



BDGzp-2120B-22/10

Przeprowadzenie badania pn.:

Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Raport końcowy

TOM I

Zamawiający

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

Wykonawca: Konsorcjum



Institut Ekonomiki
Rolnictwa i Gospodarki
Żywnościowej - PIB



Institut Uprawy
Nawożenia i
Gleboznawstwa - PIB

Listopad 2010

Zespół kierowniczy:

Andrzej Kowalski, prof. dr hab.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Tomasz Stuczyński, doc. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Michał Woch, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.

Raport został opracowany przez zespół w składzie:

Jerzy Bański, prof. dr hab.	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Piotr Bartkiewicz, dr inż.	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych
Maria Bednarek-Szczepańska, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Paweł Chmieliński, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Katarzyna Chmurzyńska, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Róża Chybowska, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Czapiewski, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Michał Dudek, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Irena Duer, prof. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Hamulczyk, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Krzysztof Janc, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Ewa Kiryluk-Dryjska, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Cezary Klimkowski, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Piotr Koza, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Jerzy Kozyra, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Artur Łopatka, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Matyka, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Wojciech Pieniążek, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Cezary Przybył, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Jerzy Radziwiłł, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Justyna Ratajczak, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Janusz Rowiński, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Rudolf, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Joanna Smolik, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Adam Wasilewski, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Barbara Wieliczko, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marek Wigier, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Wrzochalska, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Julian Zawistowski, mgr	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych

W badaniu udział wzięli również:

Monika Bocian, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Małgorzata Bułkowska, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Jarosław Chojecki, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Jabłoński, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Dariusz Osuch, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Rafał Tarasiuk, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marcin Żekało, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Podziękowania

Autorzy niniejszej oceny składają serdeczne podziękowania wszystkim ekspertom

Wawrzyniec Czubak, dr	Edward Majewski, dr hab.
Andrzej Czyżewski, prof. dr hab.	Piotr Matczak, dr hab.
Janusz Dąbrowski	Ewa Nałęczyńska
Wiesław Dembek, prof.	Grażyna Opolska
Mirosław Drygas, dr	Tomasz Piłat
Zbigniew Floriańczyk	Walenty Poczta, prof. dr hab.
Marek Furmankiewicz	Anna Potok, dr
Andrzej Hałasiewicz	Bożena Reniuszek
Sławomir Jabłoński	Daniel Roszak
Ryszard Kamiński	Maria Sikorska, prof.
Danuta Kołodziejczyk, dr hab.	Piotr Skolud, dr
Jarosław Krogulec, dr	Henryk Skórnicki
Krzysztof Krukowski, dr	Jerzy Solon, dr hab.
Jacek Kulawik, prof.	Bożenna Wójcik
Krzysztof Kwaterna	Józef Zegar, prof.
Leszek Leśniak	

biorącym udział w pracach paneli dyskusyjnych, którzy dzieląc się swoim cennym doświadczeniem i wiedzą dotyczącą procesów gospodarczych, społecznych i środowiskowych przyczynili się do pełniejszej oceny efektów PROW 2007-2013.

Serdeczne podziękowania składamy także pracownikom MRiRW, ARiMR, FAPA, ARR, samorządów województw za ich szczególną pomoc okazaną przy pozyskiwaniu informacji i materiałów źródłowych oraz współpracy na wszystkich etapach realizacji badania.

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Streszczenie	9
Summary	20
1 Wprowadzenie	31
2 Kontekst badania	32
2.1 Kontekst ogólny polityki rozwoju obszarów wiejskich	33
2.2 Spójność PROW 2007-2013 z politykami krajowymi i wspólnotowymi.....	36
2.3 Podstawowe informacje na temat celów i działań PROW 2007-2013	40
2.4 Krajowe ramy prawne PROW 2007-2013	48
2.5 Zaangażowane podmioty i kontekst instytucjonalny PROW 2007-2013	48
2.6 Ogólne informacje dotyczące budżetu	53
2.7 Opis procesu oceny.....	55
2.8 Opis poprzednich ocen istotnych dla Programu	57
3 Podejście metodologiczne	59
4 Weryfikacja i aktualizacja analizy sytuacji sektora pod względem mocnych i słabych stron oraz trafności przyjętej strategii (MODUŁ A)	65
4.1 Aktualność problemów sektora w świetle warunków ogólnych - diagnoza.....	65
4.1.1 Czynniki makroekonomiczne.....	65
4.1.2 Uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa.....	67
4.1.3 Środowisko i gospodarka gruntami	74
4.1.4 Jakość życia na obszarach wiejskich.....	80
4.1.5 Analiza SWOT w świetle aktualnej sytuacji sektora	85
4.2 Ocena przyjętej strategii	89
4.2.1 Dobór celów, Osi priorytetowych i działań	89
4.2.2 Spójność Programu z innymi politykami	99
4.2.3 Spójność wewnętrzna Programu	102
4.2.4 Podsumowanie	106
5 Analiza realizacji finansowej PROW 2007-2013 (MODUŁ B)	107

Wykaz skrótów

AP	Agencja płatnicza
ARIMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARR	Agencja Rynku Rolnego
AWU	Roczna Jednostka Pracy
BDR	Bank Danych Regionalnych (GUS)
CATI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany telefonicznie (ang. <i>Computer Assisted Telephone Interview</i>)
CAWI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany przez Internet (ang. <i>Computer Assisted Web Interview</i>)
CMEF	Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny (ang.: <i>Common Monitoring and Evaluation Framework</i>)
DOIFUE	Department Ochrony Interesów Finansowych UE w MF
EERP	Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
EFRRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EGiB	Dane ewidencyjne gruntów i budynków
ESU	Europejska Jednostka Wielkości, 1 ESU = 1200 EUR
EWI	Programy europejskiej współpracy terytorialnej
FADN	Europejski system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (ang. <i>Farm Accountancy Data Network</i>)
FAPA	Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA (ang.: <i>Foundation of Assistance Programmes for Agriculture FAPA</i>)
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy (ang. <i>Focus Group Interview</i>)
GIKS	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GMO	Organizmy Modyfikowane Genetycznie

GUS	Główny Urząd Statystyczny
GVA	Wartość dodana brutto (ang. <i>Gross Value Added</i>)
GR KSOW	Grupa Robocza KSOW
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
IDI	Indywidualny Wywiad Pogłębiony (ang. <i>Individual In-Depth Interview</i>)
IERIGŻ-PIB	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
IJHARS	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych
IUNG-PIB	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach - Państwowy Instytut Badawczy
IWI	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
JC	Jednostka Certyfikująca
KE	Komisja Europejska
KPR	Krajowy Program Reform
KPS	Krajowy Plan Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich
KPZL	Krajowy Program Zwiększenia Lesistości
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSOW	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
LGD	Lokalna Grupa Działania
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
MF	Ministerstwo Finansów
Minister F	Minister Finansów
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
NBP	Narodowy Bank Polski

NGO	Organizacja pozarządowa (<i>ang. non-governmental organization</i>)
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
ONW	Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania
ODR	Ośrodek Doradztwa Rolniczego
OR	Oddział Regionalny
OTOP	Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków
OSCHR	Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza
OSO	Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków
PAPI	Wywiad kwestionariuszowy przeprowadzany twarzą w twarz - ankieta papierowa (<i>ang. Paper and Pencil Interview</i>)
PIORiN	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
PIPRiL	Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PROW 2007 - 2013	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
PT	Pomoc Techniczna
PW	Podmiot wdrażający
PZP	Prawo Zamówień Publicznych
RER	Rachunki Ekonomiczne dla Rolnictwa
RPF	Roczny Plan Finansowy
RS KSOW	Regionalny Sekretariat KSOW
SAPARD	Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
SC KSOW	Sekretariat Centralny KSOW
SITC	Standardowa Międzynarodowa Klasyfikacja Handlowa
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

SOO	Specjalne Obszary Siedlisk
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SPO Rolny	Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004 – 2006”
SRK	Strategia Rozwoju Kraju
SWOT	Analiza SWOT (<i>ang. Strengths - mocne strony, Weaknesses - słabe strony, Opportunities - szanse, Threats - zagrożenia</i>)
SW	Samorząd województwa
SWWROW	Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Rozwoju Obszarów Wiejskich
SZPU	Szczegółowy Zakres Przedmiotu Umowy
TDI	Telefoniczny wywiad pogłębiony (<i>ang. Telephone In-Depth Interview</i>)
UE	Unia Europejska
UM	Urzędy Marszałkowskie
UR	Użytek rolny
WPN	Wydział Pomocy Nieinwestycyjnej
WoP	Wniosek o płatność
WoPP	Wniosek o przyznanie wsparcia
WPR	Wspólna Polityka Rolna
ZD	Zadania delegowane

Streszczenie

1. Cele i opis badania

Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW) przeprowadzona została w związku z art. 84 i 86 rozporządzenia Rady 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. Badanie realizowane było od maja do listopada 2010 r. roku przez konsorcjum w składzie: Agrotec Polska Sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy. Program oceniany był na podstawie danych z lat 2007 – 2009, z uwzględnieniem niektórych informacji dotyczących również roku 2010.

Termin dokonywania oceny średniookresowej PROW ma bezpośrednie przełożenie na wyniki badania – odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dotyczące skuteczności i oddziaływania zostały sformułowane w znacznej mierze w odniesieniu do potencjalnych, przyszłych efektów PROW, a nie efektów już stwierdzanych. Wynika to z faktu, iż zaawansowanie Programu na koniec roku 2009 było niewielkie – zatwierdzenie dokumentu programowego nastąpiło bowiem we wrześniu 2007 r., a praktycznie rozpoczęcie jego realizacji musiało być poprzedzone odpowiednimi, krajowymi przygotowaniem prawnymi i organizacyjnymi.

Badanie zostało podzielone na cztery moduły:

Moduł A - Weryfikacja trafności strategii Programu.

Wykonano analizę sytuacji sektora na koniec 2009 roku oraz dokonano weryfikacji, czy analiza SWOT zawarta w PROW 2007-2013 jest nadal aktualna. Oceniono aktualność i trafność doboru celów, osi priorytetowych i działań oraz spójność zewnętrzną i wewnętrzną PROW. *Wyniki przedstawiono w rozdziale 4 tom I.*

Moduł B – Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych

Dokonano oceny przyjętych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych, sposobu zaprojektowania poszczególnych działań (zdefiniowanie beneficjenta/ grupy docelowej, zakres lub warunki udzielania pomocy, kryteria dostępu, sposób wyboru operacji, założenia budżetowe) z punktu widzenia trafności i spójności z celami tych działań. Oceniono dotychczasową realizację PROW, również na poziomie działań. *Wyniki przedstawiono w rozdziale 5, 6 i 7 (tom I, II oraz III).*

Moduł C – Ocena skuteczności Programu

Badanie obejmowało: oszacowanie i ocenę dotychczasowego osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu. Oceniono wpływ PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym, poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego, zwiększenie zróżnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich. *Wyniki przedstawiono w rozdziale 6 i 8 (tomy II - IV).*

Moduł D - Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz ocena spodziewanej trwałości

Oszacowano i oceniono dotychczasowe osiągnięcie wartości docelowych wskaźników oddziaływania. Oceniono wpływ Programu na realizację głównych priorytetów wspólnotowych (odnowiona strategia lizbońska, promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna). Oceniono też efekt *deadweight* PROW oraz dokonano oceny trwałości efektów Programu. *Wyniki przedstawiono w rozdziale 9 (tom IV).*

Zakres pytań badawczych w modułach C i D ewaluacji zgodny jest z wytycznymi Komisji Europejskiej, zawartymi w dokumencie Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny (CMEF).

2. Metodologia

Podejście metodologiczne zostało dostosowane do zakresu każdego z modułów badawczych.

W module A główną metodą badawczą była analiza dokumentów programowych i danych zastanych (dane statystyczne ARiMR, dane GUS, dane FADN, opracowania branżowe, wyniki ewaluacji ex-ante PROW 2007–2013, ex-post PROW 2004-2006). Ponadto wykorzystano wnioski ze zogniskowanego wywiadu grupowego z ekspertami sektorowymi, panelu ekspertów oraz wyniki modelowania optymalizacyjnego.

W module B wykorzystano analizę dokumentów programowych, przepisów prawa, procedur obowiązujących w systemie wdrażania PROW 2007-2013 oraz danych zastanych (dane ARiMR, dane GUS, dane FADN, opracowania branżowe). Ponadto zrealizowano szereg badań terenowych: wywiady pogłębione indywidualne i grupowe, badania ankietowe wśród beneficjentów działań, doradców rolnych, leśnych i rolnośrodowiskowych oraz przedstawicieli podmiotów wdrażających, a także studia przypadku na poziomie LGD, gminy i projektów. Wykorzystano także wyniki z panelów ekspertów oraz modelowania optymalizacyjnego.

W module C wykorzystano te same metody, co w module B oraz dane zastane GIOŚ/ OTOP, mapy glebowo-rolnicze, model agroklimatu Polski oraz wyniki modelowania makroekonomicznego.

W module D wykorzystano te same metody gromadzenia danych pierwotnych jak w modułach B i C. Głównym źródłem danych dotyczących oddziaływania PROW były wyniki modelowania makroekonomicznego.

Szczegółowy opis podejścia metodologicznego znajduje się w rozdziale 3 (tom I).

3. Wnioski

3.1. Moduł A – Weryfikacja trafności strategii Programu

Weryfikacja trafności strategii Programu wymagała w pierwszym kroku przeprowadzenia diagnozy sytuacji makroekonomicznej. Zidentyfikowano zmiany, jakie nastąpiły w tym zakresie począwszy od momentu opracowywania strategii oraz analizy SWOT zawartych w Programie. Jednocześnie oceniono w jaki sposób zdiagnozowane zmiany wpłynęły na sytuację sektora rolnictwa. Wyniki analiz pokazują, że w wyniku kryzysu finansowego nastąpiło pogorszenie sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej sektora co potencjalnie oznaczać może wzrost zagrożeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ryzyko zahamowania poprawy efektywności sektora rolnego.

Kolejnym krokiem było zawężenie analizy aktualnej sytuacji do sektora rolnictwa, obszarów wiejskich i środowiska na obszarach wiejskich. Wyniki analiz wskazują na aktualność zdiagnozowanych w Programie problemów związanych z konkurencyjnością sektora (niskim stopniem specjalizacji gospodarstw rolnych, rozdrobnieniem struktury obszarowej i wynikającą stąd niską rentownością gospodarstw rolnych), stanem środowiska oraz aspektami społeczno-ekonomicznymi.

W następnym etapie oceny wyniki analiz aktualnej sytuacji w sektorze rolnictwa nałożono na wyniki analizy SWOT zawartej w dokumencie programowym. Stwierdzono, że analiza sektora i problemy występujące na obszarach wiejskich wskazane w dokumentach strategicznych (PROW, KPS) nadal pozostają aktualne.

Ostatnim krokiem badawczym było dokonanie oceny trafności strategii PROW 2007-2013 w świetle zaktualizowanej analizy SWOT. Oceniono na ile przyjęte w strategii dobor celów osi priorytetowych, przyjęte opisy działań oraz proporcje podziału środków między działania odpowiadają aktualnej diagnozie sytuacji. Wyniki tych analiz pokazują, że PROW w swoim ujęciu koncepcyjnym nadal stanowi odpowiedź na problemy, z jakimi boryka się sektor rolno-żywnościowy oraz obszary wiejskie. Cele Programu oraz cele wyznaczone dla poszczególnych osi są dobrane trafnie.

PROW jest spójny wewnętrznie, występuje komplementarność między osiami priorytetowymi i działaniami. Rekomendowane zmiany w strategii związane są ze zmniejszeniem liczby działań i

próbą koncentracji na najważniejszych priorytetach, w szczególności na poprawie konkurencyjności sektora rolnego. Jako trafny i spójny można także ocenić podział środków finansowych między województwa.

Zachowana jest także spójność zewnętrzna PROW z innymi politykami, dokumentami krajowymi i wspólnotowymi (np. SRK, strategia lizbońska, *Health Check*). Program jest także spójny i komplementarny wobec innych programów w kontekście rozwoju obszarów wiejskich – zawarto w nim szczegółowe kryteria demarkacyjne dla działań stanowiących wspólne obszary interwencji z innymi programami operacyjnymi.

Więcej w rozdziale 4 (tom I).

3.2. Moduł B – Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych

W ramach modułu B przeprowadzono następujące analizy i oceny:

Analiza realizacji finansowej PROW 2007-2013

Wg planu finansowego PROW 2007-2013 zatwierdzonego 7 września 2007 r. na realizację Programu zaplanowano kwotę 17 217,8 mln EUR, z czego wkład środków EFRROW to 13 230,0 mln EUR. Pod koniec roku 2009 budżet polskiego PROW zwiększono - wynosi on obecnie 17 417,47 mln EUR, z czego 13 398,92 mln EUR to środki EFRROW. Stan finansowego zaawansowania realizacji PROW na dzień 31 grudnia 2009 roku należy ocenić jako niski, co jest wynikiem późnego uruchomienia większości działań PROW będącego efektem przedłużającego się procesu akredytacji systemu wdrażania.

Łączna liczba beneficjentów, którym udzielono wsparcia wyniosła 1 060 132, a płatności osiągnęły wartość 11 376 204 453,94 zł, co oznacza wykorzystanie limitu finansowego zaplanowanego w PROW na poziomie 16,91%. Do najbardziej zaawansowanych działań należały te, które realizują zobowiązania przeniesione z poprzedniego okresu finansowania i uruchomione najwcześniej, a więc: 113 *Renty strukturalne*, 141 *Wspieranie gospodarstw niskotowarowych*, 211/212 *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)*. Brak było natomiast płatności w działaniach: 111 *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*, 114 *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, 125 *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa*, 132 *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności*, 133 *Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych*, 226 *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, 321 *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej*, 413 *Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju*, 421 *Wdrażanie projektów współpracy*. Dynamika wydatkowania środków zwiększyła się w 2010 roku. Do 30 września 2010 roku zrealizowane płatności stanowiły 24,5% łącznego budżetu PROW.

Prognozy wydatkowania środków są dobre dzięki dużemu zainteresowaniu beneficjentów i rosnącemu poziomowi zakontraktowania środków. Analiza finansowych postępów wdrażania Programu (w 2009 oraz 2010 roku) pokazuje, że proces rozdysponowania środków w większości działań przebiega sprawnie. Ryzyko niewydatkowania całej kwoty istnieje w działaniach: 114 *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, 125 *Schemat I - Scalanie gruntów*, 133 *Działania informacyjne i promocyjne*. W działaniach tych należy rozważyć możliwość realokowania środków na inne działania, np. na wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych i kluczowe dla podniesienia ich konkurencyjności działanie 121.

Więcej w rozdziale 5 (tom I) oraz 7.1 (tom III).

Analiza przyjętych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych

Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne są oceniane wysoko. Program w znacznym stopniu stanowi kontynuację programów współfinansowanych ze środków unijnych realizowanych przed i w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do UE (SAPARD, SPO Rolny i PROW 2004-2006). Cele obecnego PROW, sposób zaprojektowania poszczególnych działań oraz rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne bazują na dotychczasowych doświadczeniach.

Delegowanie zadań instytucji zarządzającej oceniono jako trafne i efektywne. Pracownicy wszystkich instytucji mają odpowiednie przygotowanie do pełnienia swoich zadań. Zasoby kadrowe ogólnie można ocenić jako wystarczające, ale problemem podczas wdrażania działań było spiętrzenie prac przy ocenie wniosków o przyznanie pomocy, co wynikało przede wszystkim z nakładania się naborów w ramach różnych działań PROW. Rekomendowane jest, aby odpowiednio wcześniej sporządzany był nawet orientacyjny harmonogram uruchomienia wszystkich działań i naborów wniosków. Należy również wstrzymać rozpoczęcie naboru wniosków o przyznanie pomocy w sytuacji, gdy brak formalnych lub praktycznych podstaw do pełnego wdrożenia.

Podstawowym problemem decydującym o niskim zaawansowaniu realizacji PROW był długotrwały proces akredytacji dla części działań, związany przede wszystkim z koniecznością dokonania rozbudowy systemów informatycznych w Agencji Płatniczej o funkcje umożliwiające dokonywanie kontroli krzyżowych. Powodem opóźnień była również przyjęta przez Ministra Finansów interpretacja unijnych przepisów, zgodnie z którą audytem akredytacyjnym została objęta nie tylko Agencja Płatnicza, ale również podmioty wdrażające. Rekomendowane jest, aby w kolejnym programie zdecydowanie uprościć proces przyznawania akredytacji oraz rozpocząć go odpowiednio wcześniej.

Jakość funkcjonowania Komitetu Monitorującego została oceniona wysoko.

Działania informacyjne i promocyjne były realizowane zgodnie z założeniami zawartymi w Programie, choć nie zawsze w sposób spójny i wystarczająco skoordynowany. Problemem był brak publikowania wyprzedzających informacji na temat planowanych naborów wniosków o przyznanie pomocy. Należy zapewnić większą spójność działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych przez poszczególne instytucje w celu prezentowania PROW 2007-2013 jako całości. Szczególnie dotyczy to prezentacji Programu w internecie. Sposób prezentacji informacji o Programie powinien być ujednolicony i spójny dla wszystkich instytucji.

Ważną funkcję w informowaniu i promocji PROW oraz umożliwieniu wymiany doświadczeń i prezentacji dobrych praktyk w zakresie rozwoju wiejskich, pełni Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW). Działalność sieci w Polsce oceniono jako jeden z ważniejszych elementów realizacji celów PROW, zwłaszcza w odniesieniu do działań wdrażanych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Wyniki badania wskazują jednak na potrzebę reorganizacji KSOW (skoordynowanie KSOW na poziomie centralnym oraz regionalnym zarówno w odniesieniu do organu decyzyjnego, jak i możliwości dalszego rozwoju sieci).

Więcej w rozdziale 7, tom III.

Ocena trafności i efektywności założeń programowych w działaniach

W ramach oceny postępu wdrażania Programu dokonano szczegółowej analizy dotychczasowej realizacji poszczególnych działań, analizy rodzajów i celów realizowanych operacji, analizy charakterystyk beneficjentów i rozkładu przestrzennego operacji, stanu kontraktowania i wydatkowania środków z uwzględnieniem zróżnicowania wojewódzkiego. Ogólna ocena jest pozytywna. Dotychczasowe wdrażanie (w tym wprowadzane zmiany i realokacje środków), typ i rozkład przestrzenny wybranych operacji gwarantuje realizację celów postawionych poszczególnym działaniom PROW.

Zbadano również poszczególne działania pod kątem poprawności sformułowania warunków ich funkcjonowania w stosunku do celów – na poziomie pierwotnego dokumentu programowego i przepisów krajowych oraz wprowadzonych w nich zmian. Na ogół stwierdzono, że elementy te zostały zaprojektowane poprawnie. Generalnie we wszystkich działaniach sposoby zdefiniowania

beneficjentów, grupy docelowej, zakresu oraz warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu i metody wyboru operacji należy uznać za spójne z założonymi celami działania. Wprowadzane zmiany dotyczyły głównie warunków funkcjonowania działań. W niektórych przypadkach poprawiły ukierunkowanie na cel (np. podwyższenie kwoty dofinansowania w działaniu 112 *Ułatwienie startu młodym rolnikom*, liczne zmiany w działaniu 113 *Renty strukturalne*, zmiany w warunkach dostępu w 114 *Korzystanie z usług doradczych*), a czasem były nakierowane na poprawę absorpcji i wpływały na rozluźnienie kryteriów dostępu (np. zmniejszenie wymagania co do wielkości gospodarstwa w działaniu 112, relatywne podniesienie limitu pomocy w stosunku do liczby utworzonych miejsc pracy w 312 *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*).

Niezależnie od pozytywnej ogólnej oceny przyjętych rozwiązań, zalecane jest wzmocnienie ukierunkowania działań zmierzające do silniejszego podporządkowania warunków udzielania pomocy założonym celom. Stwierdzono potrzebę:

- węższego zdefiniowania kryteriów dostępu, definicji beneficjentów,
- wypracowania odpowiednich kryteriów wyboru operacji i odejścia od zasady przyznawania pomocy zgodnie z kolejnością zgłoszeń,
- precyzyjniejszego dopasowania warunków finansowania operacji do celów działania (takie określenie kategorii kosztów kwalifikowanych, zróżnicowanie poziomu wsparcia dla różnych grup beneficjentów lub typów projektów, aby wsparcie kierowane było na takie operacje, które będą maksymalizować osiągnięcie celu).

Zmiany dokonywane w warunkach funkcjonowania Programu w roku 2010 uwzględniają częściowo ww. zalecenia (zrezygnowano z przyznawania pomocy zgodnie z kolejnością zgłoszeń i wprowadzono wybór na podstawie kryteriów np. w działaniu 121 *Modernizacje gospodarstw rolnych*).

Szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych działań PROW – w rozdziale 6 (tom II oraz III).

3.3. Moduł C – Ocena skuteczności Programu

Analiza stopnia osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu: Dokonano analizy i oceny poziomu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych działań. Z uwagi na różny termin uruchamiania realizacji poszczególnych działań Programu, ich realizacja na koniec 2009 r. znajdowała się na różnym etapie procesu wdrażania, co bezpośrednio przekłada się na poziom osiągnięcia wartości docelowych przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Analiza wykazała, iż generalnie wyższy poziom realizacji przyjętych wskaźników docelowych charakteryzuje działania, które wdrażano już w okresie programowania 2004-2006, zaś niższy występuje w przypadku działań pierwszy raz wprowadzonych do Programu. Ma to swoje dwie kluczowe przyczyny. Z jednej strony wynika to z realizacji zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania (np. wypłata świadczeń w ramach działania 113 *„Renty strukturalne”*), a z drugiej z doświadczenia z realizacji tych działań zdobytego przez instytucje wdrażające oraz wiedzy potencjalnych beneficjentów o mechanizmach funkcjonowania tych instrumentów wsparcia. W przypadku nowych działań potencjalni beneficjenci potrzebują czasu na zdobycie wiedzy o formach wsparcia.

Zróżnicowany jest również ogólny poziom osiągnięcia wartości docelowych dla działań w ramach poszczególnych osi Programu. Stosunkowo najwyższy stopień osiągnięcia wartości docelowych przyjętych wskaźników odnotowano w odniesieniu do Osi I oraz II, a najniższy w przypadku Osi III i IV. Ogólnie rzecz biorąc poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu jest adekwatny do poziomu zrealizowanych płatności.

W przypadku większości działań osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu na koniec okresu programowania nie powinno stanowić problemu. Ocena ta opiera się przede wszystkim z analizy dotychczasowego poziomu zainteresowania wsparciem, a w przypadku działań Osi IV bazuje

głównie na badaniach przeprowadzonych wśród Lokalnych Grup Działania. Należy podkreślić, iż ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników na koniec okresu programowania opiera się nie tylko na danych na koniec 2009 r., ale także na informacjach dotyczących postępów we wdrażaniu poszczególnych działań, które miały miejsce do końca września 2010 r. Największe wątpliwości, co do możliwości osiągnięcia wartości docelowych wiążą się z działaniami, w przypadku których nie zrealizowano jeszcze żadnego projektu, a na koniec 2009 r. dopiero rozpatrywano wnioski o wsparcie. W odniesieniu do wielu nowych działań wątpliwości budzi również sama wartość docelowa przyjętych wskaźników, którą eksperci uważają za zawyżoną, czego przykładem jest działanie 114 *„Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”* czy działanie 132 *„Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”*. Należy jednocześnie mieć na uwadze fakt, iż wdrażanie wielu działań zależy również od ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Dotyczy to w szczególności stopnia działań Osi I i III. Poprawa koniunktury gospodarczej zwiększy zainteresowanie korzystaniem z tych form wsparcia. Nie mniej istotne będą decyzje dotyczące kształtu i skali wsparcia w przyszłym okresie programowania. Obawa przed ograniczeniem poziomu wsparcia w przyszłości może zwiększyć zainteresowanie instrumentami PROW 2007-2013.

Ocena wpływu PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym

Bezpośrednio na poprawę potencjału ludzkiego ukierunkowane są dwa działania: 111 *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie* oraz 114 *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*. Ze względu na niski stopień zaawansowania realizacji tych działań, nie ma tu na razie żadnych efektów.

Pośrednio na poprawę potencjału ludzkiego wpływają działania 112 *Ułatwienie startu młodym rolnikom* oraz 113 *Renty strukturalne*, poprzez sprzyjanie wejściu do sektora osób młodych i zazwyczaj lepiej wykształconych (działanie 112) i opuszczaniu sektora przez osoby starsze i często gorzej wykształcone (działanie 113). Liczba beneficjentów w tych działaniach jest jednak zbyt mała, aby odegrały one znaczącą rolę w poprawie potencjału ludzkiego w skali całego sektora.

Szczególnie godne uwagi są: działanie 142 *Grupy producentów rolnych* oraz cała Oś IV, które katalizują rozwój współpracy rolników i mieszkańców wsi, a co za tym idzie, budują kapitał społeczny sprzyjający dalszej poprawie potencjału ludzkiego. W przypadku działania wspierającego grupy producentów, budowane kontakty i możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy członkami grupy pozwala nie tylko na poprawę jakości zarządzania gospodarstwem rolnym, ale także umożliwiają bezpośrednie zetknięcie się z oczekiwaniami rynku zmuszające często do poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań w zakresie prowadzonej działalności.

Ocena wpływu PROW na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego

Stopień, w jakim PROW 2007-2013 wpływa na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego jest zależny od celów działania, skali środków przeznaczonych na dane działanie, a także liczby beneficjentów i/lub zrealizowanych projektów.

Na poprawę konkurencyjności w największym stopniu mogą wpływać działania: 121 *Modernizacja gospodarstw rolnych*, 123 *Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej* oraz 142 *Grupy producentów rolnych*. Nie bez znaczenia są również wcześniej niestosowane instrumenty wsparcia, takie jak działanie 114 *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów* czy działanie 132 *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności*. Istotny wpływ na konkurencyjność sektora mają również działania koncentrujące się na demograficznych przemianach strukturalnych w sektorze, a mianowicie działanie 112 *Ułatwienie startu młodym rolnikom* oraz działanie 113 *Renty strukturalne*.

Środki PROW 2007-2013 przeznaczone na instrumenty bezpośrednio oddziałujące na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w Polsce stanowią przeszło 20% łącznej kwoty

Programu. Instrumenty służące modernizacji sektora do tej pory zostały wdrożone w niewielkim stopniu, o czym świadczą porównanie osiągniętej wartości wskaźników produktu z ich wartościami docelowymi (patrz pyt. 1 i 2, tom 4). Jednakże można się spodziewać, iż założenia programowe zostaną zrealizowane, co przyczyni się do podniesienia konkurencyjności sektora, choć bezpośrednio oddziaływanie PROW 2007-2013 będzie ograniczone ze względu na liczbę beneficjentów w stosunku do całej populacji podmiotów funkcjonujących w tym sektorze¹.

Kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności działań służących podniesieniu konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce ma wskaźnik GVA. Jednakże ze względu na specyfikę tego wskaźnika należałoby dokonywać oceny skuteczności wsparcia w odniesieniu do grupy kontrolnej. Przy braku możliwości takiego porównania należałoby przynajmniej analizować kilka lat, aby ograniczyć wpływ czynników koniunkturalnych. Sam wskaźnik GVA analizowany dla danego roku w oderwaniu od szerszego kontekstu koniunktury w sektorze i w całej gospodarce nie daje bliższej wiedzy o faktycznych zmianach we wspieranych podmiotach.

Niemniej jednak sama konstrukcja prokonkurencyjnych instrumentów PROW 2007-2013 oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród dotychczasowych beneficjentów tych działań pozwalają stwierdzić, iż otrzymywane wsparcie pozwala podnosić konkurencyjność prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Nie bez znaczenia dla rozwijania konkurencyjności są również pozostałe działania PROW 2007-2013, które dzięki aktywizowaniu sektora i społeczności wiejskiej również stymulują pozytywne zmiany w zakresie konkurencyjności.

Ocena wpływu PROW na zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego

PROW 2007-2013 tworzy długofalową wizję rozwoju wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiędznym użytkowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi środowiska. Główne instrumenty ukierunkowane bezpośrednio na ochronę środowiska na obszarach wiejskich są zawarte w Osii II Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Bezpośredni korzystny wpływ na środowisko działań będą miały w szczególności działania Osii II: *Program rolnośrodowiskowy, Zalesianie gruntów rolnych oraz Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy*, pod warunkiem właściwej lokalizacji wynikającej ze zróżnicowania warunków siedliskowych i poziomu intensywności rolnictwa. Działaniami mającymi pośredni związek z ochroną środowiska są: *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa, Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW, Odnowa i rozwój wsi*. Do działań potencjalnie mogących mieć pozytywny wpływ na środowisko można zaliczyć również: *Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej czy Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju*. Łączna powierzchnia gruntów objętych Programem rolnośrodowiskowym z PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 obejmuje powierzchnię 1 601 581 ha. Pakietami obligującymi do realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów są: *Rolnictwo zrównoważone i Rolnictwo ekologiczne*, które łącznie obejmują powierzchnię 664 tys. ha. Do zachowania bioróżnorodności w cennych przyrodniczo siedliskach i ochrony zagrożonych gatunków ptaków przyczyniają się w sposób szczególny pakiety realizowane na ekstensywnych trwałych użytkach zielonych oraz na obszarach Natura 2000 i poza Naturą. Na koniec 2009 r. ochroną i utrzymaniem bioróżnorodności była objęta powierzchnia 131 397 ha. Istotnym elementem w zakresie poprawy środowiska i zrównoważonego użytkowania gruntów oraz zachowania bioróżnorodności są wielogatunkowe nasadzenia drzew,

¹ Szczegółowe informacje o wpływie poszczególnych działań na konkurencyjność zawierają oceny poszczególnych działań znajdujące się w tomie II.

dotostosowane do lokalnych warunków siedliskowych, w ramach działania *Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne*. Działaniem tym na koniec 2009 r. była objęta powierzchnia 678,5 ha. Działaniem o dużym zasięgu powierzchniowym jest *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania*. Wsparciem z tego tytułu na koniec 2009 r. było objęte 7 469 038 ha użytków rolnych, na których z uwagi na naturalne utrudnienia powinien być stosowany bardziej ekstensywny sposób gospodarowania, uwzględniający konieczność ochrony środowiska. Jednak ze względu na fakt, że jedynym kryterium środowiskowym obowiązującym beneficjentów tego działania jest przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), które ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami o bogatej bioróżnorodności, obszar ONW jest działaniem ukierunkowanym na ochronę środowiska w takim samym stopniu jak w przypadku pozostałych gospodarstw rolnych korzystających z dopłat bezpośrednich.

Ocena wpływu PROW na większe zróżnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej

Pomoc udzielana w ramach Programu przyczynia się do większego zróżnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej. Na rozwój gospodarki wiejskiej istotny wpływ mają działania Osii I, poprzez ich oddziaływanie na konkurencyjność sektora rolnego. Kluczowe znaczenie dla całości gospodarki wiejskiej, a zwłaszcza sektorów nierolniczych mają działania realizowane w ramach Osii III: *Różnicowanie działalności nierolniczej oraz Tworzenie mikroprzedsiębiorstw*. Według szacunków działanie *Tworzenie mikroprzedsiębiorstw* przyczyni się do obniżenia poziomu bezrobocia na obszarów wiejskich o ok. 5,5%, dzięki utworzeniu ok. 45 tys. miejsc pracy. Przewiduje się, że wartości docelowe odnoszące się do liczby beneficjentów i planowanej liczby utworzonych miejsc pracy zostaną osiągnięte, co będzie miało znaczący wpływ na zmiany w gospodarce obszarów wiejskich i będzie stymulowało ich dalsze przemiany. Spodziewane pozytywne efekty potwierdzają również symulacje modelu makroekonomicznego, wg których efektem realizacji Programu jest podniesienie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce oraz zwiększenie zatrudnienia w gospodarce.

Ocena wpływu PROW na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich

Elementami wymiernie świadczącymi o jakości życia są: zatrudnienie na obszarach wiejskich, dostępna infrastruktura techniczna oraz infrastruktura publiczna. Wyniki badań tych trzech elementów pokazały, że PROW będzie miał istotny wpływ na poprawę zatrudnienia na obszarach wiejskich. Główny udział będą w tym miały działania Osii III *Różnicowanie działalności nierolniczej oraz Tworzenie mikroprzedsiębiorstw*. Wdrożenie działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* powinno jednocześnie istotnie przyczynić się do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, dywersyfikując rozwijane na obszarach wiejskich rodzaje działalności. Istotny jest też wpływ tego działania na rozwój usług turystycznych.

Bezpośrednio na jakość życia na obszarach wiejskich oddziałuje również inne realizowane w ramach Osii III działanie - *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* (np. dzięki przeważającym inwestycjom w infrastrukturę wodno-ściekową). Z kolei inwestycje w infrastrukturę publiczną są współfinansowane z działania *Odnowa i rozwój wsi* (71% dotychczas podpisanych umów w ramach tego działania dotyczyło inwestycji tego typu). Wpływ wdrażania działań Osii III dodatkowo powiększony zostanie przez efekt mnożnikowy. Niewielki stopień zaangażowania wdrażania działań Osii III sprawia jednak, iż brak jest na razie odczuwalnego wpływu, niemniej jednak prognozy pod tym względem wydają się obiecujące. Korzyści z wdrażania działania *Podstawowe usługi dla gospodarki wiejskiej* powinny w ciągu najbliższych kilku lat objąć ponad 67% ludności obszarów wiejskich, z tego 65% z tytułu inwestycji w gospodarkę wodno-ściekową. Ulepszony system zbioru, segregacji i wywozu odpadów komunalnych może natomiast wpłynąć na jakość życia 8,5% mieszkańców wsi. Ponadto, blisko 3% społeczności wiejskiej odnosić będzie korzyści z tytułu inwestycji gminnych w wytwarzanie lub dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych.

Szczegółowy opis wpływu poszczególnych działań PROW – rozdział 6 (tom II oraz III); ogólna ocena skuteczności Programu – rozdział 8 (tom IV).

3.4. Moduł D - Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości

Analiza stopnia osiągnięcia wskaźników oddziaływania

Analizie poddano następujące wskaźniki oddziaływania społeczno-ekonomicznego: wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i wydajność pracy.

Z uwagi na niski stopień wdrożenia Programu, jego dotychczasowe efekty makroekonomiczne należy ocenić jako niewielkie, zwłaszcza przed 2009 r. Pomimo tego, szacuje się, że w latach 2007-2009 za sprawą PROW poziom PKB wzrósł o 0,22%, a liczba osób zatrudnionych – o 0,28%. Tym samym, wartości docelowe wpływu Programu na owe wskaźniki zostały już w latach 2007-2009 zrealizowane w stopniu sięgającym 50%. W kolejnych latach (tj. w okresie 2010-2015) wartości docelowe tych wskaźników zostaną przekroczone w sposób istotny – przewidywany wpływ PROW na wzrost gospodarczy wyniesie 1,5%, na wzrost zatrudnienia zaś ok. 1,7%. Z drugiej strony, PROW nie wpłynął w latach 2007-2009 na wydajność pracy, a zgodnie z przewidywaniami modelu makroekonomicznego – w przyszłości taki wpływ również nie będzie obserwowany.

Wyniki symulacji modelu makroekonomicznego wskazują ponadto, że ogólny wzrost PKB w latach 2007-2015 będzie istotnie niższy niż wynosiły przewidywania zawarte w dokumencie programowym PROW. Z drugiej strony, wyraźnie nie doceniono wzrostu liczby osób zatrudnionych w tym okresie. W efekcie ocenia się, że docelowe wartości wskaźników wzrostu gospodarczego i wzrostu wydajności pracy nie zostaną osiągnięte, podczas gdy ogólny wzrost liczby miejsc pracy znacząco przekroczy oczekiwania.

Ocena wpływu Programu na realizację priorytetów wspólnotowych w stosunku do odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu

PROW przyczynił się do realizacji priorytetów wspólnotowych dotyczących tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu. Zgodnie z wynikami symulacji modelu makroekonomicznego, efektem realizacji Programu jest podniesienie tempa wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie zatrudnienia w gospodarce.

Ocena wpływu Programu na osiągnięcie celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej

W badanym okresie, mimo światowego kryzysu gospodarczego, w Polsce zarejestrowano wzrost gospodarczy. Nastąpiło dalsze wyrównywanie poziomu PKB Polski w stosunku do średniej w krajach członkowskich UE w ujęciu bezpośrednim i w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Udział PROW w tych procesach był stosunkowo mały. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z wynikami badania modelowego wpływ Programu będzie przesunięty w czasie: skumulowany wpływ Programu na PKB wyniósł do roku 2009 0,18%, lecz zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami do końca roku 2013 osiągnie 5,7%, a do roku 2020 9,2%.

Transfery finansowe na rzecz obszarów wiejskich i ich mieszkańców miały znaczenie dla wyrównywania poziomu życia między miastem a wsią. Program działa na rzecz spójności wewnętrznej kraju m.in. dzięki zastosowaniu mechanizmu podziału środków przeznaczonych na

realizację niektórych działań między województwa. Relatywnie najwięcej środków (w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi lub na jednostkę produktu regionalnego brutto) przypadło na województwa podlaskie i warmińskie - mazurskie zaś najmniejsze wsparcie uzyskało województwo śląskie. Nie stwierdzono zależności pomiędzy poziomem transferów a poziomem rozwoju gospodarczego czy sytuacją na rynku pracy w układzie wojewódzkim. Podkreślenia wymaga fakt, że powyższe stwierdzenia oparte są na wynikach realizacji Programu w latach 2007- 2009, w których realizowano płatności w ramach niektórych tylko działań PROW.

Ocena wpływu Programu na promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich

PROW 2007-2013 został opracowany przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, której istota polega na powiązaniu szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia z poprawą stanu środowiska naturalnego. Analiza celów poszczególnych osi PROW oraz ocena dotychczasowego wdrażania pozwala stwierdzić, że Program skutecznie realizuje koncepcję zrównoważonego rozwoju we wszystkich trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

W aspekcie ekonomicznym Program przyczynia się do podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, a także większego zróżnicowania gospodarki wiejskiej. Zaliczyć można tutaj pozarolnicze funkcje produkcyjne oraz funkcje w sferze konsumpcji związane m.in. z udostępnianiem zasobów przyrody, kultury czy miejscem zamieszkania. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i malejącym udziałem rolnictwa w tworzeniu PKB rośnie znaczenie tych pozostałych funkcji a maleje znaczenie produkcji żywności. W skali makroekonomicznej Program przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

W aspekcie społecznym, Program pozytywnie wpływa na rozwój kapitału społecznego, szczególnie w wymiarze lokalnym. Stymuluje przemiany strukturalne w rolnictwie, sprzyja podnoszeniu jakości zarządzania na obszarach wiejskich.

W aspekcie środowiskowym realizacja PROW wspiera promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych, ochronę bioróżnorodności i ekosystemów oraz ochronę gleb przed degradacją.

Instrumenty zawarte w poszczególnych osiach Programu wzajemnie się uzupełniają, skutecznie prowadząc do jednoczesnej realizacji wszystkich trzech celów.

Analiza spodziewanego efektu *deadweight*

Program w znacznej mierze uniknął efektu *deadweight*.

Niski efekt *deadweight* występuje bądź wystąpi w następujących działaniach opartych o formułę dopłat bądź systematycznego zasilania pieniędzmi: 113 *Renty strukturalne*, 142 *Grupy producentów rolnych*, 214 *Program rolnośrodowiskowy*, 221/223 *Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne*, 431 *Funkcjonowanie lokalnej grupy działania*. Bez wsparcia ze strony PROW beneficjenci nie podjęliby się realizacji przedsięwzięć, a cele działań zapewne nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w zdecydowanie mniejszym zakresie lub późniejszym czasie.

Wysoki efekt *deadweight* występuje bądź wystąpi w następujących działaniach opartych o formułę dopłat bądź systematycznego zasilania pieniędzmi: 132 *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności*, 211/212 *ONW*. Można zakładać, że nawet bez wsparcia PROW rolnicy uczestniczyliby w systemach jakości oraz użytkowaliby tereny położone na obszarach ONW.

W przypadku działań edukacyjnych, doradczych i szkoleniowych (111, 114), informacyjno-promocyjnych (133) oraz działania 421 *Wdrażanie projektów współpracy* efekt *deadweight* został oceniony jako niski. Bez wsparcia PROW rolnicy i producenci rolni nie uczestniczyliby w działaniach szkoleniowych i doradczych, nie podejmowałoby realizacji działań informacyjno-promocyjnych, a LGD nie realizowałoby projektów współpracy, mając pilniejsze bieżące zadania i wydatki.

Wyższy efekt *deadweight* ma miejsce w przypadku działań inwestycyjnych (większość inwestycji i tak zostałaby zrealizowana), ale na jego obniżenie będą wpływać dwa podstawowe czynniki: zakres inwestycji (który byłby zmniejszony bez udziału PROW) oraz czas (bez udziału PROW inwestycje byłyby odroczone w czasie).

Wyniki badania modelowego wskazują, iż w skali całej gospodarki notowany jest pozytywny wpływ PROW na wskaźniki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, co oznacza, iż ewentualny efekt *deadweight* jest zniwelowany.

Analiza spodziewanych efektów mnożnikowych wywołanych przez Program

PROW oddziałuje na gospodarkę w sposób bezpośredni (np. wpływa na sytuację ekonomiczną beneficjentów) i pośredni, wynikający z istnienia szeregu powiązań z innymi podmiotami i gałęziami gospodarki (np. powoduje wzrost zapotrzebowania na towary i usługi). Wyniki symulacji modelu makroekonomicznego potwierdzają, że większość korzyści z realizacji PROW ma charakter pośredni. Przykładowo, całkowita produkcja sektora rolnego będzie w 2015 roku o 0,6% większa niż byłaby w tym samym okresie, gdyby Program nie był realizowany. Równocześnie, w tym samym okresie poziom produktu w całej gospodarce będzie na skutek realizacji Programu większy o ok. 0,8%. Wobec faktu, że zgodnie z przewidywaniami sektor rolny będzie w 2015 r. odpowiadał za ok. 3% PKB, oznacza to, że zdecydowana większość korzyści z realizacji Programu ma charakter pośredni i dotyczy branż innych niż rolnictwo. Zgodnie z prognozami modelu makroekonomicznego, skumulowany przyrost całkowitego PKB Polski w latach 2007-2015 na skutek PROW wyniesie niespełna 80 mld zł (wartość w cenach z 2000 r.), do roku 2020 wzrośnie o ok. 110 mld zł. Ze względu na relatywnie dużą trwałość wpływu PROW na PKB, można przy tym oczekiwać, że ostateczna wartość efektu mnożnikowego wykrystalizuje się w stosunkowo odległym horyzoncie czasowym.

Ocena trwałości produktów i rezultatów oraz oddziaływania

Wyniki badania z zastosowaniem modelu makroekonomicznego pokazują, że największych efektów Programu należy spodziewać się w okresie realizacji Programu, tj. w latach 2011-2014. W późniejszym okresie Program w dalszym ciągu będzie jednak oddziaływać na gospodarkę, ale pozytywne efekty będą coraz mniejsze. Zmiany poziomu zatrudnienia i wielkości inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa z sektora rolnego, ulegną zahamowaniu już w dwa lata po zakończeniu realizacji Programu, a wywołany przez PROW wzrost produkcji w sektorze rolnym i – za pośrednictwem efektów mnożnikowych oraz powiązań pomiędzy sektorami – w całej gospodarce, będzie utrzymywał się również po 2015, systematycznie malejąc. Oznacza to, że trwałość makroekonomicznych efektów PROW wykracza poza okres realizacji Programu, choć siła oddziaływania Programu będzie wówczas istotnie niższa.

Szczegółowy opis analiz w ramach całego modułu D znajduje się w rozdziale 9 (tom IV).

Summary

Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme 2007-2013

1. Objective and description of the research

Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme 2007-2013 (RDP) was performed with regard to Article 84 and 86 of the Council Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005. The research has been performed between May and November 2010 by the consortium consisting of: Agrotec Polska Sp. z o.o., the National Research Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute (Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy) and the Institute of Soil Science and Plant Cultivation – National Research Institute (Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy). Programme evaluation was based on 2007 – 2009 data, taking account of some information concerning also the year 2010.

Date of mid-term evaluation of RDP translates directly into research results – answers to evaluation questions concerning both effectiveness and impact have been mostly formed with a view to potential, future results of RDP rather than already recorded effects. This results from relatively slow progress of the Programme at the end of 2009 – the Programme document was approved in September 2007 and, in addition, actual launching of the Programme execution had to be preceded by appropriate legal and organizational preparations at national level.

The research was divided into four modules:

Module A – Verification of Programme strategy adequacy.

Sectoral situation at the end of 2009 was performed and verified whether the SWOT analysis contained in the RDP 2007 – 2013 remains valid. Validity and adequacy of objectives, priority axes, measures as well as internal and external cohesion of the RDP were evaluated. *The results are presented in Chapter 4, vol. I.*

Module B – Evaluation of progress made in implementing the individual Programme measures and Programme as the whole as well as adequacy and effectiveness of Programme assumptions.

Adopted organizational, institutional and procedural solutions, projecting of individual measures (defining the beneficiary/target group, aid scope or conditions, access criteria, operation selection, budget assumptions) were evaluated with a view to adequacy and conformity with the objectives of these measures. Previous execution of the RDP was evaluated also at the action level. *The results are presented in Chapter 5, 6 and 7 (vol. I, II and III).*

Module C – Evaluation of Programme effectiveness

The research covered: assessing and evaluating of current delivery of target values of product and result indicators. Impact of RDP on improvement of human capital in agricultural sector, competitiveness of the agricultural and forestry sector, preservation of rural areas and improvement of natural landscape, greater differentiation and development of rural economy and improvement of rural quality of life were evaluated. *The results are presented in Chapter 6 and 8 (vol. II – IV).*

Module D – Evaluation of the expected social and economic impact and impact on the Community priorities and evaluation of expected stability

Current delivery of target values of impact indicators was assessed and evaluated. Programme impact on delivery of key Community priorities (renewed Lisbon Strategy, promoting sustainable rural development, economic, social and territorial cohesion) was evaluated. Also the deadweight

effect of RDP and Programme effects stability were subject to evaluation. *The results are presented in Chapter 8 (vol. IV).*

Scope of research questions in modules C and D of evaluation is compliant with the European Commission guidelines, included in the Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) document.

2. Methodology

Methodological approach was adjusted to the scope of each research module.

Main research method of module A was analyzing of available Programme documents and data (statistical data of Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, Central Statistical Office and Farm Accountancy Data Network, sectoral studies, RDP 2007 – 2013 ex-ante evaluation and RDP 2004 – 2006 ex-post evaluation). In addition, conclusions from focus group interview with sectoral experts, expert panel and the results of optimization modelling were used.

Module B uses analysis of Programme documents, legal provisions, procedures in force in the RDP 2007 – 2013 implementation system and available data (data of Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture, Central Statistical Office and Farm Accountancy Data Network and sectoral studies). In addition, number of field research were performed: in-depth interviews (group and individual), questionnaires focused on beneficiaries, agricultural, forestry and agri-environmental consultants as well as the representatives of the implementing entities, case studies at LGD, commune and project level. Results from expert panels and optimization modelling were also used.

Module C uses the same methods as applied to module B as well as available data of Main Inspectorate for Environmental Protection / Polish Society for the Protection of Birds, soil and agricultural maps, agroclimate model for Poland and macroeconomic modeling results.

Module C uses the same methods for initial data collecting as in modules B and C. Data on RDP impact was mainly sourced from macroeconomic modelling results.

Detailed description of the methodological approach is contained in Chapter 3 (vol. 1).

3. Conclusions

3.1. Module A – Verification of Programme strategy adequacy

Verification of Programme strategy adequacy required first of all a diagnose of macroeconomic situation. The changes in this regard, starting from the development of the strategy and SWOT analysis included in the Programme, were identified. At the same time, the impact of revealed changes on the agricultural sector was evaluated. Results of analyses show that the financial crises caused deterioration of internal and external situation of the sector, which may potentially point to increased threats to agriculture and rural areas as well as the risk of halting the improvement in agricultural sector effectiveness.

The following step was to narrow analysis of current situation to agricultural sector, rural areas and environment. Results of analysis demonstrate that problems found in the Programme and related to sectoral competitiveness (low level of specialization of agricultural holdings, fragmentation of land structure and resulting low profitability of agricultural holdings), environmental condition and social and economic aspects.

In the next stage of evaluation, the results of analysis of the current situation in the agricultural sector were collated with the results of SWOT analysis included in the programming document. It was established that sectoral analysis and issues of concern identified in rural areas and listed in the strategic documents (RDP, NSP) remain valid.

The final research stage was to evaluate the adequacy of the RDP 2007 – 2013 strategy in the light of updated SWOT analysis. The evaluation determined how the selection of priority axes objectives, adopted descriptions of measures and proportions of funds allocation between the measures in the strategy correspond to the current analysis of the situation. The results of these analyses demonstrate that the RDP in its conceptual aspect continues to address the problems faced by the agri-food sector and rural areas. Programme objectives and objectives for individual axes are well targeted.

RDP is internally cohesive, priority axes and measures are complementary. Changes recommended for the strategy are related to decreased number of measures and an attempt to focus on key priorities, in particular on improving the agricultural sector competitiveness. Allocation of funds between the Voivodeships may be also evaluated as adequate and cohesive.

External cohesion of the RDP with the other policies, national and Community documents (e.g. National Development Strategy, Lisbon strategy, Health Check) has been maintained. The programme is also cohesive and complementary with other programmes with a view to rural development – it includes detailed demarcation criteria for the actions being the common areas of intervention with the other operational programmes.

For more details see Chapter 4 (vol. 1).

3.2. Module B – Evaluation of progress made in implementing the individual Programme actions and Programme as the whole as well as adequacy and effectiveness of Programme assumptions

The following analyses and evaluations were performed within module B:

Analysis of financial execution of the RDP 2007-2013

According to financial plan of the RDP 2007-2013 approved on 7 September, 2007, the amount of EUR 17 217.8 million was allocated to Programme execution of which EUR 13 230.0 million were own funds of the European Regional Development Fund. At the end of 2009, budget of the RDP for Poland was increased to EUR 17 417 million (currently), of which EUR 13 398.92 are own funds of the European Regional Development Fund. Financial execution of the RDP as of 31 December, 2009 should be evaluated as low, which results from late launching of majority of the RDP actions due to prolonged process of implementation system accreditation.

Total number of aid beneficiaries was 1 060 132, whereas the total value of payments reached the amount of PLN 11 376 204 453.94, which means execution of financial limit planned in the RDP at the level 16.91%. The most advanced actions were these executing the obligations transferred from the previous financial period and launched at the earliest, i.e.: 113 *Structural pensions*, 141 *Supporting low-commodity agricultural holdings*, 211/212 *Supporting agriculture in mountain and less-favoured areas (LFA)*. There were no payments under the following measures: 111 *Vocational trainings for people employed in agriculture and forestry*, 114 *Use of advisory services by farmers and forest holders*, 125 *Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry*, 132 *Supporting farmers who participate in food quality schemes*, 133 *Informational and promotional actions for the groups of agricultural producers*, 226 *Restoring agricultural production potential damaged by natural disasters and introducing appropriate prevention actions*, 321 *Basic services for rural economy and population*, 413 *Implementing Local Development Strategies*, 421 *Implementing cooperation projects* were recorded. Increase in dynamics of disbursement was recorded in 2010. By 30 September 2010, executed payments constituted 24.5% of the RDP total budget.

Prognoses of disbursement are advantageous thanks to high interest of beneficiaries and increasing level of contracted funds. Analysis of the financial progresses in Programme implementation (in 2009 and 2010) shows that the funds allocation process in most cases is efficient. The risk of failure to disburse the entire amount is present under the following measures: 114 *Use of advisory services by farmers and forest holders*, 125 *Scheme I – lands consolidation*, 133 *Informational and promotional actions*. Opportunity of re-allocation of funds into other measures e.g. supporting

restructuring of agricultural holdings and measure 121 - key for improving their competitiveness, should be considered for these measures.

For more details, see Chapter 5 (vol. I) and 7.1 (vol. III).

Analysis of the adopted organizational, institutional and procedural solutions

The adopted organizational, institutional and procedural solutions are highly positively evaluated. The Programme in major degree continues the programmes co-financed from the EU funds executed before and in the first years after the accession of Poland to the European Union (SAPARD, Sectoral Operational Programme Agriculture and Rural Development Programme 2004-2006). The objectives of this RDP, manner of projecting the individual measures as well as institutional and organizational solutions are based on current experiences.

Assigning of tasks of the governing institution was assessed as adequate and effective. Employees of all institutions are adequately prepared to perform their duties. Human resources may be generally evaluated as sufficient; however the problem in the course of implementing the actions was bottleneck during assessment of financial aid applications, which resulted for the most from overlapping receipts of applications within different RDP actions. It is recommended to prepare draft schedule for launching of all actions and receipts of applications in advance. In case of no formal or substantial bases for full implementation, launching of receipt of financial aid applications should be suspended.

The basic issue of concern influencing slow progress in the RDP execution was long-term accreditation process for certain actions, related for the most with the necessary development of IT systems in the Payment Agency with the functions enabling cross-controls. The reasons of delays include also the construction of the EU legislation adopted by the Minister of Finance under which both Payment Agency and implementing entities were covered by the accreditation audit. It is recommended to simplify the accreditation process in the following programme and launch it sufficiently in advance.

Operational quality of the Monitoring Committee was evaluated highly positively.

Information and promotion activities were carried out in line with the assumptions from the Programme, although they not always were cohesive and sufficiently coordinated. The problem was the lack of publishing the information on planned collection of aid applications in advance. More cohesion should be ensured in information and promotion activities carried out by individual institutions in order to present RDP 2007-2013 as a whole. This concerns in particular the presentation of the Programme on the Internet. The method of presentation of the information about the Programme should be harmonised and coherent for all institutions.

National Rural Network (NRN) plays an important role in informing and promoting RDP and enables sharing experiences and presenting good practices in the scope of rural development. Operating of the network in Poland, in particular with regard to actions implementing at regional and local level, was evaluated as one of the key elements in the delivery of the RDP objectives. However, the research results demonstrate the need to reorganize the NRN (coordinating it at central and regional level both with regard to decision-making authority and opportunity for further network development).

For more details, see Chapter 7, vol. III.

Evaluation of adequacy and effectiveness of Programme assumptions under the measures

Detailed analysis of current execution of individual actions, types and objectives of the performed operations, characteristics of beneficiary and spatial distribution of operations, funds contracting and disbursement status divided into Voivodeships was made as part of the evaluation of the progress in the Programme implementation. General evaluation is positive. The implementation so

far (including changes and funds re-allocation), type and distribution of the selected operations guarantee the delivery of the objectives of individual RDP actions.

The individual measures were analyzed also in terms of accuracy of their operational conditions with regard to the objectives – at the level of the initial programme document and national legislations and introduced changes. In general, these elements were properly projected. In each action, the manner of defining the beneficiaries, target group, scope and conditions for providing aid, access criteria and method of operation selection should be in general considered as compliant with the assumed objectives of the action. Introduced changes referred for the most to the operating conditions of the actions. In some cases they improved targeting (e.g. increase of co-financing in action 112 *Setting up of young farmers*, numerous changes in action 113 *Structural pensions*, changes to access criteria in action 114 *Use of advisory services*), and in some cases were targeted into improving the absorption and mitigating access criteria (e.g. less restrictive requirements concerning agricultural holding size in action 112, relative increase of aid limit with relation to the number of created jobs in action 312 *Establishing and development of micro-enterprises*).

Regardless of generally positive evaluation of the adopted solutions, it is recommended to strengthen targeting of the objectives aiming at stronger subjection of the conditions for providing aid to the assumed objectives. The following needs were stated:

- narrower defining access criteria and beneficiaries,
- working-out relevant criteria for operation selection and withdrawal from the principle of according to the order of submitting the applications,
- more precise adjustment of operation financing conditions to the action objectives (defining of eligible cost category, differentiating of financial aid level for different groups of beneficiaries or project types to target financial aid to the operations, which will deliver the objective at maximum level).

Changes made to the conditions of Programme operation in 2010 consider the abovementioned recommendations in part (providing financial aid according to the order of submitting the applications were withdrawn and criteria-based selection, e.g. in action 121 *Modernization of agricultural holdings* was introduced).

Detailed information on the individual RDP actions – see Chapter 6 (vol. II and III).

3.3. Module C – Evaluation of Programme effectiveness

Analysis of delivery level of product and result indicators: Analysis and evaluation of the delivery level of target values of product and result indicators for the individual actions was performed. Due to different dates of launching the implementation of individual Programme measures, their implementation at the end of 2009 was at various stages of implementation, which directly translates into the level of achieving the target values for product and result indicators. The analysis showed that the target indicators were achieved to a greater extent in case of measures which had already been implemented during the 2004-2006 programming period, and to a lower extent in case of measures introduced to the Programme for the first time. This is due to two key reasons, namely, the obligations undertaken in the previous programming period (e.g. payment of benefits under Measure 113 *Structural pensions*) and the experience from implementation of the measures gained by implementing authorities and the knowledge of potential beneficiaries about the functioning of aid mechanisms. In the case of new measures, potential beneficiaries need time to obtain knowledge about such forms of support.

The level of achieving the targets for measures under individual axes of the Programme also varies. It is relatively the highest under Axis 1 and Axis II and the lowest under Axes III and IV. In general, the level of achieving the product and result indicators is adequate to the level of payments made.

In the case of majority of measures, there should be no problem in meeting the target product and result indicators at the end of the programming period. Such assumption is based on the analysis of the previous interest in the support and in the case of Axis IV measures on surveys among Local Action Groups. It needs to be emphasized that the assessment of the possible achievement of the target indicators at the end of the programming period is based not only on the data at the end of 2009, but also on information on the progress in implementation of individual measures since the end of September 2010. The greatest doubts concerning the achievement of targets occur in the case of measures where no projects have been implemented yet and the first aid applications were examined at the end of 2009. The doubts in the case of many new measures concern also the target value of indicators which the experts believe to be too high, as in the case of measure 114 *Use of advisory services by farmers and forest holders* or measure 132 *Participation of farmers in food quality schemes*. However, one must bear in mind that the implementation of many measures depends on the general macroeconomic situation. This is the case in particular for measures under Axis I and III. The improvement of the economic situation will increase the interest in using such forms of aid. Decisions on the form and scale of aid in the future programming period will be equally important. The fear of the possible reduction of the level of aid in future may increase the interest in RDP 2007-2013 instruments.

Evaluation of the RDP impact on improving human capital in the agricultural sector:

Two actions are directly focused on improving human capital: 111 *Vocational trainings for people employed in agriculture and forestry* and 114 *Use of advisory services by farmers and forest holders*. Due to insignificant progress in implementing those actions, no effects have been recorded yet.

Indirect impact on improving human capital is exercised by measures 112 *Setting up the young farmers* and 113 *Structural pensions* actions by facilitating the inclusion of young and usually better educated people into the sector (measure 112) and withdrawal of older and often less educated people (measure 113). However, the number of beneficiaries of those measures remains too small to play any significant role in improving human capital in the entire sector.

Measure 142 *Groups of agricultural producers* and the entire Axis IV are of particular importance, since they accelerate development of cooperation between the farmers and rural population, and therefore build social capital advantageous for further improvement of human capital. In the case of measure supporting the groups of producers, established contacts and opportunity to share experiences between the group members allow not only to improve agricultural holding management quality but also enable direct contact with market expectations which forces them to search for new, better solutions in the scope of their business activity.

Evaluation of the RDP impact on improving competitiveness of agricultural and forestry sector:

Impact of the RDP 2007-2013 on competitiveness of agricultural and forestry sector depends on the objectives of the measures, funds allocated to a given measure and number of beneficiaries and/or completed projects.

The following measures may have the greatest impact on improving competitiveness: 121 *Modernization of agricultural holdings*, 123 *Increasing added value for agricultural and forestry primary products* and 142 *Groups of agricultural producers*. Such support instruments as measure 114 *Use of advisory services by farmers and forest holders* and measure 132 *Participation of farmers in food quality schemes*, which have not been used previously, are also important in this regard. Measures focusing on demographic structural transformation in the sector, namely, measure 112 *Setting up the young farmers* and 113 *Structural pensions* have a significant impact on the competitiveness of the sector.

Funds of RDP 2007-2013 allocated for instruments directly influencing the improvement of the competitiveness of the agricultural and forestry sector in Poland account for over 20% of total funds of the Programme. The instruments of sector modernisation have been implemented only to

a slight extent, as demonstrated by the comparison of achieved product indicators with their target value (see Questions 1 and 2, vol. 4). However, one may expect that the programme assumptions will be fulfilled, which will contribute to the improvement of the sector's competitiveness, although direct impact of RDP 2007-2013 will be limited due to the number of beneficiaries compared to the entire population of entities operating in the sector².

The GVA is essential for evaluating the efficiency of measures aimed at increasing the competitiveness of the agri-food sector in Poland. However, due to the GVA specificity, the assessment of aid efficiency should be made in comparison with the control group. If such comparison is impossible, the analysis should cover at least several years, in order to eliminate the impact of conjunctural factors. The GVA itself was analysed for a given year, in isolation from a wider context of the sector and the entire economy, and does not provide any detailed information on actual changes in the entities receiving the support.

Nevertheless, the structure of the RDP 2007-2013 measures supporting the competitiveness and the results of surveys among the beneficiaries of those measures demonstrate that the support received allows to increase competitiveness of their economic activity. Other measures of RDP 2007-2013 also contribute to the growth of competitiveness by stimulating activity within the sector and the rural population, which leads to positive changes in competitiveness.

Evaluation of the RDP impact on rural preservation and environmental improvement:

RDP 2007-2013 creates the long-term vision of development integrated in sustainable development of Poland, while preserving diversified landscape and nature as well as skilful use and management of natural resources. The major instruments targeted directly at environmental protection in rural areas have been covered by Axis II Improvement of the environment and rural areas. Measures under Axis II: *Agri-environmental programme, Afforestation of agricultural lands and Restoring agricultural production potential damaged by natural disasters* will be of particular direct beneficial impact on the environment, provided their location is appropriate for diversified habitat conditions and farming intensity. Measures indirectly related to environmental protection are: *Professional trainings for the employees of agriculture and forestry, Using agricultural advisory services by farmers and forest owners, Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry, Supporting agriculture in mountain and other less-favoured areas (LFA), Village renewal and development*. Measures which may potentially improve the environment also comprise: *Increasing added value for agricultural and forestry primary products, Diversification towards non-agricultural activity and Implementing local development strategies*. The total area of land covered with the Agri-environmental programme under RDP 2004-2006 and 2007-2013 is 1,601,581 ha. Packages obliging to adhere to the rules of sustainable farmland use are: *Sustainable farming* and *Organic farming* covering a total of 664,000 ha. Packages implemented on extensive permanent pastures, on Natura 2000 areas and outside the areas are particularly conducive to preserving biodiversity in valuable habitats and to protection of endangered bird species. As at the end of 2009, protection and conservation of biodiversity covered 131,397 ha. Multi-species tree plantations adjusted to local habitat conditions under Measure *Afforestation of agricultural lands and other land* are an important element conducive to improving the environment, sustainable use of land and preserving biodiversity. As at the end of 2009, the Measure covered 678.5 ha. *Supporting agriculture in mountain and other less-favoured areas* is a measure covering vast areas. By the end of 2009, support under the measure covered 7,469,038 ha of farmland on which more extensive farming methods should be used, taking into account the need to protect the environment, due to natural difficulties. Yet due to the fact that the only environmental criterion binding the Measure beneficiaries is to adhere to cross-compliance requirements, which restrict the scope of direct farming practices that are harmful to the environment but do not require active management of highly biodiverse ecosystems, LFA is a measure targeted at environmental protection to the same extent as other agricultural holdings receiving direct payments.

² Detailed information on the impact of individual measures on competitiveness is presented in evaluations of individual measures in Volume II.

Evaluation of the RDP impact on greater differentiation and development of rural economy

Aid provided under the Programme contributes to greater differentiation and development of rural economy. The latter is significantly influenced by the actions of Axis I by means of their impact on competitiveness of the agricultural sector. The following actions executed within Axis III are of the key importance for the entire rural economy, and in particular for non-agricultural sectors: *Differentiating of non-agricultural activity and Creating micro-enterprises*. According to the estimates, *Creating micro-enterprises* will contribute to lower the unemployment level in rural areas by app. 5.5% thanks to creating of app. 45 thousand jobs. It is expected that target values referring to the number of beneficiaries and planned number of created jobs will be delivered, which will have a significant impact on changes to rural economy and stimulate its further transformation. The expected positive results are also confirmed by simulations of macro-economic model, according to which the effect of Programme execution is to increase economic growth rate in Poland and increase the employment in economy.

Evaluation of the RDP impact on improving rural quality of life

Elements which measurably reflect the quality of life are as follows: employment in rural areas, available technical and public infrastructure. Research results of these three elements showed that RDP will have a significant impact on improving the employment in rural areas. Actions of Axis III *Differentiating of non-agricultural activity and Creating micro-enterprises* will be the key in this case. Implementation of *Creating and development of micro-enterprises* should at the same time contribute to development of non-agricultural activity in significant manner, diversifying the types of activity developed in rural areas. Also the impact of this action on development of tourist services is of importance.

Action executed within Axis III *Basic services for rural economy and population* has also direct impact on rural quality of life (e.g. thanks to prevailing investment in water and sewage system infrastructure). In addition, the investments in public infrastructure are co-financed from the Village renewal and development action (71% of contracts signed under the Measure concerned this type of investments). The impact of Axis III implementation will be enhanced further by the multiplier effect. However, the low advancement of Axis III measures implementation results in lack of visible impact, yet projections are promising. The benefits of *Basic services to rural economy* are expected to cover over 67% of the rural population in the next several years, of which 65% for investment in water and sewage management. The improved system of collecting, sorting and removing household waste may improve the quality of life of 8.5% rural inhabitants. Also, close to 3% of the rural population will benefit from gmina-based investments in generation and distribution of power from renewable sources.

Detailed description of impact of the individual RDP actions – see Chapter 6 (vol. II and III); general evaluation of the Programme effectiveness – see Chapter 8 (vol. IV).

3.4. Module D - Evaluation of the expected social and economic impact and impact on the Community priorities and of assumed stability

Analysis of impact indicators delivery

The following social and economic impact indicators were analyzed: economic growth, creating jobs and work capacity.

Due to slow progress in Programme implementation, its current macro-economic effects should be assessed as insignificant, in particular before 2009. Despite this fact it is estimated that in the years 2007 – 2009, GDP increased by 0.22%, whereas the number of the employed by 0.28% thanks to RDP. Thus, target values of RDP impact on these indicators were executed in 50% in the years 2007-2009. In the upcoming years (i.e. in the 2010 – 2015 period), target values of these indicators will be significantly exceeded – the expected impact of the RDP on economic growth will reach 1.5% and on employment growth app. 1.7%. On the other hand, RDP had no impact on work

capacity in the years 2007 – 2009 and according to the estimations of the macro-economic region – such impact will be not recorded also in future.

Results of macro-economic model simulation demonstrate that the general GDP growth in the years 2007 – 2015 will be significantly lower comparing to the estimations contained in the RDP programme document. On the other side, increase in the number of the people employed in this period was under-estimated. Thus it is assumed that target values of economic growth and increase in work capacity indicators will be not delivered, whereas the general increase in new jobs will significantly exceed the expectations.

Evaluation of the Programme impact on the delivery of the Community priorities with regard to the renewed Lisbon Strategy on growth and employment in relation to creating new jobs opportunities and improving growth conditions

The Rural Development Programme has contributed to delivery of the Community priorities concerning creating new jobs opportunities and improving growth conditions. According to the results of macro-economic model simulation, the effect of Programme execution is increase in economic growth rate and increase the employment level in economy.

Evaluation of the Programme impact on the delivery of the economic and social cohesion policy with regard to mitigating differences between the EU citizens and limiting territorial imbalance

Despite global economic crisis, Poland recorded economic growth in the research period. Further equalling of GDP of Poland comparing to the average GDP in the EU Member States directly and per inhabitant was observed. Participation of the RDP in these processes was relatively low, however it should be noticed that according to the results of the modelling research, impact of the RDP will be moved in time: cumulated impact of the Programme on GDP was 0.18% in 2009, however, according to the estimations made, it will reach 5.7% by the end of 2013 and 9.2% by 2009.

Financial transfers for rural areas and population were of importance for equalling quality of life between urban and rural areas. The Programme acts for internal cohesion of the country, among others thanks to applying division mechanism for funds allocated to certain actions between the Voivodeships. Relatively greatest funds (per inhabitant or gross GDP unit) were allocated to the Podlaskie and Warmińsko-Mazurskie Voivodeships, whereas the lowest to the Śląskie Voivodeship. No relations between the transfers level and economic development level or situation on the labour market as per Voivodeship were observed. It is to be emphasized that the above statements are based on the results of the Programme execution in the years 2007- 2009, in which payments were executed only in the selected RDP actions.

Evaluation of the Programme impact on promoting rural sustainable development

The RDP 2007-2013 was prepared considering the sustainable development principle, focused on fast economic development and increase in quality of life combined with environmental improvement. Analysis of the objectives of the individual RDP Axes and the evaluation of the current implementation process allows to state that the Programme effectively delivers the sustainable development concept in all three aspects: economic, social and environmental.

In economic aspect, the Programme contributes to increase in agricultural holdings competitiveness as well as greater differentiation of rural economy. This may include non-agricultural production and consumption functions related among others to providing access to natural environment, cultural resources or place of living. Civilization development and decreasing share of agriculture in generating GDP is accompanied by growing significance of the remaining functions and decreasing importance of food production. In macro-economic scale, the Programme contributes to economic growth and creating new jobs.

In social aspect, the Programme has a positive impact on development of social capital, in particular at local level. It stimulates structural changes in agriculture and is advantageous for increasing management quality in rural areas.

In environmental aspect, execution of the RDP supports promoting sustainable agricultural farming system, proper use of natural resources, protection of biodiversity and ecosystems as well as protecting soils against degradation.

Instruments contained in the individual Programme Axes are complementary, which ensures effective and simultaneous delivery of all three objectives.

Analysis of the estimated deadweight effect

In general, the Programme managed to avoid the deadweight effect.

Low deadweight effect is being observed or will be observed in the following actions based on subsidies formula or regular financial aid: 113 *Structural pensions*, 142 *Groups of agricultural producers*, 214 *Agri-environmental programme*, 221/223 *Afforestation of agricultural lands and other lands* and 431 *Functioning of local action group*. When not supported by the RDP, the beneficiaries would fail to execute the investment, whereas the objectives of the actions would be not delivered or would be delivered in more narrow scope or in later term.

High deadweight effect is being observed or will be observed in the following actions based on subsidies formula or regular financial aid: 132 *Supporting farmers who participate in food quality schemes*, 211/212 *LFA*. It may be assumed that even with no support from the RDP the farmers would participate in the quality schemes and use the less-favoured areas.

In case of educational, advisory and training actions (111, 114), informational and promotional actions (133) and action 421 *Implementing of cooperation projects*, deadweight effect was evaluated as low. When not supported by the RDP, the farmers and agricultural producers would fail to participate in the training and advisory actions, to launch informational and promotional actions, whereas the LGD would rather focus on current tasks and expenditures rather than execute the cooperation projects.

Higher deadweight effect is recorded in investment actions (most investment would be delivered anyway), however two basic factors will influence its reduction: scope of investment (which would be lower without the RDP) and time period (the investment would be moped in time without the RDP share).

The results of modelling demonstrate that when the economy as a whole is concerned, the positive impact of RDP on economic growth and employment coefficients is visible, which means that the potential deadweight effect has been offset.

Analysis of the expected multiplier effects caused by the Programme

RDP influences the economy directly (e.g. it impacts the economic situation of beneficiaries) and indirectly as a result of a number of links with other entities and economy branches (e.g. it triggers and increase in demand for goods and services). The results of macro-economic model simulation confirm that the most benefits from the RDP execution is of indirect nature. For example, total production of agricultural sector will increase in 2015 by 0.6%, comparing to the same period, in which the Programme was not executed. At the same time, product level in the entire economy will increase by app. 0.8% in the same period thanks to the Programme execution. Considering the fact that according to the estimations the agricultural sector will generate app. 3% GDP in 2015, this means that the most benefits from the Programme execution will be of indirect nature and refer to other sectors than agriculture. According to the prognoses of the macro-economic model, cumulated growth of total Polish GDP in the years 2007-2015 will, thanks to the RDP execution, amount to app. PLN 80 billion (value in prices as of 2000) and increase by app. PLN 110 billion by 2020. Due to relatively high stability of the RDP impact on GDP, it may be expected that the final value of multiplier effect will be determinable in long-term perspective.

Evaluation of products, results and impact stability

The results of studies using a macro-economic model show that the most significant Programme effects should be expected within the Programme execution period, i.e. in the years 2011-2014. In

the later period, the Programme will continue influencing the economy, however the positive effects will gradually decrease. Changes to employment level and value of investments launched by the agricultural holdings and enterprises will be hindered in two years after the Programme implementation completion, whereas production growth in the agricultural sector generated by the RDP and – by means of multiplier effects and inter-sectoral relations – in the entire economy, will continue after 2015, gradually decreasing. This means that stability of macro-economic RDP effects exceeds the Programme execution period, however impact of the Programme will be significantly lower.

Detailed description of analysis within the entire D Module is provided in Chapter 9 (vol. IV).

1 Wprowadzenie

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 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) (zwanego dalej rozporządzeniem Rady 1698/2005), art. 84 i 86, programy rozwoju obszarów wiejskich w roku 2010 muszą być poddane ocenie średniookresowej (zwanej również *mid – term*).

Niniejszą ewaluację *mid-term* na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) realizuje konsorcjum: Agrotec Polska, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa- Państwowy Instytut Badawczy.

Głównym celem badania jest ocena dotychczasowego oraz szacowanego wpływu PROW 2007-2013 na rozwój społeczno – gospodarczy, w szczególności rolnictwa i obszarów wiejskich.

Do **celów szczegółowych** badania należy:

- ocena trafności programowania,
- ocena postępu wdrażania Programu,
- ocena skuteczności Programu,
- ocena potencjalnego wpływu społeczno-ekonomicznego Programu.

Zakres przedmiotowy badania stanowią wszystkie działania PROW 2007-2013, w tym również stanowiące kontynuację zobowiązań podjętych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004 – 2006.

Badanie obejmuje cały obszar Polski, z uwzględnieniem aspektu przestrzennego, a dotyczy realizacji Programu w latach 2007 – 2009.

Badanie zostało zrealizowane w okresie: czerwiec – listopad 2010 roku.

Zakres tematyczny ewaluacji został podzielony na 4 moduły, zgodnie z celami szczegółowymi badania:

Moduł A Ponowna weryfikacja trafności strategii Programu,

Moduł B Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych,

Moduł C Ocena skuteczności Programu,

Moduł D Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości.

W wyniku realizacji badania powstały dwa raporty: Raport cząstkowy oraz Raport końcowy.

2 Kontekst badania

Celem niniejszego rozdziału³ jest zaprezentowanie ogólnych informacji mających bezpośredni związek z realizowanym w Polsce PROW 2007-2013 i jego oceną. Informacje te zostały przedstawione w logicznie spójnych i powiązanych ze sobą podrozdziałach odnoszących się m.in. do:

- a) wskazania, czym jest i jak jest definiowana europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich,
- b) omówienia związków i relacji zachodzących pomiędzy polityką europejską i krajową na styku polityka rolna, regionalna i spójności,
- c) podstawowych informacji na temat priorytetów i działań PROW,
- d) podstawowych rozwiązań prawnych dotyczących Programu,
- e) kontekstu instytucjonalnego oraz funkcji pełnionych przez zaangażowane w realizację PROW 2007-2013 oraz wspomagające ten proces podmioty,
- f) podstawowych informacji dotyczących budżetu Programu,
- g) krótkiego omówienia procesu oceny,
- h) krótkiego opisu poprzednich ocen istotnych dla Programu.

Prowadzona przez Zespół Wykonawców na zlecenie MRiRW średniookresowa ocena PROW 2007-2013 obejmuje lata 2007-2009. Prowadzona jest w bardzo ważnym momencie dla losów przyszłej wspólnej polityki rolnej (WPR), w tym także polityki rozwoju obszarów wiejskich. W tym czasie w najważniejszą fazę wkroczy debata na temat kształtu WPR w nowym okresie programowania 2014-2020. Równocześnie w drugiej połowie 2011 roku Polska przejmie na sześć miesięcy przewodnictwo w Unii Europejskiej (UE). Stąd też zarówno Komisja Europejska (KE), jak i władze polskie przywiązują ogromne znaczenie do rezultatów średniookresowych ocen programów rozwoju obszarów wiejskich wykonywanych w krajach członkowskich UE. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ze względu na uruchamianie niektórych działań Programu w latach 2008-2009, stan zawansowania ich wdrożenia, a co za tym idzie, i ich bezpośrednich i pośrednich efektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych nie znajduje jeszcze odzwierciedlenia w statystykach. W takim przypadku trudno jest odnosić się do długookresowej efektywności, skuteczności czy trwałości osiągniętych rezultatów. Efektów tych nie pokazują dane monitoringu Programu na koniec analizowanego okresu (30 grudnia 2009r.). Udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na niektóre pytania, szczególnie o charakterze horyzontalnym, okazało się trudne, a część wniosków dotyczy przewidywanych a nie mierzalnych efektów.

³ zgodnie z wymogami zawartymi na str. 14 pkt. c rozdz. VII SIWZ, zał. nr 1 do umowy na realizację średniookresowej oceny PROW 2007-2013

2.1 Kontekst ogólny polityki rozwoju obszarów wiejskich

Analizując realizowany w Polsce PROW 2007-2013 należy wyjść od założenia, że zdefiniowanie modelu ekonomicznej aktywności obszarów wiejskich ma podstawowe znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Obszary wiejskie charakteryzuje określony potencjał rozwojowy i określona suma czynników stagnacyjnych. Rozwój obszarów wiejskich determinowany jest uwarunkowaniami typu endogenicznego, wynikającymi z wewnętrznej ich charakterystyki oraz typu egzogenicznego, generowanymi tempem rozwoju gospodarki narodowej i polityką gospodarczą. Uwarunkowania te wywołują polaryzację na orientację rolniczą oraz pozarolniczą. Dotyczy to ludności, gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych. Mówiąc o rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich w Polsce, mamy na uwadze ok. 93% terytorium kraju zamieszkałe przez blisko 15 mln mieszkańców, ponad 4,1 mln gospodarstw domowych, 1,8 mln gospodarstw rolnych, blisko 3,9 mln pracujących w rolnictwie wytwarzających ok. 4,3% PKB, ok. 2,2 tys. gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, 42 tys. wsi oraz około 50 tys. skupisk ludzkich⁴. Zasięg obszarów wiejskich, liczba ludności, rozproszona sieć osadnicza, jak i niewielkie znaczenie gospodarki żywnościowej w tworzeniu PKB, zarysowują skalę problemu. Rodzi to szczególne wyzwania w poszukiwaniu sposobów, metod i instrumentów oddziaływania na proces modelowania przekształceń i wdrażania koncepcji rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

Reakcją na zróżnicowanie społeczno – gospodarcze państwa mogą być dwie skrajnie różne polityki gospodarcze. Pierwszym typem jest polityka nieprzyjmująca do wiadomości zróżnicowania i nastawiona na kierowanie środków do regionów, w których zostaną zużyte najefektywniej, czyli przyniosą największy wzrost PKB. Zwykle polityka taka powoduje dalszy stosunkowo szybki wzrost centrów rozwoju, a równocześnie stagnację lub znacznie wolniejszy rozwój peryferii. Jak wskazują jej krytycy, prowadzi to często do nadmiernej rozbudowy kilku dużych ośrodków miejskich, do rozmiarów, w których życie społeczeństwa z różnych względów staje się trudne. Jej ostatecznym efektem jest pogłębienie istniejącego zróżnicowania.

Drugim typem jest polityka, której celem jest ograniczanie lub nawet likwidacja istniejących różnic rozwojowych. Przy jej przyjęciu środki są kierowane nie do regionów, w których zostaną zużyte najefektywniej, ale do regionów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Adwersarze takiej polityki wskazują, że często, mimo ponoszenia ogromnych wydatków publicznych, jej rezultaty są znikome. Jej zwolennicy powołują się zaś na konieczność uwzględnienia w polityce gospodarczej zasad solidarności i „sprawiedliwości” społecznej.

Oba typy polityki nie występują w praktyce gospodarczej w czystej postaci. Każda polityka narodowa jest mieszanką obu podejść, plasując się bliżej jednej lub drugiej skrajności. Obowiązują one również, a może nawet przede wszystkim, w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z najważniejszych wyzwań polityki gospodarczej wobec obszarów wiejskich w Polsce, jest ich zrównoważony rozwój.⁵ Polityka rolna, polityka rozwoju regionalnego i inne polityki gospodarcze powinny w sposób spójny i komplementarny uwzględniać w swoich instrumentach rolnictwo, pozarolniczy charakter obszarów wiejskich oraz działalność o charakterze nierynkowym, nierozzerwalnie jednak związaną z produkcją rolną. Polityka rozwoju obszarów wiejskich towarzyszy i uzupełnia wsparcie rynków i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej oraz przyczynia się do osiągnięcia celów polityki spójności gospodarczej i społecznej oraz uczestniczy w realizacji priorytetów w zakresie konkurencyjności i trwałego rozwoju.⁶

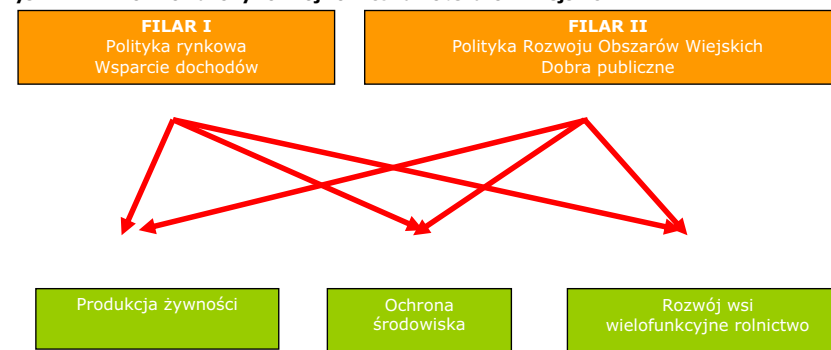
⁴ Informacje odczytane z Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2009 (GUS, Warszawa 2010), Regiony Polski 2009 (GUS, Warszawa 2009) oraz Roczniku Statystycznym Rolnictwa 2009 (GUS, Warszawa 2010)

⁵ porównaj prace pod redakcją prof. J. Zegara z cyklu „Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym” Raporty PW nr 11, 30, 52, 59, 87, 101, 102, 129, 161, IERIGZ-PIB, Warszawa, www.ierigz.waw.pl

⁶ Szczegółowy zakres przedmiotu umowy „Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”, Załącznik nr 1 do umowy, str. 1

Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, zgodnie z przyjętymi w latach 2003-2007 rozwiązaniami dotyczącymi reformy Wspólnej Polityki Rolnej⁷ opiera się na komplementarności jej dwóch filarów tj. polityki rynkowej i strukturalnej (Rys. 2.1.1). Zadaniem pierwszego filaru jest zapewnienie wsparcia dochodów gospodarstwom rolnym prowadzącym produkcję zgodnie z potrzebami rynku (popytem rynkowym), drugiego zaś – wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i ochrona środowiska naturalnego, czyli wsparcie rolnictwa jako dostarczyciela dóbr publicznych. Wskazana komplementarność instrumentów I i II filaru oznacza także tworzenie synergii pomiędzy pozostałymi politykami.⁸

Rys. 2.1.1. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie "Mid-term review of the Common Agricultural Policy", COM (2002) 394

Unijną politykę rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 charakteryzuje ciągłość, ale równocześnie i zmiana w stosunku do okresu 2000-2006⁹. Programy realizowane w UE w latach 2007-2013 są pewną kontynuacją programów z okresu 2000-2006¹⁰. Podstawę prawną planowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich w krajach członkowskich UE stanowi rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005¹¹ w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Rozporządzenie to zawiera pełen wykaz działań, które można wprowadzić do krajowych programów. Art. od 20 do 68 niniejszego rozporządzenia stanowią swoiste „menu”, z którego każde państwo członkowskie wybrało te działania, których współfinansowanie uważało za celowe, pomijając te, które zostały uznane za mniej ważne. Równocześnie należy zaznaczyć, że lista działań wspieranych środkami UE w okresie 2007-2013, jest znacznie dłuższa niż działań realizowanych w latach 2000-2006.

EFRROW przyczynia się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty (Rys. 2.1.2), uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach

⁷ Propozycje dotyczące tej reformy zostały przedstawione przez Komisję Europejską już w dokumencie "Mid-term review of the Common Agricultural Policy", COM (2002) 394 final z 10 lipca 2002 r.

⁸ por. M. Wigier – Problemy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, Agricultural Economics and Management, Sofia 3/2009, s. 106-112, Bułgaria

⁹ „Extended Impact Assessment. Rural Development Policy Post 2006” <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/propimpact/4.pdf>

¹⁰ Programy dziesięciu państw członkowskich, które zostały członkami UE 1 maja 2004 roku, obejmowały jedynie trzylecie 2004-2006. W okresie poprzedzającym członkostwo osiem państw Europy Środkowej i Wschodniej, które zostały członkami 1 maja 2004 roku oraz Bułgaria i Rumunia, które wstąpiły do UE 1 stycznia 2007 roku, realizowało przedakcesyjny program SAPARD. Programem SAPARD nie były objęte Cypr i Malta.

¹¹ 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, s. 1-40.

wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa¹². Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów takich jak (art. 4 rozp. 1698/2005):

- a) poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- b) poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- c) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Rys. 2.1.2 Polityka rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013¹³



EFROW uzupełnia swoim finansowaniem działania krajowe, regionalne i lokalne, wspierające priorytety Wspólnoty. Ww. cele europejskiej polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zostały podzielone na cztery osie priorytetowe tj. konkurencyjność, środowisko, jakość życia oraz lokalne społeczności. W ramach tych Osi zostały wydzielone priorytety Wspólnotowe, a tym podporządkowane zostały priorytety dla poszczególnych krajów.

Dla zapewnienia ogólnego zrównoważenia narodowych programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 został nałożony przez UE na kraje członkowskie obowiązek finansowania każdej z Osi priorytetowych wg z zachowaniem następujących poziomów minimalnych:

- o 10% dla Osi I konkurencyjność,
- o 25% dla Osi II środowisko i gospodarowanie gruntami,
- o 10% dla Osi III dywersyfikacja

¹² Art. 3 rozporządzenia 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW)

¹³ Por. Wigier M., „Wspólna Polityka Rolna UE oraz kierunki jej modyfikacji” w „Współczesne uwarunkowania organizacji produkcji w gospodarstwach rolniczych” (red. Doc. Dr hab. Adam Harasim, Studia i Raporty IUNG-PIB, nr 7, Puławy 2007, str 21-33.

- o 5% dla Osi LEADER (2,5% w nowych krajach członkowskich).

Zastosowane podejście umożliwiło ukierunkowanie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z priorytetami unijnymi, zapewniając zarazem swobodę na szczeblu państw członkowskich i na poziomie regionalnym. Dzięki temu możliwe jest zachowanie równowagi pomiędzy wymiarem sektorowym (restrukturyzacja rolnictwa) i terytorialnym (zarządzanie gruntami i społeczno-gospodarczy rozwój obszarów wiejskich). Polityka rolna ewoluuje w kierunku polityki wiejskiej, która wraz z polityką socjalną, regionalną, oświatową i ochrony środowiska, tworzy część strategii zrównoważonego rozwoju regionów wiejskich.

Zaproponowana w niniejszym badaniu metoda oceny PROW 2007-2013 bierze pod uwagę europejski kontekst polityki rozwoju obszarów wiejskich. Uwzględnienie tych rozwiązań i priorytetów legło również u podstaw polskiego Programu, a sam Program już na samym wstępie odwołuje się do zasad zrównoważonego rozwoju. Kontekst oceny uwzględnia także hierarchiczny podział polityki rozwoju obszarów wiejskich.

2.2 Spójność PROW 2007-2013 z politykami krajowymi i wspólnotowymi

Prowadzone w ramach niniejszej średniookresowej oceny badanie uwzględnia ocenę spójności PROW 2007-2013 z innymi politykami krajowymi i wspólnotowymi oraz ocenę jego spójności wewnętrznej. Należy zauważyć, że krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich towarzyszy polityce wsparcia rynku i dochodów w ramach WPR przyczyniając się tym samym do osiągnięcia jej celów ustanowionych w Traktacie. Uwzględnia ona również określone tam ogólne cele polityki spójności gospodarczej i społecznej oraz przyczynia się do ich osiągnięcia, integrując jednocześnie inne główne priorytety polityki (m.in. dotyczące konkurencyjności i trwałego rozwoju) wskazane w konkluzjach Rad Europejskich w Lizbonie i Göteborgu¹⁴. Państwa członkowskie na poziomie Rady określiły wspólne założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich, nałożyły na Komisję obowiązek opracowania Strategicznych Wytycznych Wspólnoty¹⁵, które następnie zostały przez Radę przyjęte jako podstawa dla określenia strategii i programów państw członkowskich. Na podstawie strategicznych wytycznych każde Państwo Członkowskie przygotowało krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich, stanowiący podstawę odniesienia dla przygotowania PROW 2007-2013¹⁶. Rząd Polski, wypełniając procedury KE związane z przygotowaniem dokumentów strategicznych, opracował Krajowy Plan Strategiczny (KPS) Rozwoju Obszarów Wiejskich, a po jego akceptacji przez Komisję przedłożył Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Efektem dopełniania procedur administracyjnych było uzgodnienie z KE polskiego PROW 2007-2013 i jego zatwierdzenie Decyzją Komisji (K (2007) 4126) z dnia 7 września 2007 roku.

Dzięki podporządkowaniu priorytetów polskiego PROW 2007-2013 do wydzielonych priorytetów Wspólnotowych na etapie programowania została zachowana zbieżność i spójność europejskich i krajowych priorytetów wsparcia. W tabeli 2.2.1 przedstawiono syntetyczne zestawienie priorytetów dla Polski oraz Wspólnotowych, w odniesieniu do sektora rolnego i obszarów wiejskich.

¹⁴ Por. pkt. 1 preambuły do RR (WE) nr 1698/2005

¹⁵ Decyzja Rady nr 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. Urz. UE L 55 z 25.2.2006.

¹⁶ Por. pkt. 9 RR (WE) nr 1698/2005

Tabela 2.2.1 Syntetyczne zestawienie priorytetów w odniesieniu do sektora rolnego i obszarów wiejskich

Obszar (Oś w ramach PROW 2007-2013)	Priorytety Wspólnotowe	Priorytety dla Polski	
Konkurencyjność (Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego)	Kapitał ludzki	Wzrost potencjału ludzkiego	
	Transfer wiedzy	Poprawa przygotowania zawodowego	
	Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa	Poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej	Poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa;
		Przygotowanie do wdrażania zasady cross-compliance	
	Kapitał rzeczowy	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	
Środowisko (Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich)	Ochrona różnorodności biologicznej	Ochrona różnorodności biologicznej	
	Ochrona gleb i wód	Ochrona środowiska, w tym gleb i wód	
	Przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu	Zwiększenie lesistości	
Jakość życia (Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej)	Poprawa warunków życia	Poprawa poziomu życia	
		Ułatwianie dostępności usług	
	Poprawa możliwości zatrudnienia	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	
		Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy	
Lokalne społeczności (Oś IV: LEADER)	Poprawa zarządzania	Wdrażanie lokalnych strategii	
		Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności	
		Wdrażanie lokalnych strategii	

Źródło: PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 156

Podejście programowe realizowane w Polsce na podstawie KPS, jest zgodne ze Strategią Rozwoju Kraju (SRK) na lata 2007–2015¹⁷. Strategia wyznacza cele oraz identyfikuje obszary uznane za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia tych celów, na których koncentrowane będą działania państwa. SRK uwzględnia jednocześnie najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej, SRK nadaje priorytet m.in. takim działaniom jak: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, budowanie zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej¹⁸.

W odniesieniu do obszarów wiejskich SRK odnosi się do: konieczności rozwijania przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej (w tym rozwoju pozarolniczej aktywności gospodarczej, wspierania modernizacji przetwórstwa rolno-spożywczego), wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych (w tym dostosowywania do wymogów wspólnoty, wsparcia młodych rolników), rozwoju i poprawy infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich (w tym zwiększania atrakcyjności

inwestycyjnej poprzez rozwój infrastruktury, wzrostu aktywizacji społeczności lokalnych i rozwoju szans dzieci i młodzieży wiejskiej)¹⁹.

Polski PROW 2007-2013 jest w swojej koncepcji i założeniach zbieżny ze wspólnotowymi priorytetami polityki spójności na lata 2007-2013, sformułowanymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej. Wytyczne polityki spójności zakładają, że ma ona odgrywać decydującą rolę we wspieraniu procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich, uzupełniając działania wspierane ramach EFROW oraz funduszu na rzecz racjonalizacji gospodarki sektora rybackiego (Europejski Fundusz Rybacki). Postawienie takich priorytetów przez UE wymagało stworzenia synergii między polityką strukturalną, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich oraz polityką rybacką. Przeznaczone w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 środki i instrumenty skierowane zostały na wsparcie konkurencyjności regionów, zwiększanie ich wewnętrznego potencjału oraz własnej strategii rozwojowej, wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju oraz w uwarunkowaniach występujących wewnątrz regionów, szczególnie w relacjach miasto-wieś. W Polsce zagadnienia dotyczące wyrównywania szans rozwojowych i wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich zostały ujęte w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO)²⁰. Zgodnie z tym dokumentem problematyka obszarów wiejskich została przedstawiona na dwóch poziomach – pierwszym związanym ze wspomaganiem zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania wielu mieszkańców obszarów wiejskich oraz drugim – obejmującym wykorzystanie potencjału tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Pierwszy poziom problemów, zgodnie z założeniami NSRO będzie rozwiązywany z wykorzystaniem instrumentów WPR, w tym EFROW.

Drugi poziom, wykorzystanie pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, wymaga dodatkowo w stosunku do operacji Wspólnej Polityki Rolnej zaangażowania środków i instrumentów polityki spójności. Działania przewidziane do realizacji na obszarach wiejskich, przy wsparciu instrumentów polityki spójności, odnoszą się bezpośrednio do kierunków określonych w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty w zakresie Wytycznej 2.2 Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze²¹.

Dla zapewnienia maksymalnej efektywności wykorzystania środków w ramach polityki spójności UE, WPR oraz wspólnej polityki rybołówstwa, Rząd Polski przyjął założenie o komplementarności wsparcia w ramach wszystkich instrumentów ww. polityk. Polska określiła mechanizmy koordynacji oraz linie demarkacyjne²² pomiędzy programami i działaniami. Podjęte działania polegały m.in. na uzgodnieniu zakresu projektów, które będą współfinansowane z PROW 2007-2013 i tych, które będą współfinansowane z innych Programów Operacyjnych, ustalono także obszary, na których mogą być realizowane projekty PROW 2007-2013 i projekty innych Programów Operacyjnych²³. Generalnie wzajemna komplementarność wszystkich Programów Operacyjnych w ramach NSRO została zaprojektowana w ten sposób, że Programy o zasięgu krajowym takie jak: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) i Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), wspierają przedsięwzięcia o zasięgu i znaczeniu ponadregionalnym, krajowym lub międzynarodowym, natomiast działania w ramach

¹⁹ SRK, MRR, Warszawa, listopad 2006. Str. 67-71²⁰ Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf²¹ porównaj prace pod redakcją prof. J. Zegara z cyklu „Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym” Raporty PW nr 11, 30, 52, 59, 87, 101, 102, 129, 161, IERiGZ-PIB, Warszawa, www.ierigz.waw.pl²² Szczegółowe informacje na ten temat dostępne są w dokumencie publikowanym na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. „Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z dnia 1 grudnia 2009 roku. www.mrr.gov.pl²³ J. Rowiński „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lata realizacji”, Raport PW 118, IERiGZ-PIB, Warszawa, 2008, s.145

Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i regionalnego komponentu PO KL mają zasięg regionalny, subregionalny lub lokalny. Dodatkowo, na obszarach przygranicznych, realizowane są działania transgraniczne w ramach programów europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). W zamierzeniach ww. działania miały maksymalizować zakładane efekty wydatkowania środków Wspólnoty. W każdym z ww. programów znajdują się działania, których realizacja bezpośrednio lub pośrednio wpływa na rozwój regionów wiejskich. Omówione tu obszary będą także przedmiotem dalszych rozważań w ramach prowadzonej oceny.

Kontekst niniejszego badania uwzględni także wpływ jaki mają na PROW 2007-2013 zmiany wynikające z dokonanej w 2008 roku oceny WPR (tzw. *Health Check*) oraz będący reakcją na ogólnosiłowy kryzys gospodarczy tzw. Europejski Plan Naprawy Gospodarczej. Nowe wyzwania, jakie stanęły w związku z tym przed UE (a także i Polską) obejmują m.in.: zmiany klimatyczne, inwestowanie w odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną, ochronę różnorodności biologicznej, restrukturyzację sektora mleczarskiego, infrastrukturę szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich. Polski PROW 2007-2013 niektóre z tych wyzwań uwzględnił już na etapie programowania i są one obecnie realizowane²⁴. Porozumienie osiągnięte przez Radę Europejską w marcu 2009 r. przewiduje ponadto dodatkowe wydatki na działania związane z planem naprawczym. W ramach II filaru WPR wyniosą one łącznie 1 025 mln EUR (z tego dla Polski 167,79 mln EUR). Kwota ta zasila budżet przeznaczony na rozwój obszarów wiejskich w latach 2009-2010.

W Polsce PROW 2007-2013 realizowany jest w okresie, który nastąpił krótko po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, które zmieniło istotnie warunki działania rolnictwa, przemysłu spożywczego oraz całego otoczenia rynkowego polskiego sektora żywnościowego. Zmiany te wynikały głównie z objęcia polskiego rolnictwa WPR, która poprzez system płatności bezpośrednich zapewniła wzrost dochodów rolników i poprawę warunków życia tej grupy ludności, stworzyła zespół instrumentów regulacji rynków rolnych oraz uruchomiła środki w ramach polityki strukturalnej służące restrukturyzacji i podnoszeniu konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego, dostosowaniu do nowych uwarunkowań rynkowych, poprawie bezpieczeństwa żywności oraz modernizacji obszarów wiejskich. Wzajemne pełne otwarcie rynków zwiększyło możliwości zbytu i stworzyło przymus konkurowania bez istotnych ograniczeń czy też ochrony krajowej produkcji. Początek realizacji Programu zbiegł się także z okresem dobrej koniunktury gospodarki światowej i dużego przyspieszenia rozwoju gospodarczego Polski. Był to okres szybkiego wzrostu produktu krajowego brutto oraz związanego z tym wzrostu dochodów i chłonności rynku krajowego. Coraz większe powiązanie z rynkiem europejskim i światowym zwiększyło jednak zależność naszej gospodarki żywnościowej od zjawisk o charakterze globalnym, wśród których szczególnie istotny był kryzys żywnościowy 2007/2008 i gwałtowny wzrost cen rolnych, a także światowy kryzys finansowy 2008/2009, który doprowadził do recesji w wielu krajach Europy i świata. Oceniany okres realizacji Programu, w zakresie koniunktury gospodarczej, można zatem podzielić na dwa podokresy, tj. roku 2007 – wyraźnego wzrostu gospodarczego oraz lat 2008-2009 – światowego kryzysu ekonomicznego, mającego swoje konsekwencje także w wyhamowaniu wzrostu gospodarczego w Polsce. Zjawiska te pozostają w bezpośrednim lub pośrednim związku z realizacją PROW 2007-2013 i będą także przedmiotem odniesień w ocenie Programu.

²⁴ Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, okres sprawozdawczy 01.01.2009-31.12.2009, sprawozdanie nr 3/2009, MRIRW, str. 15

2.3 Podstawowe informacje na temat celów i działań PROW 2007-2013

Podstawowym celem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest realizacja koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi²⁵.

Powyższy cel realizowany jest poprzez cele szczegółowe, które są odzwierciedlone w czterech osiach priorytetowych Programu, tj.:

- Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego;
- Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich;
- Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej;
- Oś IV: Leader.

Łącznie w PROW 2007-2013 znalazło się 21 działań i Pomoc Techniczna. Część realizowanych w ramach PROW 2007-2013 działań jest kontynuacją instrumentów wdrażanych w ramach Programu SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006” (SPO Rolny). Analiza założeń programowych poszczególnych działań, charakterystyka podejmowanych operacji, charakterystyka grup beneficjentów czy analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w poszczególnych działaniach jest przedmiotem szczegółowych ocen prezentowanych w dalszych częściach niniejszego dokumentu.

Poniżej przedstawiono charakterystykę Osi Programu.

Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego

Przygotowując PROW 2007-2013, Rząd Polski kierował się potrzebami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi w obszarze rolnictwa, przemysłu spożywczego, obszarów wiejskich, a także środowiska naturalnego.

Dążąc do podniesienia konkurencyjności, uwzględniono w Programie m.in. niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury, wyposażenia rzeczowego gospodarstw oraz rozdrobnienie struktury obszarowej, które przekłada się na mniejszą efektywność produkcji. Dużą wagę przywiązano także do poprawy konkurencyjności przemysłu spożywczego, w szczególności w odniesieniu do mikro i małych przedsiębiorstw, oraz wsparcia kreowania wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego wymagała również stworzenia beneficjentom Programu możliwości inwestowania w poprawę jakości, polepszanie infrastruktury wsi i tworzenie grup producentów rolnych.

W związku z nowymi wyzwaniami, a także wobec potrzeb wdrażania nowoczesnego gospodarowania, zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), spełniania norm zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną

²⁵ PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 123

środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody, konieczne okazało się także finansowanie działań, odnoszących się do podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych rolników i osób zamieszkujących obszary wiejskie.

Poprawa konkurencyjności rolnictwa wymaga także koncentracji ziemi przez usprawnienie przepływu gruntów rolnych z gospodarstw nieefektywnych, bądź w ogóle nieużytkowanej rolniczo, do gospodarstw sprawnych. Niezbędna jest także modernizacja techniczna gospodarstw (zarówno o technologiach industrialnych, jak zrównoważonych), rozwinięcie usług produkcyjnych, tworzenie sprawnych łańcuchów produkcyjno-handlowych, zwłaszcza w zakresie produktów markowych. Najważniejsze informacje dotyczące celów działań realizowanych za pośrednictwem Osi I PROW 2007-2013 oraz ich beneficjentów zostały zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 2.3.1 Opis celów działań i typów beneficjentów w Osi I

Nazwa działania i kod działania	Cel działania	Beneficjenci
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (111)	- doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów, prowadzące do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE.	instytucje lub prywatne i publiczne podmioty, prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność szkoleniową spełniające kryteria dostępu
Ułatwianie startu młodym rolnikom (112)	- stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.	osoba fizyczna spełniająca kryteria dostępu
Renty strukturalne (113)	- poprawa struktury agrarnej kraju oraz przyśpieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawa rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. - łagodzenie skutków przemian agrarnych na obszarach wiejskich i poprzez zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej produkcji rolnej przyczynienie się do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio zmniejszenia bezrobocia wśród ludzi młodych na wsi	producent rolny – osoba fizyczna spełniająca kryteria dostępu
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (114)	- umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia poprzez korzystanie z doradztwa w celu: dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), zwiększenia konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych, wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych, ochrony środowiska naturalnego, poprawy bezpieczeństwa pracy.	Rolnicy i posiadacze lasów, którzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej posiadają gospodarstwo rolne lub las i spełniają kryteria dostępu
Modernizacja gospodarstw rolnych (121)	- wsparcie modernizacji gospodarstw w celu zwiększenia ich efektywności poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania	osoba fizyczna, osoba prawna, spółka osobowa, prowadząca działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej i spełniająca kryteria dostępu

	zwierząt - zapewnienie producentom rolnym prowadzącym produkcję mleczarską możliwość dostosowania do zmieniających się warunków, w związku z przewidywanym wygaśnięciem systemu kwot mlecznych w 2015 roku.	
Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (123)	- poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana wzrostem wartości dodanej, jakości produkcji, obniżeniem kosztów oraz rozwojem nowych produktów, procesów i technologii produkcji, jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowowprowadzanych standardów - wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych w kanale marketingowym zbytu produktów, a także szerszy ich udział w uzyskiwaniu wartości dodanej produkcji rolnej przez wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania produktów rolnych.	Przedsiębiorca - osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej spełniająca kryteria dostępu
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (125)	W zależności od schematu: - poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych poprzez wykonanie prac scaleniowych; wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych; wydzielenie, bez procedury wyłączeniowej, niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego. - poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych; zwiększenie retencji wodnej; poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią.	Schemat I –starosta- Schemat II - Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (132)	- poprawa jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi; - zwiększenie spożycia żywności wysokiej jakości; - wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości	Producent rolny - osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej spełniająca kryteria dostępu
Działania informacyjne i promocyjne (133)	- zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności; - pogłębienie wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności; - pogłębienie wiedzy konsumentów o mechanizmach jakości żywności; - wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności;	Grupy producentów spełniające kryteria dostępu
Grupy producentów rolnych (142)	- wzmocnienie struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. - dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja	Grupy producentów rolnych spełniające kryteria dostępu

	sprzedaży oraz dostarczenie do odbiorców hurtowych. - tworzenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produktach.	
--	---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 176 i następane

Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich

Dobry stan środowiska naturalnego i różnorodność biologiczna wyróżniają Polskę na tle innych krajów Europy²⁶. Zgodnie z nowoczesną koncepcją modelu rolnictwa, obszary wiejskie pełnią ważną rolę w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony zasobów wodnych i gleb, kształtowania krajobrazu, ochrony i zachowania siedlisk i różnorodności biologicznej oraz rozwoju zrównoważonego. Dla zachowania i poprawy stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi gatunków, stanowiących dobro publiczne, niezbędne było zaprogramowanie wsparcia (poprzez PROW 2007-2013) bezpośrednich działań związanych z odpowiednimi praktykami rolniczymi w obrębie gospodarstwa. Obejmują one m.in.: promowanie zrównoważonego gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochronę wód, kształtowanie struktury krajobrazu, przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo. W tym aspekcie szczególne znaczenie mają obszary objęte siecią Natura 2000 oraz obszary, na których realizowane będą działania zgodne z Ramową Dyrektywą Wodną (2000/60/WE).

Zachowanie dobrego stanu środowiska na obszarach użytkowanych rolniczo, osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód i gleb, wiąże się między innymi z utrzymaniem ciągłości ich użytkowania rolniczego, w tym tradycyjnego użytkowania łąk i pastwisk. Dotyczy to także obszarów, gdzie ze względu na utrudnienia wynikające z obecności gruntów słabszej jakości, położeniu na stokach oraz w paśmie podgórskim i górskim, jest to mało opłacalne. W rejonach tych istnieje ryzyko marginalizacji i zaprzestania działalności rolniczej na gruntach rolnych o słabszej jakości. W związku z tym, szczególne tam konieczne stało się zapewnienie wsparcia dla użytkownika rolniczego. W kontekście omawianego zagadnienia niezwykle istotna jest kwestia wiązania (sekwestracji) węgla przez gleby w wyniku zrównoważonej uprawy.

Poprawa środowiska i zrównoważone użytkowanie obszarów wiejskich wiąże się również z lasami i ze zwiększeniem stopnia lesistości w Polsce. Należy podkreślić, że realizacja zalesień jest sprawdzoną formą magazynowania CO₂. Ponadto lasy wpływają łagodząco na klimat, uczestnicząc w cyrkulacji wody i stanowiąc biofiltry zanieczyszczeń. Równie ważne z punktu widzenia wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jest wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Najważniejsze informacje dotyczące celów działań realizowanych za pośrednictwem Osi II PROW 2007-2013 oraz ich beneficjentów zostały zawarte w poniższej tabeli.

²⁶ Por. „...Różnorodność biologiczna Polski należy do jednej z najwyższych w Europie. Decydują o tym zarówno dogodne warunki naturalne, jak i odmienny charakter, w stosunku do pozostałych krajów europejskich, oddziaływań antropogenicznych... Różnicowana rzeźba terenu, różnorodność warunków glebowych i klimatycznych sprawiają, że Polska odznacza się dużym zróżnicowaniem siedlisk i krajobrazów naturalnych...”, PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 79 i następane.

Tabela 2.3.2 Opis celów działań i typów beneficjentów w Osi II

Nazwa działania i kod działania	Cel działania	Beneficjenci
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW (211, 212)	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymanie żywności obszarów wiejskich - zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich - utrzymanie zrównoważonego sposobu gospodarowania uwzględniającego, aspekty ochrony środowiska. 	Rolnik spełniający kryteria dostępu
Program rolnośrodowiskowy (214)	<ul style="list-style-type: none"> - poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, w szczególności: - przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich; - promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania; - odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód; - ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych. 	Rolnik spełniający kryteria dostępu
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (221, 223)	<ul style="list-style-type: none"> - powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie, - utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych - zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla oraz ograniczeniu zmian klimatu. 	Rolnik - właściciel gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej reprezentujących Skarb Państwa w zakresie zarządzania mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa.
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy (226)	<ul style="list-style-type: none"> - odnowienie i pielęgnacja drzewostanów zniszczonych przez czynniki biotyczne i abiotyczne oraz wprowadzanie mechanizmów zapobiegających katastrofom naturalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń przeciwpożarowych 	Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – Nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 253 i następane

Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej

Ekspozowana w PROW 2007-2013 poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych (poprzez wzmocnienie potencjału ekonomicznego, restrukturyzację i modernizację), jak i z dobrymi warunkami do życia pod względem jakości środowiska i krajobrazu, infrastruktury społecznej i technicznej. Pobudzenie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich wpływa na możliwość koncentracji produkcji rolniczej i przejście ludności związanej z rolnictwem do pracy w innych sektorach gospodarki, a co za tym idzie – tworzy warunki dla przekształceń wewnątrz sektora rolnego, w tym, zwłaszcza redukcji bezrobocia ukrytego, powiększenia arealu gospodarstw rolnych, ich modernizacji, poprawy konkurencyjności i ukierunkowania rynkowego produkcji.

Różnicowanie działalności gospodarczej stanowi zatem ogromną szansę dla mieszkańców obszarów wiejskich, przede wszystkim ze względu na duże zasoby ludzkie i wysoki poziom bezrobocia, jaki charakteryzuje te obszary. W tym kontekście priorytet stanowi zapewnienie pracy i dochodów przez rozwój działalności pozarolniczej. Niskie dochody wynikające z niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy rodzin wiejskich to podstawowy problem społeczno-ekonomiczny. W przyszłości rolnictwo będzie absorbować coraz mniejszy zasób siły roboczej. Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich wiąże się zatem z przeniesieniem ciężaru zatrudnienia wiejskich zasobów pracy do działalności pozarolniczej prowadzonej bezpośrednio na obszarach wiejskich, jak i w mieście. W procesach rozwoju obszarów wiejskich, szczególna rola przypada ośrodkom miejskim leżącym w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów wiejskich, w których ludność wiejska może znaleźć miejsca pracy i podwyższyć poziom edukacji i umiejętności oraz znaleźć zaspokojenie potrzeb zdrowotnych i aspiracji kulturalnych, bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania (tzw. wahadłowa mobilność przestrzenna mieszkańców wsi). Szczególne znaczenie w tym kontekście ma wspieranie rozwoju tych funkcji małych miast, które związane są bezpośrednio z procesami restrukturyzacyjnymi na obszarach wiejskich, m.in. w zakresie rozwoju ich infrastruktury, świadczenia usług zdrowotnych, edukacji na poziomie szkolnictwa średniego, rozwoju małych i średnich firm w pozarolniczych sektorach produkcyjnych i usługowych.

Najważniejsze informacje dotyczące celów działań realizowanych za pośrednictwem Osi III PROW 2007-2013 oraz ich beneficjentów zostały zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 2.3.3 Opis celów działań i typów beneficjentów w Osi III

Nazwa działania i kod działania	Cel działania	Beneficjenci
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (311)	- różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników, działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem co wpłynęło na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich	osoba fizyczna ubezpieczona na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (312)	- wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji - wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich	osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi (podejmuje) działalność jako mikroprzedsiębiorstwo spełniająca kryteria dostępu
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (321)	- poprawa warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich poprzez rozwijanie niektórych elementów infrastruktury technicznej zapewniającej dostęp do podstawowych usług dla ludności i gospodarki - zmniejszenie zużycia paliw kopalnych poprzez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych	Gmina lub jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego spełniająca kryteria dostępu
Odnowa i rozwój wsi (313, 322, 323)	- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich - rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich, wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich	Osoba prawna: gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, kościół lub inny związek wyznaniowy, organizacja pozarządowa mająca status organizacji pożytku publicznego spełniająca kryteria dostępu

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 288 i następane

Oś IV: LEADER

Leader jest podejściem polegającym na oddolnym opracowaniu (przez lokalną społeczność wiejską) lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego. Przedstawiciele ci tworzą tzw. lokalną grupę działania (LGD) – partnerstwo międzysektorowe, które samodzielnie wybiera projekty, a ich realizacją przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii. Takie podejście oddolne wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi jakość zarządzania i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach wiejskich. Skłania także do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju regionu.

Budowa lokalnych strategii niesie ze sobą szereg korzyści, wśród których najważniejsze to: lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów (ludzkich, naturalnych), dostosowanie kierunków działania do potrzeb podmiotów funkcjonujących na danym obszarze. Ponadto podejście lokalne pomaga w wyznaczeniu pożądanych i najbardziej dopasowanych kierunków rozwoju oraz pozwala na lepsze zdefiniowanie problemów obszaru i określenie sposobów ich rozwiązania.

Najważniejsze informacje dotyczące celów działań realizowanych za pośrednictwem Osi IV PROW 2007-2013 oraz ich beneficjentów zostały zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 2.3.4 Opis celów działań i typów beneficjentów w Osi IV

Nazwa działania i kod działania	Cel działania	Beneficjenci
Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju (413)	- umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR) realizacji projektów w ramach tej strategii - poprawa jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy	- w przypadku projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań Osi III - Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej – tak jak określono dla działań Osi III. - w przypadku małych projektów - osoby fizyczne zameldowane na obszarze działania LGD lub posiadające siedzibę na obszarze działania LGD, jeśli prowadzą działalność gospodarczą, organizacje pozarządowe, osoby prawne i jednostki organizacyjne związków wyznaniowych i kościołów, posiadające siedzibę na obszarze działania LGD lub działające na obszarze LGD.
Wdrażanie projektów współpracy (421)	- wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. a), dla osiągnięcia celów przynajmniej jednej z trzech innych Osi określonych w sekcjach 1–3 ²⁷ ;	Lokalne grupy działania
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (431)	- zapewnienie sprawnej i efektywnej pracy lokalnych grup działania wybranych w ramach realizacji Osi IV - doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych	Lokalne grupy działania

²⁷ Zgodnie z art. 65 Roz. 1698/2005 WE dotyczącym współpracy, wsparcia, o którym mowa w art. 63 lit. b), udziela się na rzecz projektów współpracy międzyterytorialnej lub transnarodowej. Wdrażanie projektów współpracy obejmujących cele wybrane zgodnie z lit. a) tj. wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. a), dla osiągnięcia celów przynajmniej jednej z trzech innych osi określonych w sekcjach 1–3.

strategii rozwoju	
- budowania kapitału społecznego na wsi	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 309 i następane

Pomoc Techniczna

W celu: umożliwienia sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW; zapewnienia warunków efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup (zespołów) roboczych; wdrożenia sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania; stworzenia i utrzymania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) oraz finansowania działań dotyczących poprzedniego okresu programowania zgodnie z art. 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r. w PROW 2007-2013, uruchomione zostały działania Pomocy Technicznej. Pomoc ta udzielana jest na realizację projektów związanych ze wzmocnieniem systemu zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli stopnia realizacji Programu. Ponadto ma na celu wdrożenie sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu informacji o PROW i jego promocji a także utworzenie i zapewnienie funkcjonowania KSOW. W ramach pomocy możliwe jest finansowanie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących następnego okresu programowania oraz ocen ex-post, audytów i przygotowywania końcowych sprawozdań dotyczących poprzedniego okresu programowania.

Najważniejsze informacje dotyczące celów Pomocy Technicznej oraz jej beneficjentów zostały zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 2.3.5 Opis celów działań i typów beneficjentów w Pomocy Technicznej

Schemat	Cel działania	Beneficjenci
Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie skutecznej realizacji działań PROW - przygotowanie wszystkich uczestników procesu wdrażania PROW oraz zapewnienie im optymalnych warunków wykonywania powierzonych zadań - zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę oraz kontrolę realizacji PROW. - finansowanie ocen ex post, audytów i przygotowywania końcowych sprawozdań dotyczących poprzedniego okresu programowania. 	<p>Podmioty zaangażowane w realizację zadań wynikających z Programu, w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
Działania informacyjne i promocyjne	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie jak najlepszej promocji PROW - pogłębienie wiedzy na temat zasad jego działania oraz możliwości otrzymania pomocy - bieżące informowanie o przebiegu realizacji PROW - propagowanie znajomości zagadnień związanych z PROW wśród społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> - podmioty, którym zostaną delegowane zadania instytucji zarządzającej; - podmioty realizujące działania informacyjno-promocyjne;
Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich	<ul style="list-style-type: none"> - wsparcie wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich - identyfikacja analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym lub wspólnotowym 	<ul style="list-style-type: none"> - podmioty zaangażowane w działania związane z utworzeniem i utrzymaniem, zarządzaniem i obsługą Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, zgodnie z Planem działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, marzec 2010, str. 411 i następane

2.4 Krajowe ramy prawne PROW 2007-2013

Przyjęte w Polsce ramy prawne w zakresie PROW 2007-2013 są pochodną obowiązujących wprost i nadrzędnych w stosunku do przepisów krajowych rozporządzeń Rady i Komisji Europejskiej. Legislacja UE określa m.in. ramy dla programowania, kształtowania zasad funkcjonowania poszczególnych działań Programu oraz schemat systemu instytucjonalnego. Oznacza to, że niektóre kwestie dotyczące np. określania warunków brzegowych dla kosztów kwalifikowalnych, niektórych celów realizacji działań, dat, terminów, ogólnych zasady kontroli, raportowania, ram instytucjonalnych dla realizacji Programu itp. zostały określone przez przepisy unijne. Krajom członkowskim pozostawiono równocześnie możliwość dokonania samodzielnych rozstrzygnięć dotyczących np. wyboru celów strategicznych PROW i stosownych dla ich osiągnięcia działań, istnienia pewnych instytucji i ich obowiązków, w niektórych działaniach wysokości płatności, indywidualnego dla kraju członkowskiego (choć oczywiście zgodnego ze Wspólnymi Ramami Monitorowania) systemu monitoringu itp.

Ogólne zasady porządku prawnego w Polsce wymagają, aby kwestie dotyczące funkcjonowania pomocy zostały uregulowane w ogólnie obowiązujących przepisach. Krajowe ramy prawne dotyczące PROW 2007-2013 obejmują m.in. ustawy i rozporządzenia dotyczące poszczególnych działań, ustawy o uruchamianiu środków, rozporządzenia akredytacyjne, rozporządzenia dotyczące kontroli czy sprawozdawczości.

Precyzując należy podkreślić, że podstawą prawną dla PROW 2007 – 2013 w Polsce jest 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. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.). Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy regulują odpowiednie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ponadto ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 187 poz. 1381 z późn. zm.) określa właściwości organów w zakresie uruchamiania środków pochodzących m.in. z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, zasady uruchamiania tych środków w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r., zasady uruchamiania i rozporządzenia środków publicznych przeznaczonych na prefinansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej, zasady uruchamiania środków na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych niektórych działań objętych programem oraz zasady uruchamiania zaliczek. Tabela w załączniku nr Z1 zawiera wykaz rozporządzeń Ministra RiRW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działań oraz pomocy technicznej objętych PROW na lata 2007-2013 wraz z terminami ich ogłoszenia, wejścia w życie i rozpoczęcia naboru wniosków. Szczegółowa analiza dotycząca rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych znajduje się w części poświęconej ocenie postępu wdrażania poszczególnych działań Programu.

2.5 Zaangażowane podmioty i kontekst instytucjonalny PROW 2007-2013

Polska przystępując do przygotowania PROW 2007-2013 zdecydowała się na opracowanie i przyjęcie jednego centralnego programu obejmującego swym zasięgiem obszar całego kraju. Alternatywą dla takiego rozwiązania byłoby przyjęcie szesnastu programów regionalnych. Przyjęte rozwiązanie determinowało dalszy wybór instytucji zaangażowanych w realizację Programu oraz ich kompetencje. Podstawowe regulacje określające kontekst instytucjonalny polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca

2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW oraz rozporządzeniu Komisji (WE) 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.

Zadania oraz właściwości organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z EFRROW określa w polskich przepisach ustawa z dnia 7 marca 2007 roku²⁸. Od strony instytucjonalnej w realizację Programu w Polsce bezpośrednio zaangażowane są: jako Instytucja Zarządzająca - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (odpowiedzialny za zapewnienie efektywności, skuteczności i prawidłowości zarządzania Programem) oraz Agencja Płatnicza²⁹. Na podstawie uzyskanej od Ministra Finansów akredytacji funkcje te pełni w Polsce Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Rozpoczęcie wdrażania niektórych działań³⁰ PROW 2007-2013 było możliwe dopiero po udzieleniu przez Ministra Finansów ARiMR tymczasowej akredytacji³¹, co nastąpiło w październiku 2007 r. Pełną akredytację dla niektórych działań ARiMR uzyskała w październiku 2008 roku³², zaś proces ten dla wszystkich działań oraz Pomocy Technicznej został zakończony całkowicie w listopadzie 2009 r. Szczegółowy opis procesu akredytacyjnego dla działań przedstawiono w załączniku Z5.

Na podstawie przepisów krajowych Instytucja Zarządzająca³³ oraz Agencja Płatnicza powierzyła wykonywanie swoich zadań innym podmiotom, jako zadania delegowane. Dotyczą one m.in. przyjmowania wniosków o przyznawanie pomocy, przyjmowania i kontroli wniosków o płatność, kontroli na miejscu oraz zatwierdzania płatności³⁴. Delegowanie zadań Agencji Płatniczej przyjęto w odniesieniu do takich działań jak:

- „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi”, Działania realizowane w ramach Osy Leader – wykonują je samorządy województw (SW) (część działań Osy Leader wykonuje także ARiMR);
- „Działania informacyjne i promocyjne” – wykonuje je Agencja Rynku Rolnego (ARR)
- „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” – wykonuje je Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).

Przyjęte w PROW 2007-2013 rozwiązania umożliwiają także delegowanie zadań w zakresie wdrażania Programu. Instytucja Zarządzająca powierzyła zadania dotyczące wdrażania Programu czterem grupom podmiotów (czterem różnym podmiotom wdrażającym - dotyczą m.in. przyjmowania i kontroli wniosków o przyznanie pomocy) tj.:

²⁸ Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW

²⁹ Szczegółowy opis zadań głównych jednostek zaangażowanych w realizację PROW 2007-2013 znajduje się w zał. 9.2

³⁰ Renty strukturalne, Ułatwienie startu młodym rolnikom, Modernizacja gospodarstw rolnych, Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, Grupy producentów rolnych, Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.

³¹ Rozporządzeniem z dnia 16 października 2007 roku (zmienione rozp. z dnia 25 października 2007 r. oraz z dnia 29 listopada 2007 r.) w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

³² Rozporządzeniem z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania ARiMR akredytacji jako Agencji Płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z EFRG oraz EFRROW (Dz. U. Nr 183, poz. 1134)

³³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

³⁴ Szczegółowy zakres zadań podmiotów, którym Agencja Płatnicza delegowała zadania został określony w umowach pomiędzy ARiMR a tymi podmiotami.

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – w zakresie działań: „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, „Renty strukturalne”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Grupy producentów rolnych”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Program rolno środowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, część zadań w zakresie działania „Wdrażanie LSR” Osy Leader, a także Pomoc Techniczna;
- Agencji Rynku Rolnego (ARR) – w zakresie działania „Działania informacyjne i promocyjne”;
- samorządom województw (SW) – w zakresie działań: „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”; „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi”, Działania realizowane w ramach Osy Leader;
- Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA (FAPA) – w zakresie działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”.

Kolejnym elementem struktury instytucjonalnej PROW 2007-2013³⁵ jest Jednostka Koordynująca. Jej funkcję pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zaś zadania Jednostki Koordynującej wykonuje jednostka organizacyjna wyłoniona w ramach struktury MRiRW. Wykonywanie zadań Jednostki Koordynującej zostało przedstawione w regulaminie organizacyjnym MRiRW oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Wyznaczenie Jednostki Koordynującej wynika z powołania dwóch Agencji Płatniczych tj. ARR oraz ARiMR, dokonujących płatności w ramach wspólnej polityki rolnej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz EFRROW. Specjalną akredytację Jednostce Koordynującej przyznaje również Minister Finansów.

Certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków EFRROW zgodnie z przepisami o kontroli skarbowej należy do kompetencji Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej – organu niezależnego od Instytucji Zarządzającej, Agencji Płatniczej i Jednostki Koordynującej. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonuje swoje zadania przy pomocy komórek organizacyjnych wyodrębnionych w tym celu w strukturze urzędu obsługującego Ministra Finansów. Zadania jednostki certyfikującej Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonuje za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów.

We wszystkich jednostkach zaangażowanych w realizację Programu prowadzony jest audyt wewnętrzny. Obowiązek jego prowadzenia wynika z przepisów o finansach publicznych, a jego celem jest usprawnienie funkcjonowania jednostki. Zadania w zakresie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wykonuje Minister Finansów. W MRiRW została wyodrębniona komórka organizacyjna, która realizuje między innymi zadania w zakresie audytu wewnętrznego, w tym audytu Instytucji Zarządzającej. Podlega ona bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych realizuje zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym. Audytorzy wewnętrzni nie są zaangażowani w działalność operacyjną jednostki.

³⁵ w myśl art. 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005

Instytucja Zarządzająca powierza wykonywanie zadań w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, zawierania umów i wydawania decyzji oraz sprawozdawczości na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, zaś Agencja płatnicza powierza wykonywanie swoich zadań na podstawie stosownych umów z tymi podmiotami. Wnioski o przyznanie pomocy są przyjmowane, rejestrowane i rozpatrywane przez podmioty, którym Instytucja Zarządzająca powierzyła wykonywanie zadań. Tryb składania wniosków oraz warunki i tryb przyznawania pomocy określają odrębne przepisy. Wybór operacji następuje z dniem zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy podmiotem, któremu Instytucja Zarządzająca powierzyła wykonywanie zadań a beneficjentem lub wydania przez ten podmiot decyzji administracyjnej. Płatności na rzecz beneficjentów są dokonywane na podstawie decyzji oraz umów, albo po złożeniu wniosku o płatność. Wnioski o płatność są przyjmowane, rejestrowane i rozpatrywane przez Agencję Płatniczą lub przez podmioty, którym Agencja Płatnicza powierzyła wykonywanie tych zadań na podstawie pisemnej umowy. W tym przypadku podstawą dokonania płatności jest pozytywnie rozpatrzony wniosek o płatność.

Instytucją wspierającą rozwój obszarów wiejskich w ramach PROW 2007-2013 jest Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich³⁶. Polska KSOW jest częścią Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich, w ramach której współpracują sieci z państw członkowskich UE. Współpraca bilateralna i wielonarodowa pomiędzy sieciami państw członkowskich, kontakty z władzami i organizacjami o znaczeniu międzynarodowym zaangażowanymi w rozwój obszarów wiejskich ułatwia wymianę doświadczeń oraz dobrych praktyk w ramach konkretnych sieci tematycznych. Głównym celem sieci, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym oraz wspólnotowym, jest:

- zapewnienie efektywnego i dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich poprzez wymianę informacji i rozpowszechnienie dobrych praktyk w zakresie realizowanych projektów dotyczących obszarów wiejskich;
- wsparcie wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;
- aktywizowanie organizacji oraz struktur administracyjnych zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich;
- identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;
- rozpowszechnienie wiedzy na temat strategii rozwoju obszarów wiejskich;
- podniesienie efektywności działań wdrażanych w ramach PROW na lata 2007-2013.

Celem KSOW jest także wspieranie administracji rządowej i samorządowej w realizacji zadań z zakresu rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanych zarówno w ramach PROW 2007-2013, jak i programów operacyjnych polityki spójności zgodnie z celem horyzontalnym nr 6 „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich” Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

³⁶ Podstawę prawną utworzenia Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) stanowi art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r., który nakłada obowiązek: utworzenia KSOW przez każde państwo członkowskie, włączenie do KSOW wszystkich organizacji i struktur administracyjnych zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich. Szczegółowe zasady dotyczące KSOW zawiera art. 41 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. W ustawodawstwie krajowym zaś kwestie te reguluje art. 37a ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.) i Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 53, poz. 436).

Zgodnie z PROW 2007-2013, KSOW ma charakter otwarty. Struktura KSOW skupia struktury administracyjne (na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym) oraz zainteresowane podmioty, które przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich oraz mają w sposób bezpośredni lub pośredni wpływ na lepsze wykorzystywanie instrumentów EFRROW. W skład KSOW wchodzi m.in.: jednostka centralna KSOW, jednostki regionalne oraz Grupa Robocza (odpowiedzialna m.in. za powoływanie i kierowanie pracami tematycznymi grup roboczych). Uczestnikami KSOW mogą być także podmioty, które są aktywnie zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich oraz wyrażają chęć otrzymywania oraz dostarczania informacji w tym zakresie. Należą do nich w szczególności: urzędy administracji rządowej zainteresowane rozwojem obszarów wiejskich, samorządy województw, powiatów i gmin, organizacje branżowe, organizacje spółdzielcze, izby rolnicze, instytuty resortowe, podmioty gospodarcze, jednostki badawczo-rozwojowe, organizacje pozarządowe, szczególnie działające w sektorze rolno-spożywczym lub zajmujące się szeroko rozumianym rozwojem obszarów wiejskich, państwowe jednostki doradztwa rolniczego, służby ochrony przyrody, lokalne grupy działania (LGD), ich działające formalnie i nieformalnie sieci oraz inne sieci mające znaczenie w dziedzinach działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu lokalnym, szkoły średnie i wyższe, osoby fizyczne.

Ważnym podmiotem o charakterze instytucjonalnym oddziałującym na realizację Programu jest Komitet Monitorujący PROW 2007-2013. Został on powołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a w jego skład, w myśl przyjętej zasady partnerstwa wchodzi m.in. przedstawiciele MRiRW, Ministerstwa Finansów, Środowiska, Rozwoju Regionalnego, Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego, Gospodarki, Pracy, Oświaty i Wychowania, Komitetu Integracji Europejskiej, Prezesa Rady Ministrów, samorządu terytorialnego, izb rolniczych, krajowej rady gospodarki wodnej, rady ochrony przyrody, społeczno-zawodowych organizacji rolników, rady leśnictwa, organizacji i związków branżowych, instytucji pozarządowych związanych z ochroną środowiska, przedstawiciel uczelni wyższych, związku banków polskich. W pracach Komitetu Monitorującego jako obserwatorzy uczestniczą także przedstawiciele: ARiMR, ARR, FAPA, Komisji Europejskiej oraz instytutów naukowych (Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa przy Polskiej Akademii Nauk, Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego). Zgodnie z regulaminem przewidziana jest możliwość uczestniczenia w pracach Komitetu przez inne osoby, zaproszone przez Przewodniczącego.

Komitet Monitorujący PROW 2007-2013 jest ciałem decyzyjnym, które ma za zadanie m.in.: konsultowanie kryteriów wyboru finansowanych przedsięwzięć; dokonywanie okresowego przeglądu postępu w osiąganiu określonych celów Programu; dokonywanie analizy wyników wdrażania; analizę i zatwierdzenie sprawozdania z rocznego postępu prac oraz końcowego sprawozdania z postępu prac przed ich przesłaniem do Komisji. W uzasadnionych przypadkach może przedstawić Instytucji Zarządzającej propozycję dostosowania lub kontroli Programu ukierunkowaną na osiągnięcie celów EFFROW lub poprawę jego zarządzania w tym zarządzania finansami. Szczegółowy wykaz uchwał podjętych przez Komitet Monitorujący PROW 2007-2013 zawiera załącznik Z4.

Ważnym mechanizmem służącym do bieżącego zarządzania Programem i do weryfikacji stopnia osiągnięcia założonych celów na poziomie produktu i rezultatu jest monitoring PROW 2007-2013 prowadzony przez Instytucję Zarządzającą, podmioty wdrażające i Agencję Płatniczą. Źródłem danych wejściowych do systemu monitoringu jest dokumentacja prowadzona przez jednostki zaangażowane w realizację Programu (biura powiatowe ARiMR, oddziały regionalne ARiMR, komórki organizacyjne Centrali ARiMR, samorządy województw, ARR i FAPA). Samorządy województw, ARR i FAPA przekazują sprawozdania z wykonywanych przez nie zadań delegowanych. Dane dla celów monitoringu są gromadzone na poziomie operacji, działań i Osi priorytetowych. Prowadzone dla celów niniejszej oceny badanie ewaluacyjne w dużym zakresie opiera się na danych znajdujących w

systemie gromadzącym dane z monitoringu Programu. Bez tych informacji nie byłby możliwy bieżący nadzór nad Programem. Dane te wykorzystywane są także do raportowania przez Instytucję Zarządzającą Komisji Europejskiej rocznych postępów z wdrażania Programu. Dla celów średniookresowej oceny PROW 2007-2013 oraz udzielenia odpowiedzi na wiele pytań zawartych w CMEF dane gromadzone w systemie nie są jednak wystarczające. Kwestia oceny systemu monitoringu, dostępność i poprawność danych, spójności i przejrzystości systemu oraz sposób wykorzystania i udostępniania danych będzie przedmiotem dalszych ocen niniejszej ewaluacji.

Wszystkie wyżej zaprezentowane informacje dotyczące najważniejszych instytucji biorących udział w całym procesie związanym z zarządzaniem, wdrażaniem i monitorowaniem Programu mają charakter ogólny. Szczegółowa ocena działań systemu instytucjonalnego, zarządzania, akredytacji, komitetu monitorującego, KSOW a także monitoringu i sprawozdawczości PROW 2007-2013 została przedstawiona w rozdziale 7 poświęconym ogólnej ocenie sprawności systemu zarządzania i wdrażania Programu.

2.6 Ogólne informacje dotyczące budżetu

W latach 2007-2013 państwa członkowskie UE otrzymają z EFRROW 96 197,2 mln EUR (w cenach bieżących)³⁷. Z zawartej poniżej tabeli wynika, że Polska jest krajem, który otrzyma w tym okresie najwięcej środków – blisko 13,4 mld EUR (tj. ok. 14% funduszu ogółem). Drugie z kolei Włochy – otrzymają ok. 9,0 mld EUR (9,3%), tj. o ponad 4 mld EUR mniej, a trzecie - Niemcy (ok. 8,9 mld EUR). Na kolejnych miejscach znajdują się: Rumunia i Hiszpania (po ok. 8,1 mld EUR), oraz Francja (ok. 7,6 mld EUR). Po podziale państw członkowskich na stare (UE-15) i nowe (UE-12) okazuje się, że te pierwsze otrzymają 58,6 mld EUR środków unijnych (61% środków ogółem), a drugie 37,6 mld EUR (39%). Wejście w życie przepisów dotyczących modulacji oraz realizacji europejskiego planu naprawy gospodarczej spowodowało, że budżet EFRROW (w porównaniu do rozwiązań z czerwca 2007 roku³⁸) zwiększył się o 7,9 mld EUR, w tym krajów UE-15 o 7,4 mld EUR, zaś nowych krajów członkowskich zaledwie o 0,5 mld EUR.

Tabela 2.6.1 Podział środków EFRROW w latach 2007-2013 między państwa członkowskie (w mln EUR; w cenach bieżących; zobowiązania – commitments)

Państwo	Kwota wsparcia (w mln EUR)	Udział (w proc.)
Austria	4 025,6	4,2
Belgia	487,5	0,5
Bułgaria	2 642,2	2,7
Czechy	2 857,5	3,0
Cypr	164,6	0,2
Dania	577,9	0,6
Estonia	723,7	0,8
Finlandia	2 155,0	2,2
Francja	7 584,5	7,9
Grecja	3 906,2	4,1
Hiszpania	8 053,1	8,4
Holandia	593,2	0,6

³⁷ Decyzja Komisji z dnia 7 lipca 2009 r. ustalająca podział na poszczególne lata według państw członkowskich kwot, o których mowa w art. 69 ust. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, i zmieniająca decyzję Komisji 2006/636/WE (2009/545/WE)

³⁸ Decyzja Komisji 2007/383/WE z dnia 1 czerwca 2007 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

Irlandia	2 494,5	2,6
Litwa	1 765,8	1,8
Luksemburg	95,0	0,1
Łotwa	1 054,4	1,1
Malta	77,7	0,1
Niemcy	8 951,9	9,3
Polska	13 398,9	13,9
Portugalia	4 166,8	4,3
Rumunia	8 124,2	8,4
Słowacja	1 996,9	2,1
Słowenia	916,0	1,0
Szwecja	1 926,1	2,0
Węgry	3 860,1	4,0
Wielka Brytania	4 612,1	4,8
Włochy	8 985,8	9,3
Ogółem	96 197,2	100,0

Źródło: Załącznik II Podział wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich w latach 2007 –2013 do Decyzji Komisji z dnia 7 lipca 2009 r. ustalająca podział na poszczególne lata według państw członkowskich kwot, o których mowa w art. 69 ust. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, i zmieniająca decyzję Komisji 2006/636/WE (2009/545/WE)

W wymiarze finansowym (i nie tylko) polski PROW 2007-2013 jest największym i najbardziej kompleksowym z wdrażanych po przystąpieniu do UE programem pomocowym dla sektora rolno-spożywczego. W porównaniu do PROW 2004-2006 (którego budżet wynosił 3592,4 mln EUR) wartość PROW 2007-2013 jest blisko pięciokrotnie większa. Po uwzględnieniu w tym rachunku środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację programu SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (1192,7 mln EU) łączna wartość pomocy dla Polski w bieżącej perspektywie finansowej jest większa blisko 3 krotnie. Pomoc finansowa udzielana jest rolnikom, przedsiębiorcom, grupom producentów rolnych, samorządom lokalnym, właścicielom lasów, Lokalnym Grupom Działania i przeznaczana jest na budowę nowoczesnego, konkurencyjnego sektora rolno-spożywczego i leśnictwa, prowadzenie działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego, na rozwój kultury i zachowanie tradycji na wsi oraz działania na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców wsi i ich aktywizacji gospodarczej. Pierwotnie³⁹ na realizację Programu zaplanowano kwotę 17 217,8 mln EUR, z czego wkład środków EFRROW to 13 230,0 mln EUR. Najwięcej środków publicznych przeznaczono wówczas na finansowanie działań Osi I (Konkurencyjność) – 42% oraz Osi II (Środowisko) – 32%. Na działania z zakresu finansowania Osi III (Jakość życia) przeznaczono 20% środków, działania Osi IV (Lokalne społeczności) – 5%, zaś na Pomoc Techniczną – 2% dostępnego budżetu ogółem.

W trakcie realizacji Programu w jego budżecie wprowadzono kilkakrotnie zmiany finansowe⁴⁰ (tzw. realokacje). Dotyczyły one zwiększenia budżetu w działaniach: „Renty strukturalne”, „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury...”, „Program rolnośrodowiskowy”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. W ramach zrównoważenia budżetu ograniczone zostały dostępne środki w niektórych innych działaniach. Wprowadzone zmiany w budżecie wynikały także z rozdysponowania dodatkowych środków uzyskanych przez Polskę za sprawą porozumienia w sprawie europejskiego

³⁹ Wg planu finansowego PROW 2007-2013 zatwierdzonego 7 września 2007r.

⁴⁰ Zmiany związane: (1) ze zwiększeniem budżetu działań „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” oraz (2) z dodatkowymi środkami na nowe wyzwania, zostały przyjęte w dniu 24 listopada br. przez Komitet Rozwoju Obszarów Wiejskich przy Komisji Europejskiej. Zmiana 2 została oficjalnie zatwierdzona decyzją Komisji z dnia 17 grudnia 2009 r. nr K(2009) 10435 a zmiana 1 decyzją Komisji z dnia 18 stycznia 2010 r. nr K(2010) 139. Zmiany te są uwzględnione w PROW 2007-2013 z marca 2010.

planu naprawy gospodarczej⁴¹ oraz w wyniku modulacji⁴² (168,89 mln EUR)⁴³. Syntetyczne zestawienie zmian finansowych zrealizowanych w ramach PROW 2007-2013 w latach 2007-2009 zawiera Tabela w załączniku nr Z3. Uaktualniony PROW 2007-2013 oraz rozdysponowanie środków w podziale na Osie priorytetowe przedstawia (Tabela 2.6.2).

Tabela 2.6.2 Uaktualniony plan finansowy PROW 2007-2013 w podziale na osie priorytetowe (w EUR)

Oś	Wkład publiczny w PROW 2007-2013	
	Kwota EFRROW	Wkład publiczny ogółem
Oś I	5 630 649 500	7 486 199 222
Oś II	4 302 801 216	5 377 112 631
Oś III	2 635 527 440	3 500 061 142
Oś IV	630 000 000	787 500 000
Pomoc Techniczna	199 950 000	266 600 000
Razem	13 398 928 156	17 417 472 995

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2007-2013, MRIRW marzec 2010, str. 333

Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków Programu w odniesieniu do poszczególnych jego działań, wykorzystania dostępnego limitu, dynamiki wydatkowania środków publicznych jest przedmiotem pogłębionej analizy przeprowadzonej w rozdziale 4 oraz 6 niniejszego raportu.

2.7 Opis procesu oceny

Zakres tematyczny średniookresowej oceny PROW 2007-2013 został określony zgodnie z Wytycznymi Komisji zawartymi w dokumencie Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny Wytyczne B oraz dokumencie *Guidelines on the mid-term evaluation of the rural development programmes* w Szczegółowym Zakresie Przedmiotu Umowy. Najpoważniejszym wyzwaniem dla wykonujących niniejszą ocenę było przypisanie wskaźników do pytań i celów ewaluacyjnych, a następnie do właściwych metod i technik badawczych. Trudność na tym etapie wynika zarówno ze skali przedsięwzięcia (dotychczas nie było w Polsce prowadzone tak duże i kompleksowe zarazem badanie ewaluacyjne dotyczące obszarów wiejskich), jak i potrzeby zastosowania dużej gamy różnorodnych technik i metod badawczych niezbędnych do ich wyliczenia.

Przypisując wskaźniki odpowiednie do określonego pytania ewaluacyjnego zespół wykonawców kierował się zasadą wykorzystania w pierwszej kolejności wskaźników proponowanych przez Komisję Europejską w dokumencie CMEF oraz z nim powiązanych, a także własnymi doświadczeniami. Ponadto zespół wykonawców zwrócił szczególną uwagę na to, aby źródła danych będące podstawą odpowiedzi na pytania ewaluacyjne miały charakter danych pierwotnych, w jak najszerszym zakresie pochodzących z danych monitoringu ARiMR czy też statystyk GUS, FADN, GIOŚ, OTOP EUROSTAT oraz innych instytucji zajmujących się badaniem czy monitoringiem zmian zachodzących w rolnictwie, gospodarce żywnościowej, obszarach wiejskich i środowisku naturalnym. Gama zastosowanych przez Wykonawcę technik badawczych jest bardzo szeroka. Obejmują one (poza wskazanymi wyżej) także m.in.: indywidualne wywiady pogłębione (IDI),

⁴¹ Decyzja Komisji 2009/545/WE z dnia 7 lipca 2009 roku

⁴² Decyzja Komisji 2009/444/we z dnia 10 czerwca 2009 roku

⁴³ Przeznaczono je na: „Modernizację gospodarstw rolnych” – 62,2 mln EUR, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” – 33,8 mln EUR, „Program rolnośrodowiskowy” – 10 mln EUR oraz „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” – 62,9 mln EUR.

badania ilościowe CAWI, badania ilościowe PAPI i CATI, studia przypadków na poziomie projektów, gmin i LGD, analizy dokumentów, sprawozdań, rynków a także techniki modelowania makroekonomicznego. Dla Wykonawcy oceny średniookresowej (jak również i dla Zamawiającego) ważne było zastosowanie wskaźników, które są w sposób bezpośredni lub pośredni związane z pytaniami i celami ewaluacyjnymi oraz aby mogły być one porównywalne również z innymi krajami UE.

Już na etapie przygotowywania niniejszego badania było jasne, że uzyskane w jego trakcie oceny nie będą ocenami pełnymi. Wynika to zarówno ze stanu zaawansowania realizacji niektórych działań oraz tego że, proces realizacji niektórych działań (szczególnie o charakterze inwestycyjnym) jest rozłożony w czasie, a ich wymierne efekty ekonomiczne dla beneficjentów pojawiają się dopiero za jakiś czas. Ta sama sytuacja dotyczy działań mających swoje oddziaływanie na jakość życia czy środowisko. Efekty w tych obszarach mogą pojawić się czasami dopiero za kilka lat i ich zbadanie w chwili obecnej, pomimo zastosowania wszelkich dostępnych zespołowi wykonawców metod badawczych, może nie być możliwe.

Niniejsza ocena, zgodnie z zapisami SZPU i przyjętą metodą została podzielona na cztery spójne i logicznie powiązane ze sobą moduły badawcze do których, zgodnie z przyjętą zasadą triangulacji, zastosowano szereg wzajemnie się uzupełniających metod analizy:

- Moduł badawczy A – odnoszący się do ponownej weryfikacji trafności strategii Programu. W ramach tego modułu zostanie udzielona odpowiedź na pytanie, czy analiza sytuacji sektora (problemy, analiza SWOT) zawarta w PROW 2007-2013 jest nadal aktualna. Jeśli nie - co uległo zmianie i czy w związku ze zmianami strategia określona w Programie jest trafna? Moduł A badania odwołuje się do kryterium ewaluacyjnego, jakim jest trafność.
- Moduł badawczy B – odnoszący się do postępu wdrażania poszczególnych działań oraz całości Programu. W ramach tego modułu zostaną udzielone odpowiedzi na pytania ewaluacyjne: jak przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne wpływają na realizację poszczególnych działań Programu; czy sposób zdefiniowania beneficjentów, zakresu lub warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu, sposobu wyboru, założeń budżetowych w ramach poszczególnych działań Programu jest spójny z założonymi celami; czy poziomy kontraktowania i wydatkowania środków są zadowolające na obecnym etapie wdrażania Programu. Moduł B badania odwołuje się do kryterium ewaluacyjnego, jakim jest efektywność oraz trafność.
- Moduł badawczy C – dotyczący oceny skuteczności Programu. W trakcie badania zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dotyczące: poziomu osiągnięcia na koniec 2009 r. wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu, szans osiągnięcia założonych na koniec 2015 r. wartości docelowych, wpływu osiągniętych wskaźników na realizację celów Programu, strategii krajowej i strategii Wspólnotowych w obszarach: potencjał ludzki w sektorze rolnym, konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, tereny wiejskie i środowisko naturalne, różnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej oraz jakości życia na obszarach wiejskich. Moduł C badania odwołuje się do kryterium ewaluacyjnego, jakim jest skuteczność. Zostały także udzielone odpowiedzi na pytania szczegółowe dla każdego działania Programu.
- Moduł badawczy D – dotyczący oceny spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości. W trakcie badania odpowiedziano na pytania dotyczące: poziomu i szans osiągnięcia wartości docelowych wskaźników oddziaływania w roku 2009 i 2015, realizacji priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków

wzrostu, promowania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, osiągnięcia celów polityki spójności gospodarczej i społecznej, uniknięcia efektu deadweight lub przesunięcia, efektów mnożnikowych wywołanych przez Program oraz trwałości oddziaływania. Moduł D badania odwołuje się do kryteriów ewaluacyjnych, jakim są oddziaływanie / użyteczność i trwałość.

Niniejsza ocena prowadzona jest w trzech etapach. Etap pierwszy dotyczył przygotowania Raportu Metodologicznego. Wyjaśnił on organizację procesu ewaluacji, opisywał wymagania postawione zespołowi oceniającemu, w tym opis pytań i celów ewaluacyjnych. Ważną częścią Raportu Metodologicznego był opis zastosowanych do oceny metod i narzędzi badawczych.

Etap drugi to Raport Częstkowy, którego głównym zadaniem jest wykonanie analiz w ramach opisanych wyżej modułów A i B.

Trzeci etap to Raport Końcowy, który zawiera, oprócz wyników przedstawionych w Raporcie Częstkowym, analizę wszystkich pytań szczegółowych i przekrojowych zgodnie z SZPU oraz CMEF wraz z analizami zawartymi w opisanych wyżej modułach C i D.

2.8 Opis poprzednich ocen istotnych dla Programu

Spośród dotychczas przeprowadzonych ocen istotne znaczenie dla programowania, wdrażania i realizacji PROW 2007-2013 miały m.in.:

- ocena ex-ante projektu Krajowego Planu Strategicznego oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013,
- ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych dotyczących PROW 2007-2013,
- raport z analizy wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania określonych dla Osi II PROW 2007-2013 oraz wybranych pytań oceniających zawartych w podręczniku wspólnych ram monitorowania i oceny – Wytyczne (CMEF) wraz z określeniem źródeł i dostępności danych,
- analiza prawna przepisów obowiązujących w ramach wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013, procedur podmiotów wdrażających i agencji płatniczej oraz innych dokumentów, w zakresie warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy,
- prognoza oddziaływania na środowisko projektu Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013,
- a także Ocena ex-post PROW 2004-2006.

Wnioski płynące z tych analiz i ocen (przynajmniej tych bezpośrednio odnoszących się do Programu) miały bezpośredni wpływ na jego dalszy kształt i realizację. Niektóre ze sformułowanych wówczas wniosków końcowych i rekomendacji znalazły swoje odzwierciedlenie w realizowanym PROW 2007-2013. Rozważania na ten temat będą przedmiotem ogólnych analiz w różnych częściach niniejszej oceny, min. w rozdziale 4 odnoszącym się do weryfikacji i aktualizacji analizy sytuacji sektora pod względem mocnych i słabych stron oraz trafności przyjętych strategii, w rozdziale 6 w odniesieniu do wybranych działań, czy w rozdziale 7 odnoszącym się do ogólnej oceny sprawności systemu zarządzania i wdrażania.

3 Podejście metodologiczne

Podział zakresu badania na cztery moduły tematyczne pociąga za sobą konieczność dostosowania podejścia metodycznego do każdego z nich.

Poniżej przedstawiono podejście metodyczne dla poszczególnych modułów badania.

Metodyka przeprowadzenia badania w odniesieniu do modułu A

Moduł A badania został zrealizowany w czterech krokach:

1. Diagnoza sytuacji w sektorze rolnictwa, obszarów wiejskich, środowiska na obszarach wiejskich,
2. Analiza wyników analizy SWOT PROW 2007-2013,
3. Weryfikacja analizy SWOT w kontekście aktualnej sytuacji w sektorze (ocena aktualności analizy SWOT, odpowiedzenie na pytania:
 - o Czy diagnoza sektora i wynikająca z niej analiza SWOT jest nadal aktualna?
 - o Które z wniosków w strategii (w tym analizie SWOT) uległy zmianom i co na to wskazuje?
 - o Czy można wskazać nowe mocne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia, których nie uwzględniła dotychczasowa analiza SWOT?
4. Analiza trafności przyjętej strategii PROW 2007-2013 i proponowane w niej zmiany, w tym ocena:
 - o Aktualności celów, Osi i działań 2007-2013
 - o Spójności zewnętrznej PROW 2007-2013 (odpowiedź na pytanie, jak w świetle zaktualizowanego SWOT można ocenić spójność zewnętrzną PROW (z innymi programami, strategiami, dokumentami planistycznymi UE i Polski)
 - o Spójności wewnętrznej PROW 2007-2013 (odpowiedź na pytanie, jak w świetle zaktualizowanego SWOT można ocenić spójność wewnętrzną PROW w sensie podziału środków między osie i działania i ich wkładu w osiągnięcie celów)

Ad.1. Do **diagnozy sytuacji w sektorze rolnictwa** wykorzystano między innymi następujące metody badawcze:

- Dane statystyczne, analiza danych ogólnodostępnych GUS,
- Opracowania branżowe,
- Panele ekspertów.

Ad.2. Analiza wyników analizy SWOT PROW 2007-2013 wymagała następujących metod badawczych:

- Analiza ekspercka dokumentów (PROW 2007-2013).

Ad.3. Weryfikacja analizy SWOT w kontekście aktualnej sytuacji w sektorze oparta była o wyniki poprzednich czynności badawczych. Wykorzystano także takie źródła danych kontekstowych, jak:

- Wyniki ewaluacji ex-ante PROW 2007 – 2013,
- Wyniki ex-post PROW 2004-2006.

Wyniki prac analitycznych zostały przedstawione i przedyskutowane podczas:

- Zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI) z ekspertami sektorowymi⁴⁴,

podczas którego dokonano ponownej:

- Analizy SWOT w kontekście celów i priorytetów PROW 2007-2013.

Dodatkowo wykorzystano także dane pochodzące z takich źródeł, jak:

- Modelowanie optymalizacyjne,
- Panele ekspertów,
- Analiza danych FADN.

Ad.4. Podczas spotkania ekspertów branżowych przeprowadzono także **analizę trafności przyjętej strategii PROW 2007-2013** oraz przedyskutowano propozycję zmian, które zdaniem ekspertów, powinny zostać wprowadzone do Programu.

Metodyka przeprowadzenia badania w odniesieniu do modułu B

Moduł B dotyczy następujących obszarów analitycznych:

1. Założenia programowe,
2. Stan kontraktowania i wydatkowania środków z uwzględnieniem zróżnicowania wojewódzkiego,
3. Charakterystyka realizowanych operacji, beneficjentów i ich rozkładu przestrzennego,
4. Rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i proceduralne.

Ad.1. Założenia programowe, tj. warunki udzielania pomocy w poszczególnych działaniach Programu badano poprzez analizę założeń programowych (m.in.: sposób zdefiniowania

⁴⁴ W zogniskowanym wywiadzie grupowym wzięło udział 25 osób, w tym przedstawiciel Zamawiającego.

beneficjenta/grupy docelowej, zakresu lub warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu, sposobu wyboru operacji, założeń budżetowych - wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa). Analizując założenia programowe wzięto również pod uwagę zmiany Programu - zmiany wprowadzone oraz planowane.

Podstawowym źródłem informacji były dokumenty – dokumenty programowe, przepisy prawa obowiązujące w systemie wdrażania PROW 2007-2013. Pełna lista dokumentów stanowi załącznik Z7 do niniejszego Raportu Końcowego.

Uzupełniającym źródłem informacji były wywiady pogłębione z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej, ARIMR oraz podmiotów wdrażających (Oddziały Regionalne ARIMR, Samorządy województw, FAPA, ARR), a także wyniki badań ilościowych przeprowadzonych wśród beneficjentów działań, przedstawicieli podmiotów wdrażających oraz doradców rolniczych, leśnych i rolno-środowiskowych. Użytecznych informacji przyniosły również Panele ekspertów, organizowane pod koniec procesu badawczego.

Analiza pozyskanych informacji umożliwiła udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze, czy sposób zdefiniowania beneficjenta/grupy docelowej, zakresu lub warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu, sposobu wyboru operacji, założeń budżetowych (wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa) w ramach poszczególnych działań Programu jest spójny z założonymi celami.

Ad.2. Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków z uwzględnieniem zróżnicowania wojewódzkiego, wymagała przede wszystkim wykorzystania danych monitoringowych i sprawozdawczych. Wykorzystano informacje o alokacjach w poszczególnych działaniach w podziale na województwa i/lub na lata oraz dane dotyczące liczby złożonych wniosków, podpisanych umów/decyzji i zrealizowanych płatności, a także ich wartości.

Dane niezbędne do tych analiz zostały przekazane Wykonawcy przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Dodatkowe informacje o adekwatności wysokości budżetów do potrzeb w poszczególnych województwach pochodziły z badania ilościowego przeprowadzonego wśród podmiotów wdrażających.

Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w połączeniu z oceną ekspercką, prowadziła do wypracowania odpowiedzi na pytania badawcze, czy poziomy kontraktowania i wydatkowania środków są zadowalające na obecnym etapie wdrażania Programu, tj. gwarantują wykorzystanie wszystkich środków oraz zapewnienie możliwości realizacji Programu w latach następnych oraz czy założenia budżetowe (wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa) w ramach poszczególnych działań Programu są spójne z założonymi celami. Wypracowane zostały rekomendacje, tj. zalecenia, jakie kroki powinny zostać podjęte, aby zwiększyć poziom kontraktowania i wydatkowania, jeśli nie jest zadowalający.

Ad.3. Podstawowym źródłem informacji do opracowania **charakterystyki realizowanych operacji w poszczególnych działaniach, beneficjentów i ich rozkładu przestrzennego** były przede wszystkim dane monitoringowe i sprawozdawcze. Analiza tych danych w połączeniu z oceną ekspercką, pozwoliła na udzielenie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, czy sposób zdefiniowania beneficjenta/grupy docelowej jest spójny z założonymi celami; czy charakter grupy docelowej wynikający z analiz złożonych wniosków i zrealizowanych projektów jest zgodny z założeniami, czy realizowane są założenia. Wypracowano rekomendacje, jakie kroki powinny zostać podjęte, aby

były realizowane takie operacje przez daną grupę beneficjentów, które są spójne z celami, jeśli poziom spójności nie jest zadowalający.

Ad.4. Analiza instytucjonalna pod kątem trafności i efektywności rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych opierała się w głównej mierze o indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w realizację PROW 2007 – 2013⁴⁵.

Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z przedstawicielami:

- o Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań oraz za kwestie przekrojowe, tj. programowania i procedur),
- o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań oraz za kwestie przekrojowe, np. finansowanie i tworzenie procedur),
- o Fundacji Programów Pomocy Dla Rolnictwa FAPA (jako instytucji odpowiedzialnej za realizację działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”),
- o Agencji Rynku Rolnego (jako instytucji odpowiedzialnej za realizację działania 133 „Działania informacyjne i promocyjne”),
- o Samorządów Województw (realizujących zadania podmiotu wdrażającego wybrane działania delegowane Osi I, III i IV).

Punktem wyjścia do przeprowadzenia tych wywiadów była analiza dokumentów (dokumentów programowych, analiza zadań instytucji zaangażowanych w realizację działań, kwestie proceduralne i wytyczne obowiązujące w systemie wdrażania PROW 2007-2013, analiza aktów prawnych). Uzupełniającymi źródłami informacji były wyniki badań ilościowych przeprowadzonych wśród podmiotów wdrażających, które zostały poproszone o wskazanie najczęściej pojawiających się problemów we wdrażaniu działań, a także wyniki przeprowadzonych studiów przypadku na poziomie gminy oraz Lokalnych Grup Działania (LGD).

Analizie, a następnie ocenie eksperckiej poddano między innymi zmiany w rozwiązaniach instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych wprowadzane od początku funkcjonowania Programu w poszczególnych działaniach. Prace te prowadziły do odpowiedzi na pytania, czy sposób wyboru operacji (przyjęte kryteria dostępu) sprawia, że są realizowane założenia i cele; zakres i warunki udzielania pomocy oraz sposoby wyboru operacji sprawiają, że rzeczywiście realizowane są projekty właściwe, spójne z celami. Wypracowano także rekomendacje, jakie kroki powinny być podjęte, jak powinny być modyfikowane procedury, kryteria dostępu, kryteria oceny wniosków, aby działanie było sprawniej realizowane, aby były wybierane dobre projekty, szybciej przebiegała ocena wniosków, etc.

⁴⁵ Tematyka poruszana podczas indywidualnych wywiadów obejmowała także wszystkie pozostałe obszary modułu B.

Metodyka przeprowadzenia badania w odniesieniu do modułu C

Moduł C dotyczy następujących obszarów analitycznych:

1. Poziomu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu oraz perspektywy, czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników produktu i rezultatu mają szanse być osiągnięte,
2. Stopnia, w jakim osiągnięte produkty i rezultaty przyczyniają/ przyczynią się do realizacji celów Programu, strategii krajowej i strategii Wspólnotowych (poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym, poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, zachowania terenów wiejskich i poprawy środowiska naturalnego, większego zróżnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej, poprawy jakości życia na obszarach wiejskich).

W ramach modułu C zostały opracowane odpowiedzi na pytania szczegółowe dla każdego działania Programu. W module C dokonana została ocena zgodności efektów realizacji poszczególnych działań Programu z przyjętymi celami, analiza trafności i efektywności przyjętych rozwiązań programowych, proceduralnych i organizacyjnych, a także ocena skuteczności działań, w tym analizy wskaźników produktu i rezultatu w kontekście zapisów programowych.

Do opracowania odpowiedzi na pytania badawcze z modułu C wykorzystane zostały dane pochodzące ze wszystkich dostępnych źródeł:

- Dane zastane (w tym pochodzące z systemu monitoringu, ogólnodostępne dane statystyczne, dane własne IERIGŻ-PIB oraz IUNG-PIB, dane FADN, GIOŚ, OTOP, raporty IJHARS) – dla wszystkich działań oraz kwestii przekrojowych,
- Indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w realizację PROW 2007 – 2013 (MRiRW, ARiMR, SW, FAPA, ARR) – dla wszystkich działań oraz kwestii przekrojowych,
- Badanie ilościowe wśród podmiotów wdrażających oraz doradców rolnych, leśnych i rolno środowiskowych – dla wszystkich działań oraz kwestii przekrojowych,
- Badanie ilościowe wśród beneficjentów działań 112, 113, 121, 123, 142, 211, 221/223, 214, 311 oraz LGD; w ankietach zadano również bloki pytań dotyczących działań 114 oraz 132, a także pytania, których wyniki były użyteczne przy analizach dotyczących pozostałych działań,
- Badanie ilościowe wśród beneficjentów działań dotyczące danych pozwalających na oszacowanie wartości bieżących (stan na koniec 2009 r.) oraz przeszacowanie wartości docelowych wskaźnika Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach/ przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy (dla Działań: 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, 113 „Renty strukturalne”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, 311 „Różnicowanie działalności rolniczej”),
- Analiza ekspercka, w tym panele ekspertów – dla wszystkich działań oraz kwestii przekrojowych (zorganizowano 4 panele ekspertów dotyczące każdej z 4 osi Programu),
- Studium przypadku na poziomie projektu (działanie 133);
- Studia przypadków na poziomie gminy (w ramach działania 321 oraz 313/322/323; ale poruszające również kwestie przekrojowe dotyczące funkcjonowania PROW na terenach wiejskich),
- Studia przypadków na poziomie LGD (w ramach osi IV; uzupełnione o wywiady pogłębione w Samorządach województw),

- Badanie ilościowe z członkami LGD (w ramach gromadzenia danych dla Osi IV),
- Dane pozyskane dzięki zastosowaniu modelu IUNG (w odniesieniu do pytań dot. kwestii środowiskowych),
- Dane wynikające z zastosowania modelu optymalizacyjnego (modelowanie wykorzystane zostanie w celu zbadania w jakim stopniu aktualna alokacja jest trafna z punktu widzenia każdego z priorytetów PROW 2007-2013 z osobna),
- Wykorzystanie przestrzennej bazy danych o pokryciu terenu CORINE 2000 i bazy o obszarach chronionych NATURA 2000.

Metodyka przeprowadzenia badania w odniesieniu do modułu D

Moduł D dotyczy następujących obszarów analitycznych:

1. Poziomu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników oddziaływania oraz perspektywy, czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników oddziaływania mają szanse być osiągnięte,
2. Stopnia, w jakim Program przyczynia się do realizacji priorytetów wspólnotowych w stosunku do odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu,
3. Stopnia, w jakim Program przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich,
4. Stopnia, w jakim Program przyczynia się do osiągnięcia celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej,
5. Stopnia, w jakim Program ma szanse uniknąć efektu *deadweight* (tzw. biegu jałowego) lub przesunięcia,
6. Efektów mnożnikowych, jakie wywołuje Program,
7. Spodziewanej trwałości produktów i rezultatów, a w konsekwencji oddziaływania Programu.

W ramach modułu D udzielono odpowiedzi na pytania horyzontalne, które odnoszą się do globalnego oddziaływania Programu.

Przy realizacji modułu D wykorzystano te same jak dla modułu C metody gromadzenia danych pierwotnych. Analizy i oceny dokonane zostały z wykorzystaniem modelowania makroekonomicznego oraz analiz eksperckich, w tym panelu ekspertów, który zorganizowany na sam koniec procesu badawczego, dotyczył kwestii przekrojowych.

Szczegółowy opis metodologii, w tym opis procesu zbierania danych, pojawiających się trudności realizacyjnych, doboru i liczebności prób badawczych, znajduje się w **załączniku nr Z8**.

4 Weryfikacja i aktualizacja analizy sytuacji sektora pod względem mocnych i słabych stron oraz trafności przyjętej strategii (MODUŁ A)

4.1 Aktualność problemów sektora w świetle warunków ogólnych - diagnoza

Nasze uwagi odnoszące się do aktualizacji diagnozy zawarto w czterech kolejnych podrozdziałach tworzących opis obecnej sytuacji w nawiązaniu do diagnozy stanowiącej podstawę formułowania Programu. Poruszono kwestie makroekonomiczne, konkurencyjności sektora, środowiskowe i społeczne. Efektem końcowym jest uaktualniona analiza SWOT sektora rolnego i obszarów wiejskich.

4.1.1 Czynniki makroekonomiczne

Można przyjąć, że podstawą dla formułowania celów PROW 2007-2013 była między innymi sytuacja gospodarcza w kraju w latach 2004-2006. Przy czym głównie opierano się na wynikach gospodarczych w pierwszych dwóch latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W pierwszych trzech latach po wejściu do Unii Europejskiej, po dekonjunkturze w roku 2002, warunki makroekonomiczne były korzystne dla polskiej gospodarki. Przynależność Polski do Unii Europejskiej istotnie zmieniała warunki działania rolnictwa, przemysłu spożywczego oraz całego otoczenia rynkowego polskiego sektora żywnościowego. Zmiany te wynikały głównie z objęcia polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną, która poprzez system płatności bezpośrednich zapewnia duży wzrost dochodów rolników i poprawę warunków życia tej grupy ludności oraz tworzy zespół instrumentów regulacji rynków rolnych, wspierających działanie rynkowych mechanizmów regulacji. Wzajemne pełne otwarcie rynków zwiększyło możliwości zbytu i stworzyło konieczność konkurowania bez istotnych ograniczeń czy też ochrony krajowej produkcji. Wejście do UE zapewniło także polskim przedsiębiorstwom dostęp do środków finansowych w ramach programów przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych, które pozwoliły na przyspieszenie procesów modernizacji gospodarstw i przedsiębiorstw oraz ich dostosowanie do nowych uwarunkowań rynkowych, jak również na poprawę konkurencyjności oraz bezpieczeństwa polskiej żywności.

W roku 2005 średnioroczne tempo zmian PKB wyniosło 3,6%, średnioroczna inflacja 2,1% zaś wynagrodzenia realne wzrosły o 4%. Popyt krajowy w tym czasie wzrósł o 2,5%. Największym problemem gospodarki w momencie formułowania celów Programu było wysokie bezrobocie. W latach 2004 i 2005 wynosiło ono odpowiednio 19,0 i 17,7%.

Kolejne lata członkostwa (2006-2007) charakteryzowały się dalszą poprawą warunków funkcjonowania gospodarki. Jej wynikiem był przekraczający 6% wzrost PKB rocznie, dalszy wzrost przeciętnych wynagrodzeń realnych oraz zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych do 1,9% poziomu PKB w roku 2007. Dzięki dobrej koniunkturze krajowej i zagranicznej poziom bezrobocia obniżył się z 19% w roku 2004 do 7,1% w roku 2008. Co najważniejsze w podobnych porównaniach nastąpił spadek bezrobocia trwałego (13 miesięcy i więcej).

Począwszy od roku 2008 w gospodarce krajowej widoczne są oznaki spowolnienia gospodarczego będące efektem kryzysu globalnego. W roku 2009 PKB wzrósł jedynie 1,8% w stosunku do roku poprzedniego. W tym czasie w większości krajów Wspólnoty notowano ujemną dynamikę zmian wskaźnika PKB. Zatem w tym kontekście należy uznać za relatywnie korzystną sytuację

ekonomiczną Polski na tle innych krajów w Europie i na świecie. Dużą zasługę przypisuje się dodatniemu bilansowi transferów z UE. Czynnikiem łagodzącym negatywne skutki kryzysu światowego dla gospodarki krajowej było również osłabienie polskiej waluty do poziomu obserwowanego w roku 2004.

Generalnie, od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej obserwuje się znaczne wahania kursów walutowych (tabela 4.1.1). Ich efektem są zmiany sytuacji dochodowej rolników i finansowej przemysłu spożywczego. Z uwagi na wahania kursów walutowych zmianom ulega poziom cen krajowych oraz poziom transferów na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich.

Tabela 4.1.1 Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Polski w latach 2004-2009

Nazwa wskaźnika	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	5,30	3,60	6,20	6,80	5,00	1,80
Średnia roczna inflacja (%)	3,50	2,10	1,00	2,50	4,20	3,50
Deficyt / nadwyżka sektora finansów publicznych (w % PKB)	-5,70	-4,10	-3,60	-1,90	-3,70	-7,10
Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (%) - sektor I	18,00	17,40	15,80	14,70	14,00	13,30
Stopa bezrobocia (%)	19,00	17,70	13,80	9,60	7,10	8,20
Średni kurs EUR (zł)	4,53	4,03	3,90	3,78	3,52	4,33
Dynamika roczna zmian przeciętnych mies. wynagrodzeń realnych brutto	100,7	101,8	104,0	105,5	105,9	102,1
Dynamika roczna zmian popytu krajowego	106,2	102,5	107,3	108,7	105,5	99,1

Źródło: GUS, NBP.

W roku 2009 na rynku pracy pojawiły się negatywne skutki pogorszenia się koniunktury. Widocznym efektem jest odwrócenie spadkowej tendencji stopy bezrobocia. W roku 2009 wskaźnik ten osiągnął średni poziom 8,2%. O problemie świadczy dynamika jaką można obserwować na początku roku 2010. W końcu I kwartału roku 2010 stopa bezrobocia rejestrowanego wg GUS osiągnęła bowiem poziom 12,9%.

Kolejnym efektem globalnego kryzysu gospodarczego jest wzrost deficytu finansów publicznych do poziomu 7,1% PKB w roku 2010. Równocześnie dług publiczny przekroczył poziom 50% poziomu PKB. Jeszcze poważniejsze problemy w tym zakresie występują w innych krajach Unii Europejskiej. Wyrazem tego jest, wg Eurostat, relacja długu publicznego do PKB na poziomie 73,6% PKB w całej UE. Czynnikiem ten może mieć poważne konsekwencje jeżeli chodzi o prowadzenie polityki ekonomicznej Wspólnoty. Wiązać się to może, albo z obniżaniem wydatków publicznych, albo z podwyższaniem podatków. Obydwa elementy prowadzą do czasowego obniżenia siły nabywczej konsumentów, a w efekcie mogą wpływać na popyt na dobra konsumpcyjne, w tym żywność.

Znaczenie rolnictwa w kreowaniu wzrostu gospodarczego jest coraz mniejsze. Wg danych opracowanych na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju udział zatrudnionych w I sektorze (rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie i rybołówstwie) w latach 2005-2009 obniżył się z 17,4 do 13,3%. Udział tego sektora w tworzeniu Wartości Dodanej Brutto w 2009 roku wyniósł 3,6%, przy 8,0% w roku 2000 i 4,5% w roku 2005. Zatem widoczny jest spadek znaczenia rolnictwa, który, jak można przypuszczać na podstawie znacznie niższych wartości tego wskaźnika w krajach UE-15, będzie kontynuowany w kolejnych latach. Większe znaczenie niż rolnictwo w gospodarce odgrywa kolejne ogniwo łańcucha żywnościowego jakim jest przemysł spożywczy. Produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych w roku 2009 stanowiła 18,4% wartości produkcji

sprzedanej przemysłu. Eksport towarów rolno-żywnościowych (wg nomenklatury SITC) wyniósł 10,9% eksportu ogółem (w roku 2000 wskaźnik ten wyniósł 7,9%).

Podsumowując można uznać, że w analizowanym okresie następowały zmiany uwarunkowań ogólnogospodarczych. Były one przede wszystkim wynikiem zmian o charakterze koniunkturalnym, w których to zmianach istotną rolę odgrywało powiązanie polskiej gospodarki z rynkiem europejskim i światowym. Czynnikiem niwelującym negatywne skutki kryzysu światowego jest członkostwo Polski w strukturach unijnych.

Zmiany sytuacji makroekonomicznej wpływające na rozwój obszarów wiejskich:

- Sytuacja na rynku pracy, mimo negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego, jest lepsza niż w momencie formułowania strategii Programu;
- Pogorszenie sytuacji budżetu Państwa i finansów publicznych, co może mieć głębsze przełożenia na kształt polityki ekonomicznej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w przyszłości;
- Duże wahania kursów walutowych w całym okresie trwania Programu zmieniające sytuację finansową i dochodową uczestników rynku oraz utrudniające planowanie budżetu PROW 2007-2013;
- Pogorszenie sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej w wyniku kryzysu finansowego. Może to osłabiać tempo odpływu ludności rolniczej do działań pozarolniczych, a w dalszej konsekwencji zahamować poprawę efektywności sektora rolnego. Zatem nie sprzyja to zmianom strukturalnym. Konsekwencją kryzysu może być również obniżenie popytu eksportowego na polskie produkty rolno-żywnościowe.

4.1.2 Uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa

Potencjał rolnictwa polskiego wyznaczany jest przez zasoby czynników produkcji: zasoby ludzkie, ziemię i zaangażowany kapitał. Czynniki te decydują o silnych i słabych stronach sektora i decydują o jego konkurencyjności na tle innych działów gospodarki oraz konkurencyjności w stosunku do innych krajów.

Całkowita powierzchnia **użytków rolnych** w Polsce w roku 2009 wyniosła 16120 tys. ha, przy 15905 tys. ha w roku 2005. Efektem integracji z UE i objęciem rolnictwa polskiego WPR było zahamowanie trendu spadkowego powierzchni użytków rolnych. Potwierdzają to statystyki dotyczące powierzchni zasiewów, których wielkość w roku 2000 wyniosła 12408 tys. ha, w roku 2005 – 11193 tys. ha zaś w roku 2009 – 11615 tys. ha [GUS]. Użytki rolne zajmują 51,55% całkowitej powierzchni kraju, co plasuje Polskę na 6 miejscu w UE pod względem udziału UR w powierzchni kraju. Fakt ten decyduje o dużym potencjale produkcyjnym naszego rolnictwa. Grunty orne w Polsce stanowią 38,74% całkowitej powierzchni kraju zaś użytki zielone zajmują 10,17% jego powierzchni. Uprawy wieloletnie zajmują 1,20% powierzchni kraju, natomiast odłogi i ugory 1,41%.

Udział użytków rolnych w poszczególnych województwach jest zróżnicowany co wynika głównie z warunków klimatyczno-glebowych oraz zaszczości historycznych. Do województw o typowo rolniczym charakterze, o udziale UR wynoszącym ponad 55% całkowitej powierzchni, należą: podlaskie, mazowieckie, lubelskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie i opolskie. Najmniejszy odsetek UR występuje w województwie lubuskim i śląskim. Zróżnicowanie naturalnego potencjału

produkcyjnego w skali kraju wynika z przestrzennej zmienności ukształtowania terenu, pokrywy glebowej oraz opadów i temperatury.

Istnieje szereg ograniczeń natury jakościowej powodujących, że zasoby ziemi nie zawsze mogą być wykorzystywane w optymalny sposób. Do głównych z nich należą: duży udział gleb słabych i zakwaszonych, niewielkie opady oraz krótki okres wegetacyjny. Cechy te stanowią obiektywne bariery rozwoju rolnictwa. Ich wyrazem jest ponad 55% udział obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w użytkach rolnych. Podobnie jak jakość gleb, warunki klimatyczne określone w oparciu o takie parametry jak ilość opadów atmosferycznych i długość okresu wegetacyjnego są wyraźnie gorsze niż w większości krajów UE. Efektem tego są niższe plony oraz znaczne ryzyko produkcyjne związane z suszą. Są to czynniki, które zasadniczo nie uległy zmianom w okresie od początku wdrażania Programu.

W 2009 r. w Polsce było 1765,9 tys. gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, które gospodarowały na 14453 tys. ha użytków rolnych. Stopniowo zwiększa się średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jedno gospodarstwo. W omawianym roku wynosiła 8,0 ha wobec 7,6 ha w 2005 r. i 7,0 ha w roku 2000. Porównanie to pokazuje, że proces **przekształceń struktury obszarowej** dokonuje się - aczkolwiek jest bardzo powolny. Powyższe informacje stanowią pewne uproszczenie w obliczu znacznego zróżnicowania regionalnego gospodarstw indywidualnych. Gospodarstwa duże występują częściej i zajmują większy odsetek użytków rolnych w północnej i zachodniej Polsce niż w regionach wschodnich i południowych. W województwach podkarpackim i małopolskim średnia powierzchnia gospodarstwa nie przekracza 4 ha. Z kolei najwyższą średnią powierzchnią gospodarstw (18 ha i więcej) charakteryzują się województwa: warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Stąd można sądzić, że istnieją inne problemy dla polityki rolnej wiążące się z regionalnym położeniem.

Szersze ujęcie problematyki struktury gospodarstw rolnych ogółem i kierunków jej zmian przedstawiono w tabeli 4.1.2. W strukturze gospodarstw rolnych w kraju liczebnie dominują gospodarstwa małe, blisko 70% gospodarstw nie przekracza 5 ha UR. Widoczne zmiany w czasie polegają na umocnieniu pozycji gospodarstw najsilniejszych, nastawionych na specjalizację, „kosztem” grupy gospodarstw o powierzchni 5-20 ha. Gospodarstwa największe (powyżej 20 ha) użytkują blisko 45% użytków rolnych. Od 2005 roku zmalał udział gospodarstw do 1 ha UR zaś zwiększył się udział gospodarstw o powierzchni 1-5 ha.

Tabela 4.1.2 Gospodarstwa rolne według użytków rolnych w odsetkach

Lata	0–1 ha	1–5 ha	5–10 ha	10–20 ha	20–50 ha	>50 ha
1996	33,3	36,9	17,0	10,0	2,4	0,4
2000	34,0	37,2	15,7	9,4	3,2	0,5
2005	34,6	37,8	14,2	8,9	3,7	0,8
2006	30,3	39,6	16,0	9,5	3,7	0,9
2007	29,9	40,2	15,5	9,5	4,0	0,9
2008	29,5	40,2	16,1	9,4	3,8	1,0

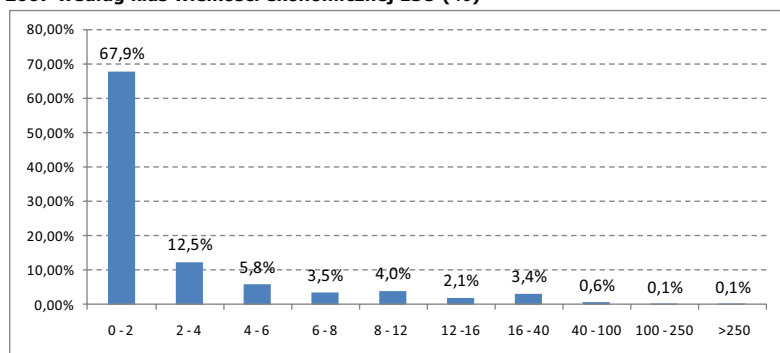
Źródło: na podstawie danych GUS.

Analizując perspektywy produkcji rolniczej należy mieć świadomość, że tylko niewielka liczba gospodarstw ma rzeczywiste możliwości samodzielnego funkcjonowania na rynku. Obecnie według badań [Józwiak 2010] żywotne ekonomicznie są gospodarstwa o klasie ekonomicznej powyżej 16

ESU. Dopiero w takich gospodarstwach wynagrodzenie za pracę sięga takiego poziomu jak w gospodarce pozarolniczej. Takich gospodarstw w roku 2007 było 99,03 tys. co stanowiło 4,14% ogółu. Grupa ta w latach 2005-2007 powiększyła się o 10,64%, gdyż w roku 2005 było ich 89,50 tys. Pozostałe gospodarstwa muszą uzupełniać swoje dochody z dodatkowych źródeł. Należy mieć na uwadze, że procesy koncentracji na świecie są szybkie i za kilka/kilkanaście lat ten próg ulegnie znacznemu zwiększeniu.

Jedną z przeszkód w prowadzeniu działalności rolniczej i procesach koncentracji jest utrzymujące się **rozdrobnienie działek** w ramach poszczególnych gospodarstw rolnych. Dotyczy to szczególnie regionów, gdzie dominują małe gospodarstwa. Wymaga to prowadzenia polityki zmierzającej do scalania gruntów. Scalenie gruntów sprzyjałoby również obniżeniu kosztów i poprawie efektywności gospodarowania.

Rys. 4.1.1 Struktura gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą w roku 2007 według klas wielkości ekonomicznej ESU (%)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

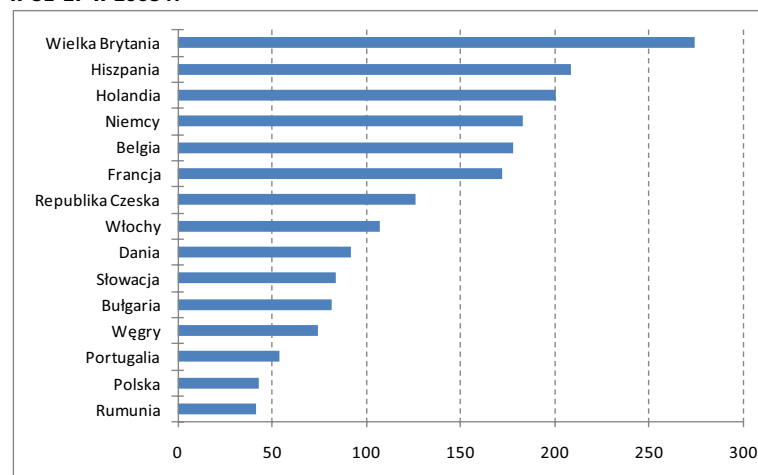
W rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie **pracowało** w roku 2009 (wg GUS) około 15,3% ogółu zatrudnionych, przy 17,3% roku 2004. Z kolei wg danych opracowanych na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju udział zatrudnionych w I sektorze (rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie i rybołówstwie) w latach 2005-2009 obniżył się z 17,4% do 13,3%. Zakładany w Strategii Rozwoju Kraju na rok 2010 udział pracujących w I sektorze wynosi 15% zaś na rok 2015 – 11%. Zatem obserwowane zmiany są szybsze niż w założeniach SRK. Nie zmienia to faktu, że nadal priorytetem polityki ekonomicznej wobec obszarów wiejskich jest zapewnienie pracy i dochodów poprzez rozwój działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Ciągłe bowiem mamy w Polsce jeden z najwyższych w Unii Europejskiej wskaźników udziału pracujących w I sektorze na tle pracujących ogółem. W roku 2008 wg danych Eurostat (wg zasad ESA'95) wskaźnik ten w Polsce kształtował się na poziomie 13,4%, przy średniej w krajach UE-27 wynoszącej 6,6% (wg SRK).

Można uznać, że zasoby siły roboczej zaangażowanej w sektorze są znaczne. Biorąc pod uwagę nakłady pracy opłaconej i nieopłaconej w przeliczeniu na pełnozatrudnionego (AWU) w przeliczeniu na 100 ha UR dojść można do wniosku, że wykorzystanie czasu pracy jest bardzo niskie. Wskaźnik ten w Polsce w roku 2007 wyniósł 14,9 AWU (w roku 2003 – 15,8 AWU) podczas gdy np. w Niemczech i Francji kształtował się na poziomie 3,3 AWU (dane Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa – RER). Dla znaczącej większości właścicieli gospodarstw, mimo braku efektywności prowadzonej produkcji, kontynuowanie działalności rolniczej jest korzystne ze względów ekonomicznych i pozaekonomicznych. W wielu wypadkach posiadane gospodarstwo jest ważnym

sposobem uzupełniania źródeł dochodów, samozaopatrzenia w żywność bądź stanowi o możliwości korzystania z taniego ubezpieczenia społecznego. Posiadanie gospodarstwa gwarantuje wielu rolnikom i ich rodzinom stabilizację i pewne zabezpieczenie socjalne. Czynniki te sprawiają, że odchodzenie od pracy w rolnictwie jest powolne i wynika najczęściej ze względów demograficzno-społecznych.

Przeciętne dochody z działalności rolniczej w Polsce są nadal znacząco niższe w porównaniu ze średnią unijną (Rys. 4.1.2). W przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie polskim dochód z czynników produkcji, po skorygowaniu o różnice w sile nabywczej, w roku 2008 stanowił około 42,6% średniej unijnej (UE-27). W roku 2005 relacja ta wynosiła 39,5%. Niskie i utrzymujące się relacje wskazują na najważniejsze problemy strukturalne polskiego rolnictwa związane z nadmiarem siły roboczej zaangażowanej w działalność rolniczą, które warunkują niską produktywność i rentowność sektora.

Rys. 4.1.2 Relacje dochodów z czynników produkcji na pełnozatrudnionego (w PPS w EUR) w wybranych krajach Unii Europejskiej w stosunku do średniej wielkości dochodu w UE-27 w 2008 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych i zapewnienie satysfakcjonujących dochodów z działalności rolniczej nadal wymagają przyspieszenia procesu redukcji liczby osób pracujących w rodzinnych gospodarstwach rolnych i profesjonalizację ich zatrudnienia. Można założyć, że populacja ludności związanej z rolnictwem będzie ulegać zmniejszeniu. Wskazuje na to struktura wiekowa rolników. W 2007 r. spośród pracujących członków gospodarstw domowych w rolnictwie 42% stanowiły osoby w wieku 45-64 lat, a nieco ponad 14% osoby w wieku 65 lat i więcej. Dodatkowo systematycznie zmniejsza się udział osób młodszych decydujących się na pracę w rolnictwie, co zwiększa prawdopodobieństwo koncentracji ziemi.

Na drodze szybszego odchodzenia z rolnictwa oraz poprawy wydajności pracy stoi relatywnie niższy **poziom wykształcenia ludności związanej z rolnictwem**. W 2009 roku 66,9% rolników w Polsce posiadało wykształcenie niższe niż średnie. Ma to o tyle istotne znaczenie, że kapitał ludzki uważany jest za najważniejszy z czynników rozwoju gospodarczego. Jego jakość warunkuje

transfer innowacji do rolnictwa oraz określa możliwości rozwijania pozarolniczej działalności gospodarczej. Stąd nadal aktualne są kwestie związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych oraz wykorzystaniem doradztwa rolniczego w celu poprawy efektywności pracy.

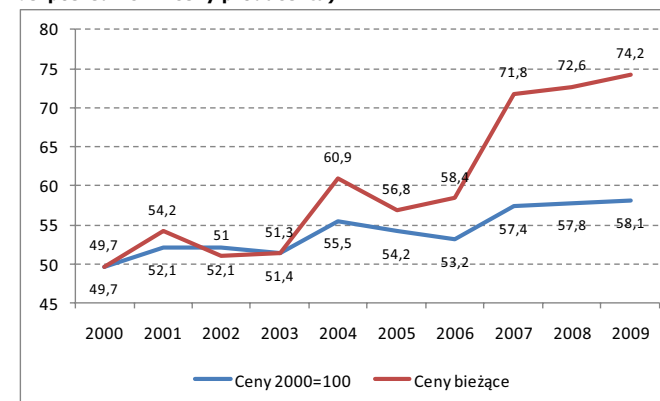
Istotnym czynnikiem warunkującym możliwości produkcyjne i konkurencyjność rolnictwa jest **wyposażenie gospodarstw w majątek trwały**. Obejmuje ono budowle i budynki, maszyny i urządzenia oraz środki transportowe. Wartość brutto środków trwałych w rolnictwie i łowiectwie w latach 2005-2008 wzrosła o 6,55% do poziomu 119,7 mld zł. Obserwujemy również silny wzrostowy trend kształtowania się nakładów inwestycyjnych w tym sektorze. W roku 2008 wyniosły one 4011 mln zł (248 zł/ha UR) i były wyższe o 66% niż w roku 2005 (151 zł/ha UR). Przy czym największy wzrost nakładów dotyczył środków transportu (81%) oraz budynków i budowli (75%). Poprawiło to obraz ogólnego dostosowania rolnictwa do potrzeb konkurencyjnych oraz obszarów wiejskich do standardów środowiskowych.

W analizowanym okresie zwiększeniu uległy zasoby mechanicznej siły pociągowej w rolnictwie z 10,4 do 11,5 tys. jednostek pociagowych (o 10,7%). Liczba ciągników wzrosła o 10,0% do poziomu 156,6 tys. sztuk. O pewnej poprawie sytuacji świadczy również zmniejszenie powierzchni użytków rolnych przypadających na jeden ciągnik z 11,1 do 10,3 ha. Powierzchnia UR przypadających na jeden ciągnik w województwie zachodniopomorskim wynosi 25,7 ha, zaś w małopolskim – 5,7 ha. Regionalne zróżnicowanie wynika ze struktury obszarowej gospodarstw w Polsce. Stąd w wielu małych gospodarstwach mamy do czynienia z nadmiernie zaangażowanym kapitałem w przeliczeniu na wielkość użytkowanych zasobów ziemi. Mimo inwestycji nie uległ poprawie wskaźnik obrazujący stopień zużycia środków trwałych. W roku 2005 wyniósł on bowiem 71,1% zaś w roku 2008 – 74,9%.

Infrastruktura wodna związana z rolnictwem w zakresie melioracji podstawowych od roku 2005 uległa znacznym zmianom. Świadczą o tym dane statystyczne obrazujące powierzchnię zmeliorowanych użytków rolnych, która na koniec 2008 roku wynosiła 4621,7 tys. ha, podczas gdy w roku 2005 było to 6646,5 tys. ha. Wskazuje to, że w tym czasie ubyło około 1/3 zmeliorowanych użytków rolnych. Wg danych GUS w Polsce 69,7% powierzchni UR wymaga zmeliorowania (w roku 2005 wskaźnik ten wyniósł 72,1%). Poprawie natomiast mogła ulec jakość i ilość urządzeń nawadniających. Świadczyć o tym może wzrost poboru wody na cele nawadniające i irygacyjne z 94,9 hm³ w roku 2005 do 103,7 hm³ w roku 2008.

Podstawową funkcją rolnictwa jest **produkcja surowców rolnych na potrzeby żywnościowe oraz przemysłowe**. Można ją analizować w ujęciu ilościowym bądź wartościowym. Należy przy tym uwzględnić to, że w wyniku czynników klimatycznych oraz sytuacji cenowej w kraju i na świecie występują znaczne wahania produkcji w kolejnych latach (formując tzw. cykle towarowe).

Rys. 4.1.3 Wartość produkcji sektora rolnego w mld zł według RER (bez dopłat bezpośrednich – ceny producenta)



Źródło: Rachunki Ekonomiczne Rolnictwa (RER).

Wartość produkcji rolnictwa w ostatnich latach wykazywała tendencję wzrostową przy silnych wahaniami zarówno poziomu cen jak i wolumenu produkcji. Według Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa (RER) wartość produkcji polskiego rolnictwa w roku 2009, w cenach z roku 2000 i bez uwzględnienia dopłat bezpośrednich, kształtowała się na poziomie 58,1 mld zł w porównaniu z 49,7 mld zł w roku 2000. Oznacza to 16,9% wzrost wartości produkcji w tym czasie. Wartość produkcji wyrażona w cenach bieżących kształtowała się na poziomie 74,2 mld zł.

W strukturze wartościowej produkcji rolniczej w roku 2009 dominowała produkcja roślinna z 53% udziałem (RER). Podobne relacje występują jeżeli weźmiemy pod uwagę dane GUS obrazujące produkcję globalną. Udział ten w ostatnich latach waha się wokół stałego poziomu w zależności od sytuacji cenowej na poszczególnych rynkach. Mimo, że wartość produkcji roślinnej jest wyższa niż zwierzęcej to jednak w produkcji zwierzęcej obserwujemy większą specjalizację. Jej odzwierciedleniem jest wyższa towarowość produkcji mierzona udziałem produkcji kierowanej na rynek (produkcji towarowej) w produkcji globalnej. Wskaźnik towarowości produkcji zwierzęcej w roku 2009 wyniósł 84,3% (przy 80% w roku 2000) zaś produkcji roślinnej - 59,4% (przy 42,1% w roku 2000). Wzrost ten pokazuje, że mamy do czynienia z pogłębiającą się specjalizacją producentów rolnych, w szczególności w dziale produkcji roślinnej.

W produkcji roślinnej wśród zasiewów dominują zboża. W roku 2009 stanowiły one 73,9% powierzchni zasiewów, przy 71,0% w roku 2000. Następne w kolejności były rośliny przemysłowe (9,1%), pastewne (8,0%) i ziemniaki (4,4%). Obserwuje się wzrost udziału zbóż i roślin oleistych przy spadkowej tendencji w zasiewach ziemniaków i buraków cukrowych (reforma na rynku cukru). Takie zmiany w obliczu charakteru gleb polskich mają niekorzystne oddziaływanie na środowisko. Jednakże w obliczu przyjętej polityki energetycznej UE będą one raczej kontynuowane w przyszłości. Z analizy wynika (model AGMEMOD), że istnieje ryzyko niesprostania Narodowemu Celowi Wskaźnikowemu z własnej produkcji. Polska może stać się importerem netto rzepak (lub oleju rzepakowego) oraz pogłębić ujemny bilans w handlu zbożem. W analizowanym okresie nie zanotowano również większych zmian w powierzchni zasiewów, jak i w produkcji, warzyw i owoców.

W ostatnich pięciu latach widoczny jest niewielki wzrost produkcji żywca rzeźnego. Składa się na to blisko 23,5% wzrost produkcji bydła, 22,7% wzrost produkcji drobiu i 13,3% spadek produkcji trzody chlewnej. Produkcja mleka w analizowanym okresie wzrosła o 4,4%. Zmiany te są konsekwencją sytuacji rynkowej zarówno w Polsce jak i w UE. Oceniając czynniki determinujące decyzje produkcyjne rolników należy mieć na uwadze, że rynek krajowy jest coraz silniej powiązany z rynkiem europejskim i światowym. Siła tych związków uległa zwiększeniu po wstąpieniu naszego kraju do UE; obecnie poziom cen krajowych zależy nie tylko od krajowej sytuacji popytowo-podażowej ale także jej stanu w Unii Europejskiej i w świecie [Hamulczuk, Stańko 2009, Rembeza, Seremak-Bulge 2009]. Pełna integracja z rynkami światowymi przyczynić się może do rozszerzenia spektrum czynników ryzyka rynkowego dla rolników, co pokazały gwałtowne zmiany cen w ostatnich latach. Stąd priorytetem wydaje się być kontynuowanie budowy systemu zarządzania ryzykiem cenowym i dochodowym w rolnictwie.

Do mocnych stron polskiej gospodarki żywnościowej zaliczyć można nowoczesny i konkurencyjny **przemysł przetwórczy**. Wartość dodana brutto produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych wzrosła w latach 2005-2008 z 26,1 mld zł do 31,3 mld zł. Po integracji z UE Polska z importera netto produktów rolno-spożywczych przekształciła się w ich ważnego eksportera. Na rynkach zagranicznych ulokowano prawie połowę przyrostu produkcji towarowej rolnictwa i przemysłu spożywczego. W latach 2005-2009 udział eksportu w produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego wzrósł z 18,8% do 24,7%. Zwiększył się też udział tego sektora w eksporcie ogółem z 9,8% w roku 2005 do 11,6% w roku 2009. Rozwój eksportu produktów rolno-spożywczych i wysokie saldo obrotów handlu zagranicznego świadczą o dużej konkurencyjności polskich producentów żywności na rynkach zagranicznych i akceptacji naszych produktów przez konsumentów z innych krajów. Wskazane wyżej zmiany nie mogłyby się jednak dokonać, gdyby nasza oferta handlowa nie była zarówno bezpieczna i dobra jakościowo, jak i atrakcyjna cenowo dla zagranicznych konsumentów.

Pewną słabością przemysłu spożywczego jest fakt, że przewagi konkurencyjne na rynkach zagranicznych mają przede wszystkim charakter kosztowo-cenowy, ale może to być zrozumiałe w okresie początkowej ekspansji i faktu, że uzyskanie pozycji rynkowej wymaga czasu i nakładów na promocję. W perspektywie długookresowej sukces przedsiębiorstw będzie wiązał się z bezwzględnym przestrzeganiem norm dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz z wysoką jakością i innowacyjnością. Ta ostatnia determinowana jest szczególnie rozwojem kapitału intelektualnego (ludzkiego, rynkowego i organizacyjnego). Zatem jakość i bezpieczeństwo żywności oraz innowacje i wiedza tworzą podstawy przyszłej konkurencyjności na rynku międzynarodowym.

Zmiany uwarunkowań konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego:

- W analizowanym okresie obserwuje się zahamowanie spadkowego trendu powierzchni użytków rolnych w Polsce;
- W okresie realizacji Programu nastąpiły zmiany w strukturze gospodarstw polegające na niewielkim wzroście przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego oraz wzroście liczby gospodarstw najsilniejszych ekonomicznie;
- Utrzymuje się korzystny trend spadku zatrudnienia w I sektorze. Nadal natomiast niska jest produktywność pracy i rentowność rolnictwa, a wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie w przeliczeniu na 100 ha UR w Polsce jest znacznie wyższy niż średnio w Unii Europejskiej;
- W latach 2005-2009 poprawiła się sytuacja dochodowa rolników. Dochody rolników w Polsce są nadal znacząco niższe niż przeciętnie w UE-27;

- Po integracji z UE mamy do czynienia ze wzrostem nakładów inwestycyjnych na wyposażenie gospodarstw w środki trwałe. Jego efektem jest niewielka poprawa dostosowania rolnictwa do potrzeb konkurencyjnych i do standardów środowiskowych;
- Nadal wzrasta wartość produkcji sektora rolnego. Obserwuje się też pogłębianie specjalizacji, szczególnie w produkcji roślinnej;
- Utrzymuje się regionalne zróżnicowanie potencjału rolniczego w kraju;
- Widoczne pozytywne efekty zmian w przemyśle rolno-spożywczym są potwierdzeniem dużej konkurencyjności przetwórstwa żywności. Świadczy o tym m.in. wzrost udziału eksportu artykułów rolno-spożywczych w produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego oraz wzrost udział tego sektora w eksporcie ogółem.

4.1.3 Środowisko i gospodarka gruntami

Wybór wszystkich działań w PROW, które powinny być podstawą zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w aspekcie ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, został poprzedzony analizą mocnych i słabych stron sektora rolnego i stanu środowiska na obszarach wiejskich.

Jak przedstawiono w diagnozie stanu środowiska na obszarach wiejskich (PROW rozdział 3.1.3. Środowisko i gospodarka gruntami), w Polsce istnieją **niekorzystne warunki naturalne do prowadzenia produkcji rolniczej**, znacznie gorsze niż w większości krajów UE. Świadczy o tym m.in.: struktura gleb, duży udział gleb lekkich i zakwaszonych, niewielkie opady oraz krótki okres wegetacyjny. Efektem tego jest niższy potencjał wydajności plonów oraz znaczne ryzyko produkcyjne związane z efektami suszy. Potwierdzeniem niekorzystnych warunków naturalnych do prowadzenia produkcji rolniczej jest zakwalifikowanie 56% powierzchni użytków rolnych jako obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Są to czynniki, które nie uległy zmianom w okresie od początku wdrażania Programu. Jednak niektóre wskaźniki statystyczne związane z aspektami środowiskowymi na obszarach wiejskich uległy zmianie w pierwszej połowie realizacji PROW 2007-2013, bądź wymagają rozszerzonego komentarza.

Polska jest krajem znacznie zróżnicowanym pod względem topograficznym, w którym tereny nizinne stanowią ponad 75 % powierzchni co powinno sprzyjać rozwojowi produkcji rolnej, ale jednocześnie 56% użytków rolnych położonych jest w strefie ONW. Nawet na terenach nizinnych krajobraz naszego kraju jest urozmaicony zarówno pod względem rzeźby terenu jak i sposobu użytkowania ziemi, wynikającego ze zróżnicowanych warunków glebowych. Podstawowymi zasobami środowiska wykorzystywanymi w procesie produkcji rolnej są: gleba, woda i powietrze.

Gleba jest wytworem ciągłego procesu glebotwórczego, na który wpływają: skała macierzysta, klimat, położenie w rzeźbie terenu, roślinność i zwierzęta oraz działalność ludzka. Jednocześnie gleba podlega procesom degradacji fizycznej, chemicznej i biologicznej. Degradacja gleb może powodować również określone skutki w ekosystemach wodnych, pogarszać stan atmosfery ale również wpływać na bioróżnorodność. Wspomniane procesy degradacji prowadzą do zmniejszenia żyzności gleby, to znaczy jej zdolności do wydawania dużych i o pożądanym cechach jakościowych plonów roślin. Zmniejsza się również wówczas środowiskowa funkcja gleby, polegająca na magazynowaniu wody i składników mineralnych oraz na zapobieganiu ujemnym skutkom nagromadzenia substancji szkodliwych dla roślin, zwierząt i ludzi. Powierzchnia gleb zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w 2008 roku wynosiła 63,7 tys. ha, co oznacza niewielką poprawę w tym zakresie w stosunku do 67,5 tys. ha w 2005 r. Jednak zmniejszyła się powierzchnia gruntów zredukowanych w 2008 r. (1319 ha) w odniesieniu do

2004 r. (2342 ha). Powierzchnia gruntów zagospodarowanych w 2008 r. wynosiła 523 ha wobec 1618 ha w 2004 r. (GUS 2009. Rocznik statystyczny rolnictwa). Utrzymywanie trwałej żyzności gleby uprawnej polega na:

- Systematycznym zwiększaniu/odbudowywaniu zawartości substancji organicznej;
- Zwiększaniu ilości składników pokarmowych krążących w maksymalnie zamkniętym obiegu;
- Dbałości o strukturę gleby;
- Ograniczaniu procesów degradujących glebę.

Niewielkie zanieczyszczenie gleb i stosunkowo dobry stan środowiska, stanowiące o dużych możliwościach rozwoju produkcji żywności wysokiej jakości jest bez wątpienia mocną stroną polskiego rolnictwa. Dobry stan środowiska naturalnego na obszarach wiejskich utrzymywany jest dzięki ciągle dominującym niskonakładowym technologiom produkcji w rolnictwie zapewniającym zachowywanie funkcjonalnych właściwości gleb przydatnych do produkcji pełnowartościowych płodów rolnych. W roku 2008/09 średnie zużycie nawozów mineralnych w Polsce kształtowało się na poziomie 118 kg NPK/ha i wzrosło w porównaniu do roku 2004/05 (102 kg NPK/ha) o 15,7%. W tym samym czasie stosowanie nawozów wapniowych obniżyło się blisko o jedną trzecią, do poziomu 33 kg substancji czynnej na ha UR. Zmiana taka jest niekorzystna wobec silnego zakwaszenia gleb w Polsce. Mimo umiarkowanego nawożenia mineralnego należy pamiętać, że nawozy azotowe zawierające jon amonowy (siarczan amonu, saletra amonowa, mocznik) wpływają zakwaszająco na glebę co pogarsza jej strukturę, sprzyja wymywaniu wapnia i magnezu i uruchamia szkodliwy dla roślin glin i mangan. Czynnikiem degradującym glebę są również emitowane do atmosfery pyły i gazy, wśród których wyróżnia się pył siarkowy, który po utlenieniu powoduje zakwaszenie gleby.

Zużycie chemicznych środków ochrony roślin wzrasta powoli, w roku 2008 wynosiło około 1,5 kg substancji aktywnej / ha gruntów ornych i sadów. Dostawy pestycydów w substancji aktywnej w latach 2005-2008 wzrosły o 28,5% (z 16039 do 20614 ton). Porównując do średnich europejskich, rosnące zużycie nawozów mineralnych i chemicznych środków ochrony roślin w polskim rolnictwie jest ciągle na poziomie umiarkowanym. Dalszy wzrost zużycia nawozów i pestycydów może prowadzić do wzrostu zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego. Należy dodać, że ryzyko to dotyczy głównie gospodarstw prowadzących intensywną produkcję rolną. W obliczu celów związanych z realizacją strategii UE 2020, niezrównoważona gospodarka rolą (realizacja głównie celu ekonomicznego) może prowadzić do nieracjonalnego wykorzystywania zasobów energii i środków produkcji, co pogłębi globalny proces ocieplania się klimatu.

W dokumentach strategicznych wytyczających rozwój obszarów wiejskich na lata 2007-2013 oraz w diagnozie, za jedną z barier dla rozwoju rolnictwa uznane zostały **małe zasoby wodne**. Przyczyną takiego stanu jest stosunkowo mała ilość opadów atmosferycznych, mała retencja gleb oraz mała ilość wody magazynowanej w zbiornikach retencyjnych. Ilość wody dostępnej dla rolnictwa jest uwarunkowana wielkością opadów, urozmaicheniem rzeźby terenu, przepuszczalnością podłoża, wielkością odpływu wód oraz gęstością sieci rzecznej i jezior. Mimo, że Polska leży w strefie klimatu przejściowego, jest coraz częściej nawiedzana przez susze oraz powodzie, zgodnie z ogólnym trendem występowania na kuli ziemskiej ekstremalnych zjawisk meteorologicznych. Udokumentowane tendencje wzrostu temperatury oraz zmniejszanie się ilości opadów oraz ich niekorzystny rozkład w ciągu roku/sezonu wegetacyjnego, przynoszą ujemne skutki dla działalności rolniczej oraz innych ekosystemów. Rolnicze użytkowanie ziemi powoduje nie tylko duże zużycie wody w procesie ewapotranspiracji, ale jest ono również przyczyną zanieczyszczenia wód substancjami biogennymi pochodzącymi ze źródeł obszarowych (z pól) i punktowych rozproszonych

(niedostatki w sanitacji wsi). Z badań monitoringowych wynika, że w rocznym ładunku biogenów odprowadzanych z terenu Polski do morza Bałtyckiego jest znaczny. W 2000 r. całkowity ładunek azotu wyniósł 170 tys. ton i 11,2 tys. ton fosforu (HELCOM 2004). W ostatnich latach ustabilizował się całkowity dopływ azotu do Bałtyku i wyniósł w 2008 r. podobnie jak w 2005 – 133 tys. ton N, natomiast ilość odprowadzanego fosforu w 2008 r. wynosiła 7,4 ton P i była mniejsza niż w 2005 r. (8,2 ton P). Ilość biogenów odprowadzanych corocznie z wodami rzek do Bałtyku jest skorelowana zarówno z wielkością odpływu, jak i ze stężeniem tych substancji w wodach rzecznych. Współczynnik korelacji z odpływem wody jest znacznie większy dla związków azotu ($R=0,83$), niż dla ilości odprowadzanych związków fosforu ($R=0,60$). Dostyc systematyczny spadek odpływu biogenów wynika zarówno z poprawy infrastruktury sanitarnej w skali kraju i zmian zachodzących w rolnictwie po przystąpieniu do UE oraz występowania lat suchych i mokrych (Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku. 2009, red. Igras J., Pastuszek M., IUNG-PIB Puławy). W celu dalszego zapobiegania degradacji wód powodowanej działalnością rolniczą i leśną, do czego zobowiązuje nas Konwencja Helsińska oraz Ramowa Dyrektywa Wodna, należy lepiej wykorzystywać wody opadowe, zmniejszać spływy powierzchniowe, zwiększać pojemność wodną gleb oraz sekwestrację węgla w glebie, poprawiać stopień lesistości i różnego rodzaju zadrzewień na obszarach do tego predestynowanych.

Istotny wpływ na wielkość przepływu wód, a tym samym ochronę przed powodzią, mają różne **inwestycje techniczne** do których zalicza się: regulację koryt rzecznych, obwałowania, kanały ulgi, stacje pomp odwadniających, zbiorniki retencyjne. Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GUS 2009, Rocznik Statystyczny Rolnictwa), w okresie 2004-2008 wzrosła ilość technicznych podstawowych urządzeń melioracyjnych. W 2004 r. długość rzek uregulowanych wynosiła 40084 km, zaś w 2008 – 40399, odpowiednio wzrastały: długość wałów z 8481 do 8509 km, pojemność użytkowa zbiorników wodnych z 267798 do 269703 tys. m³, a ilość stacji pomp odwadniających z 573 do 585. Jeśli chodzi o inwestycje, które mają mieć znaczenie w zakresie ochrony przed powodzią to regulacje koryt rzecznych mają często znaczenie wręcz odwrotne - zwiększają zagrożenie powodziowe lub przenoszą je w dół rzek, a stacje pomp powinny być nie tylko odwadniające, ale i nawadniające w zależności od potrzeby w danej chwili.

Ze względów środowiskowych korzystniejsze jest przystosowanie działalności gospodarczej do możliwości zalania doliny, czyli utworzenie naturalnego polderu lub przywrócenie uprzednio uregulowanej rzece stanu zbliżonego do naturalnego (renaturyzacja rzek), co jest procesem długotrwałym i bardzo kosztownym. Nieuregulowane w większości koryta rzek w Polsce mają spowolniony odpływ wody, co sprzyja retencji związków fosforu oraz denitryfikacji związków azotu, a tym samym zmniejszeniu odpływu tych związków do Bałtyku. Meandrujące koryta, bogata w gatunki roślin i zwierząt strefa przybrzeżna oraz możliwość okresowych wylewów wód sprzyjają naturalnemu ograniczeniu ilości zanieczyszczeń niesionych wodami rzeczными. W przeciwnieństwie do tego, zabudowa techniczna rzek zmniejsza zdolność samooczyszczania wód rzecznych.

Ważnym elementem sieci hydrograficznej są jeziora, których najwięcej jest w północnej i północno-zachodniej Polsce. Jeziora wyrównują chwilowe i sezonowe zmiany przepływów rzek, które przez nie przepływają lub z nich wypływają. Niestety znaczna część jezior jest płytka i podlega procesom eutrofizacji, zarostania i zamulania, przeważa III i IV klasa czystości wód (Ochrona środowiska, GUS Warszawa 2009). Ponadto, wody powierzchniowe są niezwykle cennym przyrodniczo elementem krajobrazu rolniczego oraz złożonym układem ekologicznym. Konieczność wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej będzie wymuszała w najbliższym czasie podejmowanie różnych działań, mających na celu ograniczenie niekorzystnego oddziaływania gospodarki na zasoby wodne.

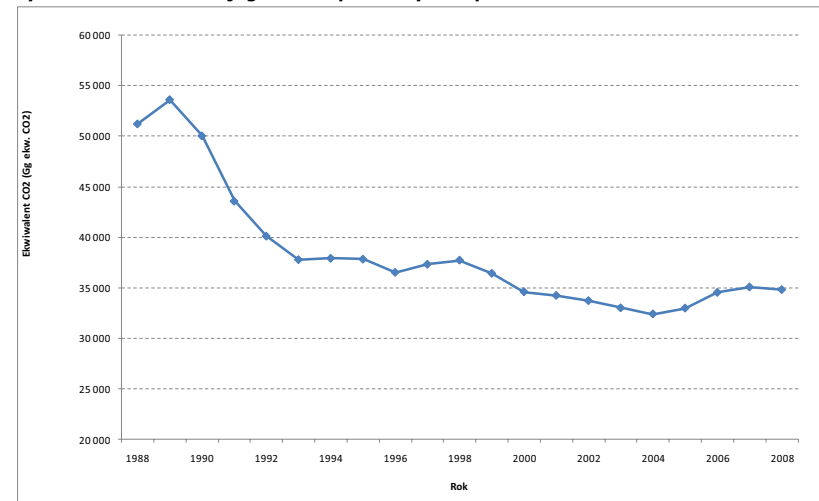
pozytywnym aspektem jest fakt, że **jakość wód powierzchniowych i podziemnych** używanych do celów pitnych ulega stopniowej poprawie w związku z podejmowanymi działaniami na rzecz ograniczania zanieczyszczeń, między innymi ze źródeł rolniczych (realizowanie dyrektywy

azotanowej). Jednak efektywne wdrażanie działań naprawczych na obszarach OSN, według opinii wyrażanych przez RZGW, jest uzależnione od niezbędnego wsparcia finansowego rolników na dostosowanie gospodarstw do wymogów dyrektywy oraz zmiany rozporządzenia wykluczającego rolników z OSN z możliwości przystąpienia do Programu rolnośrodowiskowego (Nagrabska J., Pastuszczyk K.: Problemy związane z wdrażaniem programu działań na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce. Woda - Środowisko - Obszary Wiejskie, 2009. T. 9, z. 1). Działaniami wpływającymi na jakość wód i środowiska jest „Program rolnośrodowiskowy” oraz „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” (schemat II- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi). Jakość wód powierzchniowych, przepływających w dużej części przez użytki rolne, może ulegać okresowym pogorszeniom w okresach spływu cząstek gleby powodowanej erozją i wymywaniem składników pokarmowych oraz pestycydów. Te niekorzystne oddziaływania ulegają szybkiemu naturalnemu rozproszeniu wzdłuż całej zlewni, daleko od miejsca wystąpienia zanieczyszczeń.

Drugim niemniej ważnym czynnikiem wpływającym na jakość wód jest poprawa **stanu sanitacji obszarów wiejskich**, chociaż ciągle tylko około 13% wsi posiada zbiorczą sieć kanalizacyjną, a 25% ludności korzysta z oczyszczalni ścieków. Dalsza budowa różnego typu oczyszczalni ścieków, niezbędna w Polsce, powoduje wzrost ilości powstających osadów ściekowych, które są stosowane w rolnictwie. Ilość osadów stosowanych w rolnictwie w 2005 r. wynosiła 98,2 tys. ton s. m., a w 2008 r. wzrosła do 151,7 tys. ton s. m. W tym samym okresie podwoiła się ilość stosowanych osadów z oczyszczalni ścieków komunalnych, szczególnie niebezpiecznych ze względu na zanieczyszczenia biologiczne, z 66 tys. ton w 2005 r. do 112 tys. ton s. m. (Ochrona Środowiska. 2009, GUS Warszawa).

Bardzo istotnym elementem oceny wpływu rolnictwa na środowisko, wobec procesu globalnego ocieplenia, jest **poziom emisji gazów cieplarnianych do atmosfery** (Kundzewicz i inni 2010, Kozyra i inni 2010). Głównym problemem rolnictwa są emisja metanu i podtlenku azotu, co jest związane ze skalą i intensywnością produkcji zwierzęcej oraz gospodarką nawozową (Dokument roboczy Służb Komisji Europejskiej SEC(2009) 1093). Według danych opracowanych w Systemie Zarządzania Emisjami Gazów Cieplarnianych i Innych Substancji w Polsce (Krajowa Inwentaryzacja....2010), przez Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASHUE), od roku bazowego (1988) do 2008 r. nastąpiła 32% redukcja emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa w Polsce. Redukcja ta wynikała głównie ze zmniejszenia zużycia środków produkcji w rolnictwie (głównie nawozów), zmniejszenia pogłowia trzody chlewnej i była jak również postępującej recesji w polskim rolnictwie (Rys. 4.1.4). Gwałtowny spadek emisji nastąpił w latach od 1989 roku z poziomu 53 631,8 Gg ekw. CO₂ (ekwiwalentu dwutlenku węgla) do 1993 roku, do poziomu 37 771,6 Gg ekw. CO₂. Po roku 1993 do roku 2004, następował dalszy, ale mniej gwałtowny spadek emisji do poziomu 32 396,3 Gg ekw. CO₂. Natomiast po wejściu Polski w strukturę Unii Europejskiej i wsparciu rolnictwa przez instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej nastąpił nieznaczny, kilkuprocentowy wzrost poziomu emisji. W ostatnich trzech latach, których dotyczy raport KASHUE (2006, 2007, 2008), poziom emisji gazów cieplarnianych ustabilizował się i wynosi 34 800 Gg ekw. CO₂ (Krajowa Inwentaryzacja....2010).

Rys. 4.1.4 Poziom emisji gazów cieplarnianych w polskim rolnictwie w latach 1988-2008



*wyrażony w ekwiwalencie dwutlenku węgla (Gg ekw. CO₂)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z CRF-1988-2010-v1.1.zip, <http://www.kashue.pl/>

Wsparcie rolnictwa w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, jak wynika z przedstawionych powyżej danych, nie spowodowało znaczącego wzrostu emisji gazów cieplarnianych na co wskazywałyby wzrost poziomu nawożenia. Z drugiej strony, wszystkie działania adaptacyjne, ograniczające: erozję gleby, wymywanie azotu i fosforu, zabiegi zatrzymujące wodę w glebie, zwiększanie różnorodności płodozmiarów, użytkowanie gruntów porzuconych lub ekstensyfikacja dotychczasowego użytkowania ziemi będą się przyczyniały do redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększały efektywność wykorzystania azotu i zwiększały sekwestrację węgla w glebie. Największe znaczenie w wiązaniu węgla mają oczywiście **lasy**. W 2004 r. zalesieniem użytków rolnych nieprzydatnych dla rolnictwa objętych było 12682 ha, w tym lasy publiczne – 9897 ha i lasy prywatne – 2785 ha. W wyniku realizowanych zalesień w ramach PROW 2004-2006, zalesieniem w 2006 r. było objęte 16932 ha, w tym 12365 ha stanowiły lasy prywatne, gdyż lasy państwowe nie mogły korzystać ze wsparcia finansowego. Powierzchnia zalesień w 2008 r. (PROW 2007-2013) wynosiła tylko 7876 ha z przewagą nasadzeń w lasach prywatnych - 4947 ha. Wszystkie nowe nasadzenia będą w kolejnych latach zwiększały stopniowo pulę związanego węgla.

Działalność rolnicza jest istotnym źródłem emisji amoniaku będącego efektem ubocznym produkcji zwierzęcej i stosowania nawozów mineralnych. Wg danych statystycznych w latach 2005-2007 całkowita emisja amoniaku w kraju wzrosła z 271 do 289 Gg. Całkowita emisja metanu w kraju w tym czasie nie uległa zmianom. Z kolei emisja podtlenku azotu wytwarzanego w znacznej mierze przez rolnictwo wzrosła z 91 Gg do 97 Gg.

W kontekście pytania o aktualność, wykonanej na potrzeby PROW 2007-2013 analizy SWOT należy stwierdzić, że od czasu jej wykonania nie obserwujemy znaczącej zmiany sytuacji w poziomie oddziaływania rolnictwa na klimat. Natomiast znacząco zmieniły się **uwarunkowania zewnętrzne związane z wdrażaniem tzw. polityki klimatycznej UE**. Wobec celów mitygacyjnych i adaptacyjnych UE, wskazuje się że w rolnictwie jest duży potencjał w zakresie wspierania polityki klimatycznej (SEC(2009) 1093). Przeprowadzona przez Służby Komisji analiza oddziaływania

instrumentarium WPR na cele związane z polityką klimatyczną wykazała, że największy potencjał w tym zakresie mają działania w Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich (SEC(2009) 1093). Istnieje potrzeba wypracowania metodyki szacowania efektów mitygujących (wykorzystywanej dotychczas tylko dla działania 221/223) i adaptacyjnych PROW, tak w kontekście opracowywania nowych instrumentów PROW jak i oceny oddziaływania dotychczasowych.

Do utrzymywania w dobrym stanie naturalnych zasobów środowiska przyczynia się również systematyczny **rozwój rolnictwa ekologicznego**. Duże zasoby pracy oraz dobry stan środowiska pozwalają na prowadzenie rolniczej produkcji ekologicznej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r., w Polsce działalność prowadziło 17 091 gospodarstw ekologicznych. Oznacza to 2,4-krotny wzrost w porównaniu do roku 2005 i to, że gospodarstwa ekologiczne stanowią obecnie blisko 1% ogółu gospodarstw indywidualnych. Dominują tutaj producenci z województw Polski południowo-wschodniej posiadający dobre warunki do tego typu produkcji. Równocześnie, co jest zjawiskiem korzystnym, zwiększeniu uległa liczba przetwórci ekologicznych w Polsce z 99 w roku 2005 do 277 w roku 2009 (IJHARS). Powierzchnia użytków rolnych objętych systemem rolnictwa ekologicznego w 2009 r. zwiększyła się o 43 % w stosunku do 2005 r. i zajmuje 367,1 tys. ha. W realizowanym Programie rolnośrodowiskowym również znacznie wzrosło zainteresowanie rolników pakietem *Rolnictwo zrównoważone*, w porównaniu do PROW 2004-2006, w którym stosuje się przyjazne środowisku praktyki rolnicze.

Produkcja energii odnawialnej pozyskiwanej z rolnictwa poprzez produkcję biomasy wykazuje stałą tendencję wzrostową, z 3898 tys. toe (tona oleju ekwiwalentnego – międzynarodowa jednostka miary energii) w 2005 r. do 4739 tys. toe w 2008 r. Wzrost powierzchni upraw wieloletnich do pozyskiwania paliw drugiej generacji (głównie wierzby) wprawdzie będzie zwiększać sekwestrację węgla ale jednocześnie, ze względu na duże zapotrzebowanie wody, ograniczy dostępność wody dla jednorocznych upraw polowych. Wzrost udziału energii pozyskiwanej z biomasy wynika z przyjętych przez Polskę założeń osiągnięcia w 2010 r. 7,5 % udziału energii odnawialnej w bilansie paliwowo-energetycznym kraju, co w opinii wielu ekspertów wydaje się nierealne.

Mocną stroną naszych obszarów wiejskich jest duży **udział obszarów o różnej randze przyrodniczej chronionych z mocy prawa** – zajmujących 33% powierzchni kraju (10 102 tys. ha), powiększony dodatkowo o wyznaczoną sieć Natura 2000. Natura 2000 obejmuje Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków (OSO) o powierzchni 5 511 820 ha, i Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk (SOO) zajmujące 2 891 138 ha powierzchni Polski (Ochrona Środowiska: GUS, Warszawa 2009). Obszar na którym wyznaczono ostatecznie Naturę 2000 w 31% położony jest na gruntach rolnych, z przewagą trwałych użytków zielonych, reszta obejmuje tereny leśne. Szczególnie cenne krajobrazy rolnicze o wysokiej bioróżnorodności biologicznej i zasobach genowych znajdują się we wschodniej i południowo wschodniej części kraju, w których prowadzona jest najmniej intensywna gospodarka rolna. Ostoją bioróżnorodności na obszarach wiejskich są ekstensywne łąki i pastwiska oraz lasy. Jednym z obiektywnych wskaźników obrazujących **poziom różnorodności biologicznej** jest wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego znany jako Farmland Bird Index (FBI23). FBI23 to zagregowany indeks stanu populacji 23 gatunków ptaków typowych dla siedlisk krajobrazu rolniczego. Jest on traktowany jako wskaźnik stanu "zdrowia" ekosystemów użytkowanych rolniczo. Wartość tego indeksu w latach 2005-2008 wzrosła z 0,89 w roku 2005 do ponad 1 w roku 2008. Wskazuje to na poprawę w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

Wysokie walory przyrodnicze krajobrazu wiejskiego umożliwiają różnicowanie działalności rolniczej w kierunku usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (działanie w Osi III). Natomiast eksperci w czasie dyskusji zgłaszali pewne zastrzeżenia, co do zbyt optymistycznej oceny potencjału turystycznego z uwagi na ograniczony popyt na te usługi.

Kiedy zostało zakończone wyznaczanie sieci Natura 2000 w Polsce, straciło na aktualności, wymieniane w diagnozie jako słaba strona – **niewystarczające rozpoznania zasobów różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich**. Należałoby jednak przyspieszyć opracowywanie wieloletnich planów zarządzania i ochrony dla tych obszarów, zgodnych z prawodawstwem z zakresu ochrony przyrody.

Wśród słabych stron eksperci wskazywali natomiast **postępującą degradację przestrzeni i krajobrazu na obszarach podmiejskich**. Wiąże się to, jak wskazywano, z nieskutecznymi regulacjami prawnymi, lub ich nieprzestrzeganiem, brakiem wrażliwości samorządów i mieszkańców wsi na problem zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem cech lokalnego krajobrazu oraz łatwą procedurą odrolnienia ziemi.

Zmiany uwarunkowań środowiskowych:

1. Analiza SWOT w zakresie stanu środowiska na obszarach wiejskich, zawarta w PROW 2007-2013, jest nadal aktualna, gdyż zmiany w środowisku i sposobie użytkowania ziemi zachodzą powoli, mają charakter wieloczynnikowy i trudno mierzalny w krótkich odcinkach czasowych;
2. Rejestrowane niewielkie zmiany w środowisku, w oparciu o dostępne dane statystyczne na poziomie kraju, nie wskazują na pogarszanie stanu zasobów naturalnych, ani nie są upoważniająco do proponowania zmian w PROW 2007-2013 ze względów środowiskowych. Nie oznacza to jednak, że nie było lokalnych zagrożeń dla środowiska w rejonach intensywnej produkcji rolnej, co może być stwierdzone w wyniku dalszych badań w raporcie końcowym;
3. W analizie zawartej w PROW, w niedostatecznym stopniu zwrócono uwagę na zagrożenia powodowane zmianami klimatycznymi, którym towarzyszą ekstremalne zjawiska pogodowe, oraz konieczność dostosowywania do nich działalności rolniczej.

4.1.4 Jakość życia na obszarach wiejskich

Funkcje, jakie pełnią obszary wiejskie nie ograniczają się do produkcji rolnej, która stanowi zaplecze surowcowe dla produkcji żywności oraz, w pewnym stopniu, dóbr przemysłowych i energii. Obecnie obszary wiejskie pełnią również inne funkcje, które przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju kraju. Zaliczyć można tutaj pozarolnicze funkcje produkcyjne oraz funkcje w sferze konsumpcji związane m.in. z udostępnianiem zasobów przyrody, kultury czy miejscem zamieszkania. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i malejącym udziałem rolnictwa w tworzeniu PKB różnie znaczenie tych pozostałych funkcji a maleje znaczenie produkcji żywności.

Z obszarami wiejskimi wiąże się znaczny **potencjał gospodarczy**. Wg klasyfikacji TERYT obszary wiejskie stanowią 93,2% powierzchni kraju. Liczba ludności na obszarach wiejskich w Polsce w 2008 r. wynosiła 14,8 mln (38,9% ludności kraju). Patrząc na potencjał obszarów wiejskich należy mieć na uwadze, że mimo prognoz mówiących o spadku liczby ludności w kraju, na wsi do 2020 r. zwiększy się ona (wg GUS) do poziomu 15,2 mln zaś w roku 2030 do 15 mln. W tym czasie stanowić to będzie odpowiednio 40,1% i 40,7% ludności kraju. Faktem jest odwrócenie trendów migracyjnych na linii wieś-miasto. Szczególnie ważną przesłanką zmiany tego trendu jest ograniczenie zatrudnienia w przemyśle i wzrost pracujących w usługach. Znaczną rolę w utrzymaniu tego trendu odgrywają nowe technologie oraz nowe formy zatrudniania.

Obserwowane obecnie miejscowe odprężenie ludności z obszarów wiejskich są typowe dla terenów peryferyjnych (wschodnia część kraju). Należy przypuszczać, że trend ten będzie kontynuowany mimo podejmowanych wysiłków na rzecz jego zatrzymania. Siłą, która popycha mieszkańców

obszarów wiejskich do migracji jest brak pracy oraz niższe dochody na wsi niż w mieście. Niezależnie od przyjmowanych strategii, obszary wiejskie są uzależnione od miast, które w istotnym stopniu oddziałują na kierunki rozwoju lokalnego. Małe miasta oddziałują na obszary wiejskie głównie w zakresie funkcji podstawowych. Strefy silnego oddziaływania miast dotyczą bezpośredniego sąsiedztwa aglomeracji. W konsekwencji obszary te zatracają charakter wiejski pod względem krajobrazu, funkcji gospodarczych, struktury zatrudnienia i zagospodarowania gruntów i przypominają w większym stopniu obszary miejskie niż wiejskie.

Czynnikiem warunkującym bezpośrednio jakość życia na obszarach wiejskich jest **infrastruktura techniczna**. Wpływa ona również na postrzeganie obszarów wiejskich jako potencjalnej lokalizacji dla inwestycji. W zakresie poziomu infrastruktury występują znaczne różnice między obszarami wiejskimi i miejskimi. W latach 2003-2008 o 13,7% wzrosła liczba przyłączy wodociągowych prowadzących do budynków mieszkalnych na wsi, o 73,5% wzrosła liczba przyłączy kanalizacyjnych i o 8,4% podłączeń gazowych. Mimo pozytywnych zmian w dostępie do infrastruktury po wejściu Polski do UE i mimo „zbliżenia wsi do miasta”, ciągle istnieją znaczne różnice w tym zakresie między miastem i wsią. Świadczy o tym m.in. zużycie wody z wodociągu i gazu z sieci na mieszkańca. W roku 2008 zużycie wody na wsi wynosiło 25,1 m³ zaś w miastach - 36,1 m³ rocznie. Zużycie gazu w tym samym roku z sieci kształtowało się na poziomie odpowiednio: 48,0 i 132,2 m³. W roku 2008 na terenach wiejskich było 88,9% mieszkań wyposażonych w wodociąg (w mieście - 98,5%) oraz 18,4% w gaz z sieci (w mieście - 73,6%). O potrzebach w zakresie gospodarki komunalnej świadczy również to, że w roku 2008 tylko 25,7% ludności wiejskiej korzystało z oczyszczalni ścieków, 22,6% - z sieci kanalizacyjnej i 18,8% - z sieci gazowej (GUS).

Podstawowym czynnikiem warunkującym rozwój obszarów wiejskich jest **kapitał ludzki**. Należy go rozpatrywać nie tylko w kontekście liczby mieszkańców, ale i ich atrybutów jakościowych. Jakość zasobów ludzkich zależy od dostępu do edukacji. W ostatnich latach obserwowujemy pozytywne tendencje w tym zakresie. Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi w roku 2009 wyniósł 37,5% przy 19,1% w roku 2005. Jest to wysokie tempo jako, że w SRK poziom 35% był założony na rok 2015. Mimo to odsetek dzieci wiejskich objętych wychowaniem przedszkolnym jest nadal znacznie niższy niż w miastach, gdzie w roku 2009 wyniósł 67,3%. Najniższy odsetek (poniżej 30%) dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym był w województwie warmińsko-mazurskim, podlaskim i zachodniopomorskim (dane SRK).

Poziom wykształcenia na obszarach wiejskich, w świetle danych statystycznych, również ulega poprawie, głównie w wyniku zmian pokoleniowych i szerszego objęcia edukacją młodzieży. W roku 2008 tylko 7,5% mieszkańców wsi posiadało wyższe wykształcenie (w roku 2004 wskaźnik ten wyniósł 5,4%), podczas gdy wyższym wykształceniem legitymowało się 23,2% mieszkańców miast. Zatem mamy ciągle do czynienia z niekorzystną strukturą wykształcenia na obszarach wiejskich. Ogólna prawidłowość jest taka, że im niższe wykształcenie tym większe zagrożenie bezrobociem oraz niższy potencjalny poziom uzyskiwanych dochodów.

Szansę rozwoju obszarów wiejskich można upatrywać w młodej, wykształconej sile roboczej wchodzącej na rynek. Po pierwsze, wpływać może ona na potencjał i innowacyjność gospodarstw rolnych. Po drugie, sprzyjać może rozwojowi działalności usługowej na terenach wiejskich. Dodatkowo należy ująć korzystny wpływ doświadczeń z pracy na emigracji i przenoszenie zdobytych doświadczeń na grunt polski z czym wiążą się szanse na wzrost przedsiębiorczości i innowacyjności.

Pozostała **infrastruktura społeczna** (kultura, ochrona zdrowia) również nie wypada korzystnie w statystykach porównawczych z miastem. Z uwagi na wysokie koszty i mniejszą gęstość zaludnienia wskaźniki te raczej nie będą takie same na wsi i w miastach, niemniej jednak w wielu aspektach

istnieją możliwości poprawy w tym zakresie. Szanse na większy dostęp do infrastruktury społecznej wiążą się z poprawą dostępności komunikacyjnej i aktywną rolą małych miast, które mogą stanowić lokalne centra rozwoju. Ponadto olbrzymią rolę w poprawie dostępu do usług publicznych mogą odgrywać szeroko rozumiane technologie informacyjno-komunikacyjne ICT, w tym **Internet**.

Dzięki rozwojowi nowoczesnych środków komunikacji dostępność fizyczna, w tym bariera odległości, instytucji publicznych staje się mniej dotkliwa. Szereg czynności można załatwić dzięki Internetowi. Również, mając na uwadze elastyczne formy zatrudnienia, dzięki tej formie komunikacji zwiększa się dostępność do rynku pracy zarówno charakterze lokalnym jak i globalnym. Stąd Internet i jego rozbudowa powinny stanowić główny priorytet w zakresie infrastruktury nie tylko na obszarach wiejskich, ale i w całym kraju. Znajduje on odzwierciedlenie w priorytecie SRK. W Polsce w 2009 roku 50,5% gospodarstw domowych na wsi posiadało dostęp do Internetu (SRK). W stosunku do roku 2005 odsetek ten wzrósł o 31,7 pp. Nadal jednak z uwagi na niższą dostępność odsetek użytkowników Internetu na wsi jest niższy niż w mieście. O różnicy między wsią a miastem w tym zakresie świadczy fakt, że wg stanu na 30 IV 2008 aż 56,4% mieszkańców wsi i 36,5% mieszkańców miast nie korzystało nigdy z tego narzędzia (GUS).

W **strukturze pracujących na wsi** (według rodzajów działalności) najliczniejszą grupę w 2008 r. (stan na 31 XII) stanowili pracujący w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie i rybactwie (tj. 60,3% ogółu pracujących na wsi). Drugą grupę pod względem liczebności pracującą na obszarach wiejskich stanowiły osoby pracujące w usługach - 20,5%. Z kolei osoby pracujące w przemyśle i budownictwie stanowiły - 19,2%. Od roku 2004 udział zatrudnionych w rolnictwie obniżył się o 4,4 pp., zaś wzrósł w przemyśle i budownictwie (2,5 pp.) oraz usługach (o 1,9 pp.).

W roku 2008 w **strukturze pracujących mieszkańców wsi** (wg BAEL, IV kwartał) 42,8% stanowiła ludność związana z gospodarstwem rolnym. W roku 2004 wskaźnik wyniósł 50,4%, co oznacza spadek w ciągu czterech lat o 7,5 pp. Są to korzystne tendencje niemniej jednak zmiany te w stosunku do potrzeb są nadal niewystarczające i należy wspierać przekształcenia zmiany struktury w tym kierunku.

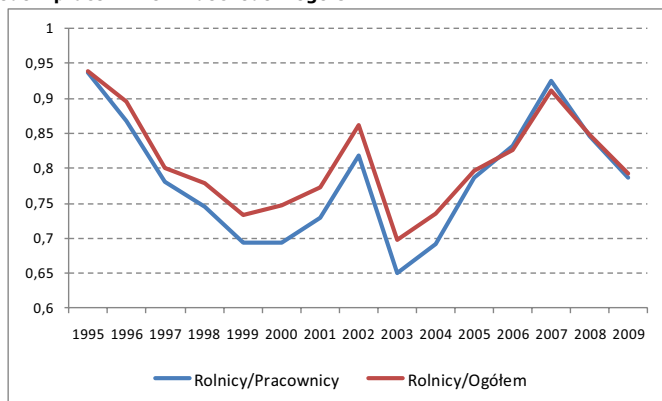
W IV kwartale roku 2005 stopa bezrobocia na wsi wg BAEL wynosiła 15,7%. Od tego czasu sytuacja na rynku pracy uległa znacznej poprawie. W I kwartale 2010 roku stopa bezrobocia na wsi kształtowała się na poziomie 10,4%, przy 10,7% w miastach (wg BAEL). Przy czym w ciągu ostatniego roku stopa bezrobocia na wsi zwiększyła się o 2,6 pp. zaś w miastach wzrosła o 2,2 pp. Wskazuje to, że obszary wiejskie są bardziej narażone na negatywne konsekwencje kryzysu gospodarczego. Wskaźnik zatrudnienia na wsi (wg SRK) w 2009 roku wyniósł 50,9% (średnio w kraju - 50,4%). Od roku 2005 wzrósł on o 3 pp. Analizując sytuację na rynku pracy należy pamiętać, że nie zawsze statystyki mówią o niej wprost. Szacuje się bowiem, że około 70% osób pracuje w niepełnym wymiarze czasu. Dotyczy to w szczególności osób zatrudnionych w gospodarstwach rolnych.

Dochody rolnicze stanowiące finansowy wynik działalności gospodarstwa są wyznacznikiem efektywności zaangażowanych czynników produkcji. Stanowią one jedno z najważniejszych kryteriów oceny zachodzących procesów społeczno-gospodarczych. Istotny jest nie tylko poziom dochodów, ale też relacje pomiędzy dochodami różnych grup społecznych. Różnice między dochodami (lub zyskami) stanowią źródło przekształceń struktur gospodarczych polegających na przechodzeniu zaangażowanych czynników produkcji z gałęzi mniej efektywnych do bardziej efektywnych.

Miesięczne dochody rozporządzalne (osobiste) gospodarstw domowych rolników, tzn. gospodarstw domowych utrzymujących się w przeważającym stopniu z dochodów rolniczych w 2009 roku wynosiły w przeliczeniu na osobę 884 zł. W roku 2005 wynosiły one 606 zł, co oznacza blisko 46%

wzrost w ciągu ostatnich czterech lat. Na wzrost dochodów wskazują również inne źródła, np. dane FADN. Zmiany relacji pomiędzy miesięcznymi dochodami na osobę gospodarstw domowych rolników a dochodami pracowników i dochodami ogółem w kraju przedstawiono na wykresie 4.1.5.

Rys. 4.1.5 Relacje rozporządzalnych dochodów na osobę w gospodarstwach rolników do dochodów pracowników i dochodów ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wzrost dysparytetu dochodowego pomiędzy rolnikami a innymi grupami zawodowymi został powstrzymany wraz z przystąpieniem do UE. Kolejne cztery lata wiązały się z poprawą dochodowości. Nałożył się na to splot zdarzeń: płatności obszarowe, wzrost cen surowców rolnych w efekcie wyrównywania ich do poziomu cen unijnych czy spekulacyjne wzrosty cen na rynkach światowych. W roku 2007 dochody gospodarstw rolników stanowiły 91% dochodów gospodarstw domowych ogółem. Przez kolejne dwa lata, w których nastąpił spadek cen surowców na rynkach światowych, relacja ta obniżyła się do poziomu 79%. Zatem w świetle powyższych danych, w latach 2005-2009 nastąpiła znaczna poprawa sytuacji dochodowej rolników, przy czym w ujęciu relatywnym zmiany te były niewielkie.

W 2009 r. **dochód** rozporządzalny na osobę w **gospodarstwach domowych zamieszkujących wieś** był o ok. 29% niższy od dochodu na osobę w miejskich gospodarstwach domowych (przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach zamieszkujących wieś wyniósł ok. 889 zł, a w miastach ok. 1255 zł). Z kolei w roku 2004 poziom dochodów rozporządzalnych wiejskich gospodarstw domowych był niższy o 34,4% od analogicznego dochodu w gminach miejskich. Zatem nadal utrzymuje się znaczna różnica dochodów między gospodarstwami domowymi na wsi i w mieście. Różnice te są konsekwencją m.in. samej struktury zatrudnienia ludności wiejskiej. Dodatkowo niższy poziom dochodów rozporządzanych był również związany z większą, w porównaniu do miast, liczbą osób wchodzących w skład gospodarstw zamieszkujących wieś.

Niższemu poziomowi dochodów ludności wiejskiej towarzyszy też szerszy zasięg ubóstwa w porównaniu z ludnością miejską. W roku 2008 poniżej minimum egzystencji znajdowało się 9,2% mieszkańców wsi i 3,3% mieszkańców miast. W roku 2004 udział ten kształtował się na poziomie odpowiednio: 18,5 i 7,7%. Zatem mimo poprawy absolutnej sytuacji ludności wiejskiej, relatywny zasięg ubóstwa na obszarach wiejskich jest nadal szerszy w porównaniu z ludnością miejską.

Z punktu widzenia przemian strukturalnych, poprawy jakości życia oraz tworzenia dodatkowych źródeł dochodów ludności wiejskiej istotne znaczenie odgrywa **przedsiębiorczość**. Jej obiektywnym wyrazem jest liczba podmiotów gospodarczych działających na wsi. W roku 2008 liczba podmiotów działających na wsi kształtowała się na poziomie 928,5 tys. (wg REGON) i była wyższa o 12 % niż w roku 2004. W podobnym stopniu wzrosła liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Mimo poprawy w tym zakresie utrzymuje się spora różnica między ilością podmiotów gospodarczych na wsi i w mieście w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. W roku 2008 na 1000 osób zamieszkujących obszary wiejskie przypadało średnio 62,5 podmiotu gospodarczego zaś w miastach wskaźnik ten wyniósł 121,5. Relacja między liczbą podmiotów gospodarczych na wsi i w miastach utrzymuje się praktycznie na niezmiennym poziomie od roku 2004. Wynika to stąd, że liczba nowopowstałych podmiotów na obszarach wiejskich, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, jest nadal niższa niż w miastach. W roku 2008 wyniosła ona (wg REGON) odpowiednio: 6,2 i 9,7 podmiotu gospodarczego.

Liczba podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem regionalnym. Najmniejszym zagęszczeniem charakteryzują się województwa wschodniej części kraju (z czego w woj. podlaskim, lubelskim i podkarpackim - poniżej 50 podmiotów na 1000 mieszkańców w roku 2008) zaś wyższym w zachodniej części Polski (w dolnośląskim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim - powyżej 70 podmiotów na 1000 mieszkańców w roku 2008). Obserwuje się też znaczną koncentrację podmiotów na terenie gmin podmiejskich. Wpływ na regionalne zróżnicowanie jak i relacje na linii wieś-miasto ma szereg czynników. Są nimi m.in.: poziom infrastruktury technicznej, wykształcenie, czy uwarunkowania rynkowe. Szansą na rozwój przedsiębiorczości na wsi wydają się być, obok poprawy kapitału ludzkiego, znaczne zasoby terenów pod zabudowę mieszkaniową, usługową i produkcyjną oraz relatywnie niższe ceny nieruchomości, a także tania siła robocza.

Jedną z szans na rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności jest **inicjatywa LEADER**. O jej randze świadczy fakt, że po przejściu przez trzy okresy programowania (w UE) podejście Leader zostało wdrożone w ramach głównego programowania rozwoju obszarów wiejskich w postaci Osi IV. Nacisk na stosowanie podejścia Leader jest zgodny z priorytetem UE mającym na celu wzmacnianie i mobilizowanie zasobów ludzkich na poziomie lokalnym, co z kolei prowadzi do wzrostu zaangażowania, poczucia własności i odpowiedzialności za rozwiązywanie własnych problemów oraz zapewnienie lepszej przyszłości. Pomimo włączenia Inicjatywy Leader do tzw. głównego nurtu programowania, sensem Programu i jego specyficznego podejścia pozostaje oddolne planowanie i odpowiadanie na lokalne potrzeby. W ramach Osi IV tworzone są Lokalne Grupy Działania (LGD), opracowywane są strategie rozwoju dla danych regionów, a następnie strategie te są realizowane w oparciu o przyznane środki. Jest to również szansa na wprowadzanie innowacji do Osi I, 2 i 3, szansa na lepsze zarządzanie na poziomie lokalnym oraz na wykorzystanie lokalnych zasobów dla rozwoju i wzrostu zatrudnienia. Jak pokazują doświadczenia w innych krajach [II Ogólnokrajowa Konferencja - LEADER ... 2008] wdrażanie inicjatywy Leader umożliwiło poznanie problemów obszarów wiejskich oraz rozwiązywanie ich z perspektywy wielosektorowej poprzez dopuszczenie do głosu różnych grup zainteresowań z obszarów wiejskich.

Zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych obszarów wiejskich:

- Duży potencjał gospodarczy obszarów wiejskich potwierdzony prognozami demograficznymi;
- Niewielka poprawa w zakresie stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Nadal konieczne wspieranie działań w tym zakresie z uwagi na znaczne różnice między wsią a miastem;

- W ostatnich latach mamy do czynienia z niewielką poprawą jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich i dostępności do edukacji. Dotyczy to w szczególności młodych osób, których wykształcenie jest szansą na poprawę sytuacji na rynku pracy;
- Mamy do czynienia ze wzrostem przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Nadal jednak tempo wzrostu przedsiębiorczości jest niższe niż w miastach. Narzędziem sprzyjającym wzrostowi przedsiębiorczości i innowacyjności powinien być program Leader;
- Szansą na poprawę w dostępie do infrastruktury, poprawę jakości życia i sytuacji na rynku pracy jest rozwój Internetu. W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost dostępu mieszkańców wsi do Internetu. Nadal jednak występują różnice między wsią a miastem w odsetku osób korzystających z tego narzędzia;
- Mimo znacznej poprawy w latach 2005-2008 sytuacji dochodowej rolników i mieszkańców wsi tylko w niewielkim stopniu udało się zmniejszyć dysparytet dochodowy pomiędzy mieszkańcami wsi i miast;
- W analizowanym okresie uległa poprawie sytuacja na rynku pracy na obszarach wiejskich. Jej efektem jest wzrost wskaźnika zatrudnienia i spadek stopy bezrobocia w ostatnich czterech latach. Nie zmienia to jednak faktu, że problemem pozostaje ukryte bezrobocie.

4.1.5 Analiza SWOT w świetle aktualnej sytuacji sektora

W oparciu o przeprowadzoną diagnozę poniżej przedstawiono analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich. Analiza SWOT stanowi pewien rodzaj syntezy stanu i perspektyw rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Mimo, że sama konstrukcja wniosków ma charakter skrótowy to jednak uwidacznia najważniejsze elementy i sugeruje potencjalne priorytety dla polityki w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich. Każdy z obszarów w zakresie SWOT został podzielony na trzy części, podobnie jak w przypadku analizy przedstawionej w dokumencie strategicznym. Są to wnioski dotyczące sytuacji ekonomicznej (aspekty rolno-spożywcze), kwestii środowiskowych (aspekty środowiskowe) oraz kwestii poświęconych rozwojowi obszarów wiejskich głównie w zakresie infrastruktury i kapitału ludzkiego (aspekty społeczno-ekonomiczne). Takie ujęcie problemu pozwala bezpośrednio nawiązać do poprzedniej analizy oraz odnieść się do uwarunkowań stanowiących podstawę dla sformułowania strategii Programu w podziale na trzy osie. Ułatwia to jednocześnie uchwycenie związków pomiędzy strategią ogólną a wyborem działań w ramach każdej z osi.

Mocne strony

Aspekty rolno-spożywcze

- duże zasoby fizyczne ziemi i wynikający z tego potencjał produkcyjny stanowiący podstawę bezpieczeństwa żywnościowego kraju;
- wielobranżowość produkcji rolniczej w skali kraju umożliwiająca optymalne wykorzystanie potencjału wynikającego ze zróżnicowania regionalnego;
- tworzenie się grupy gospodarstw towarowych produkujących na potrzeby rynku i zdolnych do konkurencyjności na rynku europejskim;

- korzystne warunki rozwoju dla rolnictwa ekologicznego i innych niszowych produktów wynikające ze zróżnicowania regionalnego potencjału produkcyjnego oraz dużych zasobów siły roboczej;
- nowoczesny i konkurencyjny przemysł rolno-spożywczy;

Aspekty środowiskowe

- stosunkowo dobry stan środowiska naturalnego (gleby, wód, powietrza) zapewnia warunki do produkcji pełnowartościowych produktów rolnych;
- duża różnorodność biologiczna;

Aspekty społeczno-ekonomiczne

- duże zasoby ludzkie stanowiące o potencjale obszarów wiejskich;
- duże i tańsze niż w miastach zasoby obszarów (ziemi) pod zabudowę mieszkaniową, usługową i produkcyjną.

Słabe strony

Aspekty rolno-spożywcze

- niska produktywność ziemi i zasobów ludzkich w sektorze rolnym;
- powolne zmiany struktury obszarowej gospodarstw;
- wysoki stopień zużycia środków trwałych w rolnictwie oraz słabo rozwinięty poziom infrastruktury związanej z gospodarką wodną;
- niekorzystne warunki klimatyczno-glebowe dla produkcji rolniczej;
- niska specjalizacja i niska towarowość produkcji rolniczej;
- rozdrobnienie działek utrudniające prowadzenie efektywnej produkcji rolniczej;

Aspekty środowiskowe

- duży udział łątwa przepuszczalnych gleb lekkich i zakwaszonych;
- stosunkowo małe zasoby wodne oraz nierównomierny rozkład opadów w czasie i przestrzeni;

Aspekty społeczno-ekonomiczne

- słabo rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna na obszarach wiejskich (zróżnicowanie regionalne);
- nadmiar siły roboczej i wysokie bezrobocie ukryte;
- niska mobilność zawodowa osób zamieszkujących obszary wiejskie;
- niski poziom wykształcenia osób zamieszkujących obszary wiejskie, w tym rolników;

- słabo rozwinięta sieć usług dla ludności na obszarach wiejskich.

Szanse

Aspekty rolno-spożywcze

- otwarty dostęp produktów rolno-żywnościowych do Jednolitego Rynku Europejskiego;
- wzrost siły nabywczej konsumentów, wynikający ze wzrostu gospodarczego, stwarzający popyt na produkty przetworzone i niszowe;
- polityka w zakresie energii odnawialnej stwarzająca szansę na wzrost dochodów producentów rolnych;
- kształtowanie się grupy gospodarstw żywotnych ekonomicznie;
- doradztwo rolnicze w procesie poprawy konkurencyjności i innowacyjności;

Aspekty środowiskowe

- zachowanie/poprawienie dużej różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich oraz krajobrazu rolniczego;
- wzrost świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej;
- poprawa infrastruktury komunalnej na obszarach wiejskich;

Aspekty społeczno-ekonomiczne

- wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania i spędzania wolnego czasu przez mieszkańców zarówno Polski, jak i pozostałych krajów UE;
- wzrost gospodarczy warunkujący tempo odpływu ludności rolniczej do działów pozarolniczych oraz popyt na usługi na terenach wiejskich;
- wzrost wykorzystania ICT łagodzący słabe strony związane z niższą fizyczną dostępnością usług i infrastruktury społecznej oraz dający szanse na poprawę na rynku pracy;
- młoda siła robocza na rynku pracy;
- wzrost inicjatyw oddolnych;
- rozwój małych miast będących centrami społeczno-gospodarczymi i miejscem zatrudnienia dla ludności z obszarów wiejskich.

Zagrożenia

Aspekty rolno-spożywcze

- liberalizacja polityki handlowej z krajami trzecimi;

- negatywne skutki kryzysu gospodarczego związane z ryzykiem rewizji polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich (wpływające na sytuację dochodową rolników) oraz hamujące przekształcenia strukturalne w sektorze;
- wzrost ryzyka cenowego i dochodowego wynikającego z czynników pogodowych (susze, podtopienia) i silnego powiązania rynku krajowego z rynkiem światowym;
- uzależnienie rolnictwa od transferów bezpośrednich wpływające na osłabienie przymusu poprawy efektywności gospodarowania posiadanymi czynnikami produkcji;

Aspekty środowiskowe

- uproszczenia, specjalizacja oraz intensyfikacja produkcji rolnej prowadząca do wzrostu zanieczyszczenia/degradacji zasobów środowiska przyrodniczego;
- niewłaściwa/nadmierna eksploatacja lasów;
- nasilające się zmiany klimatyczne, skutkujące suszą lub powodzią;
- postępująca degradacja przestrzeni i krajobrazu na obszarach wiejskich;

Aspekty społeczno-ekonomiczne

- negatywny wpływ kryzysu gospodarczego;
- wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego na obszarach wiejskich;
- stosunkowo mała skala zainteresowania agroturystyką w kraju.

Aktualność analizy SWOT - podsumowanie

Analizując **makroekonomiczne uwarunkowania** można uznać, że nastąpiło pogorszenie sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej w wyniku kryzysu finansowego. Sytuację taką należy zatem rozpatrywać w kontekście wzrostu zagrożeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Efektem spowolnienia gospodarczego może być niższe tempo odpływu ludności rolniczej do działów pozarolniczych, a w dalszej konsekwencji zahamowanie poprawy efektywności sektora rolnego. Konsekwencją kryzysu może być również obniżenie tempa popytu eksportowego na polskie produkty rolno-żywnościowe. W ostatnich latach nastąpiło pogorszenie sytuacji budżetu Państwa i finansów publicznych, co może mieć głębsze przełożenie na kształt polityki ekonomicznej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w przyszłości. Mimo znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego sytuacja na rynku pracy jest lepsza niż w momencie formułowania strategii Programu.

Nadal aktualne są problemy związane z **konkurencyjnością sektora**, tj. niskim stopniem specjalizacji gospodarstw rolnych, rozdrobnieniem struktury obszarowej i wynikającą stąd niską rentownością gospodarstw rolnych. W ciągu ostatnich, mimo znacznych nakładów, nie nastąpiła też znacząca poprawa w zakresie wyposażenia gospodarstw rolnych w środki trwałe. Nadmiar siły roboczej i powolne procesy przekształceń struktury agrarnej powodują, że konieczne jest poszukiwanie sposobów zagospodarowania nadwyżek siły roboczej poprzez różnicowanie produkcji w kierunku działalności pozarolniczej i pracochłonnej (produkty regionalne i ekologiczne). Na przeszkodzie stoi jednak niski poziom wykształcenia rolników.

Główna zmiana sytuacji w aspekcie konkurencyjnym sektora wiąże się z uznaniem za mocną stronę nowoczesnego i konkurencyjnego przemysłu przetwórczego. Mimo, że wypada on bardzo korzystnie

na tle całej gospodarki żywnościowej, to jednak uzasadnione wydaje się być kontynuowanie wsparcia dla poprawy jego innowacyjności. Efektem WPR było również zahamowanie spadkowej tendencji wyłączania z produkcji dużych powierzchni użytków rolnych. Szanse na poprawę rentowności sektora wiążą się również z polityką w zakresie energii odnawialne UE, ogólnym rozwojem gospodarczym i z przyspieszeniem zmian strukturalnych. Wśród wyeksponowanych nowych zagrożeń istotne wydaje się być liberalizacja polityki handlowej UE mogąca wpływać na spadek cen surowców rolnych oraz wzrost ryzyka dochodowego producentów rolnych.

Przeprowadzona w PROW 2007-2013 diagnoza sytuacji pod względem mocnych i słabych stron w **zakresie środowiska i gospodarki gruntami** (rozdział 3.1.3), oparta na danych z lat 2004-2006, jest w większości jej elementów ciągle aktualna, gdyż zmiany w środowisku i sposobie użytkowania ziemi zachodzą powoli, mają charakter wieloczynnikowy i trudno mierzalny w krótkich odcinkach czasowych (oceniając zmiany w okresie 2007-2009). W kontekście pytania o aktualność, wykonanej na potrzeby PROW 2007-2013 analizy SWOT należy stwierdzić, że od czasu jej wykonania nie obserwujemy znaczącej zmiany sytuacji w poziomie oddziaływania rolnictwa na klimat, natomiast zmieniły się uwarunkowania związane z wdrażaniem tzw. polityki klimatycznej UE. Ogólnie przedstawiona propozycja SWOT w zakresie środowiska jest tylko drobną modyfikacją w stosunku do analizy SWOT w PROW.

Analizując silne i słabe strony obszarów wiejskich związane z **aspektami społeczno-ekonomicznymi** również należy uznać, że **diagnoza sytuacji zachowuje swoją aktualność** mimo widocznej w statystykach poprawy na rynku pracy. Nadal bowiem występują znaczne różnice w poziomie infrastruktury, edukacji, czy dostępu do usług pomiędzy ludnością wiejską i miejską. Za szanse na rozwój gospodarczy i poprawę jakości życia na wsi można uważać głównie uwarunkowania makroekonomiczne warunkujące popyt na pracę i usługi. W zaktualizowanej analizie wśród szans wskazano również rozwój Internetu łagodzący słabe strony związane z niższą fizyczną dostępnością usług i infrastruktury społecznej oraz dający szanse na poprawę na rynku pracy. Pisząc o zagrożeniach, bez wątpienia spadek tempa wzrostu gospodarczego może utrudniać przemiany na rynku pracy i powodować zagrożenia związane z wykluczeniem społecznym. Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich zagrożeniem jest również odpływ młodych i wykształconych osób osłabiający przedsiębiorczość i aktywność na obszarach wiejskich.

Wniosek końcowy:

Mimo, że znowelizowana analiza SWOT nieznacznie się różni od tej zaprezentowanej w dokumencie programowym PROW 2007-2013 to jednak wskazuje ona na aktualność problemów warunkujących rozwój obszarów wiejskich. Zatem w świetle tego można uznać, że analiza sektora i problemy występujące na obszarach wiejskich zaprezentowane w dokumentach strategicznych (PROW, KPS) nadal pozostają aktualne.

4.2 Ocena przyjętej strategii

Poniżej w trzech podrozdziałach przedstawiono ocenę strategii Programu. Ocena ta jest wynikiem zastosowania szeregu metod badawczych takich jak FGI, panele ekspertów czy model optymalizacyjny. Podsumowanie rozważań znajduje się w ostatnim podrozdziale.

4.2.1 Dobór celów, Osi priorytetowych i działań

Programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej, w tym PROW 2007-2013 w Polsce, są oparte na strategicznych priorytetach dla Wspólnoty Europejskiej. Programy te zgodnie z

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. zawierają cztery części zwane osiami priorytetowymi:

1. Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa;
2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich;
3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej;
4. Leader.

Ogólnym celem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest realizacja koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich łącząca aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańcom wsi. Uwzględnia przez to potrzeby różnych grup mieszkańców wsi. Ma to odzwierciedlenie w następujących celach szczegółowych:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich,
- ochrona środowiska,
- poprawa jakości życia,
- aktywizacja społeczna.

Program jest **wdrażany horyzontalnie**, tj. w całym kraju. Podejście to wydaje się zasadne z uwagi na uproszczenie procesu wdrażania i na redukcję kosztów zarządzania Programem. Z podejściem regionalnym wiązałoby się szereg problemów związanych z regionalnym programowaniem, tworzeniem regionalnych struktur wdrażania, koordynacją, raportowaniem, czy oceną spójności Programu i jego rezultatów. Dochodziłoby do tego jeszcze kwestie współfinansowania krajowego publicznego. W krajach, które zdecydowały się na tę opcję (kraje typu federalnego) współfinansowanie krajowe publiczne w głównej mierze pochodzi z budżetów lokalnych. U nas takich możliwości nie ma.

Jednak jak podkreślają niektórzy [np. Jędrzejczak 2008] przesunięcie środków w wyniku reform WPR „do branżowej i scentralizowanej Wspólnej Polityki Rolnej może osłabiać funkcje wspierania i programowania rozwoju przez samorządy i inne podmioty lokalne”. Z uwagi na przedstawione w diagnozie uwagi co do znacznego regionalnego zróżnicowania potencjału sektora rolno-żywnościowego, środowiska oraz jakości życia na obszarach wiejskich konieczne jest częściowe regionalne podejście do wdrażania PROW 2007-2013. Na ten aspekt zwrócono uwagę również podczas oceny *ex-ante*. Regionalizacja odbywa się poprzez różnicowanie kryteriów dostępu oraz poprzez samo przestrzenne zróżnicowanie niektórych działań wynikające z ich specyfiki. W tym drugim przypadku dotyczy to szczególnie działań o charakterze środowiskowym. Innym sposobem regionalizacji Programu jest wdrażanie niektórych instrumentów poprzez Urzędy Marszałkowskie. Z punktu widzenia wykorzystania szans rozwojowych związanych z lokalnymi uwarunkowaniami korzystnym rozwiązaniem jest realizacja programu Leader przez Lokalne Grupy Działania. Dzięki temu mamy do czynienia z większymi możliwościami dostosowania Programu do regionalnych potrzeb oraz istnieje szansa na wzrost aktywności lokalnych społeczności. Zatem mimo horyzontalnego wdrażania, Program ma możliwości regionalnego podejścia do wielu problemów. Strategia ta jest korzystna w obliczu przedstawionej diagnozy sytuacji na obszarach wiejskich.

Oceniając trafność strategii przyjętej dla realizacji Programu należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, **na ile cele sformułowane w PROW 2007-2013 odpowiadają przeprowadzonej diagnozie oraz na ile działania występujące w poszczególnych osiach są powiązane z celami osi.** Do zagadnienia można podejść na dwa sposoby. Po pierwsze, **wychodząc z założenia, że sytuacja sektora w niewielkim stopniu uległa zmianom od momentu dokonywania analizy sektora na potrzeby Programu (co zostało zdiagnozowane) oraz, że działania zawarte w poszczególnych osiach realizują cele sformułowane w dokumentach strategicznych, nie sposób nie uznać, że cele Programu nadal pozostają aktualne. Można tym samym uznać, że tak ogólnie sformułowane cele odpowiadają potrzebom sformułowanym w diagnozie i są zgodne z priorytetami Polski i Wspólnoty.** Po drugie, można ocenić na ile działania zawarte w poszczególnych osiach rzeczywiście realizują cele sformułowane w dokumentach programowych, a na ile realizują inne cele. Do tego zagadnienia również się odniesiemy.

Diagnoza a Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego

Biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, rozdrobnienie struktury obszarowej i wynikająca stąd niska rentowność gospodarstw rolnych konieczne wydaje się kontynuowanie wsparcia dla gospodarstw umożliwiający poprawę ich konkurencyjności na rynku unijnym i światowym. Jest to istotne w kontekście coraz większego powiązania rynku krajowego z rynkami światowymi oraz wzrostu ryzyka związanego z postępującą liberalizacją polityki handlowej UE z krajami trzecimi. Tym celom odpowiadają działania wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych i wzmocnienie kapitału rzeczowego (modernizacja, rozwijanie infrastruktury). Mówimy tutaj o działaniach „Modernizacja gospodarstw ... „ oraz „Ułatwienie startu ... „ które służą modernizacji gospodarstw rolnych. Zasadnym wydaje się też objęcie tymi działaniami gospodarstw, które mają teoretyczne szanse na bycie konkurencyjnym w przyszłości. Chociaż kryteria dostępu wydają się być zbyt łagodne w kontekście badań (IERIGŻ-PIB) wskazujących, jakie gospodarstwa uważa się za rozwojowe (powyżej 16 ESU). Przyjęcie łagodniejszych kryteriów dostępu nie sprzyja ukierunkowaniu środków na poprawę konkurencyjności zewnętrznej producentów rolnych o największym potencjale. Można to jednak traktować jako przejaw „zrównoważenia” celów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Odpowiedzią na potrzeby związane z gospodarką wodną oraz scalaniem gruntów jest działanie „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury ... „. Scalanie gruntów w wielu regionach kraju stanowi bowiem niezbędne minimum umożliwiające prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej gospodarstw już funkcjonujących oraz warunkujące sensowność przekształceń struktury agrarnej. Co do konieczności realizacji projektów z zakresu gospodarowania zasobami wodnymi nie trzeba nikogo przekonywać w kontekście danych mówiących o potrzebach melioracyjnych, w kontekście struktury gleb w kraju (zagrożenie suszą) oraz biorąc pod uwagę zagrożenia powodziowe. Anomalie pogodowe obserwowane w ostatnich latach i negatywne ich skutki wręcz uwypukliły potrzebę realizacji tego działania.

Równocześnie realizowanym celem Osi I jest ułatwienie dostosowań do wymagań w zakresie tzw. *cross-compliance*, norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody. Szansą na poprawę w tym zakresie są również działania doradcze i szkoleniowe umożliwiające poprawę jakości zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym.

Obecnie przyjmuje się, że najważniejszym czynnikiem wzrostu konkurencyjności i innowacyjności jest kapitał ludzki wysokiej jakości. Z przeprowadzonej diagnozy wynika, że jego jakość jest w rolnictwie nadal niski. Stąd za pozytywne należy uznać obecność działań wspierających zdobywanie wykształcenia i podnoszenie kwalifikacji (szkolenia zawodowe) oraz umożliwiających korzystanie z

usług doradczych. O przydatności tego działania zadecyduje jednak samo zrozumienie potrzeby podnoszenia kwalifikacji wśród rolników oraz jakość, poziom i praktyczna przydatność oferowanych szkoleń. Samo zrozumienie potrzeb uzupełniania wiedzy, jak wynika z ankiet przeprowadzonych na potrzeby modelu optymalizacyjnego, nie jest jednak wysokie.

Słabą stroną naszego rolnictwa jest nadal nadmiar siły roboczej i powolne procesy przekształceń struktury agrarnej. Powodują one, że produktywność ziemi i kapitału ludzkiego jest relatywnie niższa w porównaniu do większości krajów UE. Odpowiedzią na te problemy są działania związane z różnicowaniem w kierunku działalności nierolniczej (Oś III), usprawnieniem przepływu gruntów rolnych z wykorzystaniem instrumentów przeznaczonych dla młodych rolników oraz osób w wieku przedemerytalnym, rezygnującym z działalności rolniczej. Realizacja powyższych celów jest w dużym stopniu uzależniona od konstrukcji działania (kryteria dostępu).

Niska rentowność sektora rolnego oraz niski poziom dochodów producentów rolnych wynika z obiektywnych przyczyn związanych z nierównym tempem procesów koncentracji zachodzących w łańcuchu żywnościowym. Powiększający się rozstęp cenowy pomiędzy cenami zbytu produktów spożywczych a cenami skupu surowców rolnych powoduje relatywny spadek dochodów rolników. Dobrą odpowiedzią na te problemy, obok wcześniej wspomnianych działań mających wzmacniać procesy koncentracji produkcji, są działania wspierające tworzenie i funkcjonowanie grup zrzeszających producentów rolnych. Może to umożliwić wykorzystanie efektów skali i poprawę pozycji negocjacyjnej w łańcuchu żywnościowym. Muszą jednak to być rzeczywiste inicjatywy oddolne oparte na zdrowych przesłankach umożliwiające funkcjonowanie grupy producenckiej również bez wsparcia. Należy mieć też na uwadze, że działanie to jest słabym substytutem naturalnych procesów koncentracji poprawiających trwale pozycję konkurencyjną podmiotów gospodarczych.

Wykorzystanie znacznych zasobów ziemi, objętych ekologicznym i zrównoważonym/ integrowanym systemem gospodarowania, i kapitału ludzkiego, umożliwi polskim rolnikom uczestnictwo w systemach jakości żywności. Produkcja żywności ekologicznej i regionalnej posiada jeszcze pewien potencjał wzrostu w świetle wyższych wskaźników udziału tej produkcji w całkowitej produkcji żywności jakie obserwuje się w innych krajach Unii Europejskiej. Niemniej jednak perspektywy rozwoju tego rodzaju działalności zależą od tempa wzrostu dochodów konsumentów oraz od form wsparcia dla producentów żywności ekologicznej w przyszłości. Niebagatelną rolę odgrywa też przemysł specjalizujący się w przetwarzaniu produktów ekologicznych warunkujący nie tylko możliwości sprzedaży, ale i warunki cenowe (wysokość cen skupu) dla tego rodzaju działalności.

Najważniejsza pozytywna zmiana sytuacji w sektorze wiąże się z uznaniem za mocną stronę nowoczesnego i konkurencyjnego przemysłu przetwórczego. Od kondycji przetwórstwa zależy bowiem los rolnictwa co jest słabo dostrzegalne przez producentów rolnych (ankiety na potrzeby modelu optymalizacyjnego). Tutaj też tworzona jest wartość dodana. Mimo zdecydowanej poprawy konkurencyjności zewnętrznej, uzasadnione wydaje się być kontynuowanie wsparcia dla dalszej poprawy jego innowacyjności. Jak bowiem wynika z badań [Urban, Szczepaniak, Mroczek 2010] nie jest do końca wiadomo na ile przewagi konkurencyjne polskiego przemysłu na arenie międzynarodowej mają charakter trwałe. Działanie „Zwiększanie wartości dodanej ...” ma jeszcze jeden pozytywny wymiar ponieważ inicjuje mechanizm mnożnikowy przyczyniając się do trwałego efektu w postaci wzrostu gospodarczego.

Sam tytuł sugeruje, że za pomocą środków Osi I ma być realizowany cel ekonomiczny, polegający na szybszym obniżaniu kosztów produkcji przez rolnictwo i leśnictwo unijne niż przez konkurentów (na tym polega poprawa konkurencyjności). Jednakże okazuje się, że tytuł tej Osi nie w pełni oddaje istotę ekonomiczną i społeczną wszystkich skupionych tu działań. Ważnym skutkiem realizacji niektórych z nich będzie bowiem również poprawa sytuacji dochodowej ludności rolniczej.

Stwierdzenie to nie powinno zaskakiwać, gdyż programy skutecznie poprawiające konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa z reguły równocześnie poprawiają sytuację materialną ich beneficjentów.

Jednakże, jeśli rzeczywistym, podstawowym efektem działania jest wzrost dochodów, a poprawa konkurencyjności - ubocznym, to działania takiego nie powinno się zaliczać do Osi I; prawidłowym rozwiązaniem byłoby utworzenie kolejnej osi. Oczywiście jest to niemożliwe z prawnego punktu widzenia. Niemniej jednak jak wskazuje Rowiński [2008] „trudno bowiem uznać za właściwą sytuację, w której programy o wyraźnym charakterze socjalnym zostają zakwalifikowane jako zwiększające siłę konkurencyjną rolnictwa i leśnictwa lub jako poprawiające stan środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Takie postępowanie prowadzi do zatarcia rzeczywistego charakteru programu”. Takim działaniem w Osi I są „Renty strukturalne”, których oddziaływanie w większym stopniu ma charakter dochodowy i socjalny niż prokonkurencyjny. Nie można się nie zgodzić z Rowińskim [2008], że podobny, w większym stopniu dochodowy niż prośrodowiskowy, wpływ ma działanie zawarte w Osi II „Wspieranie gospodarowania na obszarach ...”.

Diagnoza a Oś II: Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich

Wprowadzane w ostatnich latach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ukierunkowane na wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, promują rynkowo zorientowaną produkcję rolną zintegrowaną z ochroną środowiska i rozwojem obszarów wiejskich. Pomimo malejącego znaczenia rolnictwa w gospodarce w aspekcie ilościowym, głównym celem WPR pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego z położeniem nacisku na aspekt jakościowy żywności ze względu na bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi, na jakość środowiska, czy poziom odczuwalnego dobrobytu. W Polsce rozwój rolnictwa uzależniony jest w głównej mierze od przemian strukturalnych i technologicznych (zachodzących powoli), które decydują o konkurencyjności sektora rolnego. Poza zwiększaniem konkurencyjności europejskiego rolnictwa, celem WPR jest ochrona środowiska na obszarach wiejskich z zachowaniem ich bioróżnorodności oraz bardziej skuteczna gospodarka zasobami wodnymi. Działalność rolnicza w istotnym stopniu wpływa na jakość wykorzystywanych zasobów naturalnych (gleby, wód, powietrza), na bioróżnorodność ekosystemów oraz kształtuje krajobraz obszarów wiejskich. W procesie produkcji rolnej, w zależności od stopnia specjalizacji i intensywności są użytkowane i dostarczane zasoby środowiska, które w mniejszym lub większym stopniu są dobrem publicznym (Duer I.). Integracja zasad ochrony środowiska z WPR jest oparta na dwóch mechanizmach:

1. Przestrzeganiu zasad zrównoważonego sposobu gospodarowania, które nie powoduje degradacji środowiska,
2. Zapewnieniu systemu premiowania za dostarczanie i utrzymywanie dóbr publicznych.

Na sposób użytkowania ziemi, która jest jednym z największych aktywów naszego kraju, w coraz większym stopniu wpływa z jednej strony globalny i krajowy rynek, z drugiej zaś konieczność dostarczania i dostęp do dóbr publicznych służących całemu społeczeństwu. Pogodzenie tych oczekiwań wymaga połączenia mechanizmów regulujących sposób użytkowania ziemi z wysokością zachęt ekonomicznych zapewniających utrzymywanie/dostarczanie dóbr publicznych. Aby zapewnić zrównoważony sposób gospodarowania uwzględniający wymogi środowiskowe powiązano prawo otrzymywania płatności z obowiązkiem przestrzegania podstawowych standardów chroniących środowisko i krajobraz na obszarach wiejskich. Standardy te, wynikające z obowiązujących regulacji prawnych, ujęte w zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) zabezpieczają dobra publiczne w niewielkim zakresie, gdyż ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami o bogatej bioróżnorodności (Duer I.). W Polsce przestrzeganie dobrej kultury rolnej obowiązuje od 2007 r. a zasada wzajemnej zgodności w zakresie ochrony środowiska od 2009 r. Dostarczanie dóbr publicznych jest

regulowane i wspierane przez różne mechanizmy interwencyjne zawarte w WPR i polityce ochrony środowiska UE. Otwartym pytaniem pozostaje w jaki sposób przyspieszyć rozwój rolnictwa nie zaniebując ochrony środowiska i zasad zrównoważonego rozwoju UE przyjętych w Göteborgu oraz głównych kierunków rozwoju wyznaczonych strategią Lizbońską, czy postanowieniami z Kioto o ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. Jedną z kluczowych kwestii będzie rosnące zagrożenie dla środowiska powodowane intensyfikacją rolnictwa ze względów ekonomicznych, nasilającymi się zmianami klimatycznymi, wzrostem zanieczyszczenia powietrza, nadmierną eksploatacją zasobów leśnych, ograniczonymi zasobami wodnymi, degradacją gleb jak też zanikiem wielu gatunków roślin i zwierząt.

Uzasadnieniem dla priorytetu jakim jest ochrona środowiska naturalnego, jest wzrost zainteresowania społecznego stanem środowiska, ilością i jakością jego zasobów (gleby, wód, powietrza) oraz bioróżnorodności flory i fauny. WPR realizowana przez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w istotnej mierze ułatwia rolnikom dostarczanie dóbr i funkcji związanych ze środowiskiem, pod warunkiem właściwego ukierunkowania zawartych w nim działań. PROW 2007-2013, w oparciu o Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005, tworzy długofalową wizję rozwoju, wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody.

Główne działania ukierunkowane na ochronę czy poprawę stanu środowiska na terenach wiejskich są zawarte w działaniach Osi II „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Dobry stan środowiska i wysoki stopień bioróżnorodności uzasadnia realizację Programu rolnośrodowiskowego z jego licznymi pakietami i wariantami, których celem jest:

- utrzymanie/przywracanie cennych siedlisk użytkowanych rolniczo z zachowaniem bioróżnorodności na obszarach wiejskich (pakieci: Ekstensywne trwałe użytki zielone, Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, Ochrona zagrożonych gatunków ptaków na obszarach Natura 2000),
- promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania (pakieci: Rolnictwo zrównoważone, Rolnictwo ekologiczne),
- ochrona gleb i wód (pakieci: ochrona gleb i wód, Strefy buforowe) oraz
- ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych (pakieci: Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, Zachowanie zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie).

Realizowane pakiety chronią bądź poprawiają jednocześnie podstawowe zasoby środowiska i bioróżnorodność, niezbędne do wielofunkcyjnego trwałego rozwoju nie tylko rolnictwa ale całych obszarów wiejskich, oraz przyczyniają się do zachowania walorów krajobrazowych i wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju.

Lasy są najbardziej naturalną formacją przyrodniczą przeciwdziałającą degradacji środowiska i niezbędnym czynnikiem równowagi ekologicznej. Protokół z Kioto i uzgodnienia z Marrakeszu do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wskazują zalesianie jako działanie ograniczające poziom dwutlenku węgla w atmosferze, które powinno być wprowadzane zgodnie z zasadą zrównoważonego użytkowania i ochrony różnorodności biologicznej. W procedurze wyboru obszarów do zalesień należy uwzględnić potencjalne zagrożenie dla obszarów otwartych o wysokiej wartości ekologicznej np. torfowisk, które są obszarami magazynującymi duże ilości dwutlenku węgla lub terenów z roślinnością kserotermiczną będących ostojami wielu bardzo rzadkich gatunków roślin i zwierząt. Realizowane w ramach Osi II działania: „Zalesianie

gruntów rolnych oraz innych niż rolne” oraz „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy” - mają na celu nie tylko powiększenie obszarów leśnych, ale również utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności tych obszarów, poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych oraz zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla. Przewidywana do zalesienia powierzchnia gruntów przyczyni się do redukcji emitowanego dwutlenku węgla oraz poprawy krajobrazu. Lasy są formą użytkowania gruntów oraz dobrem publicznym wpływającym na jakość życia człowieka, poprzez spełnianie różnych funkcji:

- ekologicznej - polegającej na korzystnym wpływie na klimat poprzez wiązanie węgla, regulację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałanie powodziom, lawinom, osuwiskom, stepowieniu krajobrazu, ochronie gleb przed erozją,
- produkcyjno gospodarczej - polegającej na zdolności do produkcji odnawialnej biomasy (drewna i produktów ubocznych),
- społecznej - poprzez tworzenie warunków korzystnych dla zdrowia i rekreacji oraz uruchamianie nowych miejsc na rynku pracy.

Do działań bezpośrednio ukierunkowanych na ochronę środowiska i dostarczanie dóbr publicznych można zaliczyć z całą pewnością następujące działania: „Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych oraz inne niż rolne” i „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej”.

Działaniem jedynie częściowo ukierunkowanym na ochronę środowiska jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ONW). Obszar ONW, dla którego podstawowym uzasadnieniem są relatywnie niekorzystne warunki naturalne do produkcji rolnej, obejmuje 9 228 29 tys. ha użytków rolnych w Polsce. Na tych obszarach teoretycznie powinien być stosowany bardziej ekstensywny system gospodarowania sprzyjający ochronie środowiska. Na trwałych użytkach zielonych utrzymywana duża bioróżnorodność, której powinno sprzyjać łączenie produkcji roślinnej i zwierzęcej, mozaika pól uprawnych o zróżnicowanych uprawach poprzecinanych miedzami czy zadrzewieniami śródpolnymi. W działaniu tym następuje połączenie rozdrobnienia struktury obszarowej gospodarstw oraz relatywnie niekorzystnych warunków do produkcji rolnej (słaba strona naszego rolnictwa), z lepszą jakością środowiska i znacznymi walorami przyrodniczymi (mocna strona obszarów wiejskich). Natomiast podstawowe wymagania przypisane do działania ONW sprowadzają się do przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w zakresie ochrony środowiska, które jak wspomniano wcześniej ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami o bogatej bioróżnorodności. Taki wymóg obowiązuje wszystkich rolników korzystających z dopłat bezpośrednich, stabilizujących dochód rolników. Przeznaczenie w ramach Osii II 4% środków finansowych na wsparcie ONW powoduje, że dopłata ta spełnia funkcję socjalną, a działanie ONW jest bliższe celowi Osii III: Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich. Omawiane działanie jest łatwym w realizacji, wystarczy że grunty są położone na obszarze o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Efektywność tej subwencji, jako środka zwiększającego trwale siłę ekonomiczną gospodarstwa, jest prawdopodobnie niska w porównaniu np. do działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” (Rowiński J. 2008: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, na lata 2007-2013. (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji), Raport PW nr 118, IERIGZ-PIB, Warszawa).

Diagnoza a Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej

Celem działań zawartych w Osii III jest ogólnie poprawa jakości życia na obszarach wiejskich. Poprawa jakości życia jest jednak najszerszym pojęciem, gdyż do niej bowiem w efekcie końcowym zmierza większość działań zawartych w Programie. Zatem można uznać, że cel ten jest realizowany w znacznej części przez wszystkie działania PROW. Oczywiście nie można wykluczyć, że poprawa jakości życia poprzez wzrost dochodów dla jednej grupy może wiązać się z pogorszeniem jakości życia dla innej. Na przykład, wzrost skali produkcji będący podstawą sytuacji dochodowej producenta trzody chlewnej może wiązać się ze zwiększeniem uciążliwości dla mieszkańców danej wsi.

Nie ma najmniejszych wątpliwości, że głównym celem działań przypisanych do Osii III jest poprawa warunków życia ludności wiejskiej. Natomiast ze środków Osii III nie współfinansuje się wielu ważnych przedsięwzięć poprawiających jakość życia na obszarach wiejskich. Środki na sfinansowanie budowy, modernizacji i remontów dróg lokalnych i dużych oczyszczalni ścieków, czyli na znaczną część podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich znajdują się w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych. Ponadto niektóre, największe infrastrukturalne inwestycje techniczne, bez wątpienia mające wpływ na rozwój obszarów wiejskich, są współfinansowane z Sektorowego Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Z działań poprawiających dostęp do infrastruktury technicznej ze środków Osii III w PROW 2013 przewidziano jedynie współfinansowanie na obszarach wiejskich trzech grup projektów. Są nimi inwestycje: w urządzenia wodno-ściekowe, rozwiązujące problem składowania odpadów komunalnych oraz upowszechniające Internet.

„O jakości życia w regionach wiejskich współdecyduje również infrastruktura socjalna, na którą składają się przede wszystkim placówki służby zdrowia, szkoły wszystkich poziomów i opieka przedszkolna. Przy tym ważna jest zarówno dostępność, o której decyduje nie tylko liczba placówek, ale także sieć i sprawność transportu publicznego, jak i poziom świadczonych usług zdrowotnych i edukacyjnych. Główne środki na rozwój infrastruktury technicznej i socjalnej znajdują się w innych programach operacyjnych, co odbiera PROW 2013 charakter kompleksowego programu rozwoju obszarów wiejskich” [Rowiński 2008]. Zatem należy wskazać, że projekty realizowane w ramach Osii III mają charakter komplementarny do tych, które są w innych programach. Stąd nie należy oczekiwać, aby PROW był odpowiedzialny na wszystkie słabe strony przypisane aspektom społeczno-ekonomicznym obszarów wiejskich.

Analizując instrumenty zawarte w Osii III należy mieć na uwadze, że występują tam działania sprzyjające tworzeniu miejsc pracy, jak i poprawie jakości życia. Instrumenty sprzyjające tworzeniu nowych miejsc pracy to „Różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Celem obydwu działań jest zwiększanie zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich, przy czym beneficjentem pierwszego działania jest rolnik (jego współmałżonek lub domownik), zaś drugiego - przedsiębiorca. Oba działania stanowią odpowiedź nie tylko na problemy przedstawione w części diagnozy dotyczącej aspektów społeczno-gospodarczych, ale i wpływają na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Odpowiadają bowiem na problemy związane z ukrytym bezrobociem (niepełnym wykorzystaniem czasu pracy) przez co tworzą warunki dla przekształceń struktury agrarnej w kraju oraz wzrostu produktywności.

Działania te stanowią szczególnie szansę dla młodych mieszkańców wsi. Możliwość rozpoczęcia działalności gospodarczej wraz z rozwojem infrastruktury ICT łagodzą zagrożenie odpływu młodych i wykształconych osób ze wsi przez co sprzyjają utrzymaniu żywotności obszarów wiejskich. Mimo,

że wyznaczone cele z perspektywy długookresowej są jak najbardziej słuszne, może się okazać, że działania te mogą nie do końca cieszyć się popularnością. Wynika to stąd, że istnieje szereg środków znacznie łatwiejszych do uzyskania przez beneficjentów niż wskazane w tym przypadku. Wprawdzie działania wspierające zakładanie i rozwój różnego rodzaju przedsiębiorstw w regionach wiejskich mogą zmniejszyć skalę bezrobocia na wsi i przeludnienia agrarnego, ale likwidacja tych problemów w większości regionów jest możliwa jedynie wówczas, jeśli miasto „wysysa” ludzi szukających pracy ze znajdującego się w kręgu jego oddziaływania obszaru wiejskiego. Stąd powodzenie tych ogólnych celów uwarunkowane jest w znacznej mierze czynnikami zewnętrznymi, np. tempem rozwoju gospodarczego oraz dostępnością i sprawnością transportu publicznego.

Drugą grupę działań stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia. Należą tutaj „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Podstawowe usługi dla gospodarki ...”. Dotyczą one szeroko rozumianej odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz poprawy dostępu do usług komunalnych, takich jak zaopatrzenie w wodę, energię ze źródeł odnawialnych, odbiór ścieków i zagospodarowanie odpadów oraz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu. Nie ma wątpliwości, że działania te odpowiadają na niektóre problemy wskazane w diagnozie, a w szczególności na słabe strony obszarów wiejskich. Instrumenty zawarte tutaj uzupełniają głównie priorytety środowiskowe zdefiniowane w Osi II (i w innych politykach ekonomicznych) i w sposób synergiczny powinny pozytywnie oddziaływać na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich.

Diagnoza a Oś IV: Leader

Nowoczesne koncepcje teoretyczne wskazują na podstawowe znaczenie jakości kapitału ludzkiego i społecznego w kreowaniu wzrostu gospodarczego. Aby rozwój obszarów wiejskich był efektywny, należy tak rozwijać kapitał lokalnej społeczności, aby wyeksponować pojawiające się szanse i zachęcić jednostki do inwestowania w celu jak najlepszego ich wykorzystania. Jednocześnie musimy pamiętać, że postęp dokonuje się w wyniku indywidualnej aktywności ludzi działających we własnym interesie. Przyjmuje się, że społeczności, które odniosły sukces wytwarzają taki rodzaj kultury, który ułatwia ludziom uczestnictwo w grze rynkowej. Inaczej mówiąc prowadzą do wzrostu aktywności społeczno-gospodarczej.

W ten tok rozumowania doskonale wpisuje się podejście Leader. Stanowi ono koncepcję rozwoju obszarów wiejskich, polegającą na oddolnym opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Takie podejście jest również jednym ze sposobów na głębszą regionalizację Programu i optymalne wykorzystanie lokalnego potencjału obszarów wiejskich (zasobów ludzkich i naturalnych) w celu rozwiązania lokalnych potrzeb. Przyjmuje się bowiem, że każda społeczność lokalna jest inna i trudno jest ogólnie zaplanować i wdrożyć narzędzia rozwiązywania problemów każdej ze społeczności.

Leader stanowi również narzędzie sprzyjające lepszemu wdrożeniu i absorpcji środków w ramach pozostałych Osi szczególnym uwzględnieniem Osi III.

Podsumowanie

Zgodnie ze strategią zrównoważonego rozwoju UE z Göteborga, obszary wiejskie, poza podstawowym celem, jakim jest produkcja płodów rolnych, pełnią ważną funkcję w zakresie ochrony zasobów środowiska (gleby, wód, powietrza), różnorodności biologicznej czy kształtowania krajobrazu i zachowania siedlisk.

Biorąc pod uwagę ogólnie niski stopień konkurencyjności sektora rolnego i leśnego zasadne jest stosowanie instrumentów sprzyjających poprawie pozycji na rynku europejskim i światowym. Służą temu działania sprzyjające poprawie siły ekonomicznej gospodarstw, ich specjalizacji, zmianie struktur agrarnych oraz dostosowujące polskie rolnictwo do wymagań UE. Równocześnie celem działań zawartych w Osi I jest wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego oraz próba optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich, kapitału i ziemi. Również mimo poprawy sytuacji w przetwórstwie uzasadnione wydaje się być kontynuowanie wsparcia dla dalszej poprawy jego innowacyjności.

Cele związane z funkcją ochrony środowiska są realizowane przez odpowiednie i przyjazne środowisku praktyki rolnicze oraz inne działań wchodzące w skład Osi II. W tym aspekcie szczególne znaczenie ma realizacja „Programu rolnośrodowiskowego”, a w jego ramach pakiety związane z programem Natura 2000. Zachowanie dobrego stanu środowiska na użytkach rolnych, wiąże się z utrzymywaniem ciągłości ich rolniczego użytkowania, co wpływa na zachowanie wielu cennych siedlisk. Najbardziej naturalną formacją przeciwdziałającą degradacji środowiska są lasy, co uzasadnia podjęcie działań przyczyniających się do zwiększenia lesistości poprzez nowe zalesienia, oraz odtwarzanie lasów zniszczonych przez katastrofy i podejmowanie działań zapobiegawczych. Wszystkie działania w Osi II mają charakter wieloletni, a ich realizacja będzie w sposób trwały chronić/poprawiać podstawowe zasoby środowiska niezbędne dla wielofunkcyjnego rozwoju nie tylko rolnictwa, ale całych obszarów wiejskich oraz przyczyni się do zachowania walorów krajobrazowych tychże obszarów.

Uzasadnieniem dla priorytetu jakim jest ochrona środowiska naturalnego, jest wzrost zainteresowania społecznego jego stanem, ilością i jakością jego zasobów oraz bioróżnorodnością flory i fauny na obszarach wiejskich. Realizacja działań, wchodzących w skład Osi II w istotnej mierze ułatwia rolnikom dostarczanie dóbr publicznych i funkcji związanych ze środowiskiem, pod warunkiem właściwej ich lokalizacji przestrzennej opartej na bardziej szczegółowej analizie SWOT, ze względu na różnicowanie warunków siedliskowych oraz poziom intensywności rolnictwa w różnych rejonach Polski.

Z uwagi na znaczne dysproporcje pomiędzy poziomem życia na wsi i w mieście zasadnym celem polityki ekonomicznej jest podnoszenie jakości życia na obszarach wiejskich (Oś III). Łączy się to z podnoszeniem ilości i jakości szeroko rozumianej infrastruktury. Równocześnie z uwagi na niskie wykorzystanie zasobów pracy oraz perspektywy znacznego odpływu ludności z rolnictwa zadowalającym rozwiązaniem jest stymulowanie możliwości zatrudnienia poza sektorem rolnym. Działania takie sprzyjają realizacji długookresowych celów gospodarczych związanych ze wzrostem innowacyjności gospodarki Unii Europejskiej. Sposobem na aktywizację mieszkańców obszarów wiejskich jest inicjatywa Lider sprzyjająca przełamywaniu ich pasywnych postaw. Powinna ona w znacznym stopniu wspomagać realizację innych działań sprzyjających poprawie jakości życia ludności wiejskiej.

W świetle przedstawionej analizy można uznać, że Program w swoim ujęciu koncepcyjnym stanowi odpowiedź na problemy z jakimi boryka się sektor rolno-żywnościowy oraz obszary wiejskie. Stąd cel Programu, jak i cele wyznaczone dla poszczególnych osi, dobrane są trafnie. Działania występujące w poszczególnych osiach zasadniczo realizują cele związane z podnoszeniem konkurencyjności, ochroną środowiska oraz poprawą jakości życia na obszarach wiejskich. Większość działań realizuje kilka celów jednocześnie. Działaniami, które w najmniejszy sposób wkomponują się w idee swoich Osi są: „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarowania na obszarach...”. Mają one przeważające oddziaływanie dochodowo-socjalne przez co są bliższe idei Osi III.

4.2.2 Spójność Programu z innymi politykami

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 powinien być spójny z innymi programami, strategiami, dokumentami planistycznymi UE i Polski. Zasadniczo przy tworzeniu PROW 2007-2013, jak i w trakcie jego realizacji, czyniono starania o zachowanie tej spójności, a także komplementarności programów. Między innymi MRR powołało na przełomie 2008 i 2009 specjalną Grupę roboczą ds. koordynacji i komplementarności. W ramach tej grupy utworzony został zespół zadaniowy ds. koordynacji regionalnej i obszarów wiejskich. Do zadań grupy należy:

1. koordynacja działań realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 dofinansowywanych ze środków polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także działań finansowanych ze środków krajowych w ramach polityki rozwoju;
2. monitorowanie komplementarności wdrażania działań poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w ramach NSRO, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej w różnych obszarach interwencji, w tym środowiska i rozwoju obszarów wiejskich;
3. analiza kwestii o charakterze horyzontalnym w ramach NSRO i opracowywanie spójnych propozycji rozwiązań do zastosowania w systemie realizacji NSRO.

W celu wyeliminowania ewentualnego nakładania się interwencji poszczególnych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, EFRROW i EFR, Instytucja Zarządzająca stosuje się do zapisów „Linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej”.

Cele i priorytety realizowane w Programie wynikają bezpośrednio z celów i priorytetów **Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (KPS)**. Priorytety wskazane w KPS są ściśle związane z celami określonymi w Strategicznych Wytocznych dla Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (*Community Strategic Guidelines for Rural Development*). W związku z tym wsparcie w ramach poszczególnych działań ma tworzyć wartość dodaną na szczeblu Unii Europejskiej. Sam Krajowy Plan Strategiczny dla Polski został przygotowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Jest ono odpowiednikiem (następcą) RR/1257/1999, regulującego zakres programów współfinansowanych ze środków EFORG z budżetu wieloletniego na lata 2000-2006. Priorytety Polski realizowane przez PROW 2007-2013 i które zostały zidentyfikowane (a obecnie potwierdzono ich aktualność) można uznać, że są ogólnie zgodne z priorytetami Wspólnoty.

Program został opracowany przy uwzględnieniu **zasady zrównoważonego rozwoju**. Zrównoważony rozwój jest zasadą ujętą w art. 5 konstytucji RP oraz w traktatach Unii Europejskiej. Jego istota polega na powiązaniu szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia z poprawą stanu środowiska naturalnego.

Podejście programowe, które jest realizowane na podstawie KPS, jest też zgodne z **Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK)**. SRK wyznacza bowiem cele oraz identyfikuje obszary uznane za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia tych celów, na których koncentrowane będą działania państwa. Celem głównym strategii jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin. Przez podniesienie poziomu życia rozumiemy wzrost dochodów w sektorze gospodarstw domowych, ułatwienie dostępu do edukacji i szkolenia, co prowadzi do podwyższenia poziomu wykształcenia społeczeństwa i podnoszenia kwalifikacji obywateli, wzrost zatrudnienia i wydajności pracy, skutkujące zarówno

obniżeniem bezrobocia, jak i zwiększeniem poziomu aktywności zawodowej oraz poprawę zdrowotności mieszkańców Polski. Przez podniesienie jakości życia rozumiana jest istotna poprawa stanu i wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury technicznej i społecznej, życie w czystym, zdrowym i sprzyjającym środowisku przyrodniczym, uczestnictwo w kulturze i turystyce, przynależność do zintegrowanej wspólnoty lokalnej, umożliwiającej lepszą harmonizację życia rodzinnego i zawodowego oraz aktywność w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Zatem widoczne jest wkomponowanie Programu w Strategię Rozwoju Kraju. Priorytetami strategicznymi SRK są bowiem:

1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;
5. Rozwój obszarów wiejskich;
6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

SRK uwzględnia jednocześnie najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej. Istotą SRK jest koordynowanie reform instytucjonalno-regulacyjnych z działaniami ze środków UE, tak aby poprzez efekt synergii te dwa obszary przynosiły największy efekt prorozwojowy. Cele i priorytety Strategii Rozwoju Kraju realizowane są poprzez działania wynikające z podstawowych dokumentów rządowych (przede wszystkim Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej).

Celem Strategii Lizbońskiej, przyjętej na szczycie przywódców UE w marcu 2000 r. oraz uzupełnionej na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy, było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującej więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego. Niestety jej realizacja w opinii wielu nie przyczyniła się w wystarczający sposób do realizacji określonych celów. Stąd też podjęto próbę jej zreformowania. Główne kierunki rozwoju gospodarczego wyznaczone w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej mają doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej, szybszego powstawania nowych miejsc pracy i rozwoju zaawansowanych technologii. Trzy nurty działań pro-lizbońskich wiążą się z rozwojem wiedzy i innowacji, rozwojem atrakcyjności UE, jako miejsca dla inwestowania i pracy oraz rozwojem „mechanizmów” umożliwiających przedsiębiorstwom tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy. Celem strategicznym NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej. Można zatem uznać, że tak ogólne cele znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętych priorytetach oraz działaniach, przewidzianych do realizacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Bezpośrednio łączą się one z celem 6 NSRO: „wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich” [Cele Strategii Lizbońskiej... 2008, NSRO]. Szczególne znaczenie w realizacji celów Strategii Lizbońskiej oraz NSRO mają działania zawarte w Osii III oraz w Osii IV.

W czasie trwania Programu pojawiały się nowe wyzwania związane z próbą reform WPR oraz będące reakcją na kryzys gospodarczy. Pierwsze wyzwanie wiążą się z uwzględnieniem **wplywu**

przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej, tzw. Health Check. Tematy poruszane w ramach *Health Check* można podzielić na dwie grupy. Są to zagadnienia związane z mechanizmami rynkowymi (I filar WPR) i z dopłatami bezpośrednimi oraz polityką rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR). W przypadku drugiej grupy tematów przegląd WPR zmierzał w kierunku zwiększenia roli polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawy możliwości realizacji celów niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem rynków rolnych, takich jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo i jakość żywności.

Realizacja nowych wyzwań spowodowała, że udostępniono państwu członkowskim dodatkowy budżet w wysokości około 3,9 miliarda euro, przeznaczony na rozwój obszarów wiejskich. Środki te dostępne są do zainwestowania w rolnictwo i ochronę środowiska. Budżet ten zasilono dodatkową kwotą w wysokości około 1 miliarda euro, pochodzącą z Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej, co pozwoliło na wygospodarowanie środków dla nowego obszaru priorytetowego związanego z tworzeniem i poprawą jakości istniejącej na obszarach wiejskich infrastruktury sieci szerokopasmowej. Generalnie „Europejski plan naprawy gospodarczej” opiera się na dwóch filarach i jednej podstawowej zasadzie. Pierwszym zasadniczym elementem planu jest istotne zwiększenie siły nabywczej, umożliwiające wzrost popytu i zaufania. Drugim priorytetem są działania podnoszące konkurencyjność Europy w długiej perspektywie czasowej. Plan ten opiera się na zasadach solidarności i sprawiedliwości społecznej [COM(2008)16097/08].

Realizowany obecnie Program powoli włącza i rozszerza nowe działania w reakcji na tzw. „nowe wyzwania” dla Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013. Wyzwania te są częściowo też ujęte w postaci realizowanych już działań. Odnoszą się one do kwestii zmian klimatu, odnawialnych źródeł energii, gospodarki wodnej, bioróżnorodności, restrukturyzacji sektora mleczarskiego oraz innowacyjności w zakresie pierwszych czterech kwestii. Dodatkowe środki przyznane Polsce na działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wykorzystane zostaną w ramach działań:

- „Modernizacja gospodarstw rolnych” – projekty dotyczące restrukturyzacji gospodarstw prowadzących produkcję mleka;
- „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa poprzez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” – projekty w zakresie retencjonowania wody;
- „Program rolnośrodowiskowy” - projekty w ramach pakietu 5 dotyczące cennych siedlisk przyrodniczych i ochrony zagrożonych gatunków ptaków;
- „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” – projekty w zakresie wykorzystania energii odnawialnej oraz projekty związane z budową infrastruktury szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich.

Większość realizowanych działań w PROW 2007– 2013 i finansowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (z EFRROW) jest **kontynuacją działań wdrażanych w ramach PROW 2004–2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego** „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Działania te są komplementarne z działaniami finansowanymi ze środków strukturalnych realizowanych w ramach innych polityki spójności UE. Wyznaczono przy tym linie demarkacyjne umożliwiające rozdzielenie zakresu działań na poziomach operacyjnych.

Ochrona zasobów środowiska, szczególnie wód w zakresie retencjonowania wody jest wspierana ze środków strukturalnych, realizowanych w ramach polityki spójności UE. W ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko traktowane są priorytetowo działania powodujące

spowalnianie odpływu wody i zwiększenie funkcji retencyjnych poprzez przywracanie pierwotnego kształtu doliny (naturalne poldery zalewowe), konserwację wałów, budowę biotechniczne, urządzenia piętrzące, śluzy wałowe, zbiorniki małej retencji czyli różne działania zapobiegające powodziom oraz usprawniające gospodarowanie zasobami wodnymi. Wsparcie finansowe w ramach tego programu obejmuje duże programy, mające znaczący wpływ na rozwój regionu, nie w sensie administracyjnym ale w obrębie zlewni rzecznych. W obszarze polityki spójności priorytety rozwojowe Polski w zakresie wykorzystania pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, są określone w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, a do ich realizacji będą wykorzystywane instrumenty polityki spójności.

Wniosek

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w wielu kwestiach, takich jak podnoszenie poziomu wiedzy, konkurencyjność, innowacyjność, ochrona środowiska, zachowanie unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych obszarów wiejskich dla przyszłych pokoleń, tworzenie nowych miejsc pracy, wzmocnienie pozycji obywateli w społeczeństwie jest zasadniczo spójny z innymi dokumentami krajowymi i Wspólnotowymi. Na dużym poziomie ogólności jest to raczej oczywisty wniosek z uwagi na bezpośrednie powiązanie celów KPS i PROW 2007-2013 z celami zawartymi w rozporządzeniu WE w sprawie zwiększenia konkurencyjności, ochrony środowiska i poprawy gospodarki gruntami oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. Pojawiające się zmiany prawodawstwa krajowego i unijnego, w tym nowych wyzwań również znajdują mniejsze bądź większe odzwierciedlenie w założeniach Programu.

4.2.3 Spójność wewnętrzna Programu

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest programem realizującym koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju gospodarczego kraju. Realizuje więc jednocześnie cele ekonomiczne, środowiskowe i społeczne - stąd instrumenty zawarte w poszczególnych osiach Programu powinny się wzajemnie uzupełniać. Wynika to stąd, że oddziaływanie programu jest bardziej wzmocnione, kiedy działania w nim zawarte nawzajem się uzupełniają (omawiana w tym rozdziale), w tym kiedy beneficjenci łączą różne formy działań w ramach tego samego programu (np. środowiskowe) lub z programami zewnętrznymi. W innym przypadku możemy mieć bowiem do czynienia z efektem synerгии negatywnej.

Przed wszystkim istotna jest spójność wewnętrzna Programu w aspekcie środowiskowym. Poza działaniami w Osi II ukierunkowanymi bezpośrednio na poprawę środowiska naturalnego również inne działania wchodzące w skład PROW mają związek z ochroną środowiska. Ze względu na powiązania ze środowiskiem wszystkie działania PROW można zaszeregować do 3 kategorii:

1. działania bezpośrednio ukierunkowane na ochronę środowiska,
2. działania o pośrednim ukierunkowaniu na środowisko,
3. działania nie ukierunkowane bezpośrednio na środowisko, ale mogące mieć pozytywne oddziaływanie.

Przeprowadzona analiza wykazuje, że realizacja trzech działań Osi II: 214 „Program rolno środowiskowy”, 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” oraz 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy” będzie miała bezpośredni korzystny wpływ na środowisko, pod warunkiem właściwej ich lokalizacji przestrzennej opartej na bardziej szczegółowej analizie SWOT, ze względu na zróżnicowanie warunków siedliskowych oraz poziom

intensywności rolnictwa w różnych rejonach Polski. Pozostałe działania mają mniejszy lub większy związek ze środowiskiem, ale wszystkie przyczyniają się do realizacji ekologicznej polityki państwa oraz przybliżają Polskę do spełniania wymogów Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE.

Tabela 4.2.1 Klasyfikacja działań PROW 2007–2013 pod względem powiązań ze środowiskiem

Działania bezpośrednio ukierunkowane na ochronę środowiska	Działania o pośrednim ukierunkowaniu na środowisko	Działania nie ukierunkowane bezpośrednio na środowisko, mogące mieć pozytywne oddziaływanie
1. Program rolnośrodowiskowy 2. Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne 3. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy	1. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie 2. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów 3. Modernizacja gospodarstw rolnych 4. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa (gospodarowanie zasobami wodnymi) 5. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania 6. Odnowa i rozwój wsi	1. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej 2. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej 3. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Równocześnie należy podkreślić, że występuje duży pozytywny wpływ działań zawartych w Osi II na realizację celów Osi III. Można przyjąć, że działania prośrodowiskowe tam zawarte w istotny sposób przyczyniają się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz sprzyjają różnicowaniu produkcji. Jednocześnie realizacja działań o charakterze infrastrukturalnym zawartych w Osi III, jak wcześniej wskazano, przyczynia się do poprawy jakości środowiska naturalnego.

Podnoszeniu konkurencyjności sprzyjają nie tylko działania zawarte w Osi I ale również szereg działań towarzyszących przede wszystkim Osi III i Osi IV. Działania umiejscowione w Osi III sprzyjające tworzeniu mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowaniu działalności w kierunku zajęć pozarolniczych mają pozytywny wpływ na zmiany strukturalne przez co zmniejszą nadwyżkę siły roboczej w rolnictwie. Stanowi to bezwzględny warunek wzrostu produktywności i rentowności sektora rolnego. Również działania o charakterze infrastrukturalnym zawarte w Osi III poprawiają warunki działania gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Z kolei realizacja programu Lider (oś 4) powoduje wzrost szans na powodzenie działania „Uczestnictwo rolników...” z uwagi na regionalne uwarunkowania produkcji żywności ekologicznej.

Bezpośredni wpływ działań zawartych w Osi I sprzyjających realizacji celów Osi III wiąże się przede wszystkim z tworzeniem miejsc pracy w przetwórstwie, różnicowaniem produkcji oraz wykorzystaniem doradztwa. Generalnie, jak już napisano wcześniej, efektem końcowym wszystkich działań powinna być poprawa warunków życia na wsi. Natomiast oczywistą sprawą jest to, że wiąże się one z różnymi aspektami tej poprawy, np. środowiskowej, społecznej albo dochodowej.

Osią, która szczególnie oddziałuje na proces synergii jest Oś IV. Działania tam zawarte umożliwiają, jak już wcześniej wspomniano, pełniejszą realizację praktycznie wszystkich celów głównych przypisanych trzem pierwszym osiom mimo, że nie wszędzie realizowane są projekty z jej wykorzystaniem. Ma ona na celu aktywizację lokalnych społeczności przez co poprawia sytuację na rynku pracy, wzmacnia konkurencyjność, przyczynia się do ochrony krajobrazu a w efekcie

kończącym sprzyja pełnej realizacji celu głównego, jakim jest realizacja koncepcji wielofunkcyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich. Zatem w działaniach tam zawartych praktycznie nie dostrzega się negatywnej synergii z innymi działaniami.

W związku ze znaczną liczbą celów jakie realizowane są przez Program nasuwa się pytanie, które z nich są ważniejsze a które mniej. Istotność celów powinna mieć odzwierciedlenie w podziale środków. Ogólny **podział środków między osie i działania** był efektem przyjętego kompromisu pomiędzy zwolennikami nurtu prorozwojowego, nurtu prośrodowiskowego i prospołecznego. Poprzez realizowane cele stanowi on odpowiedź na zróżnicowane potrzeby rolnictwa i obszarów wiejskich. Dokonując podziału finansowego (%) między osie brano pod uwagę szereg czynników, do których możemy zaliczyć:

1. Konieczność realizacji potrzeb przedstawionych w analizie przy zachowaniu minimalnych alokacji określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005;
2. Koszty realizacji poszczególnych instrumentów (inwestycje a kapitał ludzki);
3. Doświadczenie i dane monitoringowe z realizowanych programów: SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004 – 2006;
4. Konieczność uwzględnienia „starych” zobowiązań z okresu programowania 2004-2006;
5. Możliwości komplementarnego finansowania niektórych zadań w ramach Funduszy Strukturalnych;
6. Wyniki konsultacji (nacisków) różnych grup społecznych.

Sama **struktura podziału**, w świetle przedstawionej wcześniej diagnozy potrzeb, wydawać może akceptowalna. Jednak, jak podkreślano często podczas dyskusji w ramach FGI oraz paneli ekspertów, podział jest niekorzystnie ograniczony „sztywnymi” zobowiązaniami z lat poprzednich. Mówimy tutaj również o pewnych oczekiwaniach społecznych, że te działania będą kontynuowane w przyszłości. Rowiński [2008] szacuje, że „sztywne” zobowiązania stanowiły około 35% środków publicznych dostępnych ogółem.

O hierarchii istotności realizacji poszczególnych celów Programu wnioskować można analizując strukturę budżetu PROW 2007-2013. Według tego kryterium najważniejszym celem jest podnoszenie konkurencyjności. Można uznać, że koncepcyjnie odpowiada to potrzebom, jako że wedle diagnozy najważniejsze potrzeby wiążą się ze zmianami strukturalnymi. Niemniej jednak powoduje to, że Program ma w większym stopniu charakter sektorowy i w głównej mierze skupia się na wsparciu sektora rolno-żywnościowego. Natomiast w nawiązaniu do tytułu programu oraz podstawowego celu jakim jest „... realizacja wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich” w mniejszej skali przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich w rozumieniu wspierania pozarolniczych działalności i źródeł dochodów.

Sposobem obiektywizacji oceny podziału środków między poszczególne osie i działania było badanie trafności alokacji **PROW 2007-2013 na potrzeby oceny przy wykorzystaniu modelu optymalizacyjnego**. Zgodnie z informacjami zawartymi w Raporcie Metodologicznym model optymalizacyjny wskazuje, jak przy założonych ograniczeniach alokować środki na poszczególne działania, tak aby maksymalizować zagregowaną funkcję celu przypisaną dla obszarów wiejskich i

rolnictwa. Zagregowana funkcja celu stanowi wypadkową oczekiwań i efektów w stosunku do Programu formułowanych przez różne grupy interesu (rolników, doradców ODR) oraz niezależnych ekspertów. Szczegółowe wyniki badań oraz podejście analityczne przedstawiono w rozdziale 7.2.

Ogólne wnioski z przeprowadzonych badań potwierdzają istnienie rozbieżności co do optymalnej struktury budżetu PROW 2007-2013 wśród analizowanych grup. Wyniki modelowania oparte na każdej grupie wskazuje na konieczność znacznie wyższego finansowania działań modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych (działanie 121). Rolnicy dodatkowo oczekiwali zwiększenia środków na działanie Renty strukturalnej zaś przedstawiciele ODR poprawę oddziaływania Programu widzieliby poprzez zwiększenie środków na działania 114 i 123. Działania prośrodowiskowe (214 „Program rolno środowiskowy”) w strukturze budżetu są raczej uważane za przewartościowane przez rolników i przedstawicieli ODR. Inne zdanie mają niezależni eksperci, którzy patrzą na rolnictwo poprzez pryzmat dóbr publicznych i uważają, że są to środki niewystarczające.

Oceniając trafność alokacji PROW 2007-2013, można stwierdzić, że alokacja modelowa niezależnie od analizowanego wariantu jest zdecydowanie bardziej skoncentrowana na realizacji kilku działań, podczas gdy alokacja rzeczywista wydaje się być stosunkowo mocno zdywersyfikowana, co może skutkować niższą efektywnością wprowadzanych programów. Wszystkie analizowane warianty alokacji modelowej wskazują na konieczność zmniejszenia nakładów w stosunku do planowanych na działania priorytetu trzeciego-poprawy warunków życia na obszarach wiejskich. Świadczy to o tym, że w ocenach ankietowanych grup PROW powinien być programem sektorowym nakierowanym przede wszystkim na rozwój rolnictwa. Wydaje się też, co czym świadczą wyniki modelowania, że istnieje niewielkie zrozumienie wśród wszystkich ankietowanych koniecznością przeprowadzania zmian strukturalnych poprzez rozwijanie działalności pozarolniczej.

Analiza spójności wewnętrznej Programu w kontekście trafności podziału środków finansowych pomiędzy regiony wskazuje, że narzucone limity regionalne zastosowane w przypadku ośmiu działań PROW 2007-2013 mają odpowiednią strukturę terytorialną. Zbliżenie alokacji rzeczywistej do alokacji modelowej wyrażającej potrzeby poszczególnych regionów może świadczyć, że PROW 2007-2013 nastawiony jest zarówno na realizację celów efektywnościowych jak i na wyrównywanie różnic w rozwoju pomiędzy regionami.

Wniosek

Nie wnikając w ilościowe rozdysponowanie środków koncepcyjnie układ działań w znacznej mierze odpowiada potrzebom rolnictwa i polskiej wsi. Działanie zawarte tam ujmują różne potrzeby co wskazuje na ich znaczną synergiję. Synergia występuje w wielu miejscach natomiast nie dotyczy wszystkich przypadków. Nie można bowiem jednocześnie sprzyjać bioróżnorodności i podnosić konkurencyjności. Natomiast ujęcie tych dwóch celów w Programie wynika z samej filozofii polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, tzw. rozwoju zrównoważonego.

Oceniając spójność wewnętrzną Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 można uznać, że w zakresie ilości działań oraz rozdysponowania środków na te działania istnieją dosyć duże rozbieżności zarówno wśród ekspertów, doradców rolnych jak i wśród samych beneficjentów Programu. Wynika to z odmiennych oczekiwań, co do roli Programu i przydatności poszczególnych działań dla różnych grup interesu.

Generalnie wnioski, jakie można postawić na podstawie badań modelowych, przeprowadzonych dyskusji sprowadzają się do tego, że rozdysponowanie środków można byłoby częściowo skorygować. Przede wszystkim wiązałoby się to ze zmniejszeniem liczby działań i próbie koncentracji na najważniejszych priorytetach. Tym najważniejszym priorytetem w dobie globalizacji, liberalizacji handlu światowego oraz niskiej konkurencyjności polskiego rolnictwa

byłoby większe wsparcie procesów modernizacyjnych poprzez działanie 121. Z kolei regionalne rozdysponowanie środków stanowi kompromis pomiędzy koniecznością zarówno podnoszenia konkurencyjności jak i wyrównywania różnic rozwoju regionalnego. Jeżeli uznamy te dwa cele za równorzędne to nie można mieć większych zastrzeżeń w tym względzie⁴⁶.

4.2.4 Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie badawcze: „Czy analiza sytuacji sektora (problemy, analiza SWOT) zawarta w PROW 2007-2013 jest nadal aktualna? Jeśli nie - co uległo zmianie i czy w związku ze zmianami strategia określona w Programie (dobór celów, Osi priorytetowych i działań; spójność zewnętrzna – w kontekście interwencji publicznych podjętych w sektorze po zatwierdzeniu Programu; spójność wewnętrzna – w kontekście podziału alokacji na poszczególne działania oraz ich zakładanego wkładu w osiąganie celów Programu) jest trafna?”

W świetle przeprowadzonych badań można uznać, że analiza sytuacji sektora i problemy występujące na obszarach wiejskich zaprezentowane w dokumentach strategicznych (PROW, KPS) nadal pozostają aktualne. Nie zmienia tego faktu drobna zmiana niektórych uwarunkowań makroekonomicznych i sektorowych.

Oceniając Program i jego oddziaływanie należy mieć na uwadze, że ma on charakter komplementarny do innych polityk ekonomicznych. Równocześnie jest spójny z innymi dokumentami krajowymi i Wspólnotowymi. Pojawiające się zmiany prawodawstwa krajowego i unijnego, w tym nowych wyzwań również znajdują odzwierciedlenie w założeniach Programu.

Analiza charakteru realizowanych działań wskazuje, że instrumenty dostępne w ramach poszczególnych Osi zasadniczo uzupełniają się wzajemnie i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na mieszkańców obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę zagrożenia (potencjalne konflikty między działaniami) nie można wykluczyć, że w niektórych sytuacjach nie da się stworzyć sytuacji generujących korzyści dla wszystkich beneficjentów jednocześnie.

Wybór działań i rozdysponowanie środków przeznaczonych na ich realizację między osie i działania uwarunkowany był wieloma czynnikami w tym oceną potrzeb, zobowiązań z lat poprzednich, ograniczeń zawartych w dokumentach KE, aktywności różnych grup nacisku oraz samej intuicji osób dokonujących podziału. W świetle potrzeb wydaje się on nie odbiegać w bardzo znaczącym stopniu od optymalnego. Natomiast sama jego ekspercka ocena wydaje się nie do końca możliwa.

Mając na względzie prawidłowy dobór celów, Osi i działań zawartych w Programie oraz spójność zewnętrzną i wewnętrzną (w mniejszym stopniu) Programu można uznać, że strategia określona w Programie jest zasadniczo trafna. Główna uwaga co do strategii związana jest faktem, że Program jest za bardzo rozproszony na wielu celach szczegółowych. Stąd zmniejszenie liczby działań sprzyjałoby koncentracji na najważniejszych priorytetach, w szczególności na poprawie konkurencyjności sektora rolnego.

⁴⁶ Szczegółowe informacje dotyczące założeń budżetowych w poszczególnych działaniach i całym Programie znajdują się w rozdziale 6. Z kolei szersze omówienie kwestii wpływu PROW 2007-13 na poprawę spójności kraju, która to kwestia również w znacznej mierze wiąże się z rozdysponowaniem regionalnym środków Programu, znajduje się w rozdziale 9.1.

5 Analiza realizacji finansowej PROW 2007-2013 (MODUŁ B)

Na podstawie danych na dzień 31 grudnia 2009 roku w ramach PROW 2007-2013 wsparcie otrzymało 1 060 132 różnych beneficjentów na łączną kwotę 11 376 204 453,94 zł. Pozwoliło to na wykorzystanie limitu finansowego zaplanowanego w PROW 2007-2013 na poziomie 16,91%.

Tabela 5.1. Informacja o wartości zrealizowanych płatności w PROW 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31 grudnia 2009r. (pokazano płatności w ramach podpisanych umów/ wydanych decyzji w ramach PROW 2007-2013 oraz wypłaty wynikające ze zobowiązań z 2004-2006)

Kod działania	Nazwa działania	Zrealizowane płatności			
		wyplacona kwota (zł)		wykorzystanie limitu	
		Ogółem	EFROW	Ogółem	EFROW
Razem Oś I Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego		5 752 144 154,27	4 314 098 307,99	20,23%	20,23%
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	0,00	0,00	0,00%	0,00%
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	255 600 000,00	191 700 000,00	14,85%	14,85%
113	Renty strukturalne	2 549 907 123,38	1 912 420 906,34	32,36%	32,36%
w tym:	- zobowiązania za okres 2007-2013	279 230 486,29	209 422 093,69		
	- zobowiązania za okres 2004-2006	2 270 676 637,09	1 702 998 812,65		
114	Korzystanie z usług doradczych	0,00	0,00	0,00%	0,00%
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	1 478 516 310,21	1 108 887 221,96	19,91%	19,91%
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	81 597 330,30	61 197 997,67	1,80%	1,80%
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	0,00	0,00	0,00%	0,00%
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	0,00	0,00	0,00%	0,00%
133	Działania informacyjne i promocyjne	0,00	0,00	0,00%	0,00%
141	Wspieranie gospodarstw niskotowarowych - zobowiązania z lat 2004-2006	1 307 385 283,68	980 538 603,44	82,50%	82,50%
142	Grupy producentów rolnych	79 138 106,70	59 353 578,58	15,70%	15,70%
w tym:	- zobowiązania za okres 2007-2013	47 873 081,67	35 904 810,33		
	- zobowiązania za okres 2004-2006	31 265 025,03	23 448 768,25		
Razem Oś II Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich		5 512 659 526,60	4 410 119 719,57	27,45%	27,45%
211/212	Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	3 753 075 336,46	3 002 452 271,34	42,56%	42,56%
214	Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	1 542 723 981,61	1 234 179 254,78	18,59%	18,59%
w tym:	zobowiązania PROW 2007-2013	169 306 248,67	135 444 994,48		
	zobowiązania PROW 2004-2006	1 373 417 732,94	1 098 734 260,30		
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	216 860 208,53	173 488 193,45	9,21%	9,21%
w tym:	- zobowiązania za okres 2007-2013	96 904 478,65	77 523 582,92		

Kod działania	Nazwa działania	Zrealizowane płatności			
		wyplacona kwota (zł)		wykorzystanie limitu	
		Ogółem	EFROW	Ogółem	EFROW
	zobowiązania z lat 2004-2006	119 955 729,88	95 964 610,53		
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Razem Oś III Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej		97 581 893,05	73 176 082,00	0,65%	0,65%
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	94 995 237,00	71 246 427,01	6,56%	6,56%
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	592 472,00	444 353,99	0,013%	0,013%
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	0,00	0,00	0,00%	0,00%
313/322/323	Odnowa i rozwój wsi	1 994 184,05	1 485 301,00	0,08%	0,08%
Razem Oś IV LEADER		11 714 545,76	43 764,23	0,41%	0,00%
413	Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju	0,00	0,00	0,00%	0,00%
421	Wdrażanie projektów współpracy	0,00	0,00	0,00%	0,00%
431	Funkcjonowanie lokalnej grupy działania	11 714 545,76	43 764,23	2,14%	0,01%
Razem Pomoc Techniczna		2 104 334,26	1 578 250,69	0,22%	0,22%
w tym:	Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu	1 786 126,00	1 339 594,50		
	Działania informacyjne i promocyjne	150 907,48	113 180,61		
	Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich	167 300,78	125 475,58		
RAZEM		11 376 204 453,94	8 799 016 124,48	16,91%	17,05%

*Źródło: sprawozdanie miesięczne z 31 grudnia 2009 roku, ARIMR
Zastosowany kurs EUR/PLN: - w przypadku działań 112, 114, 121, 123, 125, 226, 311, 312, 321, 313/322/323 limit jest zgodny z § 7 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013. Pozostała część alokacji w ww. działaniach przeliczona została po kursie zgodnym z § 7 pkt 2 ww. rozporządzenia (tj. po kursie 4,3840). W przypadku pozostałych działań został zastosowany kurs EUR/PLN: 3,6015 (określony w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 w § 7 pkt 1)*

Wydatkowanie alokacji dla całej **Osi I Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego** kształtowało się na poziomie 20,23%. Nie odzwierciedla to jednak precyzyjnie sytuacji, gdyż realnie o wydatkowaniu w Osi I decydować będzie działanie 113 „Renty strukturalne”, którego budżet stanowi największą - prawie 34,06% alokacji dla Osi I. Wydatkowanie w tym działaniu kształtuje się na poziomie 32,36%, ale (podobnie jak w innych działaniach ze zobowiązaniami wieloletnimi) trzeba mieć na uwadze zapotrzebowanie na środki do 2015 roku dla beneficjentów takich działań.

Tabela 5.2. Limit środków na działania wieloletnie (wg Planu finansowego uaktualnionego PROW 2007-2013, zatwierdzonego przez KE z dnia 18.01.2010 r.) a planowane wypłaty na podstawie wydanych decyzji do 31 grudnia 2009 roku.

Nazwa działania	Limit środków dla działania na lata 2007-2013 (EUR)	Limit środków dla działania na lata 2007-2013 (zł)	Planowane wypłaty dla działań na podstawie wydanych decyzji do 31.12.2009 (zł)	% limitu środków
113 Renty strukturalne	2 549 600 000,00	9 182 384 400,00	9 574 597 620,67*	104%
142 Grupy producentów rolnych	140 000 000,00	504 210 000,00	317 274 262,34	63%
211/ 212 Wspieranie gospodarowania na ONW	2 448 750 000,00	8 819 173 125,00	6 810 573 892,95	77%
214 Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	2 314 861 111,00	8 336 972 291,27	4 493 200 973,03	54%
221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	513 501 520,00	1 849 375 724,28	725 266 703,00	39%

*Źródło: kolumna „Limit środków dla działania na lata 2007-2013 (zł)” – dane ARIMR, sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009; kolumna „Planowane wypłaty dla działań na podstawie wydanych decyzji do 31 grudnia 2009 roku” – dane MRIRW * prognozowana wartość na koniec września 2014 roku, pozostałe – na koniec grudnia 2015 roku. Zastosowany kurs EUR/PLN: zgodny z Rozporządzeniem Ministra RIRW z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków PROW 2007-2013 w § 7 pkt 1 = 3,6015*

Program, podobnie jak w innych krajach UE, choć formalnie dotyczy lat 2007 – 2013 to w praktyce będzie mógł być wdrażany do końca 2015 (zasada n+2). Środki z PROW 2007-2013 zaczęto wydatkować na renty strukturalne już w 2007 roku realizując płatności z tytułu zobowiązań z okresu 2004-2006. Planowane wypłaty dla działania 113 wyliczone na podstawie wydanych decyzji podpisanych do 31 grudnia 2009 roku (obejmujące zarówno zobowiązania z okresu 2004-2006 jak i okresu 2007-2013) pokazują, że środków na działanie jest zbyt mało, aby można było sfinansować te zobowiązania do 2015 roku, mimo dodatkowej alokacji na to działanie w wysokości 362 mln EUR. Już na koniec września 2014 roku (na ten dzień opracowywane są prognozy dla Rent strukturalnych) szacowana wartość wypłat będzie stanowić 104% dostępnej alokacji (Tabela 5.2).

Największe wykorzystanie limitu środków na koniec 2009 roku w ramach OsI I było w działaniu 141 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych - zobowiązania z lat 2004-2006” i wyniosło 82,5%. W tym działaniu pomoc finansowa przeznaczona na jedno gospodarstwo stanowi równowartość 1250 EUR (przeliczana według określonego kursu) i wypłacana jest co roku przez kolejnych pięć lat. Ze względu na charakter działania (realizacja zobowiązań z okresu 2004-2006) gwarantowane jest wydatkowanie środków na poziomie 100%.

W działaniach pozostałych w badanym okresie płatności albo nie było (działanie 111, 114, 125, 132, 133) albo kształtowały się na bardzo niskim poziomie dostępnego budżetu (działanie 112 – 14,85%; działanie 121 – 19,91%; działanie 123 – 1,8%; działanie 142 – 15,7%), co wynika z opóźnionego rozpoczęcia wdrożenia, a w przypadku części działań często w powiązaniu z charakterem inwestycyjnym operacji, gdzie rozliczenie i wypłacenie środków następuje po realizacji inwestycji i dokonaniu rozliczenia na zasadzie refundacji części kosztów kwalifikowalnych.

Wydatkowanie środków w OsI II **Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich** kształtuje się na poziomie 27,45%. Podobnie, jak w przypadku działania „Renty strukturalne”, charakter działań w ramach OsI II decyduje, że stosunkowo niski poziom wydatkowania nie odzwierciedla rzeczywistego zapotrzebowania na środki.

Od 2008 roku realizowane były płatności w działaniu 211/212 ONW, które ma charakter płatności obszarowej. Wydatkowanie wynosi 42,56% dostępnej alokacji, a docelowa wartość wypłat dla

wszystkich decyzji wydanych do 31 grudnia 2009 roku powinno stanowić w 2015 roku 77% alokacji (Tabela 5.2).

W ramach działania 214 „Program rolnośrodowiskowy” na koniec 2009 roku wypłacono 18,59% wszystkich środków finansowych na lata 2007-2013. Mimo nierównomiernego wdrażania działania (w latach 2008-2010 liczba składanych wniosków była bardzo różna, co wynikało z późniejszej realizacji niektórych pakietów), proces wdrażania przebiega sprawnie. Biorąc pod uwagę liczbę i wartość wydanych na koniec grudnia 2009 roku decyzji, wartość płatności dla tych beneficjentów powinno w 2015 roku skumulować 54% alokacji na całe działanie (powiększonej o ponad 11 mln euro zgodnie z decyzją KE z grudnia 2009 roku).

Wydatkowanie na koniec roku 2009 w działaniu 221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne wyniosło 9,21%. Planowane wydatki dla tego działania wyliczone dla wydanych decyzji, przy uwzględnieniu zmniejszonej o 140 mln EUR alokacji, powinny na koniec 2015 roku stanowić 39% budżetu.

W działaniu 226 nie zrealizowano żadnych płatności, co wynika z faktu, że nabór wniosków został przeprowadzony dopiero w grudniu 2009 roku. Znaczne zainteresowanie beneficjentów (wartość wniosków z tego jednego naboru konsumuje 77,85% alokacji) wskazuje, że nie powinno być trudności z wydatkowaniem całości alokacji.

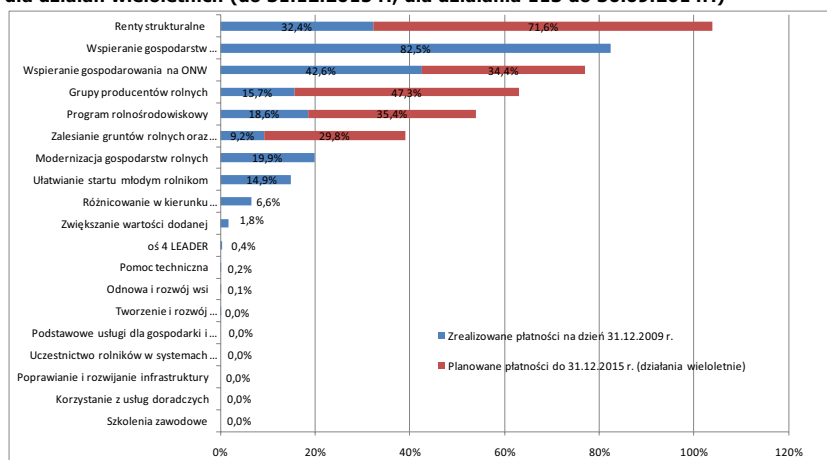
Wydatkowanie środków w ramach działań OsI III **Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej** jest na bardzo niskim poziomie. Brak jest płatności w działaniu 321; w działaniu 312 i 313/322/323 wydatkowanie jest na poziomie poniżej 1%, a jedynie w działaniu 311 wydatkowano 6,56% dostępnego budżetu. Ze względu na to, że płatności we wszystkich tych działaniach są realizowane na zasadzie refundacji poniesionych kosztów, wartością, która najlepiej odzwierciedla prognozowany poziom wydatkowania jest wartość zakontraktowanych wniosków. Ponad połowa alokacji (54,57%) została zakontraktowana w działaniu 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”. Dynamika składania wniosków wskazuje na to, że zostanie wydatkowana cała kwota alokacji. Podobnie sytuacja wygląda w działaniu 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, gdzie zakontraktowane środki konsumują 39,85% alokacji (wartość wniosków stanowi prawie 100% alokacji). W działaniu 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” zakontraktowano 18,2% środków. Najniższa wartość zakontraktowanych środków jest w działaniu 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, tylko 1,42% i w tym przypadku prognozy wskazują, że istnieje ryzyko niewydatkowania całej kwoty.

Realizacja finansowa OsI IV **Leader** na koniec roku 2009 była na bardzo niskim poziomie. Z uwagi na termin rozpoczęcia procesu wyboru LGD do realizacji lokalnej strategii rozwoju, do końca roku 2009 LGD koncentrowały się głównie na realizacji działania 431 Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja⁴⁷. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach OsI IV Leader realizowane były jedynie płatności dla beneficjentów działania 431, które skumulowały 2,14% alokacji na to działanie. Zbyt wcześnie jest, aby prognozować, jakim powodzeniem będą się cieszyły poszczególne działania OsI IV.

Wydatkowanie w ramach Pomocy Technicznej osiągnęło w grudniu 2009 roku poziom 0,22% dostępnej alokacji. Niski poziom realizacji finansowej działania wynika z jego późnego rozpoczęcia (marzec 2009 roku) oraz formy płatności – refundacje poniesionych kosztów kwalifikowalnych.

⁴⁷ Nabór został rozpoczęty najwcześniej przez samorządy województw: lubuskiego i opolskiego (od 3 listopada 2008 r.), najpóźniej zaś zakończony został w województwie wielkopolskim (12 lutego 2009 r.).

Rys. 5.1 Wykorzystanie dostępnego limitu środków w ramach PROW 2007-2013 na etapie zrealizowanych płatności (31.12.2009r.) oraz planowanych docelowych płatności dla działań wieloletnich (do 31.12.2015 r.; dla działania 113 do 30.09.2014r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i MRiRW
Dla działania 113 Renty strukturalne - prognozowana wartość na koniec września 2014 roku

Poniższa tabela zawiera syntetyczne zestawienie dynamiki wydatkowania środków publicznych PROW 2007-2013 wraz z poziomem wykorzystania limitu finansowego w poszczególnych działaniach w okresie 2007-2009.

Tabela 5.3 Dynamika wydatkowania środków publicznych PROW 2007-2013 (oraz wykorzystania limitu finansowego) narastająco w latach 2007-2009 według działań (zrealizowane płatności w zł)

Działanie	2007	2008	2009
Szkolenia zawodowe (111)	0	0	0
Ułatwianie startu młodym rolnikom (112)	0	126 600 000,00 (8,37%)	255 600 000,00 (14,85%)
Renty strukturalne (113)	130 578 750,15 (1,58%)	1 270 992 351,59 (16,13%)	2 549 907 123,38 (32,36%)
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (114)	0	0	0
Modernizacja gospodarstw rolnych (121)	0	5 661 545,09 (0,09%)	1 478 516 310,21 (19,91%)
Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (123)	0	0	81 597 330,30 (1,8%)
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (125)	0	0	0
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (132)	0	0	0
Działania informacyjne i promocyjne (133)	0	0	0
Grupy producentów rolnych (142)	0	24 555 143,94 (4,87%)	79 138 106,70 (15,7%)
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych - zobowiązania z lat 2004-2006 (141)	0	645 311 027,94 (40,72%)	1 307 385 283,68 (82,5%)

Ogółem Oś I	130 578 750,15 (0,51%)	2 073 120 068,56 (8,01%)	5 752 144 154,27 (20,23%)
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW (211, 212)	0	1 967 641 178,86 (22,31%)	3 753 075 336,46 (42,56%)
Program rolnośrodowiskowy (214)	0	693 967 995,17 (8,36%)	1 542 723 981,61 (18,59%)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (221, 223)	0	101 203 778,95 (4,30%)	216 860 208,53 (9,21%)
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy (226)	0	0	0
Ogółem Oś II	0	2 762 812 952,98 (13,83%)	5 512 659 526,60 (27,45%)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (311)	0	0	94 995 237,00 (6,56%)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (312)	0	0	592 472,00 (0,01%)
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (321)	0	0	0
Odnowa i rozwój wsi (313/322/323)	0	0	1 994 184,05 (0,08%)
Ogółem Oś III	0	0	97 581 893,05 (0,65%)
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (413)	0	0	0
Wdrażanie projektów współpracy (421)	0	0	0
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (431)	0	0	11 714 545,76 (2,14%)
Ogółem Oś IV	0	0	11 714 545,76 (0,41%)
Ogółem Pomoc Techniczna	0	0	2 104 334,26 (0,22%)
Razem dla PROW 2007-2013	130 578 750 (0,21%)	4 835 933 021,54 (7,8%)	11 376 204 453,94 (16,91%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR na dzień 31 grudnia 2007, 2008 i 2009 r.

Analiza dynamiki wydatkowania środków publicznych z PROW 2007-2013 w okresie 2007-2009 pokazuje, że najszybsze wydatkowanie następuje (oprócz działania Wspieranie gospodarstw niskotowarowych - zobowiązania z lat 2004-2006) w działaniach: „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW” (211, 212) i „Renty strukturalne” (113). W działaniach: „Modernizacja gospodarstw rolnych” (121) i „Program rolnośrodowiskowy” (214) wydatkowanie jest nieco szybsze niż wydatkowanie w ramach całego PROW 2007-2013. Zauważalną tendencją jest ogólnie wolniejsze wydatkowanie środków publicznych PROW 2007-2013 w działaniach Osi III, IV i Pomocy Technicznej niż w działaniach Osi I i II.

Analiza zrealizowanych płatności w ramach PROW 2007-2013 według województw wyraźnie pokazuje, że najwięcej środków publicznych trafiło do województwa mazowieckiego (15,61%), wielkopolskiego (11,3%), lubelskiego (9,6%) i podlaskiego (9,3%).

Tabela 5.4 Zrealizowane płatności z PROW 2007-2013 według województw (w zł)

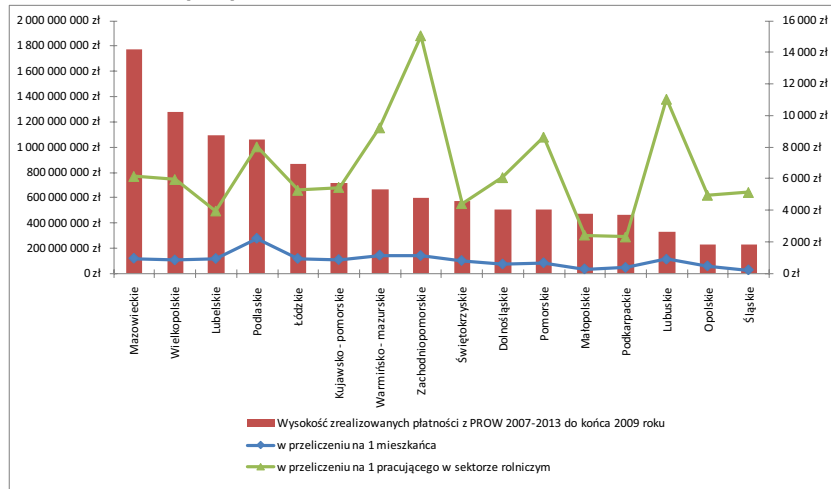
Województwo	Wysokość zrealizowanych płatności z PROW 2007-2013 do końca 2009 roku (zł)	Liczba Ludności na wsi	w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zł)	Pracujący w sektorze rolniczym	w przeliczeniu na 1 pracującego w sektorze rolniczym (zł)
Dolnośląskie	510 165 563,51	854 993	596,68	84 000	6 073,40
Kujawsko - pomorskie	714 546 268,64	812 353	879,60	131 000	5 454,55
Lubelskie	1 093 894 987,73	1 153 282	948,50	276 000	3 963,39
Lubuskie	331 087 387,76	367 553	900,78	30 000	11 036,25

Łódzkie	863 876 012,49	910 843	948,43	164 000	5 267,54
Małopolskie	475 297 195,25	1 673 441	284,02	195 000	2 437,42
Mazowieckie	1 776 057 220,32	1 847 456	961,35	289 000	6 145,53
Opolskie	232 975 991,45	491 576	473,93	47 000	4 956,94
Podkarpackie	463 694 259,32	1 238 636	374,35	200 000	2 318,47
Podlaskie	1 059 167 173,05	473 970	2 234,67	132 000	8 023,99
Pomorskie	509 682 468,42	753 513	676,40	59 000	8 638,69
Śląskie	225 820 314,27	1 016 315	222,19	44 000	5 132,28
Świętokrzyskie	571 400 980,50	696 394	820,51	129 000	4 429,46
Warmińsko mazurskie	664 320 417,22	572 779	1 159,81	72 000	9 226,67
Wielkopolskie	1 279 785 778,75	1 495 451	855,78	215 000	5 952,49
Zachodniopomorskie	602 328 101,00	530 587	1 135,21	40 000	15 058,20
Razem dla PROW 2007-2013	11 374 100 119,68⁴⁸	14 889 142	Średnia 842,02	2 107 000	Średnia 6 507,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowych ARIMR oraz danych statystycznych Banku Danych Regionalnych GUS (na dzień 31 grudnia 2009)

Najmniej do tej pory wykorzystanych środków z PROW 2007-2013 trafiło do województw śląskiego (1,99%), opolskiego (2,05%) i lubuskiego (2,91%).

Rys. 5.2 Zrealizowane płatności z PROW 2007-2013 według województw (w zł), w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (w zł) oraz na 1 pracującego w sektorze rolnictwa (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowych ARIMR oraz danych statystycznych Banku Danych Regionalnych GUS (na dzień 31 grudnia 2009)

⁴⁸ Tabela nie obejmuje Pomocy Technicznej, zgodnie z danymi na dzień 31 grudnia 2009 roku beneficjentem wszystkich do tej pory zrealizowanych płatności (2 104 334,26 zł, tj. 0,22% limitu finansowego) jest ARIMR.

Warto skonfrontować te wartości z danymi na temat liczby mieszkańców wsi w poszczególnych regionach oraz osobami pracującymi w sektorze rolniczym (tabela 5.4 oraz wykres 5.2). Przeliczenie wartości wydatkowanych środków pokazuje, że średnio najwięcej środków na 1 mieszkańca wsi przypadło w województwie podlaskim (ponad 2,2 tys. zł), województwie warmińsko-mazurskim (1,16 tys. zł) oraz zachodniopomorskim (1,13 tys. zł). Najmniej w województwach, które jednocześnie miały najmniejsze płatności – województwo śląskie (222 zł na 1 mieszkańca), małopolskim (284 zł) oraz podkarpackim (374 zł).

Średnia kwota wydatkowanych zł w przeliczeniu na 1 osobą zatrudnioną w sektorze rolnictwa największa jest w województwach zachodniopomorskim i lubuskim, w którym wg danych GUS jest najmniej osób zatrudnionych w rolnictwie (odpowiednio średnia kwota w zł na 1 zatrudnionego to ponad 15 i 11 tysięcy zł). Największa liczba zatrudnionych w rolnictwie jest w województwie mazowieckim, ale że jednocześnie jest to region najbardziej aktywny w pozyskiwaniu środków z PROW 2007-2013, średnia kwota na pracującego w rolnictwie wynosi 6,1 tys. zł). Jednocześnie w województwie lubelskim, drugim pod względem liczby zatrudnionych w rolnictwie, średnia ta jest niższa, i wynosi 3,9 tys. zł.



BDGzp-2120B-22/10

Przeprowadzenie badania pn.:

Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Raport końcowy

TOM II

Zamawiający

**Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30**

00-930 Warszawa

Wykonawca: Konsorcjum


Agrotec
POLSKA Sp. z o.o.
doradztwo ekspertyzy ewaluacji szkolenia



Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB



Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB

Listopad 2010

Zespół kierowniczy:

Kowalski Andrzej, prof. dr hab.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Stuczyński Tomasz, doc. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Woch Michał, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.

Raport został opracowany przez zespół w składzie:

Bański Jerzy, prof. dr hab.	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Bartkiewicz Piotr, dr inż.	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych
Bednarek-Szczepańska Maria, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Chmieliński Paweł, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Chmurzyńska Katarzyna, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Chybowska Róża, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Czapiewski Konrad, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Dudek Michał, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Duer Irena, prof. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Hamulczyk Mariusz, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Janc Krzysztof, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Kiryłuk-Dryjska Ewa, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Klimkowski Cezary, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Koza Piotr, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Kozyra Jerzy, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Łopatka Artur, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Matyka Mariusz, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Pieniążek Wojciech, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Przybył Cezary, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Radziwiłł Jerzy, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Ratajczak Justyna, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Rowiński Janusz, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Rudolf Agnieszka, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Smolik Joanna, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Wasilewski Adam, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Wieliczko Barbara, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Wigier Marek, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Wrzochalska Agnieszka, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Zawistowski Julian, mgr	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych

W badaniu udział wzięli również:

Bocian Monika, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Bułkowska Małgorzata, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Chojecki Jarosław, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Jabłoński Konrad, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Osuch Dariusz, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Tarasiuk Rafał, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Żekało Marcin, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Podziękowania

Autorzy niniejszej oceny składają serdeczne podziękowania wszystkim ekspertom

Wawrzyniec Czubak, dr	Edward Majewski, dr hab.
Andrzej Czyżewski, prof. dr hab.	Piotr Matczak, dr hab.
Janusz Dąbrowski	Ewa Nałęczyńska
Wiesław Dembek, prof.	Grażyna Opolska
Mirosław Drygas, dr	Tomasz Piłat
Zbigniew Floriańczyk	Walenty Poczta, prof. dr hab.
Marek Furmankiewicz	Anna Potok, dr
Andrzej Hałasiewicz	Bożena Reniuszek
Sławomir Jabłoński	Daniel Roszak
Ryszard Kamiński	Maria Sikorska, prof.
Danuta Kołodziejczyk, dr hab.	Piotr Skolud, dr
Jarosław Krogulec, dr	Henryk Skórnicki
Krzysztof Krukowski, dr	Jerzy Solon, dr hab.
Jacek Kulawik, prof.	Bożenna Wójcik
Krzysztof Kwatera	Józef Zegar, prof.
Leszek Leśniak	

biorącym udział w pracach paneli dyskusyjnych, którzy dzieląc się swoim cennym doświadczeniem i wiedzą dotyczącą procesów gospodarczych, społecznych i środowiskowych przyczynili się do pełniejszej oceny efektów PROW 2007-2013.

Serdeczne podziękowania składamy także pracownikom MRiRW, ARiMR, FAPA, ARR, samorządów województw za ich szczególną pomoc okazaną przy pozyskiwaniu informacji i materiałów źródłowych oraz współpracy na wszystkich etapach realizacji badania.

Spis treści

6 Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu - trafność i efektywność założeń programowych (MODUŁ B) oraz skuteczność wsparcia (MODUŁ C).....	9
6.1 Działanie 111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	9
6.1.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 111 (MODUŁ B)	9
6.1.1.1 Założenia programowe działania 111	9
6.1.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 111	11
6.1.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 111	13
6.1.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 111... 17	17
6.1.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 111 (MODUŁ C).....	20
6.1.3 Wnioski i rekomendacje	27
6.2 Działanie 112 Ułatwienie startu młodym rolnikom	30
6.2.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 112 (MODUŁ B)	30
6.2.1.1 Założenia programowe działania 112	30
6.2.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 112	33
6.2.1.3 Charakterystyka działania 112	41
6.2.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 112.... 48	48
6.2.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 112 (moduł C)	54
6.2.3 Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach 112	60
6.2.4 Wnioski i rekomendacje	64
6.3 Działanie 113 Renty strukturalne.....	67
6.3.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 113 (MODUŁ B)	67
6.3.1.1 Założenia programowe działania 113	67
6.3.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 113	70
6.3.1.3 Charakterystyka beneficjentów w działaniu 113	76
6.3.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 113.... 80	80
6.3.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 113 (MODUŁ C).....	85
6.3.3 Wzrost wartości dodanej brutto 113	86
6.3.4 Wnioski i rekomendacje	90
6.4 Działanie 114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów.....	92
6.4.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 114 (MODUŁ B)	92
6.4.1.1 Założenia programowe działania 114	92
6.4.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 114	95
6.4.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 114	99
6.4.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 114.. 101	101
6.4.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 114 (MODUŁ C).....	102
6.4.3 Wnioski i rekomendacje	108
6.5 Działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych.....	109
6.5.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 121 (MODUŁ B)	110
6.5.1.1 Założenia programowe działania 121	110
6.5.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 121	113
6.5.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 121	120
6.5.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 121.. 123	123
6.5.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 121 (MODUŁ C).....	131
6.5.3 Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach 121	145

6.5.4 Wnioski i rekomendacje	149
6.6 Działanie 123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	151
6.6.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 123 (MODUŁ B).....	151
6.6.1.1 Założenia programowe działania 123	151
6.6.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 123	155
6.6.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 123	163
6.6.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 123.. 164	164
6.6.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 123 (MODUŁ C).....	166
6.6.3 Wzrost wartości dodanej brutto 123	172
6.6.4 Uwagi, wnioski i rekomendacje	174
6.7 Działanie 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I Scalanie gruntów	177
6.7.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 125 (MODUŁ B).....	177
6.7.1.1 Założenia programowe działania 125; Schemat I.....	177
6.7.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 125; Schemat I.. 181	181
6.7.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 125; Schemat I 186	186
6.7.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 125; Schemat I 187	187
6.7.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 125 (MODUŁ C).....	189
6.7.3 Wnioski i rekomendacje	195
6.8 Działanie 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	196
6.8.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 125 (MODUŁ B).....	196
6.8.1.1 Założenia programowe działania 125; Schemat II	196
6.8.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 125; Schemat II. 199	199
6.8.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 125; Schemat II 203	203
6.8.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 125; Schemat II 207	207
6.8.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 125 (MODUŁ C).....	208
6.8.3 Wnioski i rekomendacje	211
6.9 Działanie 132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	213
6.9.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 132 (MODUŁ B).....	213
6.9.1.1 Założenia programowe działania 132	213
6.9.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 132	215
6.9.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 132	218
6.9.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 132.. 219	219
6.9.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 132 (MODUŁ C).....	222
6.9.3 Wnioski i rekomendacje	224
6.10 Działanie 133 Działania informacyjne i promocyjne	225
6.10.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 133 (MODUŁ B).....	225
6.10.1.1 Założenia programowe działania 133	225
6.10.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 133	229
6.10.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 133	230
6.10.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 133.. 231	231
6.10.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 133 (MODUŁ C).....	232
6.10.3 Wnioski i rekomendacje	233
6.11 Działanie 142 Grupy producentów rolnych.....	235

6.11.1	Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 142 (MODUŁ B)	235
6.11.1.1	Założenia programowe działania 142	235
6.11.1.2	Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 142	236
6.11.1.3	Charakterystyka beneficjentów w działaniu 142	243
6.11.1.4	Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 142..	246
6.11.2	Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 142 (MODUŁ C)	248
6.11.3	Wnioski i rekomendacje	251
6.12	Działanie 211/212 Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	254
6.12.1	Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 211/212 (MODUŁ B)	254
6.12.1.1	Założenia programowe działania 211/212	254
6.12.1.2	Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania w działaniu 211/212	258
6.12.1.3	Charakterystyka realizowanych operacji w działaniu 211/212 ich beneficjentów	260
6.12.1.4	Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 211/212	265
6.12.2	Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 211/212 (MODUŁ C)	266
6.12.3	Wnioski i rekomendacje	286
6.13	Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)	288
6.13.1	Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 214 (MODUŁ B)	288
6.13.1.1	Założenia programowe działania 214	288
6.13.1.2	Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 214	290
6.13.1.3	Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 214	296
6.13.1.4	Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 214..	301
6.13.2	Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 214 (MODUŁ C)	302
6.13.3	Wnioski i rekomendacje	340
6.14	Działanie 221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	342
6.14.1	Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 221/223 (MODUŁ B)	343
6.14.1.1	Założenia programowe działania 221/223	343
6.14.1.2	Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 221/223	345
6.14.1.3	Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 221/223	352
6.14.1.4	Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 221/223	353
6.14.2	Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 221/223 (MODUŁ C)	354
6.14.3	Wnioski i rekomendacje	363
6.15	Działanie 226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	366
6.15.1	Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 226 (MODUŁ B)	366
6.15.1.1	Założenia programowe działania 226	366
6.15.1.2	Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 226	367
6.15.1.3	Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 226	370
6.15.1.4	Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 226..	372
6.15.2	Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 226 (MODUŁ C)	372
6.15.3	Wnioski i rekomendacje	373

6 Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu - trafność i efektywność założeń programowych (MODUŁ B) oraz skuteczność wsparcia (MODUŁ C)

6.1 Działanie 111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie

Tabela 6.1.1. Informacje podstawowe o działaniu 111

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
Beneficjent	Instytucja lub prywatny i publiczny podmiot, prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność szkoleniową
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określa warunki konkursu obejmujące wysokość środków finansowych dostępnych na realizację operacji w ramach dostępnego limitu środków na działanie
Sposób naboru wniosków	Konkurs dla kategorii podmiotów określonych w rozporządzeniu
Sposób wyboru operacji do realizacji	O przyznaniu wsparcia w ramach ogłoszonego konkursu decyduje liczba punktów uzyskanych na podstawie oceny merytorycznej
Forma udzielanej pomocy	Refundacja na podstawie wniosku o płatność po zrealizowaniu całej operacji lub jej etapu
Poziom pomocy	Maksymalna wysokość pomocy wynosi 100 % kosztów kwalifikowalnych inwestycji.

6.1.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 111 (MODUŁ B)

6.1.1.1 Założenia programowe działania 111

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie”¹ jest *doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów, które przyczynić się ma do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i unijnych*². Jako główną przyczynę realizacji tej operacji wskazuje się niski poziom wykształcenia ludności rolniczej³. Jest to diagnoza właściwa, ponieważ taki stan rzeczy potwierdzają wyniki badań⁴. Dodatkowo w opracowaniach dotyczących aktywności edukacyjnej polskiego społeczeństwa podkreśla się niewielki udział

¹ W tekście używane są zamiennie skrócone określenia dla działania 111 – działanie lub Szkolenia.

² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), MRiRW, Warszawa, listopad 2009, s. 176.

³ Ibidem, s. 176.

⁴ J. Kobyłecki, Procesy transformacji w polskim rolnictwie a inwestycje w kapitał ludzki, Rozprawa naukowa nr 73, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2003, s.6.;

mieszkańców wsi i rolników w kształceniu ustawicznym, co uznaje się za zjawisko negatywne⁵. Korzystanie z usług edukacyjnych w różnych aspektach coraz bardziej oddziałuje na wykonywanie działalności zawodowej. Wpływa ono m.in. na wysokość uzyskiwanych dochodów oraz decyduje o skutecznym dostosowaniu się do rosnących wymagań ze strony rynku czy dynamicznych zmian technologicznych⁶. Doskonalenie zawodowe stanowi także podstawowy warunek zdolności do zatrudnienia⁷. Należy się więc zgodzić z twórcami Programu, że objęcie członków grupy docelowej pomocą szkoleniową jest konieczne dla rozwoju sektora rolnego i leśnego⁸.

Zakres wsparcia

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie" zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lipca 2009 r. (Dz. U. z dnia 17 lipca 2009 r., Nr 113, poz. 944), zmienionym przez rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 650), które weszło w życie z dniem 11 czerwca 2010 r.

Określoną w PROW 2007-2013 tematykę szkoleń ocenia się jako szeroką i trafnie dobraną. Biorąc pod uwagę cel działania, zagadnienia sprecyzowane w Programie dotyczą umiejętności i kwalifikacji potrzebnych pracownikom sektora rolnego i leśnego, które powinni nabywać m.in. w związku z koniecznością niwelowania dysproporcji w przygotowaniu do wykonywania zawodu w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych, a także w kontekście narastających wyzwań dotyczących poszerzających i pogłębiających się procesów integracji i globalizacji⁹.

Charakterystyka typu beneficjenta

Zarówno kategorię beneficjentów działania, jak i grupę docelową zdefiniowano szeroko, co należy uznać za rozwiązanie uzasadnione, z punktu widzenia konieczności objęcia pomocą szkoleniową jak największej liczby zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie. Z analizy wniosków o przyznanie pomocy, nadesłanych podczas pierwszej edycji wynika, że dotychczas przeprowadzone konkursy charakteryzowały się znaczącym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów. Na jeden konkurs przypadło średnio ponad trzy wnioski. Potencjalni beneficjenci uczestniczący w konkursach w zdecydowanej większości spełniali podmiotowe warunki określone dla beneficjentów działania.

Założenia finansowe działania

Ze względu na początkowy etap wdrażania Szkoleń, trudno ocenić jest optymalność założeń finansowych i zasad przyznawania środków w ramach działania¹⁰. Wysokość pomocy uzależniono w ramach tematów poszczególnych konkursów m.in. od czasu trwania i formy zajęć szkoleniowych¹¹. Potencjalni beneficjenci w ramach przeprowadzonych dotychczas konkursów podejmują się realizacji operacji na określonych przez IZ warunkach. Na tej podstawie, tymczasowo, wnioskuje się o adekwatności przedmiotowego wsparcia. Według stanu na koniec 2009 r. nie spодobó orzec, czy całkowity budżet działania będzie wystarczający do osiągnięcia wartości docelowych. Jak

⁵ I. Grabowska, I.E. Kotowska, Status edukacyjny członków gospodarstw domowych, [w:] J. Czapieński, T. Panek, Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa s. 90-93.

⁶ M. Herbst, Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 22-26.

⁷ I. Grabowska, I.E. Kotowska, Status edukacyjny członków gospodarstw domowych, [w:] J. Czapieński, T. Panek, Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa s. 75.

⁸ W ramach szkoleń mogą odbywać się m.in. kursy, warsztaty, wyjazdy studyjne.

⁹ W. Dzun, W. Józwiak, Problemy poprawy struktury gospodarstw rolnych w Polsce, Wieś i Rolnictwo Nr 2 (143), IRiRW PAN, Warszawa 2009, s. 81.

¹⁰ W działaniu zaplanowano pięć edycji naboru wniosków. Począwszy od 2009 na kolejne lata przewidziano zakontraktowanie projektów na łączną kwotę: 10 mln euro w 2009 i 2010 roku, 8 mln euro w 2011 roku oraz 6 mln euro w 2012 i 2013 roku. Podział środków na poszczególne lata nie jest sztywnie określony. Nie istnieje zatem zagrożenie, że przyjęte założenia budżetowe będą stanowiły przeszkodę w ciągłości realizacji działania.

¹¹ Na poziomie konkursów wojewódzkich, niezależnie od tematu szkolenia, na każdego uczestnika zajęć, przypadał bardzo zbliżony zakres wsparcia, wyrażony w kwocie środków finansowych przeznaczonych na realizację operacji.

wynika z danych zawartych we wnioskach zwycięzców 16 konkursów przeprowadzonych, w ramach pierwszej edycji, planowane jest przeszkolenie 65 402 osób (liczba minimalna), co stanowi 16,35% wartości docelowej zawartej w PROW 2007-2013. Równocześnie budżety tych projektów zaplanowano na kwotę 25 525 966 zł, tj. około 17,71% całkowitego limitu środków przeznaczonych na realizację działania. Całkowity budżet całej pierwszej edycji wynosi 49 380 000 zł, tj. około 34,28% tego limitu. Środki te uruchomiono do kontraktacji. Oznacza to, że na wdrażanie Szkoleń w kolejnych latach pozostało około 94 680 000 zł (65,72% limitu), przy czym objęciem pomocą szkoleniową planuje się jeszcze 294 240 osób, czyli 74,56% wartości docelowej. Kwota ta jest wystarczająca na przeprowadzenie następnych edycji konkursów, nie wiadomo natomiast, czy pozwoli ona na przeszkolenie zakładanej liczby uczestników¹². Prognoza stopnia osiągnięcia wskaźników docelowych będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji określonej liczby projektów.

Założenia realizacyjne

W latach 2007-2013 planowana jest realizacja 500 projektów, a w ich ramach 10 000 szkoleń. Łączną liczbę dni szkoleń wyznaczono na 800 000. Doskonaleniem zawodowym ma zostać objętych 400 000 uczestników, spośród których zakłada się, że 300 000 osób je ukończy (75% planowanej liczby uczestników), a 224 000 (56% planowanej liczby uczestników) ma uznać szkolenia za adekwatne w stosunku do swoich oczekiwań zawodowych¹³.

6.1.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 111

Wartość alokacji na działanie

Na realizację działania w ramach PROW 2007-2013 przeznaczono 144 060 000 zł (40 000 000 EUR), z czego 100% stanowią środki publiczne. Większość z tej sumy tworzą środki finansowe pochodzące z EFRROW – 75% (108 045 000 zł), pozostałą część tworzą krajowe zasoby pieniężne (36 015 000 zł). Budżet Szkoleń jest stosunkowo niewielki. Obejmuje on 0,5% kwoty zaplanowanej na realizację operacji wchodzących w skład Osi I (przedostatnie miejsce wśród wszystkich działań) oraz 0,2% ogółu wydatków związanych z PROW 2007-2013¹⁴.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Jak wynika z danych zamieszczonych poniżej, do końca 2009 r. złożono 175 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 185 797 496 zł. Stanowi ona 128,97% limitu środków przeznaczonych na realizację działania na lata 2007-2013¹⁵. Jednak jego wdrażanie, w stosunku do innych działań jest opóźnione. W trzy lata od momentu rozpoczęcia realizacji PROW nie rozpoczęto wykonywania projektów, ponieważ nie zawarto żadnej umowy na realizację operacji, co w konsekwencji oznacza, że nie zrealizowano ani jednej płatności.

¹² Podział środków budżetowych na kolejne edycje jest elastyczny. Kolejne konkursy w aspekcie założeń budżetowych oraz liczby uczestników szkoleń mają być dostosowywane na bieżąco do wielkości środków finansowych pozostałej na realizację działania. Na podstawie dostępnych danych można przypuszczać, że w następnych konkursach beneficjenci będą organizowali szkolenia dla większej liczby uczestników niż to wynika z wyznaczonej minimalnej liczby osób, określonej przez MRIRW. Minimalna liczba osób do przeszkolenia w ramach pierwszej edycji konkursów wynosi 120 400 (30% wartości docelowej). W ramach rozstrzygniętych 16 konkursów, zwycięzcy planują objąć szkoleniami 65 402 osoby, czyli o 16,9% więcej uczestników szkoleń niż zakładano (minimalna liczba osób do przeszkolenia dla tych konkursów wynosi 55 940).

¹³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), MRIRW, Warszawa, listopad 2009, s. 179.

¹⁴ Wyliczenie sporządzone na podstawie danych zawartych w PROW 2007-2013, MRIRW, listopad 2009, s. 335-336.

¹⁵ W przypadku działania Szkolenia wskaźnik wykorzystanie limitu finansowego nie jest dobrym wskaźnikiem stanu wdrażania oraz perspektywy wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. Działanie to ma formę konkursu i jest zaprogramowane tak, aby jego budżet objął kilka edycji naboru wniosków o przyznanie pomocy w kolejnych latach do 2013 r.

Tabela 6.1.2 Wnioski złożone, zawarte umowy i zrealizowane płatności dla działania 111

	Limit środków dla na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	144 060 000	175	185 797 496	139 348 122	128,97
Zawarte umowy / wydane decyzje		0	0	0	0
Zrealizowane płatności		0	0	0	0

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, ARIMR.

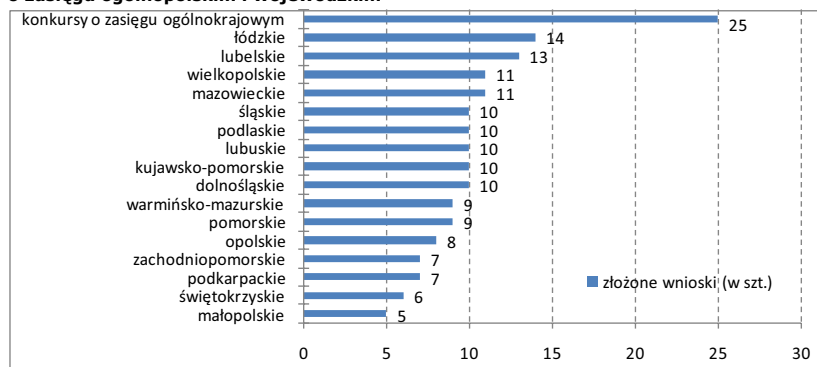
Analizując informacje z tabeli powyżej, jak również porównując stan wdrażania pozostałych działań PROW 2007-2013, dotychczasowy poziom kontraktowania i wydatkowania środków w ramach realizacji Szkoleń należy ocenić jako niezadowolający. Sytuacja ta wynika ze znaczącej zwłoki w uruchamianiu działania, która nastąpiła na skutek przedłużania się prac legislacyjnych i organizacyjno-proceduralnych. Niemniej wprowadzone w roku 2009 liczne modyfikacje w systemie zarządzania i wdrażania, skutkujące przyznaniem akredytacji i rozpoczęciem realizacji pierwszej edycji Szkoleń – ogłoszenie konkursów i wyłonienie beneficjentów realizujących operacje – stanowią postęp, istotnie zwiększają szansę realizacji działania oraz wykorzystania dostępnych środków finansowych.

Tabela 6.1.3 Poziom realizacji wybranych wartości określonych w PROW 2007-2013 dla działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie”

Wyszczególnienie	liczba projektów	liczba szkoleń	liczba uczestników szkoleń	liczba dni odbytych szkoleń	całkowity budżet projektów (w zł)
wartości dla działania określone w PROW 2007-2013	500	10 000	400 000	800 000	144 060 000
wartości zawarte we wnioskach zwycięzców 16 konkursów	16	3 294	65 402	6 588	25 525 966
poziom realizacji (w %)	0,03	32,94	16,35	0,01	17,71

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: ARIMR (stan na dzień 30.04.2010 r.) i informacji zawartych w PROW 2007-2013.

Jak już wspomniano, do końca 2009 r. nie rozpoczęła się realizacja projektów przez beneficjentów działania. Wyłonienie zwycięzców poszczególnych konkursów zaplanowano na luty 2010 r. Oznacza to, że w okresie objętym oceną średniookresową nie podpisano żadnej umowy z beneficjentem na realizację operacji. W tym czasie w ramach pierwszej edycji realizacji Szkoleń zakończono jedynie przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy. Wpłynęło 175 wniosków, z czego 25 na kwotę 40 382 929 zł, dotyczyło konkursów o zasięgu krajowym. Łączna liczba wniosków dotyczących konkursów o zasięgu wojewódzkim wyniosła 150. Opiewały one na łączną sumę 145 414 567 zł. Na konkursy o zasięgu wojewódzkim najwięcej wniosków zgłoszono w województwie łódzkim (14) i lubelskim (13), a najmniej w województwie małopolskim (5) i świętokrzyskim (6).

Rys. 6.1.1 Liczba złożonych wniosków w pierwszej edycji działania na konkursy o zasięgu ogólnopolskim i wojewódzkim

Źródło: Załącznik nr 2; Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; 3/2009; ARIMR.

Analizując postępy we wdrażaniu działania w ramach pierwszej edycji Szkoleń¹⁶, należy podkreślić, iż zakończyła się weryfikacja formalna oraz merytoryczna większości wniosków o przyznanie pomocy¹⁷. Rozpoczęło się również ogłaszanie wyników oceny merytorycznej. W porównaniu do stanu z końca grudnia 2009 r. zwiększyła się liczba rozpatrywanych wniosków ze 175 do 220. Do oceny merytorycznej zakwalifikowano zdecydowaną większość wniosków – 193. Odmowa przyznania pomocy na etapie weryfikacji formalnej dotyczyła 21 wniosków. W większości nie objęcie wniosku kolejnym etapem weryfikacji związane było z nie usunięciem, w odpowiednim terminie przez wnioskodawcę, wszystkich nieprawidłowości i braków w nadesłanych dokumentach. W fazie rozpatrywania pozostało 5 wniosków, z kolei 1 został wycofany. Biorąc pod uwagę zwiększoną liczbę wniosków, w porównaniu z 2009 r., nie zmieniła się klasyfikacja województw ze względu na sumę złożonych wniosków przez uczestników konkursu. Najwięcej wniosków zgłoszono na realizację operacji w województwie łódzkim (17) i lubelskim (16), a najmniej w województwie małopolskim (8) i świętokrzyskim (9).

6.1.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 111

Biorąc pod uwagę specyfikę działania (typ beneficjentów, warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej) oraz ze względu na mało zaawansowany stan jego wdrażania, przedstawienie charakterystyki realizowanych operacji, beneficjentów i grupy docelowej może mieć jedynie ograniczony charakter.

Dla działania, zgodnie z właściwym rozporządzeniem, Minister RiRW określa tematy szkoleń (zgodnie z wykazem zagadnień zawartych w PROW 2007-2013), formę i warunki ich przeprowadzenia, liczbę uczestników szkolenia realizowanego w ramach operacji, wysokość środków finansowych na realizację operacji, termin operacji i jej zasięg terytorialny.

W ramach pierwszej edycji działania ogłoszono 52 konkursy¹⁸ na realizację operacji dotyczących następujących tematów szkoleń:

¹⁶ Stan na dzień 30.04.2010 r.

¹⁷ Prezentowane dane dotyczące wdrażania działania wg stanu na dzień 30.04.2010 r. pochodzą z ARIMR.

¹⁸ Wnioski dotyczące wszystkich konkursów można było składać w dniach od 5.10. 2009 do 13.11.2010 r.

- zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich a obowiązek spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych;
- podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej;
- rolnictwo ekologiczne i zasady sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach ekologicznych;
- produkcja mięsa wysokiej jakości szansą opłacalności produkcji;
- produkcja biogazu rolniczego – korzyści i zagrożenia;
- wykorzystanie komputera, programów komputerowych i Internetu gwarancją sprawnego zarządzania gospodarstwem rolnym;
- możliwości ubezpieczenia przez rolników upraw i zwierząt gospodarskich¹⁹.

Trzy z powyższych tematów dotyczących zasad otrzymywania dopłat bezpośrednich, produkcji mięsa wysokiej jakości oraz wykorzystania komputera, programów komputerowych i Internetu ma zasięg wojewódzki. Cztery konkursy, których przedmiotem jest podniesienie konkurencyjności gospodarstw poprzez zrzeszanie się rolników, rolnictwo ekologiczne, produkcja biogazu rolniczego oraz możliwości ubezpieczania przez rolników upraw i zwierząt gospodarskich, realizowane są na poziomie ogólnopolskim.

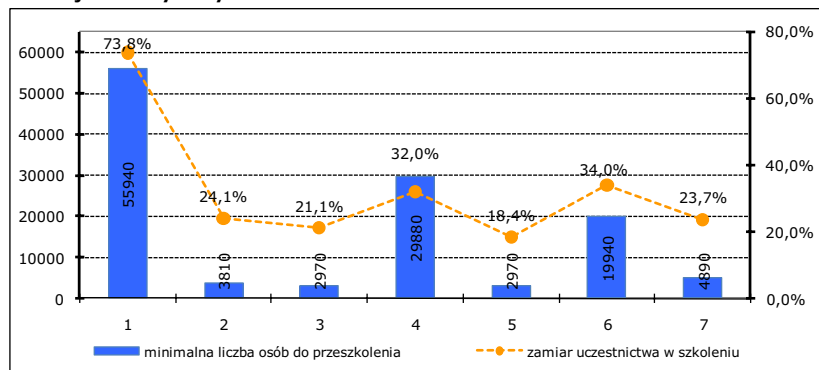
Analizując tematykę szkoleń w ramach pierwszej edycji konkursów, należy podkreślić ich ogólną zgodność z zagadnieniami określonymi w PROW 2007-2013. Wybór tych dziedzin wynikał m.in. z przeprowadzonych konsultacji społecznych, w których wzięli udział m.in. przedstawiciele ośrodków doradztwa rolniczego, związków zawodowych i branżowych, organizacji zrzeszających rolników oraz instytucji naukowych. Przy doborze tematów kierowano się również wynikami badań, przeprowadzonych wśród beneficjentów ostatecznych działania „Szkolenia” SPO Rolny. Ze względu na nie rozpoczęcie procesu realizacji projektów, można jedynie wstępnie oszacować adekwatność wyboru tematów szkoleniowych w stosunku do zapotrzebowania osób pracujących w rolnictwie i w leśnictwie. Wyniki badań przeprowadzonych wśród beneficjentów niektórych działań PROW 2007-2013 świadczą w tym przypadku o względnie umiarkowanej trafności. Deklarowane zainteresowanie ankietowanych osób wzięciem udziału w poszczególnych zajęciach było różnicowane. Chęć przeszkolenia się wyrażała, w zależności od przedmiotu szkolenia, od 18 do 74% spośród wszystkich respondentów. Stosunkowo bardziej dokładnie adekwatność wyboru tematów szkoleniowych do potrzeb uczestników będzie można ocenić po zakończeniu realizacji określonej liczby projektów.

Zwraca uwagę fakt, że wśród wyżej wymienionych dziedzin nie występują tematy skierowane bezpośrednio do posiadaczy lasów. Na poziomie PROW 2007-2013 sformułowano cztery tematy ogólne szkoleń, które dotyczą tej zbiorowości. W związku z brakiem zagadnień szkoleniowych przeznaczonych typowo dla wspomnianej grupy, należy zakładać niewielką skalę uczestnictwa posiadaczy lasów w pierwszej edycji działania. Warto podkreślić, że posiadacze lasów należą do grupy docelowej, która ma być objęta pomocą. Z punktu widzenia stosunkowo lepszej realizacji celu Szkoleń oraz spójności z pozostałymi działaniami PROW 2007-2013²⁰, istotne jest, aby umożliwić dostęp do doskonalenia zawodowego również posiadaczom lasów.

¹⁹ Ogłoszenie o konkursach. I edycja. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA jako Podmiot Wdrażający dla działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, FAPA, www.fapa.com.pl.

²⁰ Chodzi tu w szczególności o działania PROW 2007-2013 adresowane do posiadaczy lasów np.: Zwiększenie wartości dodanej produkcji rolniczej i leśnej czy Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne.

Rys. 6.1.2 Minimalne liczebności osób do przeszkolenia w ramach poszczególnych tematów* pierwszej edycji konkursów a zainteresowanie szkoleniami badanych beneficjentów wybranych działań PROW 2007-2013



*Nazwy poszczególnych tematów szkoleń i odpowiadające im cyfry: zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich a obowiązki spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych (1); podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej (2); rolnictwo ekologiczne i zasady sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach ekologicznych (3); produkcja mięsa wysokiej jakości szansą opłacalności produkcji (4); produkcja biogazu rolniczego – korzyści i zagrożenia (5); wykorzystanie komputera, programów komputerowych i Internetu gwarancją sprawnego zarządzania gospodarstwem rolnym (6); możliwości ubezpieczenia przez rolników upraw i zwierząt gospodarskich (7).
 Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać maksymalnie trzy obszary szkolenia.
 Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Z warunków konkursów pierwszej edycji Szkoleń wynika, że na poziomie ogólnokrajowym planowane jest objęcie największej minimalnej liczby uczestników szkoleniami z zakresu ubezpieczeń i upraw i zwierząt gospodarskich – 4 890 osób. Z kolei najmniejsza minimalna liczba osób przewidziana jest do wsparcia szkoleniowego w dziedzinie rolnictwa ekologicznego oraz produkcji biogazu rolniczego – 2 970. Na poziomie wojewódzkim łącznie minimalnie stosunkowo największa liczba uczestników została określona dla zagadnienia zasad otrzymywania dopłat bezpośrednich – 55 940 a relatywnie najmniejsza dla szkoleń dotyczących wykorzystania komputera – 19 940. Na obecnym etapie wdrażania działania, ogólny sposób zróżnicowania liczby uczestników w zależności od tematu zajęć, można wstępnie uznać za trafny. Badania wśród beneficjentów wybranych działań PROW 2007-2013 świadczą o względnie dobrym dopasowaniu minimalnych liczebności osób do przeszkolenia do poszczególnych tematów. Relatywnie największym potencjalnym zainteresowaniem respondentów cieszyły się bowiem zajęcia dotyczące zasad otrzymywania dopłat bezpośrednich, którymi planuje się objęcie największej liczby uczestników. Najmniej miejsc przewidziano z kolei na szkolenia związane z produkcją biogazu rolniczego oraz rolnictwem ekologicznym, cechujące się stosunkowo najmniejszą skłonnością do uczestnictwa wśród badanych.

Ustalone w pierwszej edycji konkursu minimalne liczebności osób do przeszkolenia, jak i związana z tym założoną alokację środków na poszczególne tematy szkoleń na województwa, należy uznać za dyskusyjne. Planowana łączna minimalna liczba uczestników w poszczególnych województwach jest zróżnicowana – największa przypada na województwo mazowieckie a najmniejsza na województwo lubuskie. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż liczebności te są funkcją wielkości zatrudnienia w rolnictwie w poszczególnych województwach. Im wyższe zatrudnienie w rolnictwie w województwie, tym większa planowana minimalna liczba osób mająca zostać objęta wsparciem szkoleniowym.

Z minimalnymi liczebnościami uczestników łączy się ściśle kwestia budżetów konkursów. W przypadku konkursów o zasięgu krajowym największy budżet przeznaczony na realizację szkoleń związanych z rolnictwem ekologicznym, a najmniejszą ubezpieczeń dla rolników. Wysokość wsparcia szkoleniowego na osobę wyrażona w jednostkach pieniężnych w ramach wszystkich

tematów waha się od 180,0 do 808,1 zł. Różnice te wynikają z czasu trwania i form przeprowadzenia szkoleń z poszczególnych zagadnień. Na względnie dłuższe godzinowo i bardziej zróżnicowane w formie zajęcia przeznaczano relatywnie większe ilości środków finansowych, co na obecnym etapie, można uznać za właściwe rozwiązanie.

Tabela 6.1.4 Wybrane informacje o konkursach przeprowadzanych w ramach pierwszej edycji Szkoleń o zasięgu ogólnopolskim

Wyszczególnienie	Tematy szkoleń*				Razem
	2	3	5	7	
budżet konkursu (w zł)	1 600 000	2 400 000	1 600 000	880 000	6 480 000
minimalna liczba osób do przeszkolenia	3810	2970	2970	4890	14 640
wysokość wsparcia na osobę (w zł)	419,9	808,1	538,7	180,0	442,6

*Nazwy poszczególnych tematów szkoleń i odpowiadające im cyfry jak na rysunku wyżej.
 Źródło: obliczenia własne na podstawie: Ogłoszenie o konkursach I edycja, FAPA, www.fapa.com.pl.

Podobną zasadę alokacji środków finansowych między tematy szkoleń przyjęto dla konkursów o zasięgu wojewódzkim. Przeciętnie największą ilość środków przeznaczono na realizację szkoleń z zakresu zasad otrzymywania dopłat bezpośrednich (2 dni zajęć, w tym 1 obejmujący warsztaty w gospodarstwie rolnym), a najmniejszą produkcji mięsa wysokiej jakości (jeden dzień wykładów). Wysokość wsparcia szkoleniowego na osobę wyrażonego w jednostkach pieniężnych dla wszystkich trzech tematów łącznie we wszystkich województwach jest bardzo zbliżona i waha się od 402,7 do 406,3 zł, co świadczy o proporcjonalnym podziale kwot na realizację operacji.

Opisany powyżej sposób określania minimalnej liczby osób do przeszkolenia w poszczególnych województwach oraz uzależniony od tego podział środków na konkursy pomiędzy nimi jest niewątpliwie jednym z możliwych rozwiązań. Warto jednak rozważyć wprowadzenie innych metod alokacji w tym względzie. Podział środków finansowych na koperty wojewódzkie i poszczególne tematy powinien uwzględniać nie tylko np. liczbę gospodarstw rolnych czy wielkość zatrudnienia w rolnictwie, ale i dodatkowe kryteria, takie jak np.: poziom rozwoju rolnictwa, dominujący kierunek produkcji czy skłonność członków grupy docelowej do podnoszenia swoich kwalifikacji. Należy bowiem założyć, iż w związku z pogłębianiem się tendencji do różnicowania funkcji poszczególnych gospodarstw rolnych w Polsce (są one traktowane m.in. jako miejsce zamieszkania, produkcji na samo zaopatrzenie, lokaty kapitału, wytwarzania na rynek)²¹, relatywnie większą chęcią udziału w doskonaleniu zawodowym mogą cechować się zatrudnieni w rolnictwie czy posiadacze lasów, dla których działalność rolnicza lub leśna jest np. podstawowym źródłem utrzymania tudzież głównym przedmiotem aktywności zawodowej. Innymi słowy, w niektórych województwach może wystąpić sytuacja niedoboru liczby uczestników szkolenia a w innych ich nadmiaru.

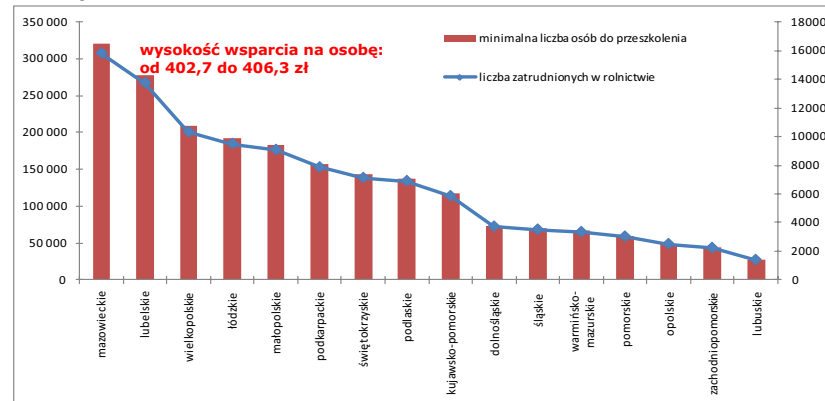
Przedmiotem wsparcia na terenie całego kraju jest przygotowanie i przeprowadzenie szkolenia z danego tematu, który był przedmiotem ogłoszonego przez IZ konkursu. Beneficjentami działania mogą być osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, wspólnicy spółki cywilnej oraz podmioty, które na podstawie umowy innej niż umowa spółki cywilnej będą realizować szkolenia jako konsorcjum. Z analizy dostępnych danych wynika, że konkursy dotyczące pierwszej edycji działania cechowały się dużym zainteresowaniem podmiotów prowadzących działalność szkoleniową. Na jeden konkurs przypadło średnio ponad trzy wnioski (3,37)²². Może to świadczyć m.in. o poprawnym zdefiniowaniu grupy beneficjentów działania. W pierwszej edycji Szkoleń wnioskodawcami byli najczęściej wspólnicy spółki cywilnej i podmioty tworzące konsorcjum (173 wnioski). Pozostałe kategorie podmiotów (osoby fizyczne, osoby

²¹ A. Sikorska, Tendencje zmian na rynku ziemi rolniczej, [w:] A. Kowalski, M. Wigier (red.), Rozwój sektora rolno-spożywczego na tle tendencji światowych, Raport nr 101, IERIGZ-PIB, Warszawa 2008, s. 157.

²² Wg stanu na dzień 30.04.2010 r. liczba wniosków o przyznanie pomocy na jeden konkurs wynosiła 4,23.

prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) składały wnioski względnie rzadziej (47 wniosków)²³. Relatywnie większym zainteresowaniem wnioskodawców cieszyły się konkursy, których tematyka nie była związana wyłącznie z rolnictwem, np. temat wykorzystania komputera, programów komputerowych i Internetu, co przypuszczalnie można łączyć z względnie większym rozpowszechnieniem na rynku podmiotów wyspecjalizowanych w przeprowadzaniu szkoleń z tej dziedziny.

Rys. 6.1.3 Minimalna liczba uczestników szkoleń* a podział środków finansowych na ich realizację w ramach pierwszej edycji oraz zatrudnienie w rolnictwie w 2008 r. w województwach



*jest to suma minimalnych liczb uczestników szkoleń dla tematów nr 1, 4, 6 (nazwy tematów i odpowiadające im cyfry jak wyżej)

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Ogłoszenie o konkursach I edycja, FAPA, www.fapa.com.pl oraz Bank Danych Regionalnych GUS.

6.1.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 111

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Stan zatrudnienia, jak i kompetencji osób zaangażowanych w realizację działania na koniec 2009 r., ocenia się jako wystarczający dla efektywnego jego wdrażania. Z przeprowadzonych badań wynika, że we właściwych instytucjach, nie pojawiły się problemy związane z niedoborem liczby pracowników czy niedostatecznymi ich kwalifikacjami. Podkreślano za to pozytywny wpływ szkoleń na wykonywanie powierzonych zadań.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, iż w trakcie realizacji działania ujawniły się problematyczne kwestie dotyczące legislacji (np. brak określonych uregulowań, konieczność doprecyzowania istniejących przepisów, luka kompetencyjna między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie operacji), które utrudniały skuteczne uruchomienie Szkoleń. Wprowadzono istotną zmianę organizacyjną wewnątrz IZ – powierzono zasadniczą część zadań departamentowi MRiRW, który ze względu na istniejące bariery legislacyjne, rozpoczął pracę związaną ze zmianą obowiązującego dotychczas rozporządzenia wykonawczego dla działania w zakresie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej. Równoległe toczyły się prace podmiotu wdrażającego oraz agencji płatniczej nad procedurami, w które zaangażowane było

²³ Wg stanu na dzień 30.04.2010 r.

również Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wynikiem wspomnianych czynności było wprowadzenie w życie nowego rozporządzenia w 2009 r., które uchyliło rozporządzenie z 2008 r. oraz stworzenie odpowiednich procedur, wzorów dokumentów i instrukcji dla beneficjentów. Dzięki temu w drugiej połowie 2009 r. agencja płatnicza uzyskała akredytację na realizację działania, a podmiot wdrażający mógł rozpocząć procedurę konkursową.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

Na etapie wdrażania działania wprowadzono istotne zmiany w systemie zarządzania i wdrażania. Na podstawie rozporządzenia z 2009 r. powierzono obowiązki przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosku o przyznanie pomocy, jak również delegowano FAPA wykonywanie zadań agencji płatniczej²⁴. Były to rozwiązania uzasadnione. Wynikały one z konieczności uporządkowania systemu wdrażania działania. Opisywane zmiany stanowiły niewątpliwie usprawnienie instytucjonalne, które powinno być ułatwieniem we wdrażaniu działania, jak i stanowić korzyść dla beneficjentów. Skupienie w ramach podmiotu wdrażającego stosunkowo większej liczby obowiązków może przyczynić się do większej efektywności działań, np. w znaczeniu skrócenia czasu rozpatrywania wniosków.

W warunkach realizacji działania, precyzyjniej niż w regulacji obowiązującej poprzednio, określono zasady i sposób przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosku o przyznanie pomocy²⁵. Modyfikacje te stwarzają, z punktu widzenia podmiotu oceniającego, możliwość stosunkowo łatwiejszego sformułowania oceny wniosku oraz daje szansę na skrócenie czasu całego postępowania. Dodatkową oceną wniosku beneficjenta jest stosunkowo bardziej precyzyjna i obiektywna. Z kolei dla beneficjentów, zmiany w tym zakresie, ze względu na relatywnie większą dokładność i przejrzystość, stanowią ułatwienie m.in. na etapie sporządzania wniosku.

Modyfikacje, polegające na rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w działaniu o wspólników spółki cywilnej oraz zmiany innych podmiotowych kryteriów dostępu dla ubiegających się o wsparcie, ocenia się pozytywnie. Stanowią one ułatwienie dla zainteresowanych podmiotów. Ich efektem jest stosunkowo lepsza koncentracja na zakładanej grupie beneficjentów działania. Mogło to mieć wpływ na skalę zainteresowania Szkoleniami wśród potencjalnych beneficjentów. Warto podkreślić, że 79% wniosków o przyznanie pomocy w ramach pierwszej edycji konkursu pochodziło od wspólników spółek cywilnych oraz podmiotów tworzących konsorcjum²⁶.

Wprowadzenie w rozporządzeniu otwartego katalogu informacji we wniosku o przyznanie pomocy oraz we wniosku o płatność, należy także uznać za ułatwienie dla instytucji zaangażowanych w realizację działania. Możliwość określania przez te instytucje dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty pomocy, a nie wylizanie ich w rozporządzeniu, stanowi dla nich udogodnienie m.in. ze względu na możliwość elastycznego podejścia do wdrażanej operacji.

Z przeprowadzonych badań oraz z analizy rozwiązań proceduralnych wynika, że większość obowiązujących regulacji należy uznać za poprawnie skonstruowane i zapewniające realizację działania w kolejnych latach. Niemniej przekonanie to ma inicjalny charakter, przede wszystkim ze względu na początkowy etap wdrażania Szkoleń, i opiera się ono na pozytywnej ocenie wprowadzonych modyfikacji większości przyjętych pierwotnie rozwiązań.

²⁴ Na podstawie umowy z dnia 29 stycznia 2009 r.

²⁵ Chodzi m.in. o relatywnie bardziej szczegółowy podział składowych operacji, podlegających skwantyfikowanej ocenie podmiotu wdrażającego, określenie minimalnych wymagań dla beneficjentów, sformułowanie szczegółowych zasad postępowania w procedurze wylania beneficjenta, którego operacja będzie objęta pomocą odnośnie doświadczenia w organizowaniu szkoleń dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, dysponowania odpowiednią kadrami dydaktyczną oraz bazą dydaktyczno-lokalową.

²⁶ Wg stanu na dzień 30.04.2010 r.

Zmiany proceduralne

W trakcie wdrażania Szkoleń w regulacjach dotyczących procedur zniesiono obowiązek stosowania przepisów ustawy PZP przez beneficjentów, dla których obowiązek ten nie wynika z tych przepisów, co było rozwiązaniem korzystnym dla części beneficjentów²⁷.

Kolejną zmianą proceduralną dotyczącą wdrażania działania, wprowadzoną w trakcie jego realizacji, było rozszerzenie i dookreślenie katalogu kosztów kwalifikowalnych operacji. Doprecyzowano pojęcie kosztów ogólnych szkoleń, objętych pomocą w wysokości do 15% bezpośrednich kosztów operacji. Beneficjenci uzyskali możliwość otrzymania refundacji za poniesione koszty z tytułu udostępnienia do celów związanych z przeprowadzeniem szkolenia budynków, urządzeń i innych obiektów oraz określonych w rozporządzeniu gruntów. Należy oczekiwać, że efektem modyfikacji w tych kwestiach będzie zmniejszenie wątpliwości beneficjentów odnośnie możliwości uzyskania refundacji. Następną modyfikacją proceduralną, korzystną dla beneficjentów dotyczącą kosztów operacji, było zaliczenie do kosztów kwalifikowalnych podatku od towarów i usług VAT, jak również możliwość uznania za koszty kwalifikowalne kosztów poniesionych od dnia zawarcia umowy realizacji operacji z podmiotem wdrażającym.

Nowym wprowadzonym rozwiązaniem w ramach działania było stworzenie mechanizmu wyprzedzającego finansowania dla beneficjentów działania²⁸. Jest to rozwiązanie korzystne dla podmiotów realizujących szkolenia i może likwidować bariery uczestnictwa w nim niektórych podmiotów. Poza tym przyspieszy ono kontraktowanie i wydatkowanie środków w ramach działania.

Istotną zmianą proceduralną, podjętą w trakcie wykonywania działania, była rezygnacja z części warunków dostępu stawianym beneficjentom w postaci zniesienia obowiązku załączania do wniosku o przyznanie pomocy dokumentów (stwierdzających brak zaległości podatkowych oraz w opłacaniu składek z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego). Należy uznać, że ta modyfikacja jest ułatwieniem dla ubiegających się o wsparcie. Zmniejszą się bowiem koszty poniesione przez beneficjentów na pozyskanie wymaganych wcześniej dokumentów. Dodatkowo skróci się czas rozpatrywania wniosków przez podmiot wdrażający.

Innym rozwiązaniem proceduralnym, wprowadzonym w trakcie wdrażania działania, jest możliwość wstąpienia do toczącego się postępowania przez inny podmiot na miejsce wnioskodawcy przed zawarciem umowy, w razie śmierci, rozwiązania, przekształcenia wnioskodawcy, połączenia wnioskodawcy z innym podmiotem lub innego zdarzenia w wyniku którego zaistniało następstwo prawne albo nabycia całości lub części przedsiębiorstwa wnioskodawcy przez inny podmiot²⁹. Wcześniej takiej możliwości nie przewidywano. Dodatkowo sprecyzowano warunki i tryb przyznawania pomocy w sytuacji zaistnienia następstwa prawnego.

Względnie korzystniejsze dla beneficjentów było przyjęcie szeregu rozwiązań dotyczących wniosku o przyznanie pomocy oraz wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy: wprowadzenie ponownego wezwania do usunięcia nieprawidłowości lub braków, możliwość wypłacenia pomocy w części, rozpatrywania wniosku o płatność w zakresie w jakim został on wypełniony i na podstawie dołączonych dokumentów, przedłużania terminu wykonania określonych czynności w toku rozpatrywania wniosku o płatność do dwóch miesięcy na prośbę wnioskodawcy.

²⁷ Modyfikacja wprowadzona rozporządzeniem wynikała z nowelizacji ustawy PZP. Zmiana przepisów ustawy PZP spowodowała problemy z wdrażaniem działania. Konieczne było m.in. wstrzymanie konkursów, zmiana rozporządzenia oraz dostosowanie procedur. Omawiana modyfikacja może być niekorzystna dla części beneficjentów, którzy nie będą zwolnieni z nabywania dostaw i usług w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

²⁸ Odpowiednie przepisy wprowadzono po okresie objętym oceną średniookresową.

²⁹ Jak wyżej.

Jedną z niewielu modyfikacji proceduralnych niekorzystną dla beneficjentów jest wydłużenie procesu rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy. Warto zaznaczyć, że głębokie zmiany wprowadzone w procedurach oceny wniosków wydłużają okres rozstrzygnięcia konkursu. Zgodnie z właściwym rozporządzeniem, od zakończenia terminu na składanie wniosków, do momentu ogłoszenia operacji, która uzyskała największą liczbę punktów, upływa minimalnie 81 dni, a maksymalnie 102 dni (okresy te na podstawie uchylonych przepisów wynosiły odpowiednio 58 i 79 dni).

6.1.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 111 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 1: W jakim stopniu działania dotyczące szkolenia, informowania i rozpowszechniania wiedzy i praktyk innowacyjnych poprawiły wydajność pracy i/lub inne elementy związane z konkurencyjnością w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym?*

Pytanie badawcze 2: W jakim stopniu działania dotyczące szkolenia przyczyniły się do poprawy zrównoważonego gospodarowania gruntami, w tym zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi?*

* Ze względu na niski stopień zaawansowania działania (wg stanu na dzień 31.03.2010 r. nie zawarto żadnej umowy o dofinansowanie), odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące efektów i oddziaływania mogą mieć jedynie charakter prognozy.

Wyniki badań i analizy

Dokładne określenie, w jakim stopniu Szkolenia przyczynią się do poprawy wydajności pracy oraz innych elementów związanych z konkurencyjnością w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym, jak również do poprawy zrównoważonego gospodarowania gruntami, w tym zasobami naturalnymi, jest utrudnione ze względu na szereg uwarunkowań. Należy jednak oczekiwać, że zarówno w skali makro, jak i mikro, bezpośredni wpływ wdrażania działania na wymienione obszary nie wystąpi bądź będzie znikomy.

Po pierwsze, potencjalny wpływ szkoleń pracowników na sektory rolny i leśny we wskazanym aspekcie ekonomicznym i środowiskowym, może być w dużej mierze pośredni oraz uzupełniający w stosunku do innych działań, i tym samym trudny do odnotowania. Z punktu widzenia opisywanej problematyki, nabycie wiedzy istotnej dla prowadzenia działalności gospodarczej poprzez udział w szkoleniu, stanowi tylko jeden z etapów w sekwencji czynności, które powinny być wykonane. Przy założeniu, iż otrzymane informacje okażą się cenne lub nowe, osoby przeszkolone muszą być przede wszystkim skłonne do wykorzystania tych informacji w codziennej praktyce zawodowej, co może wiązać się z koniecznością poniesienia nakładów inwestycyjnych - wydatki generuje np. zmiana dotychczasowego profilu produkcyjnego gospodarstwa, zmiana technologiczna, czy zakup programu komputerowego do zarządzania gospodarstwem. Dlatego prawdopodobne jest, że zdobyte informacje zastосуje tylko niewielka część z przeszkolonych osób. Dla tych członków grupy docelowej pomocne mogą okazać się środki dostępne w ramach innych działań PROW, takich jak: Ułatwianie startu młodym rolnikom czy Modernizacja gospodarstw rolnych.

Po drugie trzeba założyć, iż określony efekt Szkoleń nie wystąpi w krótkim okresie. Od momentu pozyskania nowej informacji przez uczestników szkolenia do etapu jej wdrożenia i pojawienia się spodziewanego rezultatu upływie określony czas. Dlatego przewiduje się, że możliwe oddziaływanie Szkoleń na sektory rolno-żywnościowy i leśny będzie miało charakter odłożony.

Po trzecie, wpływ na poprawę wydajności pracy, konkurencyjność i zrównoważenie gospodarowania jest mało prawdopodobny ze względu na samą konstrukcję wsparcia szkoleniowego w ramach

PROW 2007-2013. Jego forma, zakres i warunki przeprowadzenia mają w większym stopniu cechy spotkania informacyjnego niż typowego szkolenia. Szkolenie przeprowadza się zazwyczaj przez relatywnie dłuższy okres, a jego ukończenie często uzależnione jest od pozytywnej weryfikacji poziomu wiedzy uczestników. W tym kontekście w kolejnym okresie programowania warto rozważyć przeprowadzanie zajęć szkoleniowych w stosunkowo dłuższym wymiarze czasu, ale dla relatywnie mniejszej liczby zainteresowanych nimi uczestników.

Po czwarte, czynnikiem warunkującym poziom osiągnięcia zakładanych w Programie celów działania będzie zasięg jego oddziaływania, czyli liczba zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie, objętych pomocą szkoleniową. Planuje się, iż w zajęciach weźmie udział 400 000 uczestników, co stanowi 18,8% liczby osób zatrudnionych w rolnictwie w 2008 r.³⁰. Biorąc pod uwagę dużą skalę zatrudnienia w rolnictwie i w leśnictwie w Polsce, wspomniane odsetek jest znaczący. Jednak przeszkodą w realizacji wartości docelowej może okazać się małe zaangażowanie we wdrażaniu działania – według stanu na koniec 2009, pomocą szkoleniową nie została objęta ani jedna osoba.

Mimo, że prognozuje się niewielką skalę oddziaływania Szkoleń na wybrane aspekty ekonomiczne i środowiskowe w sektorze rolno-żywnościowym, to z oceny zapisów programowych oraz treści ogłoszenia konkursowego pierwszej edycji działania wynika, iż zaproponowane zakresy tematyczne doskonalenia zawodowego są powiązane z kwestiami konkurencyjności i zrównoważonego gospodarowania.

Informowanie i poszerzanie wiedzy poprzez szkolenia w zakresie zrównoważonego gospodarowania jest istotne m.in. ze względu na proces implementacji przepisów prawa UE, które warunkuje otrzymywanie płatności bezpośrednich od przestrzegania przez rolników norm i warunków wynikających z zasady wzajemnej zgodności. Instrument cross-compliance ma na celu ochronę środowiska, poprawę jakości żywności, zdrowotność roślin i zwierząt, dobrostan zwierząt, utrzymanie ziemi w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska³¹. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, połowa spośród tematów szkoleniowych określonych w PROW oraz dwa spośród siedmiu tematów będących przedmiotem wdrażania w ramach pierwszej edycji konkursów w ramach działania 111, dotyczą zrównoważonego gospodarowania gruntami i zasobami naturalnymi, m.in. poprzez odniesienie ich do zasady wzajemnej zgodności.

Ocenia się, że zarówno na poziomie treści zawartych w Programie, jak również ogłoszenia o pierwszej edycji konkursów, tematy szkoleń dotyczą kwestii konkurencyjności m.in. w aspekcie źródeł przewagi konkurencyjnej producentów, takich jak np.: obniżenie kosztów (np. zwiększenie wydajności pracy i dobre zarządzanie – np. tematy 5, 11, 18 – tabela 6.1.5), stopień przetworzenia i jakość produktu (np. tematy 4,16), wprowadzanie innowacji (np. temat 2), marketing (np. temat 14), zarządzanie powiązaniem (np. tematy 14, 18)³².

³⁰ Uwzględniając dodatkowo liczbę zatrudnionych w leśnictwie we wskazanym roku, odsetek ten spada nieznacznie do około 18,4%.

³¹ J. St. Zegar, Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. Raport końcowy, synteza i rekomendacje, Raport nr 175, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 78.

³² Wzięto pod uwagę rodzaje źródeł przewagi konkurencyjnej wskazane przez Bossaka [w:] J. Bossak, Konkurencyjność gospodarki Polski a proces integracji europejskiej i rozwoju gospodarki opartej o wiedzę, [w:] T. Michalski, K. Piech, Konkurencyjność Polski w procesie pogłębiania integracji europejskiej i budowy gospodarki opartej na wiedzy, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, ss. 529-715.

Tabela 6.1.5 Związek pomiędzy zakresem tematycznym planowanych szkoleń a kwestiami konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego i zrównoważonego gospodarowania gruntami i zasobami naturalnymi

Nr	Zakres tematyczny szkoleń określony w PROW 2007-2013	wydajność pracy i inne elementy związane z konkurencyjnością (restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa)	zrównoważone gospodarowanie gruntami, w tym zasobami naturalnymi (spełnienie odpowiednich norm krajowych i unijnych)
1	minimalne wymagania wzajemnej zgodności dla gospodarstw rolnych (cross-compliance);		+
2	upowszechnienie nowoczesnych technologii w rolnictwie i w leśnictwie;	+	
3	upowszechnienie zasad proekologicznych metod produkcji rolniczej, a w szczególności integrowanej produkcji rolniczej i rolnictwa ekologicznego;		+
4	upowszechnienie standardów jakościowych w produkcji rolniczej i leśnej;	+	
5	ekonomika i zarządzanie gospodarstwem rolnym lub produkcją leśną;	+	
6	podjęcie nowych, rynkowo zorientowanych kierunków produkcji rolnej;	+	
7	popularyzacja nowych kierunków działalności rolniczej celu uzyskiwania dodatkowych dochodów	+	
8	poprawa jakości i higieny produkcji;	+	+
9	prawidłowe warunki utrzymania zwierząt;		+
10	ochrona środowiska w gospodarstwie rolnym, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw na Obszarach Szczególnie Narazonych;		+
11	zastosowanie mikrokomputerów i programów komputerowych w usprawnieniu zarządzania gospodarstwem rolnym i leśnym	+	
12	warunki bezpiecznego wytwarzania i przechowywania pasz w gospodarstwie w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego.		+
Zakres tematyczny szkoleń określonych w pierwszej edycji konkursów			
13	zasady otrzymywania dopłat bezpośrednich a obowiązek spełnienia przez gospodarstwo zasad wzajemnej zgodności, ze szczególnym uwzględnieniem programów zwalczania chorób zakaźnych;		+
14	podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej;	+	
15	rolnictwo ekologiczne i zasady sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach ekologicznych;	+	+
16	produkcja mięsa wysokiej jakości szansą opłacalności produkcji;	+	
17	produkcja biogazu rolniczego – korzyści i zagrożenia;	+	
18	wykorzystanie komputera, programów komputerowych i internetu gwarancją sprawnego zarządzania gospodarstwem rolnym;	+	
19	możliwość ubezpieczenia przez rolników upraw i zwierząt gospodarskich.		

Legenda:

znak „+” oznacza występowanie pozytywnego związku między zakresem tematycznym planowanych szkoleń a kwestiami konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego i zrównoważonego gospodarowania gruntami i zasobami naturalnymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz PROW 2007-2013 i Ogłoszenia o konkursach I edycja, FAPA, www.fapa.com.pl.

Podsumowanie

Niezależnie od trudności w określeniu dokładnego stopnia wpływu działania 111 na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego, żywnościowego i leśnego, jak również poprawę zrównoważonego gospodarowania gruntami, w tym zasobami naturalnymi, przewiduje się, iż skala oddziaływania Szkoleń w wymienionych wyżej aspektach będzie znikoma. Fakt ten wiążąc należy z określonym charakterem działania 111. Oferowane w jego ramach wsparcie ma charakter zbyt ograniczony. Należy oczekiwać, że Szkolenia mogą przyczynić się do realizacji celów ogólnych wskazanych w pytaniu, ale tylko w sposób pośredni lub uzupełniający w stosunku do innych instrumentów Programu.

Rekomendacje

W celu zwiększenia ekonomicznego i środowiskowego stopnia oddziaływania szkoleń na sektory rolny, żywnościowy i leśny, w kolejnym okresie programowania warto rozważyć przeprowadzenie zajęć szkoleniowych w stosunkowo dłuższym wymiarze czasu, ale dla relatywnie mniejszej liczby zainteresowanych nimi uczestników.

Pytanie badawcze 3: W jakim stopniu wspierane kursy szkoleniowe są zgodne z potrzebami i spójne z innymi środkami Programu?

Wyniki badań i analizy

Z analiz wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów wybranych działań PROW 2007-2013 oraz wśród beneficjentów działania Szkolenia, realizowanego w ramach SPO Rolny, jak również z treści wywiadów pogłębionych wynika, że wspierane kursy szkoleniowe mogą być wstępnie uznane za zgodne z potrzebami grup docelowych. Wyniki wspomnianych badań ankietowych oraz analiza założeń programowych świadczą o występowaniu spójności wspieranych kursów szkoleniowych z innymi środkami PROW 2007-2013.

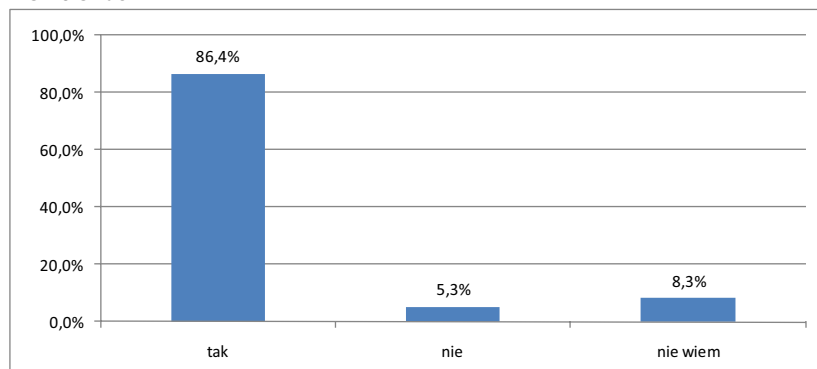
Ogólne zainteresowanie szkoleniami wśród beneficjentów wybranych działań PROW 2007-2013 jest znaczące. Zdecydowana większość ankietowanych (86%) zamierza wziąć udział w zajęciach adresowanych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie. Fakt ten może świadczyć zarówno o zgodności wspartych kursów z potrzebami grup docelowych, jak również o ich spójności z innymi środkami Programu. Zaledwie 8% badanych nie podjęła jeszcze decyzji o przyszłym udziale w szkoleniach, a tylko 5% respondentów nie zamierzało w nich uczestniczyć³³.

Wstępnemu oszacowaniu zgodności kursów szkoleniowych z potrzebami grup docelowych może również służyć analiza poziomu wiedzy beneficjentów wybranych instrumentów PROW 2007-2013 w dziedzinach, które będą przedmiotem zajęć w ramach pierwszej edycji działania 111. Znaczna część spośród ankietowanych określiła swój stopień znajomości poszczególnych zagadnień szkoleniowych jako niski bądź twierdziła, że w ogóle nie zetknęła się wcześniej taką problematyką. Brak wiedzy lub jej niski poziom dotyczył stosunkowo największych grup beneficjentów PROW 2007-2013 w zakresie tematów: produkcja biogazu rolniczego – brak wiedzy w tym obszarze deklarowało 45% ankietowanych, a jako niski jej poziom oceniło 40% spośród wszystkich respondentów, rolnictwo ekologiczne i zasady sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach ekologicznych – odpowiednio 22% i 46% oraz podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez zrzeszanie się rolników ze szczególnym uwzględnieniem formy spółdzielczej – odpowiednio 15% i 46%.

Tymczasowo o zgodności zakresu tematycznego Szkoleń z potrzebami można wnioskować na podstawie faktu, iż przedmiot zajęć został określony m.in. w oparciu o proces konsultacji społecznych, który objął przedstawicieli różnych instytucji zainteresowanych zagadnieniami wiedzy rolniczej, szkoleń, doradztwa oraz organizacji reprezentujących producentów rolnych. Definiując dziedziny doskonalenia zawodowego dla grupy docelowej kierowano się także wynikami badań zawartymi w opracowaniu dotyczącym oceny efektywności wykorzystania środków finansowych w działaniu „Szkolenia” w poprzednim okresie programowania. Badani respondenci wśród najważniejszych tematów szkoleń wymieniali: produkcję zwierzęcą, produkcję roślinną, fundusze UE, ekologię, dobre praktyki w rolnictwie, wymogi i regulacje UE. Większość z tych zagadnień będzie przedmiotem zajęć w ramach realizacji działania 111 w latach 2007-2013³⁴.

³³ Warto podkreślić, iż omawiane rezultaty badania dotyczą względnie niewielkiej zbiorowości w stosunku do wszystkich zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie i odzwierciedlają jedynie deklaracje, które nie zawsze przekładają się na rzeczywiste działania.

³⁴ IBC Group, Efektywność wykorzystania środków w ramach działań „Szkolenia” i „Wsparcie doradztwa rolniczego” i wpływu tych działań na podejmowanie przez rolników decyzji o przystąpieniu do innych działań w ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, ekspertyza na zlecenie MRIRW, <http://www.bip.minrol.gov.pl>, 10.02.2010, s. 33.

Rys 6.1.4. Zamiar uczestnictwa beneficjentów wybranych działań PROW 2007-2013 w szkoleniach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Z analizy treści Programu wynika, że Szkolenia są spójne z większością działań wdrażanych przede wszystkim w ramach osi pierwszej i drugiej oraz w niewielkim stopniu osi trzeciej PROW 2007-2013. Owa spójność dotyczy kwestii wspomagania (uzupełniania) innych instrumentów Programu, celów działań oraz ich adresatów.

Szkolenia w stosunku do innych instrumentów PROW pełnią m.in. funkcję subsydiarną, lub uzupełniającą, tzn. zakłada się, iż poprzez prowadzenie działalności kształceniowej oraz informacyjnej stosunkowo efektywniej i skuteczniej mogą być wdrażane inne operacje oraz niektóre narzędzia WPR. Udział w szkoleniach może więc być przesłanką korzystania z działań, takich jak „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom” czy „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, ale także służyć dostosowaniu wykonywanej działalności zawodowej do wprowadzanych przepisów prawa krajowego i wspólnotowego (np. zasady wzajemnej zgodności).

Cele Szkoleń wiążą się z celami wielu innych działań PROW 2007-2013, przez co mogą w sposób synergiczny pozytywnie oddziaływać na ich realizację. Szkolenia rolników i posiadaczy lasów mają poprawiać konkurencyjność krajowego sektora rolno-żywnościowego poprzez zwiększenie wydajności pracy, modernizację i restrukturyzację rolnictwa czy zwiększenie dochodowości działalności rolniczej. Z analizy dokumentów programowych wynika, że osiągnięcie zbieżnych ze Szkoleniami celów, choć za pomocą odmiennych środków, wyznaczono siedmiu innym działaniom PROW 2007-2013 z osi pierwszej („Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Renty strukturalne”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Działania informacyjne i promocyjne”, „Grupy producentów rolnych”).

Tabela 6.1.6 Wybrane aspekty spójności działania Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie z pozostałymi działaniami PROW 2007-2013

Nazwa działania	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie		
	cel	wspomaganie	adresaci wsparcia
Oś 1			
Ułatwianie startu młodym rolnikom	+	+	+
Renty strukturalne	+		
Korzystanie z usług doradczych	+	+	+
Modernizacja gospodarstw rolnych	+	+	+
Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej			
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa			
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	+	+	+
Działania informacyjne i promocyjne	+	+	+
Grupy producentów rolnych	+	+	+
Oś 2			
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	+	+	+
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	+	+	+
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	+	+	+
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	+		
Oś 3			
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	+	+	+
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw			
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej			
Odnowa i rozwój wsi			
Oś 4 LEADER			

Legenda:

znak „+” oznacza występowanie spójności Szkoleń z innymi działaniami PROW 2007-2013 w wyróżnionych aspektach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz PROW 2007-2013 i Ogłoszenia o konkursach I edycja, FAPA, www.fapa.com.pl.

Instym zadaniem Szkoleń jest przyczynienie się do zrównoważonego gospodarowania gruntami i zasobami naturalnymi poprzez działalność informacyjną w zakresie zasad wzajemnej zgodności, produkcji ekologicznej, ochrony środowiska, odpowiednich warunków utrzymania zwierząt. Z analizy dokumentów programowych wynika, że w opisywanym aspekcie cele Szkoleń są zbieżne z celami działań osi drugiej Programu („Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, „Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”).

Spójność Szkoleń z innymi działaniami PROW 2007-2013 można również rozpatrywać z punktu widzenia ukierunkowania wsparcia do tożsamej zbiorowości odbiorców. W przypadku szkoleń grupą docelową działania są zatrudnieni w rolnictwie i w leśnictwie. Oznacza to, że doskonaleniem zawodowym mogą być objęci również beneficjenci dziesięciu z dwudziestu jeden działań Programu.

Podsumowanie

Z analiz wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów wybranych działań PROW oraz wśród beneficjentów działania Szkolenia, realizowanego w ramach SPO Rolny, jak również z treści wywiadów pogłębionych wynika, że wspierane kursy szkoleniowe na obecnym etapie wdrażania, można uznać za zgodne z potrzebami grup docelowych. Wyniki badań ankietowych oraz analiza treści Programu świadczą również o występowaniu spójności działania 111 z innymi środkami Programu.

6.1.3 Wnioski i rekomendacje

- Na podstawie analiz: właściwych aktów prawnych, dostępnych danych monitoringowych, wyników przeprowadzonych badań oraz wiedzy eksperckiej, sposoby zdefiniowania beneficjentów, grupy docelowej, zakresu oraz warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu i metody wyboru operacji, należy uznać za spójne z założonymi celami działania 111.
- Biorąc pod uwagę początkowy etap wdrażania Szkoleń – nierozpoczęcie realizacji projektów przez beneficjentów – nie można dokładnie określić stopnia spójności założeń budżetowych z przyjętymi celami. Pewne przesłanki do stwierdzenia spójności założeń budżetowych z celami działania dają informacje pozyskane w wywiadach pogłębionych oraz szacunkowe obliczenia wykonane w oparciu o dane monitoringowe³⁵.
- Na koniec 2009 r. poziom kontraktowania i wydatkowania środków w ramach działania nie był zadowalający. W tym czasie zakończono procedurę przyjmowania wniosków o przyznanie pomocy w ramach pierwszego konkursu. Nie dokonano żadnej płatności, ponieważ nie zrealizowano ani jednej operacji. Powyższy stan wdrażania wynika z opóźnionego uruchomienia Szkoleń. Jednak w roku 2009, na poziomie zarządzania i wdrażania działania, wprowadzono szereg modyfikacji mających zapewnić jego realizację oraz zagwarantować wykorzystanie dostępnych środków finansowych w kolejnych latach. Znaczną część z nich należy ocenić pozytywnie, m.in. ze względu na fakt rozpoczęcia pierwszej edycji konkursu w drugiej połowie 2009 r. Na chwilę obecną nie można zaopiniować jakości innych zmian oraz sformułować szczegółowych rekomendacji na rzecz zwiększenia poziomów kontraktowania i wydatkowania, ponieważ stanie się to możliwe dopiero po zakończeniu realizacji operacji przez beneficjentów. Na rok 2010 planowane jest m.in.: przygotowanie i realizacja szkoleń przez beneficjentów zgodnie z zawartymi umowami, przyjmowanie i ewidencjonowanie wniosków o płatność, jak również dokonywanie płatności. Działania te powinny przelożyć się na zwiększenie poziomu kontraktowania i wydatkowania. W przyszłości osiągnięciu tego celu służyć będzie także przeprowadzenie, zgodnie z założeniami, drugiej edycji konkursu w 2010 r.
- Obowiązujące na koniec 2009 r. rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne były prawidłowe i umożliwiały realizację działania. Warto jednak podkreślić, iż przyjęte pierwotnie rozwiązania w tym zakresie, wpłynęły na opóźnienie w uruchomieniu Szkoleń. Istotna zwłoka wynikała w tym przypadku z przedłużania się prac legislacyjnych. Rozporządzenie dotyczące

³⁵ Więcej na ten temat w podrozdziale 6.1.1.

warunków i trybu udzielania pomocy finansowej, niezbędne dla podjęcia dalszych prac wdrożeniowych, w odpowiednim kształcie, weszło w życie w lipcu 2009 r., czyli 31 miesięcy po opublikowaniu PROW i 23 miesiące po zatwierdzeniu tego dokumentu przez Komisję Europejską. Rozporządzenie to było drugim aktem prawnym regulującym wdrażanie Szkoleń w latach 2007-2013³⁶. Kształt pierwszego z nich zarówno po stronie przyjętych rozwiązań, jak i braku regulacji istotnych kwestii z punktu widzenia realizacji przedmiotowej działania, nie był optymalny oraz nie zapewniał skutecznego i efektywnego wdrażania. Poza tym część problemów wynikała z okoliczności zewnętrznych, niepowiązanych z rozwiązaniami zastosowanymi w ramach systemu zarządzania i realizacji działania. Zakres koniecznych zmian do wprowadzenia był na tyle szeroki, że niezbędne okazało się uchylene całego rozporządzenia uchwalonego pierwotnie i podjęcie czasochłonnych prac legislacyjnych od początku. Wprowadzono zmiany dotyczące m.in. definicji beneficjenta, warunków i trybu przyznawania pomocy, zakresu obowiązków podmiotu wdrażającego i agencji płatniczej, dookreślenia zasad i sposobu przeprowadzenia procedury konkursowej. Równoległe do zmian legislacyjnych toczyły się prace nad stworzeniem procedur wdrażania działania. Należy ocenić, iż nowe przepisy wprowadziły na ogół ułatwienia nie tylko dla potencjalnych beneficjentów, ale i dla podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania i wdrażania działania³⁷.

- Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż na koniec 2009 r. stan zatrudnienia, kompetencje pracowników oraz sposób komunikacji pomiędzy instytucjami umożliwiały prawidłową realizację działania 111.
- Analizowana większość rozwiązań proceduralnych, obowiązujących na koniec 2009 r., umożliwiła realizację działania 111. Pierwotnie przyjęte przepisy w tym zakresie były stosunkowo mniej korzystne zarówno dla beneficjentów, jak i instytucji zaangażowanych we wdrażanie. Ze sformulowaniem wskazówek, jakie kroki odnośnie procedur, kryteriów dostępu i oceny wniosków, warunków kolejnych konkursów, powinny być podjęte, aby działania było sprawniej realizowane oraz żeby wspierane były dobre projekty, należy się wstrzymać do zakończenia realizacji pierwszej edycji Szkoleń (zakończenia realizacji operacji przez beneficjentów).
- Sugerowane jest, aby w jednej z kolejnych edycji konkursów sformułowany został temat szkoleń skierowany bezpośrednio do posiadaczy lasów, którzy również należą do grupy docelowej działania.
- Zmiany w kolejnych edycjach konkursów lub w następnym okresie programowania w zakresie tematyki, liczby uczestników oraz zasięgu terytorialnego szkoleń można wprowadzać w oparciu o analizę określonych informacji dotyczących zakończonych projektów. Do tego celu proponuje się m.in. wykorzystać odpowiednio zmodyfikowaną ankietę oceniającą szkolenia przeznaczoną dla ich uczestników (np. wprowadzenie pytania o potrzeby szkoleniowe).
- W ramach następnych edycji konkursów można zastanowić się również nad wprowadzeniem innych minimalnych liczebności osób do przeszkolenia w ramach konkursów krajowych oraz wojewódzkich, co konsekwencji oznaczałoby odpowiednie dostosowanie wysokości budżetów na ich wykonanie. Aktualnie obowiązujący sposób podziału środków finansowych na koperty wojewódzkie i poszczególne tematy oraz związana z nim metoda ustalania minimalnych liczebności uczestników do przeszkolenia łączy się ściśle m.in. ze skalą zatrudnienia w rolnictwie czy liczbą gospodarstw rolnych w województwach. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu szkoleń (lata 2004-2006), przyjęcie takich

³⁶ Kolejną zmianę rozporządzenia dotyczącą Szkoleń wprowadzono w maju 2010 r.

³⁷ Opisane wyżej problemy legislacyjne skutkowały brakiem możliwości przyznania akredytacji przez Ministerstwo Finansów, bez której działania nie mogło być w pełni uruchomione.

kryteriów określania liczebności uczestników może prowadzić do wystąpienia trudności w realizacji projektów w aspekcie pojawienia się znaczącego nadmiaru bądź niedoboru uczestników zajęć w określonych województwach. W przypadku zaobserwowania się trudności tego typu w bieżącym lub w następnym okresie programowania warto zastosować inną metodę określania minimalnych liczebności uczestników szkoleń dla poszczególnych konkursów wojewódzkich, wykorzystującą co najmniej kilka kryteriów np.: poziom rozwoju rolnictwa w województwie, skala zatrudnienia w rolnictwie w województwie, dominujący kierunek produkcji w województwie, dotychczasowy poziom zainteresowania szkoleniami w województwie, średnia siła ekonomiczna gospodarstwa w województwie.

- W celu zwiększenia ekonomicznego i środowiskowego stopnia wpływu szkoleń na sektory rolny, żywnościowy i leśny, w kolejnym okresie programowania sugeruje się przeprowadzenie zajęć szkoleniowych w relatywnie dłuższym wymiarze czasu, ale dla stosunkowo mniejszej liczby zainteresowanych osób z grup docelowych.

6.2 Działanie 112 Ułatwianie startu młodym rolnikom

Tabela 6.2.1 Informacje podstawowe o działaniu 112

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Podmiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Osoba fizyczna
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata i na poszczególne województwa
Sposób naboru wniosków	Termin rozpoczęcia naboru wspólny dla wszystkich województw
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy.
Forma udzielanej pomocy	Premia wypłacana po złożeniu wniosku o płatność
Poziom pomocy	W badanym okresie wypłacana premia wynosiła 50 tys. zł.

6.2.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 112 (MODUŁ B)

6.2.1.1 Założenia programowe działania 112

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” ma na celu stymulowanie przemian strukturalnych w rolnictwie poprzez ułatwienie przejmowania lub zakładania nowych gospodarstw rolnych przez osoby poniżej 40. roku życia. Wsparcie młodych, często lepiej wykształconych ludzi, ma na celu wymianę pokoleniową w sektorze rolnym. W polskim rolnictwie średni wiek pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych zbliża się do 50. roku życia, zaś odsetek pracujących pow. 55. roku życia wynosi, w zależności od powierzchni użytków rolnych gospodarstwa od 15 do 36% [GUS, wyk. 37 i 38]. W ramach działania 112 beneficjent otrzymuje jednorazową premię w kwocie jednakowej dla wszystkich, którym przyznano pomoc.

Cel działania określony jako „stymulowanie przemian strukturalnych w rolnictwie poprzez ułatwienie przejmowania lub zakładania nowych gospodarstw rolnych przez osoby poniżej 40. roku życia” nie jest precyzyjnie sformułowany. Należałoby jednoznacznie określić o jakiego rodzaju przemiany strukturalne w rolnictwie chodzi. Obecny sposób sformułowania celu działania 112 nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy oczekuje się zmian tylko i wyłącznie w strukturze wieku i wykształcenia rolników, czy też również zmian w strukturze wielkości powierzchni UR gospodarstw rolnych oraz ich wielkości ekonomicznej, na co wskazywałyby przyjęte wskaźniki rezultatu i kryteria dostępu.

Charakterystyka beneficjenta i kryteria uzyskania pomocy

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. (Dz. U. z dnia 30 października 2007 r.) z późniejszymi zmianami.

Pomoc finansowa w ramach działania 112 przyznawana jest osobie fizycznej, która spełnia następujące warunki:

- nie prowadziła działalności rolniczej do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy i po raz pierwszy rozpocznie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym;
- jest pełnoletnia i nie ukończyła jeszcze 40. roku życia w dniu złożenia wniosku;
- jest obywatelem państwa członkowskiego UE;
- nie ma ustalonego prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy;
- jej małżonek do dnia złożenia przez nią wniosku o przyznanie pomocy nie prowadził działalności rolniczej (w rozporządzeniu o szczegółowych warunkach i trybie przyznawania pomocy w ramach tego działania określono, kiedy dopuszcza się przyznanie pomocy takiej osobie);
- posiada gospodarstwo rolne o powierzchni UR nie mniejszej niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w województwie, w którym położone jest gospodarstwo, oraz nie większa niż 300 ha. W przypadku województw o średniej powierzchni UR niższej niż średnia krajowa gospodarstwo musi być nie mniejsze niż średnia krajowa (warunek ten został zmodyfikowany, o czym mowa w Roz. 6.2.4);
- posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe do prowadzenia działalności rolniczej wynikające z wykształcenia lub stażu pracy w rolnictwie (istnieje możliwość uzupełnienia wykształcenia w ciągu 36 miesięcy od doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy, jeśli w momencie składania wniosku nie posiada się odpowiedniego wykształcenia).

Od pierwszego z warunków rozporządzenie dotyczące szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy przewiduje odstępstwa. Pomoc może być przyznana także osobie, która rozpoczęła prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie nabytym w drodze spadku albo w drodze darowizny przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki w systemie dziennym, jeśli od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej (pojęcie „dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej” zdefiniowano w przepisach rozporządzenia) nie upłynęło więcej niż 12 miesięcy.

Beneficjent działania 112 zobowiązuje się do:

- rozwijania działalności rolniczej zgodnie z założeniami planu rozwoju gospodarstwa, który zapewni osiągnięcie nadwyżki bezpośredniej z gospodarstwa wynoszącej min. 4 ESU i nie mniejszej niż w dniu przyznania pomocy;
- przeznaczenia co najmniej 70% kwoty otrzymanej premii na inwestycje związane z rozwojem gospodarstwa rolnego, określone w biznesplanie;
- ubezpieczenia w KRUS jako rolnik z mocy ustawy i w pełnym zakresie przez co najmniej trzy lata od dnia wypłaty wsparcia;

- samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez co najmniej 5 lat od dnia wypłaty wsparcia;
- nieprzekształcania gospodarstwa w przedmiot współwłasności lub współposiadania, z wyjątkiem małżeńskiej wspólności majątkowej;
- spełniania w gospodarstwie określonych odrębnymi przepisami wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt.

Przyjęte kryteria uzyskania pomocy w pełni odpowiadają celowi działania 112. Za jedyny mankament rozwiązań obowiązujących do końca 2009 r. można uznać zobowiązanie beneficjentów do udokumentowania wydatkowania jedynie 70% otrzymanej premii. Skoro przyznana pomoc ma charakter celowy i ma umożliwić rozwijanie gospodarstwa rolnego, to korzystający ze środków publicznych, jakim są premie przyznawane w ramach działania 112, powinien być zobowiązany do przedstawienia dokumentacji potwierdzającej wydatkowanie całości otrzymanej kwoty wsparcia na rozwój posiadanego gospodarstwa rolnego, co naturalnie musiałoby się wiązać z możliwością udokumentowania nie tylko wydatków o charakterze stricte inwestycyjnym, ale także wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem gospodarstwa (tj. wydatków o charakterze obrotowym).

Zmiany w stosunku do Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006” (SPO)

Cel działania 112 jest znacznie szerszy w stosunku do tego, jaki przyjęto przy realizacji działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” wdrażanego w poprzednim okresie programowania w ramach SPO. W obu przypadkach otrzymywana premia miała ułatwiać zakładanie lub przejmowanie przez młode osoby gospodarstw rolnych. Jednakże w obecnym okresie programowania ułatwienie podjęcia działalności rolniczej przez młode osoby ma przyczynić się do zmian strukturalnych w sektorze rolnym, sądząc po przyjętych kryteriach dostępu i wskaźnikach rezultatu. W związku z rozszerzeniem celu działania kryteria dostępu oraz zobowiązania beneficjentów zostały znacznie zaostrzone w porównaniu z poprzednim okresem. Przyjęte kryteria dostępu oraz zakres i warunki udzielania pomocy obowiązujące w okresie objętym oceną w pełni odpowiadały przyjętemu celowi działania. Wprowadzenie przedstawionego powyżej kryterium dotyczącego powierzchni UR gospodarstwa rolnego posiadanego przez ubiegającego się o wsparcie, stanowiło istotny element służący zapewnieniu skuteczności działania, rozumianej jako zdolność osiągnięcia przyjętego celu jego wdrażania. W roku 2009 (szerzej kwestia ta została omówiona w Roz. 6.2.4) wprowadzono ułatwienie polegające na możliwości otrzymania wsparcia przez osoby, które nie posiadają gospodarstwa o odpowiedniej powierzchni UR, ale zobowiążą się do powiększenia jej do wymaganego minimum w ciągu 3 lat od otrzymania premii. Umożliwienie otrzymania wsparcia jedynie osobom, które mogły podjąć działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni UR odpowiadającej średniej wojewódzkiej lub krajowej (lub zobowiążą się do powiększenia swojego gospodarstwa do takiej powierzchni UR w ciągu 3 lat od otrzymania decyzji o przyznaniu pomocy) stanowiło gwarancję, iż młodzi rolnicy będą podejmowali działalność w gospodarstwach, które zapewniają przynajmniej minimalny poziom konkurencyjności na tle lokalnych uwarunkowań funkcjonowania sektora rolnego i pozwala przypuszczać, że gospodarstwa te będą w stanie rozwijać się i podejmować kolejne inwestycje także po wykorzystaniu otrzymanego wsparcia w ramach działania 112.

Założenia realizacyjne

W PROW 2007-2013 zaplanowano, iż liczba beneficjentów osiągnie 33,6 tys. osób. W roku 2010 r. liczba ta została zmniejszona do 24,1 tys. w związku z podniesieniem wysokości premii, w sytuacji gdy nie zwiększono całkowitej puli środków przeznaczonych na to działanie. Łączna powierzchnia UR gospodarstw rolnych, w których działalność rolniczą podejmą beneficjenci działania, ma sięgnąć

373 454 ha. Założono również wskaźnik rezultatu, zgodnie z którym przeciętnie gospodarstwa beneficjentów mają mieć powierzchnię UR większą o 20% niż średnia w województwie, w którym znajduje się gospodarstwo danego beneficjenta. Ponadto, w gospodarstwach prowadzonych przez wspartych młodych rolników wartość dodana brutto ma sięgnąć 119% bazowej wartości.

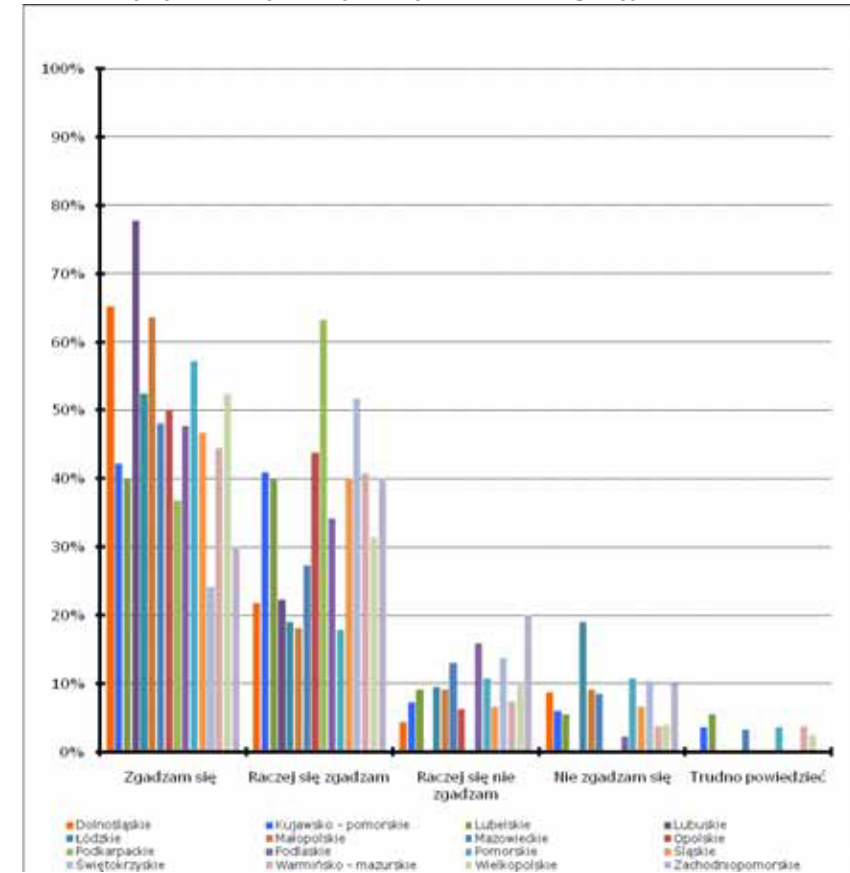
6.2.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 112

Wartość alokacji na działanie

Na realizację działania 112 przeznaczono w PROW 2007-2013 przyjętym przez KE w roku 2007 kwotę 420 mln EUR. Na podstawie przepisów krajowych co roku określana jest pula środków do zakontraktowania w danym roku. Jest ona również rozdzielana pomiędzy poszczególne województwa.

Zaplanowana kwota środków przeznaczonych na realizację działania 112 odpowiada szacowanym potrzebom i możliwościom absorpcyjnym. Trudno jednakże ocenić wpływ kryteriów dostępu oraz zobowiązań beneficjenta zaostrzonych w stosunku do poprzedniego okresu programowania na skalę rzeczywiście występującego zainteresowania. Prawie połowa (47%) ankietowanych beneficjentów działania zgodziła się ze stwierdzeniem, że wniosek o przyznanie wsparcia był trudny do samodzielnego wypełnienia, a dla kolejnych 33% „raczej trudny”. Wśród ankietowanych odnotowano duże zróżnicowanie regionalne w odpowiedziach odnoszących się do skomplikowania wniosku (rys. 6.2.1.). Zróżnicowanie to nie jest skorelowane ani z przeciętnym poziomem wykształcenia ani przeciętną powierzchnią gospodarstwa w danym województwie.

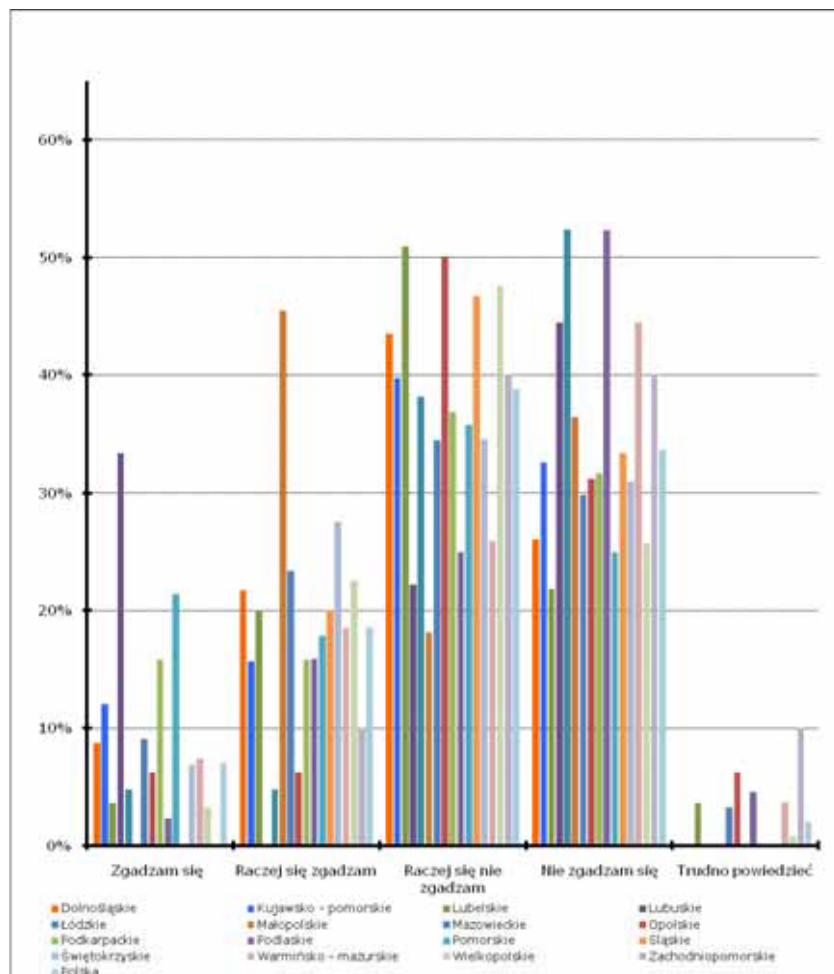
Rys. 6.2.1. Odpowiedzi ankietowanych beneficjentów działania 112 na stwierdzenie „Wniosek o przyznanie wsparcia był trudny do samodzielnego wypełnienia”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ankietowani beneficjenci uznali, że warunki dostępu do działania nie były dla nich szczególnie trudne do spełnienia (rys. 6.2.2.). Przeciętnie 39% stwierdziło, iż „raczej nie zgadza się” ze stwierdzeniem „Warunki dostępu w działaniu były dla mnie trudne do spełnienia”, a 34% udzieliło odpowiedzi „nie zgadzam się”. Jednakże odnotowano bardzo wyraźne zróżnicowanie regionalne.

Rys. 6.2.2. Odpowiedzi ankietowanych beneficjentów działania 112 na stwierdzenie „Warunki dostępu w działaniu były dla mnie trudne do spełnienia”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na całe działanie

Pierwszy nabór wniosków w ramach tego działania został przeprowadzony w 2008 r., a kolejny w roku 2009. Łącznie złożono ponad 7,6 tys. wniosków na łączną kwotę wsparcia przekraczającą 1/5 dostępnego limitu środków (Tabela 6.2.2). Do końca 2009 r. wypłacono 255,6 mln zł realizując płatności dla 5 112 beneficjentów.

Tabela 6.2.2 Złożone wnioski o przyznanie pomocy, wydane decyzje, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla działania 112

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	1 720 906 460,00	7 654	382 700 000,00	287 025 000,00	22,3
Wydane decyzje		5 767	288 350 000,00	216 262 500,00	16,8
Złożone wnioski o płatność		5 249	262 450 000,00	196 837 500,00	15,2
Zrealizowane płatności		5 112	255 600 000,00	191 700 000,00	14,9

Źródło danych: ARIMR Dane na dzień 31.12.2009.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Liczba beneficjentów na koniec 2009 r. to niespełna 1/5 założonej pierwotnie liczby w całym okresie realizacji PROW 2007-2013. Jest to stosunkowo niewielki odsetek. Przy ocenie stanu zakontraktowania środków należy jednakże mieć na uwadze fakt, iż nie należy tego poziomu porównywać z analogicznym okresem wdrażania działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom w ramach SPO Restrukturyzacja ...”, 2004-2006”, gdyż kryteria, których spełnienie umożliwiło uzyskanie wsparcia są znacząco zaostrzone, a co za tym idzie grupa potencjalnych beneficjentów jest mniejsza niż poprzednio. Można przypuszczać, że ze zmianą kryteriów i wprowadzeniem nowych wymogów wobec beneficjentów, a zwłaszcza konieczności udokumentowania wydatkowania min. 70% premii na cele związane z rozwojem gospodarstwa czy konieczności pełnego ubezpieczenia w KRUS przez okres 3 lat, wiąże się także pewna wstrzemięźliwość w składaniu wniosków i chęć przekonania się, jak działanie funkcjonuje w praktyce na przykładzie „sąsiada” zanim podejmie się decyzję o złożeniu wniosku o wsparcie. W opinii 50% ankietowanych doradców rolniczych obowiązujące w badanym okresie warunki dostępu do skorzystania ze wsparcia w ramach tego działania nie pozwalały na ubieganie się o wsparcie przez podmioty/ osoby, które naprawdę potrzebują takiego wsparcia. Jednocześnie aż 63% badanych uważa, że wprowadzone w roku 2010 warunki dostępu są odpowiednie, tj. ani zbyt wygórowane ani zbyt poluzowane. Zdaniem 57% obecne warunki nie powinny być już zmieniane. W odniesieniu do zobowiązań, których spełnienie jest wymagane od beneficjentów działania, aż 74% ankietowanych doradców stwierdziło, że są one właściwe.

Tab. 6.2.3 Odpowiedzi doradców rolnych na pytanie „Proszę powiedzieć, czy występują lub występowały następujące utrudnienia na etapie przygotowania i realizacji wniosków w ramach tego działania PROW? Proszę określić, czy wg Pani/Pana dane zjawisko stanowi znaczący, średni, mały problem, lub też w ogóle nie występuje.”

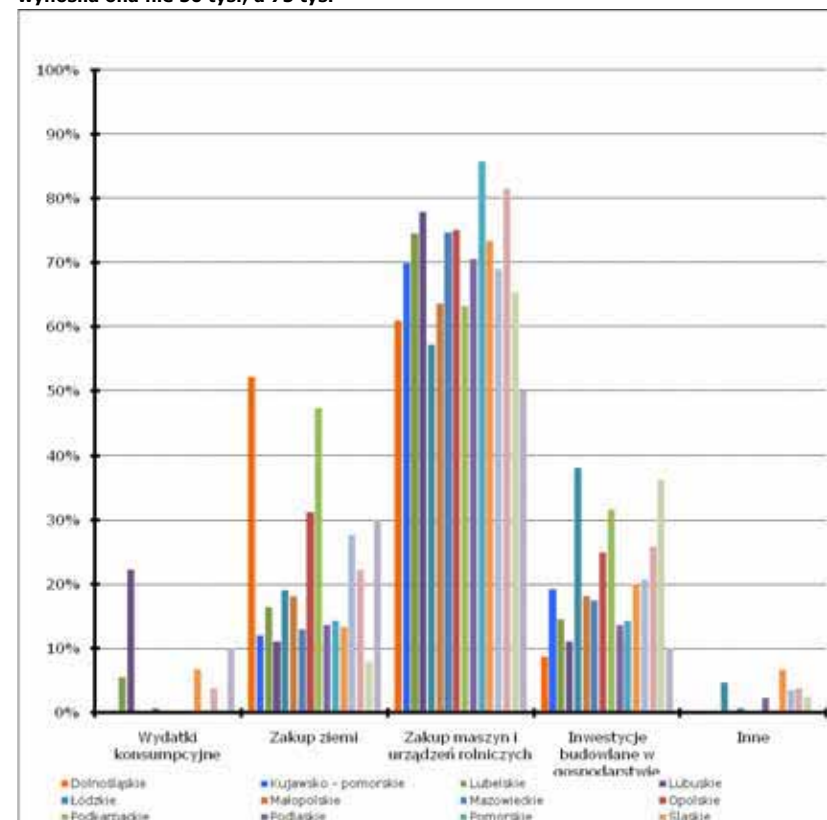
	1. Znaczący/ często występujący problem	2. Średni/ czasami występujący problem	3. Mały/ rzadko występujący problem	4. W ogóle brak takiego problemu	99. Nie wiem
1. Trudno jest dotrzeć do aktualnych informacji o tym działaniu	3,4	21,9	42,2	31,7	0,8
2. Wiedza wśród potencjalnych beneficjentów o możliwości udziału w działaniu jest niewystarczająca	16,2	45,5	30,9	7,1	0,3
3. Czas przeznaczony dla beneficjentów na przygotowanie i złożenie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt krótki	29,8	29,5	29,1	11,4	0,2
4. Przygotowanie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt trudne dla beneficjenta	31,7	37,6	24,0	6,0	0,7
5. Instrukcja dla beneficjenta, jak wypełnić wniosek jest zbyt skomplikowana	30,9	36,8	24,7	6,6	1,0
6. Beneficjenci mają/ mieli trudności w interpretowaniu, który koszt może być uznany jako kwalifikowalny	17,9	38,6	31,2	10,2	2,1
7. Liczba szkoleń dla beneficjentów z zakresu tego działania jest niewystarczająca	9,2	23,0	42,1	24,2	1,5
8. Beneficjenci mają trudności z wypełnieniem zobowiązań wynikających z działania	14,9	39,7	36,1	7,8	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Być może w ślad za zaostrzeniem kryteriów, które umożliwiają otrzymanie pomocy należało od razu podnieść wysokość premii do 75 tys. zł. Zmniejszyłoby to potencjalną liczbę beneficjentów działania 112, ale otrzymujący wsparcie mogliby dokonać inwestycji na szerszą skalę, a tym samym szybciej osiągnąć oczekiwany stopień rozwoju podejmowanej działalności rolniczej.

W badaniu ankietowym zapytano beneficjentów działania z kampanii naboru wniosków realizowanych w latach 2008-2009 na co przeznaczyliby dodatkowe środki, gdyby zamiast otrzymanych 50 tys. przyznałoby im premię w wysokości 75 tys. Ankietowani przeznaczyliby tę dodatkową kwotę głównie na zakup maszyn i urządzeń rolniczych, czyli podobnie, jak w przypadku faktycznie otrzymanej premii. Dostrzegalne są znaczące różnice regionalne, niemniej jednak w każdym województwie najczęściej wybieraną kategorią były maszyny i urządzenia, co oznacza, iż rolnicy rozszerziliby zakres inwestycji, którą zaplanowali (rys. 6.2.3).

Rys. 6.2.3. Odpowiedzi ankietowanych beneficjentów działania 112 na pytanie o przeznaczenie dodatkowych środków, gdyby w momencie ubiegania się o premię wynosiła ona nie 50 tys., a 75 tys.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Poziom zakontraktowania z pewnością gwałtownie wzrosnie już po naborze w roku 2010, a dostępny limit środków zostanie w pełni wykorzystany, dzięki zmianom wprowadzonym na mocy rozporządzenia z dnia 13 lipca 2010 r. (omówione w Roz. 6.2.4). Do końca września 2010 r. liczba złożonych wniosków o wsparcie w naborze 2010 wyniosła 12 408, co oznacza, że była o blisko połowę większa od łącznej liczby wniosków złożonych w poprzednich dwóch naborach.

Wartość alokacji w podziale na województwa

Kryteria i zasady podziału środków pomiędzy poszczególne województwa w ramach dwóch działań – „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz „Modernizacja gospodarstw rolnych” zostały przedstawione w uchwale nr 2 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 przyjętej 4 września 2007 r. Dla obu tych działań podział środków określono na podstawie wskaźnika syntetycznego, powstałego na bazie dwóch elementów – wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych i ich powierzchni w poszczególnych województwach. W przypadku wielkości ekonomicznej, dla każdego

z województw oblicza się wskaźnik liczby gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej. Wskaźnik ten jest sumą liczby gospodarstw o wielkości ekonomicznej powyżej 4 ESU oraz 15% liczby gospodarstw, których wielkość ekonomiczna wyrażona w ESU znajduje się w przedziale <2, 4>. Udział województwa w podziale środków jest ostatecznie wyznaczany na bazie wskaźnika syntetycznego, który jest sumą udziału gospodarstw spełniających kryterium wielkości ekonomicznej w danym województwie w liczbie takich gospodarstw w całym kraju oraz udziału użytkowników rolnych znajdujących się w danym województwie w stosunku do ich powierzchni w całym kraju, przy czym składnikom tym przypisano wagi – odpowiednio: 0,8 i 0,2. Taka struktura wskaźnika syntetycznego wydaje się odpowiadać założeniom dotyczącym celu działania, gdyż koncentruje się na potencjale rozwojowym gospodarstw rolników ubiegających się o wsparcie, który jest związany z obecną wielkością ekonomiczną znacznie bardziej niż z wielkością użytkowników rolnych.

W kolejnych latach określa się limit środków na dany rok, dzielony między wszystkie województwa zgodnie z opisanym sposobem (Tabela 6.2.4). Na rok 2007 określono limit, ale z uwagi na nieuruchomienie działania środki te nie były zakontraktowane, a limit ten został włączony do kwoty udostępnionej w roku 2008.

Tabela 6.2.4 Alokacja środków działania 112 na lata 2007-2010 w podziale na poszczególne województwa (kwoty w EUR)

Województwa	Alokacja			Udział 2007 – 2010 r.
	2008 r.	2009 r.	2010 r.	
Dolnośląskie	6 691 692	2 894 577	4 350 000	4,35
Kujawsko-pomorskie	11 860 447	5 130 388	7 710 000	7,71
Lubelskie	17 352 249	7 505 938	11 280 000	11,28
Lubuskie	2 938 191	1 270 952	1 910 000	1,91
Łódzkie	13 844 880	5 988 780	9 000 000	9,00
Małopolskie	5 676 401	2 455 400	3 690 000	3,69
Mazowieckie	25 736 094	11 132 477	16 730 000	16,73
Opolskie	4 184 230	1 809 942	2 720 000	2,72
Podkarpackie	4 768 792	2 062 802	3 100 000	3,10
Podlaskie	12 137 345	5 250 164	7 890 000	7,89
Pomorskie	6 368 645	2 754 839	4 140 000	4,14
Śląskie	3 830 417	1 656 896	2 490 000	2,49
Świętokrzyskie	6 660 926	2 881 268	4 330 000	4,33
Warmińsko-mazurskie	7 337 786	3 174 053	4 770 000	4,77
Wielkopolskie	19 613 580	8 484 105	12 750 000	12,75
Zachodniopomorskie	4 830 325	2 089 419	3 140 000	3,14
Razem	153 832 000	66 542 000	100 000 000	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiednich rozporządzeń (Dz. U. nr 201, poz. 1460 z 2007 r.; Dz. U. nr 48, poz. 388 z 2009 r.; Dz. U. nr 86, poz. 557 z 2010 r.)

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Pierwszy nabór wniosków rozpoczął się 3 marca 2008 r. Łącznie złożono ponad 6,5 tys. wniosków o wsparcie, a wykorzystanie dostępnego limitu środków sięgnęło 58,7% (Tabela 6.2.5). Stopień wykorzystania limitu był bardzo zróżnicowany w poszczególnych województwach. Najmniejszym zainteresowaniem, w stosunku do przyznanego limitu wsparcia, działanie 112 cieszyło się w województwie małopolskim i zachodniopomorskim. Ponad 5,1 tys. wnioskujących wypłacono premie.

Tabela 6.2.5 Nabór wniosków do działania 112 w 2008 r. – złożone wnioski i zrealizowane płatności do końca 2009 r. w ujęciu wojewódzkim

Województwo	Złożone wnioski o przyznanie pomocy			Zrealizowane płatności	
	liczba	wnioskowana kwota (zł)	wykorzystanie limitu	liczba beneficjentów	wypłacona kwota (zł)
Dolnośląskie	206	1 030 000	42,7	147	7 350 000
Kujawsko - pomorskie	664	33 200 000	77,7	533	2 6650 000
Lubelskie	812	4 0600 000	65,0	652	32 600 000
Lubuskie	83	4 150 000	39,2	57	2 850 000
Łódzkie	611	30 550 000	61,3	465	23 250 000
Małopolskie	96	4 800 000	23,5	74	3 700 000
Mazowieckie	1 243	62 150 000	67,1	951	47 550 000
Opolskie	118	5 900 000	39,2	105	5 250 000
Podkarpackie	158	7 900 000	46,0	126	6 300 000
Podlaskie	617	30 850 000	70,6	483	24 150 000
Pomorskie	222	11 100 000	48,4	183	9 150 000
Śląskie	121	6 050 000	43,9	93	4 650 000
Świętokrzyskie	223	11 150 000	46,5	202	10 100 000
Warmińsko - mazurskie	247	12 350 000	46,7	197	9 850 000
Wielkopolskie	987	49 350 000	69,9	783	39 150 000
Zachodniopomorskie	93	4 650 000	26,7	61	3 050 000
Razem	6 501	32 5050 000	58,7	5 112	255 600 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Kolejny nabór wniosków rozpoczął się 25 marca 2009 r. W jego ramach złożono ponad 1,1 tys. (Tabela 6.2.6). Wykorzystanie limitu było w tym przypadku znacznie niższe i wyniosło jedynie 19,9%. Do końca 2009 r. wydano decyzje dotyczące niespełna 60% wniosków. Autoryzowano zaledwie 271 wniosków o płatność. Tempo obsługi wniosków jest bardzo zróżnicowane w poszczególnych województwach. W województwie pomorskim wydane decyzje dotyczą ponad 72% złożonych wniosków, a w świętokrzyskim 80% z nich, natomiast w mazowieckim jedynie 37% wniosków. Należy jednakże dostrzec, iż w tym województwie zostało złożonych najwięcej wniosków i największa ich liczba, w kategoriach bezwzględnych, została oceniona. Sugeruje to, iż kluczowym czynnikiem opóźniającym proces obsługi nie były obowiązujące procedury, lecz braki kadrowe czy też trudności organizacyjne w niektórych oddziałach ARIMR. Regionalne zróżnicowanie w tempie obsługi wniosków nie wpływa jednakże na ogólną pozytywną ocenę rozwiązań organizacyjnych.

Tabela 6.2.6 Nabór wniosków do działania 112 w 2009 r. i jego realizacja do końca 2009 r. w ujęciu wojewódzkim

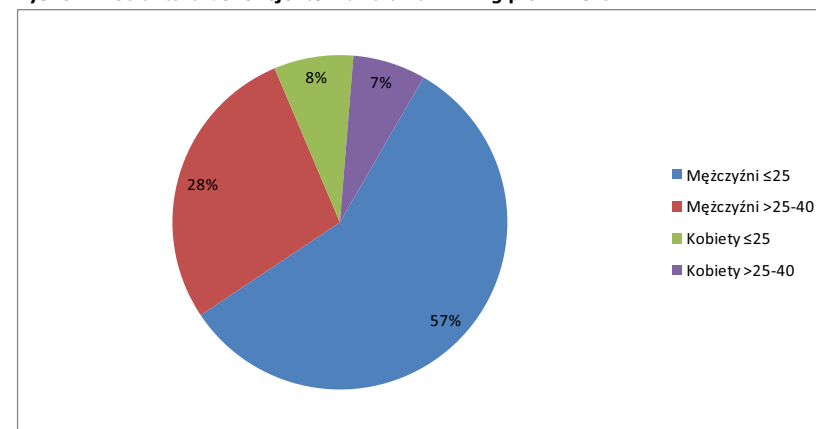
Województwo	Złożone wnioski			Wydane decyzje (czynne)				Wnioski o płatność po autoryzacji		
	liczba	kwota (zł)	% limitu	liczba	% złożonych wniosków	kwota (zł)	% limitu	liczba	kwota (zł)	% limitu
Dolnośląskie	33	1 650 000	13,0	19	57,6	950 000	7,5	12	600 000	4,7
Kujawsko - pomorskie	121	6 050 000	26,9	79	65,3	3 950 000	17,6	32	1 600 000	7,1
Lubelskie	157	7 850 000	23,9	92	58,6	4 600 000	14,0	52	2 600 000	7,9
Lubuskie	12	600 000	10,8	7	58,3	350 000	6,3	2	100 000	1,8
Łódzkie	107	5 350 000	20,4	72	67,3	3 600 000	13,7	15	750 000	2,9
Małopolskie	18	900 000	8,4	10	55,6	500 000	4,6	4	200 000	1,9
Mazowieckie	236	1 180 000	24,2	88	37,3	4 400 000	9,0	28	1 400 000	2,9
Opolskie	15	750 000	9,5	10	66,7	500 000	6,3	10	500 000	6,3
Podkarpackie	37	1 850 000	20,5	23	62,2	1 150 000	12,7	11	550 000	6,1
Podlaskie	113	5 650 000	24,5	71	62,8	3 550 000	15,4	26	1 300 000	5,6
Pomorskie	51	2 550 000	21,1	37	72,5	1 850 000	15,3	22	1 100 000	9,1
Śląskie	11	550 000	7,6	5	45,5	250 000	3,4	3	150 000	2,1
Świętokrzyskie	45	2 250 000	17,8	36	80,0	1 800 000	14,3	17	850 000	6,7
Warmińsko - mazurskie	56	2 800 000	20,1	36	64,3	1 800 000	12,9	18	900 000	6,5
Wielkopolskie	126	6 300 000	16,9	82	65,1	4 100 000	11,0	17	850 000	2,3
Zachodniopomorskie	21	1 050 000	11,5	13	61,9	650 000	7,1	2	100 000	1,1
Razem	1 159	57 950 000	19,9	680	58,7	34 000 000	11,7	271	13 550 000	4,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Wobec zmian w kryteriach dostępu i podniesienia wysokości premii środki przeznaczone na działanie 112 zostaną z pewnością w pełni wykorzystane. Należy jednakże stale monitorować wdrażanie działania w poszczególnych województwach i w razie potrzeby dokonywać stosownych realokacji środków.

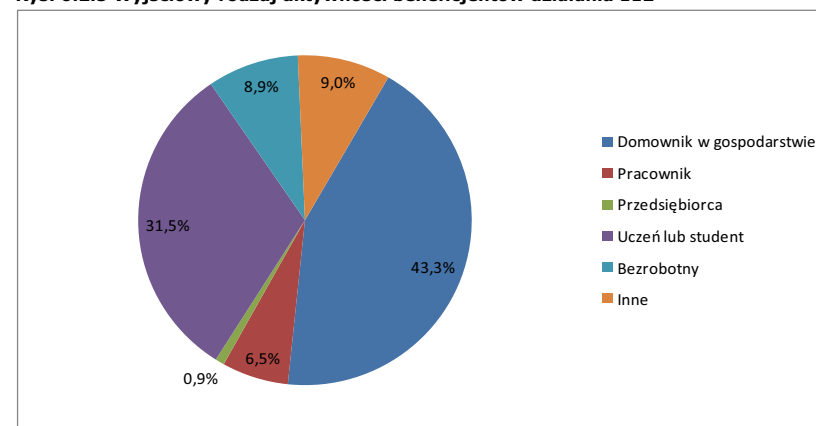
6.2.1.3 Charakterystyka działania 112

Działanie 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” skierowane jest do młodych osób rozpoczynających działalność rolniczą. Wśród dotychczasowych beneficjentów tego działania dominują mężczyźni poniżej 25 roku życia. Stanowią oni 57% wszystkich osób, które do końca 2009 r. skorzystały z tego działania (Rys. 6.2.4). Kobiety stanowiły w sumie jedynie 15% beneficjentów tego działania.

Rys. 6.2.4 Struktura beneficjentów działania 112 wg płci i wieku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

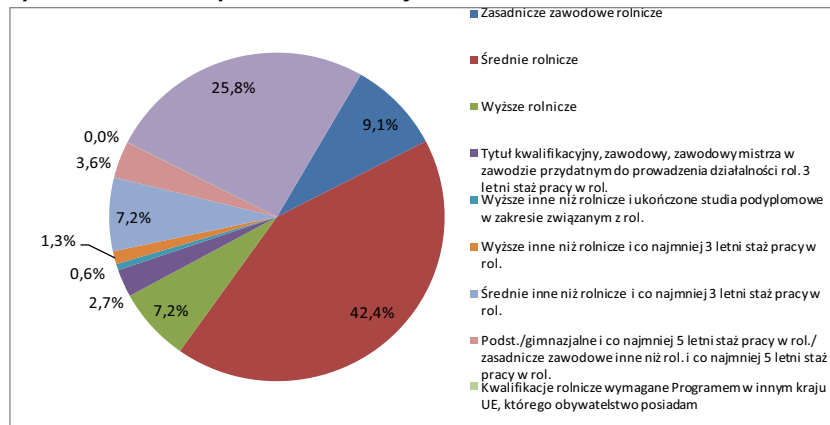
Największą grupę beneficjentów wsparcia stanowią osoby, które przed podjęciem działalności rolniczej były domownikami w gospodarstwach rolnych (Rys. 6.2.5). Znaczny odsetek stanowiły również osoby, które wcześniej były uczniami lub studentami. Natomiast prawie 9% beneficjentów działania 112 to osoby, które wcześniej miały status bezrobotnego.

Rys. 6.2.5 Wyjściowy rodzaj aktywności beneficjentów działania 112

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Jeśli chodzi o poziom wykształcenia korzystających z działania 112, to największą grupę stanowią osoby posiadające średnie wykształcenie rolnicze (Rys. 6.2.6). Warto zauważyć, że ponad 7% osób legitymuje się wyższym wykształceniem rolniczym, a kolejne 7% wykształceniem wyższym innym niż rolnicze. Tak więc ok. 14 % beneficjentów działania to osoby z wykształceniem wyższym, podczas gdy w całej populacji kierujących gospodarstwami rolnymi w Polsce odsetek ten wynosi 6,8% [GUS, tab. 14]. Można tym samym stwierdzić, iż działanie 112 oddziałuje pozytywnie na strukturę wykształcenia polskich producentów rolnych.

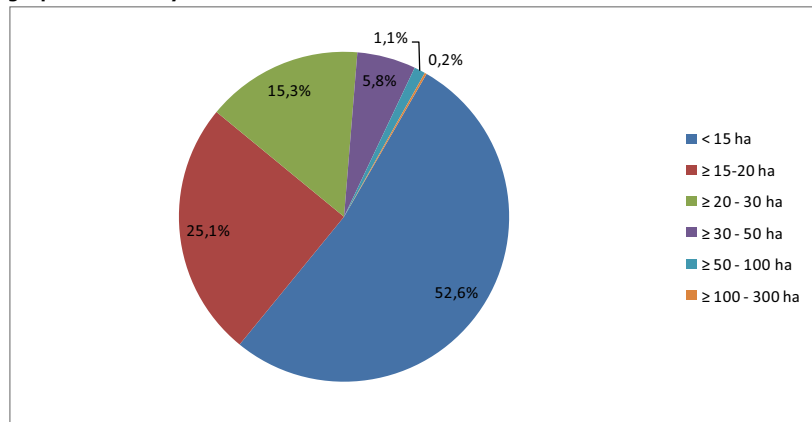
Rys. 6.2.6 Struktura wykształcenia beneficjentów działania 112



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Ponad połowa gospodarstw beneficjentów działania 112 ma powierzchnię mniejszą niż 15 ha UR (Rys. 6.2.7), a kolejne 25% beneficjentów gospodaruje na areale w przedziale od 15 do 20 ha. Oznacza to, że większość młodych rolników gospodaruje na powierzchni w niewielkim stopniu przekraczającej minimalne wymogi określone w kryteriach dostępu do tego działania. Przy wprowadzonym rozporządzeniem z 13 lipca 2010 r. złagodzeniu wymogów dotyczących wielkości gospodarstw odsetek beneficjentów prowadzących działalność rolniczą na niewielkiej powierzchni UR jeszcze wzrośnie. Będzie to miało niekorzystny wpływ na skalę przemian strukturalnych wynikających z realizacji działania 112. Młodzi rolnicy będą dysponowali gospodarstwami o mniejszym potencjale konkurencyjnym, co przy wysokich cenach ziemi i ograniczonych możliwościach jej wydzierżawienia będzie utrudniało dalszy rozwój tych gospodarstw.

Rys. 6.2.7 Struktura beneficjentów działania 112 wg powierzchni prowadzonych gospodarstw rolnych

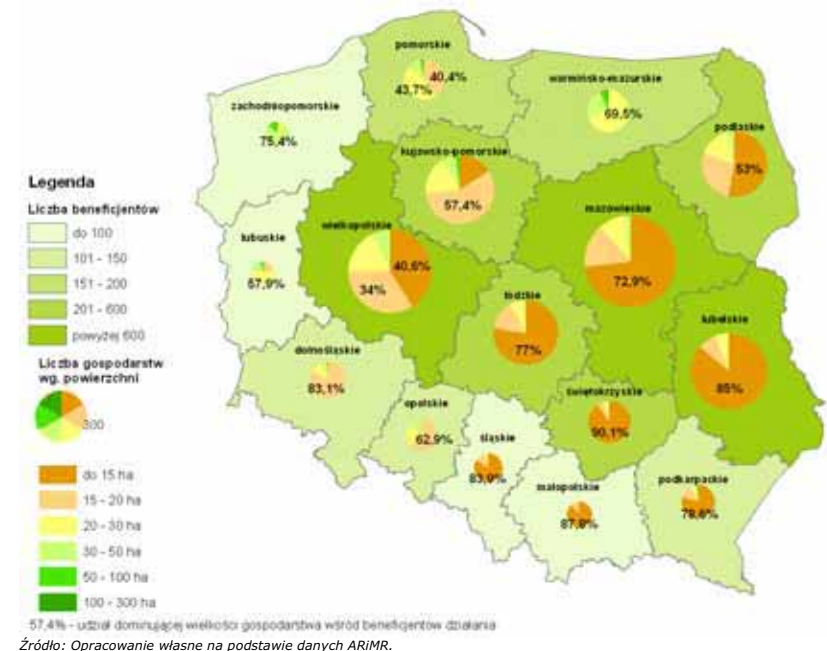


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Warto zwrócić również uwagę na zróżnicowanie regionalne w wielkości gospodarstw rolnych beneficjentów działania 112 odzwierciedlające strukturę agrarną w Polsce. Z uwagi na obowiązujące do tej pory kryteria dostępu w województwach w północnej i zachodniej części Polski nie było beneficjentów prowadzących gospodarstwa mniejsze niż 15 ha UR. W województwach wschodniej i południowej Polski udział takich gospodarstw był znacznie wyższy niż średnia dla całej Polski wynosząca niespełna 53%. Natomiast gospodarstwa o powierzchni 15-20 ha UR posiadała 1/4 dotychczasowych beneficjentów działania 112. Największy odsetek gospodarstw o takiej powierzchni UR odnotowano w województwie dolnośląskim, gdzie ponad 83% beneficjentów gospodaruje na takiej powierzchni. Gospodarstwa o powierzchni 20-30 ha UR stanowią ponad 15% gospodarstw wszystkich beneficjentów działania 112. Jednakże jedynie w 4 województwach ich udział przekracza 20%. Są to województwa: lubuskie, pomorskie, opolskie i warmińsko-mazurskie. Natomiast najmniejszy udział gospodarstw o takiej powierzchni odnotowano w województwie małopolskim, gdzie sięgnął on jedynie 1,4%.

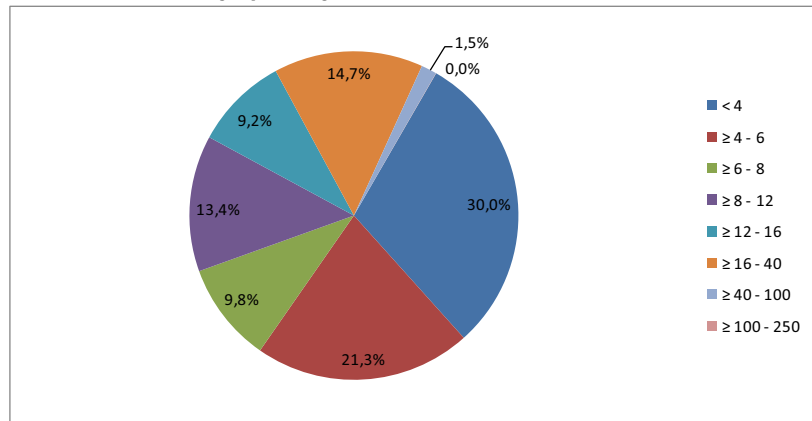
Analizując dane dotyczące wielkości gospodarstw młodych rolników można stwierdzić, iż struktura i jej regionalne zróżnicowanie odpowiadają strukturze agrarnej rolnictwa w Polsce. Warto zauważyć, iż w większości województw jeden przedział wielkości gospodarstw wyraźnie dominował wśród beneficjentów wsparcia (Rys. 6.2.8). Oznacza to, że populacja beneficjentów w poszczególnych województwach jest dość homogeniczna. Szczególnie widoczne jest to wśród beneficjentów działania z południowej Polski. Dla przykładu, w województwie świętokrzyskim aż 90% beneficjentów dysponuje gospodarstwami o powierzchni mniejszej niż 15 ha.

Rys. 6.2.8 Struktura gospodarstw beneficjentów działania 112 pod względem powierzchni UR wg województw



Istotnym elementem oceny działania jest wielkość ekonomiczna gospodarstw beneficjentów wsparcia. Dane dotyczące struktury beneficjentów według wielkości ekonomicznej ich gospodarstw wyrażonej w ESU wskazują, iż ponad połowa korzystających ze wsparcia posiada gospodarstwa o wielkości ekonomicznej poniżej 6 ESU (Rys. 6.2.9). Zgodnie z terminologią FADN takie gospodarstwa określa się jako bardzo małe (poniżej 4ESU) i małe (4-6 ESU). Charakteryzują się one niewielkim potencjałem rozwojowym, co oznacza, iż beneficjenci wsparcia już na początku swojej działalności będą się zmagali z niskim poziomem dochodowości prowadzonej przez nich działalności.

Rys. 6.2.9 Odsetek gospodarstw beneficjentów działania 112 w kolejnych przedziałach wielkości ekonomicznej wyrażonej w ESU

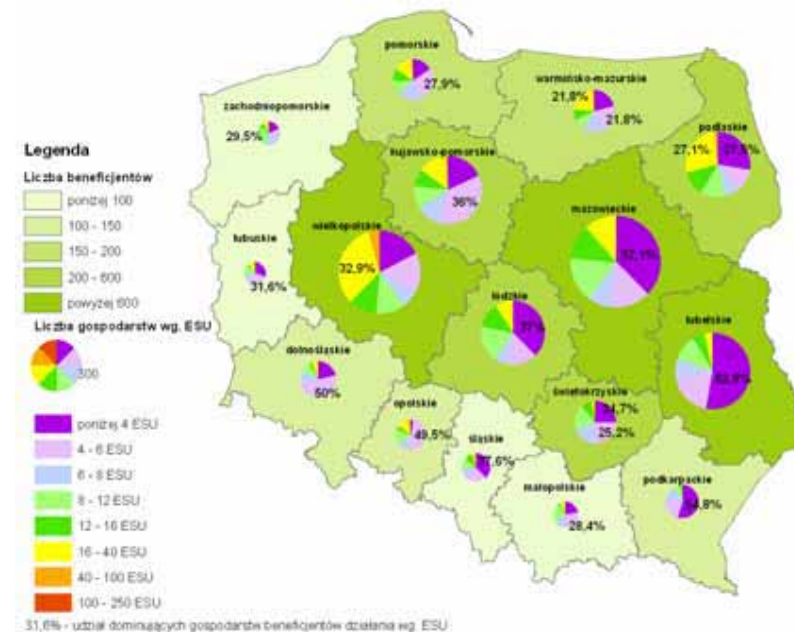


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Podobnie jak w przypadku powierzchni UR gospodarstw posiadanych przez beneficjentów działania 112, także i w przypadku ich wielkości ekonomicznej wyraźnie widoczne jest duże zróżnicowanie regionalne. Wśród wszystkich beneficjentów aż 30% dysponuje gospodarstwami o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 4 ESU. Najmniej takich gospodarstw znajduje się w grupie beneficjentów tego działania w województwie opolskim. Udział takich gospodarstw w całej populacji korzystających ze wsparcia w tym województwie nie przekroczył 3%. Najwięcej takich gospodarstw – aż 55% - znajduje się wśród beneficjentów działania 112 w województwie podkarpackim i lubelskim. Wśród wszystkich beneficjentów działania 112 ponad 21% dysponuje gospodarstwami wielkości ekonomicznej 4-6 ESU. Największy udział gospodarstw o tej wielkości ekonomicznej wśród beneficjentów wsparcia odnotowano w województwie dolnośląskim (49,5%) i opolskim (49,5%). Najmniej w województwach zachodniopomorskim i podlaskim. W obu przypadkach udział takich gospodarstw nie przekraczał 15%. Jak widać, udział gospodarstw z przedziałów innych niż skrajne zarówno w przypadku powierzchni UR, jak i wielkości ekonomicznej nie odzwierciedla typowych podziałów regionalnych struktury polskiego rolnictwa i stanowi raczej wypadkową udziału gospodarstw z pozostałych przedziałów analizowanej cechy. Jeśli chodzi o gospodarstwa o wielkości ekonomicznej w przedziale 16-40 ESU, które stanowią blisko 15% wszystkich gospodarstw korzystających ze wsparcia, to największy ich odsetek cechuje województwo wielkopolskie i wynosi 33%. Natomiast w województwie podkarpackim w ogóle nie występowały takie gospodarstwa. Struktura wielkości ekonomicznej gospodarstw beneficjentów działania 112 jest bardziej zróżnicowana niż w przypadku struktury odnoszącej się do powierzchni UR (Rys. 6.2.10). W większości przypadków najbardziej liczna grupa gospodarstw stanowi kilkadziesiąt procent całej populacji beneficjentów. Inaczej jest tylko w przypadku dwóch województw, gdzie obejmuje połowę populacji. W województwie lubelskim prawie 53,0% stanowią gospodarstwa o wielkości

ekonomicznej mniejszej niż 4 ESU, zaś w województwie opolskim prawie 50% gospodarstw cechuje wielkość ekonomiczna 4-6 ESU.

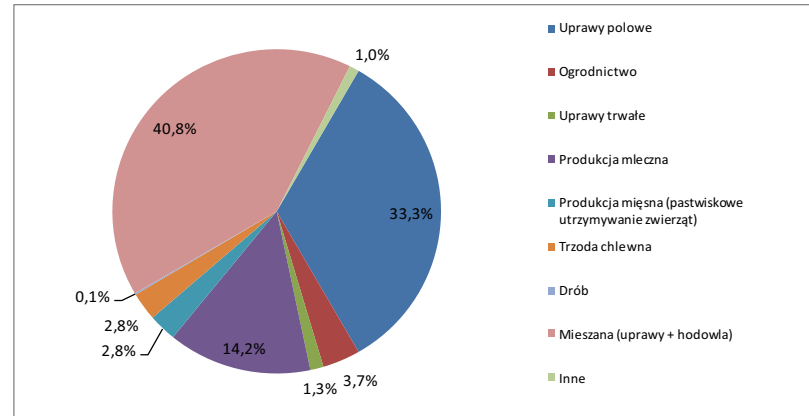
Rys. 6.2.10 Wielkość ekonomiczna gospodarstw najczęściej spotykanych w grupie beneficjentów działania 112 w poszczególnych województwach



* gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 4-6 ESU mają ten sam udział w populacji beneficjentów działania 112 w województwie warmińsko-mazurskim

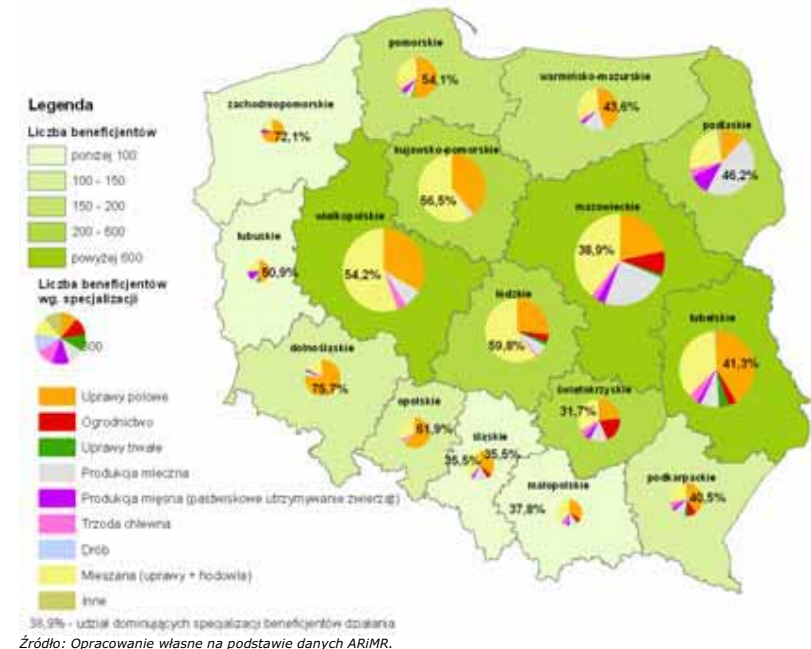
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Ponad 40% beneficjentów wsparcia prowadzi gospodarstwa o charakterze mieszanym, zajmujące się zarówno uprawami, jak i hodowlą zwierząt (Rys. 6.2.11). W uprawach połowych specjalizuje się 1/3 korzystających z działania 112, a ponad 14% zajmuje się produkcją mleka. Taka struktura beneficjentów odzwierciedla strukturę polskiego rolnictwa.

Rys. 6.2.11 Struktura beneficjentów działania 112 wg rodzaju prowadzonej działalności rolniczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Również struktura regionalna typu prowadzonej działalności rolniczej jest zróżnicowana. W województwach północnej i zachodniej Polski dominują beneficjenci specjalizujący się w uprawach polowych (Rys. 6.2.12). Natomiast w województwach centralnej Polski oraz w województwie podlaskim udział takich gospodarstw w grupie beneficjentów działania nie przekracza 30%. Natomiast w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i łódzkim ponad połowę wspartych stanowią beneficjenci prowadzący mieszaną działalność rolniczą. Beneficjenci specjalizujący się w produkcji mleka stanowią ponad 14% wszystkich korzystających z działania 112. Największy odsetek takich gospodarstw odnotowano w województwach o dużym udziale w krajowej produkcji mleka, czyli w województwie podlaskim i mazowieckim. W przypadku województwa podlaskiego odsetek ten przekraczał 46%.

Rys. 6.2.12 Struktura typu produkcji rolnej prowadzonej przez beneficjentów działania 112 wg województw

Wielkość ekonomiczna, wielkość powierzchni UR oraz struktura produkcji w grupie beneficjentów działania 112 w pełni odzwierciedlają strukturę polskiego rolnictwa i jej regionalne zróżnicowanie.

6.2.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 112

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Wdrażaniem działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, podobnie jak analogicznym działaniem w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”, zajmuje się ARiMR. Działanie to zostało jednakże w ramach centrali ARiMR przesunięte do innego departamentu. W poprzednim okresie programowania zajmował się nim Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich (obecnie Departament Działań Inwestycyjnych), a w ramach PROW 2007-2013 – Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Zmian nie dokonano na poziomie oddziałów regionalnych ARiMR, bezpośrednio przyjmujących i analizujących składane wnioski. Przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz stan zatrudnienia i poziom kompetencji pracowników ARiMR zajmujących się obsługą działania 112 na wszystkich etapach procesu jego wdrażania jest odpowiedni.

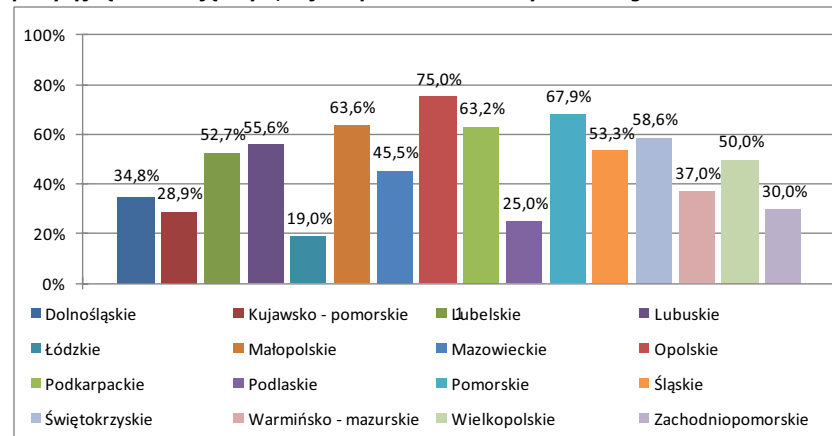
Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone wywiady IDI oraz oceny eksperckie, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania instytucjonalne sprawdziły się.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

Przyjmowanie i weryfikacja wniosków o przyznanie pomocy oraz o płatność odbywa się w oddziałach regionalnych ARiMR. Dotychczasowe tempo obsługi wniosków było silnie zróżnicowane regionalnie, co wynikało nie tylko z różnic w poziomie zainteresowania tym działaniem i związaną z nią liczbą złożonych wniosków o przyznanie pomocy, ale także miało swoje źródła w odmiennym potencjale organizacyjnym i dostępnych zasobach ludzkich w poszczególnych oddziałach regionalnych ARiMR. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów IDI, utrudnieniem dla obsługujących to działanie jest częste nakładanie się konieczności obsługi przez te same osoby wniosków dotyczących innych działań.

Zbadano opinie beneficjentów działania dotyczące kontaktów a ARiMR. Ponad połowa ankieterowanych beneficjentów działania wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć” w odniesieniu do stwierdzenia „uzyskałem precyzyjną informację o tym, w jaki sposób można korzystać z Programu”. Natomiast 20% wybrało odpowiedź „zgadzam się”, zaś 18% „raczej się zgadzam”. Odnotowano duże zróżnicowanie regionalne, co świadczy o tym, iż praca poszczególnych oddziałów regionalnych ARiMR jest odmiennie oceniana (rys. 6.2.13).

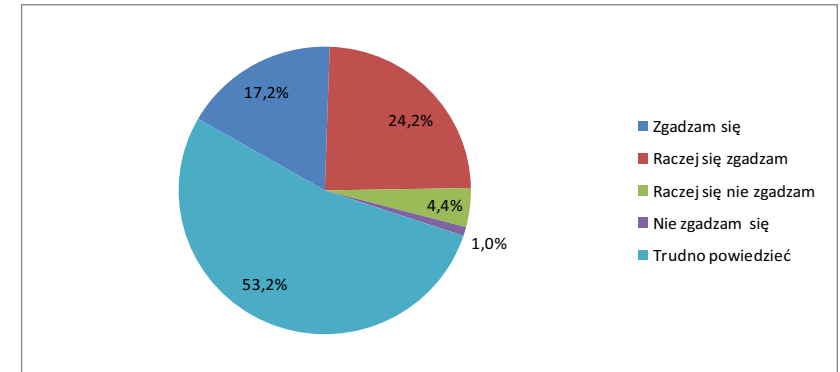
Rys. 6.2.13 Odsetek odpowiedzi „zgadzam się” udzielonych przez ankieterowanych beneficjentów działania 112 w odniesieniu do stwierdzenia, iż w ARiMR „uzyskałem precyzyjną informację o tym, w jaki sposób można korzystać z Programu”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankieterowanych.

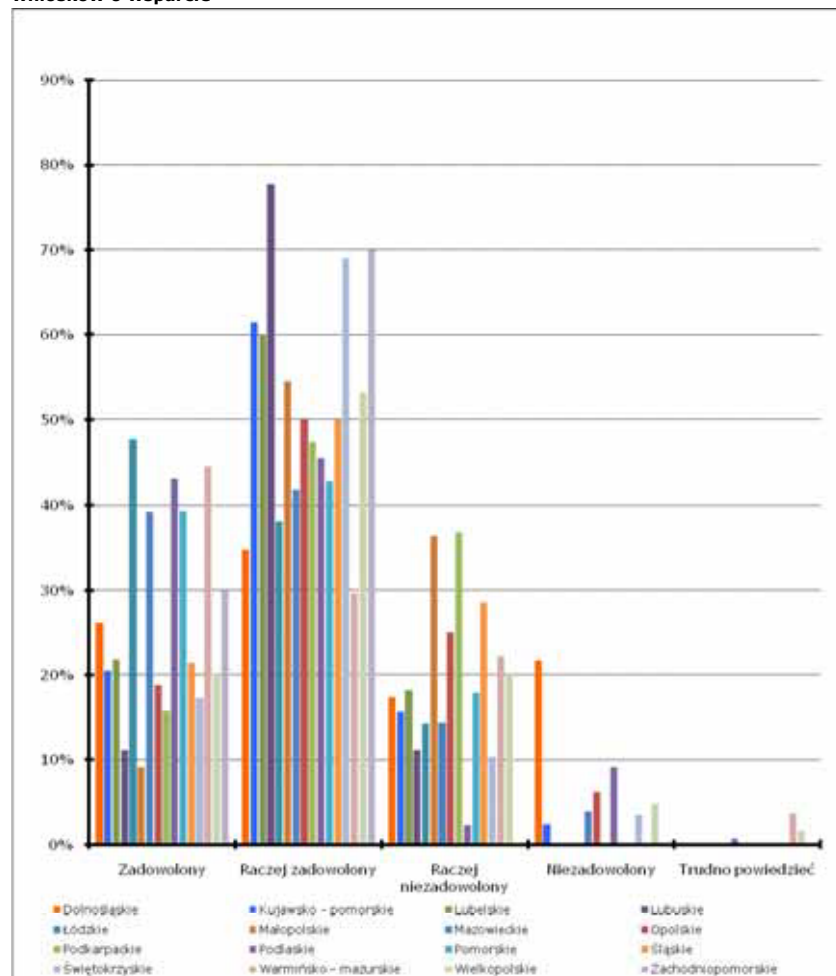
Podobne opinie wyrażono w odniesieniu do stwierdzenia „informacje, które otrzymałem przekazane były prostym, przystępnym i zrozumiałym językiem”. W tym przypadku 15% badanych stwierdziło, że zgadza się z tą opinią, a ponad 50% nie miało zdania. Ogólna ocena współpracy z ARiMR była zbliżona do tych odpowiedzi (rys. 6.2.14).

Rys. 6.2.14 Opinie ankieterowanych beneficjentów działania 112 w odniesieniu do stwierdzenia „jestem zadowolony ze współpracy z ARiMR”



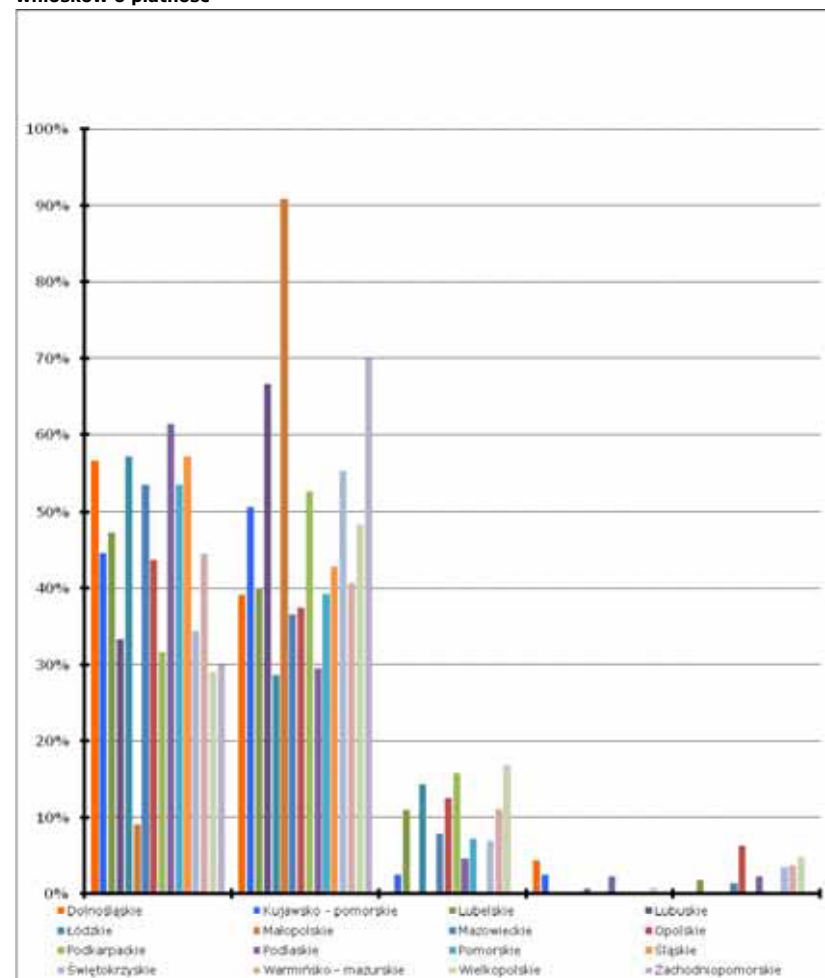
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankieterowanych.

Ankieterowani beneficjenci wsparcia zostali również poproszeni o określenie stopnia swojego zadowolenia z tempa obsługi wniosku o przyznanie wsparcia oraz tempa obsługi wniosku o płatność. W przypadku obu kwestii wyraźne było silne zróżnicowanie regionalne. W odniesieniu do tempa obsługi wniosku o wsparcie prawie 80% ankieterowanych było zadowolonych lub raczej zadowolonych z pracy ARiMR w tym względzie (rys. 6.2.15).

Rys. 6.2.15 Ocena ankietowanych beneficjentów działania 112 dotycząca tempa obsługi wniosków o wsparcie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie oceniono również tempo obsługi wniosków o płatność. Aż 88% ankietowanych jest zadowolonych lub raczej zadowolonych z tempa obsługi ich wniosku o płatność. Podobnie jak w przypadku oceny tempa obsługi wniosków o wsparcie odnotowano pewne zróżnicowanie regionalne (rys. 6.2.16).

Rys. 6.2.16 Ocena ankietowanych beneficjentów działania 112 dotycząca tempa obsługi wniosków o płatność

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone wywiady IDI oraz analizę danych ARiMR dotyczących liczby wniosków o pomoc i zrealizowanych płatności, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania organizacyjne były właściwe.

Opis i ocena zmian legislacyjnych

W analizowanym okresie, czyli do końca 2009 roku, występowały nieliczne zmiany w zasadach i warunkach przyznawania wsparcia, które diametralnie zmieniałyby funkcjonowanie działania i wpływały na wielkość i kształt grupy potencjalnych beneficjentów. Wprowadzane w kolejnych rozporządzeniach z okresu 2007-2009 zmiany stanowiły głównie modyfikacje pierwotnych rozwiązań wynikające z doświadczeń w funkcjonowaniu dotychczasowych przepisów. Najistotniejszą zmianę stanowiło wprowadzenie na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 listopada 2009 r. (Dz.U.09.163.1611) możliwości powiększenia powierzchni UR gospodarstwa do wymaganej minimalnej wielkości w ciągu trzech lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy. Zmiana ta umożliwia skorzystanie ze wsparcia osobom, które nie dysponują jeszcze gospodarstwem o odpowiedniej powierzchni UR. Takie rozwiązanie rozszerza grupę potencjalnych beneficjentów. Jednocześnie jednak oznacza przyznawanie wsparcia osobom, które podejmują działalność rolniczą w gospodarstwach o niższym poziomie konkurencyjności. Co więcej, biorąc pod uwagę sytuację na rynku ziemi, tj. wysokie ceny ziemi oraz ograniczone możliwości dzierżawienia gruntów rolnych, można mieć uzasadnione obawy, iż niektórzy beneficjenci działania 112, którzy uzyskali wsparcie pod warunkiem powiększenia gospodarstwa, mogą nie być w stanie wywiązać się z tego zobowiązania, a co za tym idzie będą zmuszeni do zwrotu otrzymanej premii. W uzasadnieniu do tej zmiany przedstawionym w uchwale nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 podkreślono, że koszty zakupu ziemi uznawane są za koszty kwalifikowalne w tym działaniu. Jednakże nie zauważono, że rolnik np. z województwa małopolskiego, gdzie średnia wielkość gospodarstwa wynosiła 3,71 ha [Komitet Monitorujący PROW 2007-2013, Uchwała nr 13, załącznik nr 2] musiałby zakupić prawie 6,5 ha UR, żeby osiągnąć średnią krajową wielkość gospodarstwa, a ceny ziemi w tym województwie już w połowie 2008 r. przekraczały 13,3 tys./ha, co oznacza wydatek przekraczający 86 tys. zł. Zmiana ta nie sprzyja efektywności i skuteczności działania, gdyż osoby korzystające z niej zamiast wydatkować otrzymaną premię na inwestycje sprzyjające podnoszeniu jakości produkcji oraz jej wartości dodanej zapewne znaczną część wsparcia przeznaczą na zakup ziemi, jeśli nie będą dysponowały środkami z innych źródeł.

Warto wspomnieć również o rozszerzeniu o nowe kwalifikacje i specjalności zawodowe wykazu odpowiednich kwalifikacji zawodowych będącego załącznikiem do rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków i trybu wdrażania tego działania. Ułatwieniem dla beneficjentów było wprowadzenie do tego wykazu informacji o dokumentach, które stanowią potwierdzenie posiadania wykształcenia rolniczego („Szczegółowy wykaz kierunków studiów, zawodów i specjalności oraz tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, a także rodzaje dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje zawodowe”. Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 marca 2009 r.). W przypadku wykształcenia rolniczego na poziomie technika wprowadzono dwie nowe kategorie:

- technik turystyki wiejskiej;
- technik mechanik o specjalności maszyny i urządzenia rolnicze.

Na poziomie wykształcenia rolniczego zasadniczego zawodowego wprowadzono natomiast trzy nowe kategorie:

1. mechanik maszyn rolniczych;
2. mechanik maszyn i urządzeń o specjalności maszyny i urządzenia rolnicze;

3. rolnik mechanizator.

Rozszerzenie wykazu o nowe kategorie oznacza, iż grupa osób, które w odniesieniu do kryterium wykształcenia mogą być beneficjentami działania 112 została rozszerzona. Jednocześnie uwzględniono większy niż dotąd zakres specjalności, w których można zdobywać wykształcenie rolnicze. Wykaz zawiera również rodzaje dokumentów, które stanowią o uzyskaniu wymaganego wykształcenia rolniczego. Dla przykładu, w przypadku wykształcenia średniego dokumentem potwierdzającym posiadanie wykształcenia rolniczego jest świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły kształcącej w jednym z zawodów wymienionych w załączniku. Taki wykaz ułatwia potencjalnym beneficjentom określenie, czy uzyskane przez nich wykształcenie odpowiada wymogom określonym dla działania 112.

Należy także zwrócić uwagę na zmiany wprowadzone w roku 2010, którego nie obejmuje badanie. Z punktu widzenia celu działania zmiany dotyczące wymaganej powierzchni UR przejmowanego gospodarstwa, które wprowadza rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. nr 129, poz. 868) mogą zmniejszyć oczekiwany wpływ działania na stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze o innym charakterze niż tylko zmiany w strukturze wiekowej kierujących gospodarstwami rolnymi. Zmniejszenie wymaganej powierzchni UR w województwach, w których średnia powierzchnia UR w gospodarstwach jest wyższa od średniej krajowej, do poziomu średniej krajowej rozszerza grupę potencjalnych beneficjentów. Jednocześnie jednak będzie prowadzić do powstawania gospodarstw mniejszych niż przeciętne w danym województwie, a tym samym w wielu przypadkach zapewne i dysponujących mniejszym potencjałem konkurencyjnym, co z pewnością nie ułatwi ich rozwijania. Co więcej, zmiana dotycząca powierzchni UR nie będzie sprzyjała osiągnięciu przyjętego w PROW 2007-2013 wskaźnika rezultatu, którym jest powstawanie gospodarstw o powierzchni UR o 20% większych niż średnia w poszczególnych województwach. Choć należy zauważyć, że wyniki przeprowadzonych na potrzeby oceny badań ankietowych wskazują na to, że ankietowani beneficjenci dysponują gospodarstwami o powierzchni znacznie przekraczającej ten wskaźnik (patrz: tab. 6.2.9).

Podsumowując, w oparciu o analizę rozporządzeń dotyczących warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 112, można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania legislacyjne obowiązujące do końca 2009 r. sprawdziły się. Kolejne zmiany w rozporządzeniach stanowiły odpowiedź na napotkane w toku realizacji działania sytuacje, których w pierwotnej wersji rozporządzenia wdrażającego to działanie nie udało się uwzględnić. Dzięki kolejnym modyfikacjom ułatwiono korzystanie z tego działania.

6.2.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 112 (moduł C)

Pytanie badawcze 4: W jakim stopniu pomoc ułatwiła trwale podejmowanie działalności przez młodych rolników obojga płci?

Wyniki badań i analizy

Zgodnie z założeniami tego instrumentu wsparcia pomoc była skierowana do młodych osób. Kryteria dostępu i warunki uzyskania pomocy nie wprowadzały żadnych aspektów dyskryminujących lub nadmiernie faworyzujących osoby danej płci, stąd można stwierdzić, iż zapewniono równy dostęp do wsparcia zarówno kobietom, jak i mężczyznom. Inaczej niż na przykład w Irlandii, wsparcie nie było skoncentrowane na zapewnieniu środków finansowych na

procedury związane z formalnym przejęciem gospodarstwa. Przyznana premia ma na celu wspomaganie rozwijania nowo przejętego gospodarstwa i zapewnieniu mu trwałości funkcjonowania. W związku z tym można stwierdzić, iż instrument ten nie tyle ułatwiał samo przejmowanie gospodarstw, co zapewniał im możliwość dokonania inwestycji służących trwałemu prowadzeniu działalności rolniczej przez tę jednostkę.

W tym kontekście należy się przyjrzeć rodzajom celów pomocy, które wybierali beneficjencie. Najbardziej sprzyjającym trwałemu prowadzeniu działalności rolniczej jest cel związany z podnoszeniem jego wielkości ekonomicznej, gdyż im jest ona większa, tym gospodarstwo ma większe szanse radzenia sobie na rynku, co wynika z wielu badań, w tym także badań prowadzonych na polskich gospodarstwach rolnych, które prowadzą rachunkowość rolną na potrzeby FADN (W. Józwiak (2010), Polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa – kwestie efektywności i konkurencyjności, IERIGŻ-PIB, Warszawa). Ten cel nie był jednak popularny wśród beneficjentów działania. Najchętniej wybierali oni poprawę sytuacji w zakresie warunków higieny i bezpieczeństwa produkcji. Jednak także w wyniku realizacji innych celów niż zwiększenie ekonomicznej wartości gospodarstwa można się spodziewać, że osiągnięty zostanie znaczny wzrost tej wartości, a co za tym idzie zapewniona zostanie gospodarstwom trwałość funkcjonowania na rynku. Faktyczny efekt będzie jednak trudny do oszacowania na poziomie oceny ex-post, gdyż większość rolników nie prowadzi jakiegokolwiek rachunkowości rolniczej.

Podsumowanie

Działanie 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” zapewnia przejmowanie gospodarstw przez młode osoby obojga płci. Otrzymywana premia głównie służy realizacji projektów inwestycyjnych pozwalających na dostosowanie gospodarstw do wymogów związanych z ochroną środowiska, higieną pracy i warunkami utrzymania zwierząt, a także oczekiwań rynku. Przyjęte kryteria ubiegania się o wsparcie wprowadzają minimalną powierzchnię UR przejmowanego gospodarstwa, co również zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania trwałego efektu wdrażania tego działania w postaci prowadzenia działalności rolniczej przez młodych rolników.

Pytanie badawcze 5: W jakim stopniu pomoc ułatwiła strukturalne dostosowanie gospodarstw po rozpoczęciu działalności przez młodych rolników?

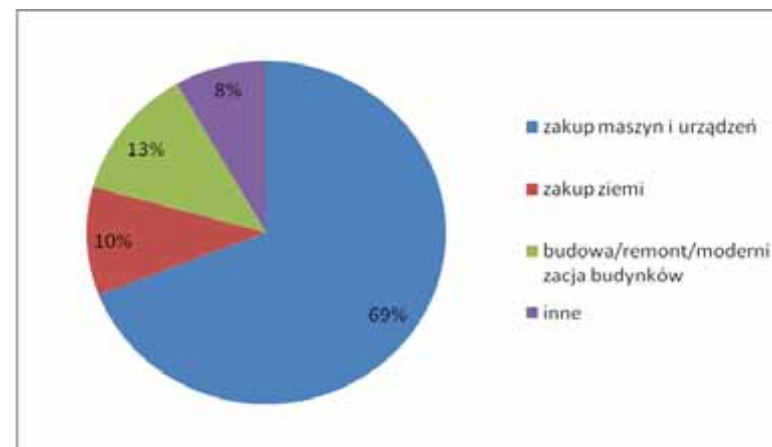
Wyniki badań i analizy

Jak już wspomniano (odpowiedź na pyt. 4), pomoc jest wykorzystywana głównie na inwestycje w gospodarstwach rolnych, co ułatwia dostosowania strukturalne gospodarstw po rozpoczęciu przez nie prowadzenia działalności rolniczej.

Ankietowani beneficjenci działania w większości planują uzyskanie większej wielkości ekonomicznej gospodarstwa wyrażonej w ESU dzięki obniżeniu kosztów produkcji (35% ankietowanych; możliwe było zaznaczenie kilku odpowiedzi) oraz zwiększeniu skali prowadzonej działalności (64%). Jedynie 17% zamierza uzyskać ten efekt dzięki zmianie dotychczas prowadzonej produkcji roślinnej lub zwierzęcej na inną. Natomiast 19% planuje uzyskanie wyższych cen sprzedaży swoich produktów.

W grupie ankietowanych rolników 77% wykorzystało premie co najmniej w $\frac{3}{4}$ i przeznaczyło ją głównie na zakup maszyn i urządzeń (rys. 6.2.17).

Rys. 6.2.17 Przeznaczenie dotychczas wydatkowanych środków z uzyskanej premii w ramach działania 112



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Należy zwrócić uwagę na to, że większość ankietowanych gospodarstw specjalizuje się w produkcji roślinnej, czerpiąc z niej znaczną część swoich dochodów (tab. 6.2.7). Jedynie w województwie podlaskim większość gospodarstw stanowią gospodarstwa specjalizujące się w produkcji zwierzęcej.

Tab. 6.2.7 Przeciętny udział produkcji roślinnej i zwierzęcej w dochodach ankietowanych beneficjentów działania 112 (w proc.)

Województwo	Udział produkcji w dochodach gospodarstwa	
	roślinna	zwierzęca
Dolnośląskie	97,8	2,2
Kujawsko - pomorskie	67,2	38,5
Lubelskie	83,9	22,2
Lubuskie	65,1	34,9
Łódzkie	57,9	50,4
Małopolskie	66,5	33,5
Mazowieckie	69,4	39,0
Opolskie	78,3	21,7
Podkarpackie	54,2	45,8
Podlaskie	28,1	75,8
Pomorskie	71,1	44,1
Śląskie	45,0	61,0
Świętokrzyskie	79,5	23,3
Warmińsko - mazurskie	83,4	26,2
Wielkopolskie	47,7	57,3
Zachodniopomorskie	99,0	1,0
Polska	64,1	41,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W ankietowanej grupie beneficjentów średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa w momencie jego przejścia wynosiła 10,1 ESU, na koniec roku 2009 wzrosła do 11,6 ESU, a przewiduje się, że na koniec 2015 osiągnie wartość 14,4 ESU. Ten rosnący trend odnotowano we wszystkich województwach i był on podobny, jeśli chodzi o skalę. Zgodnie z typologią FADN gospodarstwa w przedziale <8,16> ESU to gospodarstwa średnio małe, jednakże z punktu widzenia struktury polskich gospodarstw rolnych są one większe od przeciętnej. Wynika to w dużej mierze z narzucenia wymogów co do wielkości powierzchni UR gospodarstw osób ubiegających się o wsparcie. Istotne zróżnicowanie regionalne występuje również w przypadku skali zmiany wielkości ekonomicznej odnotowanej w gospodarstwach ankietowanych beneficjentów działania na koniec 2009 r. (tab. 6.2.8). Najmniejszy przyrost odnotowano w województwach pomorskim i opolskim, a największy w województwach zachodniopomorskim i śląskim. Jeśli chodzi o planowany na koniec 2015 r. przyrost wielkości ekonomicznej w stosunku do wielkości początkowej, to najmniejszy przyrost przewiduje się w województwach opolskim i warmińsko-mazurskim, a największy w województwie zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim.

Tab. 6.2.8 Zmiana wielkości ekonomicznej gospodarstw beneficjentów działania 112 w poszczególnych województwach (w ESU)

Województwo	W momencie przejścia gospodarstwa	Na koniec 2009 r.	Planowana na koniec 2015	Zmiana wielkości ekonomicznej w stosunku do roku przejścia gospodarstwa	
	1	2	3	2/1x100	3/1x100
Dolnośląskie	6,3	7,2	8,3	113,8	131,0
Kujawsko - pomorskie	11,9	15,1	20,3	127,6	171,1
Lubelskie	4,0	5,2	6,6	129,8	162,4
Lubuskie	10,8	12,3	15,9	114,4	147,4
Łódzkie	9,2	10,2	13,3	111,4	144,7
Małopolskie	10,8	12,5	13,5	116,0	125,2
Mazowieckie	7,6	8,8	12,3	115,9	162,0
Opolskie	12,1	12,7	13,7	104,4	113,2
Podkarpackie	4,0	5,2	6,8	128,9	169,1
Podlaskie	11,4	12,3	14,7	107,4	128,5
Pomorskie	11,6	13,3	16,0	113,9	137,4
Śląskie	5,9	7,9	9,1	133,7	154,2
Świętokrzyskie	6,1	6,8	9,4	111,9	153,9
Warmińsko - mazurskie	10,4	11,1	12,6	106,4	121,4
Wielkopolskie	19,1	21,0	24,1	110,0	126,3
Zachodniopomorskie	8,0	15,3	16,3	191,3	203,8
Polska	10,1	11,6	14,4	115,2	142,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wzrosła również przeciętna powierzchnia użytków rolnych, na których gospodarują beneficjenci wsparcia. W momencie przejścia gospodarstwa sięgała ona 18,5 ha, a na koniec 2009 r. 20,9 ha. Największy przyrost odnotowano w odniesieniu do gruntów rolnych – z 14,2 do 16,3 ha. Zarówno początkowa powierzchnia ogółem gospodarstw ankietowanych beneficjentów, jak i przyrostu tej wielkości do końca 2009 r. był bardzo silnie zróżnicowany w zależności od województwa (tab. 6.2.9). Największy przyrost powierzchni odnotowano w województwach śląskim i małopolskim, jednakże początkowa powierzchnia gospodarstw w tych województwach była znacznie mniejsza od średniej krajowej. Natomiast najmniejszy przyrost odnotowano w województwie podlaskim, gdzie początkowa powierzchnia gospodarstw przewyższała jej przeciętną wartość.

Tab. 6.2.9 Powierzchnia gospodarstw ankietowanych beneficjentów działania 112 w momencie przejścia gospodarstwa i na koniec 2009 r. (w ha) w stosunku do średniej wojewódzkiej

Województwo	W momencie przejścia gospodarstw	Na koniec 2009 r.	Powierzchnia w 2009 r. w stosunku do początkowej	Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych w 2010 r.	Średnia wielkość gospodarstw MR na koniec 2009 r. w stosunku do średniej w województwie
	1	2	3=2/1x100	4	5 = 2/4x100
Dolnośląskie	19,5	23,4	120,1	15,7	149,0
Kujawsko - pomorskie	21,2	25,1	118,4	15,0	167,3
Lubelskie	14,0	15,0	107,6	7,4	202,7
Lubuskie	32,8	37,3	113,8	20,3	183,7
Łódzkie	12,5	13,3	106,1	7,4	179,7
Małopolskie	16,1	23,2	144,4	3,8	610,5
Mazowieckie	15,0	15,9	106,4	8,4	189,3
Opolskie	25,7	30,4	118,4	17,8	170,8
Podkarpackie	15,8	19,7	124,5	4,5	437,8
Podlaskie	20,7	21,6	104,6	12,1	178,5
Pomorskie	27,9	33,5	120,3	18,8	178,2
Śląskie	12,4	18,5	149,4	6,8	272,1
Świętokrzyskie	15,6	20,4	131,2	5,4	377,8
Warmińsko - mazurskie	27,9	35,6	127,6	22,9	155,5
Wielkopolskie	20,0	21,3	106,6	13,4	159,0
Zachodniopomorskie	47,3	58,0	122,7	30,3	191,4
Polska	18,5	20,9	113,3	10,2	204,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych. Kolumny 5: Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 29 września 2010 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2010 r.

W analizowanym okresie wartość rocznej sprzedaży wzrosła wśród ankietowanych beneficjentów przeciętnie o 19% z 70,0 do 83,4 tys. zł (tab. 6.2.10). Skala przyrostu była bardzo zróżnicowana regionalnie, ale nie była związana z początkową wartością sprzedaży. Bardzo wysoki przyrost odnotowano zarówno w województwie podkarpackim o najniższej regionalnej początkowej wartości sprzedaży, jak i w województwie zachodniopomorskim, gdzie odnotowano najwyższą średnią początkową wartość sprzedaży.

Tab. 6.2.10 Zmiana wielkości sprzedaży w ankietowanych gospodarstwach beneficjentów działania 112

Województwo	Wartość rocznej sprzedaży		
	w roku przejścia gospodarstwa		w 2009 r. w stosunku do roku przejścia gospodarstwa (w %)
	w tys. zł		
Dolnośląskie	62,1	67,0	108,0
Kujawsko - pomorskie	76,2	94,2	123,7
Lubelskie	33,6	43,5	129,4
Lubuskie	63,6	71,7	112,6
Łódzkie	70,6	94,7	134,1
Małopolskie	82,7	95,1	115,0
Mazowieckie	64,3	73,6	114,5

Opolskie	78,9	91,1	115,4
Podkarpackie	23,9	33,6	140,7
Podlaskie	95,3	105,5	110,7
Pomorskie	61,1	78,2	127,9
Śląskie	53,7	75,7	140,9
Świętokrzyskie	57,5	76,0	132,2
Warmińsko - mazurskie	60,6	67,8	111,8
Wielkopolskie	99,2	111,9	112,8
Zachodniopomorskie	109,8	150,3	136,9
Polska	70,0	83,4	119,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki odnoszące się do rocznego poziomu dochodów z gospodarstwa, w których nie zostały uwzględnione płatności bezpośrednie, kształtuje się podobnie, jak zmiana wartości sprzedaży (tab. 6.2.11).

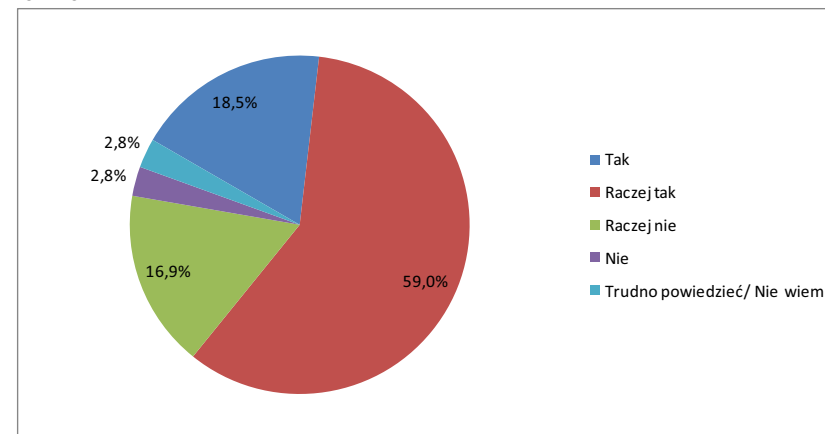
Tab. 6.2.11 Zmiana poziomu dochodów w gospodarstwach ankietowanych beneficjentów działania 112

Województwo	Poziom rocznych dochodów		
	w roku przejścia gospodarstwa		w 2009 r.
	w tys. zł		w stosunku do roku przejścia gospodarstwa (w %)
Dolnośląskie	26,5	28,5	107,5
Kujawsko - pomorskie	28,0	36,3	129,7
Lubelskie	11,7	16,6	141,0
Lubuskie	28,8	29,4	102,2
Łódzkie	24,3	31,7	130,5
Małopolskie	42,9	44,0	102,7
Mazowieckie	27,0	31,2	115,6
Opolskie	33,8	38,6	114,2
Podkarpackie	9,4	14,2	151,6
Podlaskie	24,9	28,9	116,0
Pomorskie	12,5	16,6	133,4
Śląskie	17,6	25,6	144,9
Świętokrzyskie	32,1	41,4	128,8
Warmińsko - mazurskie	49,0	56,8	115,9
Wielkopolskie	30,3	33,6	110,9
Zachodniopomorskie	43,9	59,9	136,3
Polska	25,8	31,1	120,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Warto również podkreślić, iż ankietowani doradcy rolni w większości wyrazili przekonanie, że realizacja działania sprzyja stymulowaniu przemian strukturalnych w polskim rolnictwie (rys. 6.2.18). Ocena ta jest szczególnie cenna, gdyż jest stwierdzeniem osób, które bezpośrednio pracują z rolnikami i mają szeroką wiedzę na temat stanu rolnictwa w regionie, w którym działają.

Rys. 6.2.18 Odpowiedzi ankietowanych doradców rolni na pytanie „Proszę powiedzieć, czy Pani/Pana zdaniem realizacja tego działania PROW gwarantuje osiągnięcie celu działania, jakim jest stymulowanie przemian strukturalnych w rolnictwie poprzez ułatwienie przejmowania lub zakładania nowych gospodarstw rolnych przez młodych rolników”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Podsumowanie

Pomoc ułatwiła strukturalne dostosowanie gospodarstw po rozpoczęciu działalności przez młodych rolników w znacznym stopniu, o czym świadczy zarówno wzrost wielkości ekonomicznej badanych gospodarstw beneficjentów działania, jak i wzrost powierzchni użytków rolnych tych gospodarstw.

6.2.3 Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach 112

Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, których właściciele są Beneficjentami działania 112 – „Ułatwianie startu młodym rolnikom”

Celem działania 112 – „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, jest stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym poprzez ułatwianiem przejmowania lub zakładania gospodarstw przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Osiągnięcie tego celu powinno przynieść skutek m.in. w postaci poprawy efektywności gospodarowania, dlatego też jednym z kluczowych warunków przyznania dotacji jest wykazanie że przejęcie gospodarstwa przez beneficjenta doprowadzi do wzrostu wyniku ekonomicznego.

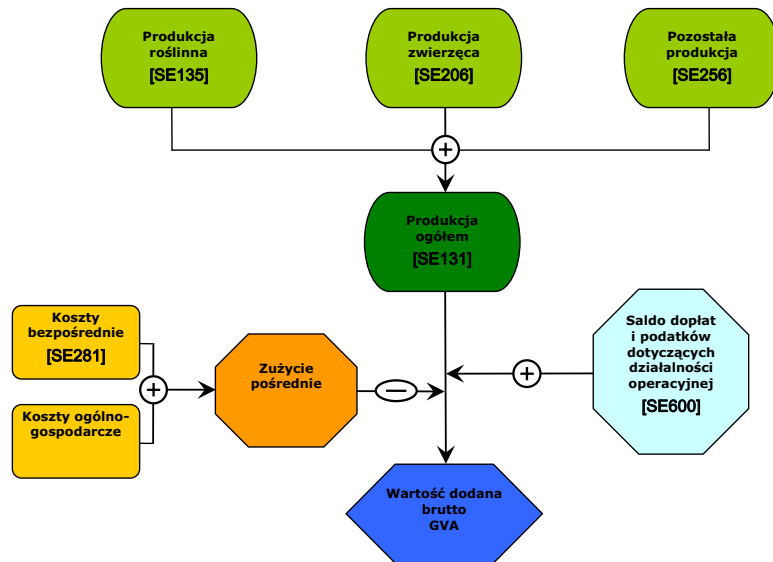
Aby zweryfikować, czy działanie 112 prowadzi do osiągnięcia pożądanego rezultatu, jakim jest poprawa kondycji ekonomicznej gospodarstw, przeprowadzono badanie polegające na zmierzeniu wzrostu wartości dodanej brutto (GVA) w gospodarstwach 96³⁸ losowo wybranych Beneficjentów. Narzędziem badawczym wykorzystanym w badaniu była ankieta za pomocą której pozyskano informacje dotyczące wartości produkcji, kosztów pośrednich i bezpośrednich oraz dotacji i podatków w gospodarstwie. W badaniu GVA przyjęto metodologię stosowaną w FADN. Pewna

³⁸ Badaniu ankietowemu poddano 100 beneficjentów. Do celów przeprowadzenia analiz odrzucono 4 gospodarstwa ze względu na niekompletność ankiet lub wystąpienie innych błędów. Metodologia wyboru próby została opisana w Raporcie Metodologicznym.

swoboda w wyborze metodologii jest dopuszczona przez Komisję Europejską. Wynika to z załącznika Podręcznika Wspólnych Ram Monitorowania i Oceny definiującym wskaźnik rezultatu, jakim jest wzrost GVA po prostu jako różnicę pomiędzy przychodami i kosztami. Wskazano ponadto, że dopuszcza się, że wzrost GVA może być spowodowany innymi czynnikami niż uzyskana dotacja.

Zgodnie z metodologią FADN wartość dodaną brutto w gospodarstwie oblicza się w następujący sposób:

Rys. 6.2.19. Schemat obliczania wartości dodanej brutto w gospodarstwach FADN



Źródło: Wyniki standardowe FADN.

Z powyższego rysunku wynika, że wzrost GVA w gospodarstwie może być spowodowany:

1. Wzrostem przychodów ze sprzedaży produktów pochodzenia rolniczego poprzez:
 - a. Wzrost produktywności w poszczególnych typach produkcji,
 - b. Wzrost cen sprzedaży produktów pochodzenia rolniczego,
 - c. Zwiększenie powierzchni uprawy,
2. Spadkiem kosztów bezpośrednich produkcji rolniczej wynikającym ze:
 - a. Zmniejszenia nakładochłonności produkcji,
 - b. Spadku cen środków do produkcji,
3. Spadkiem kosztów pośrednich w gospodarstwie wynikającym m.in. z:
 - a. Modernizacji zaplecza technicznego (np. zakup nowych maszyn i urządzeń).
4. Wzrostem wartości otrzymanych przez gospodarstwo dotacji,

5. Spadkiem wartości odprowadzanych przez gospodarstwo podatków.

W założeniu realizacja działania 112 powinna doprowadzić, poprzez wymianę pokoleniową, do poprawy jakości zarządzania w gospodarstwie. To z kolei powinno przynieść rezultat w postaci wzrostu efektywności na skutek zwieszenia produktywności lub spadku nakładochłonności. Ponadto dobre zarządzanie gospodarstwem to również dokonywanie zmian w strukturze zasiewów, które pozwolą w sposób maksymalny wykorzystać aktualną sytuację cenową na rynku produktów rolniczych a także przełożyć wzrost efektywności w poszczególnych typach produkcji rolniczej na poprawę wyniku ekonomicznego w gospodarstwie.

Pierwsza część ankiety dotycząca wzrostu GVA ma za zadanie ustalić, czy zmiana wartość dodanej brutto w danym gospodarstwie wynikała lub będzie wynikać³⁹ ze zmiany poziomu cen, zmiany wydajności produkcji, czy może zmiany poziomu kosztów. W celu oznaczenia siły oddziaływania poszczególnych wyżej wymienionych czynników na zmianę GVA w gospodarstwie, poproszono Beneficjentów o podanie o ile szacunkowo zmieniły się: ceny Beneficjent wyszczególnia wszystkie rodzaje produkcji, których dotyczyło wsparcie (np. których procesy uległy modyfikacji na skutek dotacji z działania 112).

W drugiej części ankiety poproszono respondentów o podanie:

- wartości brutto⁴⁰ produkcji (roślinnej, zwierzęcej i z działów specjalnych),
- kosztów bezpośrednich,
- kosztów pośrednich,
- dotacji i dopłat dotyczących działalności operacyjnej,
- podatków (bez VAT) dotyczących działalności operacyjnej,

na koniec roku bazowego, czyli poprzedzającego rok złożenia wniosku, oraz na koniec 2009 i 2015r.

Dane uzyskane od beneficjentów pozwolą na obliczenie wzrostu GVA w 2009 i w 2015 r. w stosunku do roku bazowego (wg stanu sprzed przejścia) w ujęciu brutto, czyli z uwzględnieniem rynkowych zmian cen produktów rolniczych oraz środków do produkcji.

Dane zostaną zaprezentowane w następujących ujęciach:

1. Wzrost wartości dodanej brutto w całej próbie.
2. Wzrost wartości dodanej w gospodarstwach podzielonych według typów produkcyjnych⁴¹.

Uzyskane wyniki zostaną zestawione z wynikami gospodarstw z bazy FADN, które zostały wybrane do próby kontrolnej. Wspomniana próba składa się z 7700 gospodarstw, które nie uzyskały dofinansowania z działań 112 i 121 PROW. Dodatkowo uzyskane wyniki zostaną odniesione do zakładanego, na etapie planowania działania poziomu realizacji celu, jakim jest wzrost GVA o co najmniej 119%⁴².

³⁹ Z tej części ankiety wynika również, czy w danym gospodarstwie doszło do zakładanej zmiany przed końcem 2009, czy efektów będzie się można spodziewać w latach następnych.

⁴⁰ Z uwzględnieniem VAT.

⁴¹ Przyjęto następującą zasadę kwalifikacji gospodarstw do poszczególnych typów produkcyjnych: jeżeli w roku bazowym wartość produkcji roślinnej stanowiła co najmniej 2/3 wartości całej produkcji rolniczej w gospodarstwie to gospodarstwo przyporządkowywane było do typu roślinnego. Jeżeli co najmniej 2/3 wartości całej produkcji stanowiła produkcja zwierzęca, to gospodarstwo zakwalifikowane było do typu zwierzęcego. Natomiast jeśli nie został spełniony żaden z powyżej wymienionych warunków, gospodarstwo miało profil mieszany.

⁴² Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (POW 2007-2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2010.

Na podstawie przeprowadzonego badania stwierdzono, że w gospodarstwach, których właściciele skorzystali ze wsparcia z działania 112, wartość dodana brutto na koniec 2009 r. wzrosła w stosunku do roku bazowego o 35%. Wzrost ten w głównej mierze wynikał z 73-procentowego zwiększenia wartości dopłat i dotacji⁴³, podczas gdy wzrost nadwyżki bezpośredniej z produkcji rolniczej – świadczący o poprawie efektywności gospodarowania – był trzy krotnie niższy (koszty bezpośrednie produkcji rolniczej rosły szybciej niż wartość produkcji). Należy jednak zauważyć, że nawet jeśli przyjąłbyśmy założenie o niezmienności poziomu dotacji i dopłat, odnotowany w analizowanych gospodarstwach wzrost nadwyżki bezpośredniej zapewniłby wzrost GVA na wyższym poziomie niż przyjęty w założeniach do realizacji działania.

Co więcej, wyniki osiągnięte przez gospodarstwa stanowiące przedmiot badania są również lepsze, niż wyniki w gospodarstwach FADN stanowiących próbę kontrolną, w których GVA w 2009 r. spadła w stosunku do 2007 r. o 14%⁴⁴.

Największą dynamikę wzrostu GVA zaobserwowano w gospodarstwach, w których dominującą produkcją jest produkcja roślinna. W tej grupie wzrost wartości dodanej brutto w 2009 r. w stosunku do roku bazowego wynosił 73%. W gospodarstwach o profilu produkcji mieszanym wzrost w analogicznych latach wynosił 21%. Najmniejszą dynamiką charakteryzowały się gospodarstwa o typie produkcyjnym zwierzęcym, w których wzrost GVA wynosił niespełna 8%. Warto przy tym zauważyć, że nadwyżki bezpośrednie z działalności roślinnej jak i zwierzęcej wrosły w równym tempie (o ok. 24% w stosunku do roku bazowego), co oznacza, że większość dopłat i dotacji uzyskanych przez gospodarstwo wynika z prowadzonej działalności roślinnej.

Planowany na 2015 r. wzrost GVA w stosunku do roku bazowego wynosi 123%, co oznacza prawie 9-krotnie szybsze tempo wzrostu w stosunku do przyjętego w dokumentacji programowej poziomu wskaźnika rezultatu. Według przewidywań Beneficjentów zarówno wartość produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej wzrosło o ponad 90% w stosunku do roku bazowego, przy jednoczesnym wzroście kosztów o 118% w przypadku produkcji roślinnej i 56% w przypadku produkcji zwierzęcej. Jednocześnie nie zaplanowano znaczenie większego wzrostu dotacji w porównaniu z 2009 r., co jest realistycznym założeniem. Największy wzrost GVA będzie osiągnięty w gospodarstwach typu roślinnego, choć podobnie jak w poprzednich latach wartość dodana brutto z produkcji roślinnej jest w znacznym stopniu tworzona będzie przez dotacje i dopłaty. Ankietowani Beneficjenci przewidują, że wzrost GVA w gospodarstwach o typie produkcyjnym zwierzęcym będzie wynosił 22% przy jednoczesnym wzroście nadwyżki bezpośredniej z tej działalności o 125%.

Ważną obserwacją jest to, że mimo wzrostu powierzchni UR w badanych gospodarstwach, zarówno w 2009, jak i 2015 r. odnotowano wzrost wartości dodanej brutto w przeliczeniu na 1 ha UR. Świadczy to o wzroście produktywności ziemi.

Syntetyczne podsumowanie wyników zawiera tabela 6.2.12 i 6.2.13.

Tab. 6.2.12 Wartość dodana brutto oraz jej czynniki składowe

Wyszczególnienie	rok bieżący	2009	2015	
nadwyżka bezpośrednia w produkcji roślinnej	[zł]	1 648 230	2 046 097	3 124 070
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>124,14</i>	<i>189,54</i>
nadwyżka bezpośrednia z produkcji zwierzęcej	[zł]	1 432 417	1 770 867	3 224 151
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>123,63</i>	<i>225,08</i>
nadwyżka bezpośrednia łącznie	[zł]	3 080 647	3 816 963	6 348 221
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>123,90</i>	<i>206,07</i>
koszty pośrednie	[zł]	1 454 678	2 005 866	2 323 346

⁴³ W dotacjach nie ujmowano wartości dotacji inwestycyjnej, żeby zachować spójność z metodologią FADN.

⁴⁴ Wyniki wartości dodanej brutto w roku 2009 dla gospodarstw z bazy FADN mają charakter wstępny.

<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>137,89</i>	<i>159,72</i>
dotacje	[zł]	1 039 722	1 803 852	1 876 972
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>173,49</i>	<i>180,53</i>
podatki	[zł]	91 764	141 743	165 636
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>154,46</i>	<i>180,50</i>
GVA	[zł]	2 573 927	3 473 206	5 736 211
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>134,94</i>	<i>222,86</i>

Zródło: opracowanie własne.

Tab. 6.2.13 Wartość dodana brutto i jej dynamika w gospodarstwach pogrupowanych według typu produkcyjnego

Wyszczególnienie		rok bazowy	2009	2015
roślinna	[zł]	972 641	1 684 534	3 318 146
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>173,19</i>	<i>341,15</i>
zwierzęca	[zł]	1 105 518	1 189 959	1 354 370
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>107,64</i>	<i>122,51</i>
mieszana	[zł]	495 768	598 713	1 063 694
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>120,76</i>	<i>214,55</i>

Zródło: opracowanie własne.

Wnioski z przeprowadzonego badania są następujące:

1. W badanych gospodarstwach udało się zrealizować jeden z celów działania, jakim jest wzrost GVA.
2. Największy wzrost GVA odnotowały gospodarstwa o typie produkcyjnym roślinnym, lecz wynikał on głównie z wyższego poziomu dotowania tego typu produkcji. Przewiduje się, że tendencja a utrzyma się w latach następnych.
3. Wartość dodana brutto w gospodarstwach w znacznej części tworzona jest przez dopłaty i dotacje.
4. Beneficjenci w dalszym ciągu przewidują szybszy wzrost cen czynników do produkcji w stosunku do wzrostu wartości produkcji zwierzęcej.
5. W przypadku produkcji roślinnej planuje się, że koszty bezpośrednie będą rosły w następnych latach wolniej niż wartość produkcji.
6. Wzrost kosztów pośrednich produkcji wynosił 47%. Zgodnie z prognozami Beneficjentów koszty te nie powinny wzrosnąć więcej niż o 8 p.p. do roku 2015.
7. Odnotowano i planuje się wzrost produktywności w badanych gospodarstwach.

6.2.4 Wnioski i rekomendacje

- Na tym etapie badania można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i proceduralne sprzyjały sprawnemu wdrażaniu działania 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom”.

- Kryteria dostępu odnoszące się do działania 112 zostały już zmienione w roku 2010, co może wpływać na dalsze postępy we wdrażaniu działania 112. Nabór 2010, prowadzony już w oparciu o nowe kryteria, cechował znaczny wzrost zainteresowania wsparciem w stosunku do poprzednich naborów, co zwiększa szanse na pełne wykorzystanie przewidzianej dla tego działania puli środków.
- Sposób zdefiniowania beneficjenta, warunków udzielania pomocy oraz sposób wyboru beneficjentów były w pełni spójne z celem działania 112 polegającym na stymulowaniu przemian strukturalnych w polskim rolnictwie poprzez ułatwianie młodym osobom wchodzenia do sektora rolnego. Przyjęte warunki umożliwiające otrzymanie pomocy zostały tak sformułowane, iż gwarantowały wspieranie osób, których gospodarstwa miały szansę się rozwijać, co zapewniało trwałość działania, czyli pozwalało przypuszczać, że beneficjenci będą kontynuowali działalność rolniczą także po upływie 5 lat, przez które zobowiązali się prowadzić swoje gospodarstwa.
- W ocenie eksperckiej omówiona w rozdziale 6.2.2 alokacja środków, a w szczególności całkowity budżet działania oraz zasady podziału środków pomiędzy województwa, są spójne z założonym celem działania 112. Poziom kontraktowania i wydatkowania środków odnotowane na koniec 2009 r. są zadowalające, choć środki przeznaczone na nabory w kolejnych latach nie były w pełni wykorzystane. Biorąc pod uwagę zmiany wprowadzone do działania na mocy rozporządzenia z 13 lipca 2010 r., środki przeznaczone na to działanie z pewnością zostaną w pełni wykorzystane. Dotychczasowy poziom wydatkowania środków zapewnia również możliwość prowadzenia naborów w kolejnych latach.
- Przyjęte rozwiązania instytucjonalne nie wymagają zmian. Zasadne byłoby przyjmowanie przez ARiMR w kolejnych latach harmonogramu prowadzenia w danym roku naboru dla działań inwestycyjnych obsługiwanych przez Oddziały Regionalne, aby uniknąć nakładania się okresów obsługi wniosków przez te same zespoły pracowników, co pozwoliłoby uniknąć ewentualnych zatorów w obsłudze wniosków.
- W kontekście podwyższenia premii do 75 tys., dla zapewnienia efektywności działania, rozumianej jako wydatkowania dostępnych środków możliwie w największym stopniu zgodne z celem działania, zasadnym byłoby podwyższenie minimum środków z otrzymanej premii, której wydatkowanie na realizację inwestycji w gospodarstwie musi być udokumentowane, z dotychczasowego pułapu 70% do co najmniej 80% premii, a najlepiej do 100% otrzymanego wsparcia.
- W przypadku dużej liczby wniosków złożonych w naborze 2010 r. zasadne będzie rozważenie konieczności wprowadzenia w kolejnych naborach wniosków o przyznanie pomocy prowadzonych w następnych latach rankingu wniosków w miejsce dotychczasowej kolejności zgłoszeń, podobnie, jak to się stało w roku 2010 w przypadku działania 113 „Renty strukturalne”.
- Należałoby również rozważyć możliwość ukształtowania w przyszłości działania 112 analogicznie do działania 121 i zastąpienia premii zwrotem określonej części ponoszonych kosztów, przy czym należałoby wprowadzić możliwość korzystania z płatności zaliczkowych sięgających nawet do 50% wysokości wsparcia.
- W okresie objętym oceną wsparcie realizowano w formie jednorazowej premii wynoszącej 50 tys. zł. Obecnie, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 13 lipca 2010 r., wynosi ono 75 tys. (19 212 EUR). Podniesienie wysokości premii jest z pewnością rozwiązaniem nie tylko korzystnym dla beneficjentów, ale także sprzyjającym skuteczności realizacji celu działania, gdyż umożliwia podjęcie inwestycji w gospodarstwie na szerszą skalę niż dotychczas. Zmniejszenie liczby beneficjentów ograniczy skalę oddziaływania działania 112 na strukturę

- wiekową rolników w Polsce. Jednakże zmniejszenie liczby beneficjentów jest rekompensowane przez rozszerzenie zakresu inwestycji prowadzonych przez beneficjentów dzięki wzrostowi wysokości wypłacanej premii, a co za tym powinno iść szybszy rozwój gospodarstw, które otrzymały wsparcie. Ponadto, z uwagi na fakt, iż w kolejnych latach nie przewiduje się już naboru wniosków do działania 113 „Renty strukturalne”, liczba osób, które będą mogły skorzystać ze wsparcia w ramach działania 112, dzięki otrzymaniu gospodarstwa od beneficjenta działania 113, najprawdopodobniej w kolejnych naborach będzie mniejsza niż gdyby renty strukturalne były nadal przyznawane.
- Funkcjonowanie działania w badanym okresie nie wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian związanych z alokacją środków pomiędzy województwa. Jednakże po naborze 2010r. należy dokonać analizy, czy zastosowany podział środków odpowiada aktualnym potrzebom i możliwościom absorpcyjnym poszczególnych województw.
- Należy w przyszłości utrzymać zbieżność terminów naboru wniosków do działania 112 i działania 113, co miało miejsce w przypadku naboru 2010.
- Wyniki badań wskazują na to, że działanie zapewnia trwałe podejmowanie działalności rolniczej przez beneficjentów wsparcia, o czym najdobitniej świadczy zwiększenie przeciętnej wielkości powierzchni UR gospodarstw należących do ankietowanych beneficjentów działania o 13,3% oraz wzrost wskaźnika GVA o 34,9% w stosunku do momentu podjęcia działalności rolniczej.

6.3 Działanie 113 Renty strukturalne

Tabela 6.3.1 Informacje podstawowe o działaniu 113

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Producent rolny
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARIMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na poszczególne województwa – nabór 2010; wcześniej - brak
Sposób naboru wniosków	Terminy naboru wspólne dla wszystkich województw
Sposób wyboru operacji do realizacji	Uzyskana liczba punktów – nabór 2010; wcześniej – kolejność wniosków
Forma udzielanej pomocy	Płatności wypłacane comiesięcznie
Poziom pomocy	Podstawowa wysokość świadczenia to 150% najniższej emerytury. Beneficjent może otrzymywać dodatkowo: <ul style="list-style-type: none"> • 100% kwoty najniższej emerytury, jeśli jego małżonek spełnia kryteria przyznania renty strukturalnej; • 15% kwoty najniższej emerytury, jeśli gospodarstwo rolne o powierzchni UR przekraczającej 10 ha przekazywane jest osobie poniżej 40. roku życia.

6.3.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 113 (MODUŁ B)

6.3.1.1 Założenia programowe działania 113

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania 113 „Renty strukturalne” jest:

- Poprawa struktury agrarnej;
- Przyspieszenie wymiany pokoleniowej wśród osób kierujących gospodarstwami rolnymi;
- Poprawa rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych dzięki ich przejęciu przez osoby młodsze, lepiej przygotowane do prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- Łagodzenie skutków przemian strukturalnych na wsi – wsparcie osób odchodzących z rolnictwa, co ma prowadzić do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio do spadku bezrobocia wśród młodych na wsi.

Kontekst realizacji działania 113 jest taki sam, jak działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W polskim rolnictwie niezbędne są zmiany strukturalne, które mają być stymulowane

dzięki wdrażaniu tego działania poprzez umożliwienie starszemu pokoleniu przekazania swoich gospodarstw rolnych młodszemu osobom, które będą w stanie podnieść ich konkurencyjność.

Charakterystyka typu beneficjenta

Beneficjentami działania mogą być osoby w wieku przedemerytalnym (ukończone 55 lat), nie mające ustalonego prawa do emerytury lub renty, które rezygnują z prowadzenia działalności rolniczej i przekazują posiadane gospodarstwo następcom lub innym producentom rolnym.

Zasady przyznawania wsparcia

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” zostały określone w rozporządzeniu z dnia 19 czerwca 2007 r. (Dz.U.07.109.750), z późniejszymi zmianami (por. załącznik 9.1)

Ubiegający się o wsparcie muszą być ubezpieczeni w KRUS w momencie aplikowania o świadczenie, a w okresie ostatnich 10 lat (tj. bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną) podlegać przez okres co najmniej 5 lat ubezpieczeniu społecznemu rolników. Beneficjent zobowiązany jest również wykazać, iż prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym w okresie co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną. Minimalna powierzchnia przekazywanego gospodarstwa to co najmniej 3ha UR. Minimum to było niższe dla posiadaczy gospodarstw znajdujących się w województwach małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim, i wynosiło 1ha UR. Określono również wymogi odnoszące się do osoby, która przejmuje użytki rolne na powiększenie własnego gospodarstwa rolnego lub która ma być następcą korzystającego z renty (tabela poniżej).

Tabela 6.3.2 Wymogi dotyczące osoby przejmującej gospodarstwo rolne w ramach działania „Renty strukturalne” jako następcą bądź jako rolnik na powiększenie własnego gospodarstwa rolnego

Następca	Przejmujący grunty na powiększenie własnego gospodarstwa
Dysponuje odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi do prowadzenia działalności rolniczej	
Nie ma ustalonego prawa do renty lub emerytury	
Zobowiąże się do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat oraz do złożenia wniosku o wpis do ewidencji producentów, jeżeli przejmujący nie został do niej dotychczas wpisany	
Wiek: <40. rok życia	Wiek: <50. rok życia
Po raz pierwszy podejmują działalność rolniczą	Prowadzi już działalność rolniczą
Przedłożył plan rozwoju przejmowanego gospodarstwa	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2007-2013.

MRiRW przygotowało zmiany w kryteriach dostępu do działania 113. Są one zawarte w uchwale nr 20 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 przyjętej 23 czerwca 2009 r. Zmiana miała na celu, zgodnie z jej uzasadnieniem, podniesienie skuteczności realizacji celu tego działania poprzez zaostreżenie wymogów dotyczących wielkości przekazywanych gospodarstw. Ostateczny kształt tych zmian zawiera Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2010 r. nr 131, poz. 886). Do końca 2009 r. minimum stanowiła średnia powierzchnia UR w województwie. W przypadku województw o większej średniej powierzchni UR przypadających na gospodarstwo niż średnia krajowa ten wymóg był łagodniejszy, a minimum stanowiła średnia powierzchnia UR gospodarstwa w kraju. Istotną i korzystną zmianą było

natomiast bezpośrednie powiązanie działania 113 z działaniem 112. W ramach nowych rozwiązań następcą osoby ubiegającej się o rentę może być jedynie ten, kto po raz pierwszy rozpoczyna działalność rolniczą jako beneficjent działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Wprowadzono minimalną powierzchnię UR jednakową dla wszystkich województw, którą jest średnia powierzchnia UR gospodarstwa rolnego w kraju. Jeśli powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego następcy po przekazaniu jest mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w kraju, następcą powinien uzupełnić powierzchnię użytków rolnych w terminie 3 lat od otrzymania decyzji o przyznaniu wsparcia w ramach działania 112. Ścisłejsze powiązanie działań 112 i 113 wpłynie na zwiększenie synergii między tymi działaniami 112 i 113 i poprawią ogólną skuteczność PROW 2007-2013, jednakże jedynie w niewielkim stopniu, gdyż w ramach działania 113 ostatni nabór wniosków jest realizowany w roku 2010. Efekt ten byłby znaczenie większy, gdyby takie rozwiązanie obowiązywało od początku realizacji PROW 2007-2013, co wydaje się naturalnym rozwiązaniem z punktu widzenia celów obu działań oraz faktu, iż oba te instrumenty były realizowane już w poprzednim okresie programowania i doświadczenia z tamtego okresu mogły być pełniej uwzględnione w procesie przygotowania ostatecznej wersji PROW 2007-2013.

Kolejne zmiany wypracowane przez MRiRW, które Komitet Monitorujący PROW 2007-2013 przedstawił w uchwale przyjętej 10 sierpnia 2009 r. nr 27 i które zostały uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2010 r. określają kryteria wyboru wniosków o przyznanie renty strukturalnej w ramach działania. Składający wniosek może uzyskać maksymalnie 100 punktów. Połowę z nich można otrzymać za wielkość przekazywanego gospodarstwa, kolejne 40 punktów za wielkość tworzonego gospodarstwa, a dalsze 5 punktów za przekazanie gospodarstwa osobie poniżej 40. roku życia. Natomiast pozostałe 5 punktów za przekazanie następcy gospodarstwa o wielkości UR przekraczającej średnią krajową. Ustalono również sposób, w jaki przyznaje się daną liczbę punktów dla każdego z kryteriów oraz, w jakiej kolejności przyznawane jest wsparcie. Takie kryteria w pełni odpowiadają celom działania. Najbardziej promowana jest wielkość gospodarstwa rolnego, która jest kluczowym czynnikiem decydującym o potencjale konkurencyjnym podmiotów w tym sektorze. System punktowy określony w uchwale Komitetu Monitorującego oraz inne zmiany, które będą obowiązywały znalazły się w rozporządzeniu z dnia 16 lipca 2010 r.

Charakterystyka założeń działania

W analizowanym okresie, czyli do końca 2009 r., renty były przyznawane wnioskującym spełniającym wszystkie kryteria umożliwiające skorzystanie z działania 113 według kolejności aplikowania o wsparcie. Osoba, której przyznano rentę otrzymuje ją regularnie, co miesiąc, aż do momentu osiągnięcia 65. roku życia.

Wysokość renty stanowiła 150% kwoty najniższej emerytury i podlegała waloryzacji wraz ze wzrostem najniższej emerytury. Wysokość renty podlegała zwiększeniu o 100% kwoty najniższej emerytury, gdy małżonek beneficjenta spełniał kryteria pozwalające na przyznanie tego świadczenia, a przekazane gospodarstwo stanowiło jedyne źródło dochodu także i dla tej osoby. Również w przypadku, gdy małżonek po dniu złożenia wniosku o przyznanie renty nabierał uprawnień do korzystania z niej, kwota wypłacanego świadczenia podlegała zwiększeniu o 100% kwoty bazowej. Natomiast jeśli gospodarstwo rolne o powierzchni UR przekraczającej 10 ha przekazywano osobie poniżej 40. roku życia beneficjent renty otrzymywał dodatek wynoszący 15% kwoty najniższej emerytury.

W sytuacji, gdy beneficjent renty nabierał praw do emerytury w trakcie pobierania renty strukturalnej wypłacana renta strukturalna ulegała obniżeniu o kwotę otrzymywanej emerytury.

Założenia realizacyjne

W PROW 2007-2013 założono początkowo, iż z działania 113 skorzysta 50,4 tys. rolników, którzy przekażą gospodarstwa o łącznej powierzchni 450 tys. ha UR. Średni wiek rolników przejmujących gospodarstwa beneficjentów działania 113 ma wynieść 30 lat. W obecnej wersji PROW 2007-2013 przewidywana liczba beneficjentów jest mniejsza i wynosi 20,4 tys. osób, zaś łączna powierzchnia przekazanych gospodarstw to 266 tys. ha UR.

6.3.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 113

Wartość alokacji na działanie

Na realizację działania 113 przewidziano pierwotnie w ramach PROW 2007-2013 kwotę 2 187 600 000, a po zmianach z roku 2010 kwota ta sięga 2 549 600 000 EUR, przy czym jedynie ok. 420 mln EUR to środki przeznaczone na płatności dla osób aplikujących o rentę w tym okresie programowania. Pozostała kwota, czyli ponad 2,1 mld EUR, zostanie wydatkowana na świadczenia dla 53,4 tys. beneficjentów, którym przyznano rentę w ramach PROW 2004-2006. Realokacja środków oraz zmniejszenie docelowej liczby beneficjentów wynikały z umocnienia się złotego w stosunku do EUR oraz niedoszacowania zobowiązań podjętych w ramach PROW 2004-2006, co spowodowało niedobór środków przeznaczonych na realizację działania 113 [Komitet Monitorujący PROW 2007-2013, Uchwała nr 13/2008, s. 3]. Uznano, iż niezbędne jest podniesienie budżetu tego działania o kwotę 800 mln EUR, przy założonym kursie 1 EUR = 3,20 zł. Ostatecznie wnioskowano o przesunięciu środków w wysokości 362 mln EUR z działań: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Zgodnie z szacunkami, przy założeniu 3,35 zł/EUR, kwota ta powinna zapewnić realizację zobowiązań związanych z rentami strukturalnymi do końca I kw. 2014 r. Warto jednakże dodać, że od października 2008 r. wartość złotego wobec EUR zaczęła się obniżać, a średni kurs w całym 2008 r. wyniósł: 1 EUR = 3,52 zł. W roku 2009 wartość złotówki spadła jeszcze bardziej, a średni roczny kurs wyniósł: 1 EUR = 4,33 zł. W roku 2010 r. średni miesięczny kurs stale przekracza 3,80 zł [dane NBP]. Trudno jednakże przewidzieć, jak kurs złotego będzie się kształtował do końca 2013, a co za tym idzie, kiedy wyczerpią się środki przeznaczone na działanie 113.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na całe działanie

Pierwszy nabór wniosków w ramach tego działania został przeprowadzony już w roku 2007. Łącznie na koniec 2009 r. ponad 13,6 tys. osób otrzymywało renty przyznane w ramach PROW 2007-2013 (Tabela 6.3.3). Na działanie to przeznaczono ponad 6,3 mld złotych, ale należy pamiętać, iż z puli tej realizowane są również wypłaty świadczeń przyznanych w poprzednim okresie programowania. Liczba osób, które korzystają już z tego działania to prawie 2/3 planowanej obecnie liczby beneficjentów (dane nie obejmują rencistów, którym pomoc przyznano w ramach PROW 2004 – 2006). Jednakże z uwagi na zmiany kursu EUR oraz dotychczas obowiązujący system waloryzacji świadczeń można dokonywać jedynie symulacji budżetowych pozwalających na określenie ostatecznej liczby osób, które mogą skorzystać z działania 113 oraz terminu wyczerpania się środków.

Tabela 6.3.3 Wnioski złożone, zawarte umowy i zrealizowane płatności dla działania 113

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)*	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	6 353 557 828,37	17 064	15 934 587,83	11 950 940,87	0,2
Wydane decyzje		13 666	14 436 539,01	10 827 404,27	0,2
Zrealizowane płatności*		1 596 783	2 549 907 123,38	1 912 420 906,34	30,1
W tym płatności w ramach zobowiązań za okres 2004-2006		1 339 192	2 270 676 637,00	1 702 998 812,65	26,8

* Podano limit, który obowiązywał w okresie objętym badaniem.

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: PROWieści 1/2010; limit i jego wykorzystanie – obliczenia własne.

Na koniec 2009 r. wykorzystanie limitu finansowego na poziomie zrealizowanych płatności sięgało 30,1%. Do końca roku 2009 nowi beneficjenci otrzymali łącznie ok. 1/6 dotąd wydatkowanej kwoty.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Już teraz można stwierdzić, że środki przeznaczone na działanie 113 zostaną w pełni wykorzystane. Obecny poziom kontrakcji pozwala na przyznanie świadczenia jedynie jeszcze ok. 6 tys. osób. Szacuje się, iż środki przeznaczone na wdrażanie działania 113 wystarczą na wypłatę wszystkich należnych świadczeń do września 2014 roku. Ostatecznie wydatkowana kwota będzie zależała przede wszystkim od zmian w kursie złotego wobec EUR, tempa i skali wzrostu wysokości najniższej emerytury, która jest podstawą określenia kwoty renty dla osób, którym ją przyznano w ramach dotychczasowych naborów, oraz zmian wynikających z nabycia przez małżonka beneficjenta uprawnień do otrzymywania świadczenia.

Z uwagi na to, że dostępne w ramach działania 113 środki na realizację zobowiązań podjętych w okresie 2004-2006 oraz 2007-2013 wyczerpią się najprawdopodobniej we wrześniu 2014 roku, to dalsza wypłata rent będzie musiała obciążać budżet kolejnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wartość alokacji w podziale na województwa

W okresie objętym oceną, tj. do końca 2009 r., nie występował podział środków na poszczególne województwa. Został wprowadzony dopiero na rok 2010 (kryteria podziału omówiono w rozdziale podsumowującym ocenę działania).

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Podczas naboru wniosków przeprowadzonego w okresie 25.06.2007 r. - 20.08.2007 r. złożono ponad 8,8 tys. wniosków (Tabela 6.3.4). Na koniec 2009 r. ponad 6,6 tys. wnioskujących korzystało z tego działania, czyli 3/4 ubiegających się o wsparcie. Do końca 2007 r. wydano decyzje jedynie w odniesieniu do nieco ponad 6% złożonych wniosków, co wynikało z tego, że w momencie przeprowadzenia naboru PROW 2007-2013 nie był jeszcze zatwierdzony przez KE, a proces wydawania decyzji mógł się rozpocząć dopiero po uzyskaniu akredytacji na wdrażanie tego działania. Wyraźnie widać ogromne zróżnicowanie w potencjale organizacyjnym ARiMR w poszczególnych regionach. Odsetek wydanych decyzji w stosunku do złożonych wniosków wahał się

od 1,1 do 16,6%. W roku 2008 przyspieszono tempo obsługi wniosków, a różnice między poszczególnymi województwami zmniejszyły się.

Tabela 6.3.4 Wnioski złożone w ramach kampanii 2007 i wydane decyzje dotyczące działania 113 w okresie 2007-2009 w ujęciu regionalnym

Województwo	Złożone wnioski	Wydane decyzje			
		Na koniec 2007 r.		Na koniec 2009 r.	
		Liczba	Odsetek złożonych wniosków	Liczba	Odsetek złożonych wniosków
Dolnośląskie	422	21	5,0	307	72,7
Kujawsko-pomorskie	762	57	7,5	560	73,4
Lubelskie	873	145	16,6	733	83,9
Lubuski	86	1	1,2	67	77,9
Łódzkie	752	23	3,1	586	77,6
Małopolskie	456	32	7,0	360	78,9
Mazowieckie	1 396	39	2,8	1 036	74,0
Opolskie	262	3	1,1	217	82,5
Podkarpackie	539	49	9,1	410	75,8
Podlaskie	545	62	11,4	434	79,6
Pomorskie	250	29	11,6	172	68,5
Śląskie	327	5	1,5	233	71,0
Świętokrzyskie	682	16	2,3	473	69,2
Warmińsko-mazurskie	390	21	5,4	280	71,4
Wielkopolskie	882	38	4,3	656	74,1
Zachodniopomorskie	245	16	6,5	166	67,8
Łącznie	8 869	557	6,3	6 690	75,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Drugi nabór wniosków przeprowadzono w okresie 30.06.2008 r. - 08.07.2008 r. Do biur powiatowych ARiMR wpłynęło ponad 8,1 tys. wniosków. Wydano ponad 6 tys. decyzji co stanowi 85,3% złożonych wniosków. W sumie w 2008 roku z działania 113 w ramach PROW 2007-2013 korzystało 10 920 beneficjentów (Tabela 6.3.5). W roku 2009 ich łączna liczba wzrosła do 13 685 osób. Do końca 2009 r. suma wydatkowanych środków przeznaczonych dla beneficjentów tego działania sięgnęła 279,2 mln zł.

113 pomiędzy województwa. Opisyany w załączniku do tej uchwały wskaźnik syntetyczny określa sposób podziału środków pomiędzy województwa. Opiera się on na dwóch kryteriach:

1. udział liczby gospodarstw o powierzchni 3-50 -ha UR danego województwa w łącznej liczbie takich gospodarstw w Polsce – kryterium temu przypisano wagę 0,7;
2. udział liczby ludności na obszarach wiejskich w wieku produkcyjnym niemobilnym (45-64 lata) w łącznej liczbie takich osób w Polsce – waga tego kryterium to 0,3.

Warto podkreślić, iż udział liczby gospodarstw uwzględniony w wyznaczaniu wskaźnika służącego podziałowi środków obejmuje gospodarstwa o powierzchni UR przekraczającej 3 ha. Oznacza to, że określając wielkość środków dla województwa bierzemy pod uwagę wielkości populacji gospodarstw, które mogą być przekazywane z wyłączeniem gospodarstw największych. Jest to zarazem grupa, na rzecz której powinny być przekazywane grunty z gospodarstw rencistów.

Tabela 6.3.8 Regionalna alokacja środków na 2010 rok oraz udział poszczególnych województw z dostępnej puli wsparcia oraz dotychczas wydatkowanych środkach

Województwo	Kwota (w EUR)	Udział w łącznej puli środków (w %)	Udział w wydatkowanych środkach PROW 2007-13 na rzecz beneficjentów dz. 113	Udział wydatkowanych środków PROW 2007-13 na zobowiązania 2004-2006
Dolnośląskie	5 118 600	4,5	4,8	5,5
Kujawsko - pomorskie	5 871 000	5,2	8,3	8,0
Lubelskie	13 338 000	11,7	11,3	10,0
Lubuskie	2 451 000	2,2	1,0	1,1
Łódzkie	10 168 800	8,9	8,5	10,7
Małopolskie	8 789 400	7,7	5,4	4,0
Mazowieckie	18 148 800	15,9	15,5	17,5
Opolskie	2 679 000	2,4	3,1	2,9
Podkarpackie	8 116 800	7,1	6,0	4,4
Podlaskie	6 657 600	5,8	6,3	8,5
Pomorskie	3 864 600	3,4	2,8	3,1
Śląskie	4 822 200	4,2	3,2	2,6
Świętokrzyskie	6 794 400	6,0	6,9	6,0
Warmińsko mazurskie	3 739 200	3,3	4,3	3,7
Wielkopolskie	10 431 000	9,2	10,0	9,4
Zachodniopomorskie	3 009 600	2,6	2,7	2,6
Razem	114 000 000	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. nr 86, poz. 557 z 2010 r.)

Kluczowym mankamentem rozwiązań w zakresie alokacji, a jednocześnie i wdrażania działania 113 „Renty strukturalne” jest brak rozstrzygnięć, które pozwalałyby na stopniowe wdrażanie działania i zapewne środków na prowadzenie naborów wniosków w każdym roku realizacji PROW 2007-2013, jak to zostało przyjęte dla działania 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Z powodu skomasowania naboru w pierwszych latach wdrażania Programu obniżono efektywność wsparcia, gdyż łączna kwota środków wydatkowanych na przekazanie przez beneficjenta tego działania 1 ha UR jest większa, niż gdyby dostępne środki rozdzielono na kolejne lata wdrażania PROW 2007-2013. Co więcej, ograniczono możliwość uzyskania silniejszego efektu synergii pomiędzy działaniami 112 i 113, gdyż część osób rozważających ubieganie się o wsparcie w ramach działania 112 nie mając możliwości zapewnienia przekazującemu gospodarstwo odpowiednich dochodów po

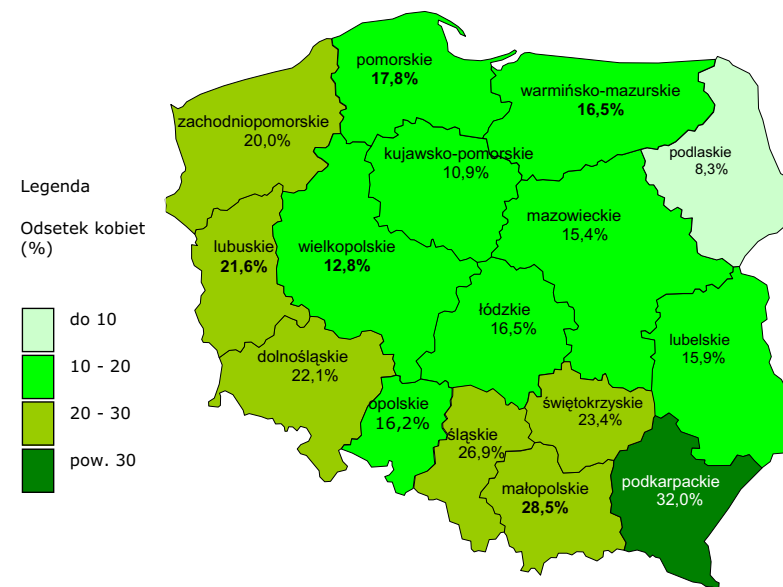
rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa, co zapewniają właśnie renty strukturalne, nie podejmie działalności rolniczej.

6.3.1.3 Charakterystyka beneficjentów w działaniu 113

W ramach działania 113 „Renty strukturalne” rolnik rezygnujący z prowadzenia gospodarstwa rolnego może otrzymywać także dodatek dla współmałżonka. Spośród ponad 13,6 tys. beneficjentów tego działania prawie 90% pobierało świadczenia z dodatkiem dla współmałżonka.

Wśród beneficjentów działania jedynie 20% stanowią kobiety. Odsetek ten jest zróżnicowany regionalnie (Rys. 6.3.1). Największy udział kobiet w ogólnej liczbie beneficjentów odnotowano w województwie podkarpackim, gdzie wyniósł on 32%, a najniższy w województwie podlaskim, gdzie był prawie 4 razy niższy od najwyższego i sięgnął 8,3%.

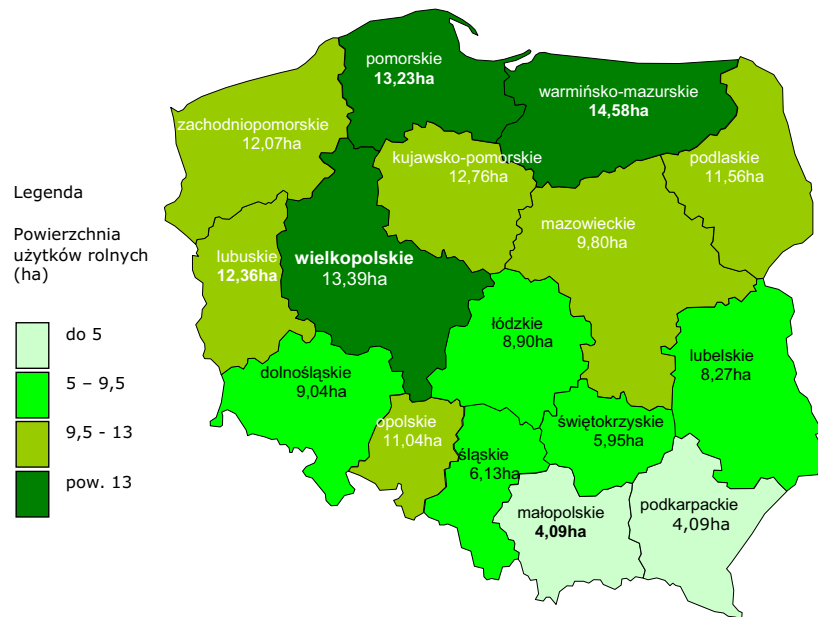
Rys. 6.3.1 Odsetek kobiet będących beneficjentami działania 113 w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Gospodarstwa przekazywane przez beneficjentów działania mają przeciętnie mniejszą powierzchnię UR niż średnia krajowa wynosząca obecnie 10,15 ha. Dla grupy korzystających z rent strukturalnych w ramach PROW 2007-2013 średnia powierzchnia gospodarstwa to 9,6 ha (Rys. 6.3.2). Obserwuje się wyraźne zróżnicowanie regionalne średniej wielkości przekazywanych gospodarstw, które jest bezpośrednio związane ze strukturą wielkości gospodarstw w poszczególnych województwach. Największe gospodarstwa przekazywane są w województwie warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, a najmniejsze w podkarpackim i małopolskim.

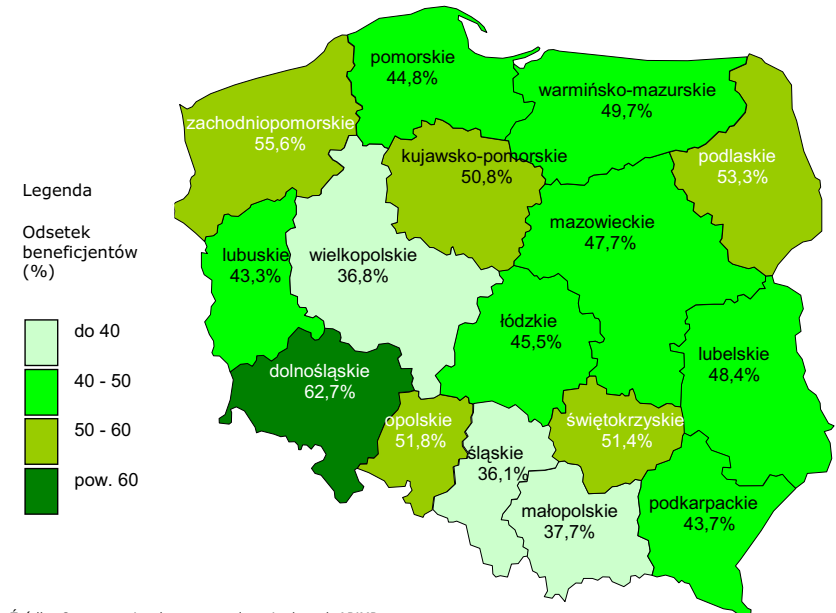
Rys. 6.3.2 Przeciętna powierzchnia użytków rolnych przekazywanych przez beneficjentów działania 113 w poszczególnych regionach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Większość beneficjentów przekazała swoje gospodarstwa następcom, co nie zmniejsza ogólnej liczby gospodarstw rolnych w Polsce, a przy przeciętnie mniejszej powierzchni tych gospodarstw niż średnia krajowa nie zapewnia podniesienia ich potencjału konkurencyjnego, a co za tym idzie także konkurencyjności polskiego rolnictwa. Na powiększenie już istniejących gospodarstw przekazano 47,2% gospodarstw beneficjentów działania 113 i nie odnotowano w tym zakresie istotnego zróżnicowania regionalnego (Rys. 6.3.3). Najmniejszy udział ten cel miał w województwie śląskim – 36,1%, a najwyższy w województwie dołnośląskim – 62,6%.

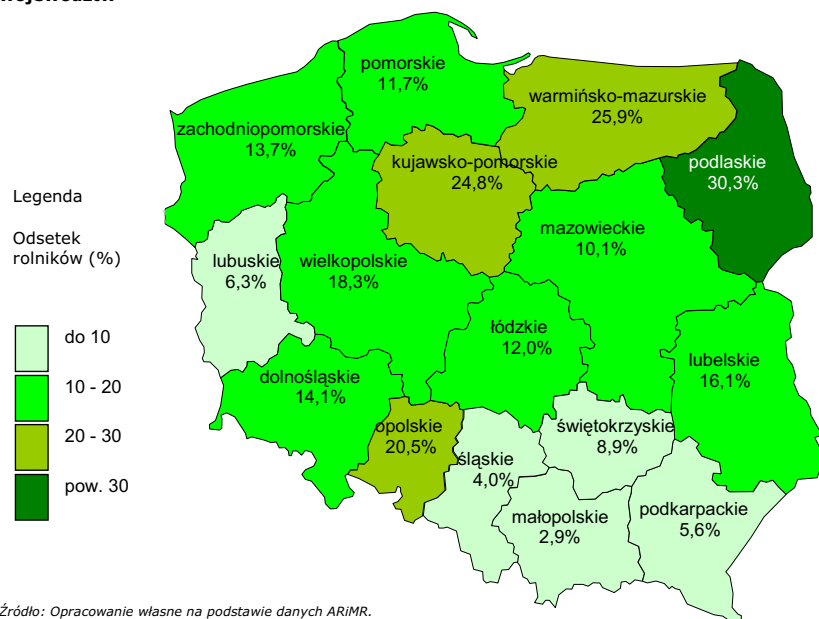
Rys. 6.3.3 Odsetek beneficjentów, którzy przekazali swoje gospodarstwa na powiększenie innego gospodarstwa rolnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Porównanie spadku liczby rolników, którzy otrzymali płatności bezpośrednie w roku 2007 i 2009 w poszczególnych województwach z liczbą gospodarstw przekazanych na powiększenie już istniejących gospodarstw może być wykorzystane w celu wstępnej oceny skali oddziaływania działania 113 na strukturę agrarną polskiego rolnictwa. Wyniki wskazują na to, że zaledwie niespełna 11% liczby otrzymujących płatności bezpośrednie może być wyjaśnione zmniejszeniem liczby gospodarstw rolnych związanej z realizacją działania 113. Należy jednakże zaznaczyć, iż w poszczególnych regionach odsetek ten kształtuje się różnie (Rys. 6.3.4). Najwyższy odsetek odnotowano w województwie podlaskim, gdzie wyniósł on 30,3%.

Rys. 6.3.4 Stosunek liczby gospodarstw przekazanych na powiększenie innych gospodarstw do spadku liczby rolników pobierających płatności bezpośrednie wg województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Podsumowaniem stanu realizacji działania 113 jest porównanie wartości docelowych przyjętych dla niego wskaźników produktu i rezultatu z poziomem tych wskaźników uzyskanym na koniec 2009 r. (Tabela 6.3.9). Należy dodać, iż w pierwotnej wersji PROW 2007-2013 zakładano, że liczba beneficjentów przekroczy 50 tys. Aktualna docelowa liczba beneficjentów – 20,4 tys. – zostanie osiągnięta.

Tabela 6.3.9 Stopień realizacji na koniec 2009 r. wskaźników przyjętych dla działania 113

Typ wskaźnika	Wskaźnik	Wartość docelowa	Realizacja na koniec 2009 r.	Stopień realizacji (%)
Produkt	Liczba producentów rolnych, którzy przejdą na rentę strukturalną	20 400	13 666	70,0
	Powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych (ha UR)	266 000	131 015,72	49,3
	Średnia wielkość przekazanego gospodarstwa (ha UR)	13,0	9,6	73,5
Rezultat	Średni wiek rolnika przejmującego gospodarstwo	30lat	32,3	
	Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	100% wartości bazowej		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

6.3.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 113

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych

Działanie 113, tak jak i w poprzednim okresie programowania, znajduje się w gestii ARiMR. Zachowano przyjęte rozwiązania instytucjonalne w zakresie obsługi beneficjentów wsparcia na każdym etapie realizacji tego działania, co należy uznać za zasadne.

Wnioski są przyjmowane i obsługiwane przez biura powiatowe ARiMR. W przypadku naboru wniosków realizowanego w roku 2008 nie było opóźnień. Natomiast w przypadku pierwszego naboru wniosków, który miał miejsce w dniach 25.06.2007 r. - 20.08.2007 r., obsługa wniosków nastąpiła dopiero po zatwierdzeniu PROW 2007-2013 przez KE, co miało miejsce we wrześniu 2007 r. oraz udzieleniu w listopadzie 2007 r. akredytacji na realizację działania 113. Prace nad książkami procedur zakończone zostały 26 października 2007 r. wejściem w życie książki procedur wdrożeniowych dla tego działania. Natomiast w zakresie systemu informatycznego wspierającego obsługę tego działania, do końca 2007 r. wdrożono funkcje: wprowadzania danych z wniosków; kontroli administracyjnej, wydawania postanowień oraz decyzji odmownych, przyjmowania dokumentów potwierdzających przekazanie gospodarstwa i zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, wydawania decyzji przyznających pomoc, generowania zleceń płatności. Ważną wskazówką dla określenia jakości rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych są opinie wyrażone przez doradców rolnych (tab. 6.3.10). W ich ocenie informacje o działaniu są dostępne i nietrudno do nich dotrzeć. Co więcej, potencjalni beneficjenci dysponują wiedzą o możliwości skorzystania z działania. Ocena czasu na przygotowanie przez beneficjentów wniosków o wsparcie była bardzo zróżnicowana, jednakże większość ankietowanych stwierdziła, że jest to raczej niewystępujący problem. Stwierdzono również, że przygotowanie wniosków raczej nie sprawiało beneficjentom trudności. Podobnie oceniono również kwestię zrozumiałości instrukcji wypełniania wniosków.

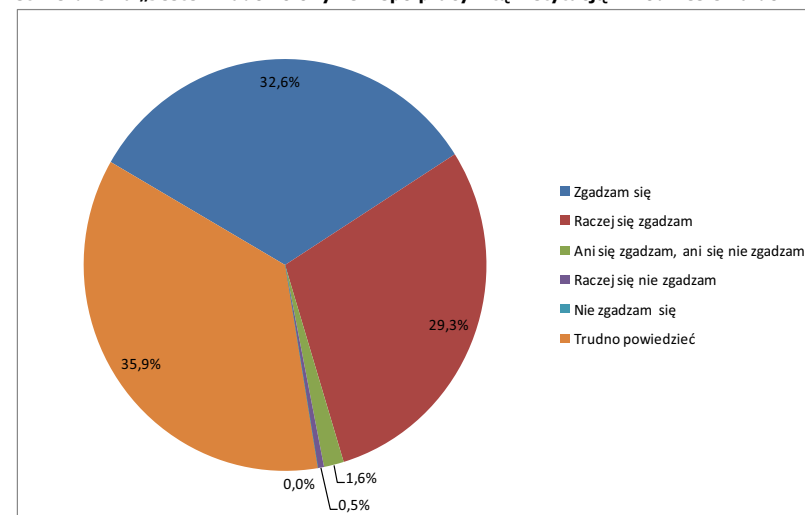
Tab. 6.3.10. Odpowiedzi doradców rolnych na pytanie „Proszę powiedzieć, czy występują lub występowały następujące utrudnienia na etapie przygotowania i realizacji wniosków w ramach tego działania PROW? Proszę określić, czy wg Pani/Pana dane zjawisko stanowi znaczący, średni, mały problem, lub też w ogóle nie występuje.”

	1. Znaczący / często występujący problem	2. Średni / czasami występujący problem	3. Mały / rzadko występujący problem	4. W ogóle brak takiego problemu	99. Nie wiem
1. Trudno jest dotrzeć do aktualnych informacji o tym działaniu	4,4%	23,6%	45,7%	25,5%	0,8%
2. Wiedza wśród potencjalnych beneficjentów o możliwości udziału w działaniu jest niewystarczająca	11,5%	40,9%	39,3%	7,5%	0,8%
3. Czas przeznaczony dla beneficjentów na przygotowanie i złożenie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt krótki	29,1%	30,2%	30,0%	10,1%	0,6%
4. Przygotowanie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt trudne dla beneficjenta	15,0%	40,5%	33,0%	10,5%	1,0%
5. Instrukcja dla beneficjenta, jak wypełnić wniosek jest zbyt skomplikowana	17,8%	38,9%	32,2%	10,3%	0,8%
6. Beneficjenci mają/ mieli trudności w interpretowaniu, który koszt może być uznany jako kwalifikowalny	7,7%	20,2%	26,3%	20,4%	25,3%
7. Liczba szkoleń dla beneficjentów z zakresu tego działania jest niewystarczająca	6,1%	22,5%	42,4%	25,6%	3,4%
8. Beneficjenci mają trudności z wypełnieniem zobowiązań wynikających z działania	7,5%	24,3%	42,6%	21,7%	3,9%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Również ankietowani beneficjenci działania 113 wyrazili pozytywne opinie o obsłudze działania realizowanej przez ARiMR. W odniesieniu do stwierdzenia „Jestem zadowolony ze współpracy z tą instytucją”. Ponad 60% zgodziło się lub raczej zgodziło się z tym stwierdzeniem (rys. 6.3.5).

Rys. 6.3.5 Opinia ankietowanych beneficjentów działania 113 wyrażona w odniesieniu do stwierdzenia „Jestem zadowolony ze współpracy z tą instytucją” w odniesieniu do ARiMR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

W oparciu o przeprowadzone wywiady IDI oraz oceny eksperckie, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne były odpowiednie.

Opis i ocena zmian legislacyjnych i proceduralnych

Do końca 2009 r. aż pięciokrotnie wchodziły w życie nowelizacje rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy. Pierwsza zmiana nastąpiła już w pięć tygodni po ogłoszeniu pierwotnych rozwiązań i likwidowała możliwość przeznaczenia użytków rolnych ubiegającego się o rentę na cele związane z ochroną środowiska lub na zalesianie.

Wielu starających się o wsparcie napotykało na problem związany z wykształceniem następcy. Pierwotnie obowiązujące regulacje wymagały od następcy posiadania dyplomu ukończenia szkoły (otrzymywanego po zdaniu odpowiednich dla danej szkoły egzaminów). Złagodzone ten wymóg i obecnie wymagane jest jedynie świadectwo ukończenia szkoły.

Podsumowując, w oparciu o analizę rozporządzeń dotyczących warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 113, można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania proceduralne obowiązujące do końca 2009 r. były właściwe. Kolejne zmiany w rozporządzeniach stanowiły odpowiedź na napotkane w toku realizacji działania sytuacje, których w pierwotnej wersji rozporządzenia wdrażającego to działanie nie udało się uwzględnić. Kolejne modyfikacje wprowadzane w badanym okresie, tj. do końca 2009 r., ułatwiły korzystanie z tego działania. Ankietowani doradcy rolni byli bardzo podzieleni w opinii na temat warunków dostępu do tego działania obowiązujących do końca 2009 r. (tab. 6.3.11). W zasadzie jednakowa liczba badanych stwierdziła, że kryteria dostępu były właściwie sformułowane i że były zbyt ostre, aby osoby najbardziej potrzebujące tego wsparcia mogły skorzystać z działania 113. Jeśli chodzi o ocenę kryteriów obowiązujących obecnie, to w opinii 60% ankietowanych ocenia je jako zbyt restrykcyjne, a 35% jako właściwe. Jednakże jedynie 41% opowiada się za ich zmianą, przy 34%

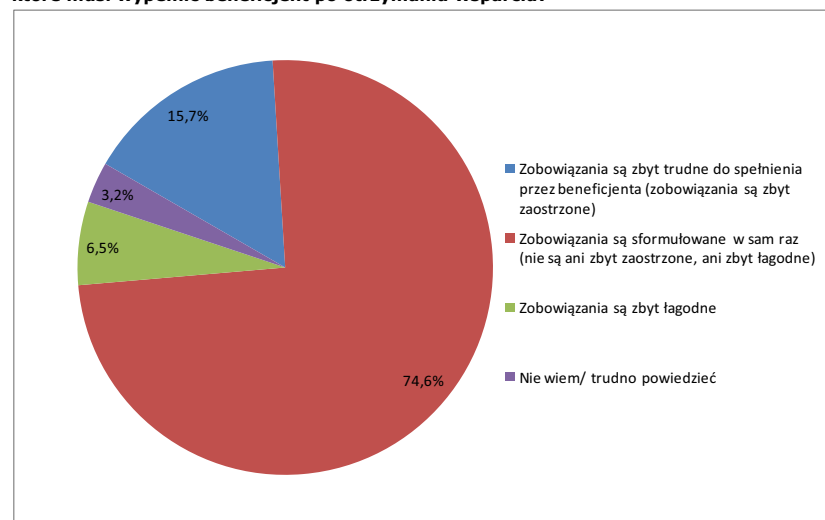
uznających, iż zmiana nie jest potrzebna. Jednocześnie prawie 3/4 badanych uznało, że zobowiązania nałożone na beneficjentów działania 113 są właściwe.

Tab. 6.3.11. Opinia doradców rolnych na temat kryteriów dostępu do działania 113 obowiązujących do końca 2009 r. i obecnych

Wyszczególnienie	Warunki obowiązujące do 2009 r.	Warunki obowiązujące obecnie
Warunki dostępu nie pozwalały/nie pozwalają na ubieganie się o wsparcie przez osoby, które naprawdę potrzebują takiego wsparcia (warunki dostępu były zbyt zastrzone)	42,0%	60,2%
Warunki dostępu zostały właściwie sformułowane (nie były ani zbyt zastrzone, ani zbyt łagodne)	41,8%	35,1%
Warunki dostępu pozwalały na uzyskiwanie wsparcia przez osoby, których wsparcie nie realizuje w pełni celu działania	10,2%	2,2%
Nie wiem / trudno powiedzieć	6,0%	2,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych..

Rys. 6.3.6. Odpowiedzi doradców rolnych na pytanie „Jak oceni Pani/Pan zobowiązania, które musi wypełnić beneficjent po otrzymaniu wsparcia?”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych..

Główny mankament dotychczasowego sposobu przyznawania wsparcia, jakim było wykorzystywanie kolejności składania wniosków, jako kryterium wyboru beneficjentów spośród osób, które spełniały kryteria przyznania renty i złożyły kompletne wnioski, został już usunięty. Nabór 2010 r. był prowadzony na odmiennych zasadach niż do tej pory wynikających z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 131 poz. 886). Dopiero po jego przeprowadzeniu będzie możliwe określenie, czy nowe rozwiązania sprawdzają się. Główne zmiany wprowadzane na mocy rozporządzenia z dnia 16 lipca 2010 r. obejmują m.in.:

- o Podwyższenie minimalnej powierzchni użytków rolnych wymaganych do przekazania w zamian za rentę strukturalną do 6 ha, a w województwach: małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim do 3 ha. Jednakże powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, które powstanie po przejęciu gruntów nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju. Natomiast w przypadku przekazywania gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego po powiększeniu powinna być większa co najmniej o 10% od powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład przekazywanego gospodarstwa rolnego.
- o Określenie zasad kolejności przyznawania rent strukturalnych, renty będą przyznawane w danym województwie według kolejności ustalonej przez ARiMR przy zastosowaniu kryteriów wyboru wniosków o przyznanie renty strukturalnej (zasady te zostały omówione powyżej).
- o Zmianę definicji następcy, którym będzie mogła być tylko taka osoba, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od producenta rolnego ubiegającego się o rentę strukturalną, i do dnia wydania decyzji o przyznaniu renty strukturalnej temu producentowi rolnemu, została tej osobie przyznana pomoc w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego PROW 2007-2013.
- o Wprowadzenie możliwości uzupełniania przez następcę niektórych warunków w późniejszym terminie, tj. w terminie określonym dla następcy w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”(w ciągu 3 lat od uzyskania decyzji o wsparciu w ramach działania 112). Uzupełnieniu może podlegać np. uzyskanie przez następcę odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz powiększenie gospodarstwa w przypadku, gdy powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład przekazywanego następcy gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w kraju.
- o Wprowadzenia stałej wysokości renty strukturalnej, tj. 1013 zł. Wysokość renty strukturalnej może być powiększona o: 676 zł (jako dodatek dla małżonka) lub o 102 zł (w przypadku przekazania osobie w wieku poniżej 40 lat gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha).
- o Wydłużenie terminu na przekazanie gospodarstwa rolnego do 9 miesięcy od dnia otrzymania postanowienia o przyznaniu renty.

Rekomendowane zmiany legislacyjne i proceduralne

Ze względu na to, iż w obecnym okresie programowania nie przewiduje się kolejnych naborów wniosków o przyznanie renty strukturalnej po tym, który będzie miał miejsce w roku 2010, wszelkie rekomendowane zmiany dotyczące kryteriów dostępu i obsługi wniosków o przyznanie wsparcia mogą odnosić się jedynie do kolejnego okresu programowania. Jednakże ze względu na zmiany wprowadzone w roku 2010 powinny one opierać się właśnie na doświadczeniach wynikających z naboru przeprowadzonego w oparciu o te nowe regulacje. Natomiast jeśli chodzi o rozwiązania proceduralne w zakresie wypłaty świadczeń stosowane dotąd rozwiązania są odpowiednie i nie wymagają zmian.

6.3.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 113 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 6: W jakim stopniu pomoc dotycząca wcześniejszych emerytur przyczyniła się do zmian strukturalnych gospodarstw, zwłaszcza poprzez synergię z innymi środkami ?

Wyniki badań i analizy

Możliwość osiągnięcia znaczącego oddziaływania działania 113 na zmiany strukturalne w polskim rolnictwie została z góry wykluczona z powodu zobowiązań w zakresie rent strukturalnych podjętych w okresie programowania 2004-2006. Z tego względu docelowa liczba beneficjentów w obecnym okresie jest ponad dwukrotnie mniejsza niż poprzednio. Pełen potencjał tego działania również nie został wykorzystany z powodu zbyt łagodnego określenia kryteriów otrzymania wsparcia. Instrument ten powinien od początku być przeznaczony dla rolników, którzy przekazują gospodarstwa na powiększenie już istniejących podmiotów lub dla tych, którzy przekazują je młodym rolnikom korzystającym z działania 112. Zasady obowiązujące do końca 2009 r. nie wprowadzały takich ograniczeń, a dodatkowo minimalna powierzchnia przekazywanego gospodarstwa była określona na zbyt niskim poziomie, co ograniczyło oddziaływanie działania na zmiany strukturalne w sektorze rolnym.

Dotychczasowym efektem wdrażania tego działania jest tym samym wycofanie się z prowadzenia działalności rolniczej przez blisko 13,7 tys. osób. Ponad 47% z nich przekazały swoje gospodarstwa na powiększenie już istniejących jednostek, zaś pozostali przekazali je młodszemu następcy. Oznacza to, że wzrosła powierzchnia UR, a tym samym również potencjał konkurencyjny ok. 6 tys. gospodarstw, zaś w przypadku pozostałych dokonano przejęcia kierowania gospodarstwem przez osoby młodsze i zazwyczaj lepiej wykształcone. Należy przy tym podkreślić, iż aż 87,8% ankietowanych nie zaprzestałoby prowadzenia działalności rolniczej i nie przekazało swojego gospodarstwa, gdyby nie działanie 113. W większości przypadków (78,6%) wynikało to z braku możliwości uzyskiwania dochodów z innych źródeł niż dotychczasowa renta.

Warto również przytoczyć wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród doradców rolniczych (tab. 6.3.12). W opinii większości ankietowanych doradców działanie 113 w bardzo dużym lub średnim stopniu gwarantuje realizację celów tego instrumentu wsparcia. W największym stopniu realizacja działania sprzyja przyspieszeniu wymiany pokoleniowej w sektorze. Aż 32,5% ankietowanych uważa, że w bardzo dużym stopniu wdrażanie tego instrumentu gwarantuje realizację tak określonego celu, a blisko połowa udzieliło odpowiedzi, iż w średnim stopniu działanie gwarantuje osiągnięcie tego celu. Najmniej odpowiedzi wskazujących na bardzo duży lub średni stopień gwarantowania osiągnięcia celu dotyczył poprawy rentowności i konkurencyjności gospodarstw, ale i tu łączny odsetek takich odpowiedzi sięgał 71,6%.

Tab. 6.3.12. Odpowiedzi ankietowanych doradców rolniczych na pytanie „Proszę powiedzieć, czy Pani/Pana zdaniem realizacja tego działania PROW gwarantuje osiągnięcie celu działania”

	1. W bardzo dużym stopniu gwarantuje	2. W średnim stopniu gwarantuje	3. W małym stopniu gwarantuje	4. W ogóle nie gwarantuje	5. Trudno powiedzieć
Przyspieszenie wymiany pokoleniowej wśród osób kierujących gospodarstwami rolnymi	32,5%	49,5%	14,0%	3,2%	0,8%
Poprawa rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych dzięki ich przejęciu przez osoby młodsze, lepiej przygotowane do prowadzenia gospodarstwa rolnego	17,4%	54,2%	22,3%	3,4%	2,6%
Łagodzenie skutków przemian strukturalnych na wsi, wsparcie osób odchodzących z rolnictwa, co ma prowadzić do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio do spadku bezrobocia wśród młodych na wsi	19,7%	48,9%	22,3%	5,7%	3,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowanie

Działania 113 w niewielkim stopniu oddziaływało na zmiany strukturalne w polskim rolnictwie ze względu na niewielką liczbę nowych beneficjentów działania. Dodatkowo, powiązanie z najbardziej zbliżonym instrumentem wsparcia, czyli działaniem 113 „Renty strukturalne” było niewielkie, choćby tylko biorąc pod uwagę różne terminy naborów uniemożliwiające często skorzystanie przez następcę przechodzącego na rentę strukturalną z działania 112. Skala zmian strukturalnych wynikających z wdrażania działania 113 jest wyznaczona liczbą beneficjentów tego działania, którzy otrzymali wsparcie w ramach obecnego okresu programowania. Dowodem na to są odpowiedzi ankietowanych beneficjentów działania wskazujące na to, że nie zdecydowaliby się na przekazanie swoich gospodarstw, gdyby nie możliwość skorzystania ze wsparcia.

6.3.3 Wzrost wartości dodanej brutto 113

Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach przejętych od Beneficjentów działania 113 – „Renty strukturalne”

Celem działania 113 – „Renty strukturalne” jest dokonanie wymiany pokoleniowej wśród właścicieli gospodarstw rolnych, poprawa struktury agrarnej oraz wzrost rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych. Stopień realizacji ostatniego celu można zmierzyć wskaźnikiem wzrostu wartości dodanej brutto.

Podobnie, jak w ocenie działania 112, w tym przypadku do oceny wzrostu wartości dodanej brutto w gospodarstwie przejętym od beneficjenta renty strukturalnej również posłużono się ankietą skierowaną tym razem do 79 gospodarstw⁴⁵. Grupa respondentów składała się z beneficjentów działania 113, czyli osób przekazujących gospodarstwo, oraz z osób, które przejęły gospodarstwo (następców lub nabywców). Jest to o tyle istotne, że tylko w ten sposób możliwe jest pozyskanie rzetelnych informacji o sytuacji gospodarstwa w roku bazowym, czyli poprzedzającym rok przekazania, oraz w roku 2009, kiedy gospodarstwem zarządzał już nowy właściciel. Metodologia

⁴⁵ Pierwotnie baza składała się z 100 gospodarstw. Po jej oczyszczeniu o błędna lub niekompletne rekordy liczebność próby zmniejszyła się o 21 gospodarstw. Metodologia wyboru próby została opisana w Raporcie metodologicznym.

badania opiera się na metodologii stosowanej przez FADN (por. Rys. 6.2.19 – rozdział działania 112 GVA). W rentach strukturalnych, podobnie jak w działaniu 112, główną siłą sprawczą poprawy kondycji ekonomicznej gospodarstwa jest lepsze zarządzanie polegające m.in. na zastosowaniu specjalizacji, wprowadzaniu nowoczesnych technik wytwarzania, dostosowywaniu struktury produkcji do bieżącej sytuacji cenowej na rynku, a także racjonalizacji kosztów (w tym również na skutek efektu skali).

Konstrukcja ankiety jest analogiczna do części głównej formularza stosowanego w badaniu działania Ułatwienie startu młodym rolnikom, w którym proszono respondentów o podanie:

- wartości brutto produkcji (roślinnej, zwierzęcej i z działów specjalnych),
- kosztów bezpośrednich,
- kosztów pośrednich,
- dotacji i dopłat dotyczących działalności operacyjnej,
- podatków (bez VAT) dotyczących działalności operacyjnej,

na koniec roku bazowego, czyli poprzedzającego rok złożenia wniosku, oraz na koniec 2009 i 2015r.

W narzędziu stosowanym przy ocenie działania Renty strukturalne, ze względu na jego charakter, pominięto część dotyczącą identyfikacji produktów których dotyczy wsparcie a także czynników oddziałujących na wzrost wartości dodanej brutto. Należy pamiętać, że Beneficjentami działania 113 – Renty strukturalne są osoby przekazujące gospodarstwo, stąd płatności na ich rzecz nie trafiają do gospodarstwa rolnego⁴⁶ i nie finansują żadnych wydatków z nim związanych. Tak jak wskazano wcześniej, jedyną drogą prowadzącą do wzrostu GVA jest poprawa zarządzania, korzystnie z efektów skali oraz ewentualnego lepszego zaplecza kapitałowego.

Dane uzyskane od beneficjentów pozwolą na obliczenie wzrostu GVA w 2009 i w 2015 r. w stosunku do roku bazowego (wg stanu sprzed przejęcia) w ujęciu brutto, czyli z uwzględnieniem rynkowych zmian cen produktów rolniczych oraz środków do produkcji.

Dane zostaną zaprezentowane w następujących ujęciach:

1. Wzrost wartości dodanej brutto w całej próbie.
2. Wzrost wartości dodanej w gospodarstwach podzielonych według typów produkcyjnych⁴⁷.

Uzyskane wyniki zostaną zestawione z wynikami gospodarstw z bazy FADN, które zostały wybrane do próby kontrolnej. Wspomniana próba składa się z 7700 gospodarstw, które nie uzyskały dofinansowania z działań 112 i 121 PROW. Dodatkowo wyniki zostaną porównane z zakładanym, na etapie planowania działania poziomem realizacji celu, jakim jest utrzymanie minimalnego poziomu GVA w wysokości 100% stanu z roku bazowego⁴⁸.

W 2009 r. w badanych gospodarstwach odnotowano wzrost wartości dodanej o 12% w stosunku do roku bazowego przy jednoczesnym wzroście przeciętnej wielkości gospodarstwa o 22%. Na przestrzeni opisywanych lat łączna wartość produkcji rolniczej wzrosła o 15% przy 24-

⁴⁶ Co najwyżej mogą stać się składnikiem dochodu gospodarstwa domowego, w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego następcy.

⁴⁷ Przyjęto następującą zasadę kwalifikacji gospodarstw do poszczególnych typów produkcyjnych: jeżeli w roku bazowym wartość produkcji roślinnej stanowiła co najmniej 2/3 wartości całej produkcji rolniczej w gospodarstwie to gospodarstwo przyporządkowywane było do typu roślinnego. Jeżeli co najmniej 2/3 wartości całej produkcji stanowiła produkcja zwierzęca, to gospodarstwo zakwalifikowane było do typu zwierzęcego. Natomiast jeśli nie został spełniony żaden z powyżej wymienionych warunków, gospodarstwo miało profil mieszany.

⁴⁸ Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (POW 2007-2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2010.

procentowym wzroście kosztów bezpośrednich. Czynnikiem, który w największej mierze przyczynił się do wzrostu GVA był wzrost wartości dopłat i dotacji o 43%. Koszty pośrednie rosły w tempie nieznacznie większym niż wartość produkcji. Podatki i opłaty wzrosły o 25%, czyli praktycznie proporcjonalnie w stosunku do wzrostu powierzchni UR. Należy podkreślić, że czynnik, który w modelowym ujęciu powinien tworzyć największą część wzrostu GVA, czyli nadwyżka bezpośrednia, w badanej próbie wpływa nieznacznie – w przypadku produkcji zwierzęcej – lub nawet ujemnie – w przypadku produkcji roślinnej – na wzrost wartości dodanej.

Mimo niewielkiego wzrostu wartości GVA w 2009 r. należy jednoznacznie stwierdzić, że wyniki osiągnięte przez badane gospodarstwa są lepsze niż wyniki gospodarstw znajdujących się w próbie kontrolnej FADN, w których GVA w latach 2007-2009 spadło o 14%⁴⁹. Cel działania polegający na utrzymaniu poziomu wartości dodanej brutto minimum na poziomie sprzed przejęcia gospodarstwa również został osiągnięty.

Po dokonaniu podziału gospodarstw znajdujących się w próbie badawczej na typy produkcyjne okazało się, że największy wzrost (o 24%) wartości dodanej brutto odnotowano w gospodarstwach o dominującej produkcji zwierzęcej. W gospodarstwach nastawionych na produkcję roślinną wzrost GVA wynosił 15%, natomiast w gospodarstwach o produkcji mieszanej wartość dodana brutto spadła o ok. 5%. Pogłębiona analiza wykazała, że wartość dodana brutto wzrosła najszybciej w gospodarstwach o powierzchni UR do 20 ha z dominującą produkcją roślinną oraz w średnio-dużych (powierzchnia 20-30 ha) gospodarstwach zwierzęcych. Przedstawienie pełnego zestawienia zmian GVA w gospodarstwach pogrupowanych według powierzchni UR i typów produkcyjnych jest bezcelowe ze względu na zbyt małą próbę oraz nierównomierny rozkład obserwacji w poszczególnych kategoriach.

Przewidywania beneficjentów działania 113 co do roku 2015 są już mniej optymistyczne. Wynika z nich, że w roku docelowym wartość dodana brutto spadnie w stosunku do roku bazowego o 2%. Wprawdzie Respondenci zakładają wzrost wartości produkcji, jednakże osiągnięty znacznie wyższym kosztem (przyjęto wzrost wartości produkcji o 27% przy jednoczesnym podniesieniu kosztów bezpośrednich o 51% oraz kosztów pośrednich o 45%). Tak wysokiego wzrostu kosztów nie będzie w stanie zniwelować zakładany wzrost dotacji o 49% w stosunku do roku bazowego. Wzrost podatków o 33% w stosunku do roku bazowego jest, podobnie jak we wcześniejszym okresie, praktycznie proporcjonalny do zwiększenia powierzchni UR. Niekorzystnym zjawiskiem jest również dalszy spadek wartości dodanej brutto w ujęciu na 1 ha UR.

Zgodnie z przewidywaniami właścicieli gospodarstw największy spadek GVA (o 25% w stosunku do roku bazowego) wystąpi w gospodarstwach z dominującą produkcją zwierzęcą. Wprawdzie w gospodarstwach należących do roślinnego typu produkcyjnego przewidywany jest wzrost wyniku ekonomicznego o 58%, niemniej jednak ze względu na niższą sumę wartości produkcji roślinnej w porównaniu do zwierzęcej, nawet tak duży wzrost nie zrekompensuje spadku wartości dodanej brutto w gospodarstwach o typie produkcyjnym zwierzęcym. W gospodarstwach o mieszanym profilu produkcji spadek GVA wynosi mniej niż 1%.

Syntetyczne podsumowanie przedstawiono w tabeli 6.3.13, 6.3.14.

⁴⁹ Wyniki wartości dodanej brutto w roku 2009 dla gospodarstw z bazy FADN mają charakter wstępny.

Tab. 6.3.13. Wartość dodana brutto oraz jej czynniki składowe

Wyszczególnienie		rok bieżący	2009	2015
nadwyżka bezpośrednia w produkcji roślinnej	[zł]	1 253 635	1 049 705	1 266 899
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>83,73</i>	<i>101,06</i>
nadwyżka bezpośrednia z produkcji zwierzęcej	[zł]	1 867 191	2 224 564	1 884 795
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>0,19</i>	<i>0,01</i>
nadwyżka bezpośrednia łącznie	[zł]	1 916 709	1 861 315	1 410 584
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>-0,03</i>	<i>-0,26</i>
koszty pośrednie	[zł]	1 204 117	1 412 954	1 741 110
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>0,17</i>	<i>0,45</i>
dotacje	[zł]	12 572 549	12 041 864	10 376 342
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>95,78</i>	<i>82,53</i>
podatki	[zł]	76 936	96 139	102 656
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>0,25</i>	<i>0,33</i>
GVA	[zł]	2 796 876	3 130 600	2 737 864
<i>dynamika</i>	<i>rok bazowy=100</i>		<i>0,12</i>	<i>-0,02</i>

Źródło: opracowanie własne.

Tab.6.3.14. Wartość dodana brutto i jej dynamika w gospodarstwach pogrupowanych według typu produkcyjnego

Typ produkcyjny		rok bazowy	2009	2015
roślinna	[zł]	467 725	536 981	739 037
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>114,81</i>	<i>158,01</i>
zwierzęca	[zł]	1 295 757	1 610 699	962 157
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>124,31</i>	<i>74,25</i>
mieszana	[zł]	1 033 393	982 919	1 026 670
	<i>rok bazowy=100</i>		<i>95,12</i>	<i>99,35</i>

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski z przeprowadzonego badania są następujące:

- Można przyjąć, że w badanych gospodarstwach udało się zrealizować jeden z celów działania, jakim jest wzrost GVA (spadek GVA w 2015 w stosunku do roku bazowego o 2% nie stanowi znaczącego odstępstwa od założonego celu).
- W okresie od roku bazowego do końca 2009 r. największy wzrost GVA odnotowano w gospodarstwach o zwierzęcym profilu produkcji. Jednakże w dłuższej perspektywie (do końca 2015 r.) przewiduje się spadek wyniku ekonomicznego w tych gospodarstwach. Wynika to z oczekiwań dotyczących dynamicznego wzrostu kosztów bezpośrednich produkcji.
- W gospodarstwach roślinnych wartość dodana brutto będzie rosła w obu okresach.
- Wartość dodana brutto w gospodarstwach w znacznej części tworzona jest przez dopłaty i dotacje.
- Odnotowano i planuje się spadek produktywności w badanych gospodarstwach.

6.3.4 Wnioski i rekomendacje

- Założenia programowe dotyczące działania 113 zostały jedynie w niewielkim stopniu zmodyfikowane w stosunku do rozwiązań dla tego działania obowiązujących w poprzednim okresie programowania w ramach PROW 2004-2006. Zasadniczą zmianą w funkcjonowaniu tego działania było znaczące ograniczenie wysokości świadczeń w stosunku do poprzedniego okresu, co było odpowiedzią na liczne opinie różnych środowisk, iż poziom rent przyznawanych w okresie programowania 2004-2006 był zbyt wysoki w stosunku do świadczeń emerytalnych uzyskiwanych przez mieszkańców wsi w ramach KRUS.
- Dopiero rozwiązania wprowadzane do naboru w roku 2010, zaplanowanego na okres 1-10 września 2010 r., stanowią znaczący krok w kierunku podniesienia skuteczności tego działania oraz zwiększenia synergii pomiędzy tym działaniem a działaniem 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Jednakże zostały one przyjęte zbyt późno, jeśli chodzi o stan wdrażania działania 113, aby mogły zasadniczo przyczynić się do podniesienia skuteczności tego instrumentu wsparcia przemian w polskim rolnictwie.
- Działanie 113 biorąc pod uwagę strukturę wydatkowania dostępnych środków w zasadzie ogranicza się do obsługi zobowiązań z poprzedniego okresu programowania. Świadczy o tym porównanie liczby beneficjentów wsparcia, która jest prawie trzykrotnie wyższa w przypadku osób, które uzyskały renty w poprzednim okresie programowania niż tych, którym teraz można było przyznać to świadczenie.
- Sposób zdefiniowania beneficjenta, warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu i sposobu wyboru operacji były spójne z założonymi celami działania 113 i PROW 2007-2013, co nie oznacza, iż były najlepszymi z możliwych rozwiązań.
- Szczególnie istotną zmianą, z punktu widzenia skuteczności działania jest podniesienie minimalnej powierzchni przekazywanego gospodarstwa. Działanie 113 byłoby znacznie skuteczniejsze, gdyby rozwiązanie to obowiązywało od początku obecnego okresu programowania.
- Jeśli chodzi o założenia budżetowe to były one niedoszacowane, o czym świadczy konieczność podniesienia kwoty przeznaczonej na wdrażanie tego działania. Ograniczeniem dla możliwości oddziaływania tego działania na zmiany strukturalne w polskim rolnictwie są zobowiązania z okresu programowania 2004-2006.
- W pełni zasadnym rozwiązaniem było obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do tych, które przyznawano w ramach PROW 2004-2006. Jednakże wprowadzenie waloryzacji okazało się zbyt dużym utrudnieniem dla możliwości przewidywania wielkości dostępnych jeszcze środków i dodatkowym obciążeniem organizacyjnym dla ARiMR, która musi systematycznie dokonywać zmian wysokości świadczeń wypłacanych beneficjentom. Regulacje, które będą dotyczyły naboru z roku 2010 są w tym zakresie znacznie lepszym rozwiązaniem, choć i te dotychczas stosowane należy uznać za spójne z założonymi celami PROW 2007-2013.
- Poziom kontraktowania jest bardzo wysoki i gwarantuje pełne wykorzystanie środków przeznaczonych na to działanie. Według dotychczasowych szacunków środki powinny wystarczyć na realizację zobowiązań do września 2014.
- Badania ankietowe wskazują na osiągnięcie w gospodarstwach przekazanych przez beneficjentów działania 113 wskaźnika GVA stanowiącego przeciętnie 114% wartości bazowej, co wskazuje na wzrost rentowności tych gospodarstw, choć odnotowane duże

zróznicowanie pomiędzy różnymi typami produkcji rolnej oraz znaczący udział dopłat w tym wzroście.

- W przyszłości należy utrzymać zsynchronizowanie terminów naboru wniosków do działań 112 i 113, co wprowadzono w roku 2010. Pozwala to na zwiększenie oczekiwania efektu synergii pomiędzy tymi instrumentami.
- Wyniki badań wskazują na to, iż sposób ukształtowania działania 113 pozwolił na realizację celów przyjętych dla tego działania, choć skala jego oddziaływania na przemiany strukturalne w polskim sektorze rolnym jest niewielka ze względu na wysokość środków przeznaczonych na przyznanie świadczeń w obecnym okresie programowania.
- Ze względu na stan wdrażania działania 113 wszelkie ewentualne rekomendacje związane z kryteriami naboru wniosków i sposobem ich obsługi mogą się odnosić jedynie do kolejnych okresów programowania. Nabór wniosków, który będzie miał miejsce we wrześniu będzie ostatnim, co oznacza, że w kolejnych latach realizacji PROW 2007-2013 będzie ono ograniczało się do comiesięcznej wypłaty świadczeń i prowadzenia kontroli zgodnie z odpowiednimi regulacjami w tym zakresie. Wydaje się, iż przyjęte zmiany wprowadzane na mocy rozporządzenia z dnia 16 lipca 2010 r. znacząco podniosą skuteczność działania.

6.4 Działanie 114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów

Tabela 6.4.1 Informacje podstawowe o działaniu 114

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Rolnicy i posiadacze lasów, którzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej posiadają gospodarstwo rolne lub las i spełniają kryteria dostępu
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	W ramach dostępnego limitu środków na to działanie
Sposób naboru wniosków	Nabór otwarty do wyczerpania środków
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy.
Forma udzielanej pomocy	Pomoc jest przyznawana w formie refundacji części kosztów usług doradczych określonych w katalogu
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi 80 % poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych za usługi doradcze

6.4.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 114 (MODUŁ B)

6.4.1.1 Założenia programowe działania 114

Cel działania i kontekst realizacji

Głównym celem działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” jest umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia doradczego, które przyczyniłoby się do:

- 1) dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) tj. w zakresie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin;
- 2) zwiększenia konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych;
- 3) wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych;
- 4) ochrony środowiska naturalnego;
- 5) poprawy bezpieczeństwa pracy.

Zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych nie jest możliwe, jeżeli nie będą w nich przestrzegane zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) tj. wymogi odnośnie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowotności roślin, dobrostanu i zdrowia zwierząt, a także spełnienia norm dotyczących bezpieczeństwa pracy opartych

na prawodawstwie wspólnotowym. Gospodarstwo, które nie spełnia tych wymagań może mieć obniżoną pomoc, a nawet być całkowicie pozbawione środków w ramach wsparcia bezpośredniego i płatności towarzyszących. Ocena spełnienia wymagań *cross-compliance* powinna być z racjonalnego punktu widzenia pierwszym elementem restrukturyzacji gospodarstwa. Aby było to możliwe potrzebny jest sprawny system doradztwa rolniczego.

Zakres usługi doradczej do końca 2009 roku stanowiła pojedyncza czynność doradcza, związana z określonym wymogiem wzajemnej zgodności oraz bezpieczeństwa pracy. Usługi doradcze uwzględniały doradztwo w zakresie obowiązkowych wymagań gospodarowania oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego, bezpieczeństwa pracy i gospodarki leśnej⁵⁰.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów" zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. (Dz. U. z dnia 7 maja 2008 r., Nr 78, poz. 470), zmienionym przez rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 416), które weszło w życie z dniem 6 maja 2010 r. Ostatnia nowelizacja rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącego działania 114 miała miejsce 13 lipca 2010 roku (Dz. U. z dnia 16 lipca 2010 roku; Nr 129, poz. 869).

Pomoc jest przyznawana i wypłacana na pokrycie kosztów usług doradczych niefinansowanych z udziałem innych środków publicznych. Usługi doradcze dla rolników mogą świadczyć instytucje i podmioty doradcze, prywatne i publiczne, prowadzące działalność z zakresu doradztwa rolniczego w Polsce. Publiczne podmioty doradcze (ośrodki doradztwa rolniczego i izby rolnicze) mogą świadczyć pomoc doradczą w ramach działania bez konieczności ubiegania się o akredytację. Prywatne podmioty doradcze oraz państwowa jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, działająca na podstawie przepisów o lasach - muszą uzyskać akredytację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z informacji pozyskanych od pracowników ARiMR wynika, że podmioty prywatne w 2009 były aktywne na rynku usług doradczych⁵¹ (głównie jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat działania 114 i możliwości prowadzenia doradztwa w jego ramach).

Analizując wdrażanie działania 114 należy zwrócić uwagę na funkcjonowanie systemu doradztwa rolniczego w Polsce. Bardzo ważną rolę w systemie odgrywa publiczne doradztwo. Zgodnie z ustawą kompetencyjną przygotowaną przez MSWiA, a uchwaloną przez Sejm, 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego przekazanych zostało z dniem 1 sierpnia 2009 r. sejmikom wojewódzkim. W gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi znalazł się tylko Centralny Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Na realizację zadań wojewódzkie ODR od 1 sierpnia 2009 r. otrzymują dotację celową. Przekazywana jest ona na podstawie umowy podpisywanej z właściwym wojewodą, który kontroluje jej wydatkowanie, natomiast wysokość dotacji określana jest w ustawie budżetowej. Z kolei początki prywatnego doradztwa rolniczego w Polsce kształtowały się w latach wdrażania programu SAPARD. Wiele prywatnych biur doradczych zaczynało swoją działalność wiosną 2004 r., co oznacza, że są to stosunkowo nowe podmioty, choć doskonale dostosowane do świadczenia usług dla sektora rolniczego w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej. Oceniając system doradztwa rolniczego w Polsce pod kątem możliwości świadczenia usług w ramach działania 114 należy stwierdzić, że daje on pełną możliwość korzystania z usług w ramach działania 114 przez rolników i posiadaczy lasów.

Zasady przyznawania wsparcia

⁵⁰ Zakres usług doradczych w wyniku nowelizacji rozporządzenia wykonawczego z dnia 13 lipca 2010 roku uległ poszerzeniu.

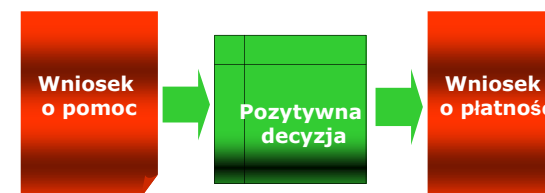
⁵¹ Większość umów z 2010 roku została jednak zawarta z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi do końca 2009 roku:

1. Od wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie pomocy na rodzaje usług doradczych dla rolników wymaga się między innymi, aby:
 - prowadził działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej albo w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej;
 - w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy otrzymał wypłatę płatności bezpośredniej lub jednolitej płatności obszarowej bądź ostateczną decyzję o przyznaniu którejś z tych płatności;
 - zawarł z uprawnionym podmiotem doradczym umowę o świadczenie usług doradczych, która zawiera przynajmniej usługę kompleksową oceny gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania wymagań wzajemnej zgodności i usługę polegającą na ocenie gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.
- W przypadku otrzymania decyzji o przyznaniu pomocy wnioskodawca zobowiązany jest skorzystać z usług doradczych przed upływem 12 miesięcy liczonych od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.
2. Od wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie pomocy na rodzaje usług doradczych dla posiadaczy lasów wymaga się między innymi, aby:
 - w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie pomocy był podatnikiem podatku leśnego;
 - zawarł z uprawnionym podmiotem doradczym umowę na jedną z usług doradczych.

Uzyskanie wsparcia o końca 2009 roku przebiegało dwuetapowo (patrz schemat poniżej).

Rys. 6.4.1 Schemat uzyskania wsparcia w ramach działania 114 do końca 2009 roku



Źródło: Opracowanie własne.

Najpierw wymagane było złożenie wniosku o pomoc (raz w danym roku kalendarzowym⁵²). Jeżeli wnioskodawca otrzymał decyzję pozytywną, wówczas dopiero powinien w tym samym Biurze Powiatowym ARiMR złożyć wniosek o płatność (raz w danym roku kalendarzowym) w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym decyzja o przyznaniu pomocy stała się ostateczna. Wnioski o pomoc przyjmowane będą do wyczerpania limitu środków finansowych przeznaczonych na to działanie w ramach PROW 2007-2013.

⁵² Zmiana rozporządzenia wykonawczego z dnia 13 lipca 2010 r. zniósła wymóg składania wniosku o przyznanie pomocy i wniosku o płatność raz w danym roku kalendarzowym, co jest korzystne z punktu widzenia beneficjentów tego działania, gdyż mogą składać w jednym roku więcej niż jeden wniosek o przyznanie pomocy i więcej niż jeden wniosek o płatność.

Założenia finansowe działania

Beneficjenci mogą występować o refundację części kosztów usług doradczych określonych w katalogu. Pierwszym etapem działania jest dokonanie oceny gospodarstwa pod kątem dostosowania do wymogów wzajemnej zgodności i bezpieczeństwa pracy. Warunkiem uzyskania refundacji jest poniesienie przez beneficjenta kosztów kwalifikowalnych oraz ich udokumentowanie. Beneficjent nie może więcej niż jeden raz skorzystać z tego samego rodzaju usług doradczych, określonych w katalogu usług doradczych.

Pomoc wypłaca się na wniosek o płatność, jeżeli wnioskodawca pokrył 20% kosztów kwalifikowalnych usług doradczych i pozostałych kosztów tych usług niezaliczonych do kosztów kwalifikowalnych, na których pokrycie ubiegał się o pomoc, a także usługi doradcze zostały zrealizowane zgodnie z umową a wnioskodawca skorzystał z usług doradczych.

Założenia realizacyjne

W PROW 2007-2013 zostało założone, że z pomocy doradczej skorzysta 20 000 posiadaczy lasów i 300 000 producentów rolnych. Dzięki udzielonej pomocy wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach wyniesie 107% wartości bazowej, a wydajność pracy wzrośnie o 47,8% (w tym z PROW 2007-2013 0,49%) osiągając wartość docelową 22 270 EUR na osobę.

W ramach działania 114 zaplanowana została w PROW 2007-2013 realizacja 800 000 usług doradczych.

6.4.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 114**Wartość alokacji na działanie 114**

Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 18 stycznia 2010 roku alokacja na działanie 114 została zmniejszona o 132 mln EUR i aktualny limit środków wynosi 218 mln EUR, co stanowi 1,25% wszystkich środków przeznaczonych na realizację PROW 2007-2013⁵³. Natomiast udział środków przeznaczonych na działanie 114 w ogólnej sumie środków alokowanych dla Osi I wynosi 2,91%.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na całe działanie

W ramach działania 114 w okresie 2007-2009 odbył się jeden nabór wniosków (15.04.2009 r. – 31.12.2009 r.). W jego trakcie złożono 7 924 wnioski na łączną kwotę 28 250 418 zł (tabela poniżej).

⁵³ Należy pamiętać, że Komisja Europejska zatwierdziła zmiany poczynione na mocy uchwały nr 13/2008 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 z dnia 25 września 2008 roku, które zmniejszyły alokację o 132 mln euro. Ponadto w okresie nie objętym niniejszą ewaluacją na mocy uchwały nr 43/2010 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 z dnia 11 czerwca 2010 roku w sprawie przyjęcia zmian w PROW 2007-2013 w związku ze zniszczeniami, jakie dotknęły gospodarstwa rolne w wyniku wystąpienia powodzi kolejne 100 mln euro zostało przesunięte na nowe działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”.

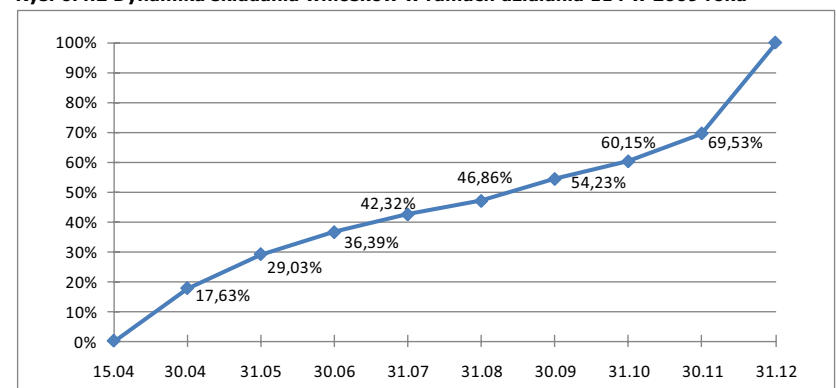
Tabela 6.4.2 Wnioski złożone, zawarte umowy, zrealizowane płatności dla działania 114

	Limit środków dla działania na lata 2007-2013 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	767 200 000,00	7 924	28 250 418,00	21 187 813,50	3,68%
Zawarte umowy/ wydane decyzje		1 571	4 708 450,00	3 531 337,50	0,61%
Zrealizowane płatności		0	0	0	0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRIRW na dzień 31 grudnia 2009 r.

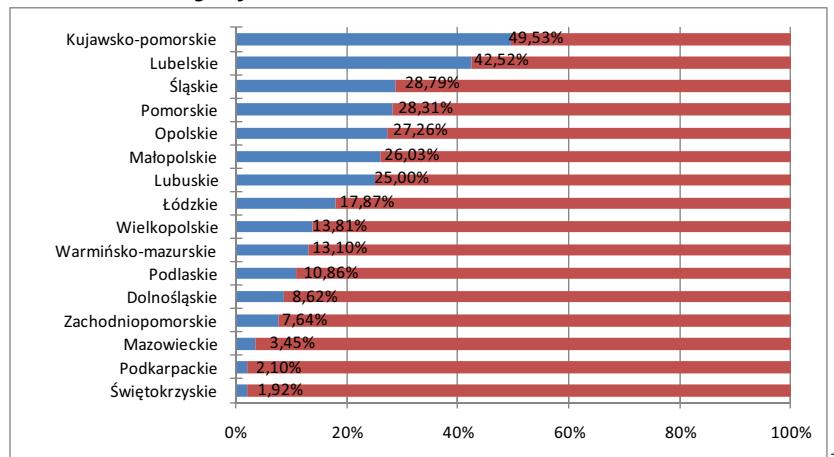
Spśród 7 924 złożonych wniosków umowy zostały podpisane w 19,83% przypadków (kwota umów to 16,67% kwoty wnioskowanej).

Najwięcej wniosków w trakcie naboru w ramach działania 114 (15.04-31.12.2009) złożono w grudniu (30,47%) i w drugiej połowie kwietnia (tuż po rozpoczęciu naboru). Dynamikę składania wniosków przedstawia Rys. 6.4.2.

Rys. 6.4.2 Dynamika składania wniosków w ramach działania 114 w 2009 roku

ródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR na dzień 31 grudnia 2009 roku

Na koniec 2009 roku podpisano umowy dla 19,83% złożonych wniosków o dofinansowanie. Największy odsetek podpisanych umów w stosunku do złożonych wniosków wystąpił w województwach: kujawsko-pomorskim (49,53%) i lubelskim (42,52%). Godnym uwagi jest fakt dosyć niskiego odsetka podpisanych umów w dwóch województwach, gdzie złożono dużą liczbę wniosków: warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (rys. poniżej).

Rys. 6.4.3 Odsetek podpisanych umów w stosunku do złożonych wniosków w ramach działania 114 według województw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

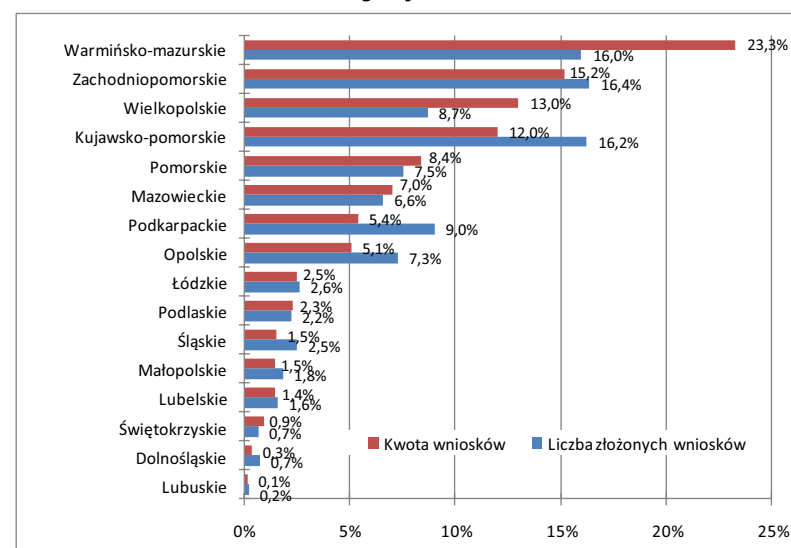
Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Analizując liczbę złożonych wniosków w działaniu 114 według województw wyraźnie daje się wyróżnić trzy grupy:

- 3 województwa (zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie) gdzie złożono najwięcej wniosków (48,58% wszystkich wniosków w Polsce). Jak wynika z informacji pracowników ARIMR beneficjentami są w tym przypadku przeważnie właściciele gospodarstw wielkopowierzchniowych, bardzo często tacy, którzy posiadają ziemię po byłych PGR-ach;
- województwa, gdzie złożono od 6,57% do 9,01% wszystkich wniosków w Polsce (średni poziom);
- województwa, gdzie złożono najmniej wniosków w Polsce (łącznie 12,35% dla 8 województw).

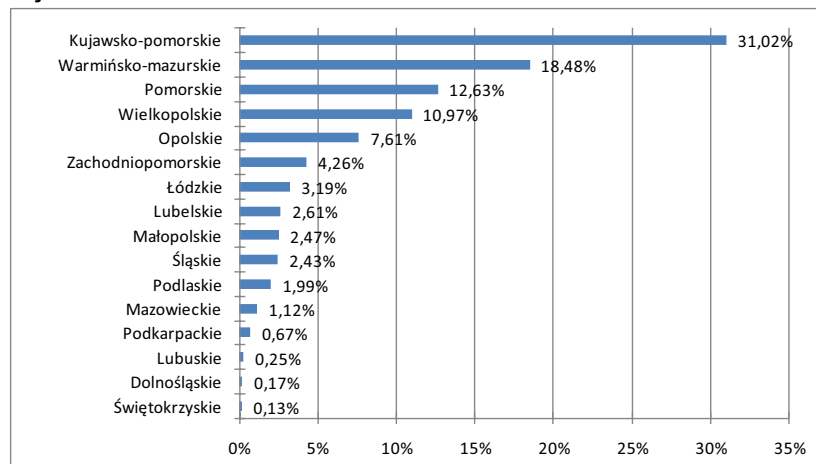
Z powyższej analizy wynika wniosek, że wdrażanie działania 114 jest silnie uwarunkowane regionalnie (Rys. 6.4.4). Należy o tym pamiętać m.in. kierując działania informacyjno-promocyjne do potencjalnych beneficjentów tego działania.

W ramach działania 114 wnioski na największą łączną kwotę złożone zostały natomiast w województwie warmińsko-mazurskim (23,58% łącznej kwoty wniosków w Polsce), gdzie wnioskowano o większą kwotę niż w 10 innych województwach (o najmniejszej kwocie; rys. poniżej).

Rys. 6.4.4 Udział w liczbie złożonych wniosków o przyznanie pomocy i wnioskowanej kwocie w ramach działania 114 według województw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

Inaczej natomiast przedstawia się sprawa podpisanych umów, gdzie największa kwota trafiła do województwa kujawsko-pomorskiego (31,02% całej kwoty podpisanych umów w Polsce; rys. poniżej).

Rys. 6.4.5 Udział w kwocie podpisanych umów w ramach działania 114 według województw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Wykorzystanie limitu finansowego na etapie składania wniosku o przyznanie pomocy na poziomie 3,68% należy określić na bardzo niskie. Tak niskie zainteresowanie może być spowodowane warunkami wynikającymi z przepisów unijnych, na mocy których przyznawane jest wsparcie (niewielka kwota pomocy, konieczność współfinansowania usług przez rolnika). Dodatkowo w Polsce występuje brak tradycji korzystania z płatnych usług doradczych. Należy również podkreślić, że nabór wniosków w ramach działania ruszył bardzo późno z uwagi na przedłużającą się procedurę przyznawania akredytacji w związku z brakiem systemu informatycznego (opóźnienia po stronie wykonawcy tego systemu).

Zakontraktowanie i wydatkowanie limitu finansowego na koniec 2009 pozwalają twierdzić, że bez odpowiednich zabiegów docelowe wykorzystanie limitu finansowego przewidzianego w PROW 2007-2013 dla działania 114 mogłoby w konsekwencji nie osiągnąć 100%. Działania podjęte pod koniec 2009 roku oraz w pierwszej połowie 2010 roku (m.in. rozszerzenie katalogu usług doradczych) pozwalają jednak prognozować, że wykorzystanie limitu finansowego przewidzianego na to działanie będzie pełne. Wdrażanie działania jest na bieżąco monitorowane przez ARiMR i MRiRW oraz prowadzone są analizy, które pozwalają szybko reagować na sytuację.

6.4.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 114

W ramach działania 114 oferowany jest szeroki katalog usług doradczych, z których mogą korzystać rolnicy i posiadacze lasów. Jako że na koniec 2009 roku nie dokonano żadnych płatności w ramach tego działania, charakterystyka beneficjentów nie jest możliwa. Liczbę złożonych wniosków w ramach poszczególnych usług doradczych przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6.4.3 Liczba złożonych wniosków na poszczególne usługi doradcze w ramach działania 114

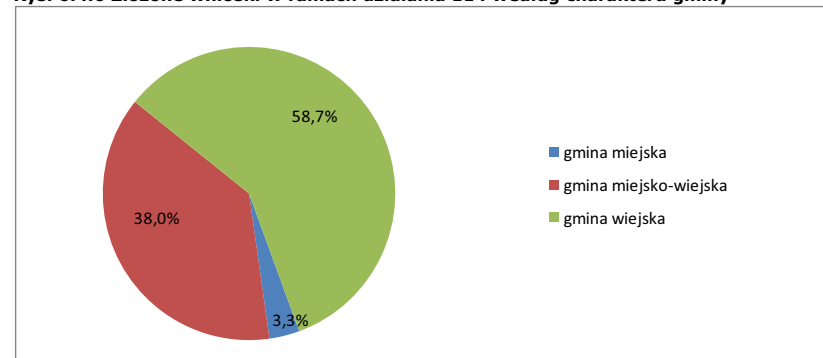
Usługi doradcze dla rolników				
Rodzaj usługi doradczej	Ocena gospodarstwa rolnego w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance)		Opracowanie planu dostosowania gospodarstwa rolnego do wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance)	
	produkcja zwierzęca albo roślinna i zwierzęca	produkcja roślinna	produkcja zwierzęca albo roślinna i zwierzęca	produkcja roślinna
Kompleksowa ocena gospodarstwa rolnego w zakresie spełnienia wymogów wzajemnej zgodności	4 992	2 653	-	-
Ochrona środowiska: gospodarstwo położone na obszarach Natura 2000	-	-	270	181
Ochrona środowiska: gospodarstwo położone poza obszarami Natura 2000	-	-	2 057	1 148
Zdrowie publiczne ludzi, zdrowie zwierząt oraz zdrowotność roślin, a także identyfikacja i rejestracja zwierząt	-	-	2 173	1 208
Dobrostan zwierząt	-	-	2 179	0
Dobra kultura rolna zgodna z wymogami ochrony środowiska	-	-	2 131	1 275
Bezpieczeństwo i higiena pracy	Ocena gospodarstwa rolnego w zakresie spełnienia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy		Opracowanie planu dostosowania gospodarstwa rolnego do zasad bezpieczeństwa i higieny pracy	
	produkcja	produkcja	produkcja	produkcja

	zwierzęca albo roślinna i zwierzęca	roślinna	zwierzęca albo roślinna i zwierzęca	roślinna
		4 916	2 609	2 025
Usługi doradcze dla posiadaczy lasów				
Zwykła praktyka leśna				96
Ochrona leśnej różnorodności biologicznej				38
Planowanie i uzyskiwanie odnowienia naturalnego				38
Pielęgnowanie uprawy z odnowienia naturalnego				40
Rola martwego drewna w lesie				34
Planowanie i zakładanie strefy oszyjkowej na skraju lasu				58
Wprowadzanie domieszek biocentotycznych i podsadzeń przebudowujących				41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

Analiza miejsca realizacji operacji w ramach działania 114 pokazuje, że jest to głównie gmina wiejska (58,65%) lub gmina miejsko-wiejska (38,02%). Wynika to głównie z charakteru operacji i grupy, do której skierowana jest pomoc (rolnicy i posiadacze lasów) (Rys. 6.4.6). Absorpcja usług doradczych przez mieszkańców obszarów wiejskich jest zjawiskiem pożądanym w rozwijającym się rolnictwie opartym na zasadach zrównoważonego rozwoju.

Rys. 6.4.6 Złożone wnioski w ramach działania 114 według charakteru gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

Z usług doradczych korzystają głównie osoby fizyczne. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6.4.4 Rodzaje wnioskodawców w ramach działania 114

Wnioskodawca	Udział w %
Osoba fizyczna	97,79%
Osoba prawna	2,02%
Jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej	0,19%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR na dzień 31 grudnia 2009 r.

Sposób zdefiniowania beneficjentów (wszyscy rolnicy i posiadacze lasów) jest spójny z celami działania. Usługi doradcze są niezbędnym elementem rozwijającego się rolnictwa. Jak pokazuje analiza danych dotyczących wnioskodawców, założenia dotyczące tego działania są realizowane odpowiednio, nie pojawiają się elementy, które mogłyby w rezultacie doprowadzić do odejścia od założeń. Uzasadnione jest, aby cały czas monitorować i analizować wdrażanie działania

(szczególnie, gdy rozpoczną się płatności) i reagować na ewentualnie pojawiające się problemy. Nie jest konieczne podejmowanie żadnych natychmiastowych działań zaradczych, należy uważnie śledzić wdrażanie tego działania i jeśli przeprowadzone zmiany (w 2010 r.) nie będą przynosiły spodziewanych sukcesów, należy wtedy zastanowić się nad krokami, które zwiększą wykorzystanie limitu finansowego (łącznie ze zmniejszeniem alokacji na działanie). Na obecnym etapie można jedynie zintensyfikować działania informacyjno-promocyjne, które podkreślałyby szczególnie korzyści, jakie płyną z korzystania z usług doradczych. W tym kontekście ważne jest pokazanie „dobrych praktyk”, czyli rolników i posiadaczy lasów, którzy skorzystali z pomocy doradczej i jakie miało to przełożenie na funkcjonowanie ich gospodarstw i lasów. Należy też wskazać, w jaki sposób skorzystanie z usług doradczych wpływa na stworzenie nowych możliwości i pojawienie się szans rozwojowych dla rolników i posiadaczy lasów.

6.4.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 114

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Komórką odpowiedzialną za zarządzanie działaniem 114 w MRiRW do końca 2009 roku był Wydział Pomocy Nieinwestycyjnej w ramach Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich (1 osoba odpowiedzialna stricte za działanie 114 oraz wsparcie pozostałych pracowników wydziału). Liczba i kompetencje osób odpowiedzialnych za to działanie pozwalają odpowiednio i bez opóźnień realizować zadania związane z zarządzaniem.

W ARiMR za realizację odpowiada odpowiednia komórka w ramach Departamentu Działań Społecznych i Środowiskowych (Wydział Wspierania Gospodarstw). Zasoby kadrowe pozwalają skutecznie realizować zadania wynikające z wdrażania tego działania na poziomie centralnym.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

Przyjęte rozwiązania proceduralne w zakresie kryteriów dostępu, przyjmowania i oceniania wniosków nie utrudniają wdrażania działania 114. Kryteria dostępu, które umożliwiają niemal wszystkim rolnikom i posiadaczom lasów wnioskować o pomoc nie są utrudnieniem, które mogłoby w znaczący sposób wpływać na skuteczność wdrażania.

Podstawowe zmiany wprowadzone w okresie objętym ewaluacją to zmiany wprowadzone na mocy uchwały nr 31/2009 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 z dnia 15 grudnia 2009 roku (rozszerzenie katalogu usług doradczych i wprowadzenie maksymalnych stawek za poszczególne usługi doradcze w miejsce jednolitych stawek zryczałtowanych). Celem zmiany było uatrakcyjnienie warunków przyznawania pomocy w ramach działania 114⁵⁴.

Podsumowując należy stwierdzić, że zarówno rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne, jaki i proceduralne pozwalają skutecznie i sprawnie zarządzać i wdrażać działanie 114. Niski poziom wdrożenia na koniec 2009 roku nie jest wynikiem problemów czy nieprawidłowości w tej sferze. Jedynym elementem, który należałoby poprawić jest szybsze opracowywanie rozporządzeń, które wprowadzają zmiany. Same zmiany wynikające z rozporządzeń są przemyślane i z pewnością przyczyniają się do uatrakcyjnienia działania, jednak długie ich przygotowywanie jest elementem, który należy poprawić.

⁵⁴ Kolejne zmiany mające zwiększyć zainteresowanie działaniem 114 wprowadzone zostały w lipcu 2010 roku nowelizacją rozporządzenia.

6.4.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 114 (MODUŁ C)

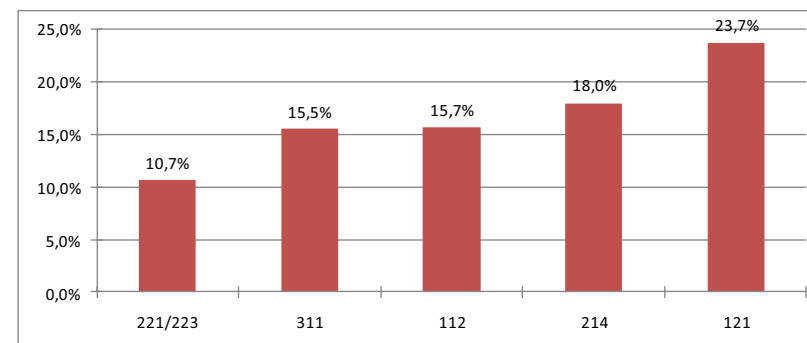
Pytanie badawcze 7: W jakim stopniu Program poprawił zarządzanie i sytuację ekonomiczną w gospodarstwach rolnych i leśnych?

Wyniki badań i analizy

Analiza wskaźników dla działania 114 wyraźnie pokazuje, że na koniec 2009 roku pomoc doradcza skierowana do rolników i posiadaczy lasów mogła objąć tylko niewielką ich część (brak zrealizowanych płatności). Ewentualna poprawa zarządzania i sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych i leśnych może być widoczna dopiero po pewnym czasie od wdrożenia doradztwa, gdy adresat pomocy doradczej wdroży w swoim gospodarstwie zasady czy procedury, z którymi zapoznał się w wyniku otrzymanego doradztwa.

Działanie 114 powinno być komplementarne z innymi działaniami realizowanymi w ramach PROW 2007-2013. Udział beneficjentów niektórych działań PROW 2007-2013 (112, 121, 214, 221/223, 311) korzystających ze wsparcia w ramach działania 114 przedstawia poniższy wykres.

Rys. 6.4.7. Udział korzystających z usług doradczych w ramach działania 114 wśród badanych beneficjentów niektórych działań PROW 2007-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

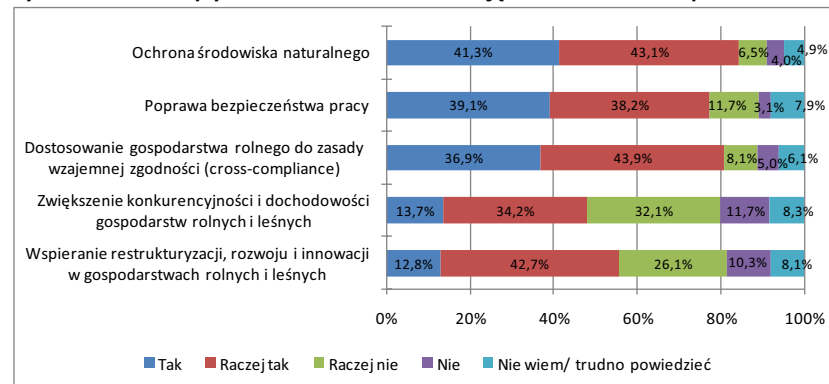
W ocenie ewaluatora pożądaną sytuacją byłaby taka, gdyby wsparcie w ramach działania 114 było bardzo ważnym elementem uzupełniającym do z innych działań skierowanych do rolników i posiadaczy lasów.

Ocena wsparcia oferowanego w ramach działania 114 i jego wpływu na poprawę zarządzania czy sytuacji ekonomicznej wypada pozytywnie. Ponad 80% badanych rolników uważa, że wsparcie może spowodować poprawę zarządzania w gospodarstwach oraz przyczynić się w bliższej lub dalszej perspektywie do poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw. Analizując skuteczność wsparcia w ramach działania 114 należy zwrócić uwagę na jeden z najważniejszych elementów, czyli doradztwo w zakresie wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Rolnicy oceniają swój poziom wiedzy na temat wymogów wzajemnej zgodności głównie (60-70%) na średni. W opinii ewaluatora taki pogląd, może znaczyć tyle, że posiadają wiedzę na temat konieczności wprowadzenia wymogów wzajemnej zgodności i podstawowe ich zasady, nie orientują się natomiast, w jaki sposób wprowadzić zasady wzajemnej zgodności w swoich gospodarstwach. Tymczasem wymogi wzajemnej zgodności są kluczowym elementem, bez spełnienia, których rolnicy nie będą mogli korzystać z pomocy oferowanej w ramach WPR. Ważne jest więc

zintensyfikowanie działań na rzecz wykorzystania wsparcia oferowanego w ramach działania 114, szczególnie w obszarze wymogów wzajemnej zgodności.

Przy ocenie wsparcia skuteczności wsparcia w ramach działania 114 bardzo ważną wydaje się opinię doradców (rolnych, leśnych, środowiskowych) na temat wdrażania działania 114. Doradcy pytani o ocenę wpływu działania na osiągnięcie założonych dla niego celów uważają, że doradztwo w ramach 114 najbardziej może się przyczynić do ochrony środowiska naturalnego (84,5% doradców jest tego zdania), dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (80,9%) oraz poprawy bezpieczeństwa pracy (77,3%). Aż 43,8% doradców twierdzi, że wdrażanie działania 114 nie przyczyni się do realizacji celu działania - zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych (szczegółowe dane przedstawia Rys. 6.4.8).

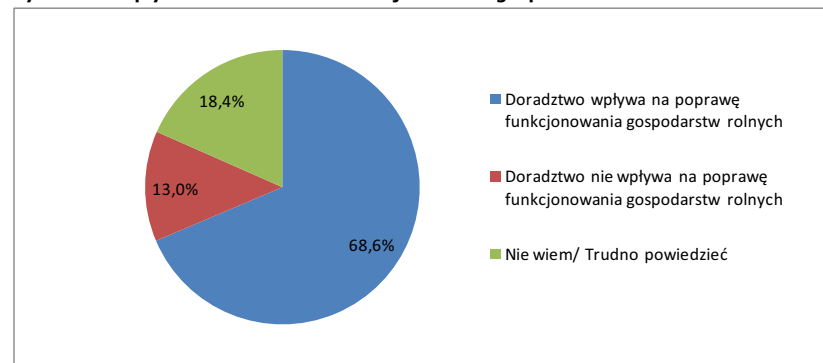
Rys. 6.4.8. Ocena wpływu działania 114 na realizację celów działania w opinii doradców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Według oceny 77,6% doradców zakres doradztwa proponowany w ramach działania 114 odpowiada na rzeczywiste potrzeby rolników. Zdaniem 68,5% doradców usługi doradcze (w ramach działania 114) wpływają na poprawę funkcjonowania gospodarstw rolnych (Rys. 6.4.9).

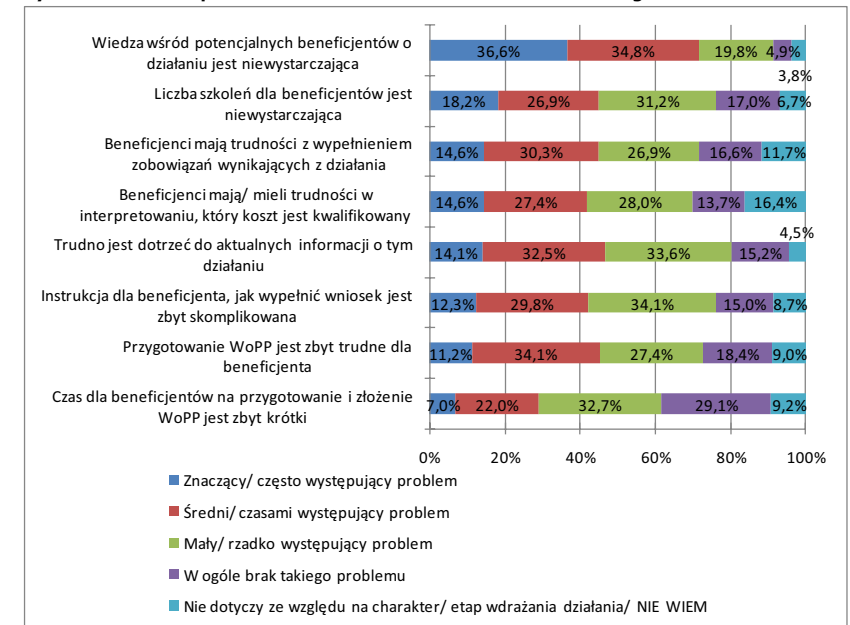
Rys. 6.4.9. Wpływ działania 114 na funkcjonowanie gospodarstw w ocenie doradców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

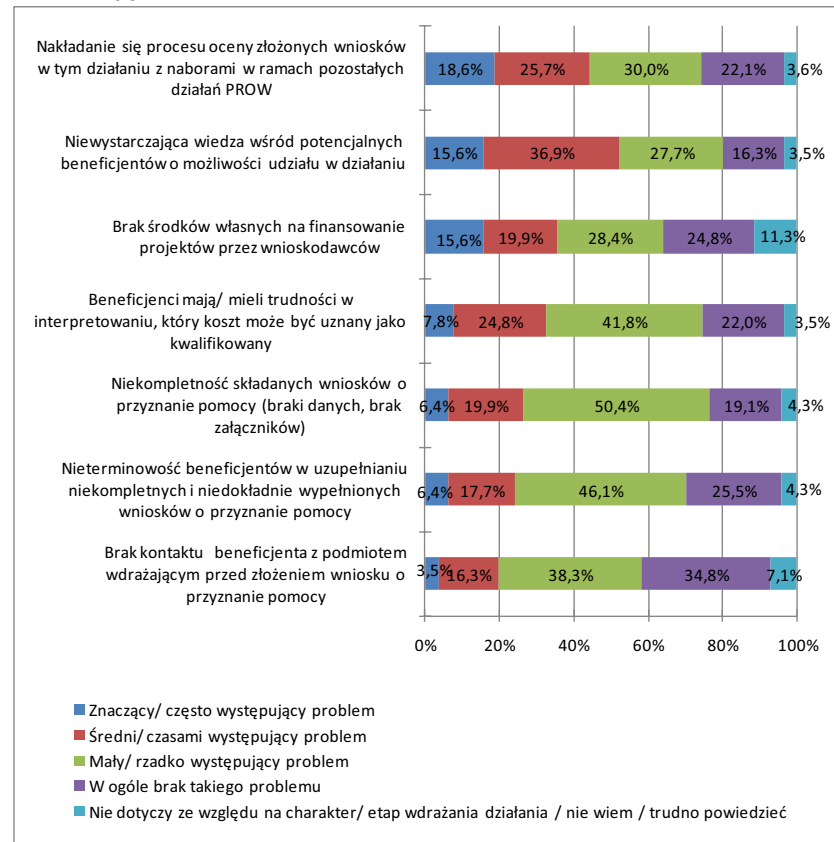
Doradcy pytani o główne problemy związane z wdrażaniem działania 114 zwracają uwagę na niewystarczającą wiedzę wśród potencjalnych beneficjentów o możliwości udziału w badaniu (36,6% twierdzi, że jest to często występujący problem) oraz niewystarczającą liczbę szkoleń z zakresu tego działania (18,2% uznaje to za często występujący problem; Rys. 6.4.10).

Rys. 6.4.10. Ocena problemów we wdrażaniu działania 114 według doradców



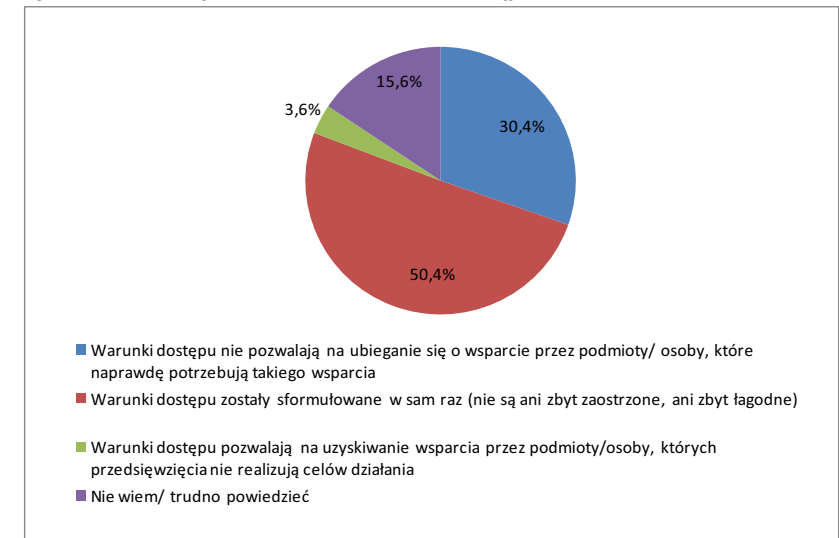
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z kolei 18,6% pracowników ARiMR uczestniczących we wdrażaniu działania 114 twierdzi, że często występującym problemem jest nakładanie się procesu oceny złożonych wniosków w ramach działania 114 z innymi naborami prowadzonymi w ramach PROW 2007-2013 (Rys.6.4.11). Powtarzającą się kwestią problemową (w stosunku do oceny doradców) jest niewystarczająca wiedza wśród potencjalnych beneficjentów o możliwości skorzystania z działania 114. Pracownicy ARiMR uczestniczący we wdrażaniu działania 114 zwracają również uwagę na brak środków własnych beneficjentów (niezbędnych do skorzystania ze wsparcia).

Rys. 6.4.11. Ocena problemów we wdrażaniu działania 114 według pracowników ARiMR uczestniczących we wdrażaniu działania 114

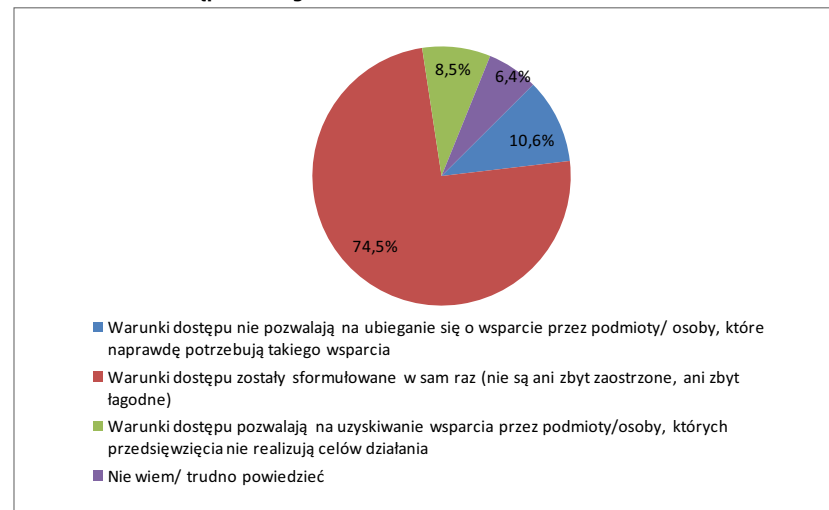
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Ponad 50% doradców uważa, że warunki dostępu do działania 114 zostały sformułowane w sam raz, natomiast 30,4% twierdzi, że warunki dostępu nie pozwalają na ubieganie się przez osoby/podmioty, które naprawdę potrzebują takiego wsparcia (Rys. 6.4.11). Jednocześnie 25,6% doradców uważa, że warunki dostępu do działania 114 powinny zostać zmienione.

Rys. 6.4.12. Ocena przez doradców warunków dostępu do działania 114

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

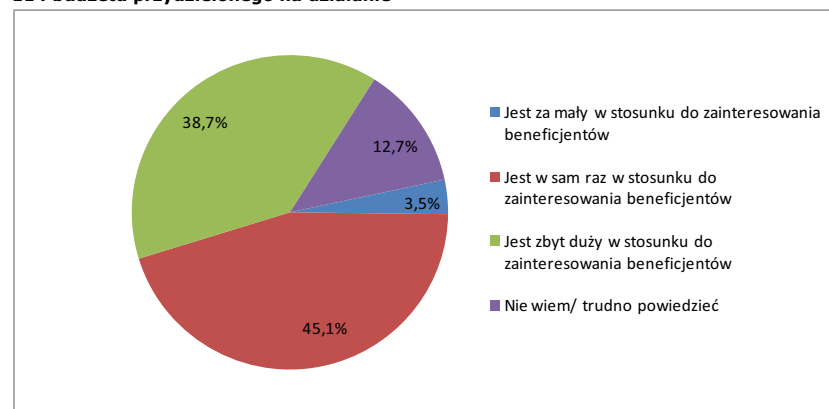
Z kolei niemal 75% pracowników ARiMR (instytucja wdrażająca) uczestniczących we wdrażaniu działania 114 ocenia, że warunki dostępu do działania zostały sformułowane w sam raz (Rys. 6.4.12), przy czym tylko 10,64% uważa, że warunki dostępu uniemożliwiają ubieganie się o wsparcie przez osoby, które go naprawdę potrzebują.

Rys. 6.4.13. Ocena przez pracowników ARiMR zaangażowanych we wdrażanie działania 114 warunków dostępu do niego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Takie opinie (zarówno pracowników instytucji wdrażającej, jak i doradców będących w bezpośrednim kontakcie w rolnikami) świadczą o tym, że warunki dostępu do wsparcia w ramach działania 114 nie są istotnym utrudnieniem w jego wdrażaniu.

W opinii dużej grupy pracowników ARiMR zaangażowanych we wdrażanie działania 114 (38,7%) budżet przydzielony na działanie jest zbyt duży w stosunku do zainteresowania beneficjentów, 45,1% twierdzi, że budżet jest odpowiedni w stosunku do zainteresowania beneficjentów.

Rys. 6.4.14. Ocena przez pracowników ARiMR zaangażowanych we wdrażanie działania 114 budżetu przydzielonego na działanie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że realizacja działania 114 jest ważna z perspektywy możliwości poprawy zarządzania czy sytuacji ekonomicznej w gospodarstwach. Ocena tego wpływu na obecnym etapie wdrażania działania jest jednak niemożliwa do przeprowadzenia z uwagi na niskie wdrożenie działania (brak płatności na koniec 2009 r.). Wydaje się jednak, że założenia działania dotyczące finansowania ustalone przez Komisję Europejską są istotnym utrudnieniem w wdrażaniu tego działania (potwierdzają to dane monitoringowe z roku 2010 r., które pokazują brak dużego zainteresowania mimo przeprowadzonych zmian).

6.4.3 Wnioski i rekomendacje

- Wykorzystanie limitu finansowego na koniec 2009 roku należy określić na bardzo niskie. Działania podjęte pod koniec 2009 roku oraz w pierwszej połowie 2010 roku (m.in. rozszerzenie katalogu usług doradczych) mające na celu uatrakcyjnienie działania jak na razie nie przynoszą spodziewanych skutków, które pozwalałyby prognozować, że wykorzystanie limitu finansowego przewidzianego na to działanie będzie pełne. Wdrażanie działania jest na bieżąco monitorowane przez ARiMR i MRiRW oraz prowadzone są analizy, które pozwalają szybko reagować na sytuację.
- Rekomendowane jest, aby cały czas monitorować i analizować wdrażanie działania i reagować na ewentualnie pojawiające się problemy.
- Na obecnym etapie można jedynie zintensyfikować działania informacyjno-promocyjne, które podkreślałyby szczególnie korzyści, jakie płyną z korzystania z usług doradczych, szczególnie w odniesieniu do wymogów wzajemnej zgodności.
- Sposób zdefiniowania beneficjentów jest spójny z celami działania.
- Kryteria dostępu umożliwiają niemal wszystkim rolnikom i posiadaczom lasów wnioskować o pomoc. Przyjęte rozwiązania proceduralne w zakresie przyjmowania i oceniania wniosków nie utrudniają wdrażania działania.
- Zarówno rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne, jaki i proceduralne pozwalają skutecznie i sprawnie zarządzać i wdrażać działanie 114.

6.5 Działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych

Tabela 6.5.1 Informacje podstawowe o działaniu 121

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	
Podmiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	
Beneficjent	Producent rolny	
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Oddział Regionalny ARiMR, właściwy ze względu na miejsce realizacji operacji	
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków pomiędzy województwa	
	Nazwa województwa	Wysokość limitów środków w EUR
	dolnośląskie	78 768 283
	kujawsko-pomorskie	142 217 471
	lubelskie	205 201 041
	lubuskie	34 777 940
	łódzkie	166 035 881
	małopolskie	67 110 608
	mazowieckie	311 789 600
	opolskie	50 135 639
	podkarpackie	56 173 452
	podlaski	153 372 001
	pomorskie	75 590 428
	śląskie	45 806 733
	świętokrzyskie	78 426 123
	warmińsko-mazurskie	90 336 854
	wielkopolskie	236 150 260
	zachodniopomorskie	57 175 797
	Kwota na działanie	1 849 068 111
Sposób naboru wniosku	Nabór 2007 – początek naboru podany przez Prezesa ARiMR ustalono na 9 listopada 2007 roku, natomiast koniec dla danego województwa następował z końcem dnia roboczego następującego po dniu podania do publicznej wiadomości informacji mówiącej o przekroczeniu zapotrzebowania na środki wynikającego z wniosków wartości 120 % dostępnych środków w danym roku, lecz nie później niż 31 grudnia 2007 r. Nabór 2009 – Okres nie dłuższy niż 10 dni roboczych podawany do publicznej wiadomości przez Prezesa ARiMR (21-28 kwietnia 2009 r.)	
Sposób wyboru operacji do realizacji	Nabór 2007 - kolejność składania wniosków Nabór 2009 – kolejność ustalona na podstawie losowania spośród złożonych wniosków	
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie wniosku o płatność – refundacja części kosztów kwalifikowalnych	
Poziom pomocy	Poziom pomocy od 40% do 75% refundacji kosztów kwalifikowalnych	

6.5.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 121 (MODUŁ B)

6.5.1.1 Założenia programowe działania 121

Cel działania i kontekst realizacji

Podstawowym celem działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” jest takie wsparcie modernizacji gospodarstw, by wskutek wprowadzania nowych technologii produkcji, poprawy jakości produkcji, różnicowania działalności produkcji oraz zharmonizowania warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji i warunków utrzymania zwierząt, zwiększona została efektywność gospodarstw rolnych w Polsce. Tak sformułowany cel działania wychodzi naprzeciw jednym z istotniejszych potrzeb, przed jakimi stoją rozwojowe gospodarstwa w Polsce, czyli konieczności uporań się z niedostatkami kapitału i przestarzałym wyposażeniem technicznym.

Wskaźnikiem produktu omawianego działania jest liczba gospodarstw, które otrzymają wsparcie, a którego planowana wartość docelowa wynosi 60 966, a także całkowita wartość inwestycji, z wartością docelową sięgającą od 2 902 069 345 do 5 290 144 778 EUR.

Wskaźnikiem rezultatu jest zaś liczba gospodarstw, które wprowadzą nowe produkty i/lub techniki (wartość docelowa – 45 716) oraz wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielona zostanie pomoc (wartość docelowa – 1 293 358 284 EUR).

Charakterystyka typu beneficjenta

Beneficjentem działania może być osoba fizyczna, osoba prawna, spółka osobowa, prowadząca działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Ustalono, że gospodarstwo, którego dotyczy inwestycja, musi być żywotne ekonomicznie, co stało się podstawą przyjęcia minimalnego progu wielkości ekonomicznej gospodarstwa na poziomie 4 ESU. Prowadzący gospodarstwo musi posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe.

Warunki dotyczące typu beneficjenta dopuszczają praktycznie każde żywotne ekonomicznie gospodarstwo rolne. Z jednej strony zapewnia to powszechność dostępu do działania, z drugiej jednak może sprawiać, że zapotrzebowanie na środki w ramach działania 121 przekroczy możliwości budżetowe. W konsekwencji doprowadzi to do sytuacji, w której wiele gospodarstw o obiecujących perspektywach rozwoju zostanie pozbawionych wsparcia, które zostanie udzielone na rzecz gospodarstw w istocie zbyt słabych, by móc w przyszłości konkurować na innych rynkach rolnych. Zdaniem niektórych naukowców gospodarstwa do 8 ESU nie posiadają zazwyczaj zdolności rozwojowych [Dzun Józwiak 2009]. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że według danych FADN liczba gospodarstw o wielkości ekonomicznej powyżej 4 ESU przekracza 650 tysięcy, zaś gospodarstw większych niż 8 ESU jest ponad 225 tysięcy [www.fadn.pl]. Obie te liczby znacznie przekraczają docelową liczbę gospodarstw, które otrzymają wsparcie, stąd sugestie podwyższenia progu wielkości ekonomicznej gospodarstw dla działania 121.

Warto dodać, że ankieta przeprowadzona wśród pracowników podmiotów wdrażających wskazuje, że określenie minimalnego progu wielkości ekonomicznej gospodarstwa na poziomie 4 ESU zostało uznane za racjonalne aż przez 57,2% respondentów. Zaledwie 10,7% przychyliła się do opinii sugerującej podwyższenie tego progu, zaś 29,9% respondentów uważa, że pomoc powinna być dostępna także dla gospodarstw o wielkości ekonomicznej nie przekraczającej 4 ESU.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" zostały określone w rozporządzeniu Ministra RiRW z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z dnia 19 października 2007 r.), zmienionym przez: rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 5 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z dnia 6 listopada 2007 r.), rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 14 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z dnia 20 marca 2008 r.), rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 18 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z dnia 30 września 2008 r.) oraz rozporządzenie Ministra RiRW z dnia 18 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z dnia 25 marca 2009 r.).

Pomoc oferowana w ramach działania ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi i na jedno gospodarstwo nie może przekraczać 300 000 zł, natomiast minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych inwestycji refundowanych powinna przekraczać 20 000 zł. Wartość minimalna inwestycji nie dotyczy operacji związanych z wyposażeniem gospodarstwa w urządzenia do składowania nawozów naturalnych lub projektów związanych z dostosowaniem do norm wspólnotowych.

Ankieta przeprowadzona wśród doradców rolniczych i środowiskowych pokazuje, że tak ustalone wartości pomocy maksymalnej i minimalnej są oceniane pozytywnie. Zarówno poziom minimalnej wartości kosztów kwalifikowalnych, jak i maksymalnej wartości pomocy został przez większość respondentów (61,8%) określony jako racjonalny. W przypadku pytania o minimalną wartość kosztów kwalifikowalnych 13,1% ankietowanych wskazało potrzebę zwiększenia tej wartości. Taka sama liczba doradców opowiedziała się za zmniejszeniem tego progu. Zdaniem 19,9% respondentów maksymalna wartość pomocy powinna być wyższa niż 300 000 zł, zaś 10,5% badanych opowiedziało się za koniecznością obniżenia tej wartości.

W ramach tego działania nie są finansowane inwestycje związane z produkcją leśną bądź rybą. Refundację obejmują natomiast działania inwestycyjne związane z całym zakresem produkcji rolnej wraz z wytwarzaniem produktów nieżywnościowych, w tym także wykorzystywanych do produkcji energii odnawialnej. Pomoc nie jest udzielana w przypadku inwestycji, które spowodują wzrost produkcji, dla której brak jest rynku zbytu.

Pomoc przynajmniej się na te inwestycje, które przyczyniają się poprawy wyników gospodarstwa. Poprawa ta dotyczyć ma bądź wzrostu wartości dodanej brutto w gospodarstwie w wyniku racjonalizacji technologii produkcji, zmiany profilu lub skali produkcji, poprawy jakości produkcji lub zwiększenia wartości dodanej produktu, bądź poprawy sytuacji w zakresie ochrony środowiska, czy też w zakresie warunków utrzymania zwierząt, w zakresie higieny i bezpieczeństwa produkcji, bądź w zakresie infrastruktury drogowej.

Inwestycje muszą także spełniać wymagania określone przepisami prawa, muszą być uzasadnione ekonomicznie, w tym pod względem wysokości kosztów i co niezwykle istotne, nie mogą mieć charakteru inwestycji odtworzeniowej.

Założenia finansowe działania

Standardowy poziom refundacji inwestycji wynosi maksymalnie 40% kosztów kwalifikowalnych. Jednakże w przypadku spełnienia określonych warunków wysokość pomocy mógł osiągnąć nawet poziom 75%. Ten ostatni, najwyższy poziom refundacji kosztów dotyczył wyłącznie inwestycji realizowanych w związku z wdrażaniem Dyrektywy Azotanowej. Termin, do którego mogły być zawierane tego typu umowy upłynął 30 kwietnia 2008 r. W tabeli poniżej przedstawiono kolejne poziomy pomocy w zależności od spełnienia dodatkowych kryteriów.

Tabela 6.5.2 Intensywność pomocy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”

Poziom refundacji kosztów	Dodatkowe warunki
40%	Brak
50%	dla osób fizycznych, które w dniu złożenia wniosku nie ukończyły 40 roku życia
50%	na obszarach górskich, innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, objętych siecią natura 2000 lub objętych wdrażaniem ramowej dyrektywy wodnej
60%	jeżeli jednocześnie zachodzą oba powyższe warunki
75%	gdy inwestycja realizowana była w związku z wprowadzeniem w życie dyrektywy azotanowej

Źródło: rozporządzenie PROW dla działania 121

W ocenie większości (61,4%) doradców rolniczych poziom refundacji kosztów kwalifikowalnych został dobrze określony. Jedynie zdaniem 26,4% doradców poziom ten powinien być wyższy, zaś 3,3% odpowiedzi wskazywało na potrzebę obniżenia poziomu refundacji kosztów.

Refundacji podlega część kosztów kwalifikowalnych inwestycji materialnych jak i niematerialnych. Do tych pierwszych zaliczyć należy w szczególności: budowę lub remont połączony z modernizacją budynków i budowli; zakup lub instalację maszyn i urządzeń; zakładanie lub modernizację sadów i plantacji wieloletnich; zakup, instalację lub budowę elementów infrastruktury technicznej wpływających na warunki prowadzenia działalności rolniczej, przygotowania do sprzedaży lub sprzedaży bezpośredniej. W przypadku inwestycji niematerialnych wymienić należy: zakup patentów, licencji; usługi związane z przygotowaniem dokumentacji technicznej lub ekonomicznej dotyczącej projektu; usługi związane z nadzorem technicznym.

Ze względu na relatywnie wysokie koszty zakupu fabrycznie nowych środków produkcji w stosunku do dochodów z działalności rolniczej, dopuszcza się refundację kosztów zakupu sprzętu używanego, o ile nie będzie on starszy niż 5 lat. Możliwe jest również nabywanie maszyn lub urządzeń poprzez leasing.

Zasady przyznawania pomocy zostały tak skonstruowane, że zakres dozwolonych inwestycji, o refundację kosztów których może się ubiegać producent rolny jest bardzo szeroki. Zapewne wpływa to pozytywnie na popularność działania. Rodzić może to jednak pytanie, czy wśród tak szerokiego spektrum inwestycji nie znajdują się takie, których zasadność refundowania jest stosunkowo niska. Jak wiadomo w gospodarce rynkowej zróżnicowanie efektywności inwestycji przeprowadzanych w gospodarstwach rolnych jest znaczące [Czekaj 2009]. Biorąc jednak pod uwagę ogrom potrzeb związanych z koniecznością unowocześnienia wyposażenia technicznego gospodarstw w Polsce, a także cele związane z poprawą jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności, należy pozytywnie oceniać zakres refundowanych w ramach działania 121 inwestycji.

6.5.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 121

Wartość alokacji na działanie

Budżet działania związanego z modernizacją gospodarstw rolnych wynosi obecnie 1 849 068 111 EUR. Pierwotnie wynosił on 1 779 932 000 EUR i został powiększony o 69 136 111 EUR w wyniku decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej wnioskowane przez stronę polską zmiany w Programie. Środki te przeznaczone zostaną na projekty z zakresu restrukturyzacji sektora produkcji mleka (tzw. „nowe wyzwania”). Biorąc pod uwagę konieczny wkład własny beneficjentów koszt całkowity ogółu inwestycji realizowanych przy współudziale refundacji w ramach tego działania oszacowano maksymalnie na 4 622 670 279 EUR.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

W tabeli poniżej zaprezentowano wartości charakteryzujące stan kontraktowania i wydatkowania w działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych” na koniec 2009 r. Złożone w trakcie dwóch dotychczasowych naborów ponad 40 000 wniosków opiewało na pomoc w wysokości powyżej 80% limitu finansowego. Zawarto umowy na ponad 50% wnioskowanej wartości pomocy a blisko połowa wartości zawartych umów została już przekazana beneficjentom.

Tabela 6.5.3 Wnioski złożone, zawarte umowy i zrealizowane płatności na koniec 2009 roku

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 [w zł]	Liczba	Wartość ogółem [w zł]	EFRROW [w zł]	Wykorzystanie limitu finansowego [w %]
Złożone wnioski	7 425 078 609,53	43 235	6 062 315 516,67	4 546 736 637,46	81,65%
Zawarte umowy/ wydane decyzje		23 207	3 032 977 309,48	2 274 732 995,29	40,85%
Zrealizowane płatności		14 321	1 478 516 310,21	1 108 887 221,96	19,91%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

W powszechnej ocenie ekspertów, jak również autora tego opracowania, zainteresowanie działaniem „Modernizacja gospodarstw rolnych” należy ocenić jako bardzo wysokie. Pomimo przeprowadzenia dopiero dwóch naborów wniosków (pod koniec roku 2007 i w połowie roku 2009) wartość całkowita wnioskowanej pomocy przekroczyła 80% całego limitu środków. Satisfakcjonująca pozostaje również liczba zawartych umów, a przede wszystkim ich wartość przekraczająca 40% limitu środków. W tabeli poniżej zaprezentowano rozkład całości złożonych wniosków oraz zawartych umów w podziale na nabory.

Tabela 6.5.4 Złożone wnioski i zawarte umowy w ramach naboru z roku 2007 i 2009

	Liczba złożonych wniosków	Wartość złożonych wniosków [w zł]	Liczba zawartych umów	Wartość zawartych umów [w zł]
Nabór 2007	18 372	2 278 932 230,48	14 492	1 839 367 542,05
Nabór 2009	24 863	3 783 383 286,19	8 715	1 193 609 767,43

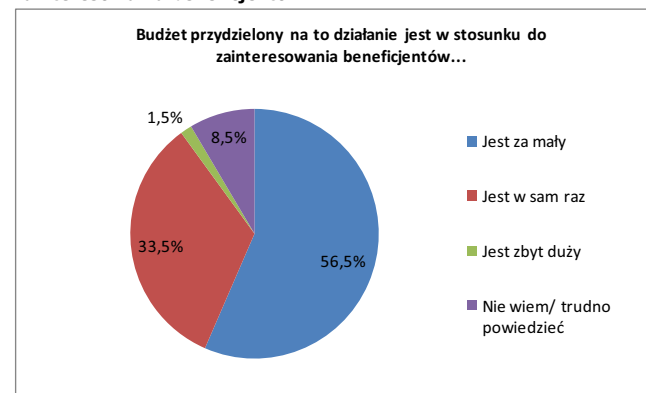
Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARIMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

Zaprezentowane dane, w szczególności te odnoszące się do liczby i wartości złożonych wniosków, pozwalają stwierdzić, że popularność działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” wzrasta. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że trend ten byłby zachowany także w kolejnych latach, o ile budżet działania nie ulegnie wyczerpaniu. Należy dodać, że dane zawarte w tabeli 6.5.4. dotyczą liczby zawartych umów dotyczą stanu na koniec 2009 roku. Dane z końca września 2010 roku na temat wniosków złożonych w roku 2009 wykazują, że liczba zawartych umów wzrosła ponad dwukrotnie w stosunku do wartości podanych w tabeli i wynosiła 19 468 (78,30% złożonych wniosków).

Wysoki stopień wykorzystania limitu środków przeznaczonych na lata 2007-2013 świadczy z jednej strony o odpowiednim, z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, skonstruowaniu zasad funkcjonowania omawianego działania, natomiast z drugiej budzi niepokój o możliwość przeprowadzania naborów także w końcowych latach funkcjonowania PROW 2007-13, gdyż najprawdopodobniej limit przeznaczonych środków zostanie wyczerpany. W takim przypadku, właściwym byłoby powiększenie budżetu omawianego działania.

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród pracowników podmiotów wdrażających potwierdzają, że działanie cieszy się dużym zainteresowaniem i budżet na to działanie jest nawet zbyt mały w stosunku do popytu. Uważa tak 56,5% respondentów (Rys. 6.5.1). Co trzeci uważa, że budżet jest w sam raz.

Rys. 6.5.1 Ocena wielkości budżetu przeznaczanego na działania 121 w stosunku do zainteresowania beneficjentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (pracownicy podmiotów wdrażających).

Wartość alokacji w podziale na województwa

Wysoki i rosnący poziom zainteresowania producentów rolnych działaniem „Modernizacja gospodarstw rolnych” w skali całego kraju warto skonfrontować z danymi z poszczególnych województw. W tabeli poniżej przedstawiono podział środków pomiędzy poszczególne województwa.

Tabela 6.5.5 Podział wysokości całości limitów środków pomiędzy województwa⁵⁵

Nazwa województwa	Wartość limitów [w zł]
dolnośląskie	308 401 458
kujawsko-pomorskie	556 824 064
lubelskie	803 423 636
lubuskie	136 166 068
łódzkie	650 080 285
małopolskie	262 758 164
mazowieckie	1 220 749 821
opolskie	196 296 067
podkarpackie	219 935 916
podlaskie	600 497 395
Pomorskie	295 959 203
Śląskie	179 347 102
Świętokrzyskie	307 061 799
warmińsko-mazurskie	353 695 884
Wielkopolskie	924 599 113
Zachodniopomorskie	223 860 398
Ogółem	7 239 656 375

Źródło: dane MRIRW.

Podziału środków pomiędzy województwa dokonano na podstawie syntetycznego miernika wielkości ekonomicznej gospodarstw (SWE), skonstruowanego na bazie liczby gospodarstw o określonej wielkości ekonomicznej w danym województwie oraz powierzchni użytków rolnych w poszczególnych województwach. W przypadku wielkości ekonomicznej gospodarstw wzięto pod uwagę zarówno liczbę gospodarstw o wielkości powyżej 4 ESU, jak i 15% tych, które nie spełniały tego warunku. Miało to na celu uwzględnienie we wskaźniku SWE tych gospodarstw, które będą mogły osiągnąć wielkość 4 ESU dzięki wsparciu w ramach działania. Oprócz udziału gospodarstw o określonej wielkości ekonomicznej w danym województwie w ogóle takich gospodarstw w Polsce, na wielkość wskaźnika SWE wpływ miał też udział UR w danym województwie w ogóle UR w Polsce. Uwzględnienie tej ostatniej wartości zwiększyło wartość środków przyznanych województwom, w których średnia wielkość UR w gospodarstwach jest wyższa. Wskutek nadania obu powyższym składowym wskaźnika SWE odpowiednich wag, przyjęto, że liczba odpowiednio dużych gospodarstw wpływa na wartość wskaźnika SWE czterokrotnie silniej niż powierzchnia UR w danym województwie. W wyniku tak dokonanego podziału największą pulę środków zarezerwowano dla województw: mazowieckiego, wielkopolskiego i lubelskiego. Najmniejsze limity ustalono dla województw: lubuskiego, śląskiego i opolskiego. Zdaniem ekspertów z ARiMR oraz Ministerstwa RiRW, jak również autora tego opracowania, biorąc pod uwagę cele stawiane przed omawianym działaniem, algorytm podziału środków należy uznać za racjonalny.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Niezależnie jednak od wartości wielkości ekonomicznej gospodarstw i powierzchni użytków rolnych w poszczególnych regionach kraju, czyli tych danych, które w prosty sposób można ująć w

⁵⁵ Wartości zawarte w tabeli uwzględniają dodatkowe środki przeznaczone na restrukturyzującą sektora mleczarskiego, a do przeliczenia wartości zastosowano kurs 1 euro = 3,9153 złotego

konstrukcji syntetycznych mierników, wpływ na zainteresowanie pozyskaniem środków oferowanych w tym działaniu ma też szereg innych, trudno mierzalnych zmiennych, z których za jedne z najważniejszych uznać należy poziom przedsiębiorczości producentów rolnych [Kłodziński 2010], pozytywne doświadczenia z wdrażanymi w poprzednich latach instrumentami polityki proinwestycyjnej w rolnictwie, oczekiwania społeczno-zawodowe dominujące na danym obszarze czy poziom integracji społeczności lokalnych. Wszystkie powyższe czynniki sprawiają, że w województwach cechujących się najmniej korzystną strukturą rolną, zainteresowanie pozyskiwaniem środków w ramach działania 121 jest stosunkowo niskie. Zjawisko to obserwowane jest zresztą także w trakcie naborów do innych działań Osi 1 Programu. Wśród ekspertów panuje przekonanie, że zróżnicowane regionalne zainteresowanie działaniami wspierającymi modernizację gospodarstw rolnych może się w kolejnych latach pogłębiać. Jest to związane ze zróżnicowanym charakterem prowadzonej działalności rolniczej pomiędzy regionami. Ponadto zauważa się tu pewną trwałość zachowań widoczną już w poprzednich latach przy okazji funkcjonowania działań proinwestycyjnych w programach SAPARD czy SPO Rolny, gdzie także obserwowano podobne zróżnicowanie regionalne.

O znaczących różnicach pomiędzy zainteresowaniem producentów rolnych a wartością środków zarezerwowanych dla omawianego działania w poszczególnych województwach przekonują dane dotyczące naboru z 2009 roku przytoczone w poniższej tabeli.

Tabela 6.5.6 Wartość złożonych wniosków i zawartych umów jako odsetek limitu środków przeznaczonych na lata 2007 i 2009 w poszczególnych województwach [w %]

Województwo	Nabór z 2007 roku		Nabór z 2009 roku	
	Złożone wnioski	Zawarte umowy	Złożone wnioski	Zawarte umowy
Dolnośląskie	101,67%	78,66%	84,57%	13,42%
Kujawsko pomorskie	-	95,19%	86,46%	36,02%
Lubelskie	96,30%	70,00%	60,10%	40,73%
Lubuskie	100,53%	79,02%	244,91%	70,43%
Łódzkie	94,74%	63,75%	68,61%	7,58%
Małopolskie	95,19%	70,84%	76,42%	24,02%
Mazowieckie	94,68%	77,65%	79,57%	24,26%
Opolskie	95,46%	84,53%	90,44%	24,82%
Podkarpackie	96,91%	62,58%	59,94%	11,12%
Podlaskie	96,15%	83,64%	97,24%	43,55%
Pomorskie	97,28%	79,38%	106,09%	18,58%
Śląskie	97,16%	77,75%	91,75%	31,85%
Świętokrzyskie	97,08%	75,44%	97,62%	51,43%
Warmińsko mazurskie	-	100,81%	103,79%	56,34%
Wielkopolskie	95,67%	82,29%	169,34%	29,48%
Zachodniopomorskie	98,38%	81,33%	260,61%	74,86%
Razem	96,58%	77,95%	100,90%	31,83%

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARiMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

Przedstawione dane wskazują, że ostatni nabór wykazał znaczące niedopasowanie podziału limitu środków w stosunku do zapotrzebowania zgłaszanego przez producentów rolnych w różnych

województwach. W województwach cechujących się korzystną strukturą agrarną z dużą liczbą silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych zainteresowanie środkami przeznaczonymi na omawiane działanie przekraczało wartość limitu środków. Wyraźnie widać to na przykładzie województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego i wielkopolskiego. Z drugiej strony wartość wniosków złożonych w województwach, gdzie większość gospodarstw stanowią małe, nieżywotne ekonomicznie jednostki, nie przekraczała 2/3 wysokości limitu środków.

Należy również wyjaśnić, że brak odzwierciedlenia zróżnicowania zainteresowania działaniem w przypadku danych dotyczących roku 2007 jest wynikiem odmiennego, niż w 2009 roku, sposobu prowadzenia naboru środków. Nabór ten rozpoczęty został 9 listopada 2007 roku, a czas jego trwania uzależniony był od sumy zapotrzebowania na środki finansowe, jakie zawarte było w złożonych wnioskach. Najszybciej, bo już 10 listopada, limit ten został wyczerpany w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, pomorskim, opolskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Aż do 13 grudnia 2007 r. trwał nabór w województwie lubelskim. Dwa lata później zmieniono zasadę pierwszeństwa rozpatrywanych wniosków. Przyjmowano każdy wniosek złożony w określonym terminie, a następnie przeprowadzano losowanie wniosków w celu ustalenia kolejności przysługiwania pomocy.

Także średnie kwoty, o jakie wnioskowali producenci rolni w 2007 roku, wskazują na znaczące zróżnicowanie pomiędzy regionami. Najwyższe wartości zanotowano w województwach: zachodniopomorskim (201 565,68 zł), lubuskim (186 885,84) i dolnośląskim (171 478,18 zł). Średnio o najniższe wsparcie wnioskowano w województwach: świętokrzyskim (74 829,11 zł), małopolskim (83 924,26 zł) i lubelskim (94 833,85 zł).

Pomimo rozpoczęcia pierwszego naboru wniosków już na jesieni 2007 roku, zdecydowana większość umów zawartych została dopiero w roku 2009, co wiązało się z faktem, że początkowo przyznano ARiMR jedynie częściową akredytację, pozwalającą wyłącznie na przyjmowanie od rolników wniosków. Dokonano też, koniecznego w tym przypadku, wydłużenia terminu rozpatrywania wniosków. Brak pełnej akredytacji był konsekwencją braków w systemie informatycznym Agencji. Dlatego też początkowo, korzystając z możliwości manualnego obsługiwnia wniosków, jakie dawała ograniczona akredytacja, podpisywano jedynie umowy dotyczące operacji realizowanych w związku z wdrożeniem dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Do 31 sierpnia 2008 r. podpisano 133 tego typu umowy na kwotę 10 392 098 zł.

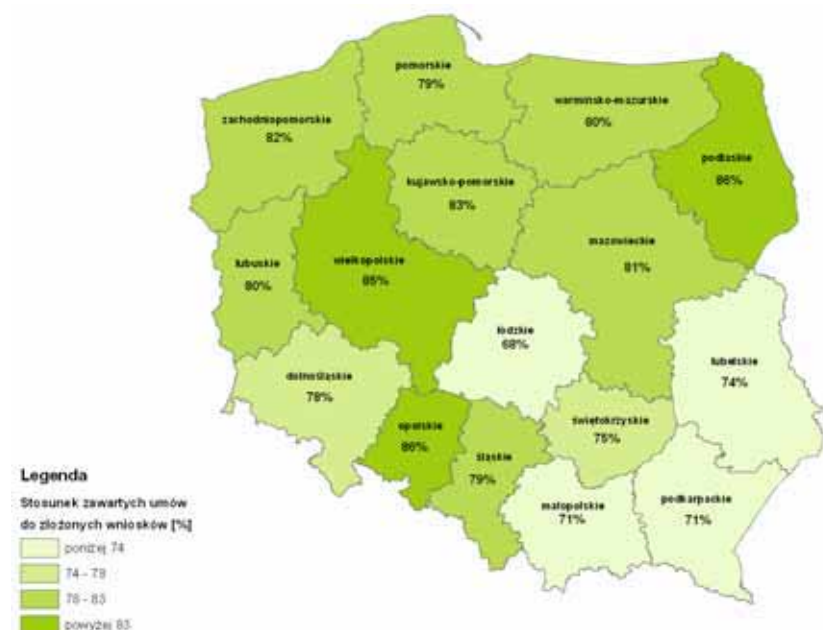
W połowie października 2008 r. przyznano ARiMR pełną akredytację na wykonywanie działań związanych z omawianym działaniem. Skalę opóźnienia związanego z oceną wniosków można prześledzić na mapach poniżej (Rys. 6.5.2, Rys. 6.5.3), na których zawarto stosunek zawartych umów do złożonych wniosków z pierwszego naboru na koniec 2008 r. i 2009 r.

Rys. 6.5.2 Stosunek zawartych umów do złożonych wniosków w ujęciu wojewódzkim na koniec 2008 roku [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Rys. 6.5.3 Stosunek zawartych umów do złożonych wniosków w ramach naboru z 2007 roku w ujęciu wojewódzkim na koniec 2009 roku [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Warto dodać, że ze względu na długi okres dzielący złożenie wniosku od wydania decyzji, umożliwiono rolnikom dokonywanie zmian w planach finansowych i zestawieniach rzeczowo-finansowych inwestycji, będących częścią wniosku, tak by przedstawiały one aktualny stan w gospodarstwie rolnym. Oczywiście zmiany te nie mogły powodować zmiany celu operacji. Zmiany takie zgłosiło ponad 3 500 wnioskodawców.

Poniżej (Tabela 6.5.7) przedstawiono dane dotyczące dokonanych płatności na rzecz beneficjentów działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Wydaje się, że po początkowych trudnościach stosunek liczby płatności do liczby złożonych wniosków nie powinien niepokoić. Dane na dzień 30 września 2010 roku sygnalizują zadowalający wzrost liczby zrealizowanych płatności. Płatności zrealizowano wobec 23 941 beneficjentów na poczet 26173 operacji przy 33 947 zawartych umowach. Także 40,18% realizacji alokacji wskazuje brak znaczących problemów związanych z niedopasowaniem działania do rzeczywistych potrzeb producentów rolnych, czy braku odpowiedniej informacji o działaniu. Wydaje się, że obecnie jedynymi istotnymi problemami są znacząca nadwyżka zapotrzebowania na wsparcie w wybranych województwach północnej i zachodniej Polski ponad określone limity dla tych regionów, jak również obawa o możliwość wyczerpania limitu środków przed zakończeniem realizacji PROW 2007-2013.

Problem realokacji środków pomiędzy województwa nie jest wyłącznie problemem zmiany algorytmu. Transfer środków z województw, gdzie zainteresowanie działaniem było stosunkowo najniższe, w kierunku tych, w których wskutek losowania wniosków przepało prawdopodobnie

wiele interesujących projektów jest niewątpliwie najprostszym rozwiązaniem. Niekoniecznie jest to jednak rozwiązanie optymalne. Istotą omawianego działania jest wsparcie działań modernizacyjnych w rolnictwie polskim. Nie deprecjonując efektów związanych ze wzrostem efektywności gospodarstw już silnych ekonomicznie, należy jednak pamiętać o celach polityki spójności, które każą zwrócić uwagę na rozpropagowanie działania wśród rolników w tych regionach, w których dotychczasowe zainteresowanie okazało się stosunkowo niskie, a gdzie potrzeby modernizacyjne są najpewniej największe. W tym kierunku idą też zmiany dotyczące określania pierwszeństwa oceny wniosków. Zamiast losowania, które poprzez określenie kolejności rozpatrywania wniosków, wpłynęło w trzech województwach na odrzucenie części wniosków, wprowadzony zostanie ranking tychże wniosków, promujący te z nich, które dotyczą inwestycji szczególnie zasadnych z punktu widzenia polskiej polityki rolnej. Pozwoli to uniknąć wad związanych z zasadą pierwszeństwa złożenia wniosku (kolejki), stosowaną w roku 2007, czy zasadą losowania (możliwość odrzucenia uzasadnionych projektów), stosowaną dwa lata później.

Tabela 6.5.7 Zrealizowane płatności w ramach działania do końca 2009 roku

Województwo	Liczba płatności	Liczba beneficjentów	Wyplacona kwota [w zł]
Dolnośląskie	407	385	62 455 967,10
Kujawsko – pomorskie	1 205	1 061	116 348 003,20
Lubelskie	1 537	1 428	119 641 949,80
Lubuskie	420	379	61 851 462,23
Łódzkie	712	696	52 917 897,60
Małopolskie	539	500	37 715 392,80
Mazowieckie	2 308	2 134	208 152 852,82
Opolskie	390	360	47 415 983,10
Podkarpackie	318	300	27 646 340,40
Podlaskie	1 457	1 304	160 447 891,02
Pomorskie	561	515	73 576 272,45
Śląskie	260	231	27 047 307,00
Świętokrzyskie	949	861	61 338 589,50
Warmińsko – mazurskie	854	759	110 978 935,24
Wielkopolskie	1 775	1 662	208 741 933,75
Zachodniopomorskie	629	558	102 239 532,20
Razem	14 321	13 132	1 478 516 310,21

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARIMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

6.5.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 121

Biorąc pod uwagę czasochłonność procesów związanych z naborem, czy weryfikacją wniosków liczba zrealizowanych płatności jest niewątpliwie zadowalająca. Jest to szczególnie godne podkreślenia biorąc pod uwagę opóźnienia związane z początkowym brakiem pełnej akredytacji

ARiMR. Pozwala to poczynić pierwsze podsumowania dotyczące zrealizowanych do końca 2009 roku operacji.

Z ogólnej liczby ponad 23 000 umów najwięcej podpisano w województwie mazowieckim (3 640 – 16%), wielkopolskim (3 318 – 14%) i lubelskim (2 568 – 11%). Natomiast odnosząc liczbę zawartych umów do liczby gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej przekraczającej 4 ESU największym zainteresowaniem cieszyło się omawiane działanie w województwie lubuskim (8,8%), świętokrzyskim (7,6%), warmińsko-mazurskim (6,4%) i zachodniopomorskim (6,3%). Jedynie 1,77% gospodarstw, z którymi zawarto umowę prowadzi produkcję ekologiczną. Zaledwie 1,74% gospodarstw ma w planach zmianę profilu dotychczasowej działalności.

Pierwszą obserwacją, jaka narzuca się po analizie zrealizowanych operacji, czyli dla tych gospodarstw, którym udzielono płatności końcowych, jest znacząca przewaga (81%) gospodarstw prowadzonych przez mężczyzn. Odpowiada ona zresztą strukturze podziału wedle płci ogółu właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce. Ponad połowa (6 344) operacji przeprowadzona została na terenach ONW, 0,62% na terenach górskich, 0,51% na obszarach Natura 2000. Ponad 60% osób fizycznych, które otrzymały płatność końcową nie przekroczyło 40 roku życia. W tabeli poniżej przedstawiono podział zrealizowanych operacji ze względu na charakter przeprowadzonej inwestycji.

Tabela 6.5.8 Liczba zrealizowanych operacji do końca 2009 r

Rodzaj inwestycji	Liczba operacji
Zakup wyposażenia/sprzętu ruchomego	10 850
Poprawa jakości gruntów	145
Budowa/remont połączony z modernizacją budynków służących produkcji rolnej	205
Inne inwestycji	304
Razem	11 504

Źródło: dane ARiMR.

Znaczna przewaga inwestycji polegających na zakupie wyposażenia lub sprzętu ruchomego wynika na pewno z powszechności tego typu działań w normalnym procesie inwestycyjnym w gospodarstwach rolnych. Pozytywny wpływ na zainteresowanie działaniem miało na pewno umożliwienie zakupu maszyn używanych. Pozwoliło to wielu szczególnie mniejszym producentom rolnym na sfinansowanie najpotrzebniejszych inwestycji realizowanych w ramach tego działania. Warto pamiętać, że przeprowadzenie szeregu innych inwestycji, w tym w szczególności budowlanych, wymaga dłuższego okresu, stąd niewielka liczba tego typu inwestycji w zestawieniu tych działań, dla których wypłacono do końca 2009 roku płatność końcową.

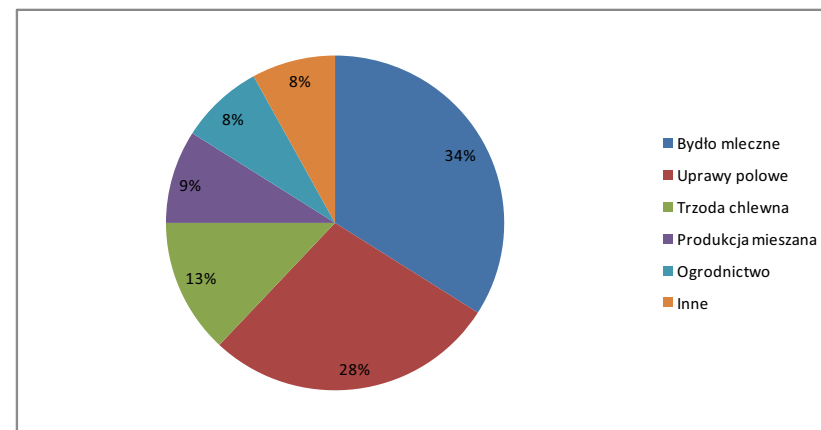
Warto w tym miejscu dodać, że zdecydowana większość realizowanych operacji nie ma na celu zwiększenia wartości dodanej brutto w gospodarstwie. O wiele częściej beneficjenci wskazywali we wnioskach cele alternatywne związane przykładowo ze zwiększeniem jakości produkcji bądź też poprawą w zakresie bezpieczeństwa produkcji. Wiąże się to z koniecznością wykazania wzrostu wartości dodanej brutto, co może być postrzegane przez beneficjentów jako uciążliwe. Dodatkowo wzrost wartości dodanej brutto nie zawsze mógłby być widoczny w wyniku zakupu nowszej maszyny czy modernizacji budynku służącego produkcji rolnej.

Blisko 40% inwestycji polegających na zakupie wyposażenia dotyczyło zakupu ciągnika. Dzięki zrealizowanym operacjom wybudowano lub zmodernizowano budynki o powierzchni 214 000 m², z czego połowę ogólnej powierzchni przypadało na szklarnie. Wybudowano lub zmodernizowano również 22 800 m² powierzchni płyt obornikowych oraz 30 400 m³ zbiorników na

gnojówkę i gnojowicę. W ramach 243 operacji założono ponad 680 ha powierzchni plantacji wieloletnich.

Poniżej (Rys. 6.5.4) zaprezentowano podział gospodarstw, które zrealizowały operacje ze względu na główny kierunek prowadzonej produkcji. Analiza zamieszczonych tu danych pozwala stwierdzić wysoką popularność modernizacji gospodarstw wśród hodowców bydła mlecznego. Wynika to głównie z dużej liczby producentów mleka w rolnictwie polskim. Liczba dostawców posiadających limity hurtowe przekraczała w połowie 2009 roku 180 tysięcy.

Rys. 6.5.4 Główne kierunki prowadzonej produkcji w gospodarstwach, które otrzymały płatność końcową do końca 2009 r.



Źródło: dane ARiMR

Warto również zwrócić uwagę na strukturę gospodarstw w podziale na wielkość ekonomiczną, którą przedstawiono w tabeli poniżej (Tabela 6.5.9). Zaobserwować można duże zainteresowanie działaniem gospodarstw o stosunkowo niewielkiej sile ekonomicznej. Blisko połowa gospodarstw realizujących operacje nie przekracza wielkości 16 ESU.

Tabela 6.5.9 Podział gospodarstw, w których zrealizowano operacje do końca 2009 roku ze względu na wielkość ekonomiczną [w %]

Wielkość ekonomiczna	Udział w ogóle
4-8 ESU	20%
8-12 ESU	15%
12-16 ESU	13%
16-40 ESU	35%
40-100 ESU	13%
100-250 ESU	3%
Powyżej 250 ESU	1%

Źródło: dane ARiMR

Analiza przeprowadzonych operacji, jak również charakterystyki beneficjentów, pozwalają stwierdzić, że efekty realizowanego działania do końca 2009 pozostawały zbieżne z założonymi celami. Jakkolwiek należy brać pod uwagę krótki okres mijający od rozpoczęcia oceny złożonych

wniosek, pierwsza faza ewaluacji powinna już być poczyniona, gdyż liczba zrealizowanych operacji przekracza poziom 20% planowanej wartości docelowej. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że brak jest przesłanek do krytyki ustalonych kryteriów dostępu. Niepokoić może jedynie duży udział (20%) w ogóle gospodarstw, w których zrealizowano operacje takich, których siła ekonomiczna nie przekracza 8 ESU. Zdaniem wielu ekonomistów takich gospodarstw rolnych nie można uznać za rozwojowe [Zróźnicowanie regionalne... 2010]. Tymczasem liczba producentów rolnych zainteresowanych wsparciem najprawdopodobniej przekroczy liczbę docelową gospodarstw, które otrzymają wsparcie w ramach obowiązującego limitu środków.

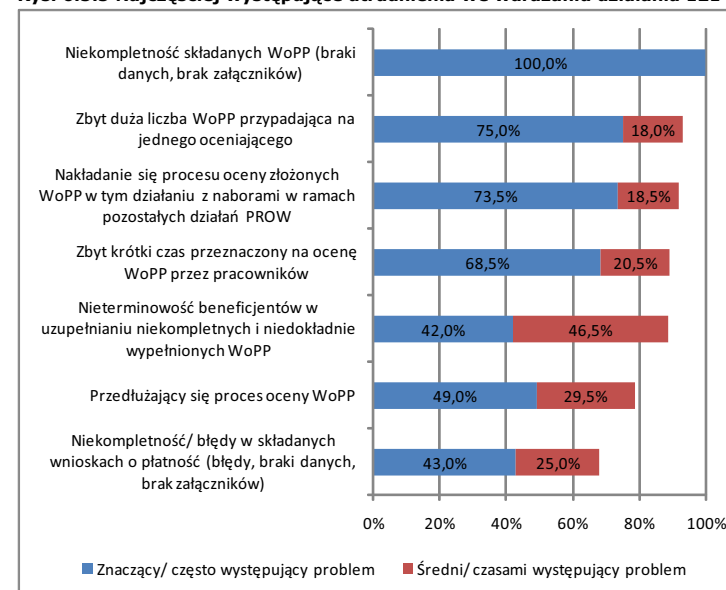
6.5.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 121

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Biorąc pod uwagę znaczący budżet działania oraz prognozowane zainteresowanie, jak również wymogi związane choćby z konieczną weryfikacją, czy oceną wniosków, rozbudowana struktura regionalna i zasoby kadrowe podmiotu wdrażającego, czyli ARiMR, czyniły je naturalnym kandydatem do obsługi omawianego działania. Jak wspomniano już wcześniej, początkowo akredytacja umożliwiła jedynie przyjmowanie wniosków. Pomijając inwestycje związane z wprowadzeniem w życie Dyrektywy Azotanowej, dopiero na jesieni 2008 roku po uzyskaniu pełnej akredytacji, możliwa stała się weryfikacja wniosków i wypłata pierwszych refundacji.

Pomimo że stosunek liczby ocenianych wniosków na jednego pracownika weryfikującego różni się znacznie pomiędzy poszczególnymi oddziałami regionalnymi ARiMR, wydaje się, że problemem są nie tylko braki kadrowe. Istotne opóźnienia, o których mowa w dalszej części opracowania, mogą być wynikiem z jednej strony braku elastyczności wykorzystania zasobów kadrowych Agencji, gdyż intensywność prac nad złożonymi wnioskami charakteryzuje się dużą zmiennością w czasie, a z drugiej niewystarczającym doświadczeniem części pracowników. Wyniki badania ankietowego pokazują, że w podmiotach wdrażających najczęstszym rozwiązaniem stosowanym przy skumulowaniu procesu oceny wniosków w tym działaniu, było delegowanie do ich oceny pracowników, którzy na co dzień realizują inne zadania. Analizując najczęściej pojawiające się utrudnienia podczas wdrażania działania 121 pracownicy podmiotów wdrażających rzeczywiście wskazują najczęściej na problemy z nadmiernym obciążeniem pracą przy ocenie wniosków o przyznanie wsparcia (Rys. 6.5.5). Przedłużający się proces oceny WoPP (78,5% respondentów wskazuje, że był to znaczący bądź średni problem) był spowodowany niekompletnością i błędami w składanych wnioskach o przyznanie wsparcia (100% wskazań), które wymagały uzupełnień. Duża liczba wniosków przypadająca na jednego oceniającego pracownika ARiMR (93,0% wskazań), nakładanie się procesu oceny złożonych WoPP w tym działaniu z naborami w ramach pozostałych działań PROW (92,0%), zbyt krótki czas przeznaczony na ocenę WoPP przez pracowników (89,0%) – wszystko to stanowiło utrudnienie w procesie rozpatrywania wniosków o wsparcie. Na etapie realizacji płatności z kolei najczęściej pojawiającym się utrudnieniem była niekompletność i błędy w składanych wnioskach o płatność (błędy, braki danych, brak załączników) (68,0% respondentów wskazało, że było to zjawisko występujące często bądź czasami).

Rys. 6.5.5 Najczęściej występujące utrudnienia we wdrażaniu działania 121



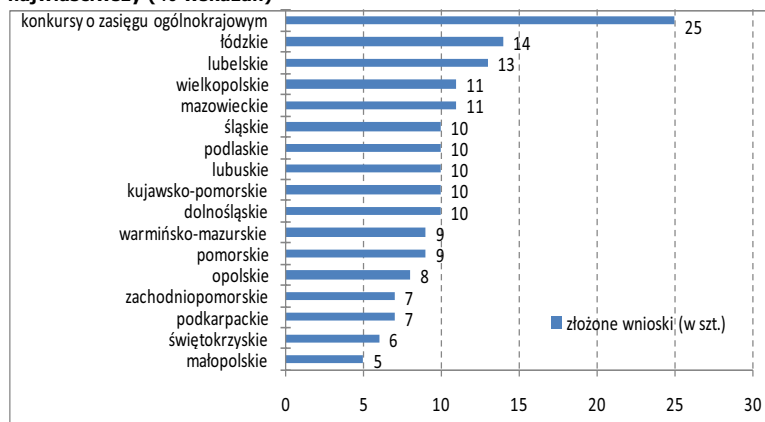
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego (pracownicy podmiotów wdrażających)

Zdaniem ekspertów doświadczenie z czasów funkcjonowania poprzednich działań proinwestycyjnych w rolnictwie jest tutaj bardzo dużym atutem. Warto również podkreślić niefortunne ogłoszenie naborów do kilku działań w bliskich sobie terminach, co zmniejszyło wydajność pracy Oddziałów Regionalnych ARiMR. Na ten problem wskazuje w sumie 92,0% badanych pracowników podmiotów wdrażających.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Brak akredytacji dla ARiMR nie był jedynym problemem, z jakim borykano się w trakcie pierwszego naboru. Krótki, nieprzekraczający miesiąca, okres dzielący wydanie rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach omawianego działania i rozpoczęcie naboru wniosków sprawiły, że nie poczyniono wszystkich niezbędnych przygotowań. Istotnym problemem okazały się konsekwencje ustalenia kolejności przyznawania pomocy przy wykorzystaniu zasady „kto pierwszy ten lepszy”. Obawa przed szybkim zakończeniem naboru wniosków stała się przyczyną powstawania olbrzymich kolejek i tzw. list społecznych, jakie tworzyły się w wielu oddziałach regionalnych ARiMR. Najdotkliwiej odczuwali to składający wnioski w Warszawie i Poznaniu.

Pracownicy podmiotów wdrażających, zaangażowani we wdrażanie tego działania, potwierdzają, że przyjęte kryteria wyboru wniosków o przyznanie pomocy w 2007 roku były niefortunne. Zapytani o ocenę najlepszego rozwiązania wskazują, że takim byłby wybór projektów na podstawie punktów przyznanych ze względu na wybrane cechy gospodarstwa (39,0% wskazań) (Rys. 6.5.4).

Rys. 6.5.4 Który sposób określania wyboru wniosków o przyznanie pomocy jest najwłaściwszy (% wskazań)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (pracownicy podmiotów wdrażających)

Problemy wynikające z braku pełnej akredytacji ARiMR starano się rozwiązywać na bieżąco. W odpowiedzi na wydłużający się okres oczekiwania na ocenę wniosków, jedna z pierwszych zmian rozporządzenia z dn. 17 października 2007 roku, ogłoszona w marcu 2008 roku, wprowadziła możliwość refundacji kosztów poniesionych przed zawarciem umowy, o ile zostały one poniesione po 20 marca 2008 r., oraz wydłużyła z 4 do 12 miesięcy termin rozpatrywania wniosków. Wprowadzono też wtedy pierwszeństwo rozpatrywania wniosków dotyczących operacji realizowanych w związku z wdrażaniem Dyrektywy Azotanowej, co wiązało się z upływającym 30 kwietnia 2008 r. terminem, do którego mogły być zawierane umowy w tym zakresie. Kolejne rozporządzenie z dn. 18 września 2008 r. pozwoliło na dokonywanie jednorazowej zmiany w planach finansowych i zestawieniach rzeczowo-finansowych inwestycji, co również wiązało się z opóźnieniem w procesie rozpatrywania wniosków i konieczną w niektórych przypadkach aktualizacją informacji zawartych we wnioskach.

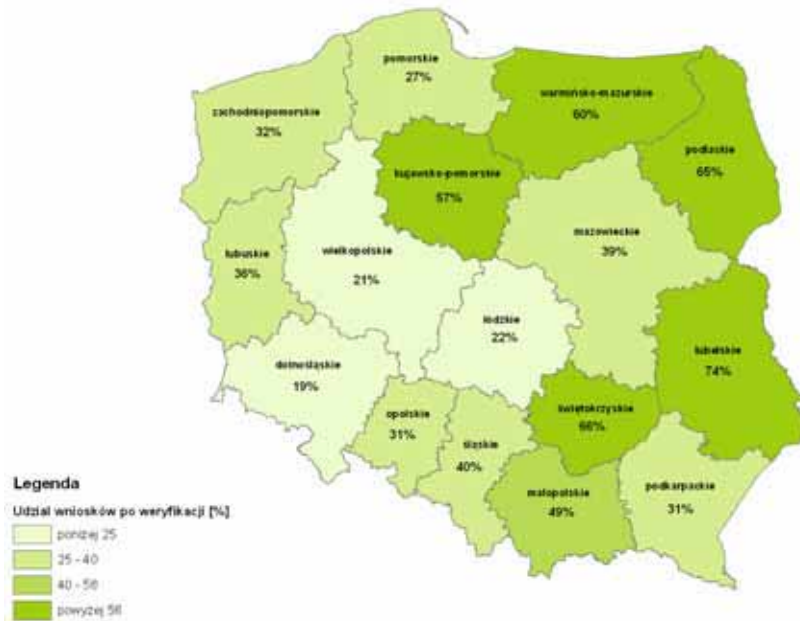
Tabela 6.5.10 Liczba złożonych wniosków oraz udział wniosków po wstępnej weryfikacji w ogóle wniosków w naborze z 2009 roku dla poszczególnych województw na koniec 2009 roku [w %]

Województwa	Liczba złożonych wniosków	Udział wniosków po wstępnej weryfikacji
Dolnośląskie	799	98,37%
Kujawsko – pomorskie	2 325	98,84%
Lubelskie	1 574	99,05%
Lubuskie	556	42,45%
Łódzkie	1 510	97,42%
Małopolskie	736	96,88%
Mazowieckie	3 899	98,08%
Opolskie	797	99,37%
Podkarpackie	467	97,22%
Podlaskie	2 154	99,68%
Pomorskie	1 108	71,39%
Śląskie	436	99,08%
Świętokrzyskie	1 094	98,81%
Warmińsko - mazurskie	1 295	98,22%
Wielkopolskie	5 099	82,15%
Zachodniopomorskie	1 014	54,44%
Ogółem	24 863	90,89%

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARiMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

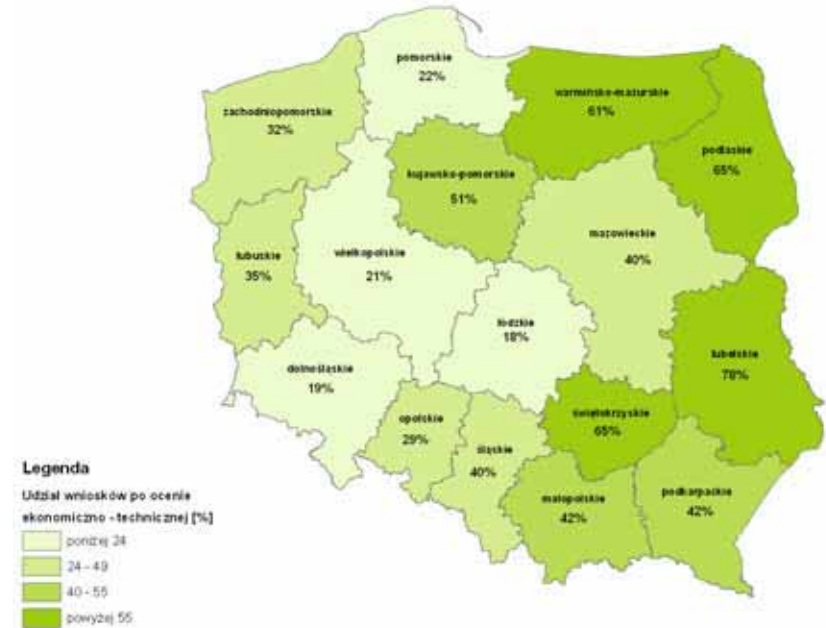
Oceniając rozwiązania organizacyjne warto przyrzeć się tempu oceny złożonych wniosków z podziałem na poszczególne oddziały regionalne. Dane takie, przedstawione w tabeli zamieszczonej powyżej oraz na Rys. 6.5.5, Rys 6.5.6 wskazują na znaczące zróżnicowanie regionalne w tempie oceny złożonych wniosków, co sugerować może wpływ ilości i jakości zasobów kadrowych na długość procesu przeprowadzanej oceny. Pola wyróżnione szarym tłem w tabeli 6.5.10 pokazują szczególnie niski, w porównaniu do średniej krajowej, odsetek wniosków poddanych wstępnej weryfikacji. Dotyczy on w szczególności Oddziału lubuskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego ARiMR. W zestawieniu danych zobrazowanych na mapach, na których przedstawiono udział wniosków po weryfikacji kompletności, zgodności z zasadami pomocy, krzyżowej oraz limitu pomocy w ogóle wniosków kwalifikujących się do tego etapu (Rys. 6.5.5), a także udział wniosków po ocenie ekonomiczno-technicznej w ogóle wniosków kwalifikujących się do tego etapu (Rys. 6.5.6) w naborze z 2009 roku dla poszczególnych województw na koniec 2009 roku, najwolniejsze tempo oceny wniosków cechuje Oddział wielkopolski, łódzki i dolnośląski Agencji.

Rys. 6.5.5 Udział wniosków po weryfikacji kompletności, zgodności z zasadami pomocy, krzyżowej oraz limitu pomocy w ogóle wniosków w naborze z 2009 roku dla poszczególnych województw na koniec 2009 roku [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Rys. 6.5.6 Udział wniosków po ocenie ekonomiczno-technicznej w ogóle złożonych wniosków w naborze z 2009 roku dla poszczególnych województw na koniec 2009 roku [w %]

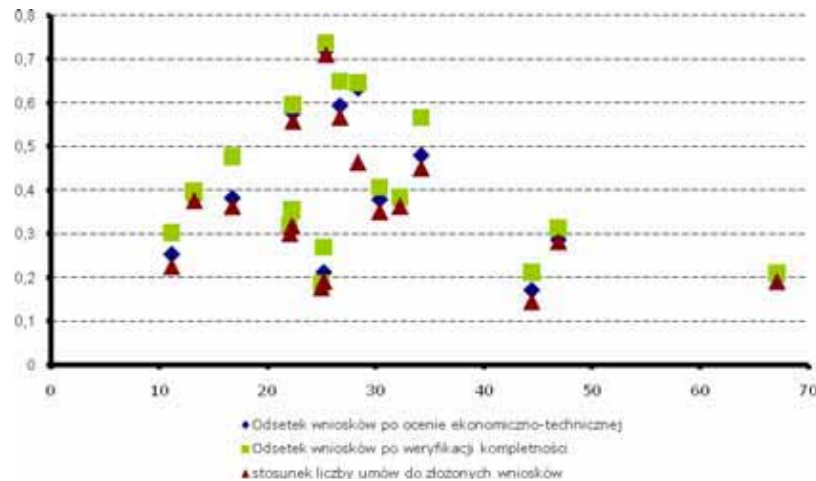


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Obserwując wysoki poziom różnicowania tempa oceny wniosków, warto zastanowić się, na ile jest on związany z zasobami kadrowymi w poszczególnych Biurach Wsparcia Inwestycyjnego (BWI), czy z wielkością zatrudnienia w poszczególnych OR. Analiza statystyczna tempa oceny wniosków z naboru w 2009 roku i wielkości zatrudnienia w BWI na koniec 2009 roku w poszczególnych województwach wykazała, że istnieje niewielka dodatnia korelacja pomiędzy wielkością zatrudnienia a odsetkiem wniosków po kolejnych etapach oceny, jak również pomiędzy wielkością zatrudnienia a stosunkiem liczby zawartych umów do liczby wniosków. Siła tej korelacji pozostaje jednak niewielka a współczynnik korelacji odsetka wniosków po kolejnych etapach oceny z wielkością zatrudnienia w BWI oscyluje w granicach od 0,027 dla odsetka wniosków po weryfikacji kompletności, zgodności z zasadami pomocy, krzyżowej oraz limitu pomocy do 0,038 dla odsetka wniosków po ocenie ekonomiczno-technicznej.

Ponieważ jednak sama wielkość zatrudnienia w poszczególnych BWI może być myląca z uwagi na różnice w wielkości składanych wniosków w poszczególnych OR, dokonano również analizy związku tempa oceny wniosków z liczbą wniosków przypadających na jednego zatrudnionego w BWI biorąc pod uwagę stan zatrudnienia na koniec 2009 roku. W tym przypadku wyniki analizy okazały się jeszcze bardziej zaskakujące, gdyż wykazały ujemną zależność pomiędzy liczbą wniosków przypadających na jednego zatrudnionego a tempem oceny wniosków. Korelacja pomiędzy liczbą wniosków przypadających na jednego zatrudnionego a odsetkiem wniosków po kolejnych etapach oceny przyjmuje wartości ujemne oscylujące w okolicach wartości $r = -0.28$.

Rys. 6.5.7 Zależność pomiędzy liczbą wniosków z naboru w roku 2009 na jednego zatrudnionego na koniec roku 2009 w BWI (oś pozioma) a odsetkiem wniosków po kolejnych etapach oceny (oś pionowa) w poszczególnych OR



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Powyższy wykres, jak również przedstawione wcześniej wartości korelacji wskazują wyraźnie, że efektywność pracy BWI ARIMR nie jest prostą wypadkową liczby zatrudnionych, lecz zależy od wielu innych trudno mierzalnych czynników, z których za najważniejsze uznać należy, zgodnie z sugestiami ekspertów, doświadczenie poszczególnych pracowników i elastyczna organizacja pracy. Na szczególne znaczenie doświadczenia kadry wskazywali wszyscy eksperci zaznajomieni ze specyfiką pracy w ARIMR.

Opisując opóźnienia w procesie oceny wniosków jako usprawiedliwienie można uznać dużą liczbę wniosków złożonych w ramach działania 121 w ogólnej liczbie złożonych wniosków rozpatrywanych przez BWI, czyli dotyczących działań inwestycyjnych. Dane dotyczące procentowego udziału wniosków w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" w ogóle działań inwestycyjnych (działania 121, 123, 311, 312 i część działania 413) przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 6.5.11 Udział złożonych wniosków i zawartych umów w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ogóle wniosków i umów dotyczących działań inwestycyjnych [w %]

	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota	Liczba umów	Kwota umów
Udział procentowy	74,19%	54,74%	84,82%	74,94%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Poza trudnościami związanymi z długim okresem oczekiwania na rozpatrzenie wniosku i wywołanych bardzo wysokim zainteresowaniem działaniem wśród potencjalnych beneficjentów nie odnotowano innych istotnych trudności w dotychczasowej organizacji.

Opis i ocena zmian w procedurach

Od wejścia w życie pierwszego rozporządzenia Ministra RiRW z dn. 17 października 2007 r., wydane zostały jeszcze cztery rozporządzenia bezpośrednio związane z działaniem 121. Pierwsza ze zmian dotyczyła wprowadzenia ograniczenia polegającego na możliwości złożenia przez jedną osobę tylko jednego wniosku (dwóch jeśli jeden z nich dotyczył inwestycji związanych z wprowadzeniem w życie Dyrektywy Azotanowej). Kolejne rozporządzenie umożliwiło zaliczenie do kosztów kwalifikowalnych kosztów poniesionych przed zawarciem umowy, nie wcześniej jednak niż 20 marca 2008 r. Odniesiono się także konkretnie do naboru z roku 2007, wprowadzając uprzywilejowanie, jeśli idzie o kolejność rozpatrywania wniosków, tych z nich, które dotyczą inwestycji związanych z wprowadzeniem w życie Dyrektywy Azotanowej oraz wydłużając z 4 do 12 miesięcy dopuszczalny okres rozpatrywania wniosków. Rozporządzenie z 18 września 2008 r. umożliwiło dokonanie jednorazowej zmiany w planie finansowym lub zestawieniu rzeczowo-finansowym, co pozwalało uaktualnić dane zawarte we wnioskach złożonych blisko rok wcześniej. Skorzystanie z tej możliwości wiązało się jednak z możliwym wydłużeniem terminu rozpatrywania wniosku z 12 do 16 miesięcy.

Zdecydowanie najistotniejsze modyfikacje wprowadzono wraz z wejściem w życie rozporządzenia z dn. 18 marca 2009 r. w celu usprawnienia procesu naboru wniosków w roku 2009. Rozporządzenie to zmieniło zasadę ustalania kolejności, w jakiej przysługuje pomoc. Wprowadzono zasadę losowania wszystkich wniosków złożonych w terminie. Dodatkowo wprowadzono możliwość przesłania wniosków drogą pocztową, a także składania wniosków nie tylko w oddziałach regionalnych, ale również za pośrednictwem biur powiatowych. Doceniając efektywność zaproponowanych rozwiązań w zakresie likwidacji niedogodności w trakcie składania wniosków, jakich doświadczyli producenci rolni w roku 2007, należy jednak pamiętać o wadach zasady losowania wniosków, z których najistotniejszą jest niewątpliwie duża liczba odrzuconych, potencjalnie poprawnych wniosków. Problem ten dotyczył trzech województw, w których działanie cieszyło się dużą popularnością, czyli lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Wprowadzane zmiany miały najczęściej charakter dostosowawczy i jako takie należy je ocenić pozytywnie. Wprowadzenie zasady losowania złożonych wniosków, którego celem było usprawnienie procesu składania wniosków, nie pozbawione już było pewnych wad. Stąd też jego ocena nie może być wyłącznie pozytywna. Świadomość pewnych mankamentów losowego wyboru kolejności oceny wniosków leży też u podstaw dalszych prac nad zmianą procedur.

Rekomendowane zmiany w procedurach

Najistotniejszą kwestią, jaka wymaga poprawy jest zmiana sposobu ustalania kolejności przysługiwania pomocy. Dotyczy to w szczególności tych województw, w których zainteresowanie działaniem jest szczególnie wysokie. Należałoby się również zastanowić nad mechanizmem promującym poszczególne typy gospodarstw, czy inwestycji. Pozwoli to na dokładniejsze spełnianie stawianych przed działaniem celów. Wydaje się, że proponowane przez Ministerstwo RiRW zmiany idą właśnie w tym kierunku.

Pozytywnie należy ocenić propozycje rezygnacji z systemu losowania, na rzecz ustalania rankingu inwestycji z punktu widzenia ustalonych ogólnie kryteriów. Przykładowo, przy ustalaniu kolejności przysługiwania pomocy promowane mają być gospodarstwa o określonej wielkości ekonomicznej (przede wszystkim te od 16 do 40 ESU). Dzięki temu, część potencjalnych wnioskodawców, którzy będą świadomi niewielkich szans uzyskania wysokiej pozycji w rankingu może, biorąc pod uwagę koszty przygotowania wniosku, zrezygnować z ubiegania się o refundację kosztów inwestycji. Z drugiej strony, przy odpowiedniej kampanii informacyjnej, zachęcić to może do ubiegania się o wsparcia tych rolników, na terenie gospodarstw których inwestycje będą zdaniem decydentów szczególnie pozytywnie oddziaływać na efektywność prowadzonej działalności. Zniknie też problem odrzucania wniosków pożądanym z punktu widzenia celów stawianych przed działaniem.

Ocena systemu sprawozdawczości ARiMR

Poza wspomnianymi powyżej problemami natury organizacyjnej i proceduralnej, należy również wspomnieć o niedociągnięciach systemu sprawozdawczości ARiMR, którego skomplikowany charakter nastęrcza nierazko trudności w szybkim pozyskaniu danych potrzebnych do bieżących analiz funkcjonowania działania. Sama struktura organizacyjna ARiMR poza drobnymi problemami elastyczności wykorzystania zasobów kadrowych w poszczególnych oddziałach regionalnych w okresie spiętrzenia prac nie powinna być przedmiotem krytyki. Wydaje się również, że poziom wiedzy pracowników tak ARiMR, jak i Ministerstwa RiRW pozostaje satysfakcjonujący. Korzystnie oceniany jest również system kontroli prowadzonych działań. Należy szczególnie podkreślić dobre działanie kontroli krzyżowej prowadzonej przy współpracy ARiMR, ARR, czy wybranych ministerstw. Jedynym mankamentem może być sposób przeprowadzania kontroli u beneficjentów, która w odróżnieniu od procedur stosowanych niegdyś przy programie SAPARD, nie jest prowadzona przez pracowników przeprowadzających ocenę wniosku, a przez oddzielną komórkę. Wskutek tego poinformowanie pracowników kontrolujących gospodarstwo o jego specyfice może być niewystarczające. Z drugiej strony znacznie ogranicza to jednak sytuacje korupcyjogenne. Pozytywnie należy również ocenić współpracę Ministerstwa RiRW z ARiMR.

6.5.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 121 (MODUŁ C)

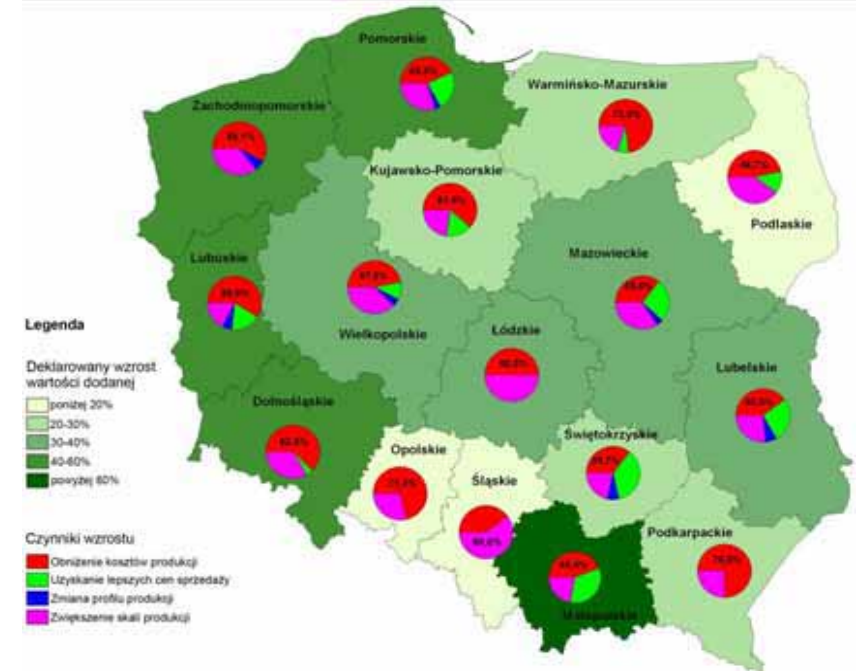
Pytanie badawcze 8: W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do lepszego wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych? W szczególności, w jakim stopniu wspierane inwestycje ułatwiły wprowadzenie nowych technologii i innowacji?

Wyniki badań i analizy

Odsetek gospodarstw, w których zanotowano wzrost wartości brutto

Analiza skali częstości wzrostu wartości dodanej wśród beneficjentów działania wskazuje, że będzie on osiągnięty aż w 1/3 badanych gospodarstw rolnych. Deklarowany wzrost wartości dodanej cechuje się znaczącym zróżnicowaniem regionalnym, które przedstawione zostało na rysunku 6.5.8. Wzrost wartości dodanej będzie osiągnięty najczęściej w przypadku gospodarstw położonych w województwach: małopolskim (61,9%), pomorskim (48,6%) i dolnośląskim (46,88%); zaś najrzadziej w województwach: podlaskim (13,4%), śląskim (14,3%) i opolskim (16,7%). Zaobserwowano również, że wzrost wartości dodanej zostanie częściej osiągnięty w gospodarstwach prowadzonych przez rolników młodszych (56,25% - rolnicy do 25 r.ż.; 34,8% - rolnicy do 40 r.ż.; 31,6% - rolnicy pow. 40 r.ż.). Znacząco wyższy od średniej jest również odsetek gospodarstw deklarujących wzrost wartości dodanej w gospodarstwach małych (50% - gospodarstwa do 5 ha UR; 42,55% - gospodarstwa od 5 do 10 ha).

Rys. 6.5.8 Udział gospodarstw rolnych deklarujących wzrost wartości dodanej oraz wskazywane czynniki tego wzrostu [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wśród źródeł wzrostu wartości dodanej prowadzący gospodarstwa rolne najczęściej wskazują obniżenie kosztów produkcji (49,61%) i zwiększenie skali produkcji (31,5%). Zróżnicowanie regionalne wskazań czynników wzrostu wartości dodanej przedstawiono na wykresach kołowych na rysunku 6.5.7. Obniżenie kosztów produkcji jest najczęściej wymienianą przyczyną wzrostu wartości dodanej w województwach: podkarpackim (75%), warmińsko-mazurskim (73,3%) oraz opolskim (71,4%). Uzyskanie lepszych cen sprzedaży jest najczęstszą przyczyną deklarowanego wzrostu wartości dodanej w województwach cechujących się niekorzystną strukturą agrarną: świętokrzyskim (35,7%) i małopolskim (33,3%). Podobnie zwiększenie skali produkcji wskazywano najczęściej w województwach, w których średnia powierzchnia gospodarstwa jest niższa od średniej krajowej; w śląskim (60%) i łódzkim (50%). Zmiana profilu produkcji była stosunkowo najrzadziej wskazywanym źródłem wzrostu wartości dodanej. Zmiana profilu produkcji była stosunkowo najrzadziej wskazywanym źródłem wzrostu wartości dodanej.

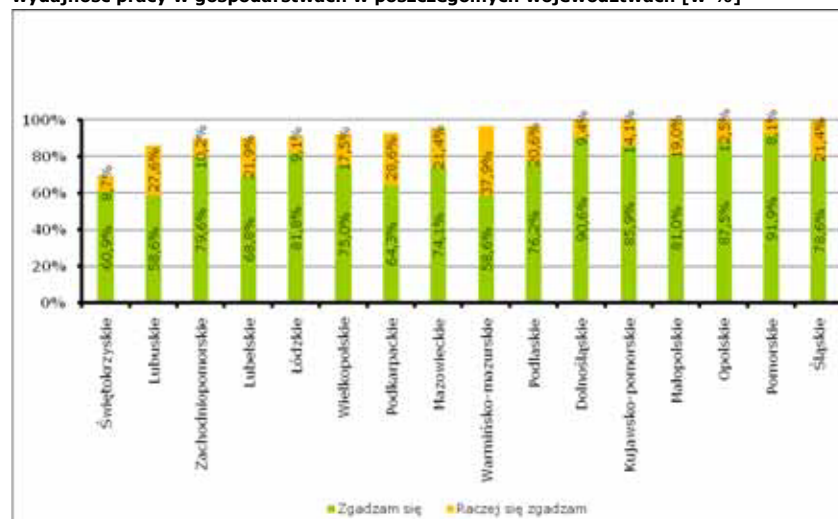
Szczegółowe wyliczenia średniej wartości zmiany wartości dodanej w populacji gospodarstw korzystających z działania 121 na tle grupy kontrolnej przedstawione zostały w podrozdziale poświęconym kalkulacji zmian GVA.

Zmiana wydajności pracy gospodarstw korzystających ze wsparcia

Badane gospodarstwa rolne wskazały na istotną poprawę związaną ze wzrostem wydajności pracy, rozumianej jako wzrost produkcji przy tych samych nakładach siły roboczej. Ponad 94% respondentów zgodziło się z opinią, że realizacja operacji przyczyniła się do wzrostu wydajności

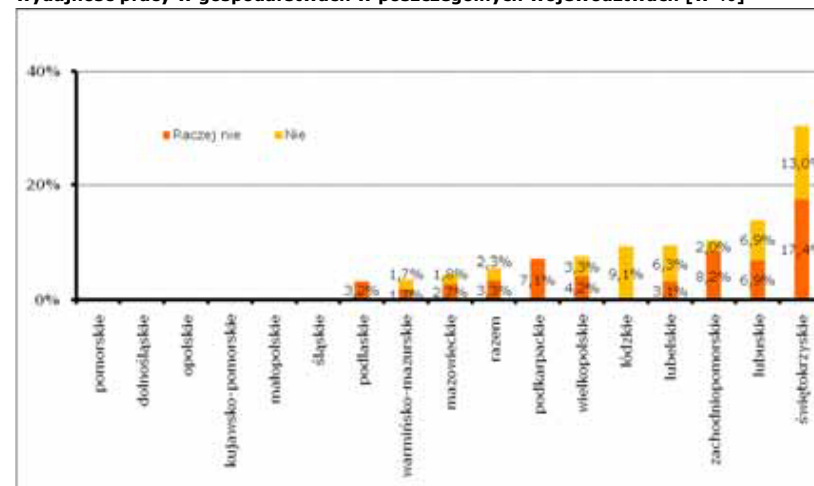
pracy w gospodarstwie. Stanowiska tego nie podzieliło jedynie ok. 5,5% badanych. Wyniki w ujęciu regionalnym przedstawiono na rysunku 6.5.9 (odpowiedzi twierdzące) i rysunku 6.5.10 (odpowiedzi przeczące). Odsetek potwierdzających korzystny wpływ działania na wydajność pracy w gospodarstwie był szczególnie wysoki w gospodarstwach największych (98,9% - w gospodarstwach o powierzchni przekraczającej 100 ha), zaś najniższy był dla gospodarstw o powierzchni nieprzekraczającej 15 ha – 87,2%. Zaobserwowano również wyraźny wzrost odpowiedzi twierdzących na pytanie o wzrost wydajności pracy wraz ze wzrostem wartości wypłaconej pomocy. W przypadku respondentów, dla których kwota wypłaconej pomocy przekroczyła 150 tys. złotych aż 97,5% odpowiedzi potwierdziło wzrost wydajności pracy, przy 92,2% takich odpowiedzi wśród tych respondentów, którzy otrzymali pomoc mniejszą niż 50.000 zł. Częściej też o korzystnym wpływie działania na wydajność pracy przekonani byli starsi producenci rolni.

Rys. 6.5.9 Odsetek odpowiedzi potwierdzających korzystny wpływ działania 121 na wydajność pracy w gospodarstwach w poszczególnych województwach [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 6.5.10 Odsetek odpowiedzi negujących korzystny wpływ działania 121 na wydajność pracy w gospodarstwach w poszczególnych województwach [w %]



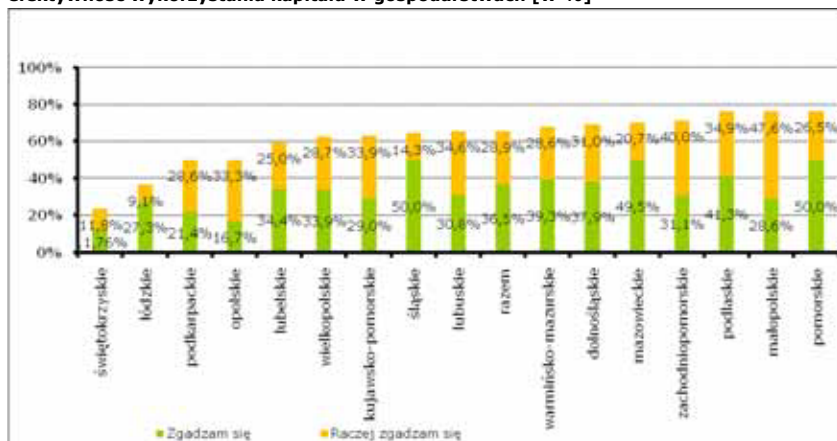
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Deklarowany wzrost wydajności pracy znajduje potwierdzenie w danych dotyczących poziomu zatrudnienia i wielkości produkcji w badanych gospodarstwach. Poziom zatrudnienia w badanych gospodarstwach pozostał praktycznie stały, natomiast zaobserwowano wyraźny wzrost produkcji tak w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym. Szczególne znaczenie ma wzrost wartości produkcji (11% dla produkcji roślinnej i 9% dla produkcji zwierzęcej). Wystąpił on bowiem jednocześnie ze spadkiem cen towarowej produkcji rolniczej. Poziom cen produkcji rolniczej w roku 2009 był niższy o 2,4% od poziomu cen z roku 2008 (produkcja roślinna – 91%; produkcja zwierzęca – 103,5%) [Mały rocznik statystyczny Polski 2010].

Zmiana efektywności wykorzystania kapitału w gospodarstwach korzystających ze wsparcia

O ile w przypadku wzrostu wydajności pracy zdecydowana większość respondentów była przekazana o istotnej poprawie, o tyle w przypadku poprawy efektywności wykorzystania kapitału wyniki są mniej optymistyczne. Na pytanie, czy realizacji operacji przyczyniła się do poprawy wykorzystania kapitału, 36,5% właścicieli gospodarstw udzieliło odpowiedzi „zgadzam się”, natomiast dalsze 28,9% „raczej zgadzam się”. Pozostałe 34,6% respondentów nie uznało, by realizacja operacji przyczyniła się do wzrostu efektywności wykorzystania kapitału. Wyniki te są zbliżone z opiniami ekspertów uczestniczących w Panelu, dotyczącym działań w ramach Osi 1 PROW 2007-2013, którzy ocenili, że działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”, jak każdy instrument polityki wspierający inwestycje materialne, przede wszystkim poprawia wydajność pracy. Podobnie jednak jak w przypadku oceny poprawy wydajności pracy, także i w tym przypadku najwyższą oceniono korzystny wpływ działania 121 na efektywność wykorzystania kapitału w gospodarstwach większych (gospodarstwa pow. 40 ha – 67,7%; pon. 15 ha – 55,7%) i tych, które uzyskały wyższą pomoc (pomoc powyżej 150.000 zł – 75,2%; poniżej 50.000 zł – 56,6%). Na rys. 6.5.11 przedstawiono zróżnicowanie geograficzne oceny wpływu działania 121 na efektywność wykorzystania kapitału. Najgorzej oceniono wpływ działania na efektywność wykorzystania kapitału w województwach: świętokrzyskim (76% ocen negatywnych) i łódzkim (63% ocen negatywnych).

Rys. 6.5.11 Odsetek odpowiedzi potwierdzających korzystny wpływ działania 121 na efektywność wykorzystania kapitału w gospodarstwach [w %]



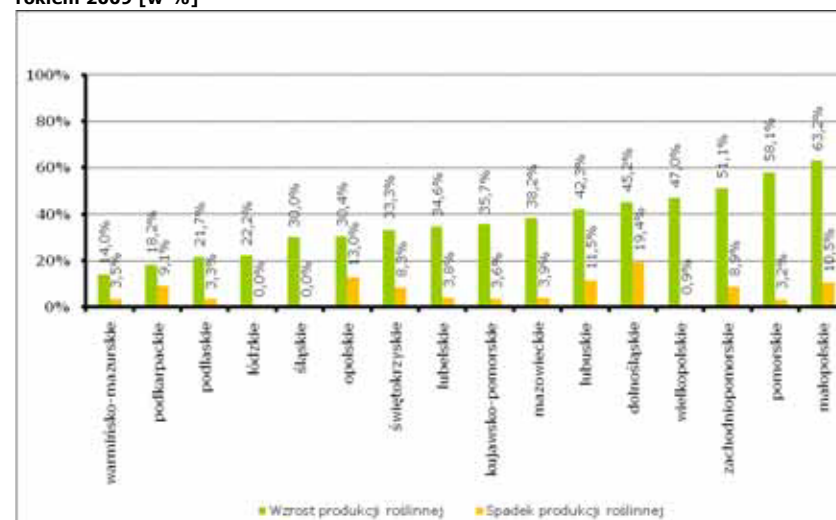
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zmiana wielkości produkcji w gospodarstwach korzystających ze wsparcia i odsetek gospodarstw, które zwiększyły skalę produkcji, w tym liczba gospodarstw rozwijających produkcję mleczarską

Gospodarstwa korzystające ze wsparcia w znacznej większości zwiększają swoją produkcję rolną. Pomiędzy rokiem przed uzyskaniem wsparcia a rokiem 2009 37,7% gospodarstw zwiększyło swoją produkcję roślinną (przy 5,3% gospodarstw zmniejszających produkcję roślinną), natomiast produkcję zwierzęcą zwiększono w 43,9% gospodarstw (spadek w 7% gospodarstw). Zróżnicowanie geograficzne odsetka gospodarstw zwiększających produkcję roślinną i zwierzęcą przedstawiono odpowiednio na rysunku 6.5.12 i 6.5.13. Największy odsetek gospodarstw, które zwiększyły swą produkcję roślinną odnotowano w województwach: małopolskim (63,2%), pomorskim (58,1%) oraz zachodniopomorskim (51,1%). Natomiast wzrost produkcji zwierzęcej był najwyższy w województwach: podkarpackim (80%), podlaskim (60,3%) oraz świętokrzyskim (58,3%).

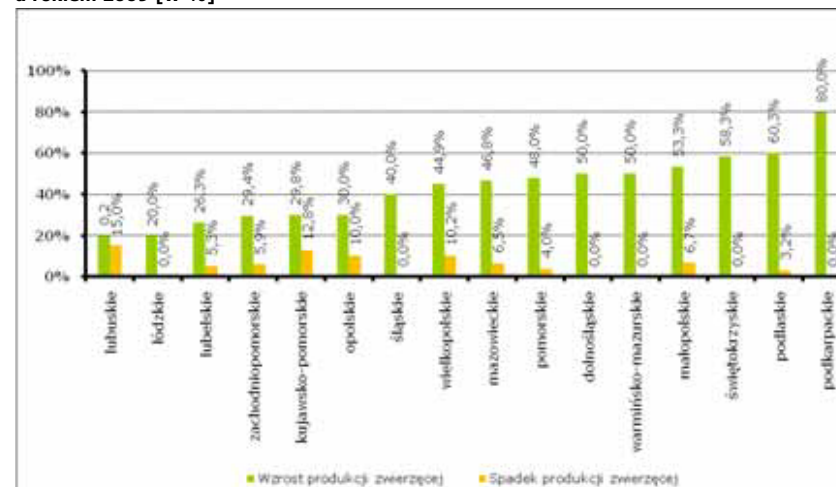
W przypadku gospodarstw prowadzących produkcję mleczarską aż 51% z nich zwiększyło swą produkcję zwierzęcą (spadek produkcji zwierzęcej nastąpił w 6% gospodarstw). Natomiast produkcja roślinna została zwiększona w 28% tego typu gospodarstw (spadek w 3% gospodarstw). Wartość produkcji rolnej w tych gospodarstwach zwiększyła się zaś o 7,8% (produkcja roślinna – wzrost o 8%; produkcja zwierzęca – wzrost o 7,7%).

Rys. 6.5.12 Odsetek gospodarstw zwiększających (kolumna zielona) i zmniejszających (kolumna czerwona) produkcję roślinną pomiędzy rokiem przed uzyskaniem wsparcia a rokiem 2009 [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys. 6.5.13 Odsetek gospodarstw zwiększających (kolumna zielona) i zmniejszających (kolumna czerwona) produkcję zwierzęcą pomiędzy rokiem przed uzyskaniem wsparcia a rokiem 2009 [w %]

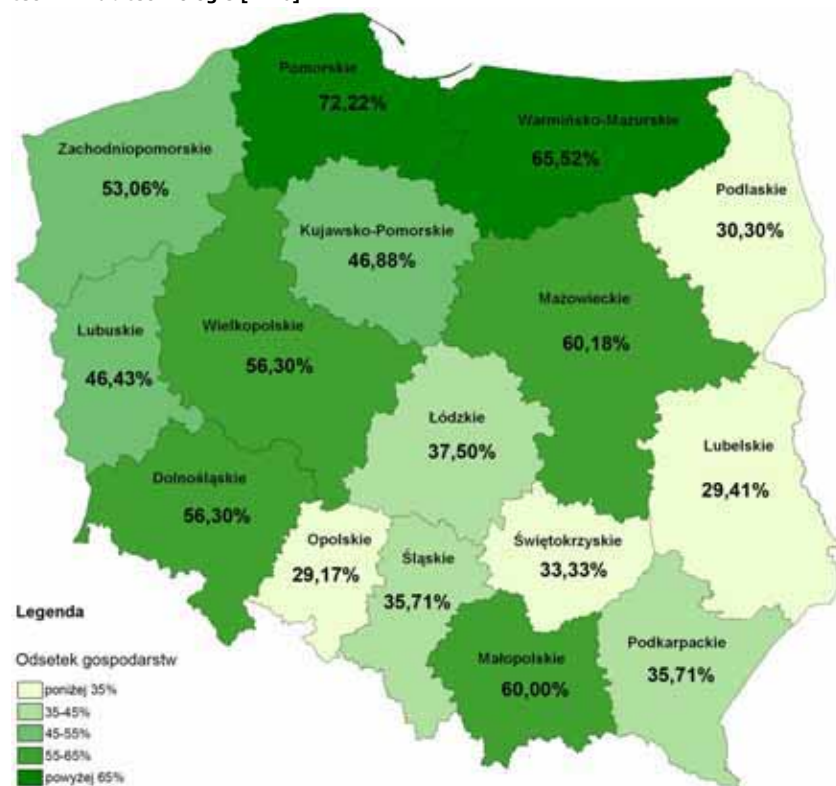


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Odsetek gospodarstw wprowadzających nowe techniki i technologie

Wprowadzenie nowych technik i technologii zadeklarowało 51,35% właścicieli gospodarstw rolnych. Zauważa się wyraźny wzrost odsetka gospodarstw wprowadzających nowe techniki i technologie wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa. O ile w przypadku gospodarstw do 15 ha odpowiedzi twierdzących na pytanie, czy dzięki wsparciu w ramach działania 121 wprowadzono w gospodarstwie nowe techniki lub technologie, było 39,4%, to w przypadku gospodarstw największych o powierzchni przekraczającej 40 ha odsetek ten wyniósł 55,51%. Zdecydowanie częściej od reszty gospodarstw, nowe techniki i technologie wprowadzały te, które otrzymały wsparcie powyżej 150 000 złotych (62,93% odpowiedzi twierdzących). Częściej też nowe techniki i technologie adaptowano w gospodarstwach prowadzonych przez właścicieli do 40 r.ż. (55,37%), niż starszych (47,08%).

Rys. 6.5.14 Odsetek gospodarstw, w których dzięki wsparciu wprowadzono nowe techniki lub technologie [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Analizując rozkład przestrzenny stopnia adaptacji nowych technik i technologii, zaprezentowany w formie graficznej na rysunku 6.5.14, największy odsetek tego typu zachowań zaobserwowano w województwach: pomorskim (72,2%), warmińsko-mazurskim (65,5%) i mazowieckim (60,2). Natomiast najrzadziej wprowadzano nowe techniki lub technologie w województwach: opolskim (29,2%), lubelskim (29,4%) i podlaskim (30,3%).

Odsetek gospodarstw, które zmieniły profil działalności, w tym liczba gospodarstw prowadzących wcześniej produkcję mleczarską

Pomoc oferowana w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” w bardzo niskim stopniu skłaniała producentów rolnych do zmiany profilu produkcji prowadzonej w gospodarstwie rolnym. Zaledwie 3,35% ankietowanych właścicieli gospodarstw rolnych zadeklarowało zmianę profilu działalności. Zaledwie w 3 przypadkach dotyczyło to producentów, którzy prowadzili wcześniej produkcję mleczarską.

Wzrost cen uzyskiwanych w sprzedaży w gospodarstwach, które otrzymały wsparcie, liczony jako udział odpowiedzi twierdzących w ankietach PATI/CATI

Blisko 10% badanych producentów rolnych odpowiedziało twierdząco na pytanie, czy wsparcie w ramach działania 121 przyczyniło się do wzrostu cen uzyskiwanych ze sprzedaży produktów rolnych. Największy odsetek odpowiedzi twierdzących zaobserwowano w województwach charakteryzujących się niekorzystną strukturą agrarną. W województwie świętokrzyskim korzystną zmianę cen uzyskiwanych ze sprzedaży zaobserwowało 29,2% badanych, w województwie małopolskim – 28,6%, a w województwie mazowieckim – 18,4%. Żaden z producentów rolnych nie zauważył wpływu działania 121 na wzrost cen w województwie dolnośląskim, łódzkim i podlaskim. Średni oszacowany wzrost cen z tytułu wpływu inwestycji realizowanych w ramach działania wynosi 14,15%. W województwie świętokrzyskim średni wzrost cen oszacowano na 16,4%, małopolskim – 8,6%, a mazowieckim – 18,4%.

Suma otrzymanego wsparcia, liczba gospodarstw, które otrzymały wsparcie oraz wartość inwestycji współfinansowanych z działania 121

Do końca 2009 roku w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” wsparcie otrzymało 11337 gospodarstw. Suma otrzymanego wsparcia wyniosła 1.311.699 tysięcy złotych, a łączna wartość inwestycji współfinansowanych równała się 3.229.774 tysiącom złotych. Powyższe wartości w podziale na poszczególne województwa przedstawiono w tabeli 6.5.11.

Tabela 6.5.11 Liczba gospodarstw, którym udzielono wsparcia w ramach działania 121 do końca roku 2009

Województwa	Liczba gospodarstw rolnych	Suma otrzymanego wsparcia [w tys. zł]	Wartość współfinansowanych inwestycji [w tys. zł]
Dołnośląskie	359	59484	165078
Kujawsko – pomorskie	890	101462	256460
Lubelskie	1312	109754	268842
Lubuskie	324	56194	135131
Łódzkie	633	48282	115192
Małopolskie	461	35090	88725
Mazowieckie	1801	179142	419548
Opolskie	321	43596	121457
Podkarpackie	281	25962	66602

Podlaskie	1104	140850	323064
Pomorskie	447	67276	171812
Śląskie	211	25247	65809
Świętokrzyskie	755	53619	131849
Warmińsko - mazurskie	631	98219	240036
Wielkopolskie	1307	172655	419924
Zachodniopomorskie	500	94867	240245
Ogółem	11337	1311699	3229774

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej wyniki badań przeprowadzonych wśród beneficjentów działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” pozwalają dać odpowiedź na pytania badawcze dotyczące wpływu działania na lepsze wykorzystanie czynników produkcji i ułatwienie wprowadzania nowych technik i technologii. Jeśli idzie o pierwsze pytanie, należy jasno stwierdzić, że wspierane inwestycje w dużym stopniu przyczyniają się do lepszego wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych. Gospodarstwa rolne zwiększają przede wszystkim efektywność wykorzystania zasobów siły roboczej, co jest szczególnie cenne w przypadku polskiego rolnictwa, cierpiącego zazwyczaj na nadmiar siły roboczej. W przypadku efektów wykorzystania kapitału wyniki nie są już tak spektakularne, co może wynikać z faktu, że zakup nowych czynników produkcji prowadzi raczej do wzrostu jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności, które nie przekładają się w tak krótkim okresie na wymierne wyniki ekonomiczne. Należy jednak podkreślić, że różnice dotyczą wyłącznie skali poprawy, nie samego faktu usprawnienia wykorzystania kapitału, czy siły roboczej, który pozostaje bezdyskusyjny. Co szczególnie godne podkreślenia, lepsze wykorzystanie czynników produkcji zauważalne jest już w tak krótkim okresie, jaki dzielił koniec roku 2009 od roku sprzed otrzymania wsparcia. Poprawa efektywności gospodarowania uwidoczniła się głównie we wzroście wartości dodanej u znacznego odsetka producentów i obniżeniu kosztów produkcji. Gospodarstwa korzystające ze wsparcia w ramach działania 121 zwiększyły także swą produkcję i pomimo niesprzyjających warunków rynkowych często doświadczyły wzrostu uzyskiwanych cen.

Odpowiedź na drugie pytanie, odnoszące się do wpływu działania na ułatwienie wdrażania nowych technik i technologii, również pozwala na pozytywną ocenę dotychczasowych doświadczeń związanych z działaniem 121. Należy jasno stwierdzić, że wspierane inwestycje w istotnym stopniu wpłynęły na ułatwienie wprowadzania nowych technik i technologii. Warte podkreślenia jest masowość korzystania z nowych technik i technologii, co zapewne przekłada się na bardzo wysoki odsetek odpowiedzi wskazujących na obniżenie kosztów produkcji. W połączeniu ze wspomnianym już wzrostem produkcji i osiąganiem wyższych w porównaniu do średniej dla całego rolnictwa cen na sprzedawane artykuły rolne, perspektywy rozwoju gospodarstw korzystających z działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” należy ocenić jako wysokie.

Pytanie badawcze 9: W jakim stopniu wspomagane inwestycje poprawiły dostęp gospodarstw rolnych do rynku i ich udział w rynku?

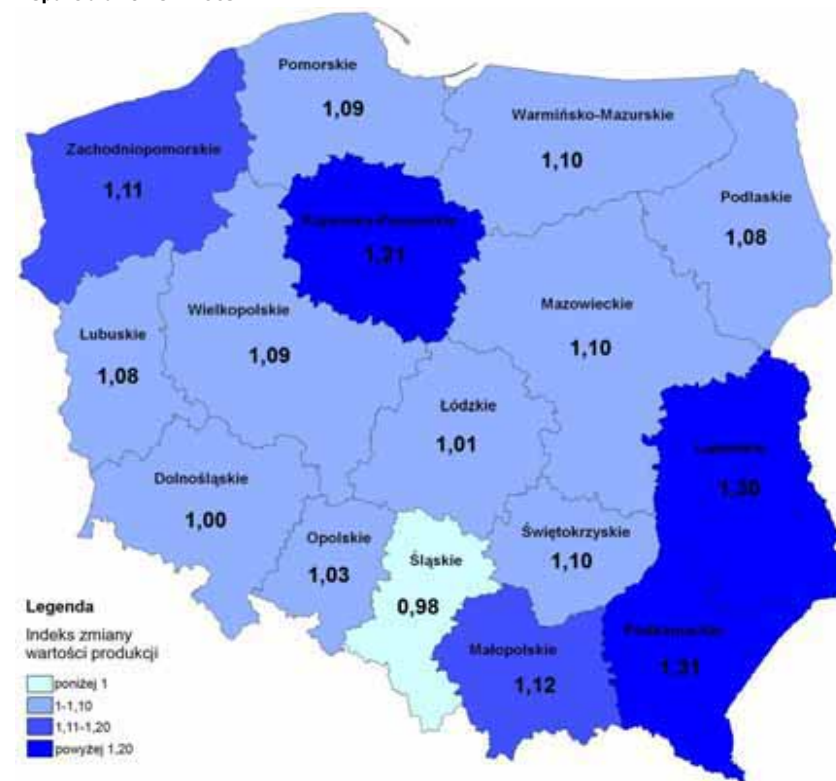
Wyniki badań i analizy

Jak wspomniano już w poprzednim pytaniu badawczym, wartość sprzedaży gospodarstw rolnych pomiędzy rokiem poprzedzającym ten, w którym otrzymano wsparcie, a rokiem 2009 uległa wzrostowi. Średni wzrost wartości produkcji wyniósł 10%. Jest on zapewne w większym stopniu

wynikiem wspomnianego już wzrostu produkcji niż wzrostu uzyskiwanych cen. Stosunkowo nieduża część ankietowanych producentów rolnych wskazała bowiem na znaczący wzrost cen, w odróżnieniu od wykazywanego wzrostu produkcji.

Wyniki osiągnięte przez gospodarstwa korzystające ze wsparcia w ramach działania 121 przewyższają poziom średniego statystycznego wzrostu wartości produkcji w całym rolnictwie. Dla zdecydowanej większości badanych gospodarstw rokiem przed uzyskaniem wsparcia był rok 2008. Tymczasem wartość produkcji rolniczej pomiędzy rokiem 2008 a 2009, ze względu na spadek uzyskiwanych cen (spadek o 2,4%) i niewielki wzrost wolumenu produkcji (wzrost o 3,3%), pozostała na tym samym poziomie [Mały rocznik statystyczny Polski 2010]. Na tym tle, efekty produkcyjne zdecydowanej większości gospodarstw korzystających ze wsparcia wyraźnie przewyższają wartości średnie dla całego rolnictwa. Różnice regionalne w wartości indeksu zmiany wartości produkcji przedstawiono na rysunku 6.5.15. Najwyższy wzrost wartości produkcji zaobserwowano w województwach: podkarpackim (31%), lubelskim (30%) i kujawsko-pomorskim (21%).

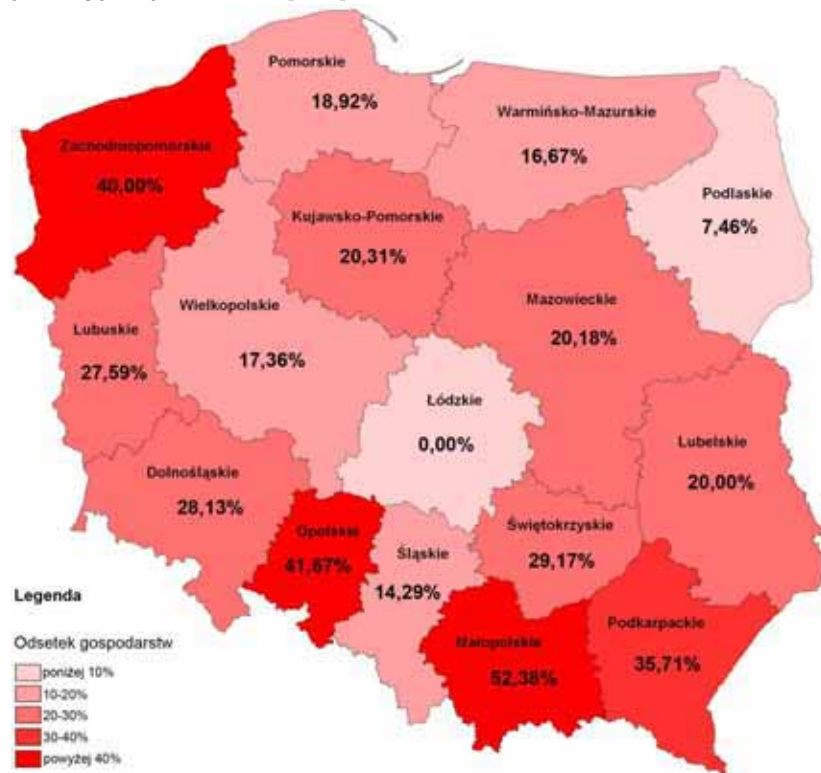
Rys. 6.5.15 Indeks zmiany wartości produkcji pomiędzy rokiem przed uzyskaniem wsparcia a rokiem 2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Badane gospodarstwa rolne wykazują się bardzo dużym poziomem towarowości produkcji. Oscyluje ona w granicach 90% wytworzonej produkcji. W krótkim okresie pomiędzy rokiem przed uzyskaniem wsparcia a rokiem 2009 wskaźnik towarowości uległ dalszej, aczkolwiek nieznacznej poprawie rzędu 1%. Wzrost ten był wyraźniejszy wśród gospodarstw mniejszych, które pomimo tego wciąż cechują się niższym poziomem towarowości produkcji. Na uwagę zasługuje również wyższy wzrost towarowości produkcji w gospodarstwach rolników do 40 r.ż. – 3,9%, niż starszych – 0,9%. Różnicowanie regionalne poziomu zmiany towarowości produkcji rolniczej należy uznać za nieznaczące. Najwyższy wzrost towarowości zanotowano w województwie lubuskim (3%) i zachodniopomorskim (3%), natomiast największy spadek w małopolskim (1%) i pomorskim (1%).

Rys. 6.5.16 Zróżnicowanie regionalne odsetka gospodarstw sprzedających swą produkcję nowym odbiorcom [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zmiany będące wynikiem inwestycji współfinansowanych w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” były zapewne jednym z ważniejszych czynników sprawiających, że wielu producentów rolnych rozszerzyło krąg odbiorców swych produktów. Sprzedaż nowym odbiorcom zanotowało 22% ogółu właścicieli gospodarstw rolnych. Zjawisko to było częstsze w gospodarstwach rolników do 40 r.ż. – 24,6%, niż u pozostałych – 19,5%. Silniejszy wzrost odsetka produkcji sprzedawanej nowym odbiorcom zauważano też w gospodarstwach, które skorzystały ze wsparcia powyżej 150.000 zł (29,3%), niż w gospodarstwach wspartych kwotą do 50.000 zł

(17,2%). W przypadku grup obszarowych, sprzedaż nowym odbiorcom była najczęstsza w przypadku gospodarstw do 5 ha – 42% oraz największych powyżej 100 ha – 40%. Zaobserwowano też znaczne zróżnicowanie regionalne, które przedstawiono na rysunku 6.5.16. Widać, że procentowo najwięcej gospodarstw nawiązało kontakt z nowymi odbiorcami w województwach: małopolskim (52%), opolskim (42%) i zachodniopomorskim (40%). W województwie łódzkim wszyscy producenci sprzedawali swą produkcję dotychczasowym odbiorcom.

Oprócz odsetka gospodarstw wykazujących nawiązanie kontaktów handlowych z nowymi odbiorcami ważna jest także wielkość produkcji, jaka sprzedawana jest tym odbiorcom. W skali całego kraju, nowym odbiorcom sprzedawano średnio 1/3 całego wolumenu produkcji towarowej. Oznacza to, że około 10% całej produkcji wytworzonej przez gospodarstwa korzystające ze wsparcia w ramach działania 121 trafiło do nowych odbiorców.

Producentom rolnym zadano też pytanie, czy w wyniku realizacji operacji rynek zbytu na ich towary uległ poszerzeniu. Oznacza to nie tylko poszerzenie kręgu odbiorców, ale również ilości sprzedaży dotychczasowym odbiorcom. Twierdząco na tak zadane pytanie odpowiedziało 11,7% (od 0% w województwie łódzkim do 28,6% w małopolskim) właścicieli gospodarstw rolnych. Wyniki były w dużej mierze zbliżone z tymi, dotyczącymi sprzedaży produkcji nowym odbiorcom. Podobnie częściej o poszerzeniu rynku zbytu wspominali producenci rolni do 40 r.ż. (w szczególności najmłodszy do 25 r.ż. – 18,75%) i otrzymujący wyższą wartościowo pomoc. Warto też zanotować, że większy odsetek odpowiedzi twierdzących na pytanie o poszerzenie rynku zbytu padło w gospodarstwach o mniejszej powierzchni (21,23% - w gospodarstwach do 10 ha).

Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu wspomagane inwestycje poprawiły dostęp gospodarstw rolnych do rynku i ich udział w rynku, jest w świetle przedstawionych wyników badań jednoznaczna – działanie 121 w istotnym stopniu poprawiło sytuację rynkową badanych gospodarstw. Dowodem na to jest zarówno wzrost wartości produkcji w badanym okresie, jak i wysoki odsetek gospodarstw sprzedających część swej produkcji nowym odbiorcom. Nie należy także zapominać o, wzmiankowanym przy okazji odpowiedzi na poprzednie pytanie badawcze, wzroście uzyskiwanych cen. Pozostanie jednak pytaniem otwartym, na ile obserwowane zmiany są wynikiem inwestycji współfinansowanych ze środków publicznych w ramach działania 121, a na ile wynikiem naturalnych procesów zachodzących w ostatnich latach w rolnictwie polskim, polegających na stopniowym wzroście znaczenia gospodarstw silnych ekonomicznie, kosztem gospodarstw mniejszych, wycofujących się z produkcji towarowej. O tym, że w dużej części to właśnie silne ekonomicznie gospodarstwa korzystają z działania 121 przekonuje wysoki poziom towarowości produkcji badanych gospodarstw już w latach poprzedzających otrzymanie wsparcia. Niezależnie jednak od rozkładu znaczenia czynników wpływających na poprawę siły powiązań badanych gospodarstw z rynkiem, wpływ działania 121 trudny jest do przecenienia. Pozostaje faktem, że gospodarstwa poprawiły dostęp do rynku, na co wskazuje niewielki wzrost towarowości produkcji i deklarowany wzrost poszerzenia rynku zbytu na ich towary. Także udział badanych gospodarstw w rynku uległ poszerzeniu, na co wskazuje wzrost wartości produkcji w badanych gospodarstwach (o 10%) przy jednoczesnym utrzymywaniu się wartości produkcji rolnej na niezmiennym poziomie dla sektora rolnego jako całości. Biorąc pod uwagę krótki okres oddziaływania poczynionych dzięki działaniu 121 inwestycji, wyniki te należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Pytanie badawcze 10: W jakim stopniu wspomagane inwestycje przyczyniły się do trwałej i zrównoważonej działalności gospodarstw rolnych?

Wyniki badań i analizy

Liczba zrealizowanych inwestycji związanych z wprowadzeniem w życie Dyrektywy Azotanowej wyniosła 98. Środki publiczne przeznaczone na ten cel wyniosły 7 532 157 złotych, a całkowita wartość inwestycji równa się kwocie 12 752 300 złotych.

W przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska trudno o tak jednoznaczne dane, ponieważ do tej kategorii można zaliczyć wiele różnorodnych operacji współfinansowanych w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. W przypadku operacji dotyczących rolnictwa ekologicznego, ich liczba wyniosła 190 i realizowano je w 185 gospodarstwach rolnych. Środki publiczne przeznaczone na te inwestycje wyniosły 21 421 934 złotych, a całkowita wartość inwestycji przekroczyła 50.302.500 złotych.

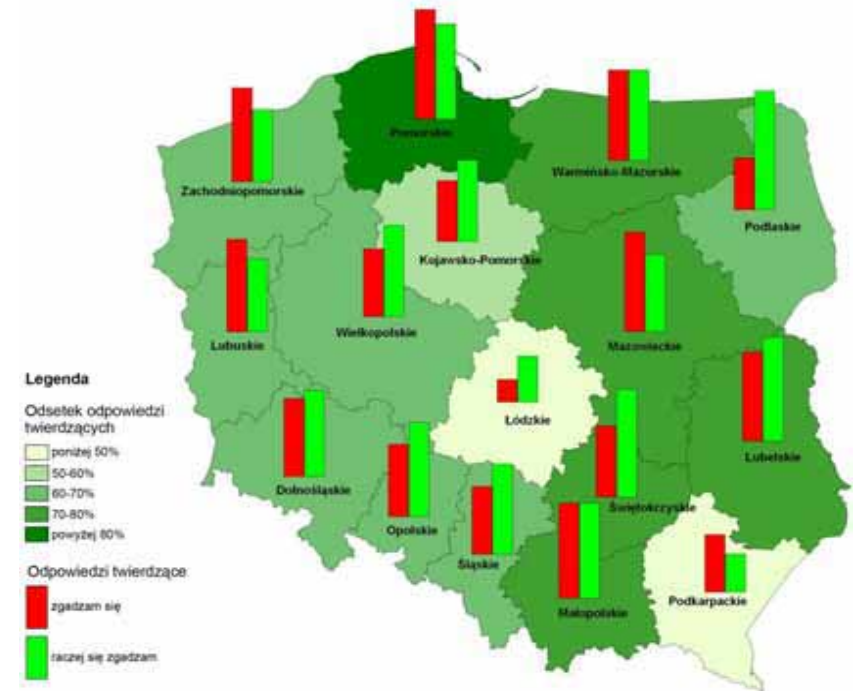
Spośród badanych gospodarstw zaledwie 1,7% gospodarstw wskazało ochronę środowiska jako cel główny operacji. Podobnie, na podstawie danych ARIMR dotyczących 23236 złożonych wniosków w ramach działania 121 wynika, że dla 1,52% inwestycji ochrona środowiska naturalnego stanowiła cel podstawowy. Gospodarstwa te cechowały się gorszymi wskaźnikami dotyczącymi wzrostu wartości produkcji, czy poszerzania rynku zbytu, lecz lepszymi dotyczącymi innowacyjności produkcji. Średnia kwota pomocy (tak przyznanej, jak i wypłaconej) równała się 86 291 złotych (dla wszystkich ankietowanych gospodarstw kwota pomocy przyznanej to 124 473 zł, a wypłaconej 121.913 zł), co stanowiło 98,9% kwoty wnioskowanej (w przypadku ogółu gospodarstw kwota przyznana stanowiła 94,8% kwoty wnioskowanej).

Poprawa warunków utrzymywania zwierząt stanowiła główny cel operacji 3,2% badanych producentów rolnych. Średnia kwoty przyznanej i wypłaconej wyniosła 65 749 złotych, co stanowiło 94,9% kwoty wnioskowanej. Podobnie jak w przypadku gospodarstw, w których realizowano operacje dotyczące ochrony środowiska, zauważono tu gorsze od średniej wskaźniki związane ze wzrostem produkcji (a także dodatkowo wykorzystaniem kapitału), jednak lepsze – dotyczące innowacyjności.

Liczba operacji realizowanych przez rolników do 40 r.ż. wyniosła na koniec 2009 roku 6740 (w 6642 gospodarstwach rolnych). Środki publiczne przeznaczone na ten cel równały się 773 172 038 złotych. Całkowita wartość inwestycji realizowanych to 1 754 268 210 złotych. Tak jak wspomniano już przy odpowiedzi na poprzednie pytania badawcze dotyczące działania 121, gospodarstwa prowadzone przez rolników do 40 r.ż. częściej osiągały wzrost wartości dodanej, częściej poszerzały swój rynek zbytu, lepiej oceniali wpływ działania na efektywność wykorzystania kapitału i wydajność pracy, częściej wprowadzały nowe techniki lub technologie, a także częściej uzyskiwały wzrost produkcji.

Ostatnim wskaźnikiem jest ocena wpływu działania 121 na poprawę kondycji finansowej gospodarstw rolnych. Twierdząco na to pytanie odpowiedziało blisko 70% ogółu gospodarstw (31,8% odpowiedzi „zgadzam się” i 35,11% odpowiedzi „raczej się zgadzam”). Częściej korzystny wpływ działania na kondycję finansową swojego gospodarstwa dostrzegali właściciele większych gospodarstw (71,7% odpowiedzi twierdzących dla gospodarstw pow. 40 ha) i ci producenci, którzy otrzymali większą pomoc (74,9% odpowiedzi twierdzących dla producentów otrzymujących pomoc ponad 150.000 złotych). Zróżnicowanie regionalne przedstawiono na rysunku 6.5.16. Najkorzystniejszą oceną, z punktu widzenia wpływu na kondycję finansową gospodarstwa, działanie 121 cieszy się w województwach: pomorskim (82,4%), lubelskim (76,5%) oraz małopolskim (76,2%).

Rys. 6.5.16 Zróżnicowanie regionalne odpowiedzi twierdzących na pytanie o pozytywny wpływ działania na kondycję finansową gospodarstwa [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Podsumowanie

Wpływ działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” na trwałą i zrównoważoną działalność gospodarstw rolnych należy ocenić pozytywnie, jednak warto pamiętać, że efekty tych działań będą widoczne dopiero po pewnym czasie. Powyżej skupiono się na wskaźnikach odnoszących się bezpośrednio do działań związanych z rolnictwem ekologicznym, ochroną środowiska, czy poprawą warunków utrzymywania zwierząt, warto jednak pamiętać, że zagadnienie trwałej i zrównoważonej działalności jest w istocie o wiele szersze. Dodatkowo działania związane z ochroną środowiska naturalnego, higieną produkcji, czy warunków utrzymywania zwierząt stosunkowo rzadko są głównym celem inwestycji współfinansowanych w ramach tego działania, ze względu jednak na właściwy sposób konstrukcji całego działania, często stanowią cel poboczny, nierzadko w większej ilości przypadków niż wtedy tylko, gdy są ujmowane jako cel dodatkowy.

W 2008 roku w Polsce istniało ponad 1 800 tysięcy gospodarstw rolnych, jednak liczba tych, które wiążą swą przyszłość z produkcją rolną jest znacznie mniejsza i z pewnością nie przekracza 650 tysięcy, czyli liczby gospodarstw o sile ekonomicznej powyżej 4 ESU. W najbliższych latach trwać będzie proces krystalizowania się tych gospodarstw, które tworzyć będą w kolejnych dekadach

bazę surowcową polskiego rolnictwa. Zapewne każde z gospodarstw wnioskujące o pomoc w ramach działania 121, podejmuje starania o przynależność do tego grona. Powiedzie się tylko tym gospodarstwom, które z racji efektywniejszego wykorzystania czynników produkcji, okażą się efektywne rynkowo. To, a także umiejętność wypełniania dodatkowych wymagań związanych z m.in. z ochroną środowiska i określonych w wymogach wzajemnej zgodności, będzie decydowało o szansach rozwojowych poszczególnych gospodarstw. Dlatego też odpowiadając na powyżej zadane pytanie badawcze należały przypomnieć wszystkie przedstawione wcześniej wyniki badań w populacji gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach działania 121.

Biorąc pod uwagę tak ekonomiczne, jak i szeroko rozumiane wymogi środowiskowe, stawiane przed gospodarstwami należy stwierdzić, że wspomagane inwestycje w bardzo istotnym stopniu przyczyniły się do trwałej i zrównoważonej działalności rolnej. Zdecydowały o tym wymogi stawiane przed beneficjentami, a potwierdziły wyniki badań odnoszące się do efektywności wykorzystania czynników produkcji, siły powiązań z rynkiem, czy przedstawione powyżej dane na temat kondycji finansowej gospodarstw.

6.5.3 Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach 121

Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach beneficjentów działania 121 – Modernizacja gospodarstw rolnych

Przy ocenie działania 121 położono szczególny nacisk na ocenę wskaźnika wzrostu wartości dodanej brutto (GVA). W dokumencie programowym PROW 2007-2013 przyjęto, że realizacja działania powinna przyczynić się do wzrostu GVA w gospodarstwach objętych pomocą o co najmniej 1 293 358 284 EUR. Ocena średnioterminowa tego działania ma za zadanie zweryfikować stopień realizacji tego celu oraz prawdopodobieństwo osiągnięcia wskazanych w planie rozwoju gospodarstwa (stanowiącego załącznik do wniosku o dotację) wartości docelowych GVA.

Według danych ARiMR do końca 2009 r. 1734 beneficjentów działania 121 (ok. 7,5% wszystkich beneficjentów z którymi zawarto umowę o dotację) wskazało we wniosku, że realizacja dofinansowanego przedsięwzięcia doprowadzi do wzrostu GVA o co najmniej 10% w roku docelowym w stosunku do roku bazowego. Z danych pochodzących z planów rozwoju tych gospodarstw wynika, że wartość dodana brutto w roku docelowym powinna wzrosnąć o ok. 44% w porównaniu z rokiem bazowym⁵⁶.

W celu weryfikacji stopnia realizacji przyjętego w dokumencie programowym wskaźnika rezultatu oraz założeń dokonanych przez beneficjentów działania 121 na etapie wypełniania wniosków przeprowadzono badanie ankietowe w 202 gospodarstwach⁵⁷. Konstrukcja ankiety zastosowanej w tym badaniu była identyczna jak konstrukcja ankiety służącej do pomiaru wzrostu GVA w gospodarstwach, które otrzymały dotację z działania 112. W tym przypadku również przyjęto metodologię obliczania GVA stosowaną w FADN (por. Rys. 6.2.19). Ankieta składa się z dwóch podstawowych części.

Pierwsza część miała za zadanie ustalić, w jaki sposób operacja, będąca przedmiotem współfinansowania, wpłynęła na wzrost GVA (czy wzrost GVA wynikał ze zmiany: wydajności produkcji, cen, czy poziomu kosztów).

Druga część ankiety składała się z tabel, w których beneficjent powinien wpisać:

⁵⁶ Dane ARiMR.

⁵⁷ Zgodnie z założeniami przyjętymi w Raporcie Metodologicznym badania, próba badawcza do analizy wzrostu GVA powinna składać się z 250 gospodarstw. Jednakże, ze względu na niekompletność danych lub ich niepoprawność, część rekordów została usunięta.

- wartość brutto produkcji (roślinnej, zwierzęcej i z działów specjalnych),
- koszty bezpośrednie,
- koszty pośrednie,
- wartość dotacji i dopłat dotyczących działalności operacyjnej,
- wartość podatków (bez VAT) dotyczących działalności operacyjnej,

na koniec roku bazowego, czyli poprzedzającego rok złożenia wniosku, oraz na koniec 2009 i 2015 r.

Dane uzyskane od beneficjentów posłużyły do obliczenia wzrostu GVA w 2009 i w 2015 r. w stosunku do roku bazowego w ujęciu brutto, czyli z uwzględnieniem rynkowych zmian cen produktów rolniczych oraz środków do produkcji.

Dane zostały zaprezentowane w następujących ujęciach:

1. Wzrost wartości dodanej brutto w całej próbie.
2. Wzrost wartości dodanej w gospodarstwach podzielonych według typów produkcyjnych⁵⁸.

Uzyskane wyniki zostały dodatkowo zestawione z wynikami gospodarstw z próby kontrolnej składającej się z 7700 gospodarstw pochodzących z bazy FADN, które nie uzyskały dofinansowania z działań 112 i 121 PROW.

W pierwszym analizowanym okresie trwającym od końca roku bazowego do końca 2009 r. w badanej próbie zaobserwowano 2,5-procentowy spadek wartości dodanej brutto z 99 mln EUR do 96,5 mln EUR⁵⁹, w tym w ramach tzw. nowych wyzwań spadek GVA wynosił 8,2%. Spadek ten wynikał ze wzrostu kosztów pośrednich i podatków odpowiednio o 15% i 9% przy zaledwie 6-procentowym wzroście wartości nadwyżki bezpośredniej. Dotacje i dopłaty pozostały na praktycznie niezmiennym poziomie.

Dodatnio na zmianę GVA wpływała zarówno nadwyżka bezpośrednia z produkcji zwierzęcej, jak i roślinnej, z tym że wpływ produkcji zwierzęcej był silniejszy. Wynikało to z większego tempa wzrostu wartości tej produkcji niż kosztów bezpośrednich jej wytworzenia.

Analiza wyników w podziale na typy produkcyjne wykazała, że największy wzrost wartości dodanej wystąpił w gospodarstwach o mieszanym profilu produkcji (wzrost w stosunku do roku bazowego o 57%). Wysoką dynamikę wzrostu GVA zanotowano również w gospodarstwach z dominującą produkcją zwierzęcą (wzrost w stosunku do roku bazowego o 28%). W gospodarstwach o roślinnym typie produkcyjnym wartość dodana brutto spadła w analizowanym okresie o 17%. Pogłębiona analiza gospodarstw w podziale według typów produkcyjnych i powierzchni UR wskazuje, że najszybciej rozwijały się największe gospodarstwa (o powierzchni UR większej niż 50 ha) gospodarstwa o profilu zwierzęcym oraz gospodarstwa średnio-małe (o powierzchni UR z przedziału 10-20 ha) o produkcji mieszanej. Warto również zauważyć, że zarówno w roślinnych, jak i zwierzęcych gospodarstwach do 5 ha wartość GVA spadała.

⁵⁸ Przyjęto następującą zasadę kwalifikacji gospodarstw do poszczególnych typów produkcyjnych: jeżeli w roku bazowym wartość produkcji roślinnej stanowiła co najmniej 2/3 wartości całej produkcji rolniczej w gospodarstwie to gospodarstwo przyporządkowywane było do typu roślinnego. Jeżeli co najmniej 2/3 wartości całej produkcji stanowiła produkcja zwierzęca, to gospodarstwo zakwalifikowane było do typu zwierzęcego. Natomiast jeśli nie został spełniony żaden z powyżej wymienionych warunków, gospodarstwo miało profil mieszany.

⁵⁹ Wartości podane w euro przeliczono wg kursu zapisanego w dokumencie PROW 2007-2013 wynoszącego 3,9038 PLN.

Interpretując uzyskane wyniki należy pamiętać, że wartość dodana brutto obliczona na podstawie danych pochodzących z ankiet wyrażona jest w cenach bieżących. Mając na uwadze fakt, że w ostatnich latach obserwuje się zjawisko rozszerzających się nożyc cenowych w rolnictwie⁶⁰, można wywnioskować, że spadek GVA w badanych gospodarstwach zaledwie o 0,1% świadczy o lepszej niż średnia kondycji ekonomicznej tych gospodarstw. Według danych GUS wskaźniki zmiany cen rolniczej produkcji globalnej w stosunku do roku wcześniejszego wynosiły 94,1 w 2009 r. i 98,8 w 2008 r. Z kolei wartość produkcji globalnej wyrażona w cenach bieżących w przeliczeniu na 1 ha UR wzrosła w 2009 r. w stosunku do 2007 r. o prawie 25%⁶¹. Oznacza to, że w gospodarstwach poddanych badaniu ankietowemu, wzrost produkcji z znacznej mierze zniwelował niekorzystny wpływ spadku cen produkcji rolnej i wzrostu cen środków do produkcji na wartość dodaną brutto. Dla porównania wartość dodana brutto w gospodarstwach FADN wchodzących w skład próby kontrolnej w analogicznym okresie, a więc przy tych samych uwarunkowaniach rynkowych, spadła o 14%.

Powyższa analiza bazowała na wynikach osiągniętych przez wszystkie gospodarstwa z próby badawczej niezależnie od zapisanego we wniosku celu realizacji przedsięwzięcia. Jak wskazano powyżej, ok. 7,5% beneficjentów działania przyjęło założenie, że realizacja inwestycji doprowadzi do wzrostu GVA o co najmniej 10%. Aby zbadać stopień realizacji tego celu w badanej próbie wyodrębniono podpróbę składającą się z 90 gospodarstw, dla których wskazano we wniosku taki cel. W gospodarstwach tych wartość dodana brutto wzrosła o 23% z 30,7 mln EUR w roku bazowym do 37,8 mln EUR w 2009 r. Mając na uwadze założenie o zmienności cen produktów rolnych oraz środków do produkcji, można zatem wnioskować, że działanie 121 efektywnie przyczynia się do poprawy kondycji ekonomicznej gospodarstw rolnych.

Analiza zmiany wartości dodanej brutto w okresie trwającym od końca roku bazowego do końca 2015 r. wskazuje na planowany wzrost GVA o 15% do wartości 113,7 mln EUR (w ramach nowych wyzwań nastąpił spadek GVA o 1,6% z 74,5 mln EUR do 73,6 mln EUR). Jako, że analizowana próba jest reprezentatywna, przewidywaną wartość GVA można ekstrapolować na całą populację gospodarstw-beneficjentów, dzięki czemu możliwa będzie ocena stopnia realizacji wskazanego w dokumencie programowym PROW 2007-2013 wskaźnika rezultatu. W wyniku ekstrapolacji przewidywana wartość dodana brutto w 2015 r. wynosić będzie 903,3 mln EUR, czyli będzie o 390 mln mniejsza niż wartość wskaźnika rezultatu. W podpróbie składającej się z gospodarstw, w których zakładano wzrost wartości dodanej brutto planowany wzrost GVA w stosunku do roku bazowego wynosi 47%, czyli jest o 3 p.p. wyższy niż wzrost zakładany przez beneficjentów na etapie wypełniania planów rozwoju gospodarstw (44%). Z kolei w gospodarstwach, w których przyjęto inny docelowy rezultat działania, przewidywana na rok 2015 wartość dodana brutto jest o 3% niższa niż wartość w roku bazowym. Świadczy to o przyjęciu przez tę grupę beneficjentów konserwatywnych założeń co do kondycji ekonomicznej zarządzanych przez nich gospodarstw, co z kolei może być wynikiem spadku dochodowości działalności rolniczej w ostatnich latach⁶².

Przewiduje się, że największą dynamikę wzrostu GVA wykażą gospodarstwa specjalizujące się głównie w produkcji mieszanej (wzrost o 36% w stosunku do roku bazowego). Planowany wzrost GVA w analizowanym okresie w gospodarstwach roślinnych i zwierzęcych wynosi odpowiednio 12% i 27% (planowany spadek GVA odnotowano tylko w najmniejszych gospodarstwach – o powierzchni UR nie przekraczającej 5 ha – obydwu typów produkcyjnych).

Syntetyczne podsumowanie uzyskanych wyników przedstawiono w tabeli 6.5.12, 6.5.13 i 6.5.14.

Tabela 6.5.12. Wartość dodana brutto oraz jej czynniki składowe

⁶⁰ Zgodnie z szacunkami GUS w 2009 r. w wyniku spadku dynamiki cen produktów rolnych sprzedawanych przez gospodarstwa indywidualne, oraz wzrostu cen towarów i usług zakupowanych na cele bieżącej produkcji rolniczej i cele inwestycyjne, wskaźnik nożyc cenowych wyniósł 96,1 wobec 90,1 przed rokiem [Rolnictwo w 2009 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Rolnictwa, Warszawa, 2010].

⁶¹ Rolnictwo w 2009 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Rolnictwa, Warszawa, 2010.

⁶² O czym świadczy m.in. zjawisko rozszerzających się nożyc cenowych.

wyszczególnienie		rok bazowy	2009	2015
nadwyżka bezpośrednia w produkcji roślinnej	[PLN]	15 329 594	15 852 195	21 136 534
dynamika	rok bazowy=100		103,41	137,88
nadwyżka bezpośrednia z produkcji zwierzęcej	[PLN]	8 232 055	9 157 912	9 850 899
dynamika	rok bazowy=100		111,25	119,67
nadwyżka bezpośrednia łącznie	[PLN]	23 561 649	25 010 107	30 987 433
dynamika	rok bazowy=100		106,15	131,52
koszty pośrednie	[PLN]	10 064 880	11 551 239	11 428 471
dynamika	rok bazowy=100		114,77	113,55
dotacje	[PLN]	12 572 549	12 041 864	10 376 342
dynamika	rok bazowy=100		95,78	82,53
podatki	[PLN]	718 087	779 402	812 517
dynamika	rok bazowy=100		108,54	113,15
GVA	[PLN]	25 351 231	24 721 329	29 122 786
GVA	[EUR]	98 966 134	96 507 125	113 689 534
dynamika	rok bazowy=100		97,52	114,88

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.5.13. Wartość dodana brutto i jej dynamika w gospodarstwach pogrupowanych według typu produkcyjnego

typ produkcyjny		rok bazowy	2009	2015
roślinny	[zł]	16 189 955	13 358 431	18 169 936
	rok bazowy=100		82,51	112,23
zwierzęcy	[zł]	6 385 888	7 630 039	8 106 079
	rok bazowy=100		119,48	126,94
mieszany	[zł]	2 959 834	4 654 821	4 020 426
	rok bazowy=100		157,27	135,83

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.5.14. Wartość dodana brutto i jej dynamika w gospodarstwach pogrupowanych według typów produkcyjnych i powierzchni UR

typ produkcyjny	wielkość gospodarstwa [ha]	wartość dodana brutto		dynamika GVA			
		rok bazowy	2009	2015	2009	2015	
		badanie ankietowe					FADN
		[PLN]		[%] rok bazowy=100		[%] 2007=100	
roślinny	0-5	-841 065	-896 580	-990 723	-106,60	-117,79	90,27
	5-10	988 730	1 082 453	2 484 519	109,48	251,28	96,87
	10-20	1 136 530	1 214 412	1 746 059	106,85	153,63	56,13
	20-30	596 156	998 045	1 268 721	167,41	212,82	65,04
	30-50	1 592 977	2 119 666	2 498 311	133,06	156,83	60,58
	pow. 50	12 716 627	8 840 436	11 163 049	69,52	87,78	62,41
zwierzęcy	0-5	284 332	323 359	419 870	-113,73	-147,67	139,34
	5-10	392 496	403 070	515 256	102,69	131,28	87,06
	10-20	698 788	868 785	838 615	124,33	120,01	81,79
	20-30	2 001 640	2 270 400	2 707 684	113,43	135,27	76,74

	30-50	1 319 653	1 536 788	1 540 519	116,45	116,74	77,34
	pow. 50	1 688 978	2 227 636	2 084 135	131,89	123,40	83,73
mieszany	0-5	0	0	0	-	-	127,91
	5-10	89 162	108 934	120 984	122,18	135,69	80,54
	10-20	324 939	1 830 629	481 619	563,38	148,22	75,99
	20-30*	61 953	9 986	81 405	16,12	131,40	82,81
	30-50	1 058 760	1 064 221	1 399 934	100,52	132,22	79,84
	pow. 50	1 425 020	1 641 051	1 936 484	115,16	135,89	72,96

* w tej grupie występuje tylko jedno gospodarstwo.

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski:

1. W pierwszym okresie weryfikacji wartość dodana brutto nieznacznie spadła, natomiast w kolejnych latach planuje się wzrost GVA o 15%, co jednak nie pozwoli na osiągnięcie zakładanego poziomu wskaźnika rezultatu.
2. W gospodarstwach, w których zakładanym celem realizacji inwestycji współfinansowanej środkami z działania 121 jest wzrost wartości dodanej brutto, w 2009 r. zaobserwowano wzrost GVA o 23% w stosunku do roku bazowego. Planowany na 2015 r. wzrost GVA wynosi 47%.
3. Przewiduje się, że przyrost wartości dodanej wynikać będzie głównie ze wzrostu nadwyżki bezpośredniej, co świadczy o wzroście efektywności produkcji w gospodarstwie.
4. Największą dynamikę wzrostu GVA w obu analizowanych okresach wykazywały gospodarstwa o mieszanym profilu produkcji.

6.5.4 Wnioski i rekomendacje

- Podsumowując pierwsze lata okresu programowania PROW 2007-13 należy pozytywnie ocenić doświadczenia z działaniem „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Odnosząc się do sposobu zdefiniowania celu działania, należy je uznać za potrzebne i wychodzące naprzeciw potrzebom polskich producentów rolnych.
- Pewne zastrzeżenia można mieć do sposobu zdefiniowania grupy docelowej. Wydaje się, że wyższy próg wielkości ekonomicznej gospodarstwa pozwoliłby uniknąć refundowania inwestycji w gospodarstwach, których perspektywę działania w przyszłości na jednolitym rynku europejskim mogą budzić wątpliwości. Biorąc dodatkowo pod uwagę wysoki poziom zainteresowania działaniem i realną możliwość wyczerpania środków finansowych przed końcem okresu programowania, należy się zastanowić nad podwyższeniem progu wielkości ekonomicznej gospodarstw mogących korzystać ze wsparcia w ramach działania 121 do poziomu 8 ESU. Sam sposób udzielania pomocy należy ocenić pozytywnie. Podobnie pozytywnie należy ocenić zakres przedmiotowy refundowanych w ramach działania inwestycji.
- Wyniki badań gospodarstw korzystających z działania potwierdzają pozytywną opinię o działaniu. Szczególnie korzystnie należy ocenić wpływ działania na takie wartości jak wzrost wartości produkcji, stopień adaptacji nowych technik lub technologii, czy pozytywny wpływ na wydajność pracy. Biorąc pod uwagę określone warunki polityczne (konieczność rozbudowy bazy gospodarstw towarowych w Polsce; zapóźnienie technologiczne gospodarstw rolnych w Polsce; realne zagrożenie obniżenia w najbliższej przyszłości poziomu środków przeznaczanych przez najbogatsze państwa unijne na sektory rolne państw przyjętych do Unii w 2004 roku i

później), już obecnie obserwowane efekty inwestycji współfinansowanych w ramach działania bardzo dobrze rokuje ocenę „Modernizacji gospodarstw rolnych” w latach kolejnych.

- Wpływ działania na dostęp gospodarstw rolnych do rynku również pozostaje jednoznacznie pozytywny. Wskazuje na to znaczny odsetek gospodarstw, które rozszerzyły swoje rynki zbytu, czy wysoki poziom towarowości produkcji w badanych gospodarstwach.
- Po uporaniu się z problemem braku pełnej akredytacji dla ARiMR, sposób zarządzania i wdrażania działania należy obecnie ocenić pozytywnie. Podobnie należy ocenić również sposób komunikacji między ARiMR oraz MRiRW, a także stan zatrudnienia i kompetencje osób odpowiedzialnych za realizację działania. Brak jest wskazań do przeprowadzenia większych zmian organizacyjnych, czy instytucjonalnych.
- Przyjęte rozwiązania proceduralne również nie budzą większych zastrzeżeń, poza zbyt skomplikowanym, dla większości producentów rolnych, sposobem wyliczania wzrostu wartości dodanej brutto.
- Wątpliwości wzbudzała efektywność, z punktu widzenia założonych celów, sposobu wyboru kolejności przyznawania pomocy w pierwszych dwóch naborach, ale jak opisano to w poprzednim rozdziale, dzięki proponowanym zmianom, sytuacja ulegnie tu znaczącej poprawie.
- Budżet działania 121 należy uznać za wysoki, a zasady podziału środków pomiędzy województwa, biorąc pod uwagę dostępne dane, też nie wzbudzały zastrzeżeń. Różnice w wykorzystaniu środków pomiędzy województwami nie powinny być przyczyną większych przesunięć środków, są natomiast sygnałem do zwiększenia działań informacyjnych w tych regionach, w których stosunkowo niewielka liczba producentów rolnych wykazała zainteresowanie refundacją części kosztów kwalifikowalnych prowadzonych przez siebie inwestycji.
- Duży poziom zainteresowania działaniem sprawia, że poziom kontraktowania oraz wydatkowania środków należy uznać za zadowalający. Do drobnych mankamentów można zaliczyć jedynie wspomniane już zróżnicowanie regionalne liczby złożonych wniosków w stosunku do ogółu gospodarstw. Środki przeznaczone na to działanie zostaną z pewnością w całości wydatkowane. Wydaje się, że obecnie jedyną kwestią mogącą zagrozić działaniu w kolejnych latach jest przedwczesne wyczerpanie limitu środków przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych w szczególności w województwach północnej i zachodniej Polski.
- Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione powyżej informacje, podstawową rekomendacją w odniesieniu do działania 121 jest zwiększenie budżetu działania. Spełnia ono większość stawianych przed nim oczekiwań i przyczynia się do poprawy efektywności działania gospodarstw, będących już obecnie fundamentem bazy surowcowej polskiego sektora rolnego. Należy też poczynić starania, zwiększające zainteresowanie działaniem w województwach południowo-wschodniej Polski oraz w województwie łódzkim.

6.6 Działanie 123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

Tabela 6.6.1 Informacje podstawowe o działaniu 123

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Podmiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Inwestycyjnych)
Beneficjenci	Przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 750 pracowników lub mające obroty niższe niż 200 EUR zajmujące się przetwarzaniem produktów objętych załącznikiem 1 do Traktatu (z wyłączeniem produktów rybołówstwa) lub handlem hurtowym nimi.
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Centrala ARiMR Departament Oceny Projektów Inwestycyjnych oraz Wydział Oceny Projektów Przetwórstwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata bez podziału na województwa
Sposób naboru wniosków	Konkurs otwarty
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie wniosku o płatność składany po każdym etapie inwestycji – refundacja kosztów kwalifikowalnych
Poziom pomocy	<p>Poziom pomocy wynosi maksymalnie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 25% kosztów inwestycji kwalifikującej się do wsparcia, realizowanej przez przedsiębiorcę, który nie jest mikro, małym lub średnim przedsiębiorcą; 40% kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą, realizowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność jako mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo; 50% kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą, realizowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność jako mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwo: <ul style="list-style-type: none"> Który zaopatruje się w surowce na podstawie umów długoterminowych, zawieranych z grupami producentów owoców i warzyw lub Który jest zarejestrowany jako grupa producentów rolnych lub ich związek lub wstępnie uznana grupa, lub uznana organizacja producentów owoców i warzyw lub Który realizuje projekt dotyczący przetwarzania produktów rolnych na cele energetyczne.

6.6.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 123 (MODUŁ B)

6.6.1.1 Założenia programowe działania 123

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania 123 jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw przetwarzających i wprowadzających do obrotu produkty rolne, wynikająca ze wzrostu wartości dodanej, poprawy

jakości produkcji, obniżenia kosztów produkcji, wprowadzenia do produkcji nowych produktów, zastosowania nowych procesów produkcyjnych i technologii produkcji jak również z poprawy warunków produkcji (wprowadzanie nowych standardów produkcji lub poprawa istniejących). Formułując ten cel prościej można go zdefiniować jako wsparcie rozwoju przedsiębiorstw kilku branż przemysłu rolno – spożywczego i handlu hurtowego surowcami i artykułami rolnymi, mające na celu poprawę wyników ekonomicznych. Pomoc mogą otrzymać tylko przedsiębiorstwa, które mają dobre wyniki produkcyjne i ekonomiczne, produkują w warunkach zgodnych ze standardami sanitarnymi, weterynaryjnymi, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt, a ze złożonej dokumentacji ekonomicznej (biznesplan stanowi jeden z podstawowych załączników, bez których wnioski o wsparcie nie jest rozpatrywany) wynika, że projekt spowoduje poprawę konkurencyjności i wobec tego zostanie osiągnięty cel działania.

Niektóre założenia programowe działania zostały szczegółowo sprecyzowane w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. 2007, nr 200, poz. 1444). Rozporządzenie było dwukrotnie nowelizowane, pierwsza nowelizacja z dnia 8 kwietnia 2008 r. (Dz. U. 2008, nr 57, poz. 346), a druga z 8 października 2009 r. (Dz. U. 2009, nr 175, poz. 1359). Chociaż nowelizacje, a zwłaszcza pierwsza, wprowadzały istotne zmiany w wielu artykułach, nie wydano wersji skonsolidowanej, co bardzo utrudnia korzystanie z rozporządzenia. Ponadto niewątpliwą wadą rozporządzenia jest odesłanie (art. 2 ust. 1 pkt. 1 i 2) do Rozporządzenia Rady 1698/2005 zainteresowanych tak podstawowymi kwestiami jak (a). określenie podmiotów, które mogą ubiegać się o pomoc oraz (b). dokładne sprecyzowanie działalności, która może być wspierana. Odesłanie jest zresztą zbyt ogólne, gdyż w dalszych artykułach rozporządzenia i w załączniku kwestie te zostały dokładnie sprecyzowane.

Charakterystyka typu beneficjenta

Ze środków działania 123 mogą otrzymać pomoc przedsiębiorstwa zajmujące się działalnością, wymienioną w załączniku do Rozporządzenia MRiRW z dnia 17 października 2007 r. oraz przetwarzające rośliny na produkty, wykorzystywane na cele energetyczne. Lista była już dwukrotnie zmieniana. Większość zmian miała charakter formalny, i wynikała ze zmiany Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), (Nowa klasyfikacja obowiązuje od 1 stycznia 2010 roku). Obecnie na liście znajdują się przedsiębiorstwa prowadzące następującą działalność w poszczególnych branżach: 1. mięsnej (przetwarzanie i konserwowanie mięsa), 2. drobiarskiej (przetwarzanie i konserwowanie mięsa z drobiu), 3. jajczarska (produkcja wyrobów z jaj), 3. ziemniaczanej (przetwórstwo i konserwowanie ziemniaków oraz produkcja skrobi ziemniaczanej), 4. owocowo – warzywnej (produkcja soków z owoców i warzyw oraz przetwórstwo i konserwowanie owoców i warzyw), 5. przemyśle olejarskim (produkcja olejów i i pozostałych tłuszczów płynnych), 6. mleczarskiej (przetwórstwo mleka i wyrób serów, z wyłączeniem produkcji masła), 7. zbożowej (wytwarzanie produktów przemiału zbóż, przetwarzanie zbóż na skrobię), 8. paszowej (gotowe pasze dla zwierząt gospodarskich i gotowe karmy dla zwierząt domowych), 9. przetwórstwie miodu, 10. spirytusowej (destylowanie, rektyfikowanie i mieszanie alkoholi etylowych, przeznaczonych po przetworzeniu do spożycia oraz produkcja alkoholu etylowego nie przeznaczonego do spożycia), 11. winiarskiej (produkcja cydru i innych win owocowych, z wyłączeniem wyrobów winopodobnych i winopochodnych), 12. chłodniczej (tylko usługowe zamrażanie i przechowywanie produktów rolnych), 13. handlu hurtowym zbożem, nieprzetworzonym tytoniem, nasionami (w kolejnej nowelizacji dodano handel hurtowy rzepakami oraz uściślono, że pomoc mogą otrzymywać podmioty wprowadzające do obrotu materiał siewny roślin rolniczych i warzywnych), kwiatami, roślinami, owocami i warzywami, mlekami, wyrobami mleczarskimi, jajami, olejami i tłuszczami jadalnymi, 14. wydobywaniem włókna ze słomy lnianej i konopnej.

Wsparcie środkami działania 123 polega na zwrocie części poniesionych przez otrzymującego pomoc kosztów prowadzonej inwestycji. Koszty ogółem są podzielone na dwie kategorie – koszty określone w rozporządzeniu nazwą „kwalifikowalne” (ich część podlega zwrotowi) oraz koszty pozostałe („niekwalifikowalne”), które w całości ponosi beneficjent. Do kosztów „kwalifikowalnych” zostały zaliczone: (1). Prace budowlane (budowa, rozbudowa, remont połączony z modernizacją), (2). Zakup i instalacja maszyn, urządzeń, aparatury pomiarowej i oprogramowania, (3). Zakup środków transportu, w tym specjalistycznego, (4). Wdrażanie systemów zarządzania jakością. W ograniczonych rozmiarach są również współfinansowane koszty dokumentacji technicznej, patentów, licencji, biznesplanu i nadzoru. Natomiast do kosztów „kwalifikowalnych” nie zalicza się: (1). Kosztów nabycia nieruchomości, (2). Ponozonego przez beneficjenta podatku VAT. Ponadto nabywane na potrzeby projektu maszyny, urządzenia, i środki transportu nie mogą być używane. Okazuje się zatem, że poza kosztem nieruchomości (przede wszystkim gruntów na których są budowane lub rozbudowywane wspierane obiekty), wszystkie ważne składniki kosztów są uznane za „kwalifikowalne”.

O wsparcie mogą obecnie starać się wszystkie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz pozostałe przedsiębiorstwa (niekiedy określa się je jako średnio duże) zatrudniające mniej niż 750 pracowników lub mające obroty nie przekraczające 200 mln EUR (po przeliczeniu na złote), prowadzące działalność wymienioną w znowelizowanym załączniku 1, stanowiącym integralną część znowelizowanego rozporządzenia z dnia 17 października 2007 roku. W Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2008 roku podano minimalne i maksymalne kwoty pomocy w złotych (kwota minimalna 100 tys. złotych, a kwota maksymalna 20 mln złotych). Maksymalny udział refundacji wynosi od 25% (projekt realizowany przez beneficjenta nie prowadzącego mikro-, małego lub średniego przedsiębiorstwa) do 50% kosztów kwalifikowalnych. Maksymalna stopa refundacji może być stosowana, jeśli (a). projekt polega na przetwarzaniu surowców rolnych na produkty wykorzystywane na cele energetyczne, jest (b). realizowany grupę producentów lub wstępnie uznaną grupę producentów albo (c). przez przedsiębiorcę prowadzącego mikro małe lub średnie przedsiębiorstwo i kupującego co najmniej 25% produktów rolnych na podstawie co najmniej rocznych umów, zawartych z grupami producentów rolnych, wstępnie uznanymi grupami producentów owoców i warzyw lub uznanymi organizacjami producentów owoców i warzywnych. Z obliczeń, wykonanych na podstawie tych danych wynika, że koszty kwalifikowalne wspieranych inwestycji mogą wynosić nawet 80 mln złotych, a nawet więcej. Podane udziały refundacji w kosztach kwalifikowalnych są bowiem maksymalnymi, a rzeczywiste mogą być i będą zapewne, zwłaszcza wobec dużego popytu na środki działania 123, niższe. W Programie przyjęto bowiem, że środki publiczne stanowiąć będą 35% wartości kwalifikowanej wykonanych projektów, natomiast 65% środki własne otrzymujących pomoc. Rzeczywisty przeciętny wkład własny otrzymującego pomoc będzie zatem wynosić najprawdopodobniej około 70% (beneficjent na ogół ponosi również koszty „niekwalifikowalne” nie podlegające refundacji), a minimalny nieco powyżej 50%, jeśli koszty niekwalifikowalne są niewielkie.

Charakterystyka założeń działania

Założona w PROW 2007-2013 w skali działania 123 proporcja między środkami własnymi a środkami publicznymi wynosi około 65% (środki własne): 35% (środki publiczne). W zatwierdzonym przez KE planie przyjęto, że na działanie 123 przeznaczone zostaną środki publiczne w wysokości 1,1 mld EUR, a ogólną wartość wspieranych inwestycji przemysłu i handlu hurtowego w okresie 2007-2013 wyszacowano na kwotę 3,2 mld EUR. Jednakże ze względu na brak środków finansowych na sfinansowanie zobowiązań, podjętych w poprzedniej perspektywie budżetowej (braki wystąpiły w działaniach „Renty strukturalne” i „Wsparcie gospodarstw niskotowarowych”) środki publiczne, przewidziane na realizację działania 123 obniżono do 932 mln EUR. Wprawdzie realokacja została zatwierdzona dopiero w 2010 r., ale Uchwała Komitetu Monitorującego Nr 13/2008 w tej sprawie została podjęta już 25 września 2008 roku i wobec tego

jej wpływ na działanie 123 omówiono w ocenie. Poniżej przedstawiono założone pierwotne efekty działania i efekty skorygowane.

Według zatwierdzonego Programu podstawowe efekty działania 123 (skwantyfikowane wartości docelowe dla wspólnych wskaźników monitorowania), uzyskane w wyniku wsparcia środkami publicznymi w wysokości 1,1 mld EUR, miały być następujące:

(1). Liczba przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc	1 500
(2). Całkowita wartość inwestycji (tys. EUR)	3 162 500
(3). Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty lub techniki	300
(4). Wzrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach otrzymujących pomoc	130% wartości bazowej
(5). Wydajność pracy (EUR/osoba)	22 270
(6). Liczba projektów, które otrzymały wsparcie	3 500
(7). Wzrost rentowności sprzedaży w przedsiębiorstwach, które otrzymały pomoc	130% wartości bazowej
(8). Liczba projektów wprowadzających nowe produkty i/lub techniki	700

Po zmniejszeniu środków publicznych o 168 mln EUR założono uzyskanie następujących efektów:

(1). Liczba przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc	1270
(2). Całkowita wartość inwestycji (tys. EUR)	2 679 500
(3). Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty lub techniki	254
(4) Wzrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy	130% wartości bazowej
(5). Wydajność pracy (EUR/osoba)	22 270
(6). Liczba projektów, które otrzymały wsparcie	2960
(7). Wzrost rentowności sprzedaży w przedsiębiorstwach, które otrzymały pomoc	130% wartości bazowej
(8). Liczba projektów wprowadzających nowe produkty i/lub techniki	592

Z porównania liczb znajdujących się na obu listach wynika, że obniżenie w latach 2007-2013 środków publicznych o 168 mln (tj. około 15%), spowoduje również zmniejszenie większości pozostałych liczb i wskaźników (liczba wspieranych przedsiębiorstw, całkowita wartość inwestycji, liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki, liczba projektów, liczba projektów wprowadzających nowe produkty i/lub techniki). Natomiast bez zmiany pozostają wskaźniki efektywnościowe (wzrost wartości dodanej brutto i rentowności sprzedaży w procentach wartości bazowej oraz poziom wydajności pracy).

6.6.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 123

Wysokość alokacji

Według informacji miesięcznej o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, przed zatwierdzeniem wnioskowanej w 2009 roku realokacji, zmniejszającą środki publiczne o 168 mln EUR, budżet działania wynosił w dniu 31 grudnia 2009 r. 4 540 700 tys. złotych (obliczający przyjęli kurs 1 EUR = 4,1279). Przy zachowaniu kursu, ale po uwzględnieniu realokacji budżet ulega zmniejszeniu do 3 847 203 tys. złotych. Jednakże rzeczywista kwota środków publicznych w złotych, która będzie w okresie 2007–2013 do dyspozycji zarządzających działaniem 123, nie jest znana ze względu na zmienność kursu EUR – złoty stosowanego w rozliczeniach między Komisją a Państwami Członkowskimi (szczegółowy w art. 7 pkt. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 883/2006). Przy stałym budżecie działania w EUR budżet w złotych zmniejsza się, gdy złoty wzmocnia się a wzrasta, gdy złoty słabnie. W związku z tym należy zauważyć, że budżet 3 847 203 tys. złotych został ustalony przy niskim kursie złotego.

Opis procesu naboru wniosków

Pełna obsługa działania 123 (od przyjmowania wniosków o pomoc po rozliczenie zakończonych projektów) wymagała, poza Rozporządzeniem MRiRW, jeszcze decyzji Ministerstwa Finansów o przyznaniu akredytacji. 25 października 2007 roku zostało wydane Rozporządzenie Ministra Finansów, przyznające ARiMR tymczasową akredytację w zakresie działania 123 (Dz. U. 2007, nr 201, poz. 1451). Tymczasowa akredytacja, udzielona na okres do dnia 16 października 2008 roku, obejmowała jedynie wstępne fazy procesu obsługi. Nie upoważniała m. in. ARiMR do prowadzenia „kontrol krzyżowych, kontroli na miejscu i dalszych czynności prowadzących do podpisania umowy z beneficjentem, naliczania płatności oraz tworzenia list zleceń płatności...”. Agencja mogła zatem po jej otrzymaniu jedynie przyjmować wnioski i wykonywać wstępną weryfikację formalną. Akredytacja upoważniająca do obsługi działania została przyznana Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. (Dz. U. 2008, nr 183, poz.1134). Okazuje się więc, że mimo zatwierdzenia polskiego PROW 2007-2013 przez Komisję Europejską 7 września 2007 roku, analizowane działanie zostało uruchomione dopiero 13 miesięcy później (datą rzeczywistego uruchomienia działania jest 16 października 2008 roku, gdyż tego dnia Rozporządzenie Ministra Finansów zostało ogłoszone. W tym dniu ARiMR uzyskała prawo do przeprowadzania wszystkich faz procesu obsługi działania 123 z wypłatą wsparcia włącznie). Podstawową przyczyną tego stanu był brak systemu informatycznego ARiMR, niezbędnego do obsługi Programu. Kwestia ta została omówiona w innej części oceny i pominięto ją, aby uniknąć zbędnych powtórzeń.

ARiMR po przyznaniu tymczasowej akredytacji ogłosiła, że w dniu 23 kwietnia 2008 roku rozpocznie przyjmowanie wniosków o wsparcie projektów ze środków działania 123. Ponieważ według Rozporządzenia MRiRW z dnia 17 października 2007 r. ARiMR jest zobowiązana do rozpatrzenia wniosku w terminie 4 miesięcy od dnia jego złożenia, kierownictwo Agencji prawdopodobnie uważało, że akredytacja zostanie szybko przyznana i termin 4 miesięczny zostanie dotrzymany (ARiMR może zresztą nie rozpatrzyć wniosku w terminie i przedłużyć okres rozpatrywania o 3 miesiące, informując wnioskodawcę o przyczynach zwłoki. Trudno jednak informować proszącego o wsparcie, że wniosek nie mógł być rozpatrzony ze względu na brak akredytacji, bo byłoby to przyznaniem, że Agencja nie była przygotowana do obsługi działania 123). Wydanie decyzji o przyznaniu akredytacji przez Ministerstwo Finansów dopiero 14 października 2008 roku spowodowało, że MRiRW przy okazji kolejnej nowelizacji wydłużył termin rozpatrywania wniosków, złożonych w 2008 roku, do 31 grudnia 2008 roku. Już termin 4 miesięczny należy uznać za długi, natomiast nowy, dwukrotnie dłuższy, był niezwykle uciążliwy zwłaszcza dla przedsiębiorców, zamierzających wykonać stosunkowo niewielkie inwestycje (planowanie większych inwestycji

zwykle trwa dłużej i wobec tego opóźnienie rozpoczęcia ich realizacji nawet o kilka miesięcy powinno być mniej dotkliwie).

Wprawdzie składający wniosek o wsparcie może rozliczać koszty wspieranej inwestycji, poniesione od dnia, w którym złożył wniosek, a koszty bezpośrednio związane z jej przygotowaniem poniesione od dnia 1 stycznia 2007 roku. Jednakże decyzja taka jest ryzykowna, gdyż starający się o pomoc nie ma pewności, czy otrzyma wsparcie i czy nie będzie musiał w razie odrzucenia wniosku ponosić pełnych kosztów prowadzonej inwestycji. Realizację projektu przed podpisaniem umowy zaczynają, jak należy sądzić, przeważnie przedsiębiorcy, którzy są zdecydowani realizować inwestycję również wówczas, gdy nie otrzymają wsparcia ze środków działania 123. Dla pozostałych ryzyko jest zbyt duże i przeważnie powstrzymują się z rozpoczęciem projektu do dnia podpisania umowy.

W 2009 r., a zatem już po przyznaniu akredytacji, ARiMR przyjmowała wnioski w dwóch terminach (15 kwietnia – 21 kwietnia oraz 17 listopada – 16 grudnia). Do dnia 30 września 2010 roku zawarto tylko 367 umów. Choć od 16 grudnia 2009 r. upłynęło ponad 9 miesięcy ARiMR nie podjęła decyzji w 114 sprawach. 61 wniosków przeszło dopiero pomyślnie pierwszą fazę rozpatrywania (wstępna weryfikacja) a 53 ponadto weryfikację kompletności, zgodności z zasadami pomocy, krzyżową i limitu pomocy. Stąd wniosek, że proces decyzji często trwa nadal znacznie dłużej niż maksymalny, przewidziany w rozporządzeniu. Ponieważ nie jest wykluczone, że znaczną część winy ponoszą starający się o wsparcie, składając niedbale wypełnione i/lub niekompletne wnioski, statystyka ARiMR powinna być tak skonstruowana, aby instytucje nadzorujące i kontrolujące mogły w każdym momencie ustalić, w ilu sprawach nie podjęto jeszcze decyzji mimo, że od przedłożenia kompletnego, prawidłowo wypełnionego wniosku upłynęły ponad 4 miesiące.

Stan kontraktowania i wydatkowania na całe działanie

Tabela 6.6.2 Ogólne informacje o przebiegu realizacji działania 123 w latach 2008–2009, stan na 31 grudnia 2009 roku

Faza realizacji	Okres przyjmowania wniosków		
	23.4.2008 – 9.5.2008	15.4.2009 – 21.4.2009	17.11.2009 – 16.12.2009
1. Składanie wniosków o przyznanie pomocy			
a. Liczba wniosków złożonych	818	451	356 (807) ¹
b. Wnioskowana kwota (mln zł)	1 631,5	1 003,7	898,6 (1 902,3) ¹
c. Przeciętna wartość operacji (tys. zł)	1 994,5	2 225,5	2 524,1 (2 357,2) ¹
2. Wstępna weryfikacja wniosków			
a. Liczba wniosków wstępnie zweryfikowanych pozytywnie	763		437
b. Kwota wniosków wstępnie zweryfikowanych pozytywnie	1 490,4		981,6
c. Udział w liczbie wniosków złożonych	93,3%		54,2%
3. Weryfikacja kompletności, zgodności z zasadami, krzyżowa oraz limitu pomocy			
a. Liczba wniosków zweryfikowanych pozytywnie - faza 2	544		199
b. Kwota wniosków zweryfikowanych pozytywnie - faza 2 (mln zł)	1 032,4		353,6
c. Udział w liczbie wniosków złożonych	66,5%		24,7%

4. Ocena ekonomiczno – techniczna		
a. Liczba wniosków ocenionych pozytywnie	475	76
b. Kwota wniosków ocenionych pozytywnie (mln zł)	732,9	62,6
c. Udział w liczbie wniosków złożonych	58,1%	9,4%
5. Zawieranie umów i wydawanie czynnych decyzji		
a. Liczba zawartych umów i podjętych decyzji	440	57
c. Kwota zawartych umów i podjętych decyzji (mln zł)	651,3	35,6
b. Udział w liczbie wniosków złożonych	53,8%	7,1%
d. Udział w kwocie wnioskowanej	39,9%	1,9%
e. Przeciętna kwota umowy i czynnej decyzji (tys. zł)	1 480,3	623,7
6. Składanie wniosków o płatność		
a. Liczba wniosków złożonych	247	8
b. Kwota wnioskowana (mln zł)	270,3	1,8
c. Udział w liczbie wniosków złożonych	30,2%	1,0%
d. Udział w liczbie zawartych umów i podjętych czynnych decyzji	56,1%	14,0%
e. Przeciętna kwota wniosku o płatność (tys. zł)	1 094,2	221,4
7. Autoryzacja wniosków o płatność		
a. Liczba wniosków o płatność po autoryzacji	116	2
b. Kwota autoryzowanych wniosków	85,6	0,4
c. Przeciętna kwota wniosku autoryzowanego (tys. zł)	734,9	190,6
8. Zrealizowane płatności		
a. Liczba zrealizowanych płatności		113 ² (271) ⁴
b. Liczba beneficjentów, którzy otrzymali płatność		110 ² (252) ⁴
c. Kwota wypłacona (mln zł)		81,6 ² (282,6) ⁴
d. Przeciętna kwota zrealizowanej płatności (tys. zł)		722,1 ² (1 043,0) ⁴

Źródło: Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31.12.2009. Materiały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
Uwagi: 1. Dane obu „naborów” z 2009 roku, 2. Dane wszystkich trzech naborów. 3. Dane obu naborów. 4. Dane wszystkich trzech naborów na dzień 31 maja 2010 roku.

W tabeli 6.6.2. znajdują się podstawowe informacje o stanie rzeczowej i finansowej realizacji działania 123 na dzień 31 grudnia 2009 roku. Część finansowa została podana w złotych, gdyż ARiMR wszystkie operacje finansowe z beneficjentami przeprowadza w złotych.

Tabela zawiera m. in. informację o wnioskach zweryfikowanych w poszczególnych fazach i wnioskach odrzuconych, umożliwia sformułowanie opinii o pracy jednostek ARiMR odpowiedzialnych za wstępną weryfikację wniosków, a także za weryfikację, poprzedzającą ocenę ekonomiczno-techniczną, ostatnią fazę przed zawarciem umowy z beneficjentem. Należy jednak zastrzec, że informacja o stanie realizacji na dzień 31 grudnia jest „obciążona” 356 wnioskami, które zostały złożone w trzecim terminie składania (17 listopada - 16 grudnia 2009 roku) i wobec tego zdecydowanie odbiega od przeciętnego stanu realizacji, który jest niewątpliwie znacznie korzystniejszy. W ciągu dwóch tygodni, w tym w okresie świątecznym, trudno było rozpocząć wstępną fazę kontroli wniosków zebranych w terminie listopadowo – grudniowym.

Jednakże mimo tego zastrzeżenia z danych wynika, że najwięcej trudności przysparza ARiMR kontrola wniosków, poprzedzająca ocenę ekonomiczno –techniczną. Okazuje się bowiem, że do dnia 31 grudnia 2009 roku nie zakończono wstępnej weryfikacji przyjętych wcześniej 165 wniosków. Najprawdopodobniej większość z nich starający się o pomoc złożyli w pierwszej połowie 2009 roku, ale nie jest wykluczone, że niektóre jeszcze w 2008 roku. Możliwe, że stan ten przynajmniej częściowo wynika z uzupełniania przez wnioskodawców wniosków niekompletnych i poprawiania przez nich nieprawidłowo wypełnionych. Rozporządzenie MRiRW z dnia 17 października 2007 r. zapewnia bowiem możliwość korygowania złożonych wniosków. Wydaje się jednak, że jeśli wnioskodawca sprawnie stosuje się do wskazówek ARiMR, to poprawki i uzupełnienia powinny być wniesione najpóźniej w ciągu około 3 miesięcy od daty pierwszego wezwania do ich wprowadzenia. Jeśli zdaniem ARiMR przepisy nie dość rygorystycznie regulują możliwości wprowadzania korekt to Agencja powinna starać się zmianę przepisów zawartych w art. 10. Trudno bowiem akceptować częste, zdaniem pracowników Agencji, postępowanie, polegające na składaniu wniosków niekompletnych tylko, aby „zarezerwować sobie miejsce w kolejce”. Utrudnia to pracę Agencji oraz co ważniejsze, może blokować dostęp do środków działania 123 tym przedsiębiorcom, którzy mają dobrze przemyślane projekty, ale późno złożyli wnioski i znaleźli się na końcu kolejki (złożone wnioski są rozpatrywane w kolejności wpływu) lub też nie zdążyli złożyć wniosków (ostatni dzień przyjmowania wniosków nie jest znany.; okienko zamyka się w dniu następnym po ogłoszeniu, że kwota wsparcia, o którą ubiegają się beneficjenci, osiągnęła co najmniej 120% środków, którymi Agencja dysponuje w danym roku. Nie można zatem przewidzieć daty zakończenia przyjmowania wniosków). Przy tym zastanawia niska jakość wniosków, zwłaszcza że przedsiębiorstwa często korzystają z pomocy zewnętrznych doradców. Tymczasem, jak wynika z wywiadu przeprowadzonego z pracownikiem ARiMR dotychczas tylko 1 złożony wniosek nie budził żadnych zastrzeżeń i nie wymagał poprawek oraz uzupełnień.

Opinię tę potwierdzają dane tabeli 6.6.3. Wynika z nich, że wnioski są odrzucane przeważnie podczas wstępnej weryfikacji (faza 1) albo podczas kontroli kompletności, zgodności z zasadami, krzyżowej oraz limitu pomocy (faza 2). Niewiele natomiast wniosków jest dyskwalifikowanych podczas oceny ekonomiczno – technicznej. Najprawdopodobniej większość wniosków, które byłyby negatywnie ocenione również w tej fazie, została już wyeliminowana we wcześniejszych fazach kontroli ponieważ były niekompletne i/lub miały dyskwalifikujące je braki formalne.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

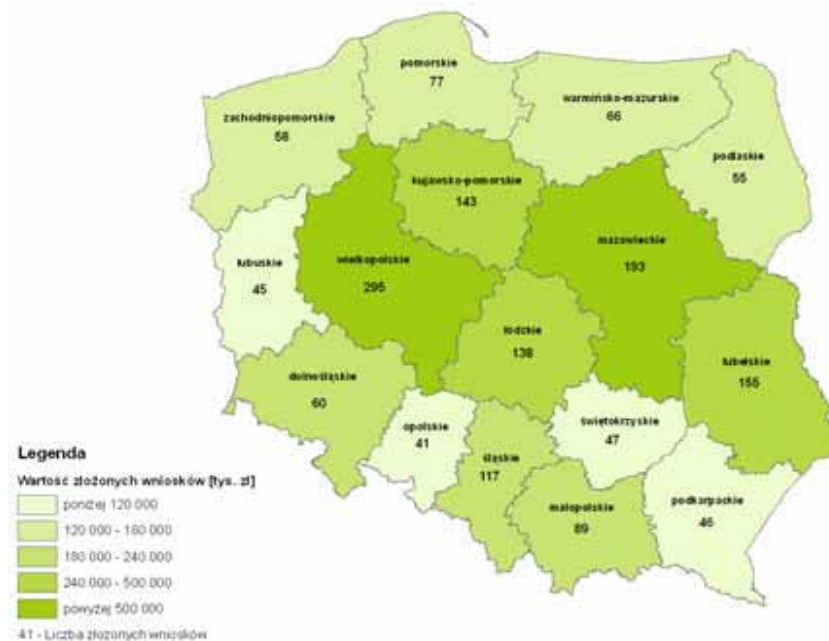
Tabela 6.6.3 Informacje o przebiegu realizacji działania 123 w poszczególnych województwach w latach 2008-2009 (Stan w dniu 31 grudnia 2009 roku)

	Wnioski złożone		Weryfikacja formalna ¹		Weryfikacja ekonomiczno-techniczna		Zawarte umowy		Wnioski o płatność			
									złożone		Po akredytacji	
	Liczba	Kwota mln zł	Zweryfikowane	Odrzucone	Zweryfikowane	Odrzucone	Liczba	Kwota mln zł	Liczba	Kwota mln zł	Liczba	Kwota mln zł
Dolnośląskie	60	180,9	18	14	13	-	12	22,2	5	10,7	4	6,0
Kujawsko-Pomorskie	143	309,3	64	29	46	6	45	87,0	27	47,3	5	2,1
Lubelskie	155	319,5	71	43	53	3	51	100,2	27	48,1	17	17,7
Lubuskie	45	80,0	20	11	13	5	12	21,8	6	3,7	2	0,7
Łódzkie	138	258,0	72	26	57	5	51	53,2	20	16,8	10	6,3
Małopolskie	89	181,8	44	20	29	3	24	39,6	14	16,3	4	2,8
Mazowieckie	193	505,5	84	44	58	10	54	81,3	31	36,1	17	13,2
Opolskie	41	60,8	14	12	11	1	11	14,8	7	6,9	3	3,4
Podkarpackie	46	119,3	28	10	19	4	18	15,0	9	8,1	6	2,3
Podlaskie	55	171,7	34	7	24	1	23	30,9	10	4,9	5	2,6
Pomorskie	77	142,2	36	19	25	4	19	23,8	6	4,0	2	0,6
Śląskie	117	186,4	55	20	44	2	38	36,8	21	13,3	9	4,1
Świętokrzyskie	47	49,5	33	6	25	2	25	22,5	12	5,1	4	1,2
Warmińsko-Mazurskie	66	170,0	21	19	16	2	13	12,0	12	8,3	6	2,6
Wielkopolskie	295	637,4	131	64	108	7	92	112,7	45	41,3	22	19,0
Zachodniopomorskie	58	161,3	18	17	10	1	9	13,1	3	1,2	2	1,1
Ogółem	1625	3533,8	743	361	551	56	497	686,9	255	272,1	118	85,7

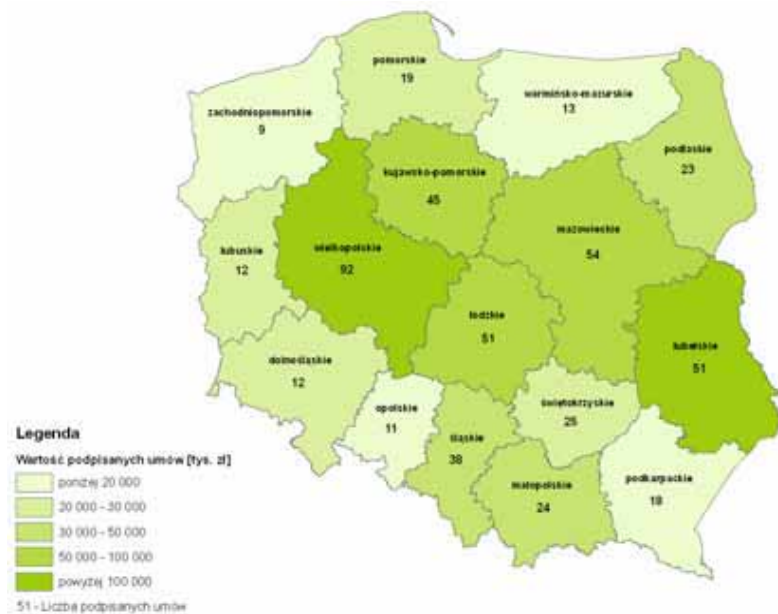
Źródło: Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 31,12.2009. Materiały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Ponieważ środki publiczne działania 123 nie zostały rozdzielone między województwa przedsiębiorcy z całej Polski konkurowali o środki, znajdujące się w dyspozycji centrali ARiMR. W tabeli 6.6.3. podano w układzie wojewódzkim informacje o liczbie wniosków o wsparcie złożonych przez przedsiębiorstwa zlokalizowane w poszczególnych województwach i efektach ich starań według stanu na dzień 31 grudnia 2009 roku. Tabelę uzupełniają mapy, które obrazują regionalne zróżnicowanie aktywności inwestycyjnej tych branż przemysłu rolno – spożywczego, które są uprawnione do uzyskania wsparcia ze środków PROW 2007-2013.

Rys. 6.6.1 Liczba i wartość złożonych wniosków w latach 2008-2009 w działaniu „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Rys. 6.6.2 Liczba i wartość podpisanych umów w latach 2008-2009 w działaniu „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Rys. 6.6.3 Liczba i wartość zrealizowanych płatności w latach 2008-2009 w działaniu „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Z tabeli 6.6.3. i map wynika, że różnicowanie aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw przemysłu rolno spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi jest silnie zróżnicowane regionalnie. Zdecydowanie najaktywniej w latach 2008–2009 zabiegały o środki publiczne przedsiębiorstwa zlokalizowane w województwie Wielkopolskim (18% złożonych wniosków), a na drugim miejscu znalazły się przedsiębiorstwa województwa mazowieckiego (12% złożonych wniosków). Kwota wsparcia, o którą wystąpiły przedsiębiorstwa tych dwóch województw, stanowiła blisko 1/3 ogólnej kwoty wsparcia, o którą wnioskowały wszystkie przedsiębiorstwa. Bardzo aktywne w zabiegach o wsparcie jest również województwo kujawsko-pomorskie, zwłaszcza jeśli się uwzględni, że dysponuje znacznie mniejszą powierzchnią użytków rolnych i znacznie mniejszym potencjałem gospodarki żywnościowej.

Aktywne okazały się również przedsiębiorstwa województwa lubelskiego. Ich aktywność jest niewątpliwie mniejsza niż przedsiębiorstw, zlokalizowanych w trzech poprzednio wymienionych województwach, ale jest zdecydowanie wyższa niż w pozostałych województwach śląskie i świętokrzyskim. Stosunkowo niewielka jest także aktywność przedsiębiorstw zachodniej części Polski (województwa zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie).

6.6.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 123

Charakterystykę zrealizowanych operacji i ich beneficjentów oparto na informacjach zawartych w sprawozdaniu za rok 2009 oraz na wykonanej dla potrzeb oceny ankiecie, przeprowadzonej w 50 przedsiębiorstwach, które w 2009 roku zakończyły projekty, współfinansowane ze środków działania 123.

Tabela 6.6.4. Liczba przedsiębiorstw, które zakończyły i rozliczyły projekty współfinansowane ze środków działania 123, oraz wartość wykonanych inwestycji (w tys. złotych; stan na 31 grudnia 2009 r.)

Wielkość przedsiębiorstwa	liczebność	Środki publiczne	Środki beneficjentów	Środki ogółem	W przeliczeniu na przedsiębiorstwo		Relacja 3/5
					Przeciętna całkowita wartość	Przeciętne wsparcie	
Mikroprzedsiębiorstwa	4	934,9	1 837,5	2 772,4	693,1	233,7	0,34
Małe przedsiębiorstwa	45	29 150,8	56 293,2	85 444,0	1 898,8	647,8	0,34
Średnie przedsiębiorstwa	47	44 585,1	88 473,9	133 059,0	2 831,0	948,6	29,8
Średnio – duże przedsiębiorstwa	5	2 350,9	8 213,3	10 564,2	2 112,8	470,2	0,22
Ogółem	101	77 021,7	154 817,9	231 839,6	2 295,4	762,6	0,33

Źródło: Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Z tabeli 6.6.4. wynika, że liczba przedsiębiorstw, które do końca 2009 r. zakończyły i rozliczyły projekty, jest niewielka w porównaniu z liczbą przedsiębiorstw, które mają otrzymać wsparcie z PROW 2007–2013 (1270 po realokacjach). Nie jest to zatem zbiorowość reprezentatywna, zwłaszcza, że w ciągu niespełna roku, który upłynął między podpisaniem umów a 31 grudnia 2009 r., możliwe było zakończenie jedynie prostych projektów (n. p. zakup środków transportu). Projekty bardziej skomplikowane można było zakończyć i rozliczyć, jeśli zostały rozpoczęte bezpośrednio po złożeniu wniosku, co jednak było ryzykowne.

Aczkolwiek zapewne ostateczna struktura przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie, będzie się różnić od podanej w tabeli 6.6.4. to jednak wśród beneficjentów prawdopodobnie nadal będą dominować małe i średnie przedsiębiorstwa. Zakładający i prowadzący mikroprzedsiębiorstwa przetwarzające surowce rolne i prowadzące hurtowy handel rolno – spożywczy mogą wybierać między działaniem 123 albo działaniem 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, dysponującym środkami publicznymi w wysokości 4073,2 mln złotych. W pierwszym okresie składania wniosków o wsparcie ze środków działania 312 (5 maja 2009 – 18 maja 2009) złożono blisko 5 tys. wniosków, a w drugim w 2010 r. około 10 tys. Tak duża liczba wniosków może świadczyć, że potencjalni beneficjenci będą przede wszystkim starać się o wsparcie środkami 312, a nie 123. Z opinią w tej sprawie należy się jednak wstrzymać, gdyż o środki działania 312 mogą konkurować przedsiębiorstwa niemal wszystkich możliwych branż produkcyjnych, handlowych i usługowych. Jest więc możliwe, że trudniej będzie uzyskać wsparcie środkami działania 312 niż 123. Ponadto w działaniu tym ustalono stosunkowo niewielkie maksymalne kwoty wsparcia, z których najwyższa wynosi 300 tys. złotych i jest przyznawana, jeśli powstają co najmniej 3 nowe miejsca pracy, których nie wolno likwidować przez 5 lat. Nie wiadomo, czy potencjalni beneficjenci uznają te warunki za dostatecznie atrakcyjne.

Jedynie 12 przedsiębiorstw zrealizowało projekty, polegające na wprowadzeniu nowych technik i technologii, a 2 wprowadziły techniki i technologie, umożliwiające produkcję nowych artykułów. Ze sprawozdań ARiMR wynika zatem, że innowacyjnością wykazało się tylko nieco ponad 10% przedsiębiorstw, które zrealizowały projekty do końca 2009 r.

Według danych ARiMR z końca 2009 r., ze 113 przedsiębiorstw, z którymi Agencja się rozliczyła, 50 należało do branży mięsnej (wraz z mięsem drobiu), 33 do owocowo – warzywnej, 19 do mleczarskiej, 9 do zbożowej, a 2 do innych branż. Oczywiście nie można uznać tych 113 przedsiębiorstw za reprezentację wszystkich przedsiębiorstw, które podpisały z ARiMR umowy o współfinansowanie projektów środkami działania 123. Jednakże z danych tych wynika, że pomoc inwestycyjną uzyskują przede wszystkim trzy branże, które otrzymywały wsparcie już z programu SAPARD – mięsna, mleczarska i owocowo – warzywna. Są to gałęzie przemysłu rolno – spożywczego, przetwarzające surowce polskiego rolnictwa, a zatem decydujące o popycie na produkty wytwarzane przez rolników. Właszcza aktywność branży mięsnej i mlecznej w okresie członkostwa przyczyniła się do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej polskich artykułów rolno – spożywczych na jednolitym rynku europejskim, o czym świadczy bardzo szybki wzrost eksportu artykułów mleczarskich oraz mięsa i przetworów mięsnych. Pozostałe branże (poza zbożową) dotychczas znacznie rzadziej korzystają z możliwości uzyskania wsparcia ze środków PROW 2007–2013. Najprawdopodobniej jednak w następnych latach nastąpi wzrost ich udziału. Mimo to jednak te cztery branże będą nadal dominować jako beneficjenci działania 123.

6.6.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 123

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

Obsługa działania 123 jest zorganizowana inaczej niż większości działań PROW 2007-2013 wdrażanych przez ARiMR. Większość innych działań obsługują oddziały regionalne ARiMR, natomiast wszystkie fazy obsługi działania 123 Centrala ARiMR w Warszawie. Odstępstwem od tej zasady było przeprowadzenie wstępnej oceny wniosków złożonych w okresie kwiecień – maj 2009 r. przez oddziały regionalne; przyczyną tej decyzji była tak duża ich liczba, że pracownicy centrali nie mogli dokonać oceny w przewidzianym rozporządzeniem terminie.

Odmienna organizacja obsługi działania 123 niż innych działań jest rozwiązaniem prawidłowym. W większości województw w poszczególnych terminach składano nie więcej niż 20 – 30 a w niektórych najwyższe kilkanaście wniosków o wsparcie. Wydaje się zatem, że opracowanie nie wywołujące uzasadnionych sprzeciwów algorytmu podziału między województwa byłoby bardzo trudne lub nawet niemożliwe. Ponadto znacznie trudniejsza niż w innych działaniach, jest ocena ekonomiczno – techniczna wniosków, która ostatecznie decyduje o wsparciu projektu środkami PROW 2007–2013 lub jego odrzuceniu. Inne, znacznie poważniejsze niż w innych wspieranych dziedzinach, są problemy techniczne, a prawidłowa ocena ekonomicznych efektów (biznesplan) również wymaga wysokich kwalifikacji i nie jest łatwa.

Zarządzając działaniem 123 należy podejmować decyzje po bardzo dokładnej analizie wniosków oraz dołączonych do nich dokumentów choćby dlatego, że przeciętna wartość kosztorysowa inwestycji, które mają być wspierane, wynosi przeciętnie kilka milionów złotych, a przeciętna kwota wsparcia, o którą wnioskowali beneficjenci, wyniosła w latach 2008–2009 ponad 2 miliony złotych. Wspierane mogą być zresztą inwestycje znacznie większej wartości, o czym świadczy maksymalna dopuszczalna kwota pomocy ze środków PROW 2007–2013. Górna jej granica, zgodnie z Rozporządzeniem MRiRW z dnia 17 października 2007 r. wynosi 20 mln złotych. Błędna ocena, w tym zwłaszcza wsparcie „nietrafionej” inwestycji, ma więc poważne konsekwencje finansowe w postaci nieefektywnie zaangażowanych środków publicznych. Problem nietrafionych inwestycji

może być poważny, gdyż w rachunku nakładów – wyników, wykonywanym dla potrzeb decyzyjnych przez przedsiębiorcę otrzymującego wsparcie, środki publiczne nie są uwzględniane jako koszty. Dla przedsiębiorcy opłacalność inwestycji, która jest dotowana, jest zawsze wyższa niż inwestycji nie otrzymującej dotacji. Stąd też konieczność rygorystycznej kontroli wniosków, której celem jest zapobieganie nieefektywnemu wydawaniu środków publicznych.

Z wymienionych względów powierzenie oceny wniosków wyspecjalizowanemu zespołowi pracowników centrali, a nie zespołom wojewódzkim jest rozwiązaniem właściwym. Z takich samych powodów jest celowe powierzenie jednemu wyspecjalizowanemu zespołowi pracowników centrali ARiMR rozliczeń finansowych.

Procedura współfinansowania projektu ze środków działania 123 składa się kilku faz, wymienionych w tabeli 6.6.2. podzielonych na dwie podstawowe części, w których udział biorą dwie grupy pracowników ARiMR: pierwsza grupa obsługuje w zakresie zleconym przez Instytucję Zarządzającą (MRiRW) wdrażanie działania. Druga grupa, nadzorowana przez Ministerstwo Finansów, rozlicza zrealizowane projekty. Obie grupy pracują niezależnie; pracownik jednej grupy nie może uczestniczyć w pracach drugiej.

W omawianej procedurze istotną kwestią jest sposób przeprowadzania „naboru” wniosków. PROW 2007-2013 jest programem wieloletnim, a środki publiczne, którymi dysponuje, pochodzą z kolejnych rocznych budżetów unijnych i kolejnych rocznych budżetów krajowych. Rozwiązanie to oznacza, że ARiMR przeprowadza co roku „naboru” wniosków o przyznanie środków pomocowych do działania 123. Jest przy tym oczywiste, że w ostatnich kilku latach okresu 2007 – 2013 nie powinno być już „naborów”, gdyż realizacja dużych projektów wymaga niekiedy nawet dwóch – trzech lat. Ze względu na przepis iż „pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy” wnioski przyjmuje się jedynie do końca dnia roboczego, następującego po dniu, w którym podano do wiadomości, że wysokość środków pomocy, o które ubiegają się wnioskodawcy, osiągnęła co najmniej 120% środków dostępnych w danym roku.

Zasada „pierwsze weszło pierwsze wyszło” jest zasadą niewygodną dla beneficjentów, którzy są zmuszeni do składania wniosków o pomoc „na wyścigi” (niekiedy od miejsca na liście złożonych wniosków zależy, czy pomoc zostanie przyznana, czy też wniosek, spełniający wszystkie kryteria upoważniające do uzyskania wsparcia, zostanie odrzucony ze względu na wyczerpanie limitu; wówczas podczas kolejnego „naboru” trzeba składać nowy wniosek). Jednakże jest to równocześnie procedura prosta, zrozumiała, łatwa w stosowaniu, a równocześnie przejrzysta i wobec tego chyba najlepsza w sytuacji, gdy zapotrzebowanie znacznie przekracza środki, którymi dysponuje działanie 123.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do procedury należy jednak zwrócić uwagę na kwestie organizacyjne. Poszczególne fazy oceny wniosku oraz rozliczenia zakończonego projektu muszą być wykonane w terminach nie dłuższych niż podane w rozporządzeniu. Ambicją ARiMR powinno być ich skrócenie, choćby dlatego, że czas jest dla przedsiębiorców wartością. Im szybciej wspierana inwestycja zostanie oddana do użytku tym wcześniej przynosić korzyści beneficjentowi i tym szybciej nastąpi zwrot poniesionych przez niego nakładów. Drugą ważną dla przedsiębiorców kwestią jest możliwie szybkie otrzymanie kwoty wsparcia. Podstawową zasadą PROW 2007-2013 jest bowiem sfinansowanie przez otrzymującego pomoc całości inwestycji ze środków własnych a następnie po jej zakończeniu i skontrolowaniu przez ARiMR refundacja części kosztów zgodnie z zawartą umową.

Przyjęte w PROW 2007-2013 rozwiązania organizacyjne i proceduralne są bardzo zbliżone do przyjętych podczas realizacji w latach 2004-2006 działania „Prawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”, finansowanego ze środków SPO Rolny. Jednym z problemów badawczych, finansowanych z Programu Wieloletniego 2005-2009, realizowanego przez IERIGŻ-PIB, była identyfikacja i ocena barier administracyjnych, z którymi zetknęły się przedsiębiorstwa czterech branż przemysłu rolno-spożywczego (mleczarskiej, mięsnej, owocowo-warzywniej i rybnej)

realizujące inwestycje wspierane ze środków SAPARD i/lub SPO Rolny. Badanie przeprowadzono w trzech województwach (podkarpackim, podlaskim i wielkopolskim) na grupie 107 przedsiębiorstw. Liczba ankietowanych przedsiębiorstw i dobor województw (każde z nich ma zdecydowanie odmienny charakter niż dwa pozostałe) pozwala na wyciągnięcie wniosków ogólniejszej natury i ich wykorzystanie przy ocenie rozwiązań proceduralnych, przyjętych w PROW 2007-2013. Okazało się, że przedsiębiorcy byli w pełni świadomi, iż uczestnictwo w programach pomocowych ze środków publicznych wymaga procedur zapewniających racjonalne i efektywne wykorzystanie środków publicznych. W konsekwencji wiele procedur zostało uznanych przez przedsiębiorców za uzasadnione a nawet wręcz konieczne. Natomiast równocześnie formułowali ogólne postulaty uproszczenia wniosków o wsparcie i o płatność i ograniczenie listy załączników. Uważano również wydłużenie zbyt krótkiego okresu ważności niektórych załączników.

Z badania wynika również, że przedsiębiorcy, mimo formułowania krytycznych opinii szczegółowych (zwracano zwłaszcza uwagę, że ARiMR nie zawsze dotrzymuje terminów, w których zobowiązana jest podjąć decyzję lub załatwić sprawę; terminy ustalone w rozporządzeniu są zresztą kilkumiesięczne, a więc nie krótkie. ARiMR ma 4 miesiące na rozpatrzenie złożonego wniosku i podjęcie decyzji o przyznaniu lub nie przyznaniu wsparcia, a 3 miesiące na rozliczenie projektu i przekazanie należnego wsparcia), na ogół pozytywnie oceniali działalność Agencji, w tym sposób informowania, realizację i rozliczanie wniosków o płatność oraz przebieg wizytacji terenowych, a także kompetencje jej pracowników. W rezultacie ARiMR została oceniona znacznie lepiej niż się spodziewali autorzy badania.

Ponieważ beneficjenci są z natury rzeczy najsurowszymi krytykami Agencji należy uznać, że rozwiązania organizacyjne i proceduralne, regulujące tryb postępowania ARiMR przy realizacji działania 123, są prawidłowe. Granty inwestycyjne, udzielane ze środków działania 123, to kwoty wynoszące nieraz kilka milionów a niekiedy kilkanaście milionów złotych. Przy tak wysokim wsparciu restrykcyjne procedury są konieczne, gdyż utrudniają lub wręcz uniemożliwiają nadużycia. Wprawdzie wnioski o wsparcie i o płatność są niewielkimi książeczkami, ale ich staranne wypełnienie ułatwia późniejsze kontakty i umożliwia pracownikom ARiMR sprawną obsługę beneficjentów. Stąd też lepiej jeśli we wniosku znajdują się informacje, które okażą się niepotrzebne niż żeby zabrakło informacji potrzebnej. Potwierdza się natomiast sformułowana wcześniej uwaga, że problemem organizacyjnym Agencji jest terminowe wykonywanie procedur.

6.6.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 123 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 11: W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do wprowadzenia nowych technologii i innowacji?

Wyniki badań i analizy

Z danych, opublikowanych w sprawozdaniu MRiRW z realizacji PROW 2007-2013 za rok 2009 wynika, że innowacyjność 101 przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi, które zakończyły oraz rozliczyły do końca grudnia 2009 roku 104 projekty, wspierane ze środków działania 123, była niewielka. Jedynie projekty 12 przedsiębiorstw polegały na wprowadzeniu nowych technik i technologii, a ponadto 2 przedsiębiorstwa rozpoczęły produkcję nowych wyrobów przy pomocy nowej techniki lub technologii. Zdecydowanie większą innowacyjnością wykazały się przedsiębiorstwa handlu hurtowego (5 z 15 objętych sprawozdaniem; z tego 4 wprowadziły nowe techniki, a 1 nową technikę i nowe produkty) niż 86 przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego (8 wprowadziło nowe techniki, a 1 nową technikę i nowe produkty). Innowacyjność mierzona udziałem przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub nowe technologie, w ogólnej liczbie wspieranych przedsiębiorstw, kształtowała się więc na bardzo niskim

poziomie wynoszącym około 14%, (przemysł rolno-spożywczy i handel hurtowy rolno-spożywczy), w tym przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego około 10% a handlu hurtowego 33%.

Nie opublikowano jeszcze danych statystyki masowej o innowacyjności przemysłu, w tym przemysłu rolno-spożywczego, w roku 2009. Nie jest zatem możliwe bezpośrednie porównanie innowacyjności zbiorowości przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego, które zakończyły i rozliczyły projekty, współfinansowane ze środków działania 123, z objętą sprawozdawczością GUS zbiorowością przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego zatrudniających ponad 49 osób (jest to zbiorowość średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego). Z danych GUS za okres do roku 2008 włącznie wynika (tabela 6.6.4), że w ostatnich latach nastąpił wyraźny spadek innowacyjności przemysłu rolno-spożywczego (GUS działalność innowacyjną definiuje jako „szereg działań o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym), których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów, przy czym produkty te i procesy są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa”).

Tabela 6.6.4. Poziom innowacyjności w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego zatrudniających ponad 49 osób

Wyszczególnienie	Udział przedsiębiorstw (w%), które wprowadziły innowacje w okresie		
	2002 - 2004	2004 – 2006	2006 – 2008
Przedsiębiorstwa, wprowadzające innowacje	44,2	42,1	29,6
W tym polegające na wprowadzeniu: do produkcji nowych lub istotnie ulepszonych produktów; w przedsiębiorstwie nowych lub istotnie ulepszonych procesów technologicznych.	29,0 37,3	29,8 36,0	23,2 22,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu. GUS. Warszawa 2009.

Spadek poziomu innowacyjności w średnich i dużych przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego jest według danych GUS w okresie 2006 – 2008 w porównaniu z poprzednim trzyleciem bardzo duży, gdyż wynosi blisko 13 punktów procentowych. Mimo to ich innowacyjność jest blisko trzykrotnie wyższa niż grupy 101 przedsiębiorstw podanej w sprawozdaniu z realizacji PROW 2007 – 2013 za 2009 rok. Wprawdzie grupa 101 przedsiębiorstw nie jest reprezentatywna dla całej zbiorowości średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego m. in. dlatego, że znajdują się w niej również 4 mikroprzedsiębiorstwa i 45 małych przedsiębiorstw. Jednakże jest to grupa przedsiębiorstw znajdujących się w dobrej sytuacji ekonomicznej, rozwijających się i starających się wzmocnić swą pozycję konkurencyjną co najmniej na rynku lokalnym (rozwojowi i wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej służą właśnie m. in. zrealizowane projekty inwestycyjne). Ich innowacyjność powinna być więc wyższa niż przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego ogółem, a nie niższa i to trzykrotnie. Stąd m. in. wątpliwości, czy znajdujące się w cytowanym sprawozdaniu dane prawidłowo charakteryzują poziom innowacyjności przedsiębiorstw przemysłu rolno – spożywczego i hurtowego handlu artykułami rolno – spożywczymi.

Zbiorowością statystyczną za pomocą której weryfikowano dane sprawozdania były przedsiębiorstwa ankietowane dla potrzeb oceny mid-term (badanie ankietowe PAPI; przedsiębiorstwa, wybrane celowo z grupy, która rozliczyła zakończone projekty do 31 grudnia 2009 roku; ostatecznie wykorzystano ankiety, wypełnione przez 32 przedsiębiorstwa). W ankiecie znajdowało się 5 pytań dotyczących różnych rodzajów innowacyjności (tabela 6.6.5).

Tabela 6.6.5 Odpowiedzi ankietowanych przedsiębiorstw na pytania dotyczące innowacyjności

Pytanie	„tak”	„nie”	Brak odpowiedzi	Udział odpowiedzi „tak” w liczbie ankietowanych przedsiębiorstw
Czy w wyniku inwestycji wspieranej środkami PROW 2007 – 2013 przedsiębiorstwo:				
wprowadziło na rynek nowe produkty	10	20	2	31
Wprowadziło do produkcji nowe technologie ¹	14	13	5	44
Wprowadziło do produkcji nowe techniki ²	24	8	0	75
Wprowadziło innowacje marketingowe ³	12	15	5	38
Wprowadziło innowacje organizacyjne ⁴	11	18	3	34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Uwagi: 1. przynajmniej jeden nowy lub istotnie ulepszony proces, 2. nowe urządzenia, 3. zmiany w projekcie/konstrukcji produktów, opakowaniu, dystrybucji produktów, promocji produktów i kształtowaniu cen, 4. wdrożenie nowej metody organizacyjnej;

Respondent mógł odpowiedzieć na każde pytanie „tak”, a więc ogólna liczba odpowiedzi twierdzących jest znacznie większa niż liczba ankietowanych przedsiębiorstw. Odpowiedzi „tak” tworzą wyraźnie dwie grupy, różniące się liczebnością odpowiedzi „tak”. Pierwszą są 24 przedsiębiorstwa wprowadzające do proces produkcyjnych nowe techniki. Drugą grupą są przedsiębiorstwa wprowadzające nowe produkty, innowacje technologiczne, marketingowe i organizacyjne. W grupie tej jest znacznie mniej odpowiedzi „tak”, przy czym ich rozrzut jest niewielki (od 10 przedsiębiorstw wprowadzających na rynek nowe produkty do 14 wprowadzających nowe technologie). Bardzo często konieczne jest równoczesne wprowadzanie przedsiębiorstwo dwóch lub nawet więcej rodzajów innowacji. Nowy produkt często wymaga nowej technologii i nowego marketingu. Z kolei nowa technologia przeważnie wiąże się z nową techniką a często z nową organizacją.

Różnica między liczebnością przedsiębiorstw innowacyjnych, wprowadzających nowe techniki, a liczebnością pozostałych grup, najprawdopodobniej wynika z uznania przez odpowiadających na ankietę zakupy wszystkich nowych urządzeń za działanie innowacyjne. Tymczasem nowe maszyny i urządzenia z reguły charakteryzują się lepszymi parametrami technicznymi (wydajność, energochłonność, łatwość obsługi) niż pracujące w przedsiębiorstwie, ale mimo to nie wszystkie nowe urządzenia można uznać za innowacyjne. Wobec tego trudno uznać, że z 32 badanych przedsiębiorstw aż 24 (75%) było przedsiębiorstwami innowacyjnymi. W grupie drugiej najczęściej przedsiębiorstw (14 czyli 44% ankietowanych) wprowadzało nowe technologie. Innowacyjność technologiczna jest ściśle zdefiniowana (jeden nowy lub istotnie ulepszony proces) i dlatego też odpowiedzi na pytanie, czy była wprowadzana, są wiarygodne. Stąd też uznano, że około 45% przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie ze środków działania 123 i zakończyły realizację projektów, wprowadzało innowacje.

Podsumowanie

Uzyskana wartość wskaźnika udziału przedsiębiorstw innowacyjnych jest o 16 punktów procentowych niż wskaźnik GUS dla lat 2006 – 2008, ale kształtuje się na poziomie, który wykazywały średnie i duże przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego w latach 2002 – 2004 i 2006 – 2008 (por. tabela 6.6.4). Ponieważ przedsiębiorstwa, otrzymujące wsparcie ze środków działania, są – jak już stwierdzono – przedsiębiorstwami znajdującymi się w dobrej sytuacji ekonomicznej, rozwijającymi się i dążącymi do wzmocnienia swej pozycji konkurencyjnej co najmniej na rynku

lokalnym wskaźnik udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w zbiorowości ankietowanych przedsiębiorstw w wysokości 45% spełnia kryterium weryfikacji logicznej. Można spodziewać się, że przeciętny udział projektów innowacyjnych w ogólnej liczbie projektów współfinansowanych ze środków działania 123 kształtuje się na zbliżonym poziomie.

Rekomendacje

Nie sformułowano rekomendacji, gdyż uzyskany wskaźnik świadczy o znacznie wyższej innowacyjności przedsiębiorstw wspieranych ze środków działania 123 niż zbiorowości dużych i średnich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Jego poziom jest jak na polskie warunki dość wysoki i wobec tego ingerencja w decyzje przedsiębiorstw, mająca na celu zwiększenie udziału projektów innowacyjnych w projektach wspieranych ze środków działania 123 wydaje się zbędna.

Pytanie badawcze 12: W jakim stopniu wspomagane inwestycje przyczyniły się do poprawy jakości produktów rolnych i leśnych?

Wyniki badań i analizy

Badanie zostało przeprowadzone na podstawie odpowiedzi przedsiębiorstw ankietowanych dla potrzeb oceny mid-term (badanie ankietowe; 50 przedsiębiorstwa, wybranych celowo z grupy, która rozliczyła zakończone projekty do 31 grudnia 2009 roku; ostatecznie wykorzystano ankiety, wypełnione przez 32 przedsiębiorstwa). W ankiecie znajdowały się pytania, umożliwiające scharakteryzowanie, jakie znaczenie dla przedsiębiorstw, korzystających ze wsparcia środkami działania 123, ma jakość produkowanych produktów. Najważniejsze z pytań było pytanie o stosowane przez przedsiębiorstwo systemy zarządzania jakością (tabela 6.6.6).

Tabela 6.6.6. Systemy zarządzania jakością, którymi dysponowały ankietowane przedsiębiorstwa przed realizacją projektu wspieranego ze środków działania 123, po zrealizowaniu projektu oraz zamierzenia na przyszłość

Nazwa systemu	Systemy			
	Posiadane przed realizacją projektu	Wprowadzone podczas realizacji projektu	Posiadane obecnie	Planowane do wprowadzenia
ISO 9000	2	1	3	3
ISO 14000	-	-	-	1
GMP	9	4	13	1
GHP	8	3	11	-
HCCP	23	7	30	1
Inne	4	3	7	3
Ogółem	46	18	64	6

Źródło: Dane ankiety PAPI.

Z danych tabeli 6.6.6. wynika, że zdecydowana większość ankietowanych przedsiębiorstw już w okresie poprzedzającym realizację projektu wspieranego ze środków działania 123 dysponowała co najmniej jednym systemem zarządzania jakością, a niektóre kilkoma. W okresie realizacji projektów wprowadzono kolejne systemy i obecnie przeciętnie każde z ankietowanych przedsiębiorstw dysponuje dwoma systemami zarządzania jakością. Kilka przedsiębiorstw zamierza

wprowadzić kolejne systemy. Najpopularniejszym systemem, który obecnie jest niemal we wszystkich przedsiębiorstwach jest system HCCP. Ponieważ ankietowane przedsiębiorstwa są najprawdopodobniej reprezentatywne dla zbiorowości przedsiębiorstw, których wnioski o wsparcie zostały pozytywnie załatwione (lub też zostaną pozytywnie załatwione), uznać należy, że wsparcie ze środków działania 123 otrzymują przedsiębiorstwa, produkujące wyroby wysokiej jakości i nadal inwestujące w systemy zarządzania jakością.

Informacje o przedsiębiorstwach, które za najważniejszy cel projektu realizowanego za pomocą środków działania 123 uznały wzrost poprawę jakości produkcji, pochodzą z ARiMR bazy danych o 112 przedsiębiorstwach, które zakończyły i rozliczyły projekty najpóźniej 31 grudnia 2009 roku. We wnioskach o wsparcie znajduje się pytanie w jaki sposób z dniem otrzymanego pomoc projekt będzie poprawiał konkurencyjność przedsiębiorstwa. Odpowiedź beneficjenta polegała na zakreśleniu jednej z czterech możliwości. Odpowiedzi beneficjentów trzech branż dominujących w grupie 112 przedsiębiorstw podano w tabeli 6.6.7.

Tabela 6.6.7. Deklarowany przez otrzymujących wsparcie najważniejszy sposób poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa

Podstawowy sposób poprawy konkurencyjności	Branża			Ogółem
	mięsna	Owocowo-warzywna	mleczna	
Poprawa jakości produkcji	21	6	3	30
Wzrost wartości dodanej	21	19	10	50
Obniżenie kosztów	2	3	6	11
Wprowadzenie nowych produktów, procesów i technologii produkcji	6	5	1	12
Ogółem	50	33	20	103

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych bazy danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Dane znajdujące się w tabeli 6.6.7. mają charakter deklaracji, ale są symptomatyczne. Blisko 30% beneficjentów uznało, że poprawa jakości produkcji jest najlepszą strategią poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa. Deklaracja ta nie miałaby większej wartości, gdyby nie była poparta danymi o liczbie działających systemów zarządzania jakością, dużym udziale projektów wprowadzających nowe produkty lub nowe techniki w ogólnej liczbie projektów współfinansowanych z działania 123 oraz o dużym udziale kosztów zakupu i instalacji maszyn i urządzeń maszyn i urządzeń w kosztach tych projektów.

Dane o liczbie projektów wprowadzających nowe produkty lub nowe techniki pochodzą z badania ankietowego PAPI. Kwestia ta została omówiona w odpowiedzi na pytanie badawcze 11 ponieważ wprowadzanie nowych produktów i nowych technik jest działalnością innowacyjną (por. tabela 6.6.5). Okazuje się, że około 30% ankietowanych przedsiębiorstw realizowało projekty, których efektem była produkcja i wprowadzenie na rynek owych produktów, a 75% projekty wprowadzające do przedsiębiorstwa nowe techniki. Za wprowadzające nowe techniki uznano wszystkie przedsiębiorstwa, które dokonały ze środków projektu zakupu maszyn i urządzeń. Zakupy i instalacja maszyn stanowią z reguły wprowadzenie nowej techniki ponieważ rzadko wycofywane maszyny i urządzenia są zastępowane przez nowe o identycznej charakterystyce technicznej. Instalowane urządzenia charakteryzują się z reguły znacznie korzystniejszymi parametrami technicznymi.

O tym, że projekty, współfinansowane ze środków działania 123, są projektami wspierającymi modernizację przedsiębiorstw są również informacje pochodzące z bazy danych ARiMR, informujące o projektach 112 przedsiębiorstw, które zakończyły i rozliczyły projekty najpóźniej 31 grudnia 2009 roku (tabela 6.6.7.). Są to wszystkie przedsiębiorstwa, które rozliczyły się z ARiMR w tym terminie.

Należą one do pięciu branż: mięsnej, mleczarskiej, owocowo – warzywnej, zbożowej i kwiaciarskiej ale zdecydowanie dominują trzy pierwsze.

Tabela 6.6.7. Informacje o 112 przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi, które otrzymały wsparcie ze środków działania 123 i rozliczyły wykonywane projekty najpóźniej 31 grudnia 2009 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Branża				
		Kwiaciarska	Owocowo-warzywna	Mleczarska	Zbożowa	Mięsna
1. Liczba przedsiębiorstw ogółem	112	2	33	19	8	50
2. Kupujących i instalujących maszyny i urządzenia	99	2 (wszystkie)	29 (4 nie)	13 (6 nie)	8 (wszystkie)	47 (3 nie)
3. Kupujących aparaturę pomiarową	23	-	8	4	5	6
4. Kupujących oprogramowanie	8	-	2	1	1	4
5. Koszty ogółem (tys. zł)	228 311	3 348	95 952	41 222	29 896	57 893
6. Koszty zakupu i montażu maszyn i urządzeń (tys. zł)	136 319	2 286	49 732	24 065	17 772	42 464
7. Koszty zakupu środków transportu (tys. zł)	29 512	82	7 308	10 742	257	11 123
8. Koszty zakupu urządzeń pomiarowych (tys. zł)	4 876	-	252	225	3 430	969
9. Koszty zakupu oprogramowania (tys. zł)	1 270	-	477	91	22	680
10. Suma pozycji 6 -9	171 977	2 368	57 769	35 123	21 481	55 236
14. Udział kosztów zakupu i montażu maszyn i urządzeń w kosztach ogółem ; (w %)	60	68	52	58	59	73
15. Udział poz. 10 w kosztach ogółem	75	71	60	85	72	95

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Z danych tabeli 6.6.7 wynika, że 99 przedsiębiorstw (88% przedsiębiorstw ogółem) współfinansowało ze środków PROW 2007-2013 zakupy maszyn i urządzeń oraz ich instalowanie. Koszt inwestycji w maszyny i urządzenia stanowił 60% kosztów współfinansowanych projektów, przy czym był branżowo zróżnicowany – od 52% w przemyśle owocowo-warzywnym do 73% w przemyśle mięsnym. Jeżeli do kosztów zakupu i instalacji maszyn i urządzeń doda się, uznając że są to również koszty Nowej techniki koszty zakupu środków transportu, oprogramowania i zakupu i montażu urządzeń pomiarowych to ich udział wzrasta do 75% przy zróżnicowaniu od 60% w przemyśle owocowo-warzywnym do 95% w przemyśle mięsnym.

Podsumowanie

Przedsiębiorstwa, które otrzymują wsparcie ze środków działania 123, produkują artykuły wysokiej i nadal inwestują w systemy zarządzania jakością. W programach inwestycyjnych dominują zakupy maszyn i urządzeń oraz transportu specjalistycznego, a zatem inwestycje, które wprawdzie pośrednio, ale również bardzo silnie wpływają na jakość produkcji.

Pytanie badawcze 14: W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy dostępu do rynku i udziału w rynku gospodarstw leśnych, w tym w sektorach takich jak sektor energii odnawialnej?

Wyniki badań i analizy

Mikroprzedsiębiorstwa leśne nie są wspierane ze środków działania 123. Natomiast niektóre przedsiębiorstwa przemysłu mięsnego zajmują się rozbiorem tusz dzikich zwierząt oraz produkcją wędlin z nich. Z kolei przedsiębiorstwa owocowo – warzywne przetwarzają owoce leśne i grzyby leśne, ale produkty te stanowią z reguły niewielką część ich produkcji. W tej sytuacji przedsiębiorstwa przemysłu rolno – spożywczego i handlu hurtowego produktami rolnymi, jeśli starają się o wsparcie, występują jako przedsiębiorstwa rolne.

Dotychczas ani jedno z przedsiębiorstw przetwarzających surowce roślinne na produkty wykorzystywane na cele energetyczne nie zakończyło projektu współfinansowanego ze środków działania 123. Natomiast w bazie złożonych wniosków o wsparcie znajdują się wnioski 8 przedsiębiorstw, przy czym niektóre z nich znajdują się w fazie realizacji. Jest jeszcze za wcześnie, aby wykonać choćby wstępną analizę poprawy dostępu do rynku oraz udziału w rynku tej grupy przedsiębiorstw.

6.6.3 Wzrost wartości dodanej brutto 123

Celem działania 123 jest poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana m.in. wzrostem wartości dodanej. Wartość dodana jest źródłem zasobności przedsiębiorstwa, zysku właściciela oraz dobrobytu pracujących. Stanowi ona odzwierciedlenie nowo wytworzonej wartości w przedsiębiorstwie czyli różnicę między przychodami a kosztami poniesionymi na wytworzenie sprzedanych produktów lub dokładniej różnicę wartości przychodów ze sprzedaży i zużycia pośredniego. Zużycie pośrednie obejmuje wartość wyrobów i usług zużytych jako nakłady w procesie produkcji: zużyte surowce, materiały, paliwa, energię, usługi obce, koszty podróży służbowych oraz inne koszty. Wartość dodaną brutto w przedsiębiorstwach można policzyć na dwa sposoby: wychodząc od zysku netto lub od wartości przychodów. Zgodnie z tą pierwszą metodą wartość dodaną brutto oblicza się jako sumę: zysku lub straty netto, amortyzacji, podatków i opłat zaliczanych w koszty operacyjne, odsetek, czynszów, wynagrodzeń wraz ze świadczeniami dla pracowników oraz obowiązkowych obciążeń wyniku finansowego. Innymi słowy do zysku netto należy dodać wszystkie koszty przedsiębiorstwa, które nie są związane z zakupem dóbr i usług wykorzystywanych jako nakład w procesie produkcji.

W przeprowadzonym badaniu posłużono się drugą metodą obliczania wartości dodanej, w której od wartości przychodów odejmuje się wartość zużytych w procesie produkcyjnym nakładów:

Przychody ze sprzedaży

+

Pozostałe przychody operacyjne

-

Wartość sprzedanych towarów i materiałów

-

Pozostałe koszty rodzajowe

-	Pozostałe koszty rodzajowe (bez amortyzacji, podatków i opłat, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń)
-	Pozostałe koszty operacyjne
+	Przychody finansowe
-	Koszty finansowe
+	Wynik operacji nadzwyczajnych
=	Wartość dodana brutto

Ze względu na trudności z dotarciem do odpowiedniej liczby beneficjentów, badanie przeprowadzono na grupie 15 przedsiębiorstw zamiast planowanych 50. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 6.6.8.

Tabela 6.6.8. Wartość dodana brutto w przedsiębiorstwach z próby badawczej

Wartość dodana brutto			Dynamika (rok bazowy=100)	
Rok bazowy	2 009	2 015		
3 606 124	3 494 212	5 090 082	96,90	141,15
1 710 728	1 791 973	2 761 875	104,75	161,44
13 105	18 989	19 946	144,90	152,20
7 556 110	7 502 231	8 226 400	99,29	108,87
-427 551	2 182 889	1 697 340	610,56	496,99
296	930	1 683	314,19	568,58
-11 732	-102 240	5 301	871,46	-45,18
4 373 599	5 663 293	8 237 365	129,49	188,34
5 322 505	5 591 340	9 230 658	105,05	173,43
7 141	7 809	9 556	109,35	133,82
1 435 720	1 143 638	1 311 403	79,66	91,34
2 349 503	-3 944 615	50 000 000	-167,89	0,00
6 117 088	5 864 318	6 932 087	95,87	113,32
1 216 714	1 571 066	1 924 446	129,12	158,17
suma			dynamika łącznie	
33 261 571	30 780 343	95 440 707	92,54	136,61

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższej tabeli wynika, że przeciętnie w całej próbie wartość dodana brutto w roku 2009 była o 7% niższa w porównaniu do roku bazowego. Oznacza to, że w pierwszym okresie realizacji działania planowany rezultat w postaci wzrostu wartości dodanej brutto nie został osiągnięty. Wprawdzie w okresie tym osiągnięto około 8-procentowy wzrost przychodów ze sprzedaży, pozostałych przychodów operacyjnych, a także ponad 3,5-krotny wzrost przychodów finansowych,

jednakże 50-procentowe zwiększenie wartości zużytych materiałów i energii oraz prawie czterokrotny wzrost kosztów rodzajowych przyczyniły się do spadku wartości dodanej.

Projekcje dotyczące roku 2015 są zdecydowanie bardziej optymistyczne, bowiem zakładają one wzrost wartości dodanej brutto o 37%, czyli o 7 p.p. więcej niż zakładany w dokumencie rezultat działania. Planuje się, że wzrost ten zostanie osiągnięty dzięki zwiększeniu przychodów z podstawowej działalności operacyjnej, przy jednoczesnym spadku większości kosztów.

6.6.4 Uwagi, wnioski i rekomendacje

Działanie 123 zostało uruchomione dopiero w październiku 2008 roku. Krótki okres realizacji powoduje, że przeprowadzana ocena działania 123 ma raczej charakter krótkookresowej oceny rocznej a nie oceny mid-term, która z założenia powinna obejmować okres trzyletni (lata 2007–2009);

- Oferowana pomoc i jej warunki zostały uznane przez potencjalnych beneficjentów za atrakcyjne o czym świadczy liczba ponad 1600 wniosków o pomoc złożonych w latach 2008–2009, z tego 818 wniosków pierwszym naborze, 451 wniosków w drugim i 356 wniosków w trzecim. Kwoty wnioskowanej pomocy szybko przekraczały limity, którymi dysponowała ARiMR w poszczególnych naborach. W roku 2008 Agencja dysponowała środkami w wysokości 1 296,5 mln złotych, a przyjęła wnioski na kwotę o 1 631,5 mln złotych, czyli o około 25% większą. W roku 2009 przy limicie 1 315,2 mln złotych kwota pomocy o którą występowały przedsiębiorcy wyniosła 1 902,3 mln złotych (przekroczenie limitu o około 45%). W sumie kwota wnioskowana wyniosła według stanu na 31 grudnia 2009 roku ponad 3,5 mld złotych, co stanowi blisko 90% środków działania 123 po realokacjach (3 847,2 mln złotych na dzień 31 grudnia 2009 r.; 3 714,9 mln złotych na dzień 30 września 2010 r.). Wprawdzie po weryfikacji wniosków kwota zawartych umów będzie znacznie niższa (część wniosków zostanie odrzucona, a ponadto niejednokrotnie przyznane kwoty wsparcia będą niższe od wnioskowanych), ale niewątpliwie popyt na środki działania 123 jest tak duży, że już w latach 2010–2011 zostaną w pełni rozdysponowane. Najprawdopodobniej zabraknie środków na współfinansowanie wszystkich projektów spełniających kryteria, upoważniające do starania się o wsparcie. O atrakcyjności świadczą również informacje uzyskane podczas badania ankietowego. Wynika z nich, że niektóre przedsiębiorstwa nie ograniczają się do realizacji jednego projektu, współfinansowanego ze środków działania 123 lecz co rok składają kolejny wniosek, dążąc do uzyskania w okresie 2007–2013 maksymalnej możliwej kwoty wsparcia (20 mln złotych);
- Środki PROW 2007-2013 są poważnym wsparciem działalności inwestycyjnej przemysłu rolno spożywczego. W 2008 roku przeciętna kwota pomocy, o którą się ubiegali wyniosła blisko 2 mln złotych, a w 2009 roku blisko 2,4 mln złotych. Wprawdzie dotychczas wypłacone kwoty wsparcia w przeliczeniu na 1 projekt są znacznie niższe (według stanu na 31 grudnia 2009 r. około 760 tys. złotych), ale należy przypuszczać, że po rozliczeniu wszystkich projektów znacznie wzrosną. Niezależnie jednak od wysokości wsparcia w przeliczeniu na 1 projekt są to kwoty, stanowiące silny bodziec, zwiększający skłonność przedsiębiorstw przemysłowych i handlu hurtowego sektora rolno – spożywczego do inwestowania. W średnim i długim okresie wsparcie inwestycyjne ze środków działania 123 powinno spowodować poprawę pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, objętych pomocą;
- Cel działania – poprawa konkurencyjności – został prawidłowo sformułowany i nie zachodzi potrzeba jego zmiany. Zdecydowana większość projektów przedsiębiorstw, inwestujących przede wszystkim w maszyny i urządzenia, jest w pełni zgodna z celem. Zgodność świadczą o prawidłowej selekcji projektów przez Agencję (włączenie do programu projektów

poprawiających konkurencyjność przedsiębiorstw), ale przede wszystkim o właściwej polityce inwestycyjnej przedsiębiorstw, zwracających szczególną uwagę na unowocześnianie procesów produkcyjnych i działalności pomocniczej (przede wszystkim transport);

- Nie zachodzi również potrzeba zmiany w obecnym okresie programowania kryteriów dostępu. Wielkość przedsiębiorstw, uprawnionych do korzystania z pomocy, została ustalona przez Radę Europejską (Rozporządzenie 1698/2005. Nie mogą z niej korzystać przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 749 pracowników i mające obroty wyższe niż 200 mln EUR. Jest to z punktu widzenia struktury polskiego przemysłu i handlu rolno – spożywczego granica ustalona bardzo wysoko i można by udzielać pomoc jedynie mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom. Jednakże, jak świadczą wstępne dane (tabela 6.6.4.) niewiele przedsiębiorstw średnio – dużych korzysta ze środków działania 123 i wobec tego ich wykluczenie nie miałyby większego praktycznego znaczenia. Natomiast należy rozważyć, czy nie powinno się w przyszłym okresie programowania objąć pomocą wszystkie branże przemysłu rolno – spożywczego. Podczas panelu ekspertów jako przykład branży wykluczonej podano przemysł cukrowniczy. Wyrażono przy tym pogląd, że towarzysząca likwidacji części cukrowni modernizacja pozostałych, powinna być wspierana środkami publicznymi. Należy również rozważyć, czy w przyszłym okresie programowania nie powinny mieć prawo ubiegania się o wsparcie przedsiębiorstwa, których profil produkcyjny obejmuje dziedziny nie objęte pomocą (uwaga zgłoszona w wywiadzie pogłębianym).
- Nie zachodzi również potrzeba zmiany w obecnym okresie finansowania warunków pomocy. Górna granica finansowania została ustalona bardzo wysoko co powoduje, że wsparcie mogą otrzymać nawet bardzo duże przedsięwzięcia inwestycyjne. Celowe jest również utrzymanie dolnej granicy wartości wspieranego projektu, gdyż niewielkie inwestycje powinny być dokonywane wyłącznie ze środków własnych lub finansowane przy pomocy kredytów komercyjnych. Wprowadzenie dolnej granicy wartości wspieranego projektu nie uniemożliwia dostępu do środków pomocowych mikroprzedsiębiorstwom ponieważ mogą one otrzymać wsparcie ze środków działania 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.
- Natomiast należy rozważyć, czy w kolejnym okresie programowania nie powinno się dokonać zmiany stawek wsparcia lub zmiany jednego z kryteriów oceniających wielkość przedsiębiorstwa. Obecnie bowiem przedsiębiorstwa średnio-duże mogą otrzymać wsparcie w wysokości nie wyższej niż 25% kosztów kwalifikowalnych, natomiast mikro, małe i średnie w wysokości nie wyższej niż 40% lub 50% kosztów kwalifikowalnych. Obowiązujące wszystkie kraje członkowskie Rozporządzenie 1698/2005 ustanowiło kryterium zatrudnienia, na podstawie którego następuje kwalifikacja przedsiębiorstw do poszczególnych grup wielkości (przedsiębiorstwo musi znajdować się poniżej obu progów – zatrudnienia i wielkości obrotów) jest kryterium niedoskonałym co najmniej z dwóch powodów. Pierwszym jest zróżnicowanie branżowe (przedsiębiorstwo należące pod względem zatrudnienia do największych w jednej branży byłoby przedsiębiorstwem średniej lub nawet małej wielkości w innej i odwrotnie). Drugim powodem jest wpływ systemu organizacyjnego przedsiębiorstwa na wielkość zatrudnienia (działy pomocnicze mogą stanowić integralną część przedsiębiorstwa albo też mogą zostać wyłączone jako samodzielne jednostki: jest to t. zw. „wyprowadzanie niektórych działalności na zewnątrz”. często przedsiębiorstwa korzystają z usług zewnętrznych). Charakterystycznym przykładem jest transport specjalistyczny, który w niektórych branżach, przede wszystkim mlecznej, stanowi bardzo ważne ogniwo, decydujące o jakości przetwarzanego surowca a więc i o jakości artykułów mleczarskich. W tej sytuacji powinno się rozważyć dwie możliwości. Pierwszą jest rezygnacja z najniższej, 25% stawki wsparcia. Drugą jest rezygnacja z wielkości zatrudnienia jako miernika wielkości przedsiębiorstwa przy pozostawieniu jako miernika wielkości obrotów w obecnej wysokości. Oba rozwiązania wymagają odpowiednich uregulowań w prawie unijnym.

- Natomiast niezwykle pilną sprawą jest radykalne skrócenie okresu między złożeniem wniosku a pozytywną lub negatywną decyzją. Zgodnie z rozporządzeniem decyzja powinna być wydana w ciągu 4 miesięcy od złożenia kompletnego wniosku. W tej regulacji „czarną dziurą” pozostaje czas między złożeniem „pierwszego wniosku” a złożeniem kompletnego wniosku. W rezultacie według oceny pracowników agencji okres między złożeniem wniosku a decyzją może się kilkakrotnie wydłużyć, nawet do dwóch lat. Jest to stan, który musi być zmieniony, przy czym inicjatorem zmian powinna być agencja, a w razie jej bezczynności instytucja zarządzająca (MRiRW). Niezbędne jest zarówno „dyscyplinowanie” wnioskodawców, jak i przeprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych w agencji. Zmiany organizacyjne i proceduralne w agencji mogą być dokonane przez zarząd bez nowelizacji rozporządzenia. Natomiast możliwe, że dla zdyscyplinowania wnioskodawców (ustalenie nieprzekraczalnego okresu, n. p. 60 - dniowego, w którym muszą być dokonane poprawki i uzupełnienia wniosku; w razie jego przekroczenia następuje automatycznie odrzucenie wniosku) niezbędna jest nowelizacja rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, mająca na celu radykalne skrócenie okresu między złożeniem wniosku a decyzją pozytywną lub negatywną.
- System instytucjonalny jest właściwy i nie wymaga zmian.
- Działanie należy do wspierających modernizację i trwale zwiększających potencjał produkcyjny polskiego przemysłu rolno-spożywczego oraz potencjał handlowy polskiego handlu hurtowego artykułami rolno – spożywczymi, a zatem silnie wpływa na rozwój całej gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa. Dlatego też należy maksymalizować rozmiary wsparcia, zwłaszcza, że środki publiczne są tylko uzupełnieniem środków własnych (przeciętnie stanowią około 1/3 całkowitych kosztów inwestycji) i wywołują silny efekt mnożnikowy. W tej sytuacji obniżenie budżetu działania o 168 mln EUR środków publicznych należy uznać za decyzję nie służącą rozwojowi gospodarki żywnościowej. Jeśli w przyszłości okaże się, że budżety innych działań PROW 2007-2013 mogą nie być w pełni wykorzystane, wolne środki powinny przeznaczone na zwiększenie budżetu działania 123.

6.7 Działanie 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I Scalanie gruntów

Tabela 6.7.1. Informacje podstawowe o działaniu 125; Schemat I

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
Beneficjent	Starosta
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na poszczególne województwa bez podziału na lata
Sposób naboru wniosków	Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków dokonuje właściwy organ samorządu województwa.
Sposób wyboru operacji do realizacji	W pierwszej kolejności pomoc przyznaje się na operacje dotyczące projektów zrealizowanych w ramach SPO Rolny 2004-2006, w przypadku których opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej zostało sfinansowane ze środków EFOiGR oraz środków budżetu państwa, a z dokumentacji tej wynika konieczność realizacji prac z zakresu zagospodarowania poscaleniowego, które nie zostały sfinansowane w ramach SPO. Pomoc jest przyznawana na operacje, które w wyniku oceny uzyskały największą liczbę punktów.
Forma udzielanej pomocy	Pomoc polega na refundacji części kosztów kwalifikowalnych poniesionych na realizację operacji.
Poziom pomocy	Maksymalna wysokość pomocy wynosi 100 % kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Wymagany wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych pochodzi z budżetu państwa.

6.7.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 125 (MODUŁ B)

6.7.1.1 Założenia programowe działania 125; Schemat I

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa wdrażane jest w ramach dwóch Schematów:

- o Schemat I – Scalanie gruntów;
- o Schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

Pomoc udzielana w ramach Schematu I Scalanie gruntów służy poprawie struktury obszarowej poszczególnych gospodarstw rolnych oraz gruntów leśnych. W wyniku zmniejszenia liczby działek ewidencyjnych uzyskuje się poprawę efektywności gospodarowania poprzez zmniejszenie kosztów transportu oraz ułatwienie mechanizacji upraw polowych, jednocześnie zapewniając każdej z poscaleniowych działek ewidencyjnych dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej. W ramach projektu scalenia przeprowadza się prace w zakresie zagospodarowania poscaleniowego terenu, uwzględniające wymogi środowiska naturalnego. Prace te obejmują w szczególności zapewnienie niezbędnych dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych stanowiących własność gmin.

Scalania gruntów odgrywają istotną rolę w zarządzaniu przestrzeni wiejskich, stymulując spełnianie przez te obszary swoich funkcji m.in. w sferze gospodarczej, społecznej czy środowiskowej. Tereny wiejskie w Polsce charakteryzują się niekorzystną strukturą obszarową, dużym rozdrobnieniem rozłogów gruntów oraz nienajlepszym stanem infrastruktury technicznej i społecznej. Są to czynniki ograniczające efektywne gospodarowanie i utrudniające popularyzację scalania gruntów. Wdrażane działanie PROW wpłynie na poprawę tej sytuacji.

Dzięki nowoczesnym scaleniom gruntów można osiągnąć poprawę struktury gospodarstw rolnych, poprzez zmniejszenie liczby działek i znaczne skrócenie odległości gruntów od zabudowań, umożliwienie dostępu do dróg dojazdowych i innych elementów infrastruktury technicznej. Celem scalania jest także kształtowanie i ochrona krajobrazu poprzez propagowanie zasad zróżnicowanego rolnictwa.

Charakterystyka typu beneficjenta

Pomoc jest przyznawana staroście jako organowi prowadzącemu postępowanie scaleniowe. Po spełnieniu warunków formalno prawnych (postępowanie może być wszczęte na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia), samorządy gmin za pośrednictwem właściwego terytorialnie Starosty Powiatu występują z wnioskiem o pomoc finansową do miejscowego Urzędu Marszałkowskiego.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 24 kwietnia 2008 r. (Dz. U. z dnia 12 maja 2008 r.), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 18 marca 2009 r. (Dz.U.09.52.428) oraz rozporządzenie z dnia 16 września 2009 r. (Dz.U.09.159.1258).⁶³

Zasady przyznawania wsparcia

Pomoc może być przyznana na projekty:

1. zgodne z ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178 poz. 1749 z późn. zm.), w szczególności poparte wystąpieniem do starosty ponad 50% właścicieli gospodarstw rolnych z projektowanego obszaru scalenia lub, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia;
2. zgodne z wieloletnim programem inwestycyjnym;
3. dla których opracowano założenia do projektu scalenia gruntów;

⁶³ Oraz rozporządzenie z dnia 12 sierpnia 2010 r. (Dz.U.2010.162.1093)

- dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129 poz. 902 z późn. zm.);
- w zakresie zagospodarowania poscaleniowego, związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zgłoszonych do realizacji w ramach SPO Rolny.
- które nie będą realizowane na obszarach NATURA 2000 oraz obszarach chronionych;
- dla których maksymalny koszt opracowania projektu scalenia nie przekroczy kwoty 500 EUR na 1 ha gruntów objętych postępowaniem dla województw: lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego, oraz 350 EUR na 1 ha gruntów objętych postępowaniem – dla pozostałych województw,
- dla których maksymalny koszt wykonania prac poscaleniowych nie przekroczy kwoty 900 EUR na 1 ha scalanych gruntów.

Założenia finansowe działania

Pomoc polega na refundacji części kosztów kwalifikowalnych poniesionych na realizację projektów. Poziom pomocy wynosi maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi z budżetu państwa.

Pomoc jest przyznawana w formie refundacji części, związanych z realizacją operacji, kosztów:

- opracowania projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno-prawnej);
- zagospodarowania poscaleniowego związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Koszty uznaje się za kwalifikowalne, jeżeli zostały poniesione w formie rozliczenia bezgotówkowego, dokonanego przelewem na rachunek bankowy oraz zostały poniesione nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2007 r. w przypadku kosztów opracowania projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno-prawnej) oraz kosztów ogólnych, bezpośrednio związanych z przygotowaniem i realizacją operacji, a w przypadku kosztów zagospodarowania poscaleniowego związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej, po dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy.

Kwalifikowalność kosztów zależy również od tego, czy dostawy, roboty budowlane i usługi, związane z realizacją operacji w części dotyczącej zagospodarowania poscaleniowego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zostały nabyte w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, a postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte po dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy.⁶⁴

Refundacji podlegają koszty kwalifikowalne poniesione przez beneficjenta w wysokości nieprzekraczającej 75 % tych kosztów w ramach wnioskowanej pomocy w okresie realizacji Programu, z tym że nie więcej niż:

- 500 EUR na 1 ha gruntów objętych postępowaniem scaleniowym w województwach lubelskim, podkarpackim, małopolskim, śląskim i świętokrzyskim, poniesionych na opracowanie projektu scalenia;

⁶⁴ Rozporządzenie z dnia 12 sierpnia 2010 r. (Dz.U.2010.162.1093) zmienia warunki dot. kwalifikowalności kosztów – kwalifikowalne mogą być koszty poniesione przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy

- 350 EUR na 1 ha gruntów objętych postępowaniem scaleniowym w pozostałych województwach poniesionych na opracowanie projektu scalenia;
- 900 EUR na 1 ha scalanych gruntów, poniesionych na wykonanie prac poscaleniowych.

Tryb składania wniosków o przyznanie pomocy

Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków o przyznanie pomocy dokonuje właściwy organ samorządu województwa. Termin składania wniosków o przyznanie pomocy nie może być krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 60 dni. Wniosek o przyznanie pomocy jest rozpatrywany w terminie 4 miesięcy.

Kryteria wyboru wniosków

W pierwszej kolejności pomoc przyznaje się na operacje dotyczące projektów zrealizowanych w ramach SPO Rolny 2004-2006, w przypadku których opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej zostało sfinansowane ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz środków budżetu państwa, a z dokumentacji tej wynika konieczność realizacji prac z zakresu zagospodarowania poscaleniowego, które nie zostały sfinansowane w ramach SPO.

W dalszej kolejności pomoc jest przyznawana na operacje, które w wyniku oceny uzyskały największą liczbę punktów.

Liczba przyznanych punktów wynika z przyjętych kryteriów wyboru wniosków:

- Procent właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia, którzy złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania (do 100 pkt.) lub procent gruntów położonych na projektowanym obszarze scalenia, których właściciele złożyli wniosek o przeprowadzenie scalenia (do 100 pkt.);
- Zapewnienie każdej poscaleniowej działce dostępu do drogi o charakterze drogi publicznej (10 pkt.);
- Wydzielenie niezbędnych gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej w ramach postępowania scaleniowego – bez procedur wyłączeniowych (10 pkt.);
- Likwidacja wspólnot gruntowych (10 pkt.);
- Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych (10 pkt.);
- Przewidywane wykonanie na obszarze scalenia gruntów operacji realizowanej w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi" (10 pkt.);

Analiza kryteriów wyboru projektów pokazuje, że preferowane są wnioski oparte na wystąpieniu właścicieli gospodarstw rolnych, których liczba znacznie przekracza 50% właścicieli gospodarstw z projektowanego obszaru scalenia, a także z obszarów, które wymagają większej liczby inwestycji dodatkowych, kompleksowo poprawiających warunki gospodarowania (chodzi zarówno o infrastrukturę techniczną, społeczną jak i inwestycje w melioracje). Generalnie ocenić można, że przyjęte kryteria wyboru operacji pozwalają na realizację scalania gruntów na obszarach, na których w sposób możliwie pełny można osiągnąć cele działania 125.

Przyjęte warunki dostępu, założenia finansowania wsparcia, kryteria oceny wniosków nie odbiegają znacząco od przyjętych rozwiązań w ramach SPO Rolny. Można określić, że realizacja Schematu I działania 125 jest kontynuacją działania 2.2 SPO Rolny. Spełnianie warunków dostępu oraz sposób oceny wniosków nie jest zatem zaskoczeniem dla potencjalnych beneficjentów. Beneficjenci mogą w ramach PROW 2007-2013 realizować przygotowane w latach wcześniejszych założenia do projektu scalenia gruntów. Przyjęte założenia działania bezpośrednio przyczynią się do osiągnięcia celu działania, czyli do poprawy efektywności gospodarowania poprzez zmniejszenie kosztów transportu oraz ułatwienia mechanizacji upraw polowych, przy zapewnieniu każdej z poscaleniowych działek ewidencyjnych dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej.

6.7.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 125; Schemat I

Wartość alokacji na działanie 125; Schemat I – Scalanie gruntów

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.), na Schemat I działania 125 przyznano limit 152 mln EUR (przyjęty przelicznik EUR z dnia 29 stycznia 2009 roku; 1 EUR = 4,384).

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na cały Schemat I

łącznie w ramach Schematu I zostało złożonych 50 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 236 559 796,30 zł. Wydano 10 decyzji o przyznaniu pomocy. Beneficjenci złożyli 2 wnioski o płatność na kwotę 702 578,00 zł. Nie zrealizowano żadnej płatności.

Tabela 6.7.2 Wnioski złożone, wydane decyzje i zrealizowane płatności dla działania 125; Schemat I Scalanie gruntów

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	666 368 000,00	50	236 559 796,30	184 072 338,84	35,5%
Zawarte umowy / wydane decyzje		10	55 836 616,25	41 876 138,24	0,84%
Zrealizowane płatności		0	0	0	0,0%

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARIMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

Wartość alokacji w podziale na województwa

Zgodnie z uchwałą Nr 7/2007 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 z dnia 4 września 2007 roku w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad podziału środków PROW 2007-2013 pomiędzy województwa w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” Schemat I „Scalanie gruntów” podział środków między województwa został dokonany z uwzględnieniem powierzchni obiektów zgłoszonych do realizacji oraz wskaźnikiem zróżnicowania terenu. Powierzchnia obiektów zgłoszonych do realizacji wynika z danych źródłowych, które zostały zebrane w Departamencie Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i uwzględniają zapotrzebowanie poszczególnych województw na prace scaleniowe zgłoszone w 2007 roku przez marszałków województw w uzgodnieniu z wojewodami. Wielkość wskaźnika zróżnicowania terenu wynika z szacowanego kosztu opracowania projektu scalenia gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym. Uznano, że koszt opracowania projektu scalenia gruntów dla województw lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego jest większy niż w pozostałych województwach, ponieważ charakteryzują się one

dużą szachownicą gruntów, jak również szczególnie trudnymi warunkami topograficznymi. Dla tych województw wartość wskaźnika zróżnicowania terenu jest zatem większa (wynosi 1,12 dla wyżej wymienionych pięciu województw natomiast dla pozostałych województw wskaźnik ten wynosi 1,00).

Podział środków pomiędzy województwa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6.7.3 Wysokość limitów środków na poszczególne województwa w ramach działania 125; Schemat I – Scalanie gruntów

Województwo	EUR	PLN*	%
Dolnośląskie	13 193 600	57 840 742	9
Kujawsko-pomorskie	1 824 000	7 996 416	1
Lubelskie	33 972 000	148 933 248	22
Lubuskie	3 040 000	13 327 360	2
Łódzkie	6 824 800	29 919 923	4
Małopolskie	8 496 800	37 249 971	6
Mazowieckie	8 390 400	36 783 514	6
Opolskie	2 219 200	9 728 973	1
Podkarpackie	16 233 600	71 168 102	11
Podlaskie	10 640 000	46 645 760	7
Pomorskie	1 520 000	6 663 680	1
Śląskie	25 520 800	111 883 187	17
Świętokrzyskie	14 166 400	62 105 498	9
Warmińsko-mazurskie	2 052 000	8 995 968	1
Wielkopolskie	1 976 000	8 662 784	1
Zachodnio-pomorskie	1 930 400	8 462 874	1
SUMA	152 000 000	666 368 000	100

Źródło: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.).

* Przelicznik z EUR na PLN z dnia 29 stycznia 2009 r., zgodnie z rozporządzeniem ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.).

Limit środków finansowych przeznaczonych na ww. działanie został przyznany poszczególnym województwom bez podziału na lata zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.), co oznacza, iż fundusze niewykorzystane w 2009 r. przechodzą na rok kolejny. Dzięki temu zmniejsza się zagrożenie niewykorzystania przyznanych już środków.

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Działanie zostało uruchomione w roku 2009. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach Schematu I Scalanie gruntów nabory wniosków o przyznanie pomocy zostały przeprowadzone w 12 województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

Zdecydowana większość wniosków (29) została złożona w województwie lubelskim, w którym zostały zrealizowane dwa nabory wniosków o przyznanie pomocy. W pozostałych 11 województwach w ramach Schematu I przeprowadzono po jednym naborze wniosków.

W województwie lubelskim podejmuje się działania scaleniowe na największą skalę. Jest to związane z faktem, iż łączna powierzchnia użytków rolnych w tym województwie jest trzecia co do wielkości w Polsce (1 583,3 tys. ha w 2009 roku), co w porównaniu z relatywnie niską średnią wielkością gospodarstwa (nieco ponad 7 ha) sprawia, że zapotrzebowanie na tego rodzaju inwestycje jest tu największe spośród wszystkich regionów kraju. Do końca 2009 roku wydano 10

decyzji przyznających wsparcie na kwotę 55 836 616,25 zł, w tym 1 decyzję na kwotę 5 409 836,07 zł, która dotyczyła dofinansowania operacji z poprzedniego okresu programowania.

Tabela 6.7.4 Liczba i wartość złożonych wniosków o przyznanie pomocy oraz podpisanych decyzji i złożonych wniosków o płatność w Schemacie I Scalanie gruntów

Wskaźnik	Razem	Dolnośląskie UM1	Lubelskie UM3	Łódzkie UM5	Małopolskie UM6	Mazowieckie UM7	Podkarpackie UM9	Podlaskie UM10	Śląskie UM12	Świętokrzyskie UM13	Warmińsko maz. UM14	Wielkopolskie UM15	Zachodniop om. UM16
	Terminy naborów												
	Liczba	50	3	29	3	0	2	6	1	4	1	0	1
	Kwota ogółem	236 559 796,30	21 082 942,04	115 261 475,63	9 972 455,02	0,00	5 168 394,07	37 428 970,40	7 012 000,00	31 523 033,41	7 574 278,82	1 536 246,91	0,00
	Kwota UE	184 072 338,84	15 810 098,23	86 228 457,26	7 479 341,25	0,00	3 876 296,00	32 804 605,07	7 012 000,00	23 642 275,00	5 680 709,12	1 538 556,91	0,00
	Liczba	10	2	3	0	0	1	0	0	4	0	0	0
	Kwota ogółem	55 836 616,25	13 242 451,80	8 669 952,47	0,00	2 106 357,00	0,00	0,00	31 817 854,98	0,00	0,00	0,00	0,00
	Kwota UE	41 876 138,24	9 930 514,60	6 502 464,35	0,00	1 579 768,00	0,00	0,00	23 863 391,29	0,00	0,00	0,00	0,00
	Liczba	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Kwota ogółem	702 578,00	0,00	702 578,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Kwota UE	526 932,75	0,00	526 932,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: dane ARIMR na 31 grudnia 2009r.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Poziom zaawansowania realizacji działania należy ocenić nisko, ale charakter działania usprawiedliwia brak płatności w 2009 roku. Po pierwsze mamy do czynienia z refundacją poniesionych kosztów (w przypadku Schematu I pierwszy wniosek o płatność składa się w terminie 24 miesiące od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy), a po drugie trzeba mieć na uwadze złożony charakter działania, którego podstawowym założeniem jest wieloletni okres realizacji inwestycji.

O słabym zaawansowaniu realizacji działania zadecydowało również późne otrzymanie akredytacji przez ARiMR, co miało bezpośredni wpływ na to, że pierwsze decyzje o przyznaniu pomocy wydawane zostały dopiero pod koniec 2009 roku (przy uwzględnieniu, że nabór wniosków o przyznanie pomocy trwa maksymalnie 2 miesiące, a ich weryfikacja 4 miesiące). Znaczenie miała także długa zima 2009/2010 roku, co spowodowało, że faktyczne rozpoczęcie inwestycji zaczęło się dopiero wiosną 2010 r.

Rozwiązaniem umożliwiającym płynne finansowanie inwestycji scaleniowych, którą stworzył samorządom województw Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jest ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1381, z późn. zm.), dzięki której wprowadzono mechanizm wyprzedzającego finansowania.

Zgodnie z ww. jednostki samorządu terytorialnego realizujące m.in. działanie „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”, w ramach PROW, z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW mogą otrzymywać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych, ponoszonych na realizację tych zadań. Powyższe środki mogą być przekazywane przez właściwego dysponenta w formie dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), do wysokości udziału refundowanego ze środków EFRROW lub udziału krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z udziałem środków EFRROW. Środki dotacji związane z realizacją projektu, mogą zostać przekazane na rzecz wnioskodawcy przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą. Jednostka samorządu terytorialnego dokonuje zwrotu środków na rachunek dochodów właściwego dysponenta, ze środków otrzymanych z agencji płatniczej tytułem refundacji kosztów kwalifikowalnych ze środków EFRROW, w terminie 7 dni roboczych od daty otrzymania tych środków.

Elementem osłabiającym skuteczność działania jest brak możliwości uznania podatku VAT za koszt kwalifikowalny, co sprawia, że nie tylko zainteresowanie Schematem jest mniejsze, ale również spowodowało, że część wniosków o przyznanie wsparcia została wycofanych przez wnioskodawców.

Prognozy dotyczące wydatkowania środków w Schemacie I działania 125 pokazują, iż istnieje ryzyko, że poziom wydatkowania nie osiągnie 100%. Wynika to przede wszystkim z niewystarczającego zainteresowania scalaniem gruntów przez samych rolników. Problem ten sygnalizowali w wywiadach pogłębionych przedstawiciele samorządów województw, a także eksperci podczas panelu ekspertów. Dyskusje na ten temat były podejmowane również podczas posiedzeń Komitetu Monitorującego (posiedzenie 10-11 czerwca 2010 roku). Wyniki ankiet wśród przedstawicieli podmiotów wdrażających pokazują, że budżet tego działania jest zbyt duży w stosunku do zainteresowania beneficjentów (por. rozdz. 7.1). Należy rozważyć przesunięcie części środków z tego działania.

6.7.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 125; Schemat I

Zatwierdzone do realizacji operacje (10 w skali kraju) w ramach Schematu I umożliwią scalenie 11 640 ha gruntów, w tym:

- o 9 884,54 ha użytków rolnych;
- o 1 755,47 ha gruntów leśnych.

Średnia powierzchnia użytków gruntowych uczestniczących w jednym projekcie scaleniowym w Polsce to 1 164 ha, przy czym wartość ta jest najwyższa w województwie śląskim (1 566,7 ha). Najmniejsze powierzchnie są scalane w ramach jednego projektu w województwie mazowieckim, 398 ha (Tabela poniżej).

Tabela 6.7.5 Powierzchnia użytków gruntowych objętych projektem scaleniowym, zagospodarowaniem poscaleniowym (ha) wg wydanych decyzji przyznających wsparcie

	Scalanie gruntów-SCHEMAT I	Liczba operacji			Powierzchnia użytków gruntowych objętych projektem scaleniowym (ha)			Średnia powierzchnia użytków gruntowych objętych projektem scaleniowym (ha)
		Użytki rolne	Grunty leśne	Ogółem	Użytki rolne	Grunty leśne	Ogółem	
POLSKA	PROW 2007-2013	9	0	9	7 978,5	1 561,5	9 540,0	1 060,0
	SPO 2004-2006	1	0	1	1 906,0	194,0	2 100,0	2 100,0
	SUMA	10	0	10	9 884,5	1 755,5	11 640,0	1 164,0
Dolnośląskie (UM1)	PROW 2007-2013	2	0	2	2 131,3	107,6	2 238,9	1 119,5
	SPO 2004-2006	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SUMA	2	0	2	2 131,3	107,6	2 238,9	1 119,5
Lubelskie (UM3)	PROW 2007-2013	2	0	2	564,1	72,0	636,1	318,0
	SPO 2004-2006	1	0	1	1 906,0	194,0	2 100,0	2 100,0
	SUMA	3	0	3	2 470,1	266,0	2 736,1	912,0
Mazowieckie (UM7)	PROW 2007-2013	1	0	1	293,0	105,0	398,0	398,0
	SPO 2004-2006	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SUMA	1	0	1	293,0	105,0	398,0	398,0
Śląskie (UM12)	PROW 2007-2013	4	0	4	4 990,1	1 276,8	6 267,0	1 566,7
	SPO 2004-2006	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SUMA	4	0	4	4 990,1	1 276,8	6 267,0	1 566,7

Źródło: dane ARiMR na 31.12.2009r., opracowanie własne - pokazano jedynie województwa, w których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia dla wnioskodawców w ramach PROW 2007-2013 oraz dla operacji częściowo zrealizowanych w ramach SPO Rolny i kontynuowanych w ramach PROW 2007-2013. Operacje te początkowo były finansowane ze środków EFOIGR, a teraz są kontynuowane ze środków EFRROW (Dz. U. 2008 Nr 80 poz. 480 §12).

Zgodnie z wydanymi decyzjami, operacje związane ze scalaniem gruntów będą dotyczyły 2 166 gospodarstw rolnych, przy czym w ramach PROW 2007-13 są to 1583 gospodarstwa w skali kraju, a zobowiązania z SPO Rolny dotyczą 583 gospodarstw. Średnia liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scaleniowym to 216 w skali kraju. Największa średnia liczba gospodarstw bierze udział w scalaniu w województwie lubelskim (295,5) oraz śląskim (278), a najmniejsza w województwie mazowieckim (59 gospodarstw).

Tabela 6.7.6 Liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym

	w ramach PROW 2007-2013			w ramach SPO 2004-2006			Ogółem [PROW 2007-13 + SPO 2004-06]
	Liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym	Liczba operacji	Średnia liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym	Liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym	Liczba operacji	Średnia liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym	
KRAJ	1 583	9	175,9	583	1	583	216,6
Dolnośląskie (UM1)	109	2	54,5	0	0	0	54,5
Lubelskie (UM3)	303	2	151,5	583	1	583	295,3
Mazowieckie (UM7)	59	1	59	0	0	0	59,0
Śląskie (UM12)	1 112	4	278	0	0	0	278,0

Źródło: dane ARiMR na 31.12.2009r., opracowanie własne - pokazano jedynie województwa, w których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia dla wnioskodawców w ramach PROW 2007-2013 oraz dla operacji częściowo zrealizowanych w ramach SPO Rolny i kontynuowanych w ramach PROW 2007-2013. Operacje te początkowo były finansowane ze środków EFOiGR, a teraz są kontynuowane ze środków EFRROW (Dz. U. 2008 Nr 80 poz. 480 §12).

Porównanie rzeczywistej liczby gospodarstw uczestniczących w projekcie scalieniowym (średnio 216,6) z założeniami opisanymi w dokumencie PROW (70) pokazuje, że planowane w PROW wielkości wydają się zanizone. Niemniej jednak przy obecnym, niskim stanie zaawansowania działania, nie można stwierdzić, czy wartość ta będzie się zmieniać w wyniku realizacji kolejnych operacji.

6.7.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 125; Schemat I

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Działanie 125 jest wdrażane na szczeblu regionalnym, przez samorzady województw, które wykonują jako zadania delegowane - zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działania. Do zadań tych podmiotów wdrażających należy: przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy, wybór operacji do finansowania, przyjmowanie wniosków o płatność; przeprowadzanie kontroli administracyjnych wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność; wybór wniosków do kontroli na miejscu i przeprowadzanie czynności kontrolnych; zatwierdzanie płatności oraz weryfikowanie zgodności wypłaconych kwot z zasadami wspólnotowymi. ARiMR, pozyskuje, gromadzi i opracowuje dane związane z wykonywaniem przez podmioty wdrażające zadań instytucji zarządzającej, w szczególności dane niezbędne do sporządzania rocznego sprawozdania, kontroluje realizację zadań, które jako Agencja Płatnicza delegowała do samorządów województw i dokonuje wypłat środków dla beneficjentów.

Obecność ARiMR w procesie wdrażania działania jest w PROW 2007-2013 elementem nowym. W poprzednim okresie programowania we wdrażanie działania zaangażowane były jedynie samorzady województw oraz MRiRW. Obecna współpraca ARiMR z samorządami jest oceniana przez pracowników Agencji bardzo dobrze, aczkolwiek podkreślają oni, że formuła współpracy musiała się dotrzeć na samym początku przygotowywania procedur i w pierwszym okresie realizacji wdrażania działania.

Przedstawiciele MRiRW i ARiMR wysoko oceniają współpracę z pracownikami samorządów województw, zarówno pod względem kompetencji, jak i liczby osób zaangażowanych w realizację działania.

W ocenie pracowników MRiRW i ARiMR wsparcie szkoleniowe gwarantuje skuteczne podnoszenie kwalifikacji i rozwijanie umiejętności w celu skutecznego i sprawnego realizowania zadań w ramach działania. System szkoleń, polegający na szkoleniu wyznaczonego w każdym samorządzie trenera, który uczestniczy w szkoleniach organizowanych przez MRiRW (w zakresie procedur wdrożeniowych) i ARiMR (w zakresie procedur płatniczych), sprawdza się bardzo dobrze.

Pozytywnym rozwiązaniem usprawniającym wdrażanie działań delegowanych PROW jest funkcjonująca przy Konwencie Marszałków Województw RP Grupa Robocza ds. PROW. Grupa ta jest kontynuacją grupy funkcjonującej podczas wdrażania SPO Rolny 2004-2006. Grupa ta spotyka się raz na 3 miesiące. Celem spotkań jest dzielenie się spostrzeżeniami pomiędzy województwami na temat wdrażania PROW oraz wspólne dyskusowanie kwestii problematycznych (np. kwalifikowalności kosztów lub interpretacji spornych zapisów), a także omawianie koniecznych zmian w działaniach. Pracownicy MRiRW oraz ARiMR wysoko oceniają użyteczność tych dyskusji i przyznają, że były one przyczynkiem do wprowadzenia kilku znaczących usprawnień w poszczególnych działaniach PROW.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

Przyjęte rozwiązania proceduralne w działaniu 125 można ocenić jako przyjazne dla beneficjentów oraz innych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie działania. Wskazać można zarówno elementy pozytywnie (mechanizm wyprzedzającego finansowania), jak i negatywnie (niekwalifikowalność podatku VAT) wpływające na zainteresowanie potencjalnych beneficjentów udziałem w działaniu.

Elementem zniechęcającym część beneficjentów w aplikowaniu do Schematu I działania jest niekwalifikowalność podatku VAT. Dla biedniejszych jednostek samorządu konieczność poniesienia kosztów podatku z własnych środków jest czasem zbyt dużym obciążeniem. Część złożonych wniosków jest z tego powodu wycofywana z samorządów. W ramach PROW 2007-2013 VAT jest kosztem niekwalifikowalnym w każdych okolicznościach dla krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy publicznej. Wynika to z przepisów rozporządzenia Rady 1698/2005 (Dz. Urz. UE L.277 x 21. 10. 2005, str. I, z późn. zm.). Przepisy ww. rozporządzenia różnią się od obowiązujących w innych programach UE, w tym w regionalnych programach operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w których VAT może stanowić koszt kwalifikowalny.

Rozwiązaniem tej sytuacji jest nowelizacja ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, tak aby można było zaliczyć prace poscaleniowe do zadań z zakresu administracji rządowej, co pozwoli na finansowanie podatku VAT ze środków budżetowych. Miałoby to bezpośredni wpływ na wzrost zainteresowania realizacją operacji, szczególnie wśród mniej zamożnych JST. Zważywszy jednak, że stopień zaawansowania działania wskazuje na to, że w 2010 roku ogłoszone konkursy będą ostatnimi i alokacja na działanie zostanie w całości skonsumowana, rekomendacja ta może dotyczyć kolejnego okresu programowania.

6.7.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 125 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 15: W jakim stopniu Program przyczynił się do restrukturyzacji i rozwoju potencjału materialnego poprzez poprawę infrastruktury?

Pytanie badawcze 16: W jakim stopniu Program promował konkurencyjność gospodarstw rolnych i leśnych poprzez poprawę infrastruktury?

Wyniki badań i analizy

Pytania badawcze o wpływ działania 125 na restrukturyzację, rozwój potencjału materialnego oraz na promowanie konkurencyjności gospodarstw rolnych i leśnych poprzez poprawę infrastruktury, w przypadku Schematu I odnosi się do wpływu działania na poprawę struktury obszarowej poszczególnych gospodarstw rolnych oraz gruntów leśnych, poprawę efektywności gospodarowania poprzez zmniejszenie kosztów transportu oraz ułatwienie mechanizacji upraw polowych, poprawę efektywności kształtowania przestrzeni wiejskich.

Problemem polskiego rolnictwa jest duża powierzchnia użytków rolnych z szachownicą gruntów (Tab. 6.7.7). Prace scaleniowe są więc jednym z najistotniejszych działań zmierzających do poprawy wydajności rolnictwa i racjonalnej gospodarki gruntami.

Tabela 6.7.7 Rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce w 2002 r.

Liczba działek	Udział gospodarstw (%)	Powierzchnia użytków rolnych (tys. ha)	Udział użytków rolnych (%)
1	24,9	2302,3	15,5
2-3	38,5	4422,5	29,8
4-5	18,5	3112,9	21,0
6-9	12,2	2851,5	19,2
10 i więcej	5,9	2169,3	14,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (Powszechny Spis Rolny 2002)

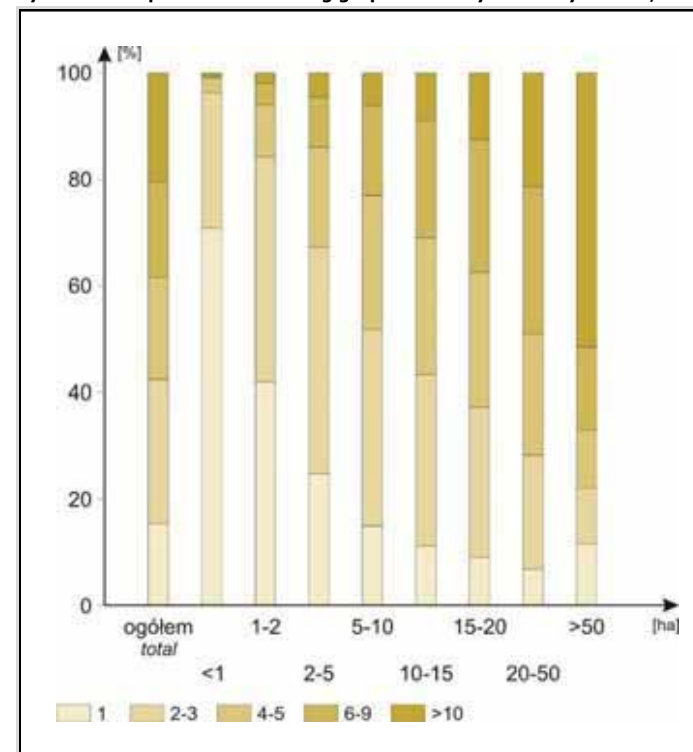
W okresie kilkunastu lat poprzedzających członkostwo Polski w Unii Europejskiej szachownica gruntów⁶⁵ rozwijała się przede wszystkim w gospodarstwach dużych o powierzchni powyżej 30 ha, natomiast w grupach obszarowych gospodarstw poniżej 30 ha obszar użytków rolnych z szachownicą ulegał zmniejszeniu. W tym czasie osłabło natężenie rozwoju szachownicy gruntów na obszarach jej tradycyjnego występowania (np. w Małopolsce) i jednocześnie wzrosło w regionach, gdzie dotychczas nie miało większego znaczenia. Jest to wynik przejścia do gospodarki rynkowej, a w szczególności nowelizacji kodeksu cywilnego, która zezwala na dzielenie gospodarstw rolnych na mniejsze części. Rozwój szachownicy gruntów na terenach północnych wynikał też z faktu powiększania gospodarstw o użytki zakupione ze Skarbu Państwa. Powierzchnia gospodarstw wzrosła, ale przy tym pogorszył się ich rozróg, ponieważ zakupione działki na ogół położone są w pewnej odległości od gospodarstwa i nie łączą się z innymi jego gruntami.

Problem nadmiernej liczby działek (6 i więcej) dotyczy około 18% gospodarstw rolnych, które gospodarują na powierzchni 5 021 tys. użytków rolnych. Teoretycznie, przy założeniu uzyskania

⁶⁵ Gospodarstwa, w których grunty składają się z 6 i więcej oddzielnych działek.

maksymalnych kwot wsparcia na 1 ha (500 lub 350 EUR i 900 EUR na prace poscaleniowe) oraz uwzględnieniu limitów wojewódzkich, program scalania gruntów może objąć potencjalnie 100-110 tys. ha gruntów. Stanowi to około 2% gruntów rolnych wymagających pilnego działania (nie uwzględniono przy tym gruntów leśnych). Dlatego znaczenie wsparcia ma charakter lokalny i powinno być analizowane w skali pojedynczych jednostek administracyjnych lub w skali gospodarstw rolnych objętych tym działaniem.

Rys. 6.7.1 Gospodarstwa rolne wg grup obszarowych i liczby działek, 2002



Źródło: opracowanie własne (Spis Rolny GUS 2002).

Biorąc pod uwagę fakt, że scalanie gruntów jest trudnym społecznie, powolnym i kosztownym procesem, można przyjąć, że zrealizowanie założonego celu byłoby sukcesem. Należy też uwzględnić fakt, że działanie w znacznej części skierowane jest na obszary gdzie silnie zakorzenione jest w tradycji „przywiązanie do ziemi”, które również może hamować procesy scaleniowe. Jednakże pozytywne efekty działania (głównie ekonomiczne) powinny spotkać się z korzystnym odbiorem społecznym, czego skutkiem może być wzrost zainteresowania pracami scaleniowymi.

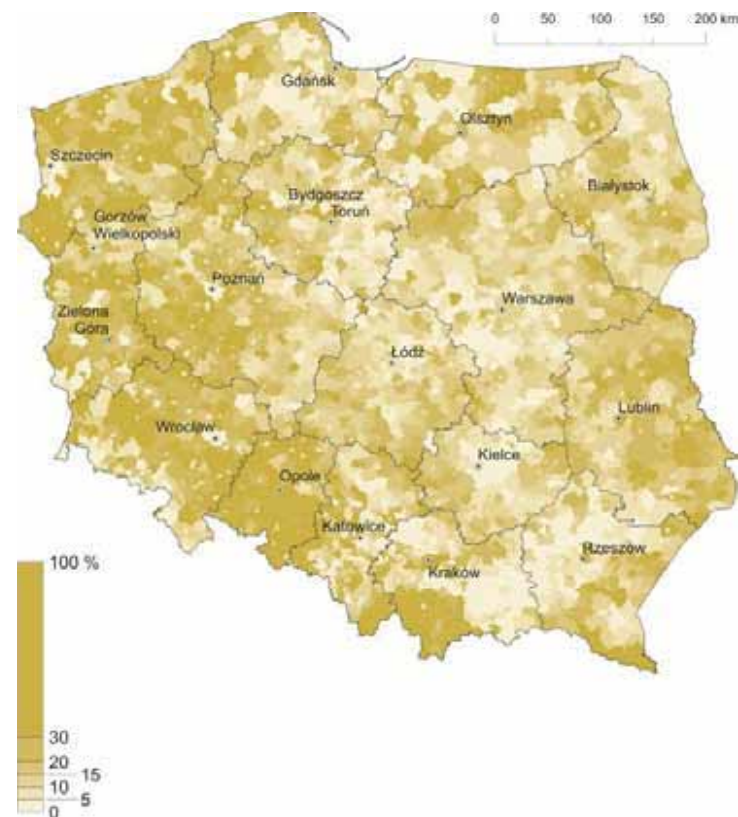
Największe rozproszenie gruntów rolnych występuje na południu kraju, a największa koncentracja gospodarstw składających się z 10 i więcej odrębnych kawałków jest w południowo-zachodniej Polsce (Opolszczyzna, Nizina Śląska, Ziemia Lubuska), na Pojezierzu Myśliborskim, Podhalu, Wyżynie Lubelskiej i Polesiu Lubelskim.

Przyjęte wysokości limitów środków na poszczególne województwa w ramach Schematu I Scalanie gruntów tylko częściowo odpowiadają zróżnicowaniu przestrzennemu niekorzystnego rozłogu gruntów rolnych. Należy odróżnić mozaikowość gruntów, wynikającą z niewielkich powierzchni pól zajętych pod różne uprawy od mozaikowości spowodowanej niewłaściwym podziałem własnościowym gruntów który charakteryzuje się występowaniem działek jednego właściciela w oddalonych od siebie miejscach.

Największej poprawy należy spodziewać się w województwach: lubelskim i śląskim, gdzie na scalanie gruntów przeznaczono odpowiednio 149 mln zł i 112 mln zł.

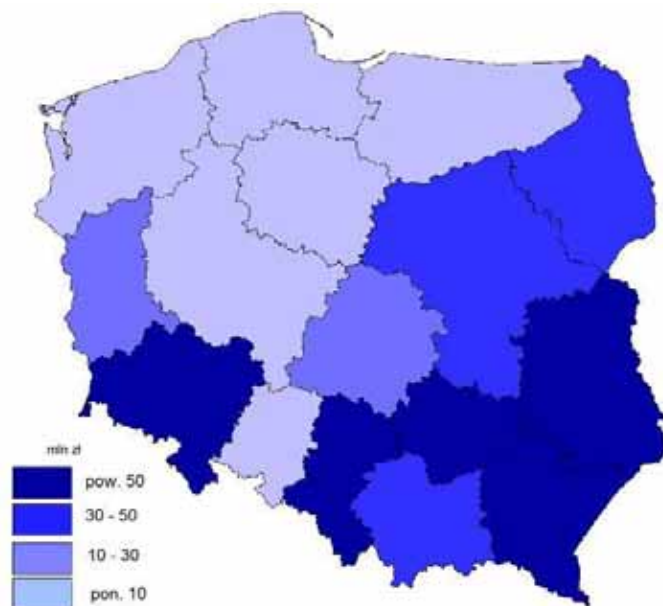
Problem nadmiernej liczby działek dotyczy przede wszystkim dużych gospodarstw, których kondycja ekonomiczna będzie odgrywała pierwszoplanową rolę w kształtowaniu i rozwoju gospodarki żywnościowej. Dlatego też należy dokładnie zbadać zróżnicowanie regionalne rozłogu gruntów w gospodarstwach komercyjnych. Analizowane działanie nie będzie odgrywało dużego znaczenia np. w woj. opolskim, w którym występuje duża liczba towarowych gospodarstw z niekorzystnym rozłogiem gruntów.

Rys. 6.7.2 Udział użytków rolnych w gospodarstwach posiadających więcej niż 9 działek w ogólnej powierzchni użytków rolnych



Źródło: opracowanie własne (Spis Rolny GUS 2002).

Rys. 6.7.3 Wysokość limitów środków na poszczególne województwa w ramach działania 125; Schemat I – Scalanie gruntów

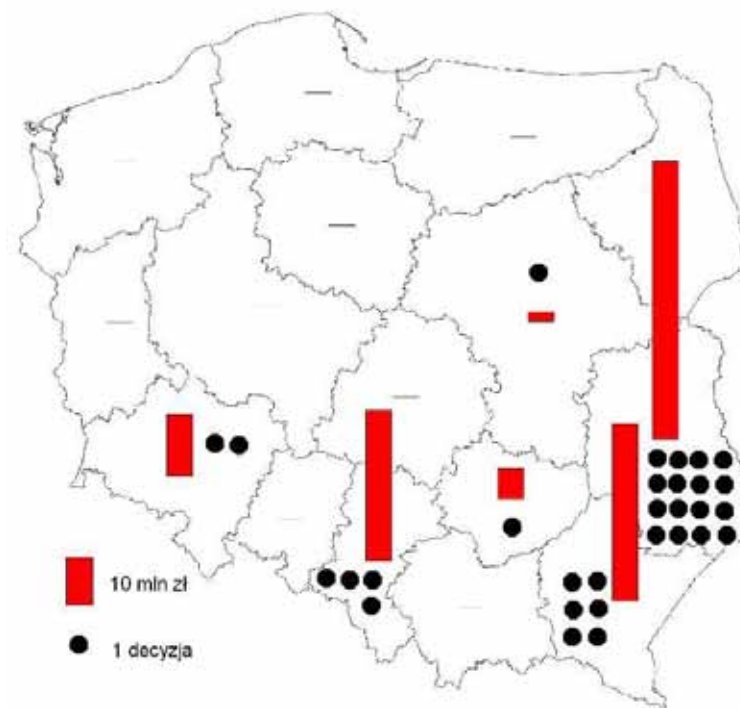


Źródło: opracowanie własne (dane PROW).

Faktyczną realizację prac w ramach działania 125, Schemat I rozpoczęto w 2010 r., dlatego ocena skuteczności wsparcia jest niemożliwa. Dotychczas (tj. na dzień 30 kwietnia 2010 r.) wydano 30 decyzji przyznających wsparcie w ramach ww. działania.. Wartość ogółem zaakceptowanych wniosków stanowi tylko 22,5% limitu środków przyznanego na to działanie.

Kwota i liczba wydanych decyzji przyznających wsparcie odpowiada dokładnie zróżnicowaniu wysokości limitów środków na to działanie. Wynika z tego, że skuteczność i wpływ wsparcia będą największe w założonych na wstępie regionach. Prawie połowa ankietowanych doradców wskazała, że kryteria dostępu do tego działania są określone w sposób właściwy. Odmiennego zdania jest około ¼ zapytanych. Należy zbadać podłoże takiej oceny i wskazać główne zagrożenia. Generalnie wśród 22 doradców udzielających odpowiedzi na temat możliwości osiągnięcia celu tego działania, 17 osób wyraziło ocenę pozytywną, a 5 osób – negatywną.

Rys. 6.7.4 Kwota ogółem i liczba wydanych decyzji przyznających wsparcie w działaniu 125, Schemat I



Źródło: opracowanie własne (dane PROW).

Działanie to kierowane na obszary o największym rozdrobnieniu gruntów wpisuje się w promocję konkurencyjności rolnictwa, ale jego efekty będą najwyższe, jeżeli beneficjentami działania będą przede wszystkim gospodarstwa o dużym potencjale produkcyjnym.

Podsumowanie

Scalanie gruntów ma wymiar długofalowy, dlatego nie należy oczekiwać szybkich efektów poprawy. Rolnicy coraz powszechniej będą dostrzegać korzyści ekonomiczne płynące z tego procesu, którego dynamika będzie wzrastać.

Należy też uwzględnić fakt, że działanie w znacznej części skierowane jest do mieszkańców obszarów z silnie zakorzenioną tradycją przywiązania do ziemi, co może utrudniać procesy scaleniowe. Jednakże pozytywne efekty działania powinny spotkać się z korzystnym odbiorem społecznym, czego skutkiem może być wzrost zainteresowania pracami scaleniowymi.

Przyjęte wysokości limitów środków na poszczególne województwa w ramach Schematu I Scalanie gruntów tylko częściowo odpowiadają zróżnicowaniu przestrzennemu niekorzystnego rozłogu gruntów rolnych.

Kwota i liczba wydanych decyzji przyznających wsparcie odpowiada dokładnie zróżnicowaniu wysokości limitów środków na to działanie. Wynika z tego, że skuteczność i wpływ wsparcia będą największe w założonych na wstępie regionach.

6.7.3 Wnioski i rekomendacje

- Sposób zdefiniowania grupy docelowej działania 125 Schemat I Scalanie gruntów, warunki udzielania pomocy, kryteria dostępu oraz sposób wyboru operacji, są spójne z założonymi celami. Przyjęte kryteria wyboru operacji pozwalają na realizację scalania gruntów na obszarach, na których w sposób możliwie pełny można osiągnąć cele działania 125.
- Poziom zaawansowania realizacji działania należy ocenić nisko, ale jednocześnie nie widać większych zagrożeń, aby ostateczne wydatkowanie środków miało nie osiągnąć 100%. Charakter działania usprawiedliwia brak płatności w 2009 roku. Działanie powinno być na obecnym etapie monitorowane, a ewentualne decyzje dotyczące wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie wydatkowania środków (np. ewentualne realokacje) powinny być podjęte po analizie wyników kolejnych naborów wniosków w województwach.
- Wśród elementów osłabiających skuteczność działania jest brak możliwości uznania podatku VAT za koszt kwalifikowalny (mniejsza liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy oraz wycofywanie już złożonych wniosków).
- Przyjęty sposób wdrażania działania można ocenić pozytywnie pod względem rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych i organizacyjnych. Skutecznej realizacji działania sprzyja m.in.: podział zadań między instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie, liczba i kompetencje osób w samorządach województw odpowiedzialnych za wdrażanie działania, przyjęty system szkoleń.
- Znaczenie wsparcia ma charakter lokalny i powinno być analizowane w skali pojedynczych jednostek administracyjnych lub w skali gospodarstw rolnych objętych tym działaniem.
- Należy dokładnie zbadać zróżnicowanie regionalne rozłogu gruntów w gospodarstwach komercyjnych. Na przykład analizowane działanie, ze względu na niskie nakłady, nie będzie odgrywało większego znaczenia w woj. opolskim, w którym występuje duża liczba towarowych gospodarstw z niekorzystnym rozłogiem gruntów.
- Należy wypracować mechanizmy skutecznego „przekonywania” rolników do podejmowania prac scaleniowych na obszarach niekorzystnego rozłogu gruntów.
- Należy „zrewidować” wartości limitów środków na scalanie gruntów na poszczególne województwa i skoncentrować się w pierwszej kolejności na obszarach towarowego rolnictwa, które wymagają scalania. Dzięki temu skuteczność działań będzie najwyższa.

6.8 Działanie 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

Tabela 6.8.1 Informacje podstawowe o działaniu 125, Schemat II

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
Beneficjent	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na poszczególne województwa bez podziału na lata
Sposób naboru wniosków	Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków dokonuje właściwy organ samorządu województwa
Sposób wyboru operacji do realizacji	O przyznaniu pomocy decyduje kolejność poprawnie złożonych wniosków o przyznanie pomocy
Forma udzielanej pomocy	Pomoc polega na refundacji części kosztów kwalifikowalnych poniesionych na realizację operacji.
Poziom pomocy	Maksymalna wysokość pomocy wynosi 100 % kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Wymagany wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych pochodzi z budżetu państwa.

6.8.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 125 (MODUŁ B)

6.8.1.1 Założenia programowe działania 125; Schemat II

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania w ramach Schematu II jest poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych, zwiększenie retencji wodnej oraz poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią.

Polska posiada stosunkowo niewielkie zasoby wody. W perspektywie zmian klimatu, możliwe jest częstsze występowanie okresowych deficytów wody. Z kolei mała liczba i pojemność zbiorników retencyjnych powoduje, że zatrzymują one tylko 6% rocznego odpływu. Zarówno z punktu widzenia gospodarki, jak i środowiska, zasadne jest wsparcie projektów w zakresie retencjonowania wód (w tym retencji glebowej i zapobieganie odwadnianiu, renaturyzacji torfowisk i cieków), realizowanych w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, na które skierowano dodatkowe środki EFRROW. Budowa urządzeń umożliwiających retencjonowanie wód, w szczególności retencję glebową i zapobieganie odwadnianiu, a także renaturyzacja torfowisk i cieków w sposób odtwarzający ich zdolność retencyjną ma istotne znaczenie środowiskowe i gospodarcze, przyczynia się do poprawy zdolności magazynowania wody, a operacje z tego zakresu realizują cele wymienione w art. 16 a rozporządzenia Rady 1698/2005,

sformułowane zgodnie z ustaleniami dokonanymi podczas przeglądu WPR (Health Check). W warunkach polskich gromadzenie wody opadowej przyczyni się do zmniejszenia skutków okresów suszy oraz poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Przekazane dodatkowe środki na projekty z zakresu małej retencji wpłyną na poprawę gospodarki wodnej na terenach rolniczych i zwiększenie zasobów wodnych.

Charakterystyka typu beneficjenta

Beneficjentami są Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 25 czerwca 2008 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 791) zmienionym rozporządzeniem z dnia 16 września 2009 r. (Dz.U.09.159.1257) oraz z 16 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 893).

Zasady przyznawania wsparcia

Pomoc udzielana w ramach Schematu II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (melioracje) dotyczy realizacji projektów z zakresu melioracji wodnych, a także projektów związanych z kształtowaniem przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego, pod warunkiem, że służą one regulacji stosunków wodnych w glebie, ułatwieniu jej uprawy oraz ochronie przeciwpowodziowej użytków rolnych.

Pomoc może być przyznana na projekty:

1. zgodne z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005r. Nr 239 poz. 2019 z późn. zm.), w szczególności:
 - poparte wystąpieniem właścicieli gruntów o przeprowadzenie inwestycji w zakresie budowy urządzeń melioracji wodnych szczegółowych,
 - dla których po zrealizowaniu projektu właściciele gruntów dokonają zwrotu 20% kosztów wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, określonych w końcowym raporcie z realizacji inwestycji, w ramach opłaty inwestycyjnej, stanowiącej dochody budżetu państwa,
2. z zakresu budowy i modernizacji urządzeń melioracji wodnych, w tym dotyczących retencji wody i nawodnień użytków rolnych;
3. dla których opracowano kosztorys inwestorski;
4. zgodne z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006r. Nr 129 poz. 902 z późn. zm.), w szczególności w zakresie przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko;
5. zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody (Dz.U. 92 poz. 880 z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - nie powodowania pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin i zwierząt na obszarach Natura 2000,

- uzyskiwania decyzji wojewody dotyczącej warunków prowadzenia robót na terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych łęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych, w tym na obszarach Natura 2000, rezerwatów przyrody, itp.

Założenia finansowe działania

Pomoc polega na refundacji części kosztów kwalifikowalnych poniesionych na realizację projektów. Poziom pomocy wynosi maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi z budżetu państwa.

W ramach tzw. nowych wyzwań maksymalny poziom pomocy ze środków EFRROW wynosi 90% kosztów kwalifikowalnych.⁶⁶

Pomoc jest przyznawana w formie refundacji części, związanych z realizacją operacji, kosztów:

1. budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych;
2. budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego, wykraczającego poza działania związane z utrzymaniem wód;
3. zakupu usług budowlano-montażowych niezbędnych do realizacji operacji;
4. zakupu użytków gruntowych pod inwestycje w zakresie niezbędnym i warunkującym realizację operacji.

Do kosztów kwalifikowalnych zalicza się koszty ogólne, bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją operacji w wysokości nieprzekraczającej 10 % pozostałych kosztów kwalifikowalnych, poniesione na: 1) przygotowanie dokumentacji technicznej operacji, 2) przygotowanie innych dokumentów niezbędnych do realizacji operacji, 3) opłaty za patenty lub licencje, 4) sprawowanie nadzoru inwestorskiego lub autorskiego i związane z kierowaniem robotami budowlanymi. Koszty zakupu użytków gruntowych podlegają refundacji do wysokości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, jednak nie większej niż 10% całkowitych kosztów kwalifikowalnych.

Koszty uznaje się za koszty kwalifikowalne, jeżeli dostawy, roboty budowlane i usługi, związane z realizacją operacji zostały nabyte w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

Koszty uznaje się za koszty kwalifikowalne, jeżeli dostawy, roboty budowlane i usługi, związane z realizacją operacji zostały nabyte w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, a postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte po dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy.

Refundacji podlegają koszty kwalifikowalne poniesione przez beneficjenta w wysokości nieprzekraczającej 75 % tych kosztów w ramach wnioskowanej pomocy w okresie realizacji Programu.

Tryb składania wniosków o przyznanie pomocy

⁶⁶ Zgodnie z ustaleniami dokonanymi podczas przeglądu WPR (Health Check), decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 grudnia 2009 r., Polska otrzymała na realizację tzw. nowych wyzwań 33 778 000 euro – na inwestycje związane z retencjonowaniem wody (operacje realizowane w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”, Schemat II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi). Patrz też z rozdział 6.8.2

Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków o przyznanie pomocy dokonuje właściwy organ samorządu województwa. Termin składania wniosków o przyznanie pomocy nie może być krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 60 dni. Wniosek o przyznanie pomocy jest rozpatrywany w terminie 4 miesięcy.

Kryteria wyboru wniosków

O przyznaniu pomocy decyduje kolejność poprawnie złożonego wniosku o przyznanie pomocy.

6.8.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 125; Schemat II

Wartość alokacji na działanie 125; Schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.), na Schemat II działania 125 przyznano limit 418 mln EUR.

W dniu 17 grudnia 2009 r. wydana została decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca wnioskowane przez Polskę zmiany do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), zmieniająca decyzję Komisji C(2007)4126 z dnia 7 września 2007 r. zatwierdzającą Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Decyzja odnosi się do zaproponowanego podziału dodatkowych środków finansowych (blisko 169 mln EUR) przyznanych Polsce w ramach pakietu Europejskiego Planu Odbudowy Gospodarczej (EERP) na realizację tzw. nowych wyzwań wynikających z przeglądu wspólnej polityki rolnej (*Common Agricultural Policy Health Check*). Dodatkowe środki przyznane Polsce w ramach EERP zasila część unijną budżetu PROW 2007-2013, z czego 33 778 000 EUR (20%) zostało przeznaczone na realizację projektów z zakresu małej retencji wód (retencjonowanie wody, w tym retencja glebowa i zapobieganie odwadnianiu, renaturyzacja torfowisk i cieków). Oznacza to, iż samorządy województw otrzymają dodatkowe środki na realizację inwestycji dotyczących małej retencji wodnej.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na cały Schemat II

Łącznie w ramach Schematu II zostało złożonych 214 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 939 404 105,15 zł. Wydano 109 decyzji przyznających wsparcie na kwotę 414 373 172,04 zł. Beneficjenci nie złożyli żadnego wniosku o płatność.

Tabela 6.8.2 Złożone wnioski o przyznanie pomocy, wydane decyzje i zrealizowane płatności dla działania 125; Schemat II - Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski		214	939 404 105,15	705 393 17,96	51,2%
Zawarte umowy/ wydane decyzje	1 832 512 000,00	109	414 373 172,04	310 779 70,76	22,6
Zrealizowane płatności		0	0	0	0,0%

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: sprawozdanie miesięczne ARIMR z dnia 31 grudnia 2009 r.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na koniec 2009 roku należy ocenić nisko, aczkolwiek biorąc pod uwagę charakter beneficjenta oraz działania, nie występuje ryzyko niewykorzystania alokacji na ten Schemat.

Wartość alokacji w podziale na województwa

Zgodnie z uchwałą Nr 9/2007 Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 z dnia 26 października 2007 roku w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad podziału środków PROW 2007-2013 pomiędzy województwa w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” Schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” podział środków między województwa określono na podstawie syntetycznego miernika, który został skonstruowany w oparciu o:

- wskaźnik w zakresie melioracji szczegółowych (wzięto pod uwagę powierzchnię zmeliorowaną, na której urządzenia melioracji wodnych szczegółowych wymagają modernizacji w województwie; powierzchnia ta jest ustalana na podstawie aktualnego sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego RRW-10 ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych);
- wskaźnik w zakresie rzek i kanałów (wzięto pod uwagę długość rzek i kanałów wymagających modernizacji w województwie; dane ustalane na podstawie aktualnego sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego RRW-10 ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych);
- wskaźnik zagrożenia suszą (ustalony w oparciu o dane Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach o procentowym udziale gleb narażonych na suszę wyrażonych przy pomocy średniej wieloletniej klimatycznego bilansu wodnego i połowej pojemności wodnej oraz danych GUS o powierzchni użytków rolnych w województwie. Polska została podzielona na pięć stref w zależności od ilości gleb zagrożonych suszą);
- wskaźnik w zakresie wałów przeciwpowodziowych (wzięto pod uwagę długość wałów przeciwpowodziowych wymagających modernizacji; dane ustalane na podstawie aktualnego sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego RRW-10 ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych);
- wskaźnik w zakresie stacji pomp (wzięto pod uwagę wydajność stacji pomp wymagających modernizacji; dane ustalane na podstawie sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego RRW-10 ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych).

Waga poszczególnych wskaźników do zastosowania przy ustalaniu syntetycznego wskaźnika podziału środków na województwa została określona na podstawie doświadczeń z wdrażania działania „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”.

Podział środków pomiędzy województwa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6.8.3 Wysokość limitów środków na poszczególne województwa w ramach działania 125; Schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

	EUR	PLN*	%
Dolnośląskie	40 245 040	176 434 255	10
Kujawsko-pomorskie	25 832 400	113 249 242	6
Lubelskie	26 375 800	115 631 507	6

	EUR	PLN*	%
Lubuskie	36 077 580	158 164 111	9
Łódzkie	14 358 300	62 946 787	3
Małopolskie	18 341 840	80 410 627	4
Mazowieckie	38 940 880	170 716 818	9
Opolskie	12 000 780	52 611 420	3
Podkarpackie	14 237 080	62 415 359	3
Podlaskie	15 921 620	69 800 382	4
Pomorskie	31 567 360	138 391 306	8
Śląskie	11 883 740	52 098 316	3
Świętokrzyskie	8 828 160	38 702 653	2
Warmińsko-mazurskie	37 762 120	165 549 134	9
Wielkopolskie	63 097 100	276 617 686	15
Zachodnio-pomorskie	22 530 200	98 772 397	5
SUMA	418 000 000	1 832 512 000	100

Źródło: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.)

Tabela nie pokazuje dodatkowych środków przeznaczonych na realizację „nowych wyzwań” (brak znowelizowanego rozporządzenia dla tego działania).

* Przelicznik z EUR na PLN z dnia 29 stycznia 2009 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.).

Dane w powyższej tabeli przedstawiają wysokość alokacji bez uwzględnienia „nowych wyzwań”.

Limit środków finansowych przeznaczonych na ww. działanie został przyznany poszczególnym województwom bez podziału na lata zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 388, z późn. zm.), co oznacza, iż fundusze niewykorzystane w 2009 r. przechodzą na rok kolejny. Dzięki temu zmniejsza się zagrożenie niewykorzystania przyznanych już środków.

Podobnie, jak w przypadku Schematu I działania 125 Scalanie gruntów, rozwiązaniem umożliwiającym płynne finansowanie inwestycji melioracyjnych jest mechanizm wyprzedzającego finansowania. Umożliwia on otrzymanie wyprzedzająco środków na realizację inwestycji melioracyjnych oraz pozwala na sfinansowanie kosztów przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do realizacji operacji w ramach działania.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Nabór wniosków o przyznanie pomocy w ramach Schematu został przeprowadzony we wszystkich województwach. Działanie cieszyło się największym zainteresowaniem w województwie mazowieckim, gdzie złożono 53 wnioski (24,77% złożonych wniosków o przyznanie pomocy). Natomiast najmniej wniosków złożono w województwach: opolskim i podkarpackim (po 2 wnioski).

Tabela 6.8.4 Liczba i wartość złożonych wniosków o przyznanie pomocy oraz umów wydanych decyzji przyznających wsparcie i złożonych wniosków o płatność w Schemacie II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi

Wskaźnik	Razem	Dolny Śląsk	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodnio-pomorskie
Terminy naborów wniosków																	
Liczba	214	12	12	19	12	4	9	53	2	2	11	5	6	4	19	24	21
Wnioski złożone	939	112	281,32	118,172	14,042	49,761	212,200	4,153	14,360	17,619	21,140	19,793	25,754	53,903	110,555	33,394	
	404	243	365,26	080,20	690,67	105,55	103,43	255,43	497,71	107,77	939,31	772,47	215,70	106,07	688,27	234,86	
Kwota UE	705	84	28,592	88,629	72,678	36,945	159,150	3,114	10,762	13,214	15,855	14,845	19,215	40,427	82,916	24,300	
	111	932	673,90	056,01	117,42	829,09	660,00	941,00	871,00	330,77	700,09	324,00	662,00	329,58	766,10	506,85	
Wydane decyzje przyznające wsparcie	109	0	4	17	0	0	0	37	2	0	0	5	4	1	0	24	15
	414	373	16,723	110,767	0,00	0,00	100,766	4,158	0,00	0,00	20,782	14,848	11,318	11,318	688,27	24,452	
Kwota UE	310	779	12,542	83,075	0,00	0,00	75,575	3,118	0,00	0,00	15,586	11,136	8,489	8,489	82,916	18,339	
	870,76	0,00	496,98	427,01	0,00	0,00	098,82	530,75	0,00	0,00	681,24	599,39	233,00	233,00	766,11	037,45	

Źródło: dane ARIMR na 31 grudnia 2009r.

6.8.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 125; Schemat II

Urządzenia melioracji wodnych dzieli się na podstawowe i szczegółowe, w zależności od ich funkcji i parametrów. Do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się zgodnie z treścią art. 71 ust. 1 Prawa wodnego:

1. budowle piętrzące, budowle upustowe oraz obiekty służące do ujmowania wód;
2. stopnie wodne, zbiorniki wodne;
3. kanały, wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie;
4. rurociągi o średnicy co najmniej 0,6 m;
5. budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe;
6. stacje pomp, z wyjątkiem stacji wykorzystywanych do nawodnień ciśnieniowych.

Do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zalicza się zgodnie z treścią art. 73 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy:

1. rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie;
2. drenowania;
3. rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m;
4. stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych;
5. ziemne stawy rybne;
6. groble na obszarach nawadnianych;
7. systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych.

Zatwierdzone do realizacji operacje w ramach Schematu II działania 125 dotyczą:

- o budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych podstawowych – 92 operacje;
- o budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych – 17 operacji.

W niektórych województwach większa część inwestycji (a czasem całość) obejmuje budowę nowych urządzeń, a w innych - ich modernizację. Na tym tle wyróżnia się Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych województwa mazowieckiego, którego inwestycje w 27% dotyczą melioracji podstawowych.

Tabela 6.8.5 Planowany zakres prac w ramach Schematu II

	Liczba operacji		
	Melioracje podstawowe	Melioracje szczegółowe	Melioracje (melioracje podstawowe + kompleksowe)
KRAJ	92	17	0
Kujawsko- pomorskie (UM2)	3	1	0
Lubelskie (UM3)	17	0	0
Mazowieckie (UM7)	27	10	0
Opolskie (UM8)	1	1	0
Pomorskie (UM11)	3	2	0
Śląskie (UM12)	4	0	0
Świętokrzyskie (UM13)	1	0	0
Wielkopolskie (UM15)	22	2	0
Zachodnio-pomorskie (UM16)	14	1	0

Źródło: dane ARIMR na 31.12.2009r., opracowanie własne

Pokazano jedynie województwa, w których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia

Analiza charakteru inwestycji oraz obszarów, na jakich realizowane są melioracje pokazuje, jak różne są zapotrzebowania w poszczególnych województwach. W części województw większa część inwestycji (a czasem całość) obejmuje budowę nowych urządzeń, a w części ich modernizację. Także obszar, na których są realizowane inwestycje są zróżnicowane, zarówno między województwami, jak też wewnątrz nich.

Zatwierdzone do realizacji operacje umożliwią przeprowadzenie melioracji szczegółowych na powierzchni 2 981,32 ha użytków gruntowych. Melioracje szczegółowe dotyczą przede wszystkim (a w części województw wyłącznie) gruntów ornych. W skali kraju powierzchnia gruntów ornych, na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych stanowi 83% wszystkich użytków gruntowych objętych operacją. W województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, opolskim i zachodniopomorskim wartość ta waha się od 90% do 100%. Jedynym wyjątkiem jest województwo pomorskie, gdzie 62% wszystkich użytków gruntowych objętych operacją stanowią łąki trwałe i pastwiska, a grunty orne tylko 35%.

Tabela 6.8.6 Powierzchnia użytków gruntowych na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych - objęte oddziaływaniem melioracji wodnych szczegółowych (w podziale na rodzaje gruntów) [pokazano wartości > 0]

			Powierzchnia użytków gruntowych na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych - objęte oddziaływaniem melioracji wodnych <u>szczegółowych</u>					
			Budowa		Remont		Ogółem	
			ha	%	ha	%	ha	%
POLSKA	Użytki rolne	Grunty orne	2 220,22	83%	255,40	85%	2 475,62	83%
		Łąki trwałe i pastwiska	300,30	11%	44,10	15%	344,40	12%
		Pozostałe	155,00	6%	2,60	1%	157,60	5%
	Grunty leśne		3,50	0%			3,50	0%
	Pozostałe użytki gruntowe		0,20	0%			0,20	0%
	SUMA		2 679,22	100%	302,10	100%	2 981,32	100%
Kujawsko-Pomorskie (UM2)	Użytki rolne	Grunty orne	103,08	90%			103,08	90%
		Łąki trwałe i pastwiska	12,00	10%			12,00	10%
		Pozostałe						
	Grunty leśne							
	Pozostałe użytki gruntowe							
	SUMA		115,08	100%			115,08	100%
Mazowieckie (UM7)	Użytki rolne	Grunty orne	2 033,70	92%			2 033,70	92%
		Łąki trwałe i pastwiska	36,20	2%			36,20	2%
		Pozostałe	150,50	7%			150,50	7%
	Grunty leśne							
	Pozostałe użytki gruntowe							
	SUMA		2 220,40	100%			2 220,40	100%
Opolskie (UM8)	Użytki rolne	Grunty orne	61,22	100%			61,22	100%
		Łąki trwałe i pastwiska						
		Pozostałe						
	Grunty leśne							
	Pozostałe użytki gruntowe							
	SUMA		61,22	100%			61,22	100%
Pomorskie (UM11)	Użytki rolne	Grunty orne	22,15	8%	146,40	76%	168,55	35%
		Łąki trwałe i pastwiska	252,08	89%	44,09	23%	296,17	62%
		Pozostałe	4,53	2%	2,63	1%	7,16	2%
	Grunty leśne		3,50	1%			3,50	1%
	Pozostałe użytki gruntowe		0,18	0%			0,18	0%
	SUMA		282,44	100%	193,12	100%	475,56	100%
Zachodniopomorskie (UM16)	Użytki rolne	Grunty orne			109,00	100%	109,00	100%
		Łąki trwałe i pastwiska						
		Pozostałe						
	Grunty leśne							
	Pozostałe użytki gruntowe							
	SUMA				109,00	100%	109,00	100%

Źródło: dane ARIMR na 31.12.2009r., opracowanie własne

Pokazano jedynie województwa, w których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia

Zatwierdzone do realizacji operacje umożliwią przeprowadzenie melioracji podstawowych na powierzchni 136 121,62 ha użytków gruntowych. W większości województw melioracje dotyczą gruntów ornych. W odróżnieniu od opisanych powyżej melioracji szczegółowych, melioracje podstawowe obejmują w większym stopniu łąki trwałe i pastwiska, a także grunty leśne i pozostałe użytki gruntowe. Na tle wszystkich województw wyróżnia się województwo zachodniopomorskie, gdzie 86% powierzchni użytków gruntowych objętych oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych stanowią łąki trwałe i pastwiska (Tabela poniżej).

Tabela 6.8.7 Powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych (w podziale na rodzaje gruntów) [pokazano wartości > 0]

			Powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych <u>podstawowych</u>					
			Budowa		Remont		Ogółem	
			ha	%	ha	%	ha	%
POLSKA	Użytki rolne	Grunty orne	36 980,01	40%	27 329,30	62%	64 309,31	47%
		Łąki trwałe i pastwiska	18 583,77	20%	13 801,50	31%	32 385,27	24%
		Pozostałe	11 883,76	13%	278,80	1%	12 162,56	9%
	Grunty leśne		10 342,48	11%	2 439,20	6%	12 781,68	9%
	Pozostałe użytki gruntowe		14 332,80	16%	150,00	0%	14 482,80	11%
	SUMA		92 122,82	100%	43 998,80	100%	136 121,62	100%
Kujawsko-Pomorskie (UM2)	Użytki rolne	Grunty orne	233,90	54%			233,90	54%
		Łąki trwałe i pastwiska	186,92	43%			186,92	43%
		Pozostałe	3,42	1%			3,42	1%
	Grunty leśne		6,10	1%			6,10	1%
	Pozostałe użytki gruntowe		1,08	0%			1,08	0%
	SUMA		431,42	100%			431,42	100%
Lubelskie (UM3)	Użytki rolne	Grunty orne	21 523,00	37%			21 523,00	36%
		Łąki trwałe i pastwiska	7 643,63	13%	1 700,00	100%	9 343,63	15%
		Pozostałe	11 348,00	19%			11 348,00	19%
	Grunty leśne		9 309,00	16%			9 309,00	15%
	Pozostałe użytki gruntowe		8 960,00	15%			8 960,00	15%
	SUMA		58 783,63	100%	1 700,00	100%	60 483,63	100%
Mazowieckie (UM7)	Użytki rolne	Grunty orne	130,50	2%	21 467,90	82%	21 598,40	67%
		Łąki trwałe i pastwiska	2 879,70	46%	3 957,00	15%	6 836,70	21%
		Pozostałe	21,90	0%	100,00	0%	121,90	0%
	Grunty leśne		0,00	0%	552,00	2%	552,00	2%
	Pozostałe użytki gruntowe		3 267,60	52%	90,00	0%	3 357,60	10%
	SUMA		6 299,70	100%	26 166,90	100%	32 466,60	100%
Opolskie (UM8)	Użytki rolne	Grunty orne			2 036,40	78%	2 036,40	78%
		Łąki trwałe i pastwiska			384,50	15%	384,50	15%
		Pozostałe			163,20	6%	163,20	6%
	Grunty leśne				36,40	1%	36,40	1%
	Pozostałe użytki gruntowe				0,00	0%	0,00	0%
	SUMA				2 620,50	100%	2 620,50	100%
Pomorskie (UM11)	Użytki rolne	Grunty orne	8 482,18	56%			8 482,18	56%
		Łąki trwałe i pastwiska	4 087,97	27%			4 087,97	27%
		Pozostałe	307,17	2%			307,17	2%

	Grunty leśne	411,75	3%			411,75	3%	
	Pozostałe użytki gruntowe	1 892,94	12%			1 892,94	12%	
	SUMA	15 182,01	100%			15 182,01	100%	
Śląskie (UM12)	Użytki rolne	Grunty orne	472,16	56%		472,16	56%	
		Łąki trwałe i pastwiska	296,09	35%		296,09	35%	
		Pozostałe	16,30	2%		16,30	2%	
	Grunty leśne	31,61	4%		31,61	4%		
	Pozostałe użytki gruntowe	23,90	3%		23,90	3%		
	SUMA	840,06	100%			840,06	100%	
Świętokrzyskie (UM13)	Użytki rolne	Grunty orne	1 000,00	61%		1 000,00	61%	
		Łąki trwałe i pastwiska	300,00	18%		300,00	18%	
		Pozostałe	130,00	8%		130,00	8%	
	Grunty leśne	150,00	9%		150,00	9%		
	Pozostałe użytki gruntowe	50,00	3%		50,00	3%		
	SUMA	1 630,00	100%			1 630,00	100%	
Wielkopolskie (UM15)	Użytki rolne	Grunty orne	5 138,21	57%	2 428,00	34%	7 566,21	47%
		Łąki trwałe i pastwiska	3 189,44	36%	3 109,00	44%	6 298,44	39%
		Pozostałe	56,96	1%	15,00	0%	71,96	0%
	Grunty leśne	433,98	5%	1 455,00	21%	1 888,98	12%	
	Pozostałe użytki gruntowe	137,30	2%	60,00	1%	197,30	1%	
	SUMA	8 955,89	100%	7 067,00	100%	16 022,89	100%	
Zachodnio-pomorskie (UM16)	Użytki rolne	Grunty orne			696,96	13%	696,96	13%
		Łąki trwałe i pastwiska			4 651,00	86%	4 651,00	86%
		Pozostałe			0,60	0%	0,60	0%
	Grunty leśne			35,78	1%	35,78	1%	
	Pozostałe użytki gruntowe				0%		0%	
	SUMA			5 384,34	100%	5 384,34	100%	

Źródło: dane ARIMR na 31.12.2009r., opracowanie własne

Pokazano jedynie województwa, w których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia

6.8.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 125; Schemat II

System instytucjonalny w Schemacie II działania 125 jest taki sam jak dla Schematu I. Jego ocena również jest taka sama, tj. pozytywnie ocenić można rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i organizacyjne. Skutecznej realizacji działania sprzyja m.in.: podział zadań między instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie Schematu, liczba i kompetencje osób w samorządach województw odpowiedzialnych za działanie, przyjęty system szkoleń.

System instytucjonalny w Schemacie II działania 125 jest podobny do Schematu wdrażania działania 2.5 „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” w ramach SPO Rolny, co powinno ułatwiać jego realizację na poziomie samorządów.

W pierwszej połowie 2010 roku przygotowywano szereg zmian w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 125 Schemat II. Propozycje zmian wynikały w dużym stopniu z postulatów zgłaszanych przez regiony, zatem można uznać, że ich wprowadzenie będzie odpowiadało rzeczywistym potrzebom. W dniu 16 lipca 2010r. zostało podpisane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania

„Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”.

Wprowadzone zmiany mają na celu przede wszystkim wprowadzenie bardziej elastycznych rozwiązań w zakresie kwalifikowalności kosztów oraz wykonanie przepisów wspólnotowych, zwłaszcza art. 75 ust. 1 lit. c pkt. i rozporządzenia Rady 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1, z późn. zm.) dotyczącego obowiązku prowadzenia przez beneficjentów oddzielnego systemu ewidencji albo korzystania z odpowiedniego kodu rachunkowego. Ponadto, zmiany dotyczą:

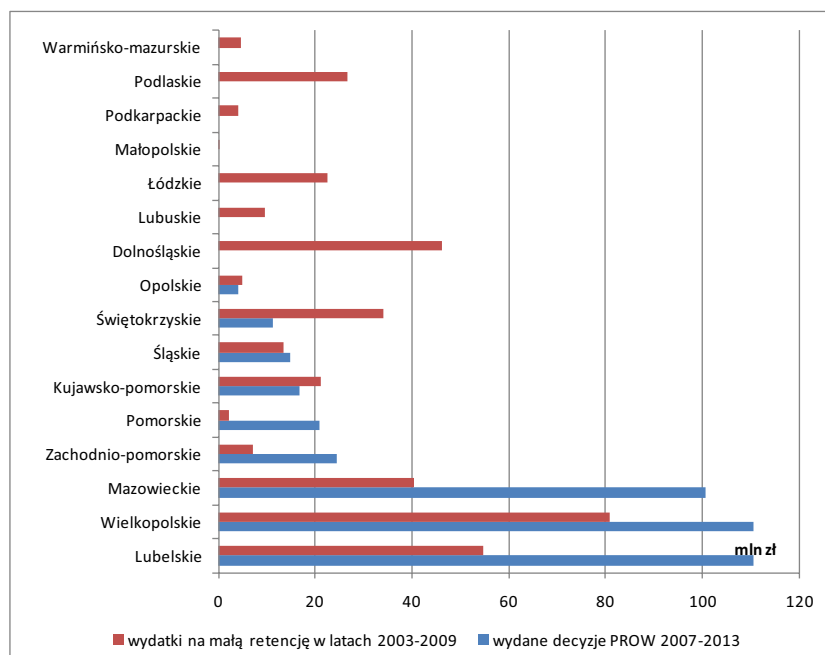
1. Wyrażenia zgody przez właściwy organ samorządu województwa na przedłużenie terminu wykonania przez beneficjenta określonych czynności w toku postępowania w sprawie wypłaty pomocy;
2. Możliwości refundowania kosztów kwalifikowalnych, które zostały poniesione na operację nawet wtedy, gdy dostawy, roboty budowlane i usługi zostały nabyte w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które zostało wszczęte przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy, jednak nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2007 r.;
3. Umożliwienia wydłużenia terminu złożenia pierwszego wniosku o płatność w sytuacji wystąpienia okoliczności siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności;
4. Okresu trwania zobowiązań nakładanych na beneficjenta w związku z realizacją inwestycji w ramach działania.

6.8.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 125 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 15: W jakim stopniu program przyczynił się do restrukturyzacji i rozwoju potencjału materialnego poprzez poprawę infrastruktury?

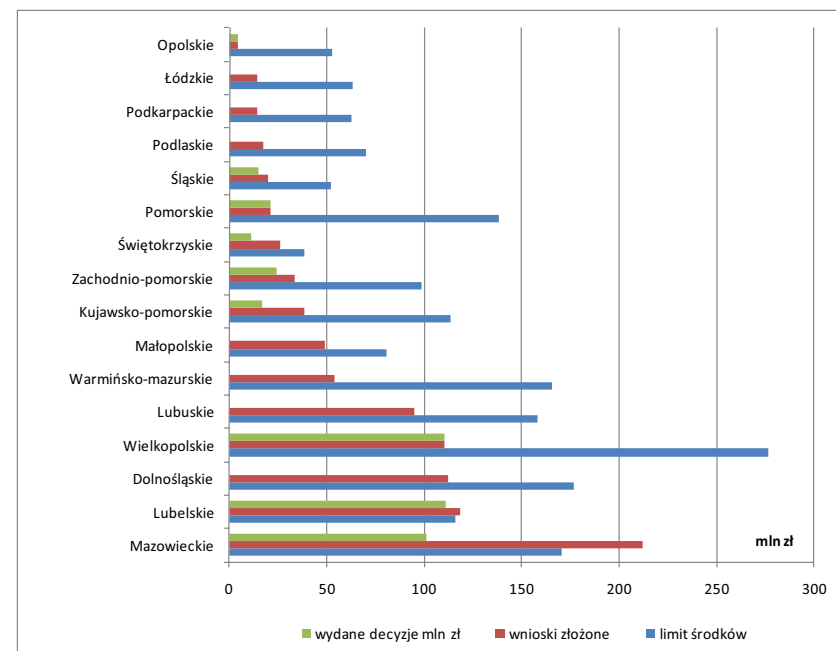
Wyniki badań i analizy

W ramach PROW 2007-2013 w wyniku wydanych dotychczas decyzji w skali kraju wsparte zostanie 97 operacji melioracji podstawowych na powierzchni 136121,62 ha i 17 operacji melioracji szczegółowych na powierzchni 2981,32 ha. W przypadku melioracji podstawowych daje to średnia powierzchnię przypadająca na operację równą 1403,31 ha a dla melioracji szczegółowych 175,37 ha. Całkowita wartość inwestycji wyniesie 414 mln zł. W celu oceny stopnia wkładu PROW 2007-2013 w poprawę infrastruktury, obliczono wskaźnik będący udziałem środków, jakie zostaną wypłacone na ten cel w wyniku realizacji wydanych decyzji do ogółu środków pochodzących ze wszystkich źródeł przeznaczanych na małą retencję wodną w latach 2003-2009 (dane GUS). Wskaźnik ten na chwilę obecną dla całego kraju wynosi 1,11, pomimo że w części województw nie wydano jeszcze żadnych decyzji (dla tych, w których wydano wynosi 1,6). Oznacza to że środki już teraz przyznane w wydanych decyzjach na cel działania są znacznie większe do tych, jakie wydawano na małą retencję wodną w latach 2003-2009. Porównanie tych wydatków w ujęciu wojewódzkim (Rys. 6.8.1) pokazuje, że największe wartości wskaźnika powyżej 2 dotyczą województw: pomorskiego, zachodnio-pomorskiego, mazowieckiego i lubelskiego, co jest jednocześnie informacją o stopniu niezaspokojenia potrzeb w tym zakresie przez inne źródła finansowania.

Rys. 6.8.1 Środki przyznane w wydanych decyzjach w działaniu 125 Schemat II oraz dotychczasowe wydatki na małą retencję w latach 2003-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR z dnia 31.12.2009 oraz danych GUS.

Porównanie limitów środków przeznaczonych na działanie z wartością złożonych wniosków i wydanych decyzji (Rys. 6.8.2) wskazuje na to, że działanie jest w stanie zaspokoić w znacznym stopniu potrzeby związane z infrastrukturą małej retencji wodnej i funkcją melioracyjną. Jedynie w województwach mazowieckim i lubelskim wartość złożonych wniosków nieznacznie przekracza wartość alokacji środków na działanie, co może wskazywać na możliwość niezaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych. Wartość wydanych decyzji w porównaniu do wartości wniosków nie budzi obaw o niewykorzystanie funduszy, za wyjątkiem województw, w których dotychczas nie wydano żadnych decyzji.

Rys. 6.8.2 Limit środków, wartość złożonych wniosków i wydanych decyzji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR z dnia 31.12.2009

Podsumowanie

Program nie przyczynił się do restrukturyzacji i rozwoju potencjału materialnego poprzez poprawę infrastruktury w działaniu 125 Schemat II, ponieważ dotychczas nie wypłacono na ten cel żadnych środków. Może jednak być oceniane potencjalne oddziaływanie przyszłych inwestycji wynikających z wydanych decyzji przyznających wsparcie. Porównania środków przyznanych na ten cel w PROW 2007-2013 i wydatkowanych w ostatnich latach pokazują, że skala wsparcia w PROW jest bardzo duża i pozwala na znaczną poprawę infrastruktury. Nie ma też ryzyka niewykorzystania funduszy.

Pytanie badawcze 16: W jakim stopniu program promował konkurencyjność gospodarstw rolnych i leśnych poprzez poprawę infrastruktury?

Wyniki badań i analizy

Oszacowanie wzrostu konkurencyjności gospodarstw w wyniku poprawy infrastruktury melioracyjnej i związanej z małą retencją wodną jest zadaniem trudnym, ponieważ wymaga określenia stopnia, w jakim braki infrastrukturalne w tym zakresie wpływają na ich zdolności produkcyjne. Ocena efektów modernizacji wałów przeciwpowodziowych, regulacji koryt rzek, stacji pomp, stopni oraz dużych zbiorników wodnych nie może być poddana takiej ocenie ponieważ ich obszar oddziaływania jest duży, dotyczy ograniczenia ryzyka powodziowego w całym obszarze zalewowym doliny rzecznej i nie może być przypisany do konkretnych gospodarstw. Oszacowanie

efektów oddziaływania takich operacji jest także utrudnione ze względu na epizodyczny charakter zagrożenia powodziowego.

Pośredniej informacji o wzroście konkurencyjności mogą za to dostarczyć dane o wzroście plonowania w wyniku przeprowadzenia melioracji oraz nawodnień. Z badań przeprowadzonych w latach 1970-1980 wynika że średnie plony roślin uprawnych na polach zdrenowanych były wyższe od tych na polach niezdrzonych o niezdrzonych: czterech zbóż o 5,7 dt/ha, ziemniaków o 36,0 dt/ha, buraków cukrowych o 59,2 dt/ha a plony siana na zmeliorowanych trwałych użytkach zielonych w latach 1960-1980 zwiększyły się o 2,5-4,1 t/ha.⁶⁷ Jeszcze większe wzrosty plonów odnotowano w przypadku nawodnień. W przypadku użytków zielonych (łąka) plony wzrosły ponad 1,5 krotnie.⁶⁸ Oczywiście wysokość wzrostu plonów zależy silnie od lokalnych warunków wodnych jednak generalnie wsparcie w zakresie dofinansowania melioracji i nawodnień ma znaczący wpływ na wzrost produktywności i konkurencyjności gospodarstw w których je zastosowano.

Podsumowanie

Wysokość wsparcia w zakresie dofinansowania melioracji i nawodnień ze względu na będący ich efektem istotny wzrost plonowania ma znaczący wpływ na wzrost produktywności i konkurencyjności gospodarstw w których je zastosowano. Wsparcie działań w zakresie modernizacji wałów przeciwpowodziowych, regulacji koryt rzek, budowy stacji pomp, stopni oraz dużych zbiorników wodnych ogranicza ryzyko zagrożenia powodziowego jednak oszacowanie jego wpływu na konkurencyjność ze względu na bardzo rozległy obszar oddziaływania wymaga analiz przekraczających możliwości niniejszego opracowania.

6.8.3 Wnioski i rekomendacje

- Warunki udzielania pomocy w ramach działania 125 Schemat II, kryteria dostępu oraz sposób wyboru operacji, jest spójny z założonymi celami.
- Stan realizacji działania na koniec 2009 roku nie jest wysoki, ale kolejne nabory wniosków powinny pokazać, czy wydatkowanie alokacji osiągnie 100%. Realizacja działania wymaga monitorowania.
- Przyjęte rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i proceduralne gwarantują skuteczną realizację działania.
- Program nie przyczynił się do restrukturyzacji i rozwoju potencjału materialnego poprzez poprawę infrastruktury w działaniu 125 Schemat II, ponieważ dotychczas nie wypłacono na ten cel żadnych środków. Może jednak być oceniane potencjalne oddziaływanie przyszłych inwestycji wynikających z wydanych decyzji przyznających wsparcie. Porównania środków przyznanych na ten cel w PROW 2007-2013 i wydatkowanych w ostatnich latach pokazują, że skala wsparcia w PROW jest bardzo duża i pozwala na znaczną poprawę infrastruktury.
- Wysokość wsparcia w zakresie dofinansowania melioracji i nawodnień ze względu na będący ich wynikiem istotny wzrost plonowania ma znaczący wpływ na wzrost produktywności i konkurencyjności gospodarstw w których je zastosowano.
- Wsparcie działań w zakresie modernizacji wałów przeciwpowodziowych, regulacji koryt rzek, budowy stacji pomp, stopni oraz dużych zbiorników wodnych ogranicza ryzyko

⁶⁷ Zarys rozwoju oraz produkcyjne i środowiskowe znaczenie melioracji w świetle badań; Acta Sci. Pol., Formatio Circumietus 5 (1) 2006, 3-15

⁶⁸ Jurczuk S., Lipiński J., Bem-Bajena B., Łempicka A., Pawlik-Dobrowolski J., 2004. Nawodnienia podsiąkowe jako podstawa zwiększenia retencji wodnej małych dolin rzecznych. IMUZ Falenty.

zagrożenia powodziowego jednak oszacowanie jego wpływu na konkurencyjność ze względu na bardzo rozległy obszar oddziaływania wymaga analiz przekraczających możliwości niniejszego opracowania.

6.9 Działanie 132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności

Tabela 6.9.1. Informacje podstawowe o działaniu 132

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Producenci rolni, wytwarzających produkty rolne w ramach wspólnotowych i krajowych systemów jakości żywności
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Oddział Regionalny ARiMR, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata bez podziału na województwa
Sposób naboru wniosków	Nabór ciągły od 15 kwietnia 2009 r. do wyczerpania środków
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy
Forma udzielanej pomocy	Pomoc jest wypłacana w formie rocznych płatności obejmujących okresy kolejnych 12 miesięcy na podstawie kosztów rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych do wysokości określonej dla każdego systemu jakości

6.9.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 132 (MODUŁ B)

6.9.1.1 Założenia programowe działania 132

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” jest:

1. Poprawa jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi;
2. Zwiększenie spożycia żywności wysokiej jakości;
3. Wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości.

Uzasadnieniem dla realizacji interwencji, zgodnie z dokumentem PROW 2007-2013, jest szczególna sytuacja rynku produktów o wysokiej, potwierdzonej jakości. Wsparcie systemów żywności wysokiej jakości jest szczególnie ważne, ponieważ w Polsce rynek produktów wysokiej jakości dopiero się rozwija. Udział w systemie chronionych oznaczeń geograficznych, chronionych nazw pochodzenia, gwarantowanych tradycyjnych specjalności, rolnictwa ekologicznego, integrowanej produkcji oraz w systemie „Jakość Tradycja”, umożliwia osiągnięcie wyższych dochodów przy jednoczesnej ochronie dziedzictwa narodowego oraz dbaniu o wpływ całego procesu wytwarzania żywności na środowisko. Wytwarzanie produktów objętych ww. systemami jakości żywności umożliwia zmianę sposobu konkurowania - zamiast wytwarzania dużej ilości produktów homogenicznych produkuje się wysokojakościowe wyroby. Współpraca producentów

wytwarzających żywność w ramach systemów jakości żywności sprzyja zwiększeniu siły ekonomicznej producentów funkcjonujących na rynku.

Efektywne zrealizowanie tych założeń wymaga jednak, aby konsumenci byli skłonni zapłacić więcej za produkty wytwarzane w ramach tych systemów. Poziom rozpoznawalności produktów uczestniczących we wspieranych systemach jakości żywności jest niski, co obecnie ogranicza możliwość uzyskania wyższych dochodów przez producentów tych produktów. Dlatego też konieczna jest pomoc państwa w tym zakresie. Pomoc ta ma wesprzeć pokrycie wyższych kosztów produkcji (związanych np. z dodatkową kontrolą) do czasu, kiedy będzie możliwy do uzyskania ich zwrot w wyższej cenie produktów na rynku.

Charakterystyka typu beneficjenta

Możliwość uzyskania pomocy finansowej przysługuje producentom rolnym wytwarzającym produkty:

- o w ramach **wspólnotowych systemów jakości żywności** wpisanych do rejestrów: Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności, Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionych Oznaczeń Geograficznych oraz w systemie rolnictwa ekologicznego;
- o w ramach **krajowych, uznanych systemów jakości żywności**: Integrowanej Produkcji oraz systemu Jakość – Tradycja.⁶⁹

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 22 stycznia 2008 r. (Dz.U.08.20.119). Przepisy tego rozporządzenia uległy zmianom w związku z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 1 kwietnia 2009 r. (Dz. U. 09.60.497) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 30 kwietnia 2009 r.) oraz rozporządzenie z dnia 18 listopada 2009 r. (Dz. U. 09.199.1536) które zaczęło obowiązywać z dniem 11 grudnia 2009r.

Producenci rolni korzystający z działania mogą przez 5 lat otrzymywać zwrot (do określonej kwoty) kosztów kontroli, po których wydaje się certyfikaty i świadectwa jakości potwierdzające żywność wysokiej jakości, a także kosztów składek członkowskich jakie ponoszą na rzecz grupy producentów, jeśli w takiej grupie są zrzeszeni.

Założenia finansowe działania

Pomoc obejmuje zwrot kosztów:

1. Kontroli, po przeprowadzeniu których wydaje się certyfikat adekwatny dla danego systemu jakości żywności;
2. Składek poniesionych na rzecz grupy producentów;
3. Zakupu specjalistycznych publikacji na temat prowadzenia produkcji integrowanej oraz zakupu pułapek feromonowych i lepowych (dotyczy tylko systemu IP).

Maksymalna, roczna wysokość pomocy uzależniona jest od tego, w jakim systemie jakości rolnik uczestniczy i wynosi:

⁶⁹ System Jakość-Tradycja jest uwzględniany od 11.12.2009 r., zgodnie z rozporządzeniem z dnia 18 listopada 2009 r. Dz.U.09.199.1536 zmieniającym rozporządzenie z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności).

- o 3200 zł - w systemach Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności oraz Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych;
- o 996 zł - w systemie Produkcji ekologicznej;
- o 2750 zł - w systemie Integrowanej Produkcji (w tym do 750 zł koszty składki na rzecz grupy producentów oraz zakupu publikacji na temat IP i zakupu pułapek feromonowych i lepowych);
- o 1470 zł - w systemie "Jakość Tradycja".

Inne ustalenia dotyczące finansowania to:

1. Producent rolny otrzyma wsparcie na podstawie kosztów rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych;
2. Do naliczanej płatności nie będzie wliczany zapłacony podatek od towarów i usług (VAT);
3. Roczna suma uzyskiwanego wsparcia nie może być wyższa niż równowartość 3000 EUR na gospodarstwo.

Określone założenia dotyczące charakterystyki beneficjenta oraz finansowania przedsięwzięć odpowiadają celom działania. Bezpośrednio wspierani będą rolnicy wytwarzający żywność wysokiej jakości, co pośrednio przyczyni się do wzmocnienia znaczenia systemów jakości żywności. Pośrednio efektem tego wsparcia będzie wytwarzanie wysokojakościowych wyrobów i wzrost ich spożycia.

6.9.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 132

Wartość alokacji na działanie

Pierwotna wartość alokacji na działanie 132 wynosiła 100 mln EUR. Decyzją KE (nr K(2010) 139) z dnia 18 stycznia 2010 r. alokację zmniejszono o 20 mln EUR.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na całe działanie

Do dnia 31 grudnia 2009 r. złożono 9 749 wniosków o przyznanie pomocy finansowej na łączną kwotę 51 036 660,00 zł.

Tabela 6.9.2 Złożone wnioski o przyznanie pomocy, wydane decyzje administracyjne i zrealizowane płatności dla działania 132 (stan na 31.12.2009)

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	360 150 000,00	9 749	51 036 660,00	38 277 495,00	14,17%
Zawarte umowy / wydane decyzje		186	935 050,00	701 287,50	0,26%
Zrealizowane płatności		0	0	0	0,00%

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: sprawozdanie roczne za 2009 r.

Do dnia 31 grudnia 2009 roku wydano 186 decyzji administracyjnych, przyznających pomoc, co stanowi 1,91% liczby złożonych wniosków i konsumuje 0,26% dostępnej alokacji. Dynamika

procesu wydawania decyzji wzrosła w 2010 roku. Do dnia 30 września 2010 roku 79,85% wnioskodawców wydano decyzje administracyjne. Producenci rolni złożyli 5 726 wniosków o płatność na ogólną kwotę 3 903 156,89 zł. W prognozie na 2009 rok zaplanowano wydatki w wysokości 6 874 716,00 zł, jednakże w związku z opóźnieniem i wydłużeniem okresu badań audytowych, a w konsekwencji również znacznie późniejszemu (w stosunku do założeń) terminu przyznania ARiMR akredytacji dla działania 132, w roku 2009 nie zrealizowano żadnych płatności.⁷⁰

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

Obsługa wniosków o przyznanie pomocy uległa znacznemu wydłużeniu w wyniku późnego uzyskania przez ARiMR akredytacji. W związku z brakiem akredytacji dla tego działania, Oddziały Regionalne ARiMR nie mogły rozpatrywać wniosków o przyznanie pomocy. Od momentu uzyskania przez ARiMR akredytacji dla działania, tj. od dnia 26 listopada 2009 r., rozpoczął się proces rozpatrywania wniosków. Proces rozpatrywania wniosków złożonych w 2009 roku zakończył się w pierwszym kwartale roku następnego.

Poziom kontraktacji na dzień 31 grudnia 2009 roku można ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę wczesny etap realizacji działania. Oceniając stan zakontraktowania i wydatkowania środków należy mieć na względzie dynamiczną realizację działania w 2010 roku, kiedy wzrosła liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy, a także wzrósł odsetek wniosków dla których wydano decyzje o przyznaniu pomocy. Jednakże, biorąc pod uwagę liczbę potencjalnych beneficjentów w Polsce, wydatkowanie alokacji może nie osiągnąć 100%. Przedstawiciele Oddziałów Regionalnych ARiMR w ankiecie również zwrócili uwagę na to, że budżet jest zbyt duży w stosunku do zainteresowania beneficjentów (57,1%).

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy finansowej złożono w województwie małopolskim (1 669 wniosków) oraz podkarpackim (1 451 wniosków), a najmniej w województwie opolskim (36 wniosków). Wartość złożonych wniosków pokrywa 14,17% dostępnej alokacji. Rozkład ten odpowiada rozmieszczeniu gospodarstw ekologicznych w Polsce, gdyż producenci ekologiczni są głównymi wnioskodawcami w tym działaniu.

⁷⁰ Realizacja działania stała się bardziej dynamiczna w 2010 roku. Na dzień 30 września złożonych było 14 548 wniosków o przyznanie pomocy, wydano 11 616 pozytywnych decyzji o przyznaniu pomocy. Złożonych zostało 5 726 wniosków o płatność, dla których pozytywnie zrealizowano 913 płatności na kwotę ponad 527 tysięcy zł. Wartość wniosków o przyznanie pomocy stanowi 23,87% zmniejszonego w wyniku alokacji limitu środków dla działania, a wartość złożonych wniosków o płatność – 1,23%.

Tabela 6.9.3 Liczba i wartość złożonych wniosków i wydanych decyzji w podziale na województwa

Województwo	Złożone wnioski		Wydane decyzje (czynne)		Liczba ekologicznych gospodarstw rolnych
	Liczba wniosków	wnioskowana kwota (zł)	liczba decyzji	kwota decyzji (zł)	
Dolnośląskie	479	2 440 290,00 zł	0	0,00 zł	1 024
Kujawsko - pomorskie	140	890 140,00 zł	0	0,00 zł	280
Lubelskie	1078	5 859 560,00 zł	73	363 540,00 zł	1 710
Lubuskie	219	1 090 620,00 zł	0	0,00 zł	604
Łódzkie	196	1 239 180,00 zł	0	0,00 zł	362
Małopolskie	1669	8 403 820,00 zł	5	24 900,00 zł	2 182
Mazowieckie	943	5 660 840,00 zł	0	0,00 zł	1 623
Opolskie	36	210 090,00 zł	20	108 370,00 zł	60
Podkarpackie	1451	7 243 520,00 zł	0	0,00 zł	2 052
Podlaskie	984	4 909 090,00 zł	0	0,00 zł	1 534
Pomorskie	196	1 011 160,00 zł	19	94 620,00 zł	487
Śląskie	111	651 500,00 zł	0	0,00 zł	188
Świętokrzyskie	734	3 778 100,00 zł	45	224 100,00 zł	1 168
Warmińsko - mazurskie	631	3 168 690,00 zł	24	119 520,00 zł	1 559
Wielkopolskie	150	834 700,00 zł	0	0,00 zł	586
Zachodniopomorskie	732	3 645 360,00 zł	0	0,00 zł	1 719
KRAJ	9749	51 036 660,00 zł	186	935 050,00 zł	17 138

Źródło: dane ARIMR; ostatnia kolumna: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Według danych Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na dzień 31 grudnia 2009 roku, liczba wszystkich gospodarstw ekologicznych w Polsce wynosiła 17 138. Jak podano w tabeli powyżej, pod względem liczby, najwięcej było producentów ekologicznych w województwach małopolskim, podkarpackim, lubelskim, zachodniopomorskim, mazowieckim i podlaskim. Analiza liczby gospodarstw ekologicznych w poszczególnych województwach oraz liczby złożonych wniosków pokazuje, że rozkład terytorialny liczby składanych wniosków odzwierciedla generalnie rozkład terytorialny potencjalnych beneficjentów. W rejonach, w których gospodarstw ekologicznych jest więcej – więcej jest również wniosków o przyznanie pomocy (tabela powyżej).

Do dnia 31 grudnia 2009 r. wydano 186 decyzji o przyznaniu pomocy na kwotę 935 050,00 zł, w tym dla rolników korzystających:

- o z systemu produkcji ekologicznej - 185 decyzji;
- o z systemu produkcji integrowanej - 1 decyzja.

Najwięcej decyzji zostało wydanych w województwie lubelskim (73 decyzje o przyznaniu pomocy) i świętokrzyskim (45 decyzji o przyznaniu pomocy). Do końca 2009 r. żadnej decyzji nie wydano w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim.

Zainteresowanie potencjalnych beneficjentów uczestnictwem w tym działaniu jest znaczne, biorąc pod uwagę liczbę rolników produkujących żywność przeznaczoną do spożycia przez ludzi zgodnie z wybranymi systemami jakości żywności. Trudno na obecnym etapie prognozować, czy uda się z powodzeniem wydatkować całą alokację przeznaczoną na to działanie. Z jednej strony coraz większa grupa producentów rolnych przystępuje do systemów jakości żywności. Z drugiej, rozszerzany będzie zakres produktów, które będą mogły być objęte tym działaniem (w ramach

uwzględnionych systemów jakości żywności) oraz rozszerzona zostanie lista samych systemów jakości żywności (w obszarze przetwórstwa mięsa wołowego i wieprzowego). Aktualnie nowe produkty i systemy są w trakcie rejestracji w Komisji Europejskiej. Tym samym zwiększy się liczba potencjalnych beneficjentów tego działania.

Niemniej jednak zakładane wskaźniki produktu wydają się być zawyżone, biorąc pod uwagę liczebność gospodarstw ekologicznych w Polsce oraz dotychczasowe zainteresowanie działaniem 71 tylko 58 proc. gospodarstw ekologicznych ma certyfikat (pozostali producenci znajdują się w okresie przestawienia na ekologiczne metody produkcji, a zatem ich właściciele mogą aplikować do działania). Należy dodatkowo pamiętać, że gospodarstwa ekologiczne w których wytwarzane są produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi, bo tylko wytwarzanie takich produktów umożliwi otrzymanie dofinansowania, stanowią mniejszość wśród gospodarstw ekologicznych.

Osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu będzie też w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

6.9.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 132

Największy odsetek rolników ekologicznych, którzy otrzymali decyzje przyznające pomoc w ramach działania prowadzi gospodarstwa rolne zajmujące się wytwarzaniem produktów z kategorii „owoce, warzywa i zboża świeże lub przetworzone” (156 operacji, większość w ramach systemu jakości żywności „Produkcja ekologiczna (834/2007)⁷²”). Na drugim miejscu znalazły się produkty w kategorii „mięso świeże i podroby” (58).⁷³

Rozszerzenie katalogu systemów powinno skutkować zwiększeniem liczby operacji związanych z pozostałymi rodzajami produktów rolnych (nowe systemy jakości żywności, których rejestracja trwa w KE, dotyczą np. przetwórstwa mięsa wołowego i wieprzowego).

Analiza liczby złożonych wniosków o przyznanie pomocy, dla których wydano decyzje o przyznaniu pomocy oraz liczby certyfikatów wydanych producentom rolnym w ramach systemów jakości żywności pokazuje, że generalnie liczba beneficjentów działania odpowiada liczbie wydanych certyfikatów (Tabela 6.9.4). Najwięcej beneficjentów otrzymało wsparcie w ramach systemu jakości Produkcja ekologiczna, w ramach którego wydanych jest najwięcej certyfikatów. Wyjaśnienie małej liczby beneficjentów w ramach systemu Integrowana Produkcja (jedna operacja, 838 certyfikatów) będzie wymagało dalszych badań i analiz.

Prowadząc tę analizę należy mieć jednak na uwadze to, że nie tylko producenci posiadający certyfikat mogli składać wnioski o przyznanie pomocy, ale także ci, którzy certyfikatu jeszcze nie uzyskali a przystąpili do produkcji w wybranym systemie jakości żywności i mogli do wniosku o przyznanie pomocy dołączyć własnoręczne oświadczenie o przystąpieniu do wybranego systemu jakości żywności. Zatem wśród beneficjentów działania są nie tylko tacy, którzy zostali włączeni w

⁷¹ Liczba wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości została określona w PROW 2007-2013 na 69 tysięcy. Wprowadzono w maju 2010 roku zmiany – zmniejszono tę liczbę do 44 300. Zmniejszono także planowaną liczbę projektów z 74 900 na 48 000.

⁷² Nowelizacja związana z przepisami wspólnotowymi dotyczącymi rolnictwa ekologicznego (rozporządzenie Rady nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r.), weszła w życie od dnia 1 stycznia 2009 r. i zastąpiła rozporządzenie Rady nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych

⁷³ Dane na dzień 31 grudnia 2009 r. (dane ARIMR)

liczbę producentów posiadających certyfikaty. Pogłębione analizy tych kwestii będą prowadzone na dalszym etapie realizacji badania, po otrzymaniu danych z ARiMR.

Tabela 6.9.4 Liczba operacji złożonych wniosków, dla których wydano decyzje administracyjne a ogólna liczba certyfikatów wydanych producentom rolnym w ramach systemów jakości żywności (dane na koniec 2009 roku)

	Systemy wspólnotowe (UE)			Systemy krajowe	
	Gwarantowane Tradycyjne Specjalności (509/2006)	Chronione Nazwy Pochodzenia Chronione Oznaczenia Geograficzne (510/2006)	Produkcja ekologiczna (834/2007)	Integrowana produkcja	Jakość Tradycja
Liczba operacji, dla których wydano decyzje administracyjne	0	0	258	1	0
Ogólna liczba certyfikatów wydanych producentom rolnym	3*	126*	17 423*	838**	29***

Liczba operacji, dla których wydano decyzje administracyjne – dane ARiMR
* dane - Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
** dane - Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
*** dane - Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego

6.9.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 132

Przyjęty w działaniu 132 podział zadań pomiędzy instytucjami, w zakresie którego Oddział Regionalny ARiMR jest podmiotem, do którego wnioskodawcy kierują wnioskiem o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność, nie jest, zdaniem pracowników Agencji, rozwiązaniem optymalnym. Powołują się jednocześnie na opinie beneficjentów oraz doradców. Beneficjenci przyzwyczajeni w poprzednich latach do składania wniosków o dopłaty dla producentów ekologicznych (dopłaty do powierzchni upraw ekologicznych i kosztów kontroli) w Biurach Powiatowych, mają trudności z zaakceptowaniem sytuacji, gdzie dokumenty, uzupełnienia i wyjaśnienia kierują do instytucji na poziomie wojewódzkim. Zdaniem ewaluatorów, takie rozwiązanie nie zaburza jednak realizacji działania, zatem nie ma uzasadnienia dla zmiany tego systemu.

Informacje zebrane wśród pracowników instytucji centralnych (ARiMR i MRiRW) a także Oddziałów Regionalnych ARiMR (badanie ankietowe) pokazują, że liczba osób zajmujących się zarządzaniem i wdrażaniem działania 132 jest wystarczająca. Nie zgłaszano także zastrzeżeń do kompetencji ani zapotrzebowania na jakiś szczególny typ szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników. Badanie ankietowe wśród pracowników OR ARiMR wskazuje, że nie mieli oni trudności np. w interpretowaniu, które koszty poniesione przez beneficjentów można uznać za kwalifikowalne, a które nie. Z opinii pracowników Centrali Agencji wynika także, że Oddziały Regionalne, po początkowych trudnościach związanych z oceną dużej liczby złożonych wniosków (pierwsza połowa 2010 roku), nie borykają się z brakami kadrowymi. W jednym województwie wskazano, że dodatkowe osoby, które na co dzień nie zajmują się oceną wniosków o przyznanie pomocy w tym działaniu, została delegowana do tych prac. Niemniej w większości zbadanych OR ARiMR nakładanie się procesu oceny złożonych wniosków w tym działaniu z naborami w ramach pozostałych działań PROW wskazano jako znaczący bądź średni problem.

Późne otrzymanie przez ARiMR akredytacji dla działania 132⁷⁴ spowodowało wydłużenie się okresu czasu pomiędzy złożeniem wniosku o przyznanie pomocy przez producenta rolnego a wydaniem przez OR ARiMR decyzji o jej przyznaniu. Oddziały Regionalne, które od listopada 2009 roku musiały poradzić sobie z weryfikacją wniosków składanych przez producentów rolnych od 15 kwietnia 2009 roku, otrzymały zgodę Centrali ARiMR na oddelegowanie wybranych pracowników Biur Powiatowych ARiMR (po uprzednim przeszkoleniu) do obsługi złożonych wniosków.

Ponadto, dokonano dwukrotnej zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania. W obu nowelizacjach zapisy dotyczące przepisów przejściowych wymagały interpretacji. O opinię prawną ARiMR zwrócił się do MRiRW. Pierwsza nowelizacja rozporządzenia zaczęła obowiązywać w okresie, w którym producenci rolni dopiero rozpoczynali składanie wniosków o przyznanie pomocy, a Agencja nie mogła ich rozpatrywać ze względu na brak akredytacji. Druga nowelizacja zaczęła obowiązywać kilka tygodni po uzyskaniu akredytacji przez ARiMR. Uzyskanie opinii prawnych nie miało wpływu na rozpoczęcie weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, a jedynie umożliwiło zintensyfikowanie obsługi wniosków złożonych przed uzyskaniem akredytacji, dla weryfikacji których niezbędna była opinia prawna.

Problemem, który pojawił się na etapie weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy, zgłaszanym przez pracowników Agencji oraz potwierdzonym przez kontrole administracyjne było niespełnianie przez wnioskodawców warunków dostępu, jakim było wytwarzanie produktów do spożycia przez ludzi. Zdaniem pracowników Centrali ARiMR, około 1/3 załączników do wniosków składanych przez producenta ubiegającego się o wsparcie z tytułu wytwarzania żywności ekologicznej nie dotyczyło produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, bezpośrednio lub po przetworzeniu. Tym samym wnioski nie kwalifikowały się do wsparcia. Potwierdzają to wyniki badań ankietowych – pracownicy OR ARiMR wskazują, że jest to problem, który pojawia się często w ich województwach. Zdaniem ARiMR winę za taki stan rzeczy ponoszą z jednej strony producenci rolni, którzy nie znają szczegółowo zakresu wsparcia, a będąc przyzwyczajeni do składania wniosków o dopłaty w poprzednich latach na prowadzenie produkcji/ upraw ekologicznych, bezrefleksyjnie składają wnioski do tego działania. Z drugiej strony istnieje także brak wystarczającej wiedzy wśród przedstawicieli jednostek certyfikujących, którzy często doradzają rolnikom ubieganie się o wsparcie. Dzieje się tak mimo przeprowadzonych kampanii informacyjno-promocyjnych (ulotki, spoty w programach rolniczych, audycje w radiu) oraz rozesłaniu pisma do jednostek certyfikujących, aby nie wprowadzały dezinformacji. W 2010 roku zorganizowano również dyżur w Centrali Agencji, podczas którego udzielono stosownych informacji. Rekomendowane jest, aby podmiot wdrażający kontynuował działania informacyjno-promocyjne z położeniem szczególnego nacisku na informowanie o warunkach dostępu w działaniu 132.

Kluczowe jest także szerokie informowanie doradców rolnych o warunkach udziału w działaniu 132. Doradcy nie posiadają wystarczającej wiedzy o tym działaniu. Jak pokazały wyniki ewaluacji działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach PROW 2007-2013, przygotowanie doradców jest odpowiednie przede wszystkim w działaniach takich jak „Programy rolnośrodowiskowe”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (112), „Modernizacja gospodarstw rolnych” (121), czyli tych, w których przeprowadzono wysoko ocenioną akcją szkoleniową dla doradców (w Programach rolnośrodowiskowych) albo będących tradycyjną domeną pracy doradcy ODR. Znacznie niżej oceniono skuteczność doradców w przypadku potrzeb informacyjnych w ramach innych działań.⁷⁵

Decyzje w sprawie przyznawania pomocy są wydawane według kolejności składania wniosków do OR ARiMR. Biorąc pod uwagę charakter działania oraz ustanowioną alokację, takie rozwiązanie jest optymalne. Zdaniem przedstawicieli podmiotów wdrażających kryteria wyboru wniosków o

⁷⁴ Więcej informacji o skutkach przedłużającego się procesu otrzymywania akredytacji dla Agencji Platniczej – w rozdziale 8.

⁷⁵ Badanie ewaluacyjne pt. „Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych dotyczących PROW 2007-2013, czerwiec 2010

przyznanie pomocy są sformułowane precyzyjnie i zapewniają równe szanse wszystkim osobom/podmiotom, które ubiegały się o wsparcie (100% odpowiedzi zgadzających się z tą tezą).

Obok wspomnianych już planowanych zmian w działaniu – rozszerzenie listy systemów jakości żywności oraz katalogu produktów, planowane są także zmiany w procedurach mające na celu usprawnienie realizacji działania.

Planowane zmiany w procedurach

Beneficjent, który produkował w jednym z systemów jakości żywności wspieranych w ramach działania, po uzyskaniu stosownego certyfikatu dla prowadzonej produkcji (lub po złożeniu oświadczenia), mógł złożyć wniosek o przyznanie wsparcia, a następnie, po upływie roku od daty uzyskania certyfikatu – wniosek o płatność z tytułu uczestniczenia w systemie. Okresy pomocy liczone są od dnia wydania certyfikatu lub od dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy wraz z oświadczeniem o przystąpieniu do wybranego systemu jakości żywności. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008r., wniosek o płatność należy złożyć w ciągu 3 miesięcy po upływie roku od rozpoczęcia się okresu pomocy. Trudność w takim rozwiązaniu polegała na tym, że każdy z beneficjentów posiadał indywidualnie określony 5 kolejnych 12-miesięcznych okresów pomocy, po których miał prawo złożyć pięć kolejnych wniosków o płatność. Termin złożenia wniosku o płatność, po pierwszym 12 miesięcznym okresie pomocy, określa data na certyfikacie złożonym wraz z wnioskiem o przyznanie pomocy lub data złożenia wniosku o przyznanie pomocy wraz z oświadczeniem. Z informacji, jakie docierały do Centrali ARiMR z Oddziałów Regionalnych wynika, że obliczanie terminów składania wniosków o płatność jest zbyt skomplikowane, zarówno dla pracowników jak i beneficjentów działania. W ARiMR stwierdzono, że znaczna ilość wniosków o płatność jest składana przed terminem. W przypadku złożenia wniosku o płatność przed terminem, ARiMR jest zmuszona odmawiać producentom przyznania płatności pomimo posiadania przez nich certyfikatów wystawionych przez upoważnione jednostki certyfikujące i poniesienia kosztów kontroli. Planowane jest w tej kwestii wprowadzenie uproszczeń oraz wydłużenie terminu na złożenie wniosku o płatność.⁷⁶ W celu ograniczenia tego zjawiska, niekorzystnego zarówno dla rolników, jak i Agencji, zasadne jest również, aby informacja o zasadach i warunkach wypłaty pomocy docierała do wszystkich zainteresowanych producentów rolnych.

Po drugie, planowana jest także zmiana przepisów, wg których certyfikat będący załącznikiem do wniosku o przyznanie pomocy, wydany o przez upoważnioną jednostkę certyfikującą będzie musiał mieć status „ważny”, a nie jak dotychczas „wydany nie wcześniej niż 9 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej”. Certyfikaty mają standardowo ważność 12 miesięcy, co w przypadku ograniczenia ważności do 9 miesięcy przez zapisy w rozporządzeniu dla działania, stanowiło niespójność.

Zmiany w procedurach planowane są do wprowadzenia na koniec 2010 roku. Nie mają charakteru rewolucyjnego, a jedynie upraszczającego realizację zadań leżących zarówno po stronie beneficjentów, jak i podmiotu wdrażającego.

Spośród kwestii mających kluczowe znaczenie dla uspołnienia działań podejmowanych w obszarze rolnictwa ekologicznego, ale niezależnych bezpośrednio od podmiotu tworzącego procedury dla działania 132, jest przyjęcie ustawy o krajowych systemach jakości żywności. W kwestiach mających pośrednie znaczenie dla realizacji działania 132, ustawa powinna w spójny sposób określić kryteria, które pozwolą na zdefiniowanie systemu jakości żywności krajowego i prywatnego. Ponadto, ustawa ta powinna ustalić zasady upoważniania jednostek certyfikujących prowadzących kontrole dla danego systemu jakości żywności. Aktualnie także problemem jest brak

⁷⁶ Jednym z rozwiązań stosowanych przez ARiMR jest wskazywanie w decyzji uzasadniającej odmowę przyznania płatności informacji o prawidłowym terminie składania wniosku o płatność.

sprecyzowanych zasad sprawowania nadzoru nad jednostkami certyfikującymi w zakresie kontroli prowadzonych w gospodarstwach wytwarzających żywność w ramach krajowych systemów jakości żywności. Ustawa powinna wprowadzić regulacje również w tym obszarze.

6.9.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 132 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 17: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do poprawy jakości i przejrzystości procesu produkcji dla konsumentów?

Pytanie badawcze 18: W jakim stopniu wsparcie konsumentów poprawiło dostęp do rynku i udział w rynku oraz/lub wartość dodaną produktów dla rolników, którzy skorzystali z pomocy?

Wyniki badań i analizy

Celem funkcjonowania systemów jakości żywności jest skuteczniejsza i ukierunkowana kontrola żywności, wspieranie produkcji żywności wysokiej jakości m.in. poprzez ochronę nazw produktów rolnych i środków spożywczych, a także dostarczanie rzetelnej wiedzy na temat produktów.

Wsparcie producentów rolnych poprzez działanie „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” prowadzi do realizacji powyższych celów w sposób pośredni, co jest pochodną charakteru działania. Forma wsparcia polega na refundacji kosztów, które wynikają z przynależności producenta rolnego do systemu jakości żywności. Nie wspierają procesu produkcji ani promocji produktów wysokiej jakości. Podniesienie jakości może jedynie pośrednio wynikać z uczestnictwa w systemie i wymogów, jakie producent musi spełnić. Pośrednio wsparcie przyczynia się również do poprawy dostępu do rynku i udział w rynku produktów wysokiej jakości.

Niemniej, zdaniem ekspertów, istnieje szereg czynników, które sprawiają, że efekty wsparcia w ramach PROW są osłabione. Są to czynniki zewnętrzne, niezależne od udzielonego wsparcia.

Przede wszystkim, poziom rozpoznawalności wśród konsumentów produktów uczestniczących we wspieranych systemach jakości żywności jest niski, co obecnie ogranicza producentom tych produktów możliwość uzyskania wyższych dochodów.⁷⁷ Pomimo zwiększonego zainteresowania produktami regionalnymi i tradycyjnymi, produkty te nie są jeszcze dostatecznie znane i doceniane. Zarówno konsumenci jak i producenci nie mają jeszcze dostatecznej wiedzy ani informacji na temat wspólnotowych i krajowych systemów wytwarzania produktów wysokiej jakości, gwarancji jakie stwarzają konsumentom i korzyści jakie wynikają dla producentów. W rezultacie utrzymuje się zarówno niski popyt jak i niska podaż tych produktów.

Przewidziany w PROW mechanizm wsparcia finansowego dla grup producentów na prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów regionalnych i tradycyjnych (w ramach działania 133) nie jest wykorzystywany w wystarczającym stopniu.⁷⁸ Działania takie pośrednio wpływają na zwiększenie popytu na produkty uczestniczące w systemach jakości, co z kolei poprawia producentom warunki zbytu i zachęci ich do zwiększenia produkcji żywności tradycyjnej i regionalnej oraz do rejestrowania wytwarzanych produktów w KE.

⁷⁷ Wniosek zgodny z diagnozą przedstawioną w PROW 2007-2013 oraz potwierdzony na panelu ekspertów.

⁷⁸ Na dzień 31 grudnia 2009 roku w ramach działania 133 podpisana została tylko jedna umowa.

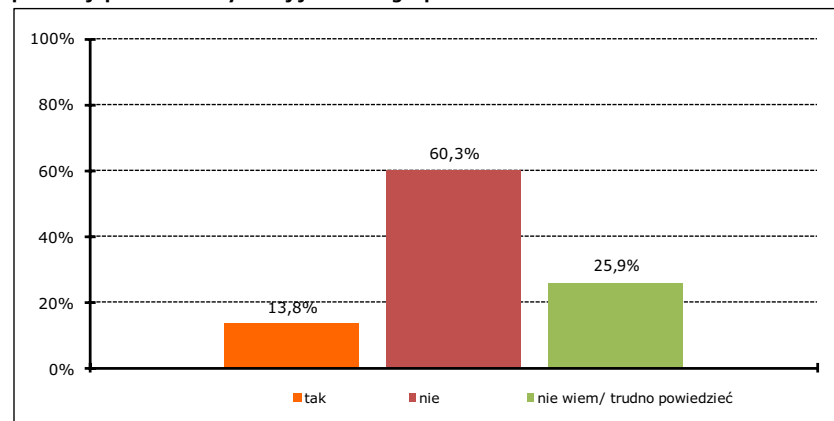
Kolejnym elementem negatywnie wpływającym na udział w rynku produktów wysokiej jakości wspieranych przez PROW, a jednocześnie ograniczającym powszechność wsparcia w ramach działania 132 jest mała liczba systemów jakości oraz mała liczba produktów objęta tymi systemami. Na bieżąco prowadzone są działania, mające zwiększyć liczbę systemów jakości zaakceptowanych przez KE. Jest to jednakże proces czasochłonny.

Konieczny jest też lepszy nadzór nad kontrolą produktów objętych systemami jakości. Wspomniany w poprzednim rozdziale projekt ustawy mógłby być przyczynkiem do uspołnienienia i doprecyzowania zasad sprawowania nadzoru nad jednostkami certyfikującymi.

Zdaniem części ekspertów środki przeznaczone na wsparcie w tym działaniu są niewspółmiernie wysokie w stosunku do efektów. Jest to wynikiem rozdrobnienia środków pomiędzy wielu beneficjentów na przestrzeni 5 lat od otrzymania decyzji przyznającej dofinansowanie. Wysokość wsparcia jest niewielka i nie stanowi wystarczającej zachęty do udziału w systemach jakości, ani też nie jest znaczącym zastrzykiem finansowym dla beneficjenta. Nie ma też wpływu ani na poprawę jakości produkcji i wytwarzanych produktów, ani na zwiększenie produkcji i udziału w rynku. Jednocześnie globalna kwota przeznaczona na to działanie jest duża i zdaniem części ekspertów, mogłaby być przeznaczona na realizację przedsięwzięć, których efekty byłyby bardziej znaczące i trwałe.

W ankietach skierowanych do beneficjentów działań 112, 121, 221/223 oraz 311 zadano pytania skierowane do tych respondentów, którzy są jednocześnie beneficjentami działania 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Pytanie dotyczyło między innymi tego, czy dzięki uczestnictwu w systemach jakości żywności, w gospodarstwie wzrosła produkcja produktów o wysokiej jakości. Więcej niż połowa beneficjentów (60,3%) oceniło, że uczestnictwo w systemie jakości żywności nie ma wpływu na ten czynnik. Jedynie 13,8% wskazało, że taki wpływ zaistniał (Rys. 6.9.1).

Rys. 6.9.1. Ocena wpływu uczestnictwa w systemach jakości żywności na wzrost produkcji produktów wysokiej jakości w gospodarstwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wartość produkcji produktów ekologicznych objętych systemem jakości żywności w 2009 roku wyniosła średnio ponad 15 tys. zł na gospodarstwo (minimum to 500 zł, maksymalna wartość to 70

tys. zł).⁷⁹ W przypadku beneficjentów, którzy już w 2007 roku byli objęci systemami jakości żywności, wartość produkcji produktów ekologicznych objętych systemem jakości żywności wzrosła średnio o 1421 zł.

6.9.3 Wnioski i rekomendacje

- Sposób zdefiniowania grupy docelowej działania 132 jest spójny z celami działania.
- Także określone warunki dostępu oraz sposobu wyboru operacji są spójne z celami działania. Planowane rozszerzenie katalogu produktów objętych działaniem oraz objęcie wsparciem beneficjentów kolejnego systemu jakości dodatkowo rozszerzy grupę potencjalnych beneficjentów.
- Założenia budżetowe (wysokość pomocy, całkowity budżet działania) są spójne z założonymi celami natomiast alokacja przeznaczona na działanie nie odzwierciedla rzeczywistego zapotrzebowania na środki. Proces kontraktowania środków można ocenić pozytywnie, ale biorąc pod uwagę ograniczoną liczbę potencjalnych beneficjentów w Polsce oraz małą liczbę produktów objętych wsparciem, osiągnięcie 100% wydatkowania alokacji oraz zakładanego poziomu wskaźników produktu i rezultatu, nie jest możliwe.
- Przyjęty sposób zarządzania i wdrażania działania gwarantuje jego sprawną realizację, nie licząc problemów na przełomie 2009 i 2010 roku, kiedy wnioski o przyznanie pomocy, gromadzone od kwietnia 2009 roku, mogły być rozpatrywane dopiero po uzyskaniu przez Agencję akredytacji, co przez kilka miesięcy bardzo obciążało Oddziały Regionalne ARiMR.
- Pewnym problemem jest duża liczba wniosków składanych przez rolników, których działalność ekologiczna (wytarzanie produktów rolnych nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi) nie kwalifikuje się do wsparcia w ramach tego działania. Powodem tego jest (1) przyzwyczajenie rolników do ubiegania się o dofinansowanie produkcji ekologicznej, (2) nieprecyzyjne informacje przekazywane rolnikom przez jednostki certyfikujące oraz (3) niewystarczająca wiedza o zakresie działania wśród doradców rolniczych. Rekomendowane jest, aby w odniesieniu do tych trzech grup kierować dalsze działania informacyjne.
- Realizacja działania nie wymaga znaczących zmian proceduralnych ani organizacyjnych czy instytucjonalnych. Wymogi wobec beneficjentów związane z dokumentacją składaną na etapie wniosku o przyznanie pomocy oraz wniosku o płatność zostały ograniczone do niezbędnego minimum, które z jednej strony nie powinno obciążać beneficjentów, a z drugiej musi pozwalać podmiotowi wdrażającemu na efektywną kontrolę działania. Planowane usprawnienia dotyczące rozwiązań proceduralnych powinny dodatkowo uprościć te procedury.
- Realizacja działania wymaga monitorowania w kolejnych miesiącach i latach. Podjęcie decyzji o zmianach w alokacji na działanie bądź innych rozwiązań mających zwiększyć poziom wydatkowania powinno być uzależnione od dynamiki kontraktowania i wydatkowania środków.

⁷⁹ Dane pochodzą z badań ankietowych wśród beneficjentów działań 112, 121, 221/223 oraz 311

6.10 Działanie 133 Działania informacyjne i promocyjne

Tabela 6.10.1. Informacje podstawowe o działaniu 133

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Rynku Rolnego
Beneficjent	Grupy producentów
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Agencja Rynku Rolnego
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków bez podziału na lata
Sposób naboru wniosków	Nabór ciągły od dnia 28 września 2009r. do wyczerpania środków
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc jest przyznawana według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie wniosku o płatność składanego po każdym etapie realizacji operacji – refundacja kosztów kwalifikowalnych
Poziom pomocy	Maksymalna wysokość pomocy wynosi 70% kwalifikujących się kosztów faktycznie poniesionych na realizację działań informacyjnych lub promocyjnych

6.10.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 133 (MODUŁ B)

6.10.1.1 Założenia programowe działania 133

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 133 „Działania informacyjne i promocyjne” jest odpowiedzią na niski poziom wiedzy na temat istnienia wspólnotowych i krajowych systemów wytwarzania i kontroli produkcji wysokojakościowych produktów. Celem działania jest:

- zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności;
- pogłębienie wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności;
- pogłębienie wiedzy konsumentów o mechanizmach jakości żywności;
- wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności.

Dotarcie do konsumenta i jego poinformowanie ma na celu zwiększenie popytu na te produkty. Z jednej strony może to zapewnić zbyt tych produktów, a z drugiej pośrednio zachęcić producentów do rozpoczęcia produkcji żywności wysokojakościowej. Zwiększony popyt powinien pozytywnie wpływać na aktywizację producentów i na zwiększenie zatrudnienia na terenach wiejskich.

Lista mechanizmów jakości żywności kwalifikujących się do pomocy w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne”:

• systemy wspólnotowe:

- System Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 roku w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 93 z 31.03.2006, str. 12, z późn. zm.) (listę aktualnych produktów zawiera poniższa Tabela);

Tabela 6.10.2 Wykaz produktów w ramach systemów Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych

Nazwa mechanizmu jakości żywności	Produkty
Chroniona Nazwa Pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> • bryndza podhalańska; • osypek; <p>Wnioski o rejestrację przekazane do Komisji Europejskiej: redykołka, podkarpacki miód spadziowy, wiśnia nadwiślańska, karp zatorski, miód drahimski;</p> <p>Wnioski rozpatrywane na poziomie krajowym: lipiec białowieski, „miód z Sejneńszczyzny” lub „miód z Łódzkiej”, śliwka Szydłowska, fasola wrzawska;</p>
Chronione Oznaczenie Geograficzne	<p>Wnioski przekazane do Komisji Europejskiej: miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich, kiełbasa lisecka, andruty kaliskie, wielkopolski ser smażony, rogal świętomarciński, „truskawka kaszubska” lub „kaszëbskò malëna”, suska sechłońska, miód kurpiowski, fasola korczyńska, jabłka łąckie;</p> <p>Wniosek rozpatrywany na poziomie krajowym: obwarzanek krakowski.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2007-2013 (listopad 2009).

- System Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 roku w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (Dz. Urz. UE L 93 z 31.03.2006, str. 1);

Tabela 6.10.3 Wykaz produktów w ramach systemu Gwarantowana Tradycyjna Specjalność

Nazwa mechanizmu jakości żywności	Produkty
Gwarantowana Tradycyjna Specjalność	<p>Wnioski przekazane do Komisji Europejskiej: staropolski miód pitny czwórniak; staropolski miód pitny trójniak; staropolski miód pitny dwójniak; staropolski miód pitny półtorak; olej rydzowy; kiełbasa myśliwska; kabanosy; kiełbasa jałowcowa; pierekaczewnik.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ARIMR i MRIRW.

- Produkty rolnictwa ekologicznego w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 roku w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007, str. 1, z późn. zm.);

• systemy krajowe:

- Integrowana produkcja (IP) w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku o ochronie roślin (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.);

Integrowana produkcja (IP) to prośrodowiskowy system gospodarowania uwzględniający najnowsze osiągnięcia nauki i techniki rolniczej, w ramach którego wytwarzana jest żywność. W

systemie tym produkowane są wysokiej jakości owoce, warzywa oraz rolnicze płody rolne. Specyfika uprawy wynika z prawidłowo dobranej płodozmiany i agrotechniki, racjonalnego nawożenia opartego na rzeczywistym zapotrzebowaniu pokarmowym roślin. Chemiczna ochrona roślin w odróżnieniu od rolnictwa konwencjonalnego ograniczona jest do stosowania tylko środków ochrony roślin bezpiecznych dla środowiska naturalnego, w tym dla organizmów pożytecznych. Zabronione jest stosowanie preparatów z grupy toksycznych i bardzo toksycznych dla ludzi. System produkcji integrowanej jest systemem zawierającym szczegółowe obowiązki dotyczące metod gospodarowania, które określone są w metodykach (IP) i gwarantują, iż produkty uzyskane taką metodą w sposób znaczący przewyższają handlową jakość produktów w zakresie zdrowia roślin i ochrony środowiska naturalnego. Organem kontrolującym i sprawującym nadzór nad prawidłowością przebiegu produkcji oraz wydającym certyfikaty IP, poświadczające jakość produktów jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Integrowana produkcja jest systemem otwartym dla wszystkich producentów a udział w systemie jest dla nich dobrowolny. Warunkiem uczestnictwa jest zgłoszenie się do Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, poddanie się kontrolom oraz przestrzeganie zasad, które mają zagwarantować produkcję żywności wysokiej jakości. Jak dotąd zostało przygotowane dwadzieścia jeden metodyk (obejmują one następujące produkty: agrest, borówka wysoka, brzoskwinia i morela, buraki ćwikłowe, cebula, gruszki, kalafior, kapusta głowiasta, malina, marchew, ogórek gruntowy, ogórek pod osłonami, papryka, pomidory pod osłonami, porzeczka czarna i czerwona, sałata pod osłonami, sliwki, truskawki, wiśnie i ziemniaki).

- o *system Jakość Tradycja uznany za krajowy system jakości żywności na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2007 roku;*

Jakość Tradycja to system, w którym do produkcji używa się wyłącznie surowców, których pochodzenie jest identyfikowalne i które nie zawierają komponentów GMO. W systemie tym uczestniczą jedynie produkty charakteryzujące się tradycyjnym składem lub tradycyjnym sposobem wytwarzania, szczególnie jakością wynikającą z ich tradycyjnego charakteru lub wyrażającą ich tradycyjny charakter. Ponadto produkty te posiadają szczególną jakość lub reputację odróżniającą je od produktów należących do tej samej kategorii. W przypadku produktów produkcji podstawowej dodatkowym wymogiem jest tradycyjna rasa lub tradycyjna odmiana. Za tradycyjne rasy i odmiany uważa się te, które użytkowano przed 1956 r. Ponadto za tradycyjny uważa się produkt, który posiada co najmniej 50-letnią historię wytwarzania. Jakość Tradycja jest systemem, w którym producenci wytwarzają dany produkt zgodnie z zadeklarowaną specyfikacją produktu, a zgodność z tą specyfikacją jest weryfikowana przez niezależny organ kontrolny. Producenci są zobowiązani do posiadania certyfikatu zgodności, potwierdzającego wytwarzanie produktu zgodnie ze specyfikacją. Certyfikat taki może być wydany tylko przez jednostkę certyfikującą akredytowaną zgodnie z normą PN-EN 45011 w zakresie umożliwiających sprawdzenie zgodności ze specyfikacją i upoważnioną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jakość Tradycja jest systemem otwartym dla wszystkich producentów, a udział w systemie jest dobrowolny. Warunkiem uczestnictwa jest złożenie przez producenta wniosku, z załącznikami, do Polskiej Izby Produktu Regionalnego i Lokalnego (właściciela znaku gwarancyjnego „Jakość Tradycja”), poddanie się kontrolom oraz przestrzeganie zasad, które mają zagwarantować produkcję żywności wysokiej jakości. O prawie do używania znaku Jakość Tradycja decyduje Kapituła Znaku Jakościowego Jakość Tradycja.

- o *Inne krajowe systemy jakości żywności.*

Charakterystyka typu beneficjenta

Działania informacyjne i promocyjne mogą być realizowane na całym rynku wspólnotowym przez grupy producentów, które pochodzą z terytorium Polski.

Pomoc jest przyznawana grupie producentów w rozumieniu art. 23 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady 1698/2005:

- która została wpisana do centralnego rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 22 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych;
- której został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- której członkowie wytwarzają w celu wprowadzenia na rynek wysokojakościowe produkty.

Zgodnie z PROW 2007-2013, aby kwalifikować się do wsparcia grupa producentów musi pochodzić z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i działać na podstawie stosownej umowy lub innego właściwego dokumentu określającego jej cel, strukturę i sposób działania. Ponadto grupa producentów musi skupiać podmioty, które aktywnie uczestniczą w systemach jakości żywności w odniesieniu do określonych produktów lub sposobu produkcji, co musi być potwierdzone przedstawieniem dokumentów potwierdzających, że grupa producentów, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej skupione w tej grupie producentów wytwarzają lub produkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produkty, których dotyczy działanie.⁸⁰

Za grupę producentów nie uznaje się organizacji branżowych i międzybranżowych reprezentujących jeden lub więcej sektorów.

Zasady przyznawania wsparcia

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działania informacyjne i promocyjne" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 8 czerwca 2009 r. (Dz. U. z dnia 26 czerwca 2009 r.), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 18 listopada 2009 r. (Dz.U.09.200.1539) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 27 listopada 2009 r.

Grupy producentów mogą uzyskać refundację, która wyniesie do 70% kwalifikujących się kosztów⁸¹, faktycznie poniesionych na realizację działań informacyjnych lub promocyjnych. Celem sprawdzenia zgodności wszelkich materiałów informacyjnych, promocyjnych i reklamowych z obowiązującymi przepisami UE i Polski, na beneficjenta nałożony jest obowiązek przedkładania ich do akceptacji. Wymagane jest od grupy producentów, aby projekt materiałów był zgodny z tymi przepisami. Kontrolę zgodności prowadzi się przed rozpoczęciem produkcji danego materiału. Materiały nie zaakceptowane nie są objęte refundacją. Kontrola ex-ante materiałów informacyjnych, promocyjnych i reklamowych dokonywana jest przy współpracy Instytucji Zarządzającej i podmiotu wdrażającego.

Tryb składania wniosków o przyznanie pomocy i kryteria wyboru

Prezes Agencji Rynku Rolnego, podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej administrowanej przez ARR, informację o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy. Wniosek o przyznanie pomocy składa się w centrali ARR po upływie 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości wyżej wymienionej informacji.

O kolejności rozpatrywania wniosków decyduje kolejność ich zgłoszeń.

⁸⁰ Zgodnie z tekstem PROW 2007-2013.

⁸¹ VAT nie jest kosztem kwalifikowalnym.

Założenia realizacyjne

W PROW 2007-2013 w ramach działania 133 założono realizację 1350 projektów. W wyniku działania 133 wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą ma wzrosnąć docelowo o 250% w stosunku do 2008 roku.⁸² Zakłada się wzrost gospodarczy na poziomie 50,1% (w tym z PROW 2007-2013 0,41%) oraz wzrost wydajności pracy o 47,8% (w tym z PROW 2007-2013 0,49%) przy osiągnięciu wartości docelowej 22 270 EUR na osobę.

W ramach działania 133 w okresie realizacji PROW 2007-2013 wsparcie ma uzyskać 370⁸³ grup producentów objętych systemami jakości. Zostanie zorganizowanych 400⁸⁴ kampanii promocyjnych, która powinna dotrzeć do 20 000 000 odbiorców⁸⁵.

6.10.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 133**Wartość alokacji na działanie 133**

Na realizację działania 133 zostało przeznaczone w ramach PROW 2007-2013 108 045 000 zł, co stanowi 0,161% całkowitej alokacji na PROW 2007-2013 i 0,38% alokacji dla Osi I.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 133

Do końca 2009 roku złożono w ramach działania 2 wnioski wykorzystujące limit finansowy w 0,1%, a podpisano 1 umowę na kwotę 50 671,00 zł (wykorzystanie limitu dla działania 0,05%).

Tabela 6.10.4 Wnioski złożone, zawarte umowy i zrealizowane płatności dla działania 133

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	108 045 000,00	2	103 195,99	77 396,99	0,10%
Zawarte umowy / wydane decyzje		1	50 671,00	38 003,25	0,05%
Zrealizowane płatności		0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW na dzień 31.12.2009 r.

Na dzień 31 grudnia 2009 roku nie została zrealizowana żadna płatność w ramach tego działania. Nabór wniosków rozpoczął się 28 września 2009 roku i ma charakter ciągły. Tak niski stan wykorzystania zakładanego budżetu wynika z kilku przesłanek:

- Opóźnione rozpoczęcie wdrażania działania w związku z przedłużającą się procedurą przyznania akredytacji (akredytacja przyznana 16 października 2009 r.);
- Nieliczna w stosunku do budżetu działania grupa docelowa;
- Warunki pomocy: najpierw trzeba ponieść koszty, pomoc ma charakter częściowej refundacji kosztów (70%);
- Uwarunkowania mentalne: obawa, chęć samodzielnej realizacji bez współpracy z innymi.

⁸² Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

⁸³ j. w.

⁸⁴ j. w.

⁸⁵ Liczba odbiorców kampanii promocyjnych została oszacowana przy założeniu, że koszt dotarcia do jednego odbiorcy wynosi 1,5 euro.

Obydwa złożone wnioski pochodzą z województwa mazowieckiego, zostały złożone przez ten sam podmiot. Zostały złożone w dniu 28 września 2009 roku oraz w dniu 26 listopada 2009 roku.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Należy ocenić, że na obecnym etapie wdrażania PROW 2007-2013 zakontraktowanie i wydatkowanie w ramach działania jest na bardzo niskim poziomie, który daje podstawy do twierdzenia, że limit finansowy przeznaczony na to działanie nie zostanie wykorzystany w okresie wdrażania PROW 2007-2013. Jednak w opinii osób zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie działaniem 133 nawet przy obecnym poziomie wdrożenia działania możliwe jest jego wykonanie zgodnie z założeniami (głównie za sprawą dużych kampanii promocyjnych z wysokimi budżetami; dane monitoringowe z 2010 r. pokazują, że wykorzystanie limitu finansowego za sprawą dużych i kosztownych kampanii informacyjno-promocyjnych jest bardzo prawdopodobne). Nie podejmowane są na razie żadne radykalne kroki, ponieważ realizacja działania trwa bardzo krótko i na razie nie można wyciągnąć żadnych wniosków. Takie postępowanie należy ocenić jako poprawne i racjonalne. Ważny w sytuacji działania 133 wydaje się nieustanny monitoring wdrażania i założenie odpowiedniego okresu (np. koniec 2011 roku), po którym należy ocenić, czy istnieje realna szansa na jego wdrożenie. Jeżeli sytuacja nadal wyglądałaby niekorzystnie (niskie wydatkowanie limitu) należy zastanowić się nad przesunięciem dostępnych środków na inne działania np. o charakterze modernizacyjnym. Na tym etapie należy również rozważyć, jakie rozwiązania odnośnie kampanii informacyjno-promocyjnych dla sektora żywnościowego należy przyjąć w nowym okresie programowania. Wydaje się bowiem, że ta sfera działalności jest bardzo ważna dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ale oddziałuje też na ogół społeczeństwa.

6.10.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 133

W dniu 30 grudnia 2009 roku w ramach działania 133 ARR podpisała pierwszą umowę na realizację działań informacyjnych i promocyjnych z grupą producentów zajmujących się produkcją jabłek w ramach integrowanej produkcji. Działania informacyjno-promocyjne producentów zrealizowane przez tę grupę producencką polegały na uczestnictwie w targach FRUIT LOGOSTICA w Berlinie.

Grupa producentów jabłek pochodzi z powiatu grójeckiego, które często określane jest mianem „zagłębia sadowniczego”. Produkcja sadownicza jest podstawową formą produkcji rolniczej na tym terenie. Około 1/3 wszystkich jabłek produkowanych w Polsce pochodzi właśnie z „zagłębia grójeckiego”. Owoce produkowane w tym rejonie są bardzo wysokiej jakości, duża ich część trafia na rynki zagraniczne promując polską żywność na całym świecie. Grupa zrzesza 19 producentów gospodarujących na łącznej powierzchni ponad 270 ha.

W świetle powyższych uwag uzasadnione wydaje się zidentyfikowanie terenów, na których produkowana jest żywność wysokiej jakości i skierowanie tam zintensyfikowanego przekazu informacyjno-promocyjnego na temat możliwości, jakie stwarza korzystanie z działania 133.

Dotacja celowa przekazywana z MRiRW do ARR na działania informacyjno-promocyjne związane z działaniem 133 powinna być w skierowana w głównej mierze na działania realizowane przez Oddziały Terenowe ARR. Pozwoli to dotrzeć z przekazem na temat działania do grup producentów żywności, które nie zdają sobie sprawy z istnienia takiej formy wsparcia. Przekaz informacyjno-promocyjny należałoby oprzeć na bezpośrednim kontakcie z grupami producentów wysokiej jakości żywności i zachęceniu do skorzystania z pomocy oferowanej w ramach PROW 2007-2013 poprzez działanie 133.

6.10.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 133

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

17 lipca 2009 roku ARR przekazała ARiMR zaakceptowaną przez MRiRW:

- Księgę procedur dla wdrażania działania 133;
- Instrukcje techniczne dla realizacji kontroli technicznych;
- Umowę na realizację operacji (umowa pomiędzy ARR a beneficjentem);
- Księgę Procedur Zarządzanie nieprawidłowościami w zakresie EFRROW.

Tego samego dnia Prezes ARR podpisał deklarację gotowości do wykonywania zadań wynikających z delegowanego przez ARiMR działania 133.

Warto wspomnieć, że oprócz wdrażania działania 133 ARR realizuje inne zadania związane z mechanizmem „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” oraz w ramach funduszy promocji produktów rolno-spożywczych.

W zarządzanie działaniem po stronie MRiRW jest zaangażowany Wydział Aktywizacji Producentów Rolnych w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich (za działanie odpowiadają 2 osoby).⁸⁶ Po stronie ARiMR za realizację zadań związanych z wdrażaniem działania odpowiada Wydział Promocji, Szkoleń i Kontroli w Departamencie Działania Delegowanych. Natomiast w ARR odpowiada za to Biuro Promocji Żywności.

Zasoby kadrowe zarządzające i wdrażające działanie zapewniają sprawne wykonywanie zadań związanych z jego realizacją.

Z informacji pozyskanych w ramach badań wynika, że delegowanie wdrażania działania do ARR mogło wpłynąć na brak informacji na temat możliwości, jakie stwarza to działanie. Silna identyfikacja funduszy europejskich dla rolnictwa z ARiMR sprawia bowiem, że część potencjalnych beneficjentów nie wie o istnieniu innych instytucji uczestniczących we wdrażaniu PROW 2007-2013. Należy też pamiętać, że dotychczasowa specyfika funkcjonowania ARR była inna niż instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków unijnych dla rolnictwa jak MRiRW i ARiMR. Część zadań, procedur czy zasad organizacyjnych była nowością, której ARR musiała się nauczyć i do której przystosować. Kwestia ta będzie pogłębiana w trakcie dalszych badań w ramach ewaluacji.

Podstawowym zadaniem na obecnym etapie wdrożenia PROW 2007-2013 jest zidentyfikowanie potencjalnych beneficjentów działania 133 i dotarcie do nich z wyraźnym przekazem informacyjno-promocyjnym na rzecz tego działania (włącznie z czytelną informacją na temat organizacji wdrażania działania).

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

Przyjęte rozwiązania organizacyjne mogą mieć wpływ na realizację działania 133, jednak nabór wniosków trwa zbyt krótko by można ostatecznie rozstrzygnąć tę kwestię. Jeżeli niski stan wdrożenia działania 133 będzie się utrzymywał w tym elemencie m.in. należy szukać przyczyn.

⁸⁶ Według stanu na koniec 2009 r.

6.10.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 133 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 19: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do zwiększenia udziału w rynku produktów wysokiej jakości?

Pytanie badawcze 20: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do zwiększenia świadomości konsumentów w zakresie produktów wysokiej jakości?

Wyniki badań i analizy

Analizie poddana została jedna (jedyna w 2009 r.) umowa podpisana w ramach działania 133. Operacja zrealizowana w ramach umowy polegała na uczestnictwie grupy producentów jabłek (integrowana produkcja) w targach FRUIT LOGISTICA 2010. W edycji targów z 2010⁸⁷ roku FRUIT LOGISTICA, które w opinii zarówno producentów jak i handlowców są najważniejszą imprezą promocyjno-handlową dla branży owocowo-warzywną, wzięła udział rekordowa liczba - 46 wystawców z Polski (w roku 2009 - Polskę reprezentowało 41 przedsiębiorstw; dane w tabeli 6.10.5).

Tabela 6.10.5 Dane statystyczne targów FRUIT LOGISTICA 2010

Liczba	2010	2009
Liczba wystawców	2 302	2 283
Liczba wystawców zagranicznych	2 048	2 028
Liczba reprezentowanych krajów	71	78
Liczba zwiedzających	53 000	50 232
Liczba zwiedzających zagranicznych	42 400 ze 130 krajów	38 672 ze 125 krajów

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: http://www1.messe-berlin.de/vip8_1/website/Internet/Internet/www.fruitlogistica/englisch/Press_Service/Press_Releases/index.jsp?lang=1&newsia_id=en&newsys_id=29906&source_oid=4260&year=2010

Z informacji pozyskanych w ramach prowadzonych badań (studium przypadku operacji) wynika, że uczestnictwo grupy producentów w targach pozytywnie wpłynęło na zwiększenie udziału produktów wysokiej jakości (jabłka w ramach integrowanej produkcji) w rynku europejskim. Poprzez uczestnictwo w targach nawiązane zostały kontakty handlowe, które zaowocowały eksportem jabłek (wysokiej jakości) na rynki europejskie. W opinii przedstawicieli grupy producentów bez uzyskania wsparcia w ramach działania 133 i uczestnictwa w targach niemożliwe byłoby nawiązanie tych kontaktów. Z pewnością uczestnictwo w targach (uważanych za najważniejsze w branży owocowo-warzywną) zaowocowało też zwiększeniem świadomości konsumentów na temat jabłek wysokiej jakości. Grupa producentów zamierza ponownie (w 2011 r.) uczestniczyć w tych targach, ponieważ w jej ocenie jest to doskonały sposób zarówno na promocję produktów wysokiej jakości, a przez to na zwiększenie udziału tego typu produktów w rynku.

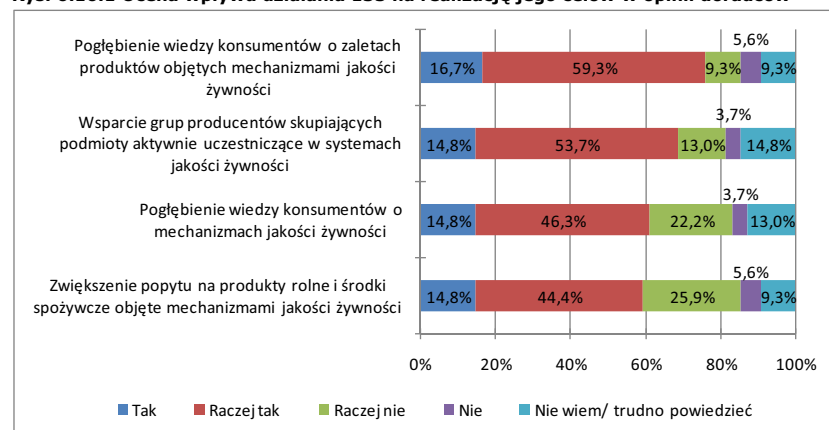
Jest to jednak pojedynczy przypadek i dlatego ocenianie stopnia, w jakim wsparcie w ramach działania 133 wpłynęło na zwiększenie udziału w rynku produktów wysokiej jakości czy wzrost świadomości konsumentów na temat tych produktów jest przedwczesne oraz narażone na błąd nieprawidłowego wnioskowania. Pierwsza operacja pokazuje jednak, że działanie 133 może mieć

⁸⁷ Umowa z ARR podpisana została w 2009 roku, rzeczowa realizacja operacji nastąpiła natomiast w 2010 r.

znaczący wpływ na powyższe czynniki (zarówno zwiększenie udziału produktów wysokiej jakości w rynku, jaki i zwiększenie świadomości konsumentów na temat tych produktów, ich walorów i zalet).

Doradcy rolni posiadający wiedzę na temat wsparcia działania 133, oceniają że wsparcie w ramach niniejszego działania w większym stopniu może przyczynić się do pogłębienia wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności oraz wsparcia grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności niż do pogłębienia wiedzy konsumentów o mechanizmach jakości żywności czy zwiększenia popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności (Rys. 6.10.1).

Rys. 6.10.1 Ocena wpływu działania 133 na realizację jego celów w opinii doradców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

Analiza wskaźników produktu i rezultatu działania 133 oraz dotychczasowego stanu wdrożenia działania wraz z rozeznaniem dotyczącym rynku produktów wysokiej jakości prowadzi do stwierdzenia, że osiągnięcie wartości docelowej wskaźników nie jest możliwe.

Podsumowanie

Z uwagi na niski stan wdrożenia działania odpowiedź na pytania badawcze jest ograniczona. Na podstawie jednej zrealizowanej operacji nie sposób ocenić kompleksowo wpływu na rynek produktów wysokiej jakości czy świadomość konsumentów. Takie oceny będą możliwe dopiero przy większym stanie wdrożenia działania.

6.10.3 Wnioski i rekomendacje

- Sposób zdefiniowania grupy docelowej działania 133, warunki udzielania pomocy, kryteria dostępu oraz sposób wyboru operacji, jest spójny z założonymi celami;
- Podstawowym zadaniem jest zidentyfikowanie potencjalnych beneficjentów działania 133 i dotarcie do nich z wyraźnym przekazem informacyjno-promocyjnym na rzecz tego działania;
- Poziom zaawansowania realizacji działania należy ocenić nisko, co daje podstawy do twierdzenia, że limit finansowy przeznaczony na to działanie nie zostanie wykorzystany w

okresie funkcjonowania PROW 2007-2013. Niemniej na razie nie należy podejmować żadnych pochopnych kroków, ze względu na początkową fazę wdrażania działania;

- Ważny w sytuacji działania 133 jest nieustanny monitoring wdrażania i założenie odpowiedniego okresu (np. koniec 2011 roku), po którym należy ocenić, czy istnieje realna szansa na jego wdrożenie. Jeżeli sytuacja nadal wyglądałaby niekorzystnie (niskie wydatkowanie limitu) należy zastanowić się nad przesunięciem dostępnych środków na inne działania np. o charakterze modernizacyjnym;
- Nabór wniosków w działaniu trwa zbyt krótko, aby móc rzetelnie ocenić wprowadzone rozwiązania proceduralne i organizacyjne. Można jednak stwierdzić, że decyzja o wyznaczeniu ARR do wdrażania działania 133 mogła mieć negatywny wpływ na wdrażanie działania w jego początkowej fazie.

6.11 Działanie 142 Grupy producentów rolnych

Tabela 6.11.1 Informacje podstawowe o działaniu 142

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Społecznych i Środowiskowych)
Beneficjent	Grupa producentów rolnych
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków bez podziału na lata, bez podziału na województwa
Sposób naboru wniosków	Nabór ciągły do wyczerpania środków
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy.
Forma udzielanej pomocy	Na wniosek beneficjenta pomoc stanowiąca procentowy ryczałt od wartości produkcji sprzedanej w formie rocznych płatności w okresie pierwszych pięciu lat działalności
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie 5% wartości produkcji. Kwota pomocy nie może przekroczyć 390 tys. EUR z określonymi limitami rocznymi

6.11.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 142 (MODUŁ B)

6.11.1.1 Założenia programowe działania 142

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 142 ma na celu wzmocnienie struktury instytucjonalnej sektora pierwotnej produkcji rolnej, co ma wesprzeć funkcjonowanie producentów rolnych dzięki zachęceniu ich do współpracy i tworzenia grup producentów rolnych. Wspólnie realizowane przez takie grupy działania mają w szczególności obejmować:

- dostosowania produkcji prowadzonej przez członków grup do wymogów rynkowych;
- wspólne wprowadzanie towarów do obrotu: przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży, dostarczanie do odbiorców hurtowych;
- tworzenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produktach.

W PROW 2007-2013 założono, iż wsparcie obejmie 350 grup, o średniej liczbie członków 35 producentów rolnych. Wysokość obrotu uzyskanego przez grupy producentów rolnych objętych wsparciem w kontekście produktu rolnego, którego dotyczy wsparcie ma wynieść łącznie 2,69 mld EUR. Zakłada się, iż rezultatem realizacji działania będzie wejście na rynek dzięki uczestnictwu w grupie producentów 12,5 tys. rolników.

Kryteria dostępu

O wsparcie może ubiegać się grupa producentów rolnych, która spełnia następujące warunki:

- musi być wpisana do rejestru grup producentów rolnych;
- działalność grupy musi dotyczyć jednego z sektorów wymienionych w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” zostały określone w rozporządzeniu z dnia 20 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z dnia 10 maja 2007 r.), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 9 kwietnia 2008 r. (Dz.U.08.72.425) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 14 maja 2008 r.

Wsparcie ma formę zryczałtowanej pomocy przyznawanej grupom w pierwszych 5 latach ich funkcjonowania i jest przeznaczona na ułatwianie tworzenia ich oraz na działalność administracyjną.

Pomoc naliczana jest na podstawie rocznej wartości netto przychodów ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy i wynosi:

- 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych do sumy 1 000 000 EUR, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, albo
- 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% i 1,5% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych powyżej sumy 1 000 000 EUR, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku.

6.11.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 142

Wartość alokacji na działanie

Limit środków przewidzianych na realizację działania 142 wynosi 504 210 000 zł (wg stanu na 31.12.2009 r.). Pula ta nie została podzielona ani na poszczególne lata wdrażania PROW 2007-2013 ani nie rozdzielono jej na wszystkie województwa.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Do końca roku 2009 zawarto 324 umowy z grupami producentów. Warto podkreślić, iż odsetek odrzuconych wniosków był bardzo niewielki (Tabela 6.11.2). Spośród 338 złożonych wniosków umowy nie zostały zawarte jedynie z 14 wnioskującymi grupami. W ramach działania wypłacane są środki związane z zobowiązaniami podjętymi w poprzednim okresie programowania. Do końca 2009 r. stanowiły one prawie 40% wypłaconej kwoty wsparcia.

Tabela 6.11.2 Wnioski złożone, wydane decyzje, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla działania 142

Wyszczególnienie	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	504 210 000,00	338	66 010 998,73	49 508 249,05	13,1
Zawarte umowy/ wydane decyzje		324	63 762 935,57	47 822 201,67	12,6
Wnioski o płatność		512	108 903 396,10	81 203 940,37	21,6
Zrealizowane płatności		425	79 138 106,70	59 353 578,58	15,7
W tym płatności w ramach zobowiązań za okres 2004-2006		175	31 265 025,03	23 448 768,25	6,2

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: ARIMR.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

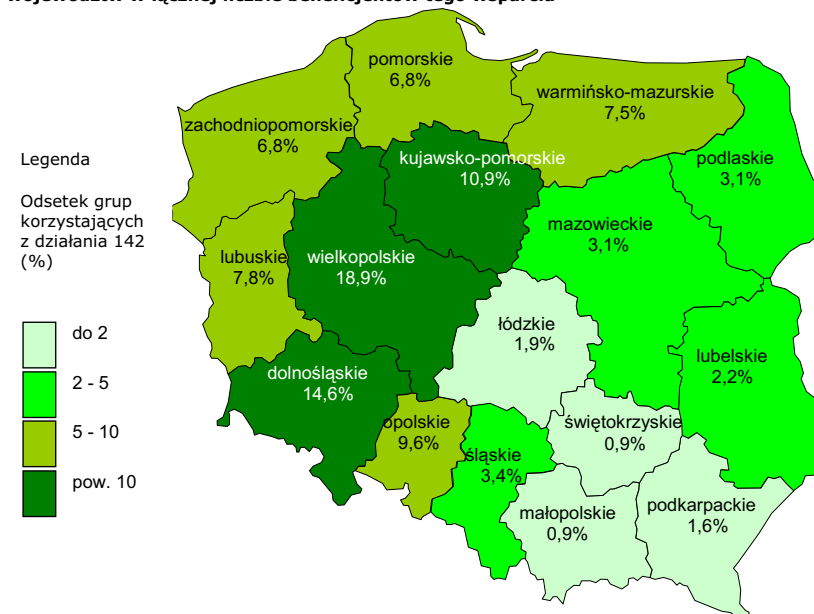
Realizacja działania przebiega sprawnie. Działanie zostało uruchomione już w 2007 roku, a nabór wniosków rozpoczęto 16 lipca 2007 r. i prowadzony jest w sposób ciągły. Stan realizacji działania na koniec 2009 r. jest zadowalający i pozwala przypuszczać, iż pula środków przeznaczonych na wsparcie grup producentów rolnych zostanie w pełni wykorzystana.

Wartość alokacji w podziale na województwa

W przypadku tego działania nie dokonano alokacji na poszczególne województwa.

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

Realizację działania 142 cechuje bardzo duże zróżnicowanie regionalne. Najwięcej wniosków o przyznanie wsparcia złożono w województwie wielkopolskim (Rys. 6.11.1) i stanowiły one blisko 1/5 wszystkich złożonych wniosków i podobny odsetek wydanych decyzji o przyznaniu pomocy. Drugim województwem pod względem liczby złożonych wniosków było województwo dolnośląskie, a kolejnym kujawsko-pomorskie. Łącznie na województwa te przypada 44% zawartych umów. Wyraźnie więcej wniosków składano w województwach o silniejszym i prężniej rozwijającym się rolnictwie Polski północnej i zachodniej niż w Polsce centralnej i południowo-wschodniej cechującej się znacznie rozdrobnioną strukturą agrarną.

Rys. 6.11.1 Odsetek grup, które korzystają z działania 142 w poszczególnych województwach w łącznej liczbie beneficjentów tego wsparcia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Kwota, na którą opiewają wydane decyzje o przyznaniu wsparcia opiewa na niespełna 41% łącznej zakontraktowanej kwoty wsparcia (Tabela 6.11.3). Najmniejsza liczba grup, które złożyły wnioski i uzyskały wsparcie została odnotowana w województwach małopolskim oraz świętokrzyskim i w obu przypadkach wyniosła trzy. Województwa, w których jest największa liczba beneficjentów cechują się znaczną grupą średnich gospodarstw, które dążą do uzyskania korzystnej pozycji konkurencyjnej na jednolitym rynku UE, zaś te, w którym odnotowano niewielką liczbę aplikacji o wsparcie charakteryzują się znaczną liczbą niskotowarowych gospodarstw.

Tabela 6.11.3 Liczba beneficjentów działania 142 i zrealizowane do końca 2009 r. płatności w ujęciu regionalnym

Województwo	Złożone wnioski (szt.)	Wydane decyzje (czynne)		Zrealizowane płatności zobowiązania 2007-2013			
		Liczba	Kwota decyzji (zł)		Liczba beneficjentów	Środki publiczne (zł)	
			Ogółem	EFRROW		Ogółem	EFRROW
dolnośląskie	47	46	8 517 811	6 388 358	30	7 551 682	5 663 761
kujawsko-pomorskie	36	36	6 226 375	4 669 781	21	4 445 780	3 334 335
lubelskie	8	7	933 416	700 062	3	730 326	547 744
lubuskie	25	25	7 199 123	5 399 342	12	4 764 142	3 573 107
łódzkie	7	6	1 558 900	1 169 175	2	497 373	373 030
małopolskie	3	3	392 148	294 111	3	464 444	348 333
mazowieckie	12	11	2 582 382	1 936 787	7	1 922 842	1 442 132
opolskie	33	31	6 517 955	4 888 466	19	5 738 496	4 303 872
podkarpackie	5	5	441 850	331 388	2	77 656	58 242
podlaskie	10	9	1 953 136	1 464 852	6	1 138 658	853 993,3
pomorskie	24	24	3 623 871	2 717 903	19	4 078 493	3 058 870
śląskie	11	11	2 577 064	1 932 798	7	2 057 093	1 542 820
świętokrzyskie	3	3	295 620	221 715	1	21 85,34	1 639
warmińsko-mazurskie	24	24	4 451 708	3 338 781	10	2 620 609	1 965 457
wielkopolskie	65	60	1 1170 417	8 377 813	30	7 642 982	5 732 236
zachodniopomorskie	25	23	5 321 161	3 990 871	14	4 140 320	3 105 240
Razem	338	324	63 762 936	47 822 202	186	47 873 082	35 904 810

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013 za rok 2009.

Analiza danych z kolejnych lat wdrażania PROW 2007-2013 pokazuje, że działanie 142 cechuje stabilizacja, jeśli chodzi o tempo jego realizacji. W roku 2008 i 2009 złożono ponad 100 wniosków o wsparcie (Tabela 6.11.4). Wydaje się, że taka liczba odpowiada aktualnym możliwościom organizacyjnym rolników i można przypuszczać, iż w kolejnych latach będzie podobna. Oznacza to, iż wskaźnik liczby utworzonych grup dzięki wsparciu ustalony na poziomie 350 z pewnością zostanie osiągnięty. W związku z tak dużym zainteresowaniem istnieje wręcz obawa o wyczerpanie się środków przed zakończeniem wdrażania PROW 2007-2013. Trudno to jednak na dzień dzisiejszy dokładnie oszacować, gdyż kwoty wsparcia przyznawanego poszczególnym grupom zależą od wartości ich produkcji, a sama dostępna pula środków przeznaczonych na realizację tego działania podlega znacznym fluktuacjom związanym ze zmianami kursu złotówki w stosunku do EUR.

Tabela 6.11.4 Złożone wnioski o wsparcie w ramach działania 142 w latach 2007-2009 w ujęciu regionalnym

Województwo	2007		2008		2009		2007-2009	
	liczba	kwota (PLN)	liczba	kwota (PLN)	liczba	kwota (PLN)	liczba	kwota (PLN)
Dolnośląskie	11	1 636 200	17	3 488 750	19	3 593 636	47	8 718 586
Kujawsko-pomorskie	7	1 024 409	16	2 892 316	13	2 309 650	36	6 226 375
Lubelskie	0	0	3	525 675	5	424 259,2	8	949 934
Lubuski	2	754 800	17	4 546 240	6	1 898 083	25	7 199 123
Łódzkie	1	70 100	2	635 050	4	1 061 509	7	1 766 659
Małopolskie	1	198 150	2	193 998	0	0	3	392 148
Mazowieckie	3	670 350	4	843 270	5	1 424 978	12	2 938 597
Opolskie	9	1 560 580	10	2 277 628	14	2 974 208	33	6 812 416
Podkarpackie	1	50 000	3	201 100	1	190 750	5	441 850
Podlaskie	0	0	6	1 391 484	4	692 452	10	2 083 936
Pomorskie	16	2 405 344	6	801 977	2	416 550	24	3 623 871
Śląskie	2	327 502	6	1 465 830	3	783 731	11	2 577 064
Świętokrzyskie	0	0	2	228 160	1	67 461	3	295 620
Warmińsko-mazurskie	6	1 141 446	4	966 800	14	2 343 462	24	4 451 708
Wielkopolskie	10	1 449 597	22	4 510 435	33	5 981 144	65	11 941 176
Zachodniopomorskie	4	979 927	10	2 344 948	11	2 267 061	25	5 591 936
Razem	73	12 268 405	130	27 313 661	135	26 428 933	338	66 010 999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Umowy dotyczące działania 142 są podpisywane od roku 2008 (Tabela 6.11.5). Ich liczba w ujęciu regionalnym odpowiada liczbie złożonych wniosków. W roku 2008 i 2009 wsparcie uzyskała podobna liczba grup, tj. przeszło sto.

Tabela 6.11.5 Zawarte umowy o wsparcie w ramach działania 142 w latach 2007-2009 w ujęciu regionalnym

Województwo	2008		2009		2008-2009		
	liczba	kwota	liczba	kwota	liczba	% złożonych wniosków	kwota
Dolnośląskie	18	3 140 800	28	5 377 011	46	94,7	8 517 811
Kujawsko - pomorskie	21	3 370 100	15	2 856 275	36	88,6	6 226 375
Lubelskie	3	525 675	4	407 740,5	7	100,0	933 415
Lubuski	18	5 160 614	7	2 038 509	25	100,0	7 199 123
Łódzkie	3	705 150	3	853 750	6	100,0	1 558 900
Małopolskie	3	392 147	0	0	3	100,0	392 147
Mazowieckie	7	1 513 620	4	1 068 763	11	100,0	2 582 382
Opolskie	17	3 625 751	14	2 892 204	31	96,6	6 517 955
Podkarpackie	3	196 100	2	245 750	5	100,0	441 850
Podlaskie	6	1 391 484	3	561 652	9	100,0	1 953 136
Pomorskie	20	3 038 587	4	585 284	24	96	3 623 871
Śląskie	8	1 793 332	3	783 731	11	100,0	2 577 064
Świętokrzyskie	2	228 160	1	67 460	3	66,7	295 620
Warmińsko - mazurskie	10	2 108 246	14	2 343 462	24	95,4	4 451 708
Wielkopolskie	30	5 789 485	30	5 380 932	60	98,0	11 170 417
Zachodniopomorskie	14	3 324 875	9	1 996 286	23	95,4	5 321 161
Razem	183	36 304 127	141	27 458 809	324	95,9	63 762 936

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Płatności dotyczące tego działania są realizowane od roku 2008. W roku 2008 beneficjenci otrzymali łącznie ponad 9,6 mln złotych, a w kolejnym roku już 38,3 mln zł (Tabela 6.11.6). W kolejnych latach należy się spodziewać rocznych płatności przekraczających 40 mln zł.

Tabela 6.11.6 Złożone wnioski o płatność i zrealizowane płatności w ramach działania 142 w roku 2008 i 2009 w ujęciu regionalnym

Województwo	2008				2009			
	Wnioski o płatność		Zrealizowane płatności		Wnioski o płatność		Zrealizowane płatności	
	liczba	kwota (zł)	liczba*	kwota (zł)	liczba	kwota (zł)	liczba*	kwota (zł)
Dolnośląskie	15	2 582 183	12	1 820 417	37	6 483 822	18	5 731 265
Kujawsko - pomorskie	8	1 278 225	6	1 024 717	28	4 156 895	15	3 421 063
Lubelskie	1	237 873	1	230 777	3	483 423,9	2	499 548,9
Lubuski	8	2 086 634	2	581 807	20	5 785 493	10	4 182 335
Łódzkie	1	82 023	0	0	5	1 369 707	2	497 373,4
Małopolskie	2	215 972	1	187 752	3	260 451,7	2	276 692,7
Mazowieckie	4	558 498,3	3	462 864	9	1 709 873	4	1 459 979
Opolskie	9	1 851 801	7	1 127 961	22	4 646 970	12	4 610 534
Podkarpackie	0	0	0	0	4	389 050,6	2	77 655,58
Podlaskie	0	0	0	0	6	850 264,5	6	1 138 658
Pomorskie	17	2 456 389	10	1 504 212	21	2 811 106	9	2 574 281
Śląskie	2	320 118,4	0	0	10	2 396 859	7	2 057 093
Świętokrzyskie	0	0	0	0	2	229 856,5	1	2 185
Warmińsko - mazurskie	9	1 426 146	6	1 025 233	13	3 575 259	4	1 595 376
Wielkopolskie	17	2 025 655	8	989 247	38	7 727 048	22	6 653 735
Zachodniopomorskie	10	2 876 023	3	662 808	16	3 773 715	11	3 477 512
Razem	103	17 997 539	59	9 617 795	237	46 649 794	127	38 255 286

* Występowanie różnic pomiędzy łączną liczbą wniosków/płatności a danymi w wierszu „razem” wynika z przeniesienia sprawy do innego województwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Należy również pamiętać, iż w ramach tego działania realizowane są również płatności związane z zobowiązaniami podjętymi w poprzednim okresie programowania. Dotychczasowa kwota płatności sięgająca ponad 79 mln zł w blisko 40% została przeznaczona na wsparcie grup, które zawarły umowy w ramach PROW 2004-2006 (tabela poniżej).

Tabela 6.11.7 Płatności zrealizowane w ramach PROW 2007-2013 w poszczególnych województwach dotyczące zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania

Województwo	Liczba różnych beneficjentów	Środki publiczne (zł)	
		Ogółem	EFRRROW
dolnośląskie	10	3 510 815,0	2 633 112,0
kujawsko-pomorskie	20	6 588 463,0	4 941 347,0
lubelskie	4	1 752 326,0	1 314 244,0
lubuskie	4	1 938 407,0	1 453 805,0
łódzkie	0	0,0	0,0
małopolskie	3	990 584,6	742 938,4
mazowieckie	3	844 639,5	633 479,6
opolskie	11	2 960 943,0	2 220 707,0
podkarpackie	5	1 035 177,0	776 382,8
podlaskie	0	0,0	0,0
pomorskie	4	905 203,5	678 902,6
śląskie	1	551 141,0	413 355,8
świętokrzyskie	1	127 899,9	95 924,8
warmińsko-mazurskie	3	1 327 385,0	995 538,4

wielkopolskie	18	6 523 389,0	4 892 541,0
zachodniopomorskie	7	2 208 652,0	1 656 489,0
Razem	94	31 265 025,0	23 448 768,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Płatności dotyczące zobowiązań dotyczących wsparcia grup producentów rolnych podjętych w poprzednim okresie programowania sięgnęły 14,9 mln zł w roku 2008 i 19,4 mln zł w 2009 roku (Tabela 6.11.8). Do wygaśnięcia tych zobowiązań roczna kwota płatności nie powinna przekraczać dotychczasowej wysokości wydatkowanych środków.

Tabela 6.11.8 Płatności dotyczące zobowiązań podjętych w latach 2004-2006 zrealizowane w okresie 2008-2009

Województwo	Wnioski		Zrealizowane płatności	
	Liczba	Kwota (zł)	Liczba	Kwota (zł)
Dolnośląskie	25	4 880 155	10	3 510 815
Kujawsko - pomorskie	45	9 506 374	20	6 588 463
Lubelskie	10	2 140 323	4	1 752 326
Lubuskie	7	2 257 240	4	1 938 407
Łódzkie	0	0	0	0
Małopolskie	4	1 466 107	3	990 584,6
Mazowieckie	11	2 333 025	3	844 639,5
Opolskie	28	4 572 346	11	2 960 943
Podkarpackie	6	812 137	5	1 035 177
Podlaskie	0	0	0	0
Pomorskie	7	1 279 863	4	905 203,5
Śląskie	3	889 568,3	1	551 141
Świętokrzyskie	3	196 920,7	1	127 899,9
Warmińsko - mazurskie	6	1 297 018	3	1 327 385
Wielkopolskie	36	7 700 294	18	6 523 389
Zachodniopomorskie	21	4 924 694	7	2 208 652
Razem	212	44 256 063	94	31 265 025

Kwoty podano w zaokrągleniu do 1 zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Uzyskamy do końca 2009 r. poziom wydatkowania środków przeznaczonych na działanie 142 oraz liczba grup, które korzystają ze wsparcia pozwala sądzić, iż kwota przeznaczona w ramach PROW 2007-2013 na rozwijanie grup producentów rolnych zostanie w pełni wykorzystana.

6.11.1.3 Charakterystyka beneficjentów w działaniu 142

Grupy producentów rolnych ubiegające się o wsparcie w ramach działania 142 mogą przyjmować różne formy prawne. Najczęściej wybierane to: spółdzielnie, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zrzeszenia i stowarzyszenia. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi dany producent rolny może być członkiem tylko jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów.

Liczba członków grup będących beneficjentami tego działania jest bardzo zróżnicowana (Tabela 6.11.9). Niespełna połowa nich liczy jednak minimalną wymaganą liczbę członków, czyli 5. Także w ujęciu regionalnym widać zróżnicowanie, jeśli chodzi o przeciętną liczbę członków grup. Warto zauważyć, iż w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, w które należą do regionów

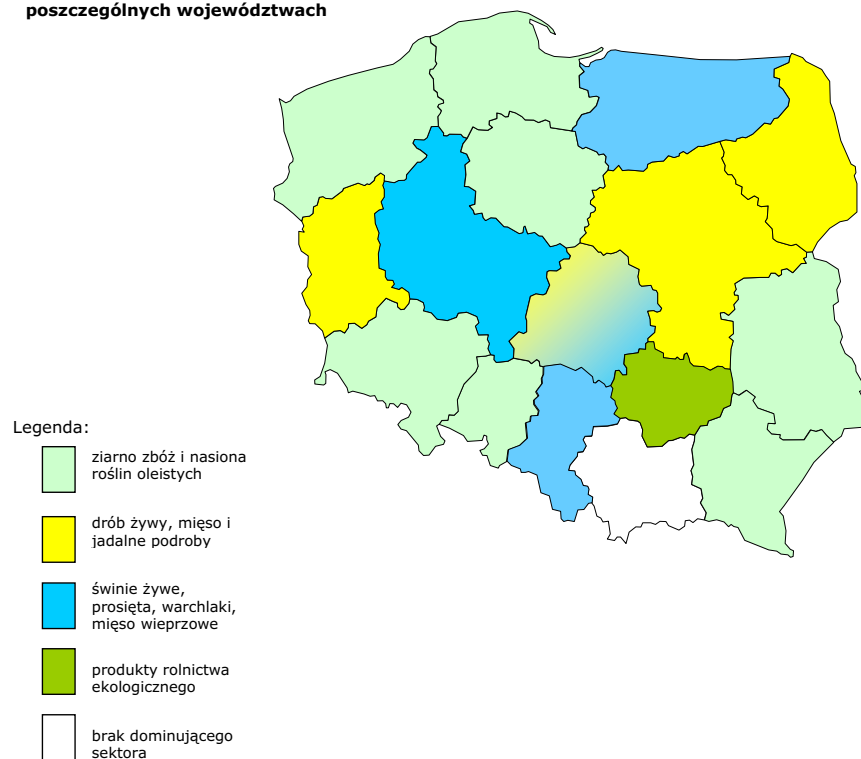
o największej liczbie beneficjentów odnotowano równocześnie wysoką przeciętną liczbę członków grup. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż połowa grup korzystających z tego działania ma jedynie 5 członków. Średnia liczba członków, stanowiąca jednocześnie wskaźnik produktu dla tego instrumentu jest blisko o połowę niższa niż jej zaplanowana wartość i wynosi 18.

Tabela 6.11.9 Liczba członków i główne sektory aktywności grup wspieranych w poszczególnych województwach.

Województwo	Liczba wniosków	Liczba członków grupy			
		Minimalna	Maksymalna	Mediana	Średnia
Dolnośląskie	47	5	62	5	7
Kujawsko-pomorskie	35	5	66	12	16
Lubelskie	7	6	34	10	16
Lubuskie	25	5	60	5	8
Łódzkie	6	5	12	10	9
Małopolskie	3	5	154	5	55
Mazowieckie	10	5	46	12	16
Opolskie	31	5	180	5	13
Podkarpackie	5	5	34	11	16
Podlaskie	10	5	1806	11	190
Pomorskie	22	5	40	5	8
Śląskie	11	5	23	5	7
Świętokrzyskie	3	7	39	26	24
Warmińsko-mazurskie	24	5	33	5	7
Wielkopolskie	61	5	115	11	19
Zachodniopomorskie	22	5	42	5	8
Razem	322	5	1806	5	18

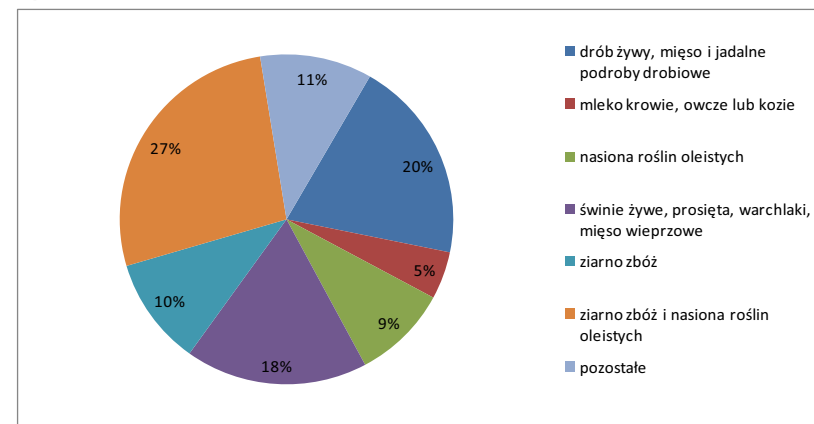
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Daje się zaobserwować wyraźne zróżnicowanie regionalne pod względem sektora prowadzonej działalności rolniczej przez większość grup w danym regionie. W 6 województwach dominują beneficjenci, których działalność związana jest z produkcją drobiu i mięsa drobiowego, a w dalszych 6 regionach przeważają grupy aktywne w sektorze ziarna zbóż i nasion roślin oleistych. W województwie wielkopolskim dominują grupy związane z chowem świń i produkcją mięsa wieprzowego, czyli branży typowej dla gospodarstw tego regionu. Warto zauważyć, iż w województwie świętokrzyskim dwie z trzech grup, które otrzymały wsparcie zajmują się produktami rolnictwa ekologicznego.

Rys. 6.11.2 Sektor dominujący wśród grup korzystających z działania 142 w poszczególnych województwach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Biorąc pod uwagę całą populację beneficjentów działania 142 najwięcej wśród nich zajmuje się produkcją dotyczącą ziaren zbóż i nasion roślin oleistych i stanowią one ponad 1/4 wszystkich wspartych grup (Rys. 6.11.3). Znaczny udział mają również grupy specjalizujące się w produkcji drobiu – 20% wszystkich beneficjentów oraz grupy zajmujące się chowem świń i produkcją mięsa wieprzowego – 18% beneficjentów.

Rys. 6.11.3 Udział grup prowadzących dany typ produkcji wśród beneficjentów działania 142

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Należy zauważyć, że przeciętna liczba członków grup korzystających z działania jest znacznie mniejsza niż wskaźnik zapisany w PROW 2007-2013 sięgający 35 członków. Zakładana średnia liczba członków wynikała z doświadczeń początków realizacji działania „Grupy producentów rolnych” w PROW 2004-2006. Większość grup zakładanych od roku 2005 ma formę spółki. Obecnie stanowią one aż 63% wszystkich funkcjonujących w Polsce grup producentów rolnych i zazwyczaj charakteryzują się niewielką liczbą członków (poniżej 10 osób). Również zmiany w zakresie prawa spółdzielczego (DZ.U.08.163.1014) oddziaływały na tworzenie grup, zezwalając na to, by tworzono spółdzielnie liczące już 5 członków, jeśli celem takich spółdzielni jest stworzenie grupy producentów rolnych.

W rozporządzeniach związanych z wdrażaniem tego działania minimalna liczba członków grupy dla wszystkich wymienionych produktów i grup produktów wynosi 5 członków. Jedynymi wyjątkami są grupy producentów szyszek chmielowych, gdzie liczba ta wynosi 7 oraz grupy producentów suszonych liści tytoniu, gdzie minimalna liczba to 50 członków. Takie rozwiązania dotyczące minimalnej liczby członków grupy są odzwierciedleniem regulacji określonych na poziomie Wspólnoty.

6.11.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 142

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

W obecnym okresie programowania zachowano rozwiązania instytucjonalne wykorzystane w procesie wdrażania tego działania w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Poziom zatrudnienia i kompetencji osób związanych z obsługą tego działania na wszystkich etapach procesu wdrażania jest odpowiedni i gwarantuje sprawną realizację wszystkich zadań.

Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone wywiady IDI oraz oceny eksperckie, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania instytucjonalne funkcjonowały bardzo dobrze, co oznacza, iż miały pozytywny wpływ na sprawność wdrażania działania 142.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

Realizacja tego działania nie napotyka na jakiegokolwiek problemy o charakterze organizacyjnym. Stosowane procedury obsługi wniosków w pełni się sprawdzają, zaś system ciągłego naboru eliminuje ryzyko opóźnień w obsłudze wniosków o pomoc i płatności. Dzięki ciągłemu naborowi wniosków nie ma problemu z opóźnieniami w procesie obsługi beneficjentów na poszczególnych etapach korzystania ze wsparcia. Także ankietowani beneficjenci pozytywnie ocenili współpracę z biurami powiatowymi ARiMR (75% ankietowanych, którzy mieli do czynienia z biurem powiatowym ARiMR udzieliło takiej odpowiedzi). Podobny obraz wynika z badań przeprowadzonych wśród doradców rolniczych (tab. 6.11.10). Większość badanych stwierdziła, iż nie ma problemu z dostępem do informacji o działaniu, a wiedza rolników na jego temat jest odpowiednia. Bardzo podzielone zdania dotyczyły kwestii trudności w wypełnieniu wniosku o wsparcie oraz zrozumiałości instrukcji wypełnienia wniosku opracowanej przez ARiMR. Ponadto stwierdzono, iż beneficjenci raczej nie mają trudności z określeniem, które koszty uznawane są kwalifikowalne, a beneficjenci nie mają problemu z wypełnieniem wszelkich zobowiązań towarzyszących działaniu.

Tab. 6.11.10. Odpowiedzi doradców rolnych na pytanie „Proszę powiedzieć, czy występują lub występowały następujące utrudnienia na etapie przygotowania i realizacji wniosków w ramach tego działania PROW? Proszę określić, czy wg Pani/Pana dane zjawisko stanowi znaczący, średni, mały problem, lub też w ogóle nie występuje.”

	1. Znaczący/ często występujący problem	2. Średni/ czasami występujący problem	3. Mały/ rzadko występują cy problem	4. W ogóle brak takiego problemu	5. Nie wiem
1. Trudno jest dotrzeć do aktualnych informacji o tym działaniu	8,3%	34,8%	37,1%	16,7%	3,0%
2. Wiedza wśród potencjalnych beneficjentów o możliwości udziału w działaniu jest niewystarczająca	16,7%	40,9%	33,3%	6,1%	3,0%
3. Czas przeznaczony dla beneficjentów na przygotowanie i złożenie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt krótki	8,3%	32,6%	34,1%	18,9%	6,1%
4. Przygotowanie wniosku o przyznanie pomocy jest zbyt trudne dla beneficjenta	30,3%	33,3%	23,5%	6,1%	6,8%
5. Instrukcja dla beneficjenta, jak wypełnić wniosek jest zbyt skomplikowana	27,3%	34,8%	25,0%	6,1%	6,8%
6. Beneficjenci mają/ mieli trudności w interpretowaniu, który koszt może być uznany jako kwalifikowalny	21,2%	31,1%	31,1%	8,3%	8,3%
7. Liczba szkoleń dla beneficjentów z zakresu tego działania jest niewystarczająca	9,8%	29,5%	37,1%	18,9%	4,5%
8. Beneficjenci mają trudności z wypełnieniem zobowiązań wynikających z działania	12,9%	39,4%	29,5%	9,1%	9,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone wywiady IDI oraz analizę danych ARiMR dotyczących liczby wniosków o pomoc i zrealizowanych płatności, można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania organizacyjne były właściwe, co oznacza, iż miały pozytywny wpływ na sprawność wdrażania działania 142.

Opis i ocena zmian w procedurach

W analizowanym okresie wdrażania PROW 2007-2013 nie występowały jakiegokolwiek zmiany dotyczące zasad przyznawania wsparcia oraz kryteriach dostępu.

Już poza okresem objętym oceną, w maju 2010 r., wprowadzono finansowanie wyprzedzające, tj. możliwość wystąpienia w pierwszych miesiącach od podpisania umowy o zaliczkę, której maksymalna wysokość może sięgnąć 50 tys. zł. W pierwszych 2 miesiącach od wprowadzenia tej możliwości jedynie 6 beneficjentów złożyło wniosek o takie wsparcie. Najprawdopodobniej to rozwiązanie nie będzie miało znaczącego wpływu na wdrażanie tego działania, choć dla obecnie powstających grup może być dodatkową zachętą do skorzystania ze wsparcia.

Podsumowując, w oparciu o analizę rozporządzeń dotyczących warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 142, można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania proceduralne obowiązujące do końca 2009 r. sprawdziły się, co oznacza, że miały one pozytywny wpływ na sprawność wdrażania działania 142.

Rekomendowane zmiany w procedurach

Nie istnieje potrzeba wprowadzania zmian w obowiązujących rozwiązaniach dotyczących działania 142, które miałyby przyczynić się do usprawnienia jego wdrażania, gdyż działanie realizowane jest właściwie.

6.11.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 142 (MODUŁ C)

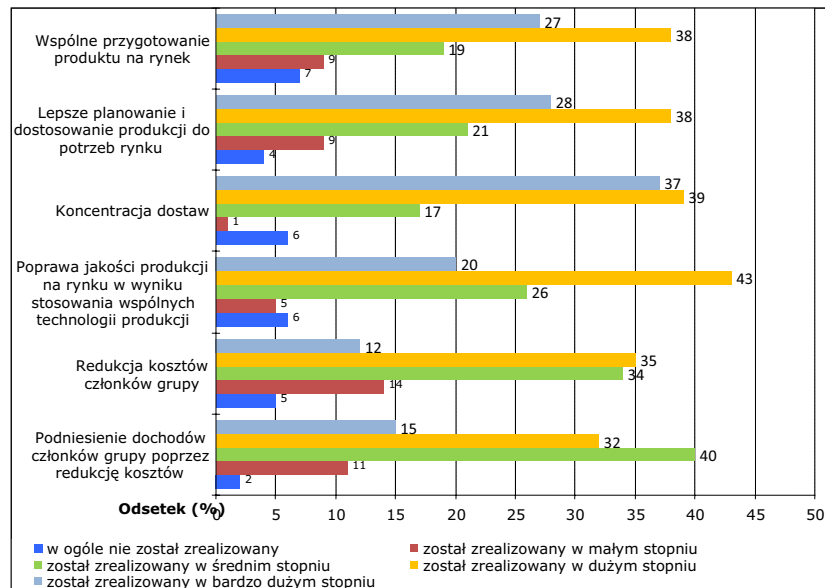
Pytanie badawcze 21: W jakim stopniu wsparcie poprawiło dostosowanie produkcji do wymogów rynku w nowych państwach członkowskich?

Wyniki badań i analizy

W badaniu CATI 80% ankietowanych grup stwierdziło, iż działanie w grupie producentów pozwoliło na dostarczanie przez jej członków większych partii towarów, co rozszerza możliwości sprzedaży produktów również na odbiorców oczekujących większych dostaw produktów o jednakowej jakości. Aż 91% ankietowanych stwierdziło również, iż działanie w grupie producentów rolnych umożliwiło dostarczanie na rynek partii towaru o parametrach jakościowych oczekiwanych przez nabywców, co również ma bezpośredni wpływ na możliwości znalezienia zbytu na oferowane produkty. W opinii 81% ankietowanych działanie w ramach grupy pozwala na przygotowywanie partii towarów do sprzedaży zgodnie z wymogami nabywcy odnoszącymi się np. do kwestii rodzaju i wielkości opakowania. Co więcej, zdaniem 80% ankietowanych współpraca członków grupy umożliwia planowanie wielkości produkcji w ramach grupy (rys. 6.11.4). Ponadto 89% ankietowanych stwierdziła, że działanie w grupie umożliwiło podniesienie efektywności poprzez wspólne zakupy środków niezbędnych do produkcji. Środki uzyskane w ramach działania 142 pozwoliły aż 84% ankietowanych grup na zapewnienie ich członkom możliwości poszerzenia wiedzy w zakresie związanym z prowadzoną przez grupę działalnością rolniczą. Najlepszym podsumowaniem pozytywnych skutków funkcjonowania grup jest stwierdzenie przez 95% ankietowanych, iż dzięki prowadzeniu działalności w ramach grupy producentów kondycja finansowa gospodarstw ich członków poprawiła się. Ankietowani wskazywali, iż wspólna działalność pozwala nie tylko na uzyskanie szerszych rynków zbytu, korzystniejszych cen oferowanych przez nabywców i lepszych warunków płatności, ale również umożliwia zakupy środków produkcji po niższych cenach i wspólne kupowanie nowoczesnych maszyn i urządzeń. Co więcej, daje możliwość korzystania z kredytów preferencyjnych przeznaczonych dla grup producentów rolnych,

które zapewniają środki na jeszcze większe rozszerzenie możliwości rynkowych beneficjentów wsparcia.

Rys. 6.11.4. Realizacja przez grupy celów wsparcia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Podsumowanie

Wsparcie znacząco poprawiło dostosowanie produkcji do wymogów rynku. Grupy producentów rolnych będące beneficjentami działania 142 realizują wspólne przedsięwzięcia pozwalające efektywniej wykorzystywać posiadane zasoby i poszukiwać możliwości rozwoju rynku zbytu.

Pytanie badawcze 22: W jakim stopniu wsparcie zmniejszyło różnice strukturalne między sektorem rolnym w nowych państwach członkowskich i sektorem rolnym w państwach członkowskich UE-15?

Wyniki badań i analizy

Wsparcie oferowane grupom producentów rolnych w ramach działania 142 zapewnia beneficjentom pomoc w budowaniu współpracy pomiędzy producentami poszczególnych produktów rolnych, która służy lepszemu dostosowaniu oferty towarowej i sprzedażowej do potrzeb rynku. W analizowanym okresie wsparcie objęło 322 grupy o łącznej liczbie członków 3848 osób.

W państwach UE-15 współpraca rolników w ramach wszelkiego rodzaju kooperatyw jest znacznie bardziej rozpowszechniona niż w Polsce. Wyraźnie jednak widać, iż po latach obaw i niechęci do podejmowania wspólnych inicjatyw polscy producenci rolni dostrzegają ich korzyści. Świadczy o tym zarówno liczba beneficjentów korzystających z działania 142, jak i opinie prezentowane przez

ankietowanych członków grup. Wsparcie zmniejsza różnice strukturalne między sektorem rolnym w Polsce i UE przede wszystkim pod względem znaczenia współpracy w prowadzeniu działalności rolniczej pomiędzy rolnikami. Szacuje się, że w Unii Europejskiej udział kooperatyw w sektorze rolno-spożywczym przekracza 50% (COPA-COGECA (2010), *Agricultural Cooperatives in Europe. Main Issues and Trends*, s. 25). Należy jednakże podkreślić, że poziom udziału kooperatyw jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Generalnie największą część rynku stanowią w krajach północnej Europy, a najmniej na południu. W Czechach ponad 55% rolników jest członkami przynajmniej jednej kooperatywy, a we Francji odsetek ten sięga 75%. W Niemczech na 348 tys. rolników łączna liczba członków kooperatyw przekracza 1,8 mln, co oznacza że są oni członkami wielu różnych podmiotów.

W Polsce grupy producentów, jedna z form, współdziałania producentów rolnych, są zazwyczaj bardzo niewielkimi podmiotami o kilkunastoosobowej liczbie członków. Trudno porównywać tak niewielkie struktury z podmiotami działającymi od wielu lat, a nawet dziesięcioleci, dlatego działanie należy raczej oceniać pod względem oddziaływania na postawy producentów rolnych. Pod tym względem działanie 142 ma znaczący wpływ na zmniejszenie różnic strukturalnych, choć efekt ten jest rozłożony w czasie, gdyż działanie to nie służy budowaniu silnych struktur rynkowych zdolnych do konkutowania na globalnym rynku, czy na jednolitym rynku UE, ale pozwala dostrzec korzyści ze współpracy nie tylko producentom rolnym, którzy zdecydowali się na współdziałanie w ramach grupy, ale także tym, którzy nie podjęli takiego wyzwania. Z tego względu można je uznać za katalizator przemian, a nie istotne źródło ich finansowania. Działanie to powinno jednak sprzyjać również podejmowaniu dalszych inicjatyw i realizacji inwestycji przez członków grup, które skorzystały ze wsparcia. Osiągnięciu tego celu służą kryteria dostępu, które powinny pozwalać na wyłonienie beneficjentów, którzy gwarantują trwałe prowadzenie wspieranej działalności. W przypadku tego działania podstawowym kryterium jest wielkość sprzedaży lub obrotów grupy oraz liczba jej członków. Im mniejsza liczba członków grupy, tym potencjalne korzyści z utworzenia grupy są mniejsze, a co za tym idzie mniejszy jest jej potencjał rozwojowy.

Potencjał rozwojowy grup, które do końca 2009 roku skorzystały z działania 142 można mierzyć m.in. poprzez ich zdolność do przyciągania nowych członków. W ankietowanej populacji beneficjentów wzrost liczby beneficjentów odnotowało 34% badanych, w 56% grup nie nastąpiła żadna zmiana liczby członków, zaś w 10% nastąpił ich spadek. Natomiast stymulującą rolę działania 142, wykraczającą poza sam fakt utworzenia sprawnie działających grup, można ocenić na podstawie aktywności grup w podejmowaniu kolejnych projektów rozwojowych. W przypadku ankietowanej populacji jedynie 29% grup podjęło już dodatkowe działania prorozwojowe. W większości przypadków finansowano je ze środków własnych lub z kredytu. Jeśli chodzi o wartość rocznej sprzedaży, to w badanej populacji nastąpił wzrost sprzedaży o ok. 20% z 3 mln w pierwszym roku funkcjonowania grupy do 3,7 mln w roku 2009.

Oceniając jednak przedstawione wyniki należy mieć na uwadze fakt, że rozwój aktywności grup nie ma charakteru liniowego i można się spodziewać, że w kolejnych latach nastąpi znaczny wzrost liczby dodatkowych projektów realizowanych przez wsparte grupy.

Podsumowanie

Działanie 142 jest katalizatorem zmian strukturalnych w polskim rolnictwie przede wszystkim na poziomie kreowania postaw. Wsparcie tworzenia grup producentów rolnych umożliwiło pokazanie rolnikom, jakie realne korzyści wynikają z podejmowania współpracy z innymi producentami rolnymi i dotyczy to nie tylko samych członków grup producentów rolnych, ale także rolników, którzy jeszcze nie współpracują w takiej formie z innymi producentami. Ankietowane grupy odnotowały wzrost rynku zbytu, co stabilizuje ich sytuację rynkową i zapewnia im możliwość zmniejszenia dystansu w stosunku do rolnictwa państw UE-15.

6.11.3 Wnioski i rekomendacje

- Założenia PROW 2007-2013 dotyczące działania 142 zostały przygotowane w oparciu o pierwsze doświadczenia w wdrażaniu tego działania w ramach PROW 2004-2006. Działanie to stanowi kontynuację procesu wzmocnienia pozycji rynkowej producentów rolnych. Przyjęte założenia odpowiadają potrzebom rolnictwa. Grupy producentów rolnych zaczęły powstawać w Polsce dopiero w roku 2001 po przyjęciu ustawy określającej zasady ich tworzenia. Rolnicy nadal potrzebują wsparcia w tworzeniu grup. Należy jednakże dostrzec fakt, iż zgodnie z PROW 2007-2013 środki uzyskiwane w ramach tego działania grupa miała przeznaczać jedynie na obsługę administracyjną grupy. Warto jednak zaznaczyć, że na prośbę Polski KE wydała w czerwcu 2010 r. opinię, w której stwierdzono, iż pomoc udzielana grupom producentów rolnych może być przeznaczana także na inwestycje, o ile grupa realizuje cele wynikające z przepisów Rozporządzenia 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. Celami tymi zgodnie z art. 35 tego rozporządzenia są:
 - dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup;
 - wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych;
 - ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności.
- Takie rozstrzygnięcie być może zachęci rolników do tworzenia grup, a co ważniejsze pozwoli na zwiększenie skuteczności działania.
- W odpowiedzi na istniejące zróżnicowanie regionalne w liczbie tworzonych grup producentów rolnych, działania promocyjne dotyczące tego działania prowadzone przez MRiRW koncentrują się na województwach o najmniejszej liczbie utworzonych grup producentów rolnych, co należy uznać za bardzo zasadne rozwiązanie.
- Opisane w części 6.11.1 kryteria dostępu umożliwiają korzystanie ze wsparcia praktycznie wszystkim powstającym grupom producentów rolnych. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie są w pełni spójne z celami działania 142 i PROW 2007-2013. Również przyjęte założenia budżetowe, w tym wysokość wsparcia i całkowity budżet działania, odpowiadają aktualnym potrzebom polskiego rolnictwa w zakresie wsparcia tworzenia grup producentów rolnych.
- Dostosowanie skali i charakteru wsparcia do potrzeb producentów rolnych najlepiej odzwierciedla liczba wspieranych grup i poziom dotychczas wydatkowanych środków, których wartość na koniec 2009 r., przy utrzymaniu się dotychczasowego poziomu zainteresowania tym

działaniem, gwarantują pełne wykorzystanie puli środków przeznaczonej na tworzenie grup producentów rolnych w ramach PROW 2007-2013 i realizację działania w kolejnych latach.

- Instytucje związane z realizacją działania 142 „Grupy producentów rolnych” zgodnie podkreślają konieczność zmian w regulacjach dotyczących funkcjonowania grup. Miałyby one koncentrować się na kwestii wzmocnienia nadzoru, jaki nad grupami pełni marszałek województwa. Obecnie organ ten nie dysponuje jakimkolwiek sankcjami wobec grup, które nie spełniają swojego obowiązku przekazania sprawozdania finansowego.
- Być może należałoby zastanowić się, czy minimalna liczba członków nie powinna być bardziej zróżnicowana ze względu na produkt, którego produkcją zajmuje się dana grupa. Dla przykładu, wydaje się, że w przypadku drobiu, zwłaszcza produkcji kurczaków, grupa stworzona przez jedynie 5 producentów może nie dysponować wystarczającą siłą rynkową, aby jej funkcjonowanie przyniosło dostrzegalne korzyści jej członkom.
- W ocenie ex-post należy zwrócić uwagę na to, czy i w jakiej skali wystąpił wśród beneficjentów wsparcia tzw. efekt dźwigni. Jest on tutaj rozumiany jako sytuacja, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację działania wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie, a w szczególności podejmowania kolejnych inicjatyw i inwestycji mających na celu rozwój działalności grup producentów rolnych, które skorzystały z działania 142. Badanie takie powinno objąć nie tylko sam efekt dźwigni wśród korzystających ze wsparcia grup, ale także działania podejmowane przez lokalnych konkurentów wspieranych podmiotów.
- Wobec dużego zróżnicowania liczby grup powstających w poszczególnych województwach oraz specjalizujących się w określonych typach produktów być może należałoby dokonać analizy zasadności wprowadzenia zróżnicowanych kryteriów dostępu w zależności od województwa, w którym swoją siedzibę ma grupa lub rodzaj produktu. Pewne zróżnicowanie w tym zakresie stosowane jest dzisiaj w oparciu o minimalną roczną wielkość produkcji towarowej określoną dla poszczególnych grup województw. Być może zasadnym byłoby wprowadzenie minimalnej wielkości produkcji jako kryterium dostępu do wsparcia, a nie jedynie wymóg, który musi być spełniony w momencie ubiegania się o płatność. Takie rozwiązanie zapobiegłoby możliwości przyznania wsparcia grupie, która nie dysponuje odpowiednim potencjałem produkcyjnym do realizacji minimalnej wymaganej rocznej wielkości sprzedaży.
- Biorąc pod uwagę przejrzystość wdrażania działania 142 należałoby wprowadzić zmiany w załączniku do rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków wdrażania tego działania, w którym określono minimalną roczną wielkość produkcji towarowej. Płatności przyznawane przez ARiMR opierają się na fakturach sprzedaży produktów grupy dostarczanych przez beneficjentów. W przypadku wielu produktów nie zawierają one inne informacje niż te niezbędne do sprawdzenia, czy dana grupa spełnia kryterium minimalnej rocznej wielkości produkcji. Przykładem może być mięso, które sprzedawane jest w takich jednostkach jak kilogramy czy tony, a nie sztuki zwierząt. W takich przypadkach ARiMR zmuszona jest do korzystania z danych wojewódzkich oddziałów GUS i przeliczania liczb wskazanych w fakturach na sztuki zwierząt, co stanowi niepotrzebną nadmierną komplikację wdrażania tego działania. Podobnym problemem są te typy produkcji, dla których określono minimalną wielkość produkcji w hektarach – np. produkty rolnictwa ekologicznego czy rośliny energetyczne. Wydaje się, iż najprostszym rozwiązaniem byłoby określenie dla wszystkich typów produkcji minimum wyrażonego wartościowo. Ponadto, nie zostało sprecyzowane jakie rośliny mogą być uznawane za rośliny energetyczne, ani jak rozumieć termin „rolnictwo ekologiczne”.
- Rozporządzenie określające zasady wdrażania działania 142 powinno ponadto być uzupełnione o definicję tzw. sztucznych warunków, tj. dokonania takich zmian w strukturze i sposobie funkcjonowania gospodarstw członków grupy, że spełniane są warunki korzystania ze wsparcia,

ale ma to jedynie charakter dostosowań do wymogów działania. Przykładem może być podzielenie gospodarstwa między członków rodziny, co pozwala spełnić wymóg liczby członków grupy.

- Kolejnym utrudnieniem w realizacji działania jest brak centralnego rejestru grup lub systemowych rozwiązań nakładających na organy prowadzące rejestr grup w poszczególnych województwach wymiany informacji m.in. o ich członkach, co umożliwiłoby bieżącą kontrolę, czy nie występują ewentualne nadużycia, np. czy dany rolnik nie jest członkiem kilku grup zajmujących się tym samym produktem. Inny problemem, z którym spotyka się ARiMR jest podejmowanie odmiennych decyzji w podobnych sprawach przez poszczególne urzędy marszałkowskie. Być może należałoby przygotować odpowiednie procedury zapewniające jednakowe podejście lub uszczegółwić obowiązujące regulacje prawne.

6.12 Działanie 211/212 Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Tabela 6.12.1 Informacje podstawowe o działaniu 211/212

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Społecznych i Środowiskowych)
Beneficjent	Rolnik
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Bez podziału na województwa
Sposób naboru wniosków	Wniosek składa się corocznie od dnia 15 marca do dnia 15 maja (złożenie wniosku po tym terminie skutkuje zmniejszeniem kwoty płatności w wysokości 1% za każdy dzień roboczy opóźnienia. Wniosek złożony w terminie ponad 25 dni kalendarzowych po 15 maja, uważa się za niedopuszczalny
Sposób wyboru operacji do realizacji	Położenie gospodarstwa w obszarach ONW
Forma udzielanej pomocy	Płatności roczne zryczałtowane
Poziom pomocy	Zależna od typu obszaru ONW, obowiązuje regresywności stawki podstawowej w zależności od wielkości zgłaszanych powierzchni

6.12.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 211/212 (MODUŁ B)

6.12.1.1 Założenia programowe działania 211/212

Cel działania i kontekst realizacji

Celem wsparcia gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi oraz utrzymanie tam żywotności obszarów wiejskich. Rolnicze użytkowanie gruntów na obszarach ONW ma przyczyniać się do zachowania dotychczasowych walorów krajobrazowych obszarów wiejskich w Polsce. Działanie to ma również wspierać utrzymanie zrównoważonego sposobu gospodarowania uwzględniającego aspekty ochrony środowiska. Wsparcie ma charakter dopłat wyrównawczych kompensujących istniejące na obszarach ONW utrudnienia wynikające z niekorzystnych warunków terenowych, słabej jakości gleb, gorszych warunków klimatycznych oraz niekorzystnych wskaźników demograficznych w stosunku do obszarów poza wyznaczonymi obszarami ONW. Realizacja działania ma zapobiegać wyludnianiu się obszarów wiejskich, zakwalifikowanych jako górskie i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Działanie ma również zapobiegać zatraceniu rolniczego charakteru obszarów wiejskich oraz wiążącymi się z tym konsekwencjami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi.

Działanie 211/212 jest kontynuacją działania 3 z PROW 2004-2006 Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Realizacja działania wynika z potrzeby utrzymania dotychczasowych funkcji środowiskowych użytków rolnych oraz funkcji społecznych obszarów wiejskich. W ocenie Ex-post PROW 2004 –2006 wykazano, że działanie to przyczyniło się w znacznym stopniu do ograniczenia występowania ugorów i odłogów w Polsce i było instrumentem motywującym do kontynuacji rolniczego wykorzystania gruntów. Potrzeba kontynuacji stymulacji tych pozytywnych procesów stała się podstawą funkcjonowania działania 211/212 w PROW 2007-2013. Wsparcie z tytułu ONW jest elementem podobnych programów w innych krajach europejskich (Kutkowska 2006, Musiał 2008).

Charakterystyka beneficjenta

Beneficjentem działania 211/212 może być rolnik posiadacz samoistny lub zależny gospodarstwa rolnego położonego na wyznaczonych obszarach ONW. Warunkiem uzyskania wsparcia jest użytkowanie posiadanych działek rolnych jako grunty orne, sady lub trwałe użytki zielone. Powierzchnia użytków rolnych należących do danego gospodarstwa rolnego, położonych w obszarach ONW i wykorzystywanych do produkcji rolniczej musi wynosić co najmniej 1 ha.

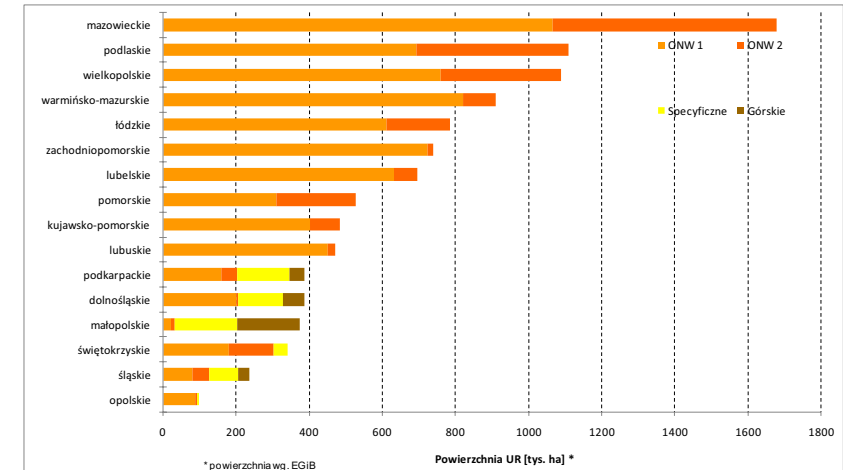
Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)" zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. (Dz. U. Nr 40 z późn. zm).

Warunkiem umożliwiającym rolnikowi ubieganie się o pomoc w ramach tego działania jest położenie gospodarstwa na wyznaczonym obszarze ONW. Obszary ONW stanowią 56% użytków rolnych w Polsce (Rys. 6.12.1, Rys. 6.12.2). Wyróżniono trzy typy obszarów ONW:

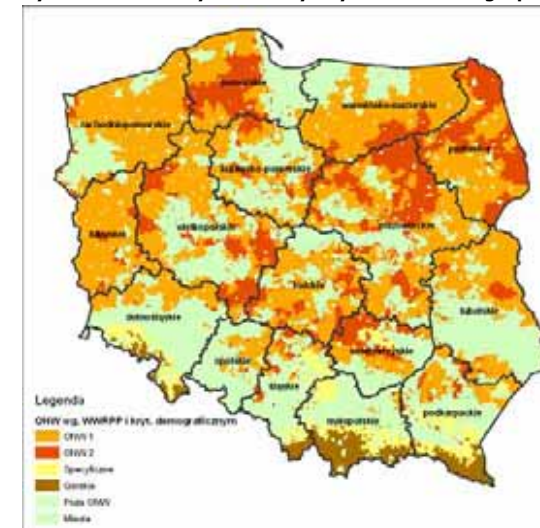
- górskie, gdzie produkcja rolna jest ograniczona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu; do obszarów górskich zalicza się gminy i obrębry w których połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości powyżej 500 m n.p.m;
- nizinne (strefa nizinna I i strefa nizinna II), gdzie występują ograniczenia produktywności związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz wskaźnikiem demograficznym i znaczącym udziałem ludności związanej z rolnictwem;
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami, gdzie produkcja rolna jest ograniczona ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe i strukturalne, obszary te obejmują gminy i obrębry ewidencyjne rejonów podgórszych, gdzie co najmniej 50% powierzchni użytków rolnych znajduje się powyżej 350 m n.p.m. Gminy te charakteryzują się przynajmniej dwiema z czterech cech: średnia powierzchnia gospodarstw rolnych wynosi poniżej 7,5 ha, gleby są zagrożone występowaniem erozji wodnej, udział gospodarstw rolnych które zaprzestały produkcji rolnej wynosi powyżej 25% wszystkich gospodarstw oraz udział trwałych użytków zielonych wynosi powyżej 40% w strukturze użytkowania gruntów.

Rys. 6.12.1 Powierzchnie wyznaczonych obszarów ONW wg województw



Źródło: IUNG-PIB, EGIB, powierzchnia UR wg EGIB z 2009 r.

Rys. 6.12.2 Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce



Źródło: IUNG-PIB

Zasady przyznawania wsparcia

Uzyskując płatność ONW beneficjent zobowiązuje się do przestrzegania podstawowych wymagań na obszarze całego gospodarstwa rolnego oraz do prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych, na które uzyskał pomoc z tytułu gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach

o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przez okres co najmniej 5 lat od dnia otrzymania pierwszej płatności.

Kwota wypłacanych płatności w działaniu ONW w przeliczeniu na hektar użytków rolnych wynika z różnicy stawki podstawowej przypadającej dla różnych obszarów ONW oraz przyjętej zasady degresywności w zależności od wielkości zgłaszanych powierzchni. Najwyższą stawkę podstawową ustalono dla obszarów górskich ONW. Stawka podstawowa dla obszarów ONW o specyficznych utrudnieniach i obszarów strefy nizinnej typu II jest o 18% niższa, natomiast dla obszarów ONW strefy nizinnej I o 44% niższa od stawki podstawowej ustalonej dla ONW górskiego. Wysokość płatności podlega zasadzie degresywności w zależności od łącznej powierzchni działek rolnych lub ich części objętych pomocą w gospodarstwie. Płatności w wysokości 100% stawki podstawowej przysługują do powierzchni zgłoszonych działek nie przekraczających 50 ha. Natomiast za każdy kolejnych zgłoszony do płatności hektar powierzchni pomiędzy 50 a 100 ha udzielana płatność wynosi 50% stawki podstawowej. Do hektara powierzchni zgłoszonych użytków rolnych pomiędzy 100 a 300 ha płatność wynosi 25% stawki podstawowej. Płatność ONW nie przysługuje do powierzchni działek rolnych lub ich części w gospodarstwie powyżej 300 ha.

Założenia realizacyjne

Szacowana liczba beneficjentów korzystających rocznie ze wsparcia ONW wynosi 750 000 gospodarstw, natomiast planowana rzeczywista powierzchnia gruntów rolnych wspierana w ramach działania, z wyłączeniem gruntów leżących w granicach ONW przeznaczonych pod zalesienie oraz rolników nie wnioskujących o wsparcie z tytułu ONW wynosi 9 128,29 tys. ha. Działanie ma wspomagać proces skutecznego zagospodarowania przestrzennego na obszarze 16 811 708 ha, którego wielkość określona została dla całej Osi II PROW 2007-2013 i jest liczona zgodnie z wytycznymi Wspólnych Ram Monitorowania i Oceny. Założono również, że w 95% gmin objętych wsparciem ONW wskaźnik różnorodności krajobrazu PD (Patch Density Index) wyrażający liczbę kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni nie ulegnie zmniejszeniu o więcej niż 5%.

6.12.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania w działaniu 211/212

Wartość alokacji na działanie

Limit środków przeznaczony na działanie ONW w latach 2007-2013 wynosi 8 819 173 125 zł (wartość wnikająca z pierwotnej kwoty wyrażonej w EUR 2448,75 mln EUR), co stanowi 43,9% środków Osi II i 13,1% środków PROW 2007-2013 (wg ARiMR, stan na 31.12.2009).

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Tabela 6.12.2 Wnioski złożone, wydane decyzje i zrealizowane płatności dla działania 211/ 212

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski		2 263 205	ND	ND	ND
Wydane decyzje	8 819 173 125	2 108 651	3 836 558 581,77	3 069 246 865,41	43,50
Zrealizowane płatności		2 157 412	3 753 075 336,46	3 002 452 271,34	42,56

Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009; ND – nie dotyczy

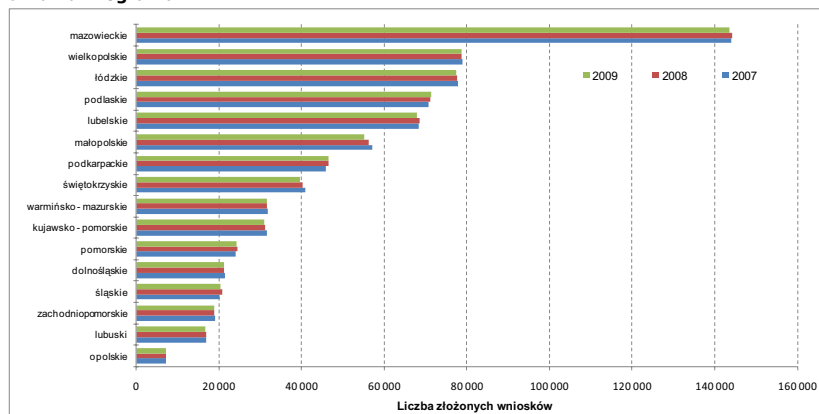
Po trzech latach wdrażania Programu wartość wydanych decyzji na płatności ONW wyniosła 3 836 558 582 zł, co stanowi 43,5% przeznaczonych na ten cel środków. Wartość zrealizowanych płatności jest nieznacznie niższa i wynosi 3 753 075 336 zł, co oznacza wykorzystanie 42,6% przeznaczonych na cały okres programowania środków.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania środków

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 211/212, po trzech latach realizacji Programu, pozwala na rozdysponowanie środków przewidzianych w alokacji środków budżetowych. W skali całego działania zainteresowanie wsparciem ONW jest bardzo duże. Liczba gospodarstw aplikujących o wsparcie w ramach działania ONW wyniosła w 2007 roku 756 344, w 2008 roku 755 658, w 2009 roku 751 203 i jest nieznacznie wyższa od zaplanowanej liczby, co oznacza że grupa docelowa została dobrze określona (750 000 gospodarstw).

Stan kontraktowania i wydatkowania środków w podziale na województwa

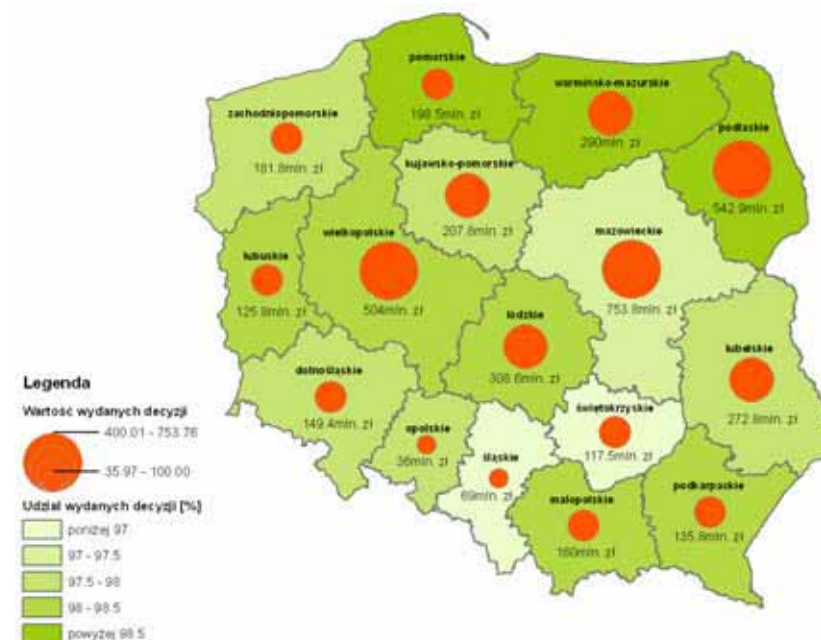
Największą liczbę wniosków o płatności ONW w kolejnych latach składano w województwie mazowieckim, wielkopolskim i podlaskim, co jest związane z dużą powierzchnią wyznaczonych tam obszarów ONW (Rys. 6.12.3). Najmniejszą liczbę wniosków złożono w województwie opolskim, zachodniopomorskim i lubuskim, co również nawiązuje do powierzchni wyznaczonych tam obszarów ONW. Liczba składanych wniosków kształtowała się na wyrównanym poziomie w poszczególnych latach.

Rys. 6.12.3 Liczba złożonych wniosków w działaniu ONW w poszczególnych latach trwania Programu

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Po trzech pierwszych latach wdrażania Programu odsetek wydanych decyzji o płatność ONW w stosunku do liczby złożonych wniosków można ocenić jako wysoki. W województwie kujawsko-pomorskim wynosi 98%, a w województwie świętokrzyskim, gdzie jest nieco niższy kształtuje się w granicach 96% (Rys. 6.12.4). Oznacza to, że kryteria dostępu dla płatności ONW są dla rolników zrozumiałe a informacja o możliwości aplikowania o środki wystarczająco upowszechniona.

Największą wartość wydanych decyzji o płatności ONW (Rys. 6.12.4) uzyskano w województwie mazowieckim (705,6 mln zł), podlaskim (517,4 mln zł) i wielkopolskim (480 mln zł), co jest pochodną powierzchni zakwalifikowanej do ONW, wielkości regionów oraz liczby zgłoszonych wniosków w poszczególnych strefach. Należy zauważyć, że wielkość pozyskanych środków w województwie podlaskim jest wyższa niż w województwie wielkopolskim, natomiast liczba składanych wniosków była wyższa w województwie wielkopolskim, co jest związane z większym zasięgiem strefy nizinnej II w województwie podlaskim w stosunku do województwa wielkopolskiego. Najniższą wartość wydanych decyzji uzyskano w województwie opolskim (34 mln zł), śląskim (64,3 mln zł) i lubuskim (120,7 mln zł), co wynika z zasięgu zakwalifikowanych w tych województwach obszarów ONW i wielkości regionów.

Rys. 6.12.4 Kwota wydanych decyzji w działaniu ONW oraz stosunek liczby złożonych wniosków do pozytywnych decyzji.

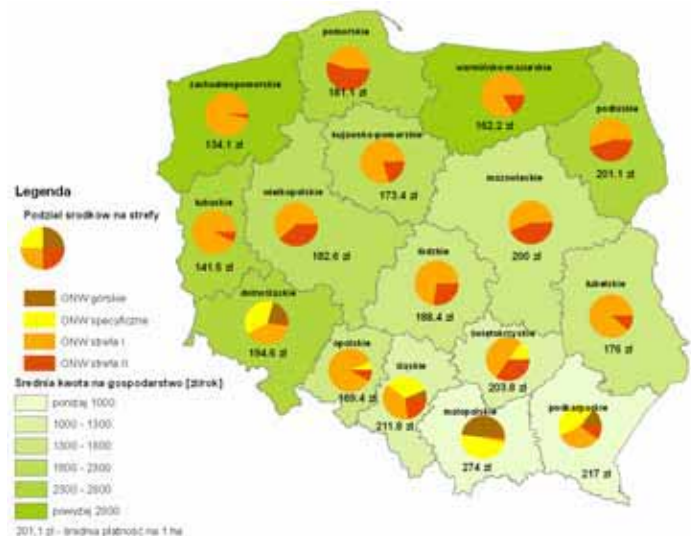
Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

6.12.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji w działaniu 211/212 ich beneficjentów

W ujęciu regionalnym najwyższą płatność przypadającą na 1 ha użytków rolnych, zgodnie z przyjętymi regulami płatności ONW, uzyskują gospodarstwa w województwie małopolskim (274 zł), podkarpackim (217 zł) i śląskim (212 zł) (Rys. 6.12.5). Wynika to z faktu, że w województwach tych przeważają obszary ONW górskie, dla których ustalono najwyższą stawkę podstawową. Najniższe płatności z tytułu ONW w przeliczeniu na hektar użytków rolnych uzyskują gospodarstwa w województwie zachodniopomorskim i lubuskim, gdzie dominują obszary ONW strefy nizinnej I z najniższą stawką płatności i dodatkowo występują duże gospodarstwa, w których występuje degresywność płatności. Wśród województw, w których nie wydzielono zasięgów ONW górskiego najwyższą płatność w przeliczeniu na hektar użytków rolnych uzyskują gospodarstwa w województwie podlaskim (201 zł) i mazowieckim (200 zł).

Średnia kwota płatności ONW przypadająca na gospodarstwo jest znacznie zróżnicowana regionalnie. W południowo-wschodniej części Polski w województwach: podkarpackim, małopolskim, śląskim i świętokrzyskim średnia kwota wynosi poniżej 1 000 zł na rok na gospodarstwo. W północno-wschodniej i północnej części Polski, w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim średnia kwota płatności ONW przypadająca na gospodarstwo przekracza 3 000 zł. Zróżnicowanie takie wynika z wielkości aplikujących o wsparcie gospodarstw oraz zasięgów poszczególnych obszarów ONW.

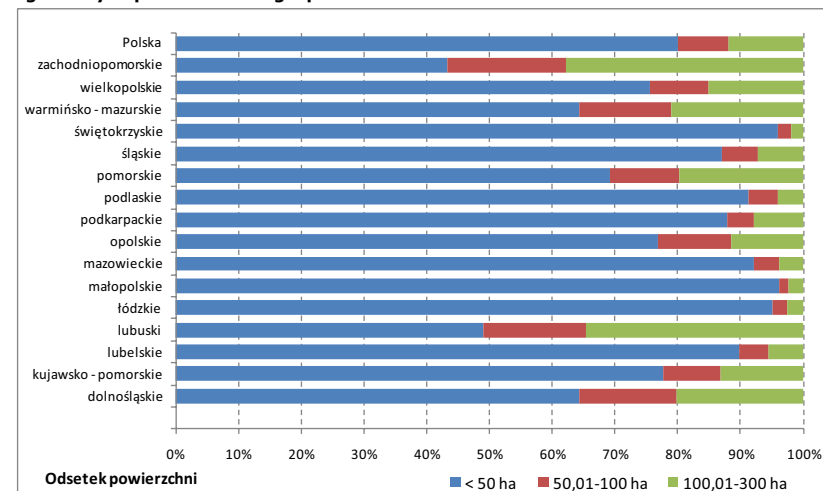
Rys. 6.12.5 Struktura środków wypłacanych w działaniu ONW w województwach z podziałem na obszary ONW, średnia kwota wypłat z tytułu ONW przypadająca na gospodarstwo, średnia płatność w przeliczeniu na hektar wspieranych użytkowników rolnych



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Funkcjonowanie zasady degresywności w odniesieniu do stawki płatności w działaniu ONW obrazuje odsetek powierzchni objętych wsparciem, które uzyskały płatności podlegające zróżnicowaniu stawki podstawowej (Rys. 6.12.6). Powierzchnie którym przyznano pełną płatność podstawową stanowiły 80% zgłoszonych powierzchni. Obniżona stawka podstawowa, dla zgłaszanych powierzchni pomiędzy 50 a 100 ha zastosowana została do 8% zgłoszonych powierzchni. Powierzchnie dla których zastosowano płatność w wysokości 25% stawki podstawowej, zrealizowano dla 12% zgłaszanych powierzchni. W strukturze zgłaszanych powierzchni występuje wyraźne zróżnicowanie regionalne. Największy odsetek powierzchni, gdzie nie zastosowano zasady degresywności, czyli zgłaszane powierzchnie nie przekraczały 50 ha, odnotowano w województwie małopolskim (96,1%), świętokrzyskim (95,9%) i łódzkim (95,1%), a najmniejszy w województwie zachodniopomorskim (43,2%) i lubuskim (49,1%). Natomiast największy odsetek zgłoszonych powierzchni od 100 do 300 hektarów odnotowano w województwie zachodniopomorskim (37,7%) i lubuskim (34,6%), warmińsko-mazurskim (21,1%) i dolnośląskim (20,3%).

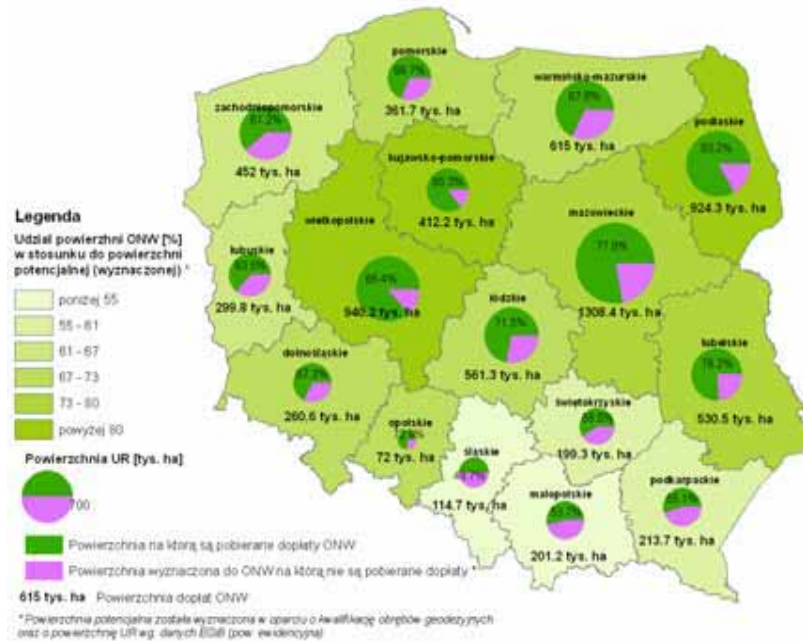
Rys. 6.12.6 Struktura wydatkowanych środków działania ONW ze względu na wielkość zgłaszanych powierzchni w gospodarstwach



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Wskaźnikiem wykorzystania potencjalnych środków przeznaczonych na wsparcie obszarów ONW, może być stosunek powierzchni obszarów objętych płatnościami ONW do powierzchni potencjalnie wyznaczonej w delimitacji ONW (Rys. 6.12.7). Przeprowadzona analiza wskazuje, że w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i podlaskim odsetek objętych płatnościami powierzchni w stosunku do potencjalnie wyznaczonych przekracza 80%. Natomiast w południowo-wschodnim regionie Polski, stosunek powierzchni objętych płatnościami ONW do potencjalnie wyznaczonych kształtuje się w granicach 50%: tj. w województwie śląskim 48,7%, małopolskim 53,7%, podkarpackim 55,1, świętokrzyskim 58,5%. Niski poziom wykorzystania środków wyrażony tym współczynnikiem mają również województwa zachodniopomorskie (61,2%) i lubuskie (63,5%). Może mieć to różne przyczyny i wymaga dalszych analiz z uwzględnieniem kontekstu realizacji pozostałych działań PROW, wielkości gospodarstw oraz wykorzystania środków z płatności obszarowych. Należy wskazać, że na północy Polski wsparciem nie obejmowane są powierzchnie gospodarstw powyżej 300 ha, a ujęte w delimitacji ONW. Natomiast w województwach południowych mniejsze powierzchnie objęte wsparciem w stosunku do wyznaczonych w delimitacji ONW, można powiązać z większym zakresem odlogowania i ugorowania gruntów w tych województwach. Np. w województwie śląskim odłogi i ugory stanowiły w 2008 roku 6,4% (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009), gdy odsetek powierzchni użytków rolnych objętych wsparciem w stosunku do powierzchni wyznaczonej w delimitacji ONW wynosi 48,7%. Należy zatem wnioskować, że wsparcie ONW wraz z innymi instrumentami WPR nie jest tak atrakcyjne dla rolników na południu Polski jak w pozostałych rejonach. Może to wynikać z występujących tam większych niż na pozostałych obszarach utrudnieniach do prowadzenia użytkowania rolniczego gruntów (ONW górskie), a proponowane instrumenty wsparcia nie zachęcają dostatecznie rolników do ciągłości użytkowania rolniczego ziemi. Na problem ten zwrócono wcześniej uwagę, analizując skuteczność gospodarstw rolnych korzystających ze wsparcia ONW (Kutkowska 2006, Rowiński (2008).

Rys. 6.12.7 Zainteresowanie działaniem ONW wyrażone odsetkiem wyznaczonej powierzchni ONW (powierzchni możliwych do objęcia płatnościami*) do powierzchni objętych płatnościami.



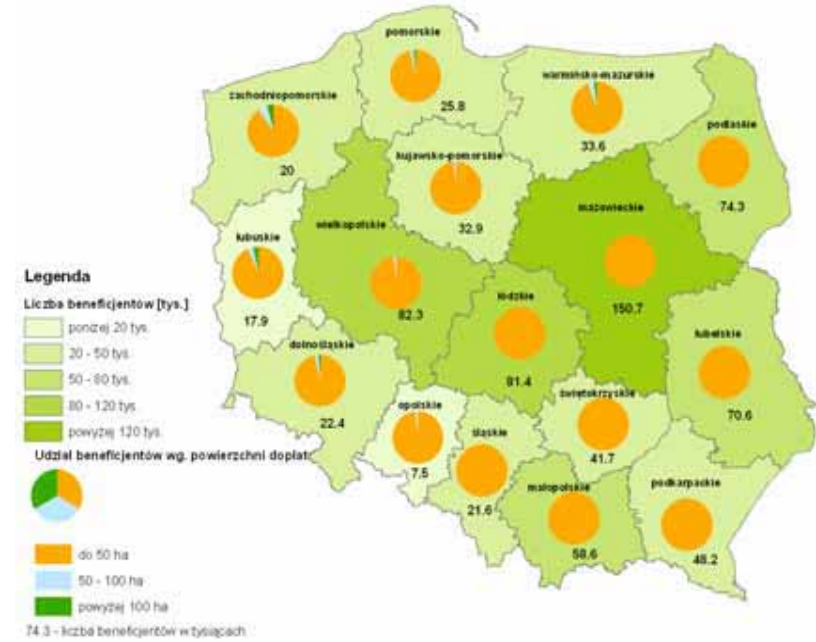
*Powierzchnie UR wg EGIB 2009.

Źródło: IUNG-PIB, EGIB, ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Najwięcej beneficjentów działania ONW odnotowano w województwie mazowieckim (150,7 tys.), wielkopolskim (82,2 tys.), łódzkim (81,5 tys.) i podlaskim (74,5 tys.). Dużą liczbę beneficjentów w stosunku do uzyskiwanej kwoty wsparcia stanowią również rolnicy z województwa małopolskiego (58,6 tys.) i lubelskiego (70,6), regionów o dużym rozdrobieniu gospodarstw.

Na poziomie krajowym, 98,3% płatności ONW, jest wypłacana dla gospodarstw o areale zgłoszonym do płatności nie przekraczającym 50 ha (Rys. 6.12.8). Gospodarstwa o zgłoszonej powierzchni w granicach od 50 ha do 100 ha stanowiły 1,1% beneficjentów. Gospodarstwa o zgłoszonym do objęcia płatnościami areale od 100 do 300 ha stanowiły 0,6% liczby beneficjentów. Płatności ONW dla gospodarstw o areale przekraczającym 50 ha występują w największym stopniu w województwach zachodniopomorskim (4,3%), lubuskim (2,9%), warmińsko-mazurskim (1,9%), pomorskim (1,4%) i dolnośląskim (1,3%). W pozostałych województwach gospodarstwa zgłaszane do dopłat ONW stanowią mniej niż 1% ogólnej liczby gospodarstw zakwalifikowanych do płatności ONW.

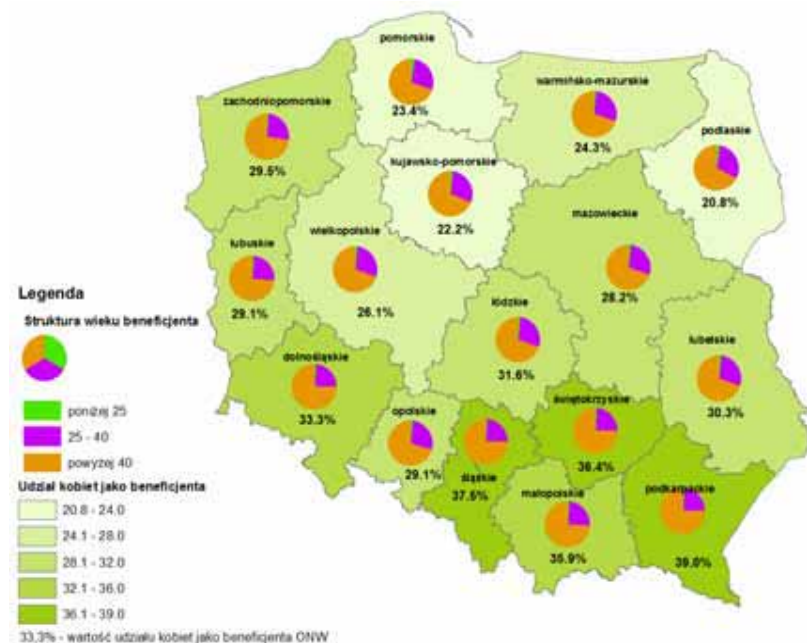
Rys. 6.12.8 Liczba beneficjentów płatności ONW wg województw oraz struktura wielkości gospodarstw uzyskujących wsparcie



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Struktura wieku beneficjentów działania ONW wykazuje, że 71% otrzymujących płatność jest w wieku powyżej 40 roku życia (Rys. 6.12.9). Rolnicy w wieku od 25 do 40 roku życia stanowią 27,3% otrzymujących płatność, natomiast rolnicy w wieku poniżej 25 życia stanowią 1,6% wszystkich beneficjentów. Najwyższy odsetek rolników otrzymujących płatności ONW w wieku powyżej 40 roku życia odnotowano w województwie śląskim (75,8%), podkarpackim (75,2%) i lubuskim (74,3%). Jednocześnie są to województwa o niskiej absorpcji środków z działania ONW w porównaniu z potencjalnie wyznaczonymi obszarami. Największą liczbę beneficjentów w grupie od 25 do 40 roku życia stanowią rolnicy w województwie podlaskim (30,0%), kujawsko-pomorskim (29,0%) i wielkopolskim (28,9%), którzy bardzo aktywnie uczestniczą w działaniu ONW. Największy odsetek rolników otrzymujących płatność z tytułu ONW w wieku poniżej 25 roku życia odnotowano w województwie podlaskim (2,2%), pomorskim (1,9%) i kujawsko-pomorskim (1,9%).

Beneficjentami działania ONW są w 71% mężczyźni a w 29% kobiety. W strukturze regionalnej tego wskaźnika większy odsetek kobiet jest beneficjentem działania ONW w województwach położonych w południowej części Polski. W województwie podkarpackim kobiety stanowią 39% beneficjentów, małopolskim 36,9%, a w śląskim 37,5% beneficjentów. Najmniejszy odsetek kobiet korzystających z dopłat ONW odnotowano w województwach podlaskim (20,8%), kujawsko-pomorskim (22,2%) i pomorskim (23,4%) (Rys. 6.12.9).

Rys. 6.12.9 Struktura wiekowa beneficjentów działania ONW oraz odsetek kobiet będących beneficjentami działania

Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009r.

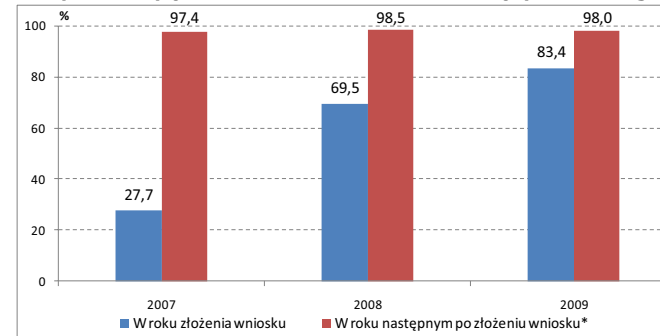
6.12.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 211/212

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Dotychczasowy proces wdrażania działania 211/212 nie napotkał na poważne utrudnienia proceduralne związane z jego realizacją, a dobra współpraca Instytucji Zarządzającej i podmiotu wdrażającego nie stwarza barier w jego wdrażaniu.

W okresie składania i oceny wniosków znaczna kumulacja pracy stwarzała pewne problemy organizacyjne. Zostały one jednak pokonane poprzez wypracowanie systemu organizacji pracy pracowników biur powiatowych ARiMR. Potwierdzają to dane monitoringowe dotyczące liczby wydanych decyzji w roku złożenia wniosku i w roku następnym. W 2007 w roku, czyli pierwszym analizowanym roku składania wniosków o płatność zostało podpisane tylko 27,7% decyzji o płatność, a 97,4% podpisanych decyzji zrealizowano w 2008 roku, czyli w następnym roku po złożeniu wniosku (Rys. 6.12.10). W kolejnych latach realizacji Programu, w roku złożenia wniosku opłatność podpisywano już 69,5% umów, natomiast w 2009 roku odsetek ten wyniósł 83,4%. Powyższe dane upoważniają do stwierdzenia, że struktura krajowa jednostki wdrażającej Program pozwala na sprawne wdrażanie działania.

System funkcjonowania podmiotu wdrażającego obliuguje pracowników do ciągłego procesu szkolenia. W związku z tym organizowane są szkolenia dla pracowników wszystkich szczebli a ostatnim czasie rozwijana jest metoda szkolenia na odległość e-learning.

Rys. 6.12.10 Udział wydanych decyzji w kolejnych latach PROW 2007 – 2013 z podziałem na wydane decyzje w roku złożenia wniosku i w kolejnym roku Programu

Źródło: ARiMR

* dla roku 2009

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Główne nieprawidłowości związane ze składaniem wniosków o płatność ONW polegają na przedeklarowaniu powierzchni, podwójnej deklaracji dotyczącej tego samego gruntu, nieprawdziwym zgłoszeniu dotyczącym gruntów. Około 10% składanych wniosków wymagało korekt i wyjaśnień, co niewątpliwie utrudnia proces realizacji wydawania decyzji (źródło ARiMR).

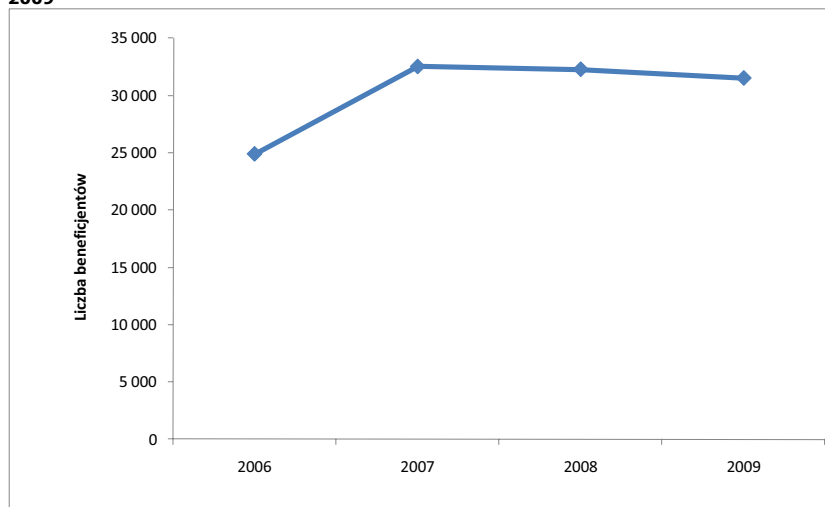
Obecny system wdrażania działania pozwala na sprawną jego realizację. Pomimo to system jest ciągle ulepszany. Zmiany polegają na drobnych modyfikacjach procedur składania wniosków takich jak personalizacja wniosku czy przygotowywany systemu składania wniosków przez sieć Internet (tzw. e-wniosek).

6.12.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 211/212 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 23: W jakim stopniu dodatki wyrównawcze przyczyniły się do kontynuacji użytkowania gruntów rolnych na obszarach górskich?

Wyniki badań i analizy

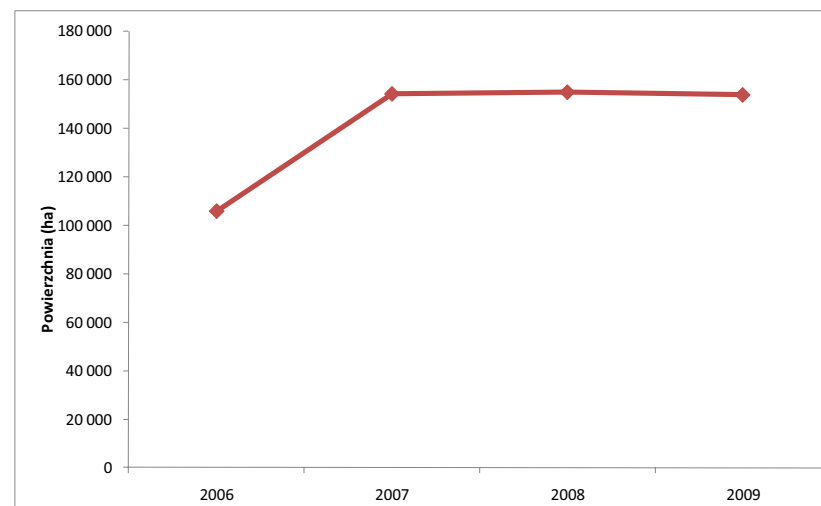
Według danych monitoringowych na koniec 2009 roku dodatki wyrównawcze na obszarach górskich otrzymywało 33 212 gospodarstw. Obserwowany w latach 2006 i 2007 wzrost liczby beneficjentów o około 8 tys., był wynikiem najprawdopodobniej głównie wzrostu powierzchni obszarów ONW po uszczegółowieniu ich delimitacji, do poziomu obrębów. W wyniku tego uszczegółowienia do obszaru ONW górskiego zostały zakwalifikowane 223 nowe obręby, a powierzchnia użytków rolnych w tych obrębach wynosiła 71,5 tys. ha. W latach 2007-2009 obserwowany jest spadek liczby beneficjentów działania o 764, który będzie wymagał wyjaśnienia w przypadku utrzymania się tego trendu w kolejnych latach realizacji Programu (Rys. 6.12.11).

Rys. 6.12.11. Liczba beneficjentów działania 211/212 (ONW górskie) w latach 2006 - 2009

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

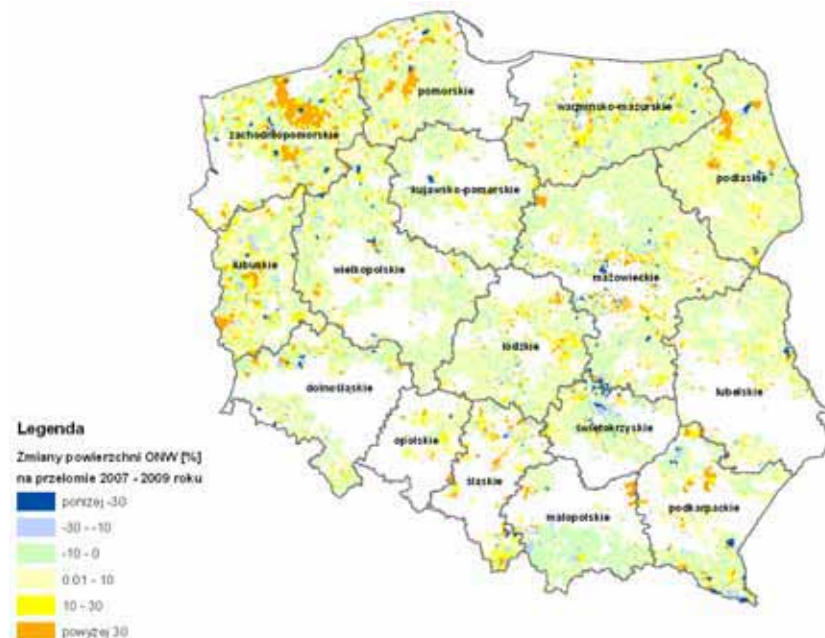
Podobnie jak w przypadku liczby beneficjentów obserwowany wzrost powierzchni obszarów objętych wsparciem ONW w latach 2006 i 2007, był najprawdopodobniej wynikiem uszczegółowienia delimitacji tych obszarów do poziomu obrębów. W sytuacji nieznacznego spadku liczby gospodarstw pobierających dodatki ONW górskie w latach 2007-2009 powierzchnia użytków rolnych objętych wsparciem utrzymywała się na wyrównanym poziomie (6.12.12). Wskazywać to może na nieznaczną koncentrację gruntów. Należy zaznaczyć, że po wprowadzeniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, znacznie zmniejszył się odsetek gruntów odłogowanych na terenach górskich, jednak jest on w dalszym ciągu wyższy niż na pozostałym obszarze kraju (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009). Przeprowadzona ankieta wśród beneficjentów działania ONW wskazała, że w ich gospodarstwach nie utrzymuje się gruntów odłogowanych, które w grupie badanych beneficjentów w całości zostały przywrócone do użytkowania. Zakładając, że dopłaty wyrównawcze ONW są zazwyczaj pobierane razem z dopłatami bezpośrednimi, można stwierdzić, że istniejące na obszarach górskich grunty odłogowane, są własnością rolników którzy nie prowadzą aktywnej gospodarki rolnej lub nie korzystają ze wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Stwierdzenie to może być udokumentowane na podstawie pełnych danych o stanie rolnictwa w Polsce, zebranych w badaniach Spisu Rolnego w 2010 roku.

W latach 2007-2009 w większości obrębów uzyskujących wsparcie z tytułu ONW na obszarach górskich zmiany zgłaszanych powierzchni do dopłat wyrównawczych nie przekraczały 10 ha. Tylko w kilku obrębach spadki zgłaszanych powierzchni przekroczyły powierzchnię 30 ha i najprawdopodobniej nie miały na to wpływu czynniki związane z kryteriami dostępu.

Rys. 6.12.12 Powierzchnia gruntów wspieranych w ramach działania 211 (ONW górskie) w latach 2006-2009

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Rys. 6.12.13. Trend powierzchniowy zmian zgłaszanych do płatności powierzchni ONW na poziomie obrębów w latach 2007-2009



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r., opracowanie własne

Podsumowanie

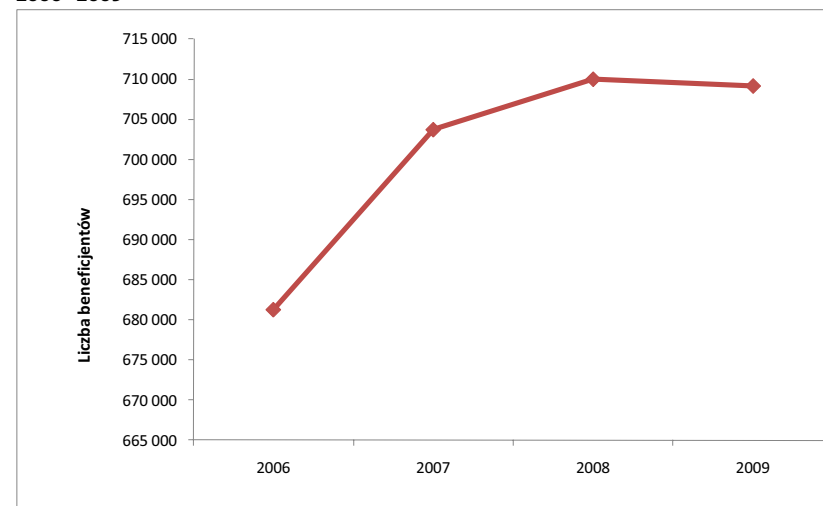
Na podstawie analizy zgromadzonych wskaźników można stwierdzić, że płatności ONW w obszarach górskich w dalszym ciągu są instrumentem motywującym do kontynuacji rolniczego wykorzystania gruntów na obszarach górskich, jednak podobnie jak w przypadku realizacji poprzedniego Programu (2004-2006) oddziaływanie tego instrumentu należy wiązać z innymi elementami wsparcia, zwłaszcza dopłatami bezpośrednimi. Świadczy o tym utrzymująca się na podobnym poziomie od 2007 roku, stała powierzchnia użytków objętych płatnościami ONW strefy górskiej oraz małe zmiany powierzchni objętych płatnościami na poziomie obrębów pomiędzy latami. Dane ankietowe wykazały, że w gospodarstwach otrzymujących dopłaty wyrównawcze grunty rolne są w pełni zagospodarowane, a utrzymywane przed wprowadzeniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej grunty odłogowane zostały zagospodarowane.

Pytanie badawcze 24: W jakim stopniu dodatki wyrównawcze pomogły zapewnić kontynuację użytkowania gruntów rolnych na obszarach z utrudnieniami, innych niż obszary górskie?

Wyniki badań i analizy

W wyniku uszczegółowienia delimitacji obszarów ONW przeprowadzonej w 2006 roku do obszarów ONW innych niż górskie zaliczono 1316 obrębów nowych obrębów o łącznej powierzchni 380 tys. ha. Zmiana delimitacji obszarów ONW prawdopodobnie spowodowała że, w 2007 ze wsparcia w ramach tego działania poza obszarami górskimi skorzystało o 22 tys. więcej gospodarstw niż 2006 (Rys. 6.12.14). W kolejnym roku następuje dalszy wzrost liczby beneficjentów uzyskujących wsparcie o około 6 tys. gospodarstw. Natomiast w 2009 roku odnotowano niewielki spadek liczby beneficjentów o 843 gospodarstwa.

Rys. 6.12.14 Liczba beneficjentów działania 211/212 (ONW inne niż górskie) w latach 2006 -2009

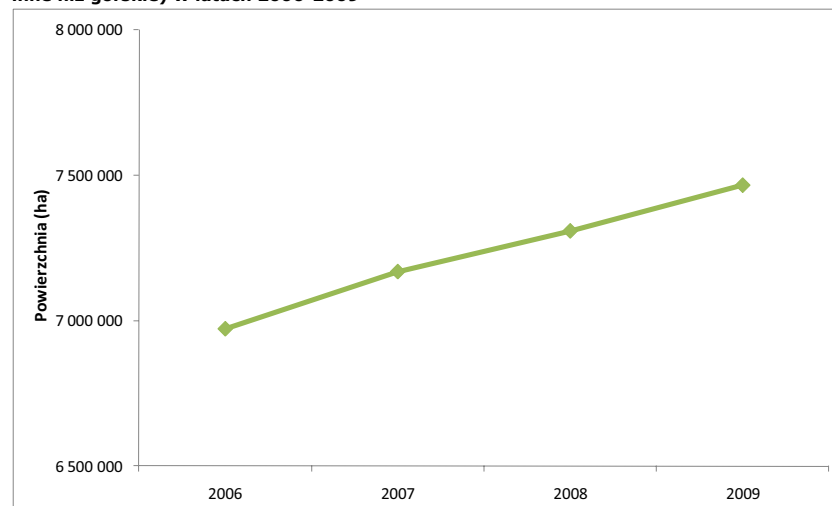


Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

W kolejnych latach realizacji działania, od 2006 roku następuje stały wzrost powierzchni gruntów wspieranych w ramach działania ONW poza obszarami górskimi (Rys. 6.12.15). W porównaniu ze zmianami powierzchni gruntów wspieranych w ramach tego działania na obszarach górskich przyrost ten nie został jeszcze zahamowany. Stabilizacja wzrostu liczby beneficjentów przy jednoczesnym wzroście powierzchni może wskazywać na procesy koncentracji gruntów lub przywracania do użytkowania gruntów dotychczas odłogowanych (silniejsze niż na obszarach górskich ONW). Wzrost powierzchni gruntów na poziomie obrębów do których uzyskuje się wsparcie ONW poza obszarami górskimi w latach 2007-2009, następował głównie w województwie zachodniopomorskim, lubuskim, pomorskim i podlaskim (Rys. 6.12.13). Można założyć, że wzrost powierzchni objętych płatnościami ONW zostanie utrzymany po wprowadzeniu w 2009 roku zmian w wymogach dotyczących obowiązku 5 letniego prowadzenia działalności rolniczej na zgłaszanych do płatności powierzchniach. Od 2010 roku w przypadku gdy rolnik już zrealizował 5-letnie zobowiązanie ONW deklarowane w pierwszym roku składania wniosku o płatność, płatność ONW

przysługuje bez podejmowania kolejnego 5-letniego zobowiązania dotyczącego ciągłości zagospodarowania zgłaszanych gruntów.

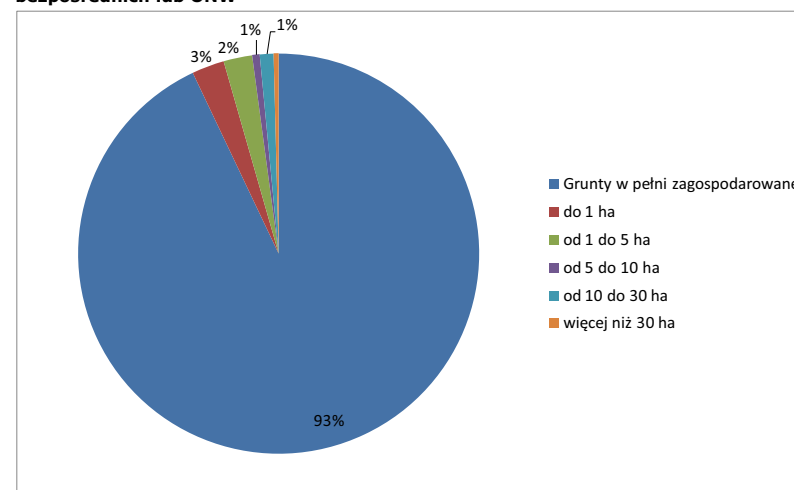
Rys. 6.12.15 Powierzchnia gruntów wspieranych w ramach działania 211/212 (ONW inne niż górskie) w latach 2006-2009



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Podobnie jak w przypadku gospodarstw korzystających ze wsparcia ONW górskiego, w gospodarstwach respondentów przeprowadzonych badań ankietowych poza strefą górską ONW, nastąpiło całkowite przywrócenie do użytkowania gruntów odłogowanych przed wprowadzeniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Należy jednak zaznaczyć (Rys. 6.12.16), że pośród respondentów beneficjentów tego działania, przed wprowadzeniem dopłat bezpośrednich i ONW, w strukturze gospodarstwa grunty odłogowane posiadało tylko 7% gospodarstw (próba 993 gospodarstw). Grunty odłogowane o powierzchni do 5 ha pozostawało w strukturze użytkowania 4,6% gospodarstw. Powierzchnie odłogowane większe od 30 ha posiadało 0,4% obecnych beneficjentów działania ONW poza obszarami górskimi. Należy również podkreślić, że w ramach Systemu Wzajemnej Zgodności, od 2009 roku na beneficjentach działania ONW spoczywa obowiązek utrzymania całego gospodarstwa rolnego w dobrym stanie, utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej oraz obowiązek utrzymania powierzchni trwałych użytków zielonych na odpowiednim niezmiennym poziomie, co może wpłynąć na utrzymujący się trend wzrostu powierzchni dopłat ONW poza obszarami górskimi.

Rys. 6.12.16. Struktura powierzchniowa odłogów w gospodarstwach uzyskujących dopłaty wyrównawcze ONW poza obszarami górskimi przed przystąpieniem do płatności bezpośrednich lub ONW



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Tab. 6.12.2 Zmiana wskaźnika różnorodności krajobrazu PD (Patch Density Index – liczba kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni w gminach objętych ONW) pomiędzy rokiem 2004 (2005) a 2008 (2009). Analiza przeprowadzona na ok. 5% powierzchni użytków rolnych w Polsce.

Wskaźnik		Odchylenie standardowe PD		
		Spadek o jedno lub więcej odchylenie standardowe	Bez zmian	Wzrost o jedno lub więcej odchylenie standardowe
Liczba obszarów	ONW	39	469	19
	poza ONW	83	344	70
Udział liczby obszarów [%]	ONW	7.2	87.0	3.5
	Poza ONW	18.5	76.6	15.6
Powierzchnia [ha] płatności JPO	ONW	15605	149194	9257
	poza ONW	23736	103368	29180
Udział powierzchni płatności JPO [%]	ONW	8.6	81.9	5.1
	poza ONW	13.4	58.5	16.5

Specyficznym wskaźnikiem oddziaływania dla dopłat wyrównawczych ONW jest wskaźnik różnorodności krajobrazu (PD - Patch Density Index). Wskaźnik ten opisuje liczbę kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni i jest opracowywany na podstawie zdjęć satelitarnych. Przeprowadzona analiza zmian wskaźnika PD pomiędzy 2004 (2005) a 2008 (2009) roku wykazała, że 87% gmin położonych na obszarach ONW nie nastąpiła znacząca (jedno odchylenie standardowe) zmiana wartości tego wskaźnika, gdy poza obszarami ONW

dotyczyło to mniejszej liczby obszarów (76,6%). Spadek wskaźnika PD zanotowano w 7,2% obszarów na obszarach ONW, natomiast w 18,5% w analizowanych obszarach znajdujących się poza obszarami ONW. Oznacza to, że na obszarach poza ONW istnieje większa tendencja w stronę zmniejszania mozaikowości gruntów rolnych niż w obszarach ONW.

Podsumowanie

Stały wzrost powierzchni objętych wsparciem w ramach działania ONW poza obszarami górskimi może świadczyć, że w dalszym ciągu dodatki wyrównawcze ONW motywują rolników do przywracania gruntów do użytkowania rolniczego. Procesy te występują w największym nasileniu w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i podlaskim. Wzrost powierzchni wspieranych w ramach działania, przy równoczesnej stabilizacji liczby beneficjentów może wskazywać na pewne procesy koncentracji gruntów wynikające prawdopodobnie z oddziaływania wszystkich instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Badania ankietowe wykazały, że w gospodarstwach beneficjentach ONW poza obszarami górkimi, które można określić jako gospodarstwa aktywne, grunty będące w ich posiadaniu, wcześniej odłogowane zostały w pełni przywrócone do użytkowania. Można zatem stwierdzić, że w gospodarstwach aktywnych (uczestniczących we wsparciu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), suma oddziaływania instrumentów WPR w pełni motywuje te gospodarstwa do zagospodarowania gruntów o niższej wartości dla produkcji rolniczej. Beneficjenci działania ONW w badaniach ankietowych stwierdzają równocześnie (Rys. 6.12.23 i Rys. 6.12.30), że są gotowi do kontynuacji użytkowania objętych wsparciem ONW obszarów po zaprzestaniu wypłat z tego tytułu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że istnieją w dalszym ciągu wyznaczone w delimitacji obszary ONW nie zgłaszane do płatności (Rys. 6.12.7), które potencjalnie mogą w kolejnych latach zwiększyć powierzchnię obszarów wspieranych w ramach tego działania. Przyjmując że przeprowadzone badania ankietowe są próbą reprezentatywną, należy wskazać, że aby doprowadzić do przywrócenia do użytkowania rolniczego pozostałe grunty odłogowane, należałoby skonstruować instrument zachęcający „nieaktywnych” rolników do wydzierżawienia lub sprzedaży gruntów gospodarstwom aktywnym. Jednocześnie nie można wykluczyć działania wymienionych procesów w obecnym kształcie wsparcia gospodarstw w ramach WPR, o czym świadczy stały wzrost powierzchni wspieranych w ramach ONW poza obszarami górkimi.

Pytanie badawcze 25: W jakim stopniu dodatki wyrównawcze przyczyniły się do zachowania zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej na obszarach górskich?

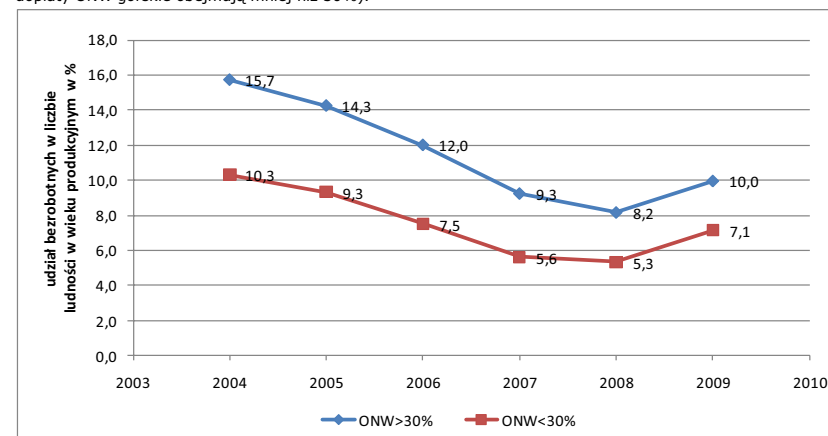
Wyniki badań i analizy

Chociaż działanie ONW nie jest instrumentem, który służy do pobudzania aktywności zawodowej osób bezrobotnych analiza wskaźnika bezrobocia pozwala ocenić różnice w poziomie funkcjonowania społeczności wiejskiej na obszarach ONW i poza tymi obszarami. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym jest wyższy w powiatach z większym odsetkiem obszarów ONW (ONW>30%) niż w powiatach charakteryzujących się mniejszym odsetkiem tych obszarów (ONW<30%). Na podstawie powyższych relacji można wskazać, że gorsze warunki naturalne na obszarach ONW odzwierciedlają się w wyższym odsetku bezrobotnych. W latach 2004-2009 w powiatach górskich, gdzie obszary ONW stanowią więcej niż 30% powiatu (ONW>30%), nastąpił spadek analizowanego wskaźnika bezrobocia o 7,5 punktu procentowego, z 15,7% do 8,2% (Rys. 6.12.17). W tym samym okresie w powiatach górskich, gdzie obszary ONW stanowią mniej niż 30%, notowano spadek udziału bezrobotnych o 5 punktów procentowych, z poziomu 10,3% do 5,3%. Od 2009 roku notuje się odwrócenie trendu analizowanego wskaźnika. W powiatach ONW>30% nastąpił wzrost odsetka bezrobotnych o 2,8 punktu procentowego, natomiast w powiatach górskich ONW <30% o 1,8 punktu procentowego. Wyższy poziom wskaźnika bezrobocia w powiatach ONW>30% oraz gwałtowniejszy wzrost w 2009 wskazują na większą wrażliwość tych obszarów na działania zewnętrzne bezpośrednio wpływające na

poziom wskaźnika niż w powiatach ONW<30%. Zmniejszenie się różnicy pomiędzy wskaźnikiem bezrobocia w powiatach ONW>30% i ONW <30% z 5,4 punktów procentowych do 2,9 pozwala stwierdzić, że dochodzi do wyrównywania się poziomu funkcjonowania społeczności wiejskiej na tych obszarach. Zmiana tendencji wskaźnika bezrobocia została poprzedzona ustabilizowaniem w 2008 roku wskaźnika migracji (Rys. 6.12.18), co może wyjaśniać przyczyny wzrostu wskaźnika bezrobocia. Należy również zaznaczyć, że w trakcie wdrażania działania znacząco wzrosło miesięczne wynagrodzenie brutto (Rys. 6.12.19), co znacząco może obniżyć ocenę wpływu wsparcia ONW na poziom funkcjonowania gospodarstw czy poziom życia beneficjentów. Zachowały się natomiast relacje w poziomie wynagrodzeń pomiędzy powiatami o wysokim odsetku obszarów ONW i powiatami o niskim odsetku obszarów ONW, ale podobnie jak w przypadku wskaźnika bezrobocia dochodzi do stopniowego wyrównywania analizowanych wskaźników.

Rys. 6.12.17. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym na obszarach ONW górskie

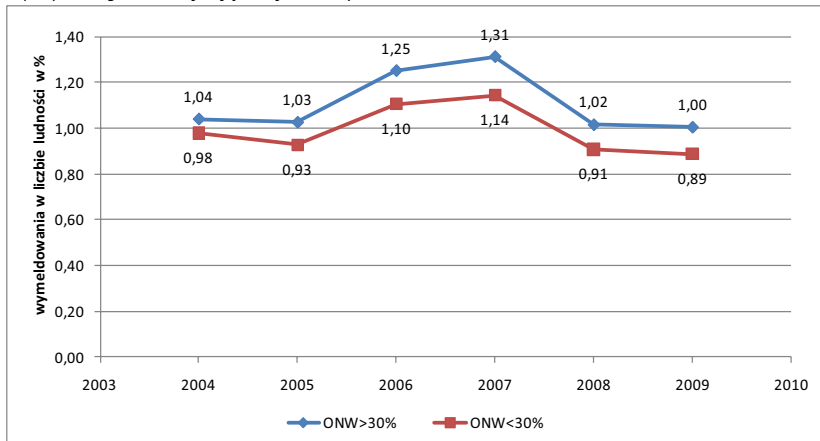
(ONW>30% - powiaty górskie (gdzie obszary położone na wysokości > 500m n.p.m. stanowią ponad 10% pow. powiatu) w których dopłaty ONW górskie obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty górskie w których dopłaty ONW górskie obejmują mniej niż 30%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rys. 6.12.18. Wskaźnik migracji wyrażony odsetkiem wymeldowań w stosunku do ogólnej liczby ludności

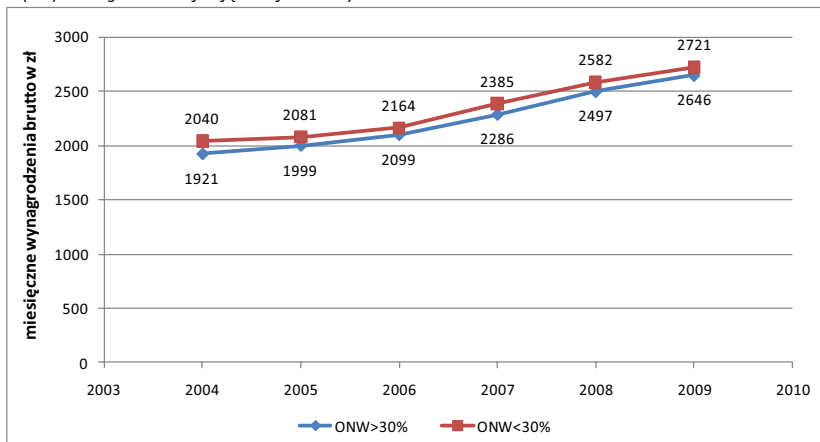
(ONW>30% - powiaty górskie (gdzie obszary położone na wysokości > 500m n.p.m. stanowią ponad 10% pow. powiatu) w których dopłaty ONW górskie obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty górskie w których dopłaty ONW górskie obejmują mniej niż 30%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

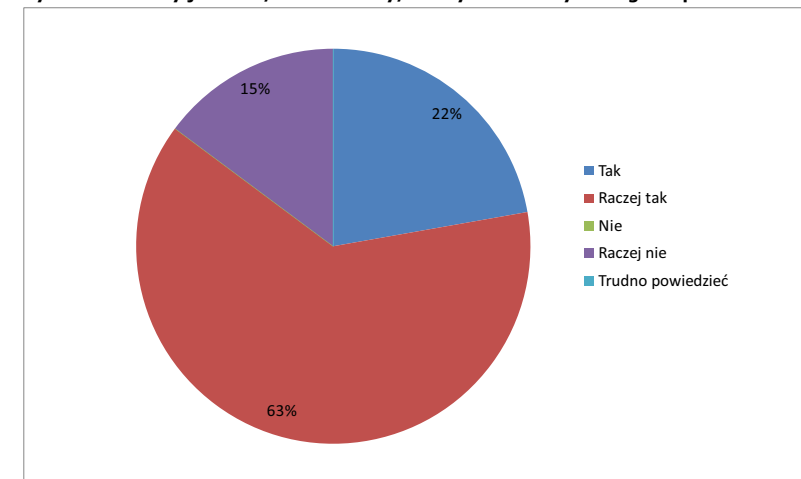
Rys. 6.12.19. Miesięczne wynagrodzenia brutto

(ONW>30% - powiaty górskie (gdzie obszary położone na wysokości > 500m n.p.m. stanowią ponad 10% pow. powiatu) w których dopłaty ONW górskie obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty górskie w których dopłaty ONW górskie obejmują mniej niż 30%).



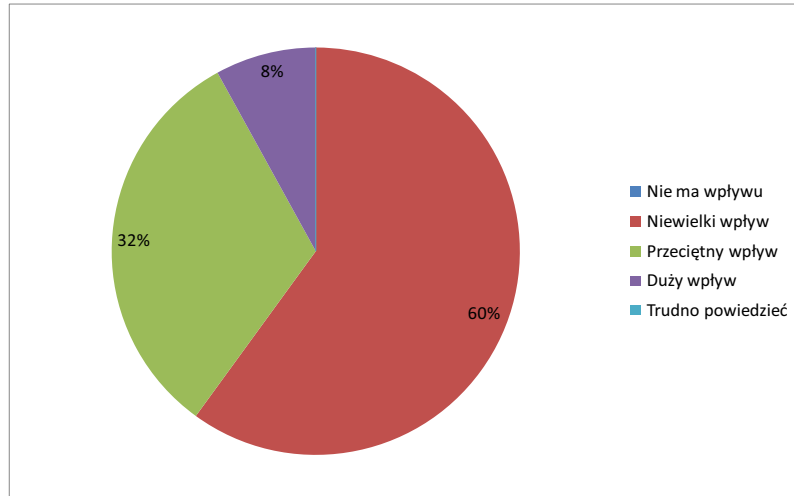
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Można przyjąć że miarą poziomu społeczeństwa zdolnego do normalnego funkcjonowania jest jego przekonanie o tym, że zostaje wynagradzane za podjęte zobowiązania. W kontekście pytania w jakim stopniu dopłaty przyczyniają się do zachowania zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej, przyjęto, że pozytywna ocena działania znacząco poprawia zdolność ludności wiejskiej zamieszkującej tereny górskie do normalnego funkcjonowania. W odpowiedzi na pytanie, czy beneficjenci wsparcia ONW na obszarach górskich są zadowoleni z wysokości uzyskanego wsparcia 85% respondentów odpowiedziało „Tak” (22%) lub „Raczej Tak” (63%) (Rys. 6.12.20). Nie odnotowano odpowiedzi negatywnej „Nie”, natomiast 15% respondentów odpowiedziało „Raczej nie”. Jednocześnie beneficjenci działania ONW na obszarach górskich uważają, że wsparcie z tego tytułu ma niewielki wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstwa (60%) lub przeciętny (32%) (Rys. 6.12.21). O dużym wpływie dopłat wyrównawczych ONW na obszarach górskich przekonane jest tylko 8% respondentów, beneficjentów działania. Żaden z respondentów nie odpowiedział, że wsparcie ONW nie ma wpływu na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstwa. Podobnie odpowiedzieli respondenci ankiety na pytanie o wpływ działania ONW na jakość ich życia, natomiast nie było takich odpowiedzi w stosunku do oceny wpływu działania na sytuację ekonomiczną gospodarstwa. Przeprowadzone badania ankietowe wykazały również, że większość respondentów beneficjentów działania ONW w strefie górskiej (55%) planuje kontynuację użytkowania gruntów na obszarze ONW po zaprzestaniu wsparcia z tego tytułu (Rys. 6.12.22). Decyzje o odlogowaniu tych gruntów powzięłoby 40% respondentów. Warto zauważyć, że na podobne pytanie zadane przy ocenie Ex-post PROW 2004-2006, decyzje o kontynuacji użytkowania gruntów na obszarze ONW górskie deklarowało 77%, natomiast decyzje o zaprzestaniu uprawy tych gruntów deklarowało 16% respondentów. Może to wskazywać na coraz większe uwzględnianie w rachunku ekonomicznym gospodarstwa wsparcia ONW uzależniającego kontynuację gospodarowania od uzyskiwania płatności.

Rys. 6.12.20. Czy jest Pan/i zadowolony/a z wysokości uzyskanego wsparcia ONW?

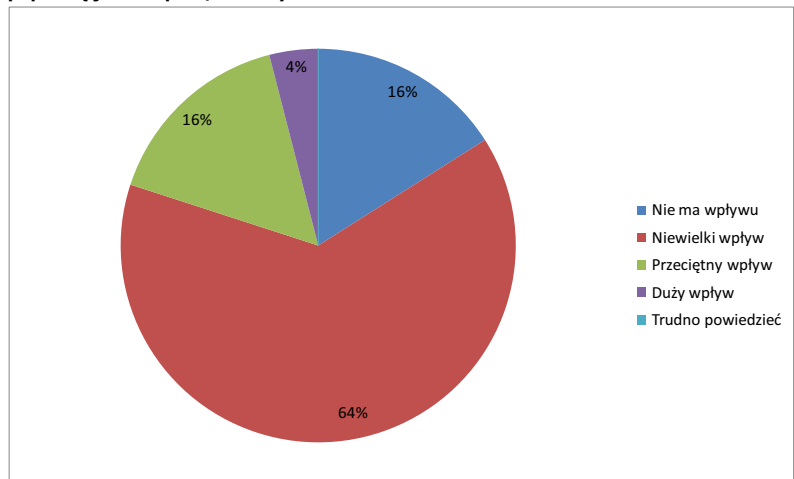
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Rys. 6.12.21. W jakim stopniu otrzymywane wsparcie ONW wpływa/ wpłynęło na poprawę sytuacji ekonomicznej w Pani / Pana gospodarstwa



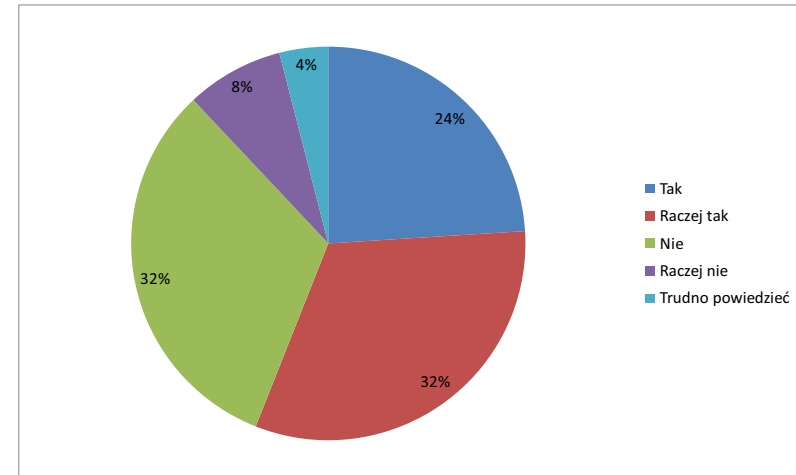
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Rys. 6.12.22. W jakim stopniu otrzymywane wsparcie ONW wpływa/ wpłynęło na poprawę jakości pani/Pana życia



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Rys. 6.12.23. Czy gdyby zlikwidowano wsparcie w ramach ONW górskie, użytkowałby/ałaby Pan/i nadal grunty położone na obszarach ONW górskie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza upoważnia do stwierdzenia, że w powiatach z większym udziałem obszarów ONW górskich, występuje większa dynamika zachodzących zmian wskaźników opisujących w sposób pośredni funkcjonowanie społeczności wiejskiej niż w powiatach z mniejszym udziałem obszarów ONW górskie. Wskazywać to może na większą wrażliwość społeczności wiejskiej na obszarach ONW na mechanizmy oddziaływania ze sfery pozaprodukcyjnej rolnictwa. Równocześnie podobne relacje zmian analizowanych wskaźników skłaniają do twierdzenia że na te relacje mają wpływ inne mechanizmy rynkowe niż wsparcie z tytułu dopłat wyrównawczych ONW np. migracje zarobkowe.

Zdecydowana większość respondentów odpowiedziała, że jest zadowolona z wielkości pozyskiwanego wsparcia w ramach dopłat wyrównawczych. Większość respondentów planuje również kontynuację użytkowania gruntów terenów ONW po zaprzestaniu wsparcia, jednak odsetek ten znacząco zmalał w porównaniu z odpowiedzią na podobne pytanie w badaniu Ex-post PROW 2004-2006.

Przeanalizowane wskaźniki nie upoważniają jednak do stwierdzenia w jakim stopniu dodatki wyrównawcze przyczyniły się do zachowania zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej. Zgodnie z opinią Panelu Ekspertów, środki z dodatków wyrównawczych stanowią bardzo małą część budżetów rodzinnych i nie mogą w sposób znaczący decydować o funkcjonowaniu społeczności wiejskiej.

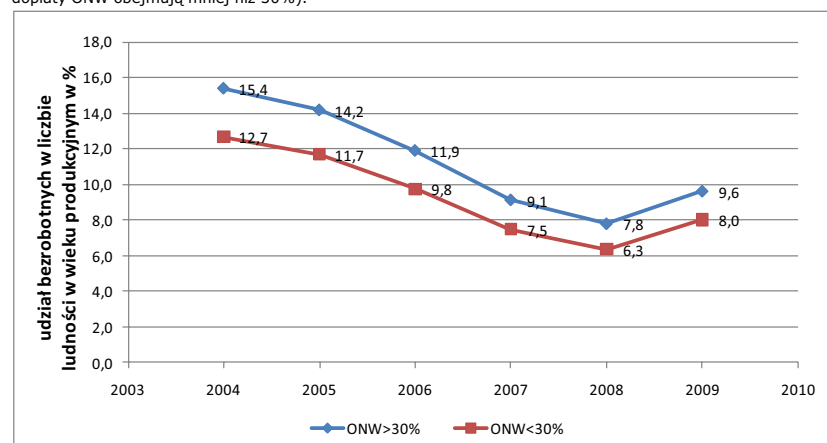
Pytanie badawcze 26: W jakim stopniu dodatki wyrównawcze przyczyniły się do zachowania zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej na obszarach z utrudnieniami, innych niż obszary górskie?

Wyniki badań i analizy

Podobnie jak w przypadku odpowiedzi na pytanie badawcze nr 25 dotyczące obszarów górskich, w odpowiedzi na to pytanie udział bezrobotnych w liczbie ludności ma wskazać na różnice w funkcjonowaniu społeczności wiejskiej na wyznaczonych obszarach ONW i poza tymi obszarami. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym jest wyższy w powiatach z większym odsetkiem obszarów ONW poza obszarami górskimi (ONW>30%) niż w powiatach charakteryzujących się mniejszym odsetkiem tych obszarów (ONW<30%). Różnica w poziomie bezrobocia w powiatach z dużym odsetkiem ONW i w powiatach z małym odsetkiem ONW poza obszarami górskimi jest mniejsza niż w przypadku obszarów górskich. W latach 2004-2009 w powiatach, gdzie obszary ONW stanowią więcej niż 30% powiatu (ONW>30%), nastąpił spadek analizowanego wskaźnika bezrobocia o 5,8 punktów procentowych, z 15,4% do 9,6% (Rys. 6.12.24). W tym samym okresie w powiatach, gdzie obszary ONW stanowią mniej niż 30%, (ONW<30%), notowano spadek udziału bezrobotnych o 4,7 punktów procentowych, z poziomu 12,7% do 8,0%. Od 2009 roku notuje się podobnie jak w obszarach górskich odwrócenie trendu analizowanego wskaźnika. W powiatach ONW>30% nastąpił wzrost odsetka bezrobotnych o 1,8 punktu procentowego natomiast w powiatach ONW <30% o 1,7 punktu procentowego. W latach 2004-2009 nastąpiło zmniejszenie różnicy w poziomie bezrobocia pomiędzy tymi powiatami z 2,8 do 1,6 punktu procentowego. Analogicznie jak w przypadku obszarów górskich zmiana tendencji wskaźnika bezrobocia została poprzedzona obniżeniem 2008 roku wskaźnika migracji (Rys. 6.12.25), co może wyjaśniać przyczyny wzrostu wskaźnika bezrobocia. Należy zaznaczyć, że w trakcie wdrażania działania, podobnie jak w obszarach górskich znacząco wzrosło miesięczne wynagrodzenie brutto (Rys. 6.12.26), co może obniżyć ocenę wpływu wsparcia ONW na poziom funkcjonowania gospodarstw czy poziom życia beneficjentów, natomiast relacje pomiędzy miesięcznym wynagrodzeniem w powiatach ONW >30% i ONW<30% pozostały w tym okresie bez zmian.

Rys. 6.12.24. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym na obszarach ONW poza obszarami górskimi

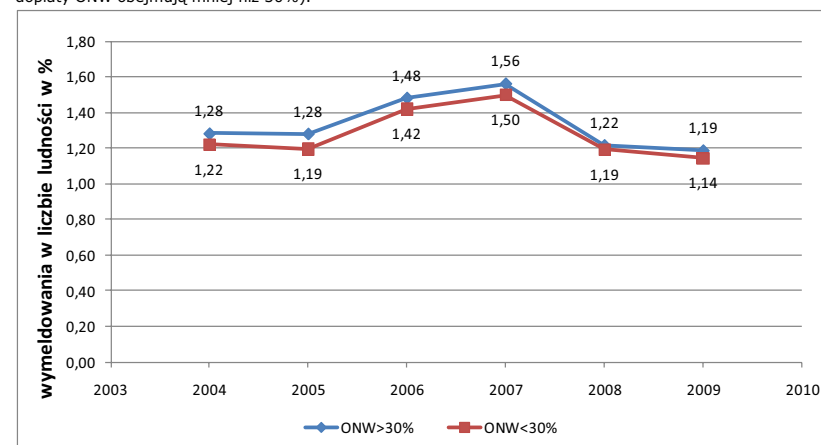
(ONW>30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują mniej niż 30%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rys. 6.12.25. Wskaźnik migracji wyrażony odsetkiem wymeldowań w stosunku do ogólnej liczby ludności

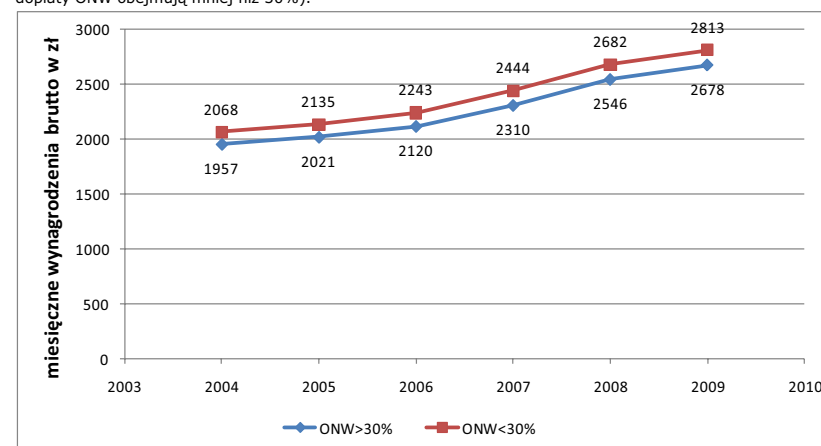
(ONW>30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują mniej niż 30%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rys. 6.12.26. Miesięczne wynagrodzenia brutto

(ONW>30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują więcej niż 30%; ONW< 30% - powiaty w których dopłaty ONW obejmują mniej niż 30%).

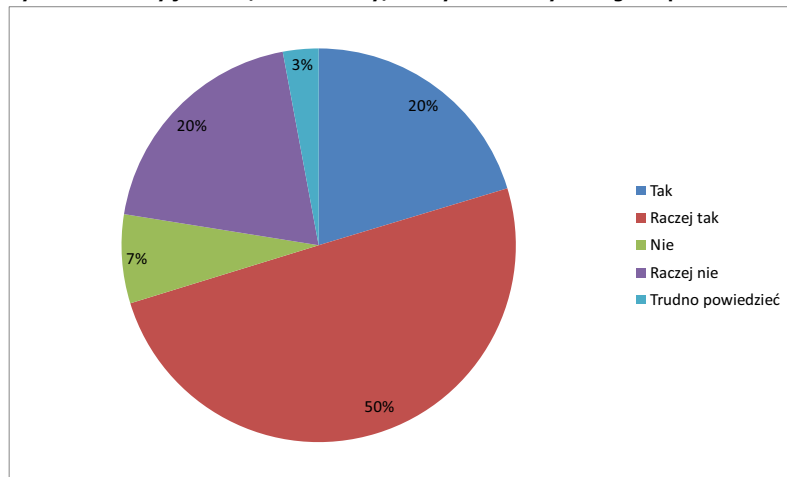


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W odpowiedzi na pytanie, czy beneficjenci wsparcia ONW poza obszarami górskimi są zadowoleni z wysokości uzyskanego wsparcia 80% respondentów odpowiedziało „Tak” (20%) lub „Raczej tak” (60%) (Rys. 6.12.27). Odpowiedzi negatywną „Nie” otrzymano od 7% respondentów, natomiast

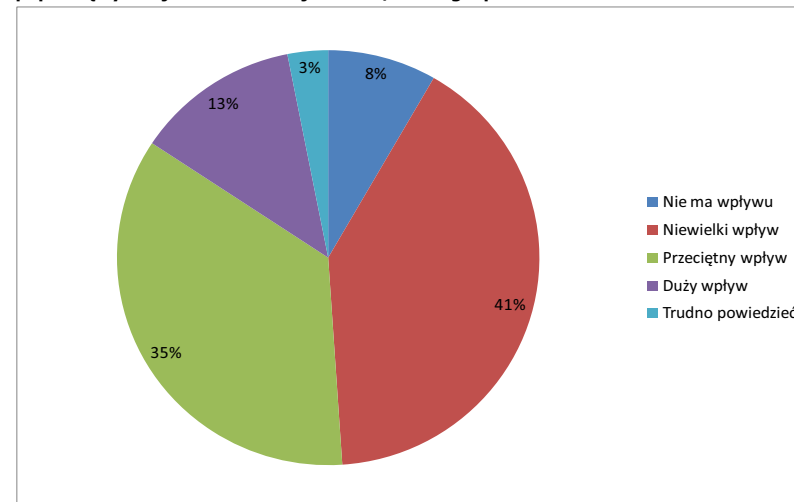
20% respondentów odpowiedziało „Raczej nie”. Beneficjenci działania ONW poza górami uważają, że wsparcie z tego tytułu ma niewielki wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstwa (41%) lub przeciętny (35%) (Rys. 6.12.28). O dużym wpływie dopłat wyrównawczych ONW przekonane jest tylko 13% respondentów, beneficjentów działania. Podobnie odpowiedzieli respondenci ankiety na pytanie o wpływ działania ONW na jakość ich życia. W opinii 18% respondentów działanie ONW nie miało wpływu na jakość ich życia, natomiast o tym że działania miało niewielki lub przeciętny wpływ zadeklarowało 69% respondentów (Rys. 6.12.29). Przeprowadzone badania ankietowe wykazały podobnie jak w strefie górskiej, że większość respondentów beneficjentów działania ONW (60%) planuje kontynuację użytkowania gruntów na obszarze ONW po zaprzestaniu wsparcia z tego tytułu (Rys. 6.12.30). Decyzje o odłogowaniu tych gruntów powzięłoby 6% respondentów, czyli znacznie mniejszy odsetek gospodarstw niż w strefie górskiej, gdzie decyzje taką powzięłoby 32% respondentów.

Rys. 6.12.27. Czy jest Pan/i zadowolony/a z wysokości uzyskanego wsparcia ONW?



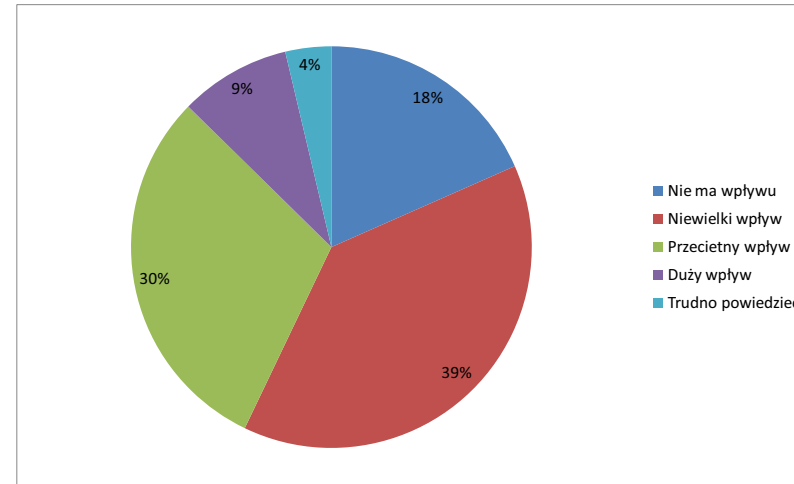
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego PAPI.

Rys. 6.12.28. W jakim stopniu otrzymywane wsparcie ONW wpływa/ wpłynęło na poprawę sytuacji ekonomicznej w Pani / Pana gospodarstwa



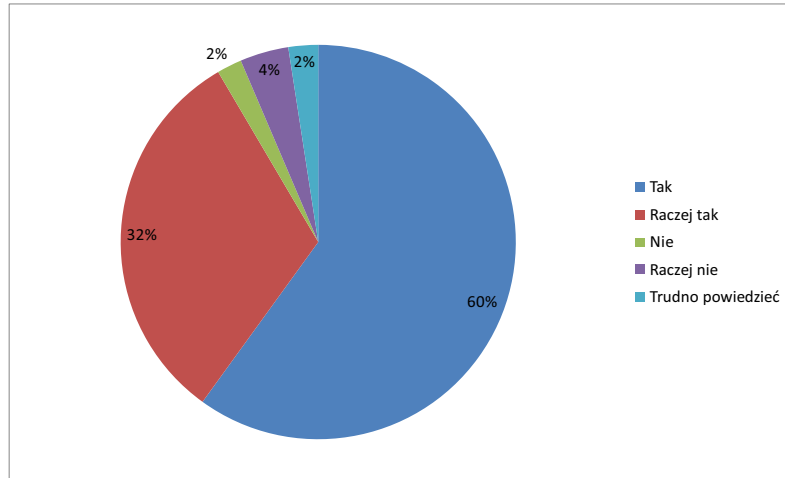
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Rys. 6.12.29. W jakim stopniu otrzymywane wsparcie ONW wpływa/ wpłynęło na poprawę jakości pani/Pana życia



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Rys. 6.12.30. Czy gdyby zlikwidowano wsparcie w ramach ONW, użytkownik/aby Pan/i nadal grunty położone na obszarach ONW?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wykazały że beneficjenci działania ONW są przekonani że dopłaty wyrównawcze polepszyły sytuację ekonomiczną ich gospodarstw natomiast w mniejszym stopniu wpłynęły na jakość ich życia.

Przeanalizowane wskaźniki nie upoważniają jednak do stwierdzenia w jakim stopniu dodatki wyrównawcze przyczyniły się do zachowania zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej. Zgodnie z opinią Panelu Ekspertów, środki z dodatków wyrównawczych stanowią bardzo małą część budżetów gospodarstwa i nie mogą w sposób znaczący decydować o funkcjonowaniu społeczności wiejskiej.

Pytanie badawcze 27: W jakim stopniu Program przyczynił się do utrzymania lub popierania systemów zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych?

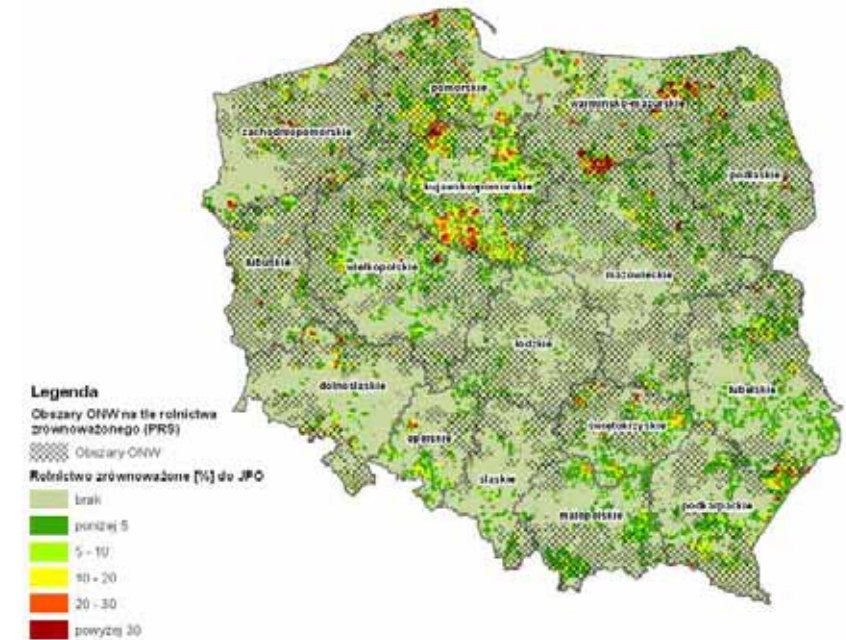
Wyniki badań i analizy

Dopłaty wyrównawcze dla stref ONW obok zadania utrzymania funkcjonowania rolnictwa w celu zachowania istniejących funkcji krajobrazu, mają również stanowić dodatkową motywację do realizacji innych działań Programu. W tym celu przeprowadzono analizę nakładania się stref ONW i obszarów na których realizowane są pakiety rolnośrodowiskowe. W latach realizacji PROW 2004-2006, na obszarach ONW programy rolnośrodowiskowe zajmowały około 57 tys. ha, natomiast według danych na 2009 rok dla obecnego Programu, programy rolnośrodowiskowe realizuje się na 223,8 tys. ha (Rys. 6.12.31). Łączenie rolnictwo zrównoważone jest w 53,4% objęte dopłatami ONW. Może to wskazywać, że po przywróceniu do użytkowania odłogów wykazywanych w statystykach przed 2004 rokiem, gruntów o mniejszej produktywności, rolnicy zwiększają dochód w gospodarstwie poprzez podejmowanie na obszarach ONW zobowiązań z programów rolnośrodowiskowych.

Z raportu IERIGŻ (Czapiewski i inni 2008) wynika, że udział odłogów i ugorów w gospodarstwach FADN znajdujących się w obszarach ONW, znacznie się zmniejszył. W publikacji tej wnioskuje się również, że środki z działania ONW, nie odnoszą skutków w zmianie zarządzania gospodarstwem, czyli utrzymywany jest dotychczasowy model gospodarstwa. Wskazuje się również, że w gospodarstwach FADN na obszarach ONW użytki zielone mają znacznie większe znaczenie w strukturze użytkowania (od 22% do 40%) niż poza tymi obszarami (14%). Można stwierdzić, że kontynuacja użytkowania gruntów przy zachowaniu dotychczasowych praktyk na obszarach ONW, przyczynia się do zachowania obecnych walorów krajobrazowych obszarów wiejskich. Realizacja działania ONW z uwagi na wymóg zobowiązujący beneficjenta, do co najmniej 5 letniego okresu użytkowania działek rolnych, gwarantuje z kolei utrzymanie powierzchni zagospodarowywanej rolniczo, oraz utrzymanie dotychczasowych walorów krajobrazowych obszarów wiejskich w kolejnych latach.

Popieranie systemów zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych przez beneficjentów działania ONW realizuje się od 2009 roku również poprzez wdrożenie Systemu Wzajemnej Zgodności. Beneficjenci są poddawani kontroli odnośnie obowiązku utrzymania całego gospodarstwa rolnego w dobrym stanie, utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, oraz mają obowiązek utrzymania powierzchni trwałych użytków zielonych na odpowiednim niezmiennym poziomie.

Rys. 6.12. 31. Nakładanie się obszarów ONW z obszarami, na których realizowane są Programy rolnośrodowiskowe PROW 2007-2013



Podsumowanie

Na obszarach ONW następuje wzrost zainteresowania działaniami Programu rolnośrodowiskowego, co może wskazywać, na równoczesną tendencję utrzymywania i promowania systemów zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych. Natomiast wprowadzenie powszechności stosowania zasad wzajemnej zgodności (cross-compliance), poprzez minimalne normy wspiera utrzymanie na obszarach ONW systemów produkcji wpisujących się w cele rolnictwa zrównoważonego.

Pytanie badawcze 28: W jakim stopniu dopłaty wyrównawcze ONW przyczyniły się do zachowania terenów wiejskich i poprawy środowiska naturalnego?

Wyniki badań i analizy

Przeprowadzone wśród beneficjentów działania ONW badania ankietowe wykazały, że w gospodarstwach otrzymujących dopłaty wyrównawcze, grunty są całkowicie zagospodarowane, co może wskazywać że działanie (wpisując się w sumę oddziaływań instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej), przyczynia się do zachowania obecnego charakteru terenów wiejskich. Na sukcesywne przywracanie do produkcji wyłączonych z gospodarowania użytków rolnych wskazuje również dodatni trend powierzchniowy obszarów ONW, który jest wyraźnie widoczny w północo-zachodniej części Polski (Rys. 6.12.13).

Jednym z głównych zagrożeń dla środowiska naturalnego i zachowania terenów wiejskich jest ekspansja obszarów zabudowanych. Dopłaty wyrównawcze ONW mają motywować rolników do aktywnego użytkowania gruntów rolnych a tym samym przeciwdziałać wyłączeniu tych obszarów z produkcji. Przeprowadzona analiza przyrostu powierzchni zabudowy na terenach miejskich, w obszarach ONW i poza obszarami ONW wykazała, że na obszarach ONW odsetek przyrostu terenów zabudowanych jest najmniejszy (0,15%), choć nie różni się znacząco od wydzielonych obszarów poza ONW (0,16%). Można wnioskować, że potencjalnie możliwa większa presja urbanizacyjna na obszarach ONW została ograniczona poprzez dopłaty wyrównawcze (wraz z innymi instrumentami WPR). Znacznie wyższy przyrost obszarów zabudowanych następuje w gminach miejskich (2,9%) i miejsko- wiejskich (0,8) (Tabela 6.12.3) niż na obszarach wiejskich.

Tab. 6.12.3. Przyrost powierzchni zabudowanych na obszarach ONW i poza nimi w latach 2006-2009

Wydzielone obszary	Przyrost terenów [%] zabudowanych w stosunku do:	
	powierzchni całkowitej	powierzchni UR
gminy miejskie	1,10	2,89
części miejskie gmin miejsko - wiejskich	0,42	0,83
obszary ONW (ONW > 70%)	0,09	0,15
obszary poza ONW (ONW = 0)	0,11	0,16

Wskaźnikiem pozwalającym wnioskować o zachowaniu walorów (jakości) środowiska naturalnego jest wskaźnik liczebności awifauny. Raport „Ocena zróżnicowania czasowego i przestrzennego wskaźników liczebności awifauny krajobrazu rolniczego w oparciu o zasoby bazowane Państwowego Monitoringu Środowiska (Chylarecki i inni 2010) wskazuje, że maleje różnica w wielkości wskaźnika liczebności 35 pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego na obszarach ONW i poza tymi obszarami. Różnica ta w 2002 przekraczała nawet 40%, ale na przestrzeni dekady stopniowo malała i w latach 2006-2009 kształtowała się na poziomie ok. 6%. Zauważalna jest tendencja do zaniku zróżnicowania pomiędzy tymi dwoma wydzieleniami. Istnienie dużych

powierzchni objętych ONW jest związane ze wzrostem wskaźnika FBI35 w ciągu ostatnich lat i różnicowaniem się walorów ornitologicznych tych terenów w porównaniu do terenów kontrolnych. I odwrotnie – brak ONW wiąże się ze spadkiem wartości FBI35 w tym samym czasie i upodobnieniem się tamtych terenów do średniej ogólnokrajowej. Wskaźnik FBI35 na obszarach położonych poza ONW (przy dowolnym udziale PRŚ) nie wykazywał klarownych tendencji zmian w trakcie ostatnich 10 lat. W okresie wdrażania PROW, tj. w latach 2004-2009, kształtował się on na poziomie generalnie niższym o 6% niż na obszarach kontrolnych (Chylarecki i inni 2010).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że dopłaty wyrównawcze ONW przyczyniają się do zachowania terenów wiejskich, przez stały wzrost powierzchni dopłat oraz ograniczanie powierzchni gruntów odlogowanych. Brak jest różnic w presji urbanizacyjnej na tereny rolne pomiędzy obszarami objętymi wsparciem ONW i poza tymi obszarami, co może wskazywać na porównywalność w atrakcyjności gruntów w obszarach ONW z gruntami poza obszarami ONW. Jednak ocena ilościowa tych oddziaływań jest bardzo trudna i zależy od sumy wsparcia pozostałych instrumentów WPR. Na obszarach ONW wzrasta wskaźnik liczebności awifauny przy równoczesnym braku tendencji do wzrostu tego wskaźnika poza obszarami ONW. Wzrost ten jest najprawdopodobniej spowodowany przywróceniem do użytkowania rolniczego znaczących powierzchni przy jednoczesnym zachowaniu zrównoważonych metod produkcji. Wprowadzenie wymogów Systemu Wzajemnej Zgodności prowadzi do instrumentu kontroli sposobu gospodarowania na obszarach ONW, co poprzez stawiane wymogi zwiększa potencjał tego instrumentu jako działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego.

6.12.3 Wnioski i rekomendacje

- Wysokie wykorzystanie środków działania 211/212 oznacza, że całkowity budżet działania nie wymaga modyfikacji na tym etapie realizacji Programu. Poziom kontraktowania jak i wydatkowania środków w działaniu 211/212 jest zadawalający i pozwala na rozdysponowanie w alokacji przewidzianych środków budżetowych. Zainteresowanie działaniem 211/212 określić należy jako duże, o czym świadczy zbliżona do planowanej liczba beneficjentów (około 750 000) oraz duża powierzchnia objęta wsparciem w ramach tego działania (7 467 tys. ha). Powierzchnia ta stanowi 82% powierzchni gruntów rolnych planowanych do objęcia wsparciem w ramach tego działania (9 128 290 ha). Mniejsze powierzchnie objęte wsparciem od wyznaczonych w delimitacji występują głównie w województwach położonych na południu Polski. Należy wnioskować, że proponowane instrumenty wsparcia nie zachęcają dostatecznie rolników do ciągłości użytkowania rolniczego ziemi na tych terenach. Należy rozważyć w przyszłym okresie programowania podwyższenie wysokości stawki dla obszarów ONW górskiego występujących głównie na południu Polski, gdzie objęte obszary działaniem ONW stanowią około 50% delimitowanej powierzchni wsparcia.
- Przyjęty sposób zarządzania i wdrażania działania 211/212, poprzez biura powiatowe ARiMR jest optymalny, o czym świadczą terminowe realizacje płatności. Działanie 211/212 w obecnych kształcie wdrażane jest sprawnie, kryteria dostępu są dobrze sprecyzowane, podobnie jak warunki udzielania pomocy i nie wymagają zmian. Brak jest podstaw do wskazania poważniejszych utrudnień proceduralnych w realizacji działania. Brak jest również znaczących możliwości i potrzeb w zakresie uproszczeń proceduralnych sprzyjających realizacji działania. Przyjęte rozwiązania proceduralne, organizacyjne i instytucjonalne nie wymagają modyfikacji
- Zasięg terytorialny działania, który obejmuje 56% gruntów rolnych w Polsce i zakładał powszechność wykorzystania środków przez dużą liczbę beneficjentów jest również realizowany. Według danych monitoringowych ARiMR na koniec 2009 roku, roczna liczba beneficjentów działania jest zbliżona do zakładanej 750 000.

- Pomimo zastosowania zasady degresywności w ustalaniu stawki podstawowej zależnej od wielkości zgłaszanych obszarów, występuje znaczna dysproporcja pomiędzy średnią płatnościami ONW na gospodarstwo pomiędzy województwami od ok 1000 zł. do 3000 zł. Zróżnicowanie to wynika to ze struktury agrarnej polskiego rolnictwa.
- Środki kierowane w działaniu 211/212 otrzymują w 80% gospodarstwa, które zadeklarowały powierzchnie do 50 ha, co oznacza że ze wsparcia korzystają głównie gospodarstwa małe i średnie. Liczba gospodarstw korzystających ze wsparcia z deklarowanym arealem do 50 ha stanowi aż 98% beneficjentów działania. W ramach wsparcia ONW środki kierowane są zatem głównie do grupy małych i średnich gospodarstw rolnych.
- Ocena zakresu realizacji podstawowego celu działania ONW, którym jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi jest bardzo trudna do wykonania, ponieważ płatności te są z reguły pobierane łącznie z płatnościami bezpośrednimi i innymi formami wsparcia PROW. Można natomiast wskazać, że obserwowany jest znaczący spadek powierzchni odłogów i ugorów po 2005 roku w Polsce z 6,5% do 2,9% w 2008 roku. Tendencja ta wskazuje, że podstawowy cel działania polegający na motywacji rolników do ciągłości w użytkowaniu gruntów o niższej produktywności lub z innymi utrudnieniami (po 2000 roku wykazywanych w statystyce jako odłogi i ugory) jest w Polsce realizowany. Dla porównania należy podać, że w latach 2000-2005 spadek odsetka odłogów i ugorów wynosił tylko 0,7% (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2009).
- Efektywne wykorzystanie środków ONW jest wynikiem nie tylko jasno określonych kryteriów dostępu (położenie gospodarstw w obszarze ONW), ale również niewielkich wymagań warunkujących pozyskanie środków z działania ONW. Cel trzeci działania ONW, którym jest utrzymanie zrównoważonego gospodarowania uwzględniającego aspekty ochrony środowiska, ze względu na to, że obecnie wymogi w zakresie ochrony środowiska obowiązujące beneficjentów ONW nie różnią się od wymogów dotyczących ogółu rolników, należy uznać że działanie ONW nie oddziałuje silnie na realizację celu.

6.13 Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)

Tabela 6.13.1. Informacje podstawowe o działaniu 214 Program rolnośrodowiskowy

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Społecznych i Środowiskowych/ Wydział Programów Rolnośrodowiskowych i Natura 2000)
Beneficjent	Rolnik
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Kwota przeznaczona na realizację działania 214 w ramach PROW 2007-2013 wg danych ARiMR wynosi 8 296 955 625,00 zł. W ramach tej kwoty realizowane są zobowiązania zaciągnięte w PROW 2004-2006.
Sposób naboru wniosków	Nabór wniosków odbywa się w terminie 15 marzec – 15 maja z możliwością złożenia wniosku maksymalnie do 25 dni po terminie, ale za każdy dzień opóźnienia kwota płatności jest zmniejszana o 1%.
Sposób wyboru operacji do realizacji	Terminowe złożenie prawidłowo wypełnionego pod względem formalnym i merytorycznym wniosku wraz z wymaganymi dla pakietu załącznikami.
Forma udzielanej pomocy	Płatności w formie zryczałtowanej jako rekompensata utraconego dochodu, dodatkowo poniesionych kosztów oraz kosztów transakcyjnych. Pomoc wieloletnia (5 lat) wypłacana corocznie na wniosek rolnika.
Poziom pomocy	W zależności od pakietu, zgodnie z ustalonymi kwotami ryczałtowymi.

6.13.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 214 (MODUŁ B)

6.13.1.1 Założenia programowe działania 214

Cel działania i kontekst realizacji

Celem programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) jest przyczynienie się do realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i zachowania różnorodności biologicznej na tych terenach. Głównym założeniem programu jest promowanie produkcji rolnej opartej na metodach zgodnych z wymogami ochrony środowiska i przyrody.

Celem działania jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, w szczególności:

- 1) przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich;
- 2) promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania;
- 3) odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód;
- 4) ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.

Na podstawie analizy danych liczbowych oraz wywiadów IDI można stwierdzić, że powyższe założenia i cele są realizowane w sposób zadowalający.

Działanie obejmuje 9 pakietów rolnośrodowiskowych:

Pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone

Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne

Pakiet 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone

Pakiet 4 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000

Pakiet 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000

Pakiet 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie

Pakiet 7 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie

Pakiet 8 Ochrona gleb i wód

Pakiet 9 Strefy buforowe

W ramach każdego pakietu wydzielono warianty rolnośrodowiskowe, które zawierają zestawy zadań, wykraczających poza obowiązujące podstawowe wymagania i które nie pokrywają się z innymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

W dokumencie programowym PROW 2007-2013 (wer. marzec 2010 r.) założono, że w trakcie realizacji działania z wsparcia skorzysta ponad 353 tys. gospodarstw, ponadto około 69 tys. gospodarstw będzie otrzymywało płatności w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006. Łączny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym ma wynieść docelowo 2 081 000 ha UR, w tym w ramach „nowych wyzwań” (*Health Check*) 8 000 ha UR w ramach Pakietu 5. Biorąc pod uwagę stan realizacji działania na koniec 2009 r. należy przyjąć, że ustalone wartości docelowe, określane jako wskaźniki produktu i rezultatu, są w zdecydowanej większości możliwe do osiągnięcia.⁸⁸ Jednak podstawowym warunkiem ich realizacji jest przechodzenie rolników kończących zobowiązania w PROW 2004-2006 na wdrażanie wybranych pakietów działania w PROW 2007-2013.

Zasady przyznawania wsparcia

Beneficjent może ubiegać się o płatność rolnośrodowiskową w ramach tego działania, jeżeli:

1. jest rolnikiem, posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego położonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o powierzchni użytków rolnych nie mniejszej niż 1 ha;
2. zobowiąże się do realizacji Programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej;
3. zobowiąże się do przestrzegania podstawowych wymagań na obszarze całego gospodarstwa rolnego;

⁸⁸ Szczegółowy opis możliwości realizacji poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w załączniku do raportu nr 8.1.

4. zobowiąże się do przestrzegania wymagań wynikających z poszczególnych pakietów rolnośrodowiskowych.

Analizując powyższe kryteria należy uznać, że sposób zdefiniowania grupy docelowej beneficjentów jest prawidłowy oraz umożliwiający realizację założonych celów.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)" zostały określone w rozporządzeniu MRiRW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. 09.33.262) zmienionym przez rozporządzenie z dnia 28 września 2009 r. (Dz.U.09.161.1286), rozporządzenie z dnia 11 marca 2010 r. (Dz.U.10.39.218), oraz rozporządzenie z dnia 6 maja 2010 r. (Dz.U.10.76.500).

Założenia finansowe działania

Wsparcie wypłacane beneficjentom w ramach PRŚ wynika z realizacji przez nich zadań wykraczających poza normy obowiązkowe, które muszą być przestrzegane w trakcie prowadzenia działalności rolniczej, szczególnie w odniesieniu do ochrony środowiska. Płatności PRŚ nie mogą się również pokrywać z innymi instrumentami WPR.

Płatność rolnośrodowiskowa wypłacana jest w formie zryczałtowanej i stanowi rekompensatę utraconego dochodu, dodatkowych poniesionych kosztów oraz ponoszonych kosztów transakcyjnych. Płatności rolnośrodowiskowe są przyznawane rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie zobowiązania rolnośrodowiskowe. Podstawowe wymagania nie są objęte płatnością rolnośrodowiskową.

Płatność rolnośrodowiskowa jest udzielana do gruntów rolnych użytkowanych jako grunty orne, łąki, pastwiska oraz sady (tylko w przypadku realizacji pakietu Rolnictwo ekologiczne i pakietu Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie).

Zasady przyznawania środków w ramach działania 214 są określone w sposób optymalny. Jednak założenia finansowe dla pakietu 9 Strefy buforowe cieszącego się najmniejszym zainteresowaniem beneficjentów (0,09%) powinny być ponownie skalkulowane i zrewidowane. Pomimo tego, że obecna kalkulacja uwzględnia wszystkie utracone dochody, to należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęt finansowych i promocji dla tego pakietu. Zdając sobie sprawę z tego, że jest to pakiet o charakterze niszowym, należy jednak zauważyć, że zainteresowanie nim jest zbyt niskie. Jest to szczególnie ważne biorąc pod uwagę, że prawdopodobnie od 2012 r. utrzymanie stref buforowych będzie zawierać się w minimalnych normach i w efekcie nie będzie płatne. Dlatego ważne jest w chwili obecnej propagowanie rozwoju stref buforowych, które w kolejnych latach będą mogły posłużyć jako przykładowe rozwiązania dla pozostałych rolników zobligowanych do ich wprowadzenia na zasadzie minimalnych norm.

6.13.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 214

Celem przedstawionej analizy jest wieloaspektowe określenie stopnia i kierunku realizacji działania 214 w ramach PROW 2007-2013 i dotyczy lat 2008-2009. Niemniej jednak dla pełnego zobrazowania zachodzących procesów konieczne jest odwoływanie się do poprzedniego okresu programowania 2004-2006, gdyż od 2008 r. także te zobowiązania, które realizowane będą na terenie kraju do końca lutego 2012 r. finansowane są z budżetu PROW 2007-2013.

Wartość alokacji na działania

W oparciu o dane ARiMR na dzień 31.12.2009r. kwota alokowana na realizację działania 214 w ramach kraju wynosiła 8 296 955 625,00 zł, co stanowi 12,3% ogółu środków przewidzianych na realizację PROW 2007-2013 i 41,3% środków przewidzianych dla Osi II (Tabela 6.13.2).

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działania

Według danych przedstawiających poziom zakontraktowania na koniec roku 2009 wydane pozytywne decyzje warunkowały wydatkowanie ok. 25% alokowanych środków, a w rzeczywistości wypłacone zostało niespełna 19% tej kwoty, co w głównej mierze wynika z przesunięcia terminu płatności w stosunku do terminu wydania decyzji. Udział liczby wydanych decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków wynosił 83%, a kwota zawarta w wydanych decyzjach stanowiła 81% kwoty ze złożonych wniosków. Na koniec 2009 roku wypłacono 75% środków finansowych w stosunku do kwot przewidzianej w wydanych decyzjach, co wynika głównie z przesunięcia terminu płatności w stosunku do terminu wydania decyzji (termin wypłaty środków – do 1 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności).

Tabela 6.13.2 Wnioski złożone, wydane decyzję oraz zrealizowane płatności dla działania 214 z budżetu PROW 2007-2013*

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski**	8 296 955 625,00	254 348	2 542 935 295,10	2 034 348 236,08	30,65%
Wydane decyzje***		211 078	2 063 014 294,93	1 650 411 435,94	24,86%
Zrealizowane płatności		212 345	1 542 723 981,61	1 234 179 254,78	18,59%

*Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARiMR – sprawozdanie miesięczne

** dotyczy wniosków nowo złożonych oraz wynikających z kontynuacji zobowiązań z PROW 2004-2006 i 2007-2013.

Liczba nowo złożonych wniosków (zadeklarowanych nowych zobowiązań a więc faktycznych beneficjentów działania) wynosiła w 2008 r. 21 717 szt., a w 2009 r. 16 869.

Beneficjenci podejmują zobowiązanie na 5 lat i są zobligowani do corocznego składania wniosku o płatność.

*** dotyczy decyzji do nowo złożonych wniosków oraz wynikających z kontynuacji zobowiązań z PROW 2004-2006 i 2007-2013

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

W latach 2007-2009 złożono w sumie 254 348 wniosków o płatność, z czego w latach 2008-2009 złożono 191 116 wniosków. Na powyższą liczbę wniosków składają się zarówno nowe zobowiązania, jak i te wynikające z kontynuacji zobowiązań podjętych w ramach PROW 2004-2006 i 2007-2013. Liczba nowo złożonych wniosków (zadeklarowanych nowych zobowiązań a więc faktycznych beneficjentów działania) dla lat 2008-2009 wynosiła 38 586. Dynamika składania nowych wniosków wyraźnie różniła się w latach i w roku 2008 złożono 21 717 szt., a w 2009 roku 16 869 szt., co stanowiło 78% wniosków z roku poprzedniego. Spadek liczby wniosków złożonych w 2009 r. został zniwelowany przez liczbę wniosków złożonych w 2010 r., która wynosiła około 26 tys. Chwilowe załamanie w 2009 r. spowodowane było między innymi późniejszą realizacją niektórych pakietów (pakiet 4, 5 i 6.3 – wdrażanie zapoczątkowane w 2009 r.) wynikającą z konieczności przygotowania w roku poprzedzającym wnioskowanie (2008 r.) odpowiednich ekspertyz przyrodniczych dla pakietów 4 i 5.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Liczba składanych wniosków ogółem (nowych oraz wynikających z kontynuacji zobowiązań PROW 2004-2006 i 2007-2013) dla lat 2007-2009 była zróżnicowana regionalnie (Rys. 6.13.1); najczęściej wniosków złożono w województwach:

- lubelskim – 36 834,

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

- wielkopolskim – 25 821,
- mazowieckim – 24 572,
- świętokrzyskim – 20 991.

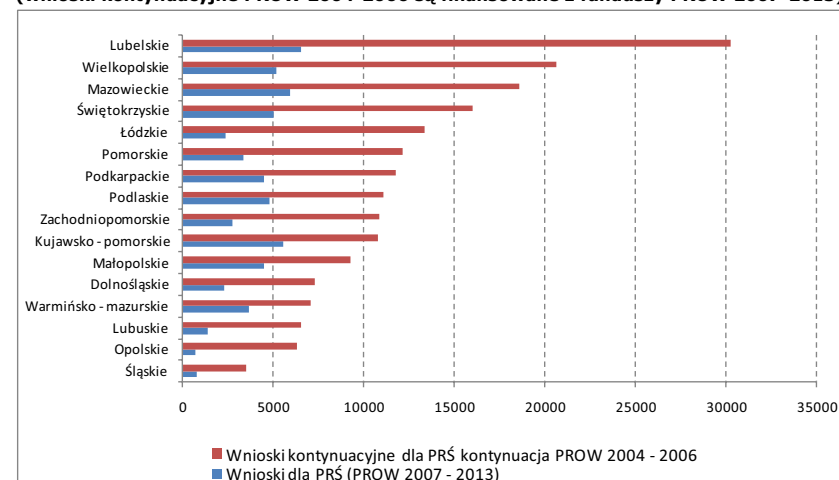
Najmniej wniosków w tym okresie, bo tylko 4 273, złożono w województwie śląskim. We wszystkich województwach dla lat 2007-2009 zdecydowanie przeważała liczba wniosków wynikających z realizacji zobowiązań podjętych w ramach PROW 2004-2006 i wynosiła ona od 78% w województwie warmińsko – mazurskim do 94% w województwie opolskim.

Natomiast najwięcej nowych wniosków (zadeklarowanych nowych zobowiązań a więc faktycznych beneficjentów działania) dla lat 2008-2009 złożono w województwach:

- lubelskim – 4 316,
- mazowieckim – 4 064,
- kujawsko-pomorskim – 3 573,
- świętokrzyskim – 3 243
- wielkopolskim – 3 219,
- podlaskim – 3 158.

Najmniej nowych zobowiązań zadeklarowano w województwach opolskim – 447 i śląskim – 502.

Rys. 6.13.1 Liczba wniosków (wg miejsca złożenia) dla PRŚ złożonych w latach 2007-2009 obejmujących zobowiązania PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 wg województw (wnioski kontynuacyjne PROW 2004-2006 są finansowane z funduszy PROW 2007-2013)



Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009r.

W latach 2007-2009 beneficjenci zarówno rozpoczynający nowe zobowiązanie w ramach PROW 2007-2013, jak i kontynuujący zobowiązania z PROW 2004-2006 i 2007-2013, na podstawie dotychczas złożonych wniosków aplikowali o niespełna 2 543 mln złotych z budżetu PROW 2007-2013. W ramach rozpoczynanych w PROW 2007-2013 zobowiązań (nowe wnioski) w latach 2008-

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

2009 potencjalni beneficjenci na podstawie dotychczas złożonych wniosków aplikowali o ponad 350 mln zł. Wielkość środków, o które beneficjenci aplikowali w nowych wnioskach różniła się w latach i w roku w 2009 złożono wnioski na kwotę mniejszą o 9% w stosunku do roku poprzedniego. Spadek wnioskowanej kwoty był jednak znacznie mniejszy w stosunku do zmniejszenia liczny składanych wniosków (22%), co daje podstawę do stwierdzenia, że pojedynczy beneficjenci aplikowali o większe kwoty. Środki finansowe, o które aplikowali beneficjenci zarówno kontynuujący jak i rozpoczynający zobowiązania były zróżnicowane regionalnie (Rys. 6.13.2); o największe środki ogółem na podstawie dotychczas złożonych wniosków ubiegano się w województwach:

- zachodniopomorskim – 376 mln zł,
- wielkopolskim – 296 mln zł,
- lubelskimi – 242 mln zł.

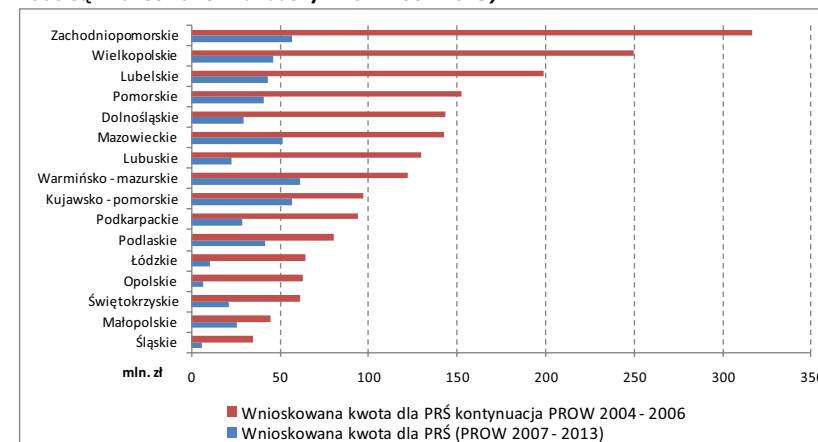
Wnioski na najmniejszą kwotę (41 mln zł) złożono w województwie śląskim. Z danych ARiMR wynika, że we wszystkich województwach zdecydowanie przeważała w ramach składanych wniosków kwota wynikająca z kontynuacji zobowiązań zaciągniętych w PROW 2004-2007 i wynosiła ona od 77% w województwie kujawsko - pomorskim do 94% w województwie opolskim (Rys. 6.13.3).

Natomiast o największe kwoty w ramach rozpoczynanych w PROW 2007-2013 zobowiązań (nowe wnioski) w latach 2008-2009 aplikowali beneficjenci w województwach

- warmińsko-mazurskim – 40 mln zł,
- kujawsko-pomorskim – 36 mln zł,
- zachodniopomorskim – 35 mln zł,
- mazowieckim – 34 mln zł.

Wnioski na najmniejszą kwotę w ramach nowych zobowiązań (PROW 2007-2013) w latach 2008-2009 (4 mln zł) złożono w województwie śląskim.

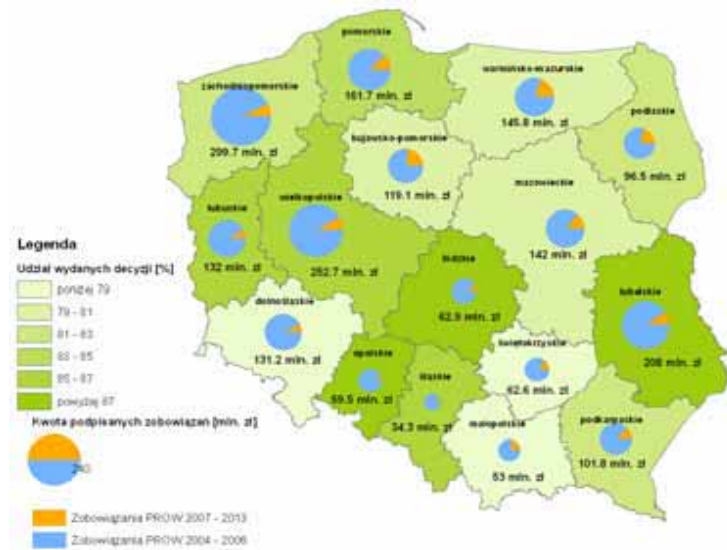
Rys. 6.13.2 Wnioskowana kwota płatności na podstawie dotychczas złożonych wniosków (wg miejsca złożenia) dla PRŚ w latach 2007-2009 obejmująca zobowiązania PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 wg województw (wnioski kontynuacyjne PROW 2004-2006 są finansowane z funduszy PROW 2007 2013)



Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009r.

Zróżnicowanie pomiędzy województwami w ilości składanych wniosków zarówno nowych jak i kontynuacyjnych oraz wnioskowanej kwocie jest w dużej mierze konsekwencją struktury organizacyjnej polskiego rolnictwa. Najwięcej wniosków składano w województwach o rozdrobnionym rolnictwie (lubelskie, świętokrzyskie), natomiast o największe kwoty wnioskowali rolnicy z województw gdzie przeważa rolnictwo towarowe (wielkopolskie, zachodniopomorski). Wskazuje to na regionalne zróżnicowanie w skali aplikowania o wsparcie w ramach programów rolnośrodowiskowych na poziomie pojedynczego beneficjenta.

Rys. 6.13.3 Wartość i udział wydanych decyzji dla PRŚ w PROW 2007 – 2013 z podziałem na zobowiązania PROW 2007-2013 i PROW 2004-2006 – stan na 31.12.2009 r.



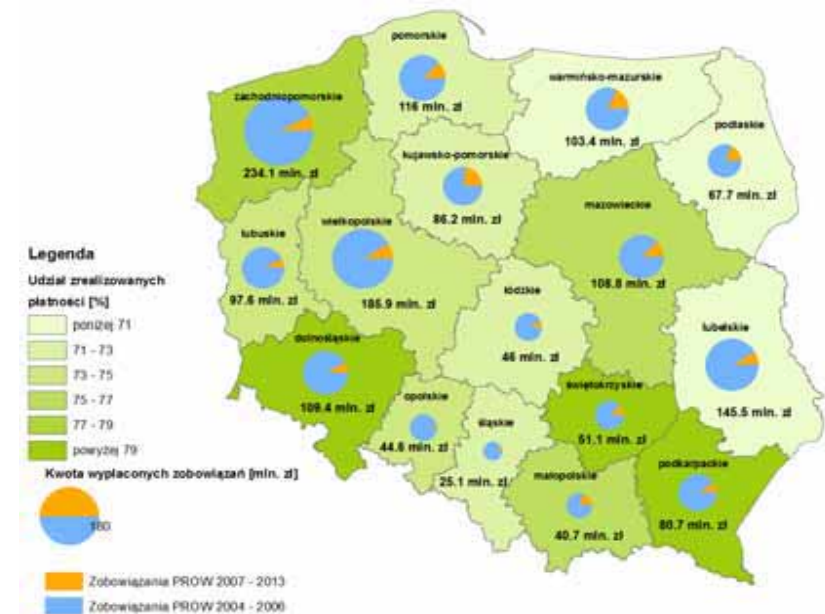
Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009r.

W skali kraju na dzień 31.12.2009 wydano 83% pozytywnych decyzji w stosunku do złożonych wniosków, do końca kwietnia 2010 udział ten zwiększył się do 84,4%. Przedstawione dane uwzględniają jednak decyzję wydane za rok 2009 jak i nowe wnioski z 2010 roku bez wydanych decyzji. Dlatego należy zaznaczyć, że po wykluczeniu wniosków złożonych na rok 2010 udział wydanych decyzji pozytywnych na koniec 2009 r. wynosił 96,9%.

Udział wydanych decyzji pozytywnych, uwzględniający wnioski za 2010 rok, w stosunku do złożonych wniosków jest zróżnicowany regionalnie i zawiera się w zakresie od 78% w woj. świętokrzyskim do 90% w woj. opolskim. Do województw, w których wydano najmniej decyzji pozytywnych w stosunku do złożonych wniosków należą: dolnośląskie, świętokrzyskie i małopolskie. Natomiast w województwach: lubelskim, łódzkim i opolskim udział wydanych decyzji pozytywnych w stosunku do złożonych wniosków był największy i przekraczał 87% (Rys. 6.13.3).

Również kwota wydatkowanych na dzień 31.12.2009r. środków w stosunku do wydanych decyzji jest w niewielkim zakresie zróżnicowana regionalnie i wynosi od 70% w woj. lubelskim do 83% w woj. dolnośląskim. Najwięcej wypłat w stosunku do wydanych decyzji zostało zrealizowane ponadto w województwach świętokrzyskim i podkarpackim, a najmniej w warmińsko-mazurskim i podlaskim (Rys. 6.13.4).

Rys. 6.13.4 Wartość i udział zrealizowanych płatności w stosunku do wydanych decyzji w PROW 2007 – 2013 z podziałem na zobowiązania nowego PROW i PROW 2004-2006



Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009r.

6.13.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 214

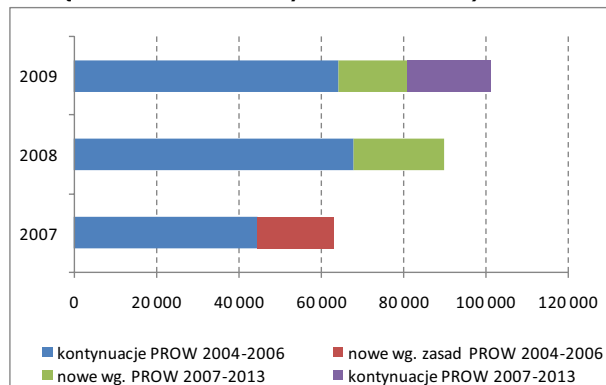
Zgodnie z danymi ARiMR przedstawionymi na rysunku poniżej (Rys. 6.13.5) dynamika liczby składanych wniosków w ujęciu całociowym wykazuje wyraźną tendencję wzrostową. W roku 2009 beneficjenci zarówno rozpoczynający nowe zobowiązanie w ramach PROW 2007-2013, jak i kontynuujący zobowiązania z PROW 2004-2006 złożyli ponad 100 tys. wniosków w stosunku do niespełna 90 tys. wniosków w 2008 roku. Większość składanych wniosków (63-76%) dotyczyła kontynuacji zobowiązań z PROW 2004-2006, w stosunku do którego przeprowadzono już 6 naborów wniosków, a dla PROW 2007-2013 wykonano dotychczas 2 nabory.

Jednak dynamika zmian liczby wszystkich wydanych decyzji nie daje jednoznacznych podstaw do wnioskowania o zachodzących tendencjach. Liczba wydanych decyzji w 2009 r. wynosiła 63 tys. i była o około 23 tys. mniejsza w stosunku do roku 2008 (Rys. 6.13.6). Ta niekorzystna zmiana spowodowana była głównie zmniejszeniem liczby wydanych decyzji dla nowych zobowiązań realizowanych wg zasad PROW 2007-2013 z 20,5 tys. (21,7 tys. złożonych wniosków) w 2008 roku do 1,2 tys. (16,9 tys. złożonych wniosków) w 2009 roku. W związku z tym należy oczekiwać, że większość decyzji dotyczących deklarowanych, nowych zobowiązań za 2009 rok została wydana do 1 marca 2010 roku, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach

działania "Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 33, poz. 262 z póź. zm.).

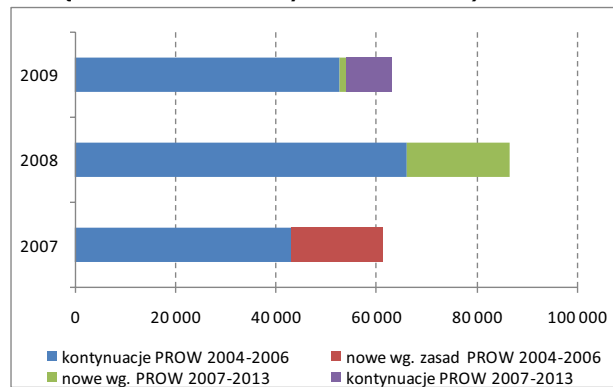
Rozbieżność pomiędzy liczą złożonych wniosków a liczbą wydanych decyzji na dzień 31.12.2009r. może wynikać także z konieczności długotrwałej i wnikliwej oceny wniosków z pakietu 3, 4, 5 i wariantów 2.3 i 2.4, co jest uwarunkowane potrzebą weryfikacji deklarowanej poprzedniej formy użytkowania gruntu jako TUZ. Dodatkowo przy ocenie wniosków w pakiecie 2 Rolnictwo ekologiczne wydanie decyzji jest uzależnione od potwierdzenia tej formy gospodarowania przez jednostkę certyfikującą.

Rys. 6.13.5 Liczba złożonych wniosków dla PRŚ w latach 2007-2009 obejmujących zobowiązania PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 (wnioski kontynuacyjne PROW 2004-2006 są finansowane z funduszy PROW 2007-2013)



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

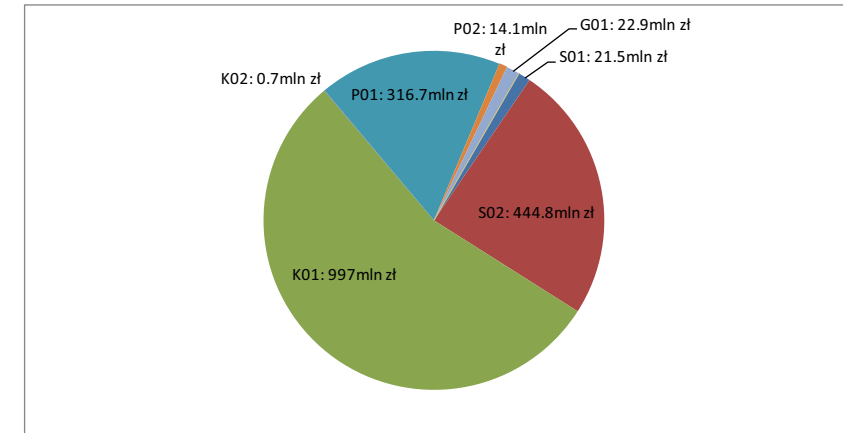
Rys. 6.13.6 Liczba wydanych decyzji dla PRŚ w latach 2007-2009 obejmujących zobowiązania PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 (decyzje kontynuacyjne PROW 2004-2006 są finansowane z funduszy PROW 2007-2013)



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Rys.6.13.7 Podział środków wg wydanych decyzji dla PRŚ wg pakietów dla zobowiązań PROW 2004–2006.

Opis: S01 Rolnictwo zrównoważone, S02 Rolnictwo ekologiczne, K01 Ochrona gleb i wód, K02 Strefy buforowe, P01 Utrzymanie łąk ekstensywnych, P02 Utrzymanie pastwisk ekstensywnych, G01 Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich



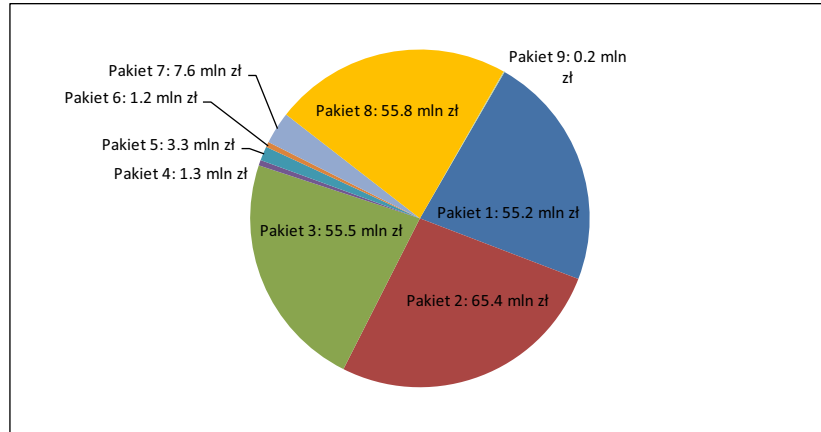
Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

W PROW 2007-2013 w stosunku do PROW 2004-2006 zaszły duże zmiany w zakresie zainteresowania beneficjentów realizacją wybranych pakietów (Rys. 6.13.7, Rys. 6.13.8). W poprzednim okresie programowania zdecydowanie największy udział w wydatkowaniu środków w ramach tego działania miał pakiet K01 Ochrona gleb i wód (55%), w dalszej kolejności S02 Rolnictwo ekologiczne (24%) i P01 Utrzymanie łąk ekstensywnych (17%); udział pozostałych pakietów wynosił łącznie 4%.

W PROW 2007-2013 udział pakietu 8 Ochrona gleb i wód zmniejszył się do 23%, głównie na rzecz pakietu 1 Rolnictwo zrównoważone, którego udział wzrósł do 22%. Zainteresowanie pakietem 2 Rolnictwo ekologiczne wzrosło w analizowanym okresie w stosunku do PROW 2004-06 o około 3%. Wzrosło również zainteresowanie pakietem 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone i jego udział wynosił 23%. Najmniejszym zainteresowaniem w obecnym i poprzednim okresie programowania (poniżej 1%) charakteryzuje się pakiet 9 Strefy buforowe.

Rys. 6.13.8 Podział środków wg wydanych decyzji dla PRŚ wg pakietów dla zobowiązań PROW 2007 – 2013

Opis: Pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone, Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, Pakiet 3 Ekstensywne trwale użytki zielone, Pakiet 4 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, Pakiet 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, Pakiet 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, Pakiet 7 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, Pakiet 8 Ochrona gleb i wód, Pakiet 9 Strefy buforowe.



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Na podstawie dotychczasowego poziomu kontraktowania i wydatkowania można zakładać, że przewidziana na realizację działania kwota zostanie wydatkowana w całości. Współczynnik skutecznego ubiegania się przez beneficjentów o środki na realizację tego działania kształtuje się na poziomie 4:1, co należy ocenić pozytywnie.

Uwzględnionymi w analizie czynnikami różnicującymi beneficjentów realizujących działanie 214 była struktura wieku i płci. Charakterystyka została wykonana w oparciu o dane z roku 2009, uwzględniające nowych beneficjentów oraz kontynuujących podjęte zobowiązania zarówno z PROW 2004-2006 jak i PROW 2007-2013 (Rys. 6.13.9).

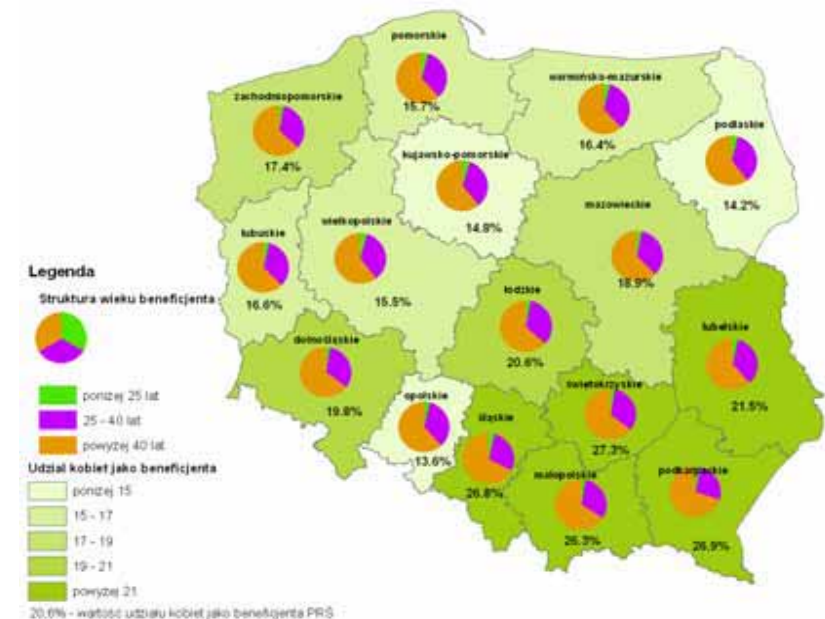
W skali kraju ze względu na strukturę wieku najmniejszy udział (3%) w realizacji działania mieli beneficjenci w wieku do 25 lat, największy natomiast (63%) beneficjenci w wieku powyżej 40 lat. Dodatkowo sytuacja była nieznacznie zróżnicowana regionalnie i największym udziałem beneficjentów w wieku przekraczającym 40 lat charakteryzowały się województwa podkarpackie (70%) i śląskie (68%), a najmniejszym (ok. 61%) podlaskie, wielkopolskie i warmińsko-mazurskie.

Beneficjenci w wieku 25-40 lat byli najbardziej aktywni (35-36%) we wdrażaniu działania 214 w województwach: podlaskim, kujawsko – pomorskim, lubelskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że w województwach, w których perspektywy rozwoju dochodowej działalności rolniczej są ograniczone (podkarpackie, śląskie) większe zainteresowanie realizacją działania wykazują starsi beneficjenci. Natomiast największym udziałem beneficjentów w wieku do 40 lat charakteryzują się województwa (kujawsko-pomorskie, podlaskie), w których działalność rolnicza stwarza perspektywę zapewnienia dochodów. Można więc stwierdzić, że w przyszłości czynnikiem, który coraz bardziej będzie

decydował o zróżnicowaniu regionalnym w realizowaniu działania może być struktura wiekowa beneficjentów i poziom wykształcenia.

Analiza struktury płci beneficjentów realizujących działanie w 2009 roku wykazała, że w skali kraju zdecydowanie przeważają mężczyźni, których udział wynosi ponad 80%. Sytuacja jest jednak zróżnicowana regionalnie i w województwach: świętokrzyskim, małopolskim i podkarpackim udział kobiet w grupie beneficjentów jest największy (26-27%). Również w innych województwach położonych w południowo-wschodniej Polsce udział ten jest większy niż w pozostałej części kraju (Rys. 6.13.9).

Rys. 6.13.9 Struktura wieku i płci beneficjentów działania 214 w 2009 w podziale na województwa



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Wynika to z tego, że gospodarstwa rolnicze w południowo-wschodniej Polsce są ściśle powiązane z gospodarstwem domowym, które w dużej mierze jest prowadzone przez kobiety. Ścisłe powiązanie gospodarstwa rolniczego i domowego jest szczególnie częste w regionach o rozdrobnionym rolnictwie i w dużej mierze wynika z tego, że prowadzona tam produkcja rolnicza nie ma charakteru towarowego, a raczej samozaopatrzeniowy. W wielu przypadkach kobiety zajmują się zarówno prowadzeniem gospodarstwa domowego jak i rolniczego, a mężczyźni pracują zarobkowo poza rolnictwem. Odmienne sytuacja przedstawia się w województwach (opolskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie), gdzie produkcja rolnicza jest bardziej zbliżona w swym charakterze do działalności gospodarczej i tutaj udział kobiet w grupie beneficjentów jest mniejszy (14-15%).

Zarówno analiza struktury wieku jak i płci wykazała, że sposób zdefiniowania beneficjentów jest prawidłowy. Zróżnicowanie regionalne w realizacji działania 214 w zależności od wieku i płci jest w dużej mierze wynikiem zróżnicowania polskiego rolnictwa w zakresie modelu gospodarowania i potencjalnych możliwości rozwojowych. W województwach o intensywnym rolnictwie większe

zainteresowanie pozyskiwaniem środków w ramach działania 214 wykazywali młodszy beneficjenci, w większości mężczyźni. W województwach o ekstensywnym rolnictwie, stwarzającym mniejsze szanse rozwoju, zainteresowanie młodych osób było mniejsze, a udział kobiet w grupie beneficjentów był stosunkowo wyższy.

6.13.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 214

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Obecny system zarządzania i wdrażania pozwala na sprawne i skuteczne realizowanie działania. Podział obowiązków pomiędzy Instytucję Zarządzającą (MRiRW) oraz podmiot wdrażający (ARiMR) jest odpowiedni i pozwala na sprawną realizację działania. Również struktura wewnętrzna MRiRW i ARiMR jest właściwa. Powyższe rozwiązania oraz istniejące procedury eliminują powstawanie luk kompetencyjnych. Pomimo to system jest ciągle ulepszany w celu wyeliminowania nawet najdrobniejszych niedociągnięć. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń należy stwierdzić, że sprawność instytucji nie stwarza barier we wdrażaniu działania. Dużym usprawnieniem organizacyjnym byłoby jednak ograniczenie liczby realizowanych w ramach działania 214 pakietów i wariantów.

Na poziomie Instytucji Zarządzającej istnieją nieznaczne niedobory w zakresie liczby zaangażowanych w działanie osób (5), które muszą realizować całościowo zagadnienia środowiskowe związane z działalnością rolniczą. Braki kadrowe nie powodują jednak opóźnień ani utrudnień w realizacji Programu. Pracownicy MRiRW podlegają ciągłemu procesowi szkolenia, bez organizacji specjalnie dedykowanych szkoleń.

Również na poziomie ARiMR istnieją nieznaczne niedobory w zakresie liczby zaangażowanych w działanie osób, szczególnie w Centrali, gdzie programami rolnośrodowiskowymi zajmuje się 9 osób. Braki kadrowe nie powodują jednak opóźnień ani utrudnień w realizacji Programu. System funkcjonowania ARiMR oraz wewnętrzne procedury obligują pracowników do ciągłego procesu szkolenia. W związku z tym są organizowane szkolenia dla pracowników biur wszystkich szczebli, a w ostatnim okresie intensywniej rozwijana jest metoda szkolenia na odległość e-learning.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

Warunki dostępu do działania 214 są dobre. W ramach powyższego działania jedynym kryterium naboru jest terminowe złożenie wniosku, spełnienie wymogów kwalifikowalności oraz wymogów formalnych. Wnioski są oceniane i rozpatrywane sprawnie, zgodnie z harmonogramem i przyjętymi procedurami oraz regulacjami prawnymi.

Założenia budżetowe są spójne z założonymi celami i pozwalają na ich realizację. Procedury w zakresie realizacji płatności są sprawne i nie wymagają znaczących zmian.

Główne przyczyny odrzucania wniosków to: złożenie po terminie, nie spełnianie kryterium kwalifikowalności.

Pewne opóźnienia występują w ocenie wniosków z pakietu 3, 4, 5 i wariantów 2.3 i 2.4, co jest uwarunkowane koniecznością weryfikacji deklarowanej poprzedniej formy użytkowania gruntu jako TUZ. Dodatkowo przy ocenie wniosków w pakiecie 2. Rolnictwo ekologiczne wydanie decyzji jest uzależnione od potwierdzenia tej formy gospodarowania przez jednostkę certyfikującą.

Pewne utrudnienia może powodować konieczność uzyskania przez potencjalnych beneficjentów szeregu dokumentów i zaświadczeń w innych instytucjach. W początkowym okresie PROW 2007-2013 problem stanowiła również niewystarczająca liczba specjalistów pomagających przygotowanie dokumentów uzupełniających do wniosku np. ekspertyz środowiskowych.

Rekomendowane zmiany w procedurach

Zmiany w warunkach dostępu powinny zmierzać w kierunku maksymalnego uproszczenia, ale nie ma w tym zakresie zbyt dużych możliwości. Jest to spowodowane głównie koniecznością utrzymania niezbędnych warunków zapewniających realizację przez potencjalnych beneficjentów przyjętych celów działania.

6.13.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 214 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 29: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub popierania systemów zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych?

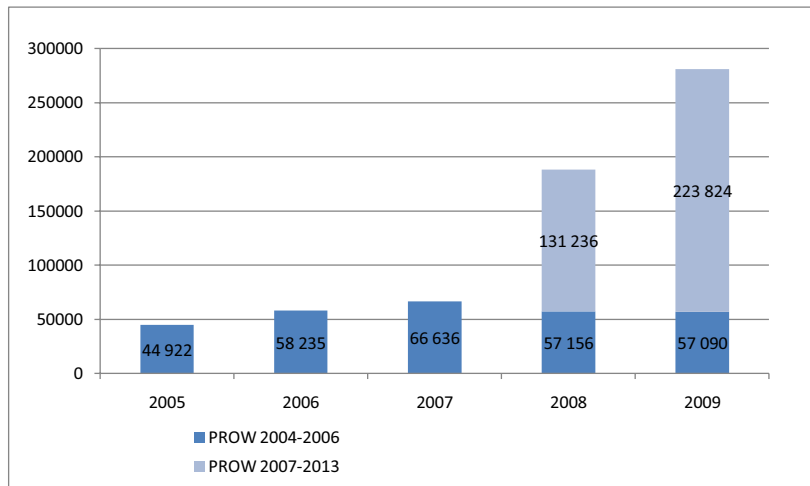
Wyniki badań i analizy

Zrównoważone użytkowanie gruntów ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia jakości środowiska przyrodniczego, utrzymania żyzności gleb i jakości żywności. Stanowi również jeden z elementów zrównoważonego systemu gospodarowania, który obejmuje ponadto realizację celów produkcyjnych, ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych. Analizując kryteria dostępu i wymogi związane z realizacją poszczególnych pakietów i wariantów programu rolnośrodowiskowego w ramach PROW 2007-2013 należy uznać, że większość z nich sprzyja zrównoważonemu systemowi użytkowania gruntów. Wynika to głównie z racjonalnie prowadzonej gospodarki nawozowej, która uwzględnia bilans składników pokarmowych, odczyn gleby oraz rodzaj i dawkę stosowanych nawozów. Zrównoważony system użytkowania gruntów warunkuje również prawidłowy dobór i następstwo roślin na gruntach ornych oraz odpowiednie użytkowanie trwałych użytków zielonych. Realizacja zrównoważonego użytkowania poza bezpośrednią dbałością o glebę jako warsztat pracy rolnika przejawia się również w ochronie szczególnie cennych siedlisk flory i fauny oraz zachowaniu unikatowych zasobów genetycznych. Można więc uznać, że wdrażanie wszystkich pakietów działania 214 w ramach PROW 2007-2013 spowodowało według wydanych decyzji na dzień 31.12.2009 r. realizację zasad zrównoważonego użytkowania gruntów w 21 766 gospodarstwach rolnych na łącznym obszarze 555 082 ha. Obszar fizyczny⁸⁹ objęty wsparciem w ramach programu rolnośrodowiskowego wynosił w omawianym terminie 472 262,5 ha, co stanowi 43% powierzchni (1 093 827,34 ha) objętej wsparciem w ramach PROW 2004-2006. Warto zaznaczyć, że ocena według wydanych decyzji na koniec 2009 roku nie daje pełnego obrazu, co do poziomu realizacji działania w tym czasie (tzn. rzeczywistego uczestnictwa rolników w programie na dzień 31.12.2009 r.), gdyż wiele decyzji nie zostało jeszcze wydanych. Wynika to z faktu, iż rolnik realizuje zobowiązanie rolnośrodowiskowe od dnia 1 marca roku, w którym składa wniosek (od 2010 r. od 15 marca) pomimo tego, iż decyzje potwierdzające jego udział w programie wydawane są od 1 października do 1 marca roku następnego (od 2010 r. od 1 grudnia do 1 marca). W związku z powyższym, biorąc pod uwagę ilość złożonych wniosków - liczba beneficjentów programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 w 2009 roku wyniosła 36 899, a zgłoszona powierzchnia fizyczna - 608 146 ha, co daje ponad 50% udział w stosunku do PROW 2004-2006.

⁸⁹ Różnica pomiędzy łącznym obszarem wsparcia (555 082 ha) jaki obejmuje działanie 214, a obszarem fizycznym (472 262,5 ha) wynika z tego, że wybrane pakiety mogą być realizowane na tej samej powierzchni.

Pakiem, którego wymogi w zdecydowany sposób obligują do realizacji zrównoważonego użytkowania gruntów jest pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone. W PROW 2007-2013 na dzień 31.12.2009r. realizowało go 4 071 gospodarstw, co daje niemal 2-krotny wzrost w stosunku do (2 194) PROW 2004-2006. Biorąc pod uwagę, że na koniec 2009 roku złożone były 6 964 wnioski, w stosunku do których w większości zostaną wydane pozytywne decyzje, to poziom realizacji tego zadania w roku 2010 będzie jeszcze większy. Tak duży wzrost w stosunku do poprzedniego okresu programowania wynika przede wszystkim ze zmiany w poziomie wsparcia wynikającego z realizacji tego pakietu. Gospodarstwa realizujące pakiet 1 stanowiły 18,7% ogólnej liczby beneficjentów programów rolnośrodowiskowych. Również powierzchnia (Rys. 6.13.10) objęta realizacją tego pakietu w roku 2009 w PROW 2007-2013 była niemal 4-krotnie większa w stosunku do powierzchni, na której ten pakiet był realizowany w PROW 2004-2006.

Rys. 6.13.10 Tendencja zmian powierzchni (ha UR) objętej realizacją pakietu 1 Rolnictwo zrównoważone



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r.

Zmniejszenie powierzchni objętej pakietem Rolnictwo zrównoważone w ramach PROW 2004-2006 z 66 636 ha w 2007 r. do 57 156 ha w 2008 r. może wynikać z przejścia części beneficjentów na realizację pakietu zgodnie z zasadami PROW 2007-2013. Zmiana ta może być również powodowana rezygnacją przez beneficjentów z realizacji pakietu 1 na rzecz innych pakietów lub całkowitego zaprzestania wdrażania programu. Przedstawione dane w jednoznaczny sposób świadczą o wzroście zainteresowania realizacją tego pakietu, a przez to zwiększeniu powierzchni gruntów użytkowanych w sposób zrównoważony.

Analiza udziału powierzchni pakietu Rolnictwo zrównoważone w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi (JPO) w 2009 r. wskazuje na znaczne zróżnicowanie regionalne (Rys. 6.13.11). Największym udziałem charakteryzuje się województwo kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie. Należy uznać to za szczególnie korzystne ze względu na to, że w tej części Polski przeważa intensywne rolnictwo towarowe, w przypadku którego bardzo ważne jest wdrażanie zasad zrównoważonego użytkowania gruntów. Najmniejszym udziałem realizacji tego pakietu w stosunku do powierzchni dopłat bezpośrednich charakteryzuje się województwo śląskie, w którym z kolei przeważa ekstensywny typ produkcji rolniczej generujący mniejsze zagrożenia środowiskowe.

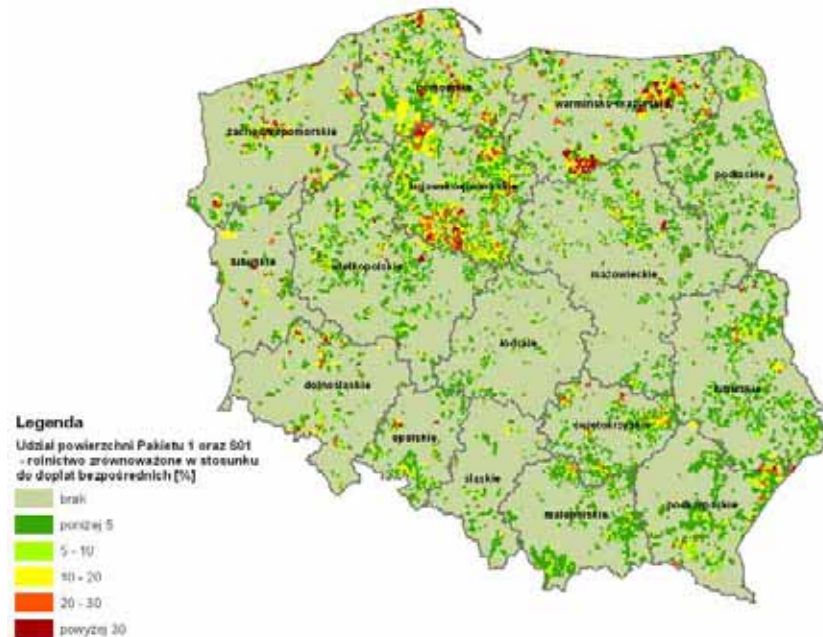
Rys. 6.13.11 Udział powierzchni pakietu 1 Rolnictwo zrównoważone (PROW 2007-2013) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

Do podobnych wniosków skłania również analiza przestrzennego rozmieszczenia powierzchni pakietu 1 Rolnictwo zrównoważone (PROW 2007-2013) i SO1 Rolnictwo zrównoważone (PROW 2004-2006). Na podstawie tego można stwierdzić, że zainteresowanie realizacją zrównoważonego systemu użytkowania gruntów ulega przestrzennemu ugruntowaniu i ustabilizowaniu. Biorąc również pod uwagę regionalne zróżnicowanie intensywności rolnictwa i wynikające z tego potencjalne zagrożenia środowiskowe, za korzystny należy uznać duży udział pakietu 1 w województwach o intensywnym rolnictwie np. kujawsko - pomorskie.

Rys. 6.13.12 Udział powierzchni pakietu 1 Rolnictwo zrównoważone (PROW 2007 – 2013) oraz S01 Rolnictwo zrównoważone (PROW 2004-2006) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO

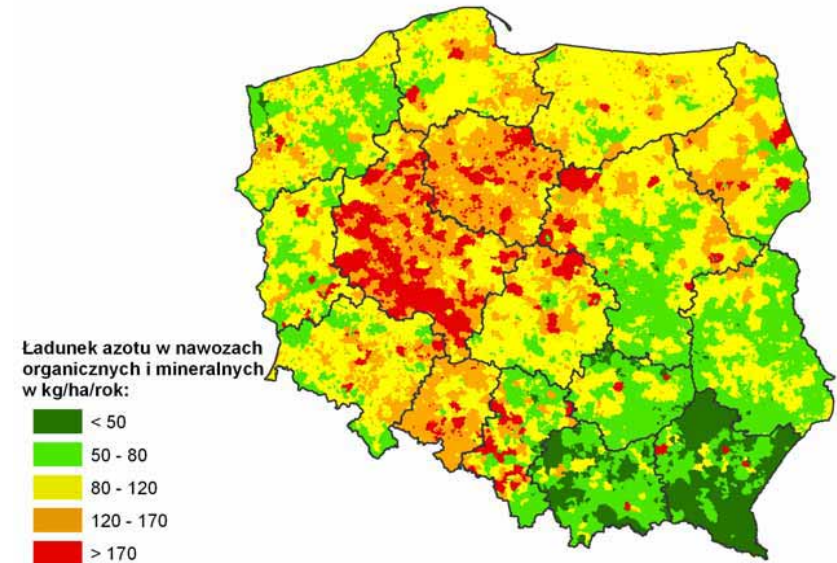


Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

Zrównoważone użytkowanie gruntów wiąże się również w ścisły sposób z ochroną cennych zasobów genetycznych. Cel ten jest realizowany poprzez pakiet 6 i 7 programu rolnośrodowiskowego. W celu ochrony zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie (pakiet 6) na dzień 31.12.2009r. wydano 883 pozytywne decyzje przyznających wsparcie. Natomiast ochrona zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt (pakiet 7) poparta została 952 decyzjami przyznającymi wsparcie w tym zakresie, w stosunku do 687 decyzji pozytywnych wydanych w ramach realizacji pakietu GO1 w PROW 2004-2006.

O realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów świadczy również mniejsze o 1,8 % zużycie mineralnych i organicznych nawozów azotowych na obszarach objętych programami rolnośrodowiskowymi (108,5 kg N/ha UR) w stosunku do UR znajdujących się poza nimi (110,5 kg N/ha UR). Dodatkowo zużycie nawozów azotowych jest w znacznym stopniu zróżnicowane regionalnie, co wynika z różnego poziomu intensywności rolnictwa. Największym zużyciem azotu na ha UR charakteryzują się województwa wielkopolskie i kujawsko-pomorskie najmniejszym natomiast województwa położone w południowo wschodniej części kraju (Rys. 6.13.13).

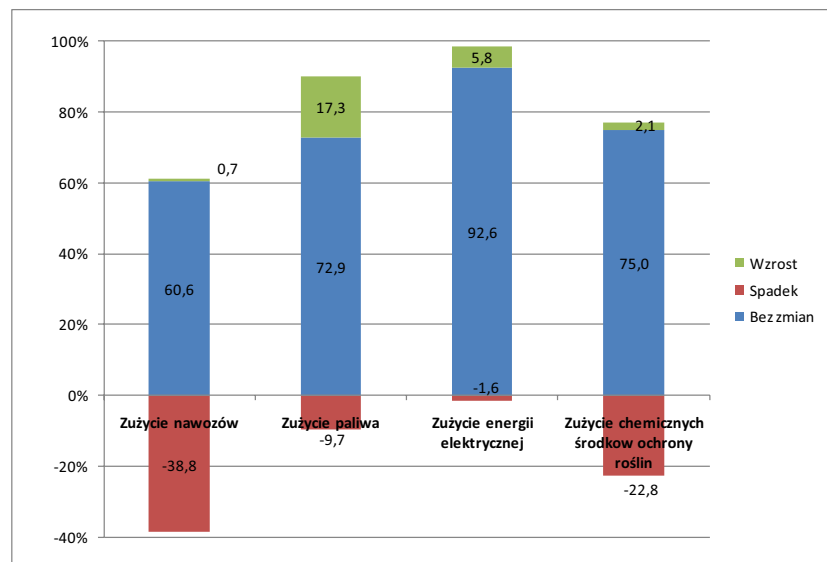
Rys. 6.13.13 Przestrzenne zróżnicowanie zużycia azotu (kg N/ha UR) w nawozach mineralnych i organicznych.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN, GUS i Kopiński J.: Bilans azotu brutto dla Polski i województw w latach 2002-2005. Studia i Raporty IUNG-PIB, 2007, Zeszyt 5: 117-131.

Również wyniki badań ankietowych PAPI przeprowadzonych wśród beneficjentów programów rolnośrodowiskowych potwierdzają, że przyczyniły się one do zrównoważonego użytkowania gruntów. Z badanej zbiorowości gospodarstw 39 % zmniejszyło zużycie nawozów mineralnych o ponad 25%, 23% zmniejszyło zużycie chemicznych środków ochrony roślin o ponad 29%. Również zużycie paliwa w 10% gospodarstw zmniejszyło się o 8,1%, niestety w 17% badanych gospodarstw zużycie paliwa wzrosło, średnio o 7,8% (Rys. 6.13.14). Analizując zmiany zużycia nawozów mineralnych w gospodarstwach objętych badaniem PAPI na tle średniego zużycia w kraju w roku gospodarczym 2008/09 (114 kg NPK/ha) można stwierdzić, że uległo ono przeciętnemu zmniejszeniu o około 28,5 kg NPK/ha.

Dodatkowo 45,3 % doradców rolniczych i rolnośrodowiskowych objętych badaniem ankietowym CAWI uważa, że realizacja działania 214 gwarantuje m.in. promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania. Kolejne 49,1% respondentów udzieliło odpowiedzi, że cel ten jest raczej realizowany, a tylko 5,6% wyraziło odmienne opinie.

Rys. 6.13.14 Struktura gospodarstw realizujących programy rolnośrodowiskowe i dokonujących zmian w zużyciu środków produkcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PAPI.

Podsumowanie

Należy jednoznacznie uznać, że realizacja programów środowiskowych sprzyja utrzymaniu i poprawie systemów zrównoważonego użytkowania gruntów. Jest to realizowane poprzez ochronę gleby i rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wspomaganie zachowania cennych zasobów genetycznych i przyrodniczych. Można więc uznać, że realizacja działania 214 w ramach PROW 2007-2013 spowodowała, według liczby złożonych wniosków na dzień 31.12.2009 r., realizację zasad zrównoważonego użytkowania gruntów w 36 899 gospodarstwach rolnych o powierzchni fizycznej 608 146 ha, co stanowi ponad 50% powierzchni (1 093 827,34 ha) objętej wsparciem w ramach PROW 2004-2006.

Rekomendacje

Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęt finansowych i akcji promocyjnych w regionach, gdzie program rolnośrodowiskowy cieszy się mniejszym zainteresowaniem. Pozwoli to na wzmocnienie realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów na większym obszarze kraju.

Pytanie badawcze 30: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub poprawy siedlisk i różnorodności biologicznej?

Wyniki badań i analizy

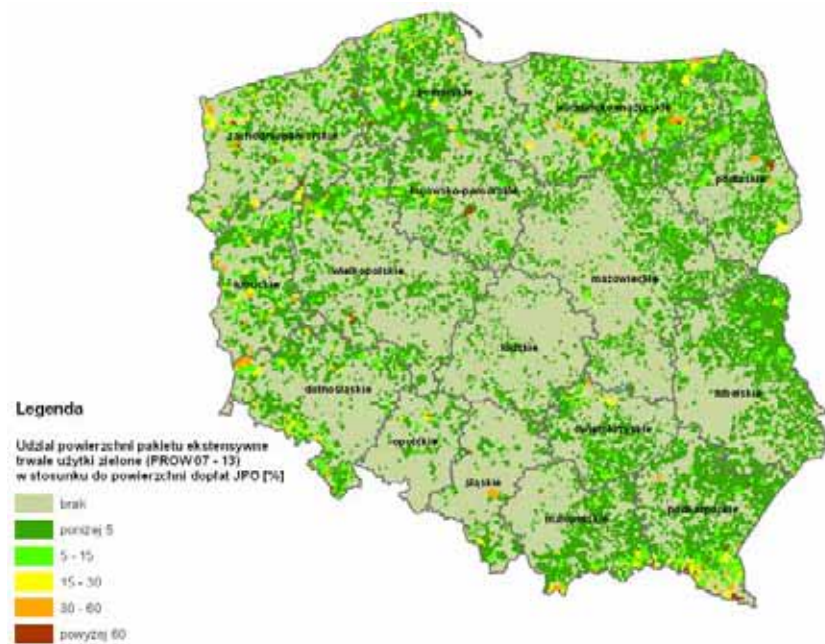
Zachowanie cennych przyrodniczo siedlisk i poprawa różnorodności biologicznej jest jednym z ważniejszych priorytetów, w oparciu o które konstruowana jest wspólna polityka rolna. Dlatego bardzo pozytywnie należy ocenić to, że w ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 realizacja tego celu jest wspierana przez kilka pakietów, do których szczególnie należy zaliczyć:

- pakiet 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone,
- pakiet 4 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000,
- pakiet 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000,
- pakiet 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie,
- pakiet 7 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie.

Bardzo ważnym z punktu widzenia utrzymania i poprawy siedlisk oraz różnorodności biologicznej jest pakiet 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone. Realizowany jest on na TUZ, które pełnią bardzo ważną funkcję w ekosystemach rolniczych i w ogromnej większości są o wiele cenniejsze pod względem przyrodniczym niż grunty orne. Obszary wykorzystywane w ten sposób rolniczo cechuje szczególnie duża wartość przyrodnicza zarówno ze względu na obecność cennej flory i fauny, jak i ważne funkcje związane z obiegiem i retencją wody w ekosystemie. W związku z tym zachowanie i poprawa ich jakości, jak i zasobu przyrodniczego, jest niesłychanie ważna i realizowana w ramach pakietu 3, 4 i 5, którymi na koniec 2009 roku objęte było 130 305 ha. Realizacja tych pakietów jest w znacznym stopniu zróżnicowana regionalnie i w dużej mierze zależy od kierunku produkcji i warunków przyrodniczych w danej części kraju (Rys. 6.13.15, Tab. 6.13.3). Największym udziałem powierzchni objętej pakietem 3 w stosunku do powierzchni UR objętych płatnościami obszarowymi charakteryzuje się wschodni pas Polski szczególnie z większym zasięgiem w północnej i południowej jego części. Również duży udział tego typu form ochrony siedlisk i bioróżnorodności cechuje północno-zachodnią część kraju. Natomiast w Polsce centralnej i województwach opolskim i śląskim udział tego pakietu jest bardzo mały, co wynika z naturalnych czynników przyrodniczych warunkujących mniejszy udział TUZ w strukturze użytkowania gruntów. Uwzględniając rozmieszczenie TUZ w skali kraju należy uznać, że realizacja pakietów 3, 4 i 5, wspomagających ochronę siedlisk i zachowanie różnorodności biologicznej jest prawidłowa. Dzięki ich realizacji możliwe jest zapobieganie sukcesji wtórnej roślinności leśnej (pakiet 3) na TUZ niewykorzystywanych rolniczo, a przez to zachowanie większego poziomu różnorodności biologicznej. Natomiast na obszarach, gdzie TUZ są intensywnie wykorzystywane do produkcji rolniczej (woj. północno-wschodnie) realizacja pakietów 4 i 5 sprzyja zachowaniu i poprawie cennych siedlisk przyrodniczych.

Również dane liczbowe zawarte w tabeli 6.13.3 potwierdzają, że realizacja pakietów służących utrzymaniu i poprawie siedlisk (pakiet 4 i 5) oraz różnorodności biologicznej (pakiet 3) na TUZ była w znaczny sposób zróżnicowana regionalnie. Na ich podstawie można stwierdzić, że omawiane pakiety na największej powierzchni były realizowane w woj. warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim i wielkopolskim, natomiast na najmniejszej w dolnośląskim i opolskim.

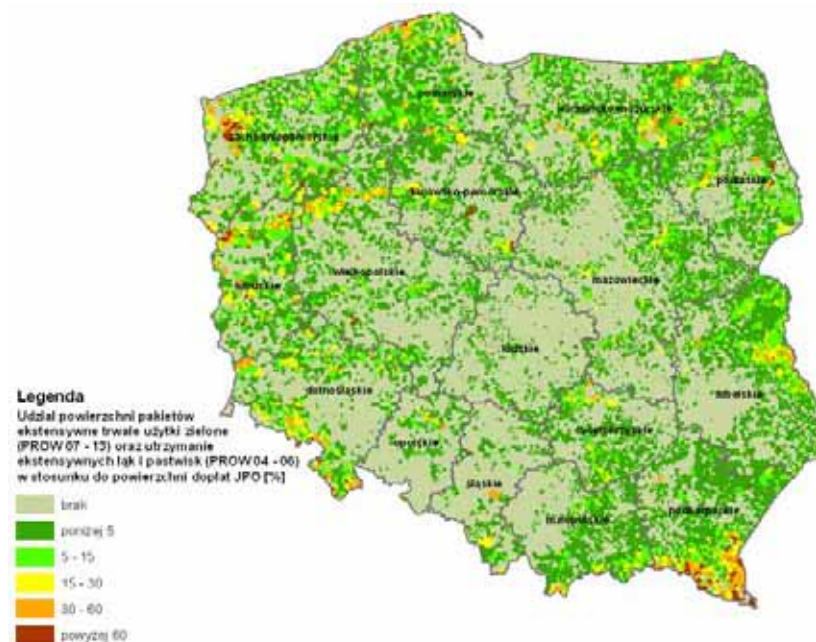
Rys. 6.13.15 Przestrzenne rozmieszczenie realizacji pakietu 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone w obrębach geodezyjnych



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

Oceniając korzystny wpływ ochrony trwałych użytków zielonych na zachowanie cennych siedlisk i różnorodności biologicznej przeanalizowano jej skumulowany udział (PROW 2004-2006 i 2007-2013) w powierzchni UR objętej dopłatami bezpośrednimi (JPO) w 2009 r. (Rys. 6.13.16). Na tej podstawie można stwierdzić, że tendencje przedstawione w odniesieniu do pakietu 3 są kontynuacją przestrzennego rozmieszczenia ochrony realizowanej w poprzednim okresie programowania.

Rys. 6.13.16 Udział powierzchni pakietu 2 Ekstensywne trwałe użytki zielone (PROW 2007 – 2013) oraz P01 i P02 PROW 2004–2006 w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

Tabela 6.13.3 Powierzchnia chroniona trwałych użytków zielonych w PROW 2004-2006 i 2007-2013 oraz jej udział w ogólnej powierzchni UR objętych wsparciem w ramach JPO

Województwo	Deklarowana powierzchnia UR objętych JPO	Powierzchnia pakietów P01 i P02 [ha]	Powierzchnia pakietu 3,4,5 [ha]	Suma powierzchni pakietów P01, P02,3,4,5 [ha]	Udział pakietu 3,4,5 w stosunku do JPO[%]	Udział sumy powierzchni pakietów P01, P02,3,4,5 w stosunku do JPO[%]
dolnośląskie	920 120	14 475	14 055	28 530	1,5	3,1
kujawsko-pomorskie	1005 389	4 448	6 358	10 806	0,6	1,1
lubelskie	1383839	17 575	13 930	31 505	1,0	2,3
lubuskie	427 552	16 792	11 325	28 117	2,6	6,6
łódzkie	973 059	591	1 724	2 315	0,2	0,2
małopolskie	497 605	1 106	6 636	7 742	1,3	1,6
mazowieckie	1 815 097	6 746	11 770	18 516	0,6	1,0
opolskie	504 216	660	947	1 607	0,2	0,3
podkarpackie	567 651	16 621	16 154	32 775	2,8	5,8
podlaskie	1 098 642	7 252	17 204	24 456	1,6	2,2
pomorskie	736 252	7 545	13 550	21 095	1,8	2,9
śląskie	317 769	606	1 102	1 708	0,3	0,5
świętokrzyskie	604 863	2 983	5 739	8 722	0,9	1,4
warmińsko-mazurskie	1 119 805	4 364	26 101	30 465	2,3	2,7
wielkopolskie	1 660 690	13 230	14 685	27 915	0,9	1,7
zachodniopomorskie	906 578	22 169	19 103	41 272	2,1	4,6
Polska	14 539 126	137 164	180 384	317 548	1,2	2,2

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009r. wg złożonych wniosków.

Również duże znaczenie z punktu widzenia utrzymania i poprawy siedlisk oraz różnorodności biologicznej ma pakiet 6 Ochrona zasobów genetycznych roślin, który był realizowany na koniec 2009 na sumarycznej powierzchni 1 152 ha, z czego powierzchnia fizyczna objęta wsparciem wynosiła 946,8 ha. W ramach tego pakietu największym zainteresowaniem cieszył się wariant 6.1 Produkcja towarowa lokalnych odmian roślin uprawnych, który był realizowany na powierzchni 616,93 ha fizycznych oraz wariant 6.4 Sady tradycyjne, których powierzchnia wynosiła 266,1 ha fizycznych. Natomiast na niewielkiej powierzchni wynoszącej jedynie 63,8 ha fizycznych realizowany był wariant 6.2 Produkcja nasiennej towarowej lokalnych odmian roślin uprawnych. W analizowanym okresie nie był natomiast realizowany wariant 6.3 Produkcja nasiennej na zlecenie banku genów. Pomimo relatywnie niewielkiej powierzchni, na której realizowany był ten pakiet, to również wystąpiło dość wyraźne zróżnicowanie regionalne w jego realizacji (Rys. 6.13.17, Tab. 6.13.4). Największa powierzchnia zarówno nominalna jak i w odniesieniu do powierzchni UR, na której realizowany był pakiet 6, znajdowała się w województwach: lubuskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Najmniejsze zainteresowanie realizacją tego pakietu, wyrażone niewielką powierzchnią objętą nim UR, odnotowano w województwie opolskim i pomorskim. Analizując powyższe dane należy stwierdzić, że występują pewne dysproporcje przestrzenne w ochronie zagrożonych zasobów genetycznych, ale mimo to realizacja tego pakietu przyczynia się do utrzymania i poprawy siedlisk oraz różnorodności biologicznej.

Rys. 6.13.17 Powierzchnia realizacji pakietu 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie w obrębach geodezyjnych



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

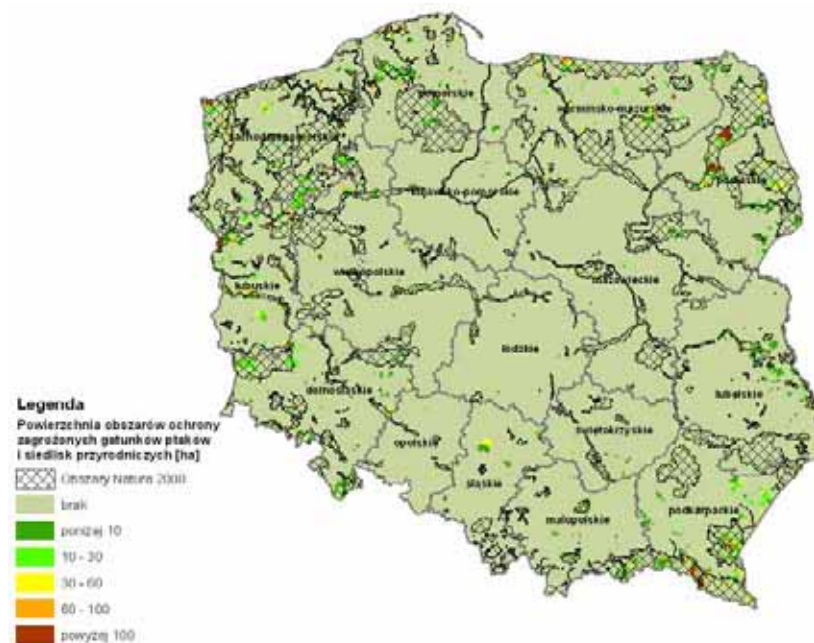
Tabela 6.13.4 Powierzchnia realizacji pakietu 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie (PROW 2007-2013) na tle powierzchni UR objętych wsparciem w ramach JPO

Województwo	Deklarowana powierzchnia UR objętych JPO	Deklarowana powierzchnia - pakiet 6
dolnośląskie	920 120	266,3
kujawsko-pomorskie	1 005 389	19,4
lubelskie	1 383 839	38,7
lubuskie	427 552	1 117,9
łódzkie	973 059	31,9
małopolskie	497 605	130,4
mazowieckie	1 815 097	54,5
opolskie	504 216	2,4
podkarpackie	567 651	58,9
podlaskie	1 098 642	18,3
pomorskie	736 252	4,6
śląskie	317 769	12,4
świętokrzyskie	604 863	303,9
warmińsko-mazurskie	1 119 805	453,3
wielkopolskie	1 660 690	102,5
zachodniopomorskie	906 578	417,4
Polska	14 539 126	3 032,8

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków.

Duży wpływ na utrzymanie i poprawę siedlisk przyrodniczych oraz różnorodności biologicznej ma realizacja pakietów 4 i 5, które w sposób bezpośredni chronią te bezcenne zasoby przyrodnicze zarówno na terenie obszarów Natura 2000 jak i poza nimi. Powierzchnia, którą została objęta płatnościami w wyniku wdrażania tych pakietów wynosiła na koniec 2009 roku odpowiednio 1 013,86 ha dla pakietu 4 i 2 429,65 ha dla pakietu 5. Największym zainteresowaniem cieszyły się warianty 4.1 i 5.1 czyli Ochrona siedlisk lęgowych ptaków na i poza obszarami Natura 2000. Biorąc pod uwagę to, że płatność dla wniosków złożonych w 2009 roku była realizowana w roku kolejnym, za celowe należy uznać przeanalizowanie danych dotyczących wniosków złożonych na koniec 2009 roku. Powierzchnia nimi objęta wynosiła dla pakietu 4 i 5 odpowiednio 7 129,31 ha i 15 039,44 ha. Dodatkowo należy zaznaczyć, że około 2 900 ha objętych realizacją pakietu 4 znajduje się bliskim sąsiedztwie obszarów Natura 2000. Ze względu na to, że realizacja omawianych pakietów została zapoczątkowana w 2009 roku, trudno jest jednoznacznie określić stopień realizacji operacji. Niemniej jednak na podstawie analizy danych dla 181 beneficjentów z ogólnej liczby złożonych 829 wniosków stwierdzono, że realizacja wparcia pokrywa 99% wnioskowanej powierzchni. Tak duży współczynnik skuteczności wynika z konieczności korzystania przez beneficjentów z wsparcia ekspertów przygotowujących ekspertyzy środowiskowe.

Intensywność realizacji zarówno pakietu 4 jak i 5 jest w znacznym stopniu zróżnicowana przestrzennie (Rys. 6.13.18, Tab. 6.13.5). Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 jest realizowana na największej powierzchni w województwach podkarpackim, warmińsko-mazurskim i pomorskim, natomiast na obszarze Natura 2000 w województwach podlaskim, podkarpackim i zachodniopomorskim. Do województw, w których działania te nie były realizowane lub cieszyły się bardzo małym zainteresowaniem należą: kujawsko-pomorskie, łódzkie, opolskie i śląskie. Na regionalne dysproporcje w realizacji pakietu 4 i 5 wskazuje również udział ich powierzchni w stosunku do obszaru objętego dopłatami bezpośrednimi JPO (Rys. 6.13.19, Tab. 6.13.5).

Rys. 6.13.18 Powierzchnia realizacji pakietu 4 i 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach natura 2000 i poza nimi w obrębach geodezyjnych

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków

Tabela 6.13.5 Powierzchnia realizacji pakietu 4 i 5 (PROW 2007-2013) oraz jej udział w ogólnej powierzchni UR objętych wsparciem w ramach JPO

Województwo	Deklarowana powierzchnia UR objętych JPO	Deklarowana powierzchnia - pakiet 4 [ha]	Deklarowana powierzchnia - pakiet 5 [ha]	Udział pakiet 4 [%]	Udział pakiet 5 [%]	Udział - sumy pakietów 4 i 5 [%]
dolnośląskie	920 120	649,3	856,1	0,07	0,09	0,16
kujawsko-pomorskie	1 005 389	12,0	9,8	0,00	0,00	0,00
lubelskie	1 383 839	353,8	1 162,4	0,03	0,08	0,11
lubuskie	427 552	297,8	1 305,1	0,07	0,31	0,37
łódzkie	973 059	1,6	18,2	0,00	0,00	0,00
małopolskie	497 605	56,9	220,7	0,01	0,04	0,06
mazowieckie	1 815 097	45,7	483,5	0,00	0,03	0,03
opolskie	504 216	39,6	0,0	0,01	0,00	0,01
podkarpackie	567 651	1 633,7	2 274,6	0,29	0,40	0,69
podlaskie	1 098 642	304,3	3 297,9	0,03	0,30	0,33
pomorskie	736 252	1 078,9	820,4	0,15	0,11	0,26
śląskie	317 769	92,2	0,0	0,03	0,00	0,03
świętokrzyskie	604 863	295,6	35,7	0,05	0,01	0,05

warmińsko-mazurskie	1 119 805	1 506,0	1 499,9	0,13	0,13	0,27
wielkopolskie	1 660 690	148,6	268,3	0,01	0,02	0,03
zachodniopomorskie	906 578	613,4	2 786,9	0,07	0,31	0,38
Polska	145 39 126	7 129,3	15 039,4	0,05	0,10	0,15

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków

Rys. 6.13.19 Udział powierzchni pakietu 4 i 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach natura 2000 i poza nimi (PROW 2007–2013) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 r. wg złożonych wniosków

Wskazane dysproporcje regionalne mogą wynikać z kilku przyczyn, jedną z nich może być naturalne występowanie lub nie na obszarze danego województwa cennych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych. Drugim z powodów, który należy wskazać po raz kolejny jest zróżnicowana intensywność i organizacja produkcji rolniczej w Polsce. Dla przykładu na terenie woj. opolskiego w odróżnieniu od woj. podkarpackiego dominuje towarowa produkcja rolnicza i rozłóg pól jest znacznie mniej zróżnicowany, co ogranicza liczebność występowania cennych siedlisk, a w konsekwencji ich ochrona jest realizowana w tym woj. na najniższym poziomie.

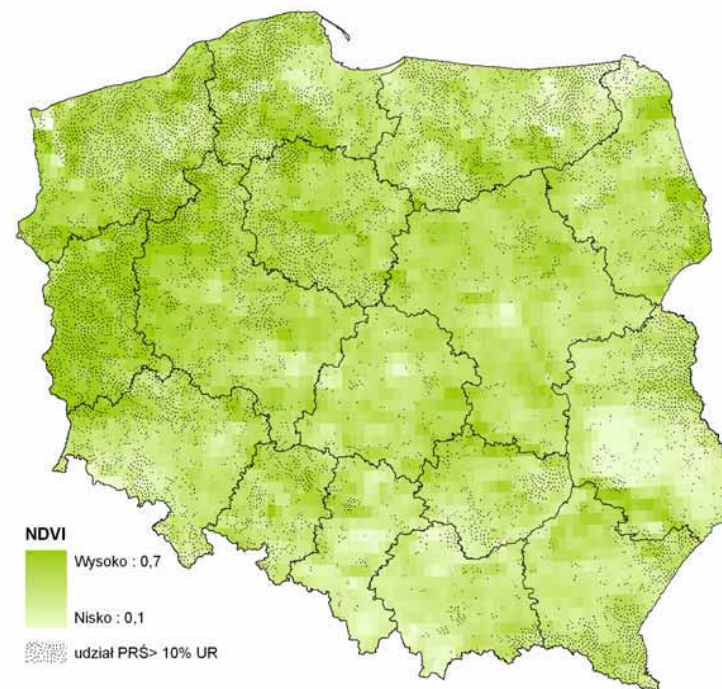
Różnorodność biologiczna jest w dużej mierze wynikiem różnych form użytkowaniu przestrzeni produkcyjnej. Wskaźnikiem, który pozwala scharakteryzować zróżnicowanie w tym zakresie jest NDVI (*Normalized Difference Vegetation Index*) określane jako znormalizowany wskaźnik zieleni. Podstawą do opracowania zakresu zróżnicowania powierzchni gleby pod względem form użytkowania i różnorodności biologicznej jest wykorzystanie zjawiska polegającego na różnicach w pochłanianiu i odbijaniu promieniowania słonecznego przez glebę i rośliny. Dodatkowo na powierzchniach, gdzie znajduje się roślinność, wartość wskaźnik NDVI jest zróżnicowana w

zależności od rodzaju rośliny i ich obsady na jednostce powierzchni. Można więc stwierdzić, że NDVI jako wskaźnik teledetekcyjny pozwala w odniesieniu do czasu na monitorowanie zróżnicowania przestrzennej struktury produkcji rolniczej.

Analizę zmian różnorodności biologicznej w oparciu o wskaźnik NDVI wykonano na podstawie danych miesięcznych w rozdzielczości przestrzennej 0,1 stopnia uzyskanych ze spektrometru MODIS umieszczonego na satelicie Terra (NASA). Jako obszary programów rolnośrodowiskowych zdefiniowano te, których powierzchnia realizacji wszystkich pakietów PRŚ $\geq 10\%$ ogólnej powierzchni użytków w danym obrębie. Analizę wykonano oddzielnie dla okresu wegetacyjnego oraz okresu spoczynku roślin (listopad i marzec). Takie podejście pozwala scharakteryzować zróżnicowanie upraw w okresie wegetacji oraz zróżnicowanie pokrycia gruntu roślinnością w okresie jesienno-zimowym.

W oparciu o pozyskane dane należy stwierdzić, że poziom zróżnicowania pod względem różnorodności biologicznej siedlisk roślinnych wyrażony wartością wskaźnika NDVI jest w Polsce bardzo duży (Rys. 6.13.20). Największą wartością tego wskaźnika w miesiącach listopad i marzec charakteryzuje się zachodni i północny obszar kraju. Wynikać to może z mniejszego spadku temperatur w okresie jesienno zimowym i większego udziału w strukturze zasiewów roślin ozimych. Niemniej jednak analiza rozmieszczenia przestrzennego wartości wskaźnika NDVI wskazuje na większy jego udział na obszarach objętych programami rolnośrodowiskowymi.

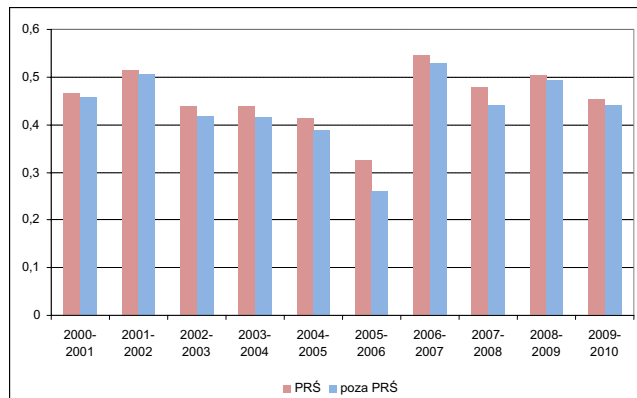
Rys. 6.13.20 Zróżnicowanie przestrzenne wartości wskaźnika NDVI w miesiącach listopad i marzec dla lat 2007-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NASA.

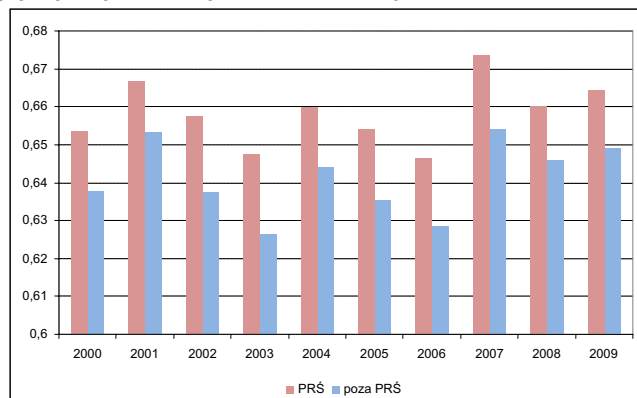
Również dane przedstawione na rys. 6.13.21 i 6.13.22 wskazują, że obszary objęte programami rolnośrodowiskowymi charakteryzują się większym zróżnicowaniem siedlisk roślinnych, co jest szczególnie widoczne w sezonie wegetacyjnym. Należy również zauważyć, że wdrożenie działań w ramach programów rolnośrodowiskowych mogło być jedną z przyczyn zahamowania niekorzystnej tendencji spadku bioróżnorodności wyrażona wskaźnikiem NDVI. W wyniku kontynuacji działań podjętych w poprzednim okresie programowania, w kolejnych latach korzystna wartość wskaźnika NDVI utrzymywała się na stabilnym poziomie ze wskazaniem na jego większą wartość na obszarach objętych realizacją programu rolnośrodowiskowego. W związku z tym należy jednoznacznie stwierdzić, że realizacja działania 214 w sposób korzystny wpływa na różnorodność biologiczną.

Rys. 6.13.21 Zróżnicowanie przestrzenne wartości wskaźnika NDVI w miesiącach listopad i marzec dla obecnych obszarów PRŚ i poza nimi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NASA.

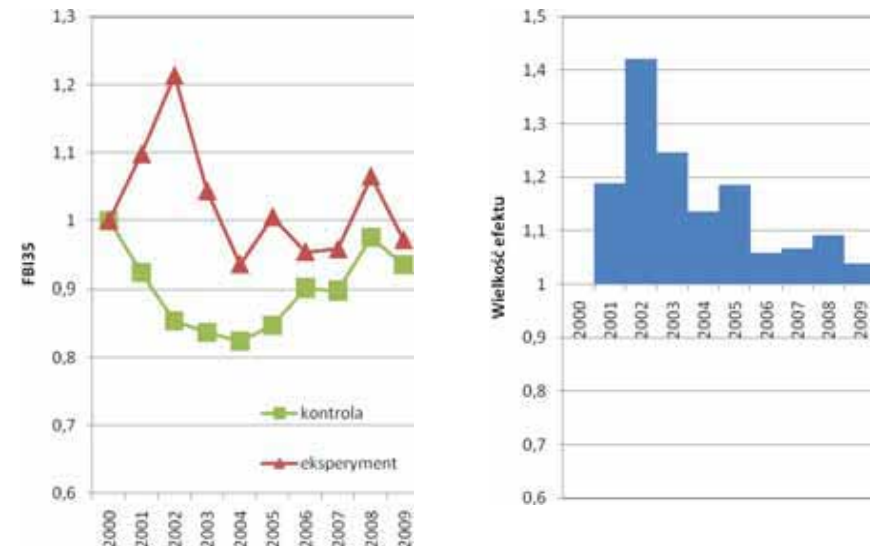
Rys. 6.13.22 Zróżnicowanie przestrzenne wartości wskaźnika NDVI w okresie wegetacyjnym (IV-X) dla obecnych obszarów PRŚ i poza nimi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NASA.

W celu scharakteryzowania wpływu programów rolnośrodowiskowych na utrzymanie i poprawę siedlisk oraz różnorodność biologiczną fauny posłużono się wskaźnikiem FBI (Farmland Bird Index), który określa roczne liczebności ptaków na wybranych powierzchniach rozmieszczonych losowo na terenie kraju. Analizą został objęty koszyk 35 gatunków ptaków wskaźnikowych (FBI35) dla obszarów użytkowanych rolniczo, które w warunkach Polski są typowymi ptakami lęgowymi krajobrazu rolniczego. Zmiany w liczebności ptaków określano w stosunku do roku 2000, który stanowił odnośnik referencyjny o wartości wskaźnika 1. W ramach analizy porównywano wskaźniki FBI35 w podziale na dwa regiony kraju (wydzielenia) zdefiniowane w oparciu o udział PRŚ i ONW w obrębach ewidencyjnych tworzących dane wydzielenie. Zgodnie z powszechną konwencją analiz porównawczych, jedno wydzielenie charakteryzowane przez określone niżej kryteria udziału PRŚ i ONW było traktowane jako "eksperymentalne", podczas gdy drugie wydzielenie, obejmujące pozostałą część Polski, było traktowane jako "kontrolne". Roczne wskaźniki liczebności ptaków były oceniane w oparciu o liczenia ptaków wykonywane w latach 2000-2009 w ramach programu Monitoringu Liczebności Pospolitych Ptaków (MPPL) na łącznie 759 powierzchniach o wielkości 1 km² rozmieszczonych losowo na terenie całego kraju⁹⁰. W poszczególnych latach liczenia wykonywano na 132-570 powierzchniach. MPPL jest obecnie realizowany w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonego przez GIOŚ, a jego wyniki są dostępne w domenie publicznej (<http://monitoringptakow.gios.gov.pl>).

Rys. 6.13.23 Lewy panel: Zmiany wskaźnika FBI35 na obszarach, gdzie obecnie PRŚ<3%UR i ONW=0%UR (czerwone trójkąty, eksperyment) oraz na obszarach kontrolnych (pozostała część kraju, zielone kwadraty) w latach 2000-2009. Prawy panel: Zmiany wielkości efektu (iloraz FBI35 na obszarach eksperymentalnych do FBI35 na obszarach kontrolnych) w latach 2000-2009

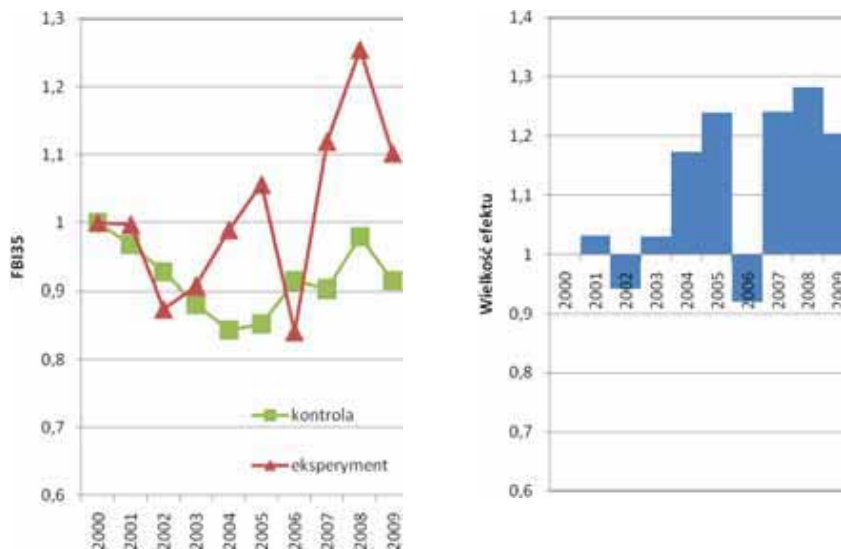


Źródło: OTOP i MIIZ-PAN.

⁹⁰ Chylarecki P. & Jawińska D. 2007. Monitoring Pospolitych Ptaków Lęgowych: raport z lat 2005-2006. OTOP, Warszawa.

Wskaźnik liczebności 35 pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego był generalnie wyższy na obszarach z niskim udziałem działek objętych PRŚ (<3% powierzchni UR) i jednocześnie położonych poza granicami ONW. Różnica ta w 2002 roku przekraczała nawet 40%, ale na przestrzeni dekady stopniowo malała i w latach 2006-2009 kształtowała się na poziomie ok. 6% (Rys. 6.13.23).

Rys. 6.13.24 Lewy panel: Zmiany wskaźnika FBI35 na obszarach gdzie obecnie PRŚ>10%UR i ONW>70%UR (czerwone trójkąty, eksperyment) oraz na obszarach kontrolnych (pozostała część kraju, zielone kwadraty) w latach 2000-2009. Prawy panel: Zmiany wielkości efektu (iloraz FBI35 na obszarach eksperymentalnych do FBI35 na obszarach kontrolnych) w latach 2000-2009



Źródło: OTOP i MIIZ-PAN.

Wskaźnik FBI35 był ogólnie wyższy na terenach, gdzie PRŚ zajmowały >10% powierzchni UR a ONW pokrywały >70% obrębów. Ta tendencja uległa wyraźnemu wzmocnieniu począwszy od 2004 roku, z wyjątkiem sezonu 2006, który silnie odbiegał od reszty lat, co mogło być spowodowane niekorzystnym przebiegiem pogody w tym roku. W latach 2007-2009, FBI35 był średnio o 24% wyższy na obszarach z dużym udziałem ONW i PRŚ niż na pozostałych terenach (Rys. 6.13.24).

Czasowy wzorec zmian wielkości efektu stanowi tu potwierdzenie wzorca, że istnienie dużych powierzchni objętych ONW i PRŚ jest związane ze wzrostem wskaźnika FBI35 w ciągu ostatnich lat i różnicowaniem się walorów ornitologicznych tych terenów w porównaniu do terenów kontrolnych. I odwrotnie – brak ONW i PRŚ wiąże się ze spadkiem wartości FBI35 w tym samym czasie i upodobnieniem się tamtych terenów do średniej ogólnokrajowej.

Podstawowym problemem interpretacyjnym jest fakt, że wskaźniki liczebności ptaków, w tym również zagregowany wskaźnik FBI35, są zależne nie tylko od czynników związanych ze strukturą krajobrazu użytkowanego rolniczo, ale i od czynników związanych z pogodą panującą w miesiącach poprzedzających ocenę liczebności ptaków. Korelacje pomiędzy wskaźnikami liczebności gatunków

ptaków a zmiennymi pogodowymi są zaskakująco wysokie na poziomie ogólnopolskim. Niewątpliwie część z tych korelacji jest przypadkowa, ale nielosowy rozkład istotnych korelacji pomiędzy indeksami liczebności ptaków a poszczególnymi charakterystykami pogody oraz ich wysoka frekwencja sugerują, że mamy tu do czynienia z realnymi związkami.

Dodatkowo 45,3% doradców rolniczych i rolnośrodowiskowych objętych badaniem ankietowym CAWI uważa, że realizacja działania 214 gwarantuje m.in. przywracanie lub utrzymanie cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. Kolejne 49,1% respondentów udzieliło odpowiedzi, że cel ten jest raczej realizowany, a tylko 5,6% wyraziło odmienne opinie.

Wyniki badań ankietowych PAPI przeprowadzonych wśród beneficjentów programów rolnośrodowiskowych wskazują, że realizacja pakietu 4 i 5 sprzyja zachowaniu bioróżnorodności na całej powierzchni gospodarstw wg niemal 85% respondentów.

Podsumowanie

Analiza dostępnych danych wykazała, że realizacja programów rolnośrodowiskowych wpływa korzystnie na utrzymanie lub poprawę siedlisk i różnorodności biologicznej. Świadczą o tym przede wszystkim korzystne zmiany i trendy w wartości wskaźników obrazujących różnorodność flory i fauny obszarów rolniczych (NDVI, FBI).

Rekomendacje

Należy rozważyć możliwość wzmocnienia impulsów finansowych dla potencjalnych beneficjentów, których gospodarstwa znajdują się na obszarach cennych przyrodniczo i jednocześnie w rejonach rozdrobnionego rolnictwa. Pozwoli to na lepszą ochronę i utrzymanie cennych siedlisk oraz różnorodności biologicznej.

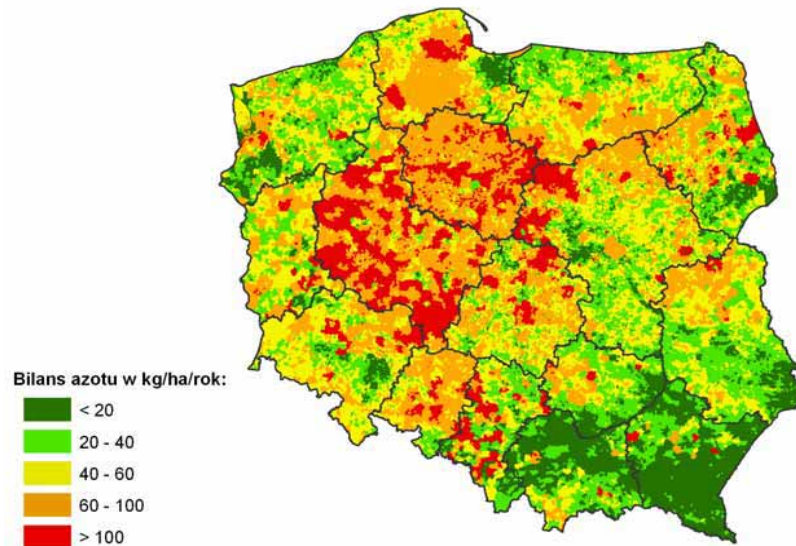
Pytanie badawcze 31: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub poprawy jakości wody?

Wyniki badań i analizy

Woda obok gleby jest jednym z podstawowych zasobów przyrody wykorzystywanym przez rolnictwo w procesie produkcji żywności. Szacuje się, że rolnictwo odpowiada w około 24% za zużycie wody w Europie, dlatego jego wpływ na ilość i jakość wody jest trudny do przecenienia. Główne zagrożenie jakie generuje rolnictwo w odniesieniu do wód wynikają z potencjalnego przemieszczania do nich składników biogenych, przede wszystkim azotu. W związku z tym w celu określenia potencjalnego wpływu programów rolnośrodowiskowych na utrzymanie lub poprawę jakości wód posłużono się wskaźnikiem bilansu azotu brutto przygotowanym zgodnie z metodyką OECD. Jest to jeden z najważniejszych wskaźników agro-środowiskowych pozwalających ocenić poprawność gospodarowania składnikami nawozowymi oraz skalę potencjalnych zagrożeń dla środowiska. Uzyskane wyniki wskazują, że różnica w saldzie bilansu azotu brutto pomiędzy obszarami objętymi programami rolnośrodowiskowymi (57,4 kg N/ha), a pozostałymi użytkami rolnymi (58,5 kg N/ha) są nieznaczne i wynoszą niespełna 2% na korzyść PRŚ. Należy jednak zaznaczyć, że oszacowane saldo bilansu N jest bezpieczne z punktu widzenia środowiskowego i nie zagraża utrzymaniu jakości wód. Oceniając uzyskane dane należy uwzględnić, że na potrzeby analizy do obszarów PRŚ zaliczono obręby geodezyjne, w których grunty odjęte działaniem 214 wynosiły co najmniej 10% powierzchni UR, może to być jedna z przyczyn braku wyraźnych różnic pomiędzy omawianymi obszarami. Niemniej jednak saldo bilansu azotu brutto jest w znacznym stopniu zróżnicowane regionalnie (Rys. 6.13.25). Duże zagrożenie środowiskowe powodowane

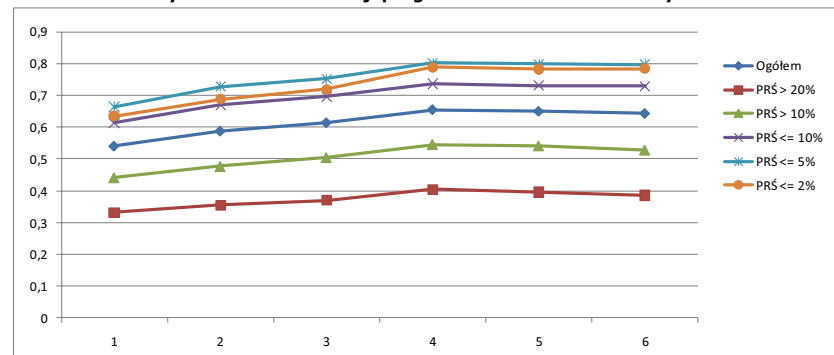
nadmiernym saldem bilansu N występuje w województwach: wielkopolskim, kujawsko – pomorskim i łódzkim. Najkorzystniejsze saldo bilansu N z punktu widzenia utrzymania i poprawy jakości wody występuje w województwach podkarpackim i małopolskim. Zależność ta wynika ze zróżnicowania w intensywności i towarowości produkcji oraz organizacji gospodarstw na terenie kraju.

Rys. 6.13.25 Przestrzenne zróżnicowanie salda bilansu azotu brutto w kraju



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i FADN.

Rys. 6.13.26 Zmiany w obsadzie zwierząt (DJP/ha) w pobliżu cieków wodnych na obszarach z różnym udziałem realizacji programów rolnośrodowiskowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Duże znaczenie z punktu widzenia utrzymania i poprawy jakości wód ma obsada zwierząt w pobliżu zbiorników i cieków wodnych. Na potrzeby analizy zostały one wyznaczone w oparciu o mapę

hydrologiczną, z której przyjęto obszary wód stojących oraz płytko występujących (do 2 m) wód gruntowych. W dalszej kolejności wyznaczono na podstawie mapy glebowo – rolniczej obszary współwystępujące z warstwą użytków rolnych. W gminach wyznaczono udział UR położonych na obszarach płytko występujących wód gruntowych i jako próg do analizy przyjęto minimalny udział na poziomie 25%. W oparciu o uzyskane wyniki można stwierdzić, że wraz ze wzrostem udziału gruntów objętych działaniem 214 maleje obsada zwierząt (Rys. 6.13.26). Jest to zjawisko korzystne i świadczące o korzystnym wpływie wdrażania programów rolnośrodowiskowych na utrzymanie, a nawet poprawę jakości wód.

Beneficjenci działania 214 objęci badaniem ankietowym PAPI wskazują, że jego realizacja sprzyja ochronie wód wg 13% w stopniu małym, 35% stopniu średnim, a wg 34% w stopniu dużym.

Dodatkowo 45,3 % doradców rolniczych i rolnośrodowiskowych objętych badaniem ankietowym CAWI uważa, że realizacja działania 214 gwarantuje m.in. ochronę wód. Kolejne 49,1% respondentów udzieliło odpowiedzi, że cel ten jest raczej realizowany, a tylko 5,6% wyraziło odmienne opinie.

Podsumowanie

Pomimo tego, że różnica w saldzie bilansu azotu brutto na obszarach objętych programami rolnośrodowiskowymi i poza nimi nie różni się w sposób znaczący, to zmiany w osadzie zwierząt w pobliżu cieków i zbiorników wodnych świadczą o korzystnym wpływie wdrażania programów rolnośrodowiskowych na utrzymanie i poprawę jakości wód.

Rekomendacje

Ze względu na znaczne zróżnicowanie intensywności rolnictwa w skali kraju i powodowane tym odmienne nasilenie presji środowiskowych powinno się rozważyć regionalne zróżnicowanie w kryteriach dostępu i wysokości płatności. Pozwoli to utrzymać i poprawić jakość wód w regionach o bardziej intensywnym niż przeciętnie w kraju poziomie rolnictwa wyrażonym znacznym saldem bilansu azotu brutto.

Pytanie badawcze 32: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub poprawy jakości gleby?

Wyniki badań i analizy

Gleba jest źródłem wody i składników pokarmowych dla wszystkich roślin występujących na jej powierzchni i stanowi również podstawowy warsztat pracy rolnika, dlatego ochrona jej jakości jest szczególnie ważna. Podstawowym pakietem, w ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013, który służy realizacji tego celu, jest pakiet 8 Ochrona gleb i wód. Powierzchnia, jaka była objęta jego realizacją na koniec 2009 roku wynosiła 139 347,18 ha. Wdrażanie poszczególnych wariantów w ramach pakietu cieszyło się zróżnicowanym zainteresowaniem:

- 8.3 Międzyzplon ścierniskowy 96 990,85 ha (98 016,9 ha)⁹¹,
- 8.2 Międzyzplon ozimy 42 272,3 ha (48 662,3 ha),
- 8.1 Wsiewki poplonowe 84 ha.

⁹¹ w nawiasach powierzchnia wnioskowana na dzień 31.12.2009

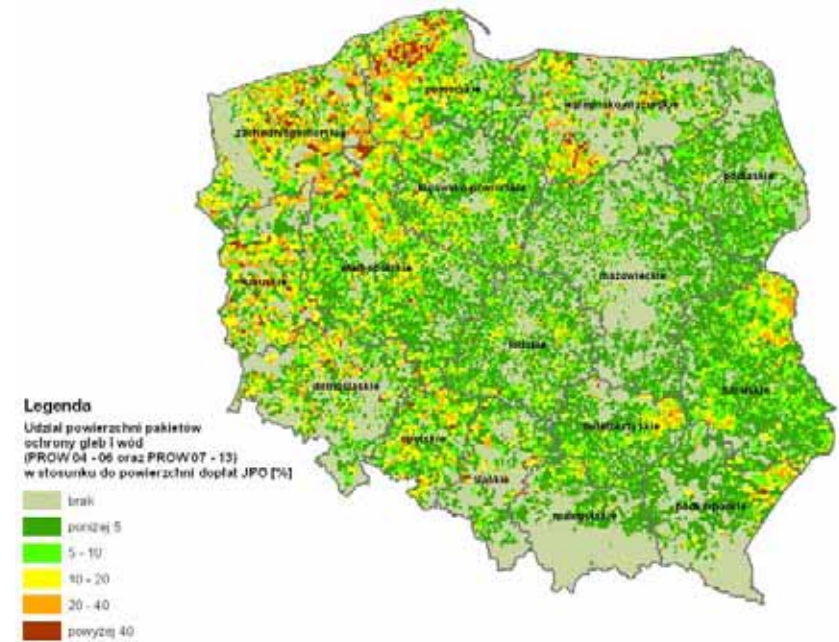
Realizacja pakietu 8 była zarówno w PROW 2007-2013 jak i PROW 2004-2006 zróżnicowana regionalnie (Rys. 6.13.27, Rys. 6.13.28, Tab. 6.13.6). Największym udziałem powierzchni objętej jego realizacją w PROW 2007-2013 w stosunku do powierzchni, na której realizowane były dopłaty bezpośrednie charakteryzowało się woj. kujawsko-pomorskie i pomorskie, lubelskie i zachodniopomorskie. Najmniejszą natomiast woj. śląskie, mazowieckie, dolnośląskie i łódzkie. Skumulowany udział powierzchni objętej ochroną gleb i wód (PROW 2004-2006 i 2007-2013) w stosunku do powierzchni z dopłatami bezpośrednimi (ponad 11%) był największy w woj. pomorskim, zachodniopomorskim i lubuskim, a najmniejszy (poniżej 3%) w woj. mazowieckim, małopolskim i podlaskim. Zróżnicowanie regionalne wskazuje, że realizacja tego pakietu była dużo bardziej atrakcyjna dla gospodarstw położonych w województwach o większej od średniej krajowej powierzchni gospodarstwa. Może to wynikać z tego, że niezależnie od powierzchni (1 lub 20 ha) dla której beneficjent stara się o płatność w ramach pakietu 8, musi ponieść niemal takie same koszty z tym związane oraz poświęcić zbliżoną ilość czasu. W związku z tym należy rozważyć możliwość wzmocnienia zachęt finansowych stymulujących do realizacji pakietu w woj. o mniejszej od średniej krajowej powierzchni gospodarstwa.

Rys. 6.13.27 Udział powierzchni pakietu 8 Ochrona gleb i wód (PROW 2007–2013) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Rys. 6.13.28 Udział powierzchni pakietu 8 (PROW 2007 – 2013) oraz K01 (PROW 2004-2006) Ochrona gleb i wód w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Tabela 6.13.6 Powierzchnia realizacji pakietu Ochrona gleb i wód w PROW 2004-2006 i 2007-2013 oraz jej udział w ogólnej powierzchni UR objętych wsparciem w ramach JPO

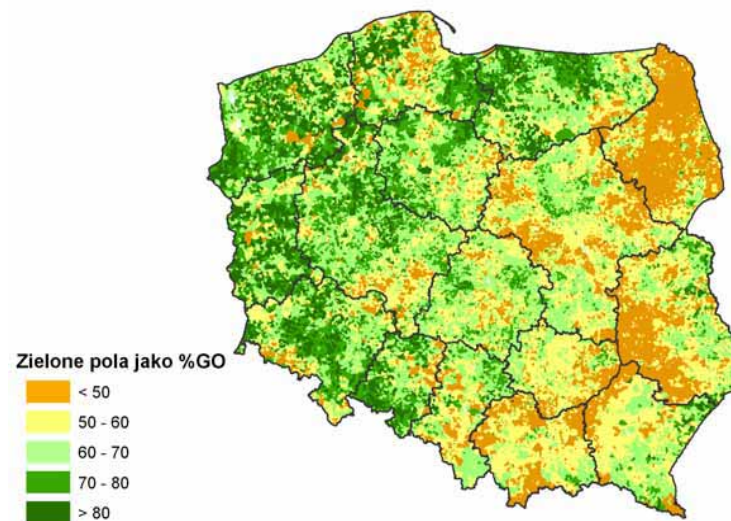
Województwo	Deklarowana powierzchnia UR objętych JPO	Powierzchnia pakietu K01 [ha]	Powierzchnia pakietu 8 [ha]	Suma powierzchni pakietów K01 i 8 [ha]	Udział pakietu 8 [%] w stosunku do JPO	Udział powierzchni pakietów K01 i 8 [%] w stosunku do JPO
dolnośląskie	920 120	49 769	5 193	54 962	0,6	6,0
kujawsko-pomorskie	1 005 389	40 469	19 352	59821	1,9	6,0
lubelskie	1 383 839	63 872	17 862	81734	1,3	5,9
lubuskie	427 552	45 247	3 444	48691	0,8	11,4
łódzkie	973 059	31 447	5535	36 982	0,6	3,8
małopolskie	497 605	8 096	3 484	11 580	0,7	2,3
mazowieckie	1 815 097	30 634	9 184	39 818	0,5	2,2
opolskie	504 216	38 130	3 890	42 020	0,8	8,3
podkarpackie	567 651	15 743	4 219	19 962	0,7	3,5
podlaskie	1 098 642	21 896	8 741	30 637	0,8	2,8
pomorskie	736 252	73 516	13 076	86 592	1,8	11,8
śląskie	317 769	12 671	1 690	14 361	0,5	4,5
świętokrzyskie	604 863	22 923	6 789	29 712	1,1	4,9
warmińsko-mazurskie	1 119 805	56 063	13 426	69 489	1,2	6,2
wielkopolskie	1 660 690	92 203	18 901	111 103	1,1	6,7
zachodniopomorskie	906 578	91 889	11 962	103851	1,3	11,5
Polska	14 539 126	694 567	146 749	841 316	1,0	5,8

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

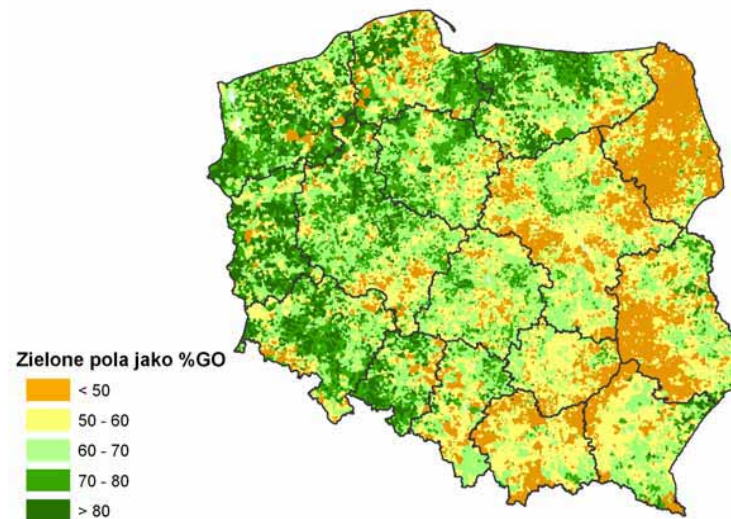
Realizacja programów rolnośrodowiskowych, szczególnie w odniesieniu do pakietu 8, przekłada się w sposób bezpośredni na zwiększenie udziału pokrycia gruntów przez roślinność w okresie jesienno-zimowym. Udział „zielonych pól” w omawianym okresie wynosił poza obszarami objętymi programami rolnośrodowiskowymi w stosunku do ogólnej powierzchni użytków rolnych (UR) 65,84%, a w stosunku do gruntów ornych (GO) 58,61%. Natomiast na obszarach objętych programami rolnośrodowiskowymi (>10%) udział ten wynosił odpowiedni dla UR – 76,65%, a dla GO – 73,4%. W związku z tym udział powierzchni pokrytej przez roślinność w okresie jesienno-zimowym na obszarach PRŚ jest wyższy o 10,8% na UR i 14,8% na GO. Przedstawione dane wskazują, że realizacja programu rolnośrodowiskowego sprzyja utrzymaniu i poprawie jakości gleby.

Udział „zielonych pól” w okresie jesienno-zimowym jest w znacznym stopniu zróżnicowany regionalnie (Rys. 6.13.29, Rys. 6.13.30). W odniesieniu do GO udział powierzchni znajdującej się pod okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym jest zdecydowanie większy w województwach Polski zachodniej i centralnej. Natomiast udział ten w odniesieniu do powierzchni UR jest rozlokowany bardziej równomiernie na terenie całego kraju. Analizowana sytuacja jest w dużej mierze konsekwencją różnic w organizacji gospodarstw oraz odmiennych warunków przyrodniczych w skali kraju.

Różnica w saldzie azotu brutto pomiędzy obszarami objętymi programami środowiskowymi (57,4 kg N/ha), a pozostałymi użytkami rolnymi (58,5 kg N/ha) wynosi niespełna 2% na korzyść PRŚ i jest w znacznym stopniu zróżnicowana regionalnie (Rys. 6.13.25). W oparciu o powyższe dane można stwierdzić, że wdrażanie programów rolnośrodowiskowych pozwoliło na utrzymanie jakości gleby z punktu widzenia bilansu N, bez wyraźnego wpływu na jej poprawę.

Rys. 6.13.29 Udział zielonego pokrycia gruntów w okresie jesienno-zimowym w stosunku do powierzchni gruntów ornych (GO)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Rys. 6.13.30 Udział zielonego pokrycia gruntów w okresie jesienno-zimowym w stosunku do powierzchni użytków rolnych (UR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

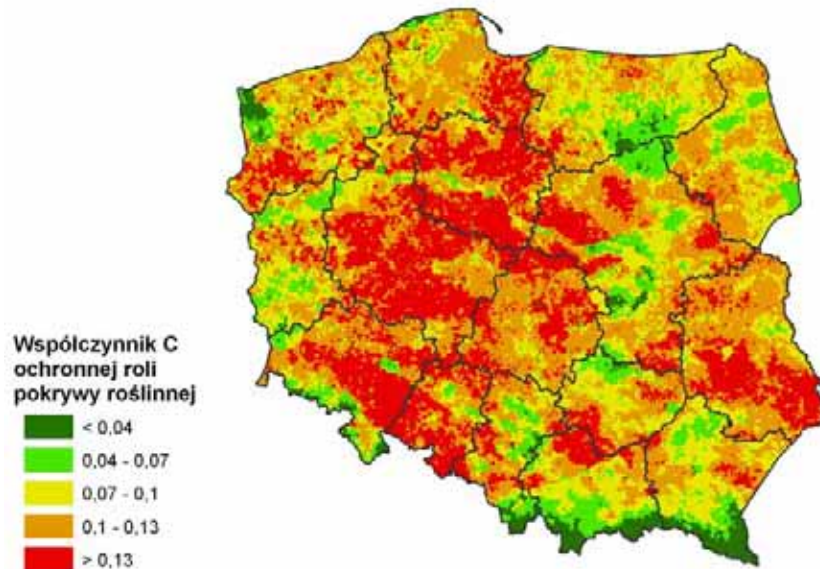
Realizacja pakietu 8, która prowadzi do zwiększenia udziału zielonego pokrycia gruntów w okresie jesienno-zimowym w sposób bezpośredni przekłada się na zmniejszenie strat gleby w wyniku erozji wodnej. Jest to szczególnie ważne jeśli uwzględni się, że w wyniku erozji zmniejsza się miąższość profilu glebowego, wymywane są składniki pokarmowe, pogarsza się struktura gleby i jej gospodarka wodna. Analizę strat gleby wywołanych przez erozję wykonano przy wykorzystaniu modelu USLE, który pozwala określić ubytek gleby w t/ha/rok w oparciu o algorytm:

$$E = 2,242 * R * K * LS * C * P$$

gdzie:

E – ubytek gleby t/ha/rok,
R – erozyjność opadu,
K – podatność gleb na erozję wynikająca ze składu granulometrycznego,
LS – podatność gleb na erozję wynikająca z rzeźby terenu,
C – ochronne działanie pokrywy roślinnej,
P – agrotechnika przeciwerozyjna.

Rys. 6.13.31 Przestrzenne zróżnicowanie ochronnego działania pokrywy roślinnej ograniczającego straty gleby wywołane erozją wodną



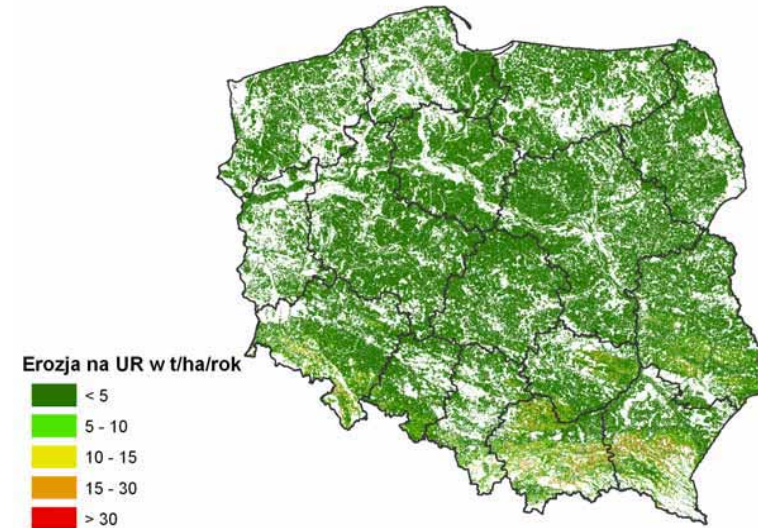
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Roose E., 1996. *Land husbandry - Components and strategy*, 70 FAO SOILS BULLETIN, Rome.

Przeprowadzona analiza wykazała, że na obszarach nie objętych realizacją programów rolnośrodowiskowych straty gleby w roku 2006 wynosiły 1,83 t/ha/rok w stosunku do 1,56 t/ha/rok w 2009 roku. Natomiast na obszarze objętym tym działaniem (PRŚ>10%) straty gleby w roku 2006 wynosiły 1,31 t/ha/rok w stosunku do 1,18 t/ha/rok w 2009 roku. Uzyskane wyniki wskazują, że erozja w ujęciu bezwzględnym w skali kraju ulega zmniejszeniu zarówno na obszarach objętych działaniem 214, jak i poza nimi. Jednak straty gleby na obszarach, na których nie realizowano programów rolnośrodowiskowych były wyższe o 40% w roku 2006 i 32% w roku 2009. W oparciu o

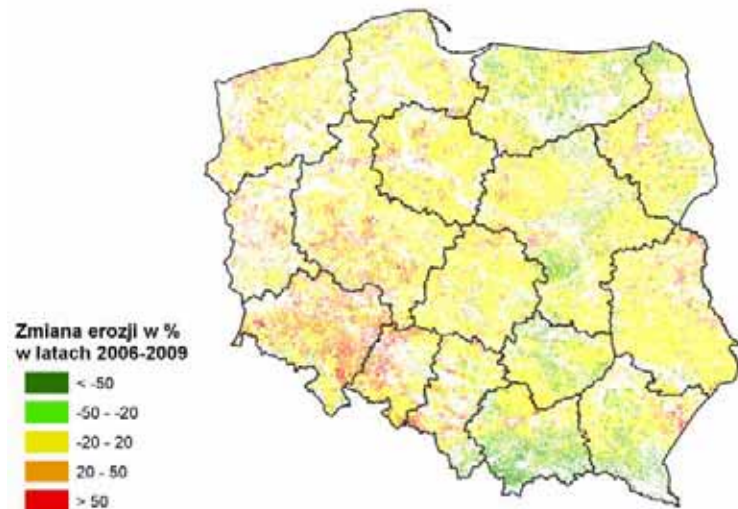
powyższe dane należy stwierdzić, że realizacja działania 214 w znaczący sposób przyczynia się do ograniczania strat gleby wywołanych erozją wodną. Należy zaznaczyć, że na obserwowane zmiany największy wpływ miały zmiany w strukturze zasiewów i zwiększenie pokrywy roślinnej w okresie zimowym (pakiet 8) ponieważ pozostałe zmienne są względnie stałe w czasie (rzeźba terenu, opady itp.). Ochronne działanie pokrywy roślinnej określono w oparciu o współczynnik C wyrażający stosunek pomiędzy wielkością strat erozyjnych z gleby uprawianej i identycznej gleby odsoniętej nieopodanej uprawie i zabiegom agrotechnicznym. Jego wielkość wynosi od 1 dla gleby nieuprawianej, poprzez około 0,01 dla łąki i pastwisk do 0,001 dla lasu (Rys. 6.13.31).

Należy zaznaczyć, że straty gleby powodowane erozją są zróżnicowane przestrzennie w skali kraju i ich największe nasilenie występuje w południowej części kraju, co wynika bezpośrednio z rzeźby terenu (Rys. 6.13.32). Pomimo zmniejszania zjawiska erozji w skali kraju należy stwierdzić, że również w tym aspekcie istnieje znaczne zróżnicowanie regionalne (Rys. 6.13. 33). Ujęcie względne (%) wskazuje, że rejonach nizinnych zjawisko erozji uległo zwiększeniu, ale wynika to głównie z naturalnie niskiego poziomu erozji stanowiącego punkt odniesienia w 2006 roku. Bardzo korzystnie należy natomiast ocenić zmniejszanie erozji na terenach najbardziej na nią narażonych, czyli obszarach górskich.

Rys. 6.13.32 Straty gleby powodowane erozją wodną w 2009 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i modelu USLE.

Rys. 6.13.33 Zmiany straty gleby powodowane erozją wodną w latach 2006-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i modelu USLE.

Również beneficjenci działania 214 objęci badaniem ankietowym PAPI wskazują, że jego realizacja sprzyja ochronie gleb wg 13% w stopniu małym, 35% stopniu średnim, w wg 34% w stopniu dużym.

Podsumowanie

Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w bardzo dużym zakresie przyczyniło się do utrzymania i poprawy jakości gleb. Wyraża się to m.in. większym udziałem zielonego pokrycia gleb w okresie jesienno-zimowym na obszarach objętych realizacją działania oraz znacznym ograniczeniem strat gleby wywołanych erozją. Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych pozwoliło również na utrzymanie jakości gleby z punktu widzenia bilansu N, bez wyraźnego wpływu na jej poprawę.

Rekomendacje

W aspekcie utrzymania i poprawy jakości gleb należy rozważyć możliwość regionalizacji programów środowiskowych w sposób umożliwiający wzmocnienie realizacji tego celu w regionach, w których cieszy się ono niewielkim zainteresowaniem w chwili obecnej. Dotyczy to szczególnie województw o mniejszej od średniej krajowej powierzchni gospodarstwa.

Pytanie badawcze 33: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do ograniczenia zmian klimatu?

Wyniki badań i analizy

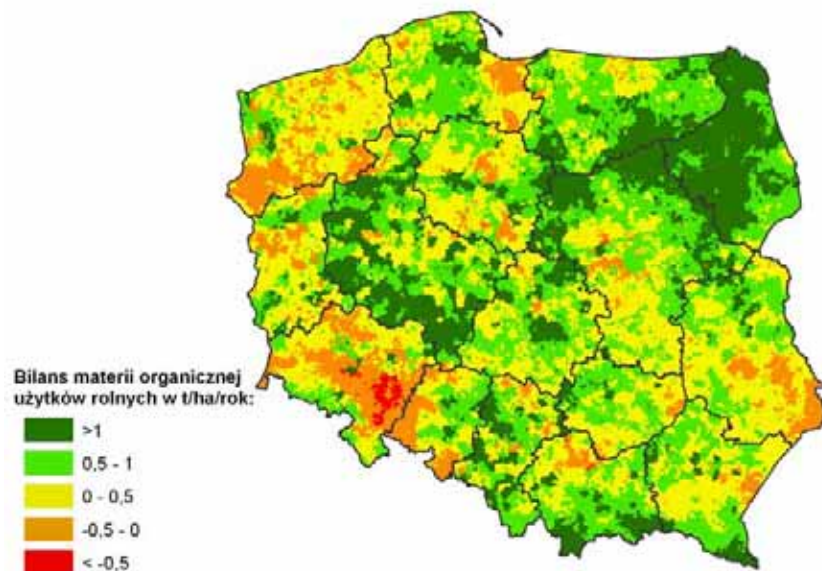
Zmiany klimatu są tematem, które w ostatnim czasie cieszy się coraz większym zainteresowaniem wielu środowisk i staje się zagadnieniem priorytetowym z punktu widzenia trwałości rozwoju współczesnej cywilizacji. Efektem tego jest również patrzenie na rolnictwo jako działalność człowieka, która w wydatny sposób może przyczynić się do nasilenia jak i ograniczenia tego zjawiska.

Głównym czynnikiem, któremu przypisuje się wpływ na niekorzystne zmiany klimatu jest CO₂ emitowany głównie w procesie spalania paliw kopalnych. W naturalnym obiegu jest on wiązany w procesie fotosyntezy przez rośliny i z ich obumarłymi szczątkami jest deponowany w glebie w postaci materii organicznej, która składa się dużej mierze z węgla. Dlatego znaczenie rolnictwa, które użytkuje dużą powierzchnię globu i w procesie produkcji prowadzi do wiązania CO₂, w aspekcie zapobiegania zmianom klimatu jest bardzo istotne. Ze względu na priorytety UE również wdrażanie programu rolnośrodowiskowego powinno służyć realizacji tego celu, chociażby poprzez poprawę bilansu materii organicznej.

Zakładano, że na potrzeby oceny wpływu PRŚ na ograniczenie zmian klimatu zostanie wykonany bilans w oparciu o model matematyczny CENTURY. Niestety na etapie analizy okazało się, że brak jest w literaturze wielu wskaźników dla krajowych upraw pozwalających określić ich wpływ na bilans materii organicznej. Dlatego analiza wykonana została w oparciu o dostępne w literaturze krajowej wskaźniki⁹².

Przeprowadzona ocena wykazała, że w skali kraju bilans materii organicznej (m.o.) kształtuje się na poziomie 0,61 t.m.o./ha/rok. W efekcie tego rocznie sekwestrowane jest 9 762 225 ton materii organicznej, co przekłada się na związanie 5 662 090 ton węgla z CO₂. Wartość tego wskaźnika jest jednak zróżnicowana regionalnie co wynika z dużych różnic w organizacji polskiego rolnictwa (Rys 6.13.34). Najbardziej korzystny bilans materii odnotowano w Polsce północno-wschodniej, gdzie jest duży udział produkcji zwierzęcej, a przez to duża jest też produkcja nawozów organicznych. W regionie tym również ze względu na naturalne warunki i ukierunkowanie na produkcję mleczną, znaczny udział w strukturze użytkowania gurtów mają TUZ, które zdecydowanie korzystnie wpływają na bilans materii. Również województwo wielkopolskie pomimo intensywnej produkcji roślinnej, posiada korzystny wskaźnik bilansu materii organicznej, co wynika głównie z możliwości kompensowania niekorzystnej struktury zasiewów poprzez stosowanie nawozów organicznych. Najgorzej sytuacja przedstawia się w regionach z dużym udziałem produkcji roślinnej, gdzie w strukturze zasiewów przeważają zboża i rzepak np.: zachodniopomorski, lubuskie, dolnośląskie pld.-wsch. część lubelskiego.

⁹² Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej. MRIRW, Warszawa 2004.

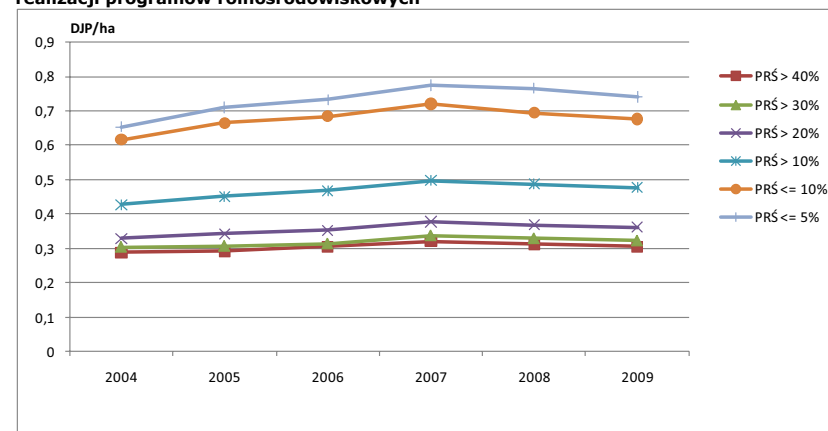
Rys. 6.13.34 Bilans materii organicznej w skali kraju

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ARIMR.

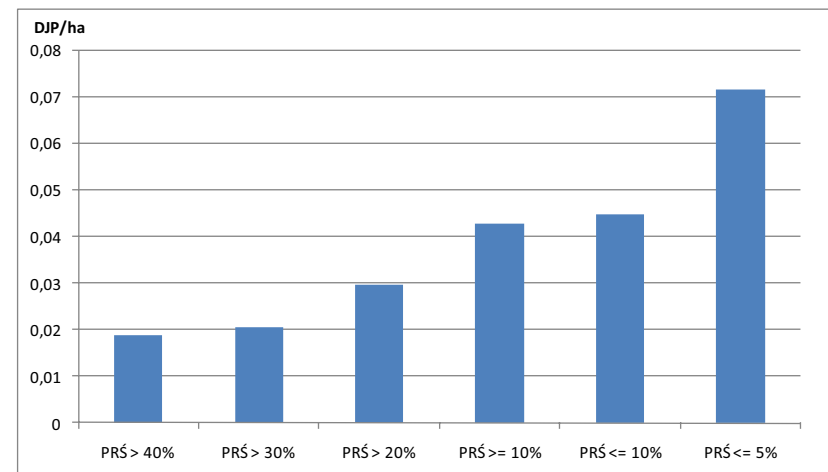
Analiza bilansu materii organicznej na obszarach objętych realizacją PRŚ i poza nimi wskazuje, że realizacja działania 214 nie poprawia jego salda w stosunku do innych obszarów. Zgodnie z otrzymanymi wynikami saldo bilansu materii organicznej na obszarach PRŚ wynosiło 0,564 t.m.o./ha/rok, a poza nimi 0,625 t.m.o./ha/rok. Sytuacja taka może wynikać z wielu przyczyn i jej interpretacja nie może być jednoznaczna. Na niższe saldo bilansu materii organicznej ma na pewno wpływ mniejsza obsada zwierząt na obszarach PRŚ (Rys. 6.13.35), dzięki czemu unika się innych zagrożeń środowiskowych. Również duży wpływ na bilans materii organicznej może mieć mniejszy udział TUZ w obrębach, gdzie działanie 214 jest realizowane.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że szacunkowy przyrost materii organicznej w skali kraju z samego tytułu realizacji pakietu Ochrona gleb i wód dla PROW 2004-2006 wynosił 586 963 ton, a dla obecnego programu rolnośrodowiskowego 261 ton.

Jednym z elementów, który ma również duże znaczenie w kształtowaniu wpływu rolnictwa na zmiany klimatu jest produkcja zwierzęca i związane z nią zużycie pasz i przemysłowych środków produkcji oraz produkcja nawozów naturalnych. Zarówno na koniec roku 2009 jak i w poprzednich latach wyraźna jest zależność pomiędzy udziałem programów rolnośrodowiskowych w powierzchni UR, a obsadą zwierząt (Rys. 6.13.35). Obsada zwierząt, a tym samym potencjalny niekorzystny wpływ na zmiany klimatu maleje wraz ze wzrostem powierzchni objętej działaniem 214.

Rys. 6.13.35 Zmiany w obsadzie zwierząt (DJP/ha) na obszarach z różnym udziałem realizacji programów rolnośrodowiskowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Rys. 6.13.36 Zmiany w obsadzie zwierząt (DJP/ha) na obszarach z różnym udziałem realizacji programów rolnośrodowiskowych w latach 2008/09 w stosunku do 2004/05

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Analiza tendencji zmian obsady zwierząt oparta na porównaniu średnich z lat 2008/09 w stosunku do lat 2004/05 wskazuje, że na wszystkich analizowanych obszarach uległa ona zwiększeniu (Rys. 6.13.36). Niemniej jednak dynamika zwiększania obsady zwierząt na gruntach o udziale PRŚ przekraczającym 40% była niemal 4-krotnie mniejsza w stosunku do obszarów, gdzie PRŚ miały mniejszy niż 5% udział. Pomimo średniookresowego trendu wzrostowego obsady zwierząt należy zauważyć, że w roku 2008 i 2009 nastąpiło jego przełamanie i w stosunku do lat poprzednich i

wartość tego wskaźnika zaczęła się zmniejszać. Należy to wiązać z drastycznym załamaniem na rynku wieprzowiny i wynikającym z tego spadkiem pogłowia świń.

Również wyniki badań ankietowych PAPI przeprowadzonych wśród beneficjentów programów rolnośrodowiskowych potwierdzają, że przyczyniły się one do ograniczenia niekorzystnego wpływu rolnictwa na zmiany klimatu. Wynika to głównie ze zmniejszenia zużycia zasobów nieodnawialnych w postaci paliw płynnych oraz przemysłowych środków produkcji tj. nawozów i środków ochrony roślin. Wytwarzanie i wykorzystanie wymienionych środków produkcji wiąże się ze zużyciem znacznych ilości energii, a w efekcie wzrostem emisji gazów cieplarnianych. Jest to szczególnie istotne w aspekcie określania wpływu rolnictwa na zmiany klimatu przy wykorzystaniu analiz cyklu trwania LCA (*Life Cycle Assessment*).

Podsumowanie

Wpływ realizacji programów rolnośrodowiskowych na ograniczenie zmian klimatu należy ocenić korzystnie. Pomimo iż ich dotychczasowa realizacja nie spowodowała zwiększonej sekwestracji węgla w stosunku do pozostałych UR to wyraźna jest tendencja do zmniejszania obsady zwierząt wraz z wzrostem powierzchni PRŚ. Powoduje to znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją zwierzęcą oraz zużyciem przemysłowych środków produkcji.

Rekomendacje

Znaczne różnicowanie regionalne bilansu materii organicznej stanowi po raz kolejny przesłankę do sformułowania tezy o konieczności wzmocnienia impulsów finansowych skłaniających do zwiększonej realizacji wybranych pakietów w różnych regionach. W przypadku niekorzystnego salda bilansu materii organicznej w województwach, gdzie dominuje produkcja roślinna z przewagą zbóż i rzepaku w strukturze zasiewów powinno się wzmacniać realizację pakietu 1. Można by w ten sposób poprawić bilans materii organicznej przez wymagany w tym pakiecie prawidłowy dobór roślin i ich racjonalne następstwo.

Pytanie badawcze 34: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania i poprawy krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych?

Wyniki badań i analizy

Ukształtowany obecnie krajobraz rolniczy jest wynikiem wielowiekowej działalności człowieka, której celem było uzyskanie podstawowego środka swojej egzystencji, czyli żywności. Obecny etap rozwoju cywilizacji pozwala w sposób bardziej spokojny patrzeć na bezpieczeństwo żywnościowe, przez co ogólnie pojęty krajobraz rolniczy i związane z nim wartości kulturowe zyskują wartość same w sobie. Zachowanie tych dóbr jest szczególnie ważne jeśli uwzględni się postępujący proces metropolizacji połączony z zanikiem tradycyjnych form użytkowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dlatego realizacja pakietu 6 i 7, których zadaniem jest zachowanie dla przyszłych pokoleń zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt jest szczególnie istotna.

Ochroną zasobów genowych roślin (pakiet 6) objęta była na koniec 2009 roku powierzchnia 946,8 ha fiz. W ramach tego pakietu największym zainteresowaniem cieszył się wariant 6.1. Produkcja towarowa lokalnych odmian roślin uprawnych, który był realizowany na powierzchni 616,93 ha fizycznych oraz wariant 6.4 Sady tradycyjne, których powierzchnia wynosiła 266,1 ha fizycznych. Natomiast na niewielkiej powierzchni wynoszącej jedynie 63,8 ha fizycznych realizowany był wariant 6.2 Produkcja nasiennej towarowej lokalnych odmian roślin uprawnych.

Z punktu widzenia charakterystycznych cech krajobrazu rolniczego bardzo ważne jest zachowanie tradycyjnych ras zwierząt utrzymywanych w gospodarstwach, co jest realizowane w oparciu o

pakiet 7. Objętym nim zostało na koniec 2009 roku 9 578 DJP zwierząt, z czego największą grupę stanowiło bydło (47%), najmniejszą natomiast świnię (8%) (Tab.6.13.7, Rys.6.13.37).

Wariant 7.1 był realizowany na największym poziomie w odniesieniu do liczby bydła w woj. małopolskim, nie był natomiast realizowany w woj. lubuskim i na niewielkim poziomie w woj. zachodniopomorskim. Dominującą rasą w ramach tego pakietu było bydło czerwono-białe.

Tabela 6.13.7 Liczba zwierząt (DJP) objętych realizacją poszczególnych wariantów pakietu 7*

Województwo	Wariant 7.1.	Wariant 7.2.	Wariant 7.3.	Wariant 7.4.	Razem
dolnośląskie	396	117	51	3	567
kujawsko-pomorskie	65	63	201	15	345
lubelskie	232	314	106	243	894
lubuskie	0	11	14	0	25
łódzkie	10	118	54	51	233
małopolskie	2 533	261	527	0	3 321
mazowieckie	58	184	94	84	420
opolskie	52	36	0	4	92
podkarpackie	82	163	62	21	328
podlaskie	260	193	390	0	843
pomorskie	84	187	235	60	566
śląskie	127	119	17	0	262
świętokrzyskie	53	60	33	0	146
warmińsko-mazurskie	387	78	141	13	619
wielkopolskie	5	161	289	279	734
zachodniopomorskie	143	16	33	0	192
Polska	4 486	2 080	2 247	774	9 587

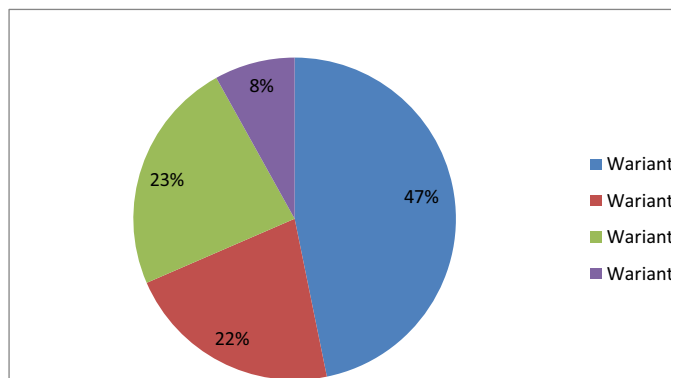
* 7.1 Zachowanie lokalnych ras bydła, 7.2 Zachowanie lokalnych ras koni, 7.3 Zachowanie lokalnych ras owiec, 7.4 Zachowanie lokalnych ras świń

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Wariant 7.2 był realizowany na największym poziomie w odniesieniu do liczby koni w woj. małopolskim i lubelskim, na najmniejszym natomiast w woj. lubuskim i zachodniopomorskim. Dominującą rasą w ramach tego pakietu były konie sokólskie, małopolskie i huculskie.

Natomiast wariant 7.3 był realizowany na największym poziomie w odniesieniu do liczby owiec w woj. małopolskim, na najmniejszym natomiast w woj. opolskim, lubuskim i śląskim. Dominującą rasą w ramach tego pakietu były owce podhalańskie, merynos polski w starym typie, wrzosówka i owce pomorskie.

Wariant 7.4 był realizowany na największym poziomie w odniesieniu do liczby świń w woj. lubelskim i wielkopolskim, nie był natomiast realizowany w woj. lubuskim, śląskim, zachodniopomorskim, świętokrzyskim, podlaskim i małopolskim. Dominującą rasą w ramach tego pakietu była świnka puławska i złotnicka pstra.

Rys. 6.13.37 Struktura realizacji poszczególnych wariantów* pakietu 7 wg udziału poszczególnych gatunków zwierząt

7.1 Zachowanie lokalnych ras bydła, 7.2 Zachowanie lokalnych ras koni, 7.3 Zachowanie lokalnych ras owiec, 7.4 Zachowanie lokalnych ras świń
 Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

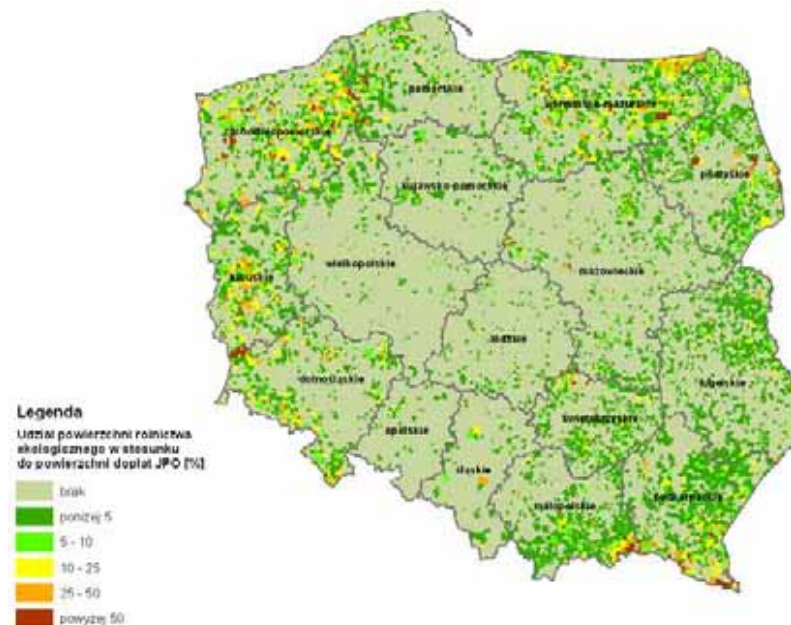
W ramach realizacji pakietu 7 ochroną zostało objętych 2 262 szt. fiz. bydła, 1 101 szt. fiz. koni, 8 527 szt. fiz. owiec i 1 071 szt. fiz. świń. W ramach pakietu GO1 realizowanego w PROW 2004-2006 ochronie podlegało 1 091 szt. fiz. bydła, 1 594 szt. fiz. koni oraz 13 118 szt. fiz. owiec. Należy więc zaznaczyć, że pakiet 7 charakteryzuje się szerszym zakresem ochrony gatunkowej oraz ponad dwukrotnie większą liczbą bydła objętego jego realizacją. Można wnioskować również, że w końcowym efekcie realizacji pakietu również liczba szt. fiz. koni i owiec przekroczy wartość uzyskaną w PROW 2004-2006.

W przypadku braku realizacji omawianego pakietu populacja zdecydowanej większości ras wszystkich gatunków objętych ochroną zmniejszyłaby się. Pogłowie koni i owiec ulega od lat trwałej i silnej tendencji spadkowej, co wynika ze znacznego ograniczenia ich gospodarczej przydatności. Lokalne rasy świń i bydła w dłuższej perspektywie uległyby modyfikacji lub zostałyby wyparte przez rasy charakteryzujące się większą produktywnością. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że pakiet 7 w wyraźny sposób wspomaga zachowanie tradycyjnych cech krajobrazu rolniczego.

Oprócz zasobów genowych bardzo ważny z punktu widzenia zachowania naturalnych cech krajobrazu jest system prowadzenia produkcji rolniczej. Najbardziej sprzyjający zachowaniu tych zasobów jest ekologiczny sposób gospodarowania, który opiera swoje założenia na współdziałaniu człowieka i przyrody bez udziału chemicznych środków produkcji (nawozy mineralne, środki ochrony roślin itp.). W związku z tym realizacja pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne bardzo korzystnie oddziałuje na omawiane elementy, w pierwszym rzędzie poprzez powierzchnię, na której jest realizowany wynoszącą na koniec 2009 roku 105 079,81 ha, co stanowi ok 2% powierzchni UR objętych dopłatami. Należy zaznaczyć, że na koniec 2009 roku nie była jeszcze rozpatrzone większość złożonych wniosków, które obejmowały 196 294,27 ha, ale biorąc pod uwagę udział pozytywnych decyzji wydanych w poprzednich latach można zakładać, że wsparciem objęte zostało ok 180 000 ha. Największym zainteresowaniem cieszyły się warianty (2.1, 2.2) Uprawy rolnicze w okresie przestawiania i z certyfikatem zgodności, których powierzchnia wynosiła odpowiednio 34 859,46 ha i 18 517,95 ha. Również duży udział w realizacji pakietu miały warianty 2.3 i 2.4, czyli Trwale użytki zielone w okresie przestawiania i z certyfikatem zgodności, których powierzchnia wynosiła odpowiednio 32 778,67 ha i 12 518,98 ha.

Realizacja pakietu 2 była zarówno w PROW 2007-2013 jak i PROW 2004-2006 w znaczący sposób zróżnicowana regionalnie (Rys. 6.13.38, Rys. 6.13.39, Tab. 6.13.8). Największym udziałem

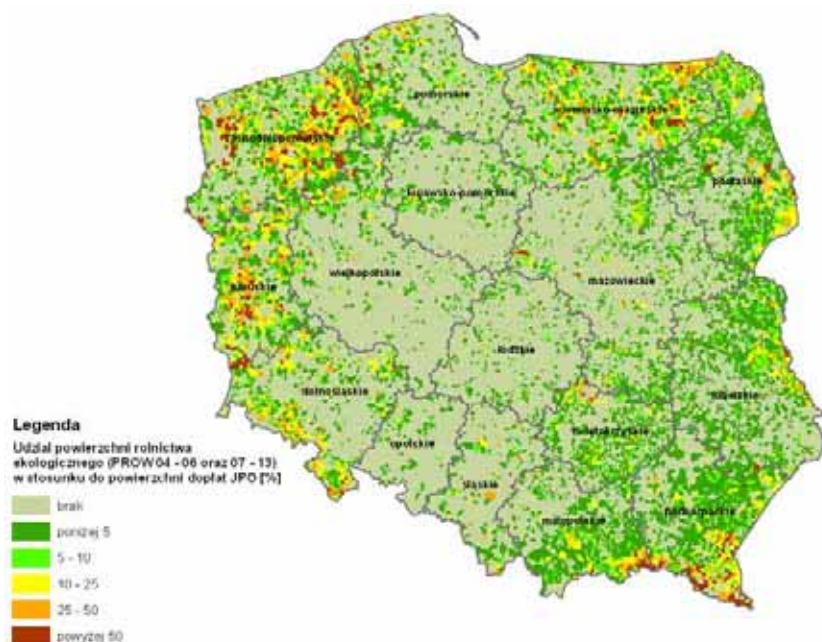
powierzchni objętej jego realizacją w stosunku do powierzchni, na której realizowane były dopłaty bezpośrednie (JPO) charakteryzowała się zachodnia i północno-zachodnia część kraju oraz pas Polski wschodniej ze szczególnym wskazaniem na południowy-wschód i północny-wschód. Stosunkowo niskim zainteresowaniem cieszył się pakiet Rolnictwo ekologiczne w centralnej części kraju.

Rys. 6.13.38 Udział powierzchni pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne (PROW 2007-2013) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO

Źródło: ARiMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Na najmniejszej powierzchni, zarówno w PROW 2004-2006 jak i 2007-2013, pakiet Rolnictwo ekologiczne był realizowany w woj. opolskim i śląskim, na największej natomiast w woj. warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Udział powierzchni pakietu 2 w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi był największy w woj. zachodniopomorskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim, najmniejszy natomiast w woj. opolskim, łódzkim i kujawsko-pomorskim.

Rys. 6.13.39 Udział powierzchni pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne (PROW 2007 – 2013) oraz S02 Rolnictwo ekologiczne (PROW 2004-2006) w stosunku do powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi JPO



Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Tabela 6.13.8 Powierzchnia realizacji pakietu Rolnictwo ekologiczne w PROW 2004-2006 i 2007-2013 oraz jego udział w ogólnej powierzchni UR objętych wsparciem w ramach JPO

Województwo	Deklarowana powierzchnia UR objętych JPO	Pakiet S02 (PROW 04 - 06) [ha]	Pakiet 2 (PROW 07 - 13) [ha]	Suma powierzchni pakietów S02 i 2 [ha]	Udział pakietów S02 i 2 [%] w stosunku do JPO
dolnośląskie	920 120	14 244	16 582	30 825	3,4
kujawsko-pomorskie	1 005 389	1 668	2 575	4 243	0,4
lubelskie	1 383 839	16 285	10 316	26 601	1,9
lubuskie	427 552	19 627	12 629	32 256	7,5
łódzkie	973 059	1 692	2 298	3 990	0,4
małopolskie	497 605	5 824	10 180	16 005	3,2
mazowieckie	1 815 097	6 775	8 850	15 626	0,9
opolskie	504 216	597	664	1 261	0,3
podkarpackie	567 651	14 692	15 163	29 854	5,3
podlaskie	1 098 642	9 457	18 272	27 729	2,5
pomorskie	736 252	8 775	9 376	18 152	2,5

śląskie	317 769	1 578	980	2 558	0,8
świętokrzyskie	604 863	4 487	6 612	11 100	1,8
warmińsko-mazurskie	1 119 805	21 063	41 923	62 986	5,6
wielkopolskie	1 660 690	8 857	4 483	13 340	0,8
zachodniopomorskie	906 578	50 969	35 391	86 360	9,5
Polska	14 539 126	186 591	196 294	382 886	2,6

Źródło: ARIMR, stan na 31.12.2009 wg złożonych wniosków.

Na jakość i atrakcyjność krajobrazu duży wpływ ma jego zróżnicowanie, które może być uwarunkowane zróżnicowaną szachownicą pól. Ze środowiskowego punktu widzenia wzrost różnorodności upraw jest bezspornie zjawiskiem korzystnym, należy jednak pamiętać, że powoduje on zmniejszenie efektywności ekonomicznej, a w efekcie konkurencyjności gospodarstw rolniczych. Do oceny zróżnicowania krajobrazu wykorzystano w analizie wskaźnik *Patch Density Index* (PD), który pozwolił na określenie zmian pomiędzy latami 2004/05 i 2008/09. Wskaźnik ten jest obliczany jako stosunek liczby kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i leśnych na jednostkę powierzchni. Ocena została wykonana w oparciu o powierzchnie testowe, które obejmowały 614 obrębów geodezyjnych o łącznej powierzchni 174 826 ha.

W wyniku przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że zmiany zachodzące w zróżnicowaniu krajobrazu były na obszarach objętych działaniem 214 dużo bardziej korzystne w stosunku do pozostałych gruntów (Tab. 6.13.9)

Tabela 6.13.9 Struktura zmian zróżnicowania krajobrazu wyrażone wskaźnikiem *Patch Density Index* (PD) w latach 2004/05 i 2008/09

Wyszczególnienie	Zmniejszenie	Bez zmian	Wzrost	
Liczba obrębów	na PRŚ	10,0	70,5	19,5
	poza PRŚ	13,9	78,4	7,7
Powierzchnia (ha)	na PRŚ	9,6	68,2	22,1
	poza PRŚ	15,1	73,4	11,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie ortofotomapy ARIMR.

Zmniejszanie zróżnicowania krajobrazu na terenach PRŚ zarówno w stosunku do liczby obrębów jak i powierzchni zachodziło w znacznie mniejszym zakresie. Natomiast w przypadku wzrostu zróżnicowania jego zakres na PRŚ był niemal trzykrotnie większy w stosunku do liczby obrębów i dwukrotnie większy w stosunku do powierzchni. Uzyskane wyniki wskazują na znaczny wpływ programów rolnośrodowiskowych na zróżnicowanie krajobrazu.

Podsumowanie

Zachowanie krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych w dobie intensywnego rozwoju stanowi duże wyzwanie dla społeczeństwa europejskiego. W związku z tym położenie znacznego nacisku na realizację powyższego celu w ramach programów rolnośrodowiskowych należy ocenić pozytywnie. Zarówno realizacja ochrony zasobów genetycznych roślin i zwierząt, jak i wspieranie ekologicznego systemu gospodarowania w sposób pozytywny wpływa na zachowanie tych unikalnych zasobów. Świadczą o tym korzystne z punktu widzenia środowiskowego zmiany w zróżnicowaniu krajobrazu na obszarach objętych realizacją działania 214.

Pytanie badawcze 35: W jakim stopniu środki rolnośrodowiskowe przyczyniły się do poprawy środowiska naturalnego?

Wyniki badań i analizy

Intensywny rozwój rolnictwa połączony z procesem technycyzacji, jaki nastąpił w drugiej połowie XX wieku, był zjawiskiem szczególnie silnym w krajach starej UE-15. Niemniej jednak nawet w krajach stosunkowo słabiej rozwiniętych jak Polska procesy te wystąpiły również, jednak w znacznie mniejszym zakresie. W ich efekcie po raz pierwszy w dziejach Europy osiągnięte zostało w ujęciu średnio i długookresowym bezpieczeństwo żywnościowe, co należy uznać za zdecydowanie korzystne. Niemniej jednak proces ten niósł za sobą wiele niekorzystnych konsekwencji. Jedną z nich było zjawisko to tej pory nieznanne, a dziś powszechnie określane jako okresowa nadprodukcja żywności. Równie niekorzystne było bezkrytyczne eksploatowanie dóbr przyrody bez jakiegokolwiek refleksji nad koniecznością jej ochrony. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać pod koniec XX wieku, kiedy to nastąpił zwrot w kierunku gospodarowania z poszanowaniem zasobów naturalnych, co dotyczy również rolnictwa. W chwili obecnej oprócz zachowania powyższych zasad pojawia się przed rolnictwem konieczność realizacji nowych celów. Jest to utrzymanie, a nawet zwiększenie produkcji żywności, które wynikają ze stale rosnącej w skali świata liczby ludności oraz zmiany nawyków żywieniowych prowadzących do większego spożycia białka zwierzęcego a w konsekwencji wzrostu zapotrzebowania na pierwotne produkty roślinne. Duże znaczenie ma również zapewnienie przez rolnictwo odpowiedniego wolumenu żywności bezpiecznej i o wysokiej jakości. Powyższe cele stoją w częściowej rozbieżności z coraz większymi wymogami, jakie nakłada się na rolnictwo w stosunku do ochrony środowiska naturalnego. Niemniej jednak obydwa kierunki działalności rolniczej tj. produkcja żywności i kształtowanie oraz ochrona środowiska naturalnego powinny być traktowane jako równorzędne i realizowane we wzajemnej koegzystencji. Dlatego zachowanie i poprawa środowiska naturalnego stała się jednym z podstawowych paradygmatów rozwoju długofalowego UE również w aspekcie działalności rolniczej.

Polskie rolnictwo w aspekcie ochrony przyrody na tle intensywnego rolnictwa większości krajów UE-15 stoi w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji. Wynika to z tzw. „renty zapóźnienia”, która powstała w efekcie mniejszej intensyfikacji rolnictwa charakteryzującej się m.in. zużyciem przemysłowych środków produkcji. Dlatego w naszych warunkach, w odróżnieniu od krajów o intensywnym rolnictwie, powinniśmy raczej skupiać się na zachowaniu środowiska naturalnego, a nie jego poprawie chociaż i w tym zakresie są pewne możliwości.

Jednym z podstawowych działań PROW 2007-2013, które w zdecydowany sposób sprzyja zachowaniu i poprawie środowiska naturalnego jest program rolnośrodowiskowy. Pozwala on na realizację szeregu zadań umożliwiających:

- zrównoważone użytkowanie gruntów,
- utrzymanie i poprawę siedlisk oraz różnorodności biologicznej,
- utrzymanie i poprawę jakości wód i gleb,
- ograniczenie niekorzystnego wpływu rolnictwa na zmiany klimatu,
- utrzymanie i poprawę krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych.

Słuszność powyższej tezy potwierdzają przedstawione w poprzednich pytaniach badawczych dane liczbowe, wskaźniki oraz analizy.

Poprawa środowiska naturalnego realizowana poprzez programy rolnośrodowiskowe w sposób bezpośredni wynika z powierzchni UR objętych wszystkimi pakietami działania 214 jak również pogłowia zwierząt objętych pakietem 6. Realizacja programów środowiskowych służyła również obniżeniu poziomu intensywności gospodarowania wyrażonego m.in. zużyciem nawozów, chemicznych środków ochrony, paliw kopalnych. W efekcie możemy mówić o ograniczeniu procesu intensyfikacji polskiego rolnictwa i wskazaniu alternatywnej drogi rozwoju dla tej działalności. Podobnie wspieranie poprzez pakiet 2 rolnictwa ekologicznego w sposób zdecydowany służy poprawie środowiska naturalnego. Jest to realizowane poprzez produkcję żywności najwyższej jakości w oparciu o naturalny system gospodarowania. Poprzez realizację pakietu 6 i 7 możliwe jest utrzymanie puli genowej starych, lokalnych odmian roślin i ras zwierząt, które ze względu na swoją mniejszą produktywność w komercyjnym rolnictwie skazane by były na wyginięcie, a są szczególnie cenne z punktu widzenia przyrodniczego. Również ochrona cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków na obszarach Natura 2000 i poza nimi ma bardzo duże z punktu widzenia poprawy środowiska rolniczego. Szczególnie właśnie te dwa pakiety (4 i 5) mają duże znaczenie ponieważ pozwalają wdrożyć rolnictwo ekologiczne w zupełnie nową funkcję, jakiej oczekuje się od rolnictwa. Jest to mianowicie aktywna ochrona środowiska przyrodniczego zupełnie niezwiązana z bezpośrednią produkcją żywności. Realizacja wszystkich pakietów w ramach programów rolnośrodowiskowych niesie ze sobą bardzo ważny wpływ na poprawę środowiska naturalnego wyrażający się wzrostem świadomości przyrodniczej wśród rolników. Jest to oczywiście efekt trudno mierzalny, ale niezaprzeczalnie jego znaczenie w kolejnych latach będzie się nasilać.

Można więc stwierdzić, że programów rolnośrodowiskowych w sposób zdecydowany przyczynia się do wieloaspektowej poprawy stanu środowiska naturalnego.

Podsumowanie

Podsumowując wpływ programów rolnośrodowiskowych na poprawę środowiska naturalnego należy stwierdzić, że mają one charakter nowatorski i pozwalają realizować cele zbieżne ze stanem rozwoju polskiego rolnictwa. Trudno jest oczekiwać, że jak w większości krajów UE-15 będą one służyć poprawie, a w dymyśle „naprawie” środowiska naturalnego nadszarpniętego działalnością rolniczą. Dzięki swoistemu zapóźnieniu Polska jest w o tyle korzystnej sytuacji, że działanie 214 może się skupiać głównie na utrzymaniu aktualnego stanu środowiska, które posiada walory już niedostępne w rejonach Europy o intensywnym rolnictwie. Decyduje to o tym, że stosowanie jednakowych ram oceny dla wszystkich państw członkowskich może nie być do końca obiektywne ponieważ w swoich założeniach skupiają się ono na poprawie stanu środowiska, co paradoksalnie jest łatwiej realizować w krajach, gdzie jest ono zniszczone. Niemniej jednak, pomimo dobrego stanu środowiska, realizacja programów rolnośrodowiskowych zapobiega jego niszczeniu, pozwala na utrzymanie stanu oraz jego poprawę.

6.13.3 Wnioski i rekomendacje

- Ponieważ budżet PRŚ nie jest alokowany na województwa, to poziom wnioskowania jak i realizacja poszczególnych pakietów jest zróżnicowana regionalnie. Wynika to w dużej mierze z niejednorodnej struktury organizacyjnej i produkcyjnej polskiego rolnictwa.
- Zainteresowanie i realizacja programami rolnośrodowiskowymi jest zróżnicowana w zależności od pakietu i wariantu. W bieżącym okresie programowania większym zainteresowaniem, w porównaniu do PROW 2004-2006, cieszy się pakiet Rolnictwo zrównoważone. Najmniejszym zainteresowaniem zarówno w PROW 2004-2006, jak i 2007-2013 cieszyło się działanie strefy buforowe.

- Dostępna alokacja środków jest wystarczająca i pozwala wszystkim zainteresowanym beneficjentom, spełniającym kryteria dostępu, na realizację programów rolnośrodowiskowych.
- Stan kontraktowania i wydatkowania na koniec roku 2009 był zadowalający i jedynie załamanie kontraktowania w 2009 r. może powodować pewne zachwianie dynamiki. Jednak spadek liczby wniosków złożonych w 2009 r. został zniwelowany przez liczbę wniosków złożonych w 2010 r., która wynosiła około 26 tys.
- Proces wdrażania działania przebiegał sprawnie. Było to w dużej mierze konsekwencją kontynuacji i częściowego przyjęcia rozwiązań wypracowanych w PROW 2004-2006. Dodatkowo kompetencje i wiedza osób zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie działania oraz doświadczenie nabyte w poprzednim okresie programowania miały zasadniczy wpływ na jego sprawne wdrażanie.
- W odniesieniu do dotychczasowego i potencjalnego zainteresowania działaniem, należy stwierdzić, że alokowana kwota jest wystarczająca i pozwala na realizację założonych celów.
- Analiza struktury płci beneficjentów realizujących działanie w 2009 roku wykazała, że w skali kraju zdecydowanie przeważają mężczyźni, których udział wynosi ponad 80%.
- Należy zaznaczyć, że aby zwiększyć poziom kontraktowania i wydatkowania środków należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia: usprawnień w przepływie informacji na linii instytucja zarządzająca – instytucja wdrażająca – beneficjent, a także dalszych uproszczeń w warunkach dostępu.
- Założenia finansowe dla pakietu 9 Strefy buforowe ze względu na bardzo małe zainteresowanie beneficjentów powinny być ponownie skalkulowane i zrewidowane.
- Realizacja programów rolnośrodowiskowych w sposób zdecydowany przyczynia się do wieloaspektowej poprawy stanu środowiska naturalnego poprzez:
 - zrównoważone użytkowanie gruntów,
 - utrzymanie i poprawę siedlisk oraz różnorodności biologicznej,
 - utrzymanie i poprawę jakości wód i gleb,
 - ograniczenie niekorzystnego wpływu rolnictwa na zmiany klimatu,
 - utrzymanie i poprawę krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych.
- Zróżnicowana regionalnie struktura agrarna i organizacyjna polskiego rolnictwa powoduje, że również wdrażanie większości pakietów działania 214 jak i realizacja postawionych przed nim celów ulega podobnym dysproporcjom. Należy więc rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęt finansowych i akcji promocyjnych w regionach, gdzie program rolnośrodowiskowy lub jego wybrane pakiety cieszą się mniejszym zainteresowaniem. Pozwoli to na regionalne wzmocnienie realizacji programu rolnośrodowiskowego przy zachowaniu jego ogólnokrajowego charakteru.

6.14 Działanie 221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne

Tabela 6.14.1 Informacje podstawowe o działaniu 221/223

Instytucja Zarządzająca	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Społecznych i Środowiskowych)
Beneficjent	Rolnik wpisany do ewidencji producentów prowadzonej przez ARiMR, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Grupa rolników (minimum trzech), pod warunkiem, że przeznaczone przez nich grunty do zalesienia, sąsiadują ze sobą, ich łączna powierzchnia jest nie mniejsza niż 2 ha a ich szerokość przekracza 20 m (spełnienie wymogu dotyczącego szerokości gruntu nie jest wymagane, jeżeli grunt graniczy z lasem). Jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki organizacyjne gmin, powiatów oraz województw, jednakże przyznawana im pomoc obejmuje jedynie jednoroczne wsparcie na zalesienie
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Biuro Powiatowe ARiMR, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wnioskodawcy
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Brak podziału środków na województwa
Sposób naboru wniosków	Nabór ciągły do wyczerpania środków Termin naboru wspólny dla wszystkich województw
Sposób wyboru operacji do realizacji	Spełnienie warunków przyznania wsparcia
Forma udzielanej pomocy	Wyplata pomocy na zalesianie na podstawie wniosku o pomoc złożonego w terminie określonym przepisami rozporządzenia lub wniosku kontynuacyjnego składanego w kolejnych latach wdrażania działania w terminie określonym dla składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednio.
Poziom pomocy	Jednorazowe wsparcie na zalesienie za poniesione koszty zalesienia i ewentualnie ogrodzenia uprawy leśnej, wypłacane w pierwszym roku po wykonaniu zalesienia. Wysokość wsparcia na zalesienie w zależności od: proporcji gatunków iglastych i liściastych w strukturze uprawy; konfiguracji terenu; zastosowania sadzonek zwykłych lub sadzonek mikoryzowanych z zakrytym systemem korzeniowym wynosi od 4160 do 6260 zł/ha. Za wykonanie zaleconego przez nadleśniczego, ogrodzenia młodej uprawy leśnej 2-metrową siatką metalową dodatkowo przyznawana jest płatność w wysokości 2590zł/ha lub 6,5 zł/mb wykonanego ogrodzenia. Premia pielęgnacyjna wypłacana corocznie przez 5 lat w wysokości 970 lub 1360 zł/ha oraz płatność za zastosowanie zaleconych przez nadleśniczego, indywidualnych środków ochrony uprawy leśnej przed zwierzyną, w wysokości od 190 do 700 zł/ha. Premia zalesieniowa wypłacana corocznie przez 15 lat od założenia uprawy leśnej w kwocie 1580 zł/ha. Warunkiem jej otrzymania jest udokumentowanie co najmniej 25% dochodów z rolnictwa.

6.14.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 221/223 (MODUŁ B)

6.14.1.1 Założenia programowe działania 221/223

Cel działania i kontekst realizacji

Celem zalesiania gruntów ornych (działanie 221) oraz gruntów innych niż rolne (działanie 223) jest powiększenie obszarów leśnych oraz utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych. Ponadto oczekuje się zwiększenia udziału lasów w globalnym bilansie węgla oraz ograniczeniu zmian klimatu. Zalesienia na gruntach słabej jakości mają uzasadnienie ekonomiczne ze względu na ich niską produktywność i jednocześnie wpływają korzystnie na utrzymanie różnorodności biologicznej (PROW 2007-2013).

Potencjalne potrzeby zalesieniowe kraju oszacowane w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości (KPZL 2003), przyjętym do realizacji uchwałą Rady Ministrów. Określają one docelowy poziom lesistości Polski planowany na poziomie 30% pow. kraju w perspektywie 2020 r. co będzie wynikiem porównywalnym z obecnym średnim europejskim poziomem lesistości wynoszącym 31,1%. W programie KPZL potrzeby zalesieniowe zostały określone w oparciu o zestaw cech wśród których decydujące znaczenie miały udział gleb najsłabszych w powierzchni użytków rolnych, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej określaną wg metodyki IUNG, rzeźba terenu oraz zagrożenia stepowaniem bądź erozją wodną powierzchniową. Dokonano także podziału na zalesienia, które mają być wykonane w sektorze państwowym (130 tys. ha) i sektorze niepaństwowym (550 tys. ha). Jako że za działania sektora państwowego odpowiedzialne są Lasy Państwowe do określenia wielkości potrzeb zalesieniowych, których dotyczy PROW użyto danych z sektora niepaństwowego. Porównanie potrzeb zalesieniowych z sektora niepaństwowego z zaplanowaną do wsparcia w ramach działania powierzchnią gruntów pokazuje że stanowi ona 21,4% planów KPZL. Jest to poziom realistyczny zważywszy na okres wdrażania PROW.

Działanie ma wspomagać proces skutecznego zagospodarowania przestrzennego na obszarze 16 811 708 ha, którego wielkość określona została dla całej Osi II PROW 2007-2013. Ponadto działanie ma przyczynić się do spełnienia oczekiwanych dla całej Osi II PROW 2007-2013 wskaźników oddziaływania takich jak zachowanie gruntów o wysokiej wartości przyrodniczej na obszarach rolnych i leśnych (wartość docelowa z PROW: 590 000 ha), poprawa jakości wody (wzrost o 13%; wartość docelowa: 55 kg N/ha) i zapobieganie procesowi zmian klimatycznych (wzrost o od 2,05 do 3,04 Mtoe; wartość docelowa: od 5,95 do 6,94 Mtoe).

Charakterystyka typu beneficjenta

Działanie jest skierowane do rolników gospodarujących na obszarach gruntów ornych i sadów położonych poza granicami obszarów Natura 2000 z uwagi na fakt, iż obszary te nie mają obowiązujących planów zarządzania wskazujących grunty bez przeciwwskazań środowiskowych do zalesiania wynikających z wymogów ochrony cennych gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk priorytetowych określonych w dyrektywie Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Planowana liczba beneficjentów objętych działaniem w ramach PROW 2007-2013 ma wynosić 40 tys. (24 tys. w Schemacie I i 16 tys. w Schemacie II) a wspierana w ramach działania powierzchnia gruntów ma powiększyć się o 117,8 tys. ha (co przyczyni się do redukcji emitowanego CO₂).

Zasady przyznawania wsparcia

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 19 marca 2009 r. (Dz. U. z dnia 25 marca 2009 r.), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 31 maja 2010 r. (Dz.U.10.94.608) zmieniające nin. Rozporządzenie z dniem 1 czerwca 2010 r.

Warunkiem przyznania wsparcia jest spełnianie wymogów minimalnej powierzchni (0,5 ha) oraz minimalnej szerokości zalesianej działki (20 m) z wyjątkiem gruntów graniczących z lasem. W przypadku wniosku składanego przez grupę rolników łączna powierzchnia zakwalifikowana do zalesienia musi wynosić co najmniej 2 ha w jednym obrysie. Ponadto maksymalna powierzchnia gruntu do zalesienia zgłaszana w okresie programowania 2007-2013 przez jednego rolnika nie może być większa niż 20 ha.

Środki na zalesianie są przyznawane pod warunkiem spełnienia warunków przyznania wsparcia aż do wyczerpania środków. Ten sposób przyznawania wsparcia gwarantuje maksymalny dostęp beneficjentów do finansowania. Przyjęte założenia finansowe zostały ocenione w sposób obiektywny na podstawie danych zebranych przez Instytut Badawczy Leśnictwa o kosztach rzeczywistych działań zalesieniowych związanych z zakładaniem, pielęgnacją i ochroną upraw leśnych w różnych regionach kraju w roku 2006. W związku ze zmianami cen na rynku w latach 2006-2010 istnieje potrzeba rewaloryzacji tych świadczeń.

Charakterystyka założeń działania

Do zalesienia mogą być przeznaczane tylko grunty przewidziane do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub na podstawie zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zalesienia muszą być wykonywane zgodnie z wymogami ochrony przeciwpożarowej wynikającymi z przepisów wykonawczych ustawy o lasach z użyciem jedynie rodzimych gatunków drzew i krzewów. W celu dostosowania zalesień do lokalnych warunków siedliskowych, ustalając skład gatunkowy uprawy leśnej uwzględnia się rolniczą klasyfikację gruntów rolnych oraz regionalizację przyrodniczo-leśną. Materiał sadzeniowy musi przy tym spełniać wymagania jakościowe określone w ustawie o leśnym materiale rozmnożeniowym. Beneficjent zalesień na gruntach rolnych zobowiązany jest przestrzegać podstawowych wymagań na obszarze całego gospodarstwa rolnego.

W przypadku zalesień na gruntach innych niż rolne rozumianych jako grunty opuszczone lub inne grunty odłogowane, na których zaszły procesy sukcesji naturalnej, warunkiem jest, aby maksymalny wiek drzew nie przekraczał 20 lat (I klasa wieku drzewostanów) oraz pokrycie powierzchni gruntu przez drzewa i krzewy przekraczało 50%. W przypadku niższego pokrycia powierzchni przez korony drzew przewiduje się adaptowanie drzew przy przygotowywaniu powierzchni pod zalesienie.

Zgodnie z przepisami o ochronie przyrody każde zalesienie planowane w granicach parku krajobrazowego i rezerwatu przyrody powinno być zaopiniowane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub w przypadku parku narodowego przez dyrektora tego parku, w celu potwierdzenia, iż jego wykonanie jest zgodne z planem ochrony tego obszaru i nie pogorszy stanu siedlisk i gatunków uznanych za priorytetowe przez WE.

Pomoc nie jest przyznawana rolnikom korzystającym ze wsparcia w postaci renty strukturalnej, oraz na plantacje choinek świątecznych i drzew szybko rosnących.

Przyjęte założenia co do grupy docelowej są w większości zgodne z celami działania. Całkowicie sprzeczne z celami działania jest ograniczenie powierzchni zalesień do 20 ha. Fakt ten został zauważony i w kolejnych latach zaplanowano złagodzenie ograniczenia powierzchni zalesianej z 20

ha do 100 ha. Ponadto w Ministerstwie Środowiska podjęto kroki w celu przyspieszenia przygotowania planów ochrony dla terenów NATURA2000 co gwarantuje ich przygotowanie do roku 2013.

6.14.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 221/223

Wartość alokacji na działanie

Limit środków przeznaczony na zalesienia w latach 2007-2013 wynosi 513 501 520 EUR czyli 2 353 585 724 zł po kursie 4,58 zł/EUR (Tabela 6.14.2), co stanowi 11,7% środków Osi II, natomiast 3,5% środków całego Programu (stan na 31.12.2009). Ze względu na niedostateczny stopień wykorzystania środków finansowych wprowadzono alokacje w budżecie działania na kwotę 140 mln EUR i planowane są kolejne alokacje.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Po trzech latach wdrażania zalesień, zgodnie z danymi na koniec 2009 roku wykorzystano 9,2% środków przeznaczonych na cały okres programowania. Stan zakontraktowania także nie jest wysoki – na 7 739 wniosków złożonych w latach 2007-2009 wydano 3 792 decyzje przyznające płatność na zalesianie.

Tabela 6.14.2 Wnioski złożone, wydane decyzje i zrealizowane płatności dla działania 221/223

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	2 353 585 724,28	7739	163 171 640,81	130 537 312,65	6,93%
Wydane decyzje		3792	86 157 456,25	68 925 965,00	3,66%
Zrealizowane płatności		20 508*	216 860 208,53*	173 488 193,45*	9,21%*
		5717	96 904 478,65	77 523 582,92	4,12%**

Źródło danych: ARIMR – sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009; *- razem ze zobowiązaniami z lat 2004-2006; **- kwota zrealizowanych płatności bez zobowiązań z PROW 2004-2006 (4,12% limitu) uwzględnia kontynuację z obecnego PROW 2007-2013 i dlatego jest większa od wartości wydanych decyzji (3,66% limitu) która nie uwzględnia kontynuacji z obecnego PROW 2007-2013 ani zobowiązań z PROW 2004-2006.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

W połowie realizacji działania poziom wykorzystania limitu finansowego równy 9,2% oznacza, że rolnicy napotykają istotne przeszkody w korzystaniu z tej formy wsparcia. Przyczyną niskiego wydatkowania są bariery związane z brakiem planów przestrzennego zagospodarowania w gminach oraz planów ochrony na terenach sieci NATURA 2000, które pozwoliły by na określenie, czy zalesienie nie jest szkodliwe dla środowiska. Istotną barierą w zalesianiu dużych obszarów jest ograniczenie powierzchni zalesianej do 20 ha. Inną prawdopodobną przyczyną niskiego zainteresowania beneficjentów działaniem jest względnie niska atrakcyjność płatności związanych z zalesieniami w porównaniu z innymi instrumentami PROW.

Planowana liczba beneficjentów objętych działaniem w ramach PROW 2007-2013 ma wynosić 40 tys. (24 tys. w Schemacie I i 16 tys. w Schemacie II). Ponieważ liczba beneficjentów w obu Schematach na koniec roku 2009 wynosiła 2966 (Schemat I – 2639, Schemat II – 327) są małe szanse na osiągnięcie docelowej liczby beneficjentów. Nie ma to jednak dużego znaczenia dla skuteczności działania, gdyż zależy ona od powierzchni zalesień a nie liczby beneficjentów.

Wspierana w ramach działania powierzchnia gruntów ma powiększyć się o 117,9 tys. ha (co przyczyni się do redukcji emitowanego CO₂), co biorąc pod uwagę aktualną powierzchnię zrealizowanych zalesień (stan na koniec 2009 r.) równą 9 356,51 ha w Schemacie I i 848,12 ha w Schemacie II wydaje się wielkością trudną do zrealizowania. Efekt ostateczny jest jednak trudny do przewidzenia ze względu na zaplanowane zwiększenie maksymalnej powierzchni zalesienia do 100 ha oraz przewidywany wzrost tempa zalesień w roku 2013 w związku z planowanym na ten rok przygotowaniem planów ochrony na terenach NATURA 2000.

Osiągnięte zostały wskaźniki produktu dotyczące liczby beneficjentów otrzymujących płatności oraz powierzchni zalesionej w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006.

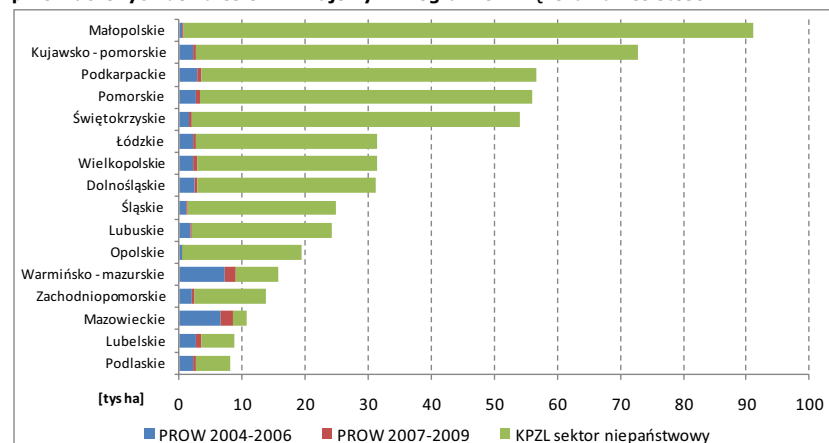
Wartość alokacji w podziale na województwa

Dla działań Osi II nie ma alokacji środków dla województw, jednak w przypadku zalesień punktem odniesienia dla alokacji przestrzennej mogą być plany KPZL. W skali kraju zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2004-2006 wynosiły 39,7 tys. ha a w ramach PROW 2007-2013 do końca roku 2009 wyniosły 10,2 tys. ha. Łączna powierzchnia zalesień wypełnia więc 9,1% planu z KPZL co wzięwszy pod uwagę fakt że plan dotyczy roku 2020 jest wielkością która budzi wątpliwości co do możliwości jego wykonania. Należy nadmienić że kłopoty z realizacją zalesień w sektorze państwowym mają także Lasy Państwowe, w związku z czym planowana jest zmiana KPZL ograniczająca docelowe plany zalesieniowe. Plany KPZL mogą być więc jedynie wskazówką co do względnej alokacji pomiędzy województwami a nie bezwzględnych powierzchni zalesień.

Stan zakontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

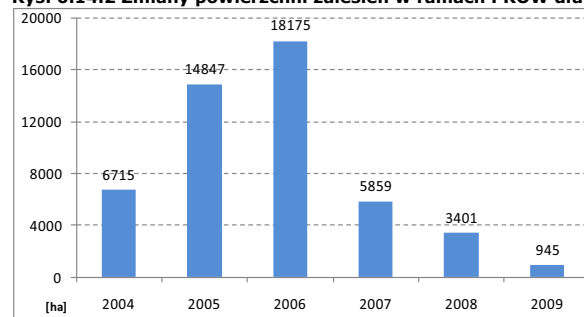
Zróżnicowanie regionalne zarówno potrzeb zalesieniowych jak i stopnia ich wypełnienia jest duże (Rys. 6.14.1). Największe potrzeby zalesieniowe większe od 50 tys. ha występują w województwach wielkopolskim, mazowieckim, lubelskim, łódzkim i świętokrzyskim. Najmniejsze potrzeby, niższe niż 10 tys. ha dotyczą województw opolskiego i lubuskiego.

Plany zalesień z KPZL w stopniu przekraczającym 20% wykonano w województwach warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i lubuskim. Niski stopień wykonania planów, niższy niż 5% charakteryzuje województwa małopolskie, wielkopolskie, świętokrzyskie i łódzkie. Szczególnie niekorzystny jest niski stan wdrażania KPZL w województwach wielkopolskim, łódzkim i świętokrzyskim ze względu na wysokie potrzeby zalesieniowe w tych województwach.

Rys. 6.14.1 Powierzchnia zalesień zrealizowanych w PROW na tle powierzchni przeznaczonych do zalesień w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości

Źródło: KPZL 2003 – plan zalesień; ARIMR - dane o stanie zalesień.

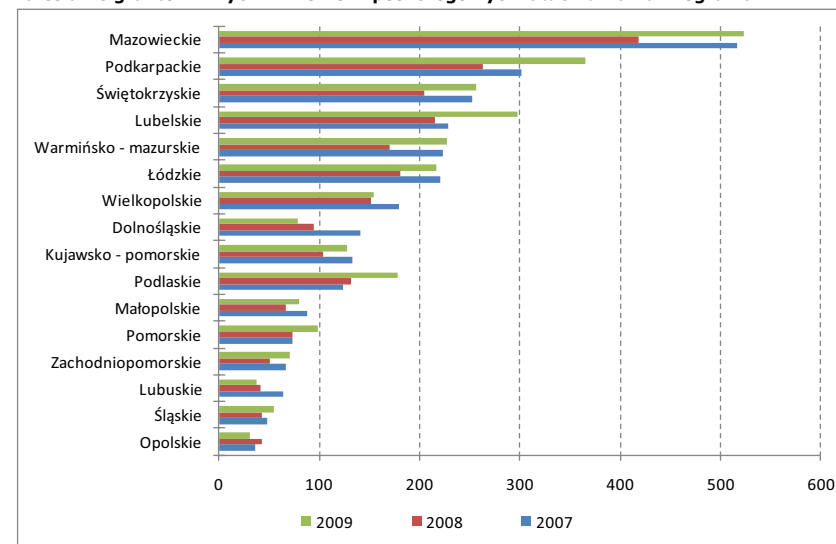
Pomimo faktu że dane dotyczące powierzchni zalesionej w kampanii 2009 mogą być niepełne (wnioskodawcy ostatnie zalesienia mogli wykonywać do 20 czerwca 2010 r. i ARIMR jest obecnie w trakcie wydawania decyzji), porównanie powierzchni zalesianych w skali kraju w poszczególnych latach pokazuje odwrócenie trendu wzrostowego obserwowanego w PROW 2004-2006 do trendu spadkowego w PROW 2007-2013 (Rys. 6.14.2). Gwałtowność tej zmiany odzwierciedla zmianę kryteriów udzielania wsparcia na zalesianie w PROW 2007-2013 na dużo mniej korzystne dla beneficjentów.

Rys. 6.14.2 Zmiany powierzchni zalesień w ramach PROW dla lat 2004-2009

Źródło: ARIMR - dane o stanie zalesień.

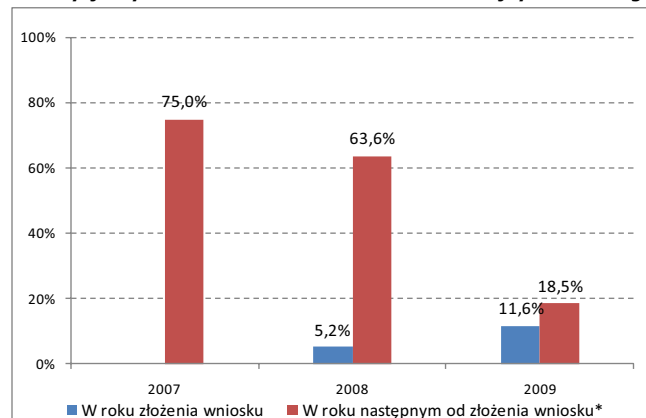
Liczba składanych wniosków w latach 2007, 2008 i 2009 wynosiła odpowiednio 2 693, 2 251 i 2 795 a więc nie wykazuje ani tendencji rosnącej ani malejącej. Wartość składanych wniosków wynosiła w kolejnych latach 71, 39 i 54 mln zł co oznacza że nastąpił duży spadek średniej wartości wniosku z 26 tys. zł w roku 2007 do 17 i 19 tys. zł w latach 2008 i 2009. W ujęciu regionalnym (Rys. 6.14.3). największe liczby wniosków złożyli rolnicy z województw mazowieckiego, podkarpackiego, lubelskiego i świętokrzyskiego. Najmniejsze liczby wniosków pochodziły z województw opolskiego, lubuskiego i śląskiego. Liczba składanych wniosków w kolejnych latach dla

poszczególnych województw zazwyczaj odzwierciedlała tendencję obserwowaną dla całego kraju. Odmienną tendencję wzrostową liczby składanych wniosków obserwuje się w województwie podlaskim a tendencję malejącą w województwach dolnośląskim i lubuskim. Należy przy tym nadmienić że liczby złożonych wniosków i wydanych decyzji oraz ich wartości nie muszą wprost przekładać się na wzrost powierzchni zalesień w województwach gdzie wnioski wpłynęły, jako że wnioski składane są w miejscu zamieszkania beneficjenta, które nie musi pokrywać się z miejscem realizacji zalesień.

Rys. 6.14.3 Liczba złożonych wniosków dla działania Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w poszczególnych latach trwania Programu

źródło danych: ARIMR – sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009.

Liczba wydawanych decyzji w kolejnych latach 2007, 2008 i 2009 wykazywała wyraźną tendencję malejącą i wynosiła odpowiednio 2 035, 1 432 i 325. Wartość wydawanych decyzji także malała i wynosiła w kolejnych latach 52, 27 i 8 mln zł co oznacza że średnia wartość wydanej decyzji wynosiła odpowiednio 25, 19 i 24 tys. zł. Do liczb za rok 2009 odnosi się wcześniejsza uwaga związana z tym że ich wielkość może wzrosnąć ponieważ wnioskodawcy z kampanii 2009 ostatnie zalesienia mogli wykonywać do 20 czerwca 2010 roku i związane z nimi wnioski są wciąż rozpatrywane. Z porównania tych kwot z średnimi wartościami składanych w poszczególnych latach wniosków wynika, że nasila się proces odrzucania wniosków składanych na małe kwoty a więc i dotyczących niewielkich powierzchni zalesień.

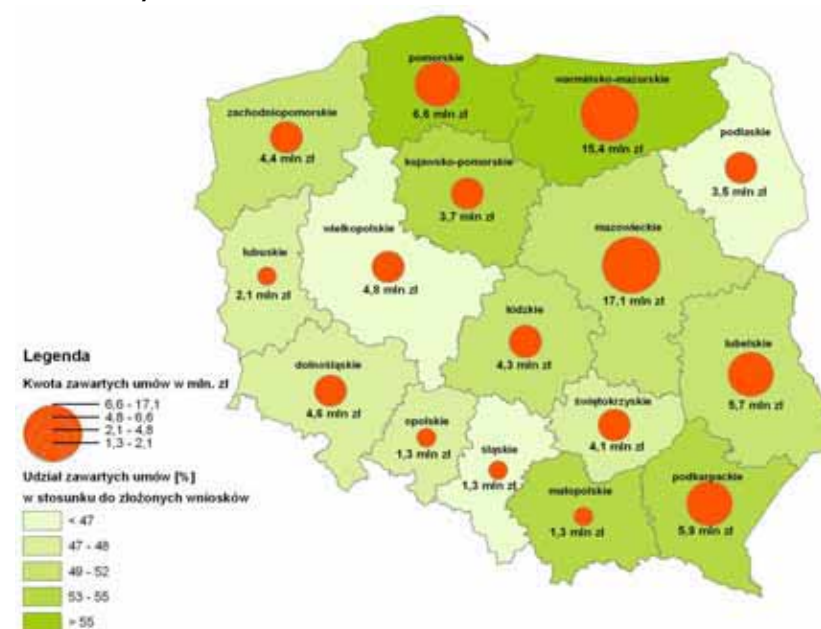
Rys. 6.14.4 Udział wydanych decyzji w kolejnych latach PROW 2007 – 2013 z podziałem na decyzje wydane w roku złożenia wniosku i w kolejnym roku Programu

Źródło danych: ARIMR – sprawozdania miesięczne; * - dla roku 2009 jako następny rok podano dane na stan 30.04.2010 w przypadku pozostałych jest to 31.12 następnego roku.

Spadek udziału wydanych decyzji względem liczby składanych wniosków pomimo wzrostu proporcji decyzji wydawanych w tym samym roku co złożenie wniosku (Rys. 6.14.4) wskazuje na wzrost udziału wniosków wadliwych i jest oznaką wyczerpywania się możliwości zalesiania nowych obszarów przy obecnych warunkach dostępu do działania.

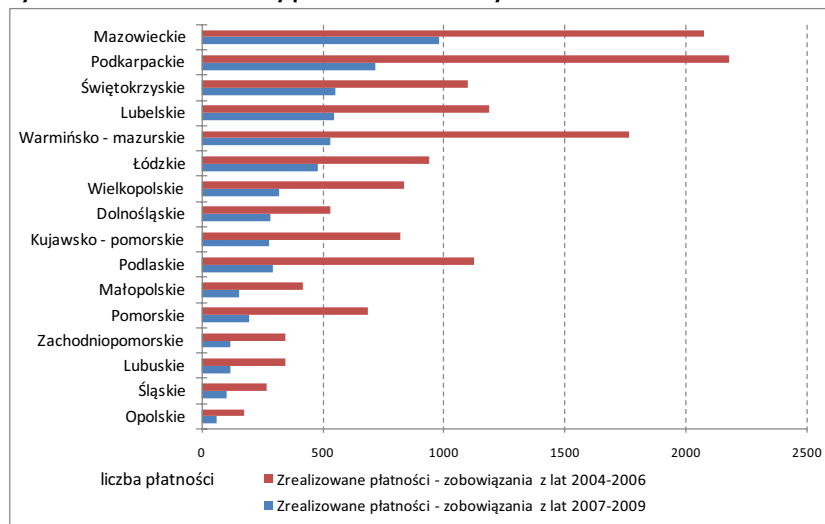
W ujęciu przestrzennym największe kwoty wydanych decyzji (Rys. 6.14.5) i co za tym idzie największe powierzchnie zalesienia (Rys. 6.14.1) dotyczą województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego. Decyzje o najmniejszych wartościach wydano w województwach opolskim, śląskim i małopolskim. Zróżnicowanie udziału wydanych decyzji pomiędzy województwami jest niewielkie i zawiera się w przedziale od 62 dla województwa warmińsko-mazurskiego do 45 procent dla województwa wielkopolskiego. W skali całego kraju stosunek wydanych decyzji do złożonych wniosków wynosi 52,8%.

Najczęstsze przyczyny odrzucania wniosków to położenie gruntów na terenach NATURA 2000, użytkowanie gruntu w postaci łąki bądź pastwiska, nieprawidłowości związane z prawami własności gruntu oraz złożenie wniosku po terminie.

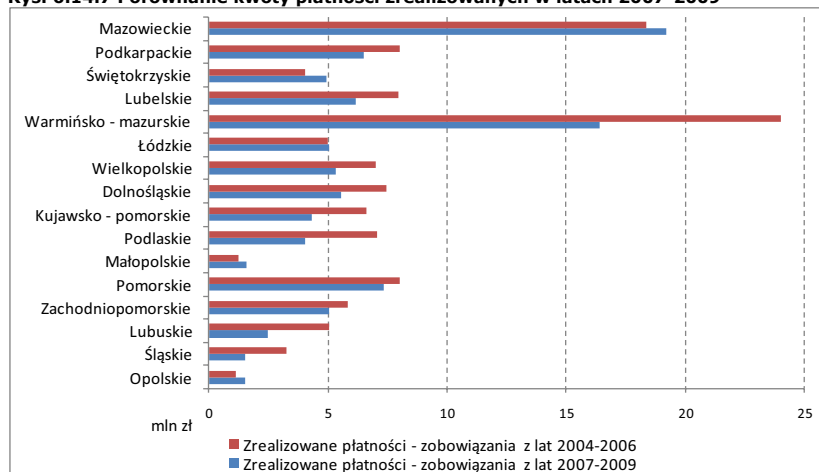
Rys. 6.14.5 Wartość wydanych decyzji dla zalesień w PROW 2007-2013 i ich udział w liczbie złożonych wniosków – stan na 31.12.2009 rok

Źródło danych: ARIMR – sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009.

Analizując regionalne zróżnicowanie rozliczonych projektów można stwierdzić że największą liczbę płatności zrealizowano w województwach podkarpackim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim (Rys. 6.14.6), podczas gdy największe kwoty płatności wpłynęły do rolników z województw warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego (Rys. 6.14.7). Porównując płatności wynikające z obecnych zobowiązań z płatnościami wynikającymi ze zobowiązań zawartych w PROW 2004-2006 obserwuje się wyraźną proporcjonalność liczby płatności i ich kwot w ujęciu wojewódzkim (Rys. 6.14.6; Rys. 6.14.7). W ramach jednej płatności przeciętna kwota przyznawana w PROW 2004-2006 wyniosła 8109 zł a obecnie wynosi 16 950 zł.

Rys. 6.14.6 Porównanie liczby płatności zrealizowanych w latach 2007-2009

Źródło: sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009.

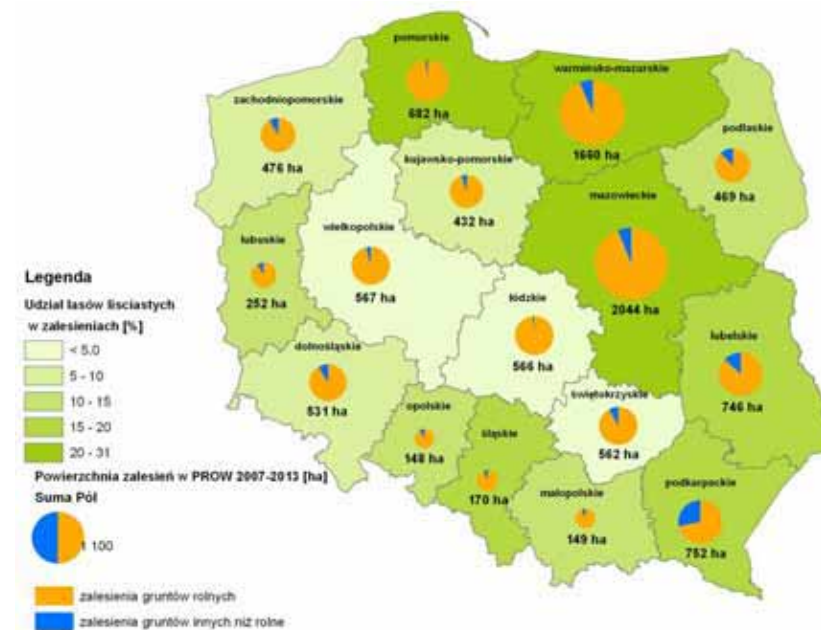
Rys. 6.14.7 Porównanie kwoty płatności zrealizowanych w latach 2007-2009

Źródło: sprawozdanie miesięczne na dzień 31.12.2009.

6.14.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 221/223

Obszarem realizacji działania 221 zalesianie gruntów rolnych są grunty orne i sady, natomiast obszarem realizacji działania 223 zalesianie gruntów innych niż rolne są grunty odłogowane. Proporcja w wykorzystaniu tych działań stanowi informację o skali problemu istnienia gruntów odłogowanych. Dla całego kraju działanie 223 stanowi 8,3 procent ogółu zalesień realizowanych w PROW 2007-2013. W ujęciu regionalnym największy ułamek zalesień na gruntach odłogowanych wykonano w województwie podkarpackim (Rys. 6.14.8). Wyraźny jest także efekt preferencji tego działania we wschodniej części kraju.

Zalesienia gatunkami drzew liściastych o wysokiej wartości przyrodniczej (Rys. 6.14.8) przeważały w województwach warmińsko-mazurskim, pomorskim i mazowieckim. Najmniejszy, mniejszy niż 5% udział lasów liściastych w zalesieniach miał miejsce w województwach wielkopolskim, świętokrzyskim i łódzkim. Tak niski udział lasów liściastych w zalesieniach realizowanych na obszarach Polski centralnej sugeruje potrzebę lepszego dostosowania zalesień do lokalnych warunków siedliskowych oraz zróżnicowania stawek płatności tak, aby zwiększyć wpływ na wybierane do zalesień gatunki drzew.

Rys. 6.14.8 Udział lasów liściastych w zalesieniach wraz z porównaniem powierzchni zalesień na gruntach rolnych i na gruntach innych niż rolne

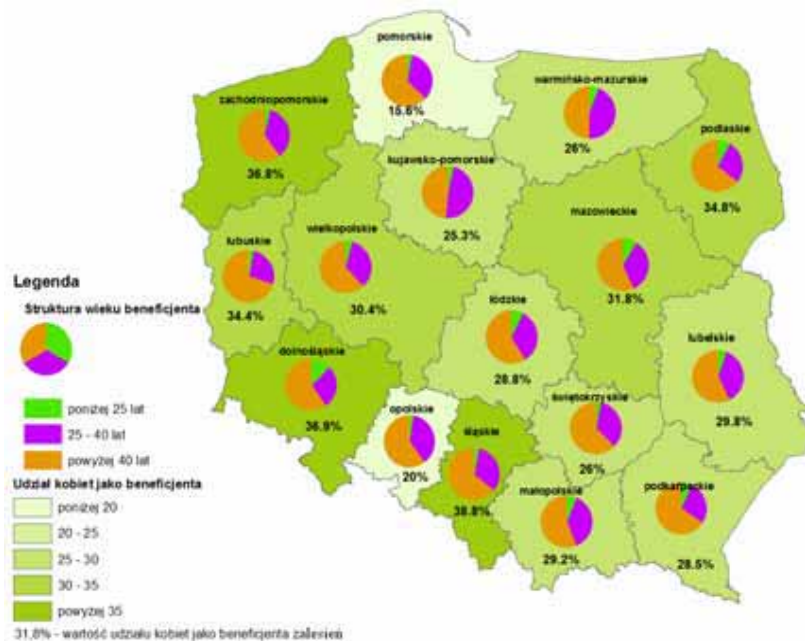
Źródło: ARIMR - dane o stanie zalesień.

Beneficjentami działania zalesianie są w znacznej mierze młodzi rolnicy w wieku do 40 lat – ich udział w całkowitej liczbie beneficjentów we wszystkich województwach przekracza 30%. Stan ten znacząco różni się od cech beneficjentów działania ONW, gdzie młodzi rolnicy czasem stanowią mniej niż 25% beneficjentów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest prawdopodobnie względna

łatwość uzyskania płatności ONW co skutkuje dobrym odbiciem pełnego przekroju społecznego polskiego rolnictwa. Największy udział rolników poniżej 40 lat wśród beneficjentów dotyczy województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego a najmniejszy lubuskiego i podkarpackiego (Rys. 6.14.9).

Największy odsetek kobiet beneficjentek zalesień, wyższy niż 35% – odnotowano w województwach śląskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim (Rys. 6.14.9). Najmniejszy odsetek kobiet, poniżej 20% beneficjentów działania miał miejsce w województwach pomorskim i opolskim. Biorąc pod uwagę fakt, że jedynie 20% gospodarstw jest prowadzonych przez kobiety (Ostrowski, 1998), nie można stwierdzić żadnych ograniczeń w dostępie kobiet do działania zalesianie.

Rys. 6.14.9 Struktura wieku i udział kobiet wśród beneficjentów zalesień



Źródło: ARiMR - dane o stanie zalesień.

6.14.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 221/223

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Zarządzanie działaniem zalesianie prowadzone jest przez MRiRW natomiast jego wdrażanie prowadzi ARiMR. We wdrażaniu działania Agencja współpracuje także ściśle z Lasami Państwowymi. Podział zadań jest optymalny pod względem kompetencji tych instytucji. Współpraca między instytucjami jest dobra i o ile to możliwe, odbywa się na drodze nieformalnej z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Kompetencje osób zaangażowanych we wdrażanie działania są wysokie i ciągle zwiększane na drodze szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych szkoleń z zakresu oddziaływań

na środowisko. Szkolenia te są oceniano wysoko przez pracowników tych instytucji. Nie pojawiały się dotąd problemy wynikające z niedostatecznej liczby osób czy rotacji kadr.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Proces wdrażania działania przebiegał sprawnie, co jest w znacznej mierze efektem kontynuacji i częściowego przejścia rozwiązań wypracowanych w tym zakresie w PROW 2004-2006. Potwierdzają to wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród pracowników podmiotów wdrażających, którzy nie wskazują na znaczące problemy podczas wdrażania działania, ani potrzebę zmian proceduralnych czy organizacyjnych. W celu zapewnienia właściwego nadzoru nad realizacją zobowiązań przez beneficjentów, wprowadzono w Agencji system kontroli powierzchni gruntów objętych działaniem. Powinien on dotyczyć 5% powierzchni, ale w praktyce jest większy. Składane wnioski są natomiast kontrolowane w 100%.

Rekomendowane zmiany

Wobec niezgodności z celami działania rekomendowane są ułatwienia w kryteriach dostępu polegające na zwiększeniu maksymalnej powierzchni podlegającej zalesieniu. W kolejnych latach planowane jest zwiększenie tej powierzchni z 20 do 100 ha co jest zgodne z powyższą rekomendacją. Nie niesie to zagrożenia w zakresie różnorodności biologicznej ze względu na to że zalesienia o powierzchni większej niż 20 ha z mocy prawa (Rozporządzenie w sprawie podziału przedsięwzięć wymagających raportu OOS (Ocena oddziaływania na środowisko) z 2004 r. z późn. zm. – tytuł skrócony) podlegać będą procedurze OOS i może być dla nich wymagane sporządzenie raportu OOS. Decyzję w tej sprawie podejmować będą regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

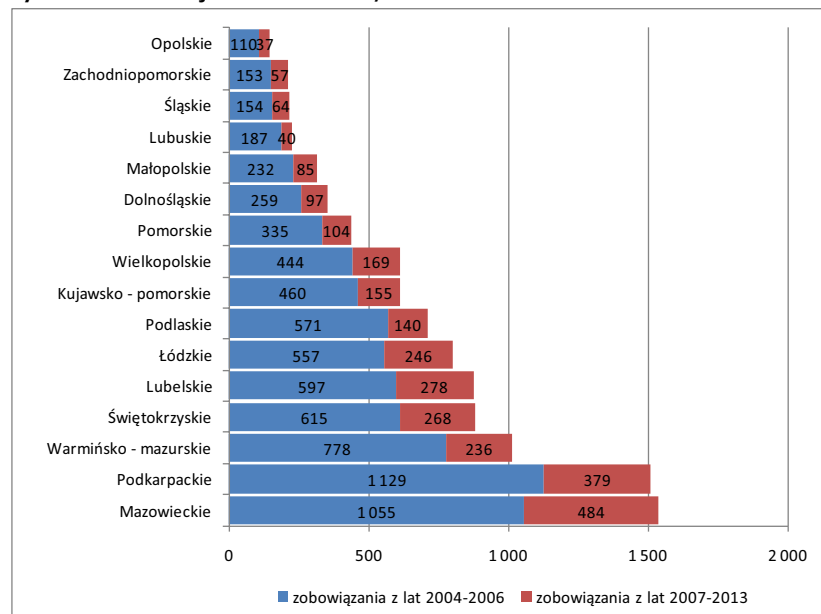
Wymóg zgodności zalesienia z planem zagospodarowania przestrzennego w sytuacji gdy często takich planów jednak nie ma ogranicza możliwości realizacji zalesień. Zmiany stanu prawnego w tym zakresie są jednak trudne ze względu na złożoność problemów zagospodarowania przestrzennego. Konieczne i zaplanowane są natomiast działania mające na celu przyspieszenie przygotowania planów ochrony dla terenów Natura 2000 co gwarantuje ich przygotowanie do roku 2013.

6.14.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 221/223 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 36/37: W jakim stopniu środek przyczynił się do stworzenia obszarów o znacznym stopniu zalesienia zgodnie z założeniami ochrony środowiska?

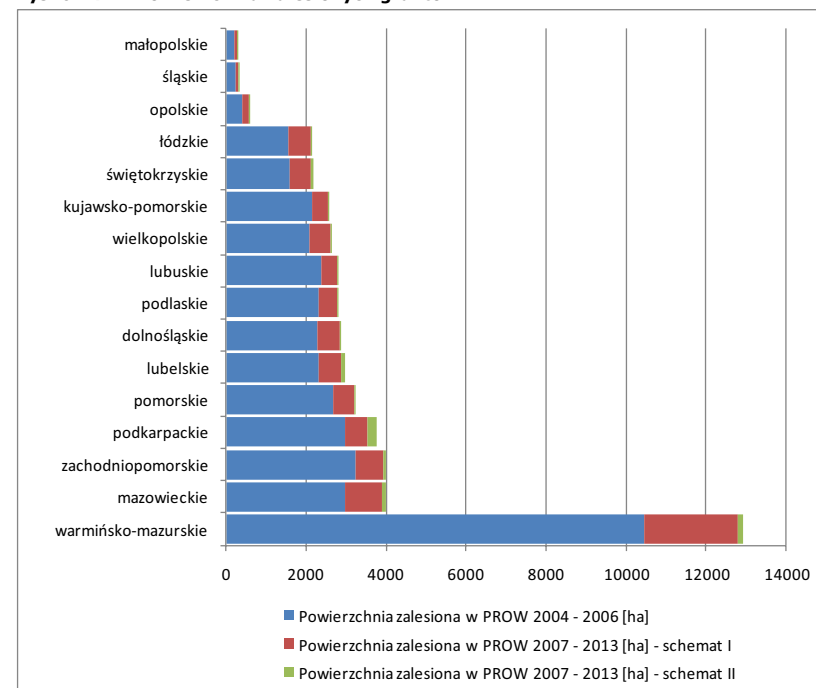
Wyniki badań i analizy

W ramach PROW 2007-2013 w skali kraju nastąpił wzrost liczby beneficjentów działań 221/223 z 7629 do 10466 a więc o 37%. Największą liczbą beneficjentów (Rys. 6.14.10) powyżej tysiąca posiadają województwa mazowieckie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie. Największy przyrost liczby beneficjentów powyżej 45% odnotowano w województwach lubelskim i mazowieckim zaś najmniejszy poniżej 25% w lubuskim i podlaskim. Obecna liczba beneficjentów działania zalesianie wraz ze zobowiązaniami z poprzedniego okresu programowania stanowi 26% planowanej liczby beneficjentów która wynosi 40 tys.

Rys. 6.14.10 Beneficjenci działania 221/223

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR z dnia 31.12.2009.

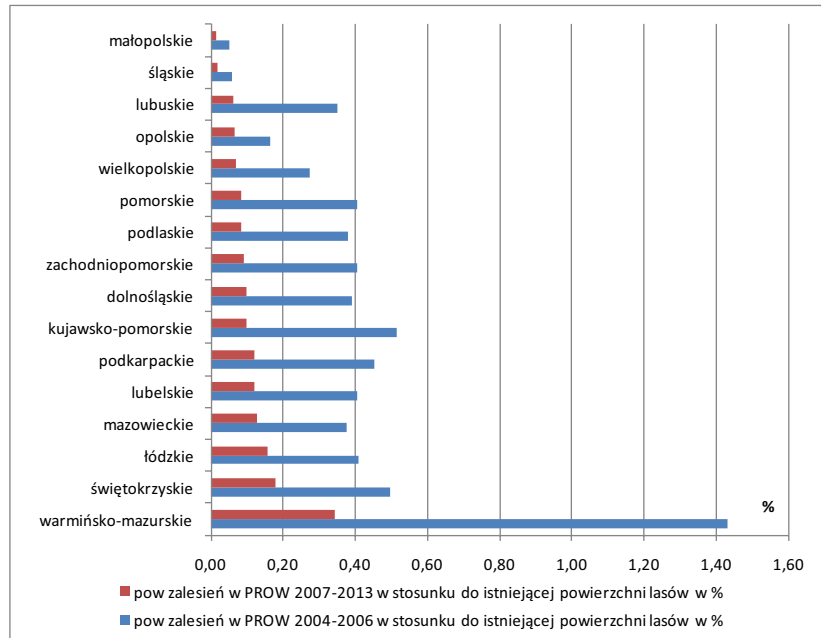
W skali kraju zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2004-2006 wyniosły 39,7 tys. ha a w ramach PROW 2007-2013 do końca roku 2009 wyniosły 10,2 tys. ha (Schemat I: 9357 ha i Schemat II: 848 ha). Przyrost powierzchni zalesień wynosi więc 25,7% i jest niższy od procentowego przyrostu liczby beneficjentów co wskazuje na to że średnia powierzchnia zalesiana przez beneficjenta jest obecnie niższa niż w okresie 2004-2006 (spadek z 5,2 ha do 3,6 ha). Łącznie w Schemacie I i II przyrost powierzchni zalesionej względem powierzchni zalesionej w PROW 2004-2006 jest procentowo największy (powyżej 35%) w województwach opolskim, łódzkim i świętokrzyskim a najmniejszy (poniżej 20%) w kujawsko-pomorskim i lubuskim. Największe powierzchnie w PROW 2007-2013 zalesiono w województwach warmińsko-mazurskim (2497 ha) i mazowieckim (1006 ha) (Rys. 6.14.11).

Rys. 6.14.11 Powierzchnia zalesionych gruntów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR z dnia 31.12.2009.

W porównaniu do istniejącej powierzchni lasów (dane GUS na rok 2006) zrealizowane zalesienia stanowią jej niewielki ułamek – w skali kraju jest to 0,44% dla zalesień w PROW 2004-2006 i 0,11% w PROW 2007-2013. Największe w stosunku do istniejącej powierzchni lasów zalesienia miały miejsce (Rys 6.14.12) w województwie warmińsko-mazurskim a najmniejsze w województwach śląskim i małopolskim.

Zestawieniu wielkości zrealizowanych zalesień z planami zalesieniowymi zawartymi w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości pokazuje że wypełniają one 9,1% jego założeń. W sytuacji gdy powierzchnie zalesione stanowią w większości województw około 1% istniejącej powierzchni lasów dopiero wypełnienie planów KPZL może gwarantować powstanie dużych obszarów o znacznym stopniu zalesienia.

Rys. 6.14.12 Powierzchnia zalesionych gruntów w stosunku do istniejącej powierzchni lasów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR z dnia 31.12.2009 oraz danych GUS.

Podsumowanie

Program przyczynił się w niewielkim stopniu do stworzenia obszarów o znacznym stopniu zalesienia ze względu na niewielką skalę zalesień w stosunku do istniejących powierzchni lasów jak i potrzeb zalesieniowych. Sposób przyznawania wsparcia w ramach działania zalesianie gwarantuje jednak to że zrealizowane zalesienia były realizowane zgodnie z założeniami ochrony środowiska naturalnego. Paradoksalnie spełnienie tych założeń ogranicza w znacznym stopniu skalę zalesień głównie ze względu na brak odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego i planów ochrony na terenach Natura 2000.

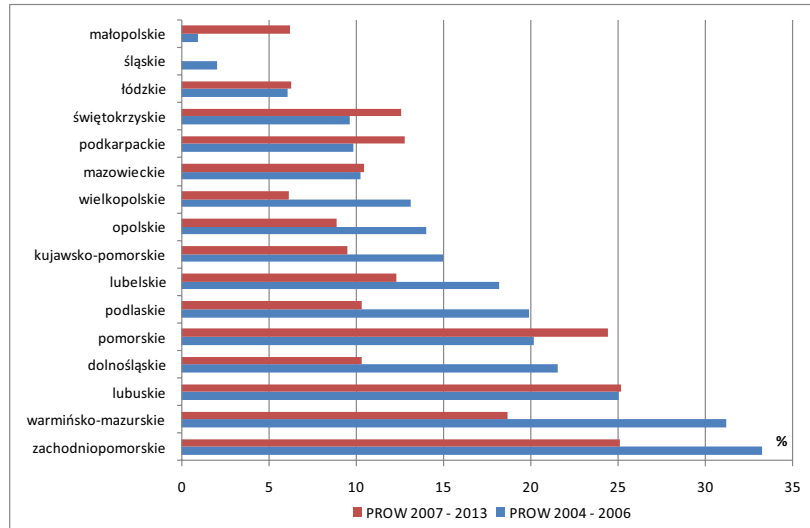
Pytanie badawcze 38: W jakim stopniu środki przyczyniły się do utworzenia obszarów leśnych gospodarowanych w sposób zrównoważony, które przyczyniają się do zachowania funkcji ekologicznych lasów i do zapobiegania zagrożeniom naturalnym oraz pożarom?

Wyniki badań i analizy

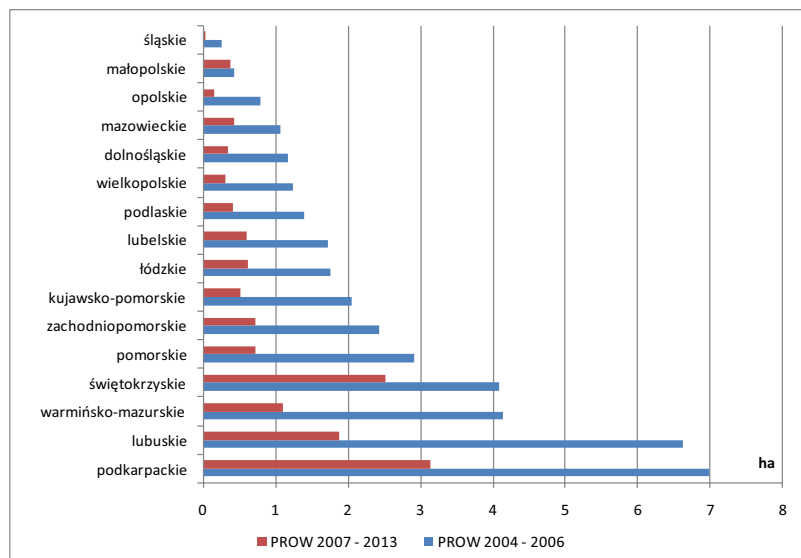
Zalesianie użytków rolnych może przyczynić się do zachowania funkcji ekologicznych lasów związanych z tworzeniem korytarzy leśnych, które pozwalają na migrację zwierząt w sposób który ogranicza ich narażenie na kontakt z człowiekiem. Ponieważ korytarze leśne ze względu na swe własności topologiczne powstawać mogą po przekroczeniu pewnej gęstości zalesień w ilości nieproporcjonalnej do przyrostu powierzchni zalesień ocena działania programu zalesień przed jego końcem jest bardzo trudna. Niemniej jednak już na podstawie dotychczasowych zalesień możliwe jest wskazanie regionów kraju gdzie zalesienia przyczyniają się do tworzenia korytarzy leśnych i powiększania w ten sposób powierzchni kompleksów leśnych. W tym celu opracowano dwa wskaźniki z których pierwszy informuje o procentowym udziale powierzchni zalesień, które przyczyniły się do połączenia ze sobą minimum dwu kompleksów leśnych (Rys. 6.14.13), a drugi o powierzchni o jaką wzrosła dzięki zalesieniom średnia powierzchnia istniejącego wcześniej kompleksu leśnego (Rys. 6.14.14) (wyeliminowano w ten sposób wpływ zalesień, które nie przyłączają się do istniejących kompleksów – ich uwzględnienie prowadziłoby do wniosku o spadku średniej powierzchni kompleksu leśnego). Drugi wskaźnik informuje więc o tym w jakim stopniu w wyniku zalesień łączone są ze sobą duże kompleksy leśne.

Pod względem udziału powierzchni zalesień realizowanych w ramach PROW 2007-2013 przyczyniających się do łączenia istniejących kompleksów leśnych wyróżniają się udziałem większym od 15% województwa zachodniopomorskie, pomorskie, lubuskie i warmińsko-mazurskie. Bardzo niekorzystnie na tym tle wypada województwo śląskie gdzie udział takich zalesień jest mniejszy niż 1%. W skali całego kraju udział ten wynosi 14,7% (w PROW 2004-2006 wynosił 21,1%) co nie jest wartością zadowalającą jednak niewątpliwie w wyniku kolejnych zalesień nastąpi jej wzrost.

Istotny wzrost powierzchni istniejących kompleksów leśnych większy od 1 ha spowodowany zalesieniami w PROW 2007-2013 odnotowano w województwach podkarpackim, świętokrzyskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim. Wskaźnik jest najniższy w województwie śląskim (0,02 ha). W skali kraju wartość wskaźnika wynosi 0,73 ha (w PROW 2004-2006 wynosił 2,17 ha). Uzyskany przyrost jest niewielki i nie ma znaczącego wpływu na warunki życia zwierząt. Powodem tego stanu rzeczy jest niewielka powierzchnia zalesień w stosunku do powierzchni istniejących lasów.

Rys. 6.14.13 Udział powierzchni zalesień łączących co najmniej dwa kompleksy leśne

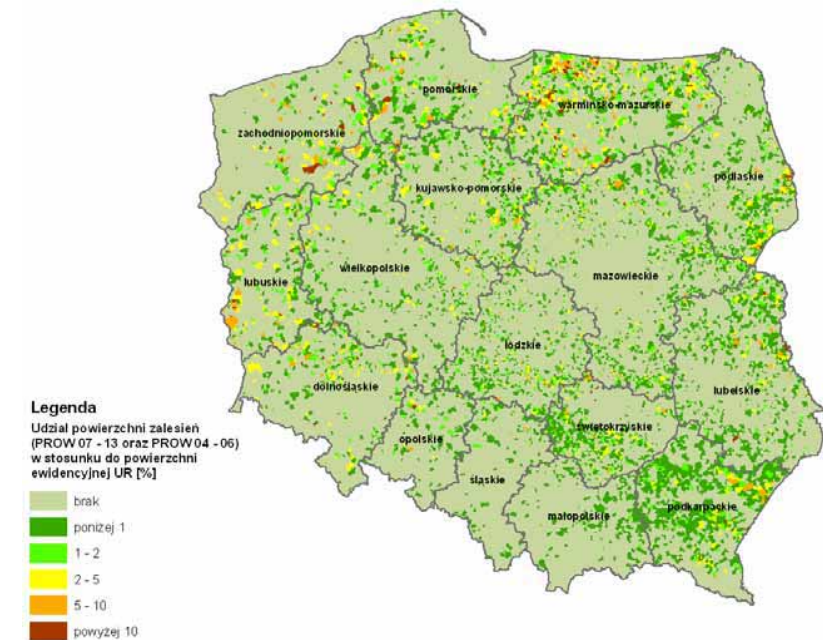
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dnia 31.12.2009.

Rys. 6.14.14 Wzrost średniej pow. istniejącego wcześniej kompleksu leśnego w wyniku zalesień

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dnia 31.12.2009.

Powyższa analiza ze względu na brak dostępnych danych przestrzennych o bardzo małych istniejących wcześniej kompleksach leśnych zaniża efektywność zalesień jako środka tworzenia korytarzy leśnych. Dobrym jej uzupełnieniem mogą być badania ankietowe z których wynika że nowe zalesienia w 69% gospodarstw łączą się z istniejącymi kompleksami leśnymi.

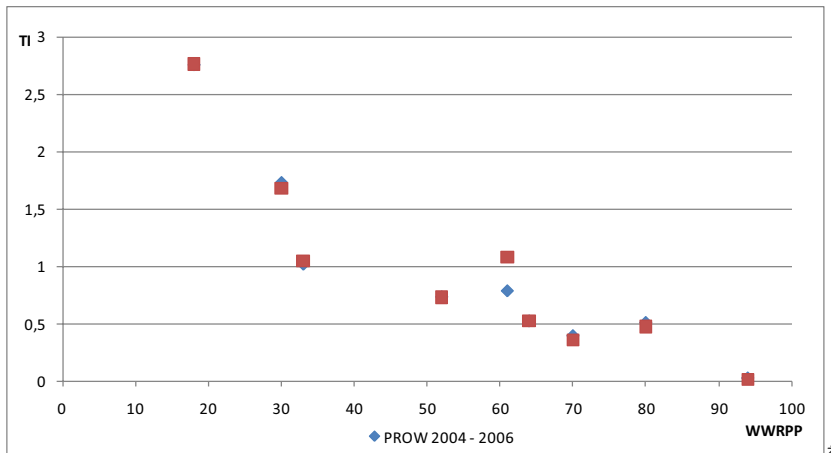
Zrealizowane w ramach PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 zalesienia grupują się w pewnych regionach kraju (Rys. 6.14.15) gdzie proces zalesień, niezależnie od ich udziału w UR, przebiegał głównie w obrębach ze sobą sąsiadujących – tworzących stosunkowo duże kompleksy. W województwach zachodniopomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim najliczniej występują sąsiadujące ze sobą obręby, w których udział zalesień jest bardzo znaczący i obejmuje więcej niż 10% użytków rolnych.

Rys. 6.14.15 Udział zalesień w powierzchni użytków rolnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dnia 31.12.2009.

Dobrym miernikiem ograniczenia zagrożenia suszą może być wyłączenie pod zalesienia gruntów o niskiej wartości rolniczej – przeważnie gleb lekkich o dużej zawartości frakcji piasku. Stosunek udziału powierzchni wyłączanej pod zalesienie na danej klasie gruntów do udziału powierzchni wyłączanych w ogóle gruntów ornych jest miernikiem preferencyjnego tzn. większego niżby wynikało to z udziału danej klasy w ogóle gruntów jej wyłączania pod zalesienia i oznaczany jest symbolem TI (transition index). Należy oczekiwać że preferencyjnie zalesia się klasy gruntów o niskiej przydatności rolniczej a więc TI będzie duży na klasach o niskiej przydatności mierzonej Wskaźnikiem Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (WWRPP). Że tak rzeczywiście jest potwierdza wyraźna zależność znaleziona zarówno dla zalesień realizowanych w ramach PROW 2007-2013 jak i PROW 2004-2006 (Rys. 6.14.16).

Rys. 6.14.16 Zależność pomiędzy wskaźnikiem waloryzacji rolniczej gleb (WWRPP) a wskaźnikiem preferencyjnego wyłączenia gleb w wyniku zalesień (TI)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dnia 31.12.2009.

Podsumowanie

Zagwarantowany poprzez wymogi przyznania wsparcia właściwy dobór sadzonek do warunków siedliskowych, spełnienie wymogów ochrony przeciwpożarowej oraz przeznaczanie pod zalesienia gruntów słabej jakości automatycznie sprawia że zalesienia zapobiegają zagrożeniom związanym z suszą oraz są mniej podatne na zagrożenia naturalne związane z pożarami lasów jak i szkodnikami drzew niż miało by to miejsce w przypadku sukcesji naturalnej. Niski stopień realizacji założeń programu zalesień ogranicza powstawanie korytarzy leśnych i dlatego ocena korzyści związanych z tym aspektem zalesień będzie możliwa w pełni dopiero na etapie ewaluacji ex-post.

Pytanie badawcze 39: W jakim stopniu środek przyczynił się do zachowania terenów wiejskich i poprawy środowiska naturalnego?

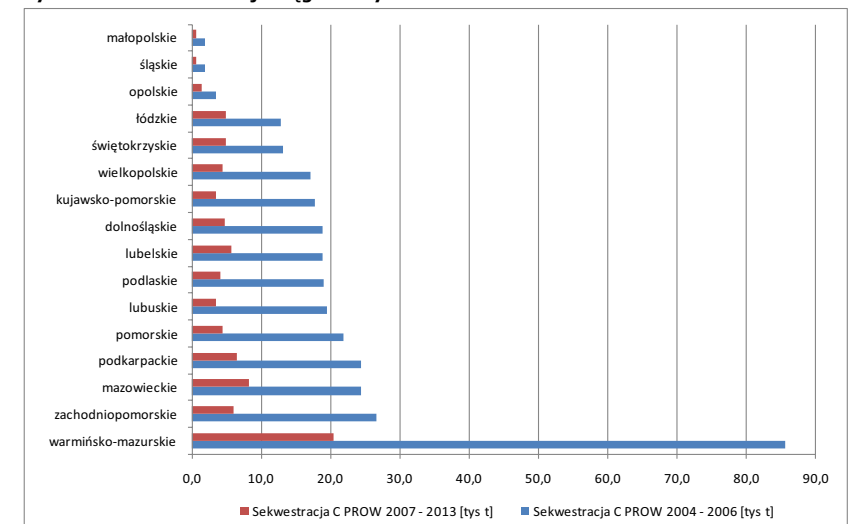
Wyniki badań i analizy

Drzewa i roślinność mają kluczowe znaczenie dla stabilności klimatu. Dzięki nim z powietrza usuwany jest dwutlenek węgla zatrzymujący ciepło w atmosferze, który jest magazynowany w ich liściach, drewnie, korzeniach i w glebie. Lasy biorą udział w bilansie węgla, podobnie jak inne zespoły roślinne, poprzez proces fotosyntezy. Stanowią tym samym miejsce gromadzenia się węgla. Najwięcej węgla w drzewie gromadzi się w pniu (ok. 66% biomasy drzewa) oraz korzeniach (ok. 14% biomasy drzewa). Lasy stanowią przede wszystkim ważne bariery ochronne, które łagodzą oddziaływanie zachodzących nieustannie zmian klimatycznych i są czasami nazywane biotopami obniżającymi zawartość dwutlenku węgla.

Najnowsze badania przeprowadzone na terenie Polski w roku 2008 (Chojnicki i In. 2009) wykazały że roczna asymilacja dwutlenku węgla w lesie iglastym wynosi około 30 t/ha. W celu przeliczenia ilości dwutlenku węgla na ilość węgla, jakie drzewo pochłonęło, podzielono ilość dwutlenku węgla przez 3,66 tzn. $\text{kg C} = \text{kg CO}_2 / 3,66$ [stały wskaźnik przeliczeniowy IPCC]. W wyniku uzyskuje się

wielkość sekwestracji 8,2 t C /ha/rok która jest nieco większa od wcześniejszych pośrednich oszacowań określających tą wielkość w granicach 2-3,5 t C /ha/rok (PROW 2004-2006 Raport Końcowy). Ponieważ gatunki liściaste w cyklu swojego życia pochłaniają więcej CO₂ niż iglaste oszacowana wielkość sekwestracji jest niższa od rzeczywistej co oznacza że w wyniku zalesień dotychczas zrealizowanych w ramach PROW 2007-2013 (stan na 31.12.2009 r.) w skali kraju corocznie zsekwestrowane zostanie ponad 84 tys. ton węgla (306 tys. t CO₂). Łącznie z zalesieniami z poprzedniego okresu programowania daje to łączną roczną sekwestrację rzędu 410 tys. t węgla (1502 tys. t CO₂). Porównując tą wielkość do emisji CO₂ z polskich przedsiębiorstw w 2008 r. która wyniosła 204 mln ton, widzimy że stanowi zaledwie 0,7% emisji polskich przedsiębiorstw i nie stanowi w ogólnym bilansie CO₂ znaczącej wartości. Związana z sekwestracją wartość wskaźnika wzrostu udziału powierzchni wspieranych w ramach działania najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta, może mieć natomiast miejsce duży wzrost powierzchni zalesień w roku 2013 w związku z planowanym na ten rok przygotowaniem planów ochrony na terenach NATURA 2000 (Załącznik 8.1). W ujęciu przestrzennym największa sekwestracja ma miejsce w województwach warmińsko-mazurskim i mazowieckim co jest bezpośrednim wynikiem dużej powierzchni zalesień w tych województwach.

Rys. 6.14.17 Sekwestracja węgla w wyniku zalesień PROW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dnia 31.12.2009.

Podkreślić należy pozytywny wpływ zalesień na ochronę zasobów wodnych oraz gleb. Wymierny wpływ zalesień na jakość wód wyraża się istotnym zmniejszeniem ładunków azotu docierających do wód powierzchniowych. Funkcje buforowe wobec zanieczyszczeń wynikają z preferencyjnej ich lokalizacji na obszarach z pokrywą gleb silnie przepuszczanych gdzie straty azotu związane z szybkim wypłukiwaniem nawozów mineralnych są duże. Ich rola jest jeszcze większa jeśli stanowią naturalną granicę pomiędzy polem uprawnym a sąsiadującym z nim ciekim wodnym i pełnią rolę naturalnego filtra dla zanieczyszczeń spływających z pól. Zalesienia pełnią ponadto istotną funkcję przeciwoerozyjną ograniczając wielkość i szybkość spływów powierzchniowych oraz funkcje wiatrochronne – duże ich rozproszenie sprawia, że spełniają one będąc funkcje właściwe dla zadrzewień śródpolnych, zmniejszających prędkość wiatru, a zatem tempo ewapotranspiracji i nasilenie erozji wietrznej.

Istotną korzyścią wynikającą z zalesień w obszarach z przewagą gleb lekkich o dużym zagrożeniu suszą glebową jest zwiększenie globalnych możliwości retencyjnych krajobrazu co zapobiega szybkiemu odpływowi wód opadowych i kształtuje przyjazny dla ludzi i środowiska lokalny mikroklimat zwiększając wilgotności względne powietrza i ograniczając zakres wahań temperatur. Zalesienia na obszarach gleb lekkich są także jedynym trwałym sposobem zwiększenia zasobów próchnicy glebowej.

Rys. 6.14.18 Monokultura a mozaika rolno-leśna



Źródło: Michael Link.

Nie do przecenienia są także wizualne korzyści istnienia granicy rolno - leśnej (Rys. 6.14.18) zwiększające atrakcyjność wsi jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku. Znajduje to wyraz w odczuciach rolników – ankietowani w 50% uznali że zrealizowane w ramach PROW 2007-2013 zalesienia przyczyniły się do zwiększenia walorów turystycznych w ich okolicy a jedynie w 24% stwierdzili że zalesienia nie mają na atrakcyjność turystyczną wpływu.

Podsumowanie

Zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2007-2013 jak i we wcześniejszym okresie programowania nie stanowią znaczącej pozycji w bilansie emisji CO₂ w Polsce i w związku z tym mają znikomy wpływ na zmiany klimatu. Rola zalesień procesie ograniczania zmian klimatu jest jednak niewątpliwie pozytywna i musi być zwiększana poprzez wzrost ich powierzchni. Zalesienia przyczyniają się do zachowania terenów wiejskich poprzez ograniczenie powierzchni uprawy na glebach o niskiej wartości rolniczej gdzie produkcja przynosiła by straty i w efekcie prowadziła do depopulacji ludności wsi. Na glebach lekkich ponadto ograniczają wielkość strat azotu zapobiegając tym samym zanieczyszczeniu wód azotem i ich eutrofizacji, zabezpieczają przed erozją wodną i wietrzną, kształtują korzystny mikroklimat i są jedynym sposobem na trwałe zwiększenie ilości zsekwestrowanej w glebach lekkich materii organicznej. Ich obecność pozytywnie wpływa na wizualne walory okolicy zwiększając atrakcyjność wsi jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku.

6.14.3 Wnioski i rekomendacje

- Założenia budżetowe działania wobec wysokich potrzeb zalesieniowych określonych w KPZL były spójne z celami działania jednak ze względu na niski stopień (9,2%) wykorzystania środków przeznaczonych na cały okres programowania wymagają obecnie aktualizacji. Aktualizacje takie już zostały przeprowadzone i planuje się kolejne;
- Obecny poziom kontraktowania i wydatkowania nie gwarantuje wykorzystania wszystkich dostępnych na zalesienia środków. Główną przyczyną małej liczby składanych wniosków i w efekcie niskiego wydatkowania środków przewidzianych na zalesianie są bariery związane z

brakiem planów przestrzennego zagospodarowania w gminach oraz planów ochrony na terenach sieci NATURA2000, które pozwoliłyby na określenie, czy zalesienie nie jest szkodliwe dla środowiska. Podjęto kroki w celu przyspieszenia przygotowania planów ochrony dla terenów NATURA2000 co gwarantuje ich przygotowanie do roku 2013. W tym roku należy zatem spodziewać się znaczącego wzrostu liczby składanych wniosków. Planowane jest także złagodzenie ograniczenia powierzchni zalesianej z 20 ha do 100 ha. Ponadto, ponieważ istnieje ryzyko względnie niskiej atrakcyjności zalesień w porównaniu z innymi instrumentami PROW rozważa się zwiększenie płatności związanych z zalesieniami (premie zalesieniowe i pielęgnacyjne);

- Aby ograniczyć ryzyko niewykorzystania środków przeprowadzono do tej pory w działaniu zalesianie redukcje budżetu wynoszącego 513 mln EUR o kwotę 140 mln EUR. Rozważane są kolejne alokacje w szczególności do działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej”;
- Przyjęty sposób zarządzania i wdrażania działania jest optymalny;
- Kompetencje osób wdrażających działanie są wysokie i są ciągle zwiększane na drodze szkoleń. Także liczba osób i sposoby komunikacji pomiędzy instytucjami są dostosowane do potrzeb działania;
- System kontroli wniosków i nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań zapewnia realizację celów działania. Osoby zarządzające działaniem właściwie reagują na zmieniającą się sytuację i dostosowują odpowiednio budżet działania, jak i kryteria dostępu do niego przez potencjalnych beneficjentów;
- Sformułowane cele działania zalesianie pozostają słuszne bez względu na stan jego realizacji;
- Niezbędne zmiany takie jak powiększenie maksymalnej powierzchni zalesianej z 20 do 100 ha, zwiększenie płatności związanych z zalesieniami (premie zalesieniowe i pielęgnacyjne) oraz przyspieszenie przygotowania planów ochrony dla terenów Natura 2000 zostały już zaplanowane. Zwiększenie maksymalnej powierzchni zalesianej nie niesie zagrożenia w zakresie różnorodności biologicznej ze względu na to że zalesienia o powierzchni większej niż 20 ha z mocy prawa podlegają będą procedurze OOS;
- Ze względu na małe powierzchnie zalesień w stosunku do potrzeb określonych w KPZL należało by zalesienia ukierunkować na spełnienie celu polegającego na zmniejszeniu fragmentacji kompleksów leśnych i tworzeniu korytarzy ekologicznych poprzez zwiększenie stawek płatności na uprzednio wydzielonych (w oparciu o obiektywne kryteria) szczególnie ważnych z tego punktu widzenia obszarach;
- W sytuacji, gdy poziom wydatkowania w kolejnych latach ze względu na planowane zmiany jest trudny do oszacowania, nie zaleca się obecnie dużych alokacji budżetowych. Gdyby jednak zmiany związane ze zwiększeniem maksymalnych powierzchni zalesianych i wzrost stawek dopłat nie dały oczekiwanych rezultatów rekomendowane są duże alokacje do innych działań ze względu na to, że zmiany związane z warunkami na obszarach NATURA2000 wejdą w życie dopiero w roku 2013;
- Nie ma potrzeby zmian organizacyjnych i proceduralnych, zmian prawnych, ani instytucjonalnych;
- Program przyczynił się w niewielkim stopniu do stworzenia obszarów o znacznym stopniu zalesienia ze względu na niewielką skalę zalesień w stosunku do istniejących powierzchni lasów jak i potrzeb zalesieniowych. Sposób przyznawania wsparcia w ramach działania

zalesianie gwarantuje jednak to że zrealizowane zalesienia były realizowane zgodnie z założeniami ochrony środowiska naturalnego;

- Wymogi przyznania wsparcia automatycznie sprawiają że zalesienia zapobiegają zagrożeniom związanym z suszą oraz są mniej podatne na zagrożenia naturalne związane z pożarami lasów jak i szkodnikami drzew niż miało by to miejsce w przypadku sukcesji naturalnej;
- Niski stopień realizacji założeń programu zalesień ogranicza powstawanie korytarzy leśnych i dlatego ocena korzyści związanych z tym aspektem zalesień będzie możliwa w pełni dopiero na etapie ewaluacji ex-post;
- Zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2007-2013 jak i we wcześniejszym okresie programowania nie stanowią znaczącej pozycji w bilansie emisji CO₂ w Polsce i w związku z tym mają znikomy wpływ na zmiany klimatu. Rola zalesień procesie ograniczania zmian klimatu jest jednak niewątpliwie pozytywna i musi być zwiększana poprzez wzrost ich powierzchni;
- Preferencyjna lokalizacja zalesień na glebach lekkich przyczynia się do istotnego ograniczenia wielkości strat azotu i zanieczyszczenia wód, zabezpieczenia przed erozją wodną i wietrzną oraz kształtowania korzystnego mikroklimatu;
- Obecność zalesień pozytywnie wpływa na wizualne walory okolicy zwiększając atrakcyjność wsi jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku.

6.15 Działanie 226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych

Tabela 6.15.1 Informacje podstawowe o działaniu 226

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Inwestycyjnych)
Beneficjent	Nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Oddział Regionalny ARiMR W przypadku Lubuskiego OR oraz Podlaskiego OR wnioski przyjmowane będą w siedzibach Biur Wsparcia Inwestycyjnego OR ARiMR tj. odpowiednio w Gorzowie Wielkopolskim ul. Walczaka 106 i w Białymstoku ul. Lipowa 32A.
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata bez podziału na województwa
Sposób naboru wniosków	Nabór zamknięty
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie wniosku o płatność składany po każdym etapie inwestycji – refundacja kosztów kwalifikowalnych
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych

6.15.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 226 (MODUŁ B)

6.15.1.1 Założenia programowe działania 226

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” jest odnowienie i pielęgnacja drzewostanów zniszczonych przez czynniki biotyczne i abiotyczne oraz wprowadzanie mechanizmów zapobiegających katastrofom naturalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń przeciwpożarowych. Pomoc ma być realizowana na podstawie kompleksowych projektów obejmujących lasy bez względu na formę własności. Beneficjentem działania mogą być jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej – Nadleśnictwa Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Wsparcie realizowane jest w ramach dwóch Schematów:

- o Schemat I – polegający na wsparciu dla obszarów, na których nastąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa,
- o Schemat II – polegający na finansowaniu wprowadzenia elementów zapobiegawczych na terenach zaliczonych do dwóch najwyższych kategorii zagrożenia pożarowego.

Charakterystyka beneficjenta

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 20 maja 2008 r. (Dz. U. z dnia 16 czerwca 2008 r.), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 16 czerwca 2009 r. (Dz.U.09.99.832) zmieniające nin. rozporządzenie z dniem 26 czerwca 2009 r.

Jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej – Nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Lista nadleśnictw uprawnionych do ubiegania się o pomoc została opublikowana w załącznikach do ww. Rozporządzenia. Lista nadleśnictw uprawnionych do składania wniosków w ramach Schematu I w początkowym okresie obejmowała 166 nadleśnictw w których wystąpiła klęska żywiołowa. Liczba ta ulega zmianom w wyniku kolejnych nowelizacji rozporządzenia na skutek katastrof występujących w kraju. W Rozporządzeniu wykazano również 33 nadleśnictwa, które nie są uprawnione do ubiegania się o pomoc w ramach Schematu II, ponieważ nie są one zaliczane do I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

Charakterystyka założeń działania

W ramach działania mogą być wspierane projekty dotyczące: 1) przygotowania leśnego materiału leśnego na potrzeby odbudowy uszkodzonych lasów, 2) uporządkowania uszkodzonej powierzchni leśnej, 3) odnowienia lasu wraz z pielęgnacją i ochroną założonych upraw, 4) pielęgnacją i ochroną uszkodzonych drzewostanów oraz cennych obiektów przyrodniczych, 5) udostępnienia terenów leśnych dla funkcji społecznych lasu, 6) wzmocnienia systemu ochrony przeciwpożarowej.

W ramach działania zrealizowane ma być około 714 projektów na rzecz odtwarzania potencjału produkcji leśnej i projektów inwestycji o charakterze zapobiegawczym. W latach realizacji programy wsparcie ma objąć 114 286 ha powierzchni zniszczonych lasów.

6.15.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 226

Wartość alokacji na działanie

Limit środków przeznaczony na działanie 226 w latach 2007-2013 wynosi 387 590 000 zł (100 000 000 EUR), (wg ARiMR, stan na 07.04.2010), co stanowi 1,85% środków Osi II, natomiast 0,57% środków PROW 2007-2013. Początkowo kwota wynosiła 140 000 000 EUR, jednak 40 mln EUR alokowano później na inne działania.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Nabór wniosków przeprowadzono w dniu 16.12.2009 r. Złożono ogółem 169 wniosków, których wartość wynosi 382 262 680,83 zł i jest równa 98% limitu środków przeznaczonych na to działanie w całym okresie programowania. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 86, poz. 557) sfinansowane mają być wnioski z pierwszego naboru do kwoty równej 58% limitu środków zarezerwowanych na to działanie w ramach PROW 2007 – 2013.

Do 12.07.2010 zawarto 42 umowy na realizację projektów dotyczących tego działania, których wartość wynosi 107 324 554,00 zł i stanowi 27,7% alokowanego limitu finansowego. Dotychczas nie zrealizowano płatności z tytułu realizacji tych umów.

Złożone wnioski w większości dotyczą Schematu II (114 wniosków), czyli finansowania projektów mających na celu zapobieganie zagrożeniom przeciwpożarowym. Liczba złożonych wniosków o

finansowanie działań Schematu I wynosi 46, natomiast 9 z spośród złożonych wniosków dotyczy równocześnie Schematu I i Schematu II.

Tabela 6.15.2 Wnioski złożone, zawarte umowy i zrealizowane płatności dla działania 226

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	387 590 000	169	382 262 680,83	305 810 144,66	98,63*
Zawarte umowy / wydane decyzje		42*	107 324 554,00*	85 859 643,2*	27,69**
Zrealizowane płatności		0	0	0	0

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: ARiMR, * na podstawie limitów na rok 2009 wykorzystanie limitu finansowego wyniesie 58%, ** stan na dzień 12.07.2010

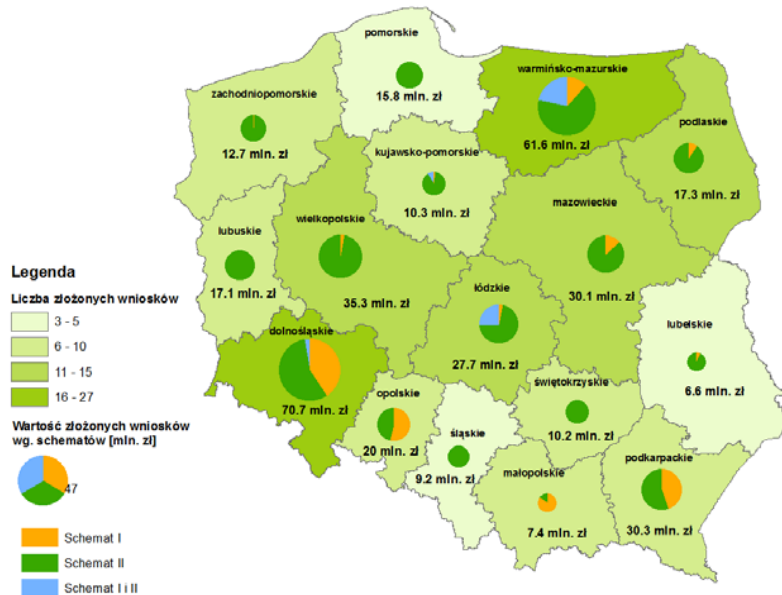
Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

Wnioskowana kwota na poziomie 98,6% budżetu przeznaczzonego na to działanie w całym okresie programowania pokazuje bardzo duże zainteresowanie grupy docelowej oferowanym wsparciem. Pierwszy nabór zostanie zrealizowany do kwoty wynoszącej 58% całego limitu finansowego czyli na następny okres pozostanie 42 mln EUR. Można się spodziewać że wnioski odrzucone ze względu na nie spełnienie wymogów lub przekroczenie limitu finansowego zostaną ponownie złożone w naborze 2010 roku. Ponieważ środki przeznaczone na to działanie nie były jeszcze wydatkowane, nie ma podstaw do wnioskowania o sprawności ich wydatkowania.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Z danych monitoringowych wynika, że największą liczbę wniosków złożono w województwie dolnośląskim (27) i warmińsko-mazurskim (22) (Rys. 6.15.1). W województwach tych Według wnioskowanych kwot mają być wydatkowane również największe pule środków przeznaczonych na to działanie. W województwie dolnośląskim wartość złożonych wniosków wyniosła 70,7 mln zł, a w warmińsko-mazurskim 61,6 mln zł. Najmniej wniosków wpłynęło z terenu województwa lubelskiego i śląskiego (po 3 wnioski). Środki wnioskowane na realizację działania w województwie lubelskim to 6,6 mln zł a w województwie śląskim 9,2 mln zł.

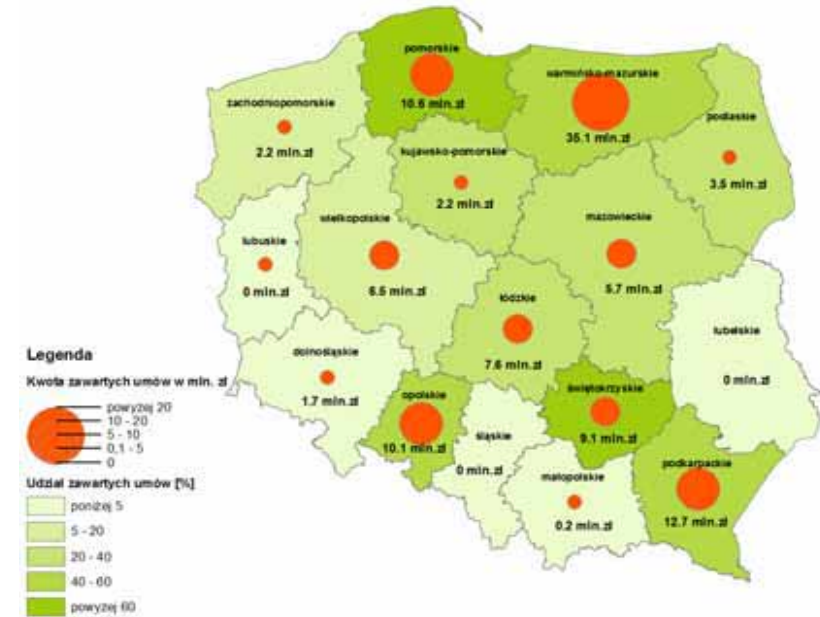
Rys. 6.15.1 Liczba i wartość złożonych wniosków wg Schematów działania (dane z grudnia 2009r.)



Źródło: ARiMR, opracowanie własne.

Nabór wniosków o finansowanie działania został ogłoszony w grudniu 2009 roku, dlatego w odróżnieniu od innych działań dotyczących Osi II liczba dotychczas podpisanych umów dotyczy danych monitoringowych z lipca 2010 roku. Zgodnie z tymi danymi najwięcej umów zawarto w województwie warmińsko-mazurskim (9) i świętokrzyskim (7). Natomiast najwięcej środków spośród dotychczas zawartych umów zostało zadeklarowanych w województwie warmińsko-mazurskim (35,1 mln zł) i podkarpackim (12,7 mln zł) (Rys. 6.15.2).

Rys. 6.15.2 Kwota i udział zawartych umów (dane z lipca 2010r.)



Źródło: ARiMR, opracowanie własne.

6.15.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 226

ogólna liczba 169 złożonych wniosków nie pozwala na głębszą analizę zróżnicowania regionalnego prowadzonych operacji. Można jednak zauważyć, że w województwach położonych na południu Polski (w wyjątkiem województwa śląskiego) złożone wnioski w większym zakresie dotyczyły Schematu I, niż w pozostałych województwach (Rys. 6.15.1). Natomiast w trzech województwach: lubuskim, pomorskim i śląskim, złożone wnioski dotyczyły tylko Schematu II.

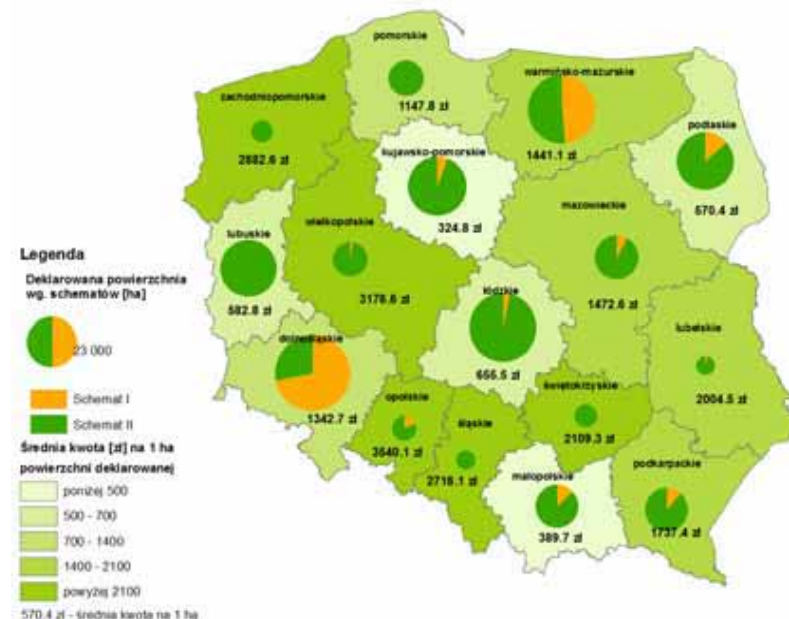
Największe powierzchnie do objęcia działaniem w złożonych wnioskach zadeklarowano w województwie dolnośląskim (52 682,35 ha) i warmińsko-mazurskim (42 567,71 ha), co jest wynikiem dużej liczby zgłoszonych w tych województwach wniosków (Rys. 6.15.3). Najmniejsze powierzchnie do objęcia wsparciem zadeklarowano w województwie lubelskim (3 272,93 ha)

śląskim (3 368,06 ha), co również jest wynikiem małej liczby zgłoszonych w tych województwach wniosków.

W Schemacie I założono, że powierzchnia zniszczonych lasów objętych wsparciem wyniesie 160 000 ha. Tymczasem złożone wnioski dotyczące Schematu I obejmują 72 582,9 ha i stanowią 45,4% planowanej do objęcia tym Schematem powierzchni. W Schemacie I największe powierzchnie, na których mają być przeprowadzone prace odnowieniowe zostały zgłoszone w województwie dolnośląskim (38 064,7 ha), które stanowią 52,4% wszystkich zadeklarowanych do odnowień powierzchni oraz w województwie warmińsko-mazurskim (20 650,6 ha), stanowiąc 28,5% zadeklarowanych powierzchni do odnowień.

Koszty złożonych projektów w przeliczeniu na powierzchnię objętą działaniem są również zróżnicowane regionalnie. Najwyższy koszt operacji w przeliczeniu na 1 ha tego działania wg kwot z wniosków projektowych oszacowano w województwie opolskim (3 540,1 zł) i zachodniopomorskim (2 882,6 zł). Najniższe koszty projektów w przeliczeniu na 1 ha powierzchni lasów wyceniono w województwach kujawsko-pomorskim (324,8 zł) i małopolskim (389,7 zł). Powyższe zróżnicowanie jest prawdopodobnie wynikiem zakresu prac i kompleksowości zaproponowanych do finansowania projektów i na tym poziomie ogólności danych trudno jest ocenić celowości wypłacanych kwot.

Rys. 6.15.3 Deklarowana powierzchnia wg Schematów działania i średnia wartość inwestycji na 1 ha powierzchni deklarowanej



Źródło: ARiMR, opracowanie własne.

Złożone wnioski w działaniu 226 dotyczą przed wszystkim Schematu II, co może być wynikiem potencjalnie dużych potrzeb w tym zakresie. Mniejsze zainteresowanie odtwarzaniem zniszczonych drzewostanów może wynikać z faktu, że prace takie są prowadzone na bieżąco. Jednocześnie nie można wykluczyć, że potrzeby w tym zakresie wzrosną np. po powodzi, która wystąpiła w 2010.

6.15.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 226

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Podział obowiązków pomiędzy Instytucję Zarządzającą oraz podmiot wdrażający jest odpowiedni i pozwala na sprawną realizację działania. Istniejące procedury eliminują powstawanie luk kompetencyjnych.

Warunki dostępu do działania 226 są dobre. Większość przedstawicieli podmiotów wdrażających w ankiecie odpowiedziało, że warunki dostępu nie są ani zbyt łagodne, ani zbyt zastrzone i nie wymagają zmiany. W trakcie wdrażania wprowadzono na zasadzie nowelizacji zmiany w warunkach dostępu, które polegały na odstąpieniu od obligatoryjnych zapisów dot. budowy dróg pożarowych występujących w planach urzędzeniowych lasów. Zmiany warunków dostępu, jeśli będą konieczne, zostaną wprowadzone na bieżąco. Obecnie brak jest takiej potrzeby.

Decydującym kryterium wyboru wniosków jest kolejność złożenia wniosku do ARiMR i jeśli projekt jest poprawny formalnie i merytorycznie to nie podlega kategoryzacji ze względu na istotność. Wydaje się, że w kolejnych naborach Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych powinna w większym stopniu zaangażować się we wskazanie terenów najbardziej predestynowanych do tego działania.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Proces rozpatrywania wniosków nie przebiega tak szybko jak w innych działaniach, ale wynika to objętości wniosków oraz znacznego ładunku danych merytorycznych, które muszą być weryfikowane oceniane przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Ponadto przedstawiciele podmiotów wdrażających skarżą się na nakładanie się procesu oceny złożonych wniosków w tym działaniu z naborami w ramach pozostałych działań PROW (84% respondentów wskazało, że jest to znaczący bądź średni problem) oraz na niekompletność składanych wniosków o przyznanie pomocy (braki danych, brak załączników) – 77% wskazuje, że jest to problem w procesie oceny wniosków o przyznanie pomocy.

Procedury oceny wniosków w chwili obecnej działają sprawnie i nie ma konieczności ich zmieniania.

6.15.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 226 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 40: W jakim stopniu wspomagane działania przyczyniły się do przywrócenia potencjału leśnego w zniszczonych lasach?

Na obecnym etapie realizacji działania większość wskaźników nie jest możliwa do opisanania, dlatego nie można odpowiedzieć na to pytanie.

Pytanie badawcze 41: W jakim stopniu wprowadzone działania zapobiegawcze przyczyniły się do zachowania lasów?

Na obecnym etapie realizacji działania większość wskaźników nie jest możliwa do opisanania, dlatego nie można odpowiedzieć na to pytanie.

Pytanie badawcze 42: W jakim stopniu wspomagane działania przyczyniły się do zrównoważonej gospodarki gruntami leśnymi?

Na obecnym etapie realizacji działania większość wskaźników nie jest możliwa do opisania, dlatego nie można opowiedzieć na to pytanie.

Pytanie badawcze 43: W jakim stopniu wspomagane działania przyczyniły się do poprawy środowiska naturalnego?

Na obecnym etapie realizacji działania większość wskaźników nie jest możliwa do opisania, dlatego nie można opowiedzieć na to pytanie.

6.15.3 Wnioski i rekomendacje

- Zainteresowanie działaniem 226 w pierwszym ogłoszonym konkursie na realizację działania 226 wskazuje na duże potrzeby w zakresie wzmocnienia ochrony przeciwpożarowej lasów (Schemat II), natomiast z mniejszym zainteresowaniem spotkał się Schemat I polegający na wsparciu dla obszarów na których wystąpiła katastrofa naturalna.
- W odniesieniu do potencjalnego zainteresowania Schematem II, należy stwierdzić, że alokowana kwota jest zbyt mała, w sytuacji kiedy złożone wnioski na realizację działania po pierwszym naborze stanowią 98% limitu środków.
- Budżet tego działania podlegał modyfikacjom i przed wdrożeniem został zmniejszony o 40 mln EUR, co wynikało ze zwiększonych potrzeb w innych działaniach PROW. Należy przeprowadzić ponowną analizę potrzeb w zakresie dalszego wdrażania działania, w celu ewentualnego zwiększenia środków przeznaczonych na to działanie.
- W odniesieniu do potencjalnych zmian w kryteriach wyboru wniosków, powinno premiować się projekty uwzględniające w dużym stopniu lasy należące do prywatnych właścicieli, którzy nie mogą być beneficjentem tego działania, jednak mogą być włączeni do projektów przygotowywanych przez nadleśnictwa.



BDGzp-2120B-22/10

Przeprowadzenie badania pn.:

Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Raport końcowy TOM III

Zamawiający

**Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa**

Wykonawca: Konsorcjum



**Instytut Ekonomiki
Rolnictwa i Gospodarki
Żywnościowej - PIB**



**Instytut Uprawy
Nawożenia i
Gleboznawstwa - PIB**

Listopad 2010

Zespół kierowniczy:

Andrzej Kowalski, prof. dr hab.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Tomasz Stuczyński, doc. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Michał Woch, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.

Raport został opracowany przez zespół w składzie:

Jerzy Bański, prof. dr hab.	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Piotr Bartkiewicz, dr inż.	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych
Maria Bednarek-Szczyńska, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Paweł Chmieliński, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Katarzyna Chmurzyńska, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Róża Chybowska, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Czapiewski, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Michał Dudek, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Irena Duer, prof. dr hab.	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Hamulczyk, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Krzysztof Janc, dr	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Ewa Kiryłuk-Dryjska, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Cezary Klimkowski, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Piotr Koza, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Jerzy Kozyra, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Artur Łopatka, mgr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Matyka, dr	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Wojciech Pieniążek, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Cezary Przybył, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Jerzy Radziwiłł, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Justyna Ratajczak, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Janusz Rowiński, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Rudolf, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Joanna Smolik, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Adam Wasilewski, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Barbara Wieliczko, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marek Wigier, dr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Wrzochalska, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Julian Zawistowski, mgr	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych

W badaniu udział wzięli również:

Monika Bocian, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Małgorzata Bułkowska, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Jarosław Chojecki, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Jabłoński, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Dariusz Osuch, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Rafał Tarasiuk, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marcin Żekało, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Podziękowania

Autorzy niniejszej oceny składają serdeczne podziękowania wszystkim ekspertom

Wawrzyniec Czubak, dr	Edward Majewski, dr hab.
Andrzej Czyżewski, prof. dr hab.	Piotr Matczak, dr hab.
Janusz Dąbrowski	Ewa Nałęczczyńska
Wiesław Dembek, prof.	Grażyna Opolska
Mirosław Drygas, dr	Tomasz Piłat
Zbigniew Floriańczyk	Walenty Poczta, prof. dr hab.
Marek Furmankiewicz	Anna Potok, dr
Andrzej Hałasiewicz	Bożena Reniuszek
Sławomir Jabłoński	Daniel Roszak
Ryszard Kamiński	Maria Sikorska, prof.
Danuta Kołodziejczyk, dr hab.	Piotr Skolud, dr
Jarosław Krogulec, dr	Henryk Skórnicki
Krzysztof Krukowski, dr	Jerzy Solon, dr hab.
Jacek Kulawik, prof.	Bożenna Wójcik
Krzysztof Kwatera	Józef Zegar, prof.
Leszek Leśniak	

biorącym udział w pracach paneli dyskusyjnych, którzy dzieląc się swoim cennym doświadczeniem i wiedzą dotyczącą procesów gospodarczych, społecznych i środowiskowych przyczynili się do pełniejszej oceny efektów PROW 2007-2013.

Serdeczne podziękowania składamy także pracownikom MRiRW, ARiMR, FAPA, ARR, samorządów województw za ich szczególną pomoc okazaną przy pozyskiwaniu informacji i materiałów źródłowych oraz współpracy na wszystkich etapach realizacji badania.

Spis treści

6 Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu - trafność i efektywność założeń programowych (MODUŁ B) oraz skuteczność wsparcia (MODUŁ C).....	7
6.16 Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	7
6.16.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 311 (MODUŁ B).....	8
6.16.1.1 Założenia programowe działania 311	8
6.16.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 311	10
6.16.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 311	17
6.16.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 311....	23
6.16.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 311 (MODUŁ C).....	28
6.16.3 Wzrost wartości dodanej brutto 311	40
6.16.4 Wnioski i rekomendacje	42
6.17 Działanie 312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	45
6.17.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 312 (MODUŁ B).....	45
6.17.1.1 Założenia programowe działania 312	45
6.17.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 312	49
6.17.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 312	53
6.17.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 312....	63
6.17.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 312 (MODUŁ C).....	66
6.17.3 Wnioski i rekomendacje	71
6.18 Działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.....	73
6.18.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 321 (MODUŁ B).....	73
6.18.1.1 Założenia programowe działania 321	73
6.18.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 321	76
6.18.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 321	81
6.18.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 321....	88
6.18.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 321 (MODUŁ C).....	90
6.18.3 Wnioski i rekomendacje	105
6.19 Działanie 313/322/323 Odnowa i rozwój wsi	108
6.19.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 313/322/323 (MODUŁ B).....	108
6.19.1.1 Założenia programowe działania 313/322/323	108
6.19.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 313/322/323	113
6.19.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 313/322/323.....	123
6.19.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 313/322/323	127
6.19.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 313/322/323 (MODUŁ C)	132
6.19.3 Wnioski i rekomendacje	149
6.20 Oś IV Leader.....	151
6.20.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w Osi IV Leader (MODUŁ B)	155
6.20.1.1 Założenia programowe Osi IV Leader	155
6.20.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w Osi IV Leader	157
6.20.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w Osi IV Leader	162

6.20.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w Osi IV Leader .	164
6.20.2 Wnioski i rekomendacje	173
6.20.3 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 41 (MODUŁ C)	174
6.20.4 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 421 (MODUŁ C).....	186
6.20.5 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 431 (MODUŁ C).....	188
6.20.6 Wnioski i rekomendacje	191
6.21 Pomoc Techniczna	194
6.21.1 Analiza założeń programowych Pomocy Technicznej	194
6.21.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w Pomocy Technicznej	197
6.21.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w Pomocy Technicznej	198
6.21.4 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach Pomocy technicznej (MODUŁ C)	200
6.21.5 Wnioski i rekomendacje	204
7 Ocena postępu wdrażania Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych (MODUŁ B).....	206
7.1 Ocena postępów wdrażania Programu.....	206
7.2 Analiza trafności założeń budżetowych Programu	209
7.3 Ocena trafności i efektywności założeń programowych	221
7.4 Ogólna ocena sprawności systemu zarządzania i wdrażania PROW 2007-2013	226
7.4.1 Struktura systemu zarządzania i wdrażania PROW	226
7.4.2 Akredytacja.....	227
7.4.3 Planowanie	228
7.4.4 Upraszczanie systemu	229
7.4.5 Komitet Monitorujący	229
7.4.6 KSOW	230
7.4.7 Przepływy informacji	232
7.4.8 Obsługa informatyczna	232
7.4.9 Monitoring i sprawozdawczość	235
7.4.10 Ewaluacja i bieżąca ocena	235
7.4.11 Informacja i promocja	235

6 Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu - trafność i efektywność założeń programowych (MODUŁ B) oraz skuteczność wsparcia (MODUŁ C)

6.16 Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

Tabela 6.16.1. Informacje podstawowe o działaniu 311

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Inwestycyjnych)
Beneficjent	osoba fizyczna posiadająca ubezpieczenie na podstawie ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jako: rolnik, małżonek rolnika lub domownik
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Oddziały Regionalne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwe ze względu na miejsce realizacji operacji. W przypadku Lubuskiego OR oraz Podlaskiego OR wnioski przyjmowane były w siedzibach Biur Wsparcia Inwestycyjnego OR ARIMR.
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata i na poszczególne województwa
Sposób naboru wniosków	Publiczne ogłoszenie terminów naboru wniosków, wspólne dla wszystkich województw. Nabór ciągły. Wnioski przyjmowane przez każdy Oddział Regionalny ARIMR do następnego dnia roboczego po dniu, w którym złożone wnioski wyczerpią w co najmniej 120% limit środków przewidziany dla tego województwa
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie pomocy.
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie złożonego wniosku o płatność składanym po każdym etapie inwestycji lub po zakończeniu operacji – refundacja kosztów kwalifikowalnych
Poziom pomocy	Limit dostępnych środków maksymalnie 100 tys. na beneficjenta

6.16.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 311 (MODUŁ B)

6.16.1.1 Założenia programowe działania 311

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest przypisane do osi III PROW. W osi tej skoncentrowane są działania, w których skupiono się na jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowaniu gospodarki. Zgodnie z założeniami PROW celem działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest podejmowanie lub rozwijanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem. Realizacja tego działania uzasadniona jest koniecznością tworzenia warunków dla pozyskiwania pozarolniczych źródeł dochodu w wiejskich gospodarstwach domowych. Stąd dokumentowane środki finansowe mają wpłynąć głównie na stworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz promocję zatrudnienia poza rolniczego i tym samym przyczynić się do tworzenia pozarolniczych źródeł dochodu w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich. Z analizy literatury przedmiotu wynika, iż na obszarach wiejskich obserwowany jest wzrost liczby mieszkańców jak i wzrost odsetka ludności w wieku produkcyjnym (w ogólnej liczbie mieszkańców)¹, przy jednoczesnym zmniejszaniu się odsetka osób utrzymujących się z rolnictwa jako głównego źródła utrzymania. Tereny wiejskie charakteryzują się także stosunkowo niskim poziomem dochodów ludności oraz relatywnie dużą liczbą osób bezrobotnych. Z analizy dokumentów programowych wynika, iż wskazane uwarunkowania były przyczyną wyboru tego działania. Wybór działania 311 oraz wyznaczony do realizacji cel są także zgodne z zasadami wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRR. Także realizacja działań w ramach osi I może w swoisty sposób uzasadniać wybór działania 311, gdyż poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego przekładać się może na wzrost niezagospodarowanej siły roboczej na obszarach wiejskich, a podejmowanie lub rozwijanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem przyczynić się może bezpośrednio do zmniejszenia się liczby potencjalnych bezrobotnych. Podkreślenia wymaga fakt, iż działanie to umożliwiłoby pozyskanie pomocy finansowej na bardzo zróżnicowane rodzaje działalności pozarolniczej², przez co zagospodarować może nadwyżki siły roboczej bez wprowadzania swoistych ograniczeń. Tym samym możliwe jest efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego. Umożliwienie więc podejmowanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem oraz możliwość pozyskania na ten cel wsparcia jest sprawą bardzo ważną.

Zakładane wskaźniki produktu i rezultatu

W dokumencie programowym jako wskaźniki produktu przyjęto: liczbę beneficjentów (wartość docelowa 19 750), całkowitą wartość inwestycji (wartość docelowa 813 129 412) oraz liczbę projektów (wartość docelowa 21 530). Wskaźnikami rezultatu są natomiast: wzrost wartości dodanej brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej (wartość docelowa 125% wartości bazowej), liczba utworzonych miejsc pracy brutto (wartość docelowa 21 530) oraz wzrost liczby gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą (wartość docelowa 19 750). Wymienione wskaźniki pozwolą na ocenę skuteczności Programu (w tym działania 311).

¹ Por. M. Dudek, A. Wrzochalska, Ł. Zwoliński: „Uwarunkowania społeczne w rozwoju obszarów wiejskich po akcesji do UE. Synteza badań 2005-2009, Raport nr 168 PW, IERIGZ-PIB, Warszawa 2009

² Pomoc udzielana jest na realizację inwestycji związanych z podjęciem lub rozwojem działalności w zakresie: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa; usług dla ludności; sprzedaży hurtowej lub detalicznej; rzemiosła lub rękodzielnicztwa; robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych; usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem; usług transportowych; usług komunalnych; przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych; magazynowania lub przechowywania towarów; wytwarzania produktów energetycznych z biomasy; rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Działanie 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” nie było wdrażane w ramach programów realizowanych w Polsce w latach 2004-2006³, współfinansowanych z EFOiGR. Stąd od podstaw przygotowano akty wykonawcze oraz procedury wdrożeniowe. W analizowanym okresie (do 31.12.2009r.) przeprowadzono dwa nabory wniosków.

Charakterystyka typu beneficjenta

Zgodnie z dokumentem PROW beneficjentem działania może być osoba fizyczna ubezpieczona na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik.

Warunki dostępu określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania "Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

O pomoc może ubiegać się rolnik lub jego domownik w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, lub małżonek tego rolnika,:

1. który:

1. jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
2. jest pełnoletni i nie ukończył 60 roku życia,
3. ma miejsce zamieszkania w miejscowości należącej do:
 - gminy wiejskiej, lub
 - lub gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub
 - gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.
4. nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o przyznanie pomocy na podstawie przepisów rozporządzenia 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 (EFROW) (Dz.Urz.UE L 277 z 21.10.2005, str 1, z późn. zm.) oraz przepisów Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia lub przepisów odrębnych,
5. nie wystąpił o przyznanie lub nie przyznano mu renty strukturalnej w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 lub Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zwanego dalej „Programem”,
6. jest nieprzerwanie ubezpieczony w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez okres co najmniej ostatnich 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o przyznanie pomocy
7. nie będzie realizował operacji jako współnik spółki cywilnej;

³ Na podobny zakres działań można było pozyskać środki z Programu SAPARD oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (Działanie 2.4.)

2. jeżeli za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy, do gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego posiadanego przez tego rolnika, przyznano płatność do gruntów rolnych⁴.

Charakterystyka założeń działania

W celu otrzymania wsparcia finansowego w ramach działania 311 konieczne było spełnienie przez beneficjentów poniższych założeń:

- operacja jest uzasadniona pod względem ekonomicznym;
- operacja spełnia wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mają zastosowanie do tej operacji;
- działalność, której dotyczy operacja, zarejestrowana jest w miejscowości należącej do gminy wiejskiej, albo gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców albo gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;
- podjęte działania dotyczyć będą inwestycji związanych z budową, remontem, wyposażeniem, zagospodarowaniem nieruchomości objętych operacją;
- gospodarstwo rolne, w którym pracuje beneficjent było objęte, w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku, płatnościami bezpośrednimi.

Zapisy w Programie i przepisy wykonawcze określają, iż maksymalna wysokość pomocy udzielonej beneficjentowi nie może przekroczyć 100 tys. złotych. Pomoc przyznawana jest beneficjentowi w formie zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji.

Określenie grupy docelowej jest jasne i zrozumiałe. Wykluczone są ze wsparcia obszary zurbanizowane, więc środki publiczne w ramach tego działania kierowane są na obszary typowo rolnicze. Określone warunki dostępu eliminują też osoby, które mają (lub powinny już mieć) zabezpieczone dochody (osoby po 60 roku życia - emerytura, renta oraz osoby objęte rentami strukturalnymi). Warunki dostępu umożliwiają ubieganie się o wsparcie zarówno rolnikom, jak i ich małżonkom czy innym domownikom. Takie rozwiązanie należy uznać za uzasadnione, gdyż stwarza ono możliwości dostępu do środków szerokiej grupie osób, a tym samym umożliwia wzrost zatrudnienia i dochodu w gospodarstwach beneficjentów na terenach typowo rolniczych.

Zasady przyznawania środków oraz zasady finansowania i rozliczania są określone jasno (w sposób zrozumiały). Wysokość określonego maksymalnego limitu pomocy może jedynie ograniczać niektóre zamierzenia beneficjentów np. działalność związaną z przechowalnictwem, na uruchomienie, której potrzeba zainwestowania znacznie większych środków.

6.16.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 311

Wartość alokacji na działanie

Limit środków publicznych ogółem dla działania 311 na lata 2007-2013 wynosi 345,58 mln EUR, środki EFRRROW wynoszą 259,185 mln EUR. W roku 2008 do zakontraktowania przeznaczono kwotę

⁴ Por. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania "Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, poz.1442 paragraf 2. str 14398

86,868 mln EUR, a w roku 2009 uwolniono kwotę 84,598 mln EUR. Udostępnione środki na działanie w latach 2008 i 2009 stanowiły więc 49% ogólnego budżetu działania 311 na cały okres Programu (tj. na lata 2007-2013). W przypadku województw, w których nastąpił duży popyt na środki podjęto decyzję o uruchomieniu zwiększonych limitów.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Nabory wniosków prowadzone były od 05.06.2008r. do 07.11.2008r. oraz od 15.04.2009r. do 31.12.2009r.. Obecnie ogłoszony jest nabór wniosków 2010 (od 24.08.2010r.). Według danych ARiMR na 31 grudnia 2009 roku złożono 7871 wniosków łącznie w dwóch naborach (w 2008 - 4051 i 2009 - 3820). Wnioskowana kwota stanowiła 44,3% dostępnego ogólnego limitu na lata 2007-2013. Mniej niż połowę wniosków (3 179) rozpatrzono pozytywnie podpisując 3 179 umowy na kwotę 263 395 833,50 zł. To z kolei stanowiło 18,2% wykorzystania ogólnego limitu na lata 2007-2013 (Tabela poniżej).

Tabela 6.16.2 Realizacja działania 311 PROW na lata 2007-2013

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski		7 871	640 777 133,73	480 582 850,25	
W tym nabór 2008		4 051	331 764 386,62	248 823 289,97	44,3%
W tym nabór 2009		3 820	309 012 747,11	231 759 560,28	
Zawarte umowy / wydane decyzje	1 447 048 423,14	3 179	263 395 833,50	197 546 875,13	
W tym nabór 2008		2 050	171 604 451,50	128 703 338,63	18,2%
W tym nabór 2009		1 129	91 791 382,00	68 843 536,50	
Zrealizowane płatności		1 213	94 995 237,00	71 246 427,01	6,56%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i MRiRW.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

W ramach dwóch przeprowadzonych naborów wniosków, zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym podziału środków, na kontraktację przeznaczono łącznie 171 466 096 EUR, co stanowi 49,6% łącznej kwoty środków dostępnych na jego realizację zgodnie z planem finansowym PROW 2007-2013. Odnotowano duże zainteresowanie rolników, mierzone liczbą złożonych wniosków, w poszczególnych naborach. Ogółem w działaniu w naborze 2008 roku przyjęto do realizacji jedynie 50,6% złożonych wniosków, a w naborze 2009 r. (na dzień 31.12.2009r.) - 29,6% wniosków. Pomimo, iż zainteresowanie potencjalnych beneficjentów pozyskiwaniem środków finansowych z tego działania było zróżnicowane regionalnie, należy uznać, że poziom alokacji środków przeznaczonych na oba nabory ogółem pokrył się z poziomem zainteresowania wnioskodawców. Ogółem w skali kraju wnioskowana kwota stanowiła nieco poniżej 94% alokacji.

Wartość alokacji w podziale na województwa

Kryteria dokonywania podziału środków zostały zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Wysokość środków uruchamianych w poszczególnych latach i województwach jest określana w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podział środków był dokonywany na podstawie określonych kryteriów, które miały odzwierciedlać potencjalne zapotrzebowanie na tego typu pomoc. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, określiło podział dostępnych środków na poszczególne województwa i działania. Tabela poniżej prezentuje wysokość środków na działanie 311 na rok 2008 i 2009 według poszczególnych województw.

Tabela 6.16.3 Wysokość limitów środków na rok 2008 i 2009 dla działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”

Wyszczególnienie	Wysokość limitu środków działanie 311 w EUR	
	2008	2009
Kwota na działanie	86 868 111	84 597 985
Dolnośląskie	2 610 928	3 087 826
Kujawsko-pomorskie	3 909 394	3 959 186
Lubelskie	10 621 041	12 139 811
Lubuskie	1 685 127	1 277 430
Łódzkie	6 297 890	8 146 786
Małopolskie	6 444 612	7 334 645
Mazowieckie	11 710 591	13 535 678
Opolskie	1 876 895	1 827 316
Podkarpackie	5 555 510	6 158 733
Podlaskie	5 105 171	5 016 661
Pomorskie	4 825 796	2 385 663
Śląskie	2 322 217	2 546 399
Świętokrzyskie	5 775 576	6 311 010
Warmińsko-mazurskie	3 814 782	2 334 904
Wielkopolskie	12 141 111	7 021 633
Zachodniopomorskie	2 171 470	1 514 304

Źródło: Opracowanie na podstawie Dziennika Ustaw Nr 48 poz. 388 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Zarówno liczba składanych wniosków jak i liczba zawartych umów w poszczególnych naborach była zróżnicowana regionalnie (Tabela 6.16.4, Tabela 6.16.5). W niektórych regionach kraju nastąpiło duże zainteresowanie rolników możliwością pozyskania środków. W przypadku województw, w których nastąpił duży popyt na środki podjęto decyzję o zwiększeniu limitu środków.

Pomimo, iż znacząca część złożonych wniosków o przyznanie pomocy z naboru 2009 nie była rozpatrzona na dzień 31.12.2009 roku, zwraca uwagę niskie wykorzystanie limitu środków finansowych zwłaszcza w województwach: śląskim, lubuskim, kujawsko pomorskim oraz województwach zachodniopomorskim opolskim i małopolskim. Również w naborze 2008 w niektórych województwach nie wykorzystano przyznanego limitu w całości (woj. opolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie).

Tabela 6.16.4 Regionalne wykorzystanie limitu środków ogółem w złożonych wnioskach według województw (w %)

Działanie 311	Nabór 2008		Nabór 2009	
		106,0		83,3
Dolnośląskie		115,5		122,4
Kujawsko-pomorskie		107,6		57,6
Lubelskie		102,3		122,2
Lubuskie		103,7		51,2
Łódzkie		123,3		62,3
Małopolskie		100,6		78,8
Mazowieckie		108,3		123,5
Opolskie		96,6		76,3
Podkarpackie		96,7		122,2
Podlaskie		97,9		123,7
Pomorskie		101,0		107,4
Śląskie		99,5		46,5
Świętokrzyskie		97,8		121,3
Warmińsko-mazurskie		101,5		127,4
Wielkopolskie		115,8		126,1
Zachodniopomorskie		110,6		74,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 6.16.5 Zawarte umowy w naborze wniosków 2008 (terminy naboru wniosków 05.06.2008 do 07.11.2008) i naborze wniosków 2009 (terminy naboru wniosków 15.04.2009 do 31.12.2009)**Nabór 2008**

Wyszczególnienie	Liczba umów	% złożonych wniosków	Kwota umów w zł		Wykorzystanie limitu*	
			ogółem	EFROW	ogółem	EFROW
Działanie 311	2050	50,6	171 604 451,50	128 703 338,63	54,9	54,9
Dolnośląskie	48	37,8	3 967 070,00	2 975 302,50	42,2	42,2
Kujawsko-pomorskie	92	52,3	8 078 325,50	6 058 744,13	57,4	57,4
Lubelskie	238	47,6	19 019 989,50	14 264 992,13	49,7	49,7
Lubuskie	35	48,6	3 095 183,50	2 321 387,63	51,0	51,0
Łódzkie	123	36,2	10 745 765,00	8 059 323,75	47,4	47,4
Małopolskie	150	48,4	11 517 589,00	8 638 191,75	49,6	49,6
Mazowieckie	267	50,9	23 502 922,00	17 627 191,50	55,7	55,7
Opolskie	56	62,2	4 012 870,50	3 009 652,88	59,4	59,4
Podkarpackie	131	46,5	8 982 987,50	6 737 240,63	44,9	44,9
Podlaskie	128	57,9	10 960 531,50	8 220 398,63	59,6	59,6
Pomorskie	88	40,5	7 215 795,50	5 411 846,63	41,5	41,5

Śląskie	58	53,2	4 608 959,00	3 456 719,25	55,1	55,1
Świętokrzyskie	141	54,2	11 354 463,50	8 515 847,63	54,6	54,6
Warmińsko-mazurskie	90	55,2	8 102 275,50	6 076 706,63	59,0	59,0
Wielkopolskie	349	61,9	31 593 877,00	23 695 407,75	72,3	72,3
Zachodniopomorskie	56	58,3	4 845 847,00	3 634 385,25	62,0	62,0

* Wykorzystanie limitu mierzone stosunkiem wartości zawartych umów do uwolnionego limitu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i MRiRW.

Nabór 2009

Wyszczególnienie	Liczba umów	% złożonych wniosków	Kwota umów w zł		Wykorzystanie limitu	
			ogółem	EFROW	ogółem	EFROW
Działanie 311	1129	29,6	91 791 382,00	68 843 536,50	24,8	24,8
Dolnośląskie	33	26,2	2 818 673,00	2 114 004,75	20,8	20,8
Kujawsko-pomorskie	71	27,7	6 358 479,50	4 768 859,63	36,6	36,6
Lubelskie	151	37,4	10 799 137,00	8 099 352,75	20,3	20,3
Lubuskie	30	36,6	2 552 181,00	1 914 135,75	45,6	45,6
Łódzkie	41	18,6	3 621 117,00	2 715 837,75	10,1	10,1
Małopolskie	87	32,8	6 447 011,50	4 835 258,63	20,1	20,1
Mazowieckie	128	23,5	10 866 485,00	8 149 863,75	18,3	18,3
Opolskie	49	35,8	3 675 342,00	2 756 506,50	45,9	45,9
Podkarpackie	54	18,3	3 910 020,50	2 932 515,38	14,5	14,5
Podlaskie	70	20,8	5 663 892,00	4 247 919,00	25,8	25,8
Pomorskie	43	26,9	3 852 556,50	2 889 417,38	36,8	36,8
Śląskie	68	47,6	5 377 079,00	4 032 809,25	48,2	48,2
Świętokrzyskie	63	36,4	4 900 505,50	3 675 379,13	17,7	17,7
Warmińsko-mazurskie	92	62,2	7 723 828,00	5 792 871,00	75,5	75,5
Wielkopolskie	99	22,8	8 992 957,00	6 744 717,75	29,2	29,2
Zachodniopomorskie	50	51,0	4 232 117,50	3 174 088,13	63,8	63,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

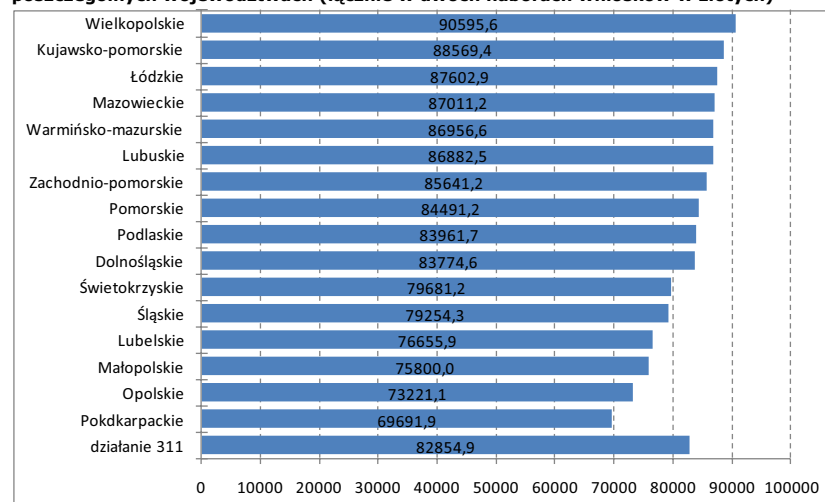
Chociaż poziom alokacji środków przeznaczonych na oba nabory ogółem w kraju pokrył się z poziomem zainteresowania wnioskodawców, to zarysowały się wyraźne swoiste różnice regionalne odnośnie wykorzystywania limitów.

Tym samym na koniec 2009 roku poziom środków do uwolnienia w następnych okresach (latach) realizacji Programu jest zróżnicowany przestrzennie. Najwięcej (ponad połowa środków) pozostała w województwach: łódzkim - około 56% z 33,3 mln EUR, dolnośląskim - około 54% z 12,6 mln EUR oraz w województwie mazowieckim - około 54% z 55,3 mln EUR. Natomiast najmniej środków pozostało na kolejne lata w województwie pomorskim - około 26% z 9,8 mln EUR, oraz w województwach wielkopolskim - 33% z 28,7 mln EUR i w warmińsko-mazurskim - blisko 35% z 9,5 mln EUR. Należy jednak zaznaczyć, iż jedną z przyczyn relatywnie niewielkiego wykorzystania środków może być stosunkowo krótki okres realizacji działania 311. Ewentualnych przyczyn niższego wykorzystania środków w poszczególnych województwach, zdaniem osoby oceniającej, nie należy szukać w założeniach programowych, a głównie przypisywać to stosunkowo niskiemu

poziomowi wiedzy ludności wiejskiej na temat prowadzenia działalności gospodarczej oraz o zmieniającej się sytuacji rynkowej poszczególnych branż. Z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wynika, iż znaczna część składanych wniosków zawierała swoiste uchybienia, błędy itp., co także sugerować może brak wiedzy potencjalnych beneficjentów odnośnie poprawności przygotowania aplikacji.

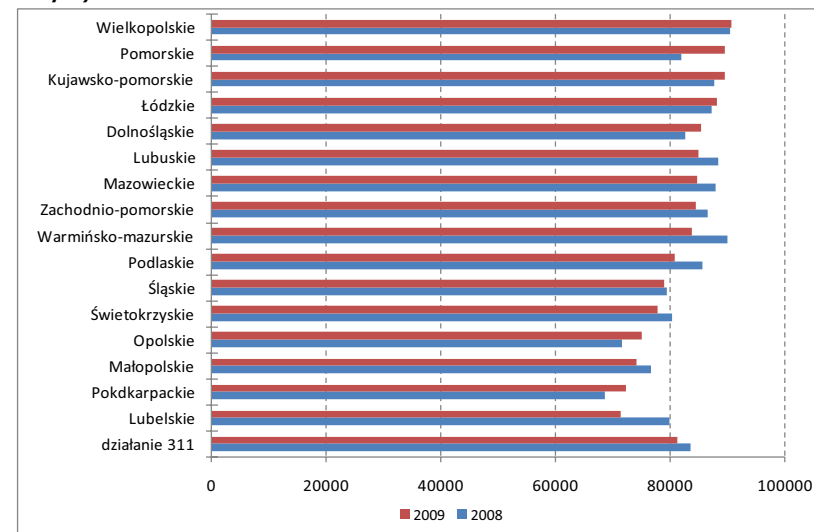
O swoistych różnicach regionalnych świadczy również występowanie zróżnicowanego poziomu średniej kwoty przypadającej na jeden projekt (Rys. 6.16.1, Rys. 6.16.2). W skali kraju średnio na jeden zrealizowany projekt przypadało ogółem (w dwóch naborach) blisko 83 tys. złotych. Średnia kwota na jeden zrealizowany projekt wahała się od 90,6 tys. złotych w województwie wielkopolskim do 73,2 tys. złotych w województwie opolskim i 69,7 tys. w województwie podkarpackim. Czyli w województwach na południu i wschodzie kraju realizowane były projekty o stosunkowo mniejszej kwocie dofinansowania niż w części centralnej i zachodniej. Wskazywać to może, iż skala potrzeb i możliwości beneficjentów w tym zakresie jest kształtowana przez lokalne uwarunkowania. Przeprowadzona analiza wykazała, iż w województwach na południu i wschodzie kraju realizowane były projekty o stosunkowo mniejszej kwocie dofinansowania niż w części centralnej i zachodniej.

Rys. 6.16.1 Średnia kwota przypadająca ogółem na jedną zawartą umowę w poszczególnych województwach (łącznie w dwóch naborach wniosków w złotych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Rys. 6.16.2 Średnia kwota przypadająca ogółem na jedną zawartą umowę w poszczególnych województwach w podziale na nabór wniosków 2008 i nabór 2009 (w złotych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Wynika stąd, iż skala potrzeb i możliwości beneficjentów jest także kształtowana przez lokalne uwarunkowania, co zdaniem eksperta potwierdza zasadność regionalnego podziału środków. Dodatkowo wnioski z przeprowadzonego panelu ekspertów⁵ sugerują potrzebę określenia, na poziomie województwa, lokalnych możliwości i potrzeb oraz wskazanie typu działalności pozarolniczej, na którą w pierwszej kolejności mogłyby być przeznaczane środki, uwalniane na kolejne nabory działania.

Na tym etapie wdrażania działania 311, wnioskować można, iż zainteresowanie mieszkańców wsi pozyskiwaniem środków z tego działania jest duże. Tym samym stan zakontraktowania i wydatkowania środków nie budzi zastrzeżeń. Wnioskować można, iż ogólna kwota limitu środków przyznanych na to działanie będzie wykorzystana w okresie, który obejmuje Program (to jest do końca 2013 roku).

⁵ Panel ekspertów dotyczący działań w ramach Osi III odbył się w IERIGŻ-PIB w dniu 21 października 2010

6.16.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 311

Zarówno liczba zrealizowanych projektów jak i kwoty przeznaczone na ich realizację były zróżnicowane pod względem zakresu pomocy (Tabela 6.16.6). Przeprowadzona analiza na podstawie otrzymanych danych z ARIMR, wykazała iż najwięcej projektów, na które zostały już uruchomione środki finansowe, dotyczyło usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa – 669 z 1104 projektów. Kolejną liczną grupę działań stanowiły projekty dotyczące usług dla ludności oraz robót i usług budowlanych i instalacyjnych (odpowiednio 143 i 137) z grupy projektów, na które uruchomiono już wsparcie finansowe.

Tabela 6.16.6 Zrealizowane płatności w działania 311 według zakresu pomocy

Wyszczególnienie	Zrealizowane projekty	Środki publiczne		Całkowita wartość inwestycji (w zł)
		EFRROW	Ogółem(w zł)	
Ogółem działanie 311	1 104	68 606 117,01	91 474 823,50	253 554 448,00
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	669	44 610 219,11	59 480 292,50	170 606 048,00
usługi dla ludności	143	7 401 464,85	9 868 620,00	25 256 334,00
sprzedaż hurtowa	26	1 559 981,98	2 079 976,00	5 384 384,00
sprzedaż detaliczna	23	1 265 537,23	1 687 383,00	4 347 785,00
rzemiosło lub rękodzielnictwo	19	873 453,74	1 164 613,00	2 919 185,00
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	137	8 708 956,42	11 611 942,00	30 875 911,00
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	46	1 915 075,09	2 553 433,50	6 341 443,00
usługi transportowe	10	543 177,36	724 236,50	1 846 928,00
usługi komunalne	9	561 559,12	748 745,50	1 934 797,00
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	5	360 257,25	480 343,00	1 340 675,00
magazynowanie lub przechowywanie towarów	2	144 814,12	193 085,50	471 128,00
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	15	661 614,74	882 153,00	2 229 830,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ARIMR.

W kategorii głównej dotyczącej usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa zdecydowana większość zrealizowanych operacji dotyczyła działalności usługowej wspomagającej produkcję roślinną, oraz działalności usługowej związanej z uprawami rolnymi. Usługi dla gospodarstw rolnych obejmowały także wynajem i dzierżawę maszyn oraz urządzeń rolniczych. Z kolei najwięcej projektów z grupy „Działalność usługowa dla ludności”, według podpisanych umów, dotyczyło produkcji wyrobów tartacznych oraz usług budowlanych dotyczących przygotowania terenów pod budowę.

Powszechność tego typu projektów zgłoszonych do realizacji wiązać należy przede wszystkim z lokalnym zapotrzebowaniem na rynku na tego typu usługi. Nie bez znaczenia jest też możliwość stosunkowo łatwego rozszerzenia niektórych działalności na bardziej odległy teren (np. świadczenie usług także na terenach miejskich). Dotyczy to zwłaszcza usług budowlanych i instalacyjnych;

Większość projektów powiązana była z gospodarstwami rolnymi o stosunkowo małym obszarze (Tabela 6.16.7).

Tabela 6.16.7 Odsetek realizowanych projektów działania 311 według grup obszarowych gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Grupa obszarowa gospodarstwa rolnego				
	Do 5 ha	> 5-10 ha	>10 ha-20 ha	>20-50 ha	> 50 ha
Gospodarstwa rolne w Polsce =1 00	57,0	22,8	13,3	5,5	1,4
Gospodarstwa rolne beneficjentów = 100	43,4	19,1	15,7	13,5	8,3
Różnica w punktach procentowych	-13,6	-3,7	-2,4	8,0	6,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz „Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – informacja o rezultatach wdrażania w latach 2007-2009” opracowane przez R. Laskowski, Wydział Oceny i Analiz Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRiRW, Warszawa 2009,s.10

W skali kraju 43,4% projektów realizowane było w gospodarstwach rolnych o powierzchni do 5 ha. Z kolejnej grupy obszarowej gospodarstw rolnych (od 5 ha do 10 ha) pochodził prawie co piąty realizowany projekt. Tym samym aż dwie trzecie projektów realizowanych było w gospodarstwach rolnych o powierzchni do 10 ha. Jednak należy podkreślić, iż w powiązaniu ze strukturą obszarową gospodarstw rolnych w naszym kraju grupa beneficjentów z gospodarstw rolnych najmniejszych obszarowo (do 5 ha) jak i o obszarze 5-10 ha oraz 10-20 ha była słabiej reprezentowana, niż grupy gospodarstw o największym obszarze. Większą aktywność w pozyskiwaniu środków z tego działania przez beneficjentów z gospodarstw o relatywnie dużym obszarze, potwierdziły również przeprowadzone badania ankietowe. Z przeprowadzonej analizy materiału ankietowego wynika, iż lepiej reprezentowane były grupy gospodarstw o większej powierzchni.

Spśród wdrażanych projektów prawie połowa realizowana była na obszarach nizinnych I i II strefy nizinnej (Tabela 6.16.8). Struktura podejmowanych działań na tych terenach ONW nie odbiegała od struktury realizowanych projektów poza obszarami ONW. Obszary ONW nie miały wpływu na rodzaj podejmowanych operacji w ramach działania 311.

Tabela 6.16.8. Realizowane operacje według zakresu pomocy oraz obszarów ONW

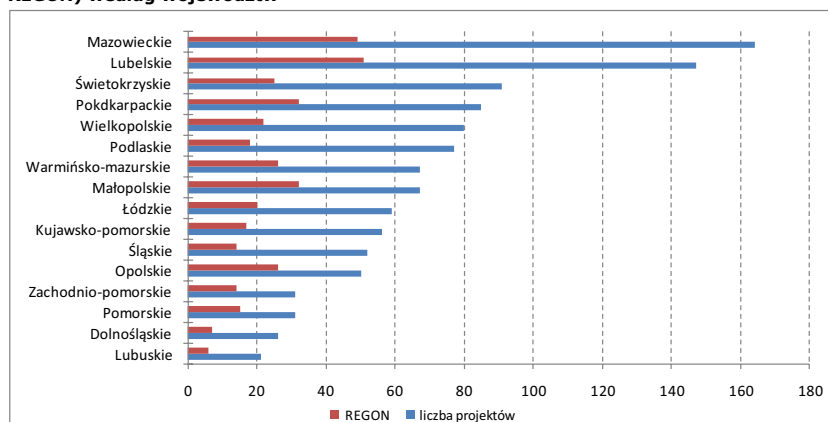
Wyszczególnienie	Realizowane operacje według obszarów (w %)			
	Obszar górski	Obszar nizinny I i II strefa nizinna	Obszar ze specyficznymi utrudnieniami	Nie dotyczy
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	0	49,8	2,3	47,9
usługi dla ludności	2,8	42,0	9,8	45,5
sprzedaż hurtowa	0	38,5	0	61,5
sprzedaż detaliczna	0	34,8	0	65,2
rzemiosło lub rękodzielnictwo	5,3	42,1	0	52,6
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	4,4	38,7	3,6	53,3
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	4,3	54,3	13,0	28,3
usługi transportowe	0	0	0	0,0
usługi komunalne	0	55,6	0	44,4
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0	60,0	0	40,0

magazynowanie lub przechowywanie towarów	0	0	0	100,0
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	0	46,7	0	53,3
Razem zrealizowane operacje w działaniu 311 = 100	2	46	3	49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Znaczna część beneficjentów posiadała REGON, na tej podstawie sądzić można, iż udział beneficjentów, którzy prowadzili wcześniej działalność gospodarczą był znaczny (Rys.6.16.3).

Rys. 6.16.3 Realizacja działania 311 (Liczba realizowanych projektów oraz posiadanie REGON) według województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ARIMR.

Potwierdziły to także przeprowadzone badania ankietowe PAPI, które wykazały, iż ogółem 34,7% beneficjentów otrzymało wsparcie finansowe na kontynuowanie czy też rozwijanie prowadzonej już działalności.

Ponad trzy czwarte beneficjentów działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” stanowili mężczyźni. Wielkość ta była zróżnicowana przestrzennie. Proporcjonalnie największy odsetek zrealizowanych projektów przez kobiety był w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim śląskim oraz małopolskim i wielkopolskim – blisko jedna trzecia. Na poziomie jednej czwartej wniosków złożono przez kobiety w województwach: świętokrzyskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim. Najmniejszy odsetek beneficjentek odnotowano w województwach podlaskim, lubuskim i opolskim (mniej niż jedna piąta projektów) – tabela poniżej.

Tabela 6.16.9 Proporcja kobiet i mężczyzn wśród ogółu użytkowników gospodarstw rolnych kierujących gospodarstwami rolnymi oraz wśród beneficjentów działania 311 w podziale wojewódzkim (w procentach)

Wyszczególnienie	Ogół użytkowników gospodarstw rolnych kierujących gosp. rolnymi		Beneficjenci działania 311	
	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni
Polska	21,4	78,6	22	78
Dolnośląskie	29,8	70,2	23	77
Kujawsko-pomorskie	18,6	81,4	16	84
Lubelskie	21,6	73,9	15	85
Lubuskie	30,2	69,8	19	81
Łódzkie	28,5	71,5	23	77
Małopolskie	36,0	64,0	31	69
Mazowieckie	24,1	75,9	23	77
Opolskie	27,3	72,7	14	86
Podkarpackie	38,4	61,6	25	75
Podlaskie	16,6	83,4	19	81
Pomorskie	21,9	78,1	32	68
Śląskie	34,8	65,2	32	68
Świętokrzyskie	31,0	69,0	26	74
Warmińsko-mazurskie	21,7	78,3	24	76
Wielkopolskie	21,2	78,8	30	70
Zachodniopomorskie	26,4	73,6	32	68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Charakterystyki gospodarstw rolnych, GUS, Warszawa 2007 GUS oraz „Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – informacja o rezultatach wdrażania w latach 2007-2009” opracowane przez R. Laskowski, Wydział Oceny i Analiz Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRiRW, Warszawa 2009, s.9

Tabela 6.16.10 Beneficjenci działania 311 według wyróżnionych grup wiekowych oraz płci

Wyszczególnienie	Grupy wiekowe		
	mniej niż 25 lat	25-40 lata	Powyżej 40 lat
	(w procentach)		
Ogółem w działaniu	5	52	43
Kobiety	3	57	40
Mężczyźni	6	50	44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Ponad połowę projektów niezależnie od płci beneficjenta realizowały osoby w wieku 25-40 lat (Tabela 6.16.10 i Tabela 6.16.11). Stosunkowo niewiele projektów wdrażanych było przez osoby młode (do 25 lat). Były to jedynie nieliczne projekty dotyczące głównie usług dla gospodarstw rolnych, rzemiosła lub rękodzielnictwa. W grupie wiekowej osób w wieku 25-45 lat realizowano głównie projekty dotyczące sprzedaży hurtowej i sprzedaży detalicznej oraz usług komunalnych. Najwięcej projektów realizowanych przez osoby z najstarszej wyszczególnionej grupy wiekowej (tj.

z grupy osób w wieku powyżej 40 lat), dotyczyło wytwarzania produktów energetycznych z biomasy (73% projektów z tej grupy) usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (61%), a także usług transportowych (60%) oraz przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych).

Tabela 6.16.11 Beneficjenci działania 311 według zakresu pomocy oraz grup wiekowych (struktura pozioma według rodzajów podjętej działalności)

Wyszczególnienie	ogółem	Grupy wiekowe		
		mniej niż 25 lat	25-40 lata	Powyżej 40 lat
		(w procentach)		
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	100	7	52	41
usługi dla ludności	100	4	54	42
sprzedaż hurtowa	100	4	69	27
sprzedaż detaliczna	100	0	61	39
rzemiosło lub rękodzielnictwo	100	5	47	48
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	100	2	53	45
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	100	2	37	61
usługi transportowe	100	0	40	60
usługi komunalne	100	0	56	44
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	100	0	40	60
magazynowanie lub przechowywanie towarów	100	0	50	50
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	100	0	27	73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

W przeprowadzonych badaniach ankietowych wiek beneficjentów wahał się od 22 do 56 lat. Wszyscy ankietowani beneficjenci działania byli w wieku produkcyjnym, ponad dwie trzecie z nich było w wieku produkcyjnym mobilnym. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby od 25 do 35 roku życia 20,2%, ale także dość licznie reprezentowana była grupa osób po 50 roku życia - 18% (Tabela 6.16.12).

Tabela 6.16.12 Beneficjenci działania 311 według wyróżnionych grup wiekowych

Grupy wiekowe						
Do 25 lat	25 do 30 lat	30 do 35 lat	35 do 40 lat	40 do 45 lat	45 do 50 lat	Powyżej 50 lat
4,5%	13,5%	20,2%	14,6%	15,7%	13,5%	18,0%
					68,5%	31,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych

Uwzględniając podział ze względu na rolę, jaką spełniają beneficjenci w gospodarstwie domowym, wnioski składali głównie rolnicy (Tabela 6.16.13). W skali kraju odsetek rolników - stanowił 83% beneficjentów działania 311. Kolejną grupą byli małżonkowie rolników oraz domownicy

(odpowiednio 15% i 2%). Prawidłowość ta zachowana była także w ujęciu regionalnym oraz w podziale na rodzaj wspieranej działalności (Tabela 6.16.14).

Tabela 6.16.13 Beneficjenci działania 311 według pełnionej roli w gospodarstwie domowym i podziału wojewódzkiego (w procentach)

Wyszczególnienie	Beneficjenci według pełnionej roli w gospodarstwie domowym		
	Rolnik	Małżonek rolnika	Domownik
Działanie 311	83	15	2
Dolnośląskie	77	23	-
Kujawsko-pomorskie	87	11	2
Lubelskie	86	13	1
Lubuskie	90	10	0
Łódzkie	85	15	0
Małopolskie	85	9	6
Mazowieckie	78	21	1
Opolskie	88	6	6
Podkarpackie	85	13	2
Podlaskie	86	13	1
Pomorskie	74	26	0
Śląskie	79	19	2
Świętokrzyskie	80	19	1
Warmińsko-mazurskie	84	13	3
Wielkopolskie	88	11	1
Zachodniopomorskie	77	16	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ARIMR

Zwraca uwagę wysoki udział rolników (tzn. osób kierujących gospodarstwami rolnymi) w realizacji projektów (ogółem 83%). W Polsce od lat kobiety prowadzą jedną piątą gospodarstw, wskazuje to na porównywalny ich udział w realizacji projektów objętych działaniem, gdyż kobiety były beneficjentami blisko jednej piątej projektów.

Tabela 6.16.14 Beneficjenci działania 311 według liczby zrealizowanych operacji, płci, pełnionej roli w gospodarstwie domowym oraz zakresu działalności

Wyszczególnienie	W tym kobiety (%)	Beneficjenci według pełnionej roli w gospodarstwie domowym		
		Rolnik	Małżonek rolnika	Domownik
Ogółem w działaniu 311	21,6	83,3	14,9	1,8
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	18,7	85,4	13,9	0,7
usługi dla ludności	27,3	79,7	17,5	2,8
sprzedaż hurtowa	26,9	76,9	19,2	3,8
sprzedaż detaliczna	39,1	73,9	26,1	0,0
rzemiosło lub rękodzielnictwo	15,8	84,2	10,5	5,3
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	21,2	82,5	11,7	5,8
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	39,1	78,3	21,7	0,0
usługi transportowe	20,0	90,0	10,0	0,0

usługi komunalne	33,3	55,6	33,3	11,1
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0	100,0	0,0	0,0
magazynowanie lub przechowywanie towarów	50,0	100,0	0,0	0,0
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	13,3	80,0	20,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy ARiMR

Relatywnie najwięcej kobiet- beneficjentek działania 311, realizowało projekty w zakresie sprzedaży detalicznej i hurtowej, usług dla ludności, w tym usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem. Wskazywać to może na stałe zainteresowanie kobiet wiejskich typowymi tradycyjnymi rodzajami działalności, które obejmują wymienione powyżej rodzaje aktywności zawodowej. Ale stosunkowo dużo kobiet otrzymało też wsparcie finansowe na realizację operacji związanych z magazynowaniem lub przechowywaniem towarów, oraz na działalność związaną z usługami komunalnymi a także na usługi transportowe. Z kolei ten fakt świadczy o znacznym zainteresowaniu kobiet innymi, nowymi, formami przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Z przeprowadzonych analiz i studiów dokumentów wynika, iż definicja beneficjenta działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest odpowiednia w stosunku do określonego celu, jakim jest podejmowanie lub rozwijanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem. Definicja jasno określa osobę, która może uzyskać wsparcie finansowe, wykluczając osoby niepełnoletnie oraz te, które już (z racji np. osiągniętego wieku czy możliwości korzystania z rent strukturalnych) mają zapewnione źródło dochodu. Beneficjentem może być szeroka grupa osób: rolnicy, ich małżonkowie czy pozostali domownicy. Przyjęte kryteria odnośnie miejsca lokalizacji projektów ograniczone są do obszarów typowo wiejskich. Sposób dystrybucji środków finansowych nie budzi zastrzeżeń. Skala potrzeb i możliwości beneficjentów jest kształtowana przez lokalne uwarunkowania. Stąd określanie regionalnego podziału środków jest zasadne. Wnioski z panelu ekspertów sugerują potrzebę określenia, na poziomie województwa, lokalnych możliwości i potrzeb oraz wskazanie typu działalności pozarolniczej, na którą w pierwszej kolejności mogłyby być przeznaczane środki (w kolejnych naborach działania 311). Stosowne wydaje się prowadzenie szkoleń służących ewentualnemu zdobywaniu potrzebnych kwalifikacji do prowadzenia określonych rodzajów działalności pozarolniczej.

6.16.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 311

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Podział uprawnień odnośnie zarządzania i wdrażania działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” nie budzi zastrzeżeń. Podmiot wdrażający działanie 311 jest zobowiązany między innymi do prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych zgodnie z Planem komunikacyjnym. W jego gestii leży także informowanie potencjalnych beneficjentów o zasadach i trybie naboru wniosków o przyznanie pomocy; przygotowywanie naboru wniosków o przyznanie pomocy; przyjmowanie tych wniosków, a także przeprowadzanie kontroli administracyjnych wniosków o przyznanie pomocy oraz zawieranie umów. Do zadań Agencji należy także przekazywanie i udostępnianie instytucji zarządzającej oraz właściwym organom krajowym i Unii Europejskiej dokumentów związanych z wykonywaniem zadań podmiotu.

Institucja Zarządzająca jak i podmiot wdrażający działanie 311 dysponują szerokim doświadczeniem zdobytym w procesie realizacji wcześniejszych Programów wsparcia.

Zdaniem pracowników MRiRW i ARiMR (IDI) zasoby kadrowe oraz ich kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne są wystarczające dla potrzeb obsługi działania 311, a ustalone procedury określające kontakty pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację działania są właściwe. Badania ankietowe wśród pracowników podmiotów wdrażających pokazują jednak, że 8,5% respondentów uważa niewystarczające przygotowanie merytoryczne osób do oceny wniosków o przyznanie pomocy jako znaczący problem podczas wdrażania tego działania, a 15,9% jako problem o średniej skali.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucja zarządzająca, ustala w drodze rozporządzenia⁶ podstawowe zasady związane ze sposobem naboru wniosków o finansowanie projektów oraz informacjami, które beneficjent musi zamieścić we wniosku.

Informacje o możliwości składania wniosku o przyznanie pomocy w danym roku, do publicznej wiadomości podaje prezes ARiMR. Informacja jest podawana na stronie internetowej ARiMR oraz co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym.

Wniosek o przyznanie pomocy beneficjent był zobowiązany wypełnić zgodnie z Instrukcją, zwracając szczególną uwagę na wszystkie wymagane pozycje i załączniki, których nie wypełnienie lub nie dołączenie do wniosku skutkowało, zgodnie z § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia nieprzyznaniem pomocy finansowej. Wniosek o przyznanie pomocy należało złożyć osobiście albo przez upoważnioną osobę, bezpośrednio w Oddziale Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwym ze względu na miejsce realizacji operacji. W przypadku Lubuskiego OR oraz Podlaskiego OR wnioski przyjmowane były w siedzibach Biur Wsparcia Inwestycyjnego OR ARiMR. Z chwilą złożenia wniosku o przyznanie pomocy OR ARiMR wydawał potwierdzenie jego złożenia, zawierające datę i godzinę wpływu.

W ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w jednym roku można złożyć jeden wniosek o przyznanie pomocy, z wyjątkiem sytuacji, w której na uprzednio złożony wniosek nie przyznano pomocy (§ 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonuje również określenia długości okresu rozpatrywania wniosków (w terminie 4 miesięcy od dnia jego złożenia). W rozporządzeniu określane są również zasady podpisywania umów oraz wykaz dokumentów do których złożenia zobligowany jest beneficjent, jak również określane są terminy dokonywania uzupełnień. Ponadto regulowane są kwestie związane ze składaniem wniosków o płatność i dokonywaniem płatności.

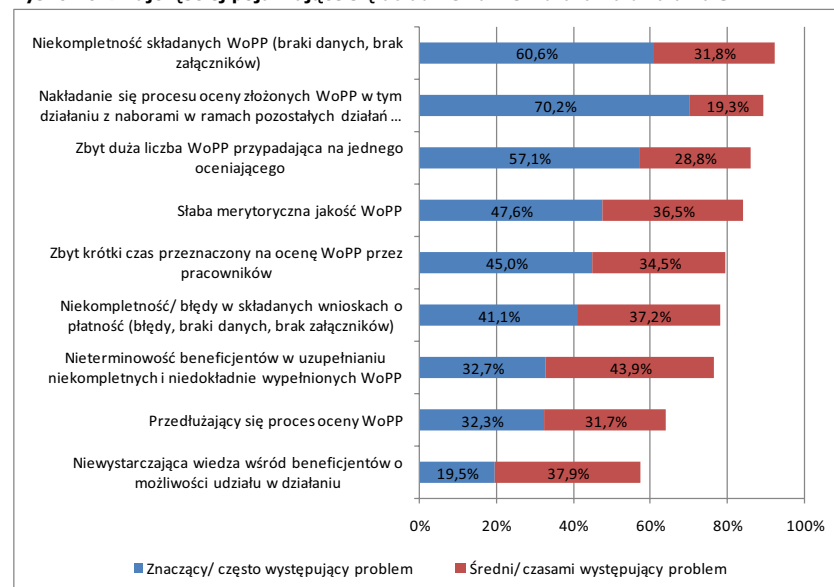
Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że przyjęte procedury funkcjonują dobrze. Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest wdrażane przez ARiMR. Z tego względu istotne jest właściwe zaplanowanie terminu naboru wniosków dla wszystkich działań wdrażanych przez ARiMR. Zakończenie naboru wniosków w ramach różnych działań w jednym terminie mogłoby bowiem znacznie wydłużyć czas oceny wniosków, a w konsekwencji opóźnić czas podpisania umowy. Niemniej podkreślić należy, że nie byłyby to utrudnienia, które zagroziłyby w istotny sposób realizacji działania. Poprawność przyjętych w ramach działania procedur potwierdza poziom wykorzystania środków – mierzony kwotą podpisanych umów.

Z przeprowadzonych wywiadów IDI i analiz wynika, że spełnienie wymagań proceduralnych było dla beneficjentów problemem i swoistą barierą w pozyskiwaniu dostępnych środków. Główną przyczyną był nie stopień skomplikowania procedur, ale przede wszystkim niedostateczny poziom

⁶Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania "Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

wiedzy beneficjentów odnośnie poprawnego przygotowania wniosku. Chociaż przy wypełnianiu wniosków część beneficjentów korzystała z usług firm zewnętrznych, jednak nie zawsze gwarantowało to poprawność złożonych aplikacji i pozytywne ich rozpatrzenie. Niekompetencja wielu takich firm została podkreślana w opiniach wyrażanych przez pracowników podmiotów wdrażających (IDI). Wyniki badań ankietowych wśród pracowników podmiotów wdrażających potwierdzają również tezę, że wiedza wśród beneficjentów o warunkach udziału w działaniu jest niewystarczająca (Rys. 6.16.4). 57,3% respondentów określiło ten problem jako znaczący bądź średni. Przeprowadzone obserwacje i wywiady IDI sygnalizują potrzebę przeprowadzanie szkoleń zarówno dotyczących przygotowywania aplikacji, poprawności wypełniania wniosków jak i szkoleń w ramach ciągłej wymiany doświadczeń zarówno dla beneficjentów, wnioskodawców oraz pracowników ODR, którzy pełnią funkcje doradczyci na obszarach wiejskich i też w pewien sposób zaangażowani są w realizację działań w ramach programów wsparcia.

Rys. 6.16.4 Najczęściej pojawiające się utrudnienia we wdrażaniu działania 311



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (pracownicy podmiotów wdrażających).

Podobnie jak w przypadku innych działań PROW, najczęściej sygnalizowanymi utrudnieniami we wdrażaniu działania 311 były niekompletność składanych wniosków o przyznanie pomocy (braki danych, brak załączników). Ten problem 92,3% pracowników podmiotów wdrażających określa jako znaczący bądź średni. 84,1% ocenia, że problemem była niska jakość merytoryczna wniosków o przyznanie pomocy. Z tymi problemami bezpośrednio wiążą się inne, związane ze zbyt dużym obciążeniem pracą przy ocenie wniosków, wynikające m.in. z nakładania się procesu oceny złożonych WoPP w tym działaniu z naborami w ramach pozostałych działań PROW. Wszystko to prowadziło czasem do przedłużenia procesu oceny wniosków o przyznanie wsparcia. Na etapie realizacji płatności najczęściej sygnalizowanym problemem są nieprawidłowości we wnioskach o płatność (błędy, braki danych, brak załączników).

W grupie rolników objętych badaniem ankietowym 41% kontaktowało się z Oddziałem Regionalnym ARiMR, 66% z doradcą rolniczym oraz 32% skorzystało z firmy doradczej w zakresie wypełniania

wniosków. Blisko jedna trzecia ankietowanych rolników bardzo pozytywnie oceniła kontakt z Regionalnymi Oddziałami ARiMR. Rolnicy ci podkreślali, iż łatwo było skontaktować się z osobami kompetentnymi, otrzymane informacje były przekazywane prostym, przystępnym i zrozumiałym językiem. Większość z nich uzyskiwała tam precyzyjne informacje o tym, w jaki sposób można skorzystać z Programu. Również bardzo dobrze oceniono współpracę z doradcą. Ponad połowa ankietowanych rolników była zadowolona i wysoko oceniła ten kontakt. Nieco gorzej oceniono kontakt z firmami zajmującymi się usługami doradczymi w zakresie wypełniania wniosków. Jedynie jedna czwarta ankietowanych była zadowolona z tego typu współpracy, a jedna piąta stwierdziła, iż wniosek i cała dokumentacja była przygotowana prawidłowo.

Prawie wszyscy rolnicy zadowoleni byli z uczestnictwa w działaniu. Trzy czwarte ankietowanych beneficjentów stwierdziło, iż ich zdaniem, potrzebne jest wcześniejsze przeprowadzenie szkoleń dotyczących wypełniania (przygotowania) wniosków dla zainteresowanych wsparciem rolników.

Z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami MRiRW oraz ARiMR wynika ponadto, że pracownicy podmiotów wdrażających są kompetentni w zakresie powierzonych im zadań dotyczących wdrażania działania. Potwierdzają to wyniki badania ankietowego wśród pracowników podmiotów wdrażających to działanie.

Ustalone procedury stosunkowo dobrze regulują kontakty pomiędzy instytucjami związanymi z realizacją działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

Z przeprowadzonych badań oraz analizy rozwiązań proceduralnych wynika też, iż większość obowiązujących regulacji należy uznać za poprawnie skonstruowane i zapewniające realizację działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w kolejnych latach.

Zmiany proceduralne

W analizowanym okresie (tj. do 31.12.2009 roku) zmiany w procedurach, odnośnie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, wprowadzono rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2008 roku⁷. We wskazanym powyżej rozporządzeniu, zostało między innymi sprecyzowane, że pomoc przyznaje się na operację, której realizacja nie została rozpoczęta nie przed dniem podpisania umowy, a przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy. W przypadku przyznania pomocy do kosztów kwalifikowanych zalicza się również koszty poniesione przez wnioskodawcę przed dniem zawarcia umowy, lecz nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy, a w przypadku kosztów stanowiących koszty ogólne - nie wcześniej niż w dniu 1 stycznia 2007 roku. Z punktu widzenia beneficjenta jest to bardziej korzystne rozwiązanie, gdyż może on wcześniej rozpocząć realizację projektu. W rozporządzeniu zostało sprecyzowane również, że chodzi o wynajem pokoi w budynku mieszkalnym, do kosztów kwalifikowanych, zaliczono w przypadku zakupu, określonych pojazdów samochodowych, również koszty zakupu naczeł lub przyczep. W przypadku zakupu pojazdów samochodowych, naczeł lub przyczep zmieniono limity dofinansowania, co zdaniem osoby oceniającej, promowało równolegle inne formę rozszerzonej działalności pozarolniczej nie zawężając jej wyłącznie do usług transportowych. Rozszerzono również wykaz działalności nierolniczych, w zakresie których może być przyznawana pomoc o:

- o uprawę roślin przemysłowych i pozostałe uprawy rolne, gdzie indziej niesklasyfikowane - dotyczy wyłącznie przetwórstwa słomy innej niż ze zbóż na cele energetyczne (poz. 01.11.C);

⁷ Kolejne zmiany odnośnie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” zostały wprowadzone w 2010 roku Rozporządzeniem MRiRW z dnia 13 lipca 2010 roku oraz Rozporządzeniem MRiRW z dnia 7 września 2010 roku.

- o wytwarzanie paliw gazowych – w zakresie ograniczonym do produkcji gazu uzyskanego jako produkt uboczny pochodzenia rolniczego lub z odpadów (poz. 40.21.Z);
- o sprzedaż detaliczną części i akcesoriów do pojazdów samochodowych (poz. 50.30.B);
- o działalność w zakresie projektowania budowlanego, urbanistycznego, technologicznego (poz. 74.20.A);
- o przedszkola (poz.80.10.A);
- o Działalność szkół nauki jazdy (poz. 80.41.Z).

Zdaniem eksperta zmiana ta przyczynić się może przede wszystkim do większego zróżnicowania wspieranej działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Przyjęte procedury ani zmiany proceduralne są właściwe i nie stanowią bariery dla wykorzystania środków działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w dalszym okresie wdrażania PROW 2007-2013.

6.16.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 311 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 44: W jakim stopniu wspierane inwestycje promowały różnicowanie działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej? Należy skoncentrować się na najważniejszych przykładach działalności w tym zakresie.

Wyniki badań i analizy

Zdecydowana większość projektów, zarówno w skali kraju jak i w poszczególnych województwach, realizowana jest w miejscu zamieszkania beneficjentów – Rysunek 6.16.5.

Rys. 6.16.5. Odsetek realizowanych projektów według miejsca zamieszkania beneficjenta i województw



Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS i ARIMR

Jak już wspomniano, liczba zrealizowanych projektów jak i kwoty przeznaczone na realizację projektów zróżnicowane były pod względem zakresu pomocy. Przeprowadzona analiza na podstawie otrzymanych danych z ARIMR, wykazała iż najczęściej projektów dotyczyło usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa – 61% ogółu projektów. Kolejną liczną grupę działań stanowiły projekty dotyczące usług dla ludności oraz robót i usług budowlanych i instalacyjnych (odpowiednio 13,% i 12,4% ogółu zrealizowanych projektów - Tabela 6.16.15 i Tabela 6.16.16).

Tabela 6.16.15 Operacje działania 311 oraz kwota pomocy według zakresu pomocy (na podstawie zrealizowanych płatności)

Wyszczególnienie	Zrealizowane operacje=100	Kwota pomocy	
		Kwota pomocy ogółem =100	Średnio na 1 projekt (w zł)
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	60,6	65,0	88 909
usługi dla ludności	13,0	10,8	69 011
sprzedaż hurtowa	2,4	2,3	79 999
sprzedaż detaliczna	2,1	1,8	73 364
rzemiosło lub rękodzielnictwo	1,7	1,3	61 295
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	12,4	12,7	84 759
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	4,2	2,8	55 509
usługi transportowe	0,9	0,8	72 424
usługi komunalne	0,8	0,8	83 194
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0,5	0,5	96 069
magazynowanie lub przechowywanie towarów	0,2	0,2	96 543
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	1,4	1,0	58 810

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ARIMR.

Tabela 6.16.16 Operacje działania 311

Rodzaj prowadzonej działalności	Odsetek beneficjentów
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	41,3
usługi dla ludności	27,5
sprzedaż hurtowa	2,8
sprzedaż detaliczna	3,7
rzemiosło lub rękodzielnictwo	0,9
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	4,6
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	3,7
usługi transportowe	7,4
usługi komunalne	3,7
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	-
magazynowanie lub przechowywanie towarów	0,9
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	3,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Struktura dotycząca rodzajów działalności była zróżnicowana regionalnie (Tabela 6.16.17). W województwach o dobrej strukturze agrarnej odnotowano większy udział projektów dotyczących usług na rzecz rolnictwa i leśnictwa. Analogicznie w rejonach o rozdrobnionej strukturze agrarnej takich projektów było najmniej, a przeważały projekty obejmujące działalność usługową dla ludności (województwa podkarpackie, świętokrzyskie). Projekty dotyczące agroturystyki i działań

zbliżonych, zrealizowano przede wszystkim na terenach określanych jako tradycyjne miejsca wypoczynku. To znaczy głównie w województwach warmińsko-mazurskim, pomorskim, śląskim, podkarpackim. Tego typu projekty realizowane były licznie także w województwie podlaskim. Projekty dotyczące przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych i leśnych realizowane były głównie na terenach województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego kujawsko-pomorskiego oraz małopolskiego.

Tabela 6.16.17 Realizowane operacje według zakresu pomocy oraz województwo

Wyszczególnienie	województwo															
	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Zrealizowane operacje w procentach według rodzaju działalności (struktura pozioma)																
usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	3	6	14	2	5	3	18	5	4	8	2	2	7	7	10	3
usługi dla ludności	2	1	15	0	7	8	11	3	19	2	1	8	14	4	2	2
sprzedaż hurtowa	0	0	20	0	8	8	12	0	0	0	4	12	20	8	4	4
sprzedaż detaliczna	4	4	9	4	9	9	17	0	9	4	4	13	9	0	4	0
rzemiosło lub rękodzielnictwo	16	32	0	0	5	16	0	5	0	5	11	5	5	0	0	0
roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	1	4	12	2	7	20	7	5	12	4	5	4	8	4	3	2
usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	2	0	4	0	0	9	4	4	9	17	13	13	7	15	0	2
usługi transportowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	50	0	0	20	20
usługi komunalne	0	22	11	11	0	0	11	11	11	22	0	0	11	0	0	0
przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0	20	0	0	0	20	0	0	0	40	0	0	0	20	0	0
magazynowanie lub przechowywanie towarów	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0	0	50	
wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	0	7	0	0	13	0	7	0	20	0	0	0	13	7	13	0
Razem zrealizowane operacje w działaniu 311 = 100	2	5	13	2	6	6	15	4	8	7	3	5	8	6	7	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ARIMR.

Przed złożeniem wniosku o wsparcie w znacznym odsetku ankietowanych gospodarstw (w 34,7% tych gospodarstw) prowadzona była pozarolnicza działalność gospodarcza.

Nieco ponad połowa ankietowanych beneficjentów stwierdziła, iż gdyby nie możliwość wsparcia z PROW nie realizowałyby tych przedsięwzięć. Pozostała grupa odpowiedziała, iż inwestycje realizowane byłyby bądź w zmniejszonym zakresie lub w późniejszym terminie.

Średnia wypłacona kwota przypadająca na jeden realizowany projekt wahała się od ponad 96 tys. złotych w przypadku projektów związanych z przetwórstwem produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych oraz projektów dotyczących magazynowania lub przechowywania towarów, do 55,5 tys. złotych w przypadku usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem. Stosunkowo niska średnia kwota przypadła także na projekty dotyczące rzemiosła i rękodzieła (blisko 61,3 złotych).

Beneficjenci, którzy zostali objęci badaniem ankietowym, przy wyborze działalności poza rolniczej, kierowali się głównie popytem na świadczenie tego typu usług w najbliższej okolicy. Dotyczyło to usług związanych zarówno z rolnictwem, leśnictwem jak i usług dla ludności. Najczęściej wskazywano brak tego typu inwestycji w najbliższej okolicy (np. znaczną odległość do punktu skupu). Drugim znaczącym powodem podejmowanej działalności było posiadane już wykształcenie (w przypadku prowadzenia usług fryzjerskich, kosmetycznych), posiadane umiejętności i kwalifikacje. Ważne było także zdobyte już doświadczenie a także nawiązane wcześniej kontakty. W przypadku prowadzenia usług turystycznych podkreślano posiadane zaplecze (wolne pokoje-województwo warmińsko-mazurskie), niewykorzystaną powierzchnię domu oraz walory krajobrazowe (np. „ładne położenie gospodarstwa malownicze krajobrazy i czyste powietrze w najbliższej okolicy” - województwo lubelskie). Prowadzący usługi związane z rolnictwem wskazywali możliwość wykorzystania posiadanych maszyn (kombajn) oraz posiadanego surowca – np. słomy i siana pochodzących z własnego gospodarstwa na produkcję brykietu.

Z kolei za przeszkody czy swoiste utrudnienia w prowadzeniu podjętej działalności, ankietowani uznali przede wszystkim ograniczony popyt na świadczone usługi (np. brak dostatecznej liczby mieszkańców-usługi fryzjerskie), konkurencję dużych firm i związane z tym ograniczone możliwości uczestniczenia w przetargach (np. w przypadku prowadzenia usług transportowych), brak możliwości uzyskania kredytu a także sezonowość świadczonych usług (zbiór porzeczek i agrestu za pomocą kombajnu), a także warunki klimatyczne - powódź w 2009 roku, która uniemożliwiła wykonywanie usług mechanizacyjnych. Z kolei prowadzący usługi gastronomiczne i hotelowe jako ograniczenie wskazali zbyt mały poziom uzyskanego wsparcia.

Podsumowanie

Wsparciem finansowym z tego działania objęto nieznaczny odsetek gospodarstw w kraju (szacunkowo wnioski złożyło 0,6% gospodarstw w kraju, a docelowa liczba beneficjentów (określona w całym okresie 2007-2013 na 19750 beneficjentów), przełoży się na 1,4% gospodarstw rolnych w Polsce.

Najbardziej aktywne w pozyskiwaniu środków były gospodarstwa największe obszarowo, znaczący ich odsetek ubiegał się o pozyskanie środków. Trudno jest, na tym poziomie przeprowadzonej oceny działania, jednoznacznie wskazać i określić przyczynę tego zjawiska. Zdaniem osoby oceniającej działanie (eksperta) rolnicy kierujący gospodarstwami o relatywnie dużym obszarze, które są na ogół silniejsze ekonomicznie, mają poczucie swoistej stabilności i pewności na rynku. Prowadzone badania w IERiGŻ-PIB wykazały, iż osoby kierujące większymi obszarowo gospodarstwami rolnymi legitymują się wyższym poziomem wykształcenia, częściej uczestniczą w wybranych formach podnoszenia swoich kwalifikacji, ich gospodarstwa domowe są lepiej wyposażone w komputery i dostęp do Internetu. To wszystko przekładać się może bezpośrednio na ich większą aktywność w pozyskiwaniu dostępnych środków (nie tylko w ramach działania 311);

Przeprowadzone analizy wykazały, iż najwięcej realizowanych projektów dotyczyło działalności usługowej. Większość projektów związana była z usługami dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, usług dla ludności oraz robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych.

Przeprowadzone analizy wykazały małe zróżnicowanie podjętych działań, oraz znaczący odsetek osób zajmujących się wcześniej tego typu działalnością. Ankietowani, poproszeni o wskazanie (wymienienie) produktów jakie wytwarzane są w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej, głównie wskazywali świadczone usługi. Jedynie nieliczni wymieniali jako wytwarzany produkt np. brykiety ze słomy, deski, palety i skrzyniopalety, wyroby tartaczne, czy meble.

Zdaniem osoby oceniającej działanie (eksperta), powyższe informacje i przeprowadzone analizy, sugerują, iż na obecnym etapie realizacji działania 311, wspierane inwestycje nie promowały, w sposób wyraźny, zróżnicowania działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej. Dostrzegalne są jedynie nieliczne elementy, które można odbierać jako swoistego typu promocję. Już samo prowadzenie przez beneficjenta działalności pozarolniczej na własnym terenie należy odbierać jako promocję oraz dobry przykład pokazania możliwości podejmowania takich działań innym mieszkańcom wsi. Realizowanie przez kobiety - beneficjentki działania 311 projektów, które dotyczyły usług transportowych, komunalnych czy działań związanych z magazynowaniem i przechowywaniem towarów, także można uznać jako element promocji różnorodności działalności pozarolniczej.

Rekomendacje

Analizy pokazały małą różnorodność działań, które znajdują popyt na terenach wiejskich. Wsparciem finansowym objęto przede wszystkim działalność usługową związaną z usługami dla gospodarstw rolnych i leśnictwa. Wspierano więc tradycyjne formy działalności pozarolniczej na wsi. Sugeruje się, w miarę możliwości na poziomie województwa, określenie lokalnych możliwości i potrzeb i określenie działalności pozarolniczej, na którą w pierwszej kolejności przeznaczane będą środki w ramach działania 311. Rysuje się także potrzeba działań promujących zarówno środowisko wiejskie jak i tradycyjne produkty wiejskie, tym samym zostanie wytworzony i wypromowany popyt na produkty jakich dostarczyć może działalność pozarolnicza na terenach wiejskich.

Pytanie badawcze 45: W jakim stopniu wspierane inwestycje promowały możliwości dodatkowego zatrudnienia dla gospodarstw rolnych, poza sektorem rolnym?

Wyniki badań i analizy

Tereny wiejskie zamieszkałe są przez znaczny odsetek ludności naszego kraju. Według danych GUS w 2008 roku na obszarach wiejskich zamieszkiwało około 38,9% ludności Polski, tj. 14,8 mln osób. W stosunku do roku 2000 liczba ludności zamieszkującej te tereny wzrosła o blisko 215 tys. (t.j. o około 1,5%). Ogólna liczba ludności Polski w tym samym czasie zmniejszyła się o 0,4%, tj. o około 138 tys. Po akcesji Polski do UE tzn od 2004 roku liczba ludności wiejskiej także uległa zwiększeniu o około 95 tys., przy jednoczesnym zmniejszeniu się ogólnej liczby mieszkańców kraju o blisko 58,2 tys osób.

Analiza danych GUS wykazała istotne regionalne różnice w kształtowaniu się odsetka ludności wiejskiej. Największy udział ludności wiejskiej wśród ogółu mieszkańców danego obszaru w 2008 roku, podobnie jak w latach wcześniejszych, odnotowano we wschodnich i południowo-wschodnich regionach kraju, a zwłaszcza w województwach podkarpackim (59,4%) oraz świętokrzyskim (54,6%).

W 2008 roku na terenach wiejskich mieszkało prawie 9,3 mln osób w wieku produkcyjnym co oznacza, że w porównaniu do 2004 roku ich liczba zwiększyła się o 434 tys. (o 4,9%), a w porównaniu do 1995 roku zanotowano wzrost o 1 171 tys., tj. o 14,5% (Tabela 6.16.18). Wraz ze wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym wzrósł również udział tej grupy ludności w ogólnej liczbie mieszkańców wsi (w latach 1995-2008 o 7,5 p.p., a w latach 2004-2008 o 2,4 p.p.).

Tabela 6.16.18. Liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 1995-2008 (w tys.)

Wyszczególnienie	1995	2000	2004	2008
Miasto				
produkcyjny	14 555	14 984	15 411	15 327
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	64	58	52	52
Wieś				
produkcyjny	8 092	8 277	8 829	9 263
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	82	76	66	60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Demograficznych GUS 2005 i 2008 oraz Małego Rocznika Statystycznego GUS 2009

Jednocześnie przy zwiększającej się liczbie ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich maleje odsetek osób utrzymujących się z rolnictwa jako głównego źródła utrzymania. Z danych GUS (PSR 2002) wynika, że odsetek gospodarstw domowych utrzymujących się głównie z rolnictwa stanowił nieco ponad 14%. (Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych odsetek ten był dwukrotnie wyższy). Praca najemna stanowi zatrudnienie dla blisko 40% wiejskich gospodarstw domowych, a najliczniejszą grupę (47%) tworzą gospodarstwa domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł. Obecny stan zatrudnienia na obszarach wiejskich wynosi 46% z czego jedna piątą stanowią zatrudnieni w rolnictwie.

Dodatkowo obserwuje się także zróżnicowanie, pod względem aktywności zawodowej, ludności wiejskiej. Analiza danych ankietowych (IERiGZ-PIB 2005) wykazała, iż wśród ludności z rodzin rolniczych zaobserwowano o dwie trzecie wyższy, niż wśród ludności z rodzin bezrolnych, współczynnik aktywności zawodowej oraz czterokrotnie niższą stopę bezrobocia. Jednak te relacje wynikają nie tyle z regionalnych struktur demograficzno-ekonomicznych w polskim rolnictwie, lecz stanowią konsekwencje organizacji produkcji w gospodarstwach indywidualnych w oparciu o rodzinną siłę roboczą, wynikiem czego dość często jest bezrobocie ukryte.⁸ Należy również brać pod uwagę, że części gospodarstw, z racji niskiego poziomu wyposażenia w maszyny i urządzenia techniczne, wykorzystywane są relatywnie duże nakłady pracy. Z danych ankietowych wynika, że tylko 34,5% osób w wieku 15 lat i więcej deklarujących pracę w gospodarstwie, pracuje w nim stale w pełnym wymiarze czasu. Z pozostałej liczby pracujących w gospodarstwie, tj. stale w niepełnym wymiarze, sezonowo lub dorywczo sami ankietowani wskazali, że 16,3% osób nie pracuje w pełnym wymiarze, gdyż nie ma takiej potrzeby.⁹ Osoby zbędne w gospodarstwie rolnym, a nie pracujące poza gospodarstwem i nie zarejestrowane jako bezrobotne tworzą tzw. bezrobocie ukryte. Szacuje się, że obecnie w Polsce osób zbędnych w rolnictwie (bezrobotnych) jest ponad jeden milion.

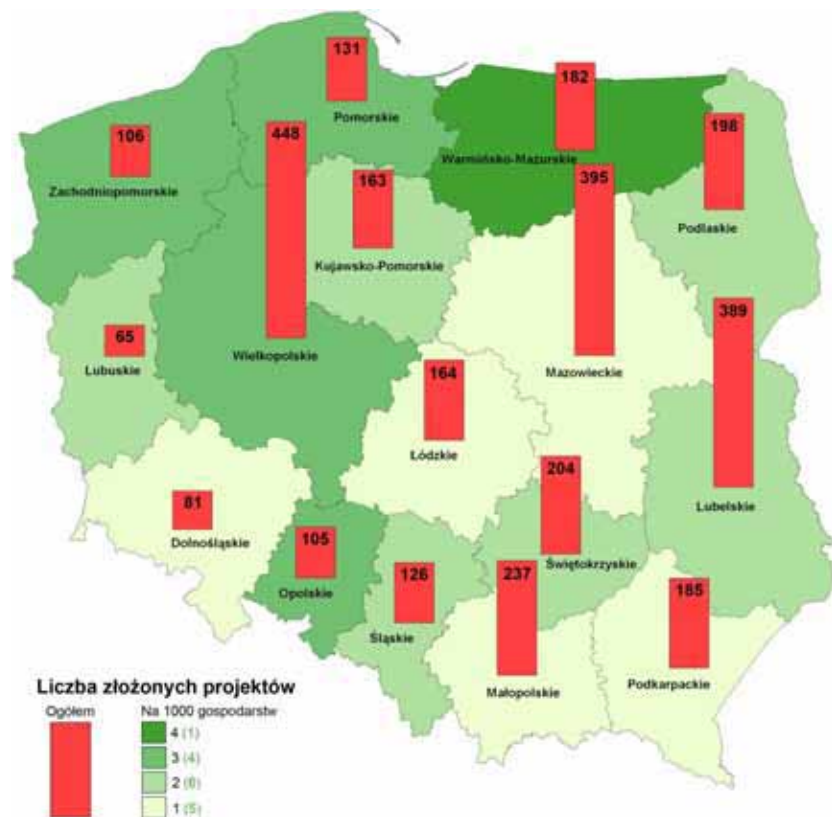
⁸ Por. Karwat-Woźniak B., Chmieliński P.: „Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych”, Raport nr 28, Program Wieloletni, IERiGZ-PIB, Warszawa, 2006

⁹ Odsetek ten obejmuje osoby deklarujące, że nie pracują stale w pełnym wymiarze w gospodarstwie rolnym, gdyż nie ma takiej potrzeby lub deklarujące gotowość opuszczenia gospodarstwa rolnego i ewentualnie podjęcia pracy zarobkowej.

Powyższe analizy uwidaczniają, iż problem pozarolniczego zatrudnienia ludności z obszarów wiejskich jest bardzo istotny oraz wymaga priorytetowego podejścia i szeregu rozwiązań. Dlatego też tworzenie nowych miejsc pracy dla ludności wiejskiej (dla osób bezrobotnych oraz osób odchodzących z rolnictwa) jest jednym z głównych celów polityki rozwoju tych obszarów. Uruchomione fundusze w ramach PROW 2007-2013 (działanie 311) są jednym z ważnych instrumentów wsparcia tych poczynań. Odbierać je można także jako mechanizmy wpływające na poprawę wskaźnika rozwoju społeczno gospodarczego terenów wiejskich.

W analizowanym okresie wnioski złożyło 7871 beneficjentów, czyli na 1000 gospodarstw uprawnionych do otrzymania tej formy pomocy, w skali kraju, aktywność w pozyskiwaniu środków wykazało 6 gospodarstw. Zawarto 3179 umowy (na 1000 gospodarstw w Polsce - 2 zostały zakwalifikowane). Liczba złożonych wniosków przypadająca na 1000 gospodarstw w skali kraju, była zróżnicowana w przestrzennie. Wskaźnik ten był najwyższy w województwie warmińsko mazurskim (gdzie na 1000 gospodarstw 4 złożyły wnioski), a najniższy w województwie mazowieckim, łódzkim, dolnośląskim oraz podkarpackim i małopolskim (1 gospodarstwo na 1000) przygotowało wniosek o wsparcie finansowe w ramach działania 311 (Rysunek 6.16.6).

Rys. 6.16.6 Liczba złożonych wniosków w liczbach oraz liczba złożonych wniosków przypadająca na 1000 gospodarstw rolnych według województw



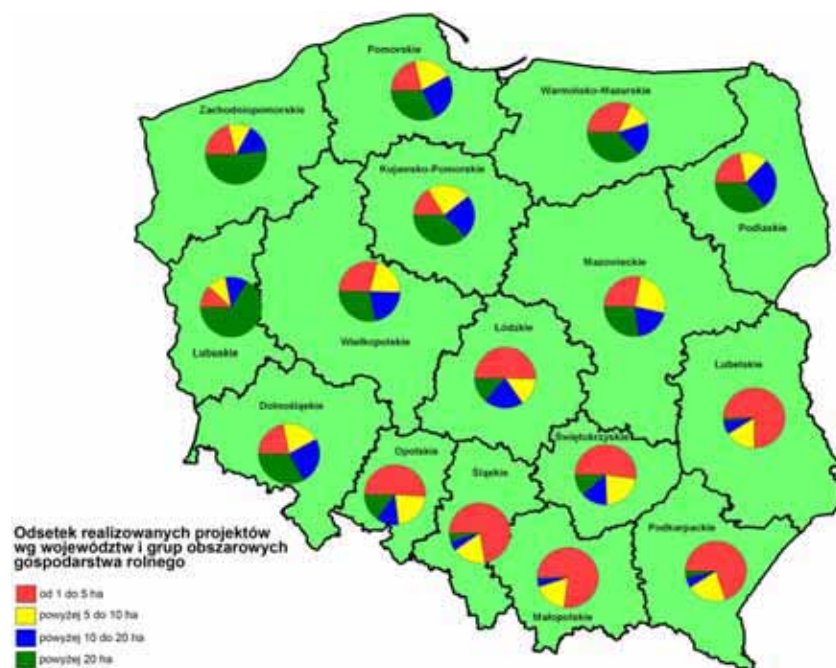
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS i ARIMR.

Chociaż największy odsetek projektów stanowią te złożone przez gospodarstwa najmniejsze (tzn. do 5 ha) (Tabela 6.16.19), to największą aktywnością w pozyskiwaniu wsparcia w ramach działania 311, wykazały się gospodarstwa o największym obszarze - Tabela 6.16.20 i Rysunek 6.16.7. Zwłaszcza w województwach, które charakteryzują się najlepszą strukturą obszarową (województwa: lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie).

Tabela 6.16.19 Odsetek realizowanych projektów działania 311 według grup obszarowych gospodarstw rolnych i województw (w procentach)

Wyszczególnienie	Grupa obszarowa gospodarstwa rolnego				
	Do 5 ha	> 5-10 ha	>10 ha-20 ha	>20-50 ha	> 50 ha
Ogółem beneficjenci działania 311	43,4	19,1	15,7	13,5	8,3
Dolnośląskie	21,7	20,0	25,0	20,0	13,3
Kujawsko-pomorskie	16,2	23,4	23,4	22,5	14,5
Lubelskie	74,9	15,5	7,4		2,2
Lubuskie	11,9	10,2	11,9	15,2	50,8
Łódzkie	50,8	14,5	21,2	12,7	0,8
Małopolskie	77,1	18,1	3,6		1,2
Mazowieckie	28,1	25,4	19,3	22,0	5,2
Opolskie	51,2	22,1	11,6	10,5	4,6
Podkarpackie	70,3	21,4	4,8		3,5
Podlaskie	21,6	15,2	26,9	26,3	10,0
Pomorskie	21,3	20,0	25,0	16,2	15,7
Śląskie	72,7	18,2	4,5		4,6
Świętokrzyskie	52,8	21,6	13,9	7,8	3,9
Warmińsko-mazurskie	31,7	13,0	18,0	18,0	19,3
Wielkopolskie	29,2	21,2	21,2	19,2	9,2
Zachodniopomorskie	21,0	12,4	14,8	19,7	32,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w materiałach MRIRW, „Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – informacja o rezultatach wdrażania w latach 2007-2009” opracowane przez R. Laskowski, Wydział Oceny i Analiz Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRIRW, Warszawa 2009

Rys. 6.16.7. Odsetek realizowanych projektów według województw i grup obszarowych gospodarstwa rolnego

Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS i ARIMR.

Tabela 6.16.20 Realizowane projekty działania 311 według grup obszarowych gospodarstw rolnych i województw (na 1000 gospodarstw w Polsce w danej grupie obszarowej)

Wyszczególnienie	Grupa obszarowa gospodarstwa rolnego				
	Do 5 ha	> 5-10 ha	>10 ha-20 ha	>20-50 ha	> 50 ha
Ogółem beneficjenci działania 311	2	1	2	4	11
Dolnośląskie	1	0	1	3	4
Kujawsko-pomorskie	2	1	2	4	11
Lubelskie	2	2	1		1
Lubuskie	2	0	1	5	28
Łódzkie	1	1	1	4	2
Małopolskie	1	1	2		2
Mazowieckie	1	1	1	6	12
Opolskie	3	3	4	3	3
Podkarpackie	1	1	2		4

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

Podlaskie	2	1	1	4	16
Pomorskie	3	2	3	4	11
Śląskie	2	1	2		2
Świętokrzyskie	2	1	2	10	35
Warmińsko-mazurskie	4	4	3	4	13
Wielkopolskie	3	2	3	6	13
Zachodniopomorskie	3	2	2	3	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ARIMR.

Przeprowadzone badania ankietowe pozwoliły oszacować stan zatrudnienia w działalności pozarolniczej objętej wsparciem finansowym w ramach działania 311. Na dzień 31 grudnia 2009 wsparciem objęto 405 stałych miejsc pracy (w przeliczeniu na etaty), a liczba nowoutworzonych stałych miejsc pracy wynosiła 248 (w przeliczeniu na etaty). Stworzono także 7 miejsc pracy sezonowej (Tabela 6.16.21).

Tabela 6.16.21 Szacunkowy stan zatrudnienia w działalności pozarolniczej objętej wsparciem (oprócz beneficjenta)- ekstrapolacja wyników badania ankietowego

Wyszczególnienie	Planowanych do utworzenia (według danych Ekonomicznego Planu Operacji)	Stan na dzień 31.12.2009
Liczba stałych miejsc pracy –w przeliczeniu na etaty	379	405
Liczba sezonowych miejsc pracy -w przeliczeniu na etaty	202	7
Liczba nowoutworzonych stałych miejsc pracy	248	248

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż najwięcej miejsc pracy w przeliczeniu na etaty wsparto w województwach pomorskim, mazowieckim, lubelskim i wielkopolskim. Natomiast najwięcej nowych miejsc pracy (w przeliczeniu na etaty) utworzono w województwach świętokrzyskim, zachodniopomorskim, pomorskim oraz lubelskim (Tabela 6.16.22).

Tabela 6.16.22 Szacunkowy stan zatrudnienia w działalności pozarolniczej objętej wsparciem według województw (oprócz beneficjenta)- ekstrapolacja wyników badania ankietowego

Wyszczególnienie	Odsetek projektów, które otrzymały wsparcie	Liczba miejsc pracy w przeliczeniu na etaty	
		stałe miejsca pracy	nowoutworzone stałe miejsca pracy
Ogółem	100,0	405	248
Dolnośląskie	2,4	10	-
Kujawsko-pomorskie	5,1	31	-
Lubelskie	13,3	44	29
Lubuskie	1,9	12	12
Łódzkie	5,3	-	-
Małopolskie	6,1	24	24
Mazowieckie	14,9	48	12
Opolskie	4,5	-	-

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

Podkarpackie	7,7	19	19
Podlaskie	7,0	21	-
Pomorskie	2,8	67	33
Śląskie	4,7	19	-
Świętokrzyskie	8,2	13	37
Warmińsko-mazurskie	6,1	24	24
Wielkopolskie	7,1	40	24
Zachodniopomorskie	2,8	33	34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przeprowadzone szacunki wykazały, iż oprócz wnioskodawców zatrudniono 602 osoby. W tym 510 mężczyzn i 92 kobiety. Szacunkowo najwięcej miejsc pracy, w podziale na płeć, stworzono dla mężczyzn w wieku od 30 do 35 lat oraz mężczyzn poniżej 25 roku życia. W przypadku zatrudnionej grupy kobiet, szacunkowo najwięcej miejsc pracy powstało także dla osób w wieku poniżej 25 roku życia oraz dla osób w wieku od 35 do 45 lat (Tabela 6.16.23).

Tabela 6.16.23 Szacunkowy stan zatrudnienia w działalności pozarolniczej objętej wsparciem według płci (oprócz beneficjenta) - ekstrapolacja wyników badania ankietowego

Grupy wiekowe:								
RAZEM	Poniżej 25 lat	25-30 lat	30-35 lat	35-40 lat	40-45 lat	45-50 lat	50-55 lat	Powyżej 55 lat
Kobiety								
92	26	6	10	16	22	7	5	-
Mężczyźni								
510	78	70	90	65	57	68	56	26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Większość zatrudnionych osób (57%) pochodziła z miejscowości, w której prowadzona była działalność pozarolnicza. Dwie trzecie beneficjentów nie szukało pracowników bądź nie miało potrzeby ich szukania, jednak co dziesiąty beneficjent sygnalizował kłopoty w pozyskaniu pracowników na lokalnym rynku pracy do prowadzenia działalności pozarolniczej.

Badania ankietowe wykazały, iż po uzyskaniu wsparcia finansowego 61% beneficjentów pracuje nadal stale w pełnym wymiarze w gospodarstwie rolnym, 33% stale w niepełnym wymiarze, a 6% z nich pracuje sezonowo lub dorywczo.

Podsumowanie

Można więc stwierdzić, iż w skali kraju o 3179 wzrosła liczba gospodarstw rolnych prowadzących działalność nierolniczą i tym samym uruchamiane są lub już są wspierane miejsca pracy poza sektorem rolnym dla ludności wiejskiej. Badania ankietowe wykazały, iż stworzono głównie miejsca pracy dla mężczyzn w wieku 25-55 lat. Przeprowadzone szacunki wykazały, iż oprócz wnioskodawców zatrudniono 602 osoby. Czyli wspierane inwestycje umożliwiły, oprócz wnioskodawców, jedynie w co piątym gospodarstwie rolnym zatrudnienie w działalności pozarolniczej, dodatkowo jednej osoby. Wspierane inwestycje promowały więc zatrudnienie pozarolnicze w stopniu zadowalającym w odniesieniu do wnioskodawców, a w małym stopniu w odniesieniu do innych (pozostałych) osób.

Rekomendacje

Sugerowane jest objęcie wsparciem przede wszystkim rolników z gospodarstw mniejszych obszarowo. Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia działań (opracowania kryteriów dostępu) bardziej aktywizujących członków rodzin (małżonków oraz pozostałych domowników).

6.16.3 Wzrost wartości dodanej brutto 311

Wzrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, których właściciele są beneficjentami działania 311 – Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

Celem działania 311 jest wsparcie podejmowania lub rozwijania pozarolniczej działalności nierolniczej (produkcyjnej lub usługowej) przez rolników i członków ich rodzin, dzięki której możliwe będzie osiągnięcie wyższych dochodów przez gospodarstwa domowe na wsi. Warunkiem udzielenia wsparcia jest uzasadnienie ekonomiczne planowanej działalności, czyli generowanie dodatniej wartości dodanej brutto. Definicję i sposób obliczania wartości ekonomicznej brutto podano w rozdziale dotyczącym działania 123.

Na etapie planowania działania założono, że w wyniku jego realizacji wartość dodana brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej powinna stanowić 125% wartości z roku bazowego. Przy okazji oceny średnioterminowej PROW weryfikacji poddano stopień realizacji (na koniec roku 2009) zakładanego w dokumentach programowych celu. Dodatkowo respondenci zostali poproszeni o oszacowanie wartości ekonomicznej brutto, która będzie osiągnięta w przedsiębiorstwie w 2015 r. Badanie przeprowadzono na próbie 40 przedsiębiorstw¹⁰, których właściciele są beneficjentami działania 311.

Zgodnie z uzyskanymi wynikami, ekonomiczna wartość brutto w przedsiębiorstwach objętych wsparciem z opisywanego działania na koniec 2009 r. wzrosła ok. 350%, czyli ponad dwukrotnie więcej niż założono w dokumencie programowym. Tak wysoki wzrost wynikał ze zwiększenia lub wręcz pojawienia się przychodów ze sprzedaży (w 22 z 40 badanych przedsiębiorstw wykorzystano dotację w celu rozpoczęcia działalności). Trzy spośród badanych przedsiębiorstw osiągnęły w 2009 r. ujemną wartość dodaną brutto.

Przewidywania co do wartości dodanej brutto w 2015 r. wskazują, że właściciele analizowanych przedsiębiorstw spodziewają się pogorszenia wyników w porównaniu z 2009 r. Niemniej jednak, w porównaniu z rokiem bazowym, planowany wzrost GVA wynosi o 280%. Mniejsza dynamika wzrostu wartości dodanej brutto wynika głównie ze spadku przychodów z dotacji oraz ze wzrostu kosztów (z wyjątkiem kosztów finansowych, które zgodnie z przewidywaniami beneficjentów spadną pomiędzy rokiem 2009 i 2015).

Tabela 6.16.24 Indywidualne wyniki wartości dodanej brutto w badanych przedsiębiorstwach

Lp	Rok bazowy	GVA	
		2 009	2 015
1	38 351	141 980	53 908
2	15 100	19 100	43 600
3	0	94 000	-5 500
4	0	100 000	30 100
5	0	2 100	15 000

¹⁰ W wytycznych do badania przyjęto, że wielkość próby powinna wynosić 50. Baza jednak wymagała oczyszczenia ze względu na niekompletne lub błędne zapisy.

6	13 060	120 467	30 600
7	0	0	81 141
8	15 000	38 594	57 594
9	0	61 000	-32 000
10	21 200	-37 891	-32 005
11	0	42 561	42 561
12	0	14 500	18 800
13	0	14 444	18 300
14	0	67 193	73 673
15	20 945	20 290	34 898
16	0	24 000	26 200
17	0	20 000	130 000
18	28 200	355 269	508 213
19	0	0	44 462
20	35 000	98 500	70 000
21	38 915	42 292	59 944
22	0	64 644	91 644
23	5 000	15 800	17 000
24	0	25 000	28 000
25	4 750	50 800	81 500
26	0	55 000	25 000
27	0	-4 230	-14 448
28	0	108 000	31 000
29	0	19 200	-5 200
30	157 000	176 000	157 000
31	-11 000	-35 929	-34 000
32	0	20 400	88 000
33	0	17 200	17 000
34	30 000	152 000	65 000
35	111 960	195 919	115 000
36	6 200	123 697	51 289
37	0	16 332	-34 200
38	-17 200	4 590	3 900
39	20 305	44 389	66 922
40	0	83 872	8 670
suma			
	532 786	2 371 083	2 028 566
dynamika rok bazowy=100			
		445,03	380,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

6.16.4 Wnioski i rekomendacje

- Wybór działania i określenie jego celu są zgodne z zasadami wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW. Realizacja celów tego działania uzasadniona jest także realizacją działań skupionych w osi I, gdyż poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego przekładać się może na wzrost niezagospodarowanej siły roboczej na obszarach wiejskich, a podejmowanie lub rozwijanie przez mieszkańców wsi działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem przyczynić się może bezpośrednio do zmniejszenia się liczby potencjalnych bezrobotnych. Przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu pozwolą na dokonanie oceny działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”;
- Sposób zdefiniowania zarówno celu jak i określenie beneficjenta działania 311 oraz zakresu lub warunków udzielania pomocy i kryteria dostępu, są jasne i spójne z założonymi celami;
- Na etapie średniookresowej oceny Programu (w tym działania 311) założenia budżetowe czyli wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa są spójne z założonymi celami;
- Przyjęte procedury ani zmiany proceduralne są właściwe i nie stanowią bariery dla wykorzystania środków działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w dalszym okresie wdrażania PROW 2007-2013;
- Odnotowano znaczne zainteresowanie mieszkańców wsi (mierzone ilością składanych wniosków oraz wykorzystywaniem przyznawanych limitów) działaniem 311. Co sugeruje, iż do końca realizacji Programu, liczba beneficjentów osiągnie zakładaną wielkość, a dostępne środki finansowe zostaną wykorzystane. Wskazywać to może także, na zasadność kontynuowania podobnego zakresu działań w kolejnych Programach wsparcia terenów wiejskich;
- Przeprowadzone analizy wykazały małą aktywność gospodarstw małych obszarowo w pozyskiwaniu funduszy. Z przeprowadzonych analiz danych (ARIMR oraz badań ankietowych), iż działanie 311 mało zaktywizowało członków rodzin rolników;
- Należy podkreślić także, iż w powiązaniu ze strukturą obszarową gospodarstw rolnych w naszym kraju grupa beneficjentów z gospodarstw rolnych najmniejszych obszarowo (do 5 ha) jak i o obszarze 5-10 ha oraz 10-20 ha była słabiej reprezentowana, niż grupy gospodarstw o największym obszarze;
- Skala potrzeb i możliwości beneficjentów jest kształtowana przez lokalne uwarunkowania. Stąd określanie regionalnego podziału środków jest zasadne. Wnioski z panelu ekspertów¹¹ sugerują potrzebę określenia, na poziomie województwa, lokalnych możliwości i potrzeb oraz wskazanie typu działalności pozarolniczej, na którą w pierwszej kolejności mogłyby być przeznaczane środki (w kolejnych naborach działania 311);
- Zdecydowana większość realizowanych operacji dotyczyła działalności usługowej wspomagającej produkcję roślinną oraz działalności usługowej związanej z uprawami rolnymi. Stosunkowo dużo projektów dotyczyło także wynajmu i dzierżawy maszyn oraz urządzeń rolniczych;

¹¹ Panel ekspertów dotyczący działań w ramach Osi III odbył się w IERIGŻ-PIB w dniu 21 października 2010

- Sądzić można, iż tak duży udział projektów z tej grupy działalności w pewien sposób powiązanych z działalnością rolniczą gospodarstwa, przyczynił się nie tylko do powstania nowych miejsc pracy i dodatkowego dochodu, ale wpłynął także na prowadzenie działalności rolniczej. Co można także odbierać jako pozytywny wpływ działania na prowadzoną przez beneficjenta działalność rolniczą;¹²
- Na rodzaj wybieranych działalności mógł mieć także wpływ relatywnie niski limit dostępnych środków 100 tys. na beneficjenta, co wykluczyło np. działalność związaną z przechowalnictwem, uruchomienie, której wymaga zainwestowania znacznie większych środków. Potwierdziły to także informacje uzyskane w wywiadzie w ARiMR i badaniach ankietowych;
- Jednak dotychczasowa działalność pozarolnicza jest mało zróżnicowana. Przeprowadzone analizy sugerują, iż na obecnym etapie realizacji działania 311, wspierane inwestycje nie promowały, w sposób wyraźny, zróżnicowania działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej;
- Przeprowadzone badania i analizy wykazały, iż uzyskane wsparcie finansowe pozwoliło zatrudnić, co piątym gospodarstwie rolnym beneficjenta, dodatkowo jedną osobę w działalności pozarolniczej (oprócz wnioskodawców);
- Wspierane inwestycje promowały zatrudnienie pozarolnicze w stopniu zadowalającym w odniesieniu do wnioskodawców, a w małym stopniu w odniesieniu do innych (pozostałych) osób.;
- Ponad połowa beneficjentów pracuje nadal stale w pełnym wymiarze w gospodarstwie rolnym, jedna trzecia z nich stale w niepełnym wymiarze, a jedynie nieliczni pracują sezonowo lub dorywczo;
- Duża grupa beneficjentów (ponad połowa) stwierdziła, iż gdyby nie możliwość wsparcia z PROW nie realizowałyby tych przedsięwzięć. Pozostała grupa odpowiedziała, iż inwestycje realizowane byłyby bądź w zmniejszonym zakresie lub w późniejszym terminie;
- Przeprowadzony panel ekspertów wykazał, iż rysuje się także potrzeba działań promujących zarówno środowisko wiejskie jak i tradycyjne produkty wiejskie, tym samym zostanie wytworzony i wypromowany popyt na produkty jakich dostarczyć może działalność pozarolnicza na terenach wiejskich;
- Sugerowana jest organizacja szkoleń i ciągłej wymiany doświadczeń zarówno dla beneficjentów, wnioskodawców oraz pracowników ODR, którzy pełnią funkcje doradcze na obszarach wiejskich i też w pewien sposób zaangażowani są w proces realizacji działań w ramach wsparcia. Takie potrzeby sygnalizowali także ankietowani rolnicy;
- Instytucja Zarządzająca jak i podmiot wdrażający działanie 311 dysponują szerokim doświadczeniem zdobytym w procesie realizacji wcześniejszych Programów wsparcia. Ankietowani rolnicy potwierdzili kompetencje zarówno Oddziałów terenowych ARiMR jak i doradców. Chociaż, zdaniem pracowników MRiRW i ARiMR zasoby kadrowe oraz ich kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne są wystarczające dla potrzeb obsługi działania 311, stosownie wydaje się zwiększenie zatrudnienia w Oddziałach Regionalnych ARiMR w okresie przyjmowania i oceniania wniosków;

¹² Należy jednak podkreślić, iż tego samego rodzaju projekty nie powinny być wspierane w ramach różnych działań PROW. Z tego względu dokonano koniecznego rozróżnienia między działaniami 121 i 311.

- Nieodzwonne wydaje się rozszerzenie działalności szkoleniowej, gdyż spełnienie wymagań proceduralnych było dla beneficjentów znaczącym problemem i swoistą barierą w pozyskiwaniu dostępnych środków. Przyczyną były głównie nie stopień skomplikowania procedur, ale głównie niedostateczny poziom wiedzy beneficjentów. Rekomenduje się zatem przeprowadzanie szkoleń zarówno dotyczących przygotowywania aplikacji, poprawności wypełniania wniosków jak i szkoleń w ramach ciągłej wymiany doświadczeń zarówno dla beneficjentów, wnioskodawców oraz innych osób związanych z pełnieniem funkcji doradczych na obszarach wiejskich.

6.17 Działanie 312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw

Tabela 6.17.1 Informacje podstawowe o działaniu 312

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Mikroprzedsiębiorstwo niezależnie od formy prawnej
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Oddział Regionalny ARiMR
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na lata i na poszczególne województwa
Sposób naboru wniosków	Konkurs zamknięty
Sposób wyboru operacji do realizacji	Ocenie podlegają wnioski w kolejności ustalonej przez system teleinformatyczny
Forma udzielanej pomocy	Wniosek o płatność składany po zakończeniu operacji – refundacja kosztów kwalifikowalnych lub w przypadku leasingu płatności pośrednie
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych

6.17.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 312 (MODUŁ B)

6.17.1.1 Założenia programowe działania 312

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie 312 „Tworzenie i rozwój mikro przedsiębiorstw” jest komponentem Osi III Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW), zatytułowanej „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Zgodnie z założeniami PROW celem realizacji tego działania jest wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji - wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich. Realizację tego działania autorzy uzasadniają ponadto koniecznością tworzenia warunków dla dywersyfikacji działalności gospodarczej, która zwiększy możliwości zatrudnienia. Z analizy PROW wynika również, że przyczyną wyboru tego działania były relatywnie duże zasoby siły roboczej na obszarach wiejskich, wysoki poziom bezrobocia oraz niski poziom dochodów ludności wiejskiej.

Wybór działania oraz postawiony cel są zgodne z zasadami wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRR. Ponadto realizacja tego działania jest uzasadniona realizacją działań Osi I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego prowadzi bowiem do wzrostu nadwyżki niezagospodarowanej siły roboczej. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw może natomiast być jednym z głównych instrumentów zapobiegających wzrostowi bezrobocia – zarówno rejestrowanego jak i ukrytego. Zastosowanie w PROW takiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich uzasadniają również wyniki badań sytuacji społeczno gospodarczej na obszarach wiejskich. Wielu autorów prezentuje bowiem pogląd, że rozwój mikroprzedsiębiorstw jest jedną z najlepszych form

zagospodarowania nadwyżek siły roboczej. Jednocześnie utworzenie 1 miejsca pracy generuje znacznie niższe koszty niż w przypadku przedsiębiorstw o większej skali produkcji. Pewne obawy ekonomistów budzi jednak niski poziom wiedzy ludności wiejskiej o prowadzeniu nierolniczej działalności gospodarczej oraz o specyfice tych działalności, a zwłaszcza sytuacji na rynku. Niemniej dobrany przez autorów PROW zakres działalności, które zostaną objęte wsparciem umożliwią zagospodarowanie zasobów siły roboczej w bardzo szerokim zakresie. Wsparciem objęte zostaną bowiem mikroprzedsiębiorstwa działające w zakresie:

1. usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
2. usług dla ludności;
3. sprzedaży hurtowej i detalicznej;
4. rzemiosła lub rękodzielnictwa;
5. robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych;
6. usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem;
7. usług transportowych;
8. usług komunalnych;
9. przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych;
10. magazynowania lub przechowywania towarów;
11. wytwarzania produktów energetycznych z biomasy;
12. rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Zakres objętych wsparciem działalności nie ogranicza nawet możliwości rozwoju bardziej zaawansowanych usług, czego przykładem jest możliwość wspierania przedsiębiorstw zajmujących się rachunkowością, doradztwem oraz usługami informatycznymi. Niemniej zasadniczo jest on ukierunkowany na efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego obszarów wiejskich.

W dokumencie programowym przyjęto wskaźniki produktu, rezultatu oraz oddziaływania, oraz określono wartości docelowe dla tych wskaźników monitorowania. Jako wskaźnik produktu przyjęto liczbę wspieranych mikroprzedsiębiorstw, dla którego określono wartość docelową na poziomie 27300 jednostek. Wskaźnikami rezultatu są: wzrost wartości dodanej brutto we wspieranych mikroprzedsiębiorstwach (wartość docelowa 130%) oraz liczba utworzonych miejsc pracy brutto (wartość docelowa – 28670 osób). Przyjęto ponadto 2 wskaźniki oddziaływania, a mianowicie: wzrost gospodarczy (z PROW 0,41%) oraz tworzenie miejsc pracy (z PROW 79,06 tys. osób). Powyższe wskaźniki pozwolą na dokonanie oceny skuteczności Programu, a w tym Działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Niemniej osiągnięcie zaproponowanych wartości docelowych zależy również od ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Bariera w ich osiągnięciu może okazać się np. kryzys finansowy, który nawet w przypadku przyjęcia najlepszych rozwiązań w zakresie wdrażania działania może ograniczyć rozwój sektora mikroprzedsiębiorstw.

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” nie było wdrażane w ramach programów realizowanych w Polsce w latach 2004-2006, współfinansowanych z EFOiGR. Wymagało ono w związku z tym przygotowania od podstaw aktów wykonawczych oraz procedur wdrożeniowych.

Pierwszy nabór wniosków w ramach tego działania przeprowadzono w związku z powyższym dopiero w 2009 roku.

Charakterystyka typu beneficjenta

Zgodnie z dokumentem PROW beneficjentem działania może zostać osoba fizyczna, osoba prawna, lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi (podejmuje) działalność jako mikroprzedsiębiorstwo zatrudniające poniżej 10 osób i, mające obrót nieprzekraczający równowartości w zł 2 mln EUR. Innymi słowy o wsparcie w ramach działania mogą ubiegać się mikroprzedsiębiorstwa osób fizycznych, spółki cywilne, grupy producenckie, spółki prawa handlowego oraz wspomniane jednostki nie posiadające osobowości prawnej. Dostęp do wsparcia mają więc wszystkie mikroprzedsiębiorstwa niezależnie od formy prawnej.

Zasady przyznawania wsparcia

Pomoc w ramach działania jest przyznawana beneficjentom jeśli ich operacje spełniają następujące warunki:

- operacja, którą podejmują jest uzasadniona pod względem ekonomicznym;
- operacja spełnia wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mają zastosowanie do tej operacji;
- siedziba lub oddział lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy oraz, w przypadku operacji związanych z nieruchomością, miejsce położenia nieruchomości, znajdują się:
 - w miejscowości należącej do: gminy wiejskiej albo gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, albo gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców - w przypadku podmiotów innych niż grupy producentów rolnych, wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw, uznane organizacje producentów owoców i warzyw oraz podmioty świadczące usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa,
 - na obszarach wiejskich zgodnie z najszerszą definicją, tj. miejscowości należącej do: gminy wiejskiej albo gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, albo – gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców - w przypadku grup producentów rolnych, wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw, uznanych organizacji producentów owoców i warzyw oraz podmiotów świadczących usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
- biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 1 miejsca pracy, co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji;
- w okresie ostatnich 2 lat wnioskodawca nie uzyskał pomocy w ramach PO Kapitał Ludzki, działanie „Promocja przedsiębiorczości”.

Powyższe podejście umożliwi wykorzystanie środków publicznych w rozwoju obszarów typowo wiejskich. Wyklucza ono bowiem ze wsparcia obszary zurbanizowane. Gwarantuje ponadto wzrost zatrudnienia oraz eliminuje możliwość uzyskania wsparcia publicznego na daną operację z innych źródeł.

Zgodnie z założeniami Programu oraz dokumentami wykonawczymi¹³ poziom pomocy ze środków działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” może stanowić maksymalnie 50% kosztów kwalifikowanych operacji. Kwoty przyznawane na poszczególne operacje nie mogły natomiast przekroczyć¹⁴:

1. 100 000 zł (25 616,1 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne);
2. 200 000 zł (51 232,1 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie powyżej 2 i mniej niż 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne);
3. 300 000 zł (76 848,2 EUR) – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne).

Beneficjent jest również zobowiązany do utrzymania zatrudnienia przez okres 2 lat. Ponadto w przypadku projektów związanych ze wsparciem przetwórstwa produktów rolnych (objętych załącznikiem nr 1 do Traktatu Wspólnot Europejskich), pomoc udzielona jednemu beneficjentowi nie może przekroczyć 100 tys. zł.

Pierwotne założenia odnośnie limitu zatrudnianych osób mogły być barierą uczestnictwa w działaniu. Dokonana w 2010 r. zmiana powinna jednak zwiększyć zainteresowanie przedsiębiorców wsparciem. Z wstępnej oceny wynika również, że określone limity wsparcia są optymalne w przypadku mikroprzedsiębiorstw.

Tryb składania wniosków o przyznanie pomocy

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podaje do publicznej wiadomości, na stronie internetowej Agencji oraz co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, informację o możliwości składania w danym roku realizacji Programu wniosków o przyznanie pomocy.

Do wniosku o przyznanie pomocy dołącza się dokumenty niezbędne do przyznania pomocy, których wykaz zawiera formularz wniosku o przyznanie pomocy, z wyraźnym zaznaczeniem tych dokumentów, których niedołączenie skutkuje nieprzyznaniem pomocy. Jeżeli wniosek o przyznanie pomocy nie został złożony w terminie lub nie został wypełniony we wszystkich wymaganych pozycjach, lub nie dołączono do niego co najmniej jednego z dokumentów, których niedołączenie skutkuje nieprzyznaniem pomocy, pomocy nie przyznaje się, o czym Agencja informuje wnioskodawcę w formie pisemnej, podając przyczyny nieprzyznania pomocy. Z kolei jeśli wniosek o przyznanie pomocy zawiera inne nieprawidłowości lub braki, Agencja wzywa wnioskodawcę, w formie pisemnej, do ich usunięcia ich w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania. Brak reakcji wnioskodawcy na wezwanie do usunięcia nieprawidłowości również skutkuje nieprzyznaniem pomocy.

Zaznaczyć należy, że w przypadku śmierci wnioskodawcy, rozwiązania osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przekształcenia wnioskodawcy lub innego zdarzenia prawnego, w których wyniku zaistnieje następstwo prawne, albo w razie zbycia całości przedsiębiorstwa wnioskodawcy albo jego części w toku postępowania w sprawie przyznania

¹³ 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.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2010 r. zmieniające rozporządzenie 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 dokonuje zmian w zakresie konieczności zatrudnienia określonej liczby osób (do 100 tys. zł – 1 osoba, do 200 tys. zł – 2 osoby, do 300 tys. zł – co najmniej 3 osoby). Do końca 2009 obowiązywały jednak przedstawione w tekście zasady.

pomocy, ze względu na istotę działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, następcą prawnym wnioskodawcy, nabywca przedsiębiorstwa albo jego części nie może wstąpić do toczącego się postępowania na miejsce wnioskodawcy.

Środki finansowe z tytułu pomocy wypłaca się na warunkach określonych w umowie, z tym że środki te mogą być wypłacone, jeżeli beneficjent:

- zrealizował operację lub jej etap, w tym poniósł związane z tym koszty, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu i w umowie oraz w przepisach odrębnych, których regulacje dotyczą realizacji operacji;
- zrealizował lub realizuje zobowiązania określone w umowie;
- udokumentował zrealizowanie operacji lub jej etapu, w tym poniesienie kosztów kwalifikowalnych z tym związanych.

Środki finansowe są następnie wypłacane na wniosek o płatność, który Agencja rozpatruje w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia.

6.17.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 312

Wartość alokacji na działanie

Na realizację PROW 2007-2013 przeznaczono kwotę blisko 67,9 mld zł środków publicznych, w tym 52,2 mld zł stanowią środki z budżetu Unii Europejskiej. Pozostała kwota będzie wydatkowana z budżetu krajowego. Na realizację zadań Osi III przeznaczono około 20% (13,6 mld zł) budżetu PROW. W ramach budżetu Osi III PROW około 4 mld zł przeznaczono na wsparcie inwestycji związanych z działaniem 312, tj. „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Powyższa kwota stanowi około 5,8% budżetu PROW oraz 30% budżetu przeznaczanego na realizację Osi III.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

W ramach działania złożono dotychczas niespełna 5 tys. wniosków o wsparcie na kwotę stanowiącą około 20% limitu na lata 2007-2013 (tabela 6.17.2). Umowy zawarto natomiast jedynie na 1,4% limitu, a zrealizowane płatności są na poziomie około 0,01%. Świadczy to o relatywnie niewielkim wykorzystaniu środków działania. Niemniej z przeprowadzonych wywiadów wynika, że w 2010 roku znacznie wzrosła liczba składanych wniosków. Pozwala to sądzić, że pomimo niewielkiego poziomu kontraktowania środków w 2010 roku, środki przeznaczone na działanie zostaną w pełni wykorzystane.

Tabela 6.17.2 Wnioski złożone, zawarte umowy, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla działania 312 do 31.12.2009

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	4487390502,40	4 982	824 549 861,19	618 412 395,83	18,37%
Zawarte umowy/ wydane decyzje		478	63 746 778,00	47 810 083,82	1,42%
Zrealizowane płatności		8	592 472,00	444 353,99	0,013%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

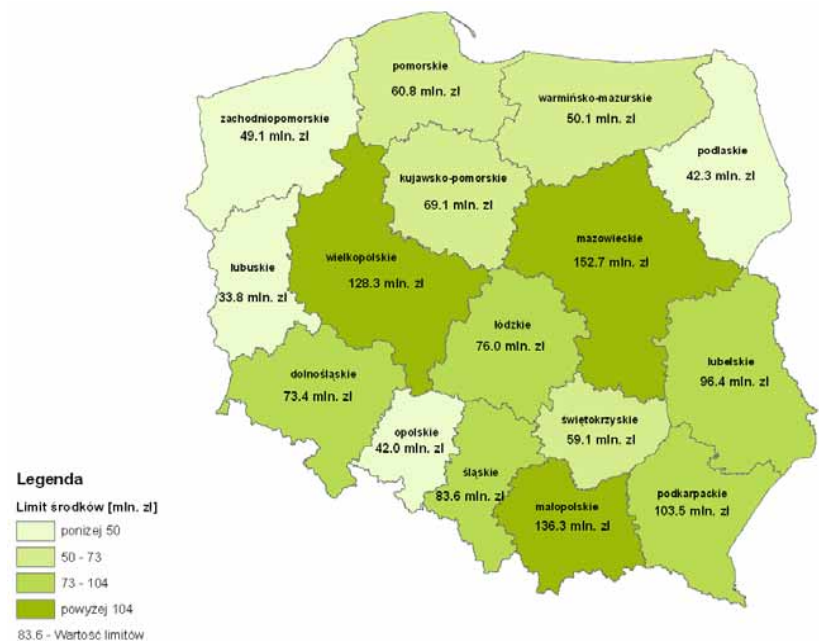
Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

Wynikający z przedstawionych danych poziom kontraktowania i wydatkowania środków generalnie nie gwarantuje wykorzystania środków przeznaczonych na działanie. Niemniej z informacji uzyskanych w trakcie wywiadów pogłębionych wynika, że tempo kontraktowania uległo znacznemu zwiększeniu i obecnie nie występuje zagrożenie niewykorzystania środków działania. Potwierdza to tezę, że niski poziom kontraktowania uzależniony był z jednej strony od ustalonego limitu zatrudnienia, z drugiej natomiast od kryzysu finansowego, który w pewnym stopniu oddziaływał również na mikroprzedsiębiorców w Polsce.

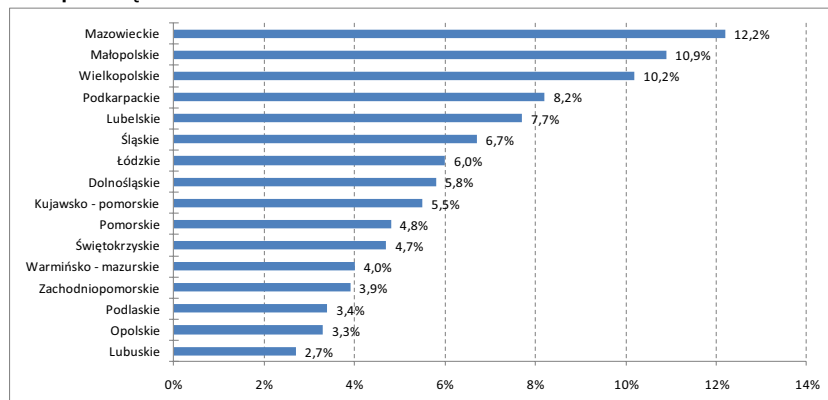
Wartość alokacji w podziale na województwa

Rozpoczęcie dystrybucji środków w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” zaplanowane zostało na 2009 rok. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na wsparcie mikroprzedsiębiorstw w 2009 r. przeznaczono kwotę około 1,26 mld zł (286,6 mln EUR), co stanowi 28% środków przeznaczonych na realizację tego działania w całym okresie. W powyższym rozporządzeniu określony został również limit środków dla poszczególnych województw w 2009 roku (Rys. 6.17.1). O podziale środków pomiędzy województwa zdecydował udział ludności wiejskiej i ludności miast poniżej 5 tys. mieszkańców. Generalnie założenie to wydaje się słuszne. Ewentualna zmiana mogłaby być związana ze zwiększeniem limitu środków dla województw, w których gminy osiągają niższe wpływy z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że najmniejsze kwoty (w granicach od 30 do 50 mln zł) przeznaczono dla województw: lubuskiego, opolskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego. W ujęciu względnym każde z powyższych województw otrzymało do dyspozycji w granicach od 2,7% do 3,9% ogólnego budżetu przeznaczanego na wspieranie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw w 2009 roku (Rys. 6.17.2). Na przeciwnym biegunie uplasowały się województwa wielkopolskie, małopolskie oraz mazowieckie, których udział w budżecie działania na rok 2009 przekracza 10%. Taki rozdział środków jest dostosowany do ogólnych zasobów pracy w województwach. Nie uwzględnia on jednak dotychczasowego poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w poszczególnych województwach.

Rys. 6.17.1 Limity środków na działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” w 2009 roku

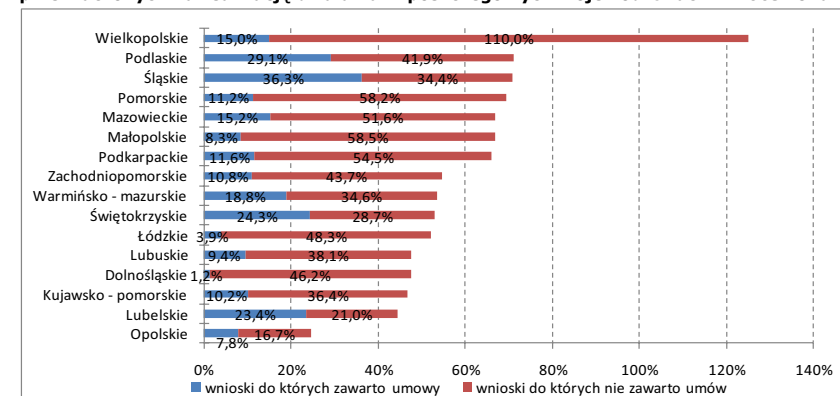
Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Rys. 6.17.2 Udział poszczególnych województw w budżecie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” na rok 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

Określony dla poszczególnych województw limit na wspieranie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” w 2009 roku nie został w pełni wykorzystany. W skali całego kraju złożono wnioski na kwotę 824,5 mln zł, co stanowiło 65,4% przyznanego na ten okres limitu środków. Należy jednak zaznaczyć, że jedną z przyczyn niewielkiego wykorzystania środków może być krótki okres funkcjonowania działania 312. Mikroprzedsiębiorcy nie mogli w związku z tym uzyskać informacji od osób już uczestniczących w realizacji działania. Pierwszy i jedyny w analizowanym okresie nabór wniosków został przeprowadzony w terminie 05.05-18.05.2009. Niepełne wykorzystanie limitu środków – mierzone udziałem kwoty, na którą zostały złożone wnioski w limicie środków dla województwa (Rys. 6.17.3) – zostało zaobserwowane prawie we wszystkich województwach. Wyjątkiem było województwo wielkopolskie, w który złożono wnioski na kwotę wyższą o 24% od limitu. Relatywnie wysokie zainteresowanie wsparciem wykazywały mikroprzedsiębiorstwa z województwa podlaskiego, śląskiego i pomorskiego. Złożyły one wnioski na około 70% środków przyzanych tym województwom. Najmniejsze wykorzystanie środków na wsparcie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw odnotowano natomiast w woj. opolskim (24,5%), kujawsko-pomorskim (44,4%), dolnośląskim (46,5), lubuskim (47,4%) oraz łódzkim (47,5%).

Rys. 6.17.3 Udział wnioskowanej przez beneficjentów kwoty w limicie środków przeznaczonych na realizację działania w poszczególnych województwach w 2009 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Dotychczas nie wszyscy beneficjenci, którzy złożyli wniosek o wsparcie, podpisali umowy o finansowanie przedsięwzięć. W skali całego kraju umowy podpisano jedynie na 14,7% środków przeznaczonych na realizację działania w 2009 roku. W zakresie wykorzystania środków – mierzonego udziałem kwoty, na którą podpisano umowy w limicie środków dla województwa – również występowały znaczne rozbieżności pomiędzy województwami (Rys. 6.17.3). Najniższy poziom wykorzystania środków odnotowano bowiem w województwie dolnośląskim (1,2%) oraz łódzkim (3,9%). W największym stopniu wykorzystano przyznaną na 2009 rok limit środków w województwie śląskim i podlaskim. W województwach tych podpisano umowy na odpowiednio 36,3% i 29,1% środków desygnowanych na wspieranie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

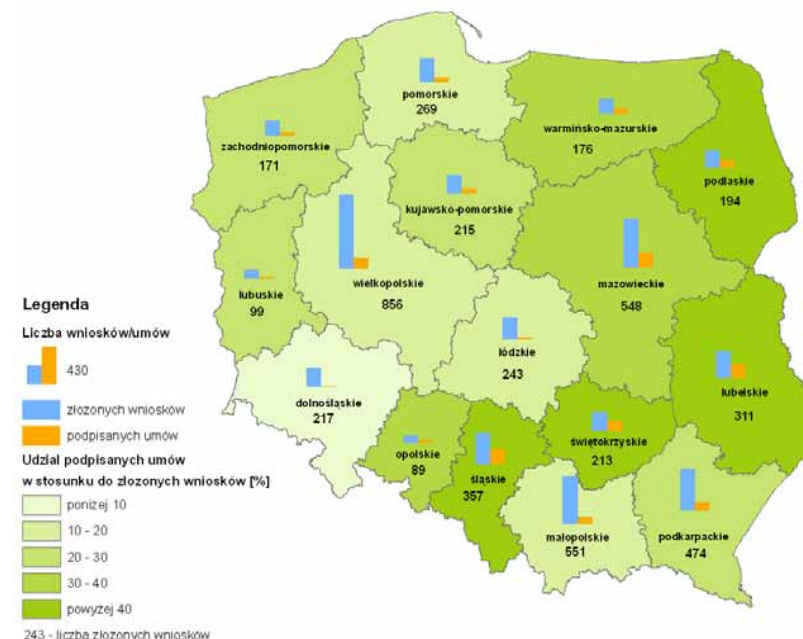
Wynikający z analizy danych poziom wydatkowania środków w 2009 nie gwarantuje pełnego wykorzystania limitu działania zarówno w skali całego kraju, jak i w poszczególnych województwach. Przyczyn tego zjawiska nie należy szukać w założeniach programowych, ale w

sytuacji gospodarczej i społecznej kraju. Jedną z nich może być kryzys finansowy, który prowadzi do redukcji zatrudnienia oraz podnosi koszty kapitału. Zmniejszenie się globalnego popytu oraz zwiększenie kosztów kapitału, a także ograniczenie jego dostępności znacznie zwiększyło ryzyko działalności gospodarczej. Ponadto przyczyną może być niski poziom wiedzy ludności wiejskiej o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz o sytuacji rynkowej poszczególnych branż. Jest to generalnie związane z niższym poziomem wykształcenia ludności wiejskiej. Problemem może być zarówno sam proces rejestracji działalności gospodarczej, jak i spełnienie wymogów systemu podatkowego oraz zasad ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Do wzrostu zainteresowania działaniem mogłyby przyczynić się szkolenia dla ludności wiejskiej odnośnie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Istotne wydaje się również rozwiązanie, wynikające z przeprowadzonych wywiadów, problemu niskiej jakości przygotowanych wniosków. Znaczna część składanych wniosków zostaje bowiem odrzucona ze względu na błędy formalne. Dodatkowe szkolenia mikroprzedsiębiorców w powyższym zakresie – prowadzone np. przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego - mogłyby przyczynić się do poprawy wykorzystania środków działania. Powyższy obraz sytuacji zmieniają znacznie informacje uzyskane w trakcie wywiadów pogłębianych. Przeprowadzony w 2010 roku nabór wniosków, w ramach którego obowiązywały już niższe limity zatrudnienia, świadczy o zdecydowanym wzroście zainteresowania działaniem. Wnioskowane w 2010 r. kwoty już znacznie przekraczają ustalone limity. Taka sytuacja potwierdza, że niewielkie zainteresowanie działaniem w 2009 roku wynikało przede wszystkim z kryzysu finansowego oraz wysokich limitów zatrudnienia. Można więc sądzić, że budżet działania zostanie w pełni wykorzystany pomimo, że dane za 2009 rok nie potwierdzają tego. W 2010 roku złożono bowiem ponad 10,5 tysiąca wniosków o wsparcie w ramach działania.

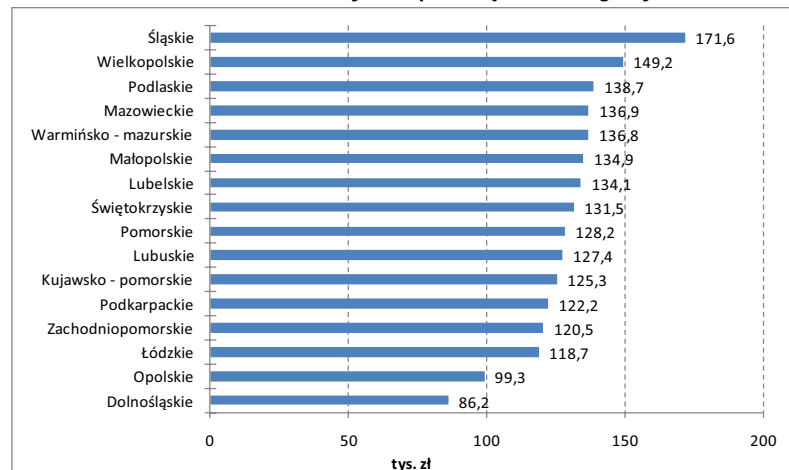
6.17.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 312

W 2009 roku złożono 4982 wnioski o przyznanie pomocy w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W układzie wojewódzkim odnotowano jednak dość znaczne zróżnicowanie zainteresowania mikroprzedsiębiorców wsparciem (Rys. 6.17.4). Liczba złożonych wniosków przyjmowała bowiem wartości od 89 w woj. opolskim do 856 w woj. wielkopolskim. Niewielką liczbę składanych wniosków odnotowano ponadto w województwie lubuskim (99). Z kolei w województwach małopolskim i mazowieckim ponad 500 mikroprzedsiębiorców wystąpiło o wsparcie w ramach działania. Spośród wnioskodawców 1338 podpisało w analizowanym okresie umowy o finansowanie operacji. Najmniej umów o realizację projektów (Rys. 6.17.5) podpisano z kolei w województwie dolnośląskim, lubuskim i łódzkim. Zdecydowanie najlepszą sytuację w zakresie liczby podpisanych umów odnotowano natomiast w województwie śląskim, mazowieckim i lubelskim. Generalnie można stwierdzić, że najwyższy poziom aktywności w pozyskiwaniu środków jest obserwowany w woj. wielkopolskim, tj. o najwyższym potencjale gospodarczo-społecznym. Należy również zaznaczyć, że liczba umów i tempo ich podpisywania zależy od jakości przygotowanych wniosków. W tej kwestii mikroprzedsiębiorcy oraz doradcy pomagający im w przygotowaniu wniosków muszą znacznie podnieść swoje kwalifikacje. Zła jakość wniosków powoduje bowiem wzrost kosztów transakcyjnych. Pojawia się bowiem konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez podmiot wdrażający, które np. wynikają ze wzrostów nakładów pracy czy kosztów dodatkowej korespondencji.

Rys. 6.17.4 Liczba złożonych wniosków i liczba podpisanych umów w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” do kwietnia 2010 r.

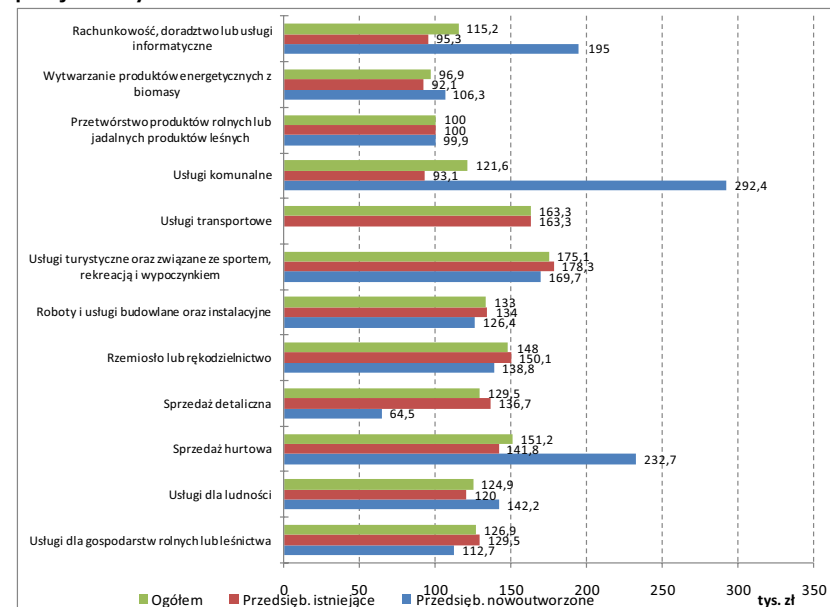


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Rys. 6.17.5 Średnia kwota zawartych w 2009 roku umów o finansowanie operacji w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wg województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że średnia kwota wsparcia projektu w 2009 roku wynosiła 137,6 tys. zł. Skala wspieranych przedsięwzięć była jednak zróżnicowana w układzie wojewódzkim (Rys. 6.17.5). O przeciętnie najmniejsze wsparcie wnioskowali mikroprzedsiębiorcy z woj. opolskiego i dolnośląskiego. Największa skala podejmowanych przedsięwzięć była z kolei w woj. śląskim i wielkopolskim. W zdecydowanej większości województw średnia wartość podpisanych kontraktów wahała się jednak w granicach od 120 do 140 tys. zł. W województwach tych wspierany był dość szeroki zakres działalności, w którym dominowały usługi dla ludności. Istotną rolę w rozwoju działalności gospodarczej odgrywały w nich również kobiety.

Rys. 6.17.6 Średnia kwota zawartych w 2009 roku umów o finansowanie operacji w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wg rodzaju podejmowanych działalności

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

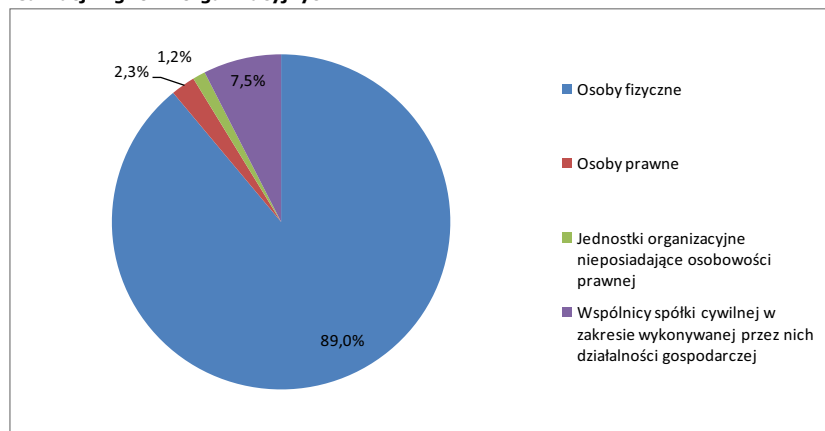
Z przeprowadzonej analizy sprawozdań Agencji ARIMR wynika również, że występowało zróżnicowanie wysokości średnich kwot wnioskowanego wsparcia w zależności od rodzaju podejmowanej działalności oraz okresu funkcjonowania mikroprzedsiębiorstwa na rynku (Rys. 6.17.6). O najwyższe kwoty wnioskowały przedsiębiorstwa zajmujące się usługami turystycznymi, usługami transportowymi i sprzedażą hurtową. Najniższy poziom wsparcia odnotowano natomiast w przypadku projektów związanych z wytwarzaniem energii z biomasy. Dość interesującym przypadkiem są nowoutworzone przedsiębiorstwa zajmujące się usługami komunalnymi, sprzedażą hurtową oraz rachunkowością i doradztwem. Wnioskowane kwoty wsparcia – na które podpisano umowy – zdecydowanie przewyższały kwoty projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa już działające w tych branżach. Były one również znacząco wyższe niż wartość projektów wszystkich pozostałych grup działalności, zarówno wnioskowanych przez przedsiębiorstwa nowoutworzone, jak i istniejące. Na uwagę zasługuje również fakt, że o wsparcie w ogóle nie wystąpiły mikroprzedsiębiorstwa zajmujące się magazynowaniem lub przechowywaniem towarów. Przyczyną może być zbyt niski poziom wsparcia dla tej działalności w ramach działania 312. Niemniej fakt, że nie występuje rozdział środków na poszczególne działalności nie powoduje konieczności wykluczenia wsparcia dla przechowywania i magazynowania towarów.

Z założeń PROW wynika, że o wsparcie w ramach działania mogą ubiegać się zarówno przedsiębiorstwa funkcjonujące już na rynku, jak i te, które podjęły działalność ze względu na możliwość otrzymania wsparcia. Z przeprowadzonej analizy wynika, że udział mikroprzedsiębiorstw nowopowstałych w ogólnej liczbie podmiotów, których operacje zostały zatwierdzone do realizacji (478), wynosił nieco ponad 18%. Blisko 88% tej populacji stanowiły natomiast mikroprzedsiębiorstwa już funkcjonujące na rynku. Niemniej można na tej podstawie uznać, że

działanie odniosło pewien pozytywny skutek w zakresie aktywizacji gospodarczej ludności wiejskiej. Z kolei biorąc pod uwagę zróżnicowanie mikroprzedsiębiorstw wg form organizacyjnych (Rys. 6.17.7), należy zauważyć, że największą aktywność w pozyskiwaniu środków w ramach działania wykazywały podmioty osób fizycznych. Stanowił one około 95% badanej populacji. Na drugim miejscu uplasowały się spółki prawa handlowego. Niemniej jedynie 3% beneficjentów posiadało tę formę prawną.

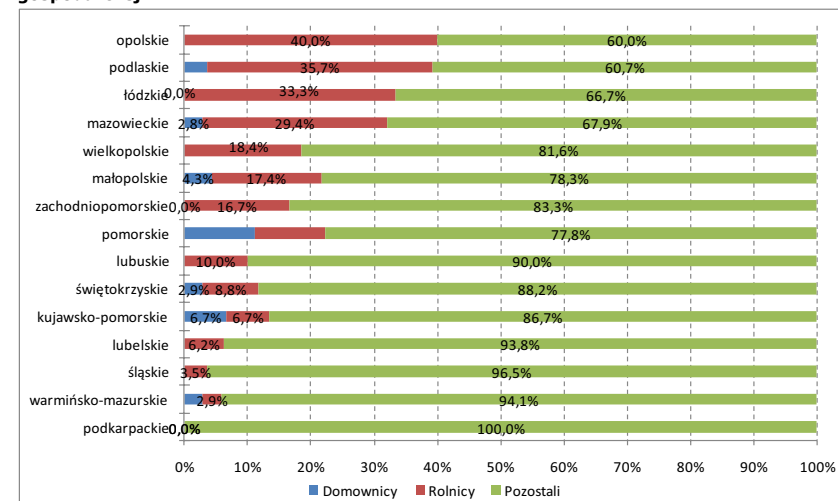
Z punktu widzenia zagospodarowania nadwyżek siły roboczej istotne znaczenie ma wpływ działania na decyzje dotyczące podjęcia działalności gospodarczej przez rolników oraz osoby pozostające z nimi w gospodarstwie domowym. Z badań wynika, że około 15,4% beneficjentów było przed podjęciem działalności gospodarczej rolnikami w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a około 1,9% domownikami gospodarstw rolnych. Niemniej tylko w przypadku części tych osób wdrażanie Programu spowodowało podjęcie nierolniczej działalności gospodarczej. Pozostałe 82,7% stanowili mikroprzedsiębiorcy, którzy już funkcjonowali na rynku lub osoby, które nie były związane z gospodarstwem rolnym. Wcześniejsza sytuacja w zakresie przedmiotu działalności beneficjentów Programu była jednak zróżnicowana regionalnie (Rys. 6.17.8). Przykładowo w woj. podlaskim byli rolnicy wraz z domownikami stanowili blisko 40% beneficjentów Programu. Z kolei w woj. podkarpacki nie było żadnego beneficjenta, który poprzednio był związany z gospodarstwem rolnym. Generalnie niewielkie zainteresowanie rolników i domowników działaniem wynika z konieczności zmiany systemu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, w celu uzyskania pomocy.

Rys. 6.17.7 Struktura mikroprzedsiębiorstw, których operacje zostały zatwierdzone do realizacji wg form organizacyjnych



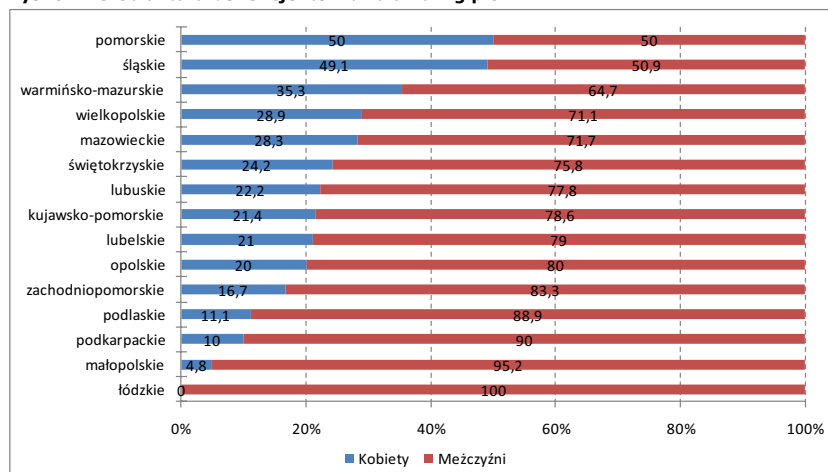
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Rys. 6.17.8 Źródła utrzymania beneficjentów działania przed podjęciem działalności gospodarczej



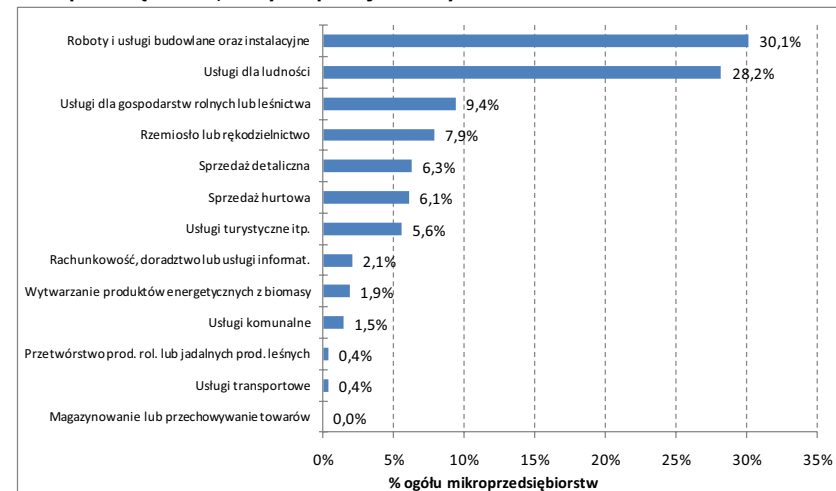
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że kobiety stanowiły prawie 27% beneficjentów działania. Generalnie świadczy to o istotnej roli kobiet w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Działanie 312 staje się natomiast istotnym instrumentem w ich aktywizacji zawodowej. W skali województw struktura płci była jedna zróżnicowana (Rys. 6.17.9). Odsetek kobiet wahał się bowiem w granicach od 4,8% w woj. małopolskim do około 50% w województwie śląskim i pomorskim. Istotne staje się w związku z tym szczegółowe zbadanie przyczyn niewielkiego zaangażowania kobiet w niektórych województwach. Przyczynami takiego stanu rzeczy może być bowiem z jednej strony lokalny lub regionalny rynek pracy, z drugiej natomiast sezonowe migracje mężczyzn związane z pracą.

Rys. 6.17.9 Struktura beneficjentów działania wg płci

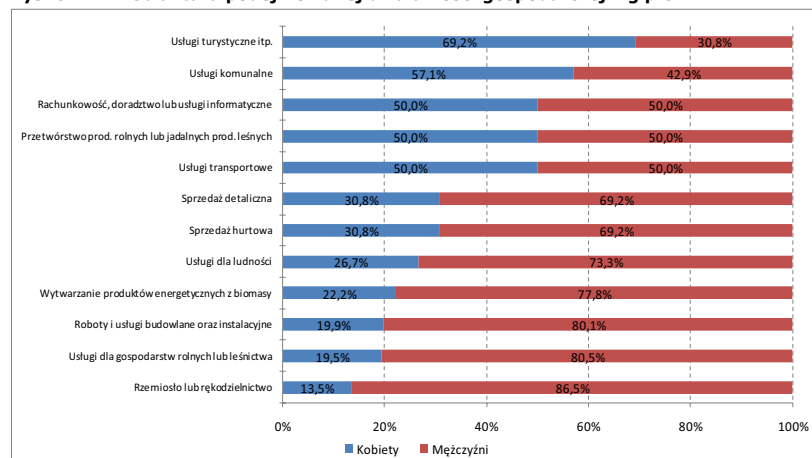
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Warunkiem uzyskania pomocy przez mikroprzedsiębiorstwo było prowadzenie działalności (lub jej podjęcie) w ramach jednej z 12 działalności przedstawionych we wprowadzeniu. Niemniej zdecydowanie najczęściej podmiotów ubiegających się o wsparcie (Rys. 6.17.10) prowadziło działalność w zakresie robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych (30,1%). Na zbliżonym poziomie (28,2%) kształtował się również odsetek mikroprzedsiębiorstw świadczących usługi dla ludności. Wsparciem nie były natomiast zainteresowane podmioty zajmujące się magazynowaniem lub przechowywaniem towarów. Znikomy udział (0,4%) w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw miały z kolei podmioty ukierunkowane na przetwórstwo produktów rolnych oraz usługi transportowe. O podejmowaniu określonej działalności gospodarczej decyduje jednak rynek. W związku z tym nie należy ograniczać liczby wspieranych działalności. Zmiana sytuacji na rynku może bowiem prowadzić do zwiększenia liczby projektów w ramach działalności dotychczas mało popularnych.

Rys. 6.17.10 Udział poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw, których operacje zostały zakwalifikowane do finansowania

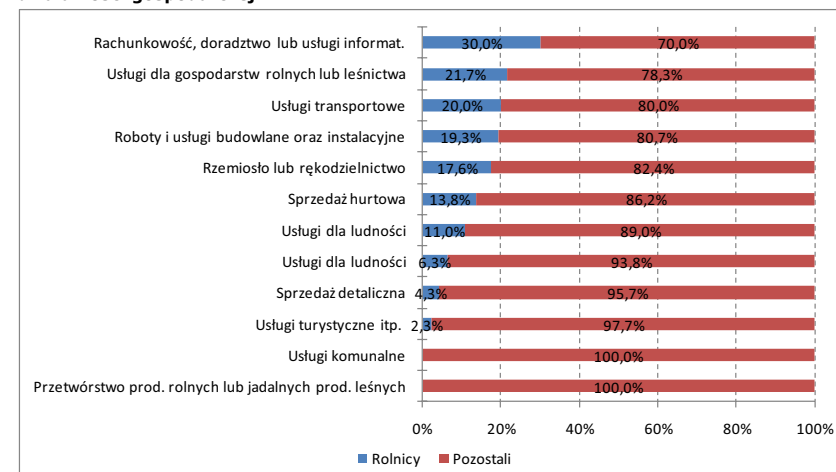
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

W ramach poszczególnych grup działalności gospodarcze nieco inaczej przedstawiała się struktura płci (Rys. 6.17.11). Kobiety najchętniej angażowały się w projekty związane ze świadczeniem usług agroturystycznych (69,2%) oraz usługami komunalnymi. Domeną mężczyzn był natomiast przedsięwzięcia związane z rozwojem rzemiosła (86,5%), usługami dla gospodarstw rolnych (80,5%) oraz usługami budowlanymi (80,1%). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że około 20% projektów związanych z rozwojem usług budowlanych było realizowane przez kobiety. Świadczy to, że kobiety mogą odgrywać ważną rolę w inicjowaniu rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Nie ograniczają się one bowiem wyłącznie do podejmowania działalności, w który będą bezpośrednio angażować się w wykonywanie usług. Podejmują one również działalności, w których pełnić będą funkcje związane z organizacją działalności i zarządzaniem. Takie przypadki mogą natomiast w większym stopniu przyczynić się do wzrostu zatrudnienia, z uwagi na fakt, że nie będzie to jedynie forma samozatrudnienia. Kobiety charakteryzują się ponadto wyższym poziomem wykształcenia niż mężczyźni, co również uzasadnia ich angażowanie się w rozwój działalności, w których nie będą wyłącznie pracownikami.

Rys. 6.17.11 Struktura podejmowanej działalności gospodarczej wg płci

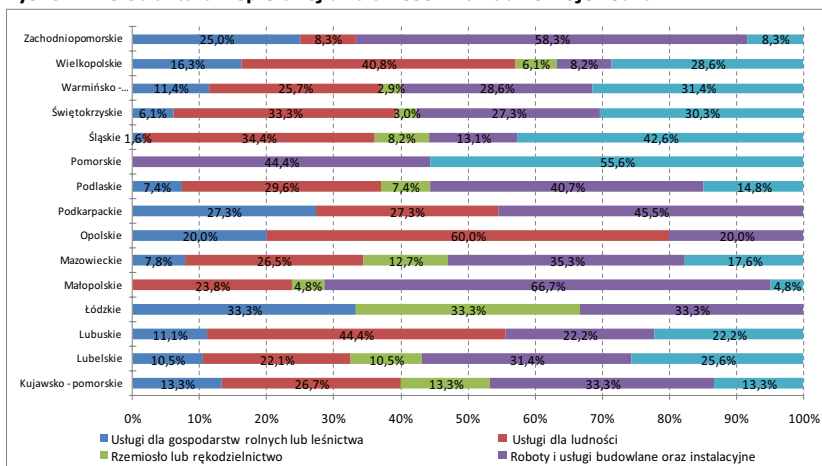
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Poszczególne grupy działalności gospodarczej różniły się pomiędzy sobą również zaangażowaniem rolników w ich rozwój na obszarach wiejskich (Rys. 6.17.12). Relatywnie najczęściej byłych rolników złożyło wnioski o wsparcie działalności w zakresie rachunkowości i doradztwa (30%). Była to jednak działalność o dość niewielkiej liczbie projektów ogółem. Na szczególną uwagę zasługuje natomiast fakt, że około 20% wspieranych przedsięwzięć związanych z robotami i usługami budowlanymi, tj. grupą o największej liczbie projektów, było realizowane przez rolników. Rolnicy nie angażowali się natomiast w projekty związane ze świadczeniem usług komunalnych oraz z przetwórstwem produktów rolnych i leśnych. W przypadku usług komunalnych wynika to z dość niewielkiego rynku oraz konieczności poniesienia znacznych nakładów na rozpoczęcie działalności. Przetwórstwo produktów rolnych jest natomiast domeną większych przedsiębiorstw, które mogą korzystać ze wsparcia w ramach działania „Zwiększanie wartości podstawowej dodanej produkcji rolnej i leśnej”.

Rys. 6.17.12 Udział projektów rolników w ogólnej liczbie projektów poszczególnych grup działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

W niniejszym opracowaniu analizie poddano również zróżnicowanie rozwoju różnych grup działalności gospodarczej w układzie regionalnym (Rys. 6.17.13). Zaznaczyć należy jednak, że szczególną uwagę zwrócono na 4 wiodące grupy działalności, tj. roboty i usługi budowlane, usługi dla ludności, usługi dla gospodarstw rolnych oraz rzemiosło i rękodzielnictwo. Z analizy tej wynika, że województwa charakteryzowały się odmienną strukturą działalności gospodarczej, która uzyskała wsparcie w ramach działania. Przykładowo w takich województwach jak małopolskie i zachodniopomorskie zdecydowanie najwięcej projektów dotyczyło rozwoju sektora usług budowlanych. Udział mikroprzedsiębiorstw, które uzyskały pomoc, a ich działalność dotyczyła wymienionej sfery wynosił w tych województwach odpowiednio: 66,7% oraz 58,3%. Z kolei działalność związana ze świadczeniem usług dla ludności odgrywała główną rolę w woj. opolskim (60,0% projektów), lubuskim (44,4% projektów) oraz wielkopolskim (40,8% projektów). Rozwój usług dla gospodarstw rolnych oraz rzemiosła i rękodzielnictwa był natomiast charakterystyczny dla woj. łódzkiego, w którym projekty każdej z wymienionych działalności stanowiły 33,3% ogółu. Ciekawym przypadkiem jest ponadto woj. pomorskie, w którym dominowały pozostałe działalności (55,6%), a wśród nich usługi turystyczne. Świadczy to, że uzyskujący wsparcie mikroprzedsiębiorcy uwzględniają w prowadzonej działalności specyficzne warunki danego regionu, jak np. do rozwoju turystyki (morze, jeziora).

Rys. 6.17.13 Struktura wspieranej działalności w układzie województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

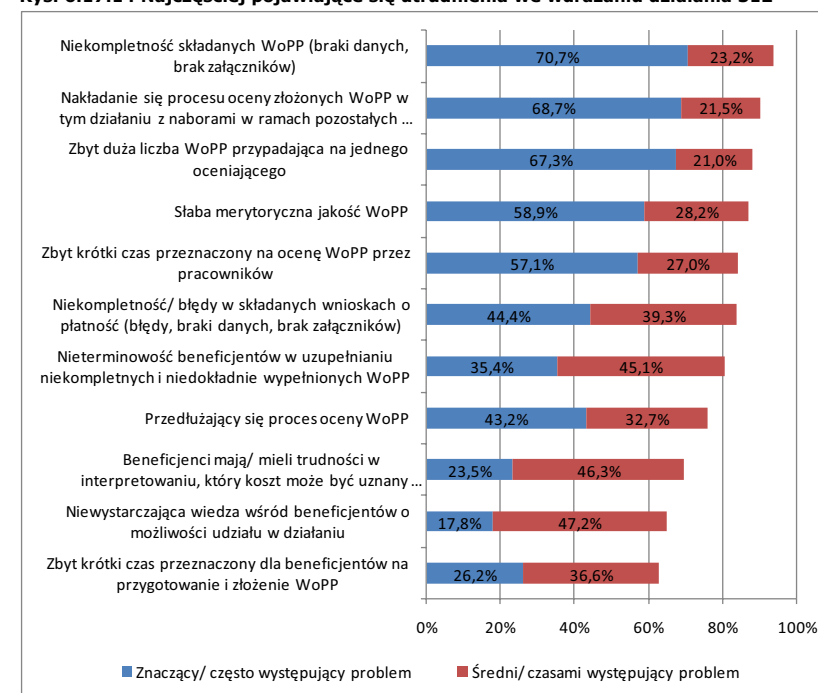
Z przeprowadzonych studiów dokumentacji i analiz wynika, że definicja beneficjenta działania 312 jest odpowiednia w stosunku do założonego celu, jakim jest przede wszystkim wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich. W przypadku nowopowstających mikroprzedsiębiorstw dopuszcza ona nawet wsparcie finansowe w ramach działania dla samozatrudnienia ludności wiejskiej. W momencie rejestracji działalności gospodarczej przedsiębiorca tworzy bowiem miejsce pracy dla siebie. Definicja beneficjenta nie dyskryminuje również żadnej z form prawnych prowadzenia działalności. Beneficjentem Programu mogą być bowiem osoby fizyczne, spółki cywilne, grupy producenckie oraz spółki prawa handlowego. Z kolei przyjęte kryteria lokalizacji operacji ograniczają tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw do obszarów typowo wiejskich. Korzystne dla rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej wydaje się również wprowadzenie – po negocjacjach z Komisją Europejską – obowiązku utrzymania zatrudnienia przez okres jedynie 2 lat. Bariery dla realizacji działania nie stanowi również zakres wspieranych działalności, który uwzględnia poziom kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich, a nawet zakłada jego poprawę. Z tego względu nie wskazana jest zmiana zakresu działalności, a zwłaszcza jego ograniczanie. Nie należy również zmieniać sposobu dystrybucji środków finansowych. Dokonanie na przykład rozdziału środków na poszczególne działalności mogłoby być nieadekwatne do czasami szybko zmieniającej się sytuacji rynkowej. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wybór działalności – zwłaszcza przez przedsiębiorstwa tworzone – wynika z jednej strony z posiadanych kwalifikacji, z drugiej natomiast z sytuacji rynkowej. Można więc założyć, że pomocne w rozwoju mikroprzedsiębiorstw byłyby również szkolenia ludności wiejskiej dotyczące sytuacji na rykach poszczególnych branż. Jednocześnie warto się zastanowić nad możliwością szkoleń w zakresie zmiany kwalifikacji zawodowych lub ich podnoszenia.

6.17.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 312

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Dystrybucja uprawnień w zakresie zarządzania i wdrażania działania nie budzi zastrzeżeń. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wskazane byłoby zwiększenie liczby osób zajmujących się działaniem w instytucji zarządzającej. Okres oczekiwania podmiotu wdrażającego na wykładnię

kwestii problemowych jest czasami zbyt długi. W przypadku podmiotu wdrażającego występuje również zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników. Wiąże się to przede wszystkim z przypadkami odwołań wnioskodawców, którzy nie uzyskali pomocy. Wielu wnioskodawców odwołuje się bowiem do sądu, a w takim przypadku konieczne jest ponoszenie przez Agencję dodatkowych nakładów pracy, związanych z przygotowaniem się do rozpraw sądowych. Badanie wśród pracowników podmiotów wdrażających potwierdza to, że pracownicy są obciążeni pracą ponad miarę w trakcie oceny wniosków o przyznanie pomocy (Rys. 6.17.14). 88% pracowników przyznaje, że liczba wniosków o przyznanie pomocy przypadająca na jednego oceniającego była zbyt duża (67,2% uznało, że był to problem znaczący, a 20,9%, że średni), a 84% dodaje, że czas przeznaczony na ocenę był zbyt krótki. Nakładają się na to problemy wynikające z niekompletnych i błędnie wypełnionych wniosków (93%), nieterminowości beneficjentów w uzupełnianiu niekompletnych i niedokładnie wypełnionych wniosków o przyznanie pomocy (80,4%) oraz nakładanie się procesu oceny wniosków w ramach działania 312 z naborami w ramach pozostałych działań PROW (w sumie 90% wskazań).

Rys. 6.17.14 Najczęściej pojawiające się utrudnienia we wdrażaniu działania 312

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (pracownicy podmiotów wdrażających).

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

Nabór wniosków w ramach działania "Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" w 2009 r. odbył się w terminie 05.05-18.05, a kolejność rozpatrywania wniosków ustalona została przy wykorzystaniu systemu informatycznego.

Z przeprowadzonych studiów dokumentacji wynika jednak, że w 2010 roku wprowadzono ocenę punktową wniosków. Wydaje się, że jest to najbardziej sprawiedliwy sposób, tj. taki, który doprowadzi do alokacji środków na obszary najsłabiej rozwinięte pod względem gospodarczym. Niemniej powoduje on dodatkowe nakłady pracy podmiotu wdrażającego.

Z przeprowadzonych analiz i wywiadów wynika, że spełnienie wymagań proceduralnych jest barierą uzyskania pomocy dla wielu mikroprzedsiębiorców. Niemniej taka sytuacja raczej nie wynika ze stopnia skomplikowania tych procedur, ale również z poziomu wiedzy beneficjentów oraz firm świadczących usługi w zakresie przygotowania wniosków (65% pracowników zaangażowanych we wdrażanie tego działania twierdzi, że niewystarczająca wiedza wśród beneficjentów o warunkach udziału w działaniu jest znaczącym bądź średnim problemem). Istotnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie szkoleń z zakresy przygotowywania wniosków, w tym również opracowywania biznesplanów zarówno dla beneficjentów, jak i firm świadczących tego typu usługi. Szkolenia mogłyby również dotyczyć kwestii zakładania działalności gospodarczej, gdyż jednym z często popełnianych błędów jest wnioskowanie o pomoc nawet bez rozpoczęcia procedury rejestracji działalności gospodarczej. Ważne byłoby również umożliwienie poprawiania przez pracowników ARiMR tzw. „oczywistych pomyłek” we wnioskach, bez konieczności wzywania wnioskodawcy do ich poprawienia, w sytuacji gdy na podstawie innych dokumentów źródłowych możliwe jest ustalenie poprawnych danych, (np. błędnie wpisany we Wniosku nr PESEL, który można ustalić na podstawie załączonej do Wniosku kserokopii dowodu osobistego). Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że takie rozwiązania zostały wprowadzone w 2010 r. Niemniej wprowadzenie możliwości dokonywania takich poprawek i uzupełnień przez pracowników spowoduje dodatkowe obciążenie pracą pracowników Agencji. W konsekwencji zmniejszeniu może ulec tempo rozpatrywania wniosków, które i tak, jak przyznają pracownicy podmiotów wdrażających czasem budzi zastrzeżenia (75,9% pracowników wskazało, że jest to utrudnienie).

Istotną kwestią może być długość okresu od udostępnienia instrukcji i formularzy beneficjentom do momentu rozpoczęcia naboru. Z przeprowadzonych wywiadów wynika bowiem, że jedną z przyczyn niskiej jakości złożonych wniosków może być właśnie ten okres. Potwierdzają to badania ankietowe – 62,8% pracowników podmiotów wdrażających przyznaje, że czas przeznaczony dla beneficjentów na przygotowanie i złożenie wniosków o przyznanie pomocy jest zbyt krótki.

Ustalone procedury generalnie dobrze regulują kontakty pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację działania. Pewne zastrzeżenia budzi jedynie sposób konsultacji rozwiązań przyjętych w działaniu z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W tym zakresie konieczne jest doprecyzowanie procedur, zwłaszcza określających terminy wydawania formalnych decyzji przez ten Urząd oraz określenia rygorów ich przestrzegania. Z uzyskanych opinii wynika bowiem, że przeprowadzane konsultacje nieformalne nie sprawiają większego problemu. Uzyskanie formalnych decyzji zajmuje natomiast bardzo dużo czasu, co prowadzi do wydłużenia okresu podejmowania decyzji przez podmiot wdrażający.

Opis i ocena zmian w procedurach

Barierą w dostępie do środków był dość wysoki limit zatrudnienia. Został on zmniejszony w 2010 roku. Dalsze zmiany w tym zakresie nie są jednak wskazane ponieważ działanie nie prowadziło do realizacji postawionego celu jakim jest wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Istotną zmianą było wprowadzenie rozpatrywania wniosków na podstawie kolejności ustalonej przez system teleinformatyczny, a nie kolejności składania wniosków. System ten jest z punktu widzenia beneficjentów bardziej sprawiedliwy.

Rekomendowane zmiany w procedurach

Przyjęte procedury nie stanowią bariery dla wykorzystania środków działania. Potwierdza to przede wszystkim znaczny wzrost liczby składanych wniosków w 2010 r. Ponadto, wprowadzona możliwość poprawiania przez pracowników Agencji tzw. oczywistych pomyłek była jedną ze zmian, która bardzo ułatwia beneficjentom uzyskanie pomocy.

6.17.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 312 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 46: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do promocji różnicowania działalności i przedsiębiorczości?

Wyniki badań i analizy

W 2009 roku 478 przedsiębiorstw podpisało umowy na kwotę 47,8 mln zł ze środków EFRROW. Łączna kwota inwestycji wyniosła 63,7 mln zł. Relatywnie niewielki poziom kontraktowania środków w 2009 roku był przede wszystkim spowodowany kryzysem finansowym – skutkującym ograniczaniem produkcji, w tym w sektorze mikroprzedsiębiorstw. Ożywienie gospodarcze zaowocowało jednak zwiększeniem zainteresowania mikroprzedsiębiorców rozwojem działalności gospodarczej. W konsekwencji w 2010 roku wyraźnie zwiększyła się liczba mikroprzedsiębiorstw wnioskujących o wsparcie w ramach działania. Pozwala to sądzić, że postawione cele w zakresie różnicowania działalności i rozwoju przedsiębiorczości zostaną osiągnięte. Z przeprowadzonych analiz wynika, że pozostałe środki pozwolą na wsparcie jeszcze około 44,8 tys. mikroprzedsiębiorstw. Tak duża liczba mikroprzedsiębiorstw może uzyskać wsparcie w przypadku, gdy średnia kwota podpisanej umowy kształtowała się będzie na poziomie z 2009 roku.

Wpływ realizacji działania w 2009 roku na rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich nie był zbyt silny. Niemniej utrzymanie się pewnych tendencji, które ujawniły się w 2009 roku pozwala sądzić, że działanie będzie miało dość istotny wpływ zarówno na różnicowanie działalności gospodarczej, jak i na rozwój przedsiębiorczości. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że udział nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw, w ogólnej liczbie przedsiębiorstw korzystających z pomocy wynosił 18%. Środki działania mogą przyczynić się więc do powstania ponad 8 tys. nowych mikroprzedsiębiorstw.

Istotną kwestią jest również podejmowanie działalności gospodarczej przez rolników. Bariera rozwoju tej działalności jest konieczność zmiany systemu ubezpieczenia społecznego, jakiej musi dokonać rolnik w przypadku podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej. Wzrost kosztów ubezpieczenia społecznego zniechęca bowiem rolników do podjęcia takiej decyzji. Niemniej w 2009 roku, 15,4% mikroprzedsiębiorstw, które uzyskały wsparcie było prowadzone przez byłych rolników. W przypadku utrzymania się tej tendencji w pozostałym okresie wdrażania działania, liczba przedsiębiorstw byłych rolników może osiągnąć poziom blisko 7 tys.

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstwa” ma również ważną rolę do odegrania w zakresie aktywizacji gospodarczej kobiet. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że kobiety stanowiły prawie 27% beneficjentów działania¹⁵. Rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich może więc w dużym stopniu zależeć od przedsiębiorczości kobiet. Utrzymanie się powyższych relacji na dalszym etapie wdrażania działania może spowodować, rozwój około 12 tys. mikroprzedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. To z kolei może prowadzić do różnicowania działalności na obszarach wiejskich z uwagi na odmienną strukturę działalności gospodarczej

¹⁵ Szczegółowe omówienie w rozdziale „Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 312”.

prowadzonej przez kobiety niż w przypadku mężczyzn. Domeną kobiet było bowiem podejmowanie działalności w zakresie usług turystycznych oraz usług komunalnych. Przedsiębiorstwa mężczyzn realizowały natomiast przedsięwzięcia związane przede wszystkim z rozwojem rzemiosła, usługami dla gospodarstw rolnych oraz usługami budowlanymi. Aktywne uczestnictwo kobiet w realizacji projektów w ramach działania 312 może więc doprowadzić do znacznej dywersyfikacji pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Przedsiębiorstwa, które uzyskały wsparcie ze środków działania w 2009 roku, podejmowały lub prowadziły działalność gospodarczą w zakresie prawie wszystkich możliwych rodzajów działalności dopuszczonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z wyjątkiem magazynowania lub przechowywania towarów. Niemniej zdecydowanie najwięcej przedsiębiorstw działało w branży usług budowlanych (30,1%) oraz usług dla ludności (28,2%). Udział przedsiębiorstw pozostałych branż kształtował się natomiast w granicach od 0,4% do 9,4%. Pomimo wyraźnej dominacji dwóch rodzajów działalności gospodarczej w strukturze mikroprzedsiębiorstw można stwierdzić, że wspierana działalność jest dość znacznie zróżnicowana. Niemniej korzystne byłoby pogłębienie się tego zróżnicowania, ponieważ w przyszłości mogłoby to złagodzić niekorzystne skutki kryzysów gospodarczych. W chwili obecnej dominującą rolę w przedsiębiorczości wiejskiej odgrywa bowiem działalność w zakresie usług budowlanych, tj. działalność, której przede wszystkim dotyczył kryzys finansowy z 2009 roku. Niemniej niekorzystne byłoby wspieranie rozwoju innych rodzajów działalności instrumentami administracyjnymi, ponieważ o tym powinien decydować rynek.

Realizacja działania powinna mieć istotny wpływ na wzrost wartości dodanej w sektorze mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Z przeprowadzonych analiz wynika, że wartość dodana w grupie mikroprzedsiębiorstw, które w 2009 roku podpisały umowy o realizację projektów w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, powinna osiągnąć poziom 132% wartości bazowej. Wzrost ten został oszacowany na podstawie danych GUS¹⁶, z których wynika, że wartość dodana w sektorze mikroprzedsiębiorstw w 2008 roku wynosiła 26,7 tys. zł w przeliczeniu na 1 zatrudnionego. Mikroprzedsiębiorstwa realizujące projekty zaplanowały wzrost zatrudnienia o 998 etatów, co powinno spowodować wzrost wartości dodanej o ponad 26,2 mln zł. Wartość dodana w mikroprzedsiębiorstwach, korzystających ze wsparcia w ramach działania wynosiła natomiast w okresie bazowym nieco ponad 81,3 mln zł. Objęta badaniem grupa przedsiębiorstw uzyskała więc bardzo wysoki wzrost wartości dodanej. Przyczyną tak znacznego wzrostu jest niski poziom wartości dodanej w okresie bazowym, w którym 13 przedsiębiorstw charakteryzowało się ujemną wartością dodaną, a 139 nie wytwarzało wartości dodanej (0 zł). Wysoki wzrost wartości dodanej w sektorze mikroprzedsiębiorstw może jednak prowadzić do ich dalszego rozwoju w wyniku nasilenia działalności inwestycyjnej. W przypadku stabilnych uwarunkowań makroekonomicznych powinny pojawić się bowiem efekty mnożnikowe. Należy również zaznaczyć, zrealizowanie w pełni założeń działania powinno doprowadzić do wzrostu wartości dodanej o ponad 1,2 mld zł.

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że wdrożenie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” powinno istotnie przyczynić się do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Docelowo ze wsparcia może bowiem skorzystać ponad 40 tys. mikroprzedsiębiorstw, które wytworzą wartość dodaną przekraczającą 1,2 mld zł. Przedsiębiorstwa te stworzą miejsca pracy w wielu sektorach gospodarki narodowej, które będą stanowić dla ludności wiejskiej alternatywę w stosunku do pracy w rolnictwie. Duże znaczenie w tym procesie ma jednak udział kobiet. Przyczyniają się one bowiem do dywersyfikacji rozwijanych na obszarach wiejskich rodzajów działalności gospodarczej. Taka dywersyfikacja jest natomiast szczególnie ważna w

¹⁶ GUS. Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2008 r. Informacje bieżące. Warszawa, 2009.10.16.

przypadku pojawiających się kryzysów gospodarczych ponieważ pozwala złagodzić ich negatywne skutki w sektorze mikroprzedsiębiorstw.

Niemniej z dyskusji przeprowadzonej z ekspertami z zakresu rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich wynika, że środki działania będą miały szczególnie istotne znaczenie w kontekście promocji różnicowania działalności gospodarczej. Ich zdaniem przykład osób uczestniczących w działaniu będzie zachęcał innych mieszkańców do podejmowania tej działalności, nawet bez wsparcia publicznego.

Pytanie badawcze 47: W jakim stopniu wsparcie promowało dodatkowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Z przeprowadzonych badań wynika, że przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” zakładają utworzenie 982 miejsc pracy. Koszt utworzenia 1 miejsca pracy w przypadku umów podpisanych w 2009 roku wyniósł więc 48,7 tys. zł. Niemniej przy założeniu, że w następnych latach realizacji działania koszt 1 miejsca pracy wyniesie 100 tys. zł, z pozostałych środków będzie można utworzyć 44,4 tys. miejsc pracy. Wsparcie w ramach działania pozwoli więc na utworzenie co najmniej 45,4 tys. miejsc pracy. Taki wzrost zatrudnienia pozwoli zmniejszyć liczbę bezrobotnych na obszarach wiejskich (903,3 tys. osób) o około 5,5%.

Należy zwrócić uwagę również na fakt, że w przypadku mikroprzedsiębiorstw koszty tworzenia 1 miejsca pracy nie są zbyt wysokie. Nawet, jeśli koszt utworzenia 1 miejsca pracy wyniesie 100 tys. zł (należy jednak zakładać że będą one niższe) to wytworzona przez mikroprzedsiębiorstwa wartość dodana powinna w ciągu 4 lat przewyższyć te koszty. Uzasadnia to w dużym stopniu wsparcie publiczne dla tego sektora działalności gospodarczej.

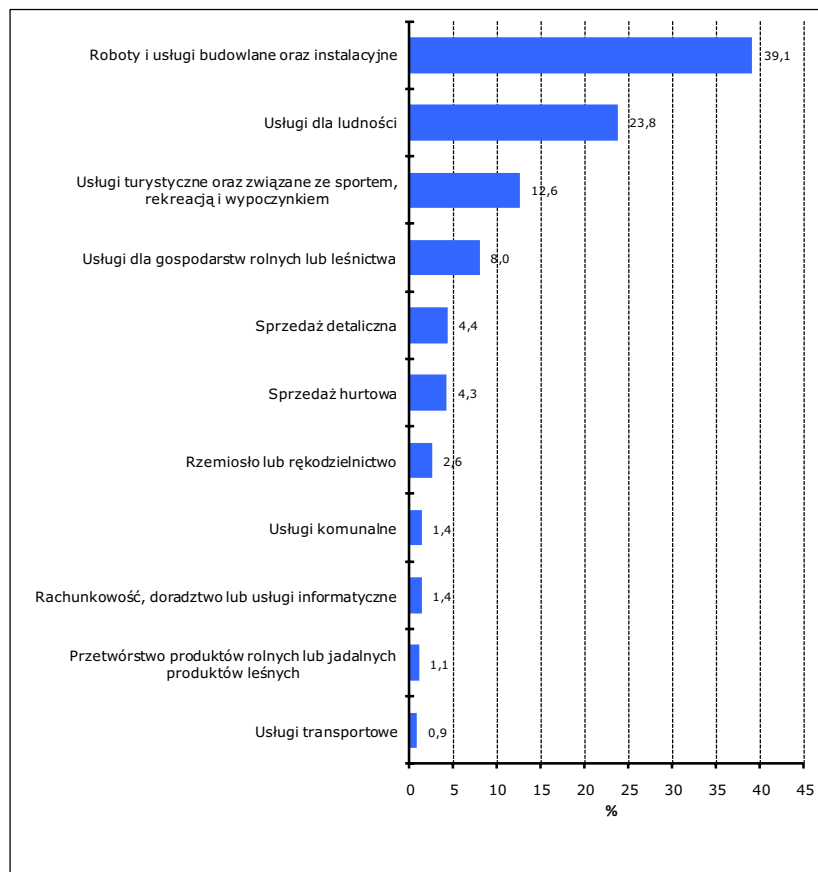
Wspierane mikroprzedsiębiorstwa tworzą miejsca pracy praktycznie we wszystkich sekcjach działalności gospodarczej (wykres). Niemniej największe znaczenie ma sektor usług budowlanych, w którym powstanie blisko 40% miejsc pracy. Dalszy rozwój przedsiębiorstw świadczących usługi budowlane zależeć będzie jednak nie tylko od wsparcia w ramach działania, ale od sytuacji na rynku nieruchomości, który szczególnie silnie podlegał wpływom kryzysu finansowego. Ważną rolę w tworzeniu miejsc pracy na obszarach wiejskich będą również odgrywały przedsiębiorstwa zajmujące się świadczeniem usług dla ludności oraz usług turystycznych, a także innych związanych ze sportem i rekreacją. Pierwsza grupa mikroprzedsiębiorstw powinna utworzyć 16,7% miejsc pracy, a druga około 12,6%. Pozostałe sekcje działalności gospodarczej tworzyć będą od 0,9 do 8,0% miejsc pracy.

Szczególną uwagę należy zwrócić na znaczenie działania 312 w rozwoju usług turystycznych. Obszary wiejskie dysponują bowiem warunkami przyrodniczymi, które stanowią ważny element rozwoju tego sektora gospodarki. Niemniej sukces mikroprzedsiębiorstw rozwijających tę działalność będzie zależeć w dłuższym okresie nie tylko od wsparcia w ramach działania i warunków przyrodniczych. Istotną rolę będą tu odgrywać takie czynniki jak promocja usług czy koordynacja rozwoju sektora na poziomie lokalnym i regionalnym. W tym kontekście wsparcie mikroprzedsiębiorstw zajmujących się turystyką może mieć silny wpływ na wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich – nawet w długim okresie – przy zastosowaniu pewnych rozwiązań systemowych, które zobligują władze lokalne, regionalne lub odpowiednie agendy centralne do monitorowania i wspierania tych mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu wdrażania Programu.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że środki działania przyczynią się do wzrostu zatrudnienia w sektorze usług związanych z rachunkowością, doradztwem oraz informatyką. Jest to

zjawisko, które może wywrzeć silny, pozytywny wpływ na dalszy rozwój obszarów wiejskich. Środki Programu są bowiem w tym przypadku wykorzystywane do tworzenia miejsc pracy dla osób posiadających z reguły wyższe wykształcenie. Obszary wiejskie charakteryzowały się natomiast bardzo dużym deficytem miejsc pracy dla absolwentów wyższych uczelni. W niektórych gminach jedynym pracodawcą dla tych osób był tylko urząd gminy. Należy również zauważyć, że do dalszego rozwoju tego sektora na obszarach wiejskich może przyczynić się ekspansja nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych na te tereny.

Rys. 6.17.15. Struktura planowanych do utworzenia miejsc pracy wg grup działalności gospodarczej

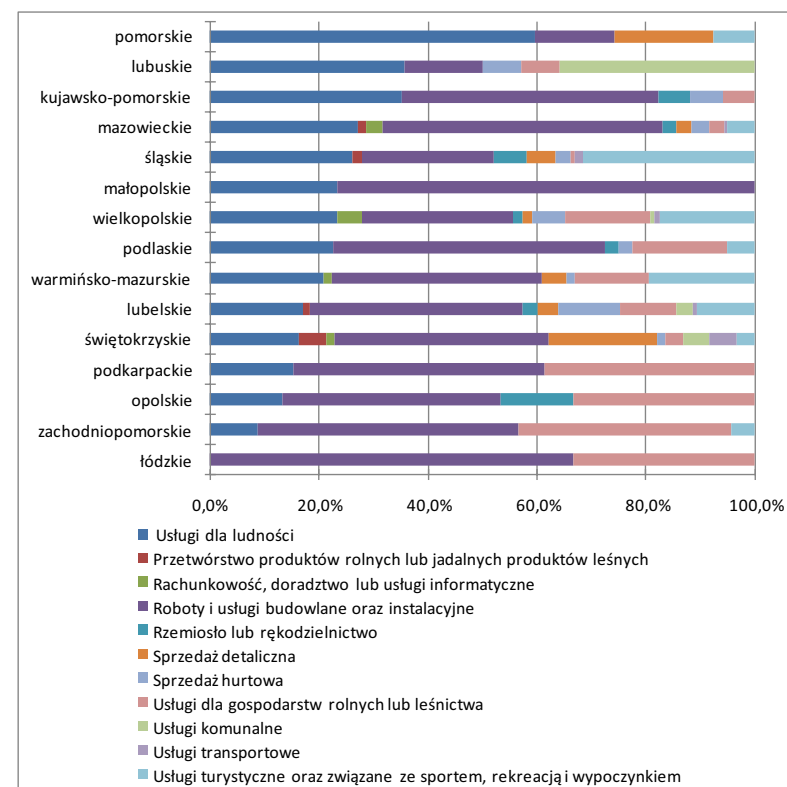


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

W wyniku wdrażania działania 312 najwięcej osób zostanie zatrudnionych w sektorze usług budowlanych w zdecydowanej większości województw (wykres 6.17.15). Wyjątkiem jest województwo lubuskie, w którym relatywnie najwięcej miejsc pracy zostanie utworzone w sferze usług komunalnych oraz województwo pomorskie, w którym najwięcej osób uzyska pracę w usługach dla ludności. Z kolei sektor omawianych wcześniej usług turystycznych będzie dość

ważnym pracodawcą w takich województwach jak: śląskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie. W przypadku usług związanych z rachunkowością, doradztwem oraz informatyką relatywnie najwięcej osób znajdzie zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego i mazowieckiego. Można więc zakładać, że usługi te będą świadczone również na rzecz ludności lub przedsiębiorstw działających na terenach dużych ośrodków miejskich. Z takiego rozkładu wojewódzkiego zatrudnienia w sektorze usług związanych z rachunkowością, doradztwem oraz informatyką, wynika ponadto, że do rozwoju tych usług przyczyniają się zachodzące procesy urbanizacyjne na obszarach wiejskich.

Rys. 6.17.16. Struktura planowanych do utworzenia miejsc pracy w poszczególnych województwach wg grup działalności gospodarczej

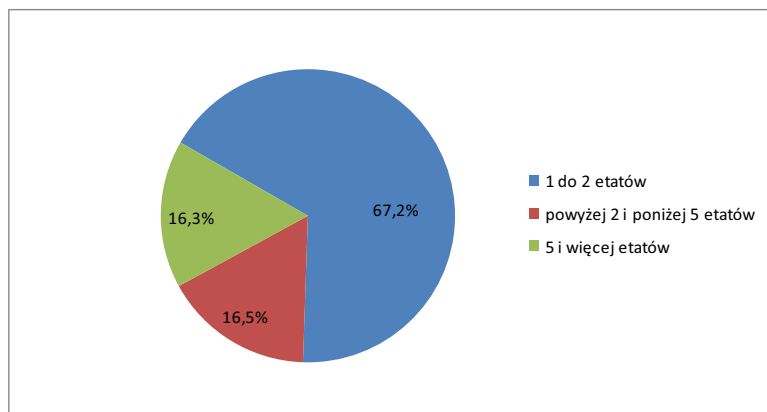


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Zdecydowana większość mikroprzedsiębiorstw (ponad 67%), które w 2009 roku podpisały umowy o wsparcie w ramach działania zakłada utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy. Przedsiębiorstwa, które zaplanowały utworzenie od 2 do 5 etatów oraz powyżej 5 etatów stanowiły odpowiednio 16,5% oraz 16,3% tej populacji. O wsparcie występują więc najczęściej przedsiębiorstwa niewielkie, które planują również niewielki wzrost zatrudnienia. Niemniej wydaje się, że jest to zjawisko korzystne ponieważ środki Programu pozwolą wesprzeć znacznie większą liczbę mikroprzedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw nowoutworzonych – często zorientowanych przede wszystkim na

samoatrudnienie. Istnieje w związku z tym znacznie większe prawdopodobieństwo, że Program silniej wpłynie na aktywizację zawodową ludności wiejskiej.

Rys. 6.17.17. Struktura projektów wg planowanej wielkości zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” powinno dość istotnie przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Zrealizowanie działania może spowodować powstanie co najmniej 45 tys. miejsc pracy, co może zmniejszyć liczbę bezrobotnych o około 5,5%. Są to jednak jedynie skutki bezpośrednie. Faktyczny wzrost zatrudnienia może być jednak znacznie większy. W gospodarce istnieje bowiem system powiązań między przedsiębiorstwami. Rozwój pewnego sektora z reguły bowiem wymusza rozwój innych działalności, które świadczą usługi na jego rzecz.

Sektorem który najbardziej przyczyni się do wzrostu zatrudnienia będzie sektor usług budowlanych. Niemniej nowe miejsca pracy powstaną praktycznie we wszystkich sferach działalności gospodarczej, w przypadku których dopuszczalne jest wsparcie ze środków działania. Taka dywersyfikacja przyczyni się do lepszego wykorzystania kwalifikacji zawodowych ludności wiejskiej. Jednocześnie daje ona większe możliwości w zakresie zagospodarowania kwalifikacji ludności z wyższym wykształceniem. Zauważalne są jednak pewne różnice regionalne w zakresie struktury miejsc pracy, tworzonych w ramach Programu. Oznacza to, że rozwój gospodarczy w poszczególnych województwach przebiegał będzie nieco inaczej. Wydaje się jednak, że o strukturze zatrudnienia w największym stopniu decyduje i, nadal będzie decydował rynek. Eksperti uważali jednak, że do tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich w najmniejszym stopniu przyczyni się rozwój sektora usług dla rolnictwa. Finansowanie modernizacji gospodarstw rolnych prowadzi bowiem do zmniejszenia popytu na usługi zewnętrzne.

6.17.3 Wnioski i rekomendacje

- Wybór działania oraz postawiony cel są zgodne z zasadami wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW. Ponadto realizacja tego działania jest uzasadniona realizacją działań Osi I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego prowadzi bowiem do wzrostu nadwyżki niezagospodarowanej siły roboczej. Tworzenie i rozwój

mikroprzedsiębiorstw może natomiast być jednym z głównych instrumentów zapobiegających wzrostowi bezrobocia – zarówno rejestrowanego jak i ukrytego.

- Przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu pozwolą na dokonanie oceny działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Niemniej osiągnięcie zaproponowanych wartości docelowych zależy również od ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Bariera w ich osiągnięciu może okazać się np. kryzys finansowy, który nawet w przypadku przyjęcia najlepszych rozwiązań w zakresie wdrażania działania może ograniczyć rozwój sektora mikroprzedsiębiorstw.
- Określenie obszaru realizacji operacji oraz kryteriów dostępu umożliwi wykorzystanie środków publicznych w rozwoju obszarów typowo wiejskich. Wyklucza ono bowiem ze wsparcia obszary zurbanizowane. Gwarantuje ponadto wzrost zatrudnienia oraz eliminuje możliwość uzyskania wsparcia publicznego na daną operację z innych źródeł.
- O wsparcie w ramach działania mogą ubiegać się mikroprzedsiębiorstwa osób fizycznych, spółki cywilne, grupy producenckie, spółki prawa handlowego oraz wspomniane jednostki nie posiadające osobowości prawnej. Dostęp do wsparcia mają więc wszystkie mikroprzedsiębiorstwa niezależnie od formy prawnej.
- Z przeprowadzonych badań wynika, że na realizację działania przeznaczono wystarczającą ilość środków finansowych. W 2009 roku nie zostały one nawet w pełni wykorzystane. Spowodowane było to jednak przede wszystkim kryzysem finansowym. W 2010 r. znacznie zwiększyło się bowiem zainteresowanie mikroprzedsiębiorców wsparciem w ramach działania. Informacje te prowadzą do innego wniosku niż wynikający z analizy danych za 2009 rok. Środki działania powinny zostać w pełni wykorzystane. Zastrzeżeń nie budzi również dystrybucja środków pomiędzy województwa. Przyjęte rozwiązania w zakresie finansowania gwarantują również finansowanie działania do końca realizacji PROW.
- Ustalone procedury generalnie dobrze regulują kontakty pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację działania. Pewne zastrzeżenia budzi jedynie sposób konsultacji rozwiązań przyjętych w działaniu z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W tym zakresie konieczne jest doprecyzowanie procedur, zwłaszcza określających terminy wydawania formalnych decyzji przez ten Urząd oraz określenia rygorów ich przestrzegania. Z uzyskanych opinii wynika bowiem, że przeprowadzane konsultacje nieformalne nie sprawiają większego problemu.
- Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wskazane byłoby zwiększenie liczby osób zajmujących się działaniem w instytucji zarządzającej. Okres oczekiwania podmiotu wdrażającego na wykładnię kwestii problemowych jest czasami zbyt długi. W przypadku podmiotu wdrażającego występuje również zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników. Wiąże się to przede wszystkim z przypadkami odwołań wnioskodawców, którzy nie uzyskali pomocy. Wielu wnioskodawców odwołuje się bowiem do sądu, a w takim przypadku konieczne jest ponoszenie przez Agencję dodatkowych nakładów pracy, związanych z przygotowaniem się do rozpraw sądowych.
- Istnieje potrzeba lepszego przygotowania mikroprzedsiębiorców oraz instytucji i firm doradczych do wypełniania wniosków. Zdaniem ekspertów pozytywny efekt mogłoby przynieść uwzględnienie takich działań - jak szkolenia w zakresie uczestnictwa w projektach finansowanych ze środków UE - w innych programach operacyjnych, jak np. Kapitał Ludzki. Wniosek dotyczący ścisłej koordynacji PROW z innymi programami jest jednak zorientowany na przyszły okres programowania. Takie działania powinny więc zostać podjęte w przypadku dystrybucji działań pomiędzy różne programy operacyjne.

6.18 Działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej

Tabela 6.18.1. Informacje podstawowe o działaniu 321

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
Beneficjent	Gmina Jednoosobowa spółka gminy Zakład budżetowy
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa Wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na poszczególne województwa bez podziału na lata
Sposób naboru wniosków	Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków dokonuje właściwy organ samorządu województwa
Sposób wyboru operacji do realizacji	Kryteria wyboru O przyznaniu pomocy decyduje suma uzyskanych punktów
Forma udzielanej pomocy	Pomoc jest przyznawana w formie refundacji części kosztów związanych z realizacją operacji
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie 75% kosztów kwalifikowalnych, a co najmniej 25% pochodzi ze środków własnych beneficjenta.

6.18.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 321 (MODUŁ B)

6.18.1.1 Założenia programowe działania 321

Cel działania i kontekst realizacji

Celem działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” jest poprawa podstawowych usług na obszarach wiejskich, obejmujących elementy infrastruktury technicznej, warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy, co przyczyni się do poprawy warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Tak sformułowany cel autorzy uzasadniają brakiem podstawowych elementów infrastruktury technicznej zwłaszcza w niewielkich miejscowościach. Działanie to ma być ponadto komplementarne w stosunku wsparcia obejmującego inwestycje przewidziane do finansowania w ramach programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz programów krajowych.

Zasadność oraz aktualność postawionego celu działania potwierdzają wyniki badań naukowych w zakresie stanu i rozwoju infrastruktury technicznej. Pomimo wyraźnej poprawy w ostatnich latach wyposażenia infrastrukturalnego na obszarach wiejskich w Polsce, nadal istnieją duże potrzeby w zakresie rozbudowy i modernizacji. Z kolei poziom infrastruktury jest istotnie dodatnio skorelowany z rozwojem nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich. Zależności te odnoszą się przede wszystkim do elementów zdefiniowanych w zakresie udzielania pomocy w ramach działania.

Zgodnie z założeniami PROW wsparcie jest bowiem udzielane gminie lub jednostce organizacyjnej, dla której organizatorem jest ta jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania określone w zakresie pomocy, w przypadku realizacji przez nią projektów dotyczących:

- 1) gospodarki wodno-ściekowej w szczególności:
 - a) zaopatrzenia w wodę;
 - b) odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej;
- 2) tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;
- 3) wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Dokument programowy określa również zestaw wskaźników monitorowania.

Charakterystyka typu beneficjenta

Zgodnie z dokumentem PROW 2007-2013 oraz przepisami wykonawczymi pomoc jest przyznawana:

- 1) gminie;
- 2) jednoosobowej spółce gminy;
- 3) gminnemu zakładowi budżetowemu.

Pomoc może być przyznana na:

- 1) projekt realizowany w miejscowości należącej do:
 - a. gminy wiejskiej lub
 - b. gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub
 - c. gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys.
- 2) projekt spełniający wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mają zastosowanie do tego projektu.

Charakterystyka założeń działania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej" zostały określone w rozporządzeniu z dnia 1 kwietnia 2008 r. (Dz. U. Nr 60, poz. 373), zmienionym przez rozporządzenie z dnia 24 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr.201, poz. 1544) zmieniające nin. rozporządzenie z dniem 30 listopada 2009 r. oraz rozporządzenie z dnia 1 września 2010 r. (Dz.U. Nr 164 poz. 1113).

Załatwianie spraw związanych z przyznawaniem pomocy, w tym dokonywanie czynności w ramach postępowania w sprawie przyznania pomocy, z wyłączeniem niektórych czynności jak np. ogłaszanie terminu naboru wniosków, może być dokonywane przez upoważnionych przez właściwy

organ samorządu województwa pracowników urzędu marszałkowskiego albo wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej.

Kryteria wyboru wniosków

O przyznaniu pomocy decyduje suma uzyskanych punktów, przyznanych na podstawie określonych kryteriów. W pierwszej kolejności pomoc przyznaje się na operacje, które uzyskały największą liczbę punktów. W przypadku operacji o tej samej liczbie punktów, o kolejności przyznania pomocy decyduje niższa wartość podstawowego dochodu podatkowego gminy przypadająca na 1 mieszkańca. Z kolei w sytuacji występowania operacji o tej samej liczbie punktów i identycznej wartości podstawowego dochodu podatkowego gminy przypadającego na 1 mieszkańca o kolejności przyznania pomocy decyduje data i godzina złożenia wniosku o przyznanie pomocy.

Wspomniane kryteria przyznania pomocy są następujące:

1. jeżeli podstawowy dochód podatkowy gminy, w której jest planowana realizacja operacji, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, obliczany zgodnie z przepisami o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kształtuje się na poziomie:
 - nie więcej niż 50% średniej krajowej – 4 punkty;
 - powyżej 50% średniej krajowej i nie więcej niż 75% średniej krajowej – 3 punkty;
 - powyżej 75% średniej krajowej i nie więcej niż 100% średniej krajowej – 2 punkty;
 - powyżej 100% średniej krajowej – 0 punktów;
2. jeżeli bezrobocie w powiecie, na obszarze którego jest położona gmina, w której jest planowana realizacja operacji, w okresie ostatnich 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy było:
 - wyższe od średniej w województwie – 2 punkty;
 - równe ze średnią w województwie – 1 punkt;
 - niższe od średniej w województwie – 0 punktów;
3. kryterium regionalne – 2 punkty;
4. jeżeli wnioskowana kwota dofinansowania operacji na każdym etapie jej realizacji wynosi nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowalnych – 2 punkty;
5. jeżeli wskaźnik zwodociągowania gminy, w której jest planowana realizacja operacji dotyczącej gospodarki wodnej, kształtuje się na poziomie:
 - nie więcej niż 25% – 3 punkty;
 - powyżej 25% i nie więcej niż 50% – 2 punkty;
 - powyżej 50% i nie więcej niż 75% – 1 punkt;
6. jeżeli wskaźnik zwodociągowania gminy, w której jest planowana realizacja operacji dotyczącej gospodarki ściekowej, kształtuje się na poziomie:
 - powyżej 80% – 3 punkty;

- powyżej 50% i nie więcej niż 80% – 2 punkty;
 - nie więcej niż 50% – 1 punkt;
7. jeżeli planowana operacja dotyczy łącznie gospodarki wodnej i gospodarki ściekowej – 2 punkty.

Kryteria oceny wniosków umożliwiają dostęp do pomocy w pierwszej kolejności gminom o najsłabiej rozwiniętej infrastrukturze technicznej oraz niższych dochodach. Takie podejście powinno przyczynić się do niwelowania różnic w zakresie rozwoju zarówno w aspekcie gospodarczym, społecznym oraz w zakresie ochrony środowiska na poziomie lokalnym.

Założenia finansowe działania

Wsparcie realizacji projektów w powyższym zakresie ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych projektu. Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej gminie, w okresie realizacji Programu, nie może przekroczyć:

- 4 000 000 zł (1 024 642,7 EUR) - na projekty w zakresie gospodarki wodno-ściekowej;
- 200 000 zł (51 232,1 EUR) – na projekty w zakresie tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;
- 3 000 000 zł (768 482,0 EUR) - na projekty w zakresie wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych.

Poziom pomocy Z EFRROW wynosi maksymalnie 75% kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych inwestycji musi pochodzić ze środków własnych beneficjenta.

Na podstawie przeprowadzonej analizy programowej można stwierdzić, że założenia realizacji działania 321 powinny prowadzić do realizacji postawionego celu poprzez wspieranie inwestycji gminnych w zakresie infrastruktury technicznej oraz wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Przyczynią się one do alokacji środków na obszary typowo wiejskie i do małych miast, co z jednej strony sprzyjać będzie poprawie konkurencyjności terytorialnej, rozumianej w kontekście konkurencji o lokalizację na danym terenie przedsiębiorstw, a z drugiej poprawie jakości życia mieszkańców wsi. Przeciwdziałać to będzie zbyt szybkiemu narastaniu różnic w powyższym zakresie na poziomie lokalnym. Jednocześnie wdrażanie tego działania sprzyjać będzie ochronie środowiska naturalnego na obszarach wiejskich. Zastrzeżenia budzą jednak przyjęte wskaźniki produktu. Jest bowiem mało prawdopodobne aby w zakresie tego działania przygotowano aż 21 tys. projektów. Gminy raczej starają się wykorzystać efekt skali i przygotować projekty o relatywnie dużej wartości. Z kolei wartość docelowa kwot inwestycji powinna zostać osiągnięta.

6.18.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 321

Wartość alokacji na działanie

Na realizację PROW 2007-2013 przeznaczono kwotę blisko 67,9 mld zł środków publicznych, w tym 52,2 mld zł stanowią środki z budżetu Unii Europejskiej. Pozostała kwota będzie wydatkowana z budżetu krajowego. Na realizację zadań Osi III przeznaczono około 20% (13,6 mld zł) budżetu

PROW. Działanie 321, tj. „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, które jest realizowane w ramach Osi III PROW otrzymało wsparcie w wysokości niespełna 6 mld zł, co stanowi około 8,8% budżetu PROW oraz 44% budżetu przeznaczzonego na realizację Osi III. Środki EFRROW stanowią 75% ogółu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów w ramach działania.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

Samorządy gminne oraz jednostki organizacyjne im podległe wykazały bardzo duże zainteresowanie uzyskaniem pomocy w ramach działania na realizację projektów infrastrukturalnych oraz projektów związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. W badanym okresie złożono bowiem wnioski na kwotę około 6,4 mld zł, co stanowi 99,4% limitu określonego dla działania na cały okres realizacji PROW, tj. lata 2007-2013. Ponadto do końca 2009 r. zawarte zostały umowy na kwotę 2,6 mld zł, tj. około 40% budżetu działania. Do kwietnia 2010 zawarto natomiast umowy łącznie na kwotę 4,9 mld zł, tj. 82% budżetu działania na lata 2007-2013. W 2009 roku nie zrealizowano w ogóle płatności, a do kwietnia 2010 dokonane płatności stanowiły jedynie 0,08% środków przeznaczonych na rozwój podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej. Tak niski poziom zrealizowanych płatności wynika jednak ze specyfiki inwestycji gminnych, które muszą być realizowane w oparciu o przepisy regulujące kwestie zamówień publicznych. Ponadto są to duże inwestycje, których okres realizacji może trwać do 3 lat.

Wysoki poziom wykorzystania środków w ramach działania w dużym stopniu zależał od ustalonych przez ustawodawcę mechanizmów prefinansowania. Zgodnie z ustawą z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁷, w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, jednostki samorządu terytorialnego realizujące operacje z udziałem środków EFRROW mogą otrzymać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację tych operacji. Środki z budżetu państwa mogą być przekazane na wniosek beneficjenta do wysokości udziału środków z EFRROW w formie oprocentowanej pożyczki udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Beneficjent spłaca pożyczkę ze środków otrzymanych z Agencji Płatniczej.

System prefinansowania ma istotny wpływ na działalność inwestycyjną gmin w oparciu o środki działania. Gminy korzystając z tego systemu muszą dysponować jedynie kwotą stanowiącą wkład własny w inwestycję. To z kolei jest szczególnie korzystne dla gmin o niższych dochodach. W wielu przypadkach gminy takie w ogóle nie podjęłyby inwestycji z uwagi na brak możliwości sfinansowania całej kwoty inwestycji lub byłyby zmuszone do zaciągnięcia kredytów komercyjnych, co znacznie podniosłoby ogólne koszty inwestycji. Dotychczas podpisanych zostało 471 umów na tzw. prefinansowanie.

Tabela 6.18.2 Wnioski złożone, zawarte umowy, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla działania 321 do 31.12.2009

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski		1 938	6 410 194 784,85	3 997 847 607,46	99,37%
Zawarte umowy/ wydane decyzje	6 450 794 362,88	822	2 570 951 612,37	1 607 345 022,00	39,85%
Zrealizowane płatności		0	0	0	0%

¹⁷ Z późniejszymi zmianami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

Z analizy stanu zakontraktowania środków działania wynika, że środki te powinny zostać w pełni wykorzystane. Dodatkowo sprzyja temu wprowadzony system prefinansowania. Na podstawie danych z 2009 r. nie można w zasadzie oceniać wydatkowania środków. Specyfika inwestycji gminnych powoduje, że płatności będą odroczone w czasie – w przybliżeniu będzie to koniec 2010r.

Wartość alokacji w podziale na województwa

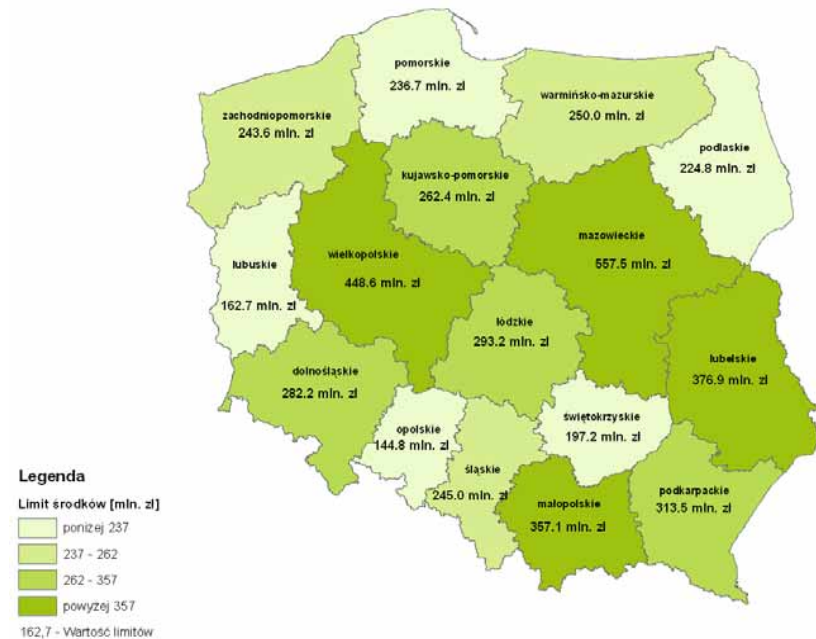
Rozpoczęcie kontraktacji środków w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” zaplanowane zostało na 2009 rok. Pierwotnie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na wsparcie gmin w 2009 r. przeznaczono kwotę około 2,4 mld zł (551,7 mln EUR)¹⁸, co stanowi 37,5% środków przeznaczonych na realizację tego działania w całym okresie. W listopadzie 2009 roku nastąpiła jednak nowelizacja rozporządzenia, w której uchylono limit na 2009 rok i umożliwiono samorządom województw zawieranie umów w ramach limitu na okres 2007-2013.

W nowelizacji określony został limit środków dla poszczególnych województw na lata 2007-2013 (Rys. 6.18.1). Podstawą określenia limitu środków dla poszczególnych województw¹⁹ były:

- powierzchnia ogólna województwa w km²;
- liczba ludności wiejskiej;
- liczba ludności miast do 5 tys. mieszkańców.

¹⁸ Kurs Europejskiego Banku Centralnego z dnia 29 stycznia 2009 r.: 1 EUR = 4,384 PLN

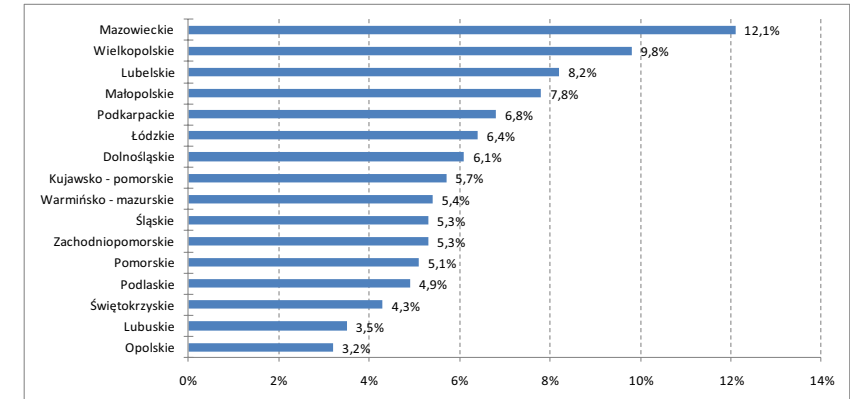
¹⁹ Uchwała Nr 4/2007 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 4 września 2007 r.

Rys. 6.18.1 Limity środków na działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2009 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału Środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

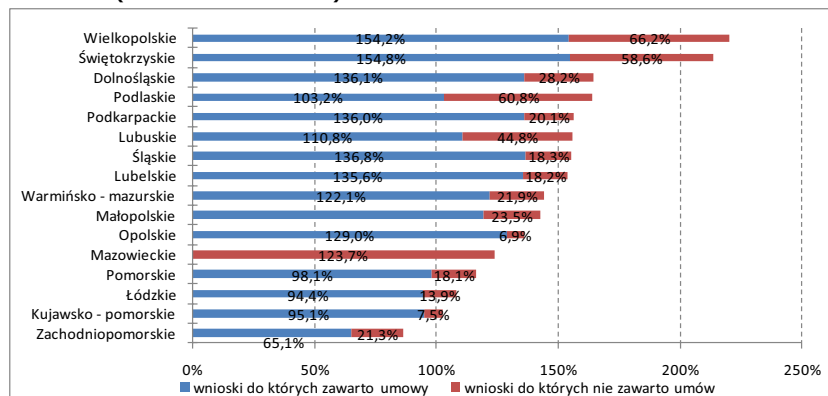
Z przeprowadzonej analizy wynika, że najniższy poziom limitu środków do wykorzystania w okresie 2007-2013, który kształtował się w granicach od 144 do około 237 mln zł, określono dla województw: opolskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego i pomorskiego. Przeznaczone do wykorzystania kwoty w powyższych województwach stanowiły od 3,2% do 5,1% ogólnego budżetu na realizację działania w całym kraju. Największe kwoty zostały natomiast przeznaczone dla województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, lubelskiego i małopolskiego. Województwom tym zagwarantowano środki w granicach od 7,8% do 12,1% budżetu działania.

Rys. 6.18.2 Udział poszczególnych województw w budżecie działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2009 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału Środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Zainteresowanie wsparciem w ramach działania było zróżnicowane regionalnie (Rys. 6.18.3). Należy jednak stwierdzić, że w większości województw już podpisano umowy na kwoty przekraczające limit określony we wspomnianej nowelizacji. Przykładem takiej sytuacji są województwa: wielkopolskie, świętokrzyskie, śląskie, podkarpackie, lubelskie i dolnośląskie. Wynika z tego zasadność uwolnienia limitu na cały okres realizacji Programu. Niektóre z województw wykazują jednak znacznie mniejsze zainteresowanie realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Ma to miejsce m.in., takich województwach jak np. woj. zachodniopomorskie, w którym łączna kwota złożonych wniosków była na poziomie 86,4% potencjalnego limitu, a umowy podpisano jedynie w stosunku do około 65% środków. Do końca 2009 roku jedynie województwo mazowieckie nie podpisało żadnej umowy odnośnie realizacji działania. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że dokonało tego w 2010 roku, nie naruszając przy tym żadnych przepisów PROW.

Rys. 6.18.3 Udział wnioskowanej przez beneficjentów kwoty w limicie środków przeznaczonych na realizację działania w poszczególnych województwach w latach 2007-2013 (stan na kwiecień 2010)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2009 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału Środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Przeprowadzona analiza potwierdza bardzo duże zainteresowanie samorządów gminnych i ich jednostek organizacyjnych uzyskaniem wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” praktycznie we wszystkich województwach. Poziom kontraktowania daje podstawy sądzić, że środki finansowe przeznaczone na realizację działania zostaną w pełni wykorzystane przez wszystkie województwa na rzecz rozwoju podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej oraz wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Wskazane byłoby nawet zwiększenie limitu przyznanego na to działanie. Można rozważyć dokonanie transferu środków do tego działania z działań, w których pełne wykorzystanie limitu jest mało prawdopodobne. Lokalna infrastruktura techniczna jest bowiem stymulantą rozwoju gospodarczego gmin.

6.18.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 321

W ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki wiejskiej” złożono ponad 2100 wniosków o wsparcie. Można w związku z tym powiedzieć, że średnio prawie każda gmina miejsko-wiejska i wiejska w Polsce przygotowała projekt infrastrukturalny. Z kolei liczba podpisanych umów (1551) jest zbliżona do ogólnej liczby gmin wiejskich w kraju. Świadczy to o dużym zaangażowaniu samorządów lokalnych w rozwój infrastruktury. Pomijając niekompletność danych dla województwa łódzkiego i warmińsko-mazurskiego należy zaznaczyć, że oprócz woj. lubuskiego w zdecydowana większość gmin poszczególnych województw składała wnioski o wsparcie (rysunek poniżej).

Rys. 6.18.4 Przestrzenny rozkład gmin wnioskujących o wsparcie z działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”²⁰

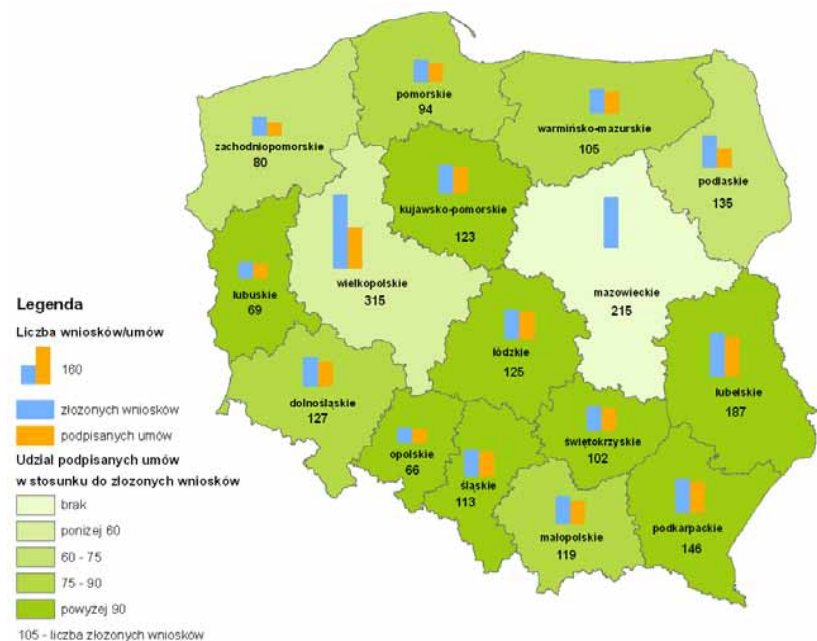


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Niemniej na poziomie regionów występowały pewne różnice w tym zakresie składanych wniosków i podpisanych umów (rysunek poniżej). W ujęciu bezwzględnym najwięcej wniosków złożono w woj. wielkopolskim (315) i mazowieckim (215). Najwięcej umów podpisano natomiast we wspomnianym już woj. wielkopolskim (174) i lubelskim (171). Najmniej wniosków złożyły natomiast samorządy gminne i jednostki im podległe z woj. lubuskiego (69) i opolskiego (66). Z kolei w woj. mazowieckim nie podpisano żadnej umowy o wsparcie do końca 2009.²¹ Należy podkreślić, że woj. wielkopolskie jest niekwestionowanym liderem w wykorzystaniu środków działania. Niemniej gminy w województwie wielkopolskim charakteryzowały się zarówno relatywnie wysokim poziomem rozwoju infrastruktury, jak i wysokim poziomem rozwoju gospodarczego przed rozpoczęciem działania. Niewielką liczbę umów w woj. lubuskim uzasadnia przede wszystkim niska gęstość zaludnienia tego województwa. W woj. opolskim, przyczyną jest natomiast niewielka liczba gmin.

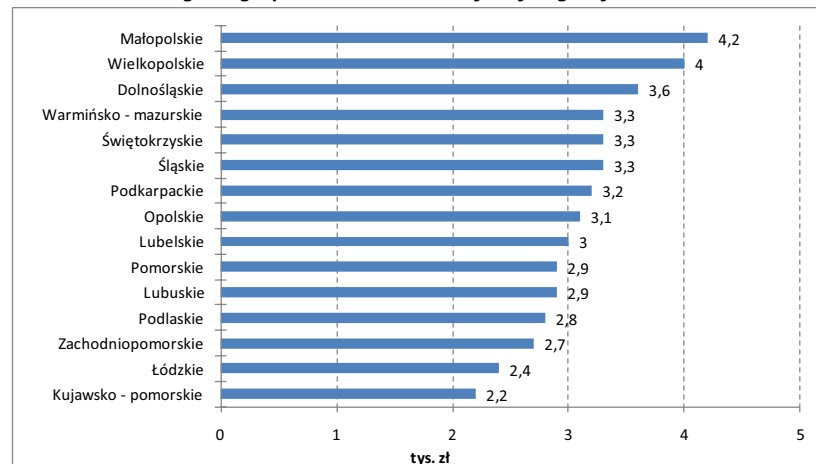
²⁰ W opracowaniu mapy wykorzystano niekompletne dane dla woj. warmińsko-mazurskiego i łódzkiego.

²¹ Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że dokonało tego w 2010 roku, nie naruszając przy tym żadnych przepisów PROW.

Rys. 6.18.5 Liczba złożonych wniosków i liczba podpisanych umów w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” (stan na kwiecień 2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

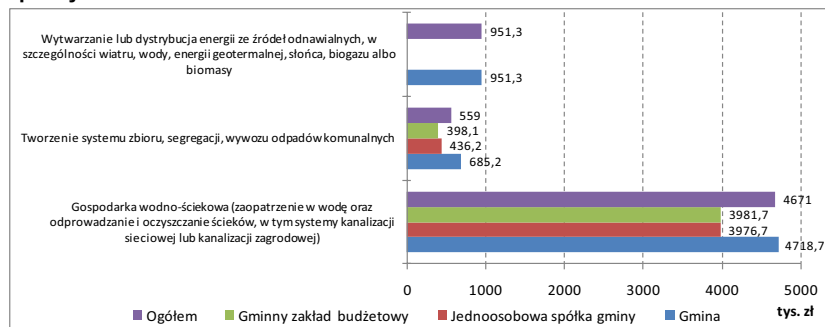
Z przeprowadzonych badań wynika, że średnia kwota podpisanych umów na realizację projektów w ramach działania wynosiła 3,2 mln zł. Oznacza to, że gminy podejmowały się przede wszystkim realizacji dużych projektów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, na którą ustalony limit wsparcia wynosi 4 mln zł. W układzie regionalnym występuje jednak dość znaczne zróżnicowanie wielkości projektów mierzonej średnią kwotą podpisanej umowy (Rys. 6.18.6). Największe inwestycje podejmowano w woj. małopolskim i wielkopolskim, których średnia wartość była na poziomie około 4 mln zł. Z kolei w takich województwach jak kujawsko-pomorskie i łódzkie przeciętne wartości inwestycji były najniższe w kraju. Nie przekraczały one kwoty 2,5 mln zł. W odniesieniu do średniej wartości realizowanych projektów należy jednak jeszcze raz zwrócić uwagę na woj. wielkopolskie. Sytuacja w tym województwie prowadzi do stwierdzenia, że lepiej rozwinięte gospodarczo gminy podejmują się realizacji projektów o zdecydowanie większej skali. Wynika to przede wszystkim z faktu, że gminy takie osiągają wyższy poziom dochodów własnych i mają większe możliwości sfinansowania udziału własnego w projektach. W związku z tym zakładają z reguły większy niż 25% udział środków własnych w projektach.

Rys. 6.18.6 Średnia kwota zawartych umów o finansowanie operacji w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” wg województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Wartość realizowanych inwestycji, na które uzyskano wsparcie w ramach działania 321, różniła się w zależności od rodzaju operacji i w pewnym stopniu od rodzaju jednostki realizującej projekt (Rys. 6.18.9). Największą średnią wartość inwestycji odnotowano w przypadku gospodarki wodno-ściekowej (4,7 mln zł). Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku tego rodzaju operacji wartość inwestycji samorządów gminnych była zdecydowanie wyższa niż spółek gminnych lub zakładów budżetowych. Podobna sytuacja występowała w przypadku tworzenia systemu gromadzenia odpadów komunalnych. Niemniej średnia wartość inwestycji dla tej operacji była znacznie niższa i wynosiła 559 tys. zł. Różnica pomiędzy średnią wartością inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, a średnią wartością projektu zorientowanego na tworzenie systemu gromadzenia odpadów wynika generalnie z założeń PROW, tj. ustalonych limitów wsparcia dla poszczególnych rodzajów operacji oraz zasad demarkacji z funduszami strukturalnymi i funduszem spójności. Niemniej ustalone limity nie tłumaczą relatywnie niskiej wartości inwestycji w zakresie wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych (951,3 tys. zł). Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że barierą tego rodzaju inwestycji dla gmin jest często wykorzystywanie budynków publicznych przez osoby prywatne. Przykładem są mieszkania dla nauczycieli w szkołach.

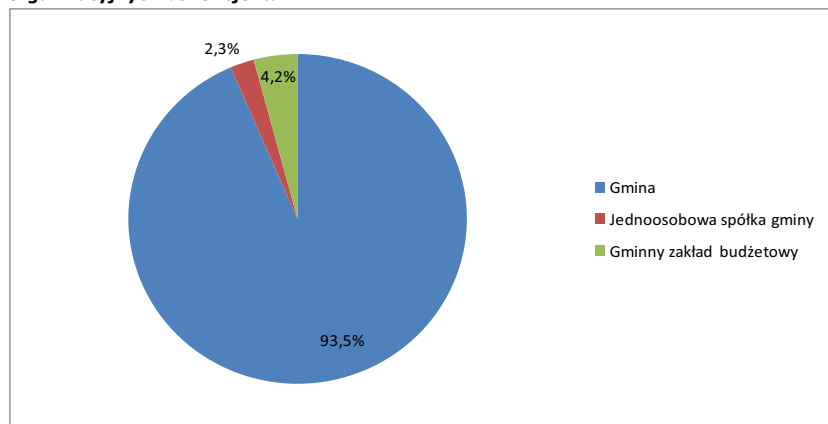
Rys. 6.18.7 Średnia całkowita wartość inwestycji realizowanych w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” wg rodzaju podejmowanych operacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Zdecydowanie najwięcej projektów realizowanych było bezpośrednio przez samorząd gminny (93,5%). Jednoosobowe spółki gminne oraz gminne zakłady budżetowe zaangażowane były odpowiednio w 2,3% oraz 4,2% projektów. Przyczyną jest w tym przypadku raczej niewielka liczba jednoosobowych spółek. Ponadto w przypadku inwestycji wodno-ściekowych, wysokość budżetu jednostek podległych gminie uniemożliwiałaby dokonanie wkładu własnego, który jest relatywnie wysoki.

Rys. 6.18.8 Struktura operacji, które zostały zatwierdzone do realizacji wg form organizacyjnych beneficjenta

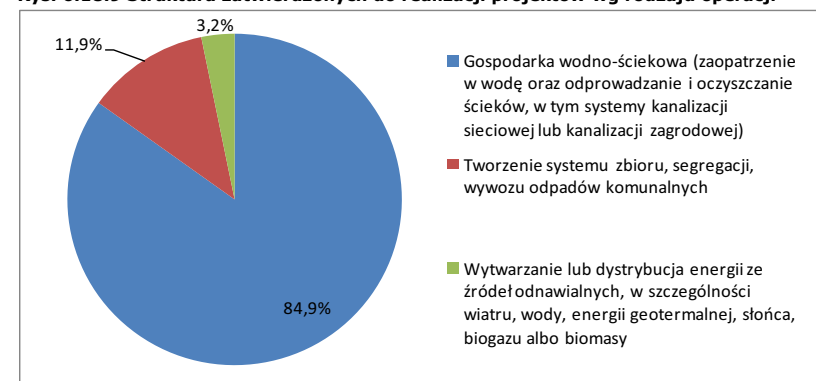


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Jak już wcześniej zaznaczono, w ramach działania można realizować operacje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, tworzenia systemu gromadzenia odpadów oraz wytwarzania i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Największe zaangażowanie gmin odnotowano jednak w przypadku gospodarki wodno-ściekowej. Ponad 85% projektów dotyczyło bowiem przedsięwzięć zaliczanych do tego rodzaju. Zainteresowanie pozostałymi rodzajami operacji było natomiast na znacznie niższym poziomie. Niemniej wydaje się, że przyczyny mniejszego zainteresowania tworzeniem

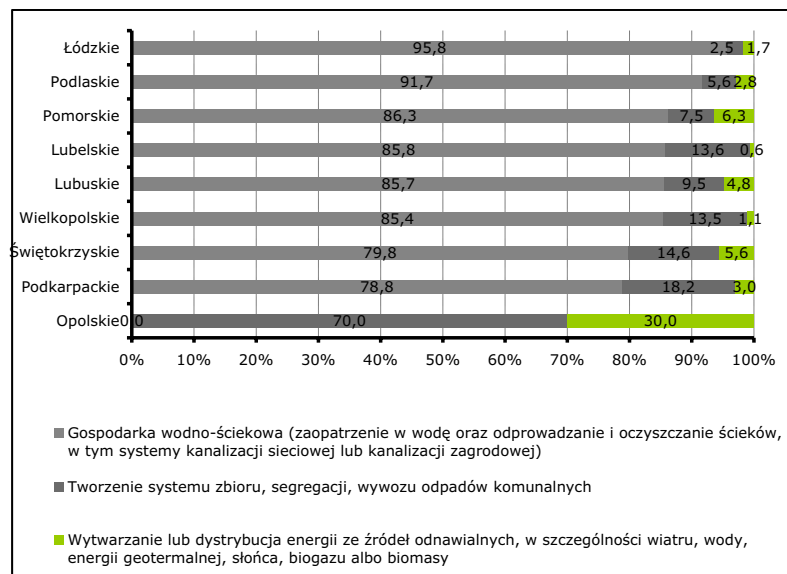
systemu gromadzenia i segregacji odpadów są nieco inne niż w przypadku wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Stworzenie systemu gromadzenia odpadów generuje bowiem znacznie niższe koszty niż inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Wiele gmin może więc zorganizować ten system w oparciu wyłącznie o środki własne. Ponadto w wielu gminach system ten jest tworzony i obsługiwany przez sektor prywatny, a w związku z tym gminy nie chcą się angażować w tę działalność. Wytwarzanie lub dystrybucja energii odnawialnej powinno natomiast mieć na celu zaopatrzenie budynków użyteczności publicznej. Z wielu tego rodzaju budynków (np. szkół) korzystają jednak osoby prywatne, co wyklucza je z projektów, które mogą być objęte wsparciem. Jest to więc bariera dla tych operacji.

Rys. 6.18.9 Struktura zatwierdzonych do realizacji projektów wg rodzaju operacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Z uzyskanych dla 9 województw danych wynika, że projekty w zakresie gospodarki wodno-ściekowej dominowały prawie we wszystkich województwach (Rys. 6.18.10). Wyjątkiem było woj. opolskie, w którym 70% zatwierdzonych operacji związane było z tworzeniem systemu gromadzenia odpadów, a 30% z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych. Względnie dużo projektów związanych z systemem gromadzenia odpadów przygotowały również gminy woj. podkarpackiego.

Rys. 6.18.10 Struktura wspieranej działalności w układzie województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zdecydowana większość środków jest wykorzystywana na realizację inwestycji wodno-ściekowych, co świadczy o nadal występującym na obszarach wiejskich zapotrzebowaniu na te elementy infrastruktury technicznej. Znaczna część środków otrzymują jednak gminy o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, przykładem jest woj. wielkopolskie. Przyczyną tego zjawiska nie jest jednak zły dobór kryteriów przyznawania środków. Określają one bowiem dość dobrze grupę docelową oraz preferują gminy słabiej rozwinięte gospodarczo. Niemniej dla gmin o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, którego miernikiem jest poziom osiągniętych dochodów własnych, barierą inwestycji infrastrukturalnych są właśnie niskie dochody budżetowe. Ograniczone możliwości zaangażowania środków własnych prowadzą do podejmowania inwestycji o znacznie mniejszej skali. Gmina jest bowiem zobligowana do sfinansowania nie tylko wkładu własnego, ale całej inwestycji. Wsparcie ma bowiem charakter refundacyjny. Kryteria oceny projektów co prawda preferują obszary słabiej rozwinięte ale nie zamykają dostępu do wsparcia gminom o wyższym poziomie rozwoju, których potrzeby w zakresie infrastruktury nie są w pełni zaspokojone. Takie rozwiązanie jest generalnie uzasadnione – zwłaszcza w kontekście jakości życia mieszkańców poszczególnych jednostek osadniczych – niemniej prowadzić ono może do narastania różnic pomiędzy regionami w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego, a w konsekwencji tempa rozwoju gospodarczego.

Istotną kwestią jest również niewielki udział przedsięwzięć związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. Jeżeli rozwój tej działalności ma być jednym z priorytetów polityki państwa, to należy się zastanowić nad wprowadzeniem dodatkowych instrumentów wsparcia. Przykładem może tu być upowszechnianie informacji o technologiach i możliwościach dostępu do tych technologii. W chwili obecnej działalność w powyższym zakresie nie jest bowiem priorytetem polityki lokalnej, a dostęp do infrastruktury związanej z zaopatrzeniem w wodę oraz odprowadzaniem ścieków stoi znacznie wyżej w hierarchii potrzeb lokalnej społeczności.

Na zakończenie należy zwrócić również uwagę na wspieranie działalności w zakresie tworzenia systemu gromadzenia odpadów. Wsparcie tego rodzaju projektów może bowiem być barierą rozwoju mikroprzedsiębiorstw świadczących usługi komunalne. W skrajnych przypadkach konkurencja z samorządem gminnym może nawet prowadzić do ich upadku. Przeciwdziałając takiej sytuacji mogłoby ograniczenie wsparcia dla tworzenia systemu gromadzenia odpadów do gmin, na terenie których sektor prywatny dotychczas nie podjął tego rodzaju działalności.

6.18.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 321

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Samorząd województwa jest podmiotem odpowiedzialnym za dystrybucję środków działania na poziomie regionu. Zgodnie z przepisami wykonawczymi dokonuje on ustalenia kryterium regionalnego udzielania wsparcia, opartego na mierzalnym wskaźniku i uwzględniającym specyfikę województwa, oraz terminu i miejsca składania wniosków i podaje te informacje do publicznej wiadomości na stronie internetowej samorządu województwa oraz w co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu wojewódzkim.

Przyjęcie rozwiązania, w którym samorząd województwa jest podmiotem wdrażającym działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” jest w pełni uzasadnione. Samorządy tego szczebla są bowiem odpowiedzialne za rozwój gospodarczy regionów, którego istotnym czynnikiem jest infrastruktura techniczna, w tym pozostająca w gestii władz lokalnych. Samorząd województwa jest ponadto odpowiedzialny za planowanie przestrzenne na poziomie regionów. Założenia regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego powinny natomiast być uwzględniane w planach samorządów gminnych. Przedmiotem planowania jest m.in. rozwój infrastruktury technicznej. W związku z tym układ, w którym samorząd województwa jest podmiotem wdrażającym, a samorząd gminny beneficjentem może prowadzić do bardziej spójnego rozwoju infrastruktury technicznej. Może w tym być zwłaszcza pomocna możliwość ustalania przez samorząd województwa kryterium regionalnego oceny projektów, które może uwzględniać regionalne priorytety polityki rozwoju. Jednocześnie należy podkreślić, że pomiędzy samorządem województwa, a samorządem gminnym nie występuje zależność w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Innymi słowy samorząd województwa nie ma możliwości prawnych wpływania na rodzaj i skalę przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy niższego szczebla. To z kolei zapewnia gminom samodzielność w podejmowaniu decyzji o realizacji określonych inwestycji w ramach działania.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych

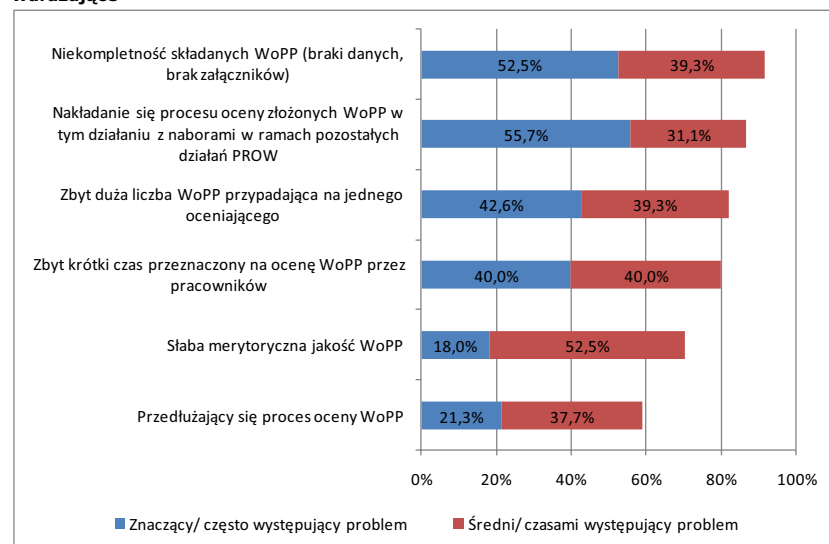
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucja zarządzająca, ustala w drodze rozporządzenia podstawowe zasady związane ze sposobem naboru wniosków o finansowanie projektów oraz informacjami, które beneficjent musi zamieścić we wniosku. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonuje również określenia długości okresu rozpatrywania wniosków (maksymalnie 3 miesiące). W rozporządzeniu określone są również zasady podpisywania umów oraz wykaz dokumentów do których złożenia zobligowany jest beneficjent, jak również określone są terminy dokonywania uzupełnień. Ponadto regulowane są kwestie związane ze składaniem wniosków o płatność i dokonywaniem płatności.

Samorząd województwa, jako podmiot wdrażający dokonuje natomiast ustalenia terminu i miejsca naboru wniosków. W jego gestii pozostaje również dokonanie oceny wniosków i przyznanie pomocy. Ponadto do zadań samorządu województwa należy również podpisywanie umów – po uprzednim zatwierdzeniu listy operacji do realizacji oraz przyjmowanie i ocena wniosków o płatność. Zaznaczyć należy, że zasady dokonywania płatności określone są w umowie.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że przyjęte procedury funkcjonują dobrze. Działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” jest jednak tylko jednym z działań delegowanych do samorządów województw. Z tego względu istotne jest właściwe zaplanowanie terminu naboru wniosków dla wszystkich działań delegowanych. Zakończenie naboru wniosków w ramach różnych działań w jednym terminie mogłoby bowiem znacznie wydłużyć czas oceny wniosków. Z badań wynika jednak, że niektóre województwa nie uwzględniły tej kwestii i tam występują opóźnienia ocenie wniosków, a w konsekwencji w podpisywaniu umów. Niemniej zaznaczyć należy, że nie były to trudności, które zagroziłyby realizacji działania - poprawność przyjętych w ramach działania procedur potwierdza poziom wykorzystania środków – mierzony kwotą podpisanych umów.

Głównie utrudnienia w procesie oceny wniosków o przyznanie pomocy wiązały się ze zbytnim obciążeniem pracą pracowników podmiotów wdrażających (Rys. 6.18.11). Jako znaczący bądź średni problem respondenci określili takie elementy, jak: nakładanie się procesu oceny złożonych WoPP w tym działaniu z naborami w ramach pozostałych działań PROW (w sumie 86,8%), zbyt duża liczba wniosków o przyznanie pomocy przypadająca na jednego oceniającego pracownika (81,9%) i zbyt krótki czas na ocenę wniosków (80,0%). W momentach nadmiernego obciążenia pracą, podmioty wdrażające najczęściej kierowały do oceny wniosków w działaniu 321 pracowników, którzy na co dzień realizują inne zadania samorządu województwa. Utrudnieniem, wg pracowników podmiotów wdrażających była jednak przede wszystkim niekompletność składanych wniosków o przyznanie pomocy (brak załączników, braki danych). Ten problem jako znaczący, bądź średni, wskazało w sumie 91,8% pracowników SW.

Rys. 6.18.11 Problemy we wdrażaniu działania 321 identyfikowane przez podmioty wdrażające



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (pracownicy podmiotów wdrażających).

Z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami MRiRW oraz ARIMR wynika ponadto, że pracownicy podmiotów wdrażających są kompetentni w zakresie powierzonych im zadań dotyczących wdrażania działania. Potwierdzają to wyniki badania ankietowego wśród pracowników podmiotów

wdrażających to działanie (tylko jedna osoba wskazała niewykraczające kompetencje pracowników jako utrudnienie na etapie oceny wniosków o przyznanie wsparcia).

Przyjęte procedury właściwie rozgraniczają zakres zadań instytucji związanych z realizacją zadania oraz regulują przepływ informacji pomiędzy nimi.

Opis i ocena zmian w procedurach

W badanym okresie dokonano uproszczeń w zakresie rozpatrywania wniosków. Zmiana ta generalnie pozwoliła skrócić czas oceny wniosków, co umożliwiła szybsze podpisanie umowy przez beneficjenta. Weryfikacja załączników dotyczących zabezpieczenia przez beneficjenta środków własnych na realizację operacji została przeniesiona z etapu oceny wniosku o wsparcie na etap wniosku o płatność. Zmiana ta była jak najbardziej uzasadniona ponieważ płatność ma charakter refundacyjny. W związku z tym beneficjent przed złożeniem wniosku o płatność musiał finansować realizację operacji ze środków własnych.

Gminom umożliwiono również rozpoczynanie procedury zamówień publicznych przed złożeniem wniosku o wsparcie realizacji operacji. Tę zmianę należy również uznać za uzasadnioną. Umożliwiła ona gminom skrócenie okresu od momentu podpisania umowy o realizację operacji do uzyskania płatności.

Rekomendowane zmiany w procedurach

Na podstawie przeprowadzonych dotychczas analiz danych i wywiadów można stwierdzić, że przyjęte procedury spełniają bardzo dobrze założoną rolę. Pojawiało się jednak jedno zastrzeżenie do rozwiązań proceduralnych. Dotyczyło ono obowiązku dostarczenia do samorządów województw kopii wszystkich złożonych ofert przetargowych, których zgodność z oryginałem została potwierdzona przez urząd gminy.²² Zdaniem władz lokalnych wystarczające byłoby złożenie protokołu z przetargu oraz kopii oferty, która została wybrana. Pozostałe oferty mogłyby być dostępne w urzędzie gminy lub udostępniane na żądanie. Uwaga wynikała z faktu, że w przypadku przetargu związanego z budową systemu kanalizacji do przetargu zgłosiło się 11 firm, a każda z nich dostarczyła bardzo obszerną dokumentację. Kopiowanie tej dokumentacji i potwierdzanie jej zgodności z oryginałem było bardzo czasochłonne i dość kosztowne. Niemniej z informacji uzyskanych od specjalistów z MRiRW wynika, że jest to niezgodne z przyjętymi procedurami. Wójt ma bowiem obowiązek dostarczenia do samorządu województwa oferty wybranego wykonawcy oraz formularzy ofertowych pozostałych wykonawców. Powyższa sytuacja mogła więc wynikać z niezrozumienia procedur na poziomie gminy lub samorządów województw.

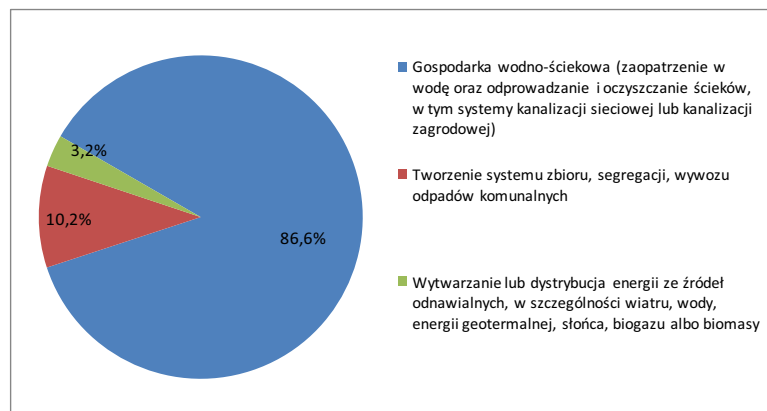
6.18.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 321 (MODUŁ C)

Z przeprowadzonych wcześniej analiz wynika, że w 2009 roku podpisano 822 umowy na realizację projektów w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej. Umowy podpisało około 700 gmin, co stanowi około 30% wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że w I połowie 2010 roku podpisano około 900 kolejnych umów do wniosków o dofinansowanie inwestycji gminnych złożonych w 2009 roku. Można więc przyjąć, że około 1,4 tys. gmin, tj. 64% gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w Polsce realizuje obecnie inwestycje, na które uzyskało wsparcie ze środków działania na podstawie wniosków złożonych w 2009 roku. Świadczy to o bardzo dużym zasięgu inwestycji współfinansowanych ze środków działania.

²² Informacja uzyskana od wójta gminy Babiak.

Z przeprowadzonych badań wynika, że na obszarach wiejskich w dalszym ciągu istnieje duże zapotrzebowanie na poszczególne elementy podstawowej infrastruktury technicznej. W pewnym stopniu potwierdza to analiza struktury projektów według rodzaju operacji. Z analizy tej wynika, że 87% projektów dotyczyło gospodarki wodno-ściekowej, 10% odnosiło się do gospodarki odpadami komunalnymi, a jedynie 3% zorientowane było na wytwarzanie lub dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych (Rys. 6.18.12). Zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i utylizacja odpadów komunalnych znajduje się więc nadal bardzo wysoko w hierarchii potrzeb społeczności lokalnych. Pełne zaspokojenie tych potrzeb doprowadziłoby bowiem do dominacji w strukturze projektów związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowo, duże zapotrzebowanie – zwłaszcza na inwestycje wodociągowe, kanalizacyjne oraz w zakresie segregacji odpadów – potwierdzają przeprowadzone w gminie Babiak (woj. wielkopolskie) oraz gminie Łopiennik Górny (woj. lubelskie) badania terenowe. Niemniej władze lokalne oraz mieszkańcy, oprócz tych elementów infrastruktury, wymieniają również drogi gminne, na których budowę i modernizację potrzebne są znaczne środki finansowe, a które nie są przedmiotem wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”.

Rys. 6.18.12. Struktura projektów wg rodzaju operacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

W celu określenia wpływu inwestycji gminnych wspieranych ze środków działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” na jakość życia ludności wiejskiej, atrakcyjność obszarów wiejskich oraz trendy gospodarczo-społeczne na obszarach wiejskich przeprowadzone zostały analizy dla grupy 1400 gmin, które w 2009 roku złożyły wnioski o dofinansowanie około 1700 projektów. Materiał badawczy stanowiły przede wszystkim dane Banku Danych regionalnych GUS oraz ARiMR.

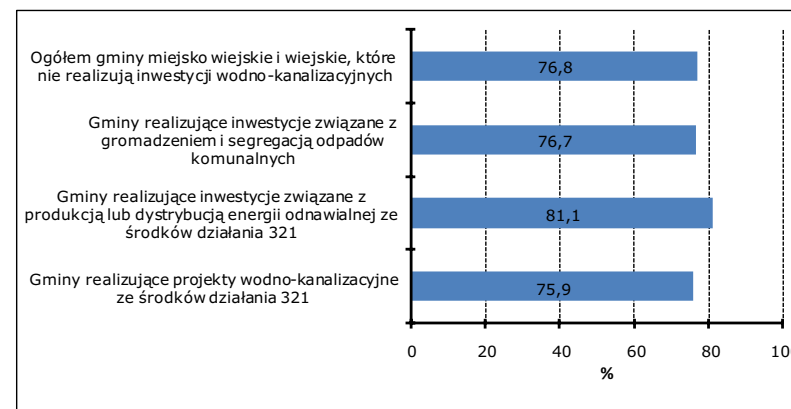
Pytanie badawcze 48: W jakim stopniu świadczone usługi przyczyniły się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich?

Wyniki badań i analizy

O wyborze rodzaju operacji decydowała hierarchia potrzeb lokalnej społeczności. Potwierdzają to przeprowadzone badania, z których wynika, że wsparcie na inwestycje wodno-kanalizacyjne uzyskały gminy charakteryzujące się najniższym poziomem zwodociągowania (75,9% mieszkańców z dostępem do sieci wodociągowej – wykres 6.18.13). Z kolei gminy realizujące inwestycje

związane z odnawialnymi źródłami energii były znacznie lepiej wyposażone w elementy infrastruktury zapewniające zaopatrzenie w wodę. Na uwagę zasługuje jednak bardzo duża skala potrzeb w zakresie zaopatrzenia w wodę na obszarach wiejskich, zarówno w gminach, które realizują inwestycje wodno-kanalizacyjne, jak i w gminach dotychczas nie korzystających ze wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki wiejskiej”. W pierwszej grupie ponad 24% ludności nie korzysta z sieci wodociągowej, a w drugiej 23%. Prowadzi to do wniosku, że środki przeznaczone na realizację działania nie będą wystarczające do zapewnienia zaopatrzenia w wodę wszystkim mieszkańcom, którzy dotychczas nie korzystają z tej usługi. Niemniej biorąc pod uwagę liczbę gmin realizujących operacje z tego zakresu należy zakładać zdecydowaną poprawę w zakresie zaopatrzenia w wodę, a w konsekwencji poprawę warunków życia wielu mieszkańców wsi.

Rys. 6.18.13. Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w 2008 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i MRiRW.

Inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz tworzenia systemu zbioru i segregacji odpadów będą miały bezpośredni wpływ na poprawę jakości życia ludności wiejskiej. Z kolei inwestycje dotyczące wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych będą oddziaływać na jakość życia w sposób pośredni. Prowadzić one będą do zwiększenia zakresu zaspokajanych potrzeb. Obniżą one bowiem koszty funkcjonowania wielu obiektów użyteczności publicznej, przyczyniając się jednocześnie do poprawy stanu środowiska naturalnego. Należy również zaznaczyć, że wszystkie rodzaje operacji podejmowanych w ramach działania może oddziaływać na jakość życia mieszkańców poprzez wpływ na sytuację gospodarczą gminy. Podstawowa infrastruktura techniczna jest bowiem jednym z głównych czynników determinujących rozwój gospodarczy. Korzyści z tytułu realizowanych inwestycji może więc odnieść nie tylko ta część społeczności, której inwestycja bezpośrednio dotyczy, ale cała społeczność lokalna, a w niektórych przypadkach nawet mieszkańcy sąsiednich jednostek terytorialnych.

Zasięg oddziaływania inwestycji współfinansowanych ze środków działania może więc być bardzo duży. Potwierdzają to przeprowadzone badania, z których wynika, że obszar przyjętej do badań grupy gmin zamieszkuje ponad 10 mln osób (tabela 6.18.13). Realizowane w ramach działania inwestycje oddziałują więc bezpośrednio lub pośrednio co najmniej na 26% populacji Polski. Największą grupę stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich gmin realizujących operacje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, tj. 9,7 mln osób. Najmniejszej grupy, tj. 0,44 mln osób, dotyczą natomiast inwestycje związane z wytwarzaniem lub dystrybucją energii odnawialnej. W tym przypadku z efektów inwestycji mogą korzystać praktycznie wszyscy mieszkańcy gminy. Z

przeprowadzonych analiz na podstawie danych 11 samorządów województw wynika, że około 5030 tys. osób zamieszkuje w miejscowościach, w których realizowane są inwestycje. Bezpośrednie korzyści z realizacji działania może więc odnieść 50% ludności wiejskiej z tych terenów.

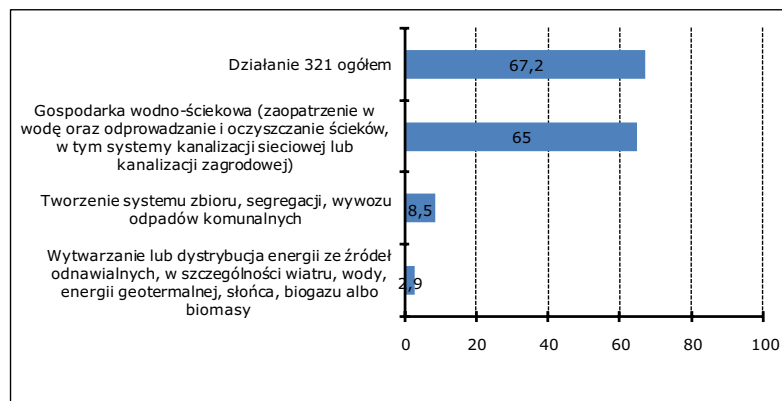
Tabela 6.18.13. Ludność zamieszkująca obszary wiejskie realizujących projekty w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”

Rodzaj operacji	Liczba ludności gmin (tys. osób)
Wytwarzanie lub dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy	441
Tworzenie systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych	1 266
Gospodarka wodno-ściekowa (zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w tym systemy kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej)	9 743
Działanie ogółem	10 069

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Korzyści z wdrażania działania „Podstawowe usługi dla gospodarki wiejskiej” powinno w ciągu najbliższych kilku lat odnieść ponad 67% ludności obszarów wiejskich, z tego 65% z tytułu inwestycji w gospodarkę wodno-ściekową (Rys. 6.18.14). Ulepszony system zbioru, segregacji i wywozu odpadów komunalnych może natomiast wpłynąć na jakość życia 8,5% mieszkańców wsi. Blisko 3% tej społeczności wiejskiej odnosić będzie natomiast korzyści z tytułu inwestycji gminnych w wytwarzanie lub dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych. Wielkość populacji odnoszącej różnego rodzaju korzyści z tytułu wdrażania działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” może jednak znacznie się zwiększyć, ponieważ w 2010 roku przeprowadzony został kolejny nabór wniosków, jak również podpisane zostały umowy do wniosków złożonych w 2009 roku, które nie zostały uwzględnione w analizach. W przypadku działania 321 relatywnie niewielkie środki pozwalają na poprawę jakości życia znacznej części ludności wiejskiej.

Rys. 6.18.14. Udział ludności gmin realizujący poszczególne operacje w ramach działania 321 w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich

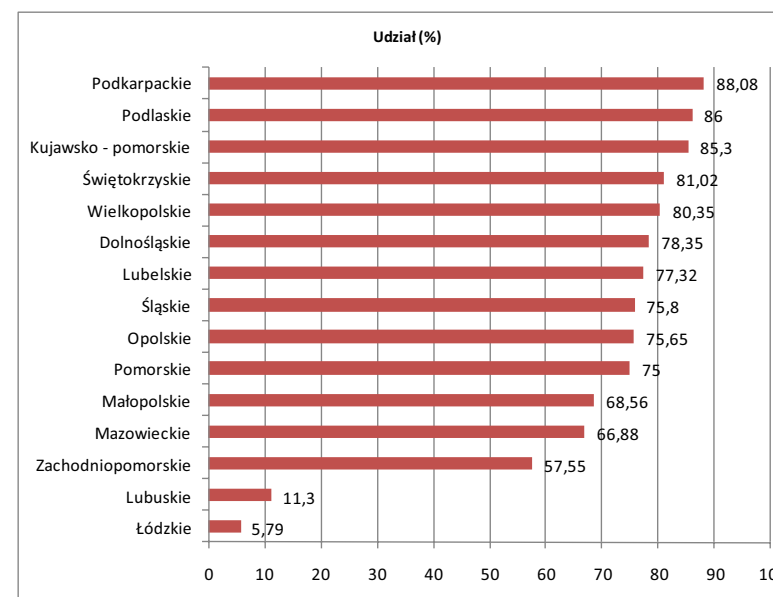


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Skala oddziaływania realizowanych inwestycji w układzie wojewódzkim będzie jednak dość zróżnicowana (Rys. 6.18.15). Na uwagę zasługuje jednak fakt, że relatywnie najwięcej

mieszkańców obszarów wiejskich (ponad 88%) odniesie korzyści w woj. podkarpackim. Województwo to charakteryzuje się natomiast dość dużą gęstością zaludnienia na obszarach wiejskich, rozdrobnieniem gospodarstw rolnych oraz dość niskim poziomem rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Można więc przyjąć założenie, że środki finansowe przeznaczone na wsparcie rozwoju podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej będą miały wpływ na jakość życia praktycznie całej populacji wiejskiej tego regionu, a w konsekwencji na aktywizację gospodarczą tej społeczności. Podobne znaczenie może mieć wdrażanie działania w woj. podlaskim, w którym około 86% mieszkańców wsi odniesie korzyści z realizowanych inwestycji, a które również cechuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego oraz nasileniem procesu depopulacji obszarów wiejskich. Poprawa jakości życia mieszkańców wsi w tych województwach może więc w pewnym stopniu przyczynić się do złagodzenia negatywnych procesów gospodarczych i demograficznych.

Rys. 6.18.15. Udział ludności gmin realizujących projekty działania 321 w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich poszczególnych województw²³



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Duży zasięg oddziaływania inwestycji zaobserwowano również w woj. wielkopolskim. W województwie tym ponad 80% ludności wiejskiej mieszka na obszarach gmin realizujących projekty w ramach działania 321. Konsekwencje wdrażania tych projektów mogą być jednak nieco inne, niż w dwóch wyżej wymienionych województwach. Wielkopolska jest bowiem jednym z regionów o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Jest ona również relatywnie dobrze wyposażona w poszczególne elementy podstawowej infrastruktury technicznej. Niemniej efektywność wykorzystania tych inwestycji na cele rozwoju społeczno-gospodarczego może być znacznie wyższa niż w pozostałych regionach. Zwłaszcza, jeżeli tak znaczny odsetek mieszkańców podlega oddziaływaniu inwestycji. Ponadto poprawa jakości życia w tym regionie może

²³ Brak danych dla województwa warmińsko-mazurskiego oraz niekompletne dane dla województwa łódzkiego i lubuskiego

przeciwdziałać pojawieniu się lub rozwojowi negatywnych procesów demograficznych, jak np. starzeniu się społeczności wiejskiej lub depopulacja, na które województwo jest również narażone.

Z przeprowadzonych rozmów z władzami lokalnymi oraz mieszkańcami wynika ponadto, że poprawa jakości życia w wyniku realizowanych inwestycji nie wpłynie zbyt silnie na wzrost liczby mieszkańców gmin, zwłaszcza w wyniku zwiększenia przyrostu naturalnego. Zmiany takie zależą bowiem od bardzo wielu czynników, w tym np. od polityki społecznej lub polityki gospodarczej kraju, a nie tylko polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem przedstawicieli gmin poprawa jakości życia może przyczynić się jednak do pewnego wzrostu napływu ludności miejskiej na obszary wiejskie. Niemniej skala tego napływu nie będzie zbyt duża. Możliwość wystąpienia takiego procesu potwierdzają wyniki przeprowadzonych analiz statystycznych. Przeprowadzona analiza korelacji zmian wydatków inwestycyjnych gmin ze zmianami napływu ludności do gmin potwierdza istnienie statystycznie istotnej zależności dodatniej. Oznacza to, że wzrost inwestycji gminnych prowadzi do wzrostu napływu ludności. Zależność taka istniała nie tylko w przypadku wszystkich gmin w Polsce, ale również w przypadku grupy gmin przyjętej do przeprowadzenia oceny działania 321. Przeprowadzona została w związku z powyższym analiza regresji, z której wynika, że inwestycje realizowane w ramach działania 321, przez wspomnianą grupę około 1400 gmin, mogą przyczynić się do napływu na tereny wiejskie około 45 tys. osób. Jest to jednak napływ skumulowany, który dokonać się może w okresie co najmniej 3 lat po ukończeniu inwestycji. Proces ten może jednak zostać zakłócony przez pojawienie się dodatkowych barier dla napływu ludności. Innymi słowy, inwestycje te przyczynią się do napływu ludności na prognozowanym poziomie jeśli wszystkie pozostałe czynniki i bariery nie zmienią się. Likwidacja niektórych barier, jak np. skrócenie czasu dojazdu do miast wojewódzkich może nawet zwiększyć siłę oddziaływania rozwoju infrastruktury lokalnej na napływ ludności. Wzrost tej siły oddziaływania zależęć będzie jednak w większym stopniu od realizacji innych programów operacyjnych, jak np. Infrastruktura i środowisko.

Podsumowanie

Ogromne znaczenie wsparcia dla inwestycji gminnych w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” potwierdzają przede wszystkim opinie mieszkańców i władz lokalnych uzyskane w trakcie badań terenowych. Ich zdaniem realizowane inwestycje mają istotny wpływ nie tylko na standard życia w gospodarstwach domowych, ale przyczyniają się również do poprawy zdrowotności mieszkańców. Istotne znaczenie w tym zakresie odgrywa ich zdaniem budowa stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacji zbiorczej. W ich wyniku następuje bowiem poprawa jakości dostarczanej wody oraz zmniejszona zostaje emisja zanieczyszczeń do wód gruntowych, co jest szczególnie istotne w kontekście występowania nieszczęśliwych szamb na obszarach wiejskich. Z kolei tworzenie systemu zbioru, segregacji i wywozu odpadów, nie tylko ułatwia funkcjonowanie gospodarstw domowych, ale przyczynia się do poprawy estetyki wsi. Wsparcie inwestycji związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych umożliwi natomiast gminom obniżenie kosztów funkcjonowania obiektów użyteczności publicznej. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą być w związku z tym wydatkowane na inne cele, jak np. wzbogacenie zbiorów bibliotecznych czy zakup dodatkowego wyposażenia dla szkół lub obiektów sportowych.

Pytanie badawcze 49: W jakim stopniu świadczone usługi zwiększyły atrakcyjność obszarów, które zostały nimi objęte?

Wyniki badań i analizy

Występowanie na określonym obszarze poszczególnych elementów infrastruktury nie tylko prowadzi do poprawy zaopatrzenia gospodarstw domowych w usługi publiczne. Infrastruktura wspomaga również już istniejącą działalność gospodarczą oraz przyczynia się do lokalizacji nowych przedsięwzięć, chociażby dzięki obniżeniu kosztów ponoszonych przez osoby podejmujące tego rodzaju działalność, np. zaopatrzenia w wodę. Wyższy jej poziom może również decydować o jakości kapitału ludzkiego, estetyce danego obszaru – jako miejsca zamieszkania, jakości środowiska naturalnego, czy nawet wpływać na przemiany kulturowe społeczeństwa lokalnego. Wszystkie te czynniki mają z kolei wpływ na decyzje dotyczące lokalizacji nierolniczych przedsięwzięć gospodarczych. Znaczenie podstawowej infrastruktury technicznej jest jednak znacznie szersze ponieważ wynika z pełnionych przez nią funkcji²⁴, a mianowicie:

- a) transferowej – zalicza się tu m.in. transport, telekomunikację, przepływ energii lub informacji,
- b) usługowej – świadczenie usług dla różnych działów gospodarki narodowej,
- c) lokalizacyjnej – inaczej mówiąc, jest ona czynnikiem lokacyjnym chociażby ze względu na dostępność do sieci transportowej czy osiągalność wody,
- d) akceleracyjnej – polega ona na tym, że pewien stan i poziom infrastruktury może być elementem przyspieszającym rozwój danych obszarów,
- e) integracyjnej – funkcja ta ma silny związek z obsługiwaniem przez dany element obszarem.

Realizacja projektów infrastrukturalnych ze środków działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” przyczyni się więc znacznie do zwiększenia atrakcyjności obszarów wiejskich – zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym oraz środowiskowym – z uwagi na szeroki zakres spełnianych przez infrastrukturę funkcji. Na obecnym etapie wdrażania działania, poprawa atrakcyjności obszarów wiejskich dotyczy około 64% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce.

Poprawa atrakcyjności obszarów wiejskich w przypadku tego działania zależęć będzie jednak nie tylko od realizacji tych inwestycji ale również od ich skali. Inwestycje te są jednak w trakcie realizacji i na obecnym etapie trudno jest określić ich faktyczne efekty rzeczowe. Z przeprowadzonej analizy danych i informacji uzyskanych z samorządów województw wynika, że np. w grupie 300 gmin realizujących wyłącznie inwestycje związane z rozbudową sieci wodociągowej, jej długość powinna zwiększyć się o 2470 km, tj. 9% stanu z 2009 roku. Środki Programu powinny ponadto posłużyć do wybudowania około 4380 km sieci kanalizacyjnej w 655 gminach, w których realizowano projekty wyłącznie związane z rozbudową sieci kanalizacyjnej. W tej grupie gmin długość sieci kanalizacyjnej wzrosła o około 18% w stosunku do stanu z 2009 roku.

Wzrost długości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w ujęciu bezwzględny powinien być jednak znacznie wyższy ponieważ ponad 200 gmin realizowało projekty jednoczesnej rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, które nie zostały uwzględnione w powyższych szacunkach. Wiele gmin realizowało projekty rozbudowy sieci wodociągowej wraz z budową stacji uzdatniania wody lub sieci kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią ścieków. Dodatkowo blisko 80 gmin wybuduje stacje uzdatniania wody. Środki Programu przyczynią się ponadto do wybudowania oczyszczalni ścieków

²⁴ Wasilewski, A. 2005. Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich. Studia i Monografie nr 129. IERIGZ-PIB. Warszawa

wraz z siecią kanalizacyjną w ponad 60 gminach, a w ponad 200 gminach projekty dotyczą wyłącznie budowy różnego rodzaju oczyszczalni ścieków.

Z analizy skali pozostałych operacji w przyjętej do badań grupie 1400 gmin wynika, że około 50 jednostek terytorialnych realizuje projekty związane z pozyskiwaniem energii odnawialnej. Z kolei, ponad 180 gmin rozbuduje system gromadzenia i segregacji odpadów komunalnych. Przy założeniu, że 50% ludności gmin realizujących projekty związane gromadzeniem i segregacją odpadów będzie w zasięgu bezpośredniego oddziaływania inwestycji (choć w wielu gminach systemy te obejmują wszystkich mieszkańców) można przyjąć, że ilość odpadów objęta nowymi systemami będzie kształtować się na poziomie około 200 tys. ton rocznie.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę fakt, że długość sieci wodociągowej może wzrosnąć o około 9%, a kanalizacyjnej o 18% należy zakładać dość wyraźny wzrost atrakcyjności gmin dla potencjalnych inwestorów. Z przeprowadzonej analizy korelacji wynika, że inwestycje realizowane ze środków działania 321 powinny mieć dodatni wpływ na rozwój praktycznie wszystkich sekcji działalności gospodarczej. Najsilniejszy wpływ inwestycje będą miały jednak na rozwój budownictwa oraz handlu hurtowego i detalicznego. Znikomy wpływ będą miały z kolei na rozwój przetwórstwa przemysłowego oraz przedsiębiorstw związanych z transportem i gospodarką magazynową. W dłuższym okresie należy natomiast oczekiwać istotnego wpływu inwestycji na rozwój turystyki, ale tylko na obszarach posiadających odpowiednie warunki przyrodnicze do rozwoju tego sektora. Inwestycje infrastrukturalne będą zwiększać również atrakcyjność obszarów wiejskich w kontekście napływu ludności miejskiej. Potwierdzają to przeprowadzone studia przypadku. Niemniej zdaniem władz lokalnych i mieszkańców, szczególnie silny wzrost atrakcyjności danej gminy dla ludności miejskiej następuje w przypadku jednoczesnej realizacji inwestycji z działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” z inwestycjami w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”.

Pytanie badawcze 50: W jakim stopniu usługi przyczyniły się do odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludnienia terenów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

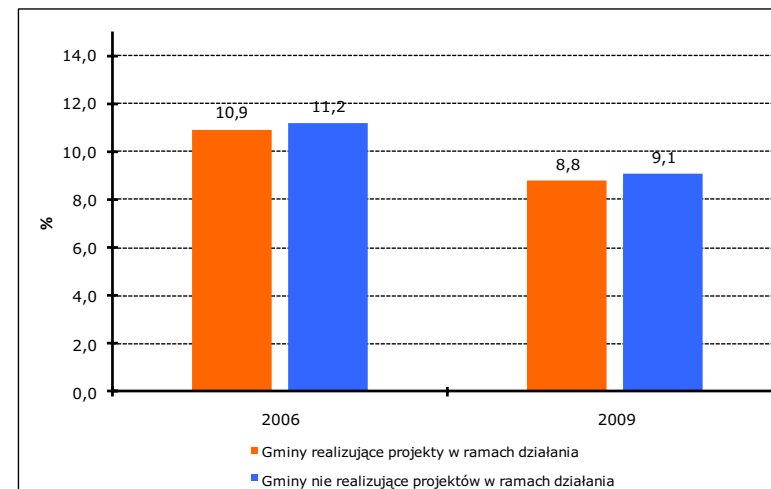
Ważnym problemem obszarów wiejskich jest brak wystarczającej ilości miejsc pracy w sektorach pozarolniczych gospodarki narodowej. Taki stan istotnie przyczynia się do wzrostu bezrobocia, a następnie wyludnienia obszarów wiejskich. Niemniej brak pracy nie jest jedyną przyczyną wyludnienia się wsi. W dużej mierze decyduje o tym atrakcyjność życia w mieście, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych. Poprawa jakości życia na wsi poprzez inwestycje w podstawowe elementy infrastruktury powinna więc w pewnym stopniu ograniczyć tempo narastania różnic pomiędzy miastem a wsią. Zrealizowanie wszystkich założeń działania nie doprowadzi jednak do całkowitego zatrzymania odpływu ludności wiejskiej do miast. Może ono natomiast spowolnić tempo tego odpływu, a w niektórych przypadkach przyczynić się do napływu ludności miejskiej na obszary wiejskie.

Rozważając wpływ inwestycji realizowanych w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” należy zwrócić uwagę na aspekt bezrobocia i wyludnienia się obszarów wiejskich. Zjawiska te prowadzą do spadku dochodów gmin, co w konsekwencji zmniejsza ich możliwości inwestycyjne. To z kolei może generować dalszy wzrost bezrobocia i nasilenie emigracji mieszkańców. Mogą więc wystąpić negatywne efekty mnożnikowe, w przeciwdziałaniu którym istotną rolę może odegrać działanie 321 PROW.

Z przeprowadzonych badań wynika, że udział bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym (Rys. 6.18.16) był o 0,3 punktu procentowego niższy – zarówno w 2006, jak i 2009

roku - w grupie gmin które przystąpiły do realizacji projektów współfinansowanych ze środków działania, niż w pozostałych gminach. Niemniej w obu grupach gmin wystąpił spadek bezrobocia o 2,1 punktu procentowego. Utrzymanie się relacji pomiędzy tymi grupami gmin oraz identyczny spadek bezrobocia pozwalają na stwierdzenie, że dotychczas realizowane inwestycje nie są jedynym czynnikiem ograniczania poziomu bezrobocia. Ponadto relatywnie wysoki poziom bezrobocia uzasadnia w dużej mierze decyzje władz lokalnych o uczestnictwie w realizacji działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Zaobserwowany w tych gminach spadek poziomu bezrobocia mógł być bowiem do pewnego stopnia efektem podjętych decyzji, np. w wyniku zatrudnienia bezrobotnych przez firmy realizujące inwestycje. Realizowane projekty mogą mieć jednak znacznie większy wpływ na poziom bezrobocia w dłuższym okresie. Jest to m.in. związane z oddziaływaniem infrastruktury na rozwój działalności gospodarczej.

Rys. 6.18.16. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009



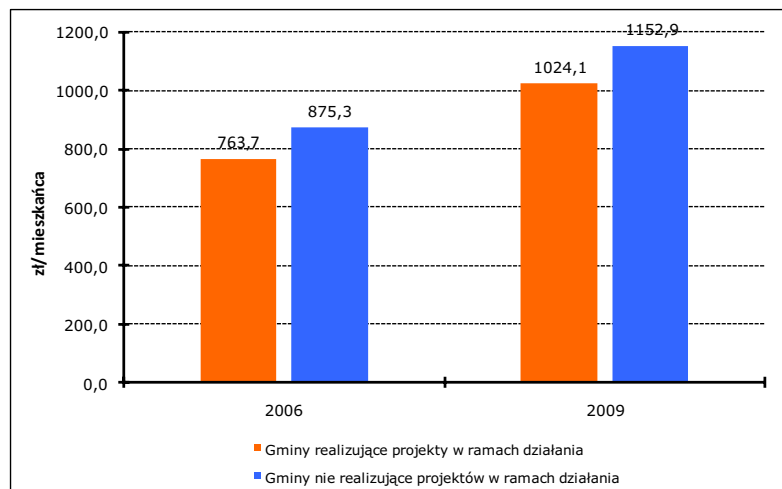
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Na poziomie kraju czy województwa miernikiem wzrostu gospodarczego jest Produkt Krajowy Brutto. Na poziomie gminy do określania poziomu lub tempa rozwoju gospodarczego często wykorzystywane są dochody własne gmin. Jednocześnie wysokość osiąganych dochodów własnych determinuje skalę podejmowanych inwestycji, ponieważ występuje pomiędzy nimi statystycznie istotna zależność funkcyjna. Istotne znaczenie przy określaniu wpływu inwestycji realizowanych w ramach działania ma więc analiza poziomu o zmianach dochodów własnych (Rys. 6.18.17).

W gminach, które przystąpiły do realizacji projektów w ramach działania 321, dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2006 roku były o około 13% niższe niż w gminach pozostałych. Uzasadnia to podjęcie decyzji o uczestnictwie w realizacji działania z uwagi na ograniczone możliwości sfinansowania inwestycji ze środków własnych. Niemniej wzrost dochodów własnych w okresie 2006-2009 był wyższy o około 2 punkty procentowe w gminach które podjęły decyzję o uczestnictwie w działaniu (Rys. 6.18.18). Zmniejszenie różnicy w poziomie dochodów gmin było przede wszystkim skutkiem znacznie większego wzrostu wpływów z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych w grupie realizującej projekty w ramach działania, niż w pozostałych gminach. Do pewnego stopnia mogło to wynikać z tytułu wzrostu dochodów firm, które wygrały przetargi na

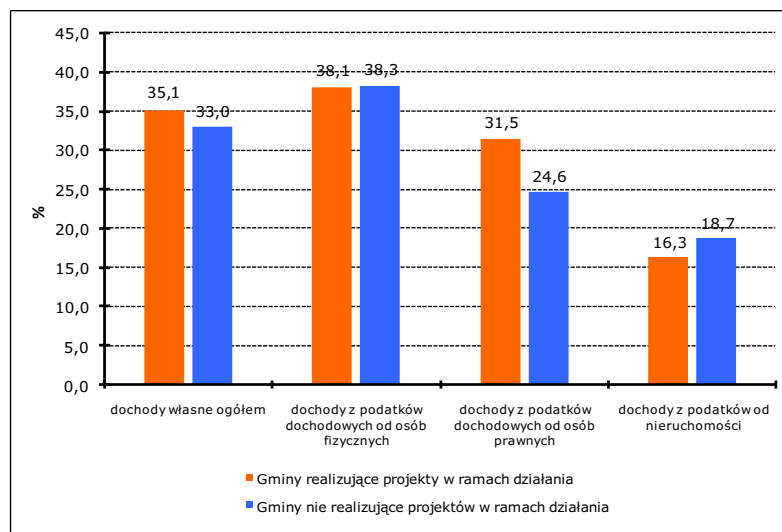
realizację inwestycji. Warunkiem jest jednak lokalizacja siedzib firm w tych gminach. Niemniej rozpoczęcie realizacji inwestycji infrastrukturalnych, a nawet złożenie wniosku o wsparcie, mogło zachęcić osoby prawne do lokalizacji swej działalności na tych obszarach.

Rys. 6.18.17. Dochody własne gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

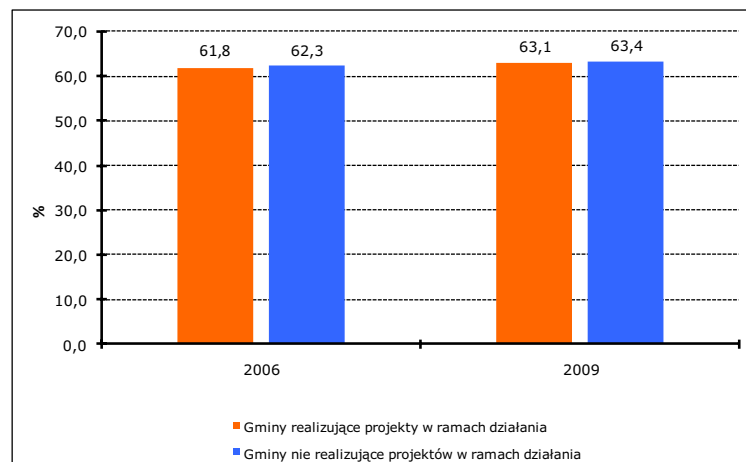
Rys. 6.18.18. Wzrost dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie 2006-2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Podjęte przez gminy inwestycje mogły przyczynić się do wzrostu dochodów własnych gmin już w 2009 roku. Ich wpływ na ten wzrost był dość niewielki. Z przeprowadzonej analizy korelacji wynika jednak, że pomiędzy zmianami wysokości dochodów a zmianami poziomu wydatków inwestycyjnych istnieje wyraźna zależność dodatnia. Przy założeniu, że pomiędzy dochodami własnymi a wydatkami inwestycyjnymi istnieje zależność dwukierunkowa (lub że występują efekty mnożnikowe), tj. w pierwszej kolejności poziom dochodów decyduje o poziomie wydatków inwestycyjnych, następnie zaś inwestycje generują wzrost dochodów gminy (w wyniku rozwoju działalności gospodarczej na danym terenie), można zbudować funkcję regresji określającą wpływ wzrostu wydatków inwestycyjnych na wzrost dochodów gmin. Z przeprowadzonej analizy regresji pomiędzy tymi cechami w latach 2006-2009, w grupie gmin realizujących projekty w ramach działania 321 wynika, że 1 zł wydatków inwestycyjnych powodował wzrost dochodów gminy o około 29 gr. Udzielone wsparcie inwestycji powinno wywołać wzrost dochodów o około 992 mln zł. Stanowi to 7,6% dochodów własnych ww. grupy gmin. Należy jednak zaznaczyć, że jest to wzrost skumulowany, który jest możliwy do osiągnięcia w okresie co najmniej 3 lat, przy jednoczesnym założeniu niezmienności pozostałych warunków funkcjonowania gminy. Z badań wynika ponadto, że około 493 mln zł (49,7%) z tej kwoty pochodzić będzie ze wzrostu wpływów z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych. Realizacja działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” powinna więc istotnie przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej obszarów wiejskich. Można bowiem zakładać, że na tych terenach powstaną nowe miejsca pracy, zwłaszcza w sektorze mikroprzedsiębiorstw osób fizycznych. Nie należy jednak zakładać, że będzie to wzrost natychmiastowy oraz obligatoryjny. W dużej mierze zależeć on będzie od sposobu wykorzystania inwestycji przez władze lokalne, zwłaszcza w celach marketingowych.

Do rozwoju gospodarczego niezbędne są zasoby pracy. Obszary wiejskie dysponują jednak dość znacznymi zasobami pracy w ujęciu ilościowym, które w okresie 2006-2009 nawet zwiększyły się (Rys. 6.18.19). Udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności gmin realizujących projekty w ramach działania 321 wzrósł o 1,3 punktu procentowego, osiągając w 2009 roku poziom 63,1%. Oznacza to, że gminy obecnie dysponują zasobami siły roboczej, które mogą zostać wykorzystane na cele rozwoju gospodarczego. Tworzona infrastruktura może natomiast istotnie przyczynić się do rozwoju na tym terenie przedsiębiorstw, które zagospodarują rosnące zasoby pracy.

Rys. 6.18.19. Udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009

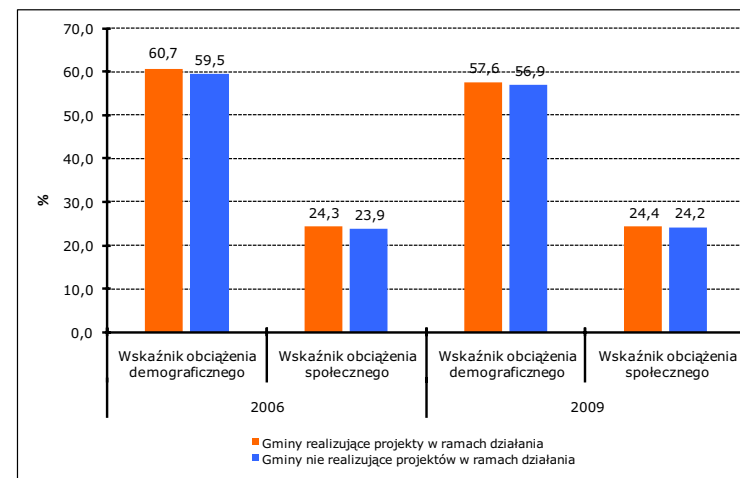
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Niepokojącym zjawiskiem są natomiast relacje pomiędzy wskaźnikiem obciążenia demograficznego²⁵ a wskaźnikiem obciążenia społecznego²⁶ (Rys. 6.18.20). W przyjętym do badań okresie wystąpił co prawda spadek obciążenia demograficznego niemniej jednocześnie pojawił się nieznaczny wzrost obciążenia społecznego. Oznacza to, że w strukturze ludności zmniejszył się dość wyraźnie udział ludności w wieku przedprodukcyjnym. W dłuższym okresie należy natomiast spodziewać się zmniejszenia udziału ludności w wieku produkcyjnym z uwagi na mniejszy dopływ młodzieży do tej grupy oraz odpływ osób go grupy w wieku poprodukcyjnym. Innymi słowy, może nasilić się proces starzenia ludności wiejskiej. Możliwość wystąpienia takiej sytuacji potwierdzają opinie władz lokalnych i mieszkańców uzyskane w trakcie badań terenowych. Ich zdaniem²⁷, „coraz mniej dzieci rodzi się obecnie na obszarach wiejskich nie ze względu na zmieniający się model rodziny i pracę zawodową kobiet, ale ze względu na starzenie się społeczności”. Starzenie społeczności jest z kolei efektem niskiego przyrostu naturalnego i emigracji ludności. Z prowadzonych badań wynika jednak, że realizowane inwestycje powinny spowolnić ten proces poprzez wpływ na rozwój działalności gospodarczej. Nie będą jednak w stanie istotnie wpłynąć na odwrócenie tej tendencji. W dłuższym okresie rozbudowa infrastruktury może więc służyć w większym stopniu poprawie jakości życia emerytów niż rozwojowi gospodarczemu wsi. Niemniej inwestycje te mają duże znaczenie również w tym kontekście. Występują bowiem wspomniane wcześniej migracje ludności miejskiej na obszary wiejskie. Z badań terenowych wynika natomiast, że w wielu przypadkach jest to ludność w wieku poprodukcyjnym. Proces ten – zdaniem władz lokalnych – może jednak znacznie spowolnić wyludnianie się wsi.

²⁵ Wskaźnik obciążenia demograficznego oznacza wyrażony w procentach stosunek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

²⁶ Wskaźnik obciążenia społecznego oznacza wyrażony w procentach stosunek liczby ludności w wieku poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

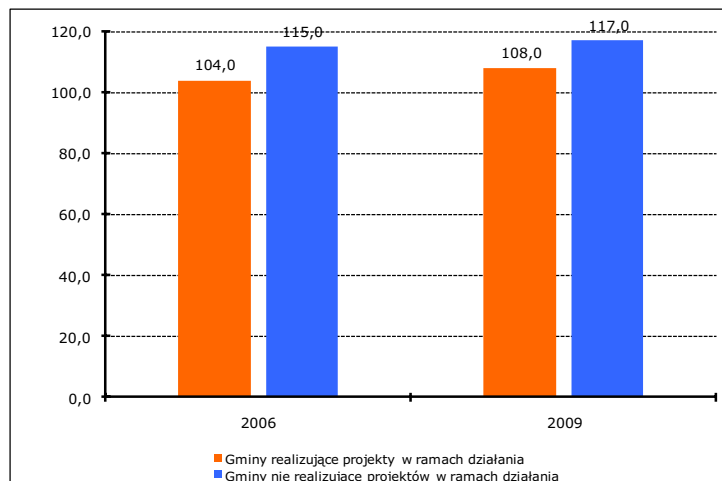
²⁷ Opinia władz i przedstawicieli gminy Łopiennik Górny.

Rys. 6.18.20. Wskaźnik obciążenia demograficznego i społecznego w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

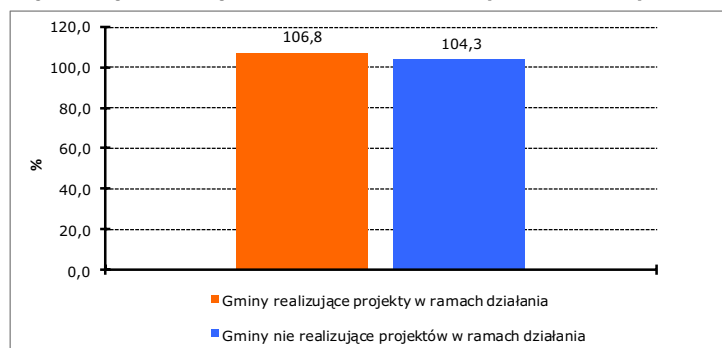
Gminy realizujące projekty ze środków działania 321 charakteryzowały się mniejszą liczbą podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców niż pozostałe gminy. Sytuacja taka miała miejsce zarówno w 2006, jak i 2009 roku. Niemniej w tej grupie odnotowano nieco szybsze tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych (Rys. 6.18.21). Decyzja gmin o wykorzystaniu środków działania na rozwój infrastruktury technicznej wydaje się więc w tym przypadku jak najbardziej uzasadniona, ponieważ infrastruktura jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju działalności gospodarczej. Ponadto pojęcie tego rodzaju decyzji, a w konsekwencji rozpoczęcie inwestycji mogło przyczynić się do przyspieszenia tempa rozwoju działalności gospodarczej. Niemniej większy wzrost liczby podmiotów gospodarczych powinien wystąpić w ciągu kilku lat po zakończeniu inwestycji. Dodatkowo sprzyja temu sytuacja demograficzna na obszarach wiejskich gmin uczestniczących w działaniu 321, tj. wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Rys. 6.18.21. Liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Rys. 6.18.22. Zmiana liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie 2006-2009 (rok 2006 = 100).



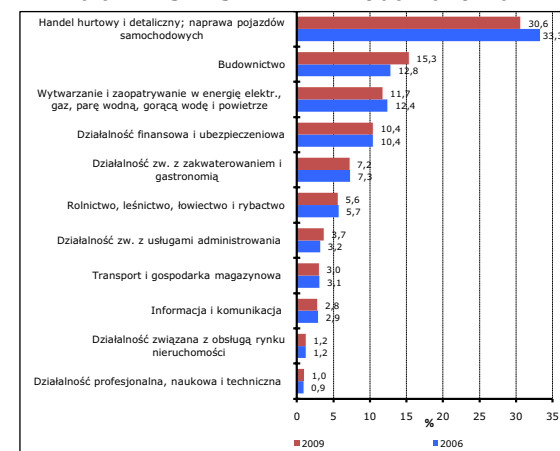
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Istotny wpływ inwestycji gminnych na rozwój działalności gospodarczej w badanej grupie gmin potwierdza analiza korelacji pomiędzy zmianami wydatków inwestycyjnych a zmianami liczby podmiotów gospodarczych. Z przeprowadzonej analizy regresji wynika natomiast, że zrealizowanie projektów współfinansowanych ze środków działania (w grupie około 1400 gmin) może istotnie przyczynić się do powstania około 18,5 tys. podmiotów gospodarczych sektora prywatnego. Kumulacja tych inwestycji z inwestycjami finansowanymi wyłącznie ze środków własnych gmin lub innych źródeł pozabudżetowych może natomiast mieć istotne znaczenie dla powstania ponad 26 tys. podmiotów gospodarczych sektora prywatnego. Wzrostu liczby podmiotów na tym poziomie

należy spodziewać się w okresie co najmniej 3 lat po zakończeniu inwestycji – w przypadku niezmienności innych uwarunkowań rozwoju działalności gospodarczej.

W strukturze podmiotów gospodarczych sektora prywatnego (Rys. 6.18.23) dominowały podmioty zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym oraz naprawą pojazdów. Ich udział zmniejszył się jednak o blisko 3% w latach 2006-2009. Najbardziej dynamiczny rozwój odnotowano natomiast w przypadku usług sektora budowlanego. Proces ten wystąpił pomimo kryzysu jaki dotknął przede wszystkim ten sektor. Niemniej stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w kraju i w Europie oraz realizowane inwestycje powinny w największym stopniu przyczynić się do rozwoju firm sektora budowlanego na obszarach wiejskich. Potwierdza to wspomniana wcześniej analiza korelacji, która wykazuje największą siłę związku w przypadku zmian wydatków inwestycyjnych gmin oraz zmian liczby podmiotów świadczących usługi budowlane. Inwestycje mogą również przyczynić się do odwrócenia (lub zahamowania) tendencji spadkowej w przypadku podmiotów zajmujących się handlem hurtowym i detalicznym. Generalnie inwestycje powinny przyczynić się do wzrostu liczby podmiotów praktycznie we wszystkich sekcjach PKD z wyjątkiem podmiotów zajmujących się górnictwem i wydobywaniem kopaliny. Bardzo słabo będą one również oddziaływać na rozwój przetwórstwa przemysłowego.

Rys. 6.18.23. Udział wybranych sekcji PKD w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach realizujących projekty działania 321 w 2006 i 2009 roku

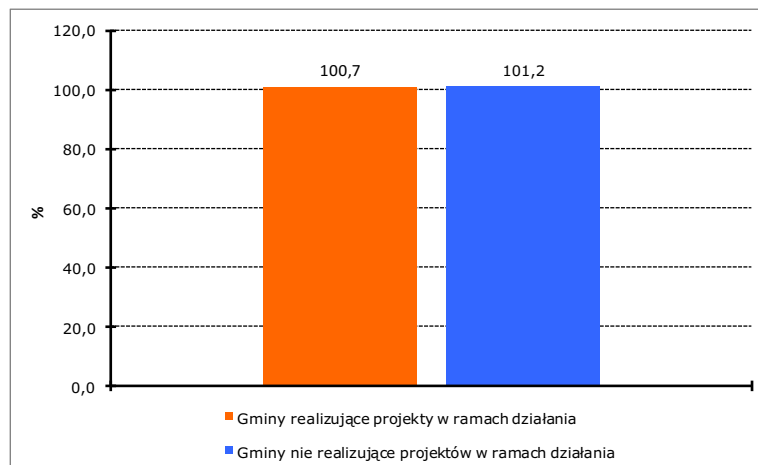


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i GUS.

Analizując wpływ działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” na tendencje gospodarcze i społeczne na obszarach wiejskich, trzeba również zwrócić uwagę na zmiany ogólnej liczby ludności w gminach (Rys. 6.18.24). Z badań wynika, że liczba ludności nieznacznie wzrosła zarówno w gminach realizujących projekty w ramach działania, jak i w pozostałych gminach.

Wzrost ten nie dotyczy jednak wszystkich gmin. W badanej grupie ponad 1400 gmin, 694 gminy odnotowały spadek liczby ludności. W tej grupie ubyłoby łącznie 86 tys. mieszkańców w okresie 3 lat. Rozwój działalności gospodarczej oraz napływ ludności miejskiej wywołane inwestycjami współfinansowanymi ze środków działania mogą przyczynić się do spowolnienia procesu zmniejszania się populacji wiejskiej w wielu gminach.

Rys. 6.18.24 Zmiana liczby ludności wiejskiej gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie 2006-2009 (rok 2006 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” ma bardzo duże znaczenie nie tylko dla poprawy jakości życia, zwiększenia atrakcyjności obszarów wiejskich, ale również dla spowolnienia a w niektórych przypadkach odwrócenia negatywnych tendencji gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że na obecnym etapie wdrażania działania około 10 mln osób zamieszkuje obszary gmin, które uczestniczą w jego realizacji, a około 50% tej populacji jest lub będzie bezpośrednimi konsumentami efektów tych inwestycji. Realizowane inwestycje powinny przyczynić się również do powstania około 18,5 tys. podmiotów gospodarczych oraz do wzrostu dochodów gmin o około 7,6%, w wyniku rozwoju działalności gospodarczej. Skutkiem podjętych inwestycji powinien być również napływ na tereny wiejskie około 46 tys. ludności, zwłaszcza z terenów miejskich, co stanowi około 52% ubytku ludności w gminach wdrażających projekty, który miał miejsce w latach 2006-2009. Działanie to ma jednak charakter wyłącznie wspomagający rozwój gospodarczo-społeczny obszarów wiejskich. Innymi słowy, o występujących procesach w znacznie większym stopniu decydują inne czynniki, takie jak np. sytuacja gospodarcza w kraju czy rozwój infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym.

6.18.3 Wnioski i rekomendacje

- Na podstawie przeprowadzonej analizy programowej można stwierdzić, że założenia realizacji działania 321 powinny prowadzić do realizacji postawionego celu poprzez

wspieranie inwestycji gminnych w zakresie infrastruktury technicznej oraz wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Przyczynią się one do alokacji środków na obszary typowo wiejskie i do małych miast, co z jednej strony sprzyjać będzie poprawie konkurencyjności terytorialnej, a z drugiej poprawie jakości życia mieszkańców wsi. Jednocześnie wdrażanie tego działania sprzyjać będzie ochronie środowiska naturalnego na obszarach wiejskich;

- Z analizy stanu zakontraktowania środków działania wynika, że środki te powinny zostać w pełni wykorzystane. Dodatkowo sprzyja temu wprowadzony system prefinansowania. Na podstawie danych z 2009 r. nie można w zasadzie ocenić wydatkowania środków. Specyfika inwestycji gminnych powoduje, że płatności będą odroczone w czasie;
- Przeprowadzona analiza potwierdza również bardzo duże zainteresowanie samorządów gminnych i ich jednostek organizacyjnych uzyskaniem wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” praktycznie we wszystkich województwach. Poziom kontraktowania daje podstawy sądzić, że środki finansowe przeznaczone na realizację działania zostaną w pełni wykorzystane przez wszystkie województwa na rzecz rozwoju podstawowych urzędzeń infrastruktury technicznej oraz wytwarzania i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych;
- Wskazane byłoby nawet zwiększenie limitu przyznanego na to działanie. Można rozważyć dokonanie transferu środków do tego działania z działań, w których pełne wykorzystanie limitu jest mało prawdopodobne. Lokalna infrastruktura techniczna jest bowiem stymulantą rozwoju gospodarczego gmin;
- Z przeprowadzonej analizy wynika, że zdecydowana większość środków jest wykorzystywana na realizację inwestycji wodno-ściekowych, co świadczy o nadal występującym na obszarach wiejskich zapotrzebowaniu na te elementy infrastruktury technicznej. Znaczna część środków otrzymują jednak gminy o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, czego przykładem jest woj. wielkopolskie. Przyczyną tego zjawiska nie jest jednak zły dobór kryteriów przyznawania środków. Określają one bowiem dość dobrze grupę docelową oraz preferują gminy słabiej rozwinięte gospodarczo. Niemniej dla gmin o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, którego miernikiem jest poziom osiąganych dochodów własnych, barierą inwestycji infrastrukturalnych są własne niskie dochody budżetowe. Ograniczone możliwości zaangażowania środków własnych prowadzą do podejmowania inwestycji o znacznie mniejszej skali. Gmina jest bowiem zobligowana do sfinansowania nie tylko wkładu własnego, ale całej inwestycji. Wsparcie ma bowiem charakter refundacyjny. Kryteria oceny projektów co prawda preferują obszary słabiej rozwinięte ale nie zamykają dostępu do wsparcia gminom o wyższym poziomie rozwoju, których potrzeby w zakresie infrastruktury nie są w pełni zaspokojone. Takie rozwiązanie jest generalnie uzasadnione – zwłaszcza w kontekście jakości życia mieszkańców poszczególnych jednostek administracyjnych – niemniej prowadzić ono może do narastania różnic pomiędzy regionami w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego, a w konsekwencji tempa rozwoju gospodarczego;
- Przyjęcie rozwiązania, w którym samorząd województwa jest podmiotem wdrażającym działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” jest w pełni uzasadnione. Samorządy tego szczebla są bowiem odpowiedzialne za rozwój gospodarczy regionów, którego istotnym czynnikiem jest infrastruktura techniczna, w tym pozostająca w gestii władz lokalnych. Samorząd województwa jest ponadto odpowiedzialny za planowanie przestrzenne na poziomie regionów. Założenia regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego powinny natomiast być uwzględniane w planach samorządów gminnych. Przedmiotem planowania jest m.in. rozwój infrastruktury technicznej. W związku z tym

układ w którym samorząd województwa jest podmiotem wdrażającym, a samorząd gminny beneficjentem może prowadzić do bardziej spójnego rozwoju infrastruktury technicznej;

- Kryteria oceny wniosków umożliwiają dostęp do pomocy w pierwszej kolejności gminom o najsłabiej rozwiniętej infrastrukturze technicznej oraz niższych dochodach. Takie podejście powinno przyczynić się do niwelowania różnic w zakresie rozwoju zarówno w aspekcie gospodarczym, społecznym oraz w zakresie ochrony środowiska na poziomie lokalnym. Warto jednak zastanowić się nad możliwością wykorzystania kryterium regionalnego do wsparcia gmin, na terenie których wystąpiły szkody w infrastrukturze technicznej w wyniku katastrof naturalnych (powódzie, podtopienia, silne wiatry);
- Z dyskusji przeprowadzonej z ekspertami z zakresu rozwoju lokalnego wynika jednak, że w przypadku podejmowania działań w zakresie podstawowych usług w następnym okresie programowania, wysokość udziału własnego gminy mogłaby być ściśle powiązana z wysokością dochodów własnych gminy oraz strukturą ich dotychczasowych wydatków, a zwłaszcza z udziałem wydatków bieżących gminy. Obligatoryjnie niższy udział własny powinien dotyczyć gmin o niższych dochodach oraz o wysokim udziale wydatków bieżących w ogólnych wydatkach budżetowych, zwłaszcza związanych z utrzymaniem infrastruktury społecznej (szkoły, biblioteki, domy kultury);
- Na podstawie przeprowadzonych dotychczas analiz danych i wywiadów można stwierdzić, że przyjęte procedury spełniają dobrze założoną rolę. Potwierdzają to przeprowadzone studia przypadku oraz badania ankietowe.

6.19 Działanie 313/322/323 Odnowa i rozwój wsi

Tabela 6.19.1 Informacje podstawowe o działaniu 313/322/323

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (departament Działań Delegowanych)
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
Beneficjent	Gminy, instytucje kultury, dla których organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, Kościół lub inny związek wyznaniowy, organizacja pozarządowa mająca status organizacji pożytku publicznego (w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na poszczególne województwa
Sposób naboru wniosków	Ustalenia terminu i miejsca składania wniosków o pomoc dokonuje właściwy organ samorządu województwa
Sposób wyboru operacji do realizacji	Kryteria wyboru O przyznaniu pomocy decyduje suma uzyskanych punktów
Forma udzielanej pomocy	Pomoc jest przyznawana w formie refundacji części kosztów związanych z realizacją operacji
Poziom pomocy	Poziom pomocy wynosi maksymalnie do 75% kosztów kwalifikowalnych Co najmniej 25% pochodzi ze środków własnych beneficjenta

6.19.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w działaniu 313/322/323 (MODUŁ B)

6.19.1.1 Założenia programowe działania 313/322/323

Cel działania i kontekst realizacji

Działanie „Odnowa i rozwój wsi” ma przyczynić się do rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich poprzez wsparcie inwestycyjne na realizację projektów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej. Działanie ma wpłynąć na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez zaspokajanie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich. Ponadto, w wyniku realizacji projektów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” kształtowana oraz rozwijana będzie tożsamość społeczna mieszkańców obszarów wiejskich. Równie ważnym celem projektów realizowanych w ramach działania jest zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich. Ma się to przyczynić do wzrostu atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich.

„Odnowa i rozwój wsi” jest działaniem, które w bardzo trafny sposób odpowiada na potrzeby inwestycyjne na obszarach wiejskich. Obszary wiejskie stanowią istotną część geograficznej specyfiki i tożsamości UE i Polski. Niestety, na skutek wieloletnich zapóźnień oraz zaniedbań inwestycyjnych, wiele obszarów wiejskich staje przed poważnymi problemami związanymi z

niemożnością należytego zaspokojenia potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców. Projekty realizowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” poprawiają standard życia mieszkańców, zwiększają bezpieczeństwo oraz podnoszą atrakcyjność turystyczną regionu. Ponadto mieszkańcy wsi mają możliwość współtworzenia Planu odnowy miejscowości (dokumentu wymaganego do złożenia wniosku o przyznanie pomocy). Dzięki temu współtworzą przyszłe ramy realizacji projektów, najbardziej pożądanych z punktu widzenia istniejących potrzeb.

Z reguły średni dochód na osobę jest niższy w regionach wiejskich niż w miastach. Na obszarach wiejskich mniejsze są także zasoby umiejętności, a sektor usług słabiej rozwinięty. Na skutek realizacji działania zakłada się, iż liczba ludności zamieszkująca obszary wiejskie odnosząca korzyści ze zrealizowanych projektów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” sięgnie ok. 11,5 mln. Na skutek realizacji projektów nastąpi utworzonych zostanie ponad 79 tys. miejsc pracy. W skali całego kraju zakładane jest odnowienie w ramach działania ponad 17 tys. obiektów, zaś liczba miejscowości, w których realizowane będą operacje przekroczy liczbę 4 800.

Charakterystyka typu beneficjenta

W odniesieniu do przyjętych założeń programowych, definicja grupy docelowej, do której jest adresowane wsparcie w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” została zdefiniowana w sposób optymalny. W ramach działania aplikować może: gmina, instytucja kultury (dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego), kościół lub inny związek wyznaniowy, organizacja pozarządowa mająca status organizacji pożytku publicznego (w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).

Pomoc może być przyznana na następujące operacje:

- spełniające wymagania określone w PROW 2007-2013;
- zapewniające osiągnięcie i zachowanie celów działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem;
- wpisujące się w zakres Planu Odnowy Miejscowości;
- nie mające charakteru komercyjnego;
- w przypadku, gdy projekt realizowany będzie na nieruchomości nie należącej do beneficjenta, beneficjent posiada prawo do dysponowania tą nieruchomością na cele określone w projekcie przez okres 7 lat po realizacji projektu;
- prowadzone przez organizacje pozarządowe działające w obszarze zbieżnym z celami działania „Odnowa i rozwój wsi”, w szczególności na rzecz aktywizacji ludności, rozwoju oraz zachowania dziedzictwa kulturowego lub przyrodniczego;
- prowadzone przez instytucję kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego;
- niefinansowane z udziałem innych środków publicznych, z wyłączeniem przypadków współfinansowania:
 - z krajowych środków publicznych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w ramach Programu Promesa Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
 - z Funduszu Kościelnego;
 - ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą, z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.);

- z krajowych środków publicznych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu i ministra właściwego do spraw turystyki.
- realizowane w miejscowości należącej do:
 - gminy wiejskiej, lub
 - gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 000 mieszkańców, lub
 - gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 000 mieszkańców.

Beneficjenci mogą uzyskać pomoc finansową na inwestycje w zakresie:

- budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów:
 - pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe;
 - służących promocji obszarów wiejskich, w tym propagowaniu i zachowaniu dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki oraz kultury;
- kształtowania obszaru przestrzeni publicznej;
- budowy remontu lub przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych;
- zakupu obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne;
- odnawiania, ekspozowania lub konserwacji lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci; kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

Charakterystyka założeń działania

Termin oraz miejsce składania wniosków o przyznanie pomocy wyznaczany jest przez właściwy organ samorządu województwa. Ponadto informacje te podawane są do publicznej wiadomości na stronie internetowej właściwego organu i co najmniej w jednym dzienniku o zasięgu wojewódzkim. Ustalenia początku terminu składania wniosków o przyznanie pomocy dokonuje właściwy organ samorządu województwa z zastrzeżeniem, że termin ten nie może być wyznaczony wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o ustaleniu kryterium regionalnego oraz terminu i miejsca składania wniosków o przyznanie pomocy (ponadto termin składania wniosków o przyznanie pomocy nie może być krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 60 dni).

Kolejnym etapem po zakończeniu naboru wniosków, jest proces związany z zawieraniem umów z beneficjentami. Umowy są zawierane w kolejności wynikającej z listy operacji.

O przyznaniu pomocy decyduje suma punktów, uzyskanych na podstawie następujących kryteriów:

1) jeżeli podstawowy dochód podatkowy gminy, w której jest planowana realizacja operacji w przeliczeniu na 1 mieszkańca, obliczony zgodnie z przepisami o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kształtuje się na poziomie:

- nie więcej niż 75% średniej krajowej - 2 punkty,
- powyżej 75 % średniej krajowej i nie więcej niż 100% średniej krajowej - 1 punkt,
- powyżej średniej krajowej - 0 punktów;

2) jeżeli bezrobocie w powiecie, na obszarze którego jest położona gmina, w której jest planowana realizacja operacji w okresie ostatnich 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy było:

- wyższe od średniej w województwie - 2 punkty,
- równe ze średnią w województwie - 1 punkt,
- niższe od średniej w województwie - 0 punktów,

3) jeżeli kryterium regionalne:

- jest spełnione — 2 punkty,
- jest spełnione w części — 1 punkt,
- nie jest spełnione — 0 punktów;”;

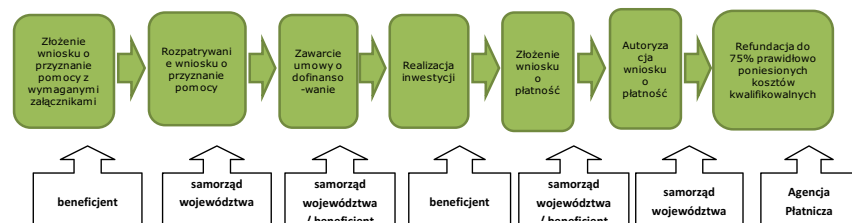
4) jeżeli wnioskowana kwota dofinansowania operacji na każdym etapie jej realizacji wynosi nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowalnych operacji - 1 punkt.

- W pierwszej kolejności pomoc przyznaje się na operacje, które uzyskały największą liczbę punktów;
- W przypadku operacji o tej samej liczbie punktów o kolejności przyznania pomocy decyduje niższa wartość podstawowego dochodu podatkowego gminy przypadająca na 1 jej mieszkańca;
- W przypadku operacji o tej samej liczbie punktów i identycznej wartości podstawowego dochodu podatkowego gminy przypadającego na 1 mieszkańca o kolejności przyznania pomocy decyduje data i godzina wpływu wniosku o przyznanie pomocy;
- Po dokonaniu oceny wniosków sporządza się listę operacji w kolejności uzyskanych przez nie punktów zawierającą określenie wnioskodawcy oraz tytuł operacji;
- Pomoc może być przyznana na operacje, które uzyskały co najmniej 3 punkty.

Z przeprowadzonych analiz i wywiadów wynika, że spełnienie powyższych wymagań proceduralnych nie stanowi bariery uzyskania pomocy dla potencjalnych wnioskodawców. Należy podkreślić duży poziom wiedzy oraz świadomości po stronie beneficjentów (doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej oraz udział w szkoleniach).

Tryb wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy określa się w umowie, zaznaczając, że wypłata ta następuje po złożeniu wniosku o płatność. Informacja o miejscu składania wniosków o płatność zostaje podana do publicznej wiadomości na stronie internetowej właściwego organu samorządu województwa lub wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej.

Rys. 6.19.1 Schemat ubiegania się o pomoc finansową i wypłatę środków



Środki mogą być wypłacone, jeżeli beneficjent:

- zrealizował inwestycję lub jej etap, w tym poniósł związane z tym koszty;
- zrealizował lub realizuje zobowiązania określone w umowie;
- udokumentował zrealizowanie inwestycji lub jej etapu, w tym poniesienie kosztów kwalifikowalnych z tym związanych.

Tryb wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy określa się w umowie, zaznaczając, że wypłata ta następuje po złożeniu wniosku o płatność.

Jeżeli złożony wniosek o płatność jest wypełniony nieprawidłowo lub zawiera braki, wzywa się beneficjenta, do usunięcia nieprawidłowości lub braków w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

Działania dotyczące weryfikacji wniosku o płatność i występowania o środki dla inwestycji realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 prowadzone są przez pracowników odpowiednich komórek organizacyjnych właściwych podmiotów wdrażających. W ramach procesu weryfikacji pracownicy odpowiednich komórek organizacyjnych podmiotów wdrażających przyjmują, weryfikują i oceniają wnioski o płatność beneficjentów. W późniejszym etapie oceny wystawiane są zlecenia płatności i następnie ich przekazanie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o płatność, następuje odmowa wypłaty środków.

Poziom pomocy wynosi maksymalnie do 75% kosztów kwalifikowalnych projektu, a wymagany wkład ze środków własnych beneficjenta wynosi co najmniej 25%.

Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej miejscowości wynosi 500 000 zł (128 080,3 EUR) w okresie realizacji Programu.

Wielkość pomocy przyznanej na realizację jednego projektu nie może być niższa niż 25 000 zł (6 404,0 EUR²⁸).

Równowartość kwoty wyrażona w EUR ma charakter indykatorywny.

W wyniku przeprowadzonych analiz należy antycypować, iż założenia realizacji działania doprowadzą do osiągnięcia postawionych celów. Najsilniejszy efekt realizacji projektów będzie obserwowalny w ramach i jednocześnie w wyniku realizacji typu operacji z zakresu „infrastruktura publiczna”. Projekty z tego zakresu:

- budowa/ przebudowa budynków rekreacyjnych, sportowych, społeczno-kulturalnych, świetlic, domów kultury;
- odnawianie lub budowa parkingów, chodników lub oświetlenia ulicznego;
- budowa, przebudowa, remont lub wyposażanie obiektów budowlanych (pawilony, punkty wystawowe, sale ekspozycyjne lub witryny;

będą realizowane głównie na obszarach wiejskich. Projekty tego typu znakomicie wpisują się w założenia Programowe działania „Odnowa i rozwój wsi”. Bardzo trafnie adresują one potrzeby zgłaszane przez mieszkańców wsi. Projekty tego typu niezwykle skutecznie pozwalają poprawiać jakość życia na obszarach wiejskich przez zaspokajanie potrzeb społecznych i kulturalnych wśród mieszkańców. Środki w ramach działania są wykorzystywane głównie na obszarach typowo

²⁸ Określone w rozporządzeniu kwoty podane w EUR przelicza się na złote według kursu ogłoszonego przez Europejski Bank Centralny, ustalonego na dzień 29 stycznia 2009 r., tj. 1 EUR = 4,384 zł (kurs ten będzie ulegał zmianie).

wiejskie, co pozwoli na poprawienie jakości życia mieszkańców wsi w wielu płaszczyznach (zaspokajanie potrzeb społecznych, kulturalnych, rozwój tożsamości regionalnej, wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej).

W kontekście oceny możliwości zrealizowania/wypełnienia docelowych wskaźników monitorowania, wątpliwym wydaje się możliwość osiągnięcia liczby beneficjentów na poziomie 9 670 na koniec 2013 roku. Równie wątpliwa wydaje się możliwość zrealizowania 20 080 projektów.

6.19.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu 313/322/323

Wartość alokacji na działanie

Z całkowitej kwoty alokacji na realizację PROW 2007-2013 w wysokości 17,2 mld EUR, 3,42% zostało przeznaczane na działanie „Odnowa i rozwój wsi”. W ramach trzeciej Osi priorytetowej PROW 2007-2013 alokacja na 4 działania wdrażane w ramach tej Osi wyniosła 3,43 mld EUR (tj. 19,92% całej alokacji na PROW 2007-2013). W tej kwocie 17,27% udziału w alokacji przeznaczone zostało właśnie na działanie „Odnowa i rozwój wsi” (ponad 589,5 mln EUR).

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków na działanie

W poniższej tabeli zaprezentowano zestawienia dla informacji nt.: składanie wniosków, podpisywanie umów, realizację płatności dla opisywanego działania.

Tabela 6.19.2 Wnioski złożone, zawarte umowy, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla działania 313/322/323

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%)
Złożone wnioski		2 986	1 987 883 428,95	1 146 604 396,80	76,91%
Zawarte umowy/ wydane decyzje	2 584 720,00	2 552	1 410 554 308,06	890 542 379,00	54,57%
Zrealizowane płatności		8	1 994 184,05	1 485 301,00	0,08%

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Ocena stanu zakontraktowania i wydatkowania

Oceniając zmiany, jakie zaszły od momentu połowy okresu programowania tj. 31.12.2009 r. do dnia 30 czerwca 2010 r. należy nadmienić, iż nie występują żadne problemy we wdrażaniu działania „Odnowa i rozwój wsi”, które mogłyby wpływać na realizację zamierzonych w działaniu celów. W chwili obecnej w niektórych województwach drugi nabór wniosków na działanie „Odnowa i rozwój wsi” został już na dzień pisania raportu ogłoszony (np. w śląskim, podkarpackim, zachodniopomorskim,) czy też zakończony (np. w łódzkim, podlaskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim). Proces składania wniosków pozwala antycypować, iż cała alokacja przeznaczona na działanie zostanie w pełni wykorzystana. Również obserwowalna jest poprawa dynamiki liczby składanych wniosków o płatność oraz ich rozpatrywania przez właściwe samorządy województw.

Wartość alokacji w podziale na województwa

Środki przeznaczone na realizację działania „Odnowa i rozwój wsi” są podzielone na 16 województw. Celem tego podziału jest zagwarantowanie poszczególnym regionom administracyjnym kraju odpowiedniej puli środków w uzależnieniu od przyjętych kryteriów. Kryteria te mają za zadanie wpłynąć na optymalną alokację puli pomiędzy 16 województw.

Uchwała Nr 4 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 4 września 2007 r. - w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad podziału środków publicznych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 pomiędzy województwa w ramach działań: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi” w sposób precyzyjny określa w/w kryteria przyznania alokacji pomiędzy województwa (podział w oparciu o: powierzchnię ogólną województw w km²; liczbę ludności wiejskiej i ludności miast do 5 tys. mieszkańców).

- kryterium powierzchni ogólnej (UPW)

Powierzchnia ogólna w km² w danym województwie była odnoszona do powierzchni ogólnej kraju. Liczby te zostały wyznaczone na podstawie aktualnych danych opublikowanych przez GUS. Określono udział powierzchni danego województwa w łącznej powierzchni kraju.

- liczby ludności wiejskiej (ULR)

Dla tego kryterium określana była liczba ludności wiejskiej i ludności miast do 5 tys. mieszkańców w danym województwie oraz w całym kraju. Następnie dla danego województwa dokonywano porównania tj. odnoszono liczbę ludności tego typu dla danego województwa do liczby ludności dla kraju.

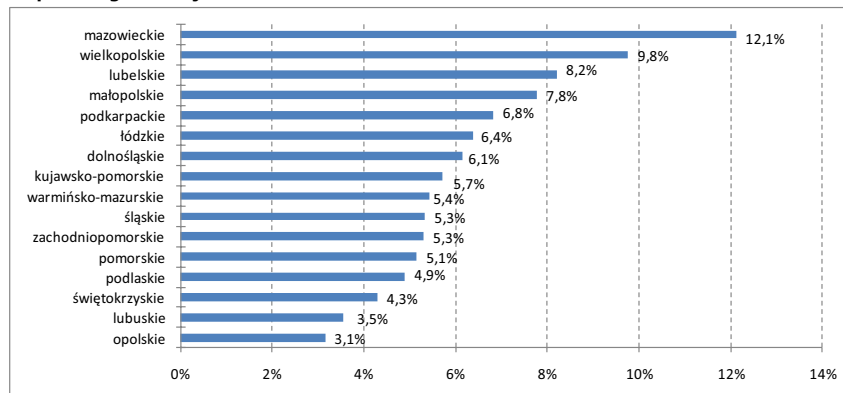
- liczba gmin (ULG)

Dla tego kryterium określana była liczba gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich do 5 tys. mieszkańców w danym województwie oraz w całym kraju. Następnie dla danego województwa dokonywano porównania tj. odnoszono liczbę gmin tego typu dla danego województwa do liczby gmin dla kraju.

Powyższe trzy kryteria pozwoliły na określenie procentowego udziału danego województwa w całej puli środków przeznaczonych na działanie (SPG) określone wzorem:

$SPG = UPW \times 33,33\% + ULR \times 33,33\% + ULG \times 33,33\%$ (po unormowaniu sumy SPG dla wszystkich 16 województw do 100%).

Kryteria dokonywania podziału zostały zatwierdzone przez Komitet Monitorujący, a wysokość środków uruchamianych w poszczególnych województwach jest określana w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na poniższym wykresie został zaprezentowany procentowy podział alokacji na działanie na poszczególne województwa.

Rys. 6.19.2 Podział alokacji (w procentach) w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” na poszczególne województwa

Źródło danych: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2009 Nr 48, poz. 388, zmienione Dz. U. z 2009 Nr 193, poz. 1494).

W przypadku opisywanego działania, największa część alokacji została przeznaczona na województwa: mazowieckie (12,13%), wielkopolskie (9,76%), lubelskie (8,20%) oraz małopolskie (7,77%). Najmniejszy procent alokacji został przeznaczony na następujące województwa: opolskie (3,15%), lubuskie (3,54%), świętokrzyskie (4,29%) oraz podlaskie (4,89%).

W poniższej części rozdziału zaprezentowane zostały uszczegółowione analizy dotyczące dostępnej alokacji (w ujęciu regionalnym), liczby i wartości złożonych wniosków, podpisanych umów oraz zrealizowanych płatności.

W ramach pierwszego przeprowadzonego naboru przeznaczona została alokacja na poziomie 50% całej dostępnej alokacji na działanie tj. ponad 969 mln zł (z uwzględnieniem konieczności zapewnienia 5% rezerwy na „ryzyko kursowe”). Rozporządzeniem z listopada 2009 r. wartość ta została zwiększona do poziomu 75% całej dostępnej alokacji na działanie tj. do wartości 1 453 mln zł (wartości zaprezentowane w tabeli poniżej).

W poniższej tabeli zestawione zostały wysokości alokacji w milionach EUR dla działania „Odnowa i rozwój wsi” na poszczególne województwa.

Tabela 6.19.3 Podział środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 dla działania 313/322/323

L.p.	województwo	przyznana alokacja (mln zł) stan na: 18 marca 2009	przyznana alokacja (mln zł) stan na: 13 listopada 2009	przyznana alokacja (mln zł) stan na: 6 maja 2010
1	dolnośląskie	59 513 146	89 269 722	113 074 982
2	kujawsko-pomorskie	55 345 291	83 017 936	105 156 053
3	lubelskie	79 480 101	119 220 153	151 012 193
4	lubuskie	34 312 143	51 468 213	65 193 070
5	łódzkie	61 839 398	92 759 092	117 494 852
6	małopolskie	75 312 241	112 968 363	143 093 256

7	mazowieckie	117 572 392	176 358 588	223 387 544
8	opolskie	30 531 991	45 797 986	58 010 785
9	podkarpackie	66 104 179	99 156 273	125 597 944
10	podlaskie	47 397 278	71 095 920	90 054 835
11	pomorskie	49 917 381	74 876 072	94 843 026
12	śląskie	51 662 064	77 493 096	98 157 922
13	świętokrzyskie	41 581 661	62 372 496	79 005 160
14	warmińsko-mazurskie	52 728 262	79 092 393	100 183 698
15	wielkopolskie	94 600 705	141 901 053	179 741 335
16	zachodniopomorskie	51 371 287	77 056 928	97 605 442
	POLSKA	969 269 520	1 453 904 284	1 841 620 909

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2009 Nr 48, poz. 388, zmienione Dz. U. z 2009 Nr 193, poz. 1494, zmienione Dz. U. z 2010 Nr 86, poz. 557).

Można powiedzieć, iż alokacja przeznaczona na działanie (w tym także na poszczególne województwa) nie była wystarczająca (biorąc pod uwagę skalę potrzeb oraz możliwości wnioskowania o przyznanie pomocy mierzone praktycznie kompletnym wnioskowaniem o całą alokację na działanie - według aktualnych danych z 2010 r.).

Ponadto w odniesieniu do oceny stanu kontraktowania i wydatkowania warto wspomnieć kwestię związaną z procedurami przetargowymi (wpływ na wysokość alokacji „konsumowanej”). W wielu przypadkach po przeprowadzeniu postępowań przetargowych pojawiać się będą oszczędności po przetargowe.

Na dzień sporządzania niniejszego raportu na skutek rozporządzenia o limicie środków²⁹, cała pula dostępnej alokacji jest w dyspozycji samorządów województw (zgodnie z rozporządzeniem z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2010 Nr 86, poz. 557)). Takie rozwiązanie jest niezwykle trafne oraz pozwoli samorządom województw na lepsze oraz szybsze wydatkowanie dostępnych środków finansowych na działanie.

W przypadku województw, w których wystąpił ponadprzeciętny popyt na środki finansowe nie podejmowano decyzji o uruchomieniu zwiększonych limitów.

W chwili obecnej poziom środków do uwolnienia w następnych latach realizacji Programu jest zróżnicowany w regionach na takim samym poziomie, na jakim podejmowane były pierwotne decyzje odnośnie procentu alokacji przeznaczanego na poszczególne województwa.

Stan kontraktowania i wydatkowania w podziale na województwa

W ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” nabory wniosków o przyznanie pomocy rozpoczęto na początku 2009 r. (w większości województw 2.02.2009 r.). W tych przypadkach, gdy nabór wniosków był ogłoszony na początku lutego 2009 r. nabory zakończono na przełomie marca i kwietnia 2009 r. W dwóch województwach ogłoszono swojego rodzaju „dogrywkę” – w postaci dodatkowego naboru (w województwie wielkopolskim i łódzkim). Spowodowane to było tym, iż w

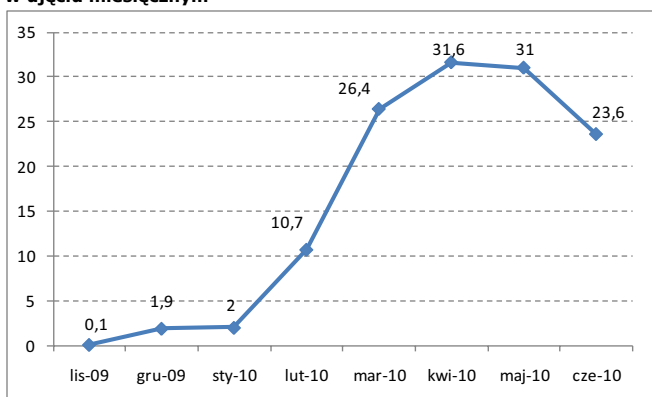
²⁹ Rozporządzeniem z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2010 Nr 86, poz. 557) alokacja na każde z województw została zwiększona o 26,67% w stosunku do wartości z rozporządzenia listopadowego (tj. w sumie z 1 453 mln zł do 1 841 mln zł).

ramach pierwszego naboru w tych województwach nie został wykorzystany przyznany limit środków³⁰.

W opisywanym okresie (tj. do 31.12.2009) oraz w ramach powyżej opisanych naborów łącznie złożono 2 986 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 1 987 883 428,95 zł (średnia wartość jednego wniosku to ponad 665 tys. zł). Najwięcej wniosków zostało złożonych w województwie mazowieckim (348), wielkopolskim (276) oraz łódzkim (241), a najmniej w województwie lubuskim (95). Wartość umów wyniosła 54,57% limitu, a zrealizowane płatności były na poziomie poniżej 0,1%. Świadczy to o relatywnie niewielkim wykorzystaniu środków działania³¹.

Niemniej jednak można stwierdzić, że niewielki procent zrealizowanych płatności nie powinien wpływać w żaden sposób na pełne wykorzystanie środków działania w całym okresie programowania (rosnąca liczba składanych wniosków o płatność, wniosków o płatność po autoryzacji, zrealizowanych płatności, duża popularność działania oraz praktycznie pełna konsumpcja dostępnej alokacji na całe działanie odnotowana na podstawie *Informacji o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 – dane na dzień 30 czerwca 2010 r.*). Poniżej zamieszczono wykres obrazujący dynamikę procesu realizacji płatności dla działania.

Rys. 6.19.3 Płatności (w mln zł) realizowane w ramach działania "Odnowa i rozwój wsi" w ujęciu miesięcznym



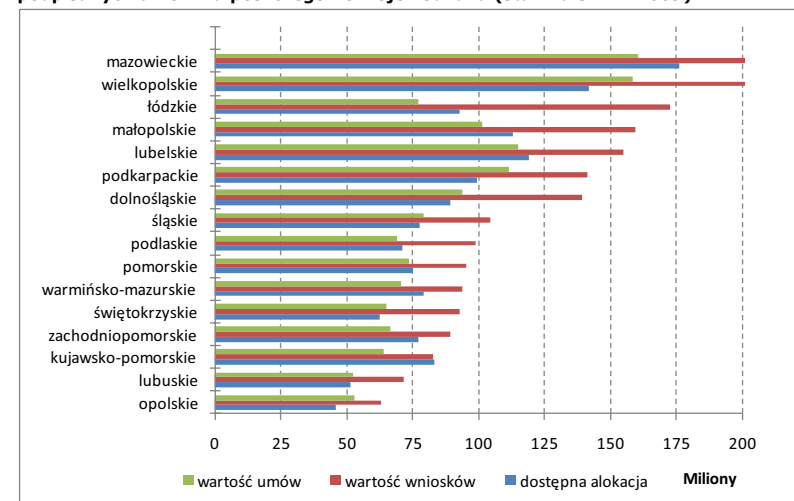
Źródło: *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 – dane na dzień 30 czerwca 2010 r.*

97,5% środków przeznaczonych na realizację tego działania na 2009 rok, zostało „skonsumowanych” w ramach złożonych wniosków o przyznanie pomocy. Podpisano 2 552 umowy co stanowi ok. 85% spośród 2 986 złożonych wniosków o przyznanie pomocy. W poszczególnych województwach, zróżnicowana liczba podpisanych umów wynika głównie ze zróżnicowanej wysokości środków przeznaczonych dla danego regionu kraju. Nie występują znaczące dysproporcje między województwami w zakresie tempa prowadzonej kontraktacji, uznać zatem należy, że działanie wdrażane jest w sposób prawidłowy i zrównoważony.

³⁰ W 2010 roku w niektórych województwach drugi nabór wniosków na Odnowę i rozwój wsi został już na dzień pisania raportu ogłoszony (np. w śląskim, podkarpackim, zachodniopomorskim,) lub też zakończony (np. w łódzkim, podlaskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim).

³¹ Według *Informacji o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 – dane na dzień 30 czerwca 2010 r.* aktualne dane dla Działania prezentują się następująco: 3939 złożonych wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 2 498 672 454,71 mln zł, liczba zawartych umów: 2665 na kwotę 1 375 769 724,70 mln zł, liczba zrealizowanych płatności ogółem: 399 na kwotę 127 233 474,44 mln zł, wykorzystanie limitu środków na poziomie 4,90%.

Rys. 6.19.4 Rozkład dostępnej alokacji, wartości złożonych wniosków oraz wartości podpisanych umów w poszczególne województwa (stan na 31.12.2009)



Opracowanie własne: *Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* – ARIMR - Dane na dzień 31.12.2009.

Proces realizacji wypłat rozpoczęto w II połowie 2009 r. W okresie do końca 2009r. złożono 221 wniosków o płatność na kwotę 71 279 395,84 zł. Zrealizowano płatności w kwocie 1 994 184,05 zł dla 8 beneficjentów (2 dolnośląskim, 4 w lubelskim oraz 2 w świętokrzyskim)³².

Tabela 6.19.4 Liczba i wartość wniosków złożonych dla działania 313/322/323 (stan na 31.12.2009) oraz odniesienie tego stanu do dostępnej alokacji na 2009 oraz 2010 r.

województwo	liczba złożonych wniosków	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 13 listopada 2009 (*)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 6 maja 2010 (**)
dolnośląskie	206	139 404 066,46	78 546 182,00	156,16%	87,84%
kujawsko-pomorskie	140	82 596 876,29	48 172 920,00	99,49%	55,96%
lubelskie	232	154 822 964,86	91 220 943,00	129,86%	73,05%
lubuskie	95	71 318 112,47	38 235 649,00	138,57%	77,94%
łódzkie	241	172 726 415,00	95 393 909,00	186,21%	104,74%
małopolskie	224	159 577 507,17	88 888 427,00	141,26%	79,46%
mazowieckie	348	224 571 440,60	140 678 312,00	127,34%	71,63%
opolskie	118	63 031 723,21	37 490 978,80	137,63%	77,42%
podkarpackie	236	141 457 531,61	84 192 838,00	142,66%	80,25%
podlaskie	147	98 760 100,71	56 876 312,00	138,91%	78,14%
pomorskie	150	95 292 024,99	56 743 885,00	127,27%	71,59%
śląskie	164	104 593 407,42	61 192 796,00	134,97%	75,92%

³² W oparciu o sprawozdanie z ARIMR na dzień 30.04.2010 złożono 558 wniosków o płatność na kwotę 178 610 451,80 zł. Zrealizowano płatności w kwocie 72 654 707,40 zł dla 237 beneficjentów

województwo	liczba złożonych wniosków	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 13 listopada 2009 (*)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 6 maja 2010 (**)
świętokrzyskie	118	92 656 459,31	52 480 097,00	148,55%	83,56%
warmińsko-mazurskie	137	93 737 784,51	53 125 839,00	118,52%	66,67%
wielkopolskie	276	204 274 255,15	111 031 340,00	143,96%	80,97%
zachodniopomorskie	154	89 062 759,19	52 333 969,00	115,58%	65,01%

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR

(*) - zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2009 Nr 193, poz. 1494).

(**) - zgodnie z rozporządzeniem z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2010 Nr 86, poz. 557).

Dotychczas nie wszyscy beneficjenci, którzy złożyli wniosek o przyznanie pomocy podpisali umowy o finansowanie przedsięwzięć. W skali całego kraju umowy podpisano na 97% środków przeznaczonych na realizację działania w ramach alokacji z 13 listopada 2009 roku (mierzone wartością złożonych wniosków o pomoc oraz wartością podpisanych umów o przyznanie pomocy).

Tabela 6.19.5 Liczba i wartość podpisanych umów dla działania 313/322/323

województwo	liczba podpisanych umów	Wartość ogółem (zł)	EFRROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 13 listopada 2009 (*)	Wykorzystanie limitu finansowego - ogółem (%) alokacji na 6 maja 2010 (**)
dolnośląskie	165	93 796 79,37	59 150 880,00	105,07%	59,10%
kujawsko-pomorskie	133	63 900 403,56	41 194 859,00	76,97%	43,30%
lubelskie	212	115 222 750,91	74 296 587,00	96,65%	54,36%
lubuskie	89	52 426 696,76	31 213 477,00	101,86%	57,30%
łódzkie	118	77 073 378,41	45 749 305,00	83,09%	46,74%
małopolskie	193	101 169 481,40	70 460 903,00	89,56%	50,38%
mazowieckie	294	160 432 011,86	106 858 698,00	90,97%	51,17%
opolskie	109	53 032 457,57	32 330 451,00	115,80%	65,14%
podkarpackie	216	111 402 878,68	71 665 512,00	112,35%	63,20%
podlaskie	132	68 878 462,16	43 862 912,00	96,88%	54,50%
pomorskie	134	73 394 191,21	46 564 613,00	98,02%	55,14%
śląskie	138	79 123 160,10	48 505 488,00	102,10%	57,43%
świętokrzyskie	109	65 144 574,67	41 627 196,00	104,44%	58,75%
warmińsko-mazurskie	117	70 415 258,79	42 519 747,00	89,03%	50,08%
wielkopolskie	257	158 619 618,80	93 662 664,00	111,78%	62,88%
zachodniopomorskie	136	66 522 603,81	40 879 087,00	86,33%	48,56%

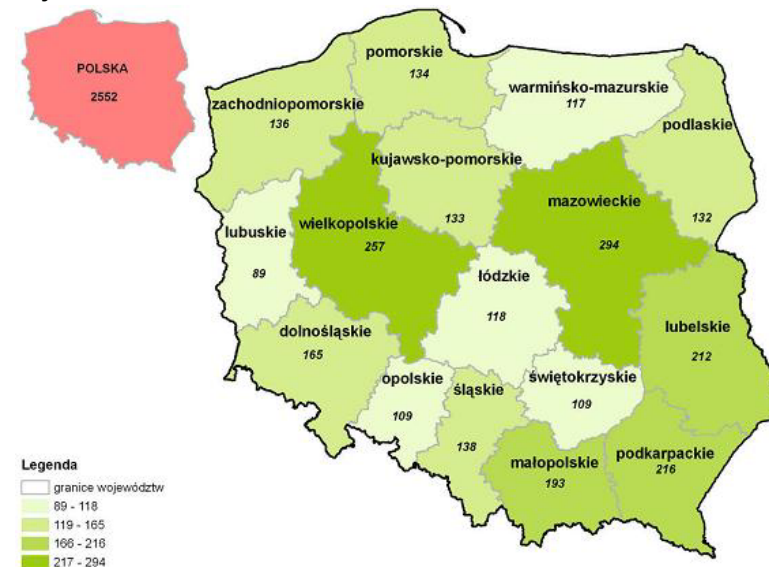
Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

(*) - zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2009 Nr 193, poz. 1494).

(**) - zgodnie z rozporządzeniem z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2010 Nr 86, poz. 557).

Do końca grudnia 2009 r. podpisano 2552 umowy z beneficjentami działania „Odnowa i rozwój wsi”. Najwięcej umów z beneficjentami zawarto w województwie: mazowieckim (294) i wielkopolskim (257). Najmniej natomiast w województwie lubuskim (89), świętokrzyskim i opolskim (109), warmińsko-mazurskim (117) oraz łódzkim (118). Ponadto na poniższej mapie zaprezentowany został przestrzenny rozkład ilości podpisanych umów w każdym województwie.

Rys. 6.19.5 Przestrzenne zaprezentowanie ilości złożonych wniosków na poszczególne województwa



Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR

Przyznanie pomocy ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych projektu. Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej miejscowości wynosi 500 tys. zł. w okresie realizacji Programu. Wielkość pomocy przyznanej na realizację jednego projektu nie może być niższa niż 25 tys. zł. Poziom pomocy wynosi maksymalnie 75% kosztów kwalifikowalnych projektu. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta.

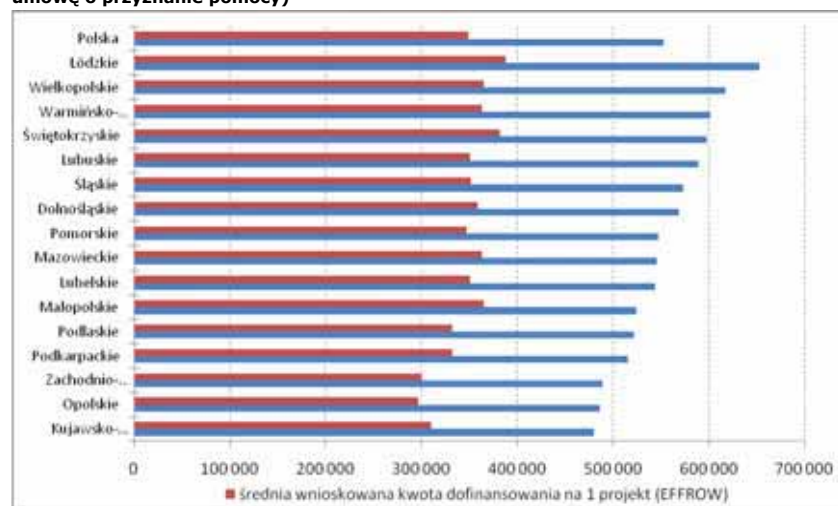
W odniesieniu do powyżej zaprezentowanych informacji ciekawie prezentuje się zestawienie średnich kwot dofinansowania projektu w podziale na województwa (wnioskowanych kwot). Największa średnia wartość kwoty całkowitej projektu występuje w województwie świętokrzyskim (ponad 785 tys. zł) – przy średniej dla Polski na poziomie 665 tys. zł. Równie wysokie wartości pojawiają się w woj. lubuskim (750 tys. zł) oraz w wielkopolskim (740 tys. zł). Najniższe średnie wartości projektów odnotowano w województwie opolskim (534 tys. zł), zachodniopomorskim (578 tys. zł) oraz kujawsko-pomorskim (589 tys. zł).

Średnia wnioskowana kwota dofinansowania na 1 projekt (EFRROW) dla Polski to ok. 384 tys. zł (najmniej w woj. opolskim 317 tys. zł, najwięcej w świętokrzyskim – blisko 445 tys. zł).

Nieznacznie zmienione wartości (zmniejszone) w zakresie średnich kwot projektu ogółem oraz średniej wnioskowanej kwoty dofinansowania na 1 projekt wyglądają dla projektów, które podpisały umowy o przyznanie pomocy. Największa średnia wartość kwoty dofinansowania projektu występuje w województwie łódzkim (ponad 653 tys. zł) – przy średniej dla Polski na poziomie 552 tys. zł. Równie wysokie wartości pojawiają się w woj. wielkopolskim (617 tys. zł), warmińsko-mazurskim (601 tys. zł) oraz w świętokrzyskim (597 tys. zł). Najniższe średnie wartości projektów odnotowano w województwie opolskim (486 tys. zł), zachodniopomorskim (489 tys. zł) oraz kujawsko-pomorskim (480 tys. zł).

Średnia wnioskowana kwota dofinansowania na 1 projekt z podpisaną umową (EFFROW) dla Polski to ok. 349 tys. zł (najmniej w woj. opolskim 296 tys. zł i zachodniopomorskim 300 tys. zł, najwięcej w świętokrzyskim – blisko 382 tys. zł oraz łódzkim blisko 388 tys. zł).

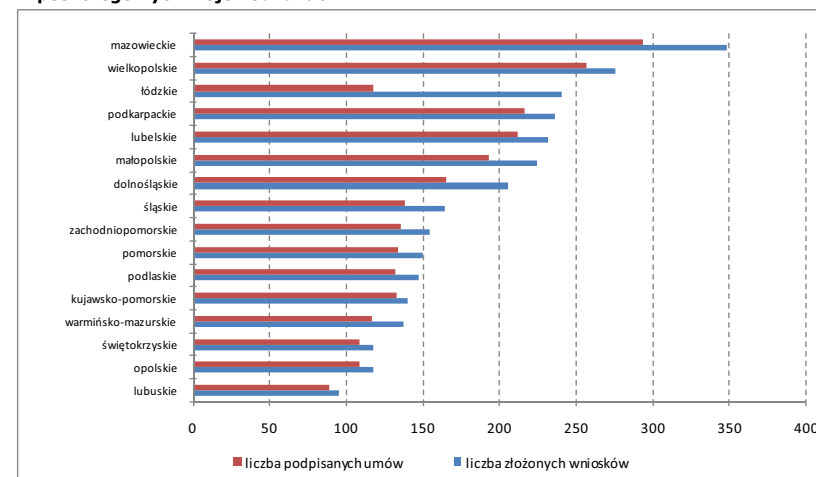
Rys. 6.19.6 Zestawienie średnich kwot projektu ogółem oraz średnich wnioskowanych kwot dofinansowania w podziale na województwa (dla projektów, które podpisały umowę o przyznanie pomocy)



Źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Poniższy wykres prezentuje stan podpisywania umów na dzień 31 grudnia 2009 r. w poszczególnych województwach. W tym zakresie również nie występują zjawiska (np. opóźnione tempo podpisywania umów w stosunku do ilości złożonych wniosków), które mogłyby decydować o niezrealizowaniu założeń i celów programowych dla działania.

Rys. 6.19.7 Stan podpisywania umów o przyznanie pomocy na dzień 31 grudnia 2009 r. w poszczególnych województwach



Źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Wykres ten pozwala stwierdzić, które województwo jest najszybsze w kontekście tempa podpisywania umów w oparciu o złożone wnioski o przyznanie pomocy. W tym zakresie najlepiej wypadają województwa kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, lubuskie, wielkopolskie (praktycznie ok. 95% podpisanych umów w odniesieniu do ilości złożonych wniosków). W województwie łódzkim ok. 49% podpisanych umów w odniesieniu do ilości złożonych wniosków.

W miejscu tym należy nadmienić, iż na koniec 2009 r. było zaledwie 8 zrealizowanych wniosków o płatność.

W kontekście powyższych informacji o stanie kontraktowania i wydatkowania środków w działaniu „Odnowa i rozwój wsi” niezwykle ważnym instrumentem jest mechanizm prefinansowania³³ projektów przez BGK. W ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” Bank Gospodarstwa Krajowego udziela pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie operacji (projektów) realizowanych przez beneficjentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Kwota udzielonej Beneficjentowi pożyczki nie może przekroczyć wysokości wkładu środków z EFRROW przyznanych w ramach udzielonej pomocy finansowej z PROW 2007-2013. Złożenie w BGK wniosku o pożyczkę jest możliwe po dokonaniu oceny wniosku o przyznanie pomocy przez właściwy organ samorządu województwa.

Beneficjent pomocy zainteresowany pożyczką zobowiązany jest złożyć w Oddziale BGK wnioski o udzielenie pożyczki. Umowa pożyczki jest zawierana z Pożyczkobiorcą w terminie do 30 dni od daty złożenia kompletnego wniosku w Oddziale BGK.

W celu uruchomienia pierwszej transzy pożyczki Pożyczkobiorca zobowiązany jest dostarczyć do BGK:

- umowę o przyznaniu pomocy ze środków EFRROW na realizację operacji (projektu);

³³ rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. z 2008 r. Nr 156, poz. 968)

- aktualny harmonogram przekazywania transz pożyczki, jeżeli harmonogram złożony wraz z wnioskiem będzie wymagał uaktualnienia;
- umowy zawarte przez pożyczkobiorcę z wykonawcami lub dostawcami, zawierające informację o numerze rachunku wykonawcy lub dostawcy.

Uruchomienie pożyczki następuje poprzez opłacenie dostarczonych przez Pożyczkobiorcę do Oddziału BGK oryginałów faktur lub innych dokumentów o równoważnej wartości dowodowej, wystawionych przez wykonawców lub dostawców usług.

Splata wykorzystanej kwoty pożyczki dokonywana jest ze środków otrzymanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Agencji Płatniczej) - Agencja przekazuje zwroty kosztów kwalifikowalnych poniesionych przez Pożyczkobiorcę w związku z realizowaną operacją (realizowanym projektem).

Prefinansowanie zapewnione przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozwala pokrywać beneficjentom koszty inwestycji przed otrzymaniem środków z UE. Dzięki takiemu mechanizmowi beneficjenci mogą rozpocząć realizację inwestycji bez potrzeby wykorzystywania własnych środków. W przypadku realizacji projektu ze środków UE refundację części kosztów kwalifikowalnych projektu beneficjent może otrzymać dopiero po rozliczeniu inwestycji. Mechanizm finansowania wyprzedzającego jest zatem bardzo ważnym i trafnie dobranym narzędziem wpływającym na zwiększenie poziomu kontraktacji oraz usprawnienia i przyspieszenia tempa wydatkowania środków w ramach PROW 2007-2013 (w działaniach, gdzie mechanizm ten jest dostępny).

Liczba podpisanych przez BGK umów z beneficjentami na finansowanie wyprzedzające ogółem (od sierpnia 2009 r. do 9 sierpnia 2010 r.) wyniosła dla działania „Odnowa i rozwój wsi” 447.³⁴

Oprocentowanie każdej transzy pożyczki uruchamianej w danym kwartale kalendarzowym, wynosi 0,25 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych sprzedanych na ostatnim przetargu przeprowadzonym w miesiącu poprzedzającym ten kwartał (ok. 1,1 % w skali roku). Prowizja od kredytu wynosi jedynie 0,1%. Prowizja jest płatna przez Pożyczkobiorcę w dniu uruchomienia przez BGK pierwszej transzy pożyczki.

6.19.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w działaniu 313/322/323

W ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” realizowane są cztery główne typy operacji a w ramach każdego z typów można wyróżnić poszczególne zakresy operacji.

Tabela 6.19.6 Typy i zakresy operacji

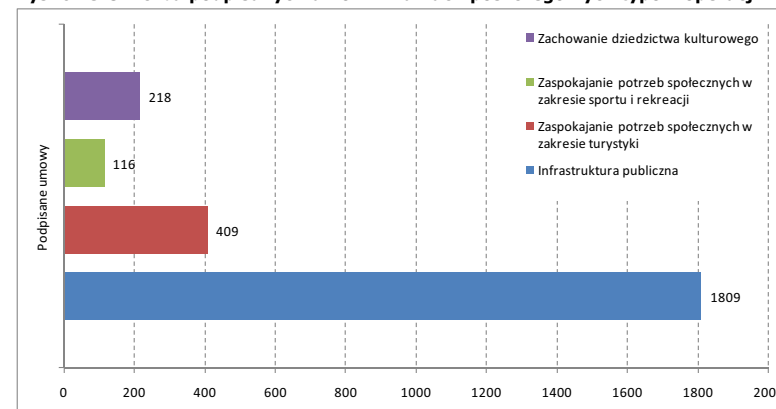
Typy operacji	Zakresy operacji
1. Infrastruktura publiczna	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa, przebudowa, remont lub wyposażanie budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne w tym świetlic i domów kultury, z wyłączeniem szkół, przedszkoli i żłobków • Kształtowanie obszarów o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, sprzyjających nawiązywaniu kontaktów społecznych, ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, w

³⁴ zgodnie z informacjami jakie udało się Wykonawcy uzyskać z Banku Gospodarstwa Krajowego - Departament Wspierania Rozwoju Regionalnego (Wydział Finansowania Pomostowego) oraz zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej: <http://www.bgk.com.pl/index.php?module=site&catid=510&pl>

		<p>szczegółności poprzez odnawianie lub budowę parkingów, chodników lub oświetlenia ulicznego</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budowa, przebudowa, remont lub wyposażanie obiektów budowlanych przeznaczonych na cele promocji lokalnych produktów i usług, w tym: pawilonów, punktów wystawowych, sal ekspozycyjnych lub witrzyn
2.	Zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa, przebudowa lub remont przeznaczonych do użytku publicznego ścieżek rowerowych, szlaków pieszych, placów zabaw, miejsc rekreacji oraz obiektów sportowych z wyłączeniem sal sportowych przeznaczonych wyłącznie dla szkół i przedszkoli • Budowa, przebudowa lub remont infrastruktury turystycznej
3.	Zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa, przebudowa, remont lub wyposażanie obiektów małej architektury • Urządzanie i porządkowanie terenów zielonych, parków lub innych miejsc wypoczynku • Zagospodarowanie zbiorników i cieków wodnych w celu wykorzystania ich do rekreacji lub poprawy estetyki miejscowości
4.	Zachowanie dziedzictwa kulturowego	<ul style="list-style-type: none"> • Zakup towarów służących przedsięwzięciom związanym z kultywowaniem tradycji społeczności lokalnych lub tradycyjnych zawodów • Rewitalizacja budynków zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków lub objętych wojewódzką ewidencją zabytków, użytkowanych na cele publiczne oraz obiektów małej architektury, odnawiania lub konserwacji lokalnych pomników historycznych i miejsc pamięci • Zakup i odnawianie obiektów charakterystycznych dla danego regionu lub tradycji budownictwa wiejskiego i ich adaptacja na cele publiczne • Odnawianie elewacji zewnętrznych i dachów w budynkach architektury sakralnej wpisanych do rejestru zabytków lub objętych wojewódzką ewidencją zabytków i odnawiania cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków

Źródło: opracowanie własne

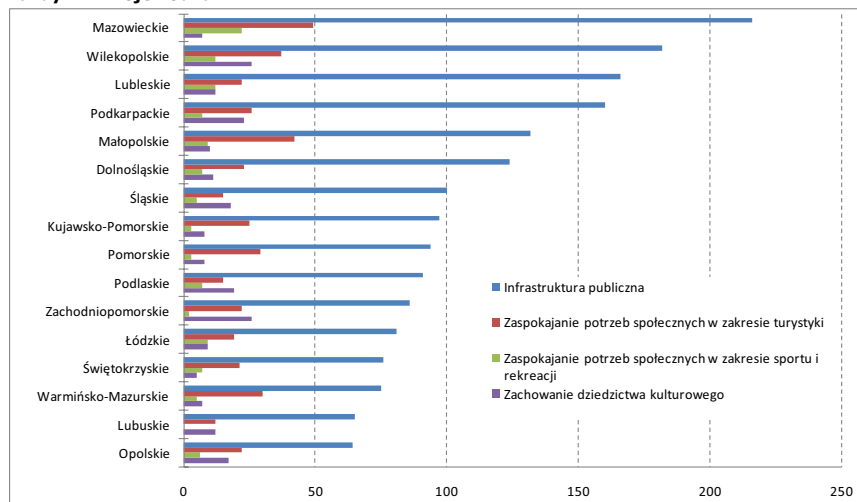
Rys. 6.19.8 Liczba podpisanych umów w ramach poszczególnych typów operacji



Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Na wykresie przedstawiono liczbę projektów dla podpisanych umów z podziałem na poszczególne typy operacji. Zdecydowanie największą popularnością cieszą się projekty z zakresu infrastruktury publicznej, takich wniosków było aż 1809. Dla typu operacji zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki podpisanych zostało 409 umów, zaś dla projektów zachowanie dziedzictwa kulturowego 218. Zdecydowanie najmniejszym powodzeniem cieszyły się operacje z typu zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji, gdzie doszło do podpisania 116 umów.

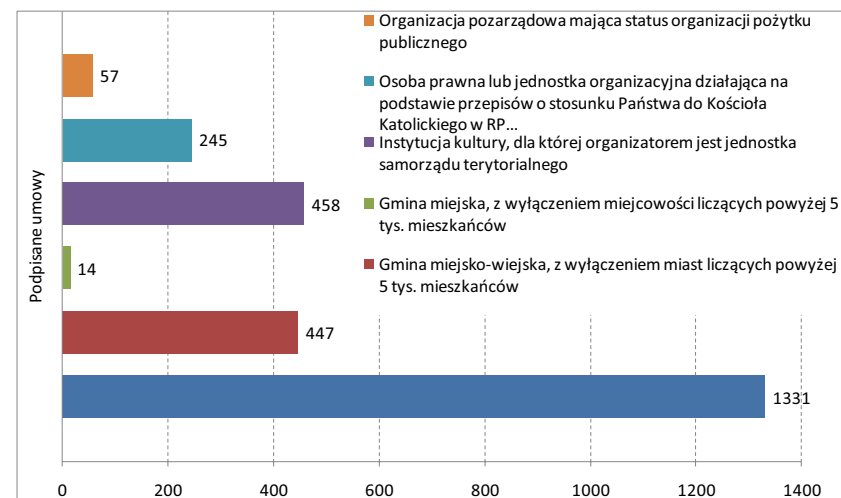
Rys. 6.19.9 Liczba podpisanych umów w ramach poszczególnych typów operacji w każdym w województwie



Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Na wykresie przedstawiono liczbę projektów, dla których podpisano umowy z podziałem na poszczególne typy operacji dla każdego województwa. Proporcje między typami operacji w poszczególnych województwach nie odbiegają znacząco od zestawień dla całej Polski. W każdym z regionów dominują projekty dotyczące infrastruktury publicznej. Największy udział projektów o charakterze zaspokajania potrzeb społecznych możemy obserwować w województwach: mazowieckim, małopolskim i wielkopolskim. Projekty z zachowania dziedzictwa kulturowego cieszyły się największą popularnością w województwach: zachodniopomorskim, wielkopolskim i podkarpackim. Operacje typu zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji realizowane są głównie w województwie mazowieckim.

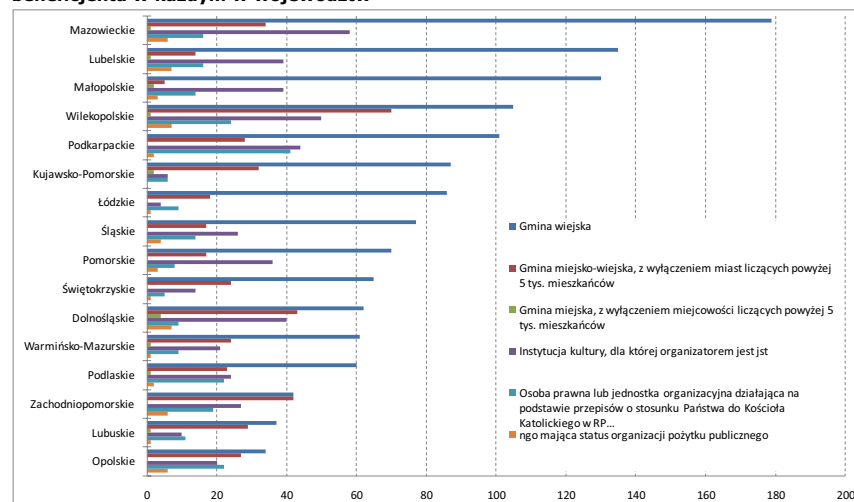
Rys. 6.19.10 Liczba podpisanych umów o przyznanie pomocy przez poszczególne rodzaje beneficjenta



Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARIMR.

Wykres prezentuje liczbę podpisanych umów przez poszczególne rodzaje beneficjenta. Zdecydowanie największą liczbą projektów jest realizowana przez gminy wiejskie – 1331 podpisanych umów. Instytucje kultury realizują 458 projektów, a gminy miejsko-wiejskie 447. Dużo mniej operacji realizowanych jest przez osoby prawne lub jednostki organizacyjne – 245. Najmniejszą ilością podpisanych umów charakteryzują się organizacje pozarządowe mające status organizacji pożytku publicznego (57 umów) oraz gminy miejskie, jedynie 14 projektów. Takie rozłożenie ilości podpisanych umów odzwierciedla proporcje w całej populacji potencjalnych beneficjentów tego działania.

Rys. 6.19.11 Liczba podpisanych umów o przyznanie pomocy przez poszczególne rodzaje beneficjentów w każdym w województwie



Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: "Informacja miesięczna o realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" – ARiMR.

Wykres przedstawia liczbę złożonych wniosków przez poszczególne rodzaje beneficjentów w każdym województwie. We wszystkich regionach, poza województwem zachodniopomorskim, w przeważającej większości beneficjentami są gminy wiejskie. Najwięcej gmin miejsko-wiejskich realizuje projekty w województwach: wielkopolskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim (tyle samo co gmin wiejskich), najmniej zaś w małopolskim, łódzkim, pomorskim i śląskim. Natomiast projektów realizowanych przez instytucje kultury jest najwięcej w mazowieckim, wielkopolskim i podkarpackim, a najmniej w łódzkim, świętokrzyskim i opolskim. Beneficjenci w postaci osób prawnych i jednostek organizacyjnych realizują najwięcej projektów w podkarpackim, wielkopolskim i opolskim, najmniej zaś w świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim i pomorskim. Organizacje pozarządowe w każdym z województw odpowiadają za pojedyncze projekty.

6.19.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w działaniu 313/322/323

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi delegował właściwym samorządom województw przypisane mu zadania dotyczące działania „Odnowa i rozwój wsi”. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa delegowała samorządom województw (podmiotom wdrażającym) przypisane jej zadania w zakresie pełnienia funkcji agencji płatniczej.

Samorządy województw odpowiadają za prawidłową weryfikację formalną i merytoryczną składanych wniosków o przyznanie pomocy, za przygotowanie list rankingowych inwestycji oraz zawieranie umów na realizację projektów z beneficjentami.

Samorządy województw zajmują się działaniami informacyjnymi i promocyjnymi (m.in. informowaniem potencjalnych beneficjentów o współfinansowaniu przez UE projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013), a także realizują projekty i przygotowują wnioski aplikacyjne w ramach Pomocy Technicznej PROW 2007-2013).

W kontekście oceny przyjętych rozwiązań instytucjonalnych należy stwierdzić, iż zostały one trafnie dobrane. Zasadniczo stan zatrudnienia w podmiotach odpowiedzialnych i zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie działaniem „Odnowa i rozwój wsi” jest odpowiedni. Nieznaczny deficyt pracowników obserwowalny jest na poziomie poszczególnych podmiotów wdrażających (pracownicy podmiotów wdrażających). Jedynym aspektem, na jaki należałoby zwrócić uwagę w tym temacie, jest odpowiednie synchronizowanie terminów naborów wniosków o przyznanie pomocy na poziomie podmiotów wdrażających. W tym elemencie koniecznym jest należyte zaplanowanie czasu- i pracochłonności zasobów kadrowych po stronie właściwych podmiotów wdrażających.

Przyjęte rozwiązanie polegające na delegowaniu funkcji podmiotu wdrażającego odpowiednim samorządom województw jest słusznym założeniem. To właśnie w gestii samorządów województw prowadzona jest polityka rozwoju regionalnego na poziomie wojewódzkim. W oparciu o dostępną wiedzę oraz doświadczenie, samorządy województw mogą swobodnie kreować prowadzenie polityki regionalnej (w tym w zakresie wspierania najbardziej potrzebujących obszarów w ramach opisywanego działania). Możliwość takiego działania została zagwarantowana poprzez swobodę w kreowaniu przez samorządy województw kryteriów regionalnych.

W przypadku oceny wdrażania PROW 2007-13 beneficjenci ogólnie wyrażali się pozytywnie na jego temat. Przyznawano, iż pomimo pewnych uciążliwości, system nie nastęca istotnych trudności w aplikowaniu o środki na realizację projektów. Co prawda beneficjenci podkreślają, że na etapie przygotowywania wniosków uciążliwa jest niejasność niektórych zapisów i ich potencjalna wielopłaszczyznowa interpretacja i dopilnowanie wszystkich aspektów procedury wymaga wielu godzin pracy, podczas gdy w małych gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich „wąskie gardło” stanowią możliwości kadrowe: brakuje urzędników do pracy nad wnioskami i ich rozliczeniem, jednakże jednocześnie podkreślano ważną rolę doświadczenia nabytego przy wcześniej realizowanych projektach w ramach SPO Rolnego 2004-2006. One to pozwoliły nabyć doświadczenia, jak i wyeliminować błędy zdarzające się przy tworzeniu aplikacji.

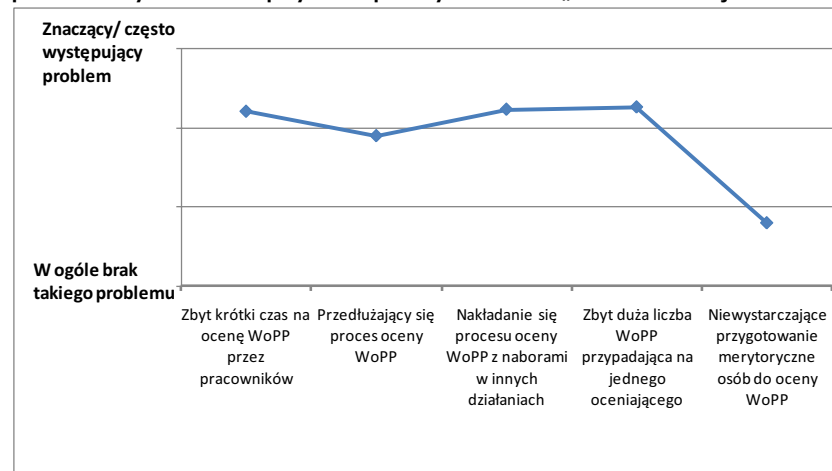
Opis i ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych

Przed uruchomieniem pierwszego naboru wniosków prowadzone były szkolenia oraz działania informacyjno – promocyjne, które upowszechniły informacje o możliwości aplikowania o przyznanie pomocy do w/w działania. Należy także nadmienić, iż działanie samo w sobie jest atrakcyjne i cieszy się dużym zainteresowaniem i popularnością wśród potencjalnych beneficjentów. Duży pozytywny wpływ w tym zakresie z pewnością miało wdrażanie działania „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”. Działanie to rozpropagowało możliwości zdobycia środków na działania związane z odnową wsi oraz działaniami prowadzonymi na terenach wiejskich.

Wdrażanie działania „Odnowa i rozwój wsi” jest jednym z działań delegowanych samorządom województw. Informacje zebrane wśród pracowników ARiMR i MRiRW wskazują, iż liczba osób we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację działania jest aktualnie na odpowiednim poziomie, aczkolwiek duża liczba wniosków była pewnym utrudnieniem dla podmiotów wdrażających. Wyniki badań przeprowadzonych wśród pracowników podmiotów wdrażających pokazują, że najczęściej pojawiającymi się problemami podczas procesu oceny wniosków o przyznanie pomocy były: zbyt duża liczba wniosków przypadająca na jednego oceniającego i jednocześnie zbyt krótki czas przeznaczony na ich ocenę. Wszystko to prowadziło do wydłużenia procesu oceny wniosków. (Rys. 6.19.12). Jednocześnie należy zauważyć, że czynnikiem

decydującym o pozostałych trudnościach było nakładanie się naborów do różnych działań PROW. Dlatego bardzo istotne jest odpowiednie rozplanowanie harmonogramów naboru wniosków dla wszystkich działań delegowanych. W ponad połowie samorządów województw w okresach oceny wniosków o przyznanie pomocy zwiększona była liczba pracowników delegowanych do obsługi tego działania. Najczęściej delegowano do oceny wniosków pracowników, którzy na co dzień nie zajmują się tym działaniem lub też zatrudniono nowych pracowników na stałe bądź czas określony.

Rys. 6.19.12 Najczęściej pojawiające się trudności w podmiotach wdrażających podczas procesu oceny wniosków o przyznanie pomocy w działaniu „Odnowa i rozwój wsi”



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ilościowych.

(Średnia ocen, gdzie 0 – w ogóle brak takiego problemu, 1 – mały/ rzadko występujący problem, 2 – średni/ czasami występujący problem, 3 – znaczący/ często występujący problem)

Nie zgłaszano także zastrzeżeń do kompetencji ani zapotrzebowania na jakiś szczególny typ szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników. Pracownicy podmiotów wdrażających są kompetentni oraz posiadają wszelką niezbędną wiedzę i umiejętności aby merytorycznie sprostać zadaniom powierzonym samorządom województw (Rys. powyżej).

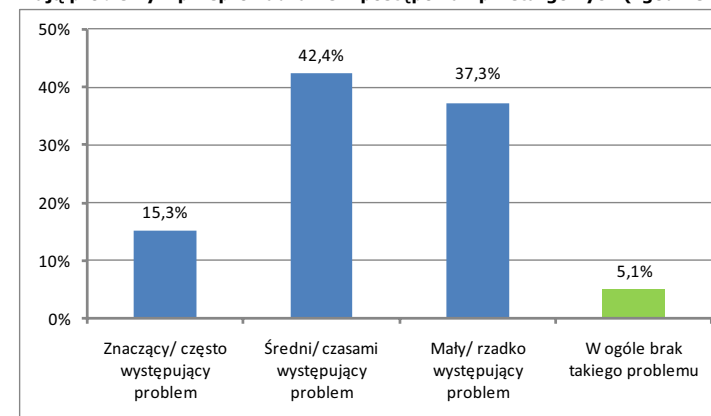
Generalnie należy nadmienić, iż ustalone procedury dobrze regulują kontakty pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację działania.

Wsparcie i komunikację z samorządem województwa beneficjenci ocenili bardzo wysoko. W żadnym wypadku nie wspominali o jakichkolwiek utrudnieniach, wręcz przeciwnie dużo spraw udawało się rozwiązać drogą e-mailową bądź telefoniczną, bez potrzeby każdorazowej wizyty w stolicy województwa. Respondenci ocenili wysoko nie tylko życzliwość osób pracujących w urzędach marszałkowskich, lecz również ich znajomość zagadnienia i procedur. W trakcie wdrażania wprowadzane są usprawnienia takie jak system informacji i komunikacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie działania. Ponadto stosowana jest procedura kontaktowa pomiędzy ARiMR a podmiotami wdrażającymi polegająca na automatycznym rozesłaniu odpowiedzi na pytania do wszystkich podmiotów wdrażających (do wiadomości). Powyżej opisane oraz przyjęte i stosowane założenia proceduralne wypracowane w trakcie komunikowania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie działania, przyczyniają się do jego sprawnego i terminowego realizowania.

Opis i ocena zmian w procedurach

Jednym z problemów pojawiających się w trakcie realizacji projektów przez beneficjentów było występowanie niezgodności przeprowadzonych postępowań przez beneficjentów zgodnie z zapisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Trudno jednoznacznie ocenić skalę tego zjawiska, aczkolwiek zdaniem 42,4% przedstawicieli samorządów województw jest to problem, który można określić jako średni/ czasami występujący a zdaniem 15,3% jest to znaczący problem, pojawiający się często (Rys. 6.19.13). Mimo tego, że ustawę stosują podmioty sektora finansów publicznych, które z założenia powinny znać te przepisy, okazuje się, że w części projektów stanowi to problem i zdarzają się przypadki np. wpisywania konkretnego dostawcy urządzeń.

Rys. 6.19.13 Proszę powiedzieć, czy występują lub występowały następujące utrudnienia na etapie przygotowania, oceny i realizacji projektów w ramach działania – beneficjenci mają problemy z przeprowadzaniem postępowań przetargowych (zgodnie z ustawą PZP)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ilościowych.

Odsetek pracowników samorządów województw uczestniczących we wdrażaniu działania „Odnowa i rozwój wsi” wskazujących daną odpowiedź.

Ponadto realizacja projektów w oparciu o przepisy regulujące kwestie zamówień publicznych wydłuża procedury rozstrzygnięcia przetargów oraz wyboru wykonawców (protesty, odwołania, wydłużenia terminów podpisania umowy na realizację zamówienia). Zdaniem przedstawicieli ARiMR, na skutek „oszczędności” po przetargowych spodziewane jest uwolnienie pewnej ilości środków finansowych z tego tytułu.³⁵

W pierwotnych uwarunkowaniach prawnych wdrażania działania możliwe było składanie zaledwie 3 wniosków na terenie jednej gminy oraz jednego wniosku przez jednego wnioskodawcę. Gminy obchodziły to ograniczenie poprzez np. realizowanie projektów przez inne podmioty, niż wynikałoby to z ich działalności statutowej (np. gminny ośrodek kultury realizujący modernizację chodnika). W tym zakresie problem był zgłaszany wyłącznie w ramach pierwszego naboru wniosków do działania „Odnowa i rozwój wsi”. W ramach drugiego naboru powyższe ograniczenia zostały zniesione przez Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w

³⁵ 29 stycznia 2010 r. zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778), czyli tzw. dużej nowelizacji Pzp. Zmianie uległy przepisy dotyczące unieważniania postępowań. Nastąpiła rezygnacja z instytucji protestu (odwołania wykonawców trafiają od razu do Krajowej Izby Odwoławczej), a także wprowadzenie możliwości informowania zamawiającego przez wykonawcę o uchybieniach w postępowaniu oraz odpowiedzi zamawiającego na odwołanie.

ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Zmiana tego ograniczenia pozwoliła na lepsze realizowanie planów samorządowych, poprzez brak limitowania liczby wniosków na terenie gminy oraz liczby wniosków składanych przez jednego wnioskodawcę (co w istotny i pozytywny sposób przyczynić się będzie na tempo wydatkowania środków na działania).

O przyznaniu pomocy decyduje suma punktów uzyskanych na podstawie czterech kryteriów, z których jednym jest kryterium regionalne. Ustalenia tego kryterium (opartego na mierzalnym wskaźniku uwzględniającym specyfikę województwa) dokonuje właściwy organ samorządu województwa. Pierwotnie w ramach kryterium regionalnego można było przyznać 0 (przy jego niespełnieniu) lub 2 punkty. Uznano jednak (na podstawie rekomendacji audytu ARIMR), że taki system nie pozwala na odpowiednie różnicowanie punktacji projektów i zdecydowano się na stosowanie punktacji 0, 1 lub 2 punkty.

Wiele zapytań kierowanych ze strony potencjalnych beneficjentów dotyczyło kosztów kwalifikowalnych. Nie jest możliwe napisanie idealnych wytycznych / procedur, które ujmowałyby w ramy wszelkie sytuacje. Dlatego też na bieżąco w sytuacji pojawiania się kluczowych zapytań / wątpliwości – są one konsultowane oraz wyjaśniane. Wszelkie odpowiedzi, które zostały udzielone podmiotom wdrażającym są jednocześnie przesyłane do pozostałych 15 podmiotów wdrażających. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, usprawniające i przyspieszające proces wdrażania działania oraz oszczędzające czas i pracę.

Doświadczenia zdobyte podczas współpracy z samorządami województw w zakresie realizacji zadań z zakresu informowania i komunikacji zaowocowały wypracowaniem precyzyjnej procedury zadawania pytań. W chwili obecnej podmiot zadający pytanie, jest zobowiązany do zaproponowania treści odpowiedzi na podniesione przez siebie pytanie (w oparciu o opinie departamentu prawnego potencjalnego beneficjenta / pytającego). Taki system wprowadza istotne usprawnienie, gdyż to zadający pytanie musi gruntownie przemyśleć konstrukcję zapytania, jego formę, treść i uwarunkowania w istniejącym systemie prawnym. Taki system pozwala na wyeliminowanie zbędnych zapytań lub też zapytań niebędących merytorycznymi.

Niezwykle cenną modyfikacją proceduralną (która także wynikała z przyjętych zmian w Prawie zamówień publicznych, które z kolei wymusiło wprowadzenie zmian w rozporządzeniu wykonawczym dla działania) było uproszczenie związane z zamówieniami publicznymi dla działania „Odnowa i rozwój wsi”. Po pierwsze beneficjenci nie zawsze są zobligowani do stosowania procedur z zakresu PZP (np. kościoły). Ponadto umożliwiono beneficjentom rozpoczęcie procedur przetargowych przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.

Beneficjenci podkreślali nieefektywność funkcjonowania w przypadku realizowanych projektów formuły zamówienia publicznego. Zwracano uwagę, iż procedury przetargowe po pierwsze powodują często wybór oferty korzystniejszej finansowo, lecz niekorzystnej jakościowo (choć poniekąd jest to wina samych beneficjentów, którzy w taki a nie inny sposób ustalają treść zamówienia); po drugie często w związku z wygrywaniem przetargu przez firmy z odległych miejscowości brak jest „odpowiedzialności społecznej”. Respondenci podawali argumenty, iż zaangażowanie firm miejscowych przynosi wymierne korzyści z punktu widzenia utrzymania i stworzenia miejsc pracy (przynajmniej na okres realizacji projektu). Co istotne, firmy związane z gminą czy miejscowością rzetelniej wykonują zlecenia i są w trakcie realizacji inwestycji łatwo dostępne. Ponadto wszyscy beneficjenci oraz osoby zaangażowane w proces opracowywania i realizacji projektów zwracali uwagę, na uciążliwości związane z koniecznością utrzymania projektów. W przypadku gminy ubogiej, nieposiadającej istotnych dochodów a obciążonej rozlicznymi obowiązkami finansowymi, kłopotliwym jest wyasygnowanie dużych środków. Zwracano uwagę na możliwość zmiany tej zasady na chociażby system dotacji. Szczególnie uciążliwy jest długi okres jaki mija od momentu złożenia wniosku do momentu podpisania umowy, a później od momentu wydatkowania środków do ich refundacji z PROW 2007-2013.

Negatywnie należy ocenić to, że o możliwości uzyskania dofinansowania decydują często nie lokalne potrzeby, a położenie gminy. Wynika to z faktu, że jednym z kryteriów kwalifikacji wniosków jest średni poziom bezrobocia dla powiatu, bądź poziom dochodów gminnych. Zatem jeśli w danej gminie istnieje potrzeba realizacji jakiejś inwestycji, ma z góry ograniczone szanse na dofinansowanie, jeśli np. znajduje się w powiecie, w którym określone wskaźniki społeczno-ekonomiczne wypadają powyżej założonej średniej. Jest to oceniane jako krzywdzące. Tym bardziej, że powszechnie znana jest nierzetelność niektórych oficjalnych statystyk. Ocena wniosków, np. w zakresie odnowy wsi, powinna być bardziej zindywidualizowana i w większym stopniu uwzględniać ich zawartość merytoryczną. Tymczasem okazuje się, że w praktyce decydujące są względy formalne.

Zdaniem respondentów zrealizowane projekty w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” bardzo pozytywnie oddziałują na miejscowości wiejskie. I biorąc pod uwagę, iż działanie to cieszy się tak dużym zainteresowaniem ze strony lokalnych beneficjentów i jest relatywnie łatwe do pozyskania i rozliczenia, ale środki na jego realizację w ramach budżetu PROW 2007-2013 są już relatywnie niewielkie, to respondenci sugerują przesunięcie części środków niewydatkowanych w ramach innych działań na „Odnowę i rozwój wsi”. Według beneficjentów za dużo środków jest przeznaczane na projekty miękkie (np. szkolenia).

6.19.2 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 313/322/323 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 51: W jakim stopniu środek przyczynił się do rozszerzenia działalności związanej z turystyką? Należy rozróżnić między działalnością prowadzoną w gospodarstwach wiejskich i innymi rodzajami działalności.

Wyniki badań i analizy

Jednym z celów działania „Odnowa i rozwój wsi” jest wzrost atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich. Atrakcyjność turystyczną wyraża właściwość obszaru, która wynika z zespołu cech przyrodniczych i pozaprzyrodniczych stanowiących o zainteresowaniu ze strony turystów. Na atrakcyjność turystyczną składają się przede wszystkim: walory (atrakcje) turystyczne, dostępność komunikacyjna i zagospodarowanie turystyczne (baza noclegowa, wytyczenie i oznakowanie szlaków, właściwa dbałość o zabytki, itp.).

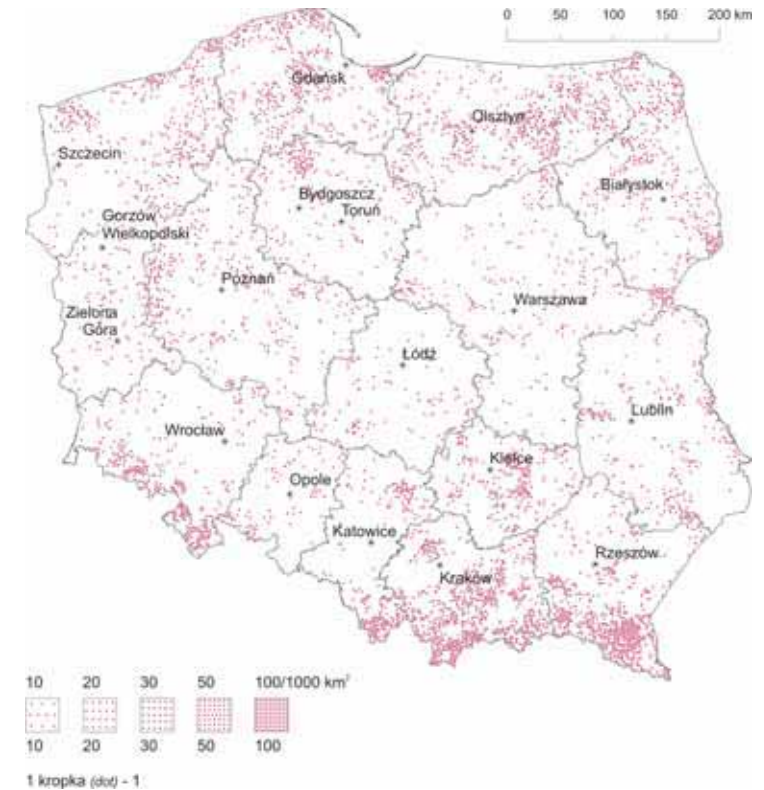
Wszystkie rodzaje inwestycji uzyskujących pomoc finansową w ramach Programu, w większym lub mniejszym stopniu przyczyniają się do rozszerzenia działalności związanej z turystyką. Bezpośredni wpływ ma budowa lub remont infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, natomiast pośredni – wszystkie pozostałe inwestycje. Przyczyniają się one przede wszystkim do podniesienia atrakcyjności turystycznej obszaru wiejskiego poprzez poprawę estetyki krajobrazu i przestrzeni wiejskiej oraz odnowienie i konserwację zabytków kultury (pomniki, architektura wiejska, lokalnych tradycji itp.). Inwestycje tego typu podnoszą walory turystyczne wsi i przyciągają większą grupę turystów. To z kolei wzmacnia rolę usług (również turystycznych) i handlu w lokalnej gospodarce.

W niniejszej ocenie skoncentrowano uwagę na typie operacji bezpośrednio oddziałującym na turystykę tj. *zaspokojenie potrzeb społecznych w zakresie turystyki*. Ponieważ zrealizowanych projektów jest bardzo mało (w okresie objętym oceną zrealizowano tylko 8 płatności w całym działaniu „Odnowa i rozwój wsi – działania 313, 322, 323”), ocenę oparto przede wszystkim na przestrzennym zróżnicowaniu przyjętych do realizacji wniosków oraz analizie podpisanych umów w województwach, w których zrealizowano ich najwięcej. Ważnych informacji dostarczyły też przeprowadzone studia przypadku.

Do 31.12.2009 roku podpisano 409 umów w zakresie turystyki. Najwięcej było ich w województwach: mazowieckim, małopolskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim. Warto jednak uwzględnić udział przyjętych wniosków na ten typ operacji w ogólnej liczbie podpisanych umów. Pod tym względem zdecydowanym liderem jest województwo warmińsko-mazurskie (około 25% wszystkich umów), któremu ustępują województwa: małopolskie, opolskie, świętokrzyskie i mazowieckie.

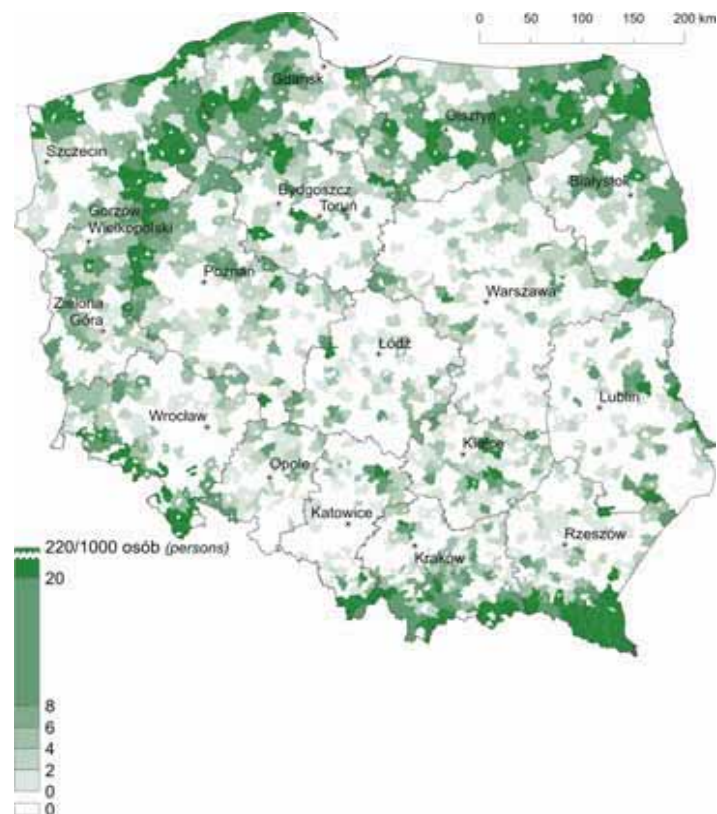
Biorąc pod uwagę zróżnicowaną atrakcyjność turystyczną obszarów wiejskich w regionach można wysnuć wniosek, że wsparcie na zaspokojenie potrzeb społecznych w zakresie turystyki, jest tylko częściowo wykorzystane przez obszary atrakcyjne turystycznie, które zgodnie z zasadą efektywności powinny z tego środka skorzystać najwięcej. Wniosek taki potwierdza również analiza rozmieszczenia gospodarstw agroturystycznych (Rys. 6.19.14, 6.19.15). Wynika z niej, że środek wzmocnił rozwój turystyki wiejskiej przede wszystkim w województwach: warmińsko-mazurskim i małopolskim, gdzie występuje stosunkowo dużo gospodarstw świadczących usługi turystyczne. Mniejszą rolę (mniej podpisanych umów) miały działania w województwach podlaskim i podkarpackim, gdzie agroturystyka odgrywa też bardzo istotną rolę.

Rys. 6.19.14 Rozmieszczenie gospodarstw agroturystycznych, 2007



Źródło: opracowanie własne (Instytut Turystyki)

Rys. 6.19.15 Liczba miejsc noclegowych w gospodarstwach agroturystycznych na 1000 mieszkańców, 2007



Źródło: opracowanie własne (GUS BDR)

Szczegółowa analiza zakwalifikowanych do współfinansowania dla Działania 313, 322, 323 "Odnowa i rozwój wsi" projektów w województwie mazowieckim dla naboru 2 lutego - 31 marca w 2009 roku (295 wniosków) wskazuje, że interpretacja typu operacji (są 4 główne typy) może być bardzo dowolna. Projekty z zakresu infrastruktury publicznej można również dobrze zakwalifikować do projektów zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie turystyki. Stąd analiza wniosków pod kątem ich wpływu na rozszerzenie działalności turystycznej jest trudna. Jednakże stwierdzono tylko 2 wnioski, które bezpośrednio dotyczą infrastruktury turystycznej: *Wykorzystanie walorów turystyczno-rekreacyjnych miejscowości Karwacz, Remont ścieżki rowerowej i szlaku pieszego w miejscowościach Kraszewo-Czarne*. Ze sprawozdania Wydziału Monitoringu i Sprawozdawczości Programów Unijnych dla Rolnictwa wynika, że na rozwój infrastruktury turystycznej w woj. mazowieckim przeznaczono w I naborze tylko 1% zakontraktowanych środków finansowych. Inne wnioski zakwalifikowane do współfinansowania dotyczą równocześnie turystyki, sportu, infrastruktury publicznej i dziedzictwa kulturowego. Podobny charakter miały projekty zakwalifikowane do realizacji w woj. podkarpackim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim, które poddano szczegółowej analizie.

Analiza projektów wykonanych w czterech województwach (w których alokowano blisko 35% środków w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”) wskazuje, że nie miały one na ogół bezpośredniego wpływu na rozszerzenie działalności turystycznej. Potwierdziły to również studia przypadków. Na przykład inwestycje zrealizowane we Frampolu służą przede wszystkim mieszkańcom i mają niewielkie znaczenie dla turystów, głównie w zakresie poprawy wizerunku miasta. Nowy plac zabaw może też stanowić potencjalnie sposób spędzania wolnego czasu dla rodzin z dziećmi, stanowiących typową klientelę kwater agroturystycznych. W Tarłowie projekty porządkują przestrzeń, zwiększają estetykę miejscowości i gminy, ale nie kształtują bezpośrednio przestrzeni turystycznej. Korzystniejsze zmiany zanotowano w Kotuniu inwestycje w Domu Pracy Twórczej „Reymontówka” przyczyniły się do wzrostu liczba odwiedzających i przyjeżdżających do gminy.

Bardzo mało środków przeznaczono na rozwój infrastruktury turystycznej. Działania dotyczyły przede wszystkim podniesienia estetyki centralnych miejsc wsi, modernizacji i poprawy jakości obiektów sportowych i rekreacyjnych. Miały one większe znaczenie dla poprawy jakości życia, w tym wypoczynku, niż dla rozwoju nowych funkcji turystycznych. Innymi słowy projekty w zakresie turystyki miały głównie wymiar lokalny, co jest całkowicie uzasadnione wielkością możliwego ich dofinansowania. Podjęte działania przyczyniły się bardziej do uatrakcyjnienia istniejących walorów turystycznych niż rozszerzenia oferty turystycznej.

Podsumowanie

Szczegółowa analiza zakwalifikowanych do współfinansowania projektów wykazała dużą dowolność interpretacyjną typu operacji. Wsparcie na zaspokojenie potrzeb społecznych w zakresie turystyki, jest tylko częściowo wykorzystane przez obszary atrakcyjne turystycznie, które zgodnie z zasadą efektywności powinny z tego środka skorzystać najwięcej.

Realnie na rozwój turystyki przeznaczono bardzo niewiele środków. Są one kierowane głównie na poprawę estetyki miejscowości, renowację architektury i zabytków, co pośrednio podnosi atrakcyjność turystyczną. Podjęte działania przyczyniły się bardziej do uatrakcyjnienia istniejących walorów turystycznych niż rozszerzenia oferty turystycznej.

Projekty w zakresie turystyki miały głównie wymiar lokalny, co jest całkowicie uzasadnione wielkością możliwego ich dofinansowania. Podjęte działania przyczyniły się bardziej do uatrakcyjnienia istniejących walorów turystycznych niż rozszerzenia oferty turystycznej.

Rekomendacje

Działania wspierające turystykę powinny być w pierwszej kolejności kierowane do obszarów turystycznych, gdzie przyniosą najlepsze efekty ekonomiczne. Analiza alokacji działania nie potwierdza jednak w pełni tego wniosku. Z działania korzystają tylko niektóre atrakcyjne turystycznie regiony, ze stosunkowo dobrze rozwiniętą agroturystyką.

Pytanie badawcze 52: W jakim stopniu środki promowały dodatkowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Aktualny poziom zatrudnienia wśród osób mieszkających na wsi wynosi około 46%. Struktura zawodowa ludności wiejskiej zdominowana jest przez grupę zatrudnioną w rolnictwie. Szacuje się, że udział zatrudnionych w rolnictwie osiąga wartości od 12% do 16% ogółu zatrudnionych, przy czym nie włącza do grupy pracujących w rolnictwie tzw. sektora socjalnego tworzonego przez osoby czerpiące dochody przede wszystkim z działań poza rolnictwem. Osobny problem to ukryte bezrobocie, czyli osoby zbędne w rolnictwie, których jest ponad 1 milion.

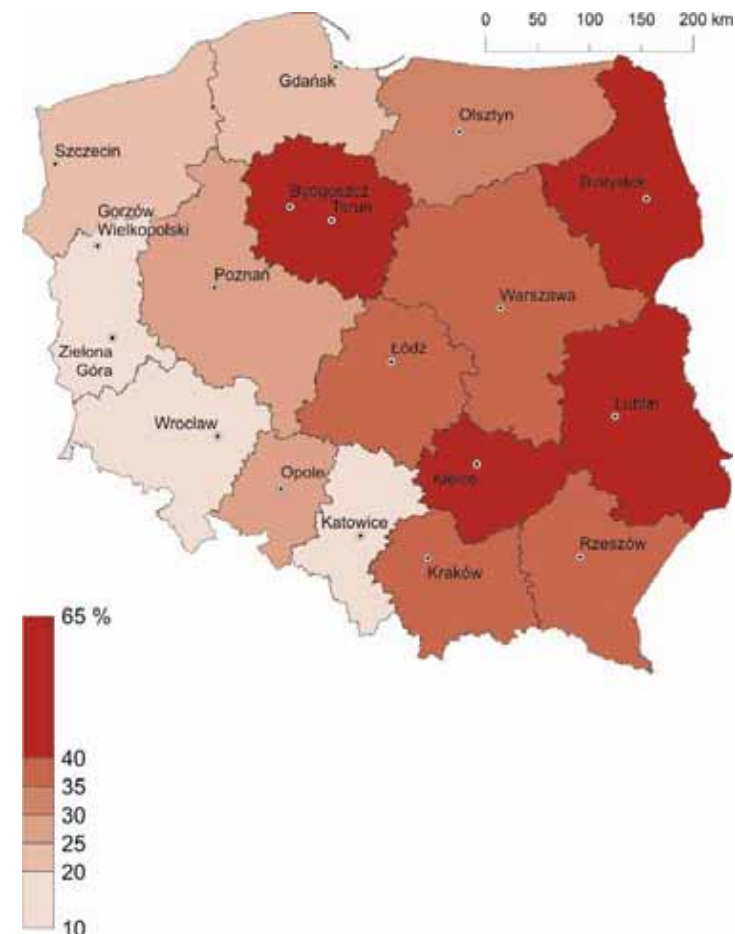
W ostatnich latach dostrzega się zmiany w strukturze zatrudnienia. Wzrasta udział pracujących w sektorze usług, w przemyśle i budownictwie, natomiast maleje w rolnictwie. Jednakże struktura zatrudnienia z dużym udziałem zatrudnionych w rolnictwie nadal znacznie odbiega od analogicznej struktury w krajach Unii Europejskiej, gdzie w rolnictwie znajduje zatrudnienie kilka procent ogółu zatrudnionych.

Tabela 6.19.7 Struktura wiejskich gospodarstw domowych wg głównych źródeł utrzymania w 1978, 1988 i 2002 r.

Źródło utrzymania	1978	1988	2002
Praca w gospodarstwie rolnym	38,1%	33,3%	14,3%
Praca najemna	44,8%	43,3%	39,1%
Niezarobkowe źródła	17,1%	23,4%	46,6%

Źródło: GUS (PSR 1978, 1988, 2002).

Rys. 6.19.16. Udział ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym w ogólnej liczbie zatrudnionych mieszkańców wsi, 2007



Źródło: opracowanie własne (GUS BDR).

Różnicowanie struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich jest jednym z podstawowych celów polityki rozwoju. Chodzi przy tym przede wszystkim o zapewnienie miejsca pracy osobom bezrobotnym oraz odchodzącym z rolnictwa. Nowe, pozarolnicze miejsca pracy poprawiają strukturę funkcjonalną obszarów wiejskich i są dobrym wskaźnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Działanie 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” nie ma bezpośredniego celu promowania zatrudnienia na wsi. Jednakże niektóre projekty związane z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej mogą w sposób pośredni kształtować rynek pracy. Chodzi tu przede wszystkim o

czasowe zatrudnienie związane z realizacją inwestycji lub stałe zatrudnienie w nowo utworzonych podmiotach, wśród których przeważają instytucje publiczne.

Przegląd 697 tytułów wniosków zakwalifikowanych do współfinansowania w województwach: mazowieckim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i podkarpackim, pozwala wysnuć wniosek, że proponowane inwestycje mają przede wszystkim charakter odtworzeniowy, a dużo rzadziej rozwojowy. Projekty obejmują najczęściej działania, które nie tworzą nowych i stałych miejsc pracy na wsi. Są to:

- rozbudowa, modernizacja i remont obiektów,
- budowa świetlic, domów kultury i boisk sportowych,
- rewitalizacja obszarów zieleni i zagospodarowanie centrów ośrodków gminnych,
- porządkowanie przestrzeni publicznej.

Należy przy tym dodać, że projekty przyczyniają się przynajmniej do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy, co wynika z warunków otrzymania wsparcia. Wg większości ankietowanych doradców (około 65%), takie zobowiązanie nie utrudnia realizacji projektu.

Inwestycjami rozwojowymi, które sprzyjają dywersyfikacji zatrudnienia i tworzeniu nowych, stałych miejsc pracy są budowy ośrodków kultury, świetlic oraz boisk sportowych. Są to na przykład w województwie mazowieckim: budowa świetlicy wiejskiej w gminie Dzierżążnia, budowa świetlicy wiejskiej w Wymysłowi, budowa gminnego ośrodka kultury we wsi Wodynie, w woj. warmińsko-mazurskim: budowa sołectkiego centrum kultury w Drygalech, Budowa zespołu boisk sportowych w Świętajnie, budowa świetlicy w miejscowości Górne, w woj. wielkopolskim: budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Chojnik, budowa centrum rekreacyjnego we wsi Bartłogi, itp. Takie inwestycje promują zatrudnienie w usługach i administracji związanych z nowo powstałymi instytucjami. Wniosek taki został potwierdzony wynikami studiów przypadku. Na przykład gminie Kotuń w wyniku trzech projektów zrealizowanych przez Dom Pracy Twórczej „Reymontówka” wzrosło zatrudnienie w DPT i zwiększyła się liczba prac zleconych, w których uczestniczyli mieszkańcy gminy. W zmodernizowanej świetlicy w Wilczonku zatrudniono jedną osobę, która prowadzi zajęcia oraz opiekuje się lokalnym klubem piłkarskim. Należy przy tym dodać, że nowe miejsca pracy zajmowane są przede wszystkim przez kobiety. Dzięki temu poprawia się aktywność ekonomiczna kobiet wiejskich.

Inwestycje mają dużo większy wpływ na pośrednie promowanie dodatkowych możliwości zatrudnienia na wsi. Na przykład z opinii uzyskanych w badaniach terenowych wynika, że inwestycje poprawiły dostęp do niektórych elementów infrastruktury oraz usług – komputer, Internet, inne media, które są udogodnieniem w poszukiwaniu pracy. Ponadto nowe siedziby instytucji publicznych (świetlice, domy kultury) są miejscem organizacji kursów doszkalających umożliwiających zdobycie nowych umiejętności.

Podsumowanie

Działanie 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” nie ma dużego wpływu na tworzenie dodatkowych możliwości zatrudnienia na wsi (wpływ ten ma raczej charakter pośredni). Wynika to przede wszystkim z charakteru odtworzeniowego inwestycji (modernizacje, remonty, przebudowy), którym rzadko towarzyszy tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy.

Nowe miejsca pracy miały przede wszystkim charakter nietrwały – były tworzone na czas realizacji inwestycji. Stałe miejsca pracy powstawały w związku z obsługą nowo powstałych instytucji publicznych (głównie świetlice i domy kultury).

Inwestycje w sposób pośredni promują tworzenie nowych miejsc pracy na wsi. Nowa infrastruktura i instytucje publiczne „pośredniczą” w poszukiwaniu pracy (ogłoszenia, Internet, kursy, doradztwo). Nowe miejsca pracy promowały głównie zatrudnienie kobiet.

Rekomendacje

Uzasadnione są inwestycje w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” polegające na budowie nowych ośrodków instytucji publicznych we wschodniej Polsce, gdzie występuje największy problem monofunkcyjności (dominacja rolnictwa).

Pytanie badawcze 53: W jakim stopniu środki przyczynił się do większego różnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej?

Wyniki badań i analizy

Wszystkie typy operacji w ramach działania 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi” skierowane są przede wszystkim na rozwój społeczny i kulturowy obszarów wiejskich, natomiast rozwój gospodarki wiejskiej należy traktować, jako element wtórny tych operacji. Dlatego wpływ tych działań na gospodarkę wiejską jest ograniczony.

Bezpośrednie efekty operacji mające wpływ na gospodarkę wiejską to tworzenie nowych miejsc pracy oraz włączenie lokalnych firm do realizacji inwestycji. Wcześniejsze analizy nie wykazały dużego wpływu realizowanych projektów na promocję turystyczną obszarów. Jednakże można przyjąć, że niektóre działania w zakresie poprawy atrakcyjności turystycznej i wyposażenia w infrastrukturę turystyczną będą miały wpływ w najbliższym okresie na różnicowanie struktury funkcjonalnej gmin wiejskich i wzrost znaczenia turystyki i rekreacji w ich strukturze ekonomicznej. To z kolei przyczyni się do rozwoju drobnych usług i handlu.

Badania terenowe potwierdziły raczej mały wpływ bezpośredni działania na rozwój gospodarki wiejskiej. Dużo większą rolę odegrały efekty pośrednie, wśród których wymienić można: poprawę atrakcyjności istniejących walorów turystycznych skierowane do potencjalnych osób odwiedzających obszar, modernizację niektórych elementów infrastruktury technicznej i społecznej mogącą zachęcić potencjalnych inwestorów, zdobycie wiedzy i doświadczeń w zakresie programów promujących rozwój obszarów wiejskich i przygotowywania wniosków, aktywizację lokalnej społeczności. Na przykład badania w gminie Frampol wykazały, że przygotowanie aplikacji pozwoliło zdobyć doświadczenie i umiejętności realizacji skomplikowanych procedur ubiegania się o środki, w tym korzystaniu z różnych narzędzi finansowych (m.in. finansowania wyprzedzającego w przypadku odnowy wsi). Ten zasób wiedzy i doświadczenia będzie mógł być wykorzystywany w realizacji celów rozwojowych gminy. W gminie Kotuń stwierdzono, że następstwem projektów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” jest aktywizacja prac w zakresie nowych projektów i ubiegania się o ich finansowanie. Ponadto efekty zainicjowane jednymi działaniami mogą być wzbogacane z innych działań. W opinii beneficjentów zachęta w realizacji projektów owocuje kolejnymi pomysłami i aplikowaniem o nowe środki. Taki sam wniosek wynika z analiz w gminie Pokój.

Różnicowanie gospodarki wiejskiej jest szczególnie istotne w centralnej i wschodniej części kraju, gdzie występują największe kompleksy gmin monofunkcyjnych, zdominowanych przez rolnictwo. Jednakże nie należy oczekiwać, że działanie „Odnowa i rozwój wsi” da efekty różnicowania struktury funkcjonalnej i ekonomicznej obszarów wiejskich, bo nie jest to jego celem. Można przypuszczać, że takie efekty jak aktywizowanie społeczności lokalnej i tworzenie zaplecza dla działań rozwojowych (świetlice i ośrodki kultury), w dłuższej perspektywie czasu przyniosą skutki gospodarcze, polegające na dywersyfikowaniu gospodarki obszarów wiejskich.

Podsumowanie

Wpływ bezpośredni działania 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi” na rozwój gospodarczy i dywersyfikację ekonomiczną obszarów wiejskich jest niewielki. Wpływ ma przede wszystkim charakter pośredni (aktywizacja społeczna, budowa obiektów publicznych, zdobywanie wiedzy doświadczenia).

Niektóre działania w zakresie poprawy atrakcyjności turystycznej i wyposażenia w infrastrukturę turystyczną będą miały wpływ w najbliższym okresie na różnicowanie struktury funkcjonalnej gmin wiejskich i wzrost znaczenia turystyki i rekreacji w ich strukturze ekonomicznej.

Aktywizowanie społeczności lokalnej i tworzenie zaplecza dla działań rozwojowych (świetlice i ośrodki kultury), w dłuższej perspektywie czasu przyniosą skutki gospodarcze, polegające na dywersyfikowaniu gospodarki obszarów wiejskich.

Pytanie badawcze 54: W jakim stopniu środek przyczynił się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Jakość życia, osiągnięta jest głównie w sferze niematerialnej, jest stanem satysfakcji i zadowolenia płynącym z całokształtu egzystencji, czyli: korzystania ze środowiska przyrodniczego, dobrego stanu zdrowia, pomysłowości w życiu, pozycji społecznej, dobrobytu oraz konsumpcji. Jakość życia mieszkańców wsi wyraża się poprzez relacje sąsiedzkie, poczucie bezpieczeństwa, aktywne uczestnictwo w życiu publicznym oraz możliwość samorealizacji, wypoczynku i rekreacji.

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich poprzez zaspokajanie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi należy do podstawowych celów działania. Wszystkie typy analizowanych operacji miały zdecydowanie korzystny wpływ na osiągnięcie tego celu. Postrzeganie jakości życia przez mieszkańców wsi różni się od przyjętych definicji. Z badań lokalnej grupy działania „Mazurskie Morze” wśród ponad 400 mieszkańców wynika, że jakość życia na wsi podniesie przede wszystkim rozwój gospodarstw ekologicznych (19%), tworzenie lokalnego produktu, promocja tradycji i agroturystyka (po 13%). Dużo mniejsze znaczenie ma rozwój Internetu (7%), budowa świetlic (3%), a boisk sportowych (1%). Taka struktura odpowiedzi może wynikać z wielkich zaległości gospodarczych ale także małych oczekiwań, co do jakości życia na wsi. Działania w sferze jakości powinny zmienić ten niekorzystny punkt widzenia.

Największy wpływ na poprawę jakości życia na wsi mają działania dotyczące poprawy infrastruktury publicznej, której dotyczy 71% umów w ramach tego działania. Poprawa infrastruktury publicznej była wiodącym typem operacji we wszystkich 16 województwach. Działania objęły bardzo szeroki zakres inwestycji i miały bezpośredni wpływ na jakość życia. Również operacje w zakresie zaspokojenia potrzeb sportowych i rekreacyjnych oraz turystycznych mają głównie charakter lokalny skierowany do mieszkańców wsi.

Przeprowadzony przegląd podpisanych umów w wybranych województwach wykazuje duże podobieństwo w zakresie operacji. Dotyczą one następujących projektów:

- przebudowa lub remont oraz wyposażenie budynków pełniących funkcje społeczno-kulturalne (świetlice, domy kultury, budynki wielofunkcyjne OSP, itp.)
- zagospodarowania centralnych części wsi (chodniki, oświetlenie, poprawa estetyki, itp.),

- budowa boisk sportowych, placów zabaw i zagospodarowanie obszarów rekreacyjnych.

Wszystkie wymienione działania mają bezpośredni wpływ na wzrost satysfakcji i zadowolenia z życia na wsi. Dużym zainteresowaniem lokalnej społeczności cieszą się przedsięwzięcia typu miękkiego tj. różnego typu imprezy integracyjne, koła zainteresowań, tradycyjne zespoły muzyczne. Ich powstaniu sprzyjają realizowane projekty w ramach odnowy i rozwoju wsi (niektóre z tych projektów bezpośrednio wspierają takie inicjatywy).

Z efektów projektów korzystają różne kategorie społeczności wiejskiej. Na przykład dzieci są „beneficjentami” placów zabaw, który zapewnia różnorodne formy aktywności ruchowej, a nawet intelektualnej (tablice do rysowania), sprzyjając rozwojowi psycho-fizycznemu najmłodszych. Młodzież korzysta z boisk sportowych, świetlic i domów kultury, które gwarantują ciekawe formy spędzenia wolnego czasu. Dorośli podnoszą swoją aktywność poprzez działalność w instytucjach społecznych działających przy ośrodkach kultury.

Z badań terenowych w gminie Frampol wynika, że rodzice bardzo pozytywnie ocenili plac zabaw, który daje dzieciom możliwość bezpiecznej zabawy. Akcentowano również, że jest to coś nowego, czego nigdy nie było we Frampolu. Z placu zabaw korzystają również grupy przedszkolne. Równie pozytywnie oceniono remont Rynku, który jest miejscem spotkań, kontaktów towarzyskich i integracji mieszkańców, co ma wpływ na poprawę jakości życia. Poczynione inwestycje były konsultowane z mieszkańcami Frampola.

Z kolei w gminie Kotuń realizacja projektów poprawiła dostępność do obiektów wypoczynkowych, rekreacyjnych, kulturowych – takich jak korty tenisowe, muszla koncertowa, mała stadnina koni, basen. Z wszystkich tych elementów korzystają dzieci i osoby dorosłe mieszkające w okolicznych miejscowościach. Modernizacja świetlic zaktywizowała mieszkańców i zróżnicowała możliwości spędzenia wolnego czasu (koła zainteresowań, rozgrywki sportowe, kawiarnie internetowe itp.).

W gminie Tarłów utworzenie Gminnego Ośrodka Kultury zaktywizowało mieszkańców poprzez różnego rodzaju zajęcia dla dzieci i osób starszych, utworzenie zespołu muzycznego. Pomysły realizowane przez mieszkańców Tarłowa są naśladowane przez mieszkańców innych wsi. Z kolei oświetlenie uliczne znacznie poprawiło bezpieczeństwo mieszkańców czterech wsi – szczególnie w Wólce Lipowej, gdzie miały miejsce wypadki na drodze krajowej DK 79.

Podobne wnioski płyną z badań w gminie Pokój. Inwestycje wpłynęły na lepsze wykorzystanie czasu wolnego mieszkańców, rozwój talentów i umiejętności młodzieży, poprawę bezpieczeństwa, co spotkało się bardzo pozytywnym przyjęciem, a nawet zaangażowaniem bezpośrednim niektórych mieszkańców.

Podsumowanie

Wszystkie typy analizowanych operacji miały zdecydowanie korzystny wpływ na poprawę jakości życia na wsi. Wśród nich największy wpływ mają inwestycje dotyczące poprawy infrastruktury publicznej. Przeprowadzony przegląd podpisanych umów w wybranych województwach wykazuje duże podobieństwo w zakresie operacji, które obejmują głównie przebudowa lub remont budynków o funkcjach społeczno-kulturalnych, zagospodarowania centralnych części wsi, budowę obiektów sportowych i rekreacyjnych. Wszystkie wymienione działania wpływają na wzrost satysfakcji i zadowolenia w zakresie potrzeb „wyższego rzędu”.

Rekomendacje

Należy zadbać o rozwój najbardziej skutecznych inwestycji dla poprawy jakości życia. W tym celu wskazane jest monitorowanie opinii i preferencji mieszkańców wsi. Dzięki temu mieszkańcy wsi będą bardziej zaangażowani w projekt, który będzie spełniał ich realne potrzeby.

Wskazana jest dalsza realizacja działań poprawiających jakość życia na wsi, co potwierdzają dobre efekty już wykonanych projektów.

Priorytet powinny mieć działania, które będą służyły aktywizacji mieszkańców. Ich efekty będą miały charakter trwały.

Z punktu widzenia poprawy jakości życia na obszarach wiejskich należy tak prowadzić politykę realizacji projektów, aby występował efekt synergii.

Pytanie badawcze 55: W jakim stopniu środki zwiększył atrakcyjność obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Kluczowym elementem w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie badawcze, jest wskazanie podmiotu dla którego ma wzrosnąć atrakcyjność obszarów wiejskich. Można wskazać przynajmniej dwóch adresatów działań, dla których poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powinny być atrakcyjne – po pierwsze, są to osoby zamieszkujące dany obszar, a po drugie, są to osoby i czynniki napływające do gmin i miejscowości z zewnątrz (np. inwestorzy, turyści, kolejne środki zewnętrzne na inwestycje, nowi mieszkańcy). Ideą projektów realizowanych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” jest poprawa atrakcyjności obszarów w obydwu wymiarach.

Z analizy głównych celów działania wynika jednak, że większa waga skierowana jest do odbiorcy wewnętrznego poprzez realizację takich działań jak: poprawa standardu życia i pracy na wsi, zaspokojenie potrzeb społecznych kulturalnych mieszkańców, rozwój tożsamości społeczności wiejskiej i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Również z analizy struktury zrealizowanych projektów z naboru przeprowadzonego w 2009 roku wynika, iż 71% z nich było wykonanych w zakresie poprawy infrastruktury publicznej. Było to zazwyczaj: budowa, przebudowa, remont lub wyposażenie świetlic i domów kultury, odnawianie lub budowa parkingów, chodników i oświetlenia ulicznego. Są to elementy, które wzbogacają zagospodarowanie przestrzenne gminy i poszczególnych miejscowości oraz wpływają na jakość życia mieszkańców.

Z przeprowadzonych studiów przypadku w czterech gminach wynika, iż projekty realizowane przez samorządy stanowią fragment większego procesu inwestycyjnego, mającego na celu kompleksową poprawę wyposażenia infrastrukturalnego. Jego elementem jest budowa świetlic wiejskich, boisk piłkarskich czy poprawa bezpieczeństwa poprzez budowę chodników czy oświetlenia ulicznego.

Oceniając zatem stopień zwiększenia atrakcyjności obszarów wiejskich dla mieszkańców w wyniku realizacji działań „Odnowy i rozwoju wsi” można wskazać, iż miały one głównie tradycyjny charakter i formę, niwelowały długoletnie zaniedbania inwestycyjne w tej dziedzinie oraz stanowiły jeden z elementów procesu modernizacyjnego wsi. Należy jednakże podkreślić, iż niezwykłość procesów polskiej transformacji polega obecnie nie tylko na transformacji struktury gospodarczej wsi, ale również na zmianie społecznej przejawiającej się w różnicowaniu struktury społecznej, a co za tym idzie społecznych potrzeb, stylów życia. W związku z czym można stwierdzić, iż o ile większość projektów wpływała na zaspokojenie bieżących potrzeb infrastrukturalnych i społecznych, to w niewielkim stopniu działania te miały charakter wyprzedzający i nastawiający się na zaspokojenie współcześnie rozwijających się potrzeb powstających w wyniku przekształceń

społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, a tym samym poprawiających atrakcyjność gmin i miejscowości dla mieszkańców.

Wśród celów programu znajdują się również elementy nakierowane na odbiorcę zewnętrznego, wyrażone w postaci poprawy atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej. Należy podkreślić, iż zazwyczaj czynione inwestycje nie mają bezpośredniego wpływu na wzrost atrakcyjności obszarów objętych projektami. Ale bardziej istotny jest tutaj aspekt kumulacyjnego efektu realizowanych inwestycji i wpływu na wizerunek gminy pośród osób z zewnątrz.

Pierwszy z wymienionych aspektów łączy się z faktem, iż w procesie inwestycyjnym gminy bardzo ważna jest rozbudowa infrastruktury towarzyszącej, porządkującej i wypełniającej przestrzeń elementami poprawiającymi warunki życia. Taki charakter mają właśnie projekty realizowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”.

Z kolei drugi z wymienionych aspektów może oddziaływać pośrednio na wzrost atrakcyjności obszaru dla osób i czynników napływających z zewnątrz. Inwestycje polegające na poprawie zagospodarowania przestrzennego, porządkujące pewne obszary centralne w miejscowościach wiejskich są pewnego rodzaju „wizytówką” gminy, poprawiających wizerunek obszarów, które zaczyna się postrzegać jako zadbane i estetyczne. Innym elementem wpływającym na atrakcyjność gmin jest realizacja projektów nietypowych, odróżniających się swoim zakresem tematycznym od projektów standardowych realizowanych w innych miejscowościach. Za przykład mogą służyć: pomysł kompleksowego zagospodarowania terenu wokół kościoła w Słupi Nadbrzeżnej (gm. Tarłów, woj. świętokrzyskie) z budową obiektów noclegowych, gastronomicznych, rekreacyjnych czy religijnych, którego częścią jest budowa parkingu i muru w ramach działań z „Odnowy i rozwoju wsi” oraz kompleksowa modernizacja założenia dworsko-parkowego w miejscowości Chlewiska (gm. Kotuń, woj. mazowieckie), w którym obecnie mieści się Dom Pracy Twórczej „Reymontówka” prowadzący usługi hotelowo-konferencyjno-gastronomiczne. Dodatkowo realizacja dużej liczby projektów w gminach (w tym z „Odnowy i rozwoju wsi”, które są relatywnie bardzo łatwo dostępne dla gmin i finansowo dostosowane do ich budżetów) sprawia, iż mogą one być postrzegane jako jednostki aktywne, dynamiczne i skuteczne w pozyskiwaniu środków i w inwestowaniu – stanowić niejako „wzór do naśladowania dla innych gmin”. Z analiz przeprowadzonych w badanych studiów przypadku wynika, iż aktywność samorządu wpływa również na wzrost aktywności mieszkańców, którzy włączają się w różne akcje społeczne (przykładowo w badanej gminie Pokój z woj. opolskiego wójt gminy została finalistą ogólnopolskiego konkursu „Wójt Roku 2009”, a mieszkańcy włączają się w społeczne zbiórki funduszy na odnowę kaplicy w jednej z miejscowości).

Podsumowując można stwierdzić, iż o ile działania z zakresu „Odnowy i rozwoju wsi” nie wpływają wprost na wzrost atrakcyjności gmin dla inwestorów zewnętrznych i turystów (gdyż trudno oczekiwać, aby wyremontowana świetlica wpłynęła na decyzję lokalacyjną zakładu przez jakiegoś przedsiębiorcę), to na pewno skutkują podniesieniem standardu wizualnego i funkcjonalnego gminy, co może się przyczynić do dalszego jej rozwoju.

Podsumowanie

Projekty realizowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” wpływają zarówno na wzrost atrakcyjności obszarów na których realizowany jest projekt dla mieszkańców oraz w mniejszym stopniu dla osób i czynników napływających z zewnątrz. Wzrost atrakcyjności dla mieszkańców łączy się z budową bądź modernizacją obiektów infrastruktury społecznej i komunikacyjnej zaspokajających różnorodne potrzeby kulturalno-sportowe, poprawiających bezpieczeństwo i zagospodarowujących centralne części wsi, gdzie mieszkańcy mogą odpocząć i się spotykać. Z kolei wpływ zrealizowanych projektów na wzrost atrakcyjności dla osób i czynników zewnętrznych można opisywać jedynie w kategoriach pośrednich – nowe obiekty porządkują przestrzeń gmin, na nowo zagospodarowane obszary centralne wsi stają się „wizytówką” gmin dla przejeżdżających, a

realizacja szerokiej gamy projektów powoduje, iż gminy zaczynają być postrzegane jako aktywne, dynamiczne i skuteczne w pozyskiwaniu środków i w inwestowaniu. Na zakończenie należy stwierdzić, iż pełna odpowiedź na pytanie badawcze, a szczególnie określenie „w jakim stopniu” działanie wpłynęło na wzrost atrakcyjności obszarów wiejskich i sposób ich postrzegania przez mieszkańców możliwa będzie w dłuższym horyzoncie czasowym i po realizacji większej liczby projektów.

Pytanie badawcze 56: W jakim stopniu środki przyczyniły się do odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania terenów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Kryteria oceny złożonych wniosków projektowych do działania „Odnowa i rozwój wsi” preferowały jednostki samorządu terytorialnego, które charakteryzują się niższymi dochodami gmin oraz wyższym poziomem bezrobocia – maksymalnie za te dwa kryteria można było uzyskać 4 z 7 punktów, co gwarantowało otrzymanie dotacji, gdyż próg minimalny był określony na 3 punkty – oczywiście przy spełnieniu wszystkich innych wymogów formalnych (np. posiadanie pozwolenia na budowę). Stąd też zasadne wydaje się pytanie o odwrócenie negatywnych trendów gospodarczych, społecznych i demograficznych, chociaż z góry się zakłada, iż takie negatywne tendencje na obszarach wsparcia miały miejsce. A z samej analizy rozmieszczenia przestrzennego gmin, które uzyskały dofinansowanie na projekty „Odnowy i rozwoju wsi” wynika, iż wśród beneficjentów były jednostki położone w bezpośrednim sąsiedztwie dużych aglomeracji miejskich (np. Nieporęt, Lesznowola, Błonie i Jabłonna zlokalizowane w sąsiedztwie Warszawy, Buk, Czerwonak i Murowana Goślina położone w sąsiedztwie Poznania czy Gietrzwałd i Jonkowo koło Olsztyna). Gminy te charakteryzują się zazwyczaj dobrą kondycją gospodarki wiejskiej, zdywersyfikowaną strukturą funkcjonalną oraz napływem ludnościowym (procesy suburbanizacji). W związku z czym zrealizowane projekty w tych jednostkach miały przede wszystkim wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców, zwiększenie dostępności do różnych obiektów społeczno-kulturowo-sportowych oraz wpływały na wzrost atrakcyjności dla nowo przybyłych mieszkańców i tworzyły wizerunek gminy, jako jednostki dynamicznej, stawiającej na rozwój z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców.

Jednakże rzeczywiście znaczna większość projektów została zrealizowana na obszarach peryferyjnie położonych względem dużych ośrodków miejskich i cechujących się gorszymi wskaźnikami poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponieważ projekty z „Odnowy i rozwoju wsi” zostały wykonane w 2009 roku, w związku z czym trudno obecnie używać jakiś danych statystycznych obrazujących w skali makroekonomicznej ich wpływ na sytuację społeczną, gospodarczą i demograficzną gmin. W analizie tego zagadnienia wykorzystano głównie opisy czterech monograficznych studiów przypadku, strukturę tematyczną zrealizowanych projektów oraz opracowania naukowe na ten temat.

Większość z projektów realizowanych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” nie posiadała bezpośrednich celów związanych z wpływem na odwrócenie trendów upadku gospodarczego i demograficznego. Za to były pośrednie cele związane z aktywizacją społeczną. W badaniach przeprowadzonych w analizowanych gminach wynika, iż wybudowane bądź zmodernizowane obiekty (np. świetlice, park rekreacji, boiska sportowe, ośrodki kultury) są wykorzystywane, nastąpiła aktywizacja społeczna, zawężane są więzi społeczne (podczas prób zespołu muzycznego, spotkań w świetlicy, wspólnej gry w piłkę nożną i podczas spotkań w parku oraz co istotne przy przygotowywaniu *Planu odnowy miejscowości* i wniosku projektowego). Stąd też projekty odegrały istotną rolę w aktywizacji społecznej mieszkańców, którzy uczestniczą w życiu wsi, mają rozwinięte więzi społeczne z sąsiadami, podejmują wspólne działania (np. występując w zespołach artystycznych czy klubach sportowych). A to w opinii władz samorządowych może skutkować faktem, iż takim osobom będzie trudniej podjąć decyzję o zmianie miejsca zamieszkania, gdyż będą przywiązani do swojej społeczności i miejscowości.

Ważne jest, aby projekty podejmowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” stanowiły systemowo powiązany ze sobą zbiór, aby każdy z nich nie był odrębnie traktowany i nie powiązany z celami i efektami innych działań i projektów podejmowanych na konkretnym obszarze. Gdyż poprzez jednostkowe działania (np. związane z budową świetlicy wiejskiej) nie jest niemożliwe odwracanie jakichkolwiek długotrwałych procesów gospodarczych, społecznych czy demograficznych. Stąd tak ważne jest opracowywanie długookresowych wizji rozwoju gminy i poszczególnych miejscowości, gdyż tylko umiejscowienie pojedynczych działań w szerszym kontekście modernizacyjnym i rozwojowym wsi może przynieść istotną wartość dodaną do podstawowych celów realizacji projektów.

Jak w swoich publikacjach podkreśla Ryszard Wilczyński³⁶, inicjator działań z zakresu odnowy wsi w Polsce (przede wszystkim na Opolszczyźnie), proces odnowy wsi można podzielić na kilka faz. Pierwsze – inicjalna i początkowa – trwają około 3 lata i charakteryzują się głównie realizacją prostych projektów, niepowiązanych ze sobą, polegających na rozwiązaniu najpilniejszych problemów, zapewnieniu najważniejszych potrzeb. Co prawda powoduje to realizację działań widocznych już w przestrzeni, ale zrealizowane inwestycje cechują się niewielkim oddziaływaniem. W kolejnej fazie, nazwanej zaawansowaną i trwającej od 3-5 lat od momentu zapoczątkowania odnowy miejscowości, wprowadzane są zmiany o charakterze jakościowym, podejmowane są działania zmieniające strukturę wsi, a w prowadzonych pracach widoczna jest konsekwencja w realizacji wizji rozwojowej w ramach ustalonego długoterminowego planu odbudowy. Ponadto wzrasta ład przestrzenny i architektoniczny miejscowości. Wreszcie następuje ostatnia faza, nazwana całościową fazą odnowy, która trwa od 5-8 lat, choć tak naprawdę nigdy się nie kończy. Cechuje się ona realizacją projektów powiązanych ze sobą lokalnie i regionalnie oraz największe znaczenie przykładane jest do projektów dających nowe miejsca pracy oraz przynoszące innego rodzaju korzyści ekonomiczne.

Odnosząc się teraz do tak zaproponowanego podziału na fazy procesu nazwanego „odnowa wsi”, można stwierdzić, iż większość gmin i miejscowości znajduje się w początkowych fazach tego procesu. Rozpoczęły one ten proces właściwie dopiero wraz z uruchomieniem działania i płatności na ten cel przewidzianych – początkowo w SPO „Rolny” i obecnie w ramach PROW 2007-2013. W związku z czym realizują one obecnie projekty odnoszące się do najpilniejszych potrzeb społeczności lokalnych, poprawiających im głównie warunki i jakość życia. Projekty te w żaden albo w niewielkim stopniu mogą wpływać na jakiegokolwiek aspekty związane z procesami gospodarczymi czy demograficznymi. Jednakże jak wynika z wymienionego powyżej podziału na fazy, miejscowości, które od dłuższego czasu są w programie oddolnego rozwoju i odnowy mogą istotnie zmienić przebieg niekorzystnych trendów gospodarczych, społecznych i demograficznych. Takim przykładem może być szczegółowo zanalizowana w ramach monograficznych studiów przypadku wieś Chlewiska położona w gminie Kotuń (woj. mazowieckie).

Miejscowość Chlewiska była upadającą, wymierającą wsią. Brakowało podstawowych elementów z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej i komunikacyjnej. W wyniku prężnej działalności od początku lat 1990. Domu Pracy Twórczej „Reymontówka” i między innymi realizacji trzech projektów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” bardzo dużo się zmieniło. Projekty miały na celu modernizację zabudowań oraz założenia parkowo-dworskiego w miejscowości Chlewiska, kompleksową modernizację dworu wraz z wymianą mebli oraz remont dwóch zniszczonych zabudowań gospodarczych z przeznaczaniem na część noclegową oraz galerię sztuki. W „Reymontówce” dużo osób znalazło zatrudnienie – w sumie 16 osób pracuje na stałe (kucharki, kelnerki, sprzątaczkę), znacznie poprawiła się dostępność do usług (miedzy innymi Internet bezprzewodowy) i przemianom uległa dominująca funkcja w miejscowości – dalej duża grupa mieszkańców zajmuje się rolnictwem, ale rozwija się obecnie także funkcja mieszkaniowa i turystyczno-rekreacyjna. Pojawiają się nowi mieszkańcy (z Siedlec, Warszawy i innych

³⁶ Np. Wilczyński R., 2007, *Specyfika opolskiego programu odnowy wsi* [w:] M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński (red.), *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, IRWIR PAN, Warszawa, s. 181-193.

miejsowości) oraz nowe pomysły na rozwój Chlewisk. Wraz z rozwojem nowych funkcji w „Reymontówce” – wzrost liczby miejsc noclegowych do 50, organizacja konferencji, bankietów i warsztatów plenerowych dla artystów – okoliczni mieszkańcy znajdują dodatkowe zatrudnienie przy oferowaniu usług polegających na przejażdżkach bryczkami, organizowaniu ognisk, pieczeniu prosiaka. Ponadto mieszkańcy Chlewisk mają plan utworzenia w ich miejscowości wsi tematycznej, coś na wzór „żywego skansenu”. Rozwinęłyby to działalność turystyczno-wypoczynkową, w którą zaangażowanych byłoby większość mieszkańców wsi. Wytypowane zostałyby gospodarstwa w których pokazywano by wyrób tradycyjnymi metodami chleba, dojenia krowy i innych czynności życia wiejskiego. W wyniku realizacji długofalowego procesu modernizacyjnego w Domu Pracy Twórczej, którego częścią były projekty z działania „Odnowa i rozwój wsi”, nastąpiła wyraźna przemiana Chlewisk – z wsi umierającej w wieś z przyszłością. Przykład ten potwierdza dwie rzeczy – projekty powinny być wpisane w całościowy kompleksowy plan odnowy i rozwoju miejscowości oraz społecznie zauważalne i ekonomicznie pożądane efekty z realizacji projektów mogą być widoczne dopiero w dłuższej perspektywie czasowej, a nie bezpośrednio po zakończeniu inwestycji, gdyż nie jest możliwe, aby wpływały one od razu na długotrwałe, czasami kilkunasto- i kilkudziesięcioletnie, procesy rozwojowe obszarów wiejskich.

Ważne jest również, aby działania „Odnowa i rozwój wsi” wspomagane ze środków PROW 2007-2013 wspomagające odnowę infrastrukturalną wsi wpisało się w rzeczywisty i oddolny proces „Odnowy i rozwoju wsi”. Przed przystąpieniem do realizacji projektu ważne jest określenie grupy odbiorców, dla której docelowo ma wzrosnąć atrakcyjność gminy. Jeśli gmina ma się stać atrakcyjna dla osób z zewnątrz oraz przyczynić się do promocji gminy na zewnątrz, istotnym elementem przy wyborze projektów do realizacji powinna być analiza oryginalności danego projektu i ocena, w jaki sposób może on wpłynąć na promocję i możliwość wyróżnienia poszczególnych miejscowości, gmin spośród innych podobnych jednostek. Jednakże, jeśli miejscowość, gmina ma być bardziej atrakcyjna dla mieszkańców powinny być realizowane projekty zaspokajające potrzeby jak najszerzej grupy społecznej, poprawiające jakość życia mieszkańców, wypełniające przestrzeń gminy niezbędnymi elementami z zakresu infrastruktury społecznej i transportowej oraz angażujące w ich realizację jak najszerzą grupę osób, gdyż to może przyczynić się do wzmacniania więzi między mieszkańcami.

Podsumowanie

Projekty realizowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” mają przede wszystkim oddziaływanie na sferę społeczną – aktywizują mieszkańców oraz przyczyniają się poprawy warunków życia mieszkańców i poprawiają dostępność do różnych usług zaspokajających potrzeby kulturowe, sportowe. Realizowane działania w nieznaczny sposób wpływają na procesy modernizacji gospodarczej terenów wiejskich i trendy zachowań migracyjnych. Wynika to może z faktu, iż aktualnie realizowane działania na polskiej wsi są typowe dla wstępnych faz procesu odnowy wsi, które charakteryzują się realizacją jednostkowych przedsięwzięć, nie mających szerszego oddziaływania. Jak pokazują nieliczne przykłady, jedynie proces długotrwałego i kompleksowego programu odnowy miejscowości i gminy może przynieść szersze ekonomicznie i społecznie zauważalne korzyści. Projekty w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” nie powinny być pojedynczymi, niewkomponowanymi inicjatywami w całość przestrzeni wiejskiej. Gdyż należy mieć świadomość, że ich „siła” w skali gminy nigdy nie będzie wielka – szczególnie przy uwzględnieniu, że czynniki wpływające na sytuację gospodarczą czy demograficzną gminy są poza możliwościami regulacyjnymi małych czy średnich projektów. W związku z czym powinno się promować inicjatywy (już na etapie procedury oceny wniosków) które wpisują się w szerszą koncepcję rozwojową miejscowości bądź gminy. W innym przypadku, sugeruje się rezygnację z wykazywania w małych projektach (których cele w zdecydowanej mierze nastawione są na poprawę aspektów społecznych niewielkich społeczności) efektów i rezultatów, możliwych do uchwycenia tylko przy projektach mających konkretne cele związane z rozwojem gospodarczym.

Ponadto należy mieć na uwadze, że pozytywne, choć pośrednie oddziaływanie niektórych działań, może być zaobserwowane dopiero w dłuższym horyzoncie czasowym.

Pytanie badawcze 57: W jakim stopniu środek przyczynił się do zrównoważonego zarządzania terenami Natura 2000 i innymi miejscami o dużej wartości przyrodniczej i do ich rozwoju, oraz do podniesienia wśród ludności wiejskiej świadomości na temat środowiska naturalnego?

Wyniki badań i analizy

Projekty realizowane w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” nie miały bezpośrednich celów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego – zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi. Jednakże pośrednio można wskazać na trzy elementy związane ze środowiskiem naturalnym i świadomością mieszkańców na jego temat, które są możliwe do zanalizowania w wyniku przestudiowania celów działania, przeprowadzonych monograficznych studiów przypadku i literatury przedmiotu.

Pierwszy związany jest ze wzrostem świadomości mieszkańców, w tym szczególnie dzieci i młodzieży, na temat środowiska. Cele te realizowane są głównie poprzez różnego rodzaju inicjatywy podejmowane w zmodernizowanych świetlicach wiejskich. Zdarzają się przypadki, iż organizowane są spotkania z mieszkańcami, kursy i szkolenia odnośnie proekologicznych postaw, realizowane są programy selektywnej zbiórki odpadów. Przykładem pośredniego oddziaływania projektów z „Odnowy i rozwoju wsi” na środowisko, są występy zespołów ludowych w repertuarze których znajdują się piosenki obrazujące piękno otaczającej przyrody – zatem w trakcie występów zespół niejako informacyjnie przedstawia zalety nieskażonego środowiska (np. zespół „Tartłowiacy” z gm. Tartłów, woj. świętokrzyskie dla którego w ramach działania zakupiono stroje ludowe i instrumenty muzyczne). Dodatkowo w momencie przygotowywania wniosków aplikacyjnych o projekty w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” mieszkańcy wykonują *Plan odnowy miejscowości*, w którym znajduje się opis walorów przyrodniczych, co wpływa na podniesienie świadomości co najmniej części mieszkańców na temat bogactwa i wartości otaczającego środowiska.

Drugi łączy się z rozwijaniem funkcji turystycznych w miejscowościach. Projekty mające na celu wytyczanie szlaków pieszych czy rowerowych skłaniają mieszkańców do poszukiwania atrakcyjnych przyrodniczo terenów w okolicy. Ale dużo ważniejszy jest aspekt związany ze zmianą mentalności mieszkańców czerpiących korzyści finansowe z przyjmowania turystów. Otóż mieszkańcy ci zaczynają patrzeć na swoją miejscowość „oczami” przyjezdnych i dostrzegają zaśmiecone drogi, mało estetyczne i wizualne obciążenia i place wiejskie. Przykładowo rolnicy w Chlewisk (gm. Kotuń, woj. mazowieckie) zauważyli, iż bardzo trudno jest im wybrać trasę na przejażdżki bryczkami z zagranicznymi turystami przebywającymi w Domu Pracy Twórczej „Reymontówka” ze względu na zaśmiecone drogi. Co wprost przekłada się na ich fundusze – jak nie ma gdzie jechać z gośćmi, bo jest brudno i są zaśmiecone okolice dróg to nie ma dodatkowego zarobku. Można zatem stwierdzić, iż rozwój funkcji turystycznej w miejscowości spowodował wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców i zmiany ich nawyków (wyrzucają mniej śmieci do lasów, w większym stopniu dbają o estetykę obejść oraz o swój wygląd, dbają o to, aby psy nie biegały po wsi, tylko były zamknięte na podwórku).

Wreszcie trzeci wynika z realizacji projektów mających na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego (rewitalizacja zabytkowych budynków, obiektów małej architektury, zakup i odnawianie obiektów charakterystycznych dla danego regionu lub tradycji budownictwa wiejskiego, odnawianie elewacji zewnętrznych i dachów w budynkach architektury sakralnej, odnawiania cmentarzy wpisanych do

rejestr zabytków). Projekty tego typu stanowiły 8,5% ogółu spośród zaakceptowanych wniosków z 2009 roku. I pomimo, iż nie łączą się one bezpośrednio z ochroną przyrody to w sposób pośredni wpływają na całość krajobrazu kulturowego, na zapewnienie ładów przestrzennego. Projekty z działania „Odnowa i rozwoju wsi” powinny właśnie zapewniać takie podejście kompleksowe, uwzględniające lokalne uwarunkowania (w tym środowiskowe, ale także kulturowe, osadnicze), do modernizacji obiektów powinny być wykorzystywany lokalny budulec harmonizujący z otoczeniem. Przykładem taki działań była kompleksowa modernizacja Domu Pracy Twórczej „Reymontówka” wraz z otaczającym ją zabytkowym parkiem. Ciągłe wykonywane są prace pielęgnacyjne w parku – gdyby nie działalność ośrodka obiekt mógłby niszczyć. Do budowy placów parkingowych nie wykorzystano powszechnie stosowanych kostek Bauma, ale granit i drewno.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, iż projekty z „Odnowy i rozwoju wsi” nie miały bezpośrednich celów związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska, w związku z czym można mówić jedynie o oddziaływaniu pośrednim – w pewnym stopniu wzrasta świadomość mieszkańców odnośnie zachowań proekologicznych dzięki funkcjonowaniu świetlic wiejskich i organizowanym tam zajęciom oraz dzięki rozwojowi funkcji turystycznych na niektórych obszarach, jak również projekty wpływają ogólnie na zachowanie wiejskiego krajobrazu kulturowego. W większości przypadków projekty nie oddziałują w żaden sposób negatywnie na środowisko naturalne. W przypadku realizacji projektów w ramach „Odnowy i rozwoju wsi” rekomenduje się ich „wpisywanie” w lokalny krajobraz (porządkowanie przestrzeni wypuklanie regionalne lokalnych i regionalnych walorów przyrodniczych, kulturowych, historycznych. e czy związane z zagospodarowaniem przestrzennym.

6.19.3 Wnioski i rekomendacje

- Przyjęte w Programie założenia związane z wdrożeniem działania powinny prowadzić do realizacji postawionych celów.
- Założenia programowe przyczynią się do alokacji środków na obszary typowo wiejskie i do małych miast. Takie założenia sprzyjać będą poprawie konkurencyjności terytorialnej oraz poprawie jakości życia mieszkańców wsi. Z analizy stanu zakontraktowania wynika, że wszystkie środki przeznaczone na działanie „Odnowa i rozwój wsi” powinny zostać w pełni wykorzystane.

Na możliwość skutecznej realizacji działania wpłynęło ustanowienie sprawnego mechanizmu wyprzedzającego finansowania.

- Uzasadnione jest powierzenie wdrażania działania samorządom województw.
- Przyjęte procedury oraz podział kompetencji między instytucje zaangażowane we wdrażanie działania „Odnowa i rozwój wsi” spełniają bardzo dobrze założoną rolę.
- Kryteria oceny wniosków umożliwiają dostęp do pomocy w pierwszej kolejności gminom o niższych dochodach i wyższym poziomie bezrobocia, co sprzyja wzmocnieniu spójności terytorialnej.
- Sposób zdefiniowania beneficjentów, zakresu oraz warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu oraz sposobu wyboru operacji w pełni koresponduje z założonymi celami działania „Odnowa i rozwój wsi”.

- Przyjęte założenia budżetowe takie jak: wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa są spójne z założonymi celami działania.
- Działanie spotyka się z dużym zainteresowaniem ze strony beneficjentów.
- Zasoby kadrowe instytucji obsługujących działanie „Odnowa i rozwój wsi” są wystarczające pod względem ilościowym i jakościowym. Nie zidentyfikowano potrzeby przeprowadzania dodatkowych szkoleń.
- Stwierdzono brak potrzeby ograniczania liczby wniosków o przyznanie pomocy składanych przez jednego beneficjenta i usunięto pierwotne ograniczenie w tym zakresie. Zróżnicowano też skalę oceny w ramach tzw. kryterium regionalnego. Powyższe fakty świadczą o podejmowaniu bieżących korekt zmierzających do uelastycznienia sposobu wdrażania działania „Odnowa i rozwój wsi”.
- Komunikacja pomiędzy instytucjami jest prowadzona w sprawny sposób, podział kompetencji jest klarowny.
- Najczęstsza przyczyna odrzucania wniosków to brak ważnych dokumentów poświadczających możliwość realizacji prac budowlanych (pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót).
- W przypadku niepełnego wykorzystania przyznanego limitu środków z innych działań PROW 2007-2013 sugeruje się zwiększenie limitu środków przyznanego na działanie „Odnowa i rozwój wsi”.
- Rekomenduje się, aby wzmocnić podejście polegające na podporządkowaniu realizowanych inwestycji oddolnie wypracowywanym Planom Odnowy Miejscowości, co pozwoli na lepsze ich podporządkowanie lokalnym potrzebom.
- Rekomenduje się kontynuowanie współfinansowanie projektów poprawiających jakość życia na wsi w przyszłej perspektywie finansowej.

6.20 Oś IV Leader

Tabela 6.20.1 Informacje podstawowe o działaniu 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – oddziały regionalne, dla projektów Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” Samorząd województwa dla projektów „Odnowa i rozwój wsi” i Małe projekty
Beneficjent	„Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”: Osoba fizyczna ubezpieczona na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników jako rolnik, małżonek lub domownik. Osoby te muszą mieć miejsce zamieszkania, siedzibę lub realizować operację na terenie objętym LSR. „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”: Osoba fizyczna lub prawna, lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi (podejmuje) działalność jako mikroprzedsiębiorstwo zatrudniające poniżej 10 osób i mające obrót nieprzekraczający równowartości w zł 2 mln EUR. Pomioty te muszą mieć siedzibę lub realizować operację na terenie objętym LSR. „Odnowa i rozwój wsi”: gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego; osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, działająca na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, oraz organizacja pozarządowa o statusie pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dn 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). „Małe projekty” - podmiot będący: osobą fizyczną, która jest: a) obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, b) pełnoletnia, c) ma miejsce zamieszkania na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju lub wykonuje działalność gospodarczą na tym obszarze albo osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną: a) działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze, lub b) utworzonym na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacjom albo stowarzyszeniom, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze.
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Wnioski wpływają do LGD, które po dokonaniu oceny formalnej przekazują je do samorządu województwa (w przypadku działań „Odnowa i rozwój wsi” i Małe projekty) lub Oddziału Regionalnego ARIMR (w przypadku działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”)
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Na podstawie lokalnych strategii rozwoju
Sposób naboru wniosków	Samorząd województwa ogłasza nabór wniosków o przyznanie pomocy na wniosek lokalnej grupy działania. Terminy naboru zależne od LGD
Sposób wyboru operacji do realizacji	Kryteria wyboru określone w lokalnej strategii rozwoju

Forma udzielanej pomocy	Pomoc udzielana jest w postaci refundacji kosztów kwalifikowalnych.
Poziom pomocy	W przypadku działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi w gospodarstwie rolnym w okresie realizacji PROW 2007-2013 nie może przekroczyć 100 000 zł. W przypadku działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji. Wysokość pomocy przyznanej na realizację operacji nie może przekroczyć: 1) 100 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji; 2) 200 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie powyżej 2 i mniej niż 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji; 3) 300 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi, w okresie realizacji Programu, nie może przekroczyć 300 000 zł. W przypadku przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi, w okresie realizacji Programu, wynosi 100 000 zł. W przypadku działań: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wysokość pomocy na projekt nie może przekroczyć 50% kosztów kwalifikowalnych. W przypadku działania „Odnowa i rozwój wsi” pomoc finansowa ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych projektu. Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej miejscowości wynosi 500 000 zł (128 080,3 EUR) w okresie realizacji Programu. Wielkość pomocy przyznanej na realizację jednego projektu nie może być niższa niż 25 000 zł (6 404,0 EUR). Równowartość kwoty wyrażona w EUR ma charakter indykatorywny. Poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi maksymalnie 75% kosztów kwalifikowalnych projektu. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta. W przypadku „Małych projektów” wysokość pomocy przyznanej na realizację operacji nie może przekroczyć 25 tys. zł (i łącznie 100 000 zł w okresie programowania) wysokość pomocy na projekt nie może przekroczyć 70% kosztów kwalifikowalnych.

Tabela 6.20.2 Informacje podstawowe o działaniu 421 „Wdrażanie projektów współpracy”

Instytucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
beneficjent	Lokalne grupy działania
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Zgodnie z rozporządzeniem Ministra RWIR z dnia 25 czerwca 2008 r.

Sposób naboru wniosków	LGD składa wniosek o przyznanie pomocy bezpośrednio w jednostce samorządu województwa, na którego obszarze znajduje się siedziba LGD. SW dokonuje oceny projektu współpracy na podstawie kryteriów wyboru określonych dla projektów współpracy. SW zawiera umowę z LGD, na podstawie której jest przyznawana pomoc.
Sposób wyboru operacji do realizacji	<p>Pomoc jest przyznawana na operacje polegające na przygotowaniu lub realizacji projektów współpracy.</p> <p>Pomoc na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy jest przyznawana, jeżeli operacja będzie realizowana w nie więcej niż dwóch etapach, a jej zakończenie i złożenie wniosku o płatność ostateczną będącą refundacją kosztów kwalifikowalnych wypacaną po zrealizowaniu całej operacji, obejmująca co najmniej 25 % łącznej planowanej kwoty pomocy, nastąpi w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy, lecz nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r. Pomoc jest przyznawana na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy, jeżeli projekt ten: 1) jest zgodny z lokalną strategią rozwoju, 2) spełnia warunki, o których mowa w rozporządzeniu nr 1698/2005 oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15, z późn. zm.). 3) nie przewiduje finansowania z udziałem innych środków publicznych, z wyłączeniem przypadku współfinansowania: a) z Funduszu Kościelnego lub b) ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm).</p> <p>Pomoc na operację polegającą na realizacji projektu współpracy jest przyznawana, jeżeli operacja będzie realizowana w nie więcej niż ośmiu etapach, przy czym w jednym roku w nie więcej niż w czterech etapach; oraz w okresie nie dłuższym niż 48 miesięcy, a jej zakończenie i złożenie wniosku o płatność ostateczną nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r. Pomoc jest przyznawana na operację polegającą na realizacji projektu współpracy, jeżeli: 1) projekt ten spełnia warunki przyznania pomocy na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy 2) projekt ten uzyskał co najmniej 60 % maksymalnej liczby punktów, jaka można przyznać w ramach oceny zgodności projektu współpracy z kryteriami wyboru określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013; 3) w ramach tego projektu wskazano osobę koordynującą oraz nadzorującą wdrażanie, finansowanie, promocję i monitorowanie projektu współpracy, a w przypadku gdy lokalna grupa działania, ubiegająca się o przyznanie pomocy nie jest koordynującą LGD, — również osobę ze strony LGD ubiegającej się o przyznanie pomocy, która będzie współpracować z koordynatorem.</p>
Forma udzielanej pomocy	Pomoc przyznaje się w formie refundacji kosztów kwalifikowalnych : 1) przygotowania lub realizacji projektu współpracy 2) poniesionych od dnia, w którym została zawarta umowa. W przypadku przyznania pomocy do kosztów kwalifikowalnych zalicza się również koszty przygotowania lub realizacji projektu współpracy określone w rozporządzeniu Ministra RiRW z dnia 25 czerwca 2008 r., poniesione przez wnioskodawcę przed dniem zawarcia umowy, lecz nie wcześniej niż w dniu, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, a w przypadku kosztów przygotowania projektu współpracy poniesione nie wcześniej niż rok przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy.
Poziom pomocy	Pomoc przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji PROW na lata 2007 - 2013, dla jednej LGD stanowi iloczyn liczby mieszkańców

	zameldowanych na pobyt stały, na obszarze objętym LSR, według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., i kwoty 3 zł w tym na przygotowanie projektu nie więcej niż 1 zł.
--	--

Tabela 6.20.3 Informacje podstawowe o działaniu 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Samorząd województwa
beneficjent	Lokalne grupy działania
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Samorząd województwa
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Na podstawie lokalnych strategii rozwoju
Sposób naboru wniosków	LGD składa wniosek o przyznanie pomocy bezpośrednio w jednostce samorządu wojewódzkiego, na obszarze którego znajduje się siedziba LGD.
Sposób wyboru operacji do realizacji	<p>Pomoc jest przyznawana, jeżeli operacja:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) jest zgodna z lokalną strategią rozwoju, 2) nie będzie finansowana z udziałem innych środków publicznych; 3) będzie realizowana nie więcej niż w czterech etapach w każdym roku, a jej zakończenie i złożenie wniosku o płatność ostateczną, będącą refundacją kosztów kwalifikowalnych wypłacaną po zrealizowaniu całej operacji, nastąpi do dnia 30 czerwca 2015 r
Forma udzielanej pomocy	Pomoc przyznaje się w formie refundacji kosztów: 1) związanych z: a) funkcjonowaniem lokalnej grupy działania, o którym mowa w art. 63 lit. c rozporządzenia nr 1698/2005, lub b) nabywaniem umiejętności i aktywizacją, o których mowa w art. 63 lit. c rozporządzenia nr 1698/2005, 2) poniesionych: a) w formie rozliczenia pieniężnego, a w przypadku transakcji, której wartość, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 1.000 zł - w formie rozliczenia bezgotówkowego, b) w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2015 r., lecz nie wcześniej niż od dnia zawarcia umowy”
Wysokość pomocy	<p>Pomoc przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, dla jednej LGD stanowi to iloczyn liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, na obszarze objętym LSR, według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., ustalonej na podstawie wyników informacji statystycznych ogłaszanych, udostępnianych lub rozpowszechnianych zgodnie z przepisami w sprawie trybu i form ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych, i kwoty 29 zł.</p> <p>Koszty bieżące (administracyjne) lokalnej grupy działania stanowią koszt kwalifikowalny jedynie do wysokości 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych wszystkich operacji zgodnych z LSR, zrealizowanych w danym okresie w ramach działań Osi IV Leader</p>

6.20.1 Ocena postępu wdrażania oraz trafności i efektywności założeń programowych w Osi IV Leader (MODUŁ B)

6.20.1.1 Założenia programowe Osi IV Leader

Cel działania i kontekst realizacji

Celem Osi IV jest, poprzez włączenie lokalnych grup działania w system zarządzania danym obszarem, budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców, przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami. W osiągnięciu celów Osi istotne również mają być projekty współpracy.

Według założeń Programu szacowano, iż liczba lokalnych grup działania będzie wynosiła pod koniec okresu programowania około 200. We wrześniu 2008 r. rozpoczęto nabór wniosków dla działań Osi IV. Łącznie do samorządów województw wpłynęły 344 wnioski o wybór LGD do realizacji LSR. W wyniku przeprowadzonej oceny, do udziału w PROW 2007 – 2013 wybrano 338 LGD, w tym 122 grup, które uczestniczyły uprzednio w Pilotażowym Programie Leader+ i w niezmienionej formie realizują działania Osi IV.

W ramach Osi realizowane są 3 działania:

1. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju;
2. Wdrażanie projektów współpracy;
3. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”

Działanie ma na celu umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju realizacji projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy. W ramach realizacji LSR, zatwierdzonych przez samorząd województwa, LGD wybiera projekty do realizacji w ramach środków przyznanych na realizację strategii. Pracownicy LGD pomagają wnioskodawcom w przygotowaniu projektów. Wnioski te mogą dotyczyć projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań Osi III - Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej:

1. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”;
2. „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”;
3. „Odnowa i rozwój wsi”

oraz innych projektów zwanych dalej „Małymi projektami”, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach działań Osi III, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej Osi, tj. poprawy jakości życia lub większego zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarze działania LGD.

Planuje się że w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, liczba beneficjentów w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wyniesie 7 800 i stworzonych zostanie w sumie 8 510 miejsc pracy brutto. Liczba beneficjentów w ramach działania „Tworzenie i

rozwój mikroprzedsiębiorstw” wyniesie 3 640 i stworzonych zostanie w sumie 3 820 miejsc pracy brutto. Liczba beneficjentów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” zakłada się, że liczba beneficjentów wyniesie 3 520, zrealizowanych projektów 7 310 oraz liczba odnowionych obiektów wyniesie 6 210. Liczba miejscowości gdzie zrewitalizowana zostanie przestrzeń publiczna osiągnie liczbę 1 760. Według założeń Programu liczba beneficjentów małych projektów wyniesie 10 640.³⁷

421 „Wdrażanie projektów współpracy”

W ramach tego działania pomoc jest przyznawana LGD na realizację projektów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej zawartych w LSR lub nieuwzględnionych w LSR, ale zgodnych z celami LSR, opracowanej i realizowanej przez LGD. Na projekt współpracy składa się przygotowanie projektu oraz realizacja projektu.

Wskaźniki docelowe realizacji działania zawarte w PROW pokazują, że w ramach działania planowana liczba beneficjentów wyniesie 200 i w ramach działania powstanie 50 miejsc pracy.³⁸

431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Działanie ma na celu zapewnić sprawną i efektywną pracę lokalnych grup działania wybranych w ramach realizacji Osi IV PROW 2007-2013 oraz doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Działanie przyczyni się także do budowania kapitału społecznego na wsi, a poprzez to do pobudzenia zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru oraz lepszego wykorzystania potencjału obszarów wiejskich.

W ramach działania, pomoc jest przyznawana LGD na realizację aktywności zgodnie z listą kosztów kwalifikowalnych określona w odrębnych przepisach.

Zakres pomocy dotyczy:

- badań nad obszarem objętym LSR;
- informowania o obszarze działania LGD oraz o LSR;
- szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR;
- wydarzeń o charakterze promocyjnym związanych z obszarem działania LGD i LSR;
- szkolenia lokalnych liderów;
- animowania społeczności lokalnych;
- koszty bieżące LGD (koszty administracyjne związane z działalnością LGD).

W ramach działania planowane jest zrealizowanie 11 200 przedsięwzięć, liczba uczestników działań przeprowadzonych przez LGD ma wynieść 1 milion a liczba uczestników szkoleń, którzy zakończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym 8 200.

³⁷ PROW 2007 – 2013, Warszawa, listopad 2009, s. 323.

³⁸ PROW 2007 – 2013, Warszawa, listopad 2009

Zgodnie z § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania Funkcjonowanie lokalnej grupy działania objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 103, poz. 660, z późn. zm.) pierwszy wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania był składany wraz z wnioskiem o wybór lokalnych grup działania do realizacji lokalnych strategii rozwoju. Wnioski te można było składać, w zależności od województwa, w różnych terminach. Nabór został rozpoczęty najwcześniej przez samorządy województw: lubuskiego i opolskiego (od 3 listopada 2008 r.), najpóźniej zaś zakończony został w województwie wielkopolskim (12 lutego 2009 r.).

6.20.1.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w Osi IV Leader

LGD w Polsce obejmują 279 416,50 km² powierzchni kraju, co stanowi 93% obszaru uprawnionego do korzystania z wsparcia ze środków PROW 2007 - 2013. Średnia powierzchnia objęta jedną lokalną strategią obejmuje 826 km². Ponad połowę terytorium objętego LSR stanowi obszar działalności nowoutworzonych LGD. Całkowity budżet lokalnych strategii rozwoju wynosi 2 601 708 590,95 zł, czyli średnio na LGD 7 697 362,7 zł.

LGD działają jako fundacje, związki stowarzyszeń, stowarzyszenia oraz „specjalne” stowarzyszenia³⁹. W Schemacie II PP Leader+, LGD mogły przyjmować formy prawne fundacji, stowarzyszeń (w rozumieniu ustawy Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1998 r.), lub związków stowarzyszeń. 310 spośród 338 wybranych grup wybrało formę stowarzyszenia. Natomiast 21 LGD wybrało formę prawną fundacji, a 7 - związków stowarzyszeń.

Tabela 6.20.3 Charakterystyka lokalnych grup działania według podstawowych wskaźników

Wyszczególnienie		Liczba wybranych LGD	Liczba odrzuconych LGD	Ogółem ubiegających się o wybór	Obszar objęty LSR (ogółem, w km ²)	Liczba ludności na obszarach objętych LSR (ogółem, w tys.)	Liczba gmin objętych LSR	Budżet LSR (ogółem, w zł)
Rodzaj LGD	Istniejące	122	3	125	123 717,25	6 949,78	881	1 052 631 449,29
	Nowo-utworzone	216	3	219	155 699,25	10 028,74	1 140	1 549 077 141,66
Razem		338*	6	344	279 416,50	16 978,52	2 021	2 601 708 590,95

Według stanu na 2010 rok liczba LGD wynosi 337, na wniosek 1 LGD z obszaru woj. warmińsko-mazurskiego została rozwiązana umowa o realizację LSR.
Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARIMR

Samorządy województw podpisały 338 umów z wybranymi lokalnymi grupami działania na realizację lokalnych strategii rozwoju, z czego: 216 umów zostało zawartych z nowoutworzonymi lokalnymi grupami działania, 122 z już istniejącymi LGD, które wcześniej otrzymały pomoc w ramach Pilotażowego Programu Leader+. Jednocześnie w trakcie realizacji działań Osi IV na wniosek 1 LGD z obszaru woj. warmińsko-mazurskiego została rozwiązana umowa z samorządem wojewódzkim. Ogólna liczba LGD wynosi obecnie 337.

³⁹ utworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.)

Tabela 6.20.4 Stan realizacji działań w ramach Osi IV na koniec 2009 roku

Działanie	Złożone wnioski (szt.)	Zawarte umowy / wydane decyzje		Zrealizowane płatności			
		Liczba	Kwota umów/decyzji (zł)		Liczba beneficjentów	Środki publiczne (zł)	
			Ogółem	EFROW		Ogółem	EFROW
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	690	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Wdrażanie projektów współpracy	4	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	681	335	58 345 219,47	46 676 175,50	324	11 714 545,76	43 764,23
Oś IV LEADER ogółem	1 375	335	58 345 219,47	46 676 175,50	324	11 714 545,76	43 764,23

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARIMR.

Wśród LGD dominują podmioty, w przypadku których obszar lokalnej strategii rozwoju obejmuje populację mieszkańców do 50 tys. osób (ponad połowa ogólnej liczby wybranych lokalnych grup), udział partnerów społecznych i gospodarczych w organie decyzyjnym nie przekracza 75% (77% ogólnej liczby wybranych lokalnych grup), udział kobiet w organie decyzyjnym nie przekracza 50% (71% ogólnej liczby wybranych lokalnych grup).

Zakłada się, że działania związane z przyjętymi lokalnymi strategiami rozwoju obejmują obszar 279 tys. km² i będą dotyczyć prawie 17 mln osób. Podstawowe dane charakteryzujące proces utworzenia lokalnych grup działania w Polsce zawiera tabela 6.20.3.

Najwięcej LGD funkcjonuje w województwach małopolskim (39) oraz mazowieckim (35) natomiast najmniejszą liczbę LGD odnotowano w województwach lubuskim (10) i opolskim (12). Liczba złożonych wniosków jest wypadkową liczby LGD.

Do końca 2009 r. ARIMR ogólnie zrealizowała płatności w kwocie 11 376 204 453,94 zł, z czego w ramach Osi IV LEADER - 11 714 545,76 zł (wszystkie w 2009 roku).

413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Małe projekty” łącznie złożono 553 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 11 806 972,86 zł. Wszystkie wnioski zostały złożone 2009 roku. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy finansowej złożono w województwie mazowieckim (220 wniosków) oraz wielkopolskim (158 wniosków). Do końca 2009 r. żadnego wniosku nie złożono w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim. Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa przyznania pomocy w ramach działania Małe projekty. Można uznać, że jest to wynikiem wyłącznie wczesnego stadium realizacji działania, gdyż według danych ARIMR na 30 września 2010 r. liczba złożonych wniosków osiągnęła liczbę 9 077, wnioskowana kwota pomocy już 174 729 029,46 zł a w ramach działania Małe projekty zawarto 1 257 umów na łączną kwotę 20 412 395,81 zł, a kwota zrealizowanych płatności wyniosła 1 066 873,12 zł.⁴⁰

W ramach działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” do końca roku 2009 złożono 3 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 162 869,50 zł. Wnioski te zostały złożone w województwie pomorskim (2) oraz opolskim (1). Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna

⁴⁰ Dane ARIMR, http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/26102010_Wdrazanie_lokalnych_7-13.pdf

umowa. Natomiast, podobnie jak w przypadku działania „Małe projekty”, realizacja działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, w 2010 roku wykazała się większą dynamiką biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków. Na dzień 30 września 2010 r. złożono 287 wniosków i zawarto 37 umów na kwoty odpowiednio: 18 243 854,31 zł i 2 547 893,00 zł.⁴¹

W ramach działania 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” do końca 2009 r. złożono 6 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 595 499,50 zł. Wnioski zostały złożone w województwie mazowieckim (4) oraz lubelskim (2). Do końca 2009 roku nie została zawarta żadna umowa. Według danych ARiMR na dzień 30 września 2010 r. liczba złożonych w ramach działania wniosków osiągnęła liczbę 440, wnioskowana kwota pomocy osiągnęła wartość 42 017 996,77 zł a w ramach zawarto 40 umów na łączną kwotę 3 386 742,50 natomiast zrealizowane płatności osiągnęły kwotę 348 408,80 zł.⁴²

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” łącznie złożono 128 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 43 537 665,78 zł. Wszystkie wnioski zostały złożone w okresie sprawozdawczym. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy finansowej złożono w województwie wielkopolskim (47) oraz opolskim (27). Do końca w roku 2009 nie została zawarta żadna umowa. Według danych ARiMR na 30 września 2010 r. liczba złożonych w ramach działania wniosków osiągnęła liczbę 2 075, wnioskowana kwota pomocy osiągnęła wartość 736 809 033,66 zł, zawarto 556 umów na łączną kwotę 201 343 754,67 zł.⁴³

Na podstawie dostępnych danych można ocenić, że realizacja poszczególnych operacji w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” w przyszłości osiągnie satysfakcjonujący poziom. Niemniej, wymaga to zwiększenia dynamiki zwłaszcza w zakresie działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i działania 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, a także „Małych projektów”. Z uwagi na to, że podane dane przedstawiają sytuację z grudnia 2009 należy podkreślić, iż w roku 2010 r. dynamika wdrożenia działań Osi IV uległa istotnej zmianie. Obecnie liczba złożonych wniosków na 413 przekracza liczbę 12 tys. , w tym ponad 9 tys. wniosków w działaniu „Małe projekty”, zatem należy ocenić, że niski poziom realizacji działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” do końca 2009 roku jest skutkiem wyłącznie wczesnego stadium realizacji tego działania.

421 „Wdrażanie projektów współpracy”

Odnutowywany w badaniach wciąż niski poziom zaangażowania społeczności wiejskich w lokalne życie społeczne i gospodarcze oraz niska skłonność do współpracy, uzasadnia wagę działań jakie będą prowadzone przez lokalne grupy działania w ramach projektów współpracy. Przyczyn niskiego zainteresowania LGD działaniem 421 można upatrywać w opóźnieniach w procesie wyboru LGD do realizacji LSR, co opóźniło terminy realizacji poszczególnych działań Osi IV. W pierwszej kolejności LGD skupiły się na wdrażaniu działań bezpośrednio związanych z ich funkcjonowaniem. Jednakże można przypuszczać, że działanie 421 w przyszłości będzie cieszyło się większym zainteresowaniem (co potwierdzają wyniki zrealizowanych badań studiów przypadku).

Pomimo możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach działania 421 „Wdrażanie projektów współpracy”, do końca 2009 roku r. wpłynęły 4 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 167 891 zł. Wnioski te zostały złożone w województwie lubuskim, mazowieckim oraz wielkopolskim. Należy podkreślić, że w tym działaniu dostępne są środki w łącznej wysokości ok. 55,5 mln zł (15 mln EUR). Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa przyznania pomocy. Przyczyny

⁴¹ tamże

⁴² tamże

⁴³ Dane ARiMR, http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/26102010_Wdrażanie_lokalnych_7-13.pdf

niskiego zainteresowania wsparciem są przedmiotem badań terenowych realizowanych na potrzeby analizy mid-term i zostaną przedstawione w Raporcie końcowym, na tym etapie analizy można przypuszczać, że w związku z tym, że LGD w żaden sposób nie były zobligowane do realizacji działania 421 w początkowym okresie funkcjonowania, planowały realizację takich operacji w późniejszym terminie. Potwierdzają to dostępne dane z realizacji działania w roku 2010 według których do 30 września 2010 roku złożono 54 wnioski na kwotę 2 135 870,18 zł i zawarto 9 umów na kwotę 791 386,02 zł a kwota zrealizowanych płatności osiągnęła poziom 20 666,00 zł.⁴⁴

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra RiRW z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego PROW 2007- 2013 (Dz. U. Nr 128 poz. 822) wnioski o przyznanie pomocy na operacje polegające na przygotowaniu projektu współpracy można składać w terminie do 30 czerwca 2013 r., natomiast o realizację projektu do 31 grudnia 2013 roku.

Główną znaną przyczyną niewielkiego zainteresowania ze strony LGD działaniem 421 jest także relatywnie niski poziom doświadczenia na temat technicznej (formalnej) realizacji działania wśród członków LGD, oraz brak przykładów jego realizacji (dobrych praktyk). Sam fakt konieczności złożenia wniosku o przyznanie pomocy (co interpretowano w wywiadach jako przyczynę niskiego zainteresowania projektami współpracy) nie stanowi przeszkody w aplikowaniu o środki, a jedynie można uznać, że działanie to nie było priorytetem LGD na tym etapie ich działalności.

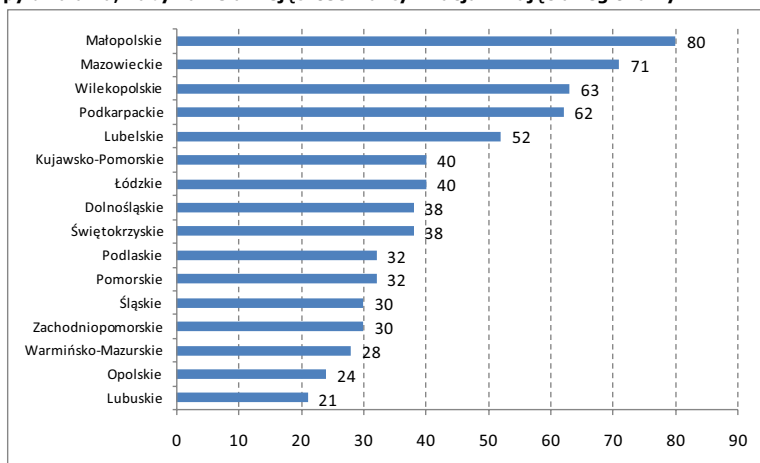
Studium przypadku potwierdziło, że w wielu przypadkach pracownicy LGD działają na podstawie nieformalnej wymiany doświadczeń (transferu wiedzy), zatem można przypuszczać, że w skali kraju realizacja pierwszych projektów w ramach działania 421 może przyczynić się do zwiększenia liczby realizowanych projektów współpracy w przyszłości (na zasadzie naśladownictwa).

Polskie LGD pozostają wciąż w fazie organizacji swej działalności w ramach Osi Leader I, co za tym idzie, działania ich skupione są na zadaniach związanych z wdrażaniem LSR oraz funkcjonowaniem LGD. Na obecnym etapie wdrażania Programu współpraca pomiędzy LGD w wielu regionach rozpoczyna się od zawiązywania regionalnych sieci LGD, które w dużej mierze spełniają funkcje forum wymiany idei oraz doświadczeń (transferu wiedzy), a także realizacji wspólnych przedsięwzięć w regionie. Badania terenowe potwierdzają, że wśród LGD realizacja działania 421, w pierwszym etapie działalności grup, nie stanowiła priorytetu. Należy więc przypuszczać, że wraz z ugruntowaniem się funkcjonowania LGD na obszarze objętym daną LSR oraz wzrastającym doświadczeniem nabywanym w procesie realizacji działań 431 i 413, również realizacja projektów współpracy zyska na popularności, co potwierdzają dane z 2010 roku dotyczące stanu realizacji pomocy w działaniu.

431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Z uwagi na termin rozpoczęcia procesu wyboru LGD do realizacji lokalnej strategii rozwoju, do końca roku 2009 LGD koncentrowały się głównie na realizacji działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Zgodnie z § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania, pierwszy wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania składa się wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji LSR.

⁴⁴ Dane ARiMR, http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/26102010_Wdrażanie_projektow_7-13.pdf

Rys. 6.20.1 Liczba złożonych wniosków w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” w ujęciu regionalnym

Źródło danych: ARIMR

Stan wydatkowania środków

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach Osi IV Leader realizowane były jedynie płatności dla beneficjentów działania 431. Proces realizacji wypłat rozpoczęto w II półroczu 2009 r., przy czym były to głównie płatności wypłacane na zasadzie finansowania wyprzedzającego. Budżet działania wynosi 547 mln zł (152 mln EUR).

Wnioski w ramach działania można było składać, w zależności od województwa, w różnych terminach. Nabór został rozpoczęty najwcześniej przez samorządy województw: lubuskiego i opolskiego (od 3 listopada 2008 r.), najpóźniej zaś zakończony został w województwie małopolskim (12 lutego 2009r.). Do końca 2009 roku SW podpisały 338 umów z wybranymi lokalnymi grupami działania, z czego 216 umów zostało zawartych z grupami nowoutworzonymi a 122 z już istniejącymi LGD (które wcześniej ubiegały się o pomoc w ramach Pilotażowego Programu Leader+). Należy podkreślić, iż działanie 431 dedykowane jest LGD i każda LGD co roku składają wniosek o przyznanie pomocy na bieżącą działalność oraz nabywanie umiejętności i aktywizację, dlatego liczba złożonych wniosków jest ściśle powiązana z liczbą funkcjonujących LGD. Dopiero ostatnio wprowadzona zmiana rozporządzenia zakłada odejście od corocznego wnioskowania o pomoc.

W ramach działania 431 przeprowadzono dwa nabory wniosków o przyznanie pomocy w 2008 i 2009 r. W ramach naborów przeprowadzonych: w 2008 r. złożono wnioski, które dotyczyły realizacji 344 operacji na kwotę 84 424 968,42 zł, natomiast w 2009 r. złożono wnioski, które dotyczyły realizacji 338 operacji na kwotę 87 725 459,59 zł. Liczbę zadań oraz realizowanych przez LGD w ramach działania 431 w 2009 roku przedstawia tabela 6.20.5.

Tabela 6.20.5 Liczba zadań według zakresu wnioskowanej pomocy w działaniu „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Zakres pomocy	Liczba zadań		Ogółem
	wg rodzaju LGD		
	Istniejące	Nowoutworzone	
Badania nad obszarem objętym LSR	73	151	224
Informowanie o obszarze działania LGD oraz o LSR	554	783	1 337
Szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR	384	695	1 079
Wydarzenia o charakterze promocyjnym oraz szkolenia lokalnych liderów	732	1 095	1 827
Koszty bieżące (administracyjne) LGD	-	-	-
Działanie ogółem	1 743	2 724	4 467
Kwota przyznanych środków publicznych (zł)	24 383 633,42	33 961 586,05	58 345 219,47

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARIMR.

Na podstawie dostępnych informacji można przypuszczać, że poziomy kontraktowania i wydatkowanie środków są zadowalające na obecnym etapie wdrażania Osi IV, tj. gwarantują wykorzystanie wszystkich środków oraz zapewnienie możliwości realizacji działań Osi IV w kolejnych latach. Pomijając fakt późnego terminu rozpoczęcia realizacji działań Osi IV należy wskazać na aktywność LGD w raportowaniu bieżących problemów proceduralnych oraz dostateczną reakcję na nie IZ co świadczy o dobrym poziomie komunikacji. Wobec tego można wstępnie wysnuć przypuszczenie, że założenia budżetowe (wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków) w ramach poszczególnych działań Osi są spójne z założonymi celami.

6.20.1.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w Osi IV Leader

Analizując zakres realizowanych operacji i beneficjentów Osi IV Leader można uznać, że sposób zdefiniowania beneficjenta/ grupy docelowej jest w zasadzie spójny z założonymi celami. W działaniach 421 i 431 beneficjentami są LGD, co wynika ze specyfiki działań. Zgodność taka w przypadku działania 413 nie jest już jednoznaczna, gdyż część beneficjentów może korzystać z dofinansowania w ramach Osi III, co jest źródłem - zwłaszcza w przypadku rolników ubiegających się o dofinansowanie w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i przedsiębiorców – sytuacji konkurencyjnej.

Działaniem, którego ten problem nie dotyczy, są „Małe projekty”. Grupa beneficjentów tego działania zdefiniowana jest na tyle szeroko, że stwarza możliwość realizacji niemal każdego przedsięwzięcia mieszczącego się w limicie dofinansowania. Z badań jakościowych wynika jednak, że małymi projektami zainteresowane są często jednostki nieposiadające osobowości prawnej: grupy nieformalne, Koła Gospodyń Wiejskich, szkoły itp. W przypadku tych ostatnich wnioskodawcami mogą być gminy, lecz ogranicza to ich własną aktywność w zakresie zgłaszania małych projektów. Ankietowani członkowie zarządów (badanie PAPI 50) twierdzili, że brak osobowości prawnej stanowił w ich grupach większy lub mniejszy problem przy wnioskowaniu do działania „Małe projekty”. Problemy takie odnotowało 59% respondentów.

Stworzenie możliwości wnioskowania radom sołeckim, OSP i kółkom rolniczym częściowo rozwiązuje go, lecz stwarza inny: odpowiedzialności finansowej osób realizujących projekt.

Analizując stan realizacji działań Osi IV według prognozowanych wartości płatności, jakie zostaną realizowane na rzecz beneficjentów można uznać, że rzeczywiste wydatki odbiegają od zaplanowanych:

- W ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” w okresie sprawozdawczym nie rozpoczął się proces realizacji wypłat, co było przewidziane w prognozie na 2009 rok.
- W prognozie na 2009 rok zakładano, że w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” ARIMR zrealizuje płatności na rzecz beneficjentów w kwocie 2 800 000 zł, jednak w okresie sprawozdawczym nie rozpoczął się proces realizacji wypłat. Ze badań jakościowych (wywiady, pierwsze studia przypadków) wynika, że mogło to być spowodowane przede wszystkim faktem, iż LGD koncentrowały się w głównej mierze na przygotowaniu i aktualizacji lokalnych strategii rozwoju, a następnie na uzyskaniu wsparcia w ramach działania 4.31 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Kolejnymi priorytetami LGD była aktywizacja lokalnych społeczności i szkolenie kadr, co spowodowało odsunięcie wdrażania projektów współpracy na drugą połowę roku 2010.

Przyczyny tych opóźnień można podzielić na 3 kategorie:

- Pierwszą, związaną z sytuacją konkurencyjności działań dofinansowanych w ramach Osi III i Osi IV, co ogranicza przede wszystkim wnioski składane przez rolników i przedsiębiorców;
- Drugą, związaną ze strukturą priorytetów LGD, co ogranicza przede wszystkim nabór wniosków związanych z projektami współpracy;
- Trzecią, związaną ze złożonością procedur, co stwarza przede wszystkim barierę dla mniej doświadczonych beneficjentów i przejawia się przede wszystkim w przypadku „Małych projektów”.

Tabela 6.20.6 Zestawienie prognozowanych wartości płatności, jakie zostaną zrealizowane na rzecz beneficjentów i odpowiadającego im współfinansowania krajowego dla Osi IV w 2010 r.

Nazwa działania	Ogółem	Źródło finansowania		
		EFROW	Krajowe publiczne	środki
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	330 275 457,89	279 788 067,64	50 487 390,25	
Wdrażanie projektów współpracy	8 695 501,12	6 874 382,67	1 821 118,45	
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	115 459 669,67	94 968 788,75	20 490 880,92	
Oś IV LEADER ogółem	454 430 628,68	381 631 239,06	72 799 389,62	

Źródło danych: ARIMR.

6.20.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w Osi IV Leader

Opis i ocena przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Institucja Zarządzająca deleguje część swoich zadań w zakresie wyboru LGD w ramach wdrażania PROW na rzecz samorządów województw. Samorządy województw w porozumieniu z Instytucją Zarządzającą ogłaszają nabór wniosków o wybór LGD do realizacji lokalnej strategii rozwoju najpóźniej w trzecim kwartale 2008 r. LGD składały wnioski o wybór do realizacji lokalnej strategii rozwoju do SW, na terenie którego mają siedzibę. Wybór LGD odbywał się na podstawie kryteriów, określonych na poziomie krajowym przez Instytucję Zarządzającą, odnoszących się do potencjału organizacyjno administracyjnego LGD oraz jakości LSR. Umowy są podpisane zostały z wybranymi lokalnymi grupami działania przez odpowiedni samorząd województwa. Wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność składane przez LGD w ramach działań 421 i 431 weryfikuje SW. Funkcję płatniczą w ramach realizacji Osi IV pełni Agencja Płatnicza (ARIMR). LGD po wybraniu jej przez SW, w ramach LSR ma przewidziany budżet, do wysokości wdrażające wybiera projekty beneficjentów ubiegających się o finansowanie w ramach działania 413 oraz sama może ubiegać się o przyznanie pomocy w ramach działań 421 i 431.

Opis i ocena przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych

W przypadku działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” SW na wniosek LGD ogłasza nabór wniosków. LGD przygotowuje treść wezwania do składania wniosków, które będzie zawierać między innymi lokalne kryteria wyboru operacji do finansowania. Podmioty wdrażające współpracują z lokalnymi grupami działania w celu efektywnego wdrażania i zarządzania lokalnymi strategiami rozwoju. Wnioskodawca składa wniosek o pomoc do lokalnej grupy działania. LGD podejmuje decyzję o wybraniu lub nie wybraniu projektu do finansowania, w ramach przewidzianego w LSR budżetu. W przypadku projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań Osi III, LGD bierze pod uwagę zgodność projektu z lokalnymi kryteriami wyboru i celami LSR. W przypadku małych projektów, LGD ocenia projekt pod względem zgodności z kryteriami dostępu, określonymi dla małych projektów oraz zgodności z lokalnymi kryteriami wyboru i celami LSR.

W przypadku projektów współpracy LGD składa wniosek do SW. W wyniku przeprowadzonej oceny, SW akceptuje lub odrzuca realizację projektu współpracy i w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku podpisuje umowę o finansowanie. Zgodnie z rozporządzeniem MRIRW z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego PROW 2007- 2013 (Dz. U. Nr 128 poz. 822.) wnioski o przyznanie pomocy na operacje polegające na przygotowaniu projektu współpracy można składać w terminie do 30 czerwca 2013 r., natomiast o realizację projektu do 31 grudnia 2013 roku.

Pierwszy nabór wniosków o przyznanie pomocy (wnioski składane wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji LSR) odbywał się zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 23 maja 2008 r. w oryginalnym brzmieniu (Dz. U. Nr 103, poz. 660). W myśl rozporządzenia wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” składany był raz w roku, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, na który ma być przyznana pomoc, przy czym pierwszy wniosek o przyznanie pomocy składany był wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR, złożonym zgodnie z przepisami w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru LGD do realizacji LSR. LGD składało wniosek o przyznanie w SW, na obszarze którego znajduje się siedziba LGD.

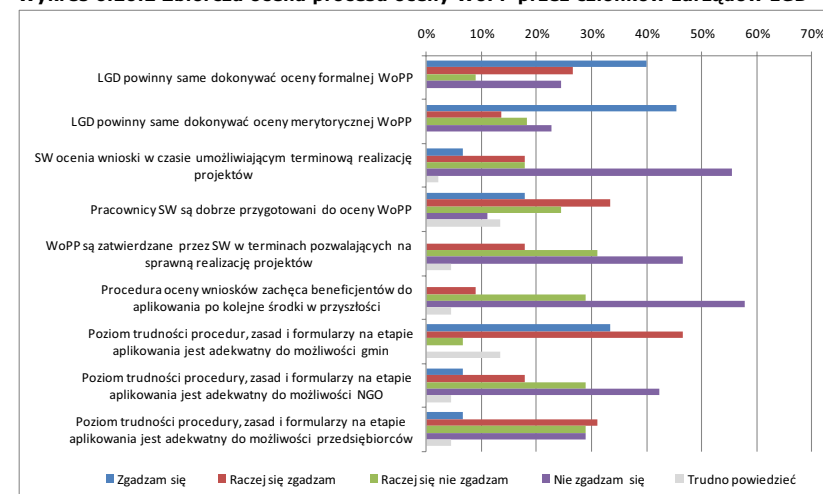
Drugi nabór wniosków o przyznanie pomocy (wnioski składane w dniach 15 września – 15 października 2009 r.) odbywały się zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 23 maja 2008 r. w

brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie z dnia 31 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 1063). W myśl zmiany wniosek o przyznanie pomocy składany był raz w roku, w terminie od dnia 15 września do dnia 15 października roku poprzedzającego rok, na który miała być przyznana pomoc, przy czym wniosek o przyznanie pomocy na pierwszy rok realizacji LSR składany był wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR. Wniosek o przyznanie pomocy rozpatrywany był w terminie 2 miesięcy od dnia jego złożenia, a w przypadku wniosku o przyznanie pomocy na pierwszy rok realizacji LSR - od dnia, w którym został dokonany wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR.

W dniu 12 sierpnia 2010 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi roku podpisał nowelizację rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Obecnie nabory odbywają się więc zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 23 maja 2008 r. w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie z dnia 31 lipca 2009 r. oraz rozporządzenie z dnia 12 sierpnia 2010 r. (Dz. U. Nr 103, poz. 660, z 2009 r. Nr 129, poz. 1063 oraz z 2010 r. Nr 153, poz. 1029). Zmiany mają na celu przede wszystkim odejście od corocznego wnioskowania o przyznanie pomocy na rzecz wnioskowania o przyznanie pomocy na pozostały okres realizacji lokalnej strategii rozwoju, a więc do końca czerwca 2015 r. Nabór wniosków o przyznanie pomocy na pozostały okres realizacji lokalnej strategii rozwoju będzie prowadzony w samorządach województw w dniach 1 września – 30 listopada 2010 r. Pozytywne rozpatrzenie takiego wniosku umożliwi zawarcie jednej umowy przyznania pomocy obejmującej pozostały okres realizacji LSR, w ramach której możliwe będzie składanie nie więcej niż 4 wniosków o płatność w każdym roku realizacji LSR.

Zmiany rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych wprowadzone w trakcie realizowania działań Osi IV należy ocenić pozytywnie. Są one korzystne zarówno dla podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania, jak i dla beneficjentów. Modyfikacje te były odpowiedzią na sygnały płynące z LGD. Niemniej, w badaniu ankietowym członków zarządów LGD (PAPI 50) stwierdzono, że procedury naboru wniosków postrzegane są jako nieprzyjazne wnioskodawcy i nie skłaniające do ponownego aplikowania. Stwierdzenie takie kategorycznie wyraziło 59% respondentów, a 37% wyraziło ten pogląd w sposób mniej zdecydowany. Zdecydowanie negatywnie oceniana jest terminowość realizacji ocen. Poziom zawilości konstrukcji wniosków i skomplikowania procedury aplikacyjnej postrzegano jako adekwatny do możliwości gmin (30% odpowiedzi „zgadzam się” i 49% odpowiedzi „raczej się zgadzam”). Te same procedury postrzegane są już jednak mniej odpowiadające możliwościom organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, co zostało zobrazowane na poniższym wykresie. Równocześnie 40% respondentów zdecydowanie wypowiada się za rozszerzeniem kompetencji LGD w zakresie oceny formalnej wniosków i 45% - za rozszerzeniem kompetencji w zakresie oceny merytorycznej, co świadczyć może o potencjalnej gotowości LGD do podjęcia zwiększonego zakresu obowiązków i odpowiedzialności w procesie wdrażania zadań.

Wykres 6.20.2 Zbiorcza ocena procesu oceny WoPP przez członków zarządów LGD



Źródło: wyniki badań ankietowych.

Jedną z najważniejszych zmian proceduralnych dotyczyła zmiany finansowania LGD na zasadzie środków wyprzedzających. Do maja 2010 roku środki (wyprzedzające) z ARiMR przekazane były⁴⁵ w kwocie do wysokości udziału krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW, czyli do 20% przyznanej pomocy oraz przy udziale preferencyjnych pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie, których Bank Gospodarstwa Krajowego udziela do wysokości udziału środków z EFRROW, czyli do 80% przyznanej pomocy. O środki finansowe z ARiMR mogli ubiegać się wszyscy beneficjenci działań Osi IV. Pożyczka z BGK w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” kierowana była do jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku pozostałych działań do wszystkich beneficjentów.

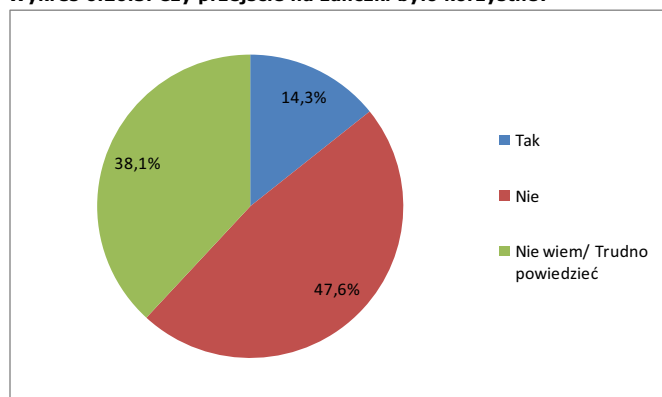
Z dniem 10 maja 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 57, poz. 351). Zmienione zostało brzmienie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1381, z późn. zm.). Zaliczka wynosi do 20% przyznanej LGD pomocy z PROW. Wyjątkiem są projekty, którym przyznano (lub dopiero zostanie im przyznana) pomoc w 2009 i 2010 r. Na takie projekty będzie można uzyskać zaliczkę w wysokości do 50% przyznanej pomocy. W przypadku działań „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” oraz „Wdrażanie projektów współpracy” zaliczka dotyczy pomocy odnoszącej się jedynie do kosztów inwestycyjnych, a w przypadku działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” zaliczka dotyczy pomocy odnoszącej się do kosztów bieżących. Zmiany wynikające z ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. nie dotyczyły przepisów regulujących możliwość skorzystania z pożyczki z BGK.

⁴⁵ W myśl ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1381) oraz z 2008 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 304)

Wypłata zaliczki podlega ustanowieniu gwarancji bankowej lub równoważnej gwarancji odpowiadającej 110% kwoty zaliczki, co stanowi zabezpieczenie beneficjentów, korzystających z tego mechanizmu.

Z zaliczek mogą skorzystać także beneficjenci, którzy złożyli wnioski o pomoc finansową z ww. działań, w ramach naborów wniosków o przyznanie pomocy, które zostały przeprowadzone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy np. podczas ubiegłorocznych naborów wniosków. W tym przypadku zaliczka wypłacana jest beneficjentowi na jego wniosek, który składać się będzie na formularzu opracowanym przez ARiMR, udostępnionym m.in. w Centrali i Oddziałach Regionalnych ARiMR oraz na stronie internetowej administrowanej przez ARiMR. Z badań metodą studium przypadku wynika, że oba rozwiązania traktowane są jako równie kłopotliwe, choć z różnych przyczyn. Finansowanie wyprzedzające pozwalało finansować projekty tzw. miękkie, czego nie gwarantuje zaliczkowanie. Ta pierwsza forma wiązała się w opinii rozmówców – członków zarządów LGD z na tyle dużą ilością procedur kontrolnych, że postrzegano je jako nieopłacalne. Badanie ilościowe wykazało jednak, że większość członków zarządów (47,6% ankietowanych) uważa przejście na zaliczkowanie za niekorzystne dla LGD, co oznacza, że poprzednią formę uważa się za korzystniejszą. Nie można przy tym pominąć jednak skali niepewności związanej, wyrażoną poprzez liczbę odpowiedzi „nie wiem” – 38,1%. Potwierdza to wniosek ze studiów przypadku, wskazujący, że żadna z form finansowania nie jest traktowana jako satysfakcjonująca.

Wykres 6.20.3. Czy przejście na zaliczki było korzystne?



Źródło: Wyniki badań ankietowych (zarządy LGD).

Kwestionowana była również wielkość zaliczki. Z ocen członków zarządów i członków LGD wypowiadających się w ramach studium przypadku wynika, że jako zachęta do wnioskowania odbierana byłaby zaliczka w wysokości 50-60% kosztów projektu. Jako optymalne rozwiązanie wskazuje się finansowanie projektów w ramach POKL, gdzie oprócz zaliczki możliwe jest składanie kolejnych wniosków o płatność po rozliczeniu określonego procenta poprzedniej płatności. Niemniej takie zmiany w obecnym okresie programowania są niemożliwe do wprowadzenia w obecnym okresie programowania z uwagi na zapisy prawa unijnego. Art. 38 (dot. wysokości zaliczki dla kosztów bieżących lokalnych grup działania) oraz art. 56 (dot. wysokości kwoty zaliczki dla inwestycji) Rozporządzenia Komisji nr 1974 z dnia 15 grudnia 2006 r. jasno określa poziom zaliczki 20%, dlatego ewentualne zmiany w tym zakresie ewentualnie mogłyby być przedmiotem dyskusji podczas określania prawodawstwa na poziomie UE dla realizacji działań Osi IV w kolejnym okresie programowania.

Za kolejną barierę uznano długi okres rozpatrywania wniosków w kontekście potrzeby corocznego wnioskowania o środki w ramach działania 431. Zgodnie z istniejącymi w 2009 roku przepisami umowy przyznania pomocy na funkcjonowanie LGD podpisywane były co roku, tzn. że co roku LGD musi złożyć wniosek o przyznanie pomocy, a SW musi dokonać jego weryfikacji. Biorąc pod uwagę, że z reguły konieczne jest uzupełnianie składanych wniosków, cały proces trwa ok. 3 miesiące. Ponadto składając wniosek na kolejny rok LGD nie ma jeszcze zakończonej realizacji umowy z roku bieżącego (w innym przypadku powstawałby okres próżni finansowej). Powodowało to z jednej strony zachowanie płynności finansowej w LGD, ale z drugiej strony trudności w planowaniu i rozliczaniu poszczególnych umów a poza tym nadmiernie angażuje zasoby ludzkie w LGD (jednocześnie LGD składa wniosek o przyznanie pomocy na następny rok i wnioski o płatność odnośnie roku bieżącego).

Wprowadzenie w roku 2010 w przepisach zasady jednorazowego wnioskowania o środki w ramach działania 431 na pozostały okres programowania tj. 2011-2015 według badanych członków zarządów LGD wciąż może być źródłem ryzyka przeszacowania planowanych środków. Zgodnie z przepisami unijnymi i rozporządzeniem krajowym - obowiązuje limit kosztów bieżących LGD. W Polsce wynosi on 15% wszystkich środków wydatkowanych w ramach LSR. Oznacza to, że konkretną kwotę uzyskamy dopiero w 2015 roku, w przypadku gdy LGD nie będzie efektywnie wdrażała LSR, szczególnie działania 413, co oznacza, że, że pierwotnie przyznana pomoc może okazać się za wysoka i konieczne będą zwroty. Zgodnie z par. 28 i 33 rozporządzenia 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. Nr 138, poz. 868, z późn. zm.) LGD otrzymuje informacje dzięki którym owe ryzyko może zminimalizować. Niemniej mimo, iż pomoc przyznawana będzie na pozostały okres realizacji LSR, tj. na lata 2011-2015, to wypłata przyznanej pomocy (pomijając zaliczkę) odbywać się będzie podobnie jak dotychczas, a więc na podstawie wniosku o płatność wskazującego faktyczne wydatki poniesione przez LGD.

Propozycja wprowadzenia zasady jednorazowego wnioskowania o środki w ramach działania 431 na pozostały okres programowania jest zmianą pożądaną z punktu widzenia beneficjentów i systematycznej realizacji działalności w ramach LSR. Wiąże się przede wszystkim z ograniczeniem nakładów pracy na przygotowanie kolejnych wniosków, a także w pewnym stopniu rozwiązuje problem „próżni” finansowej. Niemniej należy podkreślić, że problem „próżni” finansowej w działalności LGD spowodowany jest przede wszystkim długim okresem rozpatrywania wniosków o płatność (procesu weryfikacji w SW i ewentualnych uzupełnień wniosków). W praktyce w okresie oczekiwania na refundację kosztów (3 miesięczny okres weryfikacji wniosków o płatność, uzupełnienia + formalny czas przelewu środków już po decyzji) LGD mają problemy z utrzymaniem płynności finansowej, przez co zmuszone są do zaciągania dodatkowych zobowiązań na bieżące funkcjonowanie (z czym wiążą się dodatkowe problemy, gdyż jako stowarzyszenia - podmioty nie prowadzące działalności gospodarczej - mają bardzo ograniczoną zdolność kredytową).

Zastosowanie zasady jednorazowego wnioskowania o środki w ramach działania 431 na cały (w tym wypadku pozostały) okres programowania jest zasadne oraz ma szansę usprawnić funkcjonowanie LGD pod względem administracyjnym, a zaliczka w wysokości 20% pomocy przyznanej na okres 2011-2015 może ograniczyć trudności finansowe LGD. W opinii uczestników panelu ekspertów kwota zaliczki jest zbyt niska. Postulowano wprowadzenie finansowania podobnego jak w PO KL, gdzie oprócz zaliczki możliwe jest uzyskiwanie kolejnych transz dofinansowania po wykorzystaniu określonego odsetka poprzedniej transzy. Z uwagi na przepisy unijne (wspomniane rozporządzenie Komisji 1974/2006) wprowadzenie takich zmian jest niemożliwe w obecnym okresie programowania.

Długi okres rozpatrywania wniosków w przypadku działania 413 (obserwujemy głównie na przykładzie małych projektów) powoduje z kolei to, że znaczna część przedsięwzięć, na które beneficjenci starają się uzyskać dofinansowanie w ramach tego działania - traci rację bytu. Dotyczy to przede wszystkim imprez, które mają określoną datę, działań ściśle związanych z sezonem turystycznym, z sezonowością prac rolniczych itp. Ponieważ znacząca część małych projektów zawiera działania tego typu (często kilku kategorii) – ryzyko to należy uznać za poważne i wymagające szybkiego przeciwdziałania. Źródłem problemu są w tym przypadku głównie braki kadrowe SW. Zwraca jednak uwagę duże zróżnicowanie sprawności w ocenie wniosków pomiędzy województwami. Konieczne wydaje się przeprowadzenie analizy porównawczej praktyki najsprawniejszych i najsłabszych województw w celu identyfikacji proceduralnych i organizacyjnych „wąskich gardeł” i promocji dobrych praktyk wypracowanych przez województwa osiągające najlepsze wyniki.

Problemem proceduralnym, podnoszonym przez niektóre LGD – jest brak ich wpływu na ocenę wniosków w ramach działania 413. 70% ankietowanych członków zarządów jest zdania, że LGD powinny same dokonywać formalnej oceny wniosków. W przypadku oceny merytorycznej odsetek ten spada do 52%, ale nadal pozostaje znaczący.

Ocena wniosków przez LGD jest to problemem złożonym, mającym co najmniej dwa aspekty:

- Szybkości i sprawności oceny wniosków;
- Związku projektów realizowanych w ramach tego działania z resztą obszaru działalności LGD.

W tej chwili LGD odpowiadają jedynie za ogłoszenie naboru, ocenę zgodności z LSR i techniczną realizację naboru. Wzmocnienie pozycji LGD w procesie oceny wniosków wymagałoby jednak poszerzenia procedury akredytacji o LGD, co byłoby rozwiązaniem praktycznie niewykonalnym i niepożądanym przez znaczną część grup w przypadku, gdyby takie rozwiązanie miało stać się obligatoryjne dla wszystkich LGD w kraju. Mogłoby ono jednak zostać zastosowane dla LGD, które posiadają wystarczający potencjał kadrowy i zasoby kompetencji i są gotowe do poddania się procedurze akredytacyjnej. W pewnym zakresie stanowiłoby to rozwiązanie problemu długości rozpatrywania wniosków w tym działaniu poprzez odciążenie SW. Nie jest to jednak rozwiązanie ani dość szybkie w stosunku do pilności potrzeby, ani też – z uwagi na możliwości LGD – nie ma większych szans na to, by stać się wystarczająco powszechnym. Z uwagi na wymóg równości szans pomysł ten można zrealizować jako projekt pilotażowy.

Generalnie można powiedzieć, że wpływ LGD na wybór operacji kończy się w momencie opracowania kryteriów i budżetu i z pewnością nie rozciąga się na sposób ich wdrażania. W momencie zakwalifikowania operacji do dofinansowania partnerem beneficjenta praktycznie przestaje być LGD, a staje się nim samorząd województwa i Oddział Regionalny ARiMR. Stanowi to zagrożenie dla roli LGD jako czynnika tworzenia kapitału społecznego na poziomie lokalnym, gdyż potencjalni beneficjenci realizując operacje nie mają potrzeby współpracy z LGD. W opinii członków LGD utrudnia to również promocję LGD w społeczności lokalnej, gdyż działalność lokalnej grupy działania w oczach jej członków ogranicza się, oprócz sprawdzenia zgodności projektu z LSR, do procedur administracyjnych.

Jak już wskazano wyżej, problemem w realizacji działań Osi IV jest także długi okres weryfikacji wniosków oraz ograniczone kompetencje LGD. Długi okres weryfikacji wniosku: 45 dni w LGD a potem 3 miesiące w SW (odnowa i małe projekty) lub 4 miesiące (różnicowanie i mikroprzedsiębiorstwa). Do tego dochodzą dwukrotne uzupełnienia. LGD nie weryfikuje spełnienia kryteriów dostępu, a więc może okazać się po 6 miesiącach, że LGD wybierze wniosek, który z przyczyn formalnych będzie odrzucony na poziomie podmiotu wdrażającego.

Mając na uwadze, że jest to przykład nadmiernego sformalizowania procedur aplikacji oraz weryfikacji i oceny wniosków, gdyż niejako wprowadza wymóg weryfikacji merytorycznej wniosku (na jego zgodność z lokalną strategią rozwoju) przed jego oceną formalną, wydaje się niezbędne wprowadzenie zmian w tym zakresie. Poniżej przedstawiamy propozycję zmiany, której zasadność potwierdziły zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe.

Mimo że (w świetle obowiązujących zasad akredytacji) weryfikacja formalna powinna odbywać się na poziomie SW, przekazanie części kompetencji w tym zakresie lokalnym grupom działania widocznie usprawniłoby pracę zarówno LGD, jak i SW/ ARiMR. Samorząd województwa/ Agencja otrzymując wniosek częściowo sprawdzony pod względem podstawowych elementów formalnych mogłoby procedować szybciej. Obecnie pracownicy LGD w wielu przypadkach dokonują weryfikacji pod względem formalnym wniosku w trakcie jego wypełniania, przed przesłaniem go do SW/ ARiMR, przy okazji świadczenia usługi doradztwa w zakresie przygotowania wniosków, co stanowi element umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR (§ 5, punkt 3 umowy).

Jednocześnie zupełnie nieuzasadnionym pozostawał 3 miesięczny okres weryfikacji wniosku w SW/ ARiMR. LGD w terminie 45 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków, przekazuje listy wybranych i niewybranych wniosków do SW/ ARiMR, który rozpatrują te wnioski w terminie 3 (lub 4) miesięcy od daty ich przekazania. W przypadku braków formalnych lub błędów wnioskodawca zwany jest do usunięcia nieprawidłowości w terminie 14 dni. W sytuacji nieusunięcia przez wnioskodawcę wszystkich braków formalnych we wskazanym terminie SW ponownie wzywa do usunięcia pozostałych nieprawidłowości w terminie do 14 dni. SW mógł dodatkowo przedłużyć termin rozpatrywania wniosków maksymalnie o kolejne 3 miesiące informując jednocześnie o przyczynach zwłoki, niemniej ten wymóg w myśl nowelizacji został ograniczony do 1 miesiąca. Zatem: 45 dni (1,5 miesiąca) + 3 miesiące + (2x 14 dni = miesiąc) + 2 tygodnie od wyników do podpisania umowy = 6 miesięcy (hipotetyczny maksymalny czas od zakończenia naboru do rozpatrzenia wniosku). Należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia zakresu obowiązków LGD (wraz ze skróceniem okresu weryfikacji wniosku w SW/ ARiMR) oraz nieznaczne wydłużenie okresu weryfikacji wniosku w biurze LGD (np. do 50 dni). SW/ ARiMR długi okres oceny uzasadniają zwykle problemami kadrowymi. LGD, mające do oceny mniejszą ilość wniosków, mogłyby uporać się z tym zadaniem w krótszym czasie niż SW/ ARiMR. Powinna się z tym jednak wiązać możliwość wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia błędów przez LGD.

Biorąc pod uwagę, że LGD dokonują weryfikacji pod względem zgodności z celami LSR w przeciągu 45 dni, a w ramach proponowanych zmian dokonywałyby przy tym oceny formalnej, 3-miesięczny okres procedury oceny wniosku w SW powinien zostać skrócony do 30 dni. Wpłynęłoby to znacząco na usprawnienie procesu wdrażania LSR. Wspomniani, łączny okres ok. 6 (do nawet 9) miesięcy wyboru operacji i weryfikacji wniosku, który obowiązuje według obecnych zasad jest czynnikiem ograniczającym sprawną realizację działania oraz zniechęca beneficjentów do występowania o przyznanie pomocy, gdyż - pomimo, że kwalifikowalność wydatków w ramach projektów uznawana jest od dnia następującego po dniu od złożenia przez wnioskodawcę wniosku w LGD - to realizacja projektu przed podpisaniem umowy z SW odbywa się na ryzyko własne wnioskodawcy.

Podsumowując, rozwiązanie takie wymagałoby badania kompetencji LGD do oceny formalnej wniosku. Wymagałoby również szkoleń dla LGD z zakresu oceny formalnej wniosków. Rozwiązanie powyższe można wprowadzić już w obecnym okresie programowania. Innym rozwiązaniem może być projekt pilotażowy, polegający na zwiększeniu kompetencji LGD w zakresie oceny formalnej wniosków dopiero w okresie przyszłym.

Zagrożeniem dla realizacji celu tworzenia kapitału społecznego było także wymaganie pieniężnego wkładu własnego w małych projektach. Defaworyzowało to małe stowarzyszenia nieposiadające własnych środków w wystarczającej ilości, a wzmacniało pozycję gmin i organizacji o silnej pozycji ekonomicznej; innymi słowy, utrwalało dotychczasową strukturę i podział ról między aktorów społecznych w społeczności lokalnej, utrudniając dopuszczenie słabszych podmiotów, dla których realizacja operacji w ramach Osii IV może być pierwszą okazją do zdobycia doświadczenia i wypracowania sobie pozycji w społeczności. Obecna nowelizacja rozporządzenia odnośnie działania 413 wprowadza możliwość wkładu własnego w formie niepieniężnej, co jest krokiem w dobrym kierunku. Z badań jakościowych wynika, że dla wielu podmiotów jest to rozwiązanie niewystarczające, gdyż nie dysponują one środkami finansowymi na realizację projektu, które muszą być zaangażowane w przypadku refundacji, ani też zdolnością kredytową. W tej sytuacji do rozważenia pozostają dwa rozwiązania:

- Stworzenie funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych dla podmiotów realizujących „małe projekty”, na wzór podobnych funduszy funkcjonujących w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych; to rozwiązanie może być wdrożone jeszcze w trzym okresie programowania.
- Przejście z refundacji na system grantowy w przypadku małych projektów. Małe projekty miały być najbardziej innowacyjnymi projektami w ramach Osii IV, czyli z natury rzeczy obciążonymi większym ryzykiem. System grantowy sprzyjałby podejmowaniu tego ryzyka przez podmioty, które w innym przypadku nie podjęłyby się aplikowania. Równocześnie ryzyko ogranicza w tym przypadku stosunkowo niska kwota dofinansowania. To rozwiązanie wymaga zmian na poziomie wspólnotowym i może być wdrożone dopiero w kolejnym okresie programowania.

Z uwagi na sposób przydziału środków na realizację LSR wg wskaźnika liczby ludności LSR, małe LGD mają problemy z finansowaniem bieżącej pracy biura. Wynika to z tego, że koszty prowadzenia biura są względnie stałe niezależnie od wielkości grupy. W związku z tym grupy oscylujące w przedziale 10-20 tys. mieszkańców często zgłaszają problemy w tym zakresie.

Dla usprawnienia procesu funkcjonowania LGD oraz realizacji działań w ramach LSR należałoby położyć nacisk na skrócenie okresu weryfikacji wniosków w ramach działań 431 i 413 w SW. Dużym problemem w realizacji tego postulatu może być spiętrzenie prac nad oceną wniosków w SW. Jest to związane z pokrywaniem się terminów ogłaszania przez LGD naboru wniosków w ramach poszczególnych działań, a co za tym idzie, terminu przesłania wniosków przez LGD do SW. W rezultacie SW w swej działalności borykają się z problemem nierównomiernego rozłożenia natężenia pracy (występują okresy spiętrzenia prac oraz okresy o bardzo małym ich natężeniu). Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie harmonogramu/terminarza naborów wniosków w poszczególnych LGD, dzięki któremu rozłożone były by one w czasie. Mogą to robić po uprzednim uzgodnieniu z gremium LGD przy okazji aneksowania umów ramowych (nowe harmonogramy) albo w mniejszym zakresie w momencie uzgadniania terminów publikacji ogłoszenia o naborze. SW na podstawie konsultacji z LGD ustalałoby terminarz naboru wniosków w poszczególnych działaniach i LGD i tym samym mogłoby skutecznie zarządzać pracą nad weryfikacją wniosków. Przyspieszeniu oceny wniosków mogłoby także służyć uzupełnienie wniosku o punkt, w którym wnioskodawca wykazuje zgodność z LSR. Zmiana stanowiłaby duże udogodnienie dla wnioskodawców, jak również dla LGD i SW w procesie weryfikacji wniosku.

Zdaniem wnioskodawców wniosek o wsparcie w działaniach o niskim budżecie (jak np. „Małe projekty”) jest zbyt skomplikowany i zawiera zbyt wiele załączników (obecnie wymóg składania niektórych z nich zostały przeniesione z wniosku w przyznanie pomocy do wniosku o płatność). 62% respondentów ankiety PAPI 50 stwierdziło, że w ich LGD m.in. z tego tytułu odnotowano

mniejsze lub większe problemy z naborem wniosków w tym działaniu. Z uwagi na specyfikę działań, które mają na celu umożliwienie realizowania innowacyjnych projektów, pojawia się bardzo dużo pytań odnośnie operacji, których koszty są kwalifikowalne. Problemy pojawiają się również w związku z bardzo szerokim katalogiem możliwych do realizacji projektów. SW nie udzielają w tym zakresie odpowiedzi, odsyłając wnioskodawcę do MRIRW co powoduje, że do czasu udzielenia odpowiedzi przez MRIRW albo nie ma możliwości złożenia wniosku, albo jest on składany z założeń, że będzie wymagał poprawek. Można by rozważyć rozwiązanie, w którym część załączników z sekcji B oraz C wniosku nie byłaby wymagana na etapie składania wniosku o przyznanie pomocy, a jedynie deklarowana do uzupełnienia w przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku. Dzięki zmianie wymogu załączania niektórych dokumentów do wniosku o płatność zamiast do wniosku o przyznanie pomocy wnioskodawca zobowiązany jest do uzyskania i uzupełnienia dokumentów już po pozytywnej ocenie, a nie na etapie wnioskowania.

Dotychczasową barierą w realizacji działań Osii IV był wymóg nakładający na wnioskodawcę obowiązek, by kopie dokumentów załączanych do wniosku były potwierdzone za zgodność z oryginałem przez notariusza, wójta, burmistrza albo podmiot, który wydał dokument. Rodziło to dodatkowe problemy formalne dla wnioskodawców (zwłaszcza, że załączników jest bardzo dużo) oraz niepotrzebny koszt w przypadku potwierdzenia notarialnego lub dodatkowe obciążenie dla urzędników (spiętrzenie prac w okresie naboru, zwłaszcza gdy wnioskodawców jest wielu). Tym bardziej, że w przypadku działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw” takiego wymogu nie było, a za zgodność z oryginałem potwierdzają pracownicy LGD. Taka zmiana została wprowadzona w przypadku działania „Małych projektów”, co można uznać za duże ułatwienie dla wnioskodawców.

W wyniku przeprowadzonych studiów przypadku wśród LGD zidentyfikowano ograniczenie realizacji działania 413 poprzez wprowadzenie wymogu dokumentowania za pomocą ofert konkurencyjności przy realizacji projektów. Wiele „Małych projektów” zawiera działania zlecane osobom fizycznym, do których trudno zaadresować często pytanie o ofertę na piśmie. Ponadto wydłuża to proces przygotowania wniosku w przypadku, gdy ceny usług czy produktów na lokalnym rynku są znane. Może też rodzić ryzyko, że ograniczenie świadczenia usług na rzecz projektu tylko do podmiotów udzielających odpowiedzi na oferty podwyższy ich koszt, wyłączając małych usługodawców lub świadczących usługi okazjonalnie. W przypadku projektów o tej skali finansowania powinno się dążyć do złagodzenia formalności również w stosunku do podwykonawców w ramach projektu. Obecnie odstąpiono od wymogu załączania ofert na rzecz wskazania sposobu oszacowania planowanych do poniesienia kosztów, co w dużym stopniu niweluje zaistniały uprzednio problem.

Mimo krytyki, jaka wyrażana jest przez niektóre partnerstwa uczestniczące wcześniej w schemacie II, powierzenie funkcji podmiotu wdrażającego samorządom województw, należy uznać za rozwiązanie sprzyjające budowaniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich - w skali regionalnej. Władze regionu zyskują w ten sposób drugi (oprócz Regionalnych Programów Operacyjnych) instrument kształtowania polityki regionalnej i wpływanie na jego rozwój. Zyskują też ważne partnera na obszarach wiejskich, jakim są lokalne grupy działania. Skuteczność współpracy tych podmiotów zależy w największym stopniu od tego, na ile lokalne grupy działania są w stanie wypracować system reprezentacji ich interesów i sieć współpracy.

Stwierdzono również występowanie w niektórych województwach słabej komunikacji między komórkami wdrożeniowymi i płatniczymi, co skutkuje niekiedy konfliktami z beneficjentami, zachodzącymi w związku z brakiem przepływu informacji dotyczących kwalifikowalności wydatków, które nie są określone w oficjalnych dokumentach. Ze strony samorządów województw pojawia się w związku z tym oczekiwanie wobec IZ co do opracowania jednolitego w całym kraju precyzyjnego systemu informowania o wydatkach kwalifikowalnych, które pojawiają się przy okazji nowych zapytań ze strony beneficjentów. Obecnie tego typu

informacje są publikowane na stronie MRiRW w dziale Leader „Pytania i odpowiedzi”, co może stanowić rozwiązanie problemu pod warunkiem szerokiego poinformowania potencjalnych wnioskodawców i wdrożenie pracowników samorządów województw do korzystania z tej możliwości. Pojawiające się w czasie badania postulaty można potraktować jako sygnał, że poinformowanie to nie jest jeszcze dostateczne.

Na podstawie analizy można uznać, że przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne generalnie wpływają pozytywnie na realizację poszczególnych działań Osi IV. Uwzględnienie sugerowanych zmian powinno prowadzić do zwiększenia skuteczności wdrażania działań Osi i wyeliminowania zidentyfikowanych barier.

6.20.2 Wnioski i rekomendacje

Podsumowując, należy uznać, że sposób zdefiniowania celów działań Osi IV nie rodzi fundamentalnych zagrożeń co do realizacji jej głównego celu, czyli budowy kapitału społecznego na wsi. Zidentyfikowano jednak szereg barier, których usunięcie powinno sprzyjać większej skuteczności wdrażania Osi IV

- We wdrażaniu LSR i w projektach współpracy wystąpiły opóźnienia, których przyczyny można podzielić na 3 kategorie:
 - Pierwszą, związaną z sytuacją konkurencyjności działań dofinansowanych w ramach Osi III i Osi IV, co ogranicza przede wszystkim wnioski składane przez rolników i przedsiębiorców;
 - Drugą, związaną ze strukturą priorytetów LGD, co ogranicza przede wszystkim nabór wniosków związanych z projektami współpracy;
 - Trzecią, związaną ze złożonością procedur, co stwarza przede wszystkim barierę dla mniej doświadczonych beneficjentów i przejawia się przede wszystkim w przypadku „Małych projektów”
- Zmiany rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych wprowadzone w trakcie realizowania działań Osi IV należy ocenić pozytywnie. Niemniej, zaistniały poważne przesłanki do większego zaangażowania LGD w formalną ocenę wniosków.
- W przypadku określenia beneficjentów i grup docelowych zastrzeżenia budzi brak możliwości uczestnictwa grup nieformalnych (nie posiadających osobowości prawnej) w realizacji „Małych projektów”.
- Założenia budżetowe (wysokość pomocy, całkowity budżet działania, zasady podziału środków pomiędzy województwa) należy uznać za spójne z założonymi celami. Za niepokojące należy natomiast uznać poziomy kontraktowania i wydatkowania środków na obecnym etapie wdrażania Osi.
- Opóźnienia w ocenie wniosków – co jest jednym z najczęściej podnoszonych zarzutów LGD wobec SW/ ARiMR wynikać mogą po części z braków kadrowych, a po części z rozwiązań proceduralnych, które cały ciężar tego procesu składają na SW.
- Kontrowersje budzi kwestia sposobu finansowania operacji w ramach Osi IV. Jako optymalne rozwiązanie wskazuje się finansowanie projektów w ramach POKL, gdzie oprócz zaliczki możliwe jest składanie kolejnych wniosków o płatność po rozliczeniu określonego procenta poprzedniej płatności. Niemniej takie zmiany w obecnym okresie

programowania są niemożliwe do wprowadzenia w obecnym okresie programowania z uwagi na zapisy prawa unijnego. Art. 38 (dot. wysokości zaliczki dla kosztów bieżących lokalnych grup działania) oraz art. 56 (dot. wysokości kwoty zaliczki dla inwestycji) Rozporządzenia Komisji nr 1974 z dnia 15 grudnia 2006 r. jasno określa poziom zaliczki 20%, dlatego ewentualne zmiany w tym zakresie ewentualnie mogłyby być przedmiotem dyskusji podczas określania prawodawstwa na poziomie UE dla realizacji działań Osi IV w kolejnym okresie programowania.

- Należy też zwrócić uwagę na to, że w działaniu „małe projekty” mamy do czynienia z zastosowaniem tych samych zasad, jak we wszystkich innych działaniach PROW, dotyczących często kilkutyśięcznych albo nawet milionowych inwestycji. Biorąc pod uwagę, że w grę wchodzi w tym przypadku niskie kwoty dofinansowania, a Małe projekty mają mieć charakter szczególnie innowacyjny – postuluje się wprowadzenie w przyszłym okresie programowania dofinansowania małych projektów w postaci grantów.
- Obecne problemy słabszych finansowo i organizacyjnie podmiotów, które chciałyby realizować małe projekty, można rozwiązać tworząc dla ich finansowania fundusze pożyczkowe i gwarancyjne, wzorując się na rozwiązaniach Regionalnych Programów Operacyjnych

6.20.3 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 41 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 58: W jakim stopniu podejście LEADER przyczyniło się do poprawy zarządzania na obszarach wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Zarządzanie lokalnymi zasobami w myśl założeń Osi IV następować ma w wyniku włączania w ten proces lokalnych grup interesariuszy. Program stwarza możliwości angażowania i aktywizowania mieszkańców obszarów LGD na następujących poziomach:

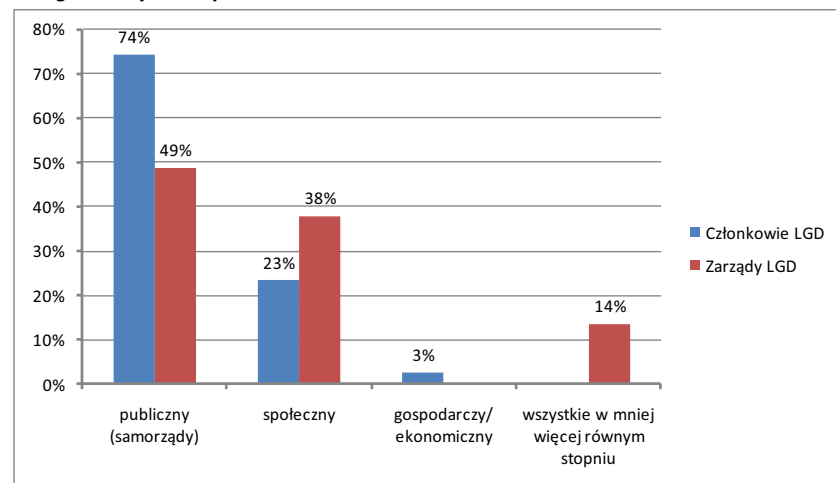
- poprzez szeroki udział w tworzeniu Lokalnych Strategii Rozwoju;
- uczestnictwo w zarządzaniu LGD i w ocenie projektów;
- tworzenie podstaw instytucjonalnych dla realizacji projektów dofinansowanych w ramach PROW oraz w ramach innych środków unijnych;
- aktywizację i mobilizację mieszkańców wokół projektów realizowanych w miejscu ich zamieszkania;
- realizację własnych projektów przez podmioty lokalne: organizacje pozarządowe, osoby fizyczne, podmioty gospodarcze, nieformalne grupy obywateli, samorządy itp.;
- realizację projektów współpracy zapewniających transfer najlepszych praktyk i doświadczeń zagranicznych oraz z innych regionów na obszar danego LGD.

Ankietowani członkowie zarządów LGD wskazali, że na etapie tworzenia LSR najbardziej zaangażowany był sektor publiczny (49% wskazań) i społeczny (38% wskazań). Jeszcze dobitniej wyrażają to respondentki członkowie LGD - respondenci ankiety CAWI, gdzie aż 74% wskazuje na

samorządy jako na głównego inicjatora i na najbardziej aktywne podmioty w trakcie zakładania LGD. Odpowiada to również informacjom uzyskanym dzięki studium przypadku i w wyniku panelu ekspertów. Pełne rozkłady odpowiedzi na pytania o udział poszczególnych sektorów w tworzeniu LGD przedstawiony jest na poniższym wykresie.

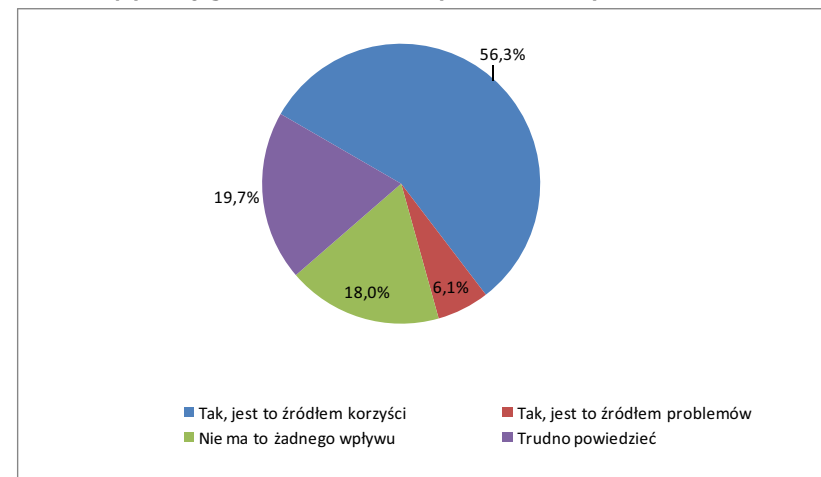
Równocześnie większość ankietowanych w obu badaniach ilościowych wskazywała, że dominujący udział sektora publicznego w trakcie tworzenia LGD ma wpływ na jego działalność. Uważa tak zdecydowana większość członków LGD, przy czym 56,3% postrzega to jako źródło korzyści. Z badania metodą studium przypadku wynika, że korzyści te przede wszystkim polegają na wzmacnianiu potencjału organizacyjnego i finansowego LGD. Równocześnie jednak dostrzegane są zagrożenia dla mobilizacji kapitału społecznego w przypadku, gdyby samorządy traktowały LGD jako instrument realizacji własnej polityki. W opinii ekspertów panelu przypadki takie są dosyć częste, choć nie stanowią zdecydowanej większości.

Wykres 6.20.4. Proszę powiedzieć, który sektor Pani/Pana zdaniem, był najbardziej zaangażowany na etapie tworzenia LGD?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wykres 6.20.5. Czy to, że sektor publiczny był najbardziej zaangażowany w tworzenie LGD, ma wpływ na jego działalność obecnie? (członkowie LGD)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (członkowie LGD).

Przewodniczącym organu zarządzającego LGD jest najczęściej (w 56%) przypadków osoba reprezentująca sektor publiczny, natomiast tylko w 6 % osoba reprezentująca sektor gospodarczy.

Z badań metodą studium przypadku oraz z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wynika, że w chwili obecnej można wyróżnić dwa typy LGD:

- LGD, w których wyraźnie uwidacznia się znaczenie sektora publicznego;
- LGD, w których dominuje sektor społeczny, a sektor publiczny jest stosunkowo słabo zaangażowany.

LGD pierwszego typu mają zdecydowaną przewagę potencjału finansowego i instytucjonalnego, ale dominacja samorządów sprawia, że zagrożony może być w nich główny instrument poprawy zarządzania obszarem, jakim w przypadku Osi IV ma być budowanie kapitału społecznego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa sposoby podejścia władz samorządowych do LGD. Ze studiów przypadku wynika wyraźnie (co potwierdził też panel ekspertów), że część samorządów gminnych traktuje LGD jako jeden z instrumentów własnej polityki i dodatkowa możliwość pozyskiwania funduszy na cele związane przede wszystkim z realizacją strategii gminy. Inna część samorządów wspiera LGD, nie wywierając zarazem dominującego wpływu i nie sprowadzając uczestnictwa w LGD do szansy na realizację partykularnych interesów. Podejście takie można uznać za przykład dobrej praktyki władz samorządowych, które wspierają swoim potencjałem LGD, nie blokując równocześnie możliwości rozwoju kapitału społecznego. Niezależnie od sposobu traktowania podejścia Leader przez gminne władze samorządowe zwraca uwagę wyraźna dysproporcja między ilością wniosków z działania „Odnowa wsi”, a ilością wniosków złożonych w działaniach „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Tych pierwszych, wg Informacji o stanie realizacji PROW na 31 sierpnia 2010 złożono 1872, a drugich odpowiednio: 265 i 386, co wyraźnie świadczy o tym, że do chwili obecnej głównymi wnioskodawcami i potencjalnymi beneficjentami Osi IV są gminy. Wprowadzone

limity wniosków powinny doprowadzić do wyrównania tych dysproporcji, ale poziom zaangażowania sektora gospodarczego we wdrażanie LSR jest jak dotąd niezadawalający.

Jak wynika z badań jakościowych, w przypadku gospodarstw i przedsiębiorców barierą w korzystaniu ze środków Osi IV jest także konkurencyjność bezpośredniego wnioskowania w ramach Osi III. Proporcjom takim sprzyja także polityka LGD, które są zainteresowane osiągnięciem wysokiego wskaźnika „ilość złożonych wniosków”, a ten osiągalny jest przede wszystkim dzięki przeznaczaniu większych kwot na nabory w Małych projektach. Kwoty naborów na Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej i Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw są celowo ograniczane.

W kontekście niskiego zainteresowania wnioskowaniem w ramach działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wzrasta znaczenie „Małych projektów”. Z uwagi na bardzo szeroki katalog przedsięwzięć, które mogą być dofinansowane w ramach tego działania, a także z uwagi na stosunkowo niewielkie kwoty, jakie w jego ramach są dostępne, „Małe projekty” można uznać za potencjalną szkołę myślenia projektowego i szkołę zarządzania projektem na obszarach wiejskich. Niestety, z badań metodą studium przypadku wynika, że są one zbyt skomplikowane proceduralnie w zestawieniu z poziomem przygotowania do ich obsługi grupy potencjalnych beneficjentów, co zostało już opisane w poprzednim rozdziale (6.20.1.4 Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w Osi IV Leader). Projekty te wdrażane są w podobnych rygorach, jak duże projekty inwestycyjne, co stanowi barierę w dostępie do nich dla potencjalnych wnioskodawców nie dysponujących potencjałem kompetencji i potencjałem instytucjonalnym, pozwalającym na spełnianie takich wymagań. W ramach działania „Małe projekty” złożono do 31 sierpnia 2010 r. łącznie 8 762, co w zestawieniu z wielkością grupy potencjalnych beneficjentów nie jest bynajmniej ilością znaczną. Ukazuje to chociażby porównanie kwot, o które wnioskowano. W przypadku 1872 projektów w działaniu „Odnowa wsi” (czyli wdrażanym głównie przez gminy) jest to łącznie kwota 666 756 312,42 zł, a w przypadku małych projektów 168 766 507,59 zł. Jeśli chodzi o kwoty podpisanych umów, proporcje te są jeszcze mniej korzystne: 154 769 681,54 do 13 461 540,92 zł. Nawet uwzględniając wielkość potencjalnego dofinansowania w przypadku obu działań (w Małych projektach 25 tys. zł, natomiast w Odnowie wsi maksimum 500 tys.) proporcje tych kwot świadczą to tym, że aktywność potencjalnych wnioskodawców małych projektów wciąż pozostaje niezadawalająca, szczególnie gdy zwróci się uwagę na ilości kategorii podmiotów, jakie na obszarach wiejskich mogłyby wnioskować o dofinansowanie. Równocześnie 62% ankietowanych członków zarządów stwierdziło, że ich LGD napotkało poważne problemy związane z naborem wniosków w ramach „Małych projektów”, co potwierdziły także wyniki badań jakościowych. Oznacza to potrzebę wprowadzenia specjalnej, uproszczonej ścieżki proceduralnej dla projektów tego typu (służących budowaniu kapitału społecznego poprzez wzmocnianie podmiotów o mniejszym doświadczeniu i dotychczas niekorzystających z dofinansowania ze środków unijnych). Rozwiązanie to powinno być wprowadzone na poziomie wspólnotowym.

LGD, w których samorządy nie przejawiają szczególnej aktywności, mają zwykle poważne problemy finansowe i organizacyjne, choć stwarza to większe pole do rozwoju dla sektora społecznego. Przykładem, że jest to możliwe, mogą być partnerstwa, w których od dawna rozwijany jest sektor społeczny i gdzie uzyskał on solidne podstawy kadrowe, instytucjonalne i finansowe. Zwykle są to partnerstwa, których członkowie byli aktywni od początku wdrażania podejścia Leader w Polsce, a obecnie pełnią często rolę ekspertów.

O dużej różnorodności wpływu podejścia Leader na zarządzanie obszarem decyduje też bardzo wysokie zróżnicowanie wielkości LGD, zarówno pod kątem liczby partnerów, jak i wielkości obszaru i liczby ludności. Średnio jedna LGD składa się z 64 partnerów, przy czym zakres ten waha się od 16 do 892. Jedna lokalna strategia realizowana jest przeciętnie na obszarze 6 gmin, przy czym zakres ten waha się od 1 do 23. Na obszarze działalności wszystkich badanych LGD zamieszkuje łącznie 5,6 mln osób, przy czym średnio na obszarze działalności jednej badanej LGD zamieszkuje

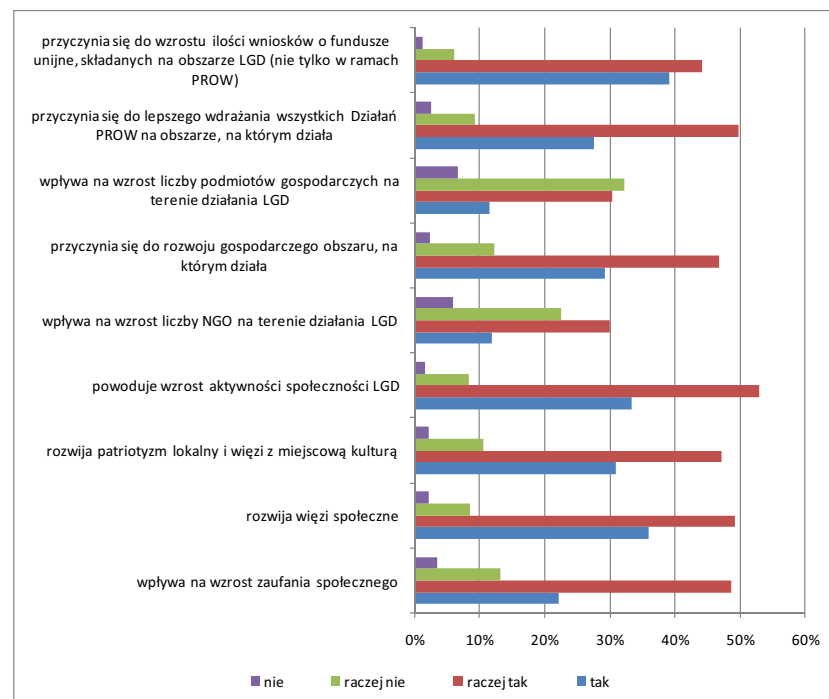
52 tys. osób, a zakres ten waha się od 11 tys. osób do 147 tys. osób. Tak duże różnice nie są - jak stwierdzono na podstawie badań metodą studium przypadku oraz na podstawie analizy panelu ekspertów – uwarunkowane jedynie spójnością obszarów LGD. Często o tym, że LGD przybierały taki, a nie inny kształt decydowały czynniki pozamerytoryczne, zwykle polityczne bądź historyczne. LGD tworzone na niewielkich obszarach i skupiające niewielu partnerów mają zazwyczaj problemy natury finansowej i organizacyjnej. Paradoksalnie, na mniejszym obszarze trudniej również jest zarządzać komunikacją, gdyż wymaga to odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych, a te łatwiej wygenerować większym LGD.

Generalnie, studia przypadku uzupełnione o analizę panelu ekspertów wskazują też na to, że większość LGD nie wypracowała do tej pory skutecznych metod komunikacji z mieszkańcami i instytucjami niezaangażowanymi w LGD, zapewniających odpowiednio wysoki poziom partycypacji społecznej na obszarach ich działalności. Zarządcom LGD brak zwykle wiedzy na temat instrumentów komunikacji i potencjalnych grup docelowych, a podejmowane działania komunikacyjne rzadko mają spójny charakter i wynikają z przemyślanej strategii. Tylko w mniejszej części LGD podejmowana jest również współpraca z mediami lokalnymi i regionalnymi. W tym ostatnim przypadku zwykle to władze samorządowe dysponują zwykle umiejętnościami i wypracowanymi kontaktami, którymi mogą wspierać LGD.

Niezależnie od wskazanych wyżej barier i problemów, ocena skuteczności wsparcia w zakresie poprawy zarządzania obszarem, mierzona poziomem satysfakcji członków LGD wypada pozytywnie. 32 i 43% ankietowanych członków LGD odpowiedziało „tak” i „raczej tak” na pytanie o to, czy działalność LGD przyczynia się do wzmocnienia więzi społecznych na ich obszarze, co należy interpretować jako wskaźnik wzrostu poziomu kapitału społecznego. 30 i 46% członków LGD odpowiedziało „tak” i „raczej tak” na pytanie o to, czy działalność LGD przyczynia się do wzrostu aktywności społecznej. 26 i 41% ankietowanych członków LGD zgadza się, że działalność grupy przyczynia się do rozwoju gospodarczego obszaru. Warto zwrócić uwagę, że na pytanie o wzrost liczby podmiotów gospodarczych w związku z powstaniem LGD pozytywnie odpowiada tylko 10 i 27%; zwraca również uwagę stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi „nie wiem”. Odsetek ten jest jeszcze wyższy w przypadku ankietowanych członków zarządów, co mogłoby wskazywać na brak orientacji co do oddziaływania operacji w ramach Osi IV na ich terenie.

Szczegółowy rozkład odpowiedzi na powyższe pytania przedstawiony został na poniższym wykresie.

Wykres 6.20.6. W jakim stopniu zgadza się Pani/ Pan z następującymi sformułowaniami? Funkcjonowanie naszej LGD ...



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (członkowie LGD).

Skuteczność wsparcia w ramach działania 431 „Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania” oceniane jest również pozytywnie. 33 i 55% członków zarządów odpowiedziało „tak” i „raczej tak” na pytanie o to, czy wsparcie to zwiększyło ich umiejętności. Analogicznie odpowiedziało 17 i 32 procent członków LGD. Niższe odsetki można w tym przypadku uzasadnić brakiem bezpośredniego zaangażowania w zarządzanie grupą, a także rzadszym niż w przypadku członków zarządów uczestnictwie w szkoleniach. Ponadto część oferty szkoleniowej w ramach tego działania kierowana jest tylko zarządów.

Podsumowanie

Podejście typu Leader przyczyniło się przede wszystkim do poprawy zarządzania na obszarach wiejskich poprzez realizację celu głównego, czyli poprawę wskaźników rozwoju kapitału społecznego. Zostały stworzone dobre podstawy do mobilizacji społeczności lokalnych w ramach LGD.

Barierami są w tym przypadku:

- Przewaga sektora publicznego w zarządzaniu LGD
- Zbyt duże zróżnicowanie LGD pod względem wielkości, obszaru i liczby ludności, nieuwarunkowane spójnością obszarów

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

- Zbyt rygorystyczne procedury w ramach działania „Małe projekty”, ograniczające dostępność tych projektów dla wielu podmiotów, które za ich pośrednictwem mogłyby zdobywać kompetencje zarządcze.

Rekomendacje

- Zmniejszenie zróżnicowania w ramach LGD poprzez promocję łączenia słabszych grup z silniejszymi w przypadku, gdy realizacja LSR tych pierwszych jest zagrożona.
- Stworzenie funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych dla podmiotów realizujących „małe projekty”, na wzór podobnych funduszy funkcjonujących w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych; to rozwiązanie może być wdrożone jeszcze w trym okresie programowania.
- Przejście z refundacji na system grantowy w przypadku małych projektów. Małe projekty miały być najbardziej innowacyjnymi projektami w ramach Osi IV, czyli z natury rzeczy obciążonymi większym ryzykiem. System grantowy sprzyjałby podejmowaniu tego ryzyka przez podmioty, które w innym przypadku nie podjęłyby się aplikowania. Równocześnie ryzyko ogranicza w tym przypadku stosunkowo niska kwota dofinansowania. To rozwiązanie wymaga zmian na poziomie wspólnotowym i może być wdrożone dopiero w kolejnym okresie programowania.
- Należy rozważyć, czy wprowadzenie podejścia Leader do głównego nurtu finansowania wsparcia obszarów wiejskich nie prowadzi do nadmiernej biurokratyzacji w ramach tego podejścia i do zaniku jego specyfiki. Należy rozważyć, czy realizacja tego podejścia w postaci Inicjatywy wspólnotowej nie byłaby lepszym rozwiązaniem w przyszłym okresie programowania.

Pytanie badawcze 59: W jakim stopniu podejście LEADER przyczyniło się do mobilizowania endogenicznego potencjału rozwoju obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Jako mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju należy rozumieć wykorzystanie lokalnych zasobów przedsiębiorczości oraz budowanie kapitału społecznego i kapitału instytucjonalnego. Te trzy zespoły czynników warunkują się wzajemnie, w związku z czym poprawa w jednym obszarze w dłuższym okresie powinna prowadzić do poprawy w pozostałych.

W wyniku badania stwierdzono, że w największym stopniu możemy mieć do czynienia z poprawą sytuacji w obszarze budowania kapitału instytucjonalnego, w dalszej kolejności społecznego. Wpływ LGD na mobilizację kapitału gospodarczego jest trudny do oszacowania, gdyż nie może być wyrażany jedynie poprzez samą ilość wniosków złożonych w ramach działań 311. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Wśród wnioskodawców Małych projektów są również przedsiębiorcy, a także występuje na zbieżność niektórych obszarów zakresu pomocy, które sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości np. inicjowanie i wprowadzanie na rynek nowych produktów i usług, budowa małej infrastruktury turystycznej albo udostępnianie sprzętu komputerowego.

Znaczna część problemów związanych z mobilizowaniem endogenicznego kapitału obszarów wiejskich opisana została w kontekście wpływu podejścia Leader na zarządzanie. W przypadku odpowiedzi na to pytanie zwrócić należy uwagę przede wszystkim na trudności w dostępie do

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

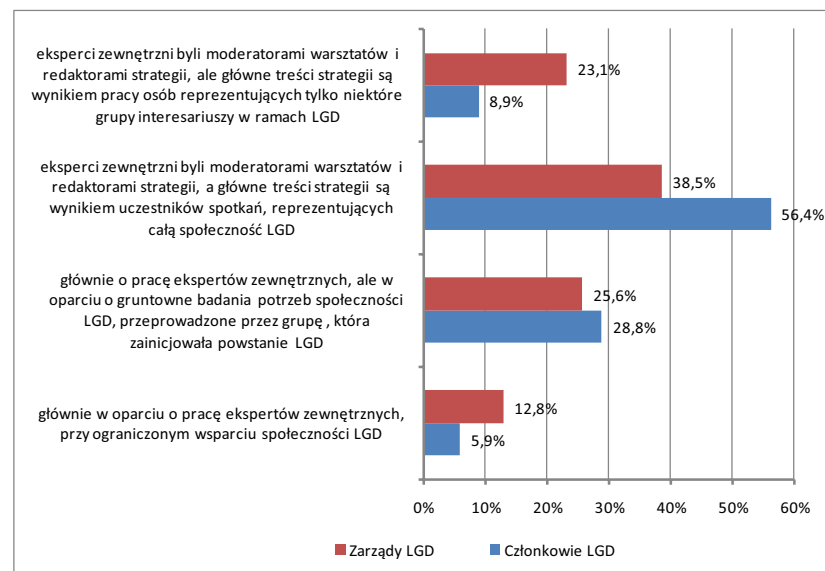
działania „Małe projekty”, zarówno z uwagi na zbyt rygorystyczne wymagania proceduralne, jak i dostępność tych projektów dla grup nieformalnych.

W chwili obecnej mobilizowany jest przede wszystkim kapitał endogeniczny, jakim dysponują samorządy. Należy przyjąć, że zaspokojenie potrzeb gmin oraz wyczerpanie się dostępnych dla nich limitów alokacji spowoduje, że ich potencjał ludzki i organizacyjny kierować się będzie w większym stopniu w kierunku innych grup potencjalnych beneficjentów w postaci doradztwa, szkoleń i działań na rzecz aktywizacji mieszkańców obszaru.

Potencjał ten może być również wykorzystany poprzez szersze włączenie LGD w proces oceny wniosków, tak, jak jest to opisane w rozdziale 6.20.1.4. Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne w Osi IV Leader. Z uwagi na to, że tylko część LGD może być przygotowana do przejścia procesu akredytacyjnego, rozwiązanie to może być zrealizowane poprzez program pilotażowy. Wprowadzenie takiego programu może być wykorzystaniem endogenicznego potencjału najsprawniejszych LGD, który w chwili obecnej jest znacznej mierze niezagospodarowany, co powoduje, notabene, frustrację tych członków zarządów i członków grup, którzy czują się już obecnie na siłach podjąć tego zadania. Powodzenie takiego programu mogłoby znacząco przyspieszyć i usprawnić proces oceny wniosków, co powinno przełożyć się na rosnące zainteresowanie ofertą Osi IV wśród mieszkańców obszarów LGD.

Pierwszy poziomem, na którym następowała mobilizacja kapitału endogenicznego w wyniku zastosowania podejścia Leader – było tworzenie LSR. Za metody, które w największym stopniu sprzyjają mobilizowaniu kapitału endogenicznego na tym etapie należy uznać metody partycypacyjne. Ich przeciwieństwem jest powierzenie opracowania strategii ekspertom przy niewielkim udziale interesariuszy. Zgodnie z wynikiem badania CAWI, w tworzeniu LSR przeważały metody partycypacyjne, przy zaangażowaniu wszystkich istotnych grup interesariuszy, co ilustruje poniższy wykres:

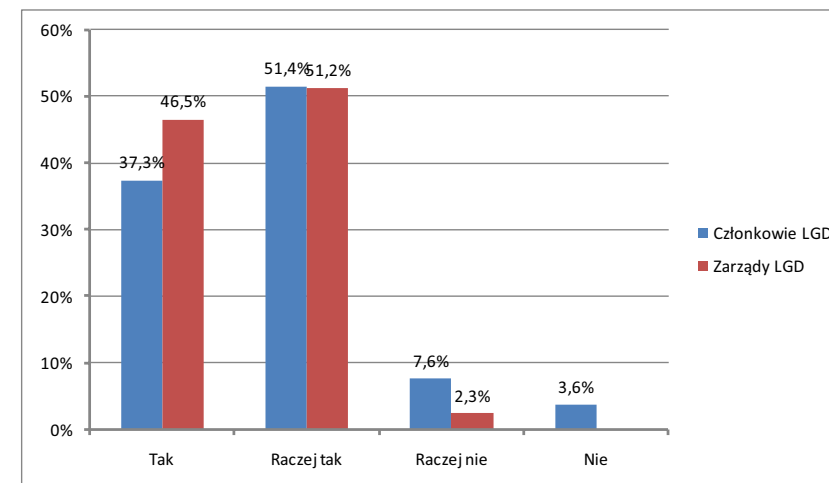
Wykres 6.20.7. W jaki sposób powstała Lokalna Strategia Rozwoju?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

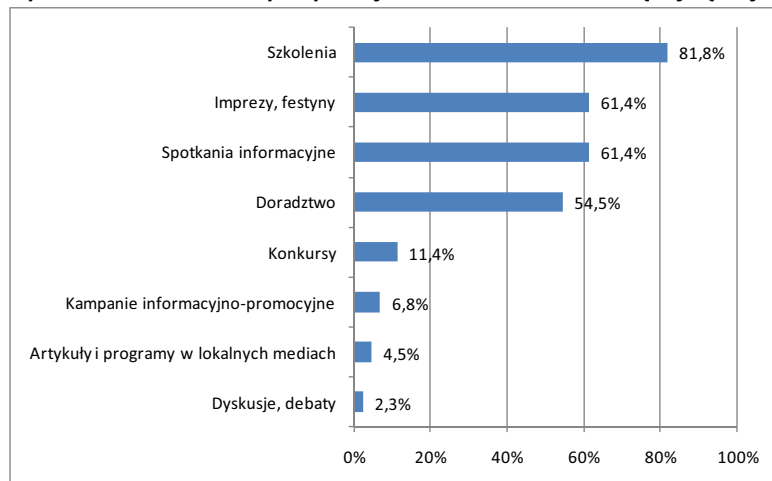
Powszechność metod partycypacyjnych w tworzeniu strategii, co było preferowane w promocji podejścia Leader, można uznać za przyczynę dość wysokiego poczucia zaangażowania i satysfakcji z uwzględnienia własnych opinii respondenta. Na pytanie, czy wszystkie osoby, których dotyczy działalność LGD miały szansę wypowiedzieć swoje zdanie, „tak” i „raczej tak” odpowiada 37,3 i 51,4% respondentów badania CAWI. Jeszcze bardziej zdecydowanie (46,5% odpowiedzi „tak” i 51,2% „raczej tak”) wyrażają członkowie zarządów.

Wykres 6.20.8. Czy uważa Pan/Pani że podczas tworzenia LSR wszystkie osoby, które mają wpływ na przyszłą i obecną sytuację obszaru LGD, miały szansę wyrażenia swojego zdania na temat LSR?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Kolejnym obszarem, w którym manifestuje się możliwość mobilizacji kapitału endogenicznego, są szkolenia i szeroko pojęte działania aktywizacyjne. Większość badanych członków LGD uczestniczyła w szkoleniach organizowanych przez samorządy województwa lub Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Większość deklaruje uczestnictwo w szkoleniach raz lub kilka razy do roku. Większość zetknęła się również ze szkoleniami organizowanymi przez LGD dla liderów lokalnych. Szkolenia, spotkania informacyjne i doradztwo wskazywane są również jako główne metody aktywizacji społeczności lokalnej.

Wykres 6.20.9. Jakie metody aktywizacji mieszkańców stosowane są najczęściej w LGD?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych PAPI (członkowie zarządów LGD).

Zarówno z tych danych ilościowych, jak i z badań metoda studium przypadku wynika, że raczej rzadko stosowane są metody niestereotypowe, angażujące mieszkańców w dłuższym okresie, wymagające podejmowania współpracy na poziomie lokalnym czy nawet sąsiedzkim: akcje edukacyjne, konkursy, tworzenie forów dyskusyjnych, klubów itp. Preferowane są formy jednorazowe, względnie łatwe do opisanego w kategoriach wskaźników produktu. Takie wybory w zakresie metod aktywizacji dokonywane są między innymi z powodu słabego rozpoznania potrzeb komunikacyjnych mieszkańców obszaru przez zarządy LGD: wobec braku wiedzy wybiera się działania podejmowane powszechnie, gdyż oznacza to mniejsze ryzyko jak w przypadku poszukiwania rozwiązań być optymalnych w sytuacji danego LGD, ale wymagających kreatywności i prawidłowego rozpoznania potrzeb interesariuszy.

Podsumowanie

Na etapie tworzenia LGD doszło do mobilizacji kapitału endogenicznego poprzez powszechne zastosowanie metod partycypacyjnych w tworzeniu LGD.

W chwili obecnej mobilizowany jest przede wszystkim kapitał endogeniczny, jakim dysponują samorządy. Przyczynia się on – w przypadku prawidłowego podejścia – do budowania przede wszystkim kapitału instytucjonalnego i kadrowego. Kapitał ten może zostać wykorzystany m. in. poprzez włączenie LGD w proces oceny wniosków.

Jeśli chodzi o aktywizację społeczności lokalnych, zdecydowanie zbyt rzadko stosowane są metody o trwałym oddziaływaniu, niestereotypowe.

Rekomendacje

- Zwiększenie – jako programu pilotażowego – roli LGD w ocenie wniosków. Wymagać to będzie analizy doświadczeń innych Państw Członkowskich UE, które przekazały LGD dodatkowe kompetencje w ocenie wniosków w zakresie systemów akredytacji, legislacji oraz monitorowania pracy LGD z rozszerzonymi kompetencjami.

Pytanie badawcze 60: W jakim stopniu podejście LEADER przyczyniło się do wprowadzenia podejść wielosektorowych i do promowania współpracy celem wdrożenia programów rozwoju obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Wpływ podejścia Leader na promowanie działania o charakterze wielosektorowym przejawiać powinno się poprzez równomierne zaangażowanie wszystkich trzech sektorów zarówno na etapie programowania, jak i w trakcie wdrażania LSR. Zarówno z badań ilościowych, jak i jakościowych wynika jednak, że na obecnym etapie zarówno jako wnioskodawca/potencjalny beneficjent, jak i jako inicjator tworzenia LGD – dominuje samorząd lokalny. Możliwość mobilizacji sektora społecznego wiąże się zazwyczaj albo z odpowiednią, wspierającą postawą władz samorządowych, albo z względnie małym ich zaangażowaniem w zarządzanie LGD, przy równoczesnym wsparciu ich działań, co zostało opisane powyżej przy okazji odpowiedzi na poprzednie pytania badawcze.

Podejście wielosektorowe przejawia się obecnie przede wszystkim poprzez świadomość członków LGD, że dotychczasowe możliwości wnioskowania w ramach Osi IV się wyczerpują. Głównym obszarem, na którym mogłoby być ono implementowane, jest działanie „Małe projekty”, ale rozwiązania proceduralne, identyczne jak przypadku pozostałych działań, stanowią barierę zwłaszcza dla mniejszych podmiotów sektora społecznego oraz znacznej części przedsiębiorców. W założeniach ten problem miał być zniwelowany poprzez prowadzenie doradztwa w trakcie przygotowania wniosków. Należy uznać to za sygnał konieczności zwiększenia aktywności LGD na polu doradztwa potencjalnym wnioskodawcom oraz potrzeby zwiększenia udziału LGD w ocenie wniosków, czemu mógłby służyć rekomendowany wyżej program pilotażowy. To ostatnie powinno sprzyjać większej odpowiedzialności LGD za wnioski trafiające do samorządu województwa, czyli, tym samym, również poprawie jakości i intensywności doradztwa. W konsekwencji powinno to służyć większemu zrównoważeniu sektorów wśród wnioskodawców.

Poprawa jakości doradztwa może nastąpić również poprzez zwiększenie ilości szkoleń dla LGD przez SW.

Podsumowanie

Podejście wielosektorowe nie jest obecnie realizowane skutecznie. Jego prawidłowa implementacja zależy w znacznej mierze od postawy samorządów lokalnych.

Rekomendacje

- Promocja dobrych praktyk w zakresie realizacji podejścia wielosektorowego w ramach LGD
- Wzmocnienie roli doradztwa poprzez zwiększenie ilości szkoleń dla LGD organizowanych przez SW.

Pytanie badawcze 61: W jakim stopniu podejście LEADER przyczyniło się do priorytetów Osi 1-3?

Pytanie badawcze 63: W jakim stopniu projekty współpracy i/lub najlepsze praktyki oparte na podejściu LEADER przyczyniły się do lepszego osiągnięcia celów jednej lub więcej spośród trzech pozostałych osi?

Wyniki badań i analizy

W ocenie ankietowanych członków zarządów LGD, działalność LGD przyczynia się generalnie do realizacji na ich terenie celów wszystkich Osi PROW. „Tak” i „raczej tak” na pytanie o wpływ LGD na realizację wszystkich celów PROW odpowiedziało 36 i 48% respondentów. Warto jednak zwrócić uwagę na wskazywaną już dysproporcję między ilością wniosków zgłaszanych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” a działaniami „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Jeszcze wyraźniej rysuje się ta dysproporcja w przypadku wniosków składanych bezpośrednio do oddziałów ARiMR przez rolników i przedsiębiorców, a wnioskami składanymi w ramach LGD. W działaniu „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” bezpośrednio złożono 13 348 wniosków (wg danych na 31 sierpnia 2010, wobec 265 w Osi IV) i 15 523 wnioski w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (wobec 386 w Osi IV). Wynika stąd, że wsparcie dla podmiotów gospodarczych działających na wsi i dla gospodarstw poszukujących dodatkowych źródeł dochodu realizowane jest w ramach Osi IV w bardzo ograniczonym stopniu. Przyczyniają się do tego także i dodatkowe kryteria związane z LSR, których nie muszą realizować wnioskodawcy zwracający się bezpośrednio do oddziałów ARiMR.

Lokalne Grupy Działania są po części dopiero na początku swojego rozwoju instytucjonalnego i organizacyjnego, o czym nie należy zapominać, odnosząc się do tych danych. Nawet te grupy, które w takiej lub innej formie istnieją od początku wdrażania podejścia Leader w Polsce, tak samo jak i te o mniejszym doświadczeniu, dopiero rozpoczynają działanie w ramach głównego nurtu finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Celem podejścia Leader jest budowanie kapitału społecznego, w związku z czym opóźnienia w realizacji wskaźników Osi III nie mogą decydować o ocenie skuteczności Programu na tym etapie jego realizacji. Powinno się jednak zwracać na to uwagę w następnych latach, gdy większość LGD powinna już dysponować niezbędnymi zasobami kadrowymi i zasobami kompetencji, by z większym powodzeniem realizować projekty odpowiadające celom Osi III.

W przyszłości podejście typu Leader może też przyczynić się do realizacji celów Osi I i II. Wymaga to jednak dalszego rozwoju potencjału instytucjonalnego LGD, a także osiągnięcia większego stopnia aktywizacji społeczności lokalnych. Powinno to sprzyjać wzrostowi zdolności absorpcyjnych tych społeczności generalnie w zakresie pozyskiwania środków unijnych, a zatem również i każdej z Osi PROW, zależnie od potrzeb poszczególnych potencjalnych beneficjentów. Zadaniem LGD, które osiągną odpowiedni poziom zasobów instytucjonalnych i zasobów kompetencji, powinno być także promowanie PROW i wspieranie doradztwa na obszarze LGD nie tylko odnośnie bezpośrednich celów LSR.

Należy podkreślić, że do lepszego osiągnięcia celów jednej lub więcej spośród trzech pozostałych Osi przyczyniła się na tym etapie wdrażania Programu aktywność Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Aktywność ta przejawiała się przede wszystkim poprzez konferencje, seminaria i warsztaty kierowane do LGD, z których wiele dotyczyło aspektów wdrażania działań Osi III. W ramach działania KSOW w latach 2008-2009 zorganizowano 106 konferencji, w których łącznie uczestniczyło w nich ponad 16 tys. osób, 112 seminariów oraz warsztatów udział wzięło prawie 6

tys. osób oraz przeprowadzono 92 szkolenia, w których wzięło udział ponad 5 tys. osób. Szkolenia były adresowane przede wszystkim do LGD. Działalność KSOW obejmowała również zagadnienia związane z rolnictwem ekologicznym, systemami jakości żywności, a także promujące działania pozostałych Osi PROW (np. konkurs na najlepsze gospodarstwo ekologiczne).

Szczegółowa analiza wpływu podejścia Leader na poziomie ilościowym nie jest możliwa z powodu braku odpowiednich danych. Odwołać się można jedynie do wspomnianych na początku tego rozdziału ocen członków Zarządów LGD. Należy równocześnie przyjąć założenie, że realizacja celu głównego Osi IV, czyli wzrost poziomu kapitału społecznego będzie owocować zrównoważonym rozwojem obszarów LGD we wszystkich sferach.

Podsumowanie

W związku z dążeniem do realizacji celów Osi III oraz budowaniem wsparcia dla realizacji celów Osi I i II PROW 2007-2013 nie należy tracić z pola widzenia celu głównego Osi IV, czyli budowy kapitału społecznego. O ocenie skuteczności powinny decydować przede wszystkim wskaźniki kapitału społecznego, a wpływ na pozostałe Osi powinien być funkcją realizacji celu głównego. Niemniej działalność LGD oraz sieci LGD i KSOW ma duże znaczenie w promocji działań tożsamych z celami pozostałych Osi PROW, np. rolnictwa ekologicznego, promocji produktów regionalnych, zachowania dziedzictwa naturalnego i w takiej formie powinno być dalej rozwijane. Działania objęte celami pozostałych Osi PROW a realizowanych przez narzędzia Osi IV powinny zawsze mieć charakter uzupełniający względem celów Osi IV.

6.20.4 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 421 (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 62: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do promowania współpracy i do zachęcania do przekazywania najlepszych praktyk?

Wyniki badań i analizy

Implementacja oraz wsparcie w ramach Programu Rozwoju Obszarów wiejskich przyczyniły się do rozwoju Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Celem działalności KSOW identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju wiejskich, promocja dobrych praktyk i projektów innowacyjnych, a także organizacja i wymiana doświadczeń i „know-how” oraz przygotowanie programów szkoleniowych dla LGD, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania. Ponadto KSOW ma za zadanie zarządzanie siecią podmiotów działających na rzecz rozwoju wsi, organizację pomocy technicznej dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej, jak również szeroko rozumiana wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich w Polsce ma charakter otwarty tzn., że do Sieci może przystąpić każdy, kto jest aktywnie zaangażowany w rozwój obszarów wiejskich oraz wyraża chęć otrzymywania i dostarczania informacji w tym zakresie. W latach 2008-2009 Sieć łącznie skupiała 1246 partnerów, z czego największą grupę stanowiły podmioty samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe czyli fundacje i stowarzyszenia (w tym lokalne grupy działania).⁴⁶

W ramach działania KSOW w tym okresie zorganizowano 106 konferencji (zarówno o zasięgu międzynarodowym, krajowym, jak i regionalnym), w których łącznie uczestniczyło w nich ponad 16

⁴⁶ KSOW, Sprawozdanie z realizacji Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2008-2009. Warszawa, marzec 2010.

tys. osób. Ponadto w ramach Sieci zorganizowano 112 seminariów oraz warsztatów udział wzięło prawie 6 tys. osób. Poza tym zorganizowano 60 wizyt studyjnych (krajowych i zagranicznych), w których uczestniczyło ponad 1,7 tys. osób oraz przeprowadzono 92 szkolenia, w których wzięło udział ponad 5 tys. osób. Szkolenia były adresowane przede wszystkim do LGD.⁴⁷

W ramach Sieci prowadzona jest współpraca bilateralna i wielonarodowa pomiędzy Sieciami państw członkowskich. Jednocześnie utrzymywane są kontakty z władzami i organizacjami o znaczeniu międzynarodowym, zaangażowanymi w rozwój obszarów wiejskich oraz wykazującymi szczególne zainteresowanie działaniami Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Duże znaczenie dla wymiany informacji i promocji współpracy międzyregionalnej ma portal internetowy Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, który jest narzędziem do komunikacji i budowania sieci kontaktów pomiędzy partnerami sieci oraz wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w pracę na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Narzędzie to służy między innymi do rozpowszechniania wiedzy na temat strategii rozwoju obszarów wiejskich, podniesienia efektywności działań wdrażanych w ramach PROW na lata 2007-2013, identyfikacji, analizy, rozpowszechniania oraz wymiany informacji i wiedzy w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Portal KSOW zawiera bazę partnerów Sieci, bazę aktów prawnych, bazę Lokalnych Grup Działania, jak również bazę dobrych praktyk na poziomie regionalnym.

Jednym z najważniejszych form współpracy i promocji dobrych praktyk jest sieciowanie LGD na poziomie regionalnym. Obywa się ono przy pomocy regionalnych oddziałów KSOW lub z inicjatywy LGD. W opinii ekspertów biorących udział w panelu tworzenie regionalnych sieci LGD i poziom ich integracji pozostawia wiele do życzenia z organizacyjnego punktu widzenia. Potwierdzają to również socjogramy realizowane w ramach studiów przypadku, gdzie głównymi partnerami LGD jawiły się samorządy województw, ARiMR i MRiRW, a inne LGD były wymieniane jako partnerzy o stosunkowo niewielkiej istotności. Współpraca w rozumieniu LGD objętych tym badaniem miała raczej układ pionowy, a nie poziomy, gdzie samorząd województwa, ARiMR i MRiRW jawiły się nie tyle jako partner, co zarządzający Programem. Jako partner o stosunkowo niewielkiej istotności była wymieniana też KSOW. Można też odnotować opinie, że sieci organizowane przez KSOW są niejednokrotnie postrzegane jako sztuczny twór, zarządzany przez urzędników, a tym samym mniej skuteczne jako platforma wymiany poglądów i doświadczeń LGD, niż te organizowane przez członków LGD (dobrym przykładem jest działalność regionalnego forum LGD w województwie warmińsko-mazurskim).

Podstawowym narzędziem promowania współpracy między LGD w Osi IV jest Działanie 421 „Wdrażanie projektów współpracy”, w ramach którego do 31 sierpnia 2010 r. złożono 30 wniosków. W okresie tym podpisano zaledwie 5 umów i zrealizowano 5 płatności. Równocześnie jednak w opinii ankietowanych przedstawicieli zarządów LGD, nie było poważniejszych problemów z realizacją projektów współpracy przez grupy. Stwierdziło tak 51% ankietowanych, a jedynie 19% wyraziło zdanie przeciwne. Z badań metoda studium przypadku wynika, że wszystkie objęte tym badaniem LGD znajdują się w fazie aktywnego poszukiwania partnerów regionalnych lub zagranicznych lub znalazło partnera i jest we wstępnej fazie tworzenia projektu. Co więcej, w opinii przedstawicieli LGD dotyczy to większości LGD, o których działaniach coś wiedzą.

Z badań ilościowych i jakościowych wynika, że na obecnym etapie wdrażania Osi IV współpraca nie jest priorytetem większości LGD. Jako podstawowe zadanie przyjęły one przede wszystkim budowanie potencjału instytucjonalnego i kadrowego oraz organizację naborów wniosków w ramach działania 413 „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju”. W związku ze stwierdzonym zaawansowaniem działań wstępnych na rzecz projektów współpracy można przyjąć, że projekty w ramach tego działania 421 zaczną być wdrażane bardziej powszechnie w drugiej połowie 2010 r. i

⁴⁷Sprawozdanie z realizacji Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2008-2009. http://ksow.pl/uploads/media/Sprawozdanie_z_realizacji_PD_KSOW_2008-2009_zaaakceptowane.pdf

w roku 2011. Podobnie powinno też wzrosnąć zainteresowanie LGD podejmowaniem współpracy w ramach sieci regionalnych i KSOW.

Podsumowanie

Współpraca nie jest obecnie priorytetem LGD, choć z wolna zyskuje na znaczeniu. Współpracę ogranicza różny stopień rozwoju sieci regionalnych. Również KSOW nie pełni roli wymiany doświadczeń różnych podmiotów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, w tym LGD, chociaż ma dobry potencjał by stać się inicjatorem i organizatorem współpracy na poziomie regionalnym i międzynarodowym. KSOW powinien z roli zarządzającego siecią przejść do roli organizującego pracę sieci LGD. Tylko tak zorganizowana sieć może skutkować pełnym zaangażowaniem LGD w jej działalność.

Rekomendacje

- Zmiana funkcji KSOW w kierunku przekształcenia jej w platformę współpracy i wymiany doświadczeń różnych podmiotów związanych z rozwojem obszarów wiejskich.
- Promocja (za pośrednictwem KSOW) tworzenia i rozwoju sieci regionalnych LGD.

6.20.5 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach działania 431 (MODUŁ C)

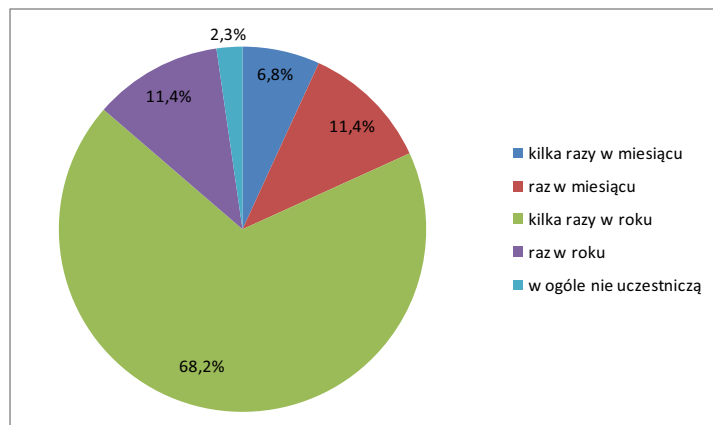
Pytanie badawcze 64: W jakim stopniu wsparcie zwiększyło umiejętności lokalnych grup działania i innych partnerów zaangażowanych we wdrażanie lokalnych strategii rozwoju?

Wyniki badań i analizy

Wsparcie w ramach działania 431 „funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania” zdecydowanie przyczyniło się w opinii ankietowanych członków zarządów do zwiększenia ich umiejętności zarządczych. Przekonanie takie wyraża odpowiednio 33 i 55 % respondentów („tak” i „raczej tak”). Podobny nawet jeszcze bardziej pozytywny jest rozkład opinii odnoszących się do poprawy umiejętności pracowników: 61 % odpowiada: tak, a 27% „raczej tak”. Równocześnie zdecydowana większość członków zarządów deklaruje udział w szkoleniach, najwięcej, 68,2% - kilka razy w roku.

Innym aspektem zwiększania umiejętności lokalnych interesariuszy są szkolenia dla liderów organizowane przez LGD. 66% ankietowanych LGD organizuje takie szkolenia. 18 („tak”) i 39% („raczej tak”) członków zarządu uważa, że na szkolenia te przeznaczona jest odpowiednia ilość środków. Równocześnie badanie metodą studium przypadku wskazało, że problemem powoli przestaje być jakość i dostępność oferty szkoleniowej, a sam problem kooptacji liderów. Potencjał kompetencji LGD nie musi zwiększać jedynie poprzez dostarczanie wiedzy z zewnątrz. Może być także budowany w oparciu lokalne zasoby wiedzy i umiejętności, dotychczas niewykorzystane. W tym kontekście maleje rola szkoleń dla liderów, a wzrasta znaczenie działań komunikacyjnych, promocji LGD w społeczności obszaru i aktywizacji społeczności lokalnych.

Wykres 6.20.10. Jak często członkowie Zarządu uczestniczą w szkoleniach zewnętrznych organizowanych np. przez samorządy województw czy Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (członkowie zarządów LGD).

Ze względu na zwiększanie się liczby podpisywanych umów i realizowanych projektów wzrasta też ich znaczenie edukacyjne. Oznacza to, że wysoki odsetek niepowodzeń w realizacji projektów i napotykanie przez beneficjentów bariery biurokratyczne mogą zahamować wzrost potencjału kompetencji w LGD tych województw, w których te bariery występować będą w największym nasileniu.

Podsumowanie

Wsparcie korzystnie wpłynęło na wzrost umiejętności lokalnych grup działania i ich partnerów w tym zakresie, w jakim może to zapewnić dostępność i wysoka jakość szkoleń. W chwili obecnej akcent przesuwa się na skuteczną realizację projektów, co oznacza wzrost znaczenia doradztwa i konieczność usuwania barier biurokratycznych.

Pytanie badawcze 65: W jakim stopniu wsparcie przyczyniło się do zwiększenia możliwości wdrożenia inicjatyw LEADER?

Wyniki badań i analizy

Możliwość wdrożenia inicjatyw Leader warunkowane jest, zgodnie z celem głównym Osi IV, przede wszystkim poziomem rozwoju kapitału społecznego w LGD. Analizowane już wcześniej wskaźniki, takie jak wzmocnienie się więzi społecznych, czy wzrost aktywności społeczności lokalnych wskazują, że wzrost taki w wyniku inicjatyw Leader następuje. Wzrasta również deklarowany poziom zaufania społecznego (20% deklaracji „tak” i 43% „raczej tak”). Zdecydowana większość respondentów badania CAWI (27 i 42 %) wskazała również na wzrost więzi z lokalną kulturą i wzrost patriotyzmu lokalnego jako jeden z ważnych skutków powstania LGD. Czynniki takie stanowią bazę dla podejmowania konkretnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju lokalnego.

Równocześnie jednak z badań jakościowych wynika, że znaczna część zgłaszanych w ramach Osi IV projektów nie odróżnia się charakterem od projektów realizowanych w ramach Osi III. Dotyczy to przede wszystkim działania „Odnowa i rozwój wsi”, a także po części „Małych projektów”, które

często są powielaniem pomysłów z innych działań, ale o mniejszym budżecie. Kryteria LSR nie stanowią w tym przypadku wystarczającego mechanizmu promowania projektów rozwijających optymalnie kapitał społeczny i w sposób twórczy łączący działania „miękkie”, aktywizujące mieszkańców społeczności - z inwestycyjnymi. Obecnie stosowane procedury konkursowe nie przyczyniają się w wystarczającym stopniu do tego, by potencjalni beneficjenci decydowali się na wnioskowanie o dofinansowanie projektów wymagających szczególnej inwencji i bardziej pracochłonnych, czy innowacyjnych. W ocenie ekspertów panelu i respondentów badań jakościowych obecnie zgłaszane projekty często tylko formalnie spełniają warunki podejścia typu Leader.

Czynnikiem wpływającym na wzrost szans powodzenia inicjatyw Leader jest omówiony już wcześniej wysoki odsetek uczestniczących w szkoleniach zarówno wśród przedstawicieli Zarządu, jak i członków LGD. Ankietowane LGD uznają w większości, że ich potrzeby w tym zakresie są zaspokajane wystarczająco i nie odczuwają niedostatku środków na organizację szkoleń liderów oraz na aktywizację społeczności lokalnych. Dyskusyjna pozostaje kwestia adekwatności metod aktywizacji, co omówiono już wcześniej.

Ważną kwestią warunkującą powodzenie inicjatyw Leader jest także sprawna komunikacja wewnątrz LGD, oparta o strategię wynikającą z rozpoznania potrzeb informacyjnych różnych grup interesariuszy. Z badań jakościowych (studium przypadku, panel ekspertów) wynika, że jest to jedna ze słabszych stron większości LGD i wzmocnienie ich potencjału w tym obszarze wydaje się niezbędne.

Powodzenie inicjatyw Leader zależy w znaczącym stopniu od indywidualnych sukcesów podmiotów wdrażających LSR, czyli od powodzenia poszczególnych projektów. W tym przypadku opóźnienia i problemy z oceną wniosków mogą stanowić jedno z kluczowych zagrożeń. W tym kontekście należy zwrócić szczególnie baczną uwagę na sytuację wdrażania „Małych projektów” i na występujące w tym obszarze bariery, opisane wcześniej.

O powodzeniu inicjatyw Leader decyduje też zachowanie podejścia wielosektorowego. Z przeprowadzonych w niniejszym raporcie analiz wynika, że w chwili obecnej zaznacza się wyraźnie przewaga sektora publicznego, co może być hamulcem rozwoju pozostałych sektorów.

Ostatnim, ale bardzo ważnym warunkiem powodzenia inicjatyw typu Leader jest sprawność samorządów województw we wdrażaniu Osi IV na ich terenie. Odnotowujemy dużą rozbieżność co do czasu rozpatrywania wniosków w różnych województwach, a także co do jakości i ilości form wsparcia dla LGD (np. szkoleń). Dużo w tym przypadku zależy od ilości i jakości kadr zaangażowanych we wdrażanie, a także rodzaj rozwiązań organizacyjnych, jakie przyjęto w danym województwie, np. pozycja departamentu PROW w strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego i pozycja komórek zajmujących się wdrażaniem Osi IV. Z badań jakościowych wynika, że priorytetowo w wielu województwach traktuje się Regionalne Programy Operacyjne, a PROW zajmuje zwykle mniej kluczową pozycję. Rozwiązania przyjęte w województwach osiagających najwyższą sprawność we wdrażaniu Osi IV na swoim terenie powinny zatem zostać przeanalizowane i promowane. Należy również rozpatrzyć system zachęt (w tym materialnych, np. poprzez stworzenie możliwości przekazania dodatkowych środków samorządom województw osiagających najlepsze wyniki pomiędzy LGD z ich obszaru.

Podsumowanie

Szansą dla wdrażania inicjatyw Leader jest przede wszystkim wzrost kapitału społecznego w LGD. W dalszej kolejności znaczenie ma gotowość do poszerzania wiedzy i dostępność różnorodnej oferty szkoleniowej. Zagrożeniem może być brak procedur konkursowych w ocenie projektów, co przyczynia się do ich swoistej banalizacji.

Zagrożeniem może być stereotypowość metod aktywizacji, nawet w przypadku, gdy środki przeznaczane na ten cel są wystarczające. Zagrożenia stanowią również: brak w większości LGD strategicznego podejścia do kwestii komunikacji oraz niedostateczny rozwój podejścia wielosektorowego w praktyce wielu LGD (dominacja sektora publicznego).

Zagrożenia stanowią również bariery proceduralne i kadrowe we wdrażaniu LSR. Przy obecnej przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych o sukcesie podejścia Leader decyduje też w dużym stopniu sprawność wdrażania Osi IV na poziomie samorządów województw.

Rekomendacje

- Organizacja (w ramach sieci KSOW i w oparciu o jej środki) szkoleń dla LGD z zakresu budowania strategii komunikacji i praktyki komunikacji, w tym współpracy z mediami.
- Promocja (w ramach sieci KSOW) niestereotypowych metod aktywizacji, zapewniających trwałość oddziaływania: akcji edukacyjnych, tworzenia klubów, promocji dziennikarstwa obywatelskiego w oparciu o internet itp.
- Monitorowanie równowagi między sektorami w ramach LGD i promocja dobrych praktyk w tym zakresie. Dotyczy to szczególnie praktyki działania sektora publicznego w sytuacji jego naturalnej przewagi w większości LGD.
- Analiza porównawcza skuteczności samorządów województw we wdrażaniu Osi IV PROW 2007-2013. Promocja najlepszych praktyk we wszystkich województwach.
- Rozważenie najlepszych form zachęt i promocji dla samorządów województw, które osiągają najlepsze wyniki we wdrażaniu Osi IV.
- Przekształcenie procedur konkursowych w taki sposób, by przeciwdziałać stereotypowości i nieinnowacyjności projektów. Dotyczy to przede wszystkim działań „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Małe projekty”.

6.20.6 Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że wdrażanie Osi IV powinno doprowadzić do osiągnięcia założonych celów. Napotkało jednak na pewne bariery z których część może zostać wyeliminowana jeszcze w tym okresie programowania, a część wymaga zmian na poziomie wspólnotowym. W tym zakresie analiza dostarcza wniosków na potrzeby następnego okresu programowania.

Podejście typu Leader przyczyniło się przede wszystkim do poprawy zarządzania na obszarach wiejskich poprzez realizację celu głównego, czyli poprawę wskaźników rozwoju kapitału społecznego. Zostały stworzone dobre podstawy do mobilizacji społeczności lokalnych w ramach LGD.

Barierami realizacji działań Osi IV są w tym przypadku:

- Przewaga sektora publicznego w zarządzaniu LGD, co, zależnie od podejścia samorządów gmin, może stanowić ryzyko albo być źródłem korzyści. Warunkiem tego ostatniego jest rezygnacja przez samorządy z traktowania LGD jako instrumentu polityki własnej na rzecz ich podmiotowości.
- Zbyt duże zróżnicowanie LGD pod względem wielkości, obszaru i liczby ludności, nieuwarunkowane spójnością obszarów.
- Zbyt rygorystyczne procedury w ramach działania „Małe projekty”, ograniczające dostępność tych projektów dla wielu podmiotów, które za ich pośrednictwem mogłyby zdobywać kompetencje zarządcze.

Oznacza to konieczność następujących zmian i działań:

- Zmniejszenia zróżnicowania wielkości obszaru oraz liczby ludności objętej LSR w ramach funkcjonowania poszczególnych LGD poprzez promocję łączenia słabszych grup z silniejszymi w przypadku, gdy realizacja LSR tych pierwszych jest zagrożona.
- Wprowadzenia dla małych projektów odrębnej ścieżki wnioskowania w postaci grantów, co zwiększy co prawda ryzyko projektów nietrafionych, ale będzie sprzyjało ich innowacyjności. Wymaga to zmiany na poziomie wspólnotowym.

Należy również rozważyć, czy wprowadzenie podejścia Leader do głównego nurtu finansowania wsparcia obszarów wiejskich nie prowadzi do nadmiernej biurokratyzacji w ramach tego podejścia i do zaniku jego specyfiki. Należy poddać pod dyskusję pytanie, czy realizacja tego podejścia w postaci Inicjatywy wspólnotowej nie byłaby lepszym rozwiązaniem w przyszłym okresie programowania, lub też jakie działania należy podjąć by w oś IV pozostając w głównym nurcie finansowania nie traciła swojej unikalnej specyfiki.

Jeśli chodzi o aktywizację społeczności lokalnych, zdecydowanie zbyt rzadko stosowane są metody o trwałym oddziaływaniu, niestereotypowe. W tym przypadku niedostatek ten mógłby być równoważony przez zwiększenie znaczenia działania „Małe projekty” oraz „Wdrażanie projektów współpracy”, które w większym stopniu pozwalałyby na aktywizację mieszkańców wsi oraz wzrost udziału przedsięwzięć o charakterze międzyregionalnym i międzynarodowym.

Podejście wielosektorowe nie jest obecnie realizowane z wystarczającą skutecznością. Wiąże się to z wyraźną przewagą sektora publicznego w zarządzaniu LGD.

Na etapie tworzenia LGD doszło do mobilizacji kapitału endogenicznego poprzez powszechne zastosowanie metod partycypacyjnych w tworzeniu LGD. W chwili obecnej w wielu przypadkach mobilizowany jest przede wszystkim kapitał endogeniczny, jakim dysponują samorządy. Przyczynia się on – w przypadku prawidłowego podejścia – do budowania przede wszystkim kapitału instytucjonalnego i kadrowego. Kapitał ten może zostać wykorzystany m. in. poprzez włączenie LGD w proces oceny wniosków.

Proponuje się rozważenie możliwości zwiększenia – w postaci programu pilotażowego – roli LGD w ocenie wniosków. Wymagać to będzie analizy doświadczeń innych Państw Członkowskich UE, które przekazały LGD dodatkowe kompetencje w ocenie wniosków w zakresie systemów akredytacji, legislacji oraz stworzenie systemu monitorowania pracy LGD, którym zwiększono kompetencje i

obowiązki. Prace te poprzedzone powinny być analizą dotychczasowej aktywności LGD w implementacji działań Osi IV, ale także działań Osi III.

Głównym instrumentem promocji podejścia wielosektorowego, jak i większej stymulacji budowy kapitału społecznego na obszarach wiejskich, jest działanie „Małe projekty”. Jednakże rozwiązania proceduralne, identyczne jak przypadku pozostałych działań, stanowią istotną barierę dostępu zwłaszcza dla mniejszych podmiotów sektora społecznego oraz znacznej części przedsiębiorców. Dotyczy to również promocji nowych, innowacyjnych pomysłów. W założeniach ten problem miał być zniwelowany poprzez prowadzenie doradztwa w trakcie przygotowania wniosków. Należy uznać to za kolejny sygnał konieczności zwiększenia aktywności LGD na polu doradztwa potencjalnym wnioskodawcom oraz potrzeby zwiększenia udziału LGD w ocenie wniosków, czemu mógłby służyć rekomendowany wyżej program pilotażowy. To ostatnie powinno sprzyjać większej odpowiedzialności LGD za wnioski trafiające do samorządu województwa, czyli, tym samym, również poprawie jakości i intensywności doradztwa. W konsekwencji powinno to służyć większemu zrównoważeniu sektorów wśród wnioskodawców oraz dalszemu zwiększeniu znaczenia oddolnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich.

Poprawa jakości doradztwa może nastąpić również poprzez zwiększenie ilości szkoleń dla LGD przez SW.

Realizacja celów Osi III oraz innych Osi PROW 2007-2013 nie powinna być obecnie priorytetem we wdrażaniu Osi IV. Należy mieć na uwadze, że celem nadrzędnym Osi IV jest budowa kapitału społecznego. O ocenie skuteczności wdrażania działań Osi powinny decydować przede wszystkim wskaźniki kapitału społecznego, a wpływ na poziom realizacji celów pozostałych Osi powinien być funkcją realizacji celu głównego. Niemniej działalność LGD oraz sieci LGD i KSOW ma duże znaczenie w promocji działań tożsamych z celami pozostałych Osi PROW, np. rolnictwa ekologicznego, promocji produktów regionalnych, zachowania dziedzictwa naturalnego i w takiej formie powinno być dalej rozwijane. Działania objęte celami pozostałych Osi PROW a realizowanych przez narzędzia Osi IV powinny zawsze mieć charakter uzupełniający względem celów Osi IV.

Na wczesnym etapie działalności LGD wydaje się, że współpraca nie jest obecnie głównym priorytetem LGD, choć z wolna zyskuje na znaczeniu. Współpracę ogranicza różny stopień rozwoju sieci regionalnych, których istnienie często substytuuje mniej formalne sieci wymiany informacji pomiędzy członkami i pracownikami LGD. Trzeba zaznaczyć, że KSOW nie pełni roli wymiany doświadczeń różnych podmiotów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, w tym LGD, chociaż ma dobry potencjał by stać się inicjatorem i organizatorem współpracy na poziomie regionalnym i międzynarodowym. KSOW powinien z roli zarządzającego siecią przejść do roli organizującego pracę sieci LGD. Tylko tak zorganizowana sieć może skutkować pełnym zaangażowaniem LGD w jej działalność. Wymaga to zmiany funkcji KSOW w kierunku przekształcenia jej w platformę współpracy i wymiany doświadczeń różnych podmiotów związanych z rozwojem obszarów wiejskich oraz promocji (przede wszystkim za pośrednictwem KSOW) tworzenia i rozwoju sieci regionalnych LGD.

Wsparcie korzystnie wpłynęło na wzrost umiejętności lokalnych grup działania we wdrażaniu lokalnych strategii rozwoju, co podkreśla ich rolę doradczą dla wnioskodawców i beneficjentów wsparcia w ramach poszczególnych działań. Doświadczenie LGD w tym zakresie może być nieocenione dla dalszej promocji partycypacji społecznej w działalności na rzecz rozwoju lokalnego i taką funkcję LGD należy promować w przyszłości mając na uwadze konieczność usuwania barier biurokratycznych. Również poziom komunikacji pomiędzy LGD a innymi instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania działań PROW (zwłaszcza IZ) należy ocenić pozytywnie, o czym świadczą korzystne zmiany legislacyjne w trakcie implementacji działań Osi IV, co w przyszłości ma szansę na integrację działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podmiotów działających na różnych poziomach podziału terytorialnego (*multilevel governance*).

6.21 Pomoc Techniczna

Tabela 6.21.1 Informacje podstawowe o Pomocy Technicznej

Institucja Zarządzająca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Płatnicza	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Pomiot wdrażający	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Beneficjent	Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Finansów, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, samorządy województw, FAPA, ARR, UZP,
Otrzymywanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; w przypadku gdy o przyznanie pomocy technicznej ubiega się ARiMR wniosków o przyznanie pomocy rozpatrywany jest w MRiRW
Zarządzanie finansowe budżetem działania	Podział środków na schematy w ramach PT, zgodność operacji z Planem Komunikacyjnym/Planem Działania, prawidłowa realizacja działań PROW 2007-2013
Sposób naboru wniosków	Nabór ciągły
Sposób wyboru operacji do realizacji	Pomoc techniczna przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie tej pomocy.
Forma udzielanej pomocy	Na podstawie wniosku o płatność – refundacja kosztów kwalifikowalnych
Poziom pomocy	Maksymalna wysokość pomocy wynosi do 100 % kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia.

6.21.1 Analiza założeń programowych Pomocy Technicznej

Cel pomocy technicznej i kontekst realizacji

Celem Pomocy Technicznej w ramach PROW 2007-2013 jest:

1. Umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW.
2. Zapewnienie warunków efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup (zespołów) roboczych.
3. Wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania.
4. Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.
5. Finansowanie działań dotyczących poprzedniego okresu programowania zgodnie z art. 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r.

Pomoc jest udzielana na realizację projektów związanych ze wzmocnieniem systemu zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli stopnia realizacji Programu. Ponadto ma na celu wdrożenie sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu informacji o PROW i jego promocji a także utworzenie i zapewnienie funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. W ramach pomocy możliwe jest finansowanie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących następnego okresu programowania oraz ocen ex post, audytów i przygotowywania końcowych sprawozdań dotyczących poprzedniego okresu programowania.

W ramach Pomocy technicznej realizowane są trzy schematy finansowania:

Schemat I: Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu

Pomoc z tego schematu ma służyć zapewnieniu odpowiedniego przygotowania wszystkich uczestników procesu jego wdrażania oraz zapewnienie im optymalnych warunków wykonywania powierzonych zadań. Środki są przeznaczane zwłaszcza dla instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę oraz kontrolę realizacji PROW. Możliwe jest również finansowanie ewaluacji ex post, audytów i przygotowywania końcowych sprawozdań dotyczących poprzedniego okresu programowania, a także prac związanych z przygotowaniem kolejnego okresu programowania.

Schemat II: Działania informacyjne i promocyjne

Działania finansowane z tego schematu służą zapewnieniu szerokiej promocji PROW 2007-2013 i pogłębienia wiedzy na temat zasad jego działania oraz możliwości otrzymania pomocy a także bieżącego informowania o przebiegu realizacji PROW niezbędna jest znajomość zagadnień związanych z PROW wśród społeczeństwa, jak również finansowanie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących następnego okresu programowania.

Schemat III: Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

W ramach tego schematu finansowane jest utworzenie i działanie struktury - Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Ma ona służyć umożliwieniu prowadzenia działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, poprzez wymianę i rozpowszechnianie informacji na ich temat wśród wszystkich zainteresowanych partnerów, identyfikację i analizę dobrych praktyk, wymianę istotnych dla rozwoju obszarów wiejskich doświadczeń oraz transfer "know-how".

Charakterystyka typu beneficjenta

Pomoc finansowa udzielona zostanie podmiotom zaangażowanym w realizację zadań wynikających z Programu. Zgodnie z rozporządzeniem pomoc techniczną przyznaje się:

- 1) podmiotowi, któremu został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 2) na operację:
 - a. spełniającą wymagania określone w Programie oraz zapewniającą osiągnięcie celów pomocy technicznej,
 - b. zgodną z priorytetami pomocy technicznej określonymi przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 77 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW

(Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 1698/2005",

c. mającą pozytywny wpływ na stan wdrożenia Programu lub działań dotyczących poprzedniego lub następnego okresu programowania;

- 3) jeżeli płatność ostateczna będzie obejmować nie mniej niż 25 % łącznej planowanej wysokości pomocy technicznej, z wyłączeniem operacji dotyczących w całości wynagrodzenia pracowników.

Zgodnie z tymi zapisami o pomoc techniczną mogą występować: MRiRW, SW, ARR, FAPA, Ministerstwo Finansów, Urząd Zamówień Publicznych (w zależności od schematu):

Schemat I - MRiRW, MF, ARiMR, SW, FAPA, ARR, UZP;

Schemat II – MRiRW, ARiMR, SW, FAPA, ARR;

Schemat III- MRiRW, SW.

Charakterystyka założeń pomocy technicznej

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach „Pomocy Technicznej” zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Założenia finansowe pomocy technicznej

Pomoc techniczną przyznaje się w formie refundacji, która wynosi do 100 % kosztów kwalifikowalnych, poniesionych od dnia 1 stycznia 2007 r., wymienionych szczegółowo w załączniku do Rozporządzenia, w podziale na poszczególne schematy. Są to w znacznej mierze koszty organizacyjno-administracyjne, tj. np. koszty zakupu/instalacji sprzętu, oprogramowania, adaptacji pomieszczeń biurowych, koszty wynagrodzenia personelu, koszty eksperckie, ewaluacje, audyty, organizacja spotkań, szkoleń, konferencji, seminariów, druk materiałów informacyjno-promocyjnych, inne działania informacyjno-promocyjne w mediach itp.

Tryb składania wniosków o przyznanie pomocy

Pomoc techniczna udzielana jest na pisemny wniosek (na formularzu przygotowanym i udostępnionym przez ARiMR) o przyznanie pomocy technicznej, składany wraz ze wszystkimi załącznikami oraz elektroniczną wersją wniosku bezpośrednio w Kancelarii Centrali ARiMR albo poprzez nadanie przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego, za potwierdzeniem odbioru.

Nabór wniosków w ramach Pomocy Technicznej ma charakter ciągły.

Kryteria wyboru wniosków

Pomoc techniczna przewidziana jest jako wsparcie określonych beneficjentów, udzielane w zależności od istniejących i zgłoszonych potrzeb, jeśli projekt jest zgodny z celami działania, obejmuje koszty kwalifikowalne oraz okres jego realizacji jest zgodny z okresem realizacji PROW (przewiduje się możliwość skrócenia okresu realizacji z powodu konieczności rozliczenia środków Unii Europejskiej).

PT przysługuje według kolejności złożenia wniosków o przyznanie tej pomocy. Wniosek powinien być sporządzony na odpowiednim formularzu, udostępnianym przez Agencję, powinien również zawierać odpowiednie załączniki - dokumenty potwierdzające spełnianie warunków do przyznania pomocy technicznej (określone we wniosku). Wniosek można złożyć osobiście w Centrali Agencji (składających wniosek otrzymuje potwierdzenie złożenia wniosku) lub za pośrednictwem poczty (za potwierdzeniem odbioru). Wniosek o przyznanie pomocy technicznej rozpatruje się w terminie 70 dni od dnia jego złożenia. W przypadku nierozpatrzenia wniosku w terminie, Agencja zawiadamia wnioskodawcę o przyczynach zwłoki, wskazując nowy termin rozpatrzenia wniosku, który nie może być jednak dłuższy niż 60 dni.

6.21.2 Analiza stanu kontraktowania i wydatkowania środków w Pomocy Technicznej

Wartość alokacji na Pomoc Techniczną

Na PT przeznaczono 266 600 000 EUR. Nie było zmian w alokacji.

Stan zakontraktowania i wydatkowania środków

W pierwszych dwóch latach wdrażania PROW 2007-2013 prowadzono prace legislacyjne służące określeniu warunków i trybu przyznawania i wypłacania pomocy technicznej (PT), jak również prace służące stworzeniu procedur i dokumentów wzorcowych (m.in. Książka Procedur Pomocy Technicznej, wzory formularzy wniosku o przyznanie i o płatność PT, Procedura rozpatrywania wniosku ARiMR o przyznanie PT). Bieżące przedsięwzięcia informacyjno-promocyjne, dotyczące PROW 2007-2013 finansowane były w ramach pomocy technicznej PROW 2004-2006 oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Były to najczęściej szkolenia/ seminaria/ konferencje nt. sporządzania dokumentacji wnioskowej, ogólne spotkania służące szeroko pojętej informacji i promocji PROW 2007-2013 (w tym udostępnianie przygotowanych broszur/ ulotek/ gadżetów), spotkania konsultacyjne dotyczące wdrażania PROW 2007-2013. Z tych środków sfinansowano również zakupy materiałów biurowych i wyposażenia teleinformatycznego IZ, wynagrodzenia, ekspertyzy, tłumaczenia itp.

Tabela 6.21.2 Wnioski złożone, zawarte umowy, wnioski o płatność i zrealizowane płatności dla pomocy technicznej (kod - 121)

	Limit środków dla działania na lata 2007-13 (zł)	Liczba	Wartość ogółem (zł)	EFROW (zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	960 159 900,00	210	99 214 098,92	74 410 574,19	10,33%
Zawarte umowy/ wydane decyzje		71	14 198 420,00	10 648 815,00	1,48%
Zrealizowane płatności		3	2 104 334,26	1 578 250,69	0,22%

Dane na dzień 31.12.2009; Źródło danych: Sprawozdanie ARiMR.

Nabór wniosków o przyznanie PT rozpoczął się 11 marca 2009 r. Do końca 2009 roku wpłynęło 210 wniosków na kwotę 99 214 098,92 zł, z czego w ramach:

- o Schematu I – Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu - 116 wniosków na kwotę 91 912 866,27 zł,
- o Schematu II – Działania informacyjne i promocyjne - 45 wniosków na kwotę 3 587 209,21 zł,

- o Schematu III – Stworzenie i utrzymanie krajowej sieci obszarów wiejskich (KSOW) - 49 wniosków na kwotę 3 714 023,44 zł.

ARiMR rozpoczęła podpisywanie umów w ramach PT w II półroczu 2009 r.

Do 31 grudnia 2009 r. podpisano 71 umów na kwotę 14 198 420,00 zł, z czego w ramach:

- o Schematu I – 41 umów na kwotę 12 453 226,00 zł,
- o Schematu II – 17 umów na kwotę 699 333,00 zł,
- o Schematu III – 13 umów na kwotę 1 045 861,00 zł, z czego na realizację planu działania KSOW – 7 umów na kwotę 850 540,00 zł, a na struktury potrzebne do prowadzenia KSOW – 6 umów na kwotę 195 321,00 zł.

Ponadto, w 2009 roku zostały rozwiązane 2 umowy na kwotę 684 482,00 zł.

Do końca roku 2009 do Centrali ARiMR wpłynęło 59 wniosków o płatność na kwotę 8 394 849,67 zł. Zrealizowano 11 płatności na kwotę 2 104 334,26 zł, z czego w ramach:

- o Schematu I - 5 płatności na kwotę 1 786 126,00 zł,
- o Schematu II - 4 płatności na kwotę 150 907,48 zł,
- o Schematu III - 2 płatności na kwotę 167 300,78 zł.

Kwota zrealizowanych do 31.12.2009 r. płatności stanowi 3,67% zaplanowanej wartości w prognozie na 2009r. Tak niski wskaźnik płatności w stosunku do prognozy ARiMR wynika głównie z faktu, iż Agencja nie posiada danych bazowych dot. liczby wniosków o płatność oraz potencjalnych wnioskowanych kwot jak również z braku narzędzi umożliwiających mobilizowanie wnioskodawców do składania wniosków w określonych terminach i na określone kwoty, co związane jest z przyjętym elastycznym systemem wnioskowania o pomoc techniczną.

W ramach 10 zakończonych projektów sfinansowano wynagrodzenia pracowników, ekspertyzy, zakup sprzętu komputerowego, przygotowanie materiałów promocyjnych, organizację konferencji itp.

6.21.3 Charakterystyka realizowanych operacji i ich beneficjentów w Pomocy Technicznej

MRiRW, jako Instytucja Zarządzająca, w badanym okresie złożyła 11 wniosków o przyznanie PT. Podpisano 6 umów na kwotę 1 141 631,00 zł, które dotyczyły głównie zapewnienia sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW, efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup roboczych, wdrożenie sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania. MRiRW złożyło 5 wniosków o płatność na kwotę 487 029,26 zł. ARiMR pozytywnie oceniła 2 wnioski o płatność, dla których dokonano płatności na kwotę 134 126,49 zł.

Do końca 2009r. Instytucje Wdrażające PROW 2007-2013, złożyły 197 wniosków⁴⁸ o przyznanie PT. Podpisano 64 umowy na kwotę 12 955 789,00 zł (ogromną większość tych środków przeznaczono na zapewnienia sprawnego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie,

⁴⁸ Dane ARiMR, Sprawozdanie z realizacji działań w ramach PROW na lata 2007-2013 na dzień 31.12.2009, r. V.4.2. str 87

kontrole, monitoring i ocenę PROW). Ponadto, zostały rozwiązane 2 umowy na kwotę 684 482,00 zł.

Podmioty wdrażające PROW 2007-2013 złożyły 54 wnioski o płatność na kwotę 7 907 746,14 zł. Po pozytywnej ocenie 9 złożonych wniosków o płatność, zrealizowano płatności w kwocie 1 970 207,77 zł.

Istnieją duże różnice w aktywności i skuteczności podmiotów wdrażających z poszczególnych województw. W ramach schematu I najbardziej aktywne i skuteczne jest woj. kujawsko-pomorskie (12 wniosków pozytywnie rozpatrzonych na 12 złożonych) oraz łódzkie (10 na 11). Swoją skutecznością w sięganiu po środki wyróżniają się też widocznie woj. zachodnio-pomorskie (8 na 8), mazowieckie, dolnośląskie (7 na 7). W porównaniu do wyżej wymienionych województw warmińsko-mazurskie charakteryzuje się dużo mniejszą skutecznością (6 z 12 wniosków zostało pozytywnie rozpatrzonych). Natomiast najmniej aktywne są województwa małopolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie – które złożyły odpowiednio 2 lub 3 wnioski.

Tabela 6.21.3 Wnioski złożone oraz pozytywnie rozpatrzone dla schematu I Pomocy Technicznej w podziale na województwa

	Dolnośląskie	Kujawsko-Pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie	Wielkopolskie	Zachodnio-pomorskie
wnioski złożone	7	12	4	5	11	2	7	4	3	6	3	3	4	12	5	8
wnioski pozytywnie rozpatrzone	7	12	4	4	10	2	7	4	3	6	2	3	4	6	5	8

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: Informacja miesięczna o realizacji PROW 2007-2013, ARIMR z 31.12.2009

W ramach schematu II najczęściej (pozytywnie rozpatrzonych) wniosków złożyło woj. mazowieckie (8/8), opolskie i świętokrzyskie (6/6). Najmniej – dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie (po 1). Może to świadczyć o braku dostatecznej uwagi poświęconej PROW 2007-2013 przez samorządy województw, dla których kluczowym przedmiotem troski są programy regionalne.⁴⁹ Konkurencja programów regionalnych przejawia się np. poprzez przeznaczanie znacznych środków i zasobów ludzkich przez samorządy na promocję PROW 2007-2013. Za przyczynę tego można po części uznać strukturę zarządzania PROW i RPO: PROW jest programem ogólnopolskim, w związku z czym samorządy wojewódzkie w mniejszym stopniu czują się odpowiedzialne za jego promocję, nawet w przypadku wdrażanych przez siebie działów. Drugą przyczyną jest wizerunek PROW 2007-2013 jako programu kierowanego tylko na potrzeby wsi, a nie wpływającego na całość gospodarki regionu. Szerzej na temat wniosków z badania działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013 w Raporcie Końcowym tego badania.⁵⁰

Inną hipotezą wyjaśniającą niski poziom wskaźnika złożonych wniosków przez samorządy o przyznanie pomocy w ramach całej pomocy technicznej (nie tylko w ramach schematu II) może być fakt, iż większość beneficjentów PT PROW 2007-2013 korzysta z mechanizmu finansowania wyprzedzającego. Na bieżąco realizowane są przedsięwzięcia, których koszty w przyszłości będą przedstawiane do refundacji ze środków PT PROW 2007-2013.

⁴⁹ Raport Końcowy Badanie ewaluacyjne pt. „Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych dotyczących PROW 2007-2013” – Agrotec Polska Sp. z o.o., czerwiec 2010;
⁵⁰ J.w.

W ramach schematu III wyróżnia się woj. łódzkie i świętokrzyskie (odpowiednio 12/13 oraz 12/12). Jednocześnie takie województwa jak dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie nie wykazują się żadną aktywnością w tym schemacie.

Do 31 grudnia 2009 r. pozostałe podmioty zaangażowane w realizację Programu tj. Ministerstwo Finansów oraz Urząd Zamówień Publicznych złożyły 2 wnioski o przyznanie PT. W okresie sprawozdawczym podpisano 1 umowę (z UZP) na kwotę 101 000,00 zł. Nie złożono żadnego wniosku o płatność.

W ramach Planu Działania KSOW na lata 2008-2009 (schemat III PT) zorganizowano 106 konferencji o zasięgu regionalnym, krajowym i międzynarodowym na łączną kwotę 1 498 993,72 zł. Ponadto odbyło się 112 różnego rodzaju seminariów, warsztatów o zasięgu regionalnym, krajowymi i międzynarodowym na łączną kwotę 1 374 316,62 zł, w których wzięło udział prawie 6 000 osób. Zorganizowano także 65 konkursów na łączną kwotę 1 385 149,31 zł.

Ponadto zorganizowano 60 wizyt studyjnych, zarówno krajowych jak i zagranicznych, na łączną kwotę 2 086 396,93 zł. Przeprowadzono również 92 szkolenia (głównie dla LGD) na łączną kwotę 1 033 577,49 zł, w których wzięło udział ponad 5 000 osób.

W ramach Planu działania KSOW na lata 2008-2009 wydano materiały informacyjno-promocyjne na łączną kwotę 3 283 151,27 zł.

Zlecono także przeprowadzenie 22 ekspertyz i analiz, służących bieżącemu monitorowaniu wdrażania Programu. Sfinansowano udział w imprezach targowo-wystawienniczych w kraju i za granicą (2 753 745 zł) oraz utworzenie i prowadzenie portalu internetowego www.kso.w.pl, będącego ważnym narzędziem komunikacji i budowania sieci kontaktów.

6.21.4 Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach Pomocy technicznej (MODUŁ C)

Pytanie badawcze 21: W jakim stopniu wsparcie techniczne zwiększyło zdolności instytucji zarządzających i innych partnerów uczestniczących w Programie do wdrażania, zarządzania, kontrolowania i oceny programów rozwoju obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Zgodnie z dostępnymi statystykami, do końca 2009 roku wydano jedynie niewielki odsetek środków z PT (0,19% alokacji⁵¹). Powodów tak niskiego poziomu wydatkowania jest kilka. Jedną z głównych przyczyn są niewątpliwie opóźnienia w uzyskaniu akredytacji (nabór wniosków rozpoczęto dopiero 11.03.2009r.). Z dostępnych statystyk wynika, iż są województwa, które nie złożyły żadnego wniosku o płatność (np. ramach schematu III) lub złożyły tylko jeden wniosek (np. w ramach schematu II).

Praktyka beneficjentów dotycząca wnioskowania o środki z PT jest bardzo zróżnicowana. Niektóre z SW są zobowiązane zapisami porozumienia z Wojewodą o finansowaniu wyprzedzającym do złożenia WoPP w terminie 30 dni od dnia otrzymania środków finansowych od Wojewody (ponad 10 złożonych wniosków do schematu I) – w innych takiego wymogu nie ma, ponieważ ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej wskazuje jedynie kilka niezbędnych

⁵¹ Na dzień 30 czerwca 2010 r. współczynnik wynosi 1,15% - dane za: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013

elementów, jakie takie porozumienie powinno zawierać, nie narzuca jednolitego wzoru takim porozumieniom. W tych wypadkach wnioski składane są za rok budżetowy, kwartalnie lub kiedy wydatki osiągną określoną wysokość. Taka praktyka podyktowana jest nakładem pracy związanym z przygotowaniem WoPP oraz WoP, szczegółowością wniosku oraz ilością i dokładnością kontroli ze strony Agencji. Najwięcej zainteresowania i kontrowersji wśród beneficjentów Programu wzbudza Schemat I PT. Z przeprowadzonych badań wynika, że środki w ramach tego schematu są przeznaczane w znacznej mierze na wynagrodzenia oraz na zakup wyposażenia. Pojawiały się też oficjalne postulaty zwiększenia puli środków dostępnych w schemacie I kosztem schematu II.⁵² Motywowane są one koniecznością zwiększania zatrudnienia celem zapewnienia personelu do rozliczania projektów. Postulowane zmiany wiążą się jednakże z koniecznością przeprowadzenia szerszych konsultacji, wykonania analiz wydatkowania środków oraz przygotowania prognoz na przyszłość. MRiRW jest w trakcie wypracowywania stanowiska w tej sprawie.

Szczególnie kontrowersyjna w schemacie I jest kwestia sposobu rozliczania poniesionych wydatków. Powiązaniymi z tym problematycznymi kwestiami są szczegółowość wniosku, kwalifikowalność poszczególnych pozycji finansowych, częstotliwość i skrupulatność kontroli z ARiMR, powielanie na etapie rozliczania wykonanej już pracy w ramach kontroli na miejscu. Częściowym rozwiązaniem zgłaszanych kontrowersji może być projekt nowelizacji rozporządzenia dotyczącego PT⁵³. Zmiany proponowane w projekcie mają służyć usprawnieniu wdrażania PT: zmniejszyć zakres kontroli na miejscu ze 100% do minimum 5%, wprowadzić kwalifikowalność kosztów poniesionych przed dniem zawarcia umowy, lecz nie wcześniej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy technicznej, znieść obowiązek poświadczania przez pracownika Agencji za zgodność z oryginałem dokumentów, wprowadzić elektroniczną wersję wniosków, wydłużyć terminy na wprowadzenie zmian/dostarczenie dokumentów itp. Jest to dobry kierunek reform, wynikający z kilkuletniej praktyki wdrażania PROW i odpowiadający na zgłaszane przez podmioty wdrażające postulaty. Projekt rozporządzenia jest na końcowym etapie konsultacji wewnątrz- i zewnątrzministerialnych.

W latach 2007-2009 przeprowadzono 55 szkoleń specjalistycznych dla 3027 uczestników oraz 5 szkoleń z procedur dla 368 uczestników.⁵⁴ Prowadzona jest ewaluacja ewenętrna szkoleń, w oparciu o ankiety oceniające. Przygotowywane są zestawienia i raporty podsumowujące. Oceny przeprowadzonych w ramach PT szkoleń są wysokie i bardzo wysokie. Spośród ocenianych kryteriów (materiały szkoleniowe, organizację szkolenia, fachowość prowadzącego, komunikatywność prowadzącego, zaangażowanie prowadzącego, pracę z grupą, zakres merytoryczny, realizację zakładanych celów szkolenia, przydatność zdobytej wiedzy w pracy, sposób realizacji szkolenia, czy informacje były zrozumiałe i wyczerpujące) najniżej oceniono jakość materiałów szkoleniowych, natomiast kompetencje trenera oraz przydatność informacji są zazwyczaj oceniane najwyżej.⁵⁵ Wśród pracowników badanych instytucji wdrażających ponad 34% uczestniczyło w szkoleniach już w 2007 roku, 30,5% w 2008, 35,5% w 2009 a 29,9% w 2010. Jako organizatora szkoleń wskazywano najczęściej OR ARiMR (29,7%) oraz Centralę ARiMR (28,6%). Niewielką tylko część szkoleń organizowały BP ARiMR (6,7%), MRiRW (5,3%) oraz SW (2%). Część respondentów wskazywała jako organizatora inną instytucję (16,2%).

Szkolenia refundowane ze środków PT są bardzo różnorodne, zarówno bardzo ogólne („Prawo cywilne”, „Prawo spółek”, „Prawo budowlane”), jak i bardziej szczegółowe („Kosztorysowanie dla zaawansowanych”, „Procesy technologiczne w branżach przemysłu spożywczego - nowości, tendencje”). Wśród respondentów panuje ogólne przekonanie, że dzięki szkoleniom, w których

⁵² Pismo Konwentu Marszałków do MRiRW z dn. 18 lutego 2010 r., zawierające Stanowisko Konwentu; odpowiedź MRiRW z dnia 29 kwietnia br.

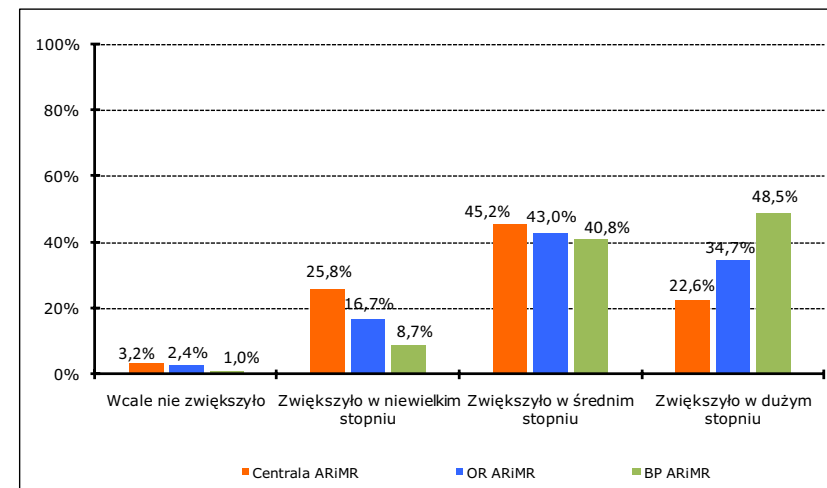
⁵³ „Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013” – projekt, dostępny na www.bip.minrol.gov.pl, datowany na wrzesień 2010

⁵⁴ „Wykaz szkoleń specjalistycznych zrealizowanych przez ARiMR w ramach PT w latach 2007-2009”, „Wykaz szkoleń z zakresu procedur zrealizowanych przez ARiMR w ramach PT w latach 2007-2009” – dane udostępnione przez ARiMR

⁵⁵ Dane z ankiet wewnętrznych ARiMR, wypełnianych przez uczestników szkoleń

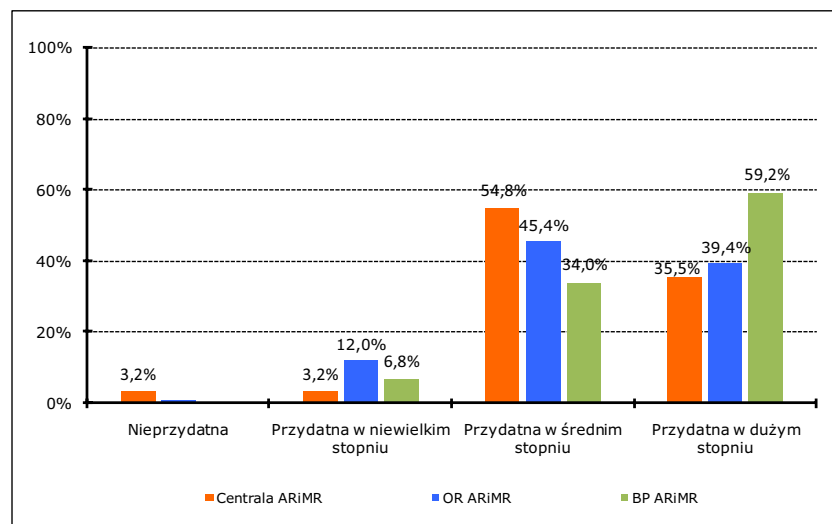
uczestniczyli wzrosła ich wiedza – najwięcej pozytywnych ocen wyдали pracownicy BP ARiMR (aż 89,3% pozytywnych ocen) – przy czym jedynie 8,7% uważa, że szkolenie niewiele przyczyniło się do zwiększenia wiedzy na temat PROW a 1%, że wcale nie zwiększyło. Wśród pracowników OR ARiMR procent osób pozytywnie oceniających wpływ szkoleń na zwiększenie ich wiedzy sięga 77,7%, a wśród pracowników Centrali ARiMR 67,7%. Wśród nich też najwięcej, bo aż 25,8% uważa, że szkolenia niewiele zwiększyły poziom ich wiedzy (OR ARiMR – 16,7%).

Rys. 6.21.1 W jakim stopniu szkolenia dotyczące PROW zwiększyły Pani/Pana wiedzę?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

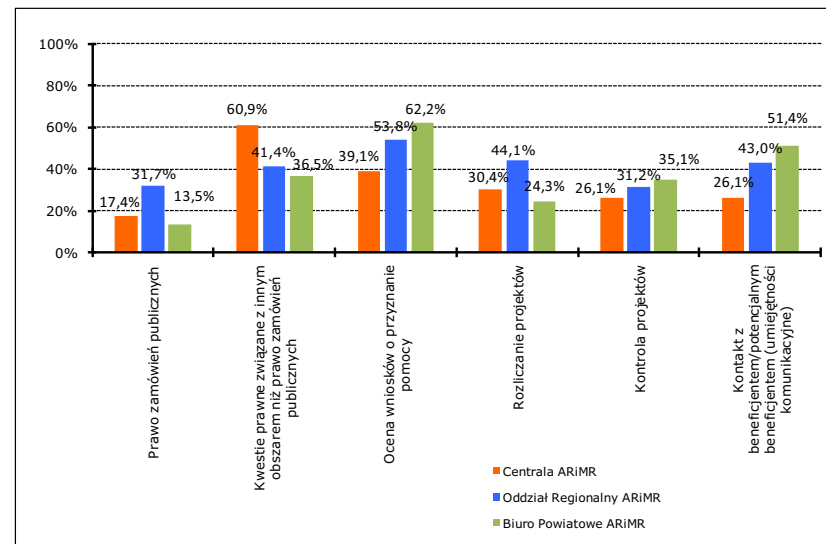
Oceny przydatności szkoleń są bardzo wysokie – najwięcej pozytywnych ocen o przydatności szkoleń pochodzi od pracowników BP ARiMR (aż 93,2% pozytywnych ocen) – odsetek przekonanych o ich nieprzydatności sięga jedynie 6,8 %. Jednocześnie 84,9% pracowników OR ARiMR i 90,3% pracowników Centrali ARiMR pozytywnie ocenia przydatność szkoleń. Najwięcej negatywnych opinii o przydatności szkoleń spotykamy wśród pracowników OR ARiMR (ponad 12%).

Rys. 6.21.2 Jak ogólnie ocenia Pani/Pan przydatność wiedzy zdobytej na szkoleniach dotyczących PROW w pracy zawodowej?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Większość pracowników odczuwa nadal potrzebę podniesienia wiedzy na temat PROW 2007-2013. Najwyższy odsetek takich osób jest w Centrali ARiMR – 67,6%. Na innych szczeblach struktury Agencji jest podobnie - niewiele mniej, bo 65,5% jest zainteresowanych dalszym podnoszeniem wiedzy w BP ARiMR oraz 63,6% w OR ARiMR. Jednocześnie ponad 20% pracowników BP ARiMR nie czuje takiej potrzeby a prawie 20% pracowników OR ARiMR nie potrafi określić swojego stanowiska na ten temat.

Wśród wszystkich respondentów najczęściej zainteresowania wzbudziłyby szkolenia z zakresu *Oceny WoPP* (54,8%), następnie *Kontakt z beneficjentem/potencjalnym beneficjentem (umiejętności komunikacyjne)* – 43,8% oraz *Kwestie prawne związane z innym obszarem niż PZP* (41,7%). Spośród pracowników Centrali ARiMR największym zainteresowaniem cieszyłoby się szkolenie *Kwestie prawne związane z innym obszarem niż PZP* (60,9%), najmniejszym *PZP* (17,4%). W przypadku pracowników OR ARiMR najczęściej chętnych byłoby na szkolenie z *Oceny WoPP* (53,8%), najmniej na szkolenie z *Kontroli projektów* (31,2%). Podobnym zainteresowaniem cieszyłoby się szkolenia dot. *Kwestii prawnych związanych z innym obszarem niż PZP* (41,4%) oraz *Rozliczanie projektów* (44,1%). Wśród pracowników BP ARiMR najczęściej chętnych (62,2%) byłoby na szkolenie z oceny WoPP, dużo również na szkolenie z *Umiejętności komunikacyjnych* (51,4%).

Rys. 6.21.3 Jaka tematyka szkoleń by Panią/Pana interesowała?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Ponadto, podczas badań w terenie odnotowano zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące zmian wytycznych. Zainteresowaniem też cieszyłoby się szkolenia poświęcone kwalifikowalności wydatków – obecnie beneficjenci uzyskują ogrom swojej wiedzy na etapie pisania WoPP, na własnych błędach. W praktyce, oprócz szkoleń, sprawdza się metoda pracy za pomocą „spotkań koordynacyjnych” oraz kontakty telefoniczne/mailowe z pracownikami Agencji czy MRiRW w przypadku występowania niejasności w tych kwestiach.

Podsumowanie

Wdrażanie zaawansowanych i szerokich programów restrukturyzacyjnych, zmieniających głęboko realia społeczno-gospodarcze jest niemożliwe bez wydzielenia środków na wsparcie techniczne dla instytucji wdrażających. Nie można jednakże dopuścić do tego, by wsparcie to zamykało się w kręgu rozliczeń samego wsparcia. Konieczne jest dalsze uproszczanie procedur, uogólnienie dokumentacji oraz pozostawienie beneficjentom większej samodzielności we wdrażaniu PT np. poprzez zmniejszenie zakresu kontroli – będąca w toku uzgodnień nowelizacja rozporządzenia, wychodzi naprzeciw większości tych postulatów, zachowując dbałość o racjonalność wydatków. Dodatkowo, w przypadku powyższych postulatów wielokrotnie w praktyce ARiMR przejawia się czynnik ludzki (docieklivość, skrupulatność pracownika) – element subiektywny i niepodlegający unormowaniu prawnemu.

6.21.5 Wnioski i rekomendacje

- Niski współczynnik wykorzystania środków może budzić obawy. Pytanie o przyczyny tak niskiej aktywności w korzystaniu ze środków PT znajduje kilka odpowiedzi. Na jego poziom wpłynęły niewątpliwie opóźnienia w uzyskaniu akredytacji (nabór wniosków rozpoczęto dopiero

11.03.2009r.). Jedną z nich może być niekwalifikowalność VAT w ramach zakupów refundowanych z PT – konieczność pokrycia 22% wartości zamówienia z własnych środków. Stąd też pojawiająca się ogólna tendencja niewydatkowania wysokich kwot w zakresie promocji PROW przez podmioty wdrażające (szczególnie SW). Inną przyczyną jest szczegółowość WoPP oraz częstotliwość i skrupulatność kontroli ARiMR – stąd też tak szerokie zainteresowanie środkami finansowania wyprzedzającego i wynikający z tego niski poziom wnioskowania o środki z PT.

- Mechanizm finansowania wyprzedzającego na realizację operacji z PT należy ocenić pozytywnie. Umożliwia on samorządom utrzymanie płynności finansowej oraz sprawną realizację działań z zakresu PT. Z drugiej strony nie można zapominać, że przyczynia się on pośrednio do niskiego poziomu wnioskowania o środki z PT. Przeważa bowiem praktyka korzystania na bieżąco z finansowania wyprzedzającego i ubiegania się o środki z PT dopiero po zakończeniu wdrażania określonego okresu/projektu. Jednak brak tego mechanizmu w wielu przypadkach uniemożliwiłby wdrażanie projektów PT, co w oczywisty sposób przełożyłoby się na brak możliwości realizowania działań Programu. W nowelizowanym rozporządzeniu znajdzie się zapis, mówiący o tym, że kwalifikowalne są koszty poniesione przed dniem zawarcia umowy, jednak nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy technicznej, który powinien zmienić istniejącą praktykę i zwiększyć aktywność aplikowania o środki przez SW.
- Godnym pochwałą jest przekazanie weryfikacji wniosków ARiMR do MRiRW – uniknięcie konfliktu interesów, nieuniknionego w przypadku, gdyby to ta sama instytucja oceniała swoje wnioski.
- Schematy podziału finansowania są klarowne, jasno rozdzielone. Zgłaszane przez podmioty wdrażające problemy, wynikające z przyjętego podziału środków, są na etapie rozwiązywania, podobnie jak kwestia usprawnienia wdrażania poprzez nowelizację rozporządzenia o PT.

7 Ocena postępu wdrażania Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych (MODUŁ B)

7.1 Ocena postępów wdrażania Programu

Ocena postępów wdrażania Programu jest podsumowaniem analiz przedstawionych w poprzednich rozdziałach i skupia się na analizie finansowej postępów wdrażania Programu. W poniższym rozdziale dokonano również analizy i oceny spójności podziału środków pomiędzy województwa z założonymi celami.⁵⁶ Ponadto informacje w tym rozdziale pokazują dodatkowo porównanie sytuacji na koniec roku 2009 z aktualnym poziomem realizacji PROW, tj. na dzień 31.09.2010. Pozwala to dodatkowo ocenić szanse i ryzyka stojące przed Programem.

Analiza finansowych postępów wdrażania Programu pokazuje, że proces rozdysponowania środków w większości działań przebiega sprawnie i nie ma konieczności dokonywania poważniejszych zmian w ich funkcjonowaniu. Środki przeznaczone na wsparcie powinny w całości zostać rozdysponowane do końca okresu budżetowego, przy czym należy podkreślić znaczenie przesunięć środków pomiędzy działaniami, które cieszą się małym i dużym zainteresowaniem.

Porównanie poziomu zakontraktowanych środków (wartość podpisanych umów i wydanych decyzji) na dzień 31 grudnia 2009r. oraz 9 miesięcy później – na dzień 30 września 2010r. pokazuje, że postępy w realizacji części działań znacząco wzrosły.

Dotyczy to przede wszystkim takich działań, jak:

- 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych” (na koniec 2009 roku nie było podpisanych umów, a na dzień 30.09.2010r. zakontraktowano 45% dostępnych środków),
- 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” (na 30.09.2010r. zakontraktowano 82% budżetu, co oznacza wzrost o 42% w stosunku do 31.12.2009r.),
- 121 „Modernizacje gospodarstw rolnych” (zakontraktowano 62% dostępnego budżetu co oznacza wzrost o 21%),
- 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” (brak podpisanych umów na dzień 31.12.2009r.; na dzień 30.09.2010r. zakontraktowano 29% budżetu).

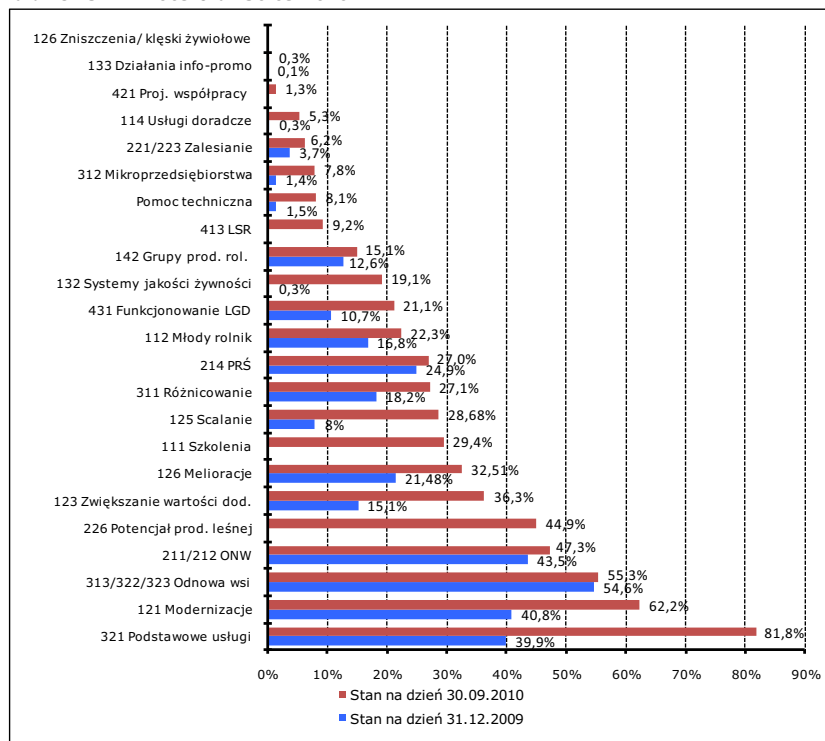
Najniższa dynamika realizacji (wzrost poniżej 5%) miała miejsce w następujących działaniach:

- 133 „Działania informacyjne i promocyjne”,
- 421 „Wdrażanie projektów współpracy”,

⁵⁶ Pytanie badawcze z modułu B: Czy sposób podziału środków pomiędzy województwa jest spójny z założonymi celami?

- 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” (należy jednak mieć na uwadze, że zakontraktowanie jest na wysokim poziomie, a wartość złożonych wniosków stanowi 133% dostępnego budżetu),
- 214 „Program rolno środowiskowy” (należy mieć jednak na uwadze, że działanie cieszy się dużym zainteresowaniem),
- 142 „Grupy producentów rolnych”,
- 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” .

Rys 7.1.1. Stan zakontraktowania działań (wartość zawartych umów/ wydanych decyzji) na dzień 31.12.2009 oraz 30.09.2010



* Nie pokazano działania 113 Renty strukturalne

Źródło: sprawozdanie miesięczne z 31 grudnia 2009 roku, ARIMR oraz z 30 września 2010 roku.

Pośród działań PROW największym zainteresowaniem beneficjentów cieszą się:

- 113 „Renty strukturalne”,
- 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”,
- 321 „Podstawowe usługi dla gospodarstw i ludności wiejskiej”,
- 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”,
- 214 „Program rolno środowiskowy”.

Wykorzystanie środków w tych działaniach jest na dobrym poziomie. Dodatkowo nowe nabory wniosków przeprowadzone w 2010 roku wskazują na znaczące zainteresowanie działaniami PROW 2007-2013, co dodatkowo przełoży się na poziom wykorzystanych środków.

Żle sytuacja przedstawia się w działaniach 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Zakontraktowanie i wykorzystanie środków z tego działania jest niewielkie. Rolnicy i posiadacze lasów do tej pory wykorzystali zaledwie 0,25% (stan na 30.09.2010) dostępnych środków z początkowej puli. MRiRW, aby nie dopuścić do niewykorzystania środków, przesunęło część funduszy z tego działania. Z 350 mln EUR jakie przewidziano na początku, 132 mln zostały realokowane na działanie 113 „Renty strukturalne”. Natomiast kolejne 100 mln EUR zostało przekazane na wsparcie rolników dotkniętych skutkami kłesk żywiołowych jakie miały miejsce w 2010 roku.

Również w przypadku działań 125 „Poprawa i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa - schemat I Scalanie gruntów”, 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów inne niż rolne” oraz Pomocy technicznej istnieje ryzyko niewydatkowania środków. Konieczne są przesunięcia środków, aby zapobiec groźbie ich niewykorzystania. W przypadku Pomocy Technicznej na brak środków cierpi Schemat I PT „Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji”. Zdaniem samorządów województw zapotrzebowanie na wydatki związane z płacami i wyposażeniem jest większe niż dostępny budżet, a z kolei w innych schematach PT limit środków został przeszacowany.

W działaniach 111, 133, 226, 413 oraz 421 zauważalny jest brak wykonania płatności na rzecz beneficjentów. Jednak nie jest to sytuacja grożąca niewykorzystaniem przyznanych środków, ze względu na moment realizacji działań i ich charakter. W części przypadków Program wsparcia ruszył dopiero w 2009 roku, a procedura przekazywania środków przewiduje wypłaty dopiero po zakończeniu działania. Realizacja zadań w tych programach jest monitorowana.

7.2 Analiza trafności założeń budżetowych Programu

W niniejszym podrozdziale przedstawiono odpowiedź na pytanie o trafność założeń budżetowych Programu, w szczególności w kontekście podziału alokacji na poszczególne Osie i działania oraz na województwa.

Sposobem obiektywizacji oceny podziału środków między poszczególne osie i działania było badanie trafności alokacji **PROW 2007-2013 na potrzeby oceny przy wykorzystaniu modelu optymalizacyjnego**. Zgodnie z informacjami zawartymi w Raporcie Metodologicznym model optymalizacyjny wskazuje jak przy założonych ograniczeniach alokować środki na poszczególne działania, tak aby maksymalizować zagregowaną funkcję celu przypisaną dla obszarów wiejskich i rolnictwa. Zagregowana funkcja celu stanowi wypadkową oczekiwań i efektów w stosunku do Programu formułowanych przez różne grupy interesu. Stąd może być on przydatny do oceny trafności alokacji środków PROW 2007-2013.

W badaniach modelowych przyjęto, że współczynniki funkcji celu modelu optymalizacyjnego nadane zostaną drogą ankietyzacji. W badaniach założono ankietowanie trzech grup respondentów różniących się rozumieniem celowości poszczególnych działań Programu:

1. ekspertów uczestniczących w ocenie średniookresowej PROW 2007-2013 (wariant 1);
2. pracowników ODR (wariant 2);
3. rolników (wariant 3).

Odpowiedzi uzyskano od 25 ekspertów uczestniczących w panelach eksperckich, 650 pracowników ODR oraz 2 100 rolników.

Zgodnie z założeniami modelu, każde z Działań może mieć wpływ na realizację każdego z priorytetów, dlatego też ankietowane grupy były pytane o ocenę wpływu poszczególnych Działań PROW 2007-2013 na trzy cele rozwoju wsi i rolnictwa wyznaczone w programie: poprawę konkurencyjności sektora rolnego, poprawę stanu środowiska oraz krajobrazu, poprawę warunków życia ludności wiejskiej. Ocena została dokonana w skali dziesięciopunktowej. Dane wprowadzono do opracowanego i dostosowanego do PROW 2007-2013 trójcelowego modelu optymalizacyjnego. Przeprowadzono optymalizację rozdziału środków przy uwzględnieniu kolejno ocen skuteczności nadanych przez grupę: ekspertów, pracowników ODR oraz rolników. Symulacji dokonano dla równych wag poszczególnych priorytetów rozwoju wsi i rolnictwa.

Uwzględniono jednak wytyczne UE odnośnie finansowania poszczególnych Osi (min. 10%, 25% oraz 10%). W modelu założono ograniczenia górne oraz dolne wydatkowania środków finansowych na poszczególne działania. Ograniczenia górne czyli maksymalne kwoty, które mogłyby zostać wydatkowane na poszczególne działania oszacowano dla każdego działania poprzez przemnożenie szacowanej w PROW 2007-2013 liczby potencjalnych beneficjentów lub powierzchni objętej działaniem z maksymalną wysokością wsparcia przypadającego na jednego beneficjenta lub na 1 ha UR objętych Działaniem. Ograniczenia dolne modelu zostały oszacowane jako 20% ograniczenia górnego. W przypadku działań: 113 - Renty strukturalne, 142- Wspieranie grup producentów rolnych, 214- Program rolnośrodowiskowy, 221, 223 -Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne oraz 125- Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa uwzględniono zobowiązania z lat poprzednich (PROW 2004-2006). Ponieważ wydatki na działanie 211/212- Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ze względu na określone strefy terytorialne uznano za wydatki sztywne ograniczenia górne i dolne równają się rzeczywistej alokacji w PROW 2007-2013. Ograniczenia

dolne gwarantują finansowanie wszystkich działań, nawet tych, które zostałyby bardzo nisko ocenione przez respondentów. Ograniczenia górne i dolne wyznaczają więc korytarz zmian alokacji modelowej.

Podstawą oceny trafności alokacji na poszczególne działania PROW 2007-2013 przy wykorzystaniu modelu optymalizacyjnego jest porównanie wyników alokacji modelowej, uważaną za alokację optymalną, z alokacją rzeczywistą programu.⁵⁷ W tabeli 7.2.1 przedstawiono alokację rzeczywistą oraz modelową środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę ekspertów, pracowników ODR oraz rolników. Tabela ta pokazuje jak w świetle opinii tych różnych grup powinno wyglądać rozdysponowanie środków w ramach PROW 2007-2013.

Tabela 7.2.1 Alokacja rzeczywista oraz modelowa środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę ekspertów, pracowników ODR oraz rolników [mln EUR]

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista	Alokacja modelowa		
			Eksperti	Doradcy ODR	Rolnicy
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	40,0	9,6	48,0	9,6
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	420,0	103,3	520,0	103,3
113	Renty strukturalne	2549,6	1880,0	1880,0	4388,2
114	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	218,0	100,0	500,0	100,0
121,144	Modernizacja gospodarstw rolnych	1849,1	4608,0	4608,0	4608,0
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	932,0	300,0	1500,0	300,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	637,5	384,5	96,0	96,0
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	80,0	40,0	207,0	40,0
133	Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	30,0	7,2	7,2	7,2
142	Wspieranie grup producentów	140,0	26,0	168,0	26,0
211/212	Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	2449,0	2449,0	2449,0	2449,0
214	Program rolnośrodowiskowy	2315,0	3860,0	1784,4	1640,3
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	514,0	237,0	237,0	237,0
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	100,0	28,0	28,0	28,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345,6	215,7	101,4	215,7
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1023,6	420,0	534,3	420,0

⁵⁷ Indykatorywny podział na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich zawarty w PROW 2007-2013, Warszawa marzec 2010 r.

321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	1541,3	860,0	860,0	860,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	589,6	246,0	246,0	246,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

* wydatki na ONW ze względu na określone strefy terytorialne uznano za wydatki sztywne, stąd kwota alokacji modelowej dla analizowanych wariantów symulacji nie zmienia się.

Z kolei w tabeli 7.2.2 przedstawiono jak powinna, w świetle badań, kształtować się alokacja środków na poszczególne działania Programu w stosunku do alokacji rzeczywistej. Przykładowo w świetle opinii ekspertów, przetworzonych na ich funkcje celu i uwzględniając ograniczony zasób środków, „optymalne” wydatki na działania 111 – Szkolenia zawodowe ... powinny stanowić 24% ich rzeczywistego poziomu przyjętego w Programie.

Tabela 7.2.2 Udział alokacji modelowej w alokacji rzeczywistej przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę ekspertów, pracowników ODR oraz rolników [%]

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista	Alokacja modelowa		
			Eksperti	Doradcy ODR	Rolnicy
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	100	24	120	24
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	100	25	124	25
113	Renty strukturalne	100	74	74	172
114	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	100	46	229	46
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	100	249	249	249
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	100	32	161	32
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	100	60	15	15
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	100	50	259	50
133	Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	100	24	24	24
142	Wspieranie grup producentów	100	19	120	19
211/212	ONW	100	100	100	100
214	Program rolnośrodowiskowy	100	167	77	71
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	100	46	46	46
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy..	100	28	28	28
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	100	62	29	62
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	100	41	52	41
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	100	56	56	56
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	100	42	42	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

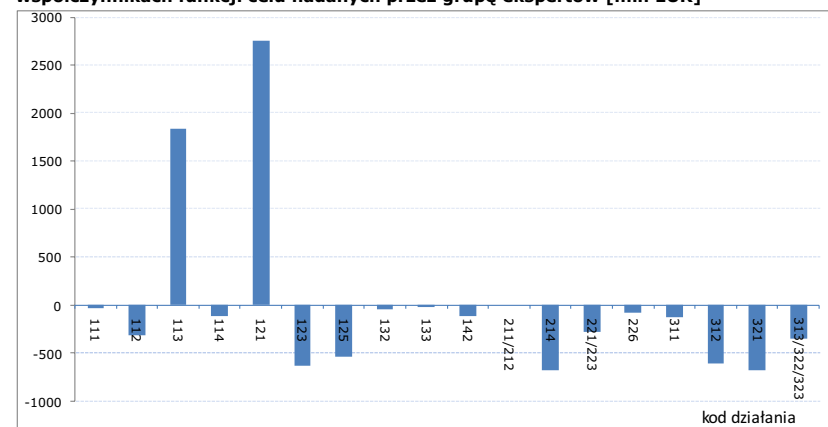
Rysunki 7.2.1, 7.2.2 i 7.2.3 przedstawiają bezwzględne różnice pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupy kolejno: ekspertów

(Rys. 7.2.1), doradców ODR (Rys. 7.2.2) i rolników (Rys. 7.2.3). Przedstawione na wykresach wartości dodatnie wskazują na konieczność zwiększenia dotychczasowego finansowania działań chcąc zbliżyć się do alokacji modelowej, wartości bliskie zeru świadczą o zbliżonej alokacji modelowej do rzeczywistej, natomiast wartości ujemne o konieczności redukcji finansowania działań.

Wyniki symulacji wskazują, że alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez **grupę ekspertów** wymaga wzrostu finansowania działań: 121 (Modernizacja gospodarstw rolnych) oraz 214 (Program rolnośrodowiskowy). Finansowanie działania 121 wg tej grupy powinno zostać zwiększone o ponad 2 759 mln EUR, co stanowi prawie 2,5-krotny wzrost w stosunku do alokacji rzeczywistej. Działanie 214 wymaga dodatkowo 1 545 mln EUR, co stanowi ponad 1,5 raza wyższą kwotę alokacji niż założono w Programie. Przy ograniczonym budżecie Programu wsparcie pozostałych działań miałyby być zredukowane. Najwyższa wartość redukcji wsparcia powinna dotyczyć działań 321 (Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej), 113 (Renty strukturalne), 123 (Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej) oraz 312 (Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw). Zmniejszenie wsparcia każdego z tych działań wynosiłoby około 600 mln EUR.

W ujęciu względnym wg ekspertów w największym stopniu, bo o ponad 2/3, powinno być zmniejszone finansowanie działań 111, 112, 123, 142, 226.

Rys 7.2.1. Różnica pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę ekspertów [mln EUR]

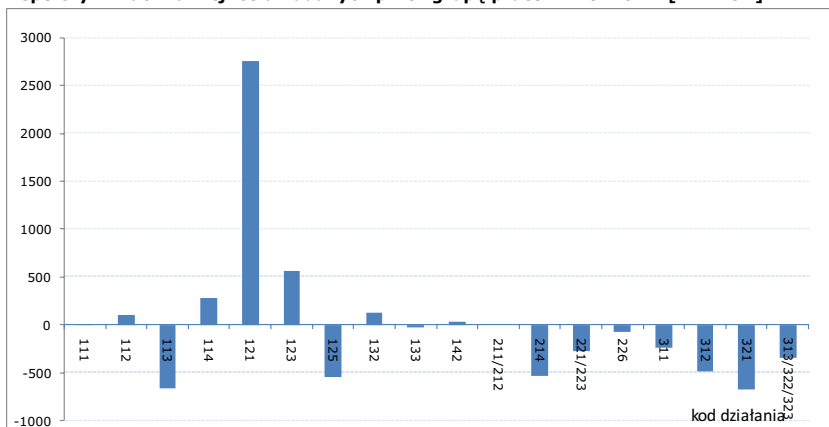


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wyniki symulacji wskazują, że alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez **doradców ODR** wymaga wzrostu finansowania działań: 112 (Ułatwianie startu młodym rolnikom), 114 (Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów), 121 (Modernizacja gospodarstw rolnych), 123 (Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej) oraz 132 (Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności). Największe dodatkowe finansowanie dotyczyło powinno działań 121 (2 759 mln EUR), 123 (568 mln EUR) oraz 114 (282 mln EUR). W ujęciu względnym działania 114 oraz 121 mają osiągnąć ponad dwa razy wyższą kwotę alokacji niż alokacja rzeczywista, a działanie 123 ponad 1,5 raza. Najwyższa redukcja wsparcia powinna dotyczyć działań 113 (Renty strukturalne), 321 (Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej) oraz w nieco mniejszym

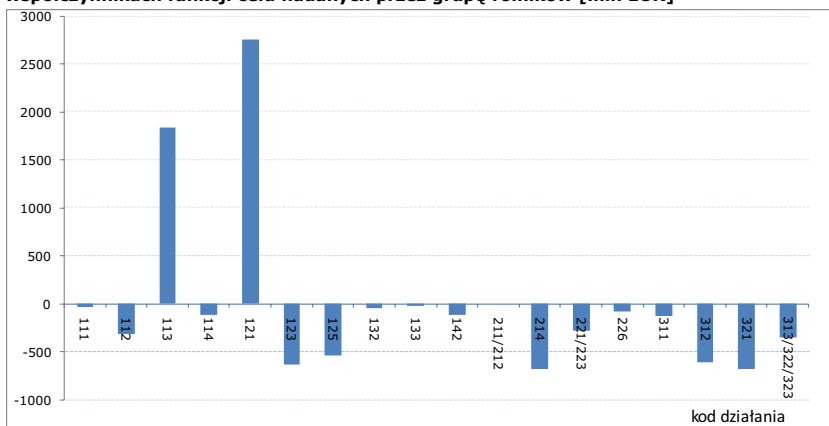
zakresie działań 214 (Program rolnośrodowiskowy) i 125 (Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa).

Rys 7.2.2 Różnica pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę pracowników ODR [mln EUR]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rys 7.2.3 Różnica pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez grupę rolników [mln EUR]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy współczynnikach funkcji celu nadanych przez **ankietowanych rolników** wskazuje na konieczność znacznie wyższego finansowania dwóch działań: 121 (modernizacja gospodarstw rolnych) oraz 113 (Renty strukturalne). Finansowanie tych działań ma być zwiększone odpowiednio o 2 759 mln EUR oraz 1 838,6 mln EUR. Przy stałym budżecie Programu zmniejszyć należałoby finansowanie wszystkich

pozostałych działań, a w szczególności działań 214 (Program rolnośrodowiskowy), 123 (Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej), 312 (Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz 321 (Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej).

Analizując każdy z wariantów alokacji z osobna można powiedzieć, że alokacja ekspercka zdecydowanie nastawiona jest na wsparcie działań inwestycyjnych oraz działań w zakresie ochrony środowiska, co może być pewnym wyznacznikiem długofalowych działań na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. Na takie rozłożenie odpowiedzi wpływ ma niska konkurencyjność rolnictwa polskiego w stosunku do innych krajów oraz prowadzone ostatnio dyskusje na temat efektów zewnętrznych wytwarzanych w tym sektorze i konieczności ujęcia ich w szerszy sposób w przyszłej polityce rolnej.

Alokacja bazująca na ocenach pracowników ODR wymaga wyższego wsparcia programów, które poza działaniami inwestycyjnymi promują poszerzanie umiejętności i wiedzę rolników oraz poprawiają stabilizację zbytu produktów rolnych. Doradcy obok nie w pełni zaspokojonych potrzeb inwestycyjnych zauważają jednak potrzeby, które poprawiają bezpośrednio ich sytuację zawodową i „gwarantują” utrzymanie ich miejsc pracy.

Alokacja bazująca na ocenach rolników wspierałaby przede wszystkim te działania, które w najwyższym stopniu mają przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarowania oraz bezpośredniego wsparcia dochodów. Szczególnie należy zwrócić uwagę na popularność działania 113 (Renty strukturalne). Znacznie mniejsze finansowanie trafiłoby do tych działań, które wspierają przetwórstwo oraz działań priorytetu trzeciego, nakierowanego na rozwój obszarów wiejskich i poprawę warunków życia na wsi.

Rozkład odpowiedzi pokazuje, że grupy zawodowe (rolnicy, doradcy) starają się maksymalizować swoje funkcje celu. Stąd preferują te działania, które z punktu widzenia każdej grupy zawodowej przynoszą im najwięcej korzyści przy jednocześnie najmniejszym własnym zaangażowaniu. Pokazuje to, że w warunkach realizacji polityki ekonomicznej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich decyzje gospodarcze podmiotów /uczestników rynku/ podejmowane są w sposób racjonalny ale z uwzględnieniem mechanizmów w postaci polityki rolnej. W tej sytuacji instrumenty polityki ekonomicznej mają charakter w dużym, stopniu substytucyjny w stosunku do endogenicznych możliwości poprawy sytuacji dochodowej (głównie poprzez poprawę efektywności).

Wypadkową oczekiwań analizowanych grup respondentów jest alokacja środków Programu dla uśrednionych współczynników funkcji celu. W tabeli 7.2.3 przedstawiono alokację rzeczywistą oraz modelową środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich przy uśrednionych współczynnikach funkcji nadanych przez trzy ankietowane grupy respondentów. Na rys.7.2.4 przedstawiono bezwzględne różnice pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy uśrednionych współczynnikach funkcji celu.

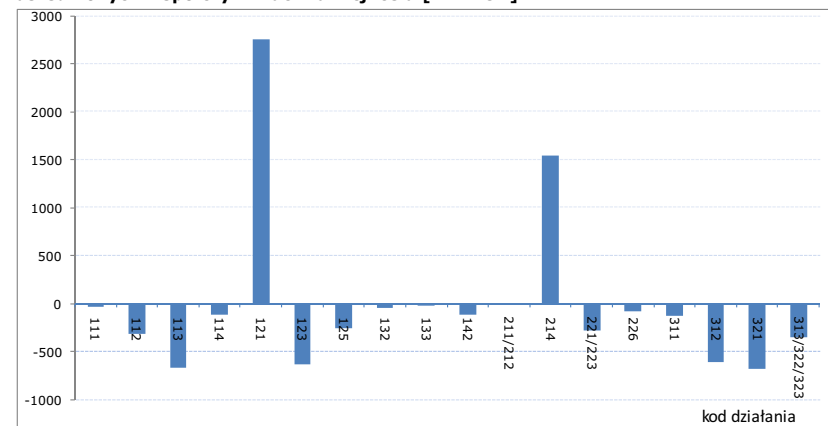
Tabela 7.2.3 Alokacja rzeczywista oraz modelowa środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich przy uśrednionych współczynnikach funkcji

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista		Alokacja modelowa	
		mln EUR	%	mln EUR	%
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	40,0	100	48,0	120
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	420,0	100	103,3	25
113	Renty strukturalne	2549,6	100	1880,0	74
114	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	218,0	100	500,0	229
121,144	Modernizacja gospodarstw rolnych	1849,1	100	4608,0	249
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	932,0	100	300,0	32
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	637,5	100	96,0	15
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	80,0	100	40,0	50
133	Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	30,0	100	7,2	24
142	Wspieranie grup producentów	140,0	100	26,0	19
211/212	ONW	2449,0	100	2449,0	100
214	Program rolnośrodowiskowy	2315,0	100	3710,1	160
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	514,0	100	237,0	46
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy ...	100,0	100	28,0	28
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345,6	100	215,7	62
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1023,6	100	420,0	41
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	1541,3	100	860,0	56
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	589,6	100	246,0	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

* wydatki na ONW ze względu na określone strefy terytorialne uznano za wydatki sztywne, stąd kwota alokacji modelowej dla analizowanych wariantów symulacji nie zmienia się.

Rys.7.2.4 Różnica pomiędzy alokacją modelową a alokacją rzeczywistą przy uśrednionych współczynnikach funkcji celu [mln EUR]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wyniki symulacji modelowej dla uśrednionych współczynników funkcji celu wskazują, na konieczność znacznie wyższego finansowania działań modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych (działanie 121), programów rolnośrodowiskowych (działanie 214) oraz korzystania przez rolników i posiadaczy lasów z usług doradczych (działanie 114). Większe środki finansowe niż zaplanowano w PROW 2007-2013 powinny zostać również skierowane na działanie 111 -Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie. Przy stałym budżecie należałoby zmniejszyć finansowanie wszystkich pozostałych działań, w tym relatywnie wysoko ocenionych przez rolników Rent strukturalnych.

Oceniając trafność alokacji PROW 2007-2013, można stwierdzić, że alokacja modelowa niezależnie od analizowanego wariantu jest zdecydowanie bardziej skoncentrowana na realizacji kilku działań, podczas gdy alokacja rzeczywista wydaje się być stosunkowo mocno zdywersyfikowana, co może skutkować niższą efektywnością wprowadzanych programów. Wszystkie analizowane warianty alokacji modelowej wskazują na konieczność zmniejszenia nakładów w stosunku do planowanych na działania priorytetu trzeciego-poprawy warunków życia na obszarach wiejskich. Wyniki symulacji modelowych wskazują konieczność większej koncentracji alokacji na działaniach priorytetu pierwszego- poprawa konkurencyjności rolnictwa oraz drugiego- poprawę stanu środowiska oraz krajobrazu. Świadczy to o tym, że w ocenach ankietowanych grup PROW powinien być programem sektorowym nakierowanym przede wszystkim na rozwój rolnictwa.

Oceniając **spójność podziału środków pomiędzy województwa w ramach poszczególnych działań z założonymi celami również** wykorzystano model optymalizacyjny. Jest to nawiązanie do pytania B.I.2. Oceny trafności alokacji międzyregionalnej środków PROW 2007-2013 dokonano dla czterech wyodrębnionych na cele polskiego FADN regionów rolniczych kraju:

- Region A - *Pomorzanie i Mazury* (województwa: lubuskie, pomorskie, warmińsko – mazurskie oraz zachodniopomorskie);
- Region B - *Wielkopolska i Śląsk*, (województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, opolskie i wielkopolskie);

- Region C - Mazowsze i Podlasie (województwa: lubelskie, łódzkie, mazowieckie oraz podlaskie);
- Region D - Małopolska i Pogórze (województwa: małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i śląskie).

Do oceny wykorzystano zróżnicowane regionalnie dane z badań ankietowych pracowników ODR. Pracownicy ODR oceniali skuteczność oddziaływania poszczególnych działań PROW 2007-2013 na realizację trzech głównych priorytetów programu na terenie województwa, na którym działają. Tym samym w sposób modelowy oceniono na ile przeznaczone środki odpowiadają potrzebom poszczególnych regionów.⁵⁸ Optymalizację rozdziału środków w ujęciu regionalnym przeprowadzono przy założeniu, że całkowite kwoty środków przeznaczone na poszczególne działania są zgodne z alokacją rzeczywistą.

Kwoty rzeczywistej alokacji na analizowane działania PROW 2007-2013 przedstawiono w tabeli 4.2.5. Przy takim wariacie optymalizacyjnym oceniano rozdział regionalny narzuconych w PROW kwot całkowitych na poszczególne działania. Wyniki symulacji modelowych porównano z międzyregionalną alokacją wynikającą z odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi określających limity przydziałów środków na poszczególne województwa. Podziały wojewódzkie wynikające z rozporządzeń zsumowano w ramach analizowanych regionów. Należy podkreślić, że ocena dotyczy jedynie tych działań PROW 2007-2013, na które przewidziano limity regionalne. Wyniki alokacji regionalnych (rzeczywistej i modelowej) przedstawiono w układzie procentowym.

Tabela 4.2.4. Alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich (mln EUR)

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista (mln EUR)
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	420,0
113	Renty strukturalne	2549,6
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	1849,1
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	637,5
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345,6
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1023,6
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	1541,3
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	589,6
Razem		8 956,3

Źródło: PROW 2007-2013

W tabeli 4.2.6 przedstawiono rzeczywisty udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) na lata 2007-2009. W przypadku Renty strukturalnych, do analizy zastosowano podziały regionalne z 2010r. Takie podejście wybrano ponieważ dokonane rozdysponowanie środków na to działanie pomiędzy regiony w 2010 ma zbliżoną strukturę do struktury płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów w latach 2007-2009. W przypadku tych działań, w których przydzielone limity środków w kolejnych latach zmieniły się zastosowano średnią dla województwa

⁵⁸ Do modelu optymalizacyjnego wprowadzono oprócz maksymalnych i minimalnych kwot finansowania poszczególnych działań zróżnicowane regionalnie współczynniki funkcji celu pochodzące z ocen skuteczności poszczególnych działań PROW 2007-2013 nadanych przez pracowników ODR.

z analizowanego okresu.⁵⁹ Z kolei w tabeli 4.2.6 przedstawiono natomiast udział regionów w alokacji modelowej.

Tabela 4.2.5. Udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) (alokacja rzeczywista)

Kod działania	Działanie	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	12,7	25,3	45,2	16,8	100,0
113	Renty strukturalne	11,5	21,2	42,3	25,0	100,0
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	14,0	27,4	45,2	13,4	100,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	23,9	28,1	27,3	20,7	100,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	11,7	21,2	42,3	24,8	100,0
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	15,4	24,8	29,3	30,5	100,0
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	19,4	24,8	31,6	24,2	100,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	19,4	24,8	31,6	24,2	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Tabela 4.2.6. Udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) (alokacja modelowa)

Kod Działania	Działanie	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	11,2	20,7	50,4	17,7	100,0
113	Renty strukturalne	14,8	22,5	39,0	23,7	100,0
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	15,0	29,0	46,5	9,5	100,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	21,8	27,1	31,4	19,7	100,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	10,9	17,5	45,0	26,6	100,0
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	12,0	26,0	29,0	33,0	100,0
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	18,5	25,6	32,7	23,2	100,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	18,5	25,6	32,7	23,2	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych

Porównując rozkład międzyregionalny alokacji można stwierdzić, że pomiędzy alokacją modelową, a rzeczywistą istnieje istotna zbieżność. W ujęciu względnym największa część funduszy kierowana jest do regionu C - Mazowsze i Podlasie, najmniej natomiast do regionu A - Pomorze i Mazury. W

⁵⁹ Przykładowo w działaniu 311 limity regionalne w roku 2008 i 2009 różniły się, stąd w celu przeprowadzenia analizy uśredniono je.

przypadku obu rozdziałów zachowana jest również taka sama hierarchia finansowania poszczególnych działań w analizowanych regionach.

Pomiędzy alokacją rzeczywistą a modelową występują jednak pewne różnice. Alokacja modelowa wykazuje konieczność jeszcze wyższego, niż założono w Rozporządzeniach, finansowania analizowanych działań PROW 2007-2013 w regionie C - Mazowsze i Podlasie. W szczególności dotyczy to działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, na które zgodnie z alokacją modelową ma być przeznaczonych ponad 50% całości środków finansowych zaplanowanych na to działanie. Ponadto wyniki alokacji modelowej wskazują na konieczność przesunięcia środków finansowych w ramach działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” z regionu D - Małopolska i Pogórze do pozostałych regionów. Region D powinien mieć natomiast wyższy udział w alokacji działań 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

W tabeli 4.2.8 przedstawiono alokację regionalną (rzeczywistą i modelową) PROW 2007-2013 (mln EUR) przy założeniu, że rzeczywiste regionalne rozdziały środków przyjęte w latach 2007-2010 zostaną utrzymane do końca 2013 roku. Różnice pomiędzy kwotami alokacji rzeczywistej i modelowej wskazują na konieczność przesunięć około 97,4 mln EUR z regionu D - Małopolska i Pogórze do regionów A - Pomorze i Mazury, B - Wielkopolska i Śląsk oraz C - Mazowsze i Podlasie (odpowiednio 26,2, 53,6 oraz 17,6 mln EUR). Udział realokacji w ogólnej kwocie alokacji, jest jednak bardzo niewielki.

Tabela 4.2.7. Alokacja regionalna (rzeczywista i modelowa) PROW 2007-2013 (mln EUR)

	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
Alokacja rzeczywista	1369,2	2188,1	3397,6	2001,3	8956,3
Alokacja modelowa	1395,4	2241,7	3415,2	1903,9	8956,3
Realokacja	26,2	53,6	17,6	-97,4	0
Udział realokacji w alokacji rzeczywistej (%)	1,9	2,45	0,52	-4,7	0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wyników badań ankietowych

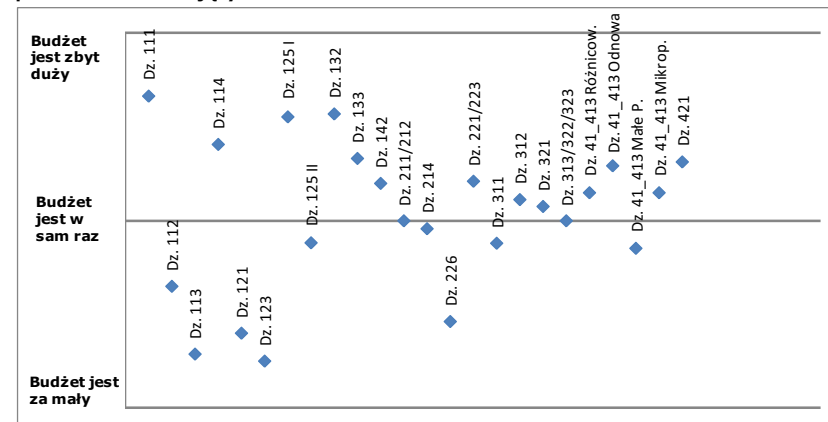
Niewielkie różnice pomiędzy alokacją modelową a rzeczywistą, przy przyjętej metodzie oceny alokacji, świadczą o trafnym podziale rzeczywistym środków PROW pomiędzy regiony.

Poniższe dodatkowe analizy pokazują, w których działaniach zidentyfikowano ryzyko niewydatkownia środków, a w których limit środków jest wystarczający lub nawet zbyt niski. Ocena tę oparto na analizie eksperckiej oraz na wynikach badań jakościowych (wywiady pogłębione) oraz ilościowych (badanie ankietowe wśród przedstawicieli podmiotów wdrażających).

Poniższy wykres przedstawia wyniki badania przeprowadzone wśród przedstawicieli podmiotów wdrażających. Respondentom zadano pytanie, czy budżet przeznaczony na działanie jest wystarczający (w przypadku działań, w których budżet był dzielony na województwa pytano o skalę danego województwa). Uśrednione odpowiedzi respondentów pokazują, jak bardzo limit środków na dane działanie odpowiada zainteresowaniu potencjalnych beneficjentów.⁶⁰

⁶⁰ Im bliżej danej Osi znajduje się kropka, tym większa liczba respondentów wybrała daną odpowiedź.

Rys. 7.2.5. Ocena trafności alokacji na poszczególne działania w opinii przedstawicieli podmiotów wdrażających



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Zdaniem podmiotów wdrażających zdecydowanie niedoszacowany budżet przeznaczono na takie działania jak 113 „Renty strukturalne”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” oraz 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej”.

Za zbyt duży w stosunku do zainteresowania beneficjentów uznano budżet na działania 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, 125 Schemat I „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa – Scalanie”, 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, 133 „Działania informacyjne i promocyjne”. W ramach Osi IV wątpliwość przedstawicieli podmiotów wdrażających budziło, nierealny ich zdaniem pełne wydatkowanie budżetu w działaniu 4.1/413-313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” oraz 421 „Wdrażanie projektów współpracy”.

We wrześniu 2010 roku KE wydała zgodę na uruchomienie nowego działania w ramach PROW - 126 Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań, na które przeznaczono ponad 398 mln zł.

7.3 Ocena trafności i efektywności założeń programowych

Poniższa tabela w syntetyczny sposób przedstawia analizę i ocenę podstawowych założeń programowych w działaniach, w tym ocenę trafności i spójność kryteriów dostępu z celami działania, ocenę kryteriów wyboru wniosków w kontekście tego, czy realizacja wybranych przedsięwzięć pozwala osiągnąć cele działań oraz ocenę przyjętych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych. Analiza uwzględnia również główne bariery i trudności pojawiające się w działaniach oraz wprowadzone zmiany, obejmujące okres 2010 roku.

Tabela 7.3.1 Ocena trafności i efektywności założeń programowych w poszczególnych działaniach PROW

Działanie	Kryteria dostępu	Kryteria wyboru wniosków	Rozwiązania proceduralne i organizacyjne
111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: późne ogłoszenie rozporządzenia dla tego działania,</p> <p>Wprowadzone zmiany: przekazano FAPA ocenę merytoryczną operacji, wprowadzono kwalifikalność podatku VAT jako kosztu, przedłużenie terminu na wykonanie określonych czynności w rozpatrywaniu wniosków o płatności, możliwość korzystania z finansowania wyprzedzającego.</p>			
112 Ułatwianie startu młodym rolnikom	Trafne/ Spójne z celem działania (po zmianach w 2010 roku)	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: brak istotnych problemów. W latach 2008-2009 dużą część stanowiły wnioski wycofane i odrzucone.</p> <p>Wprowadzone zmiany: podwyższono kwotę dofinansowania do 75 000 zł, zmniejszono wymagania co do wielkości gospodarstwa do średniej krajowej.</p> <p>Rekomendacja: W przypadku dużej liczby wniosków złożonych w naborze 2010 r. zasadne będzie rozważenie konieczności wprowadzenia w kolejnych naborach wniosków o przyznanie pomocy prowadzonych w następnych latach rankingu wniosków w miejsce dotychczasowej kolejności zgłoszeń, podobnie, jak to się stało w roku 2010 w przypadku działania 113 „Renty strukturalne”.</p>			
113 Renty strukturalne	Trafne/ Spójne z celem działania (po zmianach w 2010 roku)	Trafne/ Spójne z celem działania (po zmianach w 2010 roku)	Trafne
<p>Bariery i problemy: ryzyko wyczerpania środków przed 2015 rokiem.</p> <p>Wprowadzone zmiany: pięciokrotne nowelizacje rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków i tryby przyznawania pomocy: likwidacja możliwości przeznaczenia użytków rolnych ubiegającego się o rentę na cele związane z ochroną środowiska lub na zalesianie, złagodzenie wymogu wykształcenia następcy, podwyższenie minimalnej powierzchni użytków rolnych wymaganych do przekazania w zamian za rentę strukturalną do 6 ha (w wybranych województwach), odejście od sposobu przyznawania wsparcia, jakim było wykorzystywanie kolejności składania wniosków, zmiana definicji następcy, wprowadzenie możliwości uzupełniania przez następcę niektórych warunków w późniejszym terminie, wprowadzenia stałej wysokości renty strukturalnej, wydłużenia terminu na przekazanie gospodarstwa rolnego do 9 miesięcy od dnia otrzymania postanowienia o przyznaniu renty).</p>			
114 Korzystanie z usług doradczych	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: opóźnienie w uruchomieniu działania, długotrwały proces uzyskiwania pomocy, małe zainteresowanie beneficjentów, brak tradycji korzystania z płatnych usług doradczych.</p> <p>Wprowadzone zmiany: rozszerzono zakres usług na które może być udzielana pomoc, możliwość kilkukrotnego ubiegania się o dofinansowanie na różne usługi doradcze, wyznaczono stawki maksymalne za usługi.</p>			

Działanie	Kryteria dostępu	Kryteria wyboru wniosków	Rozwiązania proceduralne i organizacyjne
121 Modernizacja gospodarstw rolnych	Trafne/ Spójne z celem działania (po zmianach)	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne (po zmianach)
<p>Bariery i problemy: Przedłużający się okres rozpatrywania wniosków. Obawa przed szybkim zakończeniem naboru wniosków stała się przyczyną powstawania olbrzymich kolejek i tzw. list społecznych, jakie tworzyły się w wielu Oddziałach Regionalnych ARIMR.</p> <p>Wprowadzone zmiany: rezygnacja z systemu losowania, na rzecz ustalania rankingu inwestycji z punktu widzenia ustalonych ogólnie kryteriów, ograniczenie polegające na możliwości złożenia przez jedną osobę tylko jednego wniosku, wprowadzenie możliwości refundacji kosztów poniesionych przed zawarciem umowy, wprowadzono możliwość przesłania wniosków drogą pocztową, a także składania wniosków nie tylko w oddziałach regionalnych, ale również powiatowych, budżet działania zasilono kwotą 69 mln EUR, wprowadzenie rankingu złożonych wniosków.</p>			
123 Zwiększanie wartości dodanej...	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: zbyt dużo załączników do wniosków, nieterminowe uzupełnienia błędnych i niekompletnych wniosków przez beneficjentów, niskie tempo kontraktacji.</p>			
125 Scalanie	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: ryzyko niewydatkowania środków, małe zainteresowanie działaniem ze strony beneficjentów, wynikające z niskiego zainteresowania scalaniem przez rolników, niewystarczające działania promocyjne tego działania, niekwalifikowalność podatku VAT stanowi dodatkowy czynnik zniechęcający starostwa powiatowe do uczestnictwa,</p> <p>Wprowadzone zmiany: prowadzone prace na rozszerzeniem kosztów kwalifikowalnych o podatek VAT.</p>			
125 Melioracje	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: brak znaczących problemów.</p> <p>Wprowadzone zmiany: wprowadzenie bardziej elastycznych rozwiązań w zakresie kwalifikowalności kosztów, wyrażenia zgody przez właściwy organ samorządu województwa na przedłużenie terminu wykonania przez beneficjenta określonych czynności, możliwości refundowania kosztów kwalifikowalnych, które zostały poniesione przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy, prowadzone prace na rozszerzeniem kosztów kwalifikowalnych o podatek VAT.</p>			
132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: zawyżone wskaźniki produktu i rezultatu w działaniu, zbyt mała liczba potencjalnych beneficjentów, mała liczba zarejestrowanych produktów, długotrwały proces rejestracji systemów i produktów w KE, późne otrzymanie przez ARIMR akredytacji dla działania, które spowodowało, że składane od 4.2009 wnioski o przyznanie pomocy nie były rozpatrywane, zbyt wczesne składanie przez beneficjentów wniosków o płatność.</p> <p>Wprowadzone zmiany: dwa rozporządzenia mieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej.</p>			
133 Działania informacyjno-promocyjne	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: niski poziom realizacji działania.</p>			
142 Grupy producentów rolnych	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
<p>Bariery i problemy: niewystarczająca wiedza i doświadczenie, różny potencjał produkcyjny gospodarstw.</p>			

Działanie	Kryteria dostępu	Kryteria wyboru wniosków	Rozwiązania proceduralne i organizacyjne
Wprowadzone zmiany: możliwość finansowania wyprzedzającego (2010 rok), usprawnienie procedur zarządzania i kontroli ARiMR. Wprowadzenie działań informacyjnych.			
211/212 ONW	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: brak znaczących trudności. Wprowadzone zmiany: personalizacja wniosku, przygotowywany system składania wniosków przez sieć Internet			
214 Program rolnośrodowiskowy	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: wchodzenie w życie nowych wymogów wzajemnej zgodności. Wprowadzone zmiany: modyfikacje w procedurach upraszczające wdrażanie działania.			
221/223 Zalesianie	Zbyt surowe kryteria dostępu (niespójne z celem działania)	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: bariery związane z brakiem planów przestrzennego zagospodarowania w gminach oraz planów ochrony na terenach sieci NATURA2000, które pozwoliłyby na określenie, czy zalesienie nie jest szkodliwe dla środowiska. Wprowadzone zmiany: umożliwienie zalesiania na obszarach Natura 2000, możliwość ubiegania się o pomoc małżonka właściciela gruntu przeznaczanego do zalesienia, odstąpienie od wymogu minimalnej powierzchni w przypadku gruntów położonych przy lasach Rekomendacja: Wobec niezgodności z celami działania rekomendowane są ułatwienia w kryteriach dostępu polegające na zwiększeniu maksymalnej powierzchni podlegającej zalesieniu. W kolejnych latach planowane jest zwiększenie tej powierzchni z 20 do 100 ha.			
226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej ...	Trafne/ Spójne z celem działania	Nie wspierające w pełni celu działania	Trafne
Bariery i problemy: brak znaczących problemów. Wprowadzone zmiany: odstąpienie od obligatoryjnych zapisów dot. budowy dróg pożarowych występujących w planach urzędziowych lasów Rekomendacja: brak kategoryzacji wniosków o wsparcie ze względu na istotność. W kolejnych naborach Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych powinna w większym stopniu zaangażować się we wskazanie terenów najbardziej predestynowanych do tego działania. Powinno premiować się projekty uwzględniające w dużym stopniu lasy należące do prywatnych właścicieli, którzy nie mogą być beneficjentem tego działania, jednak mogą być włączeni do projektów przygotowywanych przez nadleśnictwa. Ponadto po pierwszym naborze który w większości dotyczył schematu II, w kolejnych naborach pierwszeństwo powinny mieć wnioski na fizyczne odtworzenie lasu w stosunku do budowy zabezpieczeń przeciwpożarowych.			
311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: duża liczba odrzuconych wniosków ze względu na niską jakość, przedłużający się okres rozpatrywania wniosków, dużo projektów związanych z zakupem maszyn. Wprowadzone zmiany: w 2010 roku ze względu na szkody spowodowane przez powódź, podwyższono poziom refundacji poniesionych kosztów kwalifikowalnych do maksymalnie 80% , jeżeli o pomoc ubiega się osoba związana z gospodarstwem, w którym wystąpiły szkody spowodowane przez powódź lub obsuwisko ziemi.			
312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	Trafne/ Spójne z celem działania (po zmianach)	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: niska jakość wniosków i ich wycyfywanie przez beneficjentów, wnioskowanie o pomoc bez rozpoczęcia procedury rejestracji działalności gospodarczej.			

Działanie	Kryteria dostępu	Kryteria wyboru wniosków	Rozwiązania proceduralne i organizacyjne
Wprowadzone zmiany: wprowadzenie rozpatrywania wniosków na podstawie kolejności ustalonej przez system teleinformatyczny, a nie kolejności składania wniosków, skrócenie okresu utrzymania miejsca pracy, zredukowano wymogi odnośnie liczby tworzonych miejsc pracy.			
321 Podstawowe usługi	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: późne rozpoczęcie realizacji działania, dla gmin o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, barierą inwestycji infrastrukturalnych są niskie dochody budżetowe. Wprowadzone zmiany: umożliwienie rozpoczynania procedury zamówień publicznych przed złożeniem wniosku o wsparcie realizacji operacji, weryfikacja załączników dotyczących zabezpieczenia przez beneficjenta środków własnych na realizację operacji przeniesiona z etapu oceny wniosku o wsparcie na etap wniosku o płatność.			
313/322/323 Odnowa wsi	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: późne rozpoczęcie realizacji działania, nieściśle przestrzeganie kryteriów regionalnych. Wprowadzone zmiany: brak limitowania ilości wniosków na terenie gminy oraz ilości wniosków składanych przez jednego wnioskodawcę, umożliwienie rozpoczynania procedury zamówień publicznych przed złożeniem wniosku o wsparcie realizacji operacji.			
413 LSR	Zbyt surowe kryteria dostępu	Trafne/ Spójne z celem działania	Zbyt skomplikowane, utrudniające wdrażanie
Bariery i problemy: ograniczone kompetencje LGD we wdrażaniu działania (zagrożenie dla realizacji celu tworzenia kapitału społecznego), rozbudowane wnioski, złożona procedura weryfikacji, brak odpowiedniego mechanizmów zaliczek, ograniczona liczba potencjalnych beneficjentów w małych projektach, wymaganie pieniężnego wkładu własnego w małych projektach (defaworyzacja małych stowarzyszeń nieposiadających własnych środków w wystarczającej ilości, a wzmocnienie pozycji gmin i organizacji o silnej pozycji ekonomicznej), długi czas rozpatrywania wniosków, niedobory kadrowe w podmiotach wdrażających. Wprowadzone zmiany: zmiany finansowania LGD na zasadzie środków wyprzedzających, wprowadzono nowy formularz wniosków, w którym ograniczono liczbę załączników, nowe procedury obsługi wniosków. Ponadto wystąpiono do Komisji Europejskiej o potwierdzenie kwalifikowalności kosztów uzyskania gwarancji bankowej, rozszerzono grupę beneficjentów. Rekomendacja: uzupełnienie wniosku o punkt, w którym wnioskodawca wykazuje zgodność z LSR. Zmiana stanowiłaby duże udogodnienie dla wnioskodawców, jak również dla LGD i SW w procesie weryfikacji wniosku.			
421 Proj. współpracy	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: rozbudowane wnioski, złożona procedura weryfikacji, brak mechanizmu zaliczkowania, ograniczona liczba beneficjentów. Długi proces rozpatrywania wniosków. Wprowadzone zmiany: Wprowadzono formularz wniosków oraz nowe procedury jego rozpatrywania.			
431 LGD Funkcjonowanie	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne
Bariery i problemy: długi okres rozpatrywania wniosków w kontekście potrzeby corocznego wnioskowania o środki w ramach działania, konieczność przekazywania oryginalnych faktur, wstrzymane procesu weryfikacji, brak doświadczenia LGD w funkcjonowaniu programu, nadmierna szczegółowość weryfikacji poszczególnych kosztów, długotrwałe rozpatrywanie wniosków o płatność. Wprowadzone zmiany: Projekt nowelizacji rozporządzenia wprowadzający jedną umowę do końca okresu programowania, uproszczenie rozliczenia kosztów administracyjnych.			
Pomoc techniczna	Trafne/ Spójne z celem działania	Trafne/ Spójne z celem działania	Zbyt skomplikowane, utrudniające wdrażanie
Bariery i problemy: zbytnia szczegółowość wniosków, kwalifikowalność poszczególnych pozycji finansowych, częstotliwość i skrupulatność kontroli z ARiMR, powielanie na etapie rozliczania wykonanej już pracy w ramach kontroli, konieczność podpisywania za godność z oryginałem przez pracownika ARiMR, Wprowadzone zmiany: Projekt nowelizacji rozporządzenia wprowadzający zmiany służące usprawnieniu wdrażania PT: wprowadzenie 12-miesięcznej kwalifikowalności kosztów (do kosztów kwalifikowalnych zalicza się			

Działanie	Kryteria dostępu	Kryteria wyboru wniosków	Rozwiązania proceduralne i organizacyjne
również koszty poniesione przed dniem zawarcia umowy, lecz nie wcześniej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy technicznej), zmniejszenie liczby kontroli na miejscu, zniesienie obowiązku poświadczania przez pracownika Agencji za zgodność z oryginałem dokumentów, wprowadzenie elektronicznej wersji wniosków, wydłużenie terminów na wprowadzenie zmian/ dostarczenie dokumentów.			

Źródło: opracowanie własne.

7.4 Ogólna ocena sprawności systemu zarządzania i wdrażania PROW 2007-2013

7.4.1 Struktura systemu zarządzania i wdrażania PROW

Schemat struktury instytucjonalnej wdrażania PROW został przedstawiony w Załączniku 9.6. Struktura ta jest zawiła. Występuje na dużą skalę delegowanie zadań oraz wielokrotne i wielokierunkowe powiązania pomiędzy wszystkimi uczestniczącymi instytucjami. Delegowane są wszystkie zadania IZ związane bezpośrednio z wdrażaniem poszczególnych działań oraz część zadań Agencji Płatniczej (AP) – w odniesieniu do działań, które nie zostały delegowane przez IZ do ARiMR. W rezultacie instytucje wdrażające poszczególne działania (z wyjątkiem ARiMR) wykonują w odniesieniu do tych samych działań i operacji zadania delegowane zarówno przez IZ jak i przez AP. Dodatkowe komplikacje wynikają z obowiązujących regulacji prawnych UE oraz ich interpretacji w warunkach polskich. Np. proces akredytacji AP przyznawanej przez Ministra Finansów obejmował audyt w instytucjach, którym powierzono realizację zadań delegowanych IZ, i z którymi w związku z tym Prezes AP nie pozostawał w żadnych bezpośrednich relacjach prawnych.

Należy podkreślić, że obecna struktura instytucjonalna wdrażania PROW nie jest przypadkowa i została zaplanowana świadomie w celu uzyskania określonych korzyści. Np. wdrażanie części działań, których beneficjentami mogą być samorządy i społeczności lokalne, zostało powierzone samorządom poprzez delegowanie ich do samorządów wojewódzkich. Działania będące kontynuacją działań realizowanych w poprzednich programach (SAPARD, SPO Rolny, PROW 2004-2006) lub podobne do nich, zostały powierzone agencji posiadającej odpowiednie doświadczenie, sieć placówek i zaplecze techniczne. Podział różnych funkcji decyzyjnych i kontrolnych pomiędzy różne instytucje sprzyja wypracowywaniu kreatywnych rozwiązań, dokładniejszej kontroli i ścisłemu przestrzeganiu obowiązujących zasad i przepisów.

W związku z powyższym oraz z uwagi na stan zaawansowania realizacji PROW nie wydaje się możliwe ani celowe wprowadzanie istotnych zmian do istniejącej struktury organizacyjnej. Różne problemy wynikające między innymi z jej złożoności ujawniły się w początkowym okresie i zostały w większości rozwiązane. Warto jednak rozważyć, czy jakieś uproszczenia struktury organizacyjnej i podziału kompetencji oraz zadań pomiędzy instytucje nie byłoby wskazane w programie stanowiącym kontynuację PROW po roku 2013. Należy podkreślić, że ewentualne uproszczenia nie koniecznie muszą oznaczać powrót do większej centralizacji. Chodzi jedynie o większą rozdzielność i przejrzystość zakresów zadań i kompetencji oraz wzajemnych powiązań.

Funkcjonowanie obecnej, skomplikowanej struktury jest utrudnione i wymagało wprowadzenia i stałego stosowania szeregu rozwiązań w zakresie zarządzania, służących zapewnieniu jej sprawności. Dotyczyło to między innymi (1) precyzyjnego podziału zakresów kompetencji i odpowiedzialności, (2) określenia i przestrzegania odpowiednich zasad przepływu informacji oraz (3) wprowadzenia mechanizmów bieżącej współpracy, uzgadniania stanowisk oraz jednolitego podejścia do różnych kwestii związanych z wdrażaniem Programu.

Przeprowadzone badania wskazują, że rozwiązania te w większości funkcjonują sprawnie. W szczególności zostały opracowane i są stosowane zasady przepływu informacji. Zostały wydane rozporządzenia oraz opracowane procedury i wytyczne, które oprócz podstawowej funkcji porządkowania procesów określają również podziały kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych uczestników procesu. Bardzo istotna jest również wyraźnie widoczna bieżąca współpraca poszczególnych jednostek organizacyjnych i pracowników różnych instytucji, którzy w sprawach rutynowych pozostają w bezpośrednim kontakcie. W przyszłości korzystniejsza byłaby

jednak sytuacja, w której dzięki mniej złożonej strukturze systemu tego typu rozwiązania nie byłyby aż tak bardzo potrzebne.

Warto podkreślić, że zarówno dzięki obowiązującym przepisom, jak i dzięki praktyce ich stosowania - w obecnym systemie zarządzania i wdrażania PROW działa sprawnie i skutecznie bardzo dużo mechanizmów kontrolnych i samoregulacyjnych. Przez mechanizmy kontrolne należy w tym przypadku rozumieć obecne w każdej instytucji jednostki i procedury kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu, audytu wewnętrznego oraz kontroli i audytów zewnętrznych. Przez mechanizmy samoregulacyjne należy w tym przypadku rozumieć stałe monitorowanie sytuacji przez jednostki merytoryczne w poszczególnych instytucjach oraz identyfikowanie przez nie ewentualnych problemów lub zagrożeń i proponowanie, a następnie wdrażanie odpowiednich środków zaradczych.

Na sprawność systemu zarządzania i wdrażania PROW wpływa pozytywnie fakt, że bardzo wielu pracowników w poszczególnych instytucjach ma wieloletnie doświadczenie zdobyte podczas realizacji poprzednich programów (SAPARD, SPO Rolny oraz PROW 2004-2006), w których pełnili często podobne funkcje i realizowali podobne zadania.

7.4.2 Akredytacja

Zgodnie z przepisami UE, AP musi uzyskać akredytację. Zgodnie z polskimi przepisami o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie WPR, w Polsce zadania związane z przyznawaniem i cofaniem akredytacji wykonuje Minister Finansów.

ARiMR była już akredytowana jako AP w ramach PROW 2004-2006. Dlatego w przypadku działań stanowiących kontynuację działań realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej było możliwe stosunkowo szybkie (w październiku 2007 roku) przyznanie akredytacji tymczasowych (z określonymi wyłączeniami), a następnie (w październiku 2008 roku) - akredytacji pełnych.

W odniesieniu do większości pozostałych działań przyznanie akredytacji nastąpiło znacznie później (w okresie od października 2008 do listopada 2009). W związku z tym realizacja dużej części działań PROW została rozpoczęta dopiero w końcu roku 2008 lub w roku 2009. Wszystkie działania zostały uruchomione przed końcem roku 2009.

W niektórych przypadkach podstawową przyczyną przedstawionej wyżej sytuacji była konieczność dokonania rozbudowy systemów informatycznych w AP o funkcje umożliwiające dokonywanie kontroli krzyżowych. Oprócz tego powodem stosunkowo długiego czasu wykonywania zadań związanych z akredytacją była przyjęta przez Ministra Finansów interpretacja przepisów unijnych, zgodnie z którą audytem akredytacyjnym została objęta nie tylko AP, ale również PW. W związku z tym nie było możliwe wcześniejsze rozpoczęcie nawet samego naboru i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy (przed przyznaniem akredytacji AP).⁶¹

Negatywnym skutkiem opisanej wyżej sytuacji było przedłużenie procesu akredytacji i opóźnienie terminu rozpoczęcia poszczególnych działań. Jednak jednocześnie pozytywnym skutkiem było przeprowadzenie procesu akredytacji w sposób kompleksowy (oparty na rozszerzającej interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów i wymagań), co przyczyniło się do lepszego przygotowania systemu i zwiększenia jego odporności na występowanie ewentualnych nieprawidłowości.

⁶¹ Wcześniej Minister Finansów stał również na stanowisku, że proces akredytacyjny powinien być prowadzony oddzielnie dla poszczególnych działań, ale akredytacja powinna być jedna - dla AP, w odniesieniu do wszystkich działań łącznie, co prowadziłoby do jeszcze większego przesunięcia terminu akredytacji i rozpoczęcia realizacji Programu. Ostatecznie uzgodniono jednak, że akredytacje mogą być przyznawane oddzielnie dla poszczególnych działań.

Należy mieć na uwadze, że z ekonomicznego punktu widzenia rzeczywista wartość pozyskiwanych środków finansowych jest tym większa im wcześniej są wydatkowane. Dlatego należy dążyć do możliwie jak najszybszego rozpoczęcia realizacji działań finansowanych z funduszy europejskich.

W obecnej perspektywie finansowej kwestia rozpoczęcia realizacji PROW jest już zamknięta. Warto jednak wyciągnąć stąd wnioski w odniesieniu do akredytacji, które mogą być wymagane w kolejnej perspektywie finansowej. W szczególności należy zadbać o niezwłoczne podjęcie prac służących odpowiedniemu przygotowaniu AP (np. w zakresie funkcjonalności systemów informatycznych) oraz przygotowaniu i przeprowadzeniu samej akredytacji (np. w zakresie ustalenia jednoznacznej interpretacji przepisów unijnych, przyjęcia odpowiednich przepisów polskich, wyboru audytora itp.), gdy tylko zostaną przyjęte niezbędne w tym celu przepisy UE. Należy również zbadać możliwość i celowość zaniechania ponownej akredytacji w odniesieniu do działań będących kontynuacją działań realizowanych w obecnej perspektywie finansowej, dla których AP była już akredytowana.

7.4.3 Planowanie

W chwili obecnej większość decyzji związanych z zarządzaniem PROW jest podejmowana na bieżąco - z niewielkim wyprzedzeniem czasowym. Taka sytuacja ma swoje zalety, do których należą między innymi:

- możliwość elastycznego reagowania na wyniki uruchomionych naborów oraz wszelkie inne czynniki wynikające zarówno z przebiegu realizacji Programu jak i zmian zachodzących w jego otoczeniu,
- możliwość dostosowania momentu podejmowania kolejnych czynności związanych z realizacją Programu do posiadanych zasobów kadrowych,
- nie dokonywanie zmian w stosunku do przyjętych planów, które w przypadku planowania długoterminowego mogłyby być niezbędne w celu ich dostosowania do aktualnej sytuacji. Dzięki temu również potencjalni beneficjenci Programu nie są informowani o planach, które mogą jeszcze ulec zmianie.

Z drugiej strony, ograniczony zakres planowania długoterminowego prowadzi do powstania określonych zagrożeń i negatywnych konsekwencji. Należy do nich między innymi:

- ryzyko wystąpienia nierównomiernego zapotrzebowania na zasoby kadrowe służące obsłudze Programu oraz na finansowanie pomocy technicznej, a szczególnie - ich nadmiaru lub niedoboru w końcowej fazie realizacji Programu,
- ryzyko nierównomiernego rozkładu płatności wynikających z harmonogramu naborów, które w skrajnym przypadku może nawet zaburzyć płynność finansową,
- brak możliwości długoterminowego planowania swoich spraw przez potencjalnych beneficjentów zamierzających ubiegać się o dofinansowanie w ramach Programu.

Również w krótszej perspektywie czasowej konieczne jest całościowe planowanie przebiegu realizacji Programu, np. w celu uniknięcia nierównomiernego zapotrzebowania na zasoby kadrowe wynikającego z harmonogramu naborów w ramach różnych działań lub w celu dobrego dostosowania działań informacyjno-promocyjnych do tego harmonogramu.

W związku z powyższym wskazane jest opracowanie orientacyjnego planu realizacji Programu do końca okresu jego wdrażania i podanie go do wiadomości publicznej z zastrzeżeniem, że jest to plan orientacyjny, który może być modyfikowany zależnie od przebiegu poszczególnych naborów oraz innych nowych okoliczności. Plan ten powinien podlegać cyklicznej weryfikacji i być modyfikowany w celu uwzględnienia aktualnej sytuacji. Powinien być wykorzystywany w procesie zarządzania w celu prognozowania zapotrzebowania na zasoby kadrowe i finansowe, a także w celu

zapewnienia, że poszczególne elementy Programu, które są od siebie zależne lub wymagają określonego czasu realizacji lub powinny być rozpoczęte odpowiednio wcześniej z innych powodów – zostaną uwzględnione w harmonogramie Programu w taki sposób, aby nie powodować jakichkolwiek zagrożeń dla jego skutecznej i efektywnej realizacji.

7.4.4 Upraszczenie systemu

W ramach realizacji Programu są podejmowane i wdrażane inicjatywy mające na celu zredukowanie do niezbędnego minimum poziomu złożoności i pracochłonności stosowania obowiązujących zasad, wymagań i procedur. Proces ten napotyka jednak na ograniczenia wynikające między innymi z następujących powodów:

- Zmiany dokonywane w trakcie realizacji Programu mogą prowadzić do zróżnicowania wymagań stawianych wobec beneficjentów zależnie od momentu, w którym składali wnioski.
- Zmiany dokonywane w trakcie realizacji Programu mogą prowadzić do dużych dodatkowych nakładów pracy na dokonanie zmian po stronie instytucji uczestniczących we wdrażaniu Programu, szczególnie gdy są to liczne drobne zmiany dokonywane niejednocześnie.
- Instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu obawiają się ryzyka niedotrzymania warunków i zasad wynikających z przepisów UE i związanych z tym sankcji finansowych. W praktyce często powstrzymuje to wprowadzanie różnych uproszczeń nawet w sytuacji gdy ich wprowadzenie mogłoby wpłynąć w sposób istotny na skuteczność i efektywność realizacji Programu oraz na znaczne obniżenie kosztów po obu stronach (zarówno beneficjentów jak i instytucji uczestniczących w jego realizacji).
- Liczne kolejne audyty i kontrole wewnętrzne i zewnętrzne wpływają na poziom złożoności zasad, wymagań i procedur jednokierunkowo – prowadząc w większości przypadków do ich dalszej komplikacji. Wynika to z naturalnego faktu, że większość audytów i kontroli jest ukierunkowana na identyfikowanie i eliminowanie nieprawidłowości i zagrożeń, co zwykle wymaga wprowadzania dodatkowych wymagań. Bardzo rzadko lub nigdy nie zdarza się aby audytorzy lub kontrolerzy proponowali rezygnację z niektórych wymagań, oceniając przebieg realizacji Programu z perspektywy jego kosztów i efektywności.

W związku z powyższym warto przedstawić ten problem na poziomie Komisji Europejskiej i poszukać rozwiązań, które pozwoliłyby na skuteczne wprowadzanie uproszczeń systemu w celu zwiększenia efektywności i obniżenia kosztów realizacji Programu (zarówno po stronie Programu, jak i po stronie jego beneficjentów), przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka naruszenia zasad wynikających z przepisów unijnych i związanych z tym sankcji.

Problem ten powinien być również przedmiotem szczególnej uwagi ze strony IZ, AP i KM i doczekać się konkretnych rozwiązań, które umożliwiłyby budowanie systemu optymalnego ze względu na koszty i ryzyko, zamiast systemu ukierunkowanego głównie na minimalizowanie zagrożeń wynikających z ewentualnego naruszenia obowiązujących zasad i wymagań.

7.4.5 Komitet Monitorujący

Komitet Monitorujący dobrze pełni swoje zadania. W szczególności możliwość podejmowania uchwał w trybie obiegowym zwiększa sprawność jego funkcjonowania.

Pojawiają się jednak opinie, że głosowanie w trybie obiegowym ogranicza możliwość dyskusji dotyczącej spraw będących przedmiotem uchwały – ze szkodą dla jakości ostatecznych rozstrzygnięć

W związku z powyższym wskazane jest zwiększenie częstotliwości posiedzeń KM i dalsze ograniczenie podejmowania uchwał w trybie obiegowym. Sprawa ta leży w zakresie kompetencji Przewodniczącego KM.

7.4.6 KSOW

KSOW jest ważnym elementem nie tylko PROW, ale również ogólnej polityki UE wobec obszarów wiejskich. KSOW wchodzi w skład Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich, a obowiązek jej utworzenia wynika z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r., który wymaga utworzenia KSOW przez każde państwo członkowskie UE. Szczegółowe zasady dotyczące KSOW zawiera Art. 41 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

W ustawodawstwie krajowym kwestie dotyczące KSOW reguluje art. 37a ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.), który jednak został dodany do tej ustawy dopiero w nowelizacji z dnia 6 grudnia 2008 roku. Aktem wykonawczym jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 53, poz. 436). Jak stąd wynika, realne podstawy do utworzenia KSOW w Polsce powstały dopiero w marcu 2009 roku.

W grudniu 2008 roku został opracowany Plan Działania KSOW na lata 2008-2009, który został następnie zmodyfikowany w lipcu 2009. W listopadzie 2009 roku został przygotowany i zatwierdzony plan działania KSOW na lata 2010-2011.

Zasady funkcjonowania KSOW budzą liczne kontrowersje i były przedmiotem wielu dyskusji na różnych forach publicznych oraz w ramach samej sieci. Zostało wprowadzonych wiele zmian, ale należy oczekiwać, że nastąpią jeszcze dalsze zmiany. W szczególności znalazło to odzwierciedlenie w przygotowanym obecnie projekcie nowelizacji ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW.

W początkowym okresie funkcjonowania głównym celem KSOW było stworzenie struktur administracyjnych oraz nawiązanie partnerskich relacji z podmiotami działającymi na rzecz obszarów wiejskich. Było wiele, często sprzecznych ze sobą, koncepcji realizacji tego celu. Sekretariaty KSOW próbowały w tym okresie pełnić jednocześnie funkcję wsparcia dla Departamentów PROW we wdrażaniu Programu (jako narzędzie promocji Programu i dobrych praktyk) oraz platformy porozumienia dla interesariuszy, działających na obszarach wiejskich.

Ważne postulaty dotyczące ostatecznego kształtu i zasad funkcjonowania KSOW, które pojawiły się w podczas dyskusji dotyczącej Planu Działania KSOW na lata 2010-2011 w trakcie piątego posiedzenia KM, 28 stycznia 2010 roku, to m.in.:

1. Brak widocznego ukierunkowania na rozwiązywanie konkretnych problemów i konsekwencji w realizowaniu przyjętych priorytetów,
2. Konieczność zmiany składu Grupy Roboczej KSOW,
3. Potrzeba utworzenia grup roboczych na poziomie regionalnym,
4. Powołanie grup tematycznych,
5. Wydatkowanie środków przewidzianych dla KSOW zgodnie z przyjętymi celami strategicznymi (priorytetami), na realizację bardzo konkretnie określonych celów operacyjnych oraz zgodnie z zasadą partnerstwa,

6. Ścisłe przestrzeganie zasad prawidłowego zarządzania finansowego środkami przewidzianymi na realizację KSOW.

Uświadomienie konieczności wprowadzenia tych zmian jest efektem dwóch pierwszych lat funkcjonowania KSOW w Polsce oraz wspólnych inicjatyw Sekretariatu Centralnego KSOW i partnerów. Postulaty zmian były szeroko konsultowane zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym (podczas spotkań z przedstawicielami KE).

Podstawowe kierunki zmian, które zostały wskazane w dniu 29 marca 2010 przez przedstawiciela IZ podczas trzeciego posiedzenia grupy roboczej ds. KSOW, to:

1. Konieczność wzmocnienia transparentności systemu przyznawania pomocy,
2. Wzmocnienie roli partnera, jako realizatora projektu w ramach Planu Działania KSOW,
3. Konieczność wprowadzenia systemu oceny merytorycznej projektów zgłaszanych przez partnerów KSOW,
4. Konieczność zmiany składu i formuły działania Grupy Roboczej ds. KSOW,
5. Postulat utworzenia Wojewódzkich Grup Roboczych ds. KSOW,
6. Konieczność zmiany roli i konstrukcji Planu Działania KSOW,
7. Konieczność rozwiązania problemu kwalifikowalności podatku VAT w schemacie III Pomocy Technicznej – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich,
8. Problem organizowania przez SR KSOW dużej liczby zamówień publicznych na projekty zgłaszane przez partnerów KSOW.

Przeprowadzona w ramach badania analiza dokumentów zastanych oraz wywiady wskazują, że wszystkie wymienione wyżej problemy zostały zidentyfikowane poprawnie i stanowią poważne zagrożenie dla pomyślnej realizacji Programu, a wskazane postulaty powinny zostać uwzględnione w celu rozwiązania tych problemów i zminimalizowania zagrożeń.

Należy podkreślić, że wyjątkowy charakter działań realizowanych w ramach KSOW sprawia, że z tym elementem Programu jest związane szczególnie duże ryzyko braku trafności podejmowanych inicjatyw oraz niskiej efektywności i małego oddziaływania. Wynika to między innymi stąd, że:

- Każda sieć współpracy i wymiany informacji musi być otwarta przede wszystkim na inicjatywy oddolne jej uczestników, co stanowi jej silną stronę i szansę na trafne zidentyfikowanie problemów i ich skuteczne rozwiązywanie. Prowadzi to jednak również do zagrożenia, że problemy będą identyfikowane w sposób partykularny, bez uwzględnienia właściwych priorytetów i szerokiego obrazu sytuacji, a środki przeznaczone na finansowanie funkcjonowania sieci będą w związku z tym wydatkowane w sposób mało efektywny.
- KSOW jest finansowana w ramach PT, co powoduje, że uczestnicy sieci zgłaszający propozycje różnych inicjatyw nie mogą być beneficjentami i nie mogą składać wniosków o przyznanie im dofinansowania. Mogą jedynie proponować podjęcie określonej inicjatywy oraz ewentualnie ubiegać się o powierzenie im jej realizacji w ramach procedury zamówień publicznych. Taka sytuacja jest niekorzystna co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, może się zdarzyć, że inicjatywa jest realizowana przez podmiot wyłoniony w wyniku procedury zamówień publicznych - bez udziału pomysłodawcy. Po drugie udział pomysłodawcy w procedurze zamówień publicznych sam w sobie narusza zasady swobodnej konkurencji, gdyż jako pomysłodawca ma on wpływ na specyfikację zamówienia. Po trzecie, procedura zamówień publicznych jest często długotrwała i pracochłonna, co prowadzi do dużego obciążenia podmiotów wdrażających KSOW.

Wiele spośród w/w problemów zostało podjętych, ale nie zostały one jeszcze ostatecznie rozwiązane i wymagają dalszych intensywnych działań.

Z uwagi na duże znaczenie KSOW, zarówno jako elementu Programu, jak i elementu polityki UE wobec obszarów wiejskich oraz z uwagi na w/w problemy - wskazane jest przeprowadzenie w najbliższym czasie odrębnej, pogłębionej ewaluacji, która pozwoliłaby zidentyfikować kompletny zestaw rekomendacji dotyczących dalszego funkcjonowania sieci z uwzględnieniem pełnej analizy SWOT i szerokiego kontekstu istniejących problemów, potrzeb, uwarunkowań oraz opinii obecnych i potencjalnych uczestników.

7.4.7 Przepływy informacji

Z uwagi na złożoną strukturę systemu zarządzania i wdrażania PROW, która została przedstawiona i omówiona w Rozdziale 7.1, szczególnie ważne jest zapewnienie właściwego przepływu informacji pomiędzy wszystkimi instytucjami uczestniczącymi we wdrażaniu Programu.

W związku z tym MRiRW opracowało w formie pisemnej i przekazało do stosowania szczegółowe zasady przepływu informacji dla instytucji realizujących ZD IZ, tzn. ARR, FAPA oraz SW. Analiza tych dokumentów oraz przeprowadzone wywiady wskazują, że zasady te regulują kwestie przepływu informacji w sposób poprawny i wystarczający.

Zdecydowanie pozytywnym zjawiskiem jest intensywny poziomy przepływ informacji oraz bezpośrednie kontakty i współpraca jednostek merytorycznych w poszczególnych instytucjach w sprawach bieżących należących do zakresu ich kompetencji.

Zjawiskiem niepokojącym jest daleko posunięta ostrożność wszystkich instytucji uczestniczących we wdrażaniu PROW w przekazywaniu informacji na temat procesów i problemów związanych z jego realizacją szerokiej opinii publicznej i podmiotom zewnętrznym, a nawet pewne opory przy przekazywaniu ich ewaluatorom, audytorom i kontrolerom wykonującym swoje obowiązki służbowe. Szczególnie dotyczy to ARiMR, ale do pewnego stopnia jest widoczne również w pozostałych instytucjach.

W trakcie badania stwierdzono, że wyniki audytów i kontroli administracyjnych nie są udostępniane publicznie. Ewaluatorzy prowadzący obecne badanie spotkali się z odmową udostępnienia planów kontroli administracyjnej oraz protokołów pokontrolnych na potrzeby obecnego badania. W kilku przypadkach podczas badania odmówiono udostępnienia korespondencji dotyczącej Programu. W przekonaniu ewaluatora kwestie dotyczące udostępniania dokumentacji powinny wynikać z przyjętych zasad i procedur.

W przekonaniu ewaluatora polityka małej przejrzystości prowadzonych działań nie służy dobrze sprawie. Wskazane byłoby dokonanie przeglądu różnego typu informacji związanych z procesem wdrażania PROW w poszczególnych instytucjach oraz precyzyjne określenia zakresu informacji, które z uwagi na interes publiczny powinny być poufne lub tajne i udostępniane tylko upoważnionym podmiotom. Pozostałe informacje powinny być łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów i dla szerokiej opinii publicznej, a nawet aktywnie upowszechniane np. poprzez umieszczenie ich na stronie internetowej.

7.4.8 Obsługa informatyczna

Na potrzeby obecnego PROW wykorzystywanych jest kilka systemów informatycznych, które nie są ze sobą w pełni zintegrowane. Prawie wszystkie te systemy są zainstalowane w ARiMR.

W sumie systemy wykorzystywane do obsługi informatycznej Programu mają wiele wad, które powodują dużą nieefektywność wynikającą z konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów pracy na nie obsługiwane przez nie bezpośrednio czynności. Niektóre z nich zostały przedstawione poniżej, wraz ze wskazaniem potencjalnych sposobów ich wyeliminowania.

Można się spodziewać, że z uwagi na domniemane podobieństwo nowego Programu po roku 2013 do obecnego PROW oraz z uwagi na wysokie koszty budowania nowych systemów informatycznych od podstaw - większość wykorzystywanych obecnie systemów zostanie zaadaptowana do nowych potrzeb w kolejnej perspektywie finansowej. Dlatego dokonane obecnie inwestycje mające na celu większą integrację i poszerzenie funkcjonalności systemów mogą być bardziej opłacalne, niż gdyby systemy te miały funkcjonować tylko do końca okresu realizacji obecnego PROW. Należy to wziąć pod uwagę przy analizie kosztów i korzyści z tego typu inwestycji i podejmowaniu wynikających z niej decyzji.

Ograniczona funkcjonalność w zakresie generowania raportów

Podstawową wadą systemów wykorzystywanych do obsługi informatycznej obecnego PROW jest ich niepełna integracja oraz ograniczona funkcjonalność. W szczególności nie jest możliwe definiowanie dowolnych raportów tak, aby były generowane przez system bez dodatkowego przetwarzania danych poza systemem. Dotyczy to zarówno zawartości informacyjnej raportu, jak i jego układu i formy graficznej. Prowadzi to do nieefektywności wynikającej z bardzo dużych nakładów pracy we wszystkich instytucjach i jednostkach prowadzących monitoring i sprawozdawczość, a także przy dokonywaniu jakichkolwiek analiz na potrzeby oceny bieżącej i ewaluacji oraz na potrzeby informacji zarządczej.

Obecnie używane systemy informatyczne mają wbudowaną funkcję generowania tylko kilku standardowych raportów, które były już wielokrotnie modyfikowane co do zakresu informacji i formy i w związku z tym funkcje te nie są już przydatne. Poszerzenie za każdym razem funkcjonalności systemów tak aby uwzględniały nowe zmienne, a szczególnie – generowały nowe wzory lub wersje wymaganych raportów jest bardzo czasochłonne i kosztowne i dlatego w większości przypadków nie może być dokonywane. W praktyce zakres informacji i forma wymaganych raportów są modyfikowane bardzo często więc tym bardziej nie byłoby to efektywne ze względu na koszty i na czas niezbędny do wprowadzenia nowej funkcji.

Istnieje co prawda funkcja generowania raportów ad hoc (definiowanych przez użytkownika), ale raporty te mogą mieć tylko formę list i mogą zawierać tylko zmienne predefiniowane, co nie daje możliwości tworzenia raportów zawierających zmienne, które nie zostały predefiniowane, wymagających dokonania jakichkolwiek obliczeń na predefiniowanych zmiennych lub mających określony układ i formę graficzną. W związku z tym pracownicy korzystający z systemów informatycznych pozyskują z systemów listy potrzebnych im zmiennych, a następnie wykonują całe przetwarzanie danych oraz generowanie raportów poza systemem, posługując się w tym celu najczęściej arkuszami kalkulacyjnymi MS Excel.

W przypadku nowych zmiennych, które zostały wprowadzone do systemów i nie zostały dołączone do listy zmiennych predefiniowanych – nawet takie operacje nie są możliwe. Pozostaje tylko „ręczne” pozyskiwanie danych z systemu przez obsługujących je informatyków.

Potencjalne rozwiązania przedstawionego wyżej problemu to:

- a) Rozbudowa systemów w kierunku ich większej integracji oraz dodanie funkcji konstruowania raportów definiowanych przez użytkownika z uwzględnieniem dowolnych obliczeń na przechowywanych danych. Oprócz tego należałoby dodać funkcje dowolnego konfigurowania układu i formy raportu, albo zapewnić, że obowiązujące wzory raportów są ściśle zgodne z wzorami dostępnymi w systemach informatycznych.

- b) Zmodyfikować systemy tak, aby umożliwiły „ręczne” tworzenie funkcji nowych raportów przez kompetentnych informatyków obsługujących system i zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych (wewnętrznych lub zewnętrznych) do tworzenia tych funkcji na potrzeby bezpośrednich użytkowników systemu.
- c) Zapewnić zasoby kadrowe (kompetentnych informatyków) do optymalizacji czynności w zakresie przetwarzania danych wykonywanych wielokrotnie (w związku z obowiązującymi wymaganiami monitoringu i sprawozdawczości) lub jednorazowo (na potrzeby informacji zarządczej, bieżącej oceny, analiz tematycznych i ewaluacji) poza systemem (najczęściej przy pomocy arkusza kalkulacyjnego MS Excel).

Identyfikacja najbardziej efektywnego spośród wskazanych rozwiązań (lub jeszcze innych opcji) wymaga przeprowadzenia pełnej analizy kosztów i korzyści z uwzględnieniem szerokiego zakresu skutków podjętych decyzji.

Usterki i niedogodności techniczne

W systemach informatycznych wykorzystywanych do obsługi PROW występują liczne usterki lub niedogodności techniczne, takie jak np. niepotrzebnie zaplanowane blokowanie dalszych kroków w przypadku braku lub niepoprawności określonych danych. Występują również niedogodności wynikające z celowego zastosowania rozwiązań zapobiegających przeciążeniu systemów, takie jak brak możliwości wykorzystania danych wprowadzonych tego samego dnia co generowany raport. Duża liczba tego typu problemów jest identyfikowana na bieżąco przez użytkowników i przekazywana jednostkom organizacyjnym ARIMR odpowiedzialnym za poszczególne systemy w celu ich rozwiązania. Nie zawsze jest to jednak możliwe i często zajmuje dużo czasu. Wszelkie tego typu problemy prowadzą do nieefektywności wynikającej ze zwiększenia nakładów pracy potrzebnych ze strony użytkowników systemu.

Z natury wszelkich systemów informatycznych wynika, że tego typu usterki i niedogodności będą się pojawiały zawsze, choć z czasem powinny występować coraz rzadziej. Ich ilość może wzrastać po każdej modyfikacji systemu, jego konfiguracji lub sposobu wykorzystania.

Z uwagi na efektywność kosztową związaną z nakładami pracy po stronie użytkowników systemu wskazane jest przyspieszenie trybu rozwiązywania tego typu zgłaszanych problemów. Należałoby również przeprowadzić analizę kosztów i korzyści związanych z modyfikacją systemów mającą na celu zwiększenie ich elastyczności (np. wprowadzanie lub usuwanie różnych weryfikacji i blokad poprzez konfiguracje systemu, a nie poprzez zmianę kodu) i ewentualne podjęcie decyzji o dokonaniu takich modyfikacji.

Papierowa forma wniosków

W chwili obecnej wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność, a także inne dokumenty związane z wdrożeniem i rozliczeniem operacji są przekazywane przez beneficjentów w formie papierowej. Prowadzi to do nieefektywności związanej z bardzo dużymi nakładami pracy na wprowadzanie treści wniosków i innych dokumentów do systemu.

Dodatkowo pojawia się zagrożenie błędów w trakcie wprowadzania oraz zwiększa prawdopodobieństwo występowania błędów w złożonym wniosku (w przypadku wniosków w formie elektronicznej byłaby możliwa wstępna weryfikacja spójności, kompletności i poprawności formalnej wniosku w generatorze). Pośrednio prowadzi to do dalszego zwiększenia nakładów pracy i czasu trwania procesu na etapie obsługi i weryfikacji wniosków.

Co prawda wnioskodawcy mogą dobrowolnie dołączyć wersję elektroniczną wniosku, co ułatwia pracę instytucji obsługujących, ale nie są to wnioski tworzone w generatorze, nie zawsze są dostarczane i nie rozwiązują to wszystkich wskazanych wyżej problemów. Dodatkowo pojawia się problem sprawdzenia identyczności dostarczonej wersji elektronicznej z wersją papierową.

W związku z powyższym w kolejnej perspektywie finansowej wskazane jest wprowadzenie wymogu składania wniosków w formie elektronicznej przy użyciu generatora. Przygotowane w tym celu narzędzia powinny być bardzo przyjazne dla użytkownika, wyposażone w proste i zrozumiałe instrukcje oraz starannie przetestowane pod kątem ich percepcji przez wnioskodawcę. Z uwagi na wciąż jeszcze ograniczoną dostępność Internetu w obszarach wiejskich należy udostępnić również wersję generatora off line.

Oczywiście konieczne będzie zapewnienie odpowiedniego wsparcia przy generowaniu wniosków dla wnioskodawców, którzy nie posiadają odpowiedniego sprzętu, dostępu do Internetu lub umiejętności - np. w oddziałach ARIMR, w ODR lub w siedzibach urzędu gminy.

7.4.9 Monitoring i sprawozdawczość

Wymagania w zakresie monitoringu i sprawozdawczości są realizowane sprawnie, poprawnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Wskazane byłoby jednak zwiększenie efektywności tego procesu poprzez zmniejszenie jego pracochłonności dzięki odpowiedniej rozbudowie systemów informatycznych (zob. Rozdział 7.8.1). Zwolnione w ten sposób zasoby kadrowe mogłyby być wykorzystane do bardziej szczegółowych analiz i ocen bieżących oraz poszerzenia zakresu i pogłębienia części opisowej sprawozdań. Byłoby to również cenne źródło dodatkowych zasobów kadrowych potrzebnych do obsługi wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność w związku z mającą obecnie miejsce intensyfikacją procesu wdrażania poszczególnych działań.

7.4.10 Ewaluacja i bieżąca ocena

Ewaluacja i bieżąca ocena jest prowadzona poprawnie i zgodnie z przyjętymi założeniami. Podobnie jak w przypadku monitoringu i sprawozdawczości, wykonywanie różnych analiz tematycznych byłoby ułatwione i mogłoby być poszerzone dzięki odpowiedniej rozbudowie funkcjonalności systemów informatycznych.

Wskazane jest zwrócenie większej uwagi na praktyczne i niezwłoczne wykorzystanie wniosków rekomendacji wynikających z przeprowadzonych analiz i ewaluacji oraz monitorowanie i skuteczne egzekwowanie działań następczych.

7.4.11 Informacja i promocja

Działania informacyjne i promocyjne są prowadzone przez poszczególne instytucje uczestniczące we wdrażaniu PROW i koordynowane przez IZ. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, corocznie jest opracowywany, a następnie realizowany Roczny Plan Komunikacji. IZ pełni w tym procesie funkcję koordynującą i weryfikacyjną, ale nadal dużą swobodę w planowaniu działań informacyjnych i promocyjnych mają poszczególne instytucje realizujące zadania delegowane, szczególnie w zakresie związanym z tymi zadaniami. Do obowiązków IZ należy między innymi zapewnienie wewnętrznej spójności Rocznych Planów Komunikacji.

Często obserwowanym zjawiskiem jest łączenie informacji i promocji dotyczącej Programu z innymi działaniami informacyjnymi i promocyjnymi poszczególnych instytucji. W związku z tym przy konstruowaniu kolejnych planów komunikacji należy zwrócić większą uwagę, aby uwzględnione w nim działania służyły bezpośrednio określonym wcześniej potrzebom Programu, co nie wyklucza jednak łączenia tych działań z innymi działaniami informacyjnymi i promocyjnymi instytucji, jeżeli ma to wyraźne uzasadnienie merytoryczne.

W przypadku PROW (w przeciwieństwie do programów finansowanych z funduszy strukturalnych) dla podmiotów publicznych VAT nie jest kosztem kwalifikowalnym. W przypadku działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych przez SW ogranicza to ich skłonność do podejmowania tego typu działań, gdyż nie służą one wyłącznie bezpośrednim potrzebom województw, a muszą być współfinansowane (w kwocie należnego VAT) z ich własnych budżetów. W związku z tym wskazana jest odpowiednia zmiana zapisów dotyczących VAT w regulacjach prawnych UE, albo systemowe rozwiązanie tego problemu poprzez odpowiednią decyzję MF w sprawie zwolnienia SW z tego podatku lub refinansowania tego podatku.

Istotnym problemem jest zapewnienie spójności działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych przez poszczególne instytucje w celu prezentowania PROW jako całości. Niezależnie od informacji dotyczących poszczególnych działań wdrażanych przez poszczególne instytucje, potencjalny beneficjent powinien mieć zawsze możliwość umiejscowienia poszczególnych działań w całości Programu oraz łatwego zapoznania się z jego pozostałymi elementami.

Szczególnie dotyczy to prezentacji Programu w Internecie. Zarówno na stronach MRiRW jak i na stronach ARIMR informacje o PROW nie są podawane w sposób przejrzysty, całościowy i przyjazny dla mało doświadczonego odbiorcy. Brak krótkiego całościowego wprowadzenia prezentującego w skrócie wszystkie możliwości oferowane przez PROW (mimo że takie prezentacje są dostępne w opracowaniach papierowych). Informacje o PROW są często przemieszane z innymi informacjami. Są podawane z perspektywy instytucji uczestniczących we wdrażaniu Programu, a nie z perspektywy beneficjanta lub potencjalnego beneficjenta, który w pierwszej kolejności chce tylko wiedzieć na co może otrzymać dofinansowanie i w jaki sposób, bez wchodzenia w teksty różnych rozporządzeń, wyjaśnień i uzasadnień.

Często nie jest zachowana logiczna kolejność podawania różnych informacji na stronie lub są umieszczane linki bez odpowiednich objaśnień. Nie ma tekstów jednolitych aktów prawnych. Legislacja, zarówno UE jak i polska - nie jest kompletna. Brak wyraźnych linków do pozostałych instytucji wdrażających wraz ze wskazaniem zakresu ich kompetencji w odniesieniu do PROW.

Występują różne drobne niedoróbki techniczne (np. na stronach MRiRW - odstępstwa od chronologii na liście polskich regulacji prawnych, niska jakość wersji do drukowania, pliki PDF z aktami prawnymi w formacie graficznym, co uniemożliwia ich przeszukiwanie, brak powrotu z trzeciego poziomu na poziom pierwszy, podany telefon do informacji łączy z centralą ministerstwa, brak kontaktu do redaktora strony itp.), brak kompletu materiałów informacyjnych i szkoleniowych w wersji elektronicznej (podobno z braku miejsca na serwerze i w celu utrudnienia naruszania praw autorskich, co w przekonaniu ewaluatora nie jest trafnym uzasadnieniem). Szczegółowe informacje są rozproszone pomiędzy strony poszczególnych instytucji uczestniczących w realizacji Programu.

Problemem dotyczącym prezentacji Programu w Internecie, ale o szerszym znaczeniu, jest umieszczanie z dużym wyprzedzeniem czasowym i w dobrze widocznym miejscu (nie tylko w aktualnościach) planu naborów na co najmniej rok naprzód.

Większość w powyższych uwag dotyczy również strony www.kswop.pl. Układ graficzny strony jest przyjemny w odbiorze, a liczba zakładek zapowiada ciekawą zawartość portalu. Jego zaletą jest też prostota, gwarantująca łatwość poruszania się po nim. Strona zawiera bogato rozbudowaną

zakładkę z kontaktami, umożliwiającą odnalezienie pracownika SC zajmującego się interesującą nas kwestią. Bogate są również zbiory baz danych (aktów prawnych, dobrych praktyk, LGD, partnerów KSOW), z rozbudowanymi opisami i numerami/ adresami kontaktowymi do poszczególnych pozycji w bazie. Rozbudowane i szczegółowe są też FAQ (ang. *Frequently Asked Questions*) – podział pytań zgodnie z tematyką ułatwia wyszukiwanie odpowiedzi, a aktualne zmiany są zaznaczone innym kolorem. Podstawowym zarzutem jest fakt, iż zawartość strony ma głównie charakter sprawozdawczy (relacje ze zdarzeń, które już się odbyły) - brak jest rozbudowanych zapowiedzi o przyszłych wydarzeniach, wraz z podaniem kontaktów w przypadku chęci uzyskania dalszych informacji. Brak jest możliwości interakcji interesariuszy poprzez forum, na którym mogliby oni wymieniać się informacjami i doświadczeniem. W celu zapewnienia aktualnej i rzetelnej informacji o zachodzących zmianach w procedurach, powinny one być zapowiadane na stronie głównej, dzięki czemu stają się łatwiej widoczne i są szybciej upowszechniane i wdrażane. Niewątpliwie w celu zwiększenia oddziaływania strony i zapewnienia jej charakteru aktywizującego sieć niezbędne jest jej bieżące aktualizowanie.

W związku z powyższym należy dokonać całościowego przeglądu sposobu i zakresu prezentacji Programu w Internecie uzgodnić jednolite i spójne zasady i przeprowadzić odpowiednie prace redakcyjne (w tym uzupełnienie i uporządkowanie informacji oraz zapewnienie jej prezentowania w sposób przyjazny dla beneficjenta lub potencjalnego beneficjenta).

W latach 2007-2009 zostało przeprowadzone badanie nt „Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno- promocyjnych dotyczących PROW 2007-2013”. W toku realizacji badania została przeprowadzona kompleksowa analiza prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych i szkoleniowych. Badanie pozwoliło ocenić, w jakim stopniu dotychczas podjęte działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe przyczyniają się do skutecznego wdrożenia PROW 2007-2013.

Badanie wykazało, że działania informacyjne i promocyjne w ramach PROW 2007-2013 opierały się o dobre rozpoznanie potrzeb potencjalnych beneficjentów i beneficjentów. Wskazywać na to może ogólnie wysoki, deklarowany przez respondentów poziom zadowolenia z dostępności informacji, w tym dostępności informacji szczegółowej. Jednak zgłoszono też uwagi co do niezrozumiałości języka, w jakim formułowany jest przekaz. W największym stopniu odnosi się to do przekazu dla opinii publicznej, a nie dla potencjalnych beneficjentów. Respondenci oczekują przede wszystkim uproszczenia języka przekazu, a także bardziej atrakcyjnych kampanii w telewizji i zwiększenia ilości merytorycznych informacji w telewizji.

Wynikiem badania są poniższe rekomendacje:

- Stworzenie bazy informacji o dobrych praktykach w zakresie wdrażania projektów w ramach PROW 2007-2013. Baza taka powinna opierać się przykłady dostarczane przez poszczególne IW.
- Stworzenie bazy informacji o dobrych praktykach administracyjnych w zakresie współpracy Instytucji Wdrażających w informowaniu i promocji PROW 2007-2013.
- Stworzenie FAQ (ang. *Frequently Asked Questions*; najczęściej pojawiające się pytania wraz z odpowiedziami, na bieżąco aktualizowane) odnośnie wszystkich Działań, dostępne na stronach internetowych odpowiednich Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzającej.
- Szkolenia powinny wnosić wartość dodaną, nie być tylko źródłem informacji o tym, co można się dowiedzieć również z innych źródeł.

- Wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych w procesie informacji i promocji na temat PROW 2007-2013 poprzez zwiększenie ilości szkoleń, seminariów, spotkań tematycznych, co pozwoli na ich silniejsze zaangażowanie w proces informacji i promocji o PROW 2007-2013.
- Przeprowadzenie wielopoziomowej (ogólnokrajowej, regionalnej i adresowanej lokalnie) kampanii informacyjno-promocyjnej, ukazującej rolę PROW 2007-2013 jako Programu wpływającego na całokształt rozwoju gospodarczego kraju i stymulującego pożądane z punktu widzenia całego społeczeństwa zmiany społeczne na obszarach wiejskich.
- Organizacja szkoleń, seminariów, study tours (wyjazdy studyjne) dla dziennikarzy - przede wszystkim lokalnych.
- Organizacja szkoleń z zakresu komunikacji (umiejętność przekazywania informacji, wystąpienia publiczne i komunikacja interpersonalna, komunikacja z mediami) dla członków i pracowników LGD.
- Poprawa koordynacji działań informacyjno-promocyjnych ARiMR i Urzędów Marszałkowskich oraz włączenie w ten proces LGD w zakresie informowania o działaniach Osi 3 i 4.
- Szersze wykorzystanie doradców rolniczych ODR w procesie informowania na temat PROW 2007-2013.
- Szkolenie doradców rolniczych i pracowników punktów informacyjnych w zakresie pracy z klientem. Zwiększenie nakładów na pracę doradców metodą face-to-face.
- Podjęcie działań na rzecz większej skuteczności punktów informacyjnych Urzędów Marszałkowskich w zakresie odpowiadania na pytania beneficjentów i potencjalnych beneficjentów drogą e-mail.
- Anonsowanie zmian w zakładkach stron internetowych MRiRW oraz IW na stronie głównej.



BDGzp-2120B-22/10

Przeprowadzenie badania pn.:

Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Raport końcowy

TOM IV

Zamawiający

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00-930 Warszawa

Wykonawca: Konsorcjum

Agrotec
POLSKA Sp. z o.o.
doradztwo ekspertyzy ewaluacji szkolenia



Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB



Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB

Listopad 2010

Zespół kierowniczy:

Andrzej Kowalski, prof. dr hab. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Tomasz Stuczyński, doc. dr hab. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Michał Woch, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.

Raport został opracowany przez zespół w składzie:

Jerzy Bański, prof. dr hab. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Piotr Bartkiewicz, dr inż. Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych
Maria Bednarek-Szczepańska, dr Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Paweł Chmieliński, mgr inż. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Katarzyna Chmurzyńska, mgr inż. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Róża Chybowska, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Czapiewski, dr Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Michał Dudek, mgr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Irena Duer, prof. dr hab. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Hamulczyk, dr inż. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Krzysztof Janc, dr Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Ewa Kiryluk-Dryjska, dr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Cezary Klimkowski, mgr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Piotr Koza, mgr Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Jerzy Kozyra, dr Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Artur Łopatka, mgr Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Mariusz Matyka, dr Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - PIB
Wojciech Pieniążek, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Cezary Przybył, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Jerzy Radziwiłł, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Justyna Ratajczak, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Janusz Rowiński, dr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Rudolf, mgr Agrotec Polska Sp. z o.o.
Joanna Smolik, mgr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Adam Wasilewski, dr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Barbara Wieliczko, dr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marek Wigier, dr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Agnieszka Wrzochalska, dr inż. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Julian Zawistowski, mgr Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych

W badaniu udział wzięli również:

Monika Bocian, mgr inż. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Małgorzata Bułkowska, mgr Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Jarosław Chojecki, mgr	Agrotec Polska Sp. z o.o.
Konrad Jabłoński, mgr	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Dariusz Osuch, dr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Rafał Tarasiuk, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB
Marcin Żekało, mgr inż.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB

Podziękowania

Autorzy niniejszej oceny składają serdeczne podziękowania wszystkim ekspertom

Wawrzyniec Czubak, dr	Edward Majewski, dr hab.
Andrzej Czyżewski, prof. dr hab.	Piotr Matczak, dr hab.
Janusz Dąbrowski	Ewa Nałęczryńska
Wiesław Dembek, prof.	Grażyna Opolska
Mirosław Drygas, dr	Tomasz Piłat
Zbigniew Floriańczyk	Walenty Poczta, prof. dr hab.
Marek Furmankiewicz	Anna Potok, dr
Andrzej Hałasiewicz	Bożena Reniuszek
Sławomir Jabłoński	Daniel Roszak
Ryszard Kamiński	Maria Sikorska, prof.
Danuta Kołodziejczyk, dr hab.	Piotr Skolud, dr
Jarosław Krogulec, dr	Henryk Skórnicki
Krzysztof Krukowski, dr	Jerzy Solon, dr hab.
Jacek Kulawik, prof.	Bożenna Wójcik
Krzysztof Kwaterna	Józef Zegar, prof.
Leszek Leśniak	

biorącym udział w pracach paneli dyskusyjnych, którzy dzieląc się swoim cennym doświadczeniem i wiedzą dotyczącą procesów gospodarczych, społecznych i środowiskowych przyczynili się do pełniejszej oceny efektów PROW 2007-2013.

Serdeczne podziękowania składamy także pracownikom MRiRW, ARiMR, FAPA, ARR, samorządów województw za ich szczególną pomoc okazaną przy pozyskiwaniu informacji i materiałów źródłowych oraz współpracy na wszystkich etapach realizacji badania.

Spis treści

8 Ocena skuteczności Programu (MODUŁ C)	7
Pytanie badawcze C1: Jaki jest obecnie (koniec 2009) poziom osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu?	7
Pytanie badawcze C2: Czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników produktu i rezultatu mają szansę być osiągnięte?	7
Pytanie badawcze C3: Czy osiągnięte produkty i rezultaty przyczyniają się do realizacji celów Programu, strategii krajowej i strategii wspólnotowych?	19
9 Ocena spodziewanego oddziaływania Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz ocena spodziewanej trwałości (MODUŁ D)	43
9.1 Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe	43
Pytanie badawcze D1: Jaki jest obecnie (koniec 2009 roku) poziom osiągnięcia wartości docelowych wskaźników oddziaływania?.....	43
Pytanie badawcze D2: Czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników oddziaływania mają szansę być osiągnięte?	47
Pytanie badawcze D3: W jakim stopniu Program przyczynia się do realizacji priorytetów wspólnotowych w stosunku do odnowionej strategii lisbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu?	50
Pytanie badawcze D4: Jakie efekty mnożnikowe wywołuje Program? W jakim stopniu projektowi programu udało się zachęcić do efektu mnożnikowego?	51
Pytanie badawcze D5: W jakim stopniu program przyczynił się do osiągnięcia celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej?	54
Pytanie badawcze D6: Czy Program ma szansę uniknąć efektu deadweight (tzw. biegu jałowego) i/lub przesunięcia? W jakim stopniu projekt programu pomyślnie uniknął efektu <i>deadweight</i> (tzw. biegu jałowego) i/lub przesunięcia?.....	69
Pytanie badawcze D7: W jakim stopniu Program skutecznie wyznaczył cele, zwłaszcza w zakresie działalności rolniczej w programowaniu w odniesieniu do: struktury społecznej obszaru Programu oraz warunków strukturalnych i naturalnych obszaru Programu?	76
Pytanie badawcze D8: W jakim stopniu program skutecznie określił szczególne sytuacje w obszarze Programu, takie jak wyludnienie lub presja centrów miejskich?	80
Pytanie badawcze D9: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania równości między kobietami i mężczyznami?81	
9.2 Ocena spodziewanego oddziaływania środowiskowego Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe	87
Pytanie badawcze D10: W jakim stopniu Program przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich?	87
Pytanie badawcze D11: W jakim stopniu program zintegrował cele środowiskowe i przyczynił się do realizacji priorytetów wspólnotowych w odniesieniu do: przyjętego w Göteborgu zobowiązania do odwrócenia tendencji spadkowej różnorodności biologicznej, celów określonych w dyrektywie 2000/60/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego środka w dziedzinie polityki wodnej, celów protokołu z Kyoto dotyczących łagodzenia zmian klimatu?	104
9.3 Ocena oddziaływania Programu na sektor rolny	106
Pytanie badawcze D12: W jakim stopniu program przyczynił się do restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego?	106
Pytanie badawcze D13: W jakim stopniu Program przyczynił się do dalszego rozwoju produktów wysokiej jakości i o wysokiej wartości dodanej?	113
Pytanie badawcze D14: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania silnego i dynamicznego europejskiego sektora rolnospożywczego?	118
Pytanie badawcze D15: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania innowacji w europejskim sektorze rolnospożywczym?.....	127
Pytanie badawcze D16: W jakim stopniu Program wzmocnił ustalenia dotyczące partnerstwa między poziomem regionalnym, krajowym i europejskim?.....	132
Pytanie badawcze D17: W jakim stopniu Program przyczynił się do zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich?	135
Pytanie badawcze D18: W jakim stopniu Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przyczyniła się do stworzenia dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich?	137
9.4 Ocena spodziewanej trwałości produktów i rezultatów Programu oraz ich oddziaływania	139
Pytanie badawcze D19: Czy osiągnięte produkty i rezultaty, a w konsekwencji oddziaływanie, mają szansę być trwałe?	139
10 Ocena spójności i komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Programu (MODUŁ D)	142

Pytanie badawcze D20: W jakim stopniu Program zapewnił komplementarność i spójność między środkami Programu i działaniami finansowanymi przez Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rybactwa i EFRROW?

Pytanie badawcze D21: W jakim stopniu Program zmaksymalizował synergię między osiami?

11 Wnioski i rekomendacje	152
11.1 Wnioski	152
11.2 Rekomendacje	170
11.2.1 Rekomendacje na poziomie Programu	170
11.2.2 Rekomendacje na poziomie działań	175
12 Załączniki	187
Załącznik 8.1 Wskaźniki produktu i rezultatu - społeczno-ekonomiczne	187
Załącznik 8.2 Wskaźniki produktu i rezultatu - środowiskowe	227
Załącznik 9.1 Załącznik statystyczny do modelu makroekonomicznego EUImpactMOD III	242

8 Ocena skuteczności Programu (MODUŁ C)

Pytanie badawcze C1: Jaki jest obecnie (koniec 2009) poziom osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu?

Pytanie badawcze C2: Czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników produktu i rezultatu mają szanse być osiągnięte?

Wyniki badań i analizy

Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych działań PROW 2007-2013 jest bardzo zróżnicowany, co wynika z głównej mierze z faktu, iż poszczególne działania były uruchamiane w różnym czasie – pierwsze w II poł. 2007 r., a ostatnie dwa lata później. W przypadku działań, których realizacja nie została rozpoczęta lub była w fazie początkowej, siłą rzeczy wskaźniki produktu lub rezultatu przyjmowały wartość zerową. Wiele wskaźników rezultatu odnosi się do wyników uzyskanych dzięki realizacji projektów, które uzyskały wsparcie, stąd są dostępne ze znacznym opóźnieniem. Przykładem takiego wskaźnika rezultatu jest wskaźnik dotyczący działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” - Wielkość gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes planu (wskaźnik pomocniczy do wyliczenia średniej wielkości gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie). Wskaźnik ten opracowywany jest na podstawie danych z ankiet monitorujących, które beneficjenci są zobowiązani wypełnić i dostarczyć do ARiMR po 3 latach od otrzymania wsparcia, co oznacza, że pierwsze ankiety zaczną służyć dopiero na koniec 2010 r.

Punktem wyjścia do oceny stopnia realizacji wartości docelowych przyjętych wskaźników produktu i rezultatu oraz możliwości ich osiągnięcia na koniec okresu programowania jest informacja o poziomie dotychczasowego wydatkowania środków. Informacje te przedstawiono w zestawieniu stopnia wykorzystania limitu środków przeznaczonych na każde z działań (tabela 8.1). Zestawienie danych na koniec grudnia 2009 r.¹ i na koniec września 2010 r. umożliwia nie tylko porównanie tempa wykorzystywania wsparcia przeznaczanego dla danego działania w odniesieniu do innych instrumentów Programu, ale także do zmian, jakie zaszły w ciągu trzech kwartałów roku 2010. Tempo wykorzystywania dostępnego wsparcia finansowego jest dobrym prognostykiem możliwości osiągnięcia wartości docelowych podstawowych wskaźników produktu (takich, jak liczba beneficjentów danego działania), co ma również bezpośrednie przełożenie na wskaźniki rezultatu o charakterze ilościowym, których wartość bazuje na liczbie beneficjentów/projektów objętych wsparciem. Na koniec 2009 r. najmniej zaawansowana była realizacja Osi 3 i 4², gdzie praktycznie nie wystąpiły płatności. W przypadku licznych działań pozostałych Osi także nie dokonano żadnych płatności. Najbardziej zaawansowanym działaniem z punktu widzenia udziału zrealizowanych płatności w łącznej puli środków przeznaczonych na wdrażanie działania były płatności ONW (działanie 211/212) – blisko 40% wydatkowanego limitu. Należy tutaj pominąć działanie 141, gdyż w całości odnosi się ono do zobowiązań z poprzedniego okresu programowania związanych z płatnościami na rzecz rolników, którzy skorzystali ze wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. W ciągu trzech kwartałów 2010 r. nastąpiły znaczne zmiany w skali wykorzystania dostępnego wsparcia większości działań. Nadal jednak na koniec trzeciego kwartału 2010 r. żadnej płatności nie dokonano w odniesieniu do 4 działań, zaś w przypadku 6 działań poziom płatności nie przekraczał 1%. Dotyczyło to między innymi działania 111, kluczowego dla PROW 2007-2013 z punktu widzenia poprawy potencjału ludzkiego. Znacząco, bo o ponad 11% wzrosło wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację instrumentów Osi 1, co miało miejsce głównie dzięki znacznemu wzrostowi wykorzystania środków działania 121, gdzie odnotowano wzrost wykorzystania limitu o 20%. Nadal najwyższy poziom wykorzystania dotyczy Osi 2.

¹ Szczegółowe omówienie realizacji finansowej poszczególnych działań zawiera rozdział 5 raportu pt. „Analiza realizacji finansowej PROW 2007-2013 (MODUŁ B)”.

² Odpowiedź na pytanie 1 i 2 nie obejmuje oceny Pomocy Technicznej, dlatego tutaj została również pominięta.

Przy analizie stopnia wykorzystania dostępnych środków należy mieć na uwadze specyfikę poszczególnych działań. W przypadku takich działań jak renty strukturalne czy płatności ONW mamy do czynienia z cyklicznymi płatnościami na rzecz uprawnionych do wsparcia osób, zaś w większości innych działań realizowana jest jedna płatność. Ta specyfika jest wyraźnie odzwierciedlona w skali wykorzystania wsparcia dotyczącego działania 113 „Renty strukturalne”.

Tabela 8.1 Poziom wykorzystania limitu środków w odniesieniu do zrealizowanych płatności na koniec 12.2009 i 9.2010 r.

Działanie/oś	Zrealizowane płatności - stopień wykorzystania limitu środków (%)	
	Stan na koniec 12.2009 r.	Stan na koniec 9.2010 r.
111	0,00	0,00
112	14,85	17,52
113	32,36	35,47
114	0,00	0,25
121	19,91	38,85
123	1,80	12,66
125	0,00	0,65
126	0,00	0,00
132	0,00	0,16
133	0,00	0,05
141	82,50	81,31
142	15,70	81,31
Oś 1	20,23	31,09
211/212	42,56	42,40
214	18,59	26,90
221/223	9,21	16,48
226	0,00	0,00
Oś 2	27,45	32,46
311	6,56	14,96
312	0,01	1,70
321	0,00	0,83
322/323/313	0,08	8,76
Oś 3	0,65	3,80
413	0,00	0,03
421	0,00	0,00
431	2,14	7,35
Oś 4	0,41	1,44
Pomoc techniczna	0,22	1,94
RAZEM	16,91	24,34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozdziału 5 i PROWieści nr 10/2010.

Poziom absorpcji zaplanowanej dla danego działania kwoty wsparcia jest jedynie jednym z elementów oceny stopnia wdrożenia poszczególnych działań. Załącznik 8.1 zawiera zestawienie wskaźników produktu i rezultatu wraz z wartościami docelowymi, wartościami na koniec 2009 r. (bazującymi na dokonanych płatnościach) oraz oceną ekspertów analizujących poszczególne działania, czy wartość docelowa zostanie osiągnięta (bazującą głównie na liczbie złożonych wniosków czy zawartych umów/wydanach decyzji o przyznaniu pomocy).

Analizując poziom wartości wskaźników produktu i rezultatu na koniec 2009 r. należy pamiętać, że tempo wdrażania tego typu programów nigdy nie jest proporcjonalnie rozłożone na każdy rok realizacji wsparcia, nie ma liniowego charakteru, ale zawsze przyspiesza wraz z kolejnym rokiem realizacji programu. Z tego względu niski stopień realizacji na koniec 2009 r. nie jest równoznaczny z brakiem możliwości osiągnięcia na koniec okresu programowania założonych wartości docelowych. Ocena, na ile możliwe jest osiągnięcie tych wartości uzależniona jest od szeregu czynników, m.in. o charakterze makroekonomicznym, jak i samej specyfiki każdego z działań, dlatego została dokonana na poziomie każdego z instrumentów wsparcia. Realizacja poszczególnych działań, w tym także ocena poziomu ich wdrożenia w stosunku do przyjętych założeń programowych jest szczegółowo omówiona w tomie 2 i 3 raportu. Poniżej zaprezentowano syntetyczną ocenę stopnia osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu (tabela 8.2). Ma ona na celu zobrazowanie ogólnego poziomu wdrożenia każdego z działań na tle pozostałych instrumentów PROW 2007-2013. Tabelę sporządzono w oparciu o informacje przekazane przez ekspertów odpowiedzialnych za opracowanie oceny poszczególnych działań przedstawionej w tomie 2 i 3. Wykorzystano zarówno materiały zawarte w załączniku 8.1 dotyczącym wskaźników produktu i rezultatu, jak i ocenę działań zawartą w raporcie. Oceny punktowe zawarte w tabeli 8.2 stanowią syntetyczny wskaźnik stopnia osiągnięcia wartości docelowych wskaźników przyjętych dla danego działania. W przypadku, gdy wyznaczono kilka wskaźników poszczególnym z nich przyznano wagi w zależności od oceny znaczenia osiągnięcia wskaźnika dla skuteczności działania, co sprawia, że ocena stopnia osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników nie jest arytmetyczną średnią stopnia realizacji. Odwołanie się do znaczenia osiągnięcia wartości docelowej danego wskaźnika dla oceny skuteczności realizowanego działania jest uzasadnione tym, iż niektóre wskaźniki, dotyczy to przede wszystkim wskaźniki rezultatu, mają charakter ilościowy, a inne jakościowy, co sprawia, iż ich interpretacja i znaczenie z punktu widzenia oceny wdrażania działań jest różne. Eksperti biorący udział w badaniu dotyczącym oceny stopnia osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu określili również, które wskaźniki mają kluczowe znaczenie dla oceny wdrożenia danego działania i właśnie te opinie pozwoliły nadać wagi poszczególnym wskaźnikom i dokonać syntetycznej oceny ogólnego stanu stopnia osiągnięcia wartości docelowych.

W opinii ekspertów w przypadku większości działań docelowe wartości wskaźników produktu i rezultatu powinny być osiągnięte na koniec okresu programowania (patrz: załącznik 8.1). Najwięcej obawy, co do szans osiągnięcia przyjętych na koniec realizacji programu wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu budzą te działania, które nie były wdrażane w poprzednich programach wsparcia. Większość tych działań została uruchomiona w 2008, a nawet 2009 roku. Poniższa tabela prezentuje ogólną ocenę szans osiągnięcia wartości docelowych wskaźników przyjętych w odniesieniu do poszczególnych działań (tabela 8.2). Ma ona na celu zobrazowanie oceny możliwości osiągnięcia docelowych wartości przyjętych dla poszczególnych działań wskaźników na tle pozostałych instrumentów PROW 2007-2013.

Tabela 8.2 Syntetyczna ocena stopnia osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu na koniec 2009 r. oraz ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowych

Działanie	Ocena stopnia osiągnięcia na koniec 2009 r. wartości docelowych		Ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowych	
	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu
111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	0	0	+	+
112 Ułatwianie startu młodym rolnikom	1	5*	++	++
113 Renty strukturalne	3	4*	+	++
114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	0	0	--	--
121 Modernizacja gospodarstw rolnych	1	1*	++	++

123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	1	-/+	++	++
125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	0	0	--	--
132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	0	0	-	+-
133 Działania informacyjne i promocyjne	0	0	-	-
142 Grupy producentów rolnych	4	-/+	++	++
211/212 Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	4	-/+	+	+-
214 Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)	1	-/+	+	++
221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	1	-/+	-	--
226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	0	0	+-	+-
311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	1	1*	+	+
312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1	2*	++	++
321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	0	0	-	+
313/322/323 Odnowa i rozwój wsi	1	1	-	-
413 Wdrażanie lokalnych strategii Rozwoju	0	0	+++	++
413 - „małe projekty”	1	1	++	++
413(311) Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	0	0	+	+
413(312) Tworzenie mikroprzedsiębiorstw	0	0	+	+
413(313/322/323) Odnowa i rozwój wsi	0	0	+	+
421 Wdrażanie projektów współpracy	0	0	+	+
431 Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	1	1	++	+

Legenda:

* - wskaźnik wyznaczony w oparciu o wyniki badań ankietowych

„-/+” - nie ma możliwości określenia poziomu realizacji wskaźników rezultatu z powodu braku danych

0 - stopień realizacji przyjętych wskaźników wynosi 0

1 - średnio stopień realizacji przyjętych wskaźników nie przekracza 30% założonej wartości

2 - średnio stopień realizacji przyjętych wskaźników znajduje się w przedziale 30-50% założonej wartości

3 - średnio stopień realizacji przyjętych wskaźników znajduje się w przedziale 50-70% założonej wartości

4 - średnio stopień realizacji przyjętych wskaźników znajduje się w przedziale 70-90% założonej wartości

5 - średnio stopień realizacji przyjętych wskaźników przekracza 90% założonej wartości

„+++” - wskaźniki na pewno zostaną osiągnięte

„++” - wskaźniki zostaną osiągnięte

„+” - wskaźniki najprawdopodobniej zostaną osiągnięte

„-” - wskaźniki raczej nie zostaną w pełni osiągnięte

„--” - wskaźniki nie zostaną osiągnięte

„+/-” - trudno powiedzieć

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opinii ekspertów zaprezentowanych w załączniku 8.1

Poniżej szczegółowo opisano stan osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu według stanu na koniec 2009 r. oraz ocenę możliwości osiągnięcia wartości docelowych dla każdego działania PROW 2007-2013 na koniec okresu wdrażania.

111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie

Wszystkie przyjęte dla tego działania wskaźniki produktu i rezultatu na koniec 2009 r. miały wartość 0, co wynikało z braku jakichkolwiek płatności.

Ocenia się jednak, iż do końca okresu programowania przyjęte wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu zostaną osiągnięte. Opinię tę uzasadnia liczba wniosków złożonych w naborze przeprowadzonym pod koniec 2009 r. w ramach którego złożono 220 wniosków o wsparcie, przy zakładanej docelowej liczbie zrealizowanych projektów do końca 2015 wynoszącej 500. Przyjęte wskaźniki rezultatu są związane z jakością zrealizowanych projektów (liczba osób oceniających szkolenia jako adekwatne do oczekiwań zawodowych; liczba uczestników szkoleń, którzy pomyślnie zakończyli szkolenie związane z rolnictwem i/lub leśnictwem z wynikiem pozytywnym), a warunkiem koniecznym do osiągnięcia wartości docelowych wyznaczonych dla nich jest odpowiednia liczba i skala realizowanych projektów, stąd podstawowe znaczenie dla realizacji działania ma liczba projektów przyjętych do realizacji.

112 Ułatwianie startu młodym rolnikom

Stopień osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu nie przekracza 22%. Do końca 2009 r. przeprowadzono jedynie dwa nabory wniosków. Kolejny przeprowadzono w 2010 r., a następne planowane są w corocznie w dalszych latach wdrażania PROW 2007-2013. Stopień realizacji wartości docelowej planowanej liczby beneficjentów działania wynosi 21,2% i jest znacznie wyższy niż stopień wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na to działanie. Wynika to z faktu, iż w roku 2010 obniżono docelową liczbę beneficjentów z uwagi na podwyższenie wysokości premii przyznawanych młodym rolnikom z 50 tys. do 75 tys. Wskaźniki rezultatu będą dostępne w systemie monitorowania po złożeniu ankiet przez beneficjentów po 3 latach od uzyskania przez nich wsparcia. Obecnie oszacowano wartość wskaźników rezultatu na podstawie wyników badań ankietowych (zał. 8.1). Wyniki wskazują na znaczące przekroczenie zakładanych wartości docelowych już w roku 2009 (1. Wzrost wartości dodanej brutto we wspartych gospodarstwach – 135%, przy wartości docelowej 119% wartości bazowej; 2. Średnia wielkość gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie – 205%, przy wartości docelowej 120%). Należy jednakże pamiętać, iż do końca 2009 r. liczba beneficjentów działania stanowiła 1/5 jej docelowej wartości, w związku z tym ostateczny poziom realizacji wartości docelowych wskaźników rezultatu będzie zależał w większym stopniu od beneficjentów, którzy otrzymają wsparcie w roku 2010 i kolejnych latach. Jednakże na podstawie wyników badań ankietowych można przypuszczać, iż wartości docelowe wskaźników rezultatu dla całej populacji beneficjentów działania 112 zostaną osiągnięte. W ocenie eksperckiej także wskaźniki produktu zostaną z dużym prawdopodobieństwem osiągnięte.

113 Renty strukturalne

Wskaźnik produktu odnoszący się do liczby beneficjentów, którzy uzyskali wsparcie w ramach PROW 2007-2013 na koniec 2009 r. stanowił 70% wartości docelowej zmniejszonej w obecnej wersji Programu do 20 400 osób. Mniejszy stopień osiągnięcia wartości docelowej dotyczył wskaźnika powierzchni przekazanych gospodarstw rolnych i sięgał jedynie 49% wartości docelowej. Porównanie tych dwóch wartości pokazuje, że przeciętny beneficjent przekazuje gospodarstwo o mniejszej powierzchni niż zakładano.

Wskaźniki rezultatu nie są jeszcze dostępne na poziomie danych z monitoringu. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby tej oceny wskazują, iż wskaźnik GVA w przejętych przez następców gospodarstwach rolnych przekraczał na koniec 2009 r. zakładaną wartość docelową i wynosił 112% wartości bazowej (przy docelowym poziomie wynoszącym 100%). Drugi ze wskaźników rezultatu jest mniej istotny dla poziomu skuteczności działania, stąd przekroczenie średniej wieku rolnika przejmującego gospodarstwo o ponad 2 lata od zakładanej wartości nie powinno być ocenione zbyt negatywnie. Z uwagi na to, że w 2010 roku przeprowadzono ostatni nabór wniosków, poziom realizacji większości wskaźników będzie znany już w roku 2011. Przyjęte wskaźniki zostaną osiągnięte.

Należy jednakże zaznaczyć, iż pierwotna wartość docelowa wskaźników produktu została w 2010 r. obniżona, gdyż ich początkowa wartość nie mogła być osiągnięta ze względu na skalę zobowiązań związanych z PROW 2004-2006.

114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

Ocenia się, że przyjęte wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu nie zostaną osiągnięte, a ich wartość została zawyżona w stosunku do potrzeb sektora rolnego w Polsce. Najlepszym dowodem uzasadniającym takie twierdzenie jest fakt, iż zakładana docelowa liczba producentów rolnych, którym udzielono wsparcia to 300 tys. osób, co oznacza, iż ponad 20% korzystających z dopłat bezpośrednich powinno skorzystać z tego działania. Jest to bardzo wysoki odsetek zważywszy na to, iż korzystanie z płatnych usług doradczych przez rolników nie jest tak popularne, a publiczny system doradztwa funkcjonuje bardzo sprawnie. Należy przy tym przypomnieć, iż jest to nowe działanie, i wcześniej nie było on wdrażane w żadnym programie. Warto również dodać, iż w zatwierdzonej przez Komisję Europejską dnia 9 września 2010 r. nowelizacji Programu, która została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2010 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. Nr 69, poz. 861) obniżono wartości docelowe wskaźników przyjętych dla tego działania i tak: 1. Liczba posiadaczy lasów, którym udzielono wsparcia: dotąd: 20 000; obecnie: 11 000; 2. Liczba rolników, którym udzielono wsparcia: dotąd: 300 000; obecnie: 162 000; Liczba wykonanych usług: dotąd: 800 000; obecnie: 430 000. Nie obniżono jedynie docelowej wartości wskaźnika rezultatu odnoszącego się do wzrostu wartości dodanej w gospodarstwach, którym udzielono wsparcia i pozostawiono go na poziomie 107% wartości bazowej. Również fakt dokonania obniżenia docelowego poziomu większości wskaźników o blisko połowę ich pierwotnej wartości świadczy o tym, iż ich osiągnięcie nie było możliwe.

121 Modernizacja gospodarstw rolnych

Wartości docelowe wskaźników produktu zostały na koniec 2009 r. osiągnięte w niewielkim stopniu – od 14% do 27% wartości docelowej. Liczba gospodarstw, które otrzymały pomoc stanowiła 18,6% wartości docelowej tego wskaźnika, zaś liczba projektów jedynie 14%, przy całkowitej wartości wspieranych inwestycji sięgającej 27%, co oznacza, iż beneficjenci realizują inwestycje o przeciętnej wartości wyższej niż zakładano.

W przypadku wskaźników rezultatu dane z monitoringu dotyczą obecnie jedynie liczby gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty lub techniki. Stopień realizacji tego wskaźnika sięga jedynie 13%. Natomiast wskaźnik GVA oszacowany na podstawie ankiet przeprowadzonych w ramach realizacji tej oceny na reprezentatywnej grupie beneficjentów działania 121 wykazuje wartość ujemną. Jednakże należy zauważyć, iż obserwowany spadek wartości dodanej jest wynikiem wyłącznie spadku wartości dotacji i wzrostu kosztów pośrednich, zaś w tych gospodarstwach odnotowano wyraźny wzrost nadwyżki bezpośredniej, zarówno w przypadku produkcji roślinnej jak i zwierzęcej. W opinii ekspertów przyjęte dla tego działania wartości docelowe wskaźników zostaną osiągnięte, nawet pomimo tego, iż dotychczas przeciętna wartość inwestycji była wyższa od zakładanej.

123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

Do końca 2009 r. główne wskaźniki produktu (liczba beneficjentów i całkowita wartość inwestycji) zostały osiągnięte jedynie w ok. 9%. W przypadku wskaźników rezultatu dostępne są jedynie średnie wyniki dotyczące wzrostu wartości dodanej i wzrostu rentowności sprzedaży we wspieranych przedsiębiorstwach, które zostały wyznaczone na podstawie danych przekazanych ARIMR przez beneficjentów. Z danych tych wynika, iż średnio na koniec 2009 r. wartość dodana w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia wynosiła 4,5 mln zł, zaś rentowność 5,3%. Uzyskany

poziom rentowności odpowiada wynikom całego sektora produkcji artykułów spożywczych podawanym przez GUS³, co oznacza, że wspierane podmioty dobrze radzą sobie na rynku. Z powodu braku wartości bazowych nie jest możliwe na tym etapie wyznaczenie wskaźników przyrostu wartości obu parametrów w stosunku do wartości bazowej. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów działania wskazują na spadek wartości wskaźnika GVA na koniec 2009 r., przy czym prognozują znaczący wzrost na koniec okresu programowania. Na podstawie dotychczasowych wyników można przypuszczać, iż przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu zostaną osiągnięte.

125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

W opinii ekspertów nie uda się osiągnąć wartości docelowych przyjętych wskaźników. W przypadku Schematu II (Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi) nie uda się osiągnąć zakładanej liczby projektów, ale kwota alokacji i tak powinna zostać wydatkowana. W odniesieniu do Schematu I prognozy te sugerują, iż wartości docelowe zostały ustalone na zbyt wysokim poziomie w stosunku do zapotrzebowanie na wsparcie w tej formie.

132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

Zakładane wskaźniki produktu, czyli liczba wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości oraz liczba realizowanych projektów wydają się być zawyżone, biorąc pod uwagę liczebność gospodarstw ekologicznych w Polsce oraz niewielką liczbę zarejestrowanych systemów jakości żywności objętych wsparciem. Niewielka liczba potencjalnych beneficjentów działania wynikająca z dotychczas słabego upowszechnienia się systemów jakości żywności sprawia, iż w ramach tego działania planowana liczba beneficjentów raczej nie zostanie w pełni osiągnięta. Z powodu braku beneficjentów tego działania w analizowanym okresie trudno ocenić możliwość osiągnięcia przyjętych wskaźników rezultatu, czyli wzrostu wartości produkcji z uznanym symbolem jakości lub normą do 250% wartości tego wskaźnika odnotowanego w roku 2008 oraz wzrostu poziomu produkcji produktów uczestniczących w systemie jakości o 100% w stosunku do 2008 r.

133 Działania informacyjne i promocyjne

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

W opinii ekspertów liczba złożonych wniosków o wsparcie do końca 2009 r. wskazuje na to, że wartości docelowe przyjętych wskaźników nie zostaną w pełni osiągnięte. Szczególne wątpliwości budzi wskaźnik rezultatu „liczba kampanii promocyjnych”. Wartość docelowa – 400 kampanii, wydaje się zawyżona z uwagi na funkcjonującą niewielką liczbę grup producentów rolnych. Wątpliwości budzi także wskaźnik rezultatu dotyczący liczby odbiorców tych kampanii, który ma wynieść 20 mln osób⁴, co wymagałoby prowadzenia kampanii promocyjnych na bardzo szeroka skalę, aby uzyskać tę wartość.

142 Grupy producentów rolnych

³ Rentowność ze sprzedaży produkcji artykułów spożywczych wyniosła w 2009 r. 5,5%, zaś produkcji napojów 8,0%. GUS (2010), „Biuletyn Statystyczny” nr 10/2010.

⁴ Liczba 20 mln osób oznacza łączną liczbę odbiorców wszystkich przeprowadzonych kampanii, przy czym grupy odbiorców poszczególnych kampanii mogą się częściowo, a nawet całkowicie pokrywać, a co za tym idzie łączna liczba odbiorców nie oznacza łącznej liczby różnych odbiorców kampanii informacyjnych i promocyjnych.

W odróżnieniu od poprzedniego okresu programowania zainteresowanie tym działaniem jest duże, a liczba beneficjentów na koniec 2009 r. przekroczyła 90% ich docelowo planowanej liczby. Natomiast przeciętna liczba członków grupy jest niemal o połowę mniejsza od zaplanowanej. W przypadku wskaźnika rezultatu brakuje danych w systemie monitoringu. Dane ankietowe wskazują, iż w badanych grupach producentów rolnych wartość sprzedaży od momentu powstania grup do końca 2009 r. wzrosła przeciętnie o 20%.

Ocenia się, iż wskaźnik dotyczący liczby beneficjentów zostanie na pewno osiągnięty. Pewne wątpliwości budzi możliwość osiągnięcia średniej liczby członków grupy na poziomie 35 osób, co wynika z faktu, iż wśród dotychczasowych 324 beneficjentów tego działania wartość tego wskaźnika wynosi 18 osób. Jednakże najistotniejszym z punktu widzenia wskaźnikiem jest poziom obrotów wspartych grup, a ten wskaźnik produktu najprawdopodobniej zostanie osiągnięty.

211/212 Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Wskaźnik dotyczący liczby gospodarstw objętych wsparciem został przekroczony i na koniec 2009 roku wynosił 105% wartości docelowej. Natomiast wskaźnik wielkości powierzchni UR objętych wsparciem sięgnął 82% wartości docelowej. Docelowa wartość wskaźnika rezultatu (wskaźnik różnorodności krajobrazu PD (Patch Density Index) – liczba kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni w gminach objętych ONW) nie została określona.

Wartość docelowa wskaźnika produktu, jakim jest liczba beneficjentów została przekroczona. Natomiast w przypadku całkowitej powierzchni objętej wsparciem praktycznie zostały już osiągnięte wartości docelowe. Należy przy tym pamiętać o specyfice działania. Wskaźnik powierzchni gruntów objętych dopłatami określono na podstawie oszacowania ich łącznej wielkości w Polsce, a rolnicy gospodarujący na obszarach objętych wsparciem nie mają obowiązku korzystania z tego instrumentu.

214 Program rolnośrodowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)

Wskaźniki produktu dla tego działania odnoszą się do poszczególnych pakietów realizowanych w ramach programów rolnośrodowiskowych. Stopień realizacji wartości docelowych wskaźników produktu dla większości wskaźników nie przekracza 10%. W przypadku wskaźników rezultatu, które odnoszą się do zmian w kondycji środowiska przyrodniczego w gospodarstwach rolnych korzystających ze wsparcia, większość wskaźników została osiągnięta lub jest bliska osiągnięcia w populacji obecnych beneficjentów działania 214.

Ocenia się, iż większość przyjętych wartości docelowych wskaźników produktu dla tego działania zostanie najprawdopodobniej osiągnięta. Jednakże warunkiem ich osiągnięcia jest kontynuacja realizacji programów rolnośrodowiskowych w gospodarstwach, które skorzystały z nich w ramach PROW 2004-2006. W opinii ekspertów wskaźniki rezultatu zostaną osiągnięte. Wskaźniki rezultatu o charakterze jakościowym, jak bilans azotu, są bliskie osiągnięcia wartości docelowych, zaś te o charakterze ilościowym są bezpośrednio skorelowane ze stopniem osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu, czyli skalą realizacji danego pakietu programu rolnośrodowiskowego.

221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne

Stopień realizacji wartości docelowych wskaźników produktu odnoszących się do beneficjentów obecnego okresu programowania nie przekracza 10%. Tak samo wygląda poziom realizacji wskaźnika rezultatu przyjętego dla tego działania.

Ocenia się, że wartości wskaźników produktu dotyczące beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie w ramach PROW 2007-2013 raczej nie zostaną osiągnięte, gdyż zainteresowanie działaniem jest mniejsze od oczekiwanego. Wzrost udziału powierzchni obszarów wspieranych w ramach działania o prawie 117,9 tys. ha, który jest wskaźnikiem rezultatu dla tego działania, nie zostanie osiągnięty.

226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

Trudno ocenić możliwość osiągnięcia przyjętych wartości docelowych wskaźników odnoszących się do tego działania. Do końca września 2010 nie dokonano żadnych płatności w ramach tego działania, zawarto jednak 77 umów na łączną kwotę 178,9 mln zł, przy docelowej liczbie beneficjentów 714 i 400 mln zł przeznaczonych na wdrażanie tego działania. Dane te wskazują, iż pełne wykorzystanie kwoty wsparcia jest bardzo prawdopodobne, jednakże osiągnięcie docelowej liczby beneficjentów jest wątpliwe.

311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

Stopień realizacji wskaźników produktu nie przekracza 7,5%. Wartości wskaźników rezultatu zostały określone na podstawie badań ankietowych. Większość z nich nie przekracza 16%. Wyjątek stanowi wskaźnik wzrostu GVA, który wynosi 350% wartości bazowej przy założonej wartości docelowej sięgającej 125% wartości bazowej. W przypadku wskaźnika „wzrost wartości dodanej brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej” założono, że osiągnie on 125% wartości bazowej.

Ocenia się, iż przyjęte wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu najprawdopodobniej zostaną osiągnięte.

312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw

Stopień osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu na koniec 2009 r. był śladowy. Na planowaną liczbę 27 300 beneficjentów dokonano płatności w 8 przypadkach. Poziom realizacji wskaźników rezultatu określono dla ankietowanej grupy beneficjentów, którzy do końca 2009 r. zawarli umowy o wsparcie. Stopień realizacji tych wskaźników jest bardzo zróżnicowany. Wskaźnik liczby utworzonych miejsc pracy oszacowano dla beneficjentów, którzy otrzymali już płatność i wyniósł on przeciętnie 2 miejsca pracy na 1. beneficjenta. Gdyby podobna prawidłowość została zachowana w odniesieniu do całej przyszłej populacji beneficjentów to wartość docelowa tego wskaźnika zostałaby niemal podwojona. Docelowa liczba utworzonych miejsc pracy ma wynieść 28 670, przy liczbie wspartych mikroprzedsiębiorstw 28 300, co daje jedynie 1. utworzone pracy na każde wsparte mikroprzedsiębiorstwo. Wskaźnik rezultatu – udział nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw objętych pomocą był znacznie wyższy w badanej grupie niż zakładana wartość docelowa i wyniósł 50%, przy wartości docelowej 30%. Również wskaźnik rezultatu - udział mikroprzedsiębiorstw prowadzonych przez byłych rolników lub domowników w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw objętych pomocą – osiągnął w badanej grupie wyższą wartość niż zakładana wartość docelową – 33%, przy zakładanej wartości docelowej tego wskaźnika wynoszącej 10%.

Ocenia się, że przyjęte wartości docelowe wskaźników dotyczących tego działania zostaną osiągnięte. To twierdzenie jest tym bardziej zasadne, iż w roku 2010 złożono ponad 10 tys. wniosków o wsparcie.

321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

Na podstawie podpisanych w roku 2009 umów można stwierdzić, iż większość wartości docelowych przyjętych wskaźników produktu raczej nie zostanie osiągnięta. W przypadku wskaźników rezultatu wartości docelowe najprawdopodobniej zostaną osiągnięte. Podpisywane umowy w znacznej mierze

dotyczą projektów inwestycyjnych o znacznej wartości, co sprawia, że możliwe będzie zrealizowanie mniejszej liczby projektów niż pierwotnie zakładana.

313/322/323 Odnowa i rozwój wsi

Stopień osiągnięcia wartości docelowych wskaźników przyjętych dla tego działania był śladowy. Do końca 2009 r. jedynie 6 beneficjentów uzyskało płatności, przy zakładanej docelowej ich liczbie sięgającej 9 670.

Ocena możliwości osiągnięcia przyjętych wartości docelowych wskaźników jest trudna ze względu na późne uruchomienie działania. Jednakże obecna liczba płatności pozwala sądzić, że wskaźnik produktu dotyczący całkowitej wartości inwestycji zostanie osiągnięty, natomiast należy się spodziewać mniejszej niż planowano liczby beneficjentów. W opinii eksperta wskaźniki rezultatu powinny być osiągnięte.

413 Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

W opinii ekspertów wartości docelowe wskaźników produktu na pewno zostaną osiągnięte. Podstawą do takiego stwierdzenia jest liczba LGD zaangażowanych w realizację LSR, która na koniec roku 2009 wynosiła 338, przy wartości docelowej tego wskaźnika 200. Świadczy o tym również liczba umów zawartych do końca września 2010, która wyniosła 1 890 umów oraz liczba beneficjentów, którzy w tym czasie uzyskali płatność – 161 podmiotów. W związku z tym można się spodziewać, że wartości docelowe wskaźników rezultatu zostaną najprawdopodobniej osiągnięte.

4.1/413 „Małe projekty”

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

Ocenia się, że wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu zostaną najprawdopodobniej osiągnięte. Opinię tę może potwierdzać fakt, iż do końca września 2010 podpisano 1257 umów, przy docelowej liczbie projektów wynoszącej 21 280. Natomiast płatności otrzymały 144 podmioty, przy ich docelowej liczbie wynoszącej 200. Natomiast do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania złożono 553 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 11 806 972,86 zł, ale nie podpisano żadnej umowy.

4.1/413-311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

W opinii ekspertów wartości docelowe wskaźników produktów i rezultatu najprawdopodobniej zostaną osiągnięte. Ocena ta opiera się na fakcie, iż dużo większa niż zakładano liczba LGD realizuje LSR i wynosi 338, a założona docelowa liczba to jedynie 200. Jednakże na koniec września 2010 r. liczba zawartych umów i zrealizowanych płatności jest niewielka i wynosi odpowiedni 37 umów i 6 beneficjentów wsparcia. Natomiast do końca roku 2009 złożono 3 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 162 869,50 zł i nie zrealizowano żadnej umowy.

4.1/413-312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

Ocenia się, iż wartości te dla większości wskaźników najprawdopodobniej zostaną osiągnięte, a obecny stan realizacji działania wynika jedynie z późniejszego terminu jego uruchomienia. Jednakże Lokalne Grupy Działania są w pełni przygotowane do jego realizacji w kolejnych latach. Tak jak w przypadku innych działań tej Osi docelowa liczba zaangażowanych LGD to 200.

4.1/413-313/322/323 Odnowa i rozwój wsi

Do końca 2009 r. nie zrealizowano żadnych płatności w ramach tego działania, stąd realizacja założonych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu wynosi 0.

Ocenia się, iż wartości te dla większości wskaźników zostaną najprawdopodobniej osiągnięte. Opinia ta bazuje na danych dotyczących liczby złożonych wniosków i zawartych umów do końca września 2010 r. Liczby te wyniosły odpowiednio: 2 075 i 556. Natomiast do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” łącznie złożono 128 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 43 537 665,78 zł i nie podpisano żadnej umowy.

421 Wdrażanie projektów współpracy

W odniesieniu do tego działania do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności, stąd poziom realizacji wskaźników wynosi 0.

Ocenia się, iż wartości te dla większości wskaźników zostaną najprawdopodobniej osiągnięte. Stwierdzenie to opiera się na wynikach badań przeprowadzonych wśród LGD oraz na liczbie złożonych do końca września 2010 r. wniosków, która sięgnęła 54 aplikacji przy wartości docelowej liczby wspieranych projektów współpracy określonej na poziomie 200.

431 Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja

Liczba Lokalnych Grup Działania, które otrzymały płatność do końca 2009 r. sięgnęła 326 beneficjentów, przy zakładanej wartości docelowej 200. Co za tym idzie poziom realizacji wskaźników dla tego działania znacząco przekroczył już wartość docelową.

Ocenia się, iż wartości docelowe dla wskaźników produktu zostaną osiągnięte, a w przypadku wskaźników rezultatu również najprawdopodobniej zostaną osiągnięte. Świadczy o tym fakt, iż umowy zawarte do końca 2009 r. dotyczyły realizacji 4 467 zadań, które umożliwiły realizację przedsięwzięć informacyjnych, promocyjnych, szkoleniowych, badawczych, przy zakładanej wartości docelowej liczby działań, na które udzielono wsparcia wynoszącej 11 200. Natomiast do końca września 2010 r. aż 336 beneficjentów otrzymało płatności, przy zakładanej wartości docelowej liczby LGD sięgającej 200 podmiotów.

Podsumowanie

Różny termin uruchamiania realizacji poszczególnych działań Programu sprawił, że są one na odmiennych etapach procesu wdrażania, co bezpośrednio przekłada się na poziom osiągnięcia wartości docelowych przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Można zauważyć, iż generalnie wyższy poziom realizacji przyjętych wskaźników docelowych charakteryzuje działania, które wdrażano już w okresie programowania 2004-2006, zaś niższy w przypadku instrumentów pierwszy raz wprowadzonych do Programu wsparcia wsi i rolnictwa w Polsce. Z jednej strony wynika to z realizacji zobowiązań podjętych w tamtym okresie programowania (np. wypłata świadczeń w ramach działania 113 „Renty strukturalne”), a z drugiej z doświadczenia w realizacji tych działań zdobytego przez instytucje wdrażające oraz wiedzy potencjalnych beneficjentów o mechanizmach funkcjonowania tych instrumentów wsparcia. W przypadku nowych działań potencjalni beneficjenci potrzebują czasu na zdobycie wiedzy o tych formach wsparcia. Co więcej, ogólny poziom osiągnięcia wartości docelowych dla działań w ramach poszczególnych Osi jest również zróżnicowany. Stosunkowo najlepiej prezentuje się stan realizacji Osi 1 oraz 2, a najgorzej Osi 3 i 4. Ogólnie rzecz biorąc poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu jest adekwatny do poziomu zrealizowanych płatności.

Ocena możliwości osiągnięcia docelowych wartości przyjętych wskaźników wynika przede wszystkim z dotychczasowego poziomu zainteresowania wsparciem, a w przypadku działań Osi 4 bazuje głównie na badaniach przeprowadzonych wśród Lokalnych Grup Działania. Należy podkreślić, iż ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników na koniec okresu programowania opiera się nie tylko na danych na koniec 2009 r., ale także na postępach we wdrażaniu poszczególnych działań, które miały miejsce do końca września 2010 r. Największe wątpliwości, co do możliwości osiągnięcia wartości docelowych wiążą się z działaniami, w przypadku których nie zrealizowano jeszcze żadnego projektu, a na koniec 2009 r. dopiero rozpatrywano pierwsze wnioski o wsparcie. W odniesieniu do wielu nowych działań wątpliwości budzi również sama wartość docelowa przyjętych wskaźników, którą eksperci uważają za zawyżoną, czego przykładem jest działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” czy działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Należy jednocześnie mieć na uwadze fakt, iż wdrażanie wielu działań zależy również od ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Dotyczy to w szczególności stopnia działań Osi 1 i 3. Poprawa koniunktury gospodarczej zwiększy zainteresowanie korzystaniem z tych form wsparcia. Nie mniej istotne będą decyzje dotyczące kształtu i skali wsparcia w przyszłym okresie programowania. Obawa przed ograniczeniem wsparcia może zwiększyć zainteresowanie instrumentami PROW 2007-2013.

Pytanie badawcze C3: Czy osiągnięte produkty i rezultaty przyczyniają się do realizacji celów Programu, strategii krajowej i strategii wspólnotowych?

Pytanie o skuteczność Programu, czyli ocenę, czy osiągnięte produkty i rezultaty przyczyniają się do realizacji celów Programu, strategii krajowej i strategii wspólnotowych, dotyczy kilku najważniejszych obszarów wsparcia, w tym:

1. Oceny wpływu PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym,
2. Oceny wpływu PROW na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
3. Oceny wpływu PROW na zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego,
4. Oceny wpływu PROW na większe zróżnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej,
5. Oceny wpływu PROW na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich.

Poniżej omówiono wyniki badania dla każdego z powyższych obszarów.

Ocena wpływu PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym

Poprawa potencjału ludzkiego w sektorze rolnym jest elementem realizacji celu Osi 1 PROW 2007-2013, jakim jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Zgodnie z zasadami podziału zadań pomiędzy poszczególne programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej PROW 2007-2013 obejmuje w zakresie poprawy potencjału ludzkiego obejmuje jedynie obszary odnoszące się bezpośrednio do sektora rolnego uzupełniając instrumenty wsparcia realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). W związku z tym podstawowym działaniem PROW 2007-2013 w zakresie wsparcia poprawy potencjału ludzkiego jest działanie 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, którego celem jest doskonalenie zawodowe osób zatrudnionych w sektorze rolnym i leśnym służące poprawie konkurencyjności działalności w tych dziedzinach oraz zapoznanie z obowiązującymi standardami i normami krajowymi oraz wspólnotowymi. Należy podkreślić, iż główny ciężar poprawy potencjału ludzkiego mieszkańców wsi spoczywa na PO KL, a PROW 2007-2013 jedynie go uzupełnia w zakresie dotyczącym sektorów, do których skierowane są jego instrumenty. Efekty wsparcia realizowanego w ramach działania 111 będą widoczne dopiero po zakończeniu realizacji Programu, gdyż na etapie jego wdrażania objętym badaniem nie były jeszcze realizowane szkolenia. W tej chwili można jedynie stwierdzić, iż sposób ukształtowania działania pozwala przypuszczać, że będzie miało ono znaczny wpływ na potencjał ludzki biorąc pod uwagę skalę tego działania i planowaną docelową liczbę szkoleń (10 000) i ich uczestników (400 000).

Również działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” wpisuje się we wspieranie poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym, choć w tym wypadku jest to działanie pośrednie. Dostarczanie usług doradczych w zakresie dostosowania gospodarstw do zasad wzajemnej zgodności, zwiększania konkurencyjności i dochodowości, ochrony środowiska naturalnego czy poprawy warunków pracy pozwala rolnikom na uzyskanie wiedzy bezpośrednio aplikowalnej w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych. Jednakże do końca 2009 r. nie dokonano żadnych płatności w ramach tego działania, co oznacza iż do tej pory działanie o nie miało jeszcze znaczącego wpływu na zmiany w potencjale ludzkim. W dużej mierze wynika to z faktu, że doradztwo rolnicze w Polsce od wielu lat funkcjonuje bardzo sprawnie i nieustannie dostosowuje swoją ofertę do zmieniających się potrzeb rolników, dzięki czemu mogą oni korzystać z szerokiej oferty usług doradczych.

W przypadku działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz działania 113 „Renty strukturalne” poprawa potencjału ludzkiego wynikała z wejścia do sektora osób młodych i zazwyczaj lepiej wykształconych. Co więcej, w przypadku działania 113 sektor opuszczały osoby starsze i często gorzej wykształcone w stosunku do młodszych pokoleń. W przypadku działań 112 i 113 liczba dotychczasowych beneficjentów, a także docelowa liczba beneficjentów jest zbyt mała, aby działania te odgrywały znaczącą rolę w poprawie potencjału ludzkiego w skali całego sektora. Jednakże wchodzenie do sektora rolnego młodych i zazwyczaj lepiej wykształconych osób stanowi istotny element zmian strukturalnych w rolnictwie na poziomie lokalnym.

Należy zaznaczyć, że każde działanie, a tym samym Program jako całość pozytywnie wpływa na potencjał ludzki sektora rolnego, gdyż angażuje beneficjentów w realizowanie określonych projektów prorozwojowych. Szczególnie godne uwagi są działania 142 oraz cała Oś IV, które katalizują rozwój współpracy rolników i mieszkańców wsi, a co za tym idzie budują kapitał społeczny sprzyjający dalszej poprawie potencjału ludzkiego. W przypadku działania 142 nie tylko budowane kontakty i możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy członkami grupy pozwala na poprawę jakości zarządzania gospodarstwem rolnym. Kluczowe znaczenie ma tutaj bezpośrednie zetknięcie się z oczekiwaniami rynku zmuszające często do poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań w zakresie prowadzonej działalności.

Ocena wpływu PROW na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego

Pojęcie „konkurencyjność” jest bardzo różnie definiowane w literaturze ekonomicznej. Ogólnie rzecz biorąc można stwierdzić, iż bycie konkurencyjnym, to posiadanie większej zdolności do rozwoju⁵. Konkurencyjność analizowana jest w kontekście różnych cech badanych podmiotów. Do najważniejszych elementów budujących konkurencyjność analizowanego podmiotu na tle pozostałych w danej branży można zaliczyć:

- możliwość zaoferowania potencjalnym klientom:
 - niższej ceny,
 - wyższej jakości,
 - innych atrakcyjnych cech wyróżniających produkt lub usługę na tle oferty konkurencji.
- umiejętność utrzymania i powiększania udziałów w rynku;
- zdolność do podnoszenia wewnętrznej efektywności funkcjonowania podmiotu.

Ostatnia z cech jest blisko związana z pierwszą. Bez stałego podnoszenia efektywności trudno uzyskać zdolność do oferowania korzystniejszych cen swoich produktów oraz jakości produkowanych dóbr czy usług przewyższającej ofertę konkurencji. Patrząc na konkurencyjność z perspektywy większej zdolności do rozwoju, wszelkie działania modernizacyjne i restrukturyzacyjne podejmowane przez podmioty gospodarcze stanowią element podnoszenia ich konkurencyjności rynkowej. Z tego względu oceny i komentarze dotyczące poszczególnych działań PROW 2007-2013 i całego Programu zawarte w odpowiedzi na pytanie 12 „W jakim stopniu program przyczynił się do restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego?” bezpośrednio odnoszą się do kwestii wpływu PROW 2007-2013 na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego. Wynika to z tego, iż restrukturyzacja i modernizacja zapewniają zdolność do podnoszenia wewnętrznej efektywności funkcjonowania podmiotu i pozwalają na redukcję kosztów produkcji lub/i podniesienie ich jakości.

Wpływ pomocy na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego jest bardzo zróżnicowany w zależności od działania. Wynika to przede wszystkim z:

- celów działania;

⁵ Krzysztof Opolski, Konkurencyjność – ponadczasowe wyzwanie dla ekonomistów. Wykład dla słuchaczy Uniwersytetu III Wieku. Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych.

- skali środków przeznaczonych na dane działanie;
- planowanej liczby beneficjentów i/lub zrealizowanych projektów;

Biorąc pod uwagę cele poszczególnych działań i ukształtowanie kryteriów dostępu oraz warunków przyznawania wsparcia, na poprawę konkurencyjności sektora w największym stopniu mogą wpływać działania:

- 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”;
- 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”;
- 142 „Grupy producentów rolnych”⁶.

Działania 121 i 123 odnoszą się bezpośrednio do inwestycji modernizacyjnych dokonywanych – odpowiednio – w gospodarstwach rolnych i zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego, których głównym celem jest podniesienie konkurencyjności tych podmiotów gospodarczych. Ocena obu tych działań wskazuje na prawidłowe, tj. sprzyjające podnoszeniu konkurencyjności, ukształtowanie warunków i wymogów odnoszących się do projektów realizowanych w ich ramach. Jednakże stan wdrażania obu działań był na koniec 2009 r. na tyle niewielki, że trudno mówić o znaczącym wpływie realizacji tych instrumentów wsparcia na poprawę konkurencyjności.

Spśród instrumentów najbardziej bezpośrednio oddziałujących na konkurencyjność sektora rolnego na koniec 2009 roku najwyższy stopień realizacji odnotowano w przypadku działania 142. Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego wśród beneficjentów wskazują na to, że funkcjonowanie w ramach grupy producentów rolnych pozwoliło ich członkom podnieść konkurencyjność prowadzonej działalności rolniczej dzięki m.in.:

- o dostosowaniu produktów do wymogów rynku;
- o wspólnemu negocjowaniu warunków sprzedaży oferowanych produktów;
- o możliwości zakupu tańszych środków produkcji.

Skala oddziaływania PROW 2007-2013 na konkurencyjność sektora jest silnie związana z wartością wsparcia przeznaczonego na realizację działań bezpośrednio wpływających na konkurencyjność. Warto w związku z tym podkreślić, iż łączna suma środków na realizację działań 121, 123 i 142 to 17,3% całej kwoty przeznaczonej na wdrażanie PROW 2007-2013.

Wkład w modernizację sektora rolnego w Polsce mają również działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i 113 „Renty strukturalne”, które choć bezpośrednio odnoszą się do zmian strukturalnych o demograficznym charakterze, to jednak wpływają również na zmiany w poziomie konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Dobrym miernikiem oddziaływania wsparcia na konkurencyjność sektora rolnego są zmiany w poziomie wskaźnika wartości dodanej brutto GVA we wspieranych gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach sektora rolnego i leśnego (wyniki badań odnoszące się do tego wskaźnika zostały szczegółowo omówione w tomie II raportu w rozdziale 6 w odniesieniu do poszczególnych działań, które zostały objęte badaniem zmian w poziomie GVA).

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby tego raportu wskazują, iż w gospodarstwach rolnych beneficjentów działania 112 odnotowano wartość GVA na poziomie 135% wartości bazowej na koniec 2009 r., przy czym zakładana wartość docelowa tego wskaźnika rezultatu na koniec 2015 r., to 119% wartości bazowej. Oznacza to, że dotychczasowe rezultaty wsparcia znacznie przekraczają zakładaną skalę zmian. Kluczowy wpływ na ten wzrost GVA miał wzrost poziomu płatności bezpośrednich. O podnoszeniu efektywności funkcjonowania gospodarstwa rolnego świadczy wzrost nadwyżki bezpośredniej z produkcji rolniczej. W przypadku badanych gospodarstw

⁶ Wszystkie działania PROW 2007-2013 zostały szczegółowo omówione w tomie II i III Oceny średniookresowej.

beneficjentów działania 112 udział nadwyżki bezpośredniej we wzroście GVA był znacznie mniejszy niż dopłat.

Również w gospodarstwach, które zostały przekazane przez beneficjentów działania 113 odnotowano w 2009 r. wzrost GVA o 12% w stosunku do roku bazowego. Analiza źródeł tego wzrostu wskazuje na to, że w dużej mierze opierał się on na wzroście wartości dopłat i dotacji. Z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności sektora rolnego, to nadwyżka bezpośrednia powinna być głównym czynnikiem podnoszącym poziom wartości dodanej brutto. Natomiast w ankietowanych gospodarstwach w przypadku produkcji zwierzęcej tylko nieznacznie wpłynęła na wzrost GVA, zaś w przypadku produkcji roślinnej nawet obniżyła ostateczny wynik.

Kolejnym działaniem objętym badaniem poziomu wskaźnika GVA było działanie 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”. W przypadku ankietowanych gospodarstw wartość wskaźnika GVA spadała w roku 2009 do 97,5% wartości bazowej. Natomiast w roku 2015 r. przewiduje się, że wartość tego wskaźnika wzrośnie do blisko 115% wartości bazowej. Odnotowany spadek poziomu wskaźnika GVA na koniec 2009 r. wynikał ze wzrostu kosztów pośrednich i podatków odpowiednio o 15% i 9% przy zaledwie 6-procentowym wzroście wartości nadwyżki bezpośredniej, zaś dotacje i dopłaty pozostały właściwie na niezmiennym poziomie. Na zmianę GVA dodatni wpływ miała nadwyżka bezpośrednia z produkcji zwierzęcej i roślinnej, jednakże wpływ produkcji zwierzęcej był silniejszy. Wynikało to z większego tempa wzrostu wartości tej produkcji niż kosztów bezpośrednich jej wytworzenia.

Również w przypadku ankietowanych podmiotów, które skorzystały z działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” w roku 2009 odnotowano spadek wartości dodanej brutto w ankietowanych podmiotach, a wartość tego wskaźnika wyniosła 92,5% wartości bazowej. Spadek poziomu wartości dodanej brutto wynikał z 50-procentowego zwiększenia wartości zużytych materiałów i energii oraz prawie czterokrotnego wzrostu kosztów rodzajowych. Ankietowani szacują, że wartość GVA na koniec 2015 r. wyniesie 136,6% wartości bazowej.

Jak widać, zmiany wartości poziomu wskaźnika GVA są bardzo zróżnicowane w zależności od działania, co wynika z charakterystyki podmiotów korzystających z poszczególnych form wsparcia. Natomiast w przypadku gospodarstw rolnych znajdujących się w bazie Polskiego FADN wskaźnik GVA w latach 2007-2009 spadł o 14%⁷, co pokazuje jak kształtował się poziom tego wskaźnika w populacji generalnej.

W tabeli 8.3 wskazano kluczowe czynniki dodatnio oddziałujące na poziom wskaźnika GVA w badanym okresie wśród ankietowanych beneficjentów. Jeśli chodzi o czynnik negatywnie oddziałujący to przede wszystkim był to znaczny wzrost kosztów bezpośrednich niezależny od jakości zarządzania ani potencjału jednostki gospodarczej kierowanej przez beneficjenta, czyli czynniki, na które może oddziaływać PROW 2007-2013.

Tabela 8.3 Kluczowy czynnik dodatnio oddziałujący na poziomie wskaźnika GVA wśród ankietowanych beneficjentów wybranych działań

Czynnik wpływający na zmianę poziomu GVA	112	113	121	123
1. Wzrost przychodów ze sprzedaży produktów pochodzenia rolniczego			+	+
2. Spadek kosztów bezpośrednich produkcji rolniczej				
3. Spadek kosztów pośrednich w gospodarstwie				
4. Wzrost wartości otrzymanych przez gospodarstwo dotacji	+	+		
5. Spadek wartości odprowadzanych przez gospodarstwo podatków				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tomu II.

⁷ Wyniki wartości dodanej brutto w roku 2009 dla gospodarstw z bazy FADN mają charakter wstępny. W próbie gospodarstw z bazy FADN wykorzystanej do tego badania znalazły się gospodarstwa, które nie skorzystały ani z działania 112 ani 121.

Badania ankietowe pozwalają również określić skalę wzrostu wartości dodanej brutto w zależności od typu produkcji prowadzonej w gospodarstwie rolnym kierowanym przez beneficjenta wsparcia. Wyniki dla całej ankietowanej populacji (tj. łącznie beneficjentów działań 112 i 121 oraz następców beneficjentów działania 113) wskazują na to, że największy wzrost GVA nastąpił w gospodarstwach prowadzących produkcję roślinną, a najmniejszy w tych, które zajmują się produkcją zwierzęcą (tabela 8.4). Tak samo wyglądają prognozy dotyczące wzrostu na koniec okresu programowania.

Tabela 8.4 Zmiana poziomu wartości dodanej brutto w gospodarstwach rolnych ankietowanych beneficjentów działań 112, 113 i 121

Typ produkcji	Wartość dodana brutto (w zł)			Dynamika (rok bazowy = 100%)	
	Rok bazowy	2009	2015	2009	2015
roślinna	33606	44853	62310	133	185
zwierzęca	53042	56987	63809	107	120
mieszana	26731	30402	40450	114	151

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych opracowanych na potrzeby rozdziałów dotyczących wskaźnika GVA.

Warto jednakże również pamiętać o tym, że instrumenty służące poprawie kapitału ludzkiego również pośrednio przyczyniają się do poprawy konkurencyjności i należy je uwzględnić w ocenie oddziaływania Programu na konkurencyjność sektora. Kluczowym instrumentem jest tu działanie 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” jednakże do końca badanego okresu, tj. grudnia 2009 r., nie został zrealizowany żaden projekt szkoleniowy, w związku z tym do tej pory działanie to nie miało jeszcze wpływu na podnoszenie konkurencyjności polskiego sektora rolnego.

Na konkurencyjność sektora mają również bezpośredni wpływ pozostałe działania Osi 1 PROW 2007-2013:

- Działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” – w jego ramach producenci rolni mają możliwość uzyskania informacji o sposobach podniesienia konkurencyjności ich gospodarstwa rolnego poprzez np. zmianę stosowanych technologii czy rozszerzenie oferty produktów;
- Działanie 125 „Poprawa i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” - dotyczy scalania gruntów oraz gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi. Oba te elementy wpływają na koszty produkcji, a co za tym idzie determinują poziom konkurencyjności rolnictwa. Warto podkreślić znaczenie gospodarki wodnej, która w obliczu zmian klimatycznych nabiera znaczenia w prowadzeniu działalności rolniczej, jej opłacalności, a nawet zasadności na danym obszarze;
- Działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” – cele tego działania koncentrują się na poprawie jakości produkcji rolniczej, czyli jednego z kluczowych czynników wyznaczających poziom konkurencyjności;
- Działanie 133 „Działania informacyjne i promocyjne” – działanie to koncentruje się na tworzeniu popytu na produkty rolne wysokiej jakości poprzez dostarczanie potencjalnym konsumentom wiedzy o nich, ma zatem wpływ na konkurencyjność tych produktów na rynku.

Eksperti podkreślają również znaczenie programów rolnośrodowiskowych dla konkurencyjności polskiego sektora rolnego. W istocie działania dotyczące zachowania i ochrony potencjału przyrodniczego bezpośrednio przekładają się na potencjał produkcyjny sektora oraz na jakość jego produkcji, a tym samym na konkurencyjność.

W opinii profesora Andrzeja Czyżewskiego możliwe jest stworzenie rankingu działań Osi 1 w zależności od stopnia w jakim oddziałują na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego w Polsce. Zaproponował on następujący ranking:

1. działanie 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”;
2. działanie 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”;
3. działanie 125 „Poprawa i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”;
4. działanie 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”;
5. działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”;
6. działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”;
7. działanie 133 „Działania informacyjne i promocyjne”;
8. działanie 142 „Grupy producentów rolnych”;
9. działanie 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”;
10. działanie 113 „Renty strukturalne”.

Podsumowanie

Środki PROW 2007-2013 przeznaczone na instrumenty bezpośrednio oddziałujące na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w Polsce stanowią ponad 1/5⁸ łącznej kwoty Programu. Instrumenty służące modernizacji sektora do tej pory zostały wdrożone w niewielkim stopniu, o czym świadczy porównanie osiągniętej wartości wskaźników produktu z ich wartościami docelowymi (patrz pyt. 1 i 2, tom IV). Jednakże można się spodziewać, iż założenia programowe zostaną zrealizowane, co przyczyni się do podniesienia konkurencyjności sektora, choć bezpośrednie oddziaływanie PROW 2007-2013 będzie ograniczone ze względu na liczbę beneficjentów w stosunku do całej populacji podmiotów funkcjonujących w tym sektorze⁹.

Kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności działań służących podniesieniu konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce ma wskaźnik GVA. Jednakże ze względu na specyfikę tego wskaźnika (kwestię tę dokładnie omówiono w rozdziale 6.2.3) należałoby dokonywać oceny skuteczności wsparcia w odniesieniu do grupy kontrolnej. Przy braku możliwości takiego porównania należałoby przynajmniej analizować kilka lat, aby ograniczyć wpływ czynników koniunkturalnych. Sam wskaźnik GVA analizowany dla danego roku w oderwaniu od szerszego kontekstu koniunktury w sektorze i w całej gospodarce nie daje bliższej wiedzy o faktycznych zmianach we wspieranych podmiotach.

Niemniej jednak sama konstrukcja prokonkurencyjnych instrumentów PROW 2007-2013 oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród dotychczasowych beneficjentów tych działań pozwalają stwierdzić, iż otrzymywane wsparcie pozwala podnosić konkurencyjność prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Nie bez znaczenia dla rozwijania konkurencyjności są również pozostałe działania PROW 2007-2013, które dzięki aktywizowaniu sektora i społeczności wiejskiej również stymulują pozytywne zmiany w zakresie konkurencyjności.

Największy wpływ na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego w Polsce mają działania Osi 1, jednakże także pozostałe Osie Programu mają przynajmniej pośredni wpływ na konkurencyjność sektora, przy czym kluczowe znaczenie należy tu przypisać instrumentom związanym z dbałością o środowisko przyrodnicze.

Ocena wpływu PROW na zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego

Obszary wiejskie w Polsce zajmują 90% powierzchni kraju, w tym 60% stanowią użytki rolne, a 30% zajmują lasy. Działalność rolnicza i leśna wpływa zatem w istotny sposób na krajobraz i jakość

⁸ Uwzględniono działania: 114, 121, 123, 125, 132, 133 i 142.

⁹ Szczegółowe informacje o wpływie poszczególnych działań na konkurencyjność zawierają oceny poszczególnych działań znajdujące się w tomie II.

środowiska na obszarach wiejskich, które z jednej strony podlega presji powodowanej intensyfikacją rolnictwa, z drugiej zaś zaniedbaniem użytkowania ciągle jeszcze znaczących powierzchni ziemi. Wprawdzie, powierzchnia ugorów i odłogów ulega systematycznemu zmniejszaniu, z 1 668 tys. ha w 2000 r. do 463 tys. ha w 2008 r. to jednak w niektórych regionach Polski (np. w województwach: Śląskim zajmują 11,1%, w Podkarpackim 10,6% powierzchni gruntów ornych) są istotnym elementem krajobrazu (Ochrona Środowiska 2009. GUS, Warszawa 2009). Narastająca presja na środowisko naturalne powodowana jest wzrostem populacji ludności, stosowaniem technologii i praktyk w rolnictwie powodujących zagrożenie/ zanieczyszczenie gleb, wód, powietrza.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zbudowany na nowych strategicznych priorytetach dla Wspólnoty Europejskiej, tworzy długofalową wizję rozwoju wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiejętności użytkowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi środowiska. Główne instrumenty ukierunkowane bezpośrednio na ochronę środowiska na obszarach wiejskich, w połączeniu ze wsparciem finansowym są zawarte w osi II – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Bezpośredni korzystny wpływ na środowisko będą miały w szczególności działania Osi II: „Program rolnośrodowiskowy”; „Zalesianie gruntów rolnych” oraz „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy”, pod warunkiem właściwej lokalizacji wynikającej ze zróżnicowania warunków siedliskowych i poziomu intensywności rolnictwa. Działaniami mającymi pośredni związek z ochroną środowiska są: „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa”, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW”, „Odnowa i rozwój wsi”. Do działań potencjalnie mogących mieć pozytywny wpływ na środowisko można zaliczyć również: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” czy „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (Tab. 4.2.1. Klasyfikacja działań PROW 2007-2013 pod względem powiązań ze środowiskiem). Spójność wewnętrzna Programu wzmacnia efektywność poszczególnych działań uwzględniających zachowanie/ poprawę środowiska naturalnego na obszarach wiejskich. Wzmocnione pozytywne środowiskowe efekty PROW wystąpią tam, gdzie beneficjenci połączą różne działania w ramach tego samego Programu lub z programami zewnętrznymi. Realizacja wszystkich wspomnianych wyżej działań przyczynia się do wypełniania założeń „Polityki ekologicznej Państwa” oraz głównych założeń wspólnej polityki rolnej opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju, przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w Goteborgu (2001). Zgodnie z przyjętymi postanowieniami, rozwój obszarów wiejskich musi iść w parze z właściwym wykorzystywaniem zasobów naturalnych, ochroną bioróżnorodności i ekosystemów oraz ochroną gleb przed degradacją. Przegląd potencjalnie pozytywnego oddziaływania na niektóre wskaźniki środowiskowe poszczególnych działań z PROW 2007-2013 przedstawiono w tabeli 8.4a.

Tab. 8.4a Potencjalnie pozytywne oddziaływanie PROW na niektóre wskaźniki środowiskowe

Kryterium/wskaźnik	Prawdopodobne oddziaływanie
Ochrona/zwiększanie bioróżnorodności	Silne pozytywne oddziaływanie jest prawdopodobne w wyniku realizacji: <ul style="list-style-type: none"> Programu rolnośrodowiskowego, Zalesiania gruntów rolnych oraz innych niż rolne, pod warunkiem że nie będą zalesiane tereny istotne dla ochrony różnorodności biologicznej terenów otwartych oraz przyczyniających się do budowania korytarzy ekologicznych ułatwiających migrację gatunków. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy.
Ochrona i poprawa jakości wód i zarządzania wodami	Pozytywny wpływ dzięki realizacji: <ul style="list-style-type: none"> Programu rolnośrodowiskowego, Zalesień, Modernizacja gospodarstw rolnych – w zakresie inwestycji dotyczących przechowywania nawozów naturalnych i pasz

	objętościowych, <ul style="list-style-type: none"> Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, schemat II- Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (zaopatrzenie w wodę i kanalizacja).
Ochrona i poprawa struktury gleby	Znaczący pozytywny wpływ : <ul style="list-style-type: none"> Programu rolnośrodowiskowego, Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW – w zakresie objętych wymogami dobrej kultury rolnej.
Mitygacja efektów zmian klimatycznych, ograniczanie emisji CO ₂	Istotny pozytywny wpływ: <ul style="list-style-type: none"> Programu rolnośrodowiskowego w wyniku stosowania konserwującej uprawy gleby, ograniczania dawek nawozów mineralnych w ramach pakietów rolnośrodowiskowych. Zalesień w ograniczaniu wpływu zmian klimatu na bioróżnorodność poprzez ochronę siedlisk i budowę korytarzy ekologicznych ułatwiających migrację gatunków powodowaną zmianą warunków.
Ochrona i poprawa krajobrazu	Znaczący pozytywny wpływ: <ul style="list-style-type: none"> Programu rolnośrodowiskowego, Odnowa i rozwój wsi w zakresie utrzymania dziedzictwa przyrodniczego wsi.
Zarządzanie i gospodarka odpadami oraz wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych	Pozytywny wpływ na gospodarowanie odpadami, głównie poprzez działanie: <ul style="list-style-type: none"> Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej w zakresie tworzenia systemu zbioru, segregacji i wywozu odpadów oraz w zakresie wytwarzania/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych.
Zwiększanie świadomości ekologicznej	Pozytywny wpływ głównie poprzez działania: <ul style="list-style-type: none"> Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2007-2013

Pozytywne oddziaływanie na większość wskaźników środowiskowych wiąże się z realizacją działań wchodzących w skład osi II, które ukierunkowane są bezpośrednio na:

- ochronę siedlisk i bioróżnorodności („Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych”, „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez katastrofy”);
- przestrzeganie wymagań w zakresie *cross-compliance* (dyrektywy: 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych, 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany, 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory).

Ranga tych działań została podkreślona w dokumencie CAP „Health Check”, w którym ochrona bioróżnorodności jest obszarem priorytetowym. Niektóre pakiety wchodzące w skład Programu rolnośrodowiskowego mają na celu głównie zachowanie różnorodności biologicznej (3, 4, 5, 6, 7), ale również są one elementem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Łączna powierzchnia gruntów objętych Programem rolnośrodowiskowym z PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 obejmuje powierzchnię 1 601 581 ha. Powierzchnia gruntów objętych Programem rolnośrodowiskowym w poszczególnych województwach przedstawiona jest w tabeli 8.5.

Tabela 8.5 Całkowita powierzchnia gruntów objętych Programem rolnośrodowiskowym w 2009 r.

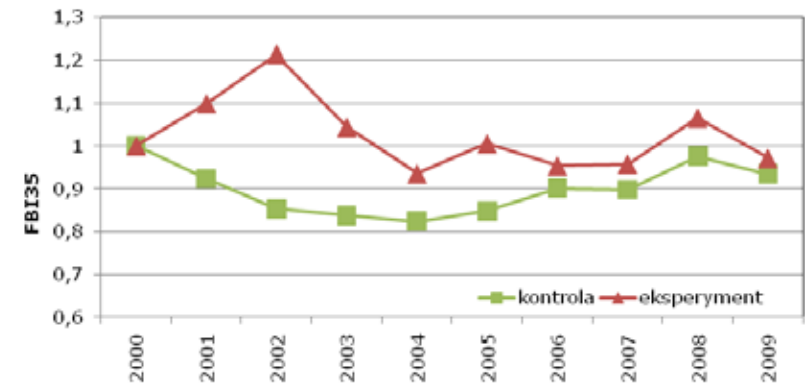
Województwo	Powierzchnia PRŚ 2004 - 2006 [ha]	Powierzchnia PRŚ 2007 - 2013 [ha]	Suma powierzchni PRŚ 4-6 oraz 7-13 [ha]
dolnośląskie	73468	33465	106933
kujawsko-pomorskie	50185	76284	126469
lubelskie	91214	46021	137235
lubuskie	74903	25310	100213
łódzkie	33926	11020	44946
małopolskie	14642	20530	35172
mazowieckie	45402	34849	80250
opolskie	39756	11282	51038
podkarpackie	41283	30850	72133
podlaskie	38215	43046	81260
pomorskie	90068	47443	137511
śląskie	14779	4301	19080
świętokrzyskie	31301	22826	54127
warmińsko-mazurskie	88321	87528	175850
wielkopolskie	111871	50125	161996
zachodniopomorskie	154112	63255	217367
Polska	993447	608134	1601581

Źródło: Dane z ARiMR stan na 31.XII.2009 r.

Pakietami obejmującymi cały system gospodarowania, których wymogi obligują do realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów są: Rolnictwo zrównoważone i Rolnictwo ekologiczne. Gospodarowanie w tych systemach polega na bardziej racjonalnym i efektywnym wykorzystywaniu składników pokarmowych, wody, przestrzeni i energii oraz lepszym wykorzystywaniu biologicznych zasobów środowiska w celu utrzymania/zwiększenia plonów roślin i produkcji zwierzęcej. Łączna powierzchnia użytków rolnych objętych tymi systemami gospodarowania obejmuje 664 tys. ha co oznacza, że jest to obszar podlegający skutecznej ochronie jakości gleb i wód, ze względu na obowiązujące ograniczenia poziomu nawożenia azotowego w rolnictwie zrównoważonym oraz wykluczenie stosowania mineralnych nawozów i chemicznych środków ochrony roślin w gospodarstwach ekologicznych. W gospodarstwach tych często łączona jest produkcja roślinna i zwierzęca, stosowane są nawozy naturalne i uprawa roślin motylkowatych, przestrzegane zasady zmianowania roślin, recykling resztek roślinnych i zwierzęcych, konserwująca uprawa gleby czy uprawa międzyplonów chroniących glebę i wody (pakiet 8) przed degradacją. Pakiety: 1, 2 i 8 pokrywają dużą powierzchnię, mają stosunkowo łatwe kryteria dostępu, a środowiskowe aspekty ich oddziaływania są raczej umiarkowane w porównaniu do pakietów typowo przyrodniczych (nazywane „broad and shallow” lub „light green schemes”). Działania te wpływają na całe ekosystemy i tworzą ramę do ochrony różnorodności biologicznej.

Ochrona bioróżnorodności w ramach PROW obejmuje wszystkie jej poziomy tzn. genetyczny, gatunkowy i ekosystemowy, gdyż są one jednakowo ważne dla trwałego utrzymywania produkcji rolnej oraz wytwarzania wysoko jakościowej żywności. Zróżnicowanie odmian roślin i gatunków zwierząt wspiera/podwyższa poziom produkcji rolnej, a gatunki związane z poszczególnymi ekosystemami np. dżdżownice czy różne mikroorganizmy glebowe przyczyniają się do obiegu składników pokarmowych i rozkładu substancji organicznej. Do zachowania bioróżnorodności w cennych przyrodniczo siedliskach i ochrony zagrożonych gatunków ptaków przyczyniają się w sposób szczególny pakiety realizowane na ekstensywnych trwałych użytkach zielonych oraz na obszarach Natura 2000 i poza Naturą. Na koniec 2009 r. ochroną i utrzymaniem bioróżnorodności była objęta powierzchnia 131 397 ha (pakiety: 3, 4, 5, 6 PRŚ). Grupa pakietów ukierunkowanych na ochronę

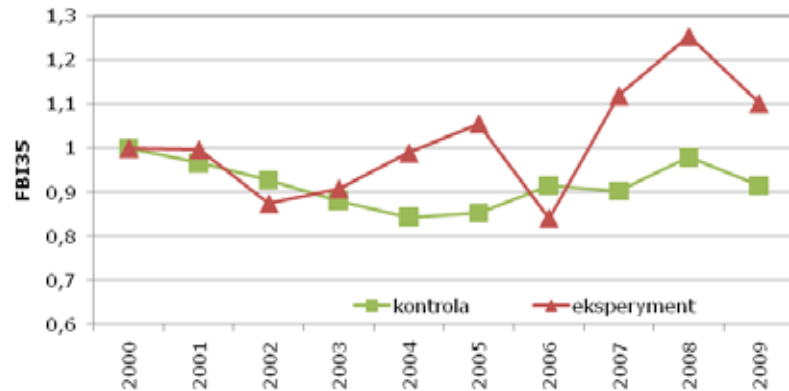
bioróżnorodności ma znacznie mniejszy zasięg powierzchniowy, w porównaniu do pakietów 1,2,8, ale obejmuje ochroną ściśle określone siedliska/gatunki (nazywane „dark green schemes” lub „deep and narrow schemes”). Zachodzące zmiany w bioróżnorodności są oceniane powszechnie stosowanym wskaźnikiem liczebności ptaków obejmującym 23 gatunki ptaków, zarejestrowanych w 2000r. jako bazowym w stosunku do którego będą odnoszone zmiany w kolejnych latach, powiązanych z użytkami rolnymi jako miejscem gniazdowania i bazą żywieniową (FBI23 - *Farmland Bird Index*). Dla potrzeb analizy zmienności tego wskaźnika w powiązaniu z realizacją i stopniem pokrycia badanego obszaru dwoma działaniami PROW: Programu rolnośrodowiskowego oraz ONW, został poszerzony koszyk gatunków wskaźnikowych z 23 gatunków ptaków do 35 gatunków i jest określany jako FBI35. Przeprowadzona analiza wykazała, że wskaźnik liczebności 35 pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego był generalnie wyższy na obszarach z niskim udziałem działek objętych PRŚ (<3% powierzchni) i jednocześnie położonych poza granicami ONW. Różnica ta w 2002 przekraczała nawet 40%, ale na przestrzeni dekady stopniowo malała i w latach 2006-2009 kształtowała się na poziomie ok. 6%. Zauważalna jest tendencja do zaniku różnicowania pomiędzy tymi dwoma wydzieleniami (rys. 8.6).

Rys. 8.6 Zmiany wskaźnika FBI35 na obszarach gdzie PRŚ<3% i ONW=0% (czerwone trójkąty, eksperyment) oraz na obszarach kontrolnych (pozostała część kraju, zielone kwadraty) w latach 2000-2009

Źródło: P. Hylarecki, T. Chodkiewicz, B. Archita, B. Woźniak: „Ocena zróżnicowania czasowego i przestrzennego wskaźników liczebności awifauny krajobrazu rolniczego w oparciu o zasoby bazodanowe Państwowego Monitoringu Środowiska”. Raport, 2010 r.)

Inaczej przebiegała zmiana wskaźnika FBI35 kiedy analiza została przeprowadzona na powierzchniach o dużym udziale PRŚ i strefy ONW. Wykazała ona, że wskaźnik FBI35 był ogólnie wyższy na terenach, gdzie PRŚ zajmowały >10% powierzchni a ONW pokrywały >70% obręb (rys. 8.6). Ta tendencja uległa wyraźnemu wzmocnieniu począwszy od 2004 roku, z wyjątkiem sezonu 2006, który silnie odbiegał od reszty lat. W latach 2007-2009, FBI35 był średnio o 24% wyższy na obszarach z dużym udziałem ONW i PRŚ niż na pozostałych terenach. Czasowy wzorec zmian wielkości efektu stanowi tu dopełnienie wzorca stwierdzanego w analizie 1, potwierdzając, że istnienie dużych powierzchni objętych ONW jest związane ze wzrostem wskaźnika FBI35 w ciągu ostatnich lat i różnicowaniem się walorów ornitologicznych tych terenów w porównaniu do terenów kontrolnych. I odwrotnie – brak ONW wiąże się ze spadkiem wartości FBI35 w tym samym czasie i upodobnieniem się tamtych terenów do średniej ogólnokrajowej.

Rys. 8.7 Zmiany wskaźnika FBI35 na obszarach gdzie PRŚ>10% i ONW>70% (czerwone trójkąty, eksperyment) oraz na obszarach kontrolnych (pozostała część kraju, zielone kwadraty) w latach 2000-2009.



Źródło: P. Hylarecki, T. Chodkiewicz, B. Archita, B. Woźniak: „Ocena zróżnicowania czasowego i przestrzennego wskaźników liczebności awifauny krajobrazu rolniczego w oparciu o zasoby bazodanowe Państwowego Monitoringu Środowiska”. Raport, 2010 r.)

Autorzy opracowania dochodzą do wniosku, że: brak jest trwałego zróżnicowania FBI35 w zależności od udziału PRŚ i ONW. Tereny położone poza ONW wykazują spadkową tendencję wielkości efektu po roku 2002. Pod koniec dekady tereny ONW z niskim udziałem PRŚ posiadają FBI35 wciąż wyższy niż reszta kraju, a tereny ONW z wysokim udziałem PRŚ mają FBI35 wyraźnie niższy niż pozostałe obszary kraju. Tereny z wysokim udziałem ONW wykazywały tendencję do wzrostu FBI35 w drugiej połowie dekady. Na obszarach z jednocześnie wysokim udziałem PRŚ, FBI35 jest w ostatnich latach zauważalnie wyższy niż w pozostałej części kraju. Tereny o niskim udziale PRŚ wykazują tendencję do spadku relatywnej wartości FBI35 w stosunku do pozostałych rejonów kraju. Trudną do interpretacji jest zmiana wskaźnika FBI35 na poziomie ogólnokrajowym. Początkowy spadek wartości wskaźnika, podobnie jak w innych krajach zachodniej Europy, można tłumaczyć postępującą intensyfikacją rolnictwa. Jednak odwrócenie tej tendencji po 2004r. i ponowny wzrost FBI35 do poziomu początkowego jest trudny do wyjaśnienia, wobec postępującej intensyfikacji rolnictwa, przyspieszonej różnego rodzaju dopłatami wynikającymi ze Wspólnej polityki rolnej. Część tego efektu wynika ze zwiększania się liczebności ptaków pochodzenia południowego, odzwierciedlającym zachodzące zmiany klimatu. Problemem interpretacyjnym jest fakt, że wskaźnik liczebności ptaków FBI35 jest zależny nie tylko od struktury krajobrazu rolniczego, ale i od przebiegu pogody w miesiącach poprzedzających ocenę liczebności ptaków. Wysokie korelacje pomiędzy FBI35 a zmiennymi pogodowymi podważają w pewnym stopniu możliwość prostej interpretacji tego wskaźnika jako miernika zmian bioróżnorodności spowodowanej intensyfikacją rolnictwa. Podobne informacje na temat zmian zasięgu ptaków w Europie indukowanych zmianami klimatu pojawiają się również w innych krajach Europy (Gregory et al.: 2009. An indicator of the impact of climatic change on European bird population. Plos ONE 4: e4678). W podsumowaniu P. Chylarecki i inni stwierdzają, że standardowe narzędzia analityczne, nie pozwalają w żaden sposób wskazać zależności przyczynowych w analizowanym systemie (ptaki versus narzędzia PROW), ani nawet ustalić klarownych współzależności wolnych od oddziaływania zmiennych zakłócających (przebieg pogody w latach). Ustalenie tego typu zależności wymaga zastosowania bardziej wyrafinowanych narzędzi analitycznych, ściśle powiązanych z prawidłowym planowaniem pomiarów (w czasie i przestrzeni). Konieczne jest zastosowanie układów analitycznych wolnych od kowariancji pomiędzy natężeniem stosowania narzędzi PROW a lokalizacją geograficzną. Biorąc pod uwagę sposób wyznaczania ONW jako ciągłych obszarów o sporej powierzchni – jest to zadanie bardzo trudne. (P. Hylarecki, T. Chodkiewicz, B. Archita, B. Woźniak: „Ocena zróżnicowania czasowego i

przestrzennego wskaźników liczebności awifauny krajobrazu rolniczego w oparciu o zasoby bazodanowe Państwowego Monitoringu Środowiska”. Raport, 2010 r.)

Ochrona bioróżnorodności na poziomie genetycznym, w ramach Programu rolnośrodowiskowego, sprowadza się do zachowanie bazy genetycznej roślin i zwierząt gospodarskich (pakiet: 6, 7). Ochroną zasobów genowych roślin objęta była na koniec 2009 r. powierzchnia 946,8 ha. W ramach pakietu „zachowanie tradycyjnych ras zwierząt utrzymywanych w gospodarstwach” na koniec 2009 r. objętych było 9 578 DJP zwierząt, z czego największą grupę stanowiło bydło (47%), najmniejszą natomiast świnię (8%), lokalne rasy koni – 21%, oraz owce – 23%.

Istotnym elementem w zakresie poprawy środowiska i zrównoważonego użytkowania gruntów oraz zachowania bioróżnorodności na obszarach wiejskich jest dostosowanie do lokalnych warunków siedliskowych składu gatunkowego drzew używanych do nasadzeń, w ramach działania: Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne. Działaniem tym, którym na koniec 2009 r. była objęta powierzchnia 678,5 ha. Zwiększenie bioróżnorodności gwarantują wielogatunkowe nasadzenia na obszarach objętych zalesianiem. Lista zalecanych gatunków do zalesień, uwzględniająca regionalizację nasienną obejmuje zarówno gatunki drzew iglastych (4 gatunki) jak i liściastych (10 gatunków) wraz z długą listą domieszkowych gatunków drzew i krzewów (PROW 2007-2013. Działanie: Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne). Wielogatunkowe lasy są zwykle bogatsze w bioróżnorodność od lasów jednogatunkowych/monokulturowych. Badania przeprowadzone w 2008 r. w ramach projektu: „BioSoil biodiversity” wykazują, że „składy gatunkowe drzewostanów określone na powierzchniach BioSoil różnią się nieznacznie od danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (Leśnictwo2007) i Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych (Raport o stanie lasów w Polsce 2006). Wg danych z badań BioSoil gatunki iglaste w już istniejących lasach stanowią 73,4%, a liściaste 26,6% drzewostanów. Udział sosny i modrzewia jest mniejszy (63,3%), a świerka (6,1%) i jodły (4,0%) większy niż w publikacjach GUS (2007) i DGLP (Raport o stanie lasów w Polsce 2006). Dane z powierzchni BioSoil w porównaniu z cytowanymi publikacjami wskazują na nieco większy udział gatunków liściastych, za wyjątkiem brzozy i robinii (4,4%). Największą różnicę udziału zanotowano w przypadku sosny (1,6%) i graba (1,1%). Lasy są także miejscem bytowania wielu, czasem rzadkich gatunków zwierząt oraz stwarzają dogodne siedliska do budowy gniazd licznych gatunków ptaków, w tym będących pod tzw. ochroną strefową drapieżników. W chwili osłabienia lub całkowitego obumarcia drzew następuje jego zasiedlanie przez liczne gatunki ptaków i ssaków, m.in.: kun, dzięciołów, sikor, pelzaczy, kowalików, pieszek, mucholówek. Mikrosiedliska tworzące się w starych i grubych drzewach są także biotopami cennych i rzadkich gatunków owadów np.: kozioroga dębosza, pachnicy dębowej, dąbrowca samotnika” (Red. J. Czerepko: Stan różnorodności biologicznej lasów w Polsce na podstawie powierzchni obserwacyjnych monitoringu. Synteza wyników badań w ramach realizacji projektu „BioSoil biodiversity”. Sękocin Stary 2008). Lasy są formą użytkowania gruntu oraz dobrem publicznym, które poza wzbogacaniem bioróżnorodności i poprawą krajobrazu wpływają na jakość życia człowieka poprzez spełnianie rozlicznych funkcji ekologicznych. Polegają one na korzystnym oddziaływaniu na klimat lokalny i globalny, regulacji obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałaniu powodziom, lawinom, osuwiskom i stepowaniu krajobrazu, jak również chronią glebę przed erozją (Porter B.: Użytkowanie lasu w trwałej wielofunkcyjnej gospodarce leśnej. <http://www.stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/04>).

Innym działaniem w II osi PROW o dużym zasięgu powierzchniowym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Wsparciem z tego tytułu na koniec 2009 r. było objęte 7 469 038 ha użytków rolnych, na których potencjalnie (z uwagi na naturalne utrudnienia) powinny być stosowane bardziej ekstensywne sposoby gospodarowania uwzględniający konieczność ochrony środowiska, co stwarzałoby możliwość dostarczania całemu społeczeństwu większej ilości dóbr publicznych w porównaniu z terenami o intensywnej produkcji rolnej. Znaczący udział trwałych użytków zielonych na obszarach ONW, którym powinno towarzyszyć utrzymywanie różnych grup zwierząt, podnosiłby wskaźnik bioróżnorodności i poprawiał walory krajobrazowe szczególnie obszarów górskich. Utrzymywanie różnorodności gatunków roślin charakterystycznych dla pól naturalnych siedlisk na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami oraz

górskich możliwe jest tylko pod warunkiem wypasania tych użytków zielonych, ale ze względu na brak zwierząt siedliska te często podlegają degradacji. Dzieje się tak dlatego, że jedynym kryterium środowiskowym obowiązującym beneficjentów tego działania jest przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance), które ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami o bogatej bioróżnorodności. Obszar ONW, dla którego podstawowym uzasadnieniem są relatywnie niekorzystne warunki naturalne do produkcji rolnej jest działaniem ukierunkowanym na ochronę środowiska w takim samym stopniu jak pozostałe gospodarstwa rolne korzystające z dopłat bezpośrednich.

Podsumowanie

PROW tworzy długofalową wizję rozwoju wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiejętnym użytkowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi środowiska. Główne instrumenty ukierunkowane bezpośrednio na ochronę środowiska na obszarach wiejskich, w połączeniu ze wsparciem finansowym są zawarte w osi II – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Środowiskowy efekt tych działań, w szczególności działań: „Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych” oraz „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy”, będą miały bezpośredni korzystny wpływ na środowisko oraz zachowanie krajobrazu wiejskiego, pod warunkiem właściwej lokalizacji wynikającej ze zróżnicowania warunków siedliskowych i poziomu intensywności rolnictwa. Przy obecnym poziomie badania (stosowanej metodyce) zmian bioróżnorodności, przy pomocy wskaźnika FBI35, trudno wskazać zależności przyczynowe w analizowanym systemie (ptaki versus narzędzia PROW), ani nawet ustalić klarownych współzależności wolnych od oddziaływania zmiennych zakłócających (przebieg pogody w latach). Poza działaniami w osi II również inne działania wchodzące w skład PROW mają pośredni związek z ochroną środowiska np. „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW”, „Odnowa i rozwój wsi”. Do działań potencjalnie mogących mieć pozytywny wpływ na środowisko można zaliczyć również: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” czy „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”. Efekty środowiskowe działań z innych osi, w mniejszym czy większym stopniu uwzględniających ochronę środowiska, będą uzależnione od wysokości przewidywanego w PROW wsparcia finansowego. Spójność wewnętrzna Programu wzmocnia efektywność poszczególnych działań uwzględniających zachowanie/ poprawę środowiska naturalnego na obszarach wiejskich. Efekty środowiskowe wszystkich omawianych działań są w dużym stopniu zależne od specyfiki lokalnych warunków np. gleby czy przebiegu pogody w poszczególnych latach.

Dla właściwej oceny pomocy finansowej mającej na celu poprawę środowiska naturalnego należy zbudować system monitorowania i oceny efektów środowiskowych realizowanych działań PROW. Interpretacja oddziaływań środowiskowych, szczególnie w aspekcie bioróżnorodności, wymaga szeroko zakrojonych badań terenowych z dobrze zaplanowaną liczbą prób kontrolnych i badanych obiektów, wspartych analizą statystyczną. Tak zebrane wyniki upoważniałyby do formułowania określonych rekomendacji dla poszczególnych działań.

Ocena wpływu PROW na większe zróżnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej

Działania Osi 1 mają wpływ istotny wpływ na rozwój gospodarki wiejskiej poprzez ich oddziaływanie na konkurencyjność sektora rolnego, co zostało opisane w odpowiedzi na pytanie o wpływ PROW na poprawę konkurencyjności sektora. Również wpływ PROW 2007-2013 na potencjał ludzki ludności objętej instrumentami Programu bezpośrednio przyczynia się do rozwoju gospodarki wiejskiej. Kluczowe znaczenie dla całości gospodarki wiejskiej, a zwłaszcza sektorów nierolniczych mają działania realizowane w ramach Osi 3. Należy w tym miejscu podkreślić znaczenie działania 312 „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw”, które według szacunków przedstawionych w tomie III oceny, przyczyni się do obniżenia poziomu bezrobocia na obszarach wiejskich o ok. 5,5%, dzięki utworzeniu ok. 45 tys. Miejsc pracy. Kluczowym sektorem wśród podmiotów wspieranych w ramach tego działania jest sektor usług budowlanych, co przede wszystkim związane jest ze wzrostem popytu na te usługi na obszarach wiejskich, który bezpośrednio i pośrednio (efekt mnożnikowy) generowany jest przez napływ na obszary wiejskich środków z różnych działań i programów wsparcia współfinansowanych przez UE. Blisko 1/4 podmiotów wspieranych w ramach działania 312 zajmuje się usługami dla ludności, co nie tylko przyczynia się do różnicowania rozwoju gospodarki wiejskiej, ale także podnosi atrakcyjność obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Działanie 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” również bezpośrednio oddziałuje na jakość życia na obszarach wiejskich, a tym samym ich atrakcyjność dla potencjalnych mieszkańców i inwestorów. W znacznym stopniu współfinansowane w ramach tego działania projekty dotyczą gospodarki wodno-ściekowej niezbędnej do ochrony środowiska naturalnego i dalszego rozwoju tych obszarów. Wyniki badań dotyczących tego działania pokazują, iż może ono oddziaływać pozytywnie na dalszy rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Znacznie mniejsze znaczenie dla różnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej ma działanie 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”.

Należy również pamiętać, że obszary wiejskie objęte są również pamiętając, że na rozwój gospodarki wiejskiej oddziałują również inne obecnie wdrażane programy wsparcia współfinansowane przez UE. Kluczowe znaczenie mają tutaj regionalne programy operacyjne, a w przypadku województw śląski wschodniej także Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

Podsumowując, wpływ poszczególnych działań Osi III na zróżnicowanie i rozwój w odpowiednich rozdziałach modułu B. Niewielki stopień zaawansowania procesu wdrażania działań Osi III sprawia, iż dotychczas odnotowany wpływ ich realizacji na zróżnicowanie i rozwój wsi był niewielki. Przewiduje się jednak, że wartości docelowe odnoszące się do liczby beneficjentów i planowanej liczby utworzonych miejsc pracy zostaną osiągnięte, co będzie miało znaczący wpływ na zmiany w gospodarce obszarów wiejskich i będzie stymulowało ich dalsze przemiany. Należy również pamiętać o efekcie mnożnikowym, który dodatkowo powiększy wpływ wdrażania działań Osi III. W ocenie programu jako całości należy podkreślić znaczenie działań Osi III i ich wpływ na budowanie niezbędnego do dalszych przemian kapitału społecznego. Ponadto ochrona środowiska naturalnego silnie wspiera przez instrumenty Osi II pozwoli na podniesienie walorów przyrodniczych i jakości życia związanej ze stanem środowiska naturalnego, co również może stymulować różnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej. Tym samym można stwierdzić, że wiele działań wchodzących w skład różnych Osi Programu wpływa na zwiększanie dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich, a ostateczna skala tego oddziaływania jest silnie związana z pełnym wdrożeniem tych instrumentów pomocowych.

Ocena wpływu PROW na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest jednym z podstawowych celów Programu PROW na lata 2007-2013. Działania skupione w Osi III Programu obejmują poprawę jakości życia i różnicowanie gospodarki. Definicja dotycząca jakości życia jest bardzo szeroka dotyczy wielu złożonych i różnorodnych zagadnień¹⁰. Przedmiotem analizy są trzy aspekty wpływu podjętych działań: na zatrudnienie na obszarach wiejskich, na infrastrukturę techniczną oraz na infrastrukturę publiczną, jako wyróżnionych elementów jakości życia na obszarach wiejskich.

1. Wpływ podjętych działań na stan zatrudnienia na obszarach wiejskich

Różnicowanie struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich jest jednym z podstawowych celów polityk rozwoju. Tworzenie nowych miejsc pracy dla ludności wiejskiej (dla osób bezrobotnych oraz osób odchodzących z rolnictwa) jest jednym z głównych celów polityki rozwoju tych obszarów. Uruchomione fundusze w ramach PROW 2007-2013 są jednym z ważnych instrumentów wsparcia tych poczynań. Odbierać je można także jako mechanizmy wpływające na poprawę wskaźnika rozwoju społecznego gospodarczego terenów wiejskich i tym samym poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

Skala udzielonej pomocy nie była duża. Na przykład w analizowanym okresie (działanie 311) wnioski złożyło 7871 beneficjentów, czyli na 1000 gospodarstw uprawnionych do otrzymania tego świadczenia, w skali kraju aktywność w pozyskiwaniu środków wykazało 6 gospodarstw. Zawarto 3179 umowy (na 1000 gospodarstw w Polsce - 2 zostały zakwalifikowane).

Zdecydowana większość projektów, zarówno w skali kraju jak i w poszczególnych województwach, realizowana jest w miejscu zamieszkania beneficjentów. Chociaż największy odsetek projektów stanowiły te złożone przez gospodarstwa najmniejsze (tzn. do 5 ha), to największą aktywnością w pozyskiwaniu wsparcia w ramach działania 311, wykazały się gospodarstwa o największym obszarze. Właśnie w województwach, które charakteryzują się najlepszą strukturą obszarową (województwa: lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie). Przeprowadzone badania ankietowe pozwoliły oszacować stan zatrudnienia w działalności pozarolniczej objętej wsparciem finansowym w ramach działania 311. Na dzień 31 grudnia 2009 wsparciem objęto 405 stałych miejsc pracy (w przeliczeniu na etaty), a liczba nowoutworzonych stałych miejsc pracy wynosiła 248 (w przeliczeniu na etaty). Stworzono także 7 miejsc pracy sezonowej. Z przeprowadzonych badań wynika, iż najwięcej miejsc pracy w przeliczeniu na etaty wsparto w województwach pomorskim, mazowieckim, lubelskim i wielkopolskim. Natomiast najwięcej nowych miejsc pracy (w przeliczeniu na etaty) utworzono w województwach świętokrzyskim, zachodniopomorskim, pomorskim oraz lubelskim. Przeprowadzone szacunki wykazały, iż oprócz wnioskodawców zatrudniono 602 osoby. W tym 510 mężczyzn i 92 kobiety. Największy odsetek zatrudnionych stanowiły osoby w wieku 25-55 lat – odpowiednio – 80% zatrudnionych mężczyzn i 72% zatrudnionych kobiet. Większość zatrudnionych osób (57%) pochodziła z miejscowości, w której prowadzona była działalność pozarolnicza. Badania ankietowe wykazały, iż po uzyskaniu wsparcia finansowego 61% beneficjentów pracuje nadal stale w pełnym wymiarze w gospodarstwie rolnym, 33% stale w niepełnym wymiarze, a 6% z nich pracuje sezonowo lub dorywczo.

¹⁰ Wskaźnik jakości życia określane jest w literaturze przedmiotu jako statystyczna ocena społeczeństwa wynikająca przede wszystkim z porównań wielu parametrów ekonomicznych zdrowotnych i środowiskowych przekładająca się na warunki życia. Najogólniej rzecz ujmując najczęściej występujące, czyli typowe wartości określające jakość życia można podzielić na trzy podstawowe grupy: wartości psychologiczno-moralne, wartości społeczno-kulturowe oraz wartości techniczno-ekonomiczne. Jakość życia można zatem traktować jako zespół warunków życia człowieka, na które sam w znacznym stopniu kształtuje. Człowiek formułuje cele, dąży do samorealizacji. Korzysta z dostępnych narzędzi w tym zakresie, na przykład z oferty szkoleń i warsztatów. Jakość życia zależna jest także w znacznym stopniu od zaspokojenia potrzeb w określonych dziedzinach życia związanych np. z: życiem w danym kraju, miejscem zamieszkania, pracą zawodową czy spędzaniem czasu wolnego. Jakość życia jest bowiem w dużym stopniu konsekwencją możliwości wykonywania oraz jakości pracy.

Przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” zakładają utworzenie 982 miejsc pracy. Wdrożenie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” powinno istotnie przyczynić się do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Docelowo ze wsparcia może bowiem skorzystać ponad 40 tys. mikroprzedsiębiorstw, które wytworzą wartość dodaną przekraczającą 1,2 mld zł. Przedsiębiorstwa te stworzą miejsca pracy w wielu sektorach gospodarki narodowej, które będą stanowić dla ludności wiejskiej alternatywę w stosunku do pracy w rolnictwie. Duże znaczenie w tym procesie ma udział kobiet. Przyczyniają się one bowiem do dywersyfikacji rozwijanych na obszarach wiejskich rodzajów działalności gospodarczej. Taka dywersyfikacja jest natomiast szczególnie ważna w przypadku pojawiających się kryzysów gospodarczych, ponieważ pozwala złagodzić ich negatywne skutki w sektorze mikroprzedsiębiorstw.

Chociaż działanie 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” nie miało bezpośredniego celu promowania zatrudnienia na wsi, to niektóre projekty związane z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej mogły także w sposób pośredni kształtować rynek pracy. Dały bowiem możliwość czasowego zatrudnienia związanego z realizacją inwestycji lub stałego zatrudnienia w nowo utworzonych instytucjach publicznych. Takimi inwestycjami rozwojowymi, które sprzyjają dywersyfikacji zatrudnienia i tworzenia nowych, stałych miejsc pracy były budowy ośrodków kultury, świetlic oraz boisk sportowych. Nowe miejsca pracy miały jednak przede wszystkim charakter nietrwały – były tworzone na czas realizacji inwestycji. Stałe miejsca pracy powstawały w związku z obsługą nowo powstałych instytucji publicznych (głównie świetlice i domy kultury).

Podkreślić należy znaczenie działania 312 w rozwoju usług turystycznych. Obszary wiejskie dysponują bowiem warunkami przyrodniczymi, które stanowią ważny element rozwoju tego sektora gospodarki. Niemniej w tym kontekście wsparcie mikroprzedsiębiorstw zajmujących się turystyką może mieć silny wpływ na wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich – nawet w długim okresie – przy zastosowaniu pewnych rozwiązań systemowych, które zobligują władze lokalne, regionalne lub odpowiednie agendy centralne do monitorowania i wspierania tych mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu wdrażania programu.

Obszary wiejskie charakteryzują się dużym deficytem miejsc pracy dla absolwentów wyższych uczelni. W zasadzie w większości miejscowości na terenach wiejskich jedynym pracodawcą dla tych osób jest tylko urząd gminy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że środki szeregowe działań przyczynią się do wzrostu zatrudnienia w sektorze usług związanych z rachunkowością, doradztwem oraz informatyką i w ten sposób środki programu są wykorzystywane do tworzenia miejsc pracy dla osób posiadających z reguły wyższe wykształcenie. Należy również zauważyć, że do dalszego rozwoju tego sektora na obszarach wiejskich przyczynić się może także ekspansja nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych na te tereny.

Gminy obecnie dysponują zasobami siły roboczej, które mogą zostać wykorzystane na cele rozwoju gospodarczego. Tworzona infrastruktura może natomiast istotnie przyczynić się do rozwoju na tym terenie przedsiębiorstw, które zagospodarują rosnące zasoby pracy. Niemniej brak pracy nie jest jedyną przyczyną wyludniania się wsi. W dużej mierze decyduje o tym atrakcyjność życia w mieście, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych. Poprawa jakości życia na wsi poprzez inwestycje w podstawowe elementy infrastruktury powinna więc w pewnym stopniu ograniczyć tempo narastania różnic pomiędzy miastem a wsią. Zrealizowanie wszystkich założeń działania nie doprowadzi jednak do całkowitego zatrzymania odpływu ludności wiejskiej do miast. Może ono natomiast spowolnić tempo tego odpływu, a w niektórych przypadkach przyczynić się do napływu ludności miejskiej na obszary wiejskie.

Niektóre inwestycje (działanie „Odnowa i rozwój wsi”) w zakresie poprawy atrakcyjności turystycznej i wyposażenia w infrastrukturę turystyczną będą miały wpływ w najbliższym okresie na różnicowanie struktury funkcjonalnej gmin wiejskich i wzrost znaczenia turystyki i rekreacji w ich strukturze ekonomicznej. To z kolei przyczyni się do rozwoju drobnych usług i handlu co przełoży się także na powstawanie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich.

Zdaniem osoby oceniającej, z powyższych analiz wynika, iż na obecnym etapie realizacji Program w niewielkim stopniu przyczynił się do powstania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich i w tym aspekcie w małym stopniu wpłynął ogółem na poprawę jakości życia na tym terenie. Niemniej jednak fakt stworzenia i utrzymania miejsc pracy pozarolniczej, dzięki wdrażaniu działań Programu, można uznać jako element pozytywnych zmian w skali lokalnej.

2. Wpływ podjętych działań na infrastrukturę techniczną

Na obszarach wiejskich w dalszym ciągu istnieje duże zapotrzebowanie na poszczególne elementy podstawowej infrastruktury technicznej. Analiza struktury projektów działania 312 według rodzaju operacji pokazała, iż 87% projektów dotyczyło gospodarki wodno-ściekowej, 10% odnosiło się do gospodarki odpadami komunalnymi, a jedynie 3% zorientowane było na wytwarzanie lub dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych. Zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i utylizacja odpadów komunalnych znajduje się więc nadal bardzo wysoko w hierarchii potrzeb społeczności lokalnych. Pełne zaspokojenie tych potrzeb doprowadziłoby bowiem do dominacji w strukturze projektów związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowo, duże zapotrzebowanie – zwłaszcza na inwestycje wodociągowe, kanalizacyjne oraz w zakresie segregacji odpadów – potwierdzają przeprowadzone badania terenowe. Wymieniane była również potrzeba realizacji inwestycji w zakresie dróg gminnych, na których budowę i modernizację potrzebne są znaczne środki finansowe, a które nie są przedmiotem wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Realizacja z kolei tego działania uwidoczniła potrzeby i braki w infrastrukturze technicznej na obszarach wiejskich. Na podstawie analizy wybranego działania, sądzić można, iż i ten aspekt jakości życia na wsi nie uległ poprawie, w zadowalającym stopniu, na tym etapie realizacji Programu PROW 2007-2013.

Eksperti obecni na panelu¹¹ sugerowali potrzebę zadbania o rozwój najbardziej skutecznych inwestycji dla poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. W tym celu wskazane jest monitorowanie opinii i preferencji mieszkańców wsi. Dzięki temu mieszkańcy wsi będą bardziej zaangażowani w projekt, który będzie spełniał ich realne potrzeby.

3. Wpływ podjętych działań na infrastrukturę publiczną

Największy wpływ na poprawę jakości życia na wsi mają działania dotyczące poprawy infrastruktury publicznej, której dotyczyło 71% umów w ramach działań 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi”. Poprawa infrastruktury publicznej była wiodącym typem operacji we wszystkich 16 województwach. Działania objęły bardzo szeroki zakres inwestycji i miały bezpośredni wpływ na jakość życia. Również operacje w zakresie zaspokojenia potrzeb sportowych i rekreacyjnych oraz turystycznych mają głównie charakter lokalny skierowany do mieszkańców wsi. Bardziej ogólny charakter mają operacje dotyczące zachowania dziedzictwa kulturowego.

Podkreślić należy, iż relatywnie mało środków przeznaczono na rozwój infrastruktury turystycznej. Działania dotyczyły przede wszystkim podniesienia estetyki centralnych miejsc wsi, modernizacji i poprawy jakości obiektów sportowych i rekreacyjnych oraz renowację architektury i zabytków, co pośrednio podnosi atrakcyjność turystyczną. Jednak realnie na rozwój turystyki przeznaczono bardzo niewiele środków. Podjęte działania przyczyniły się więc bardziej do uatrakcyjnienia istniejących walorów turystycznych niż rozszerzenia oferty turystycznej. Dlatego też miały one większe znaczenie dla poprawy jakości życia, w tym wypoczynku, niż dla rozwoju nowych funkcji turystycznych. Projekty w zakresie turystyki miały głównie wymiar lokalny, co jest całkowicie uzasadnione wielkością możliwego ich dofinansowania.

Wszystkie podjęte działania (w tym przebudowa lub remont oraz wyposażenie budynków pełniących funkcje społeczno-kulturalne, zagospodarowania centralnych części wsi czy też budowa boisk sportowych, placów zabaw i zagospodarowanie obszarów rekreacyjnych), mają bezpośredni wpływ na

¹¹ Panel ekspertów dotyczący działań osi III Programu PROW 2007-2013, 12 października 2010, Warszawa IERIGŻ-PIB

wzrost satysfakcji i zadowolenia z życia na wsi. Dużym zainteresowaniem lokalnej społeczności cieszyły się przedsięwzięcia typu miękkiego tj. różnego typu imprezy integracyjne, koła zainteresowań, tradycyjne zespoły muzyczne. Ich powstaniu sprzyjają realizowane projekty w ramach odnowy i rozwoju wsi (niektóre z tych projektów bezpośrednio wspierają takie inicjatywy).

Z analizy wpływu wybranych działań na infrastrukturę publiczną wynika, iż na obecnym etapie realizacji, Program lokalnie wpłynął w stopniu zauważalnym na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich.

Podsumowanie

Na tym etapie realizacji Programu, jakość życia na obszarach wiejskich, oceniana w wybranych aspektach, uległa nieznacznym zmianom. Fakt stworzenia i utrzymania miejsc pracy pozarolniczej, dzięki wdrażaniu działań Programu, można uznać jako element pozytywnych zmian przede wszystkim w skali lokalnej. Stosunkowo najmniejszy był wpływ działań na elementy infrastruktury technicznej, chociaż potrzeby i niedostatki w tej dziedzinie były sygnalizowane przez mieszkańców wsi, jako swoiste utrudnienia. Stosunkowo największy pozytywny wpływ na jakość życia na obszarach wiejskich miały działania podjęte w zakresie infrastruktury publicznej. Zdaniem osoby oceniającej, w dalszych etapach wdrażania Programu przede wszystkim w aspekcie dotyczącym infrastruktury publicznej należy spodziewać się największej poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

* * *

Ocena skuteczności Programu została też przeprowadzona poprzez analizę alokacji środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania. Przeprowadzono analizę, w jakim stopniu alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przyczynia się do poprawy w trzech opisanych wyżej obszarach:

- konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawy środowiska naturalnego
- poprawy warunków życia na obszarach wiejskich

W tym celu wykorzystano wyniki badań opartych na modelu optymalizacyjnym, czyli dane uzyskane od grupy ekspertów uczestniczących w ocenie średniookresowej PROW 2007-2013. Eksperti oceniali skuteczność oddziaływania poszczególnych działań PROW na realizację trzech głównych priorytetów Programu¹²:

- poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawy środowiska naturalnego,
- poprawy warunków życia na obszarach wiejskich.

Dane wprowadzono do opracowanego i dostosowanego do PROW 2007-2013 trójcelowego modelu optymalizacyjnego. Przeprowadzono optymalizację rozdziału środków przy założeniu maksymalizacji efektów kolejno dla priorytetu 1, 2 oraz 3. W modelu uwzględniono wytyczne UE odnośnie finansowania poszczególnych Osi (min. 10%, 25% oraz 10%). Wytyczne te zostały zawarte w modelu jako ograniczenia nierównościowe i nie podlegały zmianie. Wyniki symulacji modelowych porównano z alokacją rzeczywistą Programu PROW 2007-2013.¹³

¹² W modelu nie wzięto pod uwagę osi IV, dlatego całkowita kwota alokacji pomniejszona jest o wydatki na program LEADER.
¹³ Indykatory podział na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich zawarty w PROW 2007-2013, Warszawa marzec 2010 r.

W tabeli 8.6 przedstawiono alokację rzeczywistą oraz modelową środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania Programu przy symulacji maksymalizacji efektów kolejno dla priorytetu 1, 2 lub 3. W tabeli 8.8 przedstawiono natomiast względne różnice alokacji rzeczywistej i modelowej (alokacja rzeczywista =100). Rysunki 8.7, 8.8 i 8.9 przedstawiają bezwzględne różnice pomiędzy alokacją rzeczywistą a alokacją modelową przy maksymalizacji realizacji priorytetu 1 *poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego* (rysunek 8.7), priorytetu 2 *poprawy środowiska naturalnego* (rysunek 8.8) i priorytetu 3 - *poprawy warunków życia na obszarach wiejskich* (rysunek 8.9). Przedstawione na wykresach wartości dodatnie wskazują na konieczność zwiększenia dotychczasowego finansowania działań chcąc uzyskać maksymalne efekty dla danego priorytetu, wartości bliskie zeru świadczą o zbliżonej alokacji modelowej do rzeczywistej, natomiast wartości ujemne o konieczności redukcji finansowania działań.

Tabela 8.6 Alokacja rzeczywista oraz modelowa środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich przy maksymalnych wagach nadanych poszczególnym priorytetom (mln EUR na cały okres)

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista	Alokacja modelowa		
			Priorytet 1	Priorytet 2	Priorytet 3
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	40,0	48,0	9,6	9,6
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	420,0	520,0	103,3	103,3
113	Renty strukturalne	2549,6	1880,0	1880,0	1880,0
114	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	218,0	500,0	500,0	100,0
121,144	Modernizacja gospodarstw rolnych	1849,1	4608,0	3407,4	920,0
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	932,0	1500,0	300,0	300,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	637,5	211,3	765,0	96,0
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	80,0	207,0	40,0	40,0
133	Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	30,0	36,0	7,2	7,2
142	Wspieranie grup producentów	140,0	168,0	26,0	26,0
211/212	ONW	2449,0	2449,0	2449,0	2449,0
214	Program rolnośrodowiskowy	2315,0	1640,3	3860,0	1640,3
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	514,0	237,0	545,1	237,0
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej ...	100,0	28,0	140,0	28,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345,6	215,7	101,4	506,9
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1023,6	420,0	420,0	2100,0
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	1541,3	860,0	860,0	4101,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	589,6	246,0	360,3	1230,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

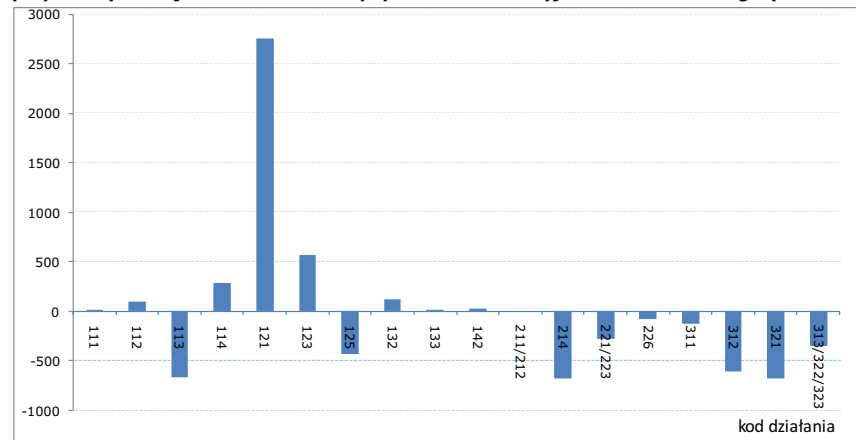
* wydatki na ONW ze względu na określone strefy terytorialne uznano za wydatki sztywne, stąd kwota alokacji modelowej dla analizowanych wariantów symulacji nie zmienia się.

Tabela 8.7 Względne różnice alokacji rzeczywistej i modelowej dla maksymalnych wag nadanych poszczególnym priorytetom (%)

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista	Alokacja modelowa		
			Priorytet 1	Priorytet 2	Priorytet 3
111	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	100	120	24	24
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	100	124	25	25
113	Renty strukturalne	100	74	74	74
114	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	100	229	229	46
121,144	Modernizacja gospodarstw rolnych	100	249	184	50
123	Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	100	161	32	32
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	100	33	120	15
132	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	100	259	50	50
133	Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	100	120	24	24
142	Wspieranie grup producentów	100	120	19	19
211/212	ONW	100	100	100	100
214	Program rolnośrodowiskowy	100	71	167	71
221/223	Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	100	46	106	46
226	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy ...	100	28	140	28
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	100	62	29	147
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	100	41	41	205
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	100	56	56	266
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	100	42	61	209

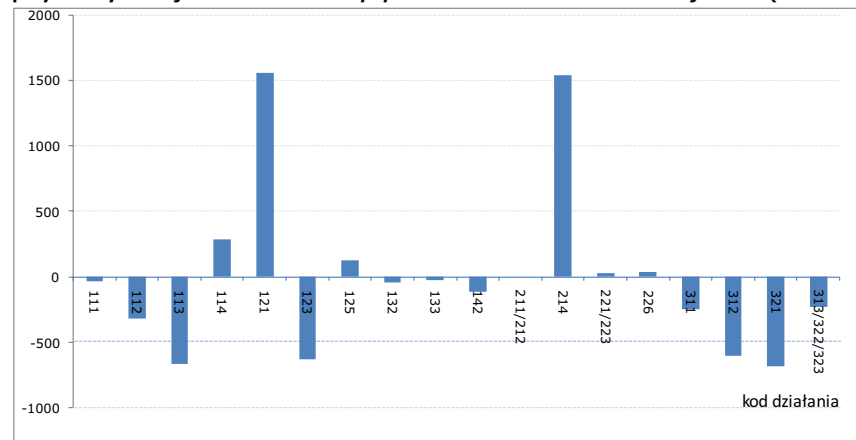
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Rys. 8.7 Różnica pomiędzy alokacją modelową a rzeczywistą środków PROW 2007-2013 przy maksymalnej wadze dla celu 1 - poprawa konkurencyjności sektora rolnego (mln EUR)



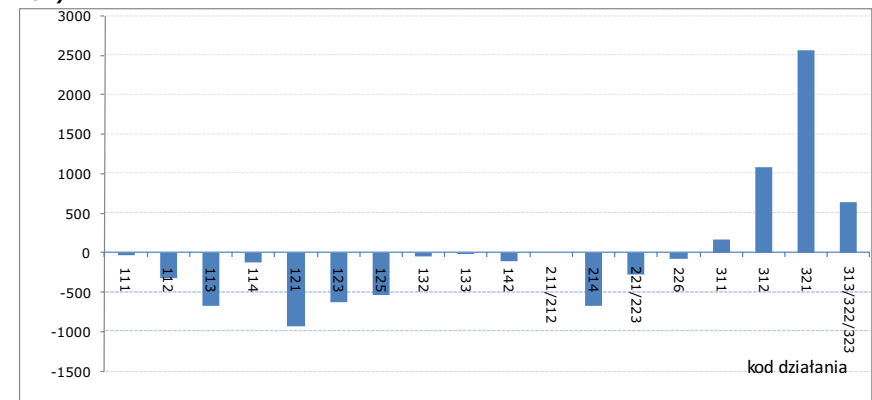
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Rys. 8.8 Różnica pomiędzy alokacją modelową a rzeczywistą środków PROW 2007-2013 przy maksymalnej wadze dla celu 2 - poprawa stanu środowiska oraz krajobrazu (mln EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Rys. 8.9 Różnica pomiędzy alokacją modelową a rzeczywistą środków PROW 2007-2013 przy maksymalnej wadze dla celu 3 - poprawa warunków życia ludności wiejskiej (mln EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Wyniki symulacji wskazują, że alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy założeniu maksymalizacji efektów priorytetu pierwszego „Poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” wymaga wzrostu finansowania działań: 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”; 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”; 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, 133 „Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych”; 142 „Wspieranie grup producentów”.

Największe dodatkowe finansowanie dotyczyć powinno działań 121 (2 759 mln EUR); 123 (568 mln EUR); 114 (282 mln EUR) oraz 132 (127 mln EUR). Wobec rzeczywistego poziomu finansowania na działanie 121, 114 oraz 132, należałoby przeznaczyć kwotę około 2,5 krotnie wyższą niż przewiduje to alokacja rzeczywista.

Wyniki symulacji wskazują, że alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy założeniu maksymalnej wagi priorytetu pierwszego wymaga znacznie wyższego finansowania działań skierowanych na działania inwestycyjne w gospodarstwach rolnych, wsparcie systemu doradztwa rolnego oraz stabilizację zbytu produktów rolnych. Stosunkowo bliskie alokacji rzeczywistej byłoby finansowanie działań skierowanych dla grup producentów rolnych. Są to działania, których alokacja jest odpowiednia z punktu widzenia osiągnięcia konkurencyjności. Maksymalizując efekty realizacji priorytetu pierwszego znacznie mniejsze finansowanie skierowane byłoby do działań Osi drugiej i trzeciej oraz znajdujących się w priorytecie pierwszym PROW 2007-2013 „Rent strukturalnych” (działanie 113). Na uwagę zasługuje fakt niskiej oceny skuteczności działania 113 przez ekspertów. Niezależnie od przyjętego układu wag działanie to uzyskuje jedynie dolne granice finansowania określone w modelu (będące jedynie wynikiem zobowiązań z lat poprzednich).

Chcąc maksymalnie wzmocnić realizację celu drugiego (poprawa stanu środowiska naturalnego) należałoby zwiększyć finansowanie działań 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” 125 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa”, 214 „Program rolnośrodowiskowy”, 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” oraz 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”.

Największe dodatkowe finansowanie dotyczyć powinno działań 121 (1 558,3 mln EUR) oraz 214 (1 545 mln EUR). Wynikające z obliczeń modelowych wsparcie tych działań jest na bardzo zbliżonym poziomie (ok. 3,5 mld EUR). Wyniki symulacji wskazują, że działania modernizacyjne w gospodarstwach są również istotne z punktu widzenia poprawy środowiska naturalnego, a nie tylko konkurencyjności rolnictwa. Ważne dla priorytetu drugiego jest również działanie 114 „Usługi doradcze”. Finansowanie tego działania przy maksymalnej wadze dla priorytetu drugiego wzrosłoby o około 282 mln EUR, czyli znacznie bardziej niż działań przypisanych w PROW 2007-2013 pod ten priorytet: 221, 223 „Zalesianie gruntów rolnych” oraz 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej”. Działaniami, które przy ograniczonym budżecie wymagają redukcji wsparcia są przede wszystkim „Renty strukturalne” (działanie 113), „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (123) oraz wszystkie działania priorytetu trzeciego.

Wyniki symulacji wskazują, że alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania przy założeniu maksymalizacji efektów priorytetu trzeciego (poprawy warunków życia na obszarach wiejskich) wymaga wzrostu finansowania działań: 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, oraz 322/323/313 „Odnowa i rozwój wsi”. Największe dodatkowe finansowanie dotyczyć ma działania 321 (2 560 mln EUR) oraz 312 (1 077 mln EUR). Są to działania przyczyniające się głównie do rozwoju obszarów wiejskich, mniej są natomiast związane z rozwojem rolnictwa. Chcąc przy ograniczonym budżecie maksymalnie wzmocnić realizację celu trzeciego mniejsze wsparcie finansowe powinno zostać skierowane do wszystkich pozostałych działań Programu.

W celu określenia w jakim stopniu alokacja środków PROW 2007-2013 przyczynia się do poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawy środowiska naturalnego oraz poprawy warunków życia na obszarach wiejskich obliczono całkowitą różnicę pomiędzy alokacją rzeczywistą, a modelową przy założeniu maksymalizacji poszczególnych priorytetów.

Podsumowanie

Wyniki symulacji modelowych wskazują, że pomoc finansowa PROW 2007-2013 w najmniejszym stopniu przyczynia się do realizacji priorytetu trzeciego- *poprawy warunków życia na obszarach wiejskich*. Całkowita różnica pomiędzy alokacją rzeczywistą, a modelową przy założeniu maksymalizacji tego celu wynosi prawie 4 438 mln EUR. Maksymalizując realizację priorytetu pierwszego i drugiego różnice te są mniejsze (odpowiednio 3 878 mln EUR, 3 552,8 mln EUR). Świadczy to o tym, że rzeczywisty rozdział środków pomiędzy działania jest lepiej dopasowany do realizacji dwóch pierwszych celów: *poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawy środowiska naturalnego* niż celu trzeciego. Taki sposób alokacji wydaje się być uzasadniony biorąc pod uwagę fakt, że PROW 2007-2013 z założenia jest głównie Programem sektorowym nakierowanym na rozwój rolnictwa, a poprawa warunków życia na obszarach wiejskich jest wspierana także przez inne programy strukturalne UE. Podkreślić należy jednak konieczność wyższego wparcia działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych oraz systemu doradztwa rolniczego, które znacznie bardziej przyczyniają się do realizacji pozytywnych efektów wsparcia, niż wysoko finansowane w PROW 2007-2013 działanie 113 „Renty strukturalne”.

* * *

Rekomendacje - podsumowanie pytania 3

System wskaźników stosowanych do oceny postępów wdrażania Programu powinien być uzupełniony o system bieżącego monitorowania kluczowych wskaźników rezultatu poprzez ankietowanie wybranej losowo grupy beneficjentów wsparcia, aby zapewnić pełniejszy obraz efektów wdrażania Programu na etapie oceny średniookresowej. Wprowadzenie stałego monitorowania losowo wybranej grupy beneficjentów już od momentu przyznania wsparcia obejmujące całość funkcjonowania działalności prowadzonej przez wspierany podmiot, a nie tylko ograniczone do przedmiotu wsparcia. Pozwoliłoby to na uzyskiwanie szczegółowych i wiarygodnych danych dotyczących poszczególnych działań na bieżąco,

a nie tylko w momencie realizacji oceny Programu, na którymś z etapów jego wdrażania i przyspieszyłaby wprowadzanie ewentualnych zmian w jego funkcjonowaniu. Szczególnie istotne z punktu widzenia bieżącej oceny Programu są informacje o zmianach w wielkości powierzchni gospodarstw objętych wsparciem, struktury produkcji i poziomu wskaźnika GVA.

Uzasadnionym byłoby wprowadzenie do Programu hierarchii wskaźników wg ich znaczenie dla skuteczności realizowanych działań. Pozwoliłoby to precyzyjniej określić faktyczny cel danego działania oraz ułatwiłoby ocenę stanu jego wdrożenia.

9 Ocena spodziewanego oddziaływania Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz ocena spodziewanej trwałości (MODUŁ D)

9.1 Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe

Pytanie badawcze D1: Jaki jest obecnie (koniec 2009 roku) poziom osiągnięcia wartości docelowych wskaźników oddziaływania?

Wyniki badań i analizy

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich zaproponowano trzy wskaźniki oddziaływania Programu o charakterze społeczno-ekonomicznym (w odróżnieniu od wskaźników środowiskowych, omówionych w dalszej części)¹⁴:

- wzrost gospodarczy,
- tworzenie nowych miejsc pracy
- wydajność pracy.

Wskaźniki te, mające prostą interpretację ekonomiczną, z jednej strony tworzą kontekst dla oddziaływania PROW, z drugiej zaś – wyznaczają oczekiwaną wielkość jego wpływu na gospodarkę.

- Pierwszy z wymienionych wskaźników zdefiniowano jako przeliczony na euro produkt krajowy brutto Polski w cenach stałych z 2000 r. Założono (MRiRW 2010), że w 2015 r. będzie on wynosił 356 375 mln euro, wobec 236 047 mln euro w 2006 r., co oznacza zmianę o 50,1% (z czego 0,41% przypisać będzie można działaniu Programu). Przyjęto zatem, że działanie PROW będzie odpowiadać za ok. 0,8% całkowitego wzrostu produktu krajowego brutto Polski w latach 2007-2015.
- Drugi ze wskaźników oddziaływania (tworzenie miejsc pracy) zdefiniowano jako liczbę osób zatrudnionych, zgodnie z metodologią Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS. Założono, że w latach 2007-2015 wskaźnik ten wzrośnie o 2,7% (z 13 854 tys. osób do 14 226 tys. osób, z czego 79,06 tys. osób stanowić będzie efekt PROW). Przyjęto zatem, że działanie Programu będzie odpowiadać za ok. 21,3% całkowitego wzrostu liczby osób zatrudnionych w Polsce w latach 2007-2015.
- Wreszcie, przyjęto, że do roku 2015 wydajność pracy w gospodarce wzrośnie o 47,8% (z 15 070 euro do 22 270 euro na jednego zatrudnionego), z czego 0,49% stanowił będzie wkład Programu. Przyjęto zatem, że działanie PROW będzie odpowiadać za ok. 1,0% całkowitego wzrostu wydajności pracy w Polsce w latach 2007-2015.

Zestawienie wartości bazowych i docelowych wskaźników oddziaływania zawiera poniższa tabela.

¹⁴ Wskaźniki oddziaływania zawarte w PROW można postrzegać również jako egzemplifikację szerszych kategorii wskaźników. Przykładowo, rozpatrywać można nie tylko wpływ Programu na PKB, ale również na PKB *per capita* i jego wzrost, obok analizy wpływu PROW na wydajność pracy, istotny może również okazać się wpływ na względną (w odniesieniu do UE-27) wydajność pracy czy też na wielkość nakładów brutto na środki trwałe. Szczegółowe oszacowania wpływu PROW na dodatkowe wskaźniki makroekonomiczne (także w układzie sektorowym) zawiera załącznik 9.1 do niniejszego tomu.

Tabela 9.1.1 Bazowe i docelowe wartości społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania

Nazwa wskaźnika	Definicja	Wartość bazowa (2006)	Wartość docelowa (2015)	Przewidywana zmiana	W tym przewidywany wpływ PROW
Wzrost gospodarczy	PKB w cenach stałych z 2000 r., mln EUR	236 047	356 375	50,1%	0,41%
Tworzenie miejsc pracy	Poziom zatrudnienia (wg metodologii BAEL), tys. osób	13 854	14 226	2,7%	0,57%
Wydajność pracy	Wartość dodana brutto w cenach stałych z 2000 r. na jednego zatrudnionego	15 070	22 270	47,8%	0,49%

Źródło: MRiRW (2010).

Kolejna tabela podsumowuje rzeczywistą dynamikę wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i wzrostu wydajności pracy w latach 2007-2009 i zestawia ją z oszacowanymi za pomocą modelu EUImpactMOD III¹⁵ udziałami PROW w tych faktycznych zmianach. Przedstawione dane pozwalają stwierdzić, jaka część zaplanowanego na lata 2007-2015 wzrostu gospodarczego, wzrostu liczby miejsc pracy i wzrostu wydajności pracy (zarówno w wymiarze całkowitym, jak i wskutek działania PROW) miała już miejsce w latach 2007-2009, a tym samym pozwalają wstępnie ocenić perspektywy osiągnięcia docelowych wartości wskaźników oddziaływania.

Tabela 9.1.2 Obecny (2009) poziom osiągnięcia społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania PROW

Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika osiągnięta w latach 2007-2009		Procentowy stopień osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika w latach 2007-2009	
	Całkowita zmiana	W tym PROW	Całkowita zmiana	W tym PROW
Wzrost gospodarczy	14,5%	0,22%	28,9%	53,7%
Tworzenie miejsc pracy	10,4%	0,28%	385,2%	49,1%
Wydajność pracy	4,9%	-0,08%	10,3%	0% ¹⁶

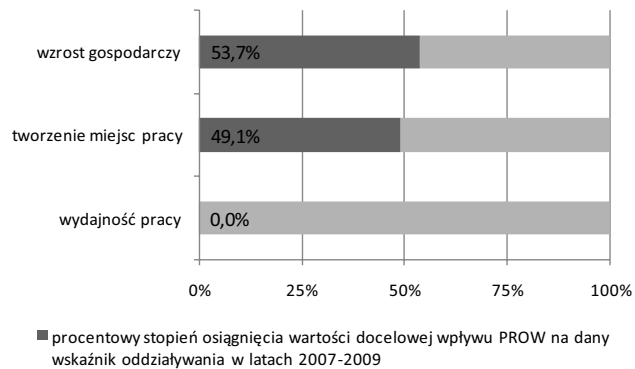
Źródło: Całkowite zmiany – dane GUS. Udziały PROW – opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Dane dotyczące procentowego stopnia osiągnięcia wartości docelowych wpływu PROW na poszczególne wskaźniki oddziaływania PROW w latach 2007-2009 przedstawiono ponadto na poniższym wykresie.

¹⁵ Opis modelu makroekonomicznego EUImpactMOD III znajduje się w załączniku 8. Opis uwzględnia, w szczególności, przyjęte założenia dotyczące klasyfikacji działań PROW do ogólnych kategorii interwencji (transferowych, inwestycyjnych i edukacyjno-szkoleniowych).

¹⁶ Zerowy stopień osiągnięcia zakładanego wzrostu wydajności pracy wynika z tego, iż zakładano pozytywny wpływ PROW na wydajność pracy, podczas gdy – w rzeczywistości – wpływ ten był dotychczas nieznacznie negatywny.

Rys. 9.1.1 Procentowy stopień osiągnięcia wartości docelowych wpływu PROW na poszczególne wskaźniki oddziaływania PROW w latach 2007-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Dotychczasowy wpływ PROW na gospodarkę należy ocenić jako relatywnie niski w wartościach bezwzględnych. Jednocześnie wpływ ten był dotychczas bardzo zróżnicowany w odniesieniu do przewidywań samego Programu, tj. w różnym stopniu dla różnych wskaźników oddziaływania PROW osiągnięto wartości docelowe tych wskaźników. Podkreślić należy ponadto znaczne rozbieżności pomiędzy zakładanymi przez Program zmianami trzech wskaźników społeczno-ekonomicznych, a ich rzeczywistą dynamiką. W szczególności, Program zakładał, że w latach 2007-2015 liczba miejsc pracy wzrośnie o 2,7%. Tymczasem już w 2009 roku liczba miejsc pracy w gospodarce polskiej była aż o 10,4% większa niż trzy lata wcześniej.

Poddając dane zawarte w powyższej tabeli bardziej szczegółowej analizie, należy stwierdzić, iż – po pierwsze – dotychczasowy wpływ realizacji PROW na wskaźniki społeczno-ekonomiczne (wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i wydajność pracy) jest relatywnie mały. Zakres jego wdrożenia w latach 2007-2009 i skala poniesionych wówczas wydatków sprawiają, że mierzalne makroekonomiczne efekty Programu obserwuje się od 2009 roku. W latach 2007-2009 szacowany wpływ PROW na poziom realnego PKB sięgnął 0,22%, a na liczbę osób zatrudnionych w gospodarce – 0,28%.

Po drugie, obserwowany w latach 2007-2009 wzrost liczby pracujących z całą pewnością przekroczył założenia Programu. Wskutek tego, nawet niskie względne efekty PROW przełożyły się na relatywnie dużą liczbę osób, które dzięki Programowi uzyskały zatrudnienie. Szacuje się, że dzięki PROW w latach 2007-2009 stworzono ok. 39 tys. miejsc pracy¹⁷, co stanowi połowę wartości docelowej wskaźnika. Z uwagi na to, że w najbliższych latach płatności w ramach Programu silnie wzrosną, należy oczekiwać, że z realizacją PROW będzie można wiązać znacznie większy wzrost zatrudnienia niż pierwotnie zakładano. Podobnie, dotychczasowy wpływ PROW na wzrost gospodarczy osiągnął nieco ponad połowę wpływu zakładanego na lata 2007-2015, aczkolwiek w przypadku wzrostu gospodarczego nie doszło do podobnego niedoszacowania przez Program dynamiki wzrostu po 2006 roku.

Po trzecie, dotychczasowy wzrost wydajności pracy w Polsce (4,9% w kategoriach realnych) stanowi jedynie ok. 1/10 docelowego. Ponadto, ponieważ w latach 2007-2009 Program Rozwoju Obszarów

¹⁷ Przedstawione oszacowania wpływu PROW na tworzenie miejsc pracy odnoszą się nie tylko do efektów bezpośrednich (np. powstawanie miejsc pracy w związku z udzieleniem wsparcia przedsiębiorcom), lecz także pośrednich, tj. do kreowania nowych miejsc pracy w skali całej gospodarki w związku z realizacją Programu (np. wzrost zatrudnienia w przemyśle w związku z wzrostem inwestycji we wspieranych, nieprzemysłowych przedsiębiorstwach). Oznacza to, w szczególności, uwzględnienie ewentualnych efektów mnożnikowych.

Wiejskich w większym stopniu wpłynął na liczbę osób pracujących niż na wielkość produkcji, efekt dla wydajności pracy w gospodarce okazał się być nieznacznie negatywny.

Pytanie badawcze D2: Czy założone wartości docelowe (2015) wskaźników oddziaływania mają szansę być osiągnięte?

Ocena możliwości osiągnięcia docelowych wartości społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania nie jest jednoznaczna. O ile bowiem oszacowany wkład PROW do zmiany PKB i zatrudnienia pomiędzy okresem bazowym a momentem zakończenia Programu (odpowiednio, 1,7% i ok. 213 tys. osób) jest większy od założeń, o tyle wzrost wydajności pracy w gospodarce, w zadanych ramach czasowych, związany z realizacją PROW jest w przybliżeniu równy zeru. Dla porównania, Program zakładał, że na skutek jego działań realne PKB wzrośnie do 2015 roku o 0,41%, zatrudnienie (wg metodyki BAEL) o 79,06 tys. osób, a wydajność pracy – o 0,49%¹⁸.

Z przeprowadzonego badania wynika, że założone w dokumencie programowym wpływy działań PROW na gospodarkę zostaną osiągnięte z nawiązką w przypadku wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, natomiast nie zostaną wcale osiągnięte w odniesieniu do wydajności pracy. Z badania wynika bowiem, że dokonano przeszacowania wpływu działań Programu na stronę podażową gospodarki i pewnego niedoszacowania tego wpływu na jej stronę popytową.

Tabela 9.1.3. Założone i prognozowane na 2015 r. wartości społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania PROW

	Docelowa wartość wskaźnika		Prognozowana wartość wskaźnika	
	Całkowita zmiana	W tym PROW	Całkowita zmiana	W tym PROW
Wzrost gospodarczy	50,1%	0,41%	33,8%	1,7%
Tworzenie miejsc pracy	2,7%	0,57%	18,5%	1,5%
Wydajność pracy	47,8%	0,49%	14,2%	0,0%

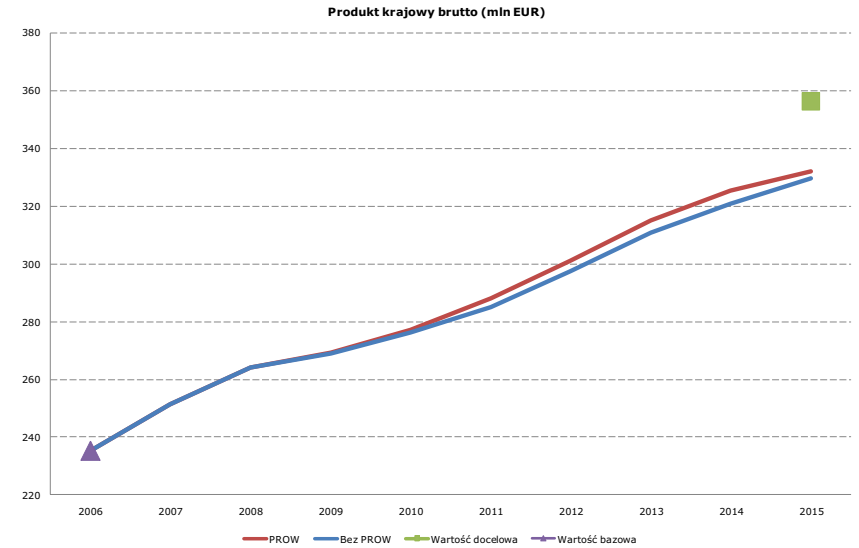
Źródło: Wartości docelowe – MRiRW (2010). Wartości prognozowane – opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Należy również podkreślić, że prawdopodobieństwo osiągnięcia wartości docelowych wskaźników oddziaływania (wskutek ich całkowitych zmian, nie ograniczonych do skutków PROW) jest bardzo niskie. Wynika to z wyraźnego przeszacowania wzrostu gospodarczego i wzrostu wydajności pracy w okresie 2007-2015¹⁹, przy jednoczesnym niedoszacowaniu zmian poziomu zatrudnienia w gospodarce. Przewiduje się, że w kategoriach realnych w analizowanym okresie produkt krajowy brutto wzrośnie o ok. 33,8% (wobec zakładanych 50,1%), a wydajność pracy – o ok. 14,2% (wobec zakładanych 47,8%). Równocześnie, spodziewany wzrost liczby osób zatrudnionych w gospodarce sięgnie 18,5%, co znacząco przekracza zakładane 2,7%. W efekcie, prognozowana wartość PKB jest istotnie niższa od zakładanych wartości docelowych, podczas gdy przewidywany poziom zatrudnienia znacząco przekracza poziom docelowy.

¹⁸ Szczegółowe wyniki zawiera załącznik 9.1.

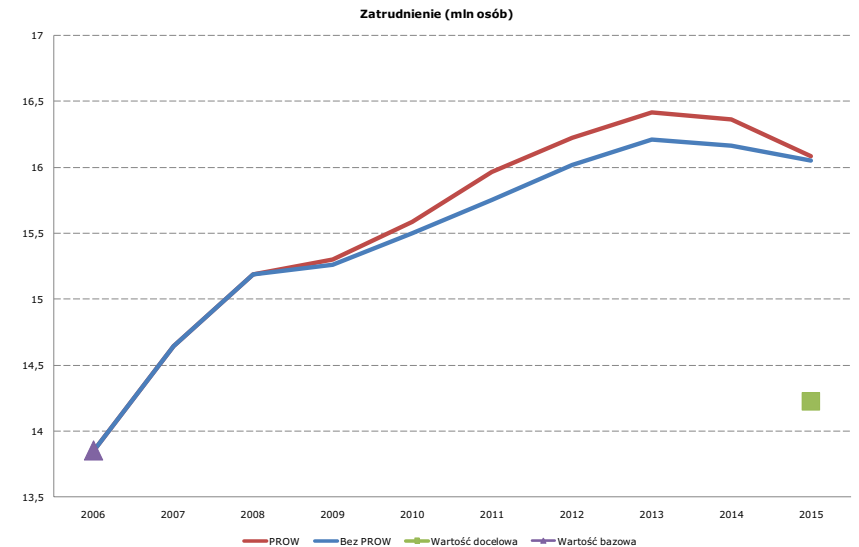
¹⁹ Warto podkreślić, że mniejsza od zakładanej wartość wskaźnika Wzrost gospodarczy wynika z wystąpienia globalnego kryzysu finansowego, który przyczynił się do spowolnienia gospodarczego w Polsce (por. diagnoza sytuacji makroekonomicznej w rozdziale 4.).

Rys. 9.1.2 Prognozowana ścieżka wskaźnika Wzrost gospodarczy wraz z wartością docelową



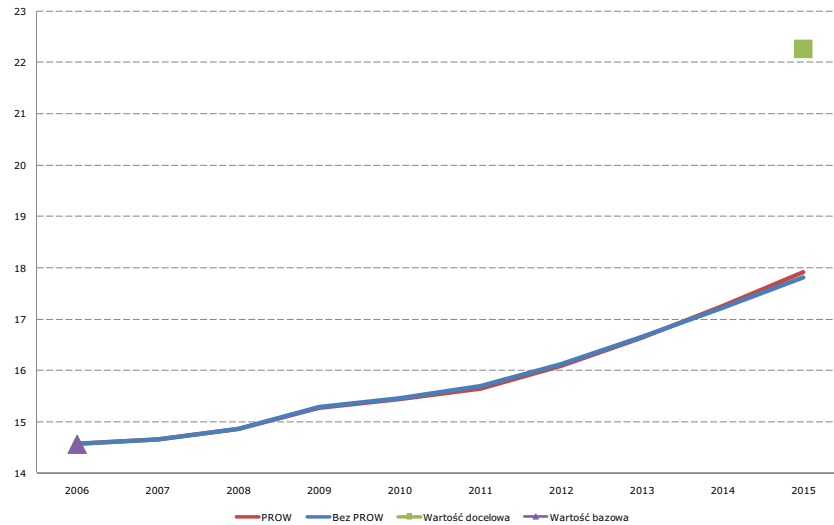
Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Rys. 9.1.3 Prognozowana ścieżka wskaźnika Tworzenie miejsc pracy wraz z wartością docelową



Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Rys. 9.1.4 Prognozowana ścieżka wskaźnika Wydajność pracy wraz z wartością docelową
Wydajność pracy (tys. EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Reasumując, wartości docelowe społeczno-ekonomicznych wskaźników oddziaływania jedynie w części mają szansę na osiągnięcie zaplanowanych wartości docelowych. O ile bowiem oszacowany ex ante wpływ PROW na zatrudnienie i produkt krajowy brutto Polski został w istotnym stopniu zaniżony (w stosunku do prognozy formułowanej w chwili obecnej, z użyciem szerszego wachlarza narzędzi), o tyle przewidywania zmian PKB i zatrudnienia w omawianym okresie różnią się znacząco od szacunków uzyskanych za pomocą modelu EUImpactMOD III.

Pytanie badawcze D3: W jakim stopniu Program przyczynia się do realizacji priorytetów wspólnotowych w stosunku do odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu?

Realizowana w Polsce Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 uwzględnia najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej. SRK nadaje priorytet m.in. takim działaniom jak wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości²⁰.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich przyczynił się do realizacji priorytetów wspólnotowych dotyczących tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu. Zgodnie z wynikami symulacji modelu EUImpactMOD III, efektem realizacji Programu jest podniesienie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce oraz zwiększenie zatrudnienia w gospodarce. Niemniej, należy zauważyć, że wpływ ten nie zawsze jest znaczący w skali całej gospodarki. W latach 2007-2015 Program przyczynił się do podniesienia średniorocznego tempa wzrostu PKB o 0,2 punktu procentowego (z 3,1% do 3,3%). Równocześnie, średni przyrost poziomu zatrudnienia w tym samym okresie, związany z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, wyniesie ok. 23,7 tys. miejsc pracy netto rocznie.

²⁰ Więcej informacji o spójności celów Programu z odnowioną Strategią Lizbońską przedstawiono w rozdziale 2.2.

Pytanie badawcze D4: Jakie efekty mnożnikowe wywołuje Program? W jakim stopniu projektowi programu udało się zachęcić do efektu mnożnikowego?

Z uwagi na istnienie mechanizmów mnożnikowych, przesunięcia, wypychania i tym podobnych, zaimplementowanych w modelu EUImpactMOD III, w uzyskanych za jego pomocą oszacowaniach efektów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich efekty mnożnikowe zawarte są *implicit*. Z punktu widzenia produktu krajowego brutto i zatrudnienia efekty te są pozytywne, należy więc wnioskować, że Program generuje pozytywne efekty mnożnikowe. Niemniej, ich relatywnie niewielki poziom w latach 2007-2009 silnie wskazuje, że efekty te są w chwili obecnej minimalne.

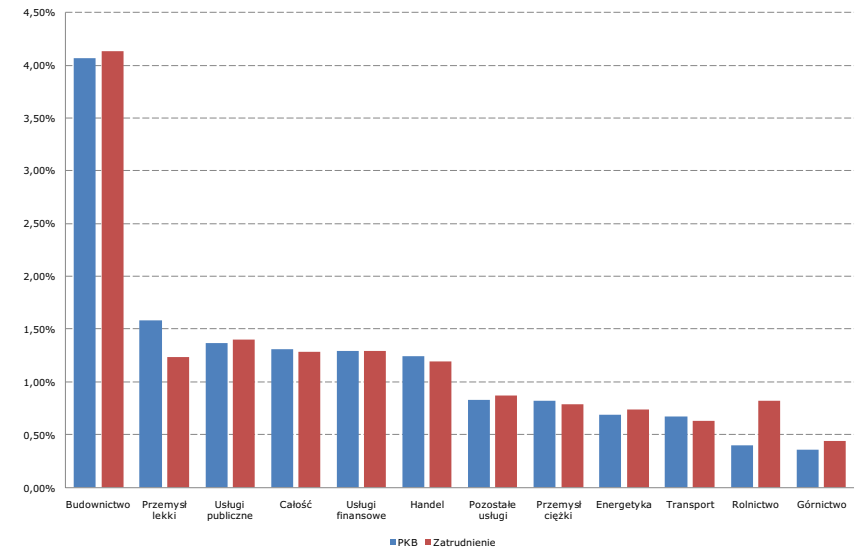
Wsparcie Programu, kierowane do sektora rolnego, w pierwszej kolejności przyczynia się do wzrostu produkcji w tym sektorze. Przykładowo, zgodnie z prognozami modelu EUImpactMOD III, całkowita produkcja sektora rolnego będzie w 2015 roku o 0,60% większa niż byłaby w tym samym okresie, gdyby nie miało miejsca działanie PROW. Następnie, ze względu na różnego rodzaju powiązania międzygałęziowe, wpływ Programu rozprzestrzenia się na inne sektory. Jednym z przykładów takiego kanału rozprzestrzeniania się wpływu PROW jest sektor przetwórstwa produktów rolno-spożywczych (zidentyfikowany w rozdziale 4. jako silna strona rolnictwa w Polsce). Ponadto, odpowiednim przykładem jest także wzrost produkcji w sektorze dóbr inwestycyjnych, generowany przez inwestycje w sektorze rolnym, sfinansowane ze środków Programu. Skumulowane korzyści z realizacji PROW w skali całej gospodarki przedstawia wykres 9.1.6.

Warto zauważyć, że PROW w różny sposób wpływa na wielkość produkcji i poziom zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej (por. wykres 9.1.5). Stosunkowo najsilniejszego oddziaływania PROW można spodziewać się (w latach 2013-2014²¹) w takich sektorach, jak budownictwo, przemysł lekki, usługi publiczne, usługi finansowe oraz handel. W przypadku budownictwa wpływ PROW sięga wręcz 4% w latach 2013-2014²². Oznacza to, że na skutek realizacji Programu w szczytowym momencie wzrost zatrudnienia i produkcji w sektorze budowlanym przekroczy 4%. Sektory w największym stopniu korzystające ze wsparcia realizowanego w ramach PROW, są równocześnie sektorami, które charakteryzują silne powiązania z rolnictwem (przemysł lekki), jak również sektorami dostarczającymi największej liczby dóbr inwestycyjnych (budownictwo). Z drugiej strony, oddziaływanie Programu na takie sektory, jak przemysł ciężki, energetyka, transport oraz górnictwo i kopalnictwo, jest stosunkowo najmniejsze i nie przekracza 1%. Innymi słowy, zgodnie z przewidywaniami modelu EUImpactMOD III, realizacja PROW przyczyni się do wzrostu produkcji i zatrudnienia w tych sektorach o nie więcej niż 1%.

²¹ Kiedy to, zgodnie z wynikami symulacji modelu EUImpactMOD III, wpływ PROW będzie stosunkowo największy.

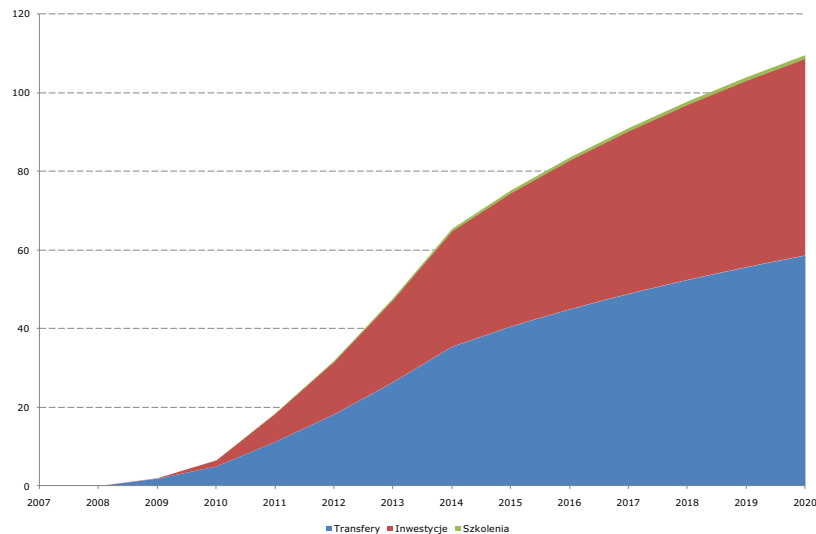
²² Należy przy tym zauważyć, że w okresie realizacji PROW podział korzyści pomiędzy sektory nie podlega znaczącym zmianom.

Rys. 9.1.5 Wpływ PROW na PKB i zatrudnienie w układzie sektorowym (2013 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie EUImpactMOD III

Ze względu na rozłożenie w czasie dwóch podstawowych korelat efektu mnożnikowego, tj. wydatkowania środków i pozytywnych skutków realizacji PROW, adekwatna ocena efektów mnożnikowych indukowanych przez Program musi uwzględniać szerszą perspektywę. Zgodnie z prognozami modelu EUImpactMOD III, skumulowany przyrost PKB w latach 2007-2015 na skutek PROW wyniesie niespełna 80 mld zł (wartość w cenach z 2000 r.). Do roku 2020 produkt krajowy brutto Polski wzrośnie wskutek działań Programu o ok. 110 mld zł. Ze względu na relatywnie dużą trwałość wpływu PROW na PKB Polski (por. odp. na pyt. badawcze nr 8), można przy tym oczekiwać, że ostateczna wartość efektu mnożnikowego wykrystalizuje się w stosunkowo odległym horyzoncie czasowym.

Rys. 9.1.5a Skumulowane korzyści z realizacji PROW (mld zł, w kategoriach PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu EUImpactMOD III.

Ponadto, warto zwrócić uwagę na stosunek poniesionych nakładów i osiągniętych korzyści z realizacji PROW. Zgodnie z przewidywaniami modelu EUImpactMOD III, dopiero w 2013 roku skumulowane korzyści (w postaci dodatkowego PKB) przekroczą całkowitą wartość środków publicznych wydanych w ramach Programu. Z kolei przekroczenia całkowitej wartości krajowych środków publicznych należy spodziewać się już w 2010 roku.

Pytanie badawcze D5: W jakim stopniu program przyczynił się do osiągnięcia celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej?

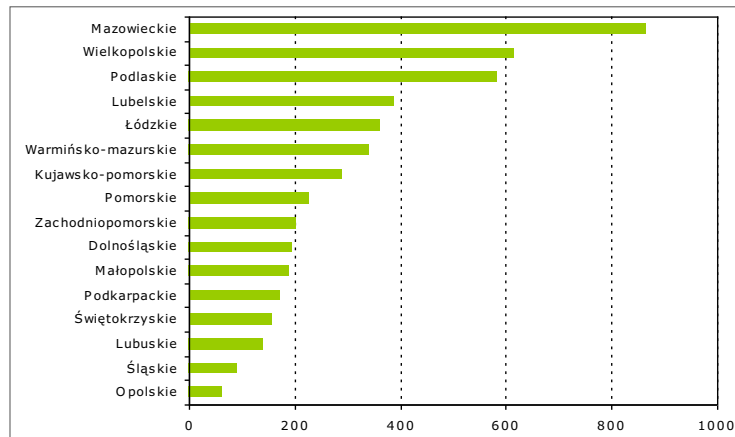
Wyniki badań i analizy

Celem spójności gospodarczej i społecznej, jako wyrazu solidarności między państwami członkowskimi UE i ich regionami, jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w całej UE. Mówimy tutaj o redukcji różnic pomiędzy regionami, kategoriami terytorialnymi (np. miejski, wiejski) lub grupami społecznymi z punktu widzenia poziomu ich rozwoju gospodarczego, integracji społecznej, różnic w dochodach, jakości życia oraz zróżnicowanych możliwości dostępu do zasobów społeczno-ekonomicznych, w tym zatrudnienia. Jej celem jest wzrost spójności w układzie krajowym i regionalnym, w dwóch wymiarach – gospodarczym i społecznym, bowiem nadmierne zróżnicowania prowadzą do negatywnych konsekwencji w skali całej Wspólnoty Europejskiej.

Spójność terytorialną można postrzegać zarówno jako stan rozwoju terytorium do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów, lub jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem (Śleszyński 2009). Ocena realizowanych polityk rozwojowych w wielu krajach europejskich, w tym szczególnie w Polsce, wskazuje, iż jednym z zasadniczych dylematów polityki rozwoju regionalnego w najbliższych latach jest kwestia jej uzależnienie od pomocy publicznej, bądź też nastawienie na budowanie zdolności endogenicznego rozwoju (Grosse 2004). Alternatywy te często stawiane są w opozycji w dyskusjach nad kształtem przyszłej polityki państwa i Unii Europejskiej, kiedy spójność (*cohesion*) przeciwstawiana jest konkurencyjności (*competitiveness*). W latach 2007-2013 polityka regionalna nadal ma służyć wspieraniu regionów, w których proces rzeczywistej konwergencji gospodarczej i społecznej jeszcze się nie zakończył. Finansowanie skupia się jednak w większym stopniu na osiągnięciu celów UE określonych w strategii lizbońskiej, a mianowicie na promowaniu konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

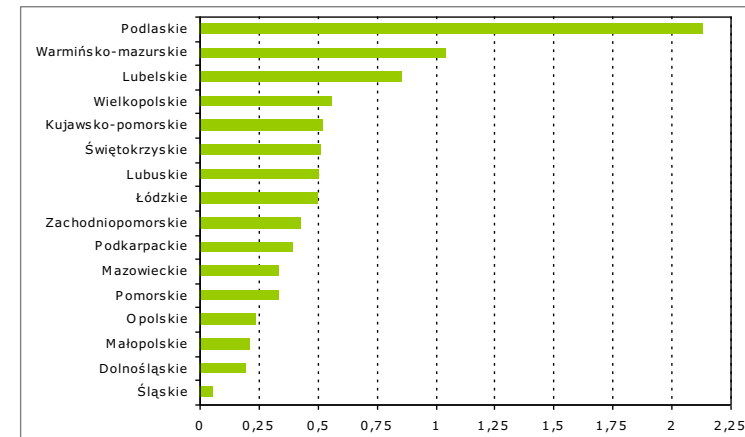
Ograniczanie nierównowagi w ujęciu regionalnym

Podstawą dla niwelowania powyższych dysproporcji jest **redystrybucja środków**. Funkcję taką spełnia państwo, jego agendy, oraz instytucje na szczeblu unijnym. Poniżej na rysunku 9.1.6 przedstawiono wielkość transferów, jakie miały miejsce w latach 2007-2009 w rozbięciu na poszczególne województwa (dane dla transferów obejmują wydatki z EFRROW bez zobowiązań z lat 2004-2006). Pierwszy ogłąd wskazuje na znaczny udział bogatych województw mazowieckiego i wielkopolskiego co nie sprzyja idei wyrównywania różnic. Wysokie miejsce tych województw oraz województwa podlaskiego jest w zdecydowanej mierze pochodną płatności kierowanych do rolników gospodarujących na obszarach o niekorzystnych warunkach. Zatem, z uwagi na niewielki postęp w realizacji wielu działań, to udział ONW, a w dalszej konsekwencji powierzchnia użytków rolnych przypadających na gospodarstwo, determinuje regionalny podział płatności w przeliczeniu na mieszkańca obszarów wiejskich.

Rys. 9.1.6 Transfery z PROW 2007-2013 (bez zobowiązań z okresu 2004-2006) w latach 2007-2009 w rozbiciu regionalnym (mln zł)

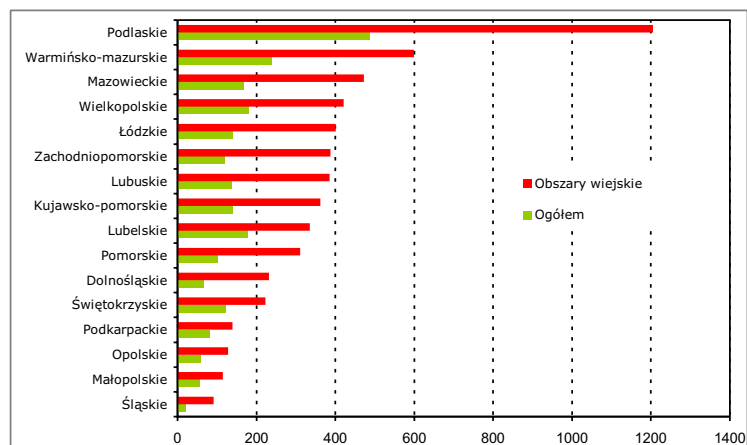
Źródło: sprawozdania okresowe z realizacji Programu.

Oczywistym jest, że sam absolutny transfer nie może służyć jako odniesienie dla oceny polityki służącej spójności. Musi zostać on w pewien sposób zrelatywizowany. Można posłużyć się przy tym wskaźnikami dotyczącymi liczby ludności, PRB, wskaźnikami dotyczącymi zatrudnienia, dochodów, liczby mieszkańców wsi, itp. Bardziej wiarygodnym miernikiem ujmującym rolę programu w ograniczaniu różnic jest odniesienie skali wsparcia do wielkości Produktu Regionalnego Brutto (PRB). Pokazano to na rys 9.1.7. W tym miejscu zauważyć można, że udział zrealizowanych w latach 2007-2009 wydatków z EFRROW (bez zobowiązań z okresu 2004-2006) w ramach PROW 2007-2013 w PRB wykazuje znaczne zróżnicowanie: od 0,6% w województwie śląskim do 2,13% w woj. podlaskim. Ogólnie można uznać, że województwa biedniejsze uzyskują większe wsparcie niż bogatsze. Pewnym wyjątkiem jest tutaj woj. małopolskie.

Rys. 9.1.7 Transfery z PROW 2007-2013 (bez zobowiązań z okresu 2004-2006) w latach 2007-2009 jako udział w PRB z roku 2007 (%)

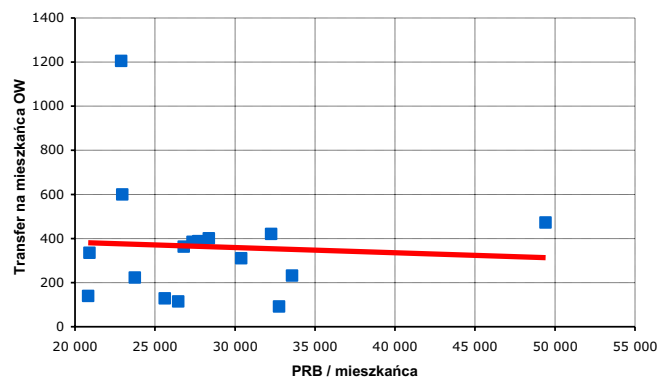
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Programu oraz danych GUS.

Przedstawione wyżej zależności nie ujmują w dostatecznym stopniu dwóch kwestii. Mianowicie liczby mieszkańców oraz, z uwagi na ukierunkowanie Programu do mieszkańców obszarów wiejskich, udziału ludności wiejskiej. Obydwa te wskaźniki są ważne ponieważ z jednej strony dotyczą bezpośrednich beneficjentów a z drugiej beneficjentów pośrednich (którymi są również mieszkańcy miast), którzy poprzez mechanizmy mnożnikowe odnoszą również korzyści z istnienia Programu. Transfery z EFRROW (bez zobowiązań z okresu 2004-2006) w przeliczeniu na mieszkańca ogółem oraz na mieszkańca obszarów wiejskich przedstawiono na rys. 9.1.8. Najwięcej środków przypadających na mieszkańca, w tym na mieszkańca obszarów wiejskiej, wypłacono w województwie podlaskim. Jest to dwukrotnie więcej niż w przypadku drugiego na liście województwa warmińsko-mazurskiego. Różnica ta, w kontekście spójności, wydaje się być zbyt duża biorąc pod uwagę podobny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tych województw. Tym bardziej wyrównywania spójności, w sensie samych transferów, nie potwierdza umieszczanie prawie na końcu województw podkarpackiego i małopolskiego.

Rys. 9.1.8 Transfery z PROW 2007-2013 w latach 2007-2009 w przeliczeniu na mieszkańca (zł)

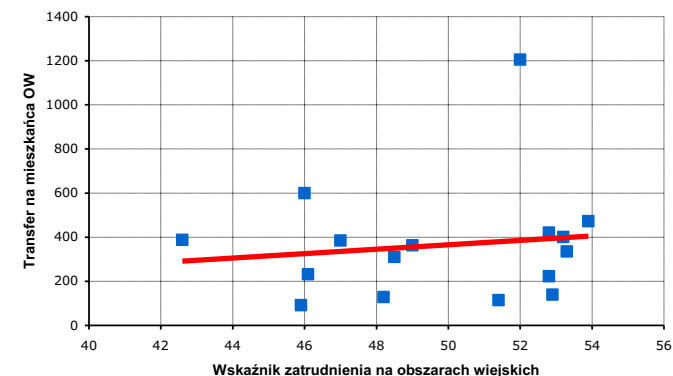
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Programu oraz danych GUS.

Porównanie zależności pomiędzy transferami na mieszkańca OW a produktem regionalnym brutto nie potwierdza większych zależności pomiędzy transferami a poziomem rozwoju gospodarczego województw (rys. 9.1.9). Widoczny jest bardzo niewielki (nieistotny) spadek płatności wraz z coraz większym PRB na mieszkańca. Tej prawidłowości nie zmienia usunięcie dwóch odstających przypadków w postaci województw: mazowieckiego i podlaskiego.

Rys. 9.1.9 Zależność między wielkością transferów z Programu przypadających na mieszkańca obszarów wiejskich w latach 2007-2009 (zł) a poziomem PRB/mieszkańca ogółem (zł, rok 2007)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Programu oraz danych GUS.

Nie obserwuje się też większych strumieni środków kierowanych do regionów o mniejszym wskaźniku zatrudnienia co powinno być przejawem spójności społecznej (rys. 9.1.10). Zatem w świetle samego wydatkowania środków nie można jednoznacznie uznać, że Program przyczynia się do ograniczenia nierównowagi terytorialnej między województwami.

Rys. 9.1.10 Zależność między wielkością transferów z Programu przypadających na mieszkańca obszarów wiejskich w latach 2007-2009 (zł) a wskaźnikiem zatrudnienia na obszarach wiejskich (% , rok 2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Programu oraz danych GUS.

Inną kwestią jest ograniczanie różnic między dochodami ludności wiejskiej i miejskiej. Skierowanie dodatkowych środków bezpośrednio na obszary wiejskie powinno sprzyjać niwelowaniu różnic w obrębie województw na linii wieś-miasto. Objawia się to w postaci pozytywnego wpływu PROW 2007-2013 na dochody ludności wiejskiej, w tym w szczególności rolników. Świadczą o tym dane FADN, RER oraz GUS. Należy to traktować jako przejaw niwelowania różnic między różnymi grupami społecznymi.

Warto w tym miejscu nieco szczegółowiej zanalizować współzależności pomiędzy zrealizowanymi projektami w ramach PROW 2007-2013 a jakością życia mieszkańców obszarów wiejskich, gdyż ten aspekt ma duże znaczenie przy analizach spójności terytorialnej. Ze względu na krótki czas funkcjonowania programu zdecydowano się na analizę statystyczną, bez badania wpływu działań realizowanych w ramach PROW na zmiany jakości życia – analiza taka będzie możliwa do wykonania w ewaluacji ex-post.

Jakość życia stanowi różnie definiowane pojęcie, jednakże współcześnie należy uznać, iż elementami w największym stopniu wpływającymi na jakość życia jest dostępność do rynków pracy, podstawowych usług, infrastruktury. Syntetyczny wskaźnik jakości życia zbudowano przy użyciu miary rozwoju Hellwiga na podstawie 14 cech diagnostycznych zaproponowanych przez J. Kudelko (2004)²³ do opisu sytuacji społecznej w regionach: (1) dochody własne budżetu województwa na 1 mieszkańca w zł, (2) wpływ z podatków PIT i CIT na 1 mieszkańca w zł, (3) nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych na 1 mieszkańca w zł, (4) liczba mieszkań na 1 tys. ludności, (5) przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań w m², (6) lekarze na 10 tys. ludności, (7) łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności, (8) miejsca w kinach stałych na 1 tys. ludności, (9) księgozbiór w woluminach na 1 tys. ludności, (10) liczba sklepów na 1 tys. ludności, (11), liczba stacji paliw na 1 tys. ludności, (12) liczba samochodów osobowych na 1 tys. ludności, (13) osoby korzystające z pomocy społecznej na 10 tys. ludności, (14) liczba przestępstw na 100 tys. ludności. Cechy od 4 do 12 wskazują bezpośrednio na jakości życia mieszkańców mierzoną stopniem dostępności do świadczeń zakresie mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej, kultury i infrastruktury. Pozostałe cechy wskazują na poziom zamożności mieszkańców i stopień ich wykluczenia społecznego.

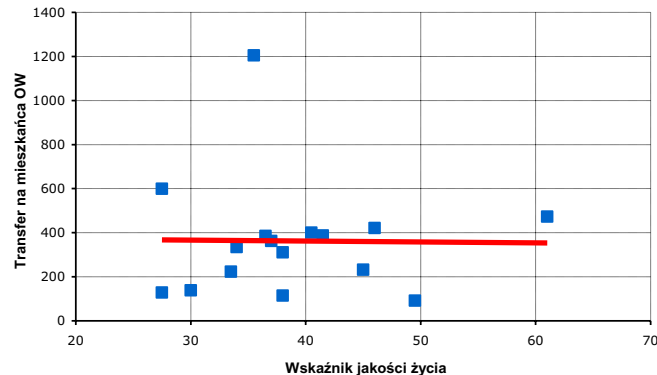
Zdecydowanie najwyższymi wartościami tak wyznaczonego wskaźnika jakości życia charakteryzują się mieszkańcy województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego oraz śląskiego. Z kolei jego

²³ Kudelko J., 2004, Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski, Zeszyty Naukowe, 651, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, s. 75-90.

najniższe wartości odnotowano w pięciu województwach zaliczanych do Polski Wschodniej (warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie) oraz w woj. opolskim.

Porównanie zależności pomiędzy transferami na mieszkańca obszarów wiejskich a syntetycznym wskaźnikiem jakości życia mieszkańców nie wykazało żadnych zależności pomiędzy tymi dwiema zmiennymi (rys. 9.1.11). Dotychczas dokonane transfery finansowe z PROW nie były w istotny sposób uzależnione od poziomu jakości życia mieszkańców. Można zatem zauważyć, iż nie występuje w tym zakresie ani konwergencja, ani dywergencja rozwojowa, co oznacza, iż transfery nie trafiają, ani do najlepiej, ani do najgłębiej rozwiniętych pod tym względem regionów w Polsce.

Rys. 9.1.11 Zależność między wielkością transferów z Programu przypadających na mieszkańca obszarów wiejskich w latach 2007-2009 (zł) a syntetycznym wskaźnikiem jakości życia mieszkańców (rok 2008)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Programu oraz danych GUS.

Jeżeli pod uwagę zostaną wzięte rzeczywiście zrealizowane i zakontraktowane płatności (ogółem i *per capita*) w ramach działań podejmowanych w Osi III „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” to okaże się, że największe w wartościach bezwzględnych środki zostały jak dotychczas wypłacone województwom położonym we wschodniej części Polski, które charakteryzują się najniższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego oraz najsłabszym odstępem do podstawowych usług i pozarolniczych rynków pracy.

Trudno w tym momencie jednoznacznie wykazać wpływ działań zrealizowanych w ramach PROW 2007-2013 na ograniczanie różnic pomiędzy województwami, bądź wewnątrz nich w zakresie poziomu jakości życia mieszkańców. Wynika to z faktu, iż trudno jest zmierzyć pozytywny bądź negatywny wpływ środków finansowych wydatkowanych przez kilka lat na średnio- i długookresowe procesy rozwojowe. Ponadto skala finansowa analizowanych programów jest często relatywnie niewielka w stosunku do skali gospodarki lokalnej. Badanie zależności krótkookresowych między inwestycjami z PROW 2007-2013 a zmniejszaniem różnic regionalnych jest szczególnie trudne z faktu, iż środki te stanowią jedynie część nakładów inwestycyjnych, w związku z czym trudno wyodrębnić efekty inwestycji finansowanych z jednego źródła na holistyczny system gospodarek lokalnych. Ponadto dezagregacja przestrzenna, bez uwzględnienia specyficznych charakterystyk regionu oraz tzw. przestrzennych efektów zewnętrznych (oddziaływanie inwestycji w regionach *j* na wzrost i rozwój społeczno-gospodarczy regionu *i*) oraz dotychczasowego poziomu rozwoju lokalnego w regionie, może również być powodem niewłaściwego interpretowania zjawisk gospodarczych.

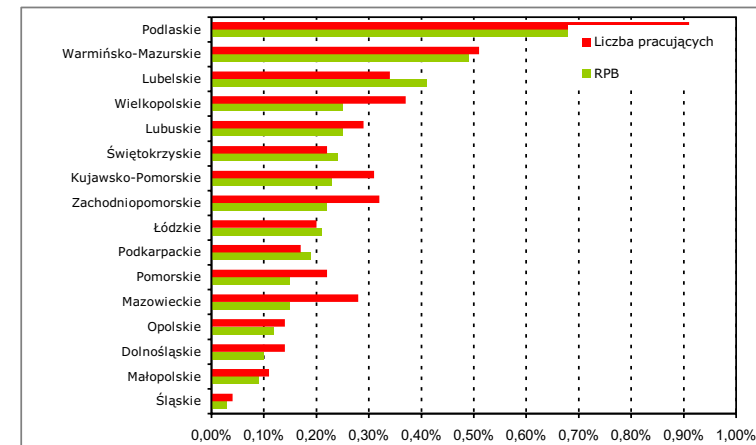
Jednakże z przeprowadzonych wstępnych analiz wynika, iż dotychczas wydatkowane środki finansowe w ramach działań Osi III, jak również wartość podpisanych umów (zarówno w wartościach ogółem, jak

i w przeliczeniu na jednego mieszkańca) były większe na obszarach o największych niedoborach w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego, dostępu mieszkańców do podstawowych usług oraz nierolniczych rynków pracy – czyli w województwach Polski Wschodniej. Koncentracja funduszy w regionach Polski Wschodniej w pewnej mierze wpływa na wzrost spójności wewnętrznej kraju i regionów w zakresie jakości życia mieszkańców. Zależności takiej nie wykazano w przypadku transferów dokonanych ze wszystkich działań PROW.

Równie istotny jak poziom makroekonomiczny, jest poziom mikroekonomiczny, obejmujący wpływ konkretnych inwestycji zrealizowanych w skali lokalnej na jakość życia mieszkańców poszczególnych miejscowości. Wpływ taki może być oceniony tylko poprzez szczegółowe badania społeczne, w tym zrealizowane w ramach ewaluacji monograficzne studia przypadku na poziomie gmin, a dotyczące funkcjonowania dwóch działań w ramach Osi III – „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”. W ramach badanych gmin wykazano, iż zrealizowane projekty przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców poprzez wzrost dostępności do świetlic wiejskich, poprawę bezpieczeństwa (budowa chodników i oświetlenie ulicznego) czy poprawę dostępności do infrastruktury technicznej. Wynika z tego, iż działania w ramach PROW nie są co prawda powiązane w skali makro z jakością życia mieszkańców, jednakże w miejscach konkretnych inwestycji, ich pozytywny wpływ jest zauważalny.

Oszacowanie czystego wpływu Programu na gospodarkę kraju oraz poszczególnych regionów jest bardzo trudne z uwagi na zakres jego wdrożenia, skalę poniesionych wydatków oraz fakt przesunięcia oddziaływania Programu na lata kolejne. Wyniki symulacji modelu EUImpactMOD III wskazują, że dotychczasowy, do roku 2009, wpływ realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na wskaźniki społeczno-ekonomiczne jest relatywnie mały. Na rysunku 9.1.12 przedstawiono wpływ Programu na zmiany RPB oraz zatrudnienia w poszczególnych województwach. Podobnie jak w przypadku poprzednich analiz największym „beneficjentem” PROW 2007-2013 jest województwo podlaskie. Z kolei o wiele mniejszy wpływ Program ma na województwo mazowieckie. Generalnie widoczny jest większe procentowe oddziaływanie Programu na zmiany analizowanych kategorii w województwach charakteryzujących niższym rozwojem gospodarczym.

Rys. 9.1.12 Wpływ PROW 2007-2013 na poziom RPB oraz zatrudnienie w poszczególnych województwach w roku 2009 (%)

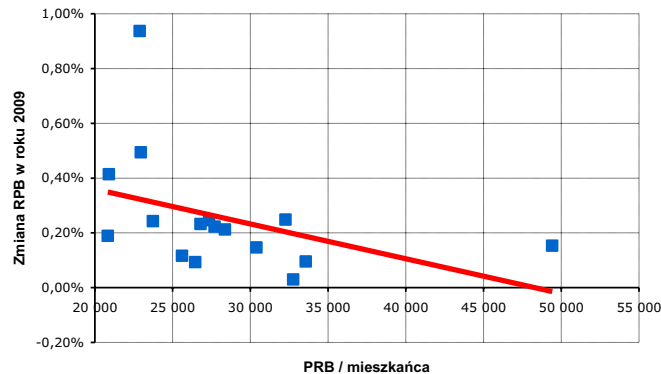


Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III.

Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie na wykresie rozrzutu (rys. 9.1.13). Wraz ze wzrostem PKB na mieszkańca oddziaływanie PROW 2007-2013 na jego zmiany jest coraz słabsze.

Analogiczny kierunek zależności występuje między zmianami zatrudnienia na skutek realizacji Programu a rozwojem gospodarczym. Stąd można wnioskować, że Program w analizowanym okresie przyczynił się do poprawy spójności społeczno-gospodarczej między województwami.

Rys. 9.1.13 Zależność między zmianą PRB na skutek oddziaływania Programu w roku 2009 (zł) a poziomem PRB/mieszkańca ogółem (zł, rok 2007)



Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III oraz danych GUS.

Należy też pamiętać, że sama redystrybucja środków nie jest wystarczająca do efektywnego niwelowania różnic. Poprawa spójności terytorialnej wiąże się z **absorpcją środków** przez lokalne społeczności. Jednakże w tym procesie niezwykle ważnym aspektem jest posiadany własny potencjał rozwojowy tych obszarów, lokalne zasoby mogące w pełni wykorzystywać zewnętrzne środki. Układ lokalny nieposiadający wystarczającego potencjału własnego, nie zawsze potrafi w pełni wykorzystać istniejące uwarunkowania zewnętrzne, w tym głównie środki finansowe. Oczywiście każde wsparcie zewnętrzne jest pożądane, szczególnie przez gminy wiejskie, oraz przyczynia się do rozwoju lokalnego. Jednakże w jednostkach o mniejszym potencjale wewnętrznym efektywność wykorzystania czynników zewnętrznych będzie niższa, niż w gminach o bardziej rozbudowanych zasobach endogenicznych.

Do oceny w jakim stopniu alokacja regionalna środków z PROW 2007-2013 przyczynia się do ograniczania nierównowagi terytorialnej wykorzystano również **model optymalizacyjny**. Podkreślić należy, że ocena dokonana przy wykorzystaniu tego modelu dotyczy założeń Programu, a nie faktycznie zrealizowanych w latach 2007-2009 transferów. Oceniano czy limity regionalne narzucone w Programie (w wybranych działaniach) mogą przyczynić się do wyrównywania różnic w rozwoju regionów. Stanowi to rozszerzenie analizy zamieszczonej w module B. Dokonano tego dla czterech wyodrębnionych na cele polskiego FADN regionów rolniczych kraju:

- Region A - *Pomorze i Mazury* (województwa: lubuskie, pomorskie, warmińskie – mazurskie oraz zachodniopomorskie);
- Region B - *Wielkopolska i Śląsk* (województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, opolskie i wielkopolskie);
- Region C - *Mazowsze i Podlasie* (województwa: lubelskie, łódzkie, mazowieckie oraz podlaskie);
- Region D - *Małopolska i Pogórze* (województwa: małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i śląskie).

Do oceny wykorzystano informacje o zróżnicowaniu regionalnym pochodzące z badań ankietowych pracowników ODR (650 odpowiedzi). Pracownicy ODR oceniali skuteczność oddziaływania poszczególnych działań PROW 2007-2013 na realizację trzech głównych priorytetów programu na terenie województwa, na którym pracują. Dane wprowadzono do opracowanego i dostosowanego do PROW 2007-2013 trójcelowego modelu optymalizacyjnego. Przeprowadzono optymalizację rozdziału środków w ujęciu regionalnym przy założeniu, że całkowite kwoty środków przeznaczone na poszczególne działania są równe alokacji rzeczywistej. Kwoty rzeczywistej alokacji na analizowane działania PROW 2007-2013 przedstawiono w tabeli 9.1.4. Przy takim wariacie optymalizacyjnym oceniano rozdział regionalny narzuconych w PROW 2007-2013 kwot całkowitych na poszczególne działania. Założono, że istniejące w latach 2007-2010 limity regionalne zostaną utrzymane do roku 2013. Przy symulacji modelowej przyjęto ponadto hipotetyczny „warunek równości” zakładający dostosowanie wysokości wsparcia do poziomu rozwoju sektora rolnego w analizowanych regionach. Za miernik poziomu rozwoju **przyjęto wartość dodaną brutto** w przeliczeniu na jednego pracującego w sektorze rolnym. Wyniki symulacji porównano z alokacją rzeczywistą wynikającą z odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, określających limity przydziałów środków na poszczególne województwa.²⁴ **Wyniki wskazują na ile alokacja rzeczywista jest zbliżona do modelowej (zakładającej wyrównywanie różnic) oraz jak należałoby zmienić alokację rzeczywistą jeśli dążyłoby się do wyrównywania różnic.**

Tabela 9.1.4 Alokacja środków PROW 2007-2013 na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich (mln EUR)

Kod działania	Działanie	Alokacja rzeczywista (mln EUR)
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	420
113	Renty strukturalne	2549,6
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	1849,1
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	637,5
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345,6
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1023,6
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	1541,3
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	589,6
Razem		8 956,3

Źródło: PROW 2007-2013.

Należy podkreślić, że ocena dotyczy jedynie tych działań PROW 2007-2013 na które przewidziano limity regionalne. Pozwoliło to przy okazji nie brać pod uwagę płatności związanych z ONW. Wyniki alokacji regionalnych (rzeczywistej i modelowej) przedstawiono w układzie procentowym.

W tabeli 9.1.5 przedstawiono rzeczywisty udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) na lata 2007-2010. W przypadku tych działań, w których przydzielone limity środków w kolejnych latach zmieniały się zastosowano średnią dla województwa z analizowanego okresu.

²⁴ Podziały wojewódzkie wynikające z rozporządzeń zsumowano w ramach analizowanych regionów.

Tabela 9.1.5 Udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) (alokacja rzeczywista)

Kod działania	Działanie	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	12,7	25,3	45,2	16,8	100,0
113	Renty strukturalne	11,5	21,2	42,3	25,0	100,0
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	13,9	27,4	45,2	13,4	100,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	23,9	28,1	27,3	20,7	100,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	11,7	21,2	42,3	24,8	100,0
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	15,4	24,8	29,3	30,5	100,0
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	19,4	24,8	31,6	24,2	100,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	19,4	24,8	31,6	24,2	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W tabeli 9.1.6 przedstawiono udział regionów w alokacji modelowej zakładającej wyrównywanie różnic. Porównując rozkład międzyregionalny alokacji można stwierdzić, że pomiędzy alokacją modelową, a rzeczywistą istnieje pewna zbieżność. Działaniem, w którym alokacja rzeczywista najbardziej odpowiada alokacji modelowej (zakładającej wyrównywanie różnic) jest działanie 113 „Renty strukturalne”. Zarówno rozdział rzeczywisty jak i modelowy zakłada, że ponad 40% środków na to działanie powinno zostać skierowane do regionu C - *Mazowsze i Podlasie*, i około 25% do regionu D - *Małopolska i Pogórze*. Natomiast jedynie około 12% całkowitej kwoty alokacji powinno być skierowane do regionu A - *Pomorze i Mazury*. Zgodnie z przyjętą metodą oceny jest to więc działanie, którego alokacja rzeczywista w dużym stopniu nakierowana jest na wyrównywanie różnic międzyregionalnych. Ponadto biorąc pod uwagę wysoką kwotę alokacji rzeczywistej 2 549,6 ml EUR można powiedzieć, że działanie to w istotny sposób przyczynia się do wyrównywania różnic. Pozostaje jednak pytanie na ile działanie to faktycznie sprzyja zmianom strukturalnym w rolnictwie, co jest jego podstawowym założeniem, a na ile ma ono charakter transferu socjalnego.

Tabela 9.1.6 Udział regionów w alokacji poszczególnych działań PROW 2007-2013 (%) (alokacja modelowa przy warunku równości)

Kod Działania	Działanie	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	17,8	25,9	25,5	30,8	100,0
113	Renty strukturalne	11,7	21,2	40,6	26,5	100,0
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	13,9	36,0	42,6	7,5	100,0
125	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	22,0	9,3	45,4	23,3	100,0
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	12,9	22,6	30,3	34,2	100,0
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	21,5	8,5	33,2	36,8	100,0
321	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	14,9	24,4	34,5	26,2	100,0
322/323/313	Odnowa i rozwój wsi	14,9	24,4	34,5	26,2	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych.

Podobieństwa w międzyregionalnej strukturze alokacji rzeczywistej i modelowej występują również w przypadku działań 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz 322/223/313 „Odnowa i rozwój wsi”. W ujęciu względnym alokacja modelowa tych działań wykazuje na nieznaczne przesunięcia w stosunku do alokacji rzeczywistej, polegające na wyższym finansowaniu tych działań w regionach C - *Mazowsze i Podlasie* i D - *Małopolska i Pogórze* kosztem regionu A - *Pomorze i Mazury*.

W przypadku działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” alokacja modelowa wskazuje na konieczność przesunięcia części funduszy z regionów D - *Małopolska i Pogórze* oraz C - *Mazowsze i Podlasie* do regionu B - *Wielkopolska i Śląsk*. Model maksymalizując funkcję celu, mimo narzuconych warunków równości przesuwa więc część funduszy skierowanych na to działanie z regionów o stosunkowo niższej produktywności do regionu o produktywności wyższej. Oznacza to, że pracownicy ODR z regionu B ocenili skuteczność działania 121 w swoim regionie relatywnie wyżej niż pracownicy ODR w pozostałych regionach.

Analizując międzyregionalne różnice w alokacji modelowej i rzeczywistej można zauważyć, że zbliżanie się alokacji rzeczywistej do modelowej (zakładającej wyrównywanie różnic) miałyby polegać przede wszystkim na wyższym finansowaniu regionu D. Region ten zyskuje wyższe niż w przypadku alokacji rzeczywistej udziały w finansowaniu prawie wszystkich działań (wyjątkiem jest opisane wyżej działanie 121). Zgodnie z alokacją modelową do regionu D powinno trafić ponad 1/3 całkowitej kwoty na działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Taka zmiana w finansowaniu odbywałaby się głównie kosztem regionu B. W regionie tym zmniejszyłyby się przede wszystkim finansowanie działań 125 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa” oraz 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W tabeli 9.1.7 przedstawiono alokację regionalną (rzeczywistą i modelową) PROW 2007-2013 (mln EUR) przy założeniu, że rzeczywiste regionalne rozdziały środków przyjęte w latach 2007-2010 zostaną utrzymane do końca 2013 roku.

Tabela 9.1.7 Alokacja regionalna (rzeczywista i modelowa) analizowanych działań PROW 2007-2013 (mln EUR)

	Region A	Region B	Region C	Region D	Razem
Alokacja rzeczywista	1369,2	2188,1	3397,6	2001,3	8956,3
Alokacja modelowa	1352,5	2059,3	3399,1	2145,4	8956,3
Realokacja	-16,7	-128,8	1,5	144,1	0,0
Udział realokacji w alokacji rzeczywistej (%)	-1,22	-5,8	0,04	7,2	0,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie odpowiednich Rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wyników badań ankietowych.

Chcąc możliwie w największym stopniu przyczynić się do osiągnięcia równowagi terytorialnej działania PROW 2007-2013 w regionach C i D powinny być w sumie wyżej finansowane niż w rzeczywistości odpowiednio o 1,5 mln EUR i 144,1 mln EUR. Wymaga to jednak redukcji finansowania działań PROW w regionach B - *Wielkopolska i Śląsk* (o 128,8 mln EUR) oraz nieznacznie (o 16,7 mln EUR) w regionie A - *Pomorze i Mazury*.

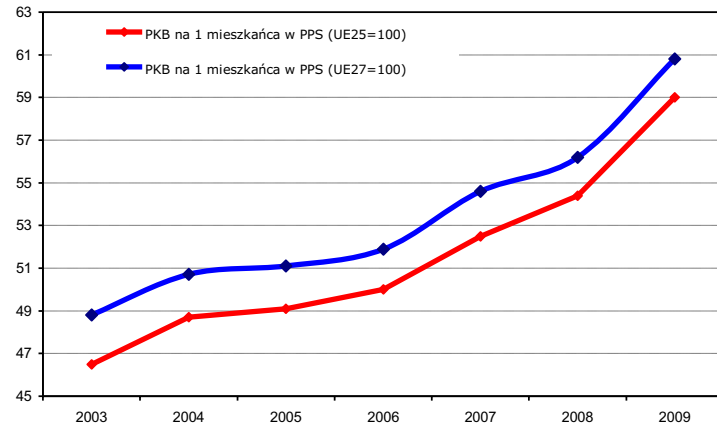
Udział kwoty realokacji w alokacji rzeczywistej w regionach A i C nie przekracza 2%, w regionie B wynosi -5,8%, a w regionie D 7,2%. Można zatem powiedzieć, że alokacja rzeczywista w regionie A i C jest bliższa alokacji modelowej, zakładającej dostosowanie wysokości wsparcia do poziomu rozwoju sektora rolnego w analizowanych regionach, niż alokacja w regionach B i D. Dążąc do wyrównywania różnic w finansowaniu należałoby przede wszystkim zwiększyć finansowanie regionu D, zmniejszyć natomiast finansowanie regionu B.

Przy projektowaniu limitów regionalnych należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z teorią ekonomii, zbyt duże ukierunkowanie na wyrównywanie różnic w rozwoju może skutkować niższą efektywnością wprowadzanych programów w skali kraju, dlatego pewne różnice pomiędzy alokacją rzeczywistą i modelową są wskazane. Zauważalna zbieżność alokacji modelowej i rzeczywistej świadczy o tym, że międzyregionalna alokacja środków analizowanych działań PROW 2007-2013 przyczynia się do ograniczenia nierównowagi terytorialnej. Istniejące różnice pomiędzy rozdziałami środków sugerują, że alokacja ta ma na uwadze także poprawianie efektywności sektora jako całości.

Ograniczanie nierównowagi w ujęciu międzynarodowym – poziom UE

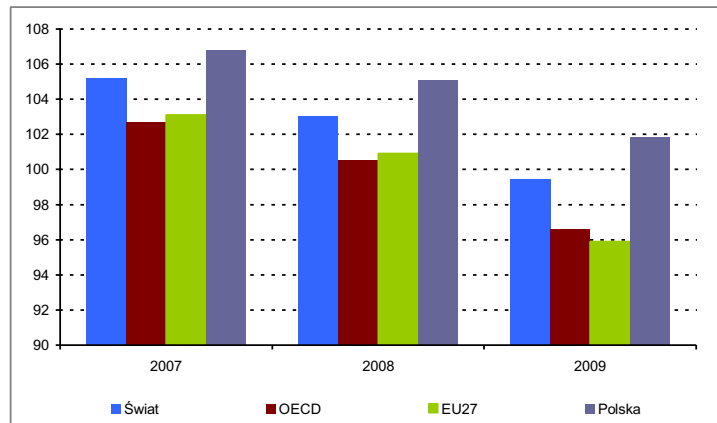
Nierównowaga gospodarcza i społeczna istnieje nie tylko na poziomie regionalnym poszczególnych państw ale również między poszczególnymi krajami. Z uwagi na charakter Programu istotne jest analizowanie dysproporcji między krajami UE i ocena roli PROW 2007-2013 w jej niwelowaniu. Najczęściej wykorzystywanym do oceny spójności gospodarczej miernikiem jest Produkt Krajowy Brutto. Na rys 9.1.14 przedstawiono kształtowanie się dysparytetu pomiędzy wielkością PKB na mieszkańca w Polsce a przeciętnymi wielkościami dla Unii Europejskiej z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej. Wielkości te potwierdzają zapóźnienie gospodarcze kraju w stosunku do poziomu przeciętnego we Wspólnocie jak również fakt ich stopniowego niwelowania. W ciągu ostatnich trzech lat dystans ten uległ zmniejszeniu o około 9 pp.

Rys. 9.1.14 Udział PKB na mieszkańca w Polsce w PKB na mieszkańca UE (%) z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej



Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

Rys. 9.1.15 Dynamika PKB (w cenach stałych), rok poprzedni = 100



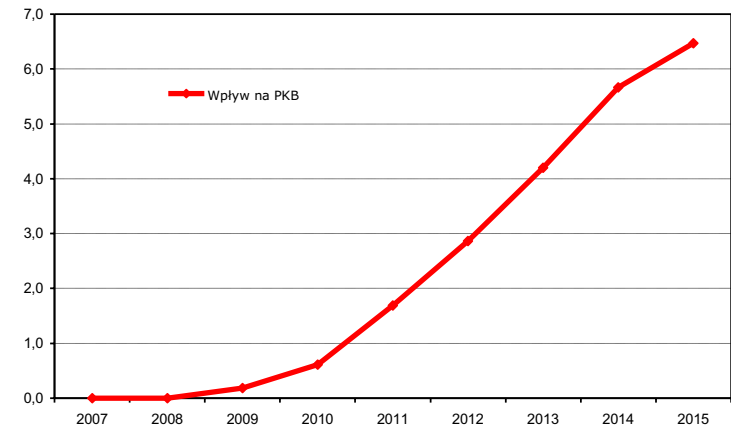
Źródło: opracowano na podstawie Kwartalnika Statystyki Międzynarodowej, GUS 2010.

Następuje to szczególnie od roku 2007 jako efekt relatywnie niewielkiego wpływu kryzysu światowego na gospodarkę naszego kraju. Na rys 9.1.15 przedstawiono dynamikę zmian PKB w Polsce na tle świata, OECD i Unii Europejskiej. Widzimy, że nasz kraj całkiem nieźle radzi sobie w warunkach spowolnienia gospodarczego. Polska należała do nielicznych krajów nie tylko w Europie ale i w świecie, które osiągnęły dodatni wzrost gospodarczy w roku 2009 (1.8%). Szczególnie widoczne jest to na tle Unii Europejskiej, gdzie zanotowano w tym czasie spadek PKB wynoszący 4,1%.

Lepsza sytuacja gospodarcza kraju i poszczególnych województw w porównaniu do większości krajów Unii Europejskiej i świata jest zarówno skutkiem integracji z UE jak i efektem szeregu polityk gospodarczych, w tym zapewne PROW 2007-2013. Można uznać za uprawnioną konkluzję, że w przypadku braku wsparcia funduszami unijnymi gospodarka Polski byłaby bardziej podatna na negatywne skutki kryzysu światowego. Wiązałyby się to bowiem z obniżeniem tempa zmian PKB, obniżeniem produkcji w większości działów gospodarki, spadkiem wynagrodzeń i konsumpcji oraz z pogorszeniem sytuacji na rynku pracy.

Oszacowanie czystego wpływu Programu na gospodarkę kraju jest bardzo trudne z uwagi na zakres jego wdrożenia, skalę poniesionych wydatków oraz fakt przesunięcia oddziaływania Programu na lata kolejne. Wyniki symulacji modelu EUImpactMOD III wskazują, że dotychczasowy, do roku 2009 lub 2010, wpływ realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na wskaźniki społeczno-ekonomiczne jest relatywnie mały. Oszacowany wpływ PROW na poziom realnego PKB sięgnął w roku 2009 0,18% (2009r.) zaś skumulowany efekt do roku 2010 wynosi 0,61%. Na pełniejsze efekty należy poczekać jeszcze kilka lat. Do momentu zakończenia Programu (2013) przewiduje się, że spowoduje on skumulowany przyrost PKB na poziomie 5,7% zaś efektem PROW w perspektywie roku 2020 będzie PKB wyższy o 9,2% (rys. 9.1.16).

Rys. 9.1.16 Skumulowane korzyści z realizacji PROW 2007-2013 dla całej gospodarki (% w kategoriach PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III.

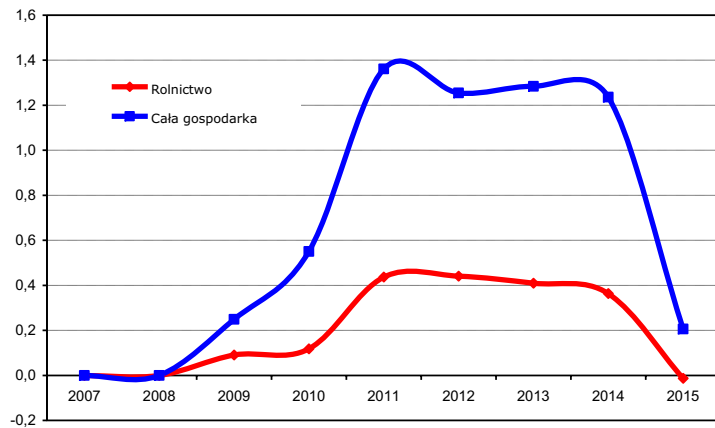
Spójność społeczna wiąże się z kwestiami wykluczenia społecznego. Ich odzwierciedleniem jest stopa bezrobocia bądź udział pracujących w strukturze ludności. Im mniejsze bezrobocie tym występuje mniej napięć społecznych, mamy do czynienia z bardziej zrównoważonym rozwojem gospodarczym oraz występuje mniejsza presja wyludnienia się obszarów peryferyjnych. Wpływ PROW 2007-2013 na wskaźniki zatrudnienia przedstawiono już wcześniej. Przypomnimy jednak, że efektem Programu jest wyższy niż zakładano przyrost zatrudnienia do roku 2009. Szacuje się, że w tym czasie może ono być wyższe o około 0,25% niż byłoby bez Programu (rys. 9.1.17). Większych efektów programu można

spodziewać się w latach 2011-2014. Wg symulacji z wykorzystaniem modelu EUImpactMOD III, w tym czasie, dzięki PROW 2007-2013 liczba pracujących w całej gospodarce może być większa o ponad 1%.

Znacznie mniejszy wpływ, co jest zrozumiałe ma Program na poziom zatrudnienia w rolnictwie. Przyrostu zatrudnienia w sektorze rolnym nie należy odbierać pozytywnie bowiem świadczy to o braku odpowiedniego stymulowania zmian strukturalnych. Ma to odzwierciedlenie dodatkowo w braku pozytywnych zmian wydajności pracy.

Podsumowując można uznać, że zgodnie z wynikami analiz przeprowadzonych z wykorzystaniem dynamicznego stochastycznego modelu równowagi ogólnej modelu EUImpactMOD III, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 przyczynił się do ograniczenia nierównowagi terytorialnej w ramach Unii Europejskiej.

Rys. 9.1.17 Wpływ PROW 2007-2013 na poziom zatrudnienia w sektorze rolnym i w całej gospodarce (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III.

Podsumowanie

Jednym z narzędzi polityki ekonomicznej, która powinna sprzyjać spójności gospodarczej i społecznej jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich mający komplementarny charakter w stosunku do innych instrumentów polityki Państwa.

W świetle przedstawionej analizy można uznać, że Program w latach 2007-2009 częściowo przyczynił się do osiągnięcia celów polityki spójności. Dotyczy to szczególnie relacji na poziomie Polska-Unia Europejska, gdzie widoczne są pozytywne kierunki zmian PKB i zatrudnienia co zbliża Polskę do poziomu państw wyżej rozwiniętych. Z uwagi na niewielki stopień realizacji Programu oraz efekt przesunięcia pełniejsze efekty będą widoczne po roku 2010.

Wpływ Programu na niwelowanie różnic regionalnych w Polsce, w świetle przeprowadzonych badań, nie jest do końca tak oczywisty. Z jednej strony brak jest jak dotychczas większych zależności pomiędzy poziomem transferów a poziomem rozwoju gospodarczego czy sytuacją na rynku pracy w układzie wojewódzkim. Duży wpływ na to mają środki powiązane z jakością rolniczej przestrzeni produkcyjnej, które niekoniecznie są ujemnie skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego województw. Natomiast z badań modelowych wynika, że tempo zmian Produktów Regionalnych Brutto

oraz zatrudnienia na skutek oddziaływania Programu jest wyższe w słabszych ekonomicznie województwach stąd można uznać to za przejaw wyrównywania różnic regionalnych.

Pozytywnie z punktu widzenia realizacji spójności terytorialnej należy też ocenić limity regionalne wprowadzone na niektóre działania PROW 2007-2013. Można się spodziewać, że brak limitów regionalnych doprowadziłyby do zbytnej koncentracji realizowanych programów (szczególnie tych o charakterze inwestycyjnym) w regionach o wyższych wskaźnikach rozwoju, co spotęgowałoby dysproporcje rozwojowe. Ponadto wyniki badań modelowych wskazują, że narzucone limity regionalne zastosowane w przypadku ośmiu działań PROW 2007-2013 mają odpowiednią strukturę terytorialną, przez co przyczyniają się do wyrównywania różnic regionalnych. Międzyregionalna struktura alokacji tych działań wykazuje pewną zbieżność z alokacją modelową zakładającą kierowanie wyższych transferów do regionów o niższej produktywności. Nie jest to zbieżność całkowita, ale mając na uwadze, że celem polityki gospodarczej jest nie tylko wyrównywanie różnic w rozwoju międzyregionalnym, ale również podnoszenie efektywności sektora, bądź gospodarki, jako całości występujących różnic między alokacją rzeczywistą a modelową nie należy oceniać negatywnie. Wskazują one bowiem, na to PROW 2007-2013 nastawiony jest również częściowo na realizację celów efektywnościowych.

Biorąc pod uwagę środki przeznaczone na poprawę jakości życia (cała oś III) to można uznać, że największe w wartościach bezwzględnych środki zostały jak dotychczas wypłacone województwom położonym we wschodniej części Polski, które charakteryzują się najniższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego oraz najsłabszym odstępem do podstawowych usług i pozarolniczych rynków pracy. Koncentrację tych funduszy w regionach Polski Wschodniej można uznać za przejaw wzrostu spójności wewnętrznej kraju i regionów w zakresie jakości życia mieszkańców. Natomiast z uwagi na wielkość wypłaconych środków efekty makroekonomiczne są marginalne.

Dodatkowo skierowanie dodatkowych środków bezpośrednio na obszary wiejskie sprzyja podnoszeniu dochodów ludności wiejskiej, głównie rolników. Należy to traktować jako przejaw niwelowania różnic między różnymi grupami społecznymi. Pytanie na ile trwałe są to rezultaty w postaci zbudowania endogenicznych fundamentów rozwoju w regionach a na ile są to transfery uzależniające beneficjentów od pomocy pozostaje otwarte.

Pytanie badawcze D6: Czy Program ma szansę uniknąć efektu deadweight (tzw. biegu jałowego) i/lub przesunięcia? W jakim stopniu projekt programu pomyślnie uniknął efektu *deadweight* (tzw. biegu jałowego) i/lub przesunięcia?

Wyniki badań i analizy

Efekt *deadweight* to zjawisko polegające na tym, że zamierzone efekty realizowanego programu lub projektu osiągnięto by nawet wówczas, gdyby na danym obszarze nie był realizowany program lub projekt.

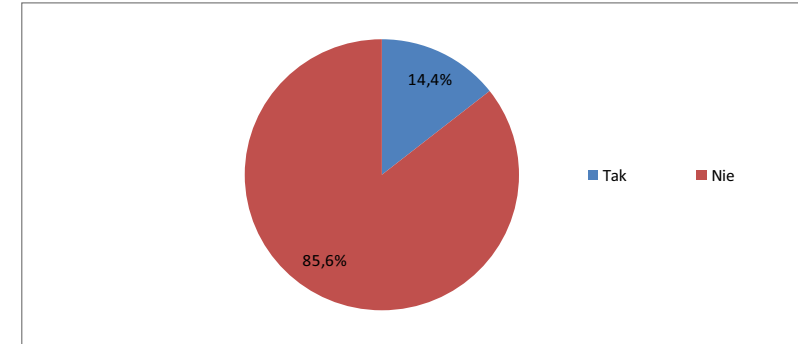
Na potrzeby oceny efektu *deadweight* pogrupowano działania PROW wg trzech głównych typów:

1. Transferowe (formuła dopłat lub systematycznego zasilania pieniędzmi); do tej grupy należą działania: 113 „Renty strukturalne”, 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, 142 „Grupy producentów rolnych”, 211/212 „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, 214 „Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)”, 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”.
2. Edukacyjne / szkoleniowe; do tej grupy należą działania: 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, 114 „Korzystanie z usług doradczych”, 133 „Działania informacyjno-promocyjne”, 421 „Wdrażanie projektów współpracy”.
3. Inwestycyjne; do tej grupy należą działania: 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, 125 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”, 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”, 413 „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju”.

Ad.1. Ogólnie można było by założyć, że efekt *deadweight* w przypadku projektów opartych o formułę dopłat lub systematycznego wsparcia będzie stosunkowo niski, ponieważ bez udziału PROW w ogóle nie byłoby tych środków finansowych w gospodarstwach lub LGD. Jednak udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o ocenę efektu *deadweight* w działaniach transferowych wymaga przeanalizowania poszczególnych działań pod względem zakresu wsparcia oraz celu działania.

W przypadku działania 113 „Renty strukturalne” efekt *deadweight* został oceniony jako niski, gdyż większość beneficjentów bez możliwości otrzymania renty strukturalnej nie przekazałaby swojego gospodarstwa w tym terminie i przez to cel działania, jakim jest stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, nie zostały osiągnięte w takim zakresie (rys. 9.1.18). Większość respondentów na przyczynę, dla której nie zdecydowałby się przekazać gospodarstwa bez możliwości otrzymania renty strukturalnej wskazuje brak możliwości uzyskiwania dochodów z innych źródeł niż działalność rolnicza (69,3%).

Rys. 9.1.18 Działanie 113 - struktura odpowiedzi na pytanie: czy bez możliwości otrzymania renty strukturalnej przekazał(a)by Pan(i) swoje gospodarstwo w tym terminie?



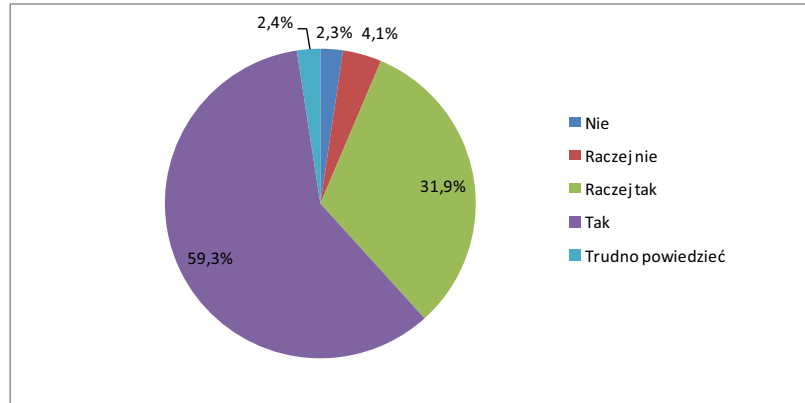
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

W przypadku działania 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, można przewidywać, że efekt *deadweight* będzie wysoki. Analiza wyników badań ilościowych (patrz rozdział 6.9) oraz wnioski z paneli ekspertów pokazują, że wsparcie nie ma bezpośredniego wpływu na wzrost produkcji produktów o wysokiej jakości. Wysokość wsparcia w stosunku do wartości dochodu uzyskiwanego z produkcji ekologicznej jest niewielka. Można zatem zakładać, że nawet bez możliwości zwrotu części kosztów kwalifikowalnych związanych z uczestnictwem w systemach jakości, producenci rolni i tak by w nich uczestniczyli.

Charakterystyczne dla działania 142 „Grupy producentów rolnych” było to, iż wsparcie oferowane w ramach PROW było głównym bodźcem dla utworzenia tych grup. Zdaniem ekspertów, słabością sektora rolno-spożywczego jest niechęć wśród producentów do zrzeszania się, można zatem ocenić, że bez wsparcia większość z tych grup albo by nie powstała, albo działałaby krócej lub w mniejszym zakresie, a co za tym idzie, w działaniu 142 można ocenić efekt *deadweight* jako bardzo niski.

Głównym celem działania 211/212 „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi oraz utrzymanie tam żywotności obszarów wiejskich. Wyniki badań ankietowych wśród beneficjentów tego działania pokazują, że bez wsparcia większość z nich (prawie 60%) nadal użytkowałaby grunty położone na obszarach ONW (rys. 9.1.19). Można zatem ocenić, że poziom efektu *deadweight* w tym działaniu jest wysoki.

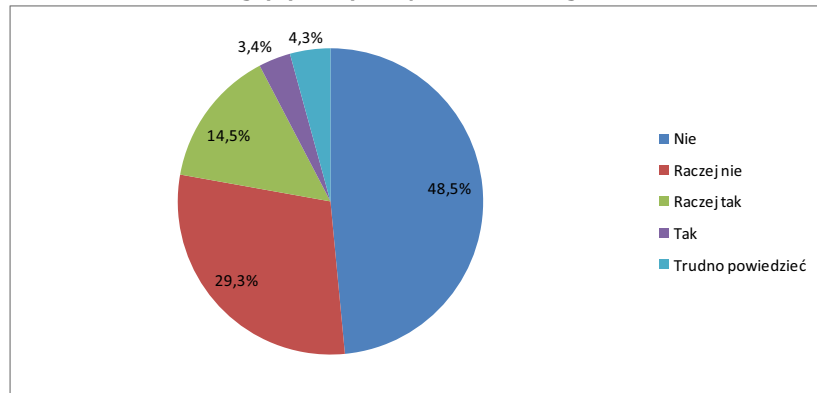
Rys. 9.1.19 Działanie 211/212 – struktura odpowiedzi na pytanie: czy gdyby zlikwidowano wsparcie w ramach ONW, użytkownik/aby Pan/i nadal grunty położone na obszarach ONW?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

W przypadku działania 214 „Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)” większość beneficjentów stwierdziła, że bez udziału PROW nie kontynuowałaby działań środowiskowych (48,5% odpowiedzi „nie” oraz 29,3% „raczej nie”). Oznacza to, że głównym bodźcem dla realizacji tych działań jest możliwość otrzymania wsparcia finansowego. Nakładając na to także cel działania, jakim jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, który, jak wynika z badań (patrz rozdz. 6.20) jest skutecznie realizowany, można zakładać, że bez udziału środków PROW nie byłoby takich pozytywnych efektów środowiskowych. Wszystko to prowadzi do wniosku, że poziom efektu *deadweight* w działaniu 214 jest niski.

Rys. 9.1.20 Działanie 214 - struktura odpowiedzi na pytanie: czy kontynuowałby Pan/Pani działania środowiskowe, gdyby nie było wsparcia finansowego?

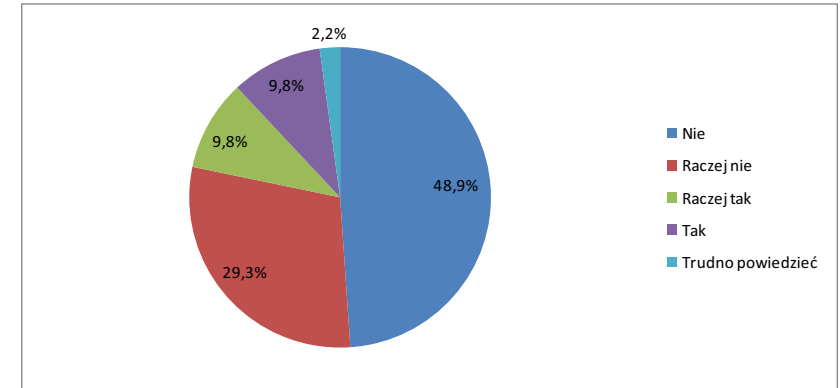


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Ocena efektu *deadweight* w odniesieniu do działania 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” jest taka sama, jak w przypadku Programów

rolnośrodowiskowych. Tutaj także większość beneficjentów (w sumie 78,2%) nie podjęłoby się zalesiania gruntów bez wsparcia finansowego (Rys. 9.1.21).

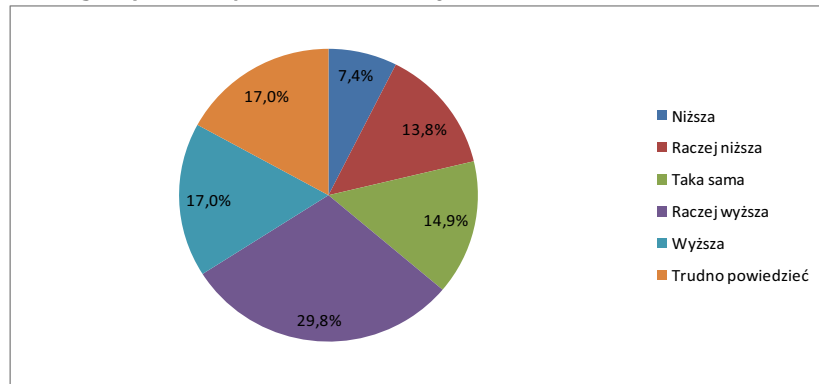
Rys. 9.1.21 Działanie 221/223 - struktura odpowiedzi na pytanie: czy realizowałby Pan/i zalesianie gruntów, gdyby nie było wsparcia finansowego?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Dodatkowa analiza, w jakim stopniu otrzymana premia pielęgnacyjna i zalesieniowa jest wyższa lub niższa od dochodów, które zdaniem beneficjentów otrzymywaliby z rolniczego użytkowania powierzchni zalesionej, pokazuje, że nie ma tutaj jednoznacznej odpowiedzi (Rys. 9.1.22). Wg 46,8% beneficjentów, premie są wyższe lub raczej wyższe od potencjalnych dochodów. Wg 21,2% są niższe lub raczej niższe, a dla 14,8% dochody z każdego źródła byłyby takie same. Średnia obniżka wsparcia, przy której beneficjenci byłoby jeszcze skłonni wziąć udział w działaniu, kształtuje się na poziomie 17,3% obecnej wysokości wsparcia. Dla największej liczby respondentów maksymalna obniżka wsparcia, która nie powodowałaby rezygnacji z zalesienia to 10-20%. Analiza ta pokazuje, że kalkulacja wysokości dochodów przeprowadzona przez beneficjentów wskazuje na większe korzyści ze wsparcia PROW niż na użytkowanie zalesionych obszarów w inny sposób. Bez udziału PROW beneficjenci nie podejmowałoby działań zalesieniowych, a tym samym cel, jakim jest powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie, nie zostałyby osiągnięty.

Rys. 9.1.22 Działanie 221/223 - struktura odpowiedzi na pytanie: czy Pani/ Pana zdaniem wysokość premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej (za utrzymanie nowej uprawy leśnej) jest wyższa, niższa czy taka sama jak dochody, które by Pan/Pani otrzymywał/a z rolniczego użytkowania powierzchni zalesionej?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Analizując spodziewany efekt *deadweight* w przypadku działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”, warto spojrzeć najpierw globalnie na całą Oś IV Leader. Zdaniem ekspertów, bez wsparcia, jakie otrzymywałyby LGD na początkowym etapie formowania się i opracowywania lokalnych strategii rozwoju, zdecydowana większość LGD w ogóle by nie powstała. Prawdopodobnie bez wsparcia w ramach Schematu II PP Leader+ samodzielnie powstałyby 1-2 LGD w województwie (obecnie jest to średnio 13 LGD w województwie). Warunkiem byłaby wysoka aktywność podmiotów zaangażowanych w powstanie i działania LGD oraz stabilne źródło przychodów.

Środki, które LGD otrzymuje w ramach działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” mogą zostać przeznaczone na koszty administracyjne, działania informacyjno-promocyjne, szkolenie kadr, szkolenie lokalnych liderów, animowanie społeczności lokalnych, a także współpracę z innymi LGD. Prawie połowa LGD, oprócz wsparcia z działania 431, korzysta z innych źródeł finansowania bieżącej działalności. Większość LGD, które przeznaczają na funkcjonowanie środki spoza PROW, pozyskuje je ze środków samorządowych i z nich finansuje średnio 10-20% kosztów administracyjnych (wyniki ankiet wśród zarządców LGD). LGD, które korzystają też z innych źródeł (środków prywatnych, składki członkowskie) również z tych środków finansują maksymalnie 20% kosztów. Oznacza to, że mimo dodatkowych możliwości przychodów, wsparcie PROW to główne źródło finansowania.

Większość LGD zbadanych poprzez ankietę ocenia, że środki przyznane w ramach działania 431 są wystarczające dla sprawnego i skutecznego działania LGD (w sumie 76%). Spośród tych, które uważają, że środki są niewystarczające, większość szuka oszczędności proporcjonalnie we wszystkich obszarach, ale część LGD wskazuje, że najczęściej rezygnuje ze szkoleń dla lokalnych liderów, animowania społeczności lokalnych i współpracy z innymi LGD. Można zakładać zatem, że bez wsparcia z działania 431 w tych właśnie obszarach LGD najczęściej rezygnowałyby z działalności, a zatem w tych obszarach efekt *deadweight* może być oceniony na najniższym poziomie.

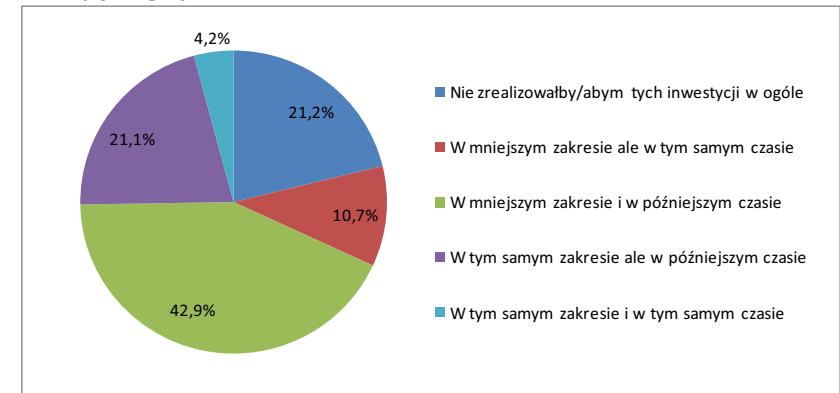
Podsumowując analizę efektu *deadweight* dla działań transferowych, mimo podobnego charakteru wsparcia (formuła dopłat lub systematycznego wsparcia) efekt *deadweight* nie został oceniony na podobnym poziomie. Jego poziom zależy od celu działania, a także od zakresu wsparcia.

Ad.2. W przypadku wszystkich wymienionych działań edukacyjnych, doradczych i szkoleniowych spodziewany poziom efektu *deadweight* został oceniony na podobnym, niskim poziomie. Zdaniem ekspertów, niskie jest prawdopodobieństwo, że bez wsparcia PROW beneficjenci uczestniczyliby w

szkoleniach, korzystałoby z usług doradczych, bądź zrealizowałoby działania informacyjno-promocyjne.²⁵ W przypadku działań edukacyjnych, doradczych i szkoleniowych efekt *deadweight* jest niewielki. Podobnie w przypadku działania 421 „Wdrażanie projektów współpracy”; bez wsparcia PROW najprawdopodobniej LGD nie podjęłoby się realizacji takich przedsięwzięć w ogóle (należy pamiętać o niskim stanie zaawansowania tego działania, które nie pozwala na razie stwierdzić, jaki jest najczęstszy zakres realizowanych projektów).

Ad.3. W przypadku działań inwestycyjnych sytuacja jest zróżnicowana. Wyniki badań ankietowych wśród beneficjentów działań inwestycyjnych 121, 123 oraz 311 pokazują, że zdecydowana większość beneficjentów i tak zrealizowałaby inwestycje wspierane przez PROW (Rys. 9.1.23, w sumie 79%). Można by zatem uznać, że w przypadku działań inwestycyjnych efekt *deadweight* będzie największy spośród wszystkich działań. Jednakże, po pierwsze, co piąty beneficjent twierdzi, że w ogóle nie zrealizowałby tych inwestycji w gospodarstwie, zatem w przypadku tych projektów efekt *deadweight*, mierzony wskaźnikami produktu, nie występuje. Warto przyrzeć się też wartościom wsparcia, które otrzymali właśnie ci beneficjenci. W przypadku działania 121 średnia wartość wsparcia projektu, który nie zostałby zrealizowany bez PROW, wynosi 111 tys. zł, a w 311 – ponad 89 tys.

Rys. 9.1.23 Działania 121, 123, 311 - struktura odpowiedzi na pytanie: czy gdyby nie otrzymał Pan/i wsparcia z PROW to w jakim stopniu zrealizowałby/aby Pan/i te same inwestycje w gospodarstwie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Po drugie, nie należy zapominać, że czas jest również wartością ekonomiczną. Co piąty beneficjent twierdzi, że zrealizowałby inwestycję w tym samym zakresie, ale w późniejszym czasie. Średnia wartość wsparcia takich projektów w przypadku działania 121 wynosi 118 tys. zł, a w działaniu 311 – ponad 79 tys. Należy uznać, że efekt *deadweight* w przypadku inwestycji, które i tak zostałyby zrealizowane, ale w późniejszym czasie, jest zmniejszony właśnie przez czynnik czasu.

Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym efekt *deadweight* w działaniach inwestycyjnych jest to, że zdecydowana większość beneficjentów stwierdza, że nawet jeśli zrealizowałoby inwestycję, to w mniejszym zakresie.

Większość operacji w ramach działania 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych” (działanie inwestycyjne, wsparcie

²⁵ Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że bez wsparcia z zewnątrz rolnicy nie podejmowałyby na własny koszt działań szkoleniowych i doradczych, jest, zdaniem jednego z uczestników panelu ekspertów, zwiększający się poziom wydatków w obszarze szkoleń w sektorze rolnictwa przed i po 2004 roku, co zdecydowanie można przypisać udziałowi programów wspierania rolnictwa.

polega na zwrocie części poniesionych kosztów kwalifikowalnych) jest realizowana w ramach Schematu II, polegającym na finansowaniu wprowadzenia elementów zapobiegawczych na terenach zaliczonych do dwóch najwyższych kategorii zagrożenia pożarowego. Są to zatem przedsięwzięcia w większości wynikające nie z potrzeby chwili (katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa), ale z potrzeb długofalowych. Bez pogłębionego badania trudno ocenić, w jakim stopniu inwestycje te zostałyby zrealizowane bez wsparcia PROW. Można zakładać, że zdecydowanie duża część z nich zostałaby zrealizowana w mniejszym zakresie lub odłożona w czasie, zatem efekt *deadweight* można ocenić jako niski.

Podsumowując, w przypadku działań inwestycyjnych efekt *deadweight* występuje, ale na jego obniżenie będą wpływać dwa podstawowe czynniki: zakres inwestycji (który byłby zmniejszony bez udziału PROW) oraz czas (bez udziału PROW inwestycje byłyby odroczone w czasie).

Eksperti zwracają uwagę na dodatkowy czynnik, który, poza samym zastrzykiem pieniędzy z PROW, maksymalizuje efekty wsparcia (a tym samym minimalizuje efekt *deadweight*), a mianowicie – zwiększenie motywacji rolników i przedsiębiorców rolnych w rozwijaniu gospodarstw i ubieganiu się o kolejne środki. Wyniki badań pokazują, że rolnicy i przedsiębiorcy, którzy z sukcesem skorzystali ze wsparcia w poprzednich okresach programowania (Sapard, SPO Rolny, PROW 2004-2006), dużo chętniej sięgają po kolejne środki i uwzględniają to źródło wsparcia w planowaniu rozwoju gospodarstwa.

Efekt *deadweight* na poziomie Programu

Dokładne oszacowanie wielkości efektu *deadweight* na poziomie całego Programu na podstawie modelu EUImpactMOD III nie jest możliwe, gdyż nie jest on bezpośrednio uwzględniony w modelu, a jedynie stanowi wewnętrzny mechanizm wpływający na poziom oszacowanych pozytywnych efektów interwencji. W szczególności, model EUImpactMOD III pozwala na oszacowanie przewidywanej dynamiki wszystkich wskaźników oddziaływania w sytuacji hipotetycznego nieistnienia Programu. W związku z tym, gdyby efekt *deadweight* całkowicie neutralizował pozytywne efekty realizacji PROW, przewidywana dynamika wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sytuacji hipotetycznego nieistnienia Programu nie różniłaby się w istotny sposób od obserwowanej dynamiki tych wskaźników (w sytuacji istnienia Programu). Taka sytuacja nie ma bynajmniej miejsca (por. odp. na pyt. badawcze nr 1-2), a więc efekt *deadweight* – pomimo tego, że nie można w żadnym wypadku wykluczyć jego istnienia – nie jest istotny na tyle, ażeby zneutralizować pozytywne efekty realizacji PROW. Program bez wątplenia przyczynił się bowiem do wzrostu PKB i zatrudnienia, zarówno w rolnictwie, jak i w całej gospodarce²⁶. W związku z realizacją PROW pojawił się zatem dodatni efekt netto, wynikający ze zmiany zachowań podmiotów ekonomicznych, na które pośrednio i bezpośrednio oddziaływały poszczególne instrumenty Programu.

²⁶ Ponadto, przewiduje się, że w długim okresie (po 2015) przyczyni się również do wzrostu produktywności polskiej gospodarki i sektora rolnego w szczególności (por. pytanie badawcze nr 8 modułu D)

Pytanie badawcze D7: W jakim stopniu Program skutecznie wyznaczył cele, zwłaszcza w zakresie działalności rolniczej w programowaniu w odniesieniu do: struktury społecznej obszaru Programu oraz warunków strukturalnych i naturalnych obszaru Programu?

Wyniki badań i analizy

Odpowiedź na pytanie o skuteczność wyznaczonych celów Programu w odniesieniu do struktury społecznej wymaga zdiagnozowania sytuacji społecznej na wsi i przeanalizowania ewentualnych efektów osiąganych w wybranych działaniach trzech Osi: *Oś I Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego*, *Oś III Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej*, *Oś IV Leader*. Działania w ramach wymienionych Osi odnoszące się do struktury społecznej były wielowątkowe i dotyczyły: poprawy struktury wiekowej właścicieli gospodarstw, poprawy poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz dywersyfikowania struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich. Ostatni z wymienionych elementów wchodzący w zakres struktury ekonomicznej ma pośredni wpływ na rozwój struktury społecznej obszarów wiejskich. W ocenie skuteczności wyznaczonych celów należy koncentrować uwagę na poziomie zaawansowania działań, ich odbiorze i zróżnicowaniu przestrzennym realizowanych projektów.

Wyróżnić można siedem działań odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do poprawy struktury społecznej mieszkańców wsi, w tym przede wszystkim mieszkańców gospodarstw rolnych. Działania dotyczą trzech podstawowych elementów struktury: wykształcenia, wieku i zatrudnienia.

Tabela 9.1.8 Wybrane cele działań Osi I, III i IV odnoszące się do poprawy struktury społecznej na wsi, w tym głównie w zakresie działalności rolniczej

Oś	Nazwa działania	Cel działania	Wpływ na strukturę społeczną
I	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (111)	doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów , prowadzące do restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zwiększenia konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej lub leśnej oraz do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE.	bezpośredni
	Ułatwianie startu młodym rolnikom (112)	stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych .	bezpośredni
	Renty strukturalne (113)	poprawa struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne , a także poprawa rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. - łagodzenie skutków przemian agrarnych na obszarach wiejskich i poprzez zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenie towarowej produkcji rolnej przyczynienie się do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio zmniejszenia bezrobocia wśród ludzi młodych na wsi	bezpośredni
III	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (311)	- różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników, działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich	pośredni

	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (312)	- wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji - wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich	pośredni
IV	Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju (413)	- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy	pośredni
	Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (431)	- zapewnienie sprawnej i efektywnej pracy lokalnych grup działania wybranych w ramach realizacji Osi IV - doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju - budowania kapitału społecznego na wsi	bezpośredni

Źródło: opracowanie własne

Poziom kwalifikacji zawodowych rolników jest najniższy w południowej i wschodniej części kraju. Można zatem wnioskować, że obszary te mają największe potrzeby w zakresie poprawy kwalifikacji zawodowych rolników. Ponadto są to obszary wymagające podniesienia konkurencyjności rolnictwa, czemu służą m.in. analizowane szkolenia. Przyjęcie liczby uczestników szkoleń i podziału środków finansowych na ich realizację w pierwszej edycji (ryc.6.1.3) wskazuje, że cel poprawy kwalifikacji zawodowych na obszarach najbardziej tego potrzebujących zostanie osiągnięty.

Powszechnie wiadomo, że rolnicy należą do najsłabiej wykształconej grupy zawodowej. Dlatego szkolenia w zakresie prowadzenia działalności rolniczej (podnoszenie konkurencyjności, nowych metod i technik produkcji, tworzenia grup producenckich itp.) i umiejętności aplikowania o projekty są bardzo istotne. O zainteresowaniu tym działaniem świadczy poziom wykorzystania limitu finansowego w złożonych wnioskach, który osiągnął 129%. Duże znaczenie tego działania potwierdza analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów, z których wynika, że wspierane kursy szkoleniowe są zgodne z potrzebami grup docelowych (z wyjątkiem właścicieli lasów).

Bardzo istotne znaczenie mają działania zmierzające do poprawy struktury wieku właścicieli gospodarstw rolnych. Celowi temu służyły przede wszystkim działania 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom” i 113 „Renty strukturalne”. Szczegółowe analizy struktury beneficjentów działania 112 wskazują, że są to osoby o ponadprzeciętnym poziomie wykształcenia, w tym przede wszystkim - wykształcenia rolniczego. Przykładowo blisko 14% beneficjentów ma wykształcenie wyższe, z czego połowa charakteryzuje się wykształceniem rolniczym. Można wysnuć wniosek, że pomoc kierowana jest do młodych osób o dobrym poziomie wykształcenia, dzięki czemu oczekiwać należy właściwego wykorzystania środków przez dobrze i nowoczesnie zarządzane gospodarstwa. Pozytywne efekty tego działania, wspierającego nowoczesne gospodarstwa będą widoczne już za kilka lat. Przyjęte warunki otrzymania pomocy zostały tak sformułowane, aby wspierać przede wszystkim właścicieli gospodarstw, które mają duże szanse rozwoju.

Działanie to ma prawdopodobnie charakter trwały, tj. obecni beneficjenci będą kierować gospodarstwami przez długi czas (ponad obowiązkowe 5 lat). Jednakże liczba beneficjentów (do 2009 r. złożono około 7,7 tys. wniosków) w stosunku do potrzeb jest niewielka. Struktura wielkości i rodzaj produkcji gospodarstw objętych programem odpowiada przeciętnej krajowej. Można więc stwierdzić, że program nie zmienia zasadniczo struktury społecznej gospodarstw w ujęciu regionalnym. Potwierdzono jednak fakt wzrostu wielkości ekonomicznej badanych gospodarstw beneficjentów działania, jak i wzrostu powierzchni użytków rolnych tych gospodarstw.

Działanie 113 „Renty strukturalne” zwiększy udział gospodarstw rolnych kierowanych przez młodych rolników w ogólnej liczbie gospodarstw, ale nie zmieni ich zróżnicowania przestrzennego. Z analiz wynika, że największe gospodarstwa przekazywane są w województwie warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, a najmniejsze w podkarpackim i małopolskim, czyli odpowiada to aktualnemu zróżnicowaniu przestrzennemu. Działanie nie wpłynie też istotnie na zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych, bo ponad połowa beneficjentów przekazywała swoje gospodarstwo następcy.

Wśród właścicieli gospodarstw rolnych zaznacza się zdecydowana dominacja mężczyzn uczestniczących w projektach. Wskazane jest zwiększenie roli kobiet. Zagadnienie to wymaga nowych rozwiązań w kolejnej perspektywie finansowej.

Działania w Osi III i IV miały pośredni wpływ na kształtowanie struktury społecznej na wsi poprzez wspieranie programów promujących dywersyfikację zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy. Należy oczekiwać, że bezpośrednim efektem tych działań będzie odchodzenie z rolnictwa osób zbędnych i stopniowa likwidacja gospodarstw niekonkurencyjnych. Nie należy jednak oczekiwać raptownych zmian w strukturze społecznej; likwidacja gospodarstw będzie dotyczyła przede wszystkim gospodarstw, których właściciele są w podeszłym wieku, ale z gospodarstw rolnych będą też odchodzić głównie ich potencjalni następcy - ludzie młodzi i aktywni ekonomicznie.

W odniesieniu do warunków strukturalnych i naturalnych ocena skuteczności wyznaczenia celów programu wymaga uwzględnienia wszystkich działań dotyczących rolnictwa, jego otoczenia oraz warunków naturalnych produkcji rolnej. Odnosząc cele działań do priorytetów dla sektora rolniczego można stwierdzić, że były one adekwatne do najważniejszych potrzeb. Szczególnie wysokie oceny mogą dotyczyć potrzeby poprawy potencjału ludzkiego w rolnictwie i wzrostu wiedzy fachowej. Niżej oceniono dostępność usług i poprawę infrastruktury na wsi, którym w programie poświęcono mniej uwagi. Generalnie można korzystnie ocenić poprawę kwalifikacji zawodowych, konkurencyjności gospodarstw i ich modernizacji, niżej zaś elementy technicznego otoczenia rolnictwa.

Tabela 9.1.9 Ocena wyznaczonych celów działań w zakresie poprawy warunków strukturalnych i naturalnych w odniesieniu do priorytetów dla sektora rolnego

Obszar (Oś w ramach PROW 2007-2013)	Priorytety dla Polski	Ocena skuteczności wyznaczonych celów
Konkurencyjność (Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego)	Wzrost potencjału ludzkiego	Bardzo wysoka
	Poprawa przygotowania zawodowego	Bardzo wysoka
	Poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej	Wysoka
	Poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa;	Wysoka
	Przygotowanie do wdrażania zasady cross-compliance	Bardzo wysoka
	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	Niska
Środowisko (Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich)	Ochrona różnorodności biologicznej	Wysoka
	Ochrona środowiska, w tym gleb i wód	Wysoka
Jakość życia (Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej)	Zwiększenie lesistości	Wysoka
	Poprawa poziomu życia	Wysoka
	Ułatwienie dostępności usług	Przeciętna
	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	Niska
	Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy	Wysoka
Lokalne społeczności (Oś IV: LEADER)	Wdrażanie lokalnych strategii	Niska
	Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności	Wysoka
	Wdrażanie lokalnych strategii	Bardzo wysoka

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Wyróżnić można działania odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do poprawy struktury społecznej mieszkańców wsi. Dotyczą one trzech podstawowych elementów struktury: wykształcenia, wieku i zatrudnienia. Ocenic można, że program w sposób właściwy wyznaczył cele poprawy struktury

społecznej. Ich skuteczność jest trudna do oceny na ogół z powodu braku praktycznej realizacji działań lub ich niedawnego uruchomienia. W przypadku działań mających na celu poprawę struktury wieku właścicieli gospodarstw rolnych również należy oczekiwać pozytywnych efektów – wzrostu udziału młodych i dobrze wykształconych rolników. Ponadto działania te będą miały charakter trwały. Mało uwagi poświęcono roli kobiet, co może mieć niekorzystny wpływ na i tak już zachwianą strukturę płci na wsi. Chodzi tu przede wszystkim o kobiety w wieku matrymonialnym (20-29 lat). W wielu gminach wschodniej Polski wskaźnik feminizacji w tej grupie wiekowej osiąga wartość poniżej 90 pkt. W odniesieniu do warunków strukturalnych i naturalnych ocena skuteczności wyznaczenia celów programu pozwala stwierdzić, że w zakresie poprawy kwalifikacji zawodowych, konkurencyjności i modernizacji gospodarstw skuteczność celów jest wysoka, natomiast niżej należy ocenić skuteczność wyznaczonych celów dotyczących rozwoju technicznego otoczenia rolnictwa.

Rekomendacje

W działaniach mających na celu poprawę struktury społecznej mieszkańców wsi należy uwzględnić większą rolę kobiet poprzez skierowanie głównie do młodych kobiet konkretnych działań (profilowane kursy i szkolenia, różnicowanie działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych z większym udziałem kobiet, itp.).

Pytanie badawcze D8: W jakim stopniu program skutecznie określił szczególne sytuacje w obszarze Programu, takie jak wyludnienie lub presja centrów miejskich?

Wyniki badań i analizy

Współcześnie, w skali całego kraju obserwujemy wzrost liczby ludności na obszarach wiejskich, głównie kosztem dużych aglomeracji miejskich, z których ludność odpływa na obszary położone w ich sąsiedztwie. Jednakże tradycyjne obszary wiejskie, w tym przede wszystkim te położone peryferyjnie nadal tracą ludność. Mamy więc do czynienia z procesem koncentracji ludności w strefie oddziaływania dużych ośrodków miejskich. Ubytek ludności ma największe natężenie w północno-wschodniej Polsce, na obszarach przygranicznych w województwie lubelskim, na Pojezierzu Pomorskim, w zachodniej części województwa świętokrzyskiego, na Opolszczyźnie i w południowych Kujawach. W większości obszary te od dawna były identyfikowane jako regiony depopulacyjne. Ponadto zauważalna jest prawidłowość stałego odpływu ludności z peryferii poszczególnych województw, czyli z obszarów wiejskich położonych zazwyczaj z dala od większych ośrodków miejskich.

Nadmierny odpływ ludności powoduje, że wieś nie może prawidłowo rozwijać się, co pociąga za sobą inne niekorzystne zjawiska demograficzne i gospodarcze. Zagadnienie wyludniania się obszarów wiejskich przewija się głównie w Osi III "Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Trudno jednakże wskazać, aby któreś z działań było bezpośrednio skierowane na rozwiązywanie tego problemu (np. poprzez poprawę dostępności usług, rozwój ICT, wsparcie młodych ludzi do pozostania na wsi).

Odpływowi ludności z terenów wiejskich mogą przeciwdziałać w ograniczonym stopniu takie działania jak: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (311) i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (312), „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” (321) oraz „Odnowa i rozwój wsi” (313, 322, 323). Ich celem jest przede wszystkim różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich prowadzącej do tworzenia pozarolniczych źródeł dochodów, promocji zatrudnienia pozarolniczego, rozwoju rynku pracy na wsi oraz poprawa jakości życia na wsi. Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej i tworzenie nowych miejsc pracy na wsi może hamować w pewnym stopniu odpływ ludności do miast i zatrzymywać na wsi aktywnych i młodych ludzi. Dodatkowo sprzyjać temu będzie poprawa jakości życia na wsi poprzez łatwiejszy dostęp do usług i kultury. Proces odpływu ludności ze wsi do miast należy uznać za trwały i uzasadniony, świadczący o urbanizacji i rozwoju gospodarczym kraju. Należy jednak ograniczyć jego selektywność, tj. utratę najbardziej aktywnych i przedsiębiorczych mieszkańców.

Wdrożenie działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (311) i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (312) przyczyni się do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Na przykład ze wsparcia działania 312 może skorzystać ponad 40 tys. mikroprzedsiębiorstw, które stworzą miejsca pracy głównie w usługach i budownictwie. Oszacowano, że działanie może spowodować powstanie co najmniej 45 tys. miejsc pracy. Analiza innych działań (np. 313, 322, 323) wykazała, że ich wpływ bezpośredni na rozwój gospodarczy i dywersyfikację ekonomiczną obszarów wiejskich jest niewielki.

Podsumowanie

Ocena działań w zakresie ograniczania nadmiernego odpływu ludności ze wsi do miast wykazuje, że w programie nie uwzględniono w sposób bezpośredni tego problemu. Są natomiast działania pośrednie, w tym przede wszystkim tworzenie nowych miejsc pracy i odnowa i rozwój wsi, które zatrzymują na wsi część aktywnych osób.

Pytanie badawcze D9: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania równości między kobietami i mężczyznami?

Wyniki badań i analizy

Pomimo przyjętej 5 lipca 2006 r. Dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (2006/54/WE) dysproporcje w zakresie zapewnienia równości dla kobiet i mężczyzn na płaszczyźnie ekonomicznej w dalszym ciągu stanowią realny problem w całej Unii Europejskiej. Nadal odnotowywana jest około 15 proc. różnica w zarobkach kobiet i mężczyzn wynikającą głównie ze strukturalnych nierówności na rynku pracy.

Założenie likwidowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym zostało włączone do Strategii Lizbońskiej. Głównym celem strategii jest stworzenie na terytorium Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Cel ten ma zostać zrealizowany między innymi poprzez modernizację polityki zatrudnienia oraz kreowanie pozytywnych zmian na rynku pracy.

Poniżej opisano kluczowe dla pytania badawczego kwestie:

1. Uwarunkowania demograficzne na obszarach wiejskich
2. Poziom wykształcenia kobiet wiejskich
3. Przemiany społeczne po akcesji do UE
4. Udział kobiet w wybranych działaniach PROW 2007-2013

1. Uwarunkowania demograficzne na obszarach wiejskich

Według danych GUS w 2009 roku tereny wiejskie zamieszkiwało 14 859 tys. mieszkańców, z czego 7 469 tys. stanowiły kobiety. W stosunku do roku 2000 liczba kobiet wiejskich zwiększyła się o 151 tys., co oznacza, że nieco ponad jedna trzecia kobiet w Polsce mieszka na wsi. Wielkość ta w latach 2000-2009 uległa nieznacznym zmianom. Wśród całej populacji kobiet wiejskich (w roku 2009) było blisko 58% kobiet w wieku produkcyjnym. Odsetek kobiet w pozostałych grupach wiekowych był na zbliżonym poziomie i wynosił po około 22% ogółu kobiet wiejskich. Tym samym na 100 kobiet w wieku produkcyjnym przypadało 73 kobiety w wieku nieprodukcyjnym. Wskaźnik ten obniżył się z poziomu 91 (w roku 2000), gdyż w analizowanym okresie, w strukturze wiekowej zmniejszał się udział kobiet wiejskich w wieku przedprodukcyjnym przy jednoczesnym stałym poziomie kobiet w wieku poprodukcyjnym (Tabela 9.1.10).

Tabela 9.1.10 Liczba kobiet na wsi w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 2000-2009

Lata	Liczba kobiet wiejskich				W wieku nieprodukcyjnym na 100 w wieku produkcyjnym
	Ogółem w tys.	W tym w wieku (w procentach):			
		przed-produkcyjnym	produkcyjnym	po-produkcyjnym	
2000	7 318	26,9	52,3	20,8	91
2004	7 382	23,8	55,8	20,4	79
2009	7 469	21,3	57,9	20,8	73

Źródło: Według danych GUS, Mały Rocznik Statystyczny GUS 2010

Wśród grupy kobiet w mieście w analizowanym okresie sytuacja była nieco odmienna, gdyż zwiększyła się grupa kobiet w wieku poprodukcyjnym z 2 345 tys. do 2 620 tys., i zmniejszyła, podobnie jak na obszarach wiejskich, grupa kobiet w wieku przedprodukcyjnym, przy jednoczesnym nieznacznym zmianach w grupie kobiet w wieku produkcyjnym.

Współczynnik feminizacji na wsi w roku 2009 wynosił 101. Tak więc tereny wiejskie charakteryzowały się równowagą płci przeciwieństwie do miast, gdzie w roku 2009 na 100 mężczyzn przypadało 111 kobiet. Równowaga płci dotyczyła ogółu ludności wiejskiej, zanotowano jednak różnice w poszczególnych grupach wiekowych. Podobnie jak w odniesieniu do ludności miejskiej, przewaga mężczyzn nad kobietami w 2009 roku uwidoczniła się w młodszych grupach wiekowych. O ile w przypadku ludności wiejskiej przewaga kobiet rozpoczęła się w grupie wiekowej 60-64 lata, to w przypadku ludności miejskiej zjawisko to zaobserwowano już w grupie wiekowej 40-44 lata.

Z badań ankietowych IERIGŻ-PIB wynika, że w regionach, w których dominowało zatrudnienie w rolnictwie (województwa wielkopolskie i kujawsko-pomorskie oraz województwa lubelskie, łódzkie, mazowieckie oraz podlaskie) liczba kobiet na stu mężczyzn była mniejsza, niż na tych terenach, gdzie od wielu lat rozpowszechnione było zarobkowanie pozarolnicze (Polska Południowa).

2. Poziom wykształcenia kobiet wiejskich

Konkurencja charakterystyczna dla gospodarki rynkowej spowodowała, że w ostatnim okresie szczególnie wzrosło znaczenie wykształcenia jako czynnika określającego życiowe szanse ludzi (w tym także kobiet wiejskich), oraz ich pozycję na rynku pracy. Oznacza to, że stan gospodarki kraju i jej funkcjonowanie w coraz większym stopniu zależy od tworzenia i odpowiedniego wykorzystania wiedzy. Ma to przełożenie także i na sukces gospodarstwa rolnego, który w coraz większym stopniu zależy od kwalifikacji i umiejętności – a w coraz mniejszym od przyzwyczajęń i tradycji. Rozwój fachowej wiedzy i oświaty, korzystanie z różnych form doradztwa (ekonomicznego, bankowego, marketingowego, socjalno-bytowego) stał się nakazem chwili i przesądza o stopniu komercjalizacji i specjalizacji gospodarstw.

Na wsi zaznaczało się także pewne zróżnicowanie struktury edukacyjnej ze względu na płeć. W ostatnich latach znacznie poprawił się poziom wykształcenia ludności wiejskiej w tym kobiet wiejskich (Tabela 9.1.11).

Tabela 9.1.11 Poziom wykształcenia ludności wiejskiej (w wieku 13 lat i więcej) w latach 2002-2007 według płci

Lata	Poziom wykształcenia (w procentach)				
	podstawowe	gimnazjalne	zasadnicze zawodowe	średnie i policealne	wyższe
Mężczyźni					
2002	36,2	x	37,1	18,9	3,6
2004	29,4	5,9	37,2	21,7	4,7
2008	24,6	6,8	35,4	23,1	6,0
Kobiety					
2002	40,4	x	21,5	25,8	5,1
2004	34,4	5,7	21,6	27,2	6,1
2008	30,5	6,0	22,0	27,0	8,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Demograficznych GUS 2005 i 2008 Mały Rocznik Statystyczny GUS 2010

3. Przemiany społeczne po akcesji do UE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej była nowym i ważnym bodźcem dokonujących się przemian, gdyż w zmienionej rzeczywistości społeczno-gospodarczej Polski w ostatnich latach, nowego wymiaru

nabierają także cechy wynikające ze szczególnych uwarunkowań obszarów wiejskich bezpośrednio rzutując na sytuację wiejskich kobiet. Nowe tendencje zmian jak: ruch ludności w kierunku wsi, realizacja programów unijnych na rzecz aktywizacji społeczno - gospodarczej obszarów wiejskich, wymiana doświadczeń lokalnych samorządów Europy różnicując regionalne obszary wiejskie i ich rynki pracy.

Zmiany w dziedzinie zawodowej obejmują przede wszystkim przystosowanie się do nowych reguł gospodarki rynkowej zarówno kobiet pracujących w swoim gospodarstwie rolnym jak i tych, które prowadzą własną działalność przedsiębiorczą. Wiele kobiet wiejskich łączy pracę na rzecz gospodarstwa rolnego z innymi formami działalności, co pozwala na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstwa a także jest wyrazem poszukiwania własnej tożsamości.

Z dostępnych danych statystycznych oraz badań ankietowych prowadzonych w IERIGŻ wynika, iż od lat ogółem co piąte gospodarstwo rolne w naszym kraju było kierowane przez kobietę. Gospodarstwa rolne kierowane przez kobiety nadal najczęściej spełniały odmienne funkcje niż gospodarstwa kierowane przez mężczyzn. Przede wszystkim, były one mniejsze obszarowo i w zdecydowanej większości były gospodarstwami o charakterze socjalnym, które swoim użytkownikom dostarczały tylko części dochodu potrzebnego do zapewnienia bytu rodzinie.

Kolejne zmiany objęły uczestnictwo kobiet w przeobrażeniu własnego otoczenia, które dają kobiecie wiejskiej możliwość aktywnej działalności na rzecz najbliższej społeczności zarówno jako członka władz lokalnych, regionalnych, a także możliwość pracy w organizacjach pozarządowych, przez co uczą także postaw obywatelskich i przyczyniają się do osobistego rozwoju. Dodatkowo nowe możliwości oraz wszystkie funkcje i role, które kobieta wiejska spełnia obecnie w otaczającym ją środowisku (w tym wielorakość i różnorodność czynności) sprawiają, iż jej rozwój i umiejętności mogą mieć uniwersalny a nawet interdyscyplinarny charakter.

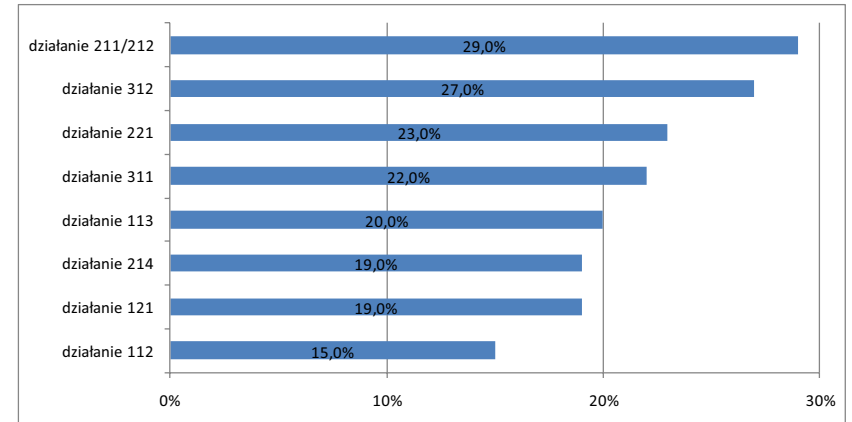
4. Udział kobiet w wybranych działaniach PROW 2007-2013

W całym PROW 2007-2013 kryteria dostępu dla poszczególnych działań, nie traktują żadnej z płci w sposób uprzywilejowany. Nie ma w nich elementów ograniczających ani zachęcających np. kobiety do podejmowania określonych działań. Wniosek taki sformułowano podczas panelu ekspertów²⁷.

W ramach wszystkich działań PROW odsetek kobiet wśród beneficjentów kształtował się na poziomie ok. 20% (Rys. 9.1.24), przy czym zaobserwowano różnice regionalne w tym zakresie.

²⁷ Panel ekspertów (podsumowujący) przeprowadzony w dniu 29 października 2010 roku w IERIGŻ-PIB

Rys.9.1.24 Udział kobiet w realizacji wybranych działań Programu PROW 2007-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Wśród beneficjentów poszczególnych działań Programu PROW 2007-2013 najwyższy udział kobiet odnotowano w województwach, które charakteryzowały się rozdrobnioną strukturą agrarną (województwa podkarpackie, małopolskie, śląskie, podlaskie). Województwa położone w południowej i południowo-wschodniej części kraju charakteryzują się stosunkowo dużym odsetkiem zamieszkałych tam kobiet wiejskich, stąd też ich udział w działaniach Programu jest znaczący.

Podkreślenia wymaga też fakt, iż w działaniu 311 kobiety realizowały projekty nie tylko związane z usługami dla ludności ale także projekty, które dotyczyły magazynowania i przechowywania towarów, usług transportowych czy też usług komunalnych. Realizowanie przez kobiety - beneficjentki działania 311 tego typu projekty można uznać jako element promocji różnorodności działalności pozarolniczej. Szczególnie działanie 312 stało się istotnym instrumentem aktywizacji zawodowej kobiet wiejskich. Poszczególne grupy działalności gospodarczej różnicowały strukturę płci. Kobiety najchętniej angażowały się w projekty związane ze świadczeniem usług agroturystycznych (69,2%) oraz komunalnych. Domeną mężczyzn były natomiast przedsięwzięcia związane z rozwojem rzemiosła (86,5%), usługami dla gospodarstw rolnych (80,5%) oraz usługami budowlanymi (80,1%). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że około 20% projektów związanych z rozwojem usług budowlanych było realizowane przez kobiety, co przeczy stereotypowi działalności typowej dla mężczyzn. Rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich może więc w dużym stopniu zależeć od przedsiębiorczości kobiet. Utrzymanie się powyższych relacji na dalszym etapie wdrażania działania może spowodować rozwój około 12 tys. mikroprzedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. To z kolei może prowadzić do różnicowania działalności na obszarach wiejskich z uwagi na wyżej opisaną odmienną strukturę działalności gospodarczej prowadzonej przez kobiety niż w przypadku mężczyzn.

W skali województw struktura płci była zróżnicowana. Odsetek kobiet wahał się bowiem w granicach od 4,8% w woj. małopolskim do około 50% w województwie śląskim i pomorskim. Generalnie świadczy to o istotnej roli kobiet w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich.

Na przeprowadzonym w ramach badania panelu ekspertów wnioskowano potrzebę zbadania i określenia przyczyn niewielkiego zaangażowania kobiet w działaniach PROW szczególnie w województwach, w których ich aktywność w pozyskiwaniu środków była najmniejsza (województwo podlaskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie). Kierując się sugestiami ankietowanych beneficjentów oraz wnioskami z panelu ekspertów, celowe wydaje się podjęcie próby określenia i opracowania programów wsparcia skierowanych do kobiet wiejskich. Podkreślić należy aktywne uczestnictwo kobiet w realizacji projektów w ramach działania 312, które może doprowadzić do znacznej dywersyfikacji

pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i być dobrym przykładem obrazującym przykład możliwości i potencjału kobiet wiejskich.

Ważne jest więc zapewnienie kobietom, przede wszystkim tym, które mają potencjał i kwalifikacje, odpowiednich miejsc pracy na terenach wiejskich. Środki finansowe dostępne w ramach działań PROW mogłyby bezpośrednio wpłynąć na stworzenie dla kobiet satysfakcjonujących je miejsc pracy, a tym samym zapobiec poszukiwaniu pracy w mieście. W dłuższej perspektywie mogłyby to zapobiegać procesowi malejącej liczby kobiet przypadającej na 100 mężczyzn, która jest w niektórych regionach kraju szczególnie niska (województwa tzw. „ściany wschodniej”).

Podczas panelu ekspertów podkreślono też potrzebę się stworzenia monitoringu, i tym samym określenie potrzeb w zakresie aktywizacji kobiet wiejskich przy pozyskiwaniu środków w kolejnych programach. Tego typu monitoring mógłby być sfinansowany np. Pomocy technicznej. Innym rozwiązaniem może być upowszechnianie dobrych praktyk (np. z zakresu przedsiębiorczości) wśród kobiet wiejskich poprzez sieć Krajową Sieć Obszarów Wiejskich.

Beneficjenci wybranych działań PROW odpowiadali w ankietach na pytania dotyczące równości płci. Na pytanie czy płeć w jakikolwiek sposób utrudniła lub ułatwiła proces pozyskiwania wsparcia, beneficjenci (niezależnie od płci) nie stwierdzili i nie wskazali żadnych istotnych utrudnień ani ograniczeń. Ogółem ponad 96,0% ankietowanych osób była tego zdania. Nieliczne sygnały dotyczyły utrudnień na etapie weryfikacji wniosków (ogółem 1,8% ankietowanych była tego zdania), pozyskiwania informacji odnośnie uruchomienia działań, lub ich kolejnych naborów (ogółem 1,6% ankietowanych) oraz na etapie przygotowania i wypełniania wniosku (ogółem 0,6%) ankietowanych beneficjentów. W podziale na płeć beneficjenta, w grupie ankietowanych mężczyzn takie utrudnienia sygnalizowało 2,8% z nich, a w grupie ankietowanych kobiet 6,2%.

Na kolejne zadane pytanie, brzmiące: „...czy w czasie pozyskiwania wsparcia odnosi się wrażenie, że faworyzowana jest któraś płeć?” ogółem 98,9% ankietowanych odpowiedziało negatywnie. Pozostałe nieliczne osoby były zdania, iż jeśli ktoś jest faworyzowany to właśnie kobiety.

Ankietowani potwierdzili natomiast potrzebę wprowadzenia i promowania działań, które byłyby skierowane wyłącznie do kobiet (ogółem ponad 20% ankietowanych beneficjentów była tego zdania). W grupie ankietowanych kobiet 18,8% z nich widziało potrzebę wprowadzenia tego typu działań, a w grupie mężczyzn tego zdania było 20,8% beneficjentów.

Podsumowanie

Kryteria dostępu dla poszczególnych działań, w całym PROW 2007-2013, nie traktują żadnej z płci w sposób uprzywilejowany. Nie ma w nich elementów ograniczających ani zachęcających np. kobiety do podejmowania określonych działań. Można to odbierać jako promocję równości płci.

Przeprowadzone na potrzeby tego opracowania badania ankietowe, nie wykazały także trudności i ograniczeń wynikających z kryterium płci, co także można uznać jako potwierdzenie promocji równości płci w całym Programie.

Niemniej jednak zaangażowanie kobiet (ich udział) w wybranych działaniach PROW, było niższe niż udział mężczyzn. Ogółem blisko jedna piąta projektów była realizowana przez kobiety. Odnotowano znaczne różnice regionalne odnośnie odsetka projektów realizowanych przez beneficjentki.

Struktura beneficjentów działań w podziale na płeć odpowiada strukturze podziału według płci ogółu właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce. Ten fakt można uznać za potwierdzenie promocji równości płci w Programie PROW.

Ogółem stwierdzić można, iż PROW 2007-2013 w stopniu nie budzącym zastrzeżeń promował równość płci na obszarach wiejskich.

Rekomendacje

Chociaż stopień promocji płci w działaniach Programu uznać można za właściwy, to analiza wykazała niską aktywizację kobiet (mierzoną odsetkiem beneficjentów w poszczególnych działaniach). Podkreślić należy, iż kobiety na obszarach wiejskich są lepiej wykształcone niż mężczyźni. Wzrasta na obszarach wiejskich odsetek kobiet legitymujących się wykształceniem wyższym i pomaturalnym. Należałoby więc zwrócić uwagę na promocję działań, które pozwoliłyby im znaleźć miejsca pracy, gdzie mogłyby wykorzystywać swoje kwalifikacje tym samym zaleca się wprowadzenie preferencji w celu większego udziału kobiet w działaniach Programu.

9.2 Ocena spodziewanego oddziaływania środowiskowego Programu i wpływu na priorytety wspólnotowe

W ramach badania zostały przeanalizowane następujące wskaźniki oddziaływania PROW na kwestie środowiskowe:

1. Odwrócenie spadku bioróżnorodności (mierzone Farmland Bird Index),
2. Poprawa jakości wody,
3. Zapobieganie procesowi zmian klimatycznych (wielkość sekwestracji dwutlenku węgla)²⁸.

Poziom tych wskaźników na koniec 2009 roku był następujący:

- Pomimo znaczącego spadku bioróżnorodności mierzonego wskaźnikiem FBI35 w latach 2003-2005 do poziomu poniżej 0,85 względem roku 2000, gdzie z definicji FBI wynosi 1, w późniejszych latach nastąpił wzrost liczebności ptaków. W roku 2009 wartość wskaźnika FBI35 wyniosła 0,92 (FBI22 0,96) i przejawia tendencję rosnącą.
- Wartość docelowa wskaźnika bilansu azotu w roku 2009 kształtuje się na poziomie nieznacznie wyższym od wartości docelowej i dla roku 2009 wyniosła 57,4 kg N/ha/rok.
- W wyniku zalesień w PROW 2007-2013 rocznie sekwestrowane zostanie ponad 306 tys. t CO₂.

Prognozy osiągnięcia zakładanych wartości tych wskaźników są następujące:

- Przy założeniu kontynuacji obecnej tendencji wskaźnika bioróżnorodności FBI35 nie ma zagrożenia że wartość docelowa określona dla roku 2015 na poziomie 0,6 wartości z roku 2000 zostanie przekroczona.
- Wartość docelowa wskaźnika bilansu azotu na poziomie 55 kg N/ha/rok jest możliwa do osiągnięcia, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że w skali kraju w ostatnich latach nastąpiło załamanie w tendencji wzrostowej zużycia nawozów mineralnych.
- W PROW nie uwzględniono dopłat do uprawy roślin energetycznych i dlatego program nie wnosi wkładu do wielkości produkcji energii odnawialnej w rolnictwie. W wyniku analizy PROW nie można więc ocenić szans na osiągnięcie wartości docelowych przez wskaźnik.

Pytanie badawcze D10: W jakim stopniu Program przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich?

Pytanie o stopień, w jakim Program przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, odnosi się do trzech elementów:

1. Wpływu na zachowanie różnorodności biologicznej oraz ochrony i rozwoju wysokiej wartości rolnictwa i ekosystemów leśnych oraz tradycyjnych krajobrazów rolniczych.

²⁸ Ponieważ w PROW nie uwzględniono dopłat do upraw roślin energetycznych, jedynym możliwym wskaźnikiem wpływu PROW na zapobieganie zmianom klimatycznym jest wielkość sekwestracji dwutlenku węgla w efekcie realizowanych w PROW zalesień.

2. Wpływu na zachowanie i poprawę jakości wody,
3. Wpływu na zmiany klimatu.

Ideą przewodnią koncepcji zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń, poprzez tworzenie takiego modelu konsumpcji, przy którym presja na środowisko nie przekracza jego pojemności. Rozwój zrównoważony zakłada zatem taki poziom wytwarzania wszelkiego rodzaju dóbr, który pozwoli utrzymać naturalną zdolność odnowy różnych ekosystemów. Urzeczywistnianie idei zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do rolnictwa jest realizowane przez Wspólną Politykę Rolną wraz z właściwymi jej mechanizmami ekonomicznymi, wspieraną przez dostosowywaną do tych założeń politykę krajową. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wiąże się z koncepcją ich wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności gospodarczej prowadzonej z poszanowaniem zasobów środowiska oraz dążeniem do zapewnienia mieszkańcom dobrych warunków życia. Podstawowym jednak celem działalności rolniczej jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego z jednoczesnym zachowaniem wysokiej jakości żywności bez nadmiernej degradacji zasobów środowiska naturalnego. Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego wskazuje na możliwość łączenia tych funkcji poprzez kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i zachowania krajobrazu oraz podejmowania przez gospodarstwa dodatkowych działań nakierowanych na dywersyfikację działalności rolniczej.

Strategia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa: 2005. „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 z elementami prognozy do 2020 r.”) jest urzeczywistniana/realizowana poprzez PROW 2007-2013.

W strategii tej przewidziano następujące priorytety:

1. Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu,
2. Zachowanie walorów przyrodniczo – krajobrazowych obszarów wiejskich,
3. Aktywizacja społeczności wiejskiej i poprawa infrastruktury społecznej,
4. Rozbudowa infrastruktury technicznej.

Priorytety te są zbieżne z działaniami rekomendowanymi w czterech osiach Rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005, wokół których zbudowany jest program operacyjny PROW 2007-2013. Powiązanie między tymi dokumentami jest przedstawione w tabeli 1.

Tab. 9.2.1 Strategia rozwoju obszarów wiejskich versus osi PROW 2007-2013

Priorytet	Rodzaj aktywności	Oś PROW
1. Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu	<ul style="list-style-type: none"> • rozwijanie różnych form i kierunków działań nie związanych z rolnictwem, • rozwijanie i popularyzacja turystyki wiejskiej w nawiązaniu do lokalnej specyfiki i lokalnych tradycji, • wsparcie dla wdrażania projektów inwestycyjnych, usługowych, szkoleniowych, promocyjnych i informacyjnych. 	3 4 1
2. Zachowanie walorów przyrodniczo – krajobrazowych obszarów wiejskich	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i innych mających związek z ochroną środowiska, • wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), • wyłączenia z użytkowania rolniczego gruntów mało przydatnych do produkcji rolnej z przeznaczeniem na zalesianie 	2,1
3. Aktywizacja społeczności wiejskiej i poprawa infrastruktury społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • odnowa wsi oraz zachowanie i poprawa dziedzictwa kulturowego wsi, • wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży i kształcenie ustawiczne dorosłych, 	3,4 1

	<ul style="list-style-type: none"> poprawa dostępu do usług zdrowotnych, opiekuńczych, kulturalnych 	
4. Rozbudowa infrastruktury technicznej	<ul style="list-style-type: none"> budowa sieci kanalizacyjnych na wsi racjonalizacja gospodarki odpadami stałymi modernizacja sieci energetycznych wspieranie odnawialnych źródeł energii poprawa infrastruktury drogowej gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi 	3 1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa: 2005. „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 z elementami prognozy do 2020 r.” oraz PROW 2007-2013.

Nie wszystkie priorytety strategii zrównoważonego rozwoju są w równym stopniu realizowane poprzez działania w PROW. Dotyczy to szczególnie rozbudowy infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, która głównie jest realizowana z funduszu spójności. Działania realizowane w ramach PROW będą miały znaczący wpływ na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zarówno w aspekcie ekonomiczno-społecznym jak i środowiskowym. W wyniku realizacji działań z poszczególnych Osi mogą wystąpić pozytywne lub negatywne efekty ich synergii rzutujące na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, na co zwrócili uwagę zarówno eksperci wykonujący ocenę *ex-ante* PROW jak i uczestniczący w panelach dyskusyjnych. Przykładem pozytywnej synergii, w wyniku której wystąpi poprawa konkurencyjności w sektorze (większa ilość wytwarzanych produktów, wzrost zatrudnienia) mogą być działania, takie jak: „Modernizacja gospodarstw rolnych” ze „Zwiększaniem wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Ale już synergia np. między działaniami „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Grupy producentów rolnych” i „Szkołeniem zawodowym” może być z jednej strony pozytywna – wzrost gospodarczy, poprawa sytuacji społecznej, z drugiej zaś negatywna w aspekcie środowiskowym – koncentracja rodzaju produkcji, zwiększanie gospodarstw – co może powodować zagrożenia dla środowiska. Pozytywna synergia może jednak powstać pomiędzy „Szkołeniem zawodowym” a „Grupą producentów rolnych” zrzeszającą producentów/ rolników ekologicznych, gospodarujących w sposób przyjazny dla środowiska. Przykładów takich synergii między poszczególnymi działaniami można by przytoczyć więcej, ale aktualnie najczęściej emocji wzbudza realizacja wielu działań PROW i przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach Natura 2000, szczególnie wobec ciągłego braku działań ochronnych dla tych obszarów. Obszary Natura 2000 są powodem do konfliktów nie tylko dla rolników i leśników, ale są również utrudnieniem w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Na tym polega trudność w realizowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, dla których celem nadrzędnym jest bezpieczeństwo żywnościowe, przy jednoczesnym zachowaniu naturalnej zdolności odnawiania się wszystkich ekosystemów (wodnych, glebowych, powietrza), utrzymaniu żywotności obszarów wiejskich i spełnianiu funkcji społeczno-kulturalnych. Wspieranie działań z Osi I powinno przyczynić się nie tylko do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, ale również do realizacji celów środowiskowych. Szczegółowa analiza zaangażowania finansowego oraz zasięg realizowanych działań jak i spodziewanych efektów ekonomiczno-społecznych i środowiskowych, przy użyciu odpowiednich wskaźników jest przedstawiona w II i III tomie Raportu. Należy mieć nadzieję, że poprzez odpowiednie sterowanie wspomaganiem finansowym (środki unijne i krajowe) wpływającym z różnych funduszy na obszary wiejskie (Fundusz Spójności i środki EFRROW) wspierany będzie nie tylko rozwój rolnictwa (wzrost konkurencyjności), ale również przedsiębiorczość oraz rozwój infrastruktury ochrony środowiska.

Prowadzenie efektywnej i skutecznej polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, wymaga dysponowania stosownym zestawem wskaźników pozwalających na ocenę zrównoważenia oraz podejmowanych decyzji politycznych i oceny skutków tych decyzji (Red. J. Zegar: Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (8). Nr 161, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009). Wskaźniki te powinny dostarczać informacji na temat zmian w środowisku rolniczym, umożliwić ocenę wpływu polityki rolnej i ekologicznej na zarządzanie środowiskiem w gospodarstwach rolnych. Trudności pomiaru zjawisk zachodzących w rolnictwie wynikają ze stopnia skomplikowania tego sektora, różnorodności produkcji, zróżnicowania warunków środowiskowych, złożoności procesów ekonomicznych, demograficznych i społecznych, nie występujących w innych sektorach gospodarki. Stopień zrównoważenia rozwoju rolnictwa w skali makro jest rezultatem działań poszczególnych gospodarstw, a przynajmniej kilku typów gospodarstw. Podjęta, przez J. Zegara wraz z zespołem, próba oceny zrównoważenia gospodarstw rolnych opiera się głównie na kryteriach środowiskowych oraz w mniejszym

stopniu ekonomicznych i społecznych. Jako kryteria zrównoważenia środowiskowego, oparte na zasadach racjonalnego gospodarowania w rolnictwie przyjęto:

- udział zbóż w strukturze zasiewów – nieprzekraczający 66%;
- liczba grup roślin uprawianych w gospodarstwie – co najmniej 3;
- indeks pokrycia gruntów ornych roślinnością w okresie jesienno-zimowym – co najmniej 33%;
- obsada zwierząt w gospodarstwie – nieprzekraczająca 2 DJP/ha użytków rolnych;
- jednoczesne spełnianie wszystkich czterech kryteriów.

Dla oceny przyjazności produkcji rolnej dla środowiska przyjęto wskaźnik:

- bilansu substancji organicznej w glebie;
- bilans nawozowy azotu, fosforu, potasu w glebie.

W oparciu o te wskaźniki w 2007 r GUS przeprowadził wśród rolników ankietę oceniającą zrównoważenie gospodarstw rolnych. Badaniem objęto gospodarstwa indywidualne dominujące w centralnej i wschodniej części Polski i stanowiące 99,8% wszystkich gospodarstw oraz gospodarstwa większe w północno-zachodniej Polsce posiadające osobowość prawną (0,2% gospodarstw). Przeciętnie 25% gospodarstw indywidualnych cechowało się poprawnym udziałem zbóż w strukturze zasiewów, natomiast ponad 40% gospodarstw z osobowością prawną. Poprawny indeks pokrycia gruntów roślinnością w okresie jesienno-zimowym stwierdzono w co trzecim indywidualnym gospodarstwie rolnym, natomiast w co drugim z osobowością prawną. Przeciętnie w co piątym indywidualnym gospodarstwie rolnym, uprawiano co najmniej trzy grupy roślin na gruntach ornych. Natomiast w gospodarstwach z osobowością prawną, w co trzecim gospodarstwie stosowano wielogatunkowe zmianowanie roślin. Niezależnie od formy prawnej gospodarstwa, ponad 97% gospodarstw rolnych nie przekraczało zalecanej obsady zwierząt. Gospodarstwa charakteryzujące się wszystkimi czterema cechami określono mianem *quasi-zrównoważonych*. Gospodarstwa te stanowiły niecałe 6% populacji gospodarstw indywidualnych oraz 20% gospodarstw z osobowością prawną. Większy udział w tym rankingu gospodarstw z osobowością prawną wynika z korzystniejszej struktury obszarowej tych gospodarstw. Ponad połowa gospodarstw rolnych cechowała się dodatnim lub przynajmniej zerowym saldem bilansu substancji organicznej (indywidualne 58%, z osobowością prawną 62%). Poprawne saldo bilansu azotu odnotowano w około 5% gospodarstw, potasu w niespełna 4% oraz fosforu w 17% gospodarstw rolnych. Dotyczy to obydwu typów gospodarstw. Niespełna 0,12% gospodarstw cechowało się poprawnym saldem bilansu trzech badanych makroskładników.

W aspekcie zrównoważonej produkcji rolnej najbardziej wskazane jest jednoczesne prowadzenie produkcji roślinnej oraz zwierzęcej w gospodarstwie. Wśród gospodarstw indywidualnych stanowiły one ok. 60%, natomiast w gospodarstwach z osobowością prawną jedynie co trzecie gospodarstwo. Gospodarstwa dwukierunkowe były relatywnie większe na tle pozostałych. Gospodarstwa cechujące się najbardziej prawidłową strukturą upraw tzn. stosujące płodozmiary norfolki stanowiły tylko 2% gospodarstw indywidualnych oraz 1% gospodarstw z osobowością prawną. Były to oczywiście gospodarstwa większe i z większą obsadą zwierząt.

Rozwijającym się systemem gospodarowania w naszym rolnictwie są gospodarstwa ekologiczne, które stanowią blisko 3% wśród gospodarstw z osobowością prawną, a poniżej 0,5% wśród gospodarstw indywidualnych. Wśród gospodarstw indywidualnych wyróżnia je większy areal, w gospodarstwach z osobowością prawną mniejszy o 25%.

Podsumowując niektóre aspekty przeprowadzonej ankiety należy wskazać na duże znaczenie struktury obszarowej gospodarstw w możliwości zrównoważenia produkcji rolnej. W aspekcie zrównoważonego

rozwoju, gospodarstwa z osobowością prawną wyróżniały się lepiej zorganizowaną produkcją roślinną oraz zaprzestaniem w większym stopniu produkcji zwierzęcej w porównaniu do gospodarstw indywidualnych. Odsetek gospodarstw spełniających poszczególne kryteria zrównoważenia związane z produkcją roślinną i zwierzęcą był bardzo zróżnicowany na poziomie kraju oraz w układzie regionalnym. Za podstawowe problemy w sferze zrównoważenia środowiskowego i ekonomicznego gospodarstw rolnych uznano:

- niekorzystną strukturę obszarową gospodarstw rolnych;
- duży udział gospodarstw bezinwentarzowych;
- niedostosowany poziom nawożenia do potrzeb pokarmowych roślin;
- wysoki udział gleb zakwaszonych i niedostateczny stopień wapnowania.

O stopniu zrównoważenia rolnictwa decyduje nie tylko intensywność, ale również kierunek i struktura produkcji, stąd szczególna waga przypisana jest gospodarstwom prowadzącym produkcję roślinną i zwierzęcą. Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej powoduje wyraźne zmiany w regionalnym zróżnicowaniu rolnictwa. O kierunku tych zmian obok omawianych czynników środowiskowych, w znaczący sposób wpływają warunki ekonomiczno-organizacyjne. Z badań przeprowadzonych przez Krasowicza (S. Krasowicz: Regionalne zróżnicowanie zmian w rolnictwie polskim. Wybrane elementy regionalnego zróżnicowania rolnictwa w Polsce. Studia i Raporty IUNG-PIB, Nr 15, Puławy, 2009, 9-36) wynika, że na przestrzeni lat 2000-2007 zmniejszyła się o 4% liczba gospodarstw indywidualnych przy jednoczesnym zwiększeniu o około 8% średniej powierzchni gospodarstwa. Wzrósł również udział gospodarstw o powierzchni ponad 50 ha użytków rolnych, w których zmienia się struktura upraw, a tym samym zwiększa się możliwość bardziej zrównoważonego gospodarowania pod względem środowiskowym. W wyniku przekształceń strukturalnych w przemyśle mleczarskim nastąpiły wyraźne zmiany w skali chowu krów mlecznych. Wzrósł udział gospodarstw posiadających powyżej 10 krów, a zmniejszyła się liczba gospodarstw utrzymujących 1-2 krów. Wystąpiła również tendencja do koncentracji chowu trzody chlewnej (powyżej 50 sztuk) i ograniczanie produkcji na potrzeby własne. W badanym okresie wzrosła również intensywność produkcji, o czym świadczy wzrost o około 35% dawek nawozów mineralnych (N, P, K). Spowodowało to widoczną intensyfikację produkcji rolniczej w województwach zachodniej i północno-zachodniej Polski, gdzie występują gospodarstwa większe obszarowo. Natomiast w regionach z dużym udziałem gospodarstw o małej powierzchni, ekstensywnie prowadzonych zmniejsza się zużycie nawozów mineralnych (woj. podkarpackie, małopolski, śląskie). Wyniki te wskazują, że w ostatnich latach pogłębiło się regionalne zróżnicowanie rolnictwa. W zachodniej i północnej Polsce wzrasta znaczenie gospodarstw towarowych, natomiast w Polsce południowo-wschodniej znacząca część gospodarstw staje się gospodarstwami socjalnymi, produkującymi na samozaopatrzenie. Różnicowanie regionalne polskiego rolnictwa jest procesem ciągłym, a właściwa jego weryfikacja nastąpi po opracowaniu danych z przeprowadzonego w 2010 r. spisu rolnego.

Ciągle jednak stosunkowo ekstensywne metody produkcji stosowane przez większość gospodarstw indywidualnych oraz wznrastający udział gospodarstw ekologicznych i wyznaczone obszary Natura 2000 sprzyjają zachowaniu wielu gatunków roślin uprawnych i dzikich oraz zwierząt i specyficznych siedlisk, które są rzadkością lub przestały istnieć w krajach o intensywnym rolnictwie. Różnorodność biologiczna Polski należy do jednej z najbogatszych w Europie. Dobry stan rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wysokie walory przyrodnicze znacznej części kraju stanowią istotny zasób gospodarczy i mogą być źródłem przewagi konkurencyjnej na rynku wewnętrznym UE. Działalność rolnicza jest podstawowym czynnikiem kształtującym bogaty i zróżnicowany krajobraz obszarów wiejskich, który tworzy mozaikę pól uprawnych, trwałe użytki zielone, lasy i zadrzewienia, mokradła i sieć wód powierzchniowych. Jednak utrzymanie zróżnicowanego krajobrazu z jednej strony powoduje zmniejszenie konkurencyjności gospodarstw rolnych, z drugiej zaś zwiększa atrakcyjność obszarów wiejskich jako miejsce do zamieszkania, uprawiania turystyki i rozwoju działalności gospodarczej związanej z rekreacją/wypoczynkiem. Zachowanie bioróżnorodności jest możliwe również w

krajobrazie bardziej intensywnego rolnictwa, gdzie użytki rolne są miejscem gniazdowania i wychowywania wielu gatunków ptaków, bazą żywieniową dla nich czy korytarzami migracyjnymi. Sprzyja temu obowiązkowe przestrzeganie zasady *cross-compliance* (dyrektywa ptasia i siedliskowa) połączone z otrzymywaniem płatności bezpośredniej, jak również płatność z tytułu ONW, wspierająca utrzymywanie działalności rolniczej na tych obszarach.

Ocena wpływu na zachowanie różnorodności biologicznej oraz ochrony i rozwoju wysokiej wartości rolnictwa i ekosystemów leśnych oraz tradycyjnych krajobrazów rolniczych.

Koncepcja systemu gospodarowania zachowującego/chroniącego tradycyjny krajobraz wiejski oraz obszary o dużej wartości przyrodniczej („Hiig Nature Value farming” - HNV) zaczęła powstawać wówczas gdy zauważono, że zachowanie bogactwa bioróżnorodności występującego na obszarach wiejskich zależy od kontynuowania ekstensywnego sposobu gospodarowania w rolnictwie. W wyniku tej konstatacji nastąpiła zasadnicza zmiana w dystrybucji finansów wynikających ze Wspólnej polityki rolnej, polegająca na stopniowym wprowadzaniu jednolitej płatności niezależnie od poziomu produkcji (decoupling), co ma sprzyjać zmniejszaniu poziomu intensywności gospodarowania i przesuwania środków finansowych w kierunku bardziej zrównoważonego gospodarowania, które będzie bazą do ochrony bioróżnorodności na całym obszarze Unii Europejskiej. Intensywność rolnictwa w Polsce, podobnie jak w całej UE, jest zróżnicowana, na ogół bardziej intensywna na glebach żyznych w porównaniu z glebami słabymi, na których przestrzeń rolnicza jest użytkowana w sposób bardziej tradycyjny pozwalający na zachowanie naturalnego krajobrazu obszarów wiejskich i bioróżnorodności, szczególnie na pól naturalnych użytkach zielonych. Rolnictwo intensywne charakteryzujące się wysokim poziomem chemizacji (nawożenie mineralne, chemiczne środki ochrony roślin) i dużą obsadą zwierząt, eliminacją miedz, oczek wodnych i innych wcześniej nie uprawianych powierzchni ogranicza możliwość utrzymania/zachowania zasobów dzikiej przyrody. Gospodarstwa ekstensywne (tradycyjne) z ekstensywną produkcją i ekstensywną organizacją produkcji; osiągają małe dochody, ale wywierają niewielki negatywny wpływ na środowisko.

Definicja sposobu/ typu gospodarowania pozwalającego zachować bioróżnorodność na obszarach przyrodniczo cennych (HNV) została podana przez Baldock *et al.* w 1993 r. „HNV – farming system jest systemem o niskiej intensywności produkcji kompleksowo powiązany z naturalnym środowiskiem obejmującym ważne siedliska na gruntach ornych oraz trwałych użytkach zielonych z towarzyszącymi im żywoplotami, zadrzewieniami, oczkami wodnymi i innymi elementami historycznie związanymi z prowadzeniem gospodarki rolnej”. Jednak ekstensywne gospodarowanie na obszarach HNV jest dla rolników tam żyjących dużym wyzwaniem ze względów społeczno-ekonomicznych i wielu przypadkach prowadzi do zaprzestania użytkowania tych gruntów, pozbywania się zwierząt i opuszczania tych terenów, a konsekwencją jest degradacja krajobrazu rolniczego i zmniejszanie się bioróżnorodności. Konieczność ochrony bioróżnorodności wynika z dokumentu Komisji Europejskiej (COM(2006) 216 final Communication from the Commission halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond. Sustaining ecosystem services for human well-being.), który zobowiązuje do zatrzymania spadku bioróżnorodności do 2010 r. W celu opracowania efektywnego systemu wsparcia dla tych obszarów kraje członkowskie UE są zobowiązane do:

- zidentyfikowania obszarów HNV,
- wspierania tego systemu gospodarowania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- monitorowania zmian na obszarach objętych „Hiig Nature Value farming”, w ramach istniejącego monitoringu PROW.

W ramach tego zobowiązania Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęło prace nad wypracowaniem metodologii wyznaczania obszarów HNV w Polsce.

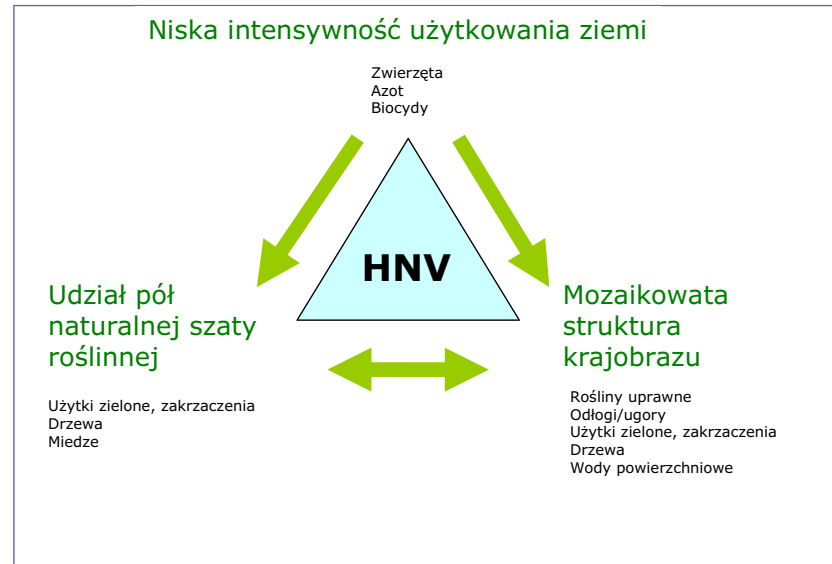
Metodologia ta została opracowana zgodnie z obowiązującymi wytycznymi (IEEP 2007 Guidance document to the Member States on the application of the HNV). Na etapie wstępnych wydzieleni HNV opracowano dwie warstwy tematyczne z których pierwsza charakteryzuje poziom ekstensywności produkcji rolnej, natomiast druga przedstawia obszary cenne przyrodniczo ze względu na różne, powszechnie akceptowane kryteria. Warstwy te pozwalają na wydzielenie obszarów przyrodniczo cennych odznaczających się ekstensywnym charakterem produkcji rolniczej. Kryteriami identyfikującymi obszary HNV farming są:

- niska intensywność użytkowania ziemi,
- występowanie pól naturalnej szaty roślinnej,
- występowanie mozaikowatej struktury krajobrazu.

Do obszarów leśnych HNV powinny być zaliczone lasy charakteryzujące się wysokim stopniem naturalności i różnorodności biologicznej.

Współzależność pomiędzy tymi kryteriami przedstawiono na rys. 9.2.1.

Rys. 9.2.1. Współzależność pomiędzy kryteriami identyfikującymi obszary HNV farming.



Źródło: Guy Beaufoy: HNV farming – explaining the concept and interpreting EU and national policy commitments. www.efncp.org

Uwzględniając wskaźniki odpowiadające poszczególnym kryteriom przebadano gospodarstwa rolne objęte systemem FADN i wydzielono propozycje wariantów ekstensywnej gospodarki rolnej na obszarach HNV.

Do wytworzenia warstwy obszarów cennych przyrodniczo wykorzystano istniejące przestrzenne bazy danych lub ich składowe, przedstawiające różne klasyfikacje obszarów wartościowych przyrodniczo: Corine Land Cover 2006, obszary Natura 2000 + Lista Shadow, Krajowy System Obszarów Chronionych, Baza Wartości Biologicznej Lasów, System Informacji Przestrzennej o Mokradyłach Polski,

Mapa Podziału Hydrograficznego Polski. Analiza obejmowała nie tylko bezpośrednie położenie na poszczególnych warstwach, ale także sąsiedztwo w promieniu 2 km, który to promień przyjmowany jest jako rozmiar najmniejszej jednostki krajobrazowej.

Wyniki powyższych analiz zostały porównane z działaniami środowiskowymi PROW. Porównanie obszarów PRŚ (PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013) i HNV pokazuje że programy rolnośrodowiskowe występują w równym stopniu na HNV jak i poza nimi, stosując porównanie procentowe do udziału HNV w UR. Wynika to jednak z różnego rozmieszczenia poszczególnych pakietów PRŚ. Pakiety dotyczące ochrony gleb i wód (K01, pakiet 8), których powierzchnia stanowi około 50% PRŚ, na HNV mają mniejszy udział od 6 do 24%. Natomiast dla porównania pakiety dotyczące TUZ (P01, P02, pakiety 3, 4, 5) znacznie częściej występują na obszarach HNV (od 32 do 68%), również rolnictwo ekologiczne jest lepiej reprezentowane (od 22 do 54%).

Proces ostatecznego wyznaczenia obszarów HNV w Polsce trwa. Z pewnością ostateczne rozwiązanie co do kształtu HNV przyczyni się do zachowania cennych przyrodniczych zasobów na obszarach rolniczych oraz upowszechni przyjazne dla środowiska praktyki rolnicze, ale z uwagi na koszty i zaniechane korzyści dla gospodarstw wymaga to wsparcia finansowego.

Ocena wpływu na zachowanie i poprawę jakości wody

Woda jest dobrem publicznym, a jej ochrona jest powszechnym obowiązkiem wszystkich użytkowników. Rolnictwo, jako gałąź gospodarki narodowej, jest głównym konsumentem wody zużywanej w sposób produktywny przez rośliny i bezproduktywny w procesie parowania z gleby. Gospodarowanie zasobami wodnymi w rolnictwie ma bezpośredni związek z produktywnością agroekosystemów. Aby rolnictwo mogło być wydajne i zrównoważone, w długim czasie musi mieć zapewnioną wodę, niezbędną dla wzrostu roślin i chowu zwierząt, ale jednocześnie nie może powodować degradacji pozostałych zasobów wodnych. Znaczenie wody w rolnictwie wynika z faktu, że jest ona środkiem transportu składników pokarmowych, substancji chemicznych i stałych cząstek gleby. Nadmiar rozpuszczonych, a nie wykorzystanych przez rośliny składników pokarmowych, chemicznych środków ochrony roślin przedostaje się do wód podziemnych lub powierzchniowych, powodując ich degradację. Cechą wyróżniającą użytki rolne w Polsce jest duży udział gruntów ornych i stosunkowo mały udział użytków zielonych. Duży udział użytków rolnych, a szczególnie gruntów ornych i stosunkowo mała lesistość (ok. 30%) są czynnikami potencjalnie sprzyjającymi stratom biogenów z rolnictwa. Straty składników pokarmowych są wysoko skorelowane z powierzchnią gruntów ornych, z dużym udziałem gleb lekkich o małej pojemności wodnej i podatnych na wymywanie biogenów, które są rozproszonymi obszarowymi źródłami zanieczyszczenia wód. Specyficzna dla obszarów rolnych w Polsce jest infrastruktura w produkcji zwierzęcej. Na obszarach wiejskich utrzymywanych jest obecnie około 7,1 mln DJP zwierząt gospodarskich, które rocznie emitują około 450 tys. ton N i około 100 tys. ton P, które teoretycznie powinny trafiać do gleby w formie nawozów naturalnych, ale praktycznie z powodu niewielkiego sposobu przechowywania odchodów zwierzęcych (brak płyt obornikowych i zbiorników na nawozy ciekłe) i w czasie ich stosowania powstają duże straty związków azotu, z których część w formie azotanów przedostaje się do wód lub w formie amoniaku i tlenu azotu są emitowane do atmosfery. Stopień oddziaływania produkcji rolnej na jakość wód zależy w sposób pośredni i bezpośredni od warunków naturalnych środowiska w którym się ona odbywa oraz sposobu zarządzania gospodarstwem warunkowanego poziomem wiedzy rolnika. Czynniki bezpośrednio wpływającymi na potencjalną emisję związków azotu do wód jest proces denitryfikacji związków azotu zachodzący w glebie i wodach podziemnych, tempo odpływu wód powierzchniowych, jak również spadki terenu. Do czynników pośrednio wpływających należy sposób zarządzania w gospodarstwie oraz działania wynikające z realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Głównymi instrumentami wspomagającymi zrównoważone użytkowanie/zarządzanie wodą w rolnictwie są następujące działania w PROW:

- Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa. Schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi;

- Modernizacja gospodarstw rolnych w zakresie poprawy infrastruktury sanitarnej związanej z produkcją zwierzęcą, w ramach wynikających z wdrażania dyrektywy azotanowej;

oraz obowiązujące regulacje prawne w zakresie:

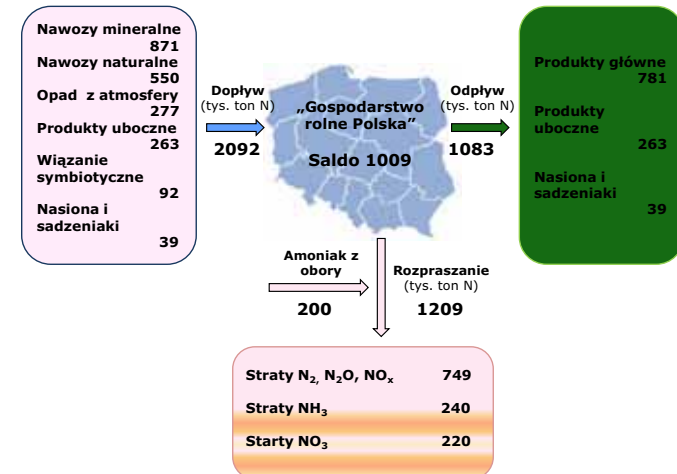
- przestrzegania zasady *cross-compliance* w zakresie wymogów: dyrektywy 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych oraz dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany, jak również standardów zawartych w GAEC;
- Ramowa Dyrektywa wodna wymagająca opracowania planów gospodarowania wodą w obrębie zlewni – w Polsce na etapie opracowywania i nie jest ujęta w formie działania w PROW 2007-2013.

Oddziaływanie rolnictwa na jakość wód może być oceniane przy pomocy dwóch wskaźników:

- bilansu azotu brutto (*gross nutrient balance* – GNB), który może być jedynie wskaźnikiem potencjalnego ryzyka zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzącymi z działalności rolniczej. GNB szacuje potencjalne nadwyżki azotu na „powierzchni pola” (kg N/ha) w oparciu o statystyczne informacje o ilości stosowanych nawozów mineralnych, nawozów naturalnych, azotu związanego w glebie, azotu związanego z atmosfery, azotu zawartego w materiale siewnym/sadzonkowym i ilości azotu wyniesionego z plonem roślin towarowych i pastewnych (metodyka OECD);
- Zanieczyszczenia wód azotanami – który pokazuje trend w koncentracji azotanów (NO_3 mg/l), oddzielnie w wodach powierzchniowych i podziemnych, a nie koncentrację azotanów w konkretnym roku. W celu wyeliminowania zmienności warunków (np. ilości opadów, terminu wykonania pomiarów itp.) wpływających na wynik tego wskaźnika, trend zmiany koncentracji powinien być uśredniany w okresach 3-letnich i badany w długich okresach czasu. Wskaźnik ten jest używany do wyznaczania obszarów szczególnie wrażliwych na zanieczyszczenie azotanami (OSN).

Globalny bilans azotu dla Polski metodą „na powierzchni pola”, opracowany w IUNG-PIB, nie obejmuje strat azotu w postaci amoniaku rozpraszanego z produkcji zwierzęcej (rys. 9.2.2). Dlatego do pokazanego na modelu salda bilansu należy dodać 200 tys. ton N w postaci amoniaku rozpraszanego z produkcji zwierzęcej. Całkowita ilość rozpraszanego z rolnictwa azotu wynosi zatem 1 209 tys. ton. Jak wynika z modelu, rozpraszanie nadmiaru azotu następuje przede wszystkim w postaci gazowej w formie amoniaku, azotu elementarnego, podtlenku azotu i tlenków azotu, a w mniejszym stopniu w formie azotanów wymywanych do wód glebowych (M. Fotyma, J.Igras: *Udział obszarów wiejskich w ogólnej emisji związków azotu i fosforu z obszaru Polski do Bałtyku*. W: J.Igras (red.) *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*. IUNG-PIB, Puławy 2009.).

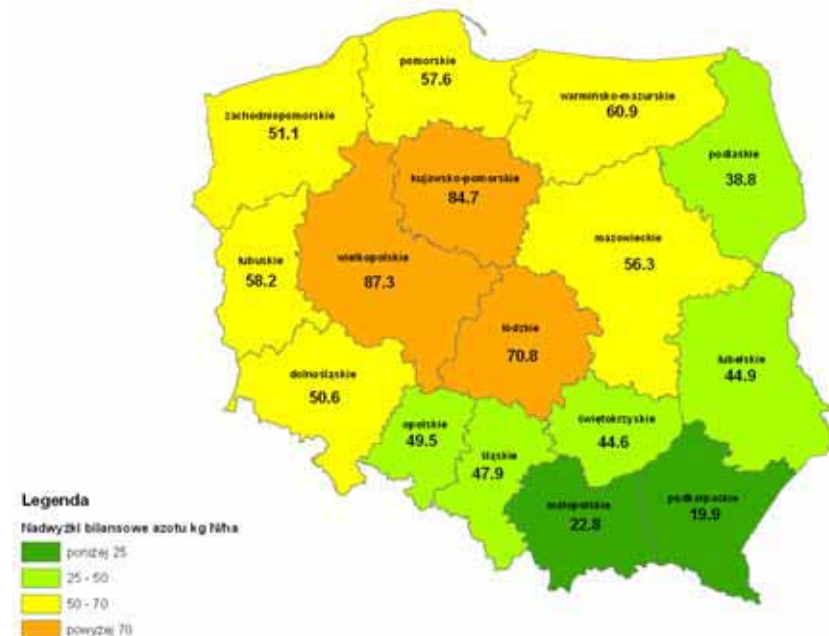
Rys. 9.2.2. Model bilansu azotu (w tys. ton) w „gospodarstwie rolnym Polska”



Źródło: M. Fotyma, J.Igras: *Udział obszarów wiejskich w ogólnej emisji związków azotu i fosforu z obszaru Polski do Bałtyku*. W: J.Igras (red.) *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*. IUNG-PIB, Puławy 2009.

Wyraźne powiązanie bilansu azotu z intensywnością produkcji rolnej, w układzie regionalnym/wojewódzkim, przedstawiono na rysunku 9.2.3. Średnie nadwyżki bilansowe, z lat 2007-2009, wynoszące ponad 80 kg N/ha występowały w woj. wielkopolskim, kujawsko-pomorskim charakteryzujących się najbardziej intensywnym rolnictwem, zarówno w produkcji roślinnej jak i zwierzęcej (produkcja trzody chlewnej). Najmniejsze saldo bilansu azotu, około 20 kg N/ha zostało wyliczone dla województw: podkarpackiego i małopolskiego wyróżniających się dużym rozdrobnieniem gospodarstw. Regionalny bilans nadwyżki azotu zaciera/maskuje różnice powodowane warunkami środowiskowymi i socjo-ekonomicznymi ale jest przydatny/wystarczający do oceny oddziaływania realizowanej polityki rozwoju na jakość wód w danym regionie/województwie. Fundamentalnym pytaniem pozostaje kwestia dalszego losu azotu wyliczonego jako nadwyżka bilansowa? Czy będzie on zmagazynowany w glebie i wykorzystany do dalszej produkcji, czy zostanie wymyty do wód i spowoduje pogorszenie ich jakości, czy zostanie wyemitowany do atmosfery w formie gazowej (N_2) lub w formie gazów cieplarnianych (NO , N_2O) lub w formie amoniaku (NH_3), który wróci do gleby i wód w formie kwaśnego deszczu. Dopiero konfrontacja wyliczonych nadwyżek bilansowych azotu z rzeczywistymi parametrami jakości wód (konieczność dostosowania terminów pobierania prób) może wyjaśnić powyższe wątpliwości i przybliżyć rzeczywisty obraz wymywania azotu do wód z obszarowych źródeł zanieczyszczeń.

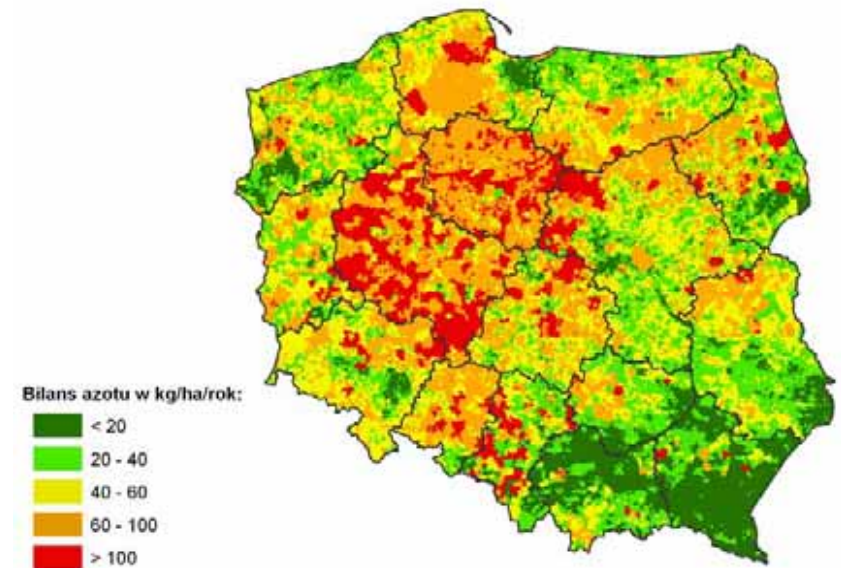
Rys. 9.2.3 Nadwyżki bilansowe azotu kg N/ha użytków rolnych w 16 województwach Polski, średnia z lat 2007-2009.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kopiński J., 2010: Wyniki bilansu azotu brutto w Polsce na tle zmian intensywności produkcji rolniczej. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 20: 39-51.

Natomiast saldo bilansu azotu wyliczone na poziomie gminy, zgodnie z metodyką pozwalającą ocenić efekt środowiskowy realizowanego Programu rolnośrodowiskowego, (patrz: Raport metodologiczny), przedstawia duże nadwyżki bilansowe na znacznym obszarze Polski (rys. 9.2.4). Wynika to stąd, że jeśli w obrębie gminy jest kilka gospodarstw z dużą produkcją zwierzęcą gwałtownie wzrasta nadwyżka bilansowa. Wyliczona tą metodą średnia nadwyżka bilansowa azotu dla obszaru, na którym nie był realizowany Program rolnośrodowiskowy wynosiła 58,5 kg N/ha UR, natomiast tam gdzie był realizowany Program rolnośrodowiskowy nadwyżka wynosiła 57,3 kg N/ha. Różnica rzędu 0,8 kg N/ha mieści się przypuszczalnie w granicach błędów statystycznych.

Rys. 9.2.4 Saldo bilansu azotu (kg N/ha) w 2009 r. obliczone na poziomie gmin



Źródło: Artur Łopatka: opracowanie własne.

Oddzielenie wpływu samego Programu rolnośrodowiskowego na jakość wód jest niemożliwe, ze względu na uwikłanie tego procesu z innymi wyżej omawianymi czynnikami (typ gleby, zmienność rozkładu opadów czy umiejętność zarządzania gospodarstwem) jak również z przestrzeganiem dyrektywy azotanowej włączonej w zasadę *cross-compliance*. W wyniku politycznego porozumienia podjętego przez Radę Europy w 2008 r. w ramach Health Check of the CAP, dyrektywa azotanowa stała się jedną z pięciu obligatoryjnych dyrektyw unijnych w zakresie ochrony środowiska. W wyniku przyjętego porozumienia ustalono, że w ramach dobrej kultury rolnej, będącej częścią *cross-compliance*, zostaną założone strefy buforowe wzdłuż cieków wodnych. Podstawowym jednak instrumentem w ograniczaniu zanieczyszczania wód pozostaje dyrektywa azotanowa, która zobowiązuje do systematycznego monitorowania oddziaływania rolnictwa na jakość wód, wyznaczania na tej podstawie stref szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami (OSN), oraz obowiązkowego przestrzegania Kodeksu dobrej praktyki rolniczej w programach działań opracowanych dla OSN. Aktualnie powierzchnia wyznaczonych OSN w Polsce obejmuje około 1,50% powierzchni kraju i jest mniejsza o 0,5% w stosunku do powierzchni wyznaczonych w 2004 r. ponieważ OSN-y zostały wyznaczone według obrębów geodezyjnych, a nie granic gmin, jak w 2004 r.

Ocena wpływu Programu na zmiany klimatu

Wobec globalnego ocieplenia, które jest przyczyną obserwowanych w ostatnich latach zmian w klimacie podejmowane są działania zmierzające do ograniczenia procesu globalnego ocieplenia (działania mitygujące) oraz dostosowania poszczególnych działów gospodarki do nowych warunków klimatycznych (działania adaptacyjne). Działania te są prowadzone na poziomie poszczególnych krajów w ramach porozumień międzynarodowych (Protokół z Kioto) lub regionalnych (np. Unii Europejskiej). Unia Europejska w zakresie łagodzenia zmian klimatu zobowiązała się do 2020 r. zredukować emisje gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do jej stanu z 1990 r. W sektorze

rolnictwa ograniczenie emisji w UE ma wynieść 10%. Jednocześnie proponuje się, żeby rolnictwo obok produkcji żywności dostarczało dla energetyki tzw. paliwa alternatywne, co wpłynie na zmianę struktury produkcji. Nowe uwarunkowania rozwoju związane z regulacjami dotyczącymi polityki klimatycznej stanowią zupełnie nowe wyzwania dla rolnictwa (Kozyra J. i inni: Zmiana klimatu – nowe wyzwanie dla rolnictwa. Studia i Raporty IUNG-PIB. 2010, nr 19, 133-144).

Udział rolnictwa w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery powinien być jednak zgodny z możliwością zrównoważonego rozwoju. W skali globalnej udział rolnictwa w procesie wytwarzania gazów cieplarnianych wyrażany w ekwiwalencie dwutlenku węgla wynosi 13,5%, w Europie odpowiednio 9,2%, a w Polsce – 9% (SEC(2009).: Dokument roboczy Służb Komisji. *The role of European agriculture in climate change mitigation*. 23.7.2009.). Równoważnik dwutlenku węgla wyraża efekt poszczególnych gazów cieplarnianych w wielkości powodowanego ocieplenia klimatu. Gazami cieplarnianymi pochodzącymi z rolnictwa są głównie metan i podtlenek azotu. Emisję podtlenku azotu należy wiązać z gospodarką na użytkach rolnych, ponieważ są pochodną emisji z gleb powstałych ww. wyniku nawożenia mineralnego (43%) oraz z gospodarką obornikiem(7%). Tempo zmian emisji metanu i podtlenku azotu w okresie 1999 – 2007 dla poszczególnych województw i kraju przedstawiono w tabeli 9.2.2. Z przeprowadzonej analizy wynika, że całkowita emisja metanu zmniejszyła się o 10%, a emisja podtlenku azotu wzrosła o 5%.

Tab. 9.2.2. Zmiany emisji metanu i podtlenku azotu ze źródeł rolniczych w Polsce (%), w latach 1999 – 2007

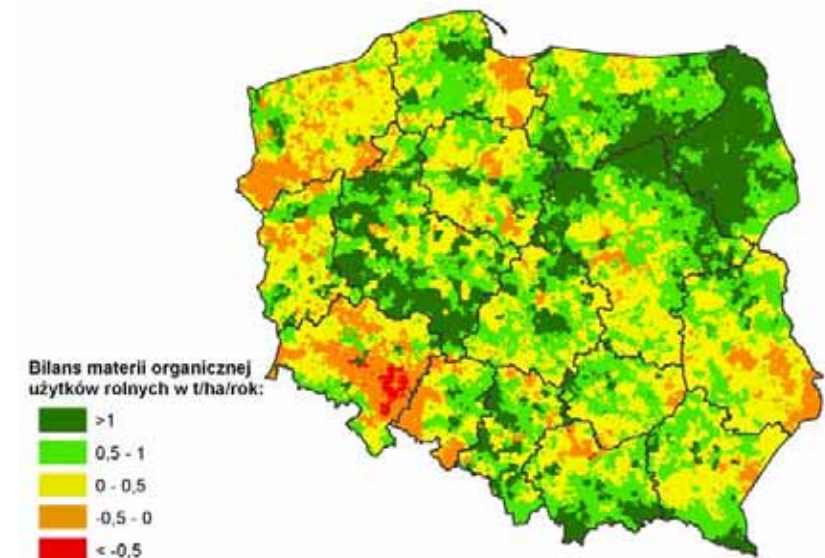
Lp.	Województwo	Metan	Podtlenek azotu
1	Dolnośląskie	-33	14
2	Kujawsko-pomorskie	-3	6
3	Lubelskie	-28	-3
4	Lubuskie	-13	2
5	Łódzkie	-5	16
6	Małopolskie	-32	-19
7	Mazowieckie	-0,3	13
8	Opolskie	-16	-0,1
9	Podkarpackie	-51	-19
10	Podlaskie	20	6
11	Pomorskie	-12	-3
12	Śląskie	-29	-5
13	Świętokrzyskie	-36	-11
14	Warmińsko-mazurskie	10	23
15	Wielkopolskie	3	16
16	Zachodnio-pomorskie	-29	-9
	Polska	-10	5

Źródło: Zaliwski A.: Tendencje zmian w emisji metanu (CH₄) i nadtlenu azotu (N₂O) w przekroju województw. Studia i Raporty IUNG-PIB. 2010. Z. 20, 87-95.

W ujęciu wojewódzkim poziomy emisji zarówno metanu jak i podtlenku azotu wykazywały zarówno wzrosty jak i spadki. Największy spadek emisji metanu wystąpił w woj. podkarpackim, natomiast wzrost emisji o 20% wystąpił w woj. podlaskim. W pierwszym przypadku wynika to ze spadku obsady zwierząt, w drugim ze wzrostu koncentracji chowu bydła. Największy wzrost emisji podtlenku azotu wystąpił w woj. warmińsko-mazurskim, mniejszy w łódzkim i wielkopolskim, a zmniejszyła się w znaczącym stopniu w woj. małopolskim i podkarpackim (znaczący udział ugorów i odłogów). Następne badanie emisji metanu i podtlenku azotu będzie przeprowadzone, przez IUNG-PIB po kilku kolejnych latach, co pozwoli ocenić trend zmian tych emisji i jednocześnie wpływ Wspólnej polityki rolnej w dłuższym okresie czasu, w tym PROW 2007-2013, na tempo tych zmian. Przyjmuje się, że emisja podtlenku azotu z rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce wynosi około 48 tys. ton N, co stanowi około 6% ogólnej sumy strat azotu w postaci utlenionych produktów gazowych (Pietrzak S. Sapek A.,

Onema O.: Emisja podtlenku azotu ze źródeł rolniczych w Polsce. Nawozy i Nawożenie _ Fertilizers and Fertilization, 2002, 1, 135-147). Gazowe produkty emisji azotu powracające w postaci różnych połączeń na powierzchnię użytków rolnych, są źródłem tego składnika dla roślin i są uwzględniane po stronie odpływu w jego bilansie (patrz rys. 1). Z tego względu nie stanowią one strat azotu w tzw. małym obiegu składnika. Najbardziej efektywnym i praktycznym sposobem ograniczania strat azotu z gleby w formie gazowej jest stosowanie nawozów (mineralnych i naturalnych) w sposób dostosowany do aktualnego zapotrzebowania roślin. Przyjmuje się, że przy zrównoważonym gospodarowaniu nie zachodzi uwalnianie dwutlenku węgla z gleby, natomiast emisje powstające w wyniku spalania oleju napędowego w rolnictwie wliczane są do emisji powstałych w transporcie. Obok ograniczania emisji podtlenku i tlenu azotu, rolnictwo ma duże możliwości sekwestracji /wychwytywania gazów cieplarnianych z atmosfery. Węgiel zmagazynowany w glebie w postaci substancji organicznej stanowi drugi co do wielkości, po oceanach, rezerwuár na ziemi. Bilans substancji organicznej zgromadzonej w użytkach rolnych przedstawiono na rys. 9.2.5. Najwyższą zawartość substancji organicznej wykazują gleby, na których są trwałe użytki zielone oraz gleby organiczne oraz uprawy wieloletnich roślin na cele energetyczne. Zawartość substancji organicznej w gruntach ornych zależy od składu granulometrycznego gleby. Gleby zwięźlejsze zawierają więcej substancji organicznej niż gleby lekkie co z reguły wiąże się z większą miąższością poziomu orno-próchnicznego. Bilans materii organicznej zgromadzonej w użytkach rolnych wynosi - 0,606 t OM/ha/rok. Aktualna zawartość substancji organicznej jest wynikiem równowagi procesów prowadzących do jej nagromadzenia (reprodukcji) i rozkładu (degradacji). Nagromadzeniu substancji organicznej sprzyja stosowanie obornika i nawozów organicznych, a także przyorywanie słomy, zaś ochronna uprawa roli (*conservation cultivation*) i regularne wapnowanie sprzyjają utrwalaniu zawartości substancji organicznej w glebie. Rolnicy mają więc duży wpływ na sposób powstawania/gromadzenia i gospodarowania substancją organiczną. Niewłaściwe gospodarowanie w rolnictwie, np. przez nadmierne odwodnienie gleb, szczególnie organicznych, lub niezrównoważoną produkcję może prowadzić do znaczącej emisji dwutlenku węgla, uwalniania dużych ilości mineralnych związków azotu i fosforu, które mogą przedostawać się do wód.

Rys. 9.2.5. Bilans substancji organicznej na użytkach rolnych



Źródło: Artur Łopatka: opracowanie własne na podstawie wskaźników podanych w Kodeksie dobrej praktyki rolniczej.

Roczna sekwestracja substancji organicznej w skali całego kraju wynosi – 9 762 225 t OM (organic matter=substancja organiczna), co daje 5 662 090 t C. Na powierzchni użytków rolnych objętych Programem rolnościowo-wytwarzane jest - 0,564 t OM/ha/rok i jest ona mniejsza od ilości wytwarzanej na obszarach poza Programem rolnościowo-wytwarzane, gdzie produkcja roślinna jest bardziej intensywna po której pozostaje w glebie więcej resztek roślinnych przetwarzanych w substancję organiczną i wynosi – 0,625 t OM/ha/rok. Jednak należy wskazać, że w tym samym czasie na obszarach nie objętych programem rolnościowo-wytwarzane zużywa się więcej nawozów mineralnych, co może powodować znacznie większe niż na obszarach programu rolnościowo-wytwarzane emisje podtlenku azotu (N₂O). W wyniku zrealizowanych zalesień w ramach PROW 2007-2013 w skali kraju corocznie zsekwestrowane zostanie ponad 84 tys. ton węgla (306 tys. t CO₂). Łącznie z zalesieniami z poprzedniego okresu programowania daje to łączną sekwestrację węgla rzędu 410 tys. t węgla (1 502 tys. t CO₂).

Uwalnianie tlenków azotu z gleb nadmiernie uwilgotnionych, można regulować poprzez poprawę stosunków powietrzno-wodnych, czyli melioracje nawodniające - odwadniające. Gleby bardziej uwilgotnione mają większą zdolność wiązania węgla, zaś jednostronne osuszanie gleb prowadzi do szybkiej degradacji substancji organicznej. Tak więc, rolnictwo ma znaczące możliwości ograniczania emisji tlenków azotu.

Gróźniejszym gazem cieplarnianym pochodzącym z rolnictwa jest metan, którego ograniczanie emisji do atmosfery jest znacznie trudniejsze niż podtlenków azotu. Metan, podobnie jak amoniak i tlenki azotu jest wydzielany w wydalinach gazowych zwierząt gospodarskich – szczególnie przeżuwaczy. Emisja metanu jest największa od krów mlecznych, ze względu na ich duże zapotrzebowanie energetyczne. Możliwości ograniczania wydzielania metanu przez zmianę diety dla przeżuwaczy są niewielkie. Łatwiejsze jest dopasowanie diety ograniczającej straty azotu w żywieniu swni poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania białka. Niewielkie ilości metanu są uwalniane przez bakterie w procesie fermentacji z gnojowicy i obornika, a ich ograniczanie jest stosunkowo łatwe poprzez modernizację sposobu przechowywanie odchodów zwierzęcych i przestrzeganie zasad higieny w pomieszczeniach inwentarskich.

Aby zmniejszać emisję gazów cieplarnianych z rolnictwa należy prowadzić produkcję rolną zgodnie z wymaganiami zrównoważonego rozwoju tzn. efektywnie wykorzystywać zasoby naturalne (Kodeks dobrej praktyki rolniczej), zmniejszać zużycie energii w rolnictwie oraz zwiększać efektywność środków produkcji w przeliczeniu na jednostkę wytwarzanego płodu rolnego, zarówno w produkcji roślinnej jak i zwierzęcej. Realizowany PROW zawiera cały szereg potencjalnych rozwiązań związanych z ochroną zasobów wodnych, gleby i modernizacją gospodarstw rolnych wraz z towarzyszącym programem szkoleniowo-doradczym. Jednak istnieje duża trudność w ocenie ilościowej wpływu poszczególnych elementów PROW na klimat z powodu ograniczonych możliwości zbierania zupełnie nowej jakości danych środowiskowych. Duże możliwości w tym zakresie dają metody oceny oddziaływania procesów produkcji rozwijane w ramach prac nad Oceną Cyklu Życia produktów, które powinny wejść w przyszłości do programu ewaluacji PROW.

Podsumowanie

Ideą przewodnią koncepcji zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń, poprzez tworzenie takiego modelu konsumpcji przy którym presja na środowisko nie przekracza jego pojemności. Urzeczywistnianie idei zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do rolnictwa jest realizowane przez Wspólną Politykę Rolną wraz z właściwymi jej mechanizmami ekonomicznymi, wspieraną przez dostosowywaną do tych założeń politykę krajową. Strategia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa jest urzeczywistniana/ realizowana poprzez PROW 2007-2013. W strategii tej przewidziano następujące priorytety:

1. Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu,
2. Zachowanie walorów przyrodniczo – krajobrazowych obszarów wiejskich,

3. Aktywizacja społeczności wiejskiej i poprawa infrastruktury społecznej,
4. Rozbudowa infrastruktury technicznej.

Priorytety te są zbieżne z Osiami PROW 2007-2013, do których przypisane są odpowiednie działania, które będą miały znaczący wpływ na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zarówno w aspekcie ekonomiczno-społecznym jak i środowiskowym. W wyniku realizacji działań z poszczególnych Osi mogą wystąpić pozytywne lub negatywne efekty ich synergii rzutuujące na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W aspekcie zrównoważonej produkcji rolnej najbardziej wskazane jest jednocześnie prowadzenie produkcji roślinnej oraz zwierzęcej w gospodarstwie. Za podstawowe problemy w sferze zrównoważenia środowiskowego i ekonomicznego gospodarstw rolnych uznano:

- niekorzystną strukturę obszarową gospodarstw rolnych;
- duży udział gospodarstw bezinwentarzowych,
- niedostosowany poziom nawożenia do potrzeb pokarmowych roślin;
- wysoki udział gleb zakwaszonych i niedostateczny stopień wapnowania.

Ciągle jednak stosunkowo ekstensywne metody produkcji stosowane przez większość gospodarstw indywidualnych oraz wzrastający udział gospodarstw ekologicznych i wyznaczone obszary Natura 2000 sprzyjają zachowaniu wielu gatunków roślin uprawnych i dzikich oraz zwierząt i specyficznych siedlisk, które są rzadkością lub przestały istnieć w krajach o intensywnym rolnictwie. Różnorodność biologiczna Polski należy do jednej z najbogatszych w Europie, o czym świadczy wielkość wskaźnika wskaźnik FBI22 – 0,962. Dobrej stan rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wysokie walory przyrodnicze znacznej części kraju stanowią istotny zasób gospodarczy i mogą być źródłem przewagi konkurencyjnej na rynku wewnętrznym UE. Działalność rolnicza jest podstawowym czynnikiem kształtującym bogaty i zróżnicowany krajobraz obszarów wiejskich, który tworzy mozaikę pól uprawnych, trwałe użytki zielone, lasy i zadrzewienia, mokradła i sieć wód powierzchniowych.

Głównymi instrumentami wspomagającymi zrównoważone użytkowanie/zarządzanie wodą w rolnictwie są następujące działania w PROW:

- Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa. Schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi;
- Modernizacja gospodarstw rolnych w zakresie poprawy infrastruktury sanitarnej związanej z produkcją zwierzęcą, w ramach wynikających z wdrażania dyrektywy azotanowej;

oraz obowiązujące regulacje prawne w zakresie:

- przestrzegania zasady *cross-compliance* w zakresie wymogów: dyrektywy 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych oraz dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany, jak również standardów zawartych w GAEC;
- Ramowa Dyrektywa wodna wymagająca opracowania planów gospodarowania wodą w obrębie zlewni – w Polsce na etapie opracowywania i nie jest ujęta w formie działania w PROW 2007-2013.

Wskaźnik potencjalnego ryzyka zanieczyszczenia wód związkami azotu pochodzącymi z działalności rolniczej, którym jest bilans azotu brutto (*gross nutrient balance* – GNB) szacuje nadwyżki azotu na „powierzchni pola” i aktualnie kształtuje się na poziomie 57,4 kg N/ha użytków rolnych.

Podstawowym instrumentem w ograniczaniu zanieczyszczenia wód pozostaje dyrektywa azotanowa, która zobowiązuje do systematycznego monitorowania oddziaływania rolnictwa na jakość wód, wyznaczania na tej podstawie stref szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami (OSN), oraz obowiązkowego przestrzegania Kodeksu dobrej praktyki rolniczej w programach działań opracowanych dla OSN. Oddzielenie wpływu samego Programu rolnośrodowiskowego na jakość wód jest niemożliwe, ze względu na uwikłanie tego procesu z innymi czynnikami (typ gleby, zmienność rozkładu opadów czy umiejętność zarządzania gospodarstwem) jak również z przestrzeganiem dyrektywy azotanowej włączanej w zasadę *cross-compliance*.

Udział rolnictwa w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery powinien być zgodny z możliwością zrównoważonego rozwoju. Gazami cieplarnianymi pochodzącymi z rolnictwa są głównie metan i podtlenek azotu. Emisję podtlenku azotu należy wiązać z gospodarką na użytkach rolnych, ponieważ są pochodną emisji z gleb powstałych w wyniku nawożenia mineralnego (43%) oraz z gospodarką obornikiem (7%). Przyjmuje się, że przy zrównoważonym gospodarowaniu nie zachodzi uwalnianie dwutlenku węgla z gleby. Obok ograniczania emisji podtlenku i tlenu azotu, rolnictwo ma duże możliwości sekwestracji /wychwytywania gazów cieplarnianych z atmosfery. Roczna sekwestracja substancji organicznej w skali całego kraju wynosi – 9 762 225 t OM (organic matter=substancja organiczna), co daje 5 662 090 t C. Groźniejszym gazem cieplarnianym pochodzącym z rolnictwa, ze względu na znacznie większy molekularny potencjał cieplarniany jest metan, którego ograniczanie emisji do atmosfery jest znacznie trudniejsze niż podtlenków azotu. Metan, podobnie jak amoniak i tlenki azotu jest wydzielany w wydalinach gazowych zwierząt gospodarskich – szczególnie przeżuwaczy. Aby zmniejszać emisję gazów cieplarnianych z rolnictwa należy prowadzić produkcję rolną zgodnie z wymaganiami zrównoważonego rozwoju tzn. efektywnie wykorzystywać zasoby naturalne (Kodeks dobrej praktyki rolniczej), zmniejszać zużycie energii w rolnictwie oraz zwiększać efektywność środków produkcji w przeliczeniu na jednostkę wytwarzanego płodu rolnego, zarówno w produkcji roślinnej jak i zwierzęcej. Realizowany PROW zawiera cały szereg potencjalnych rozwiązań związanych z ochroną zasobów wodnych, gleby i modernizacją gospodarstw rolnych wraz z towarzyszącym programem szkoleniowo-doradczym.

Pytanie badawcze D11: W jakim stopniu program zintegrował cele środowiskowe i przyczynił się do realizacji priorytetów wspólnotowych w odniesieniu do: przyjętego w Göteborgu zobowiązania do odwrócenia tendencji spadkowej różnorodności biologicznej, celów określonych w dyrektywie 2000/60/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego środka w dziedzinie polityki wodnej, celów protokołu z Kyoto dotyczących łagodzenia zmian klimatu?

Wpływ na realizację priorytetów wspólnotowych w odniesieniu do przyjętego w Göteborgu zobowiązania do odwrócenia tendencji spadkowej różnorodności biologicznej

Rolnictwo jest największym użytkownikiem gruntów wiejskich, tym samym decyduje o jakości środowiska naturalnego na tych obszarach. Strategiczne wytyczne Wspólnoty zawarte w Rozporządzeniu (WE) Nr 1698/2005 kwalifikują obszary wiejskie, jako bardzo ważne w aspekcie zrównoważonego rozwoju, na których działalność rolnicza sprzyja tworzeniu różnorodności krajobrazów i utrzymywaniu dziedzictwa kultury i przyrody. Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Europejską w Göteborgu (2001 r.) dobre wyniki gospodarcze muszą iść w parze ze zrównoważonym wykorzystywaniem zasobów naturalnych, utrzymywaniem różnorodności biologicznej i ochroną ekosystemów.

Jednym z priorytetów z Göteborga włączonych do polityki rozwoju obszarów wiejskich jest zahamowanie spadku bioróżnorodności do 2010 r. Osiągnięcie tego celu jest realizowane przez wspieranie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, polegającego na odpowiednim zarządzaniu użytkami rolnymi, produkcji wysokiej jakości płodów rolnych, metod produkcji zachowujących równowagę środowiska naturalnego w szczególności produkcję prowadzoną metodami ekologicznymi, produkcję surowców dla energetyki.

Drugi priorytet z Göteborga obejmujący ochronę ekosystemów jest realizowany przez zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne, obszary Natura 2000, którą tworzą obszary wyznaczone dyrektywą ptasią (OSO) i siedliskową (SOO), obejmujące łącznie prawie 12% powierzchni kraju i będące na etapie wyznaczania obszary o wysokiej wartości przyrodniczej (high nature value – HNV).

Zreformowana Wspólna polityka rolna, ukierunkowana na rozwój obszarów wiejskich tworzy ramy dla wzrostu konkurencyjności rolnictwa i zrównoważonego rozwoju. Wprowadzenie płatności bezpośrednich, niezwiązanych z poziomem produkcji, oraz włączenie norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) wzmacnia zaufanie konsumentów i przyczynia się do zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Oś II PROW 2007-2013 zapewnia środki finansowe na ochronę/poprawę zasobów naturalnych, poprzez wspieranie systemów produkcji i zarządzania w rolnictwie, pozwalających zachować tradycyjny krajobraz wiejski. Racjonalnym zagospodarowaniem przestrzennym, zachowującym/poprawiającym bioróżnorodność, poprzez realizację działań z Osi II, będzie objęty obszar 16 811 708 ha. Rozwój rolnictwa ekologicznego, którym w 2009 r. było objęte 1,8% powierzchni użytków rolnych, szczególnie wspomaga utrzymywanie różnorodności biologicznej. Rolnictwo ekologiczne jest przykładem podejścia holistycznego do zrównoważonego modelu rolnictwa. Zalesianie, które wzmocni ekologiczną stabilność obszarów wiejskich poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych, przyczyni się do zachowania gruntów o wysokiej wartości przyrodniczej na obszarach rolnych i leśnych. Docelowo w ramach PROW, ochroną gruntów o wysokiej wartości przyrodniczej na obszarach rolnych i leśnych zostanie objętych – 590 000 ha. Właściwy sposób gospodarowania na obszarach o wysokich wartościach przyrodniczych pozwoli na zachowanie różnorodności biologicznej i naturalnych siedlisk, takich jak mokradła, suche łąki i pastwiska górskie, jak również będzie sprzyjał ochronie krajobrazu, jakości gleb i wód. W wielu obszarach jest to ważne dziedzictwo przyrody oraz ogólnej atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i pracy.

Wpływ na realizację priorytetów wspólnotowych w odniesieniu do celów określonych w dyrektywie 2000/60/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego środka w dziedzinie polityki wodnej

PROW 2007-2013 nie posiada odrębnego działania związanego z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej, integrującego priorytet z Göteborga dotyczący ochrony ekosystemów, w tym przypadku ekosystemów wodnych. Jedynie w sposób pośredni ochrona ekosystemów wodnych jest integrowana w działaniach Osi II, generalnie chroniących zasoby środowiska i krajobrazu.

Wpływ na realizację priorytetów wspólnotowych w odniesieniu do celów protokołu z Kyoto dotyczących łagodzenia zmian klimatu

Działania wchodzące w skład Osi II, ale również gospodarowanie na obszarach dostarczających biomasy dla celów energii odnawialnej – nie objęte działaniami PROW, wspierają także wkład sektora rolnego i leśnego w kwestii realizacji trzeciego priorytetu z Göteborga w zakresie zmian klimatycznych. Odpowiednie działania w rolnictwie i leśnictwie (efekty szczegółowo omówione przy 4 pytaniu horyzontalnym) przyczyniają się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych, sekwestracji dwutlenku węgla związanego w glebowej substancji organicznej. Gazy cieplarniane odpowiedzialne są za wielkość efektu cieplarnianego w zróżnicowanym stopniu. Dominujący jest wpływ dwutlenku węgla, ze względu na stosunkowo duże stężenie (około 0,036%). Stężenie metanu i podtlenku azotu wynosi odpowiednio 0,00017 i 0,00003%, ale wyróżniają się one znacznie większym molekularnym potencjałem cieplarnianym. Należy oczekiwać, że te dwa gazy będą wywierały coraz większy wpływ na zmiany temperatury, ponieważ ich stężenie szybko wzrasta i utrzymują się długo w atmosferze: metan do 12 lat, a podtlenek azotu do 120 lat (Zaliwski A.: Tendencje zmian w emisji metanu i natlenku azotu w przekroju województw. Studia i Raporty IUNG-PIB. 2010, Nr 20).

Podsumowanie

Rada Europejska w Göteborgu ustaliła zasady przewodnie Wspólnej Polityki Rolnej, polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z jej konkluzjami rozwój gospodarczy musi iść w parze ze zrównoważonym wykorzystywaniem zasobów naturalnych, utrzymaniem różnorodności biologicznej, ochroną ekosystemów i zapobieganiem pustosynnieniu. Aby sprostać tym wyzwaniom, Wspólna polityka Rolna zwiększa nacisk na wsparcie produkcji rolnej o wysokiej jakości, metod produkcji zachowujących równowagę w środowisku naturalnym (w tym metod ekologicznych), surowców odnawialnych i ochronę różnorodności biologicznej. Model gospodarki rolnej i leśnej będzie w coraz większym stopniu kształtowany przez długoterminowe zmiany klimatyczne. W celu ochrony i wzmocnienia zasobów naturalnych i krajobrazowych obszarów wiejskich środki przeznaczone na os II wspierają trzy priorytetowe obszary: różnorodność biologiczną, rozwój przyjaznych środowisku systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych i zmiany klimatyczne. PROW 2007-2013 nie uruchomił schematu płatności związanego z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej.

9.3 Ocena oddziaływania Programu na sektor rolny

Pytanie badawcze D12: W jakim stopniu program przyczynił się do restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego?

Wyniki badań i analizy

Podejmując zagadnienie sformułowane w omawianym pytaniu badawczym trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na czasochłonność procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych w sektorze rolnym. Biorąc pod uwagę, że w niniejszym raporcie analizowany jest okres zamykający się wraz z końcem roku 2009, należy skoncentrować się raczej na pierwszych symptomach restrukturyzacji i modernizacji w poszczególnych grupach gospodarstw rolnych, niż oddziaływaniu tych procesów na wyniki ekonomiczno-produkcyjne całego sektora. Wynika to w głównej mierze ze stanu kontraktowania i wydatkowania środków w poszczególnych działaniach na koniec 2009 roku.

Analizę stopnia wpływu programu na restrukturyzację i modernizację sektora rolnego warto zacząć od czynnika, będącego podstawą wszelkich tak krótko- jak i długookresowych zmian, czyli kapitału ludzkiego. Analiza SWOT zawarta w dokumencie „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013” wśród słabych stron tak obszarów wiejskich, jak i sektora rolnego wymienia niski poziom wykształcenia osób zamieszkujących obszary wiejskie, w tym rolników²⁹. Uwzględniając szeroki zakres negatywnych konsekwencji takiego stanu rzeczy wdrożono w ramach PROW działania mające na celu poprawę poziomu wiedzy fachowej osób pracujących w sektorze rolnym.

Do działań bezpośrednio podejmujących problem niskiego poziomu wykształcenia ludności rolniczej zaliczyć należy działanie 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i w leśnictwie” oraz działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

W ramach pierwszego z wymienionych działań planowana jest realizacja 10 000 szkoleń, które ukończyć ma 300 000 osób, spośród których 224 000 (10,3% zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie) ma uznać szkolenia za adekwatne w stosunku do swoich oczekiwań zawodowych. Na realizację działania przeznaczono 40 milionów EUR (0,53% wydatków publicznych w ramach Osi I). Niezależnie jednak od planowanej liczby uczestniczących, czy kończących szkolenia i niewątpliwie atrakcyjnej oferty programowej szkoleń, na które ogłoszono konkursy, z uwagi na fakt, że nie zawarto żadnej umowy na realizację operacji, wpływ szkoleń na poziom wiedzy zatrudnionych w sektorze rolnym pozostaje zerowy.

Do końca 2009 roku zawarto ponad 1500 umów w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, którego głównym celem jest umożliwienie rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia doradczego, które przyczyniłoby się m.in. do dostosowania gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), zwiększenia konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych, czy wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych. Realizacja tych działań pozwoli na wykorzystanie 0,61% ogółu środków przeznaczonych na to działanie, wynoszących 218 milionów EUR. Jednak biorąc pod uwagę niewielką liczbą wydanych decyzji, brak zrealizowanych płatności, a przede wszystkim specyfikę działań szkoleniowych, których efekty są widoczne zazwyczaj dopiero po pewnym okresie, także i w przypadku tego działania trudno mówić o zauważalnym wpływie na procesy restrukturyzacyjne, czy modernizacyjne.

Wydaje się, że na obecnym etapie wdrażania działań Programu, najistotniejszy wpływ na postawy prorestrukturyzacyjne i promodernizacyjne mają działania nie odnoszące się bezpośrednio do

²⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M.P. Nr 47, poz. 651).

inwestycji w kapitał ludzki. Mowa tu o działaniach Osi II, które dzięki zachętom finansowym, pozwalają uświadomić konieczność spełniania przez gospodarstwa rolne funkcji pozaprodukcyjnych. Należy dodać, że tak rozumiana modernizacja nie jest związana z efektywnością techniczną, niemniej biorąc pod uwagę wyzwania rozwoju rolnictwa zrównoważonego, prośrodowiskowa działalność edukacyjna trudna jest do przecenienia.

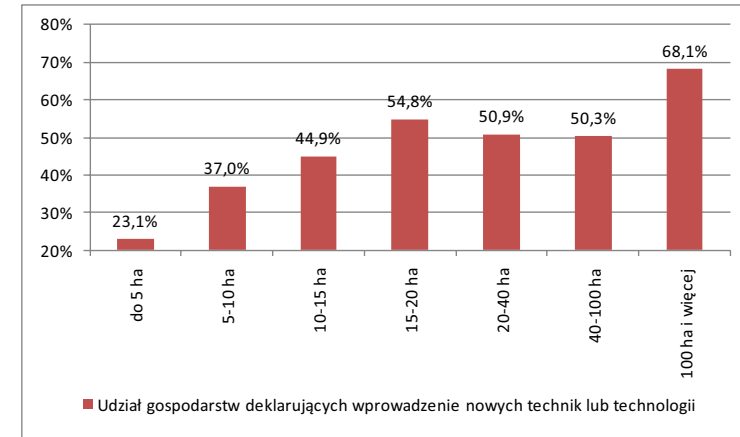
Powracając do proefektywnościowych aspektów modernizacji sektora rolnego, należy zauważyć, że wpływ na nią miały przede wszystkim działania Osi I i to na efekty tych działań zwrócona zostanie uwaga w dalszej części odpowiedzi na omawiane pytanie badawcze.

Jednym z łatwiej mierzalnych wskaźników znamionujących korzystne zmiany w gospodarstwach rolnych wywołanych działaniami Programu jest liczba gospodarstw, które wdrożyły nowe techniki i innowacje. Wskaźnik ten dotyczy w głównej mierze działań *sticte* proinwestycyjnych, czyli działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz działania 123 „Zwiększanie wartości podstawowej produkcji rolnej i leśnej”.

W przypadku tego drugiego działania planuje się, że spośród 1270 przedsiębiorstw, które skorzystają ze wsparcia 254 wprowadzi nowe produkty lub techniki, zaś liczba projektów wprowadzających nowe produkty lub techniki wyniesie 592. Pomimo dużego zainteresowania działaniem, działanie pozostaje wciąż we wstępnej fazie realizacji. Z powodu opóźnień w procesie oceny wniosków, związanych m.in. z dość późnym przyznaniem ARIMR pełnej akredytacji działania 123, do końca roku 2009 zrealizowano zaledwie 113 płatności, a wypłacona kwota wyniosła 81,6 mln zł (2,1% ogółu środków przeznaczonych na to działanie). Spośród zakończonych do końca 2009 roku operacji, 14 związanych było z wprowadzeniem nowych produktów, procesów i technologii produkcji. Ocena wpływu działania 123 na innowacyjność sektora rolnego pozostaje więc ograniczona.

W przypadku działania 121, wpływ innowacyjności jest, z racji zaawansowania stopnia zakontraktowania i wydania środków, znacznie większy. Dodatkowo wpływ ten jest bardziej bezpośredni, niż w działaniu 123, gdyż beneficjentami tego działania są właściciele gospodarstw rolnych. W ramach „Modernizacji gospodarstw rolnych” do końca roku 2009 zrealizowano 11 504 operacji w 11 337 gospodarstwach rolnych, dla których kwota udzielonej pomocy wyniosła ponad 1 311 700 tysięcy złotych. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że nowe techniki lub technologie wprowadzono w ponad 51% gospodarstw. Udział gospodarstw wprowadzających nowe techniki i technologie wykazuje zależność od przynależności do danej grupy obszarowej, co przedstawiono na rysunku 9.3.1. Widać wyraźnie, że odsetek gospodarstw wprowadzających innowacje jest wyższy w grupie gospodarstw większych

Rys. 9.3.1 Udział gospodarstw rolnych deklarujących wprowadzenie nowych technik lub technologii w zależności od grupy obszarowej wśród beneficjentów działania 121 [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Biorąc pod uwagę stan wdrażania działań Programu, wprowadzenie nowych technik i technologii w ponad 5 000 gospodarstwach rolnych w Polsce należy uznać za znaczący czynnik modernizacji polskiego sektora rolnego, a przede wszystkim dobry prognozyk na przyszłe lata.

Jednym z efektów wdrażania działań Programu jest również wzrost dbałości o jakość produktów wprowadzanych na rynek. Do działań, których bezpośrednim celem jest poprawa jakości produktów zaliczyć należy 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz działania 123 „Zwiększanie wartości podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, czy działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”.

W przypadku działania 132 wszystkie trzy główne cele (poprawa jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi; zwiększenie spożycia żywności wysokiej jakości; wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości) odnoszą się bezpośrednio do zagadnienia jakości żywności. Ze względu jednak na niski stopień zakontraktowania środków (zawarto 186 umów, których wartość odpowiada 0,26% limitu finansowego) i brak zrealizowanych płatności trudno mówić o jakimkolwiek, poza edukacyjnym, efekcie tego działania.

Z dwu pozostałych działań, z uwagi na wspomniany już wysoki poziom wydatkowania, znacząco istotniejszy wpływ na procesy modernizacyjne w sektorze rolnym ma działanie 121. Z danych zawartych w pozytywnie rozpatrzonych wnioskach, wynika, że poprawa jakości produkcji stanowi główny cel około 5% (ponad 1100) realizowanych obecnie operacji.

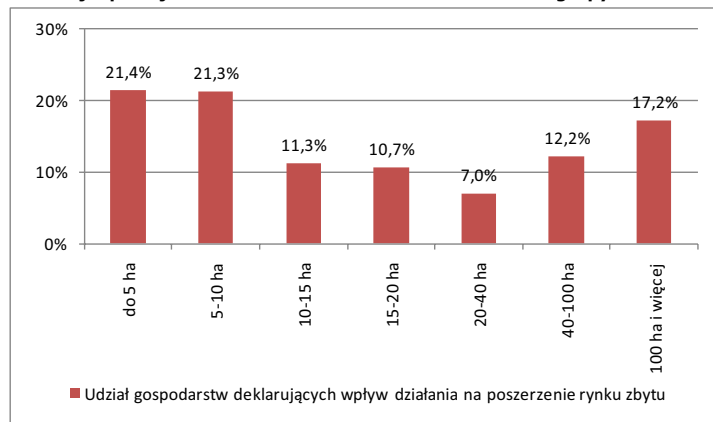
Zwiększenie dbałości o jakość wprowadzanych na rynek produktów jest również wynikiem wsparcia grup producenckich w ramach działania 142. W badaniach ankietowych 91% gospodarstw należących do takich grup stwierdziło, iż działanie w grupie producentów rolnych umożliwiło dostarczenie na rynek partii towaru o parametrach jakościowych oczekiwanych przez nabywców.

Modernizacja polskiego sektora rolnego może się również dokonywać poprzez wzrost towarowości produkcji. Jedną z istotniejszych szans sektora rolnego jest bowiem kształtowanie się grupy gospodarstw żywnotnych ekonomicznie. Jak pokazały jednak badania wśród beneficjentów działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, wzrost towarowości produkcji pomiędzy rokiem poprzedzającym uzyskanie

wsparcia (najczęściej 2008) a rokiem 2009 okazał się nieznaczny i wyniósł zaledwie 1%. Wynik ten jednak nie powinien być zaskakujący, biorąc pod uwagę krótki okres oddziaływania inwestycji, a także wysoki wyjściowy poziom towarowości produkcji w gospodarstwach objętych wsparciem.

Oprócz zmiany stopnia towarowości symptomem modernizacji sektora rolnego może być rozszerzenie rynku zbytu produktów wytwarzanych w gospodarstwach rolnych korzystających ze wsparcia w ramach Programu. Najważniejszym działaniem wspierającym rozszerzenie rynku zbytu jest niewątpliwie "Modernizacja gospodarstw rolnych". Badania ankietowe wykazały, że działania to przyczyniło się do poszerzenia rynku zbytu ponad 11% gospodarstw rolnych. Interesująco wygląda, przedstawione na rysunku 9.3.2. rozłożenie odpowiedzi twierdzących na pytanie o wpływ działania na rozszerzenie rynku zbytu w podziale na grupy obszarowe. Zaobserwować można szczególnie korzystne oddziaływanie na gospodarstwa małe, o powierzchni mniejszej niż 10 ha. Rozszerzenie rynku zbytu było także o wiele częściej zauważane przez młodych właścicieli gospodarstw rolnych poniżej 25 r.ż. (18,75% odpowiedzi twierdzących).

Rys. 9.3.2 Udział gospodarstw rolnych deklarujących rozszerzenie rynku zbytu wskutek realizacji operacji w ramach działania 121 w zależności od grupy obszarowej [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Kolejnym zauważalnym efektem modernizacji w wyniku realizacji operacji jest obserwowane oddziaływanie na wzrost cen uzyskiwanych w sprzedaży. W przypadku działania 121 blisko 10% ankietowanych potwierdziło, że wsparcie w ramach tego działania przyczyniło się do wzrostu cen sprzedawanych produktów rolnych. Odsetek producentów rolnych odnotowujących pozytywny wpływ inwestycji na uzyskiwane ceny był wyższy w grupie gospodarstw najmniejszych do 5 ha – 21,4% i o powierzchni od 5 do 10 ha – 25,5%, a także wśród najmłodszych rolników do 25 r.ż. – 18,8%. Także zdecydowana większość beneficjentów działania 142 "Grupy producentów rolnych" zauważała korzystny wpływ wspólnego działania na ceny oferowane przez nabywców.

Kolejnym miernikiem wpływu Programu na procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne w sektorze rolnym jest wartość inwestycji przeprowadzonych w gospodarstwach rolnych korzystających ze wsparcia. Środki współfinansujące inwestycje o największej wartości przeznaczane są w ramach działania 121. Całkowita wartość inwestycji zrealizowanych dzięki temu działaniu w 11 337 gospodarstwach wyniosła 3 229 775 874 złotych. W ramach działania 112 "Ułatwienie startu młodym rolnikom" wypłacono beneficjentom do końca roku 2009 255 600 000 złotych. Na podstawie badań ankietowych można szacować, że około 90% wartości tego wsparcia przeznaczanych jest na inwestycje. Oznaczałoby to, że wartość inwestycji równa się tu kwocie 230 040 000 złotych. W sumie dla obu działań wartość przeprowadzanych inwestycji wynosi blisko 500 milionów złotych. Biorąc pod uwagę, że łączna wartość

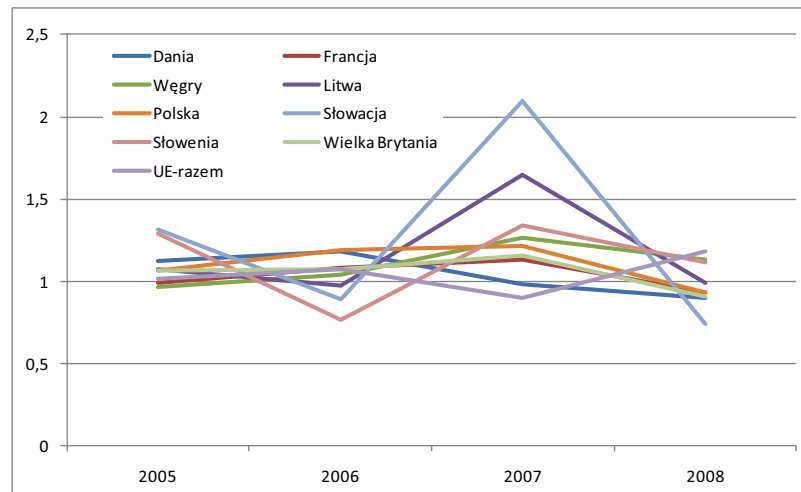
wszelkich nakładów inwestycyjnych w sektorze prywatnym w rolnictwie polskim w roku 2008 wyniosła 3 798 milionów złotych (3 367 milionów w 2007 r.) jest to wartość znacząca i w zasadzie najważniejsza dla oceny oddziaływania Programu na sektor rolny. Dodatkowo w sektorze przetwórczym dzięki wsparciu 101 przedsiębiorstw w ramach działania 123 zrealizowano 104 inwestycje o całkowitej wartości 232 milionów złotych.

Łączna kwota inwestycji w sektorze rolno-spożywczym będących wynikiem oddziaływania Programu oscyluje więc w granicach 3 691 milionów złotych. Dla uświadomienia sobie skali środków warto przypomnieć, że cała produkcja towarowa rolnictwa polskiego w 2009 roku wyniosła 57 065 milionów złotych.

Bezpośrednio związane z modernizacją gospodarstw rolnych jest zagadnienie wzrostu wartości dodanej w gospodarstwach korzystających ze wsparcia. Obliczenia na bazie ankiet wskazują, że w znacznej części przypadków udało się osiągnąć lub nawet przekroczyć planowane wzrosty wartości dodanej brutto. W przypadku gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach działania "Ułatwienie startu młodym rolnikom" wzrost GVA pomiędzy rokiem 2007 a 2009 wyniósł średnio 35% i przekroczył zarówno planowaną wartość, wynoszącą 19%, jak i wyniki grupy kontrolnej, niekorzystającej z tego wsparcia (spadek GVA o 14%). Wzrost GVA gospodarstw powstałych w wyniku działania 113 "Renty strukturalne" wzrost GVA wyniósł 12%. Jedyne w przypadku gospodarstw korzystających z działania 121 "Modernizacja gospodarstw rolnych" odnotowano spadek GVA o 2,5%. Dalej jednak zmiana wartości GVA pozostaje znacząco wyższa niż w grupie kontrolnej.

W przypadku wybranych działań istotnym elementem oceny jest ocena zmian wydajności pracy oraz wykorzystania kapitału w gospodarstwach korzystających ze wsparcia. Proefektywnościowy cel szczególnie mocno zaznaczony był w przypadku działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Spośród ankietowanych beneficjentów działania 121 aż 94% zadeklarowało, że realizacja operacji przyczyniła się do wzrostu wydajności pracy. Odsetek respondentów potwierdzających wzrost wydajności pracy był wyższy w grupie gospodarstw największych o powierzchni przekraczającej 100 ha (98,9%) i w grupie beneficjentów, którym udzielono najwyższego wartościowo wsparcia przekraczającego 150 tysięcy złotych (97,5%). Tak wysoki poziom deklarowanego wzrostu wydajności pracy znalazł potwierdzenie w danych dotyczących przewagi wzrostu wartości sprzedaży nad wzrostem liczby zatrudnionych w badanym okresie. Zmianę wydajności pracy można również ujmować jako stosunek zmiany GVA do zmian wielkości zatrudnienia w gospodarstwach. W tym przypadku jednak dane nie potwierdzają wzrostu wydajności pracy, gdyż wartość tego wskaźnika w badanym okresie spadła o ponad 3,8%. Ten sam wskaźnik dla działania 123 obniżył swoją wartość o ponad 8,7%. natomiast w przypadku gospodarstw objętych działaniem 112 wartość wskaźnika wzrosła o ponad 26%. Ponieważ szczegółowe dane z bazy FADN za rok 2009 nie są wciąż dostępne, nie można przeprowadzić odpowiedniej analizy porównawczej. Odnosząc się jednak do obserwowanego w roku 2009 spadku wydajności pracy, należy podkreślić, że tak liczone obniżenie wydajności pracy nawet w krótszych, jednorocznych okresach nie jest niczym nadzwyczajnym, ani specjalnie niebezpiecznym. Na wartość GVA bardzo duży wpływ mają bowiem warunki cenowe. Na rysunku 9.3.3 przedstawiono zmiany rok do roku wartości GVA/AWU dla wybranych krajów Unii Europejskiej. Widać wyraźnie, że nawet dla tak zagregowanych danych dotyczących całego kraju, zmiana wydajności pracy w wyniku ruchów cen może zmienić się w znacznie wyższym stopniu niż obserwowano to w przypadku gospodarstw korzystających z działania 121. W roku 2006 GVA/AWU obniżył się w porównaniu do roku poprzedniego o ponad 23%, by rok później zanotować wzrost o blisko 34%.

Rys. 9.3.3 Zmiany rok do roku wartości GVA/AWU w wybranych państwach Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych europejskiego FADN (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm)

W przypadku oceny wykorzystania kapitału możemy się posłużyć głównie danymi dotyczącymi deklarowanej zmiany efektywności wykorzystania kapitału w gospodarstwach. W przypadku najistotniejszego działania proefektywnościowego czyli „Modernizacji gospodarstw rolnych” ponad 2/3 respondentów zgodziła się z twierdzeniem, że działanie przyczyniło się do poprawy efektywności wykorzystania kapitału. Podobnie jak w przypadku oceny poprawy wydajności pracy, także i w tym przypadku najwyżej oceniono korzystny wpływ działania 121 na efektywność wykorzystania kapitału w gospodarstwach większych i tych, które uzyskały wyższą pomoc.

Wskaźnikiem, który również może wskazywać na pewne procesy modernizacyjne w gospodarstwach rolnych jest zmiana wartości sprzedaży w przeliczeniu na gospodarstwo. W przypadku najważniejszych działań dotyczących gospodarstw rolnych za każdym razem wystąpił wzrost wartości sprzedaży. Przejmujący gospodarstwo w ramach działania 113 odnotowali średni wzrost wartości sprzedaży o blisko 20% z 70 860 zł do 85 010 zł w roku 2009. Beneficjenci działania 112 również zauważyli wzrost wartości sprzedaży pomiędzy rokiem przejście gospodarstwa a rokiem 2009, który wyniósł prawie 25% (wzrost z 66 532 zł do 82 944 zł). Największy wartościowo, a zarazem najmniejszy procentowo, wzrost wartości sprzedaży był udziałem beneficjentów działania 121, którzy zanotowali blisko 13% wzrost wartości sprzedaży z 293 931 zł do 322 810 zł. Zaobserwowane wartości znacząco przewyższały wzrost wartości produkcji towarowej i to niezależnie, czy rozpatrywać by wzrost pomiędzy rokiem 2009 a 2008 (5% w gospodarstwach indywidualnych), czy pomiędzy rokiem 2007 a 2009 (10,5% w gospodarstwach indywidualnych). Podobnie dane Eurostatu wskazują, że wzrost wartości produkcji sprzedanej w państwach Unii Europejskiej były znacząco niższe, a w niektórych państwach członkowskich był nawet ujemny.

Istotnym elementem wspierania procesów restrukturyzacyjnych w polskim rolnictwie są działania 112 "Ułatwianie startu młodym rolnikom" oraz 113 "Renty strukturalne". Celem pierwszego z nich jest stymulowanie przemian w rolnictwie poprzez wspieranie zakładania i przejmowania gospodarstw przez osoby poniżej 40 r.ż. Do końca roku 2009 wypłacono premię w ramach tego działania 5 112

beneficjentom. Jak już wspomniano, wpływ Programu na wskaźniki charakteryzujące cały sektor rolny pozostaje ograniczony. Biorąc pod uwagę, że liczba gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą przekracza 2 miliony, liczba beneficjentów działania 112 nie jest w stanie wpłynąć w istotny sposób na średni wiek właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce. Podobnie działanie 113, którego podstawowym celem jest poprawa struktury agrarnej, a w ramach którego przyznano w obecnym okresie programowania 13,6 tysiącom beneficjentów, nie wpłynie na średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Polsce. Nie oznacza to oczywiście, że wspomniane działania nie odgrywają pozytywnej roli. Jednak zasięg ich oddziaływania, nawet jeżeli ograniczyć się do analizy wyłącznie 650 000 gospodarstw, których wielkość ekonomiczna przekracza 4 ESU, nie wpływa w istotny sposób na skalę procesów restrukturyzacyjnych. Podobnie ocenić należy schemat I działania 125 "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa", w ramach którego dokonuje się refundacji kosztów kwalifikowalnych związanych ze scalaniem gruntów.

Podsumowanie

Na obecnym poziomie wdrażania Programu, jego wpływ na restrukturyzację i modernizację sektora rolnego pozostaje ograniczony.

W przypadku działań wpływających na kapitał ludzki w sektorze rolnym istotną rolę edukacyjną odgrywają jedynie - i w sposób pośredni - działania w ramach Osi II, które poprzez system zachęt finansowych uświadamiają producentom rolnym konieczność spełniania przez gospodarstwa rolne ważnych funkcji środowiskowych.

Największy wpływ na modernizację sektora rolnego, z racji ilości i wartości zrealizowanych płatności, ma obecnie działanie 121 "Modernizacja gospodarstw rolnych". Działanie to dzięki umożliwieniu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych wpływa korzystnie na poprawę wydajności pracy w gospodarstwach rolnych, jakkolwiek dane dotyczące zmian GVA na jednostkę pracy wydają się nie potwierdzać tego twierdzenia. Jest to jednakże, w przypadku działania 121, wynik zmian w przepływie dotacji i podatków do i z gospodarstwa, a nie wydajności pracy jako takiej.

Analiza zmian GVA w gospodarstwach korzystających ze wsparcia w świetle wyników grupy kontrolnej pozwala stwierdzić, że wyniki ekonomiczno-produkcyjne gospodarstw wspierane w ramach poszczególnych działań Programu przewyższają średnią krajową. Potwierdzają to również wyniki zmiany wartości sprzedaży, znacznie przewyższające wartości dla reszty gospodarstw w Polsce, czy w Europie. Nie przesądza to jednak, na ile jest to wynikiem oddziaływania Programu, a na ile dobrej, wyjściowej sytuacji gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach Programu.

Natomiast wskaźnikiem, który w bardziej bezpośredni sposób wskazuje na pozytywny wpływ Programu na procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne w rolnictwie polskim jest liczba wdrożonych nowych technik i technologii, czy poprawa jakości produkcji.

Bardzo ograniczony, jakkolwiek pozytywny, jest wpływ na restrukturyzację sektora rolnego działania 112 "Ułatwianie startu młodym rolnikom" oraz 113 "Renty strukturalne".

Rekomendacje

Z właściwą analizą wpływu Programu na procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne w sektorze rolnym należy na razie zaczekać. Wydaje się, że pierwsze symptomy tych procesów są pozytywne, jednak ich siłę i trwałość ocenić będzie można nie wcześniej niż za 3-4 lata. Na obecnym etapie kontraktowania i wydatkowania środków nie widać przesłanek do rekomendowania znaczących zmian w Programie.

Pytanie badawcze D13: W jakim stopniu Program przyczynił się do dalszego rozwoju produktów wysokiej jakości i o wysokiej wartości dodanej?

Wyniki badań i analizy

Poprawianie się jakości produktów rolno-spożywczych jest procesem, którego początki niewątpliwie są widoczne. Jednak analizując dane z końca 2009 roku, przy założeniu, że realizacja niektórych działań nie jest na zaawansowanym poziomie, nie można dokładnie określić jaki wpływ na ów proces miał Program PROW 2007-2013. Prawdopodobnie nawet po zakończeniu realizacji tego Programu nie będzie można miarodajnie tego stwierdzić.

Jednak w Programie zawarto szereg działań, które bezpośrednio, a także pośrednio mogły przyczynić się do podniesienia jakości produktów rolnictwa.

Działaniem, którego podstawowym celem były: poprawa jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, zwiększanie spożycia żywności wysokiej jakości oraz wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości było działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Miało ono w bezpośredni sposób przyczynić się do dalszego rozwoju produktów wysokiej jakości i o wysokiej wartości dodanej poprzez skłonienie rolników do uczestnictwa w: systemie chronionych ograniczeń geograficznych, systemie chronionych nazw pochodzenia gwarantowanych tradycyjnych specjalności, systemie rolnictwa ekologicznego integrowanej produkcji oraz w systemie „Jakość Tradycja”. Gospodarstwa przystępujące do tych systemów musiały spełniać odpowiednie normy, których stosowanie gwarantuje produkcję żywności o wysokiej jakości.

Mimo zadowalającego stanu realizacji programu pod względem liczby złożonych wniosków, realizowanych płatności, wydaje się, że działanie to nie przynosi założonego efektu. Taką opinię podzielają też eksperci, którzy identyfikują szereg przyczyn zewnętrznych, osłabiających efekty wsparcia środkami z tego działania. Podstawową przyczyną jest niski poziom rozpoznawalności produktów uczestniczących we wspieranych systemach jakości żywności przez konsumentów, co ogranicza możliwość uzyskania wyższych cen przez producentów tych produktów. Pomimo zwiększonego zainteresowania produktami regionalnymi i tradycyjnymi, produkty te nie są jeszcze dostatecznie znane i rozpoznawalne. Zarówno konsumenci, jak i producenci nie mają jeszcze dostatecznej wiedzy na temat wspólnotowych i krajowych systemów wytwarzania produktów wysokiej jakości, gwarancji jakie stwarzają konsumentom i korzyści, jakie wynikają dla producentów. W rezultacie utrzymuje się niski popyt i niska podaż tych produktów.

Ekspertki zwracają ponadto uwagę na to, że środki przeznaczone na działanie 132 są niewspółmiernie wysokie w stosunku do efektów. Wynika to z rozdrobnienia środków pomiędzy wielu beneficjentów na przestrzeni 5 lat. Wsparcie jest niewielkie³⁰ i nie stanowi zachęty do udziału w systemach jakości, ani nie jest znaczącym zastrzykiem finansowym dla beneficjenta. Nie ma też wpływu ani na poprawę jakości produkcji wytwarzanych produktów, ani na zwiększenie produkcji i udziału w rynku. Jednocześnie globalna kwota przeznaczona na to działanie jest duża (80 mln euro - co stanowi 0,45% limitu środków całego programu, 1,07% środków Osi I, a dla porównania, przeszło 5,3% środków przeznaczonych jest na działanie 123, dla przedsiębiorców rolno- spożywczych) i mogłaby być przeznaczona na realizację przedsięwzięć, których efekty byłyby większe i trwalsze.

Podczas przeprowadzonego panelu działanie 132 spotkało się z mało przychylnymi opiniami obecnych ekspertów. Uważają oni, że systemów wspierania jakości jeszcze w Polsce nie ma, należałoby je

³⁰ 3200 zł przy udziale w systemie Gwarantowanych, Tradycyjnych Specjalności oraz Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych; 996 zł – w systemie Produkcji Ekologicznej; 2750 zł – w systemie Integrowanej Produkcji; 1470 zł – w systemie „Jakość Tradycja”; wymienione kwoty to roczna wysokość pomocy dla uczestników programów, jest ona przeznaczona na pokrycie kosztów (1) kontroli, po których przeprowadzeniu wydaje się certyfikat adekwatny dla danego systemu żywności, (2) składkę poniesionych na rzecz grupy producentów, (3) zakupu specjalistycznych publikacji na temat prowadzenia produkcji integrowanej oraz zakupu pułapek feromonowych i lepowych (dot. systemu IP)

najpierw stworzyć, a dopiero potem mówić o wdrażaniu. Jedyny system, który można by tu rozpatrywać dotyczy gospodarstw ekologicznych. W związku z tym pojawiły się głosy, że należałoby zrezygnować z niektórych działań, bo w PROW jest ich już za dużo i ograniczyć program tylko do tych działań, które spełniają jego cele. Zaliczono do nich właśnie działanie 132.

Z drugiej strony, eksperci zgodnie stwierdzili, że zapewnienie jakości ważne. Wskazywali, że najbardziej potrzebne są szkolenia i upowszechnianie wiedzy o systemach jakości. System ma służyć ułatwieniu zdobycia miejsca na rynku i dotarcia do konsumentów, którzy ten system uznają i rozpoznają, podobnie jak ma to miejsce w innych krajach europejskich, gdzie funkcjonują systemy zapewniania jakości, ale ich istotą jest produkcja dóbr w określony sposób, dzięki czemu można te produkty rozpoznać na rynku. W Polsce niestety brakuje promocji znaków a liczba zarejestrowanych produktów jest bardzo mała.

Rolnicy, którzy wdrażają system powinni mieć wystarczające korzyści z uczestnictwa w nich, by nie musiało być to uczestnictwo dodatkowo wspierane. Ponadto eksperci zauważyli, że to działanie służy firmom, które zajmują się certyfikowaniem, a nie faktycznym beneficjentom Programu.

W ramach rekomendacji dla tego działania eksperci zasugerowali integrację z działaniem 133 (Działania informacyjne i promocyjne) i skierowanie pomocy na produkt masowy, już przetworzony, ponieważ pomoc skierowana na wspieranie produktów rolnictwa, nie przynosi żadnych korzyści dla konsumentów.

Rozważając poprawę jakości produktów rolnych trzeba zwrócić uwagę na płatności rolnośrodowiskowe wypłacane rolnikom ze środków Programu PROW. Szczególnie istotny dla podnoszenia jakości produktów rolnych jest pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne, którego celem jest promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania. Dostęp do tego instrumentu obwarowany jest wieloma wymaganiami, które beneficjent musi spełnić przyjmując na siebie zobowiązania rolnośrodowiskowe. Dbałość o środowisko naturalne i sposób produkcji nie ingerujący w naturę przyczynia się do wytwarzania produktów rolnictwa o wysokiej jakości.

Szereg działań Programu w sposób pośredni, poprzez poprawę warunków produkcji, przechowania, transportu przyczynia się do podnoszenia jakości produktów rolnych. Należą do nich: działanie 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”.

Działanie skierowane do młodych rolników polegało na wspieraniu działalności rolniczej (poprzez wypłatę jednorazowej premii przeznaczonej na konkretny cel scharakteryzowany w biznesplanie) prowadzonej przez osoby rozpoczynające samodzielne prowadzenie gospodarstwa. Jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów tego działania, pomoc jest wykorzystywana głównie na inwestycje w gospodarstwach rolnych, co ułatwia dostosowania strukturalne gospodarstw po rozpoczęciu przez nie prowadzenia działalności rolniczej. W strukturze inwestycji najczęściej, bo aż 69% stanowią decyzje związane z zakupem maszyn i urządzeń, zaś budowa/remont/modernizacja budynków – 13%. Najczęściej wskazywanym celem (w ponad 70% przypadków), który przyświecał projektom realizowanym przez młodych rolników była „Poprawa sytuacji w zakresie warunków higieny i bezpieczeństwa produkcji”

Podstawowym celem działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” jest wsparcie modernizacji gospodarstw, zmierzające do zwiększenia ich efektywności poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt. Tu również największej inwestycji realizowanych przez beneficjentów polegało na zakupie wyposażenia i sprzętu ruchomego – przeszło 94%, zaś budowa i remont połączony z modernizacją, to blisko 2% realizowanych projektów.

Tabela 9.3.1. Rodzaje inwestycji realizowanych ze środków działania 121

Inwestycje realizowane ze środków działania 121	
Budowa, przebudowa, remont budynków lub budowli nie służąca bezpośrednio ochronie środowiska	21
Zakup maszyn, urządzeń lub wyposażenia nie związanych bezpośrednio z ochroną środowiska, w tym:	594
Zakup ciągnika	459
Zakładanie lub wyposażanie sadów lub plantacji wieloletnich	23
Wyposażenie pastwisk lub wybiegów dla zwierząt	0
Zaopatrzenie gospodarstwa w wodę	0
Zakup instalacji, budowa budynków lub budowli albo zakup maszyn lub urządzeń służących ochronie środowiska	32
Zakup instalacji lub budowa innych elementów infrastruktury technicznej niż związane z ochroną środowiska lub zaopatrzeniem w wodę	13
Zakup sprzętu komputerowego lub oprogramowania	10
Inne	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Badania ankietowe wskazują, że beneficjenci działania najczęściej wskazywali za cel przeznaczenia środków poprawę jakości produkcji lub poprawę w zakresie bezpieczeństwa produkcji.

Tabela 9.3.2. Cele inwestycji realizowanych ze środków działania 121

Cele inwestycji w gospodarstwach rolnych:	A. Cel główny (%)	B. Cele dodatkowe (%)
wprowadzenie nowych technologii produkcji	5	16
poprawę jakości produkcji	11	27
różnicowanie działalności rolniczej	0	1
modernizację technicznej infrastruktury produkcyjnej	13	16
dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku	2	5
poprawę bezpieczeństwa żywności	2	7
ochrony środowiska naturalnego	3	8
higieny produkcji	2	15
warunków utrzymania zwierząt	0	2
Poprawa bezpieczeństwa produkcji	60	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Działanie przeznaczone dla przedsiębiorców skierowane było do beneficjentów, którzy chcieli osiągnąć poprawę konkurencyjności, poprawę jakości produkcji wytwarzanych produktów, wprowadzenie do produkcji nowych produktów, zastosowanie nowych procesów produkcyjnych i technologii produkcji jak również poprawę warunków produkcji. Cele te były realizowane przez inwestycje polegające na: zakupie lub instalacji maszyn lub urządzeń do magazynowania lub przygotowania produktów rolnych do przetworzenia (8%); zakupie lub instalacji maszyn lub urządzeń do przetwarzania produktów rolnych (18%); zakupie lub instalacji maszyn lub urządzeń do magazynowania produktów lub półproduktów oraz ich przygotowania do sprzedaży (11%); zakupie lub instalacji aparatury pomiarowej, kontrolnej oraz sprzętu do sterowania procesem produkcji i magazynowania (6%); zakupie lub instalacji oprogramowania służącego do zarządzania przedsiębiorstwem lub sterowania

procesem produkcji, lub magazynowania (2%); zakupie środków transportu niezbędnych dla sprawnego przebiegu procesu technologicznego lub magazynowania (7%); zakupie silosów, cystern, chłodzi i izoterm, przeznaczonych do przewozu produktów rolnych (10%). Stanowiły one łącznie 62%. Budowa, rozbudowa i modernizacja wszelkiego rodzaju budynków i budowli wykorzystywanych do produkcji, magazynowania, handlu hurtowego lub kontroli laboratoryjnej produktów rolnych, budynków infrastruktury technicznej związanej z użytkowaniem obiektów podstawowych, budynków związanych z ochroną środowiska, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, stanowi 6% inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa uczestniczące w Programie.

Wymienione inwestycje przeprowadzone w przedsiębiorstwach branży rolno-spożywczej skutkują nie tylko poprawianiem warunków produkcji, unowocześnieniem procesów technologicznych, ale również poprawiają jakość wytwarzanych produktów. Przykładem jest chociażby wprowadzenie nowoczesnych środków transportu, które w branży mleczarskiej są podstawą do osiągnięcia wymaganej jakości produktów, a nawet jej poprawy.

Z drugiej strony, z danych ARiMR wynika, że zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2009 r. żadne przedsiębiorstwo przemysłu rolno-spożywczego prowadzące produkcję ekologiczną nie realizowało inwestycji wspieranych ze środków PROW.

W odniesieniu do działania przeznaczonego dla przetwórców rolno-spożywczych, podobnie jak do pozostałych działań programu, przeprowadzono analizę wartości dodanej brutto. Z tej analizy wynika, że przeciętnie w całej próbie wartość dodana brutto w roku 2009 była o 7% niższa w porównaniu do roku bazowego. Oznacza to, że w pierwszym okresie realizacji działania planowany rezultat w postaci wzrosty wartości dodanej brutto nie został osiągnięty. Projekcje dotyczące roku 2015 są zdecydowanie bardziej optymistyczne, bowiem zakładają one wzrost wartości dodanej brutto o 37%, czyli o 7 p.p. więcej niż zakładany w dokumencie rezultat działania. Planuje się, że wzrost ten zostanie osiągnięty dzięki zwiększeniu przychodów z podstawowej działalności operacyjnej, przy jednoczesnym spadku większości kosztów, z wyjątkiem wartości sprzedanych towarów i materiałów.

Podsumowanie

Zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń, a także inwestycje związane z podniesieniem standardów zabudowań gospodarskich z jednej strony są niezbędne do spełnienia norm wymaganych obecnie przy prowadzeniu produkcji rolniczej (których brak stanowiłby barierę do prowadzenia działalności), zaś z drugiej przyczyniają się do poprawy warunków produkcji, przyspieszenia niejednokrotnie i udoskonalenia procesów technologicznych a w efekcie do podniesienia jakości wytwarzanych produktów zarówno na poziomie producenta jak i przetwórcy. Nie ulega wątpliwości, że inwestycje w nowe produkty czy technologie są również źródłem produkcji wyrobów o wyższej jakości.

W momencie akcesji Polski do Unii Europejskiej jednym z ważniejszych problemów polskiej gospodarki żywnościowej było niedoinwestowanie rolnictwa i niski poziom zaplecza technologicznego produkcji rolnej oraz konieczność dostosowania się przedsiębiorstw spożywczych do unijnych standardów produkcyjnych, sanitarnych, środowiskowych itp. Stąd wynikało duże zainteresowanie beneficjentów programów pomocowych współfinansowanych ze środków UE działaniami, które mogły przyczynić się do poprawy istniejącego stanu. Większość przeprowadzanych inwestycji miała zatem charakter zasobowy. Trudno się spodziewać by środki, nawet dwóch programów pomocowych (SPO „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, PROW 2007-2013) diametralnie poprawiły sytuację gospodarstw rolnych i przetwórców rolno-spożywczych w Polsce. Jednak niewątpliwie zaszyły korzystne zmiany, zarówno po stronie technicznej jak i w świadomości rolników i przetwórców, co skutkuje tym, że coraz częściej obecnie mają one charakter jakościowy.

Rekomendacje

Proces podnoszenia jakości produktów rolnictwa jest silnie związany z zamożnością społeczeństwa konsumentów, a także zaufaniem jakie chcieliby budzić producenci rolni. Ważne jest zatem rozpowszechnianie znaczenia wysokiej jakości produktów poprzez promowanie rozpoznawalnych marek.

Pytanie badawcze D14: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania silnego i dynamicznego europejskiego sektora rolno-spożywczego?

Sektor rolno-spożywczy składa się z dwóch części: rolnictwa i przemysłu rolno - spożywczego. O konkurencyjności zewnętrznej decyduje przemysł rolno-spożywczy, ponieważ w polskim eksporcie rolno - spożywczym udział produktów rolnictwa wynosi obecnie około 20% a przemysłu rolno - spożywczego około 80%. Niemniej jednak rolnictwo stanowi bazę surowcową dla przetwórstwa i powinno być omawiane na równi z przemysłem.

Polski sektor rolno rolno-spożywczy jest częścią sektora europejskiego. Zatem wszystko, co służy poprawie polskiego sektora rolno - spożywczego można uznać za kierunek przyczyniający się do promowania silnego i dynamicznego sektora europejskiego. Jest natomiast oczywiste, że efekty obecnie prowadzonej polityki rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, której ważną częścią jest PROW 2007-2013, będą widoczne dopiero po kilku latach. Stąd też obecne zmiany eksportu, struktury agrarnej i innych wielkości makroekonomicznych są w znacznej mierze efektem oddziaływania poprzednich programów, a PROW 2007-2013 ma na nie wpływ niewielki.

Zmiany w rolnictwie polskim powinny polegać na poprawie konkurencyjności zewnętrznej poprzez obniżenie kosztów, koncentrację produkcji, zmiany strukturalne, poprawę jakości surowców rolnych, dostosowanie do wymagań środowiskowych i poprawę infrastruktury technicznej na wsi. Taki kierunek zmian wspiera większość działań PROW 2007-2013 znajdujących się w Osi I.

Silne rolnictwo to przede wszystkim rolnictwo mogące konkurować na arenie międzynarodowej. Głównym wyznacznikiem konkurencyjnego rolnictwa są jednostkowe koszty produkcji. Ich obniżka jest równoznaczna z poprawą efektywności gospodarowania i poprawą opłacalności produkcji ponieważ ceny są wyznaczone przez układ czynników zewnętrznych, których ostatecznym wyrazem są „ceny światowe” (pomijamy szeroko rozumianą interwencję, która sztucznie koryguje warunki wymiany i w gruncie rzeczy jest reakcją na brak konkurencyjności lub niekorzystne zmiany krótkookresowe). W przypadku wyższych kosztów produkcji niż koszty ponoszone przez konkurentów rolnicy nie są w stanie utrzymać się na rynku. W takiej sytuacji rezultatem rachunku ekonomicznego powinna być albo likwidacja gospodarstwa i przejście do innych gałęzi gospodarki albo restrukturyzacja gospodarstwa, polegająca na zwiększeniu powierzchni użytków rolnych i zaangażowanego kapitału. Jej efektem jest uzyskanie prawidłowych relacji czynników wytwórczych. Szereg czynników powoduje, że tak się nie dzieje.

Podstawowy dylemat w zakresie konkurencyjności rolnictwa polskiego odnosi się też do sposobu uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Chodzi tu o rodzaj produktów rolnych: masowe czy niszowe. W zakresie tych pierwszych polskie rolnictwo konkuruje z rolnictwem krajów wysoko rozwiniętych oraz krajów mających korzystniejsze niż Polska warunki przyrodnicze i ekonomiczne do produkcji rolniczej. W zakresie tych drugich (produkty rolnictwa ekologicznego, produkty lokalne, produkty z oznaczeniami geograficznymi i bazujące na tradycyjnych technologiach) konkurencja może - lecz nie musi - być łatwiejsza, zarówno na rynkach lokalnych, jak i na rynku globalnym. Niemniej jednak zawsze istotne znaczenia ma obniżanie kosztów, bowiem przekłada się na cenę surowca oferowanego przetwórstwu, a w dalszej konsekwencji - na ceny produktów finalnych.

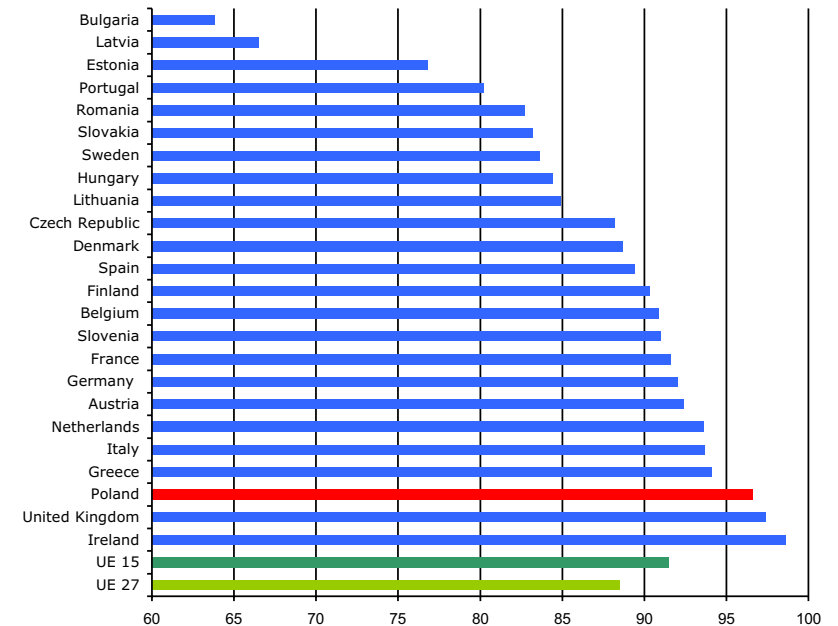
Działania powodujące obniżenie kosztów produkcji wiążą się przede wszystkim ze zmianami strukturalnymi. Analizując PROW 2007-2013 można zauważyć brak konsekwencji. Znajdują się w nim działania sprzyjające innowacjom i poprawie efektywności gospodarowania („Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Grupy producentów rolnych”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”) a równocześnie działania hamujące poprawę efektywności rolnictwa („Program rolnośrodowiskowy”).

Jak wynika z danych GUS w roku 2009 średnia powierzchnia użytków rolnych, przypadająca na jedno gospodarstwo w Polsce, wynosiła 8,0 ha wobec 7,6 ha w 2005 r. Nadal w strukturze gospodarstw rolnych w kraju liczebnie dominują gospodarstwa małe: blisko 70% gospodarstw nie przekracza 5 ha UR. Tylko niewiele gospodarstw tej grupy ma rzeczywiste możliwości samodzielnego funkcjonowania na rynku. Według badań wykonanych w IERIGŻ - PIB [Józwiak 2010] obecnie żywotne ekonomicznie są gospodarstwa wielkości ekonomicznej powyżej 16 ESU. Dopiero w tej grupie gospodarstw wynagrodzenie za pracę równa się poziomowi osiąganemu w gospodarce pozarolniczej, a zatem osiągają one dochód parytetowy. Takich gospodarstw w roku 2007 było 99,03 tys. co stanowiło 4,14% ogólnej liczby gospodarstw. Tymczasem procesy koncentracji na świecie są szybkie i za kilka/kilkanaście lat dolny próg gospodarstwa żywotnego znacznie przesunie się w górę.

Przekształcenia struktury obszarowej determinujące efektywność ekonomiczną gospodarstw dokonują się w Polsce bardzo powoli. Powolne zmiany zasobów pracy w rolnictwie polskim po akcesji do UE są potwierdzeniem niewielkiego wpływu kolejnych programów wsparcia rolnictwa na tempo przemian strukturalnych w rolnictwie polskim. Natomiast programy wspierające modernizację gospodarstw rolnych, w tym także PROW 2007–2013, wpływają na odnowienie kapitału rzeczowego gospodarstw rolnych i istotnie przyczyniają się do poprawy warunków pracy. Z uwagi jednak na ograniczone możliwości wzrostu produkcji gospodarstwa poprzez zwiększanie jego powierzchni oraz zmniejszanie zasobów pracy (likwidacja bezrobocia ukrytego) nie są w pełni wykorzystywane możliwości wprowadzania nowoczesnych technologii produkcji.

Słabe jest oddziaływanie kolejnych programów na zmniejszanie zatrudnienia w sektorze. Dane (rys. 9.3.4) świadczą, że Polska charakteryzuje się bardzo niewielkim spadkiem zatrudnienia w sektorze rolnym w przeliczeniu na AWU w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej i przeciętnymi spadkami w krajach UE-15 i UE-27. W latach 2005-2009 zatrudnienie w rolnictwie polskim zmniejszyło się tylko o 3,4% natomiast w całej Wspólnocie o 11,5%. Według analiz przeprowadzonych z wykorzystaniem modelu EUImpactMOD III, PROW 2007-2013 spowoduje wręcz przyrost zatrudnienia w rolnictwie do końca roku 2010 o 0,21%, co trudno, wobec nadmiaru siły roboczej w sektorze, nazwać sukcesem.

Rys. 9.3.4 Zmiany nakładów pracy wyrażonych w AWU w Unii Europejskiej w latach 2005-2009 (rok 2005 = 100)

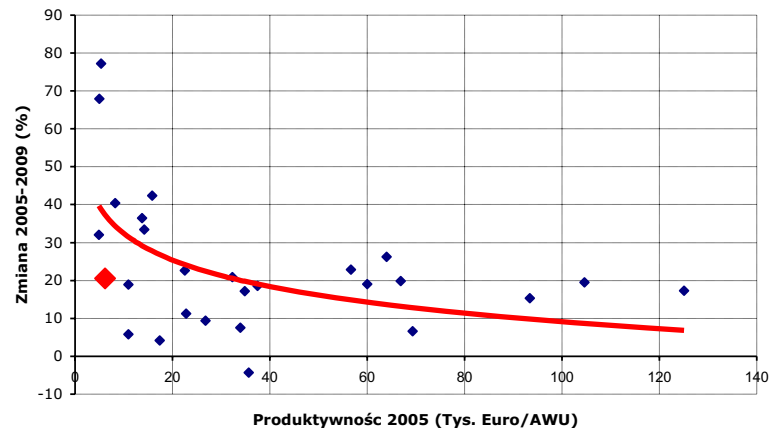


Źródło: Eurostat (RER)

Ważnym miernikiem ukazującym potencjał rolnictwa i zachodzące zmiany jest poziom produkcji. Wartość produkcji rolnictwa, wyrażona w cenach producenta, w latach 2005-2009 wzrosła z 14,12 do 16,44 mld EUR. Zatem widoczna jest tendencja wzrostowa. Jednakże silne wahania zarówno poziomu cen jak i wolumenu produkcji utrudniają ocenę zachodzących zmian i określenie roli PROW 2007-2013 w tym zakresie. Z uwagi na niewielkie wydatkowanie środków programu można sądzić, iż nie jest ona zbyt istotna.

O skali problemu związanego z ilością zasobów pracy świadczy porównanie wyrażonej w cenach producenta produktywności pracy w Polsce z produktywnością w innych krajach UE. Wyraża ona relatywne zmiany produkcji w stosunku do zatrudnienia. W roku 2005 wg danych RER produktywność pracy w Polsce wyniosła 6 160 EUR na 1 pełnozatrudnionego a 7 430 EUR w 2009 roku. Stanowiło to odpowiednio 13,8 i 14,4% produktywności starych członków Unii Europejskiej (UE-15). Zatem dystans ten nie uległ istotnemu zmniejszeniu. Generalnie w całej UE (rys. 9.3.5) proces doganiania bardziej sprawnych gospodarek przez gospodarki biedniejsze jest raczej powolny. W Polsce (zaznaczona na czerwono na rys. 9.3.2) produktywność w latach 2005-2009 wzrosła o 20,5%. Jest to poziom średni całej UE-27 i o niespełna 6 punktów procentowych wyższy niż krajów UE-15.

Rys. 9.3.5 Zależność pomiędzy poziomem produktywności rolnictwa w roku 2005 (tys. EUR/AWU) a zmianami produktywności w latach 2005-2009 (%) w krajach UE (Polska kolor czerwony)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (RER).

Podobnych wniosków dostarcza analiza danych FADN. Dane te są jednak mniej przydatne do oceny efektów PROW, ponieważ najnowsze informacje dotyczą roku 2008. Wg tych danych wartość dodana netto na 1 pełnozatrudnionego, stanowiąca opłatę za zaangażowane czynniki produkcji w roku 2008 stanowiła tylko 35% przeciętnej unijnej. W latach 2006-2008 wzrost wartości dodanej netto wyniósł 6,8%. Jest to wielkość wyższa od przeciętnej UE, niemniej jednak jest to tempo niższe niż w „nowych” krajach UE. Poziom wartości dodanej netto oraz dochodów na gospodarstwo w uzależniony jest silnie od transferów, które w „nowych” krajach członkowskich rosły szybciej niż w „starych”. Analizowane wyniki FADN są również silnie zniekształcone przez wahania kursów walutowych, stąd też trudno jest tutaj o jednoznaczne wnioski na ich podstawie.

Wpływ PROW 2007-2013 na produktywność polskiego rolnictwa nie jest jednoznaczny i jest dodatkowo rozłożony w czasie. Stąd celowe wydaje się odróżnienie wpływu krótko- (do 2013 r.) i długookresowego (po 2013 r.). Zgodnie z wynikami symulacji modelu EUImpactMOD III, bezpośrednim i natychmiastowym skutkiem realizacji PROW 2007-2013 jest spadek wydajności pracy (mierzonej jako stosunek wytworzonej wartości dodanej do liczby osób zatrudnionych) w rolnictwie w pierwszym okresie, gdyż instrumenty Programu silniej w tym okresie oddziałują na wielkość zatrudnienia (na jego wzrost i ogólniej, na wykorzystanie czynników produkcji) niż na wielkość produkcji. Do roku 2010 skumulowana produktywność sektora rolnego na skutek oddziaływania Programu może się obniżyć o 0,18%.

Wyniki symulacji modelu EUImpactMOD III wskazują, że dotychczasowy (do roku 2010) wpływ realizacji PROW 2007 - 2013 na wskaźniki społeczno-ekonomiczne (wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i wydajność pracy) jest mały. Zakres wdrożenia PROW 2007-2013 w latach 2007-2009 i skala poniesionych w tym okresie wydatków powodują, że mierzalne makroekonomiczne efekty Programu można zaobserwować dopiero w 2009 r i są one niewielkie. W długim okresie wpływ PROW 2007-2013 na produktywność pracy w rolnictwie będzie pozytywny, choć jego znaczenia nie należy przeceniać. Przewiduje się, że w wyniku realizacji PROW, po roku 2014 wydajność pracy w rolnictwie średniorocznie wzrośnie o ok. 0,6%.

PROW 2007 - 2013 powinien przyczynić się do budowy silniejszego sektora europejskiego poprzez jego modernizację oraz dostosowanie do wymagań środowiskowych. Związane jest to głównie z tworzeniem kapitału rzeczowego, poprawą jakości produkowanej żywności i działaniami zmierzającymi do obniżenia kosztów produkcji. Niemniej jednak instrumenty służące modernizacji zostały wdrożone w niewielkim stopniu, o czym świadczy porównanie osiągniętej wartości wskaźników produktu z ich wartościami docelowymi.

Reasumując, PROW 2007-2013, jako całość, nie sprzyja zmianom struktury agrarnej i przepływom siły roboczej poza rolnictwo lecz wspólnie z innymi politykami dotyczącymi rolnictwa raczej utrwała dotychczasową strukturę agrarną. Mechanizmem, który do tego prowadzi jest tworzenie sztucznej renty, stwarzającej iluzję bezpieczeństwa dochodowego. Renta ta jest wynikiem dopłat, subwencji, ubezpieczeń, a nie efektywności zaangażowanych czynników produkcji. Stwarzanie sztucznych mechanizmów, wyrównujących dysparytet dochodowy, osłabia chęć wychodzenia z rolnictwa i nie wymusza zmiany technik wytwarzania poprawiających efektywność produkcji.

Trzeba jednak uwzględnić fakt, iż rynek bierze pod uwagę jedynie wąsko pojmowaną konkurencyjność ekonomiczną, natomiast pomija dobra publiczne, których nie sposób pominąć w konkurencyjności społecznej. Zatem wysoka sprawność rynku w jego dążeniu do maksymalizacji prywatnych korzyści zderza się z wartościowaniem społecznym kosztów uzyskania tych korzyści i z konsekwencjami w innych sferach rozwoju.

Drugą ważną częścią sektora żywnościowego jest przemysł rolno - spożywczy. Tak samo jak w przypadku rolnictwa, PROW 2007-2013 miał dotychczas niewielki wpływ na jego rozwój, a zatem i na promowanie silnego i dynamicznego rozwoju polskiego i europejskiego sektora rolno - spożywczego. Działanie 123, wspierające rozwój przemysłu rolno - spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno - spożywczymi, zostało uruchomione dopiero pod koniec roku 2008, a do 31 grudnia 2009 roku zakończono i rozliczono jedynie 104 projekty w 101 przedsiębiorstwach, w tym w 15 prowadzących handel hurtowy. Ponieważ w PROW 2007-2013 po realokacjach przewidziano wsparcie 1270 przedsiębiorstw realizujących 2960 projektów zakończenie jedynie około 3,5% planowanych projektów nie pozwala na wyciąganie nawet wstępnych wniosków. Chociaż w 2010 roku nastąpiło przyspieszenie realizacji działania, najprawdopodobniej dopiero pod koniec 2011 roku zostanie osiągnięta „masa krytyczna”, pozwalająca na pierwszą ocenę wpływu. Późniejszy od 2012 roku celowe zatem będzie badanie wpływu projektów współfinansowanych ze środków PROW 2007-2013 na wyniki ekonomiczne przemysłu spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno - spożywczymi.

Zmiany w sytuacji ekonomicznej przemysłu rolno - spożywczego, które nastąpiły w okresie członkostwa do roku 2009 włącznie, są niewątpliwie również wynikiem wsparcia projektów inwestycyjnych przemysłu rolno - spożywczego środkami poprzednich programów, finansujących rozwój polskiego rolnictwa: SAPARDu i SPO Rolnego. Szczególnie istotną rolę spełniły środki SAPARDu, które umożliwiły wielu przedsiębiorstwom dostosowanie do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt w okresie poprzedzającym akcesję. Przedsiębiorstwa te mogły od dnia członkostwa eksportować bez ograniczeń swe produkty do wszystkich państw UE, co niewątpliwie przyczyniło się do szybkiego wzrostu eksportu rolno - spożywczego na jednolity rynek europejski (por. tabela 9.3.3).

Analizując sytuację ekonomiczną przemysłu rolno - spożywczego w okresie członkostwa, należy jednak pamiętać, że podstawowym czynnikiem zmian było wejście Polski z dniem członkostwa w strukturę jednolitego rynku europejskiego i likwidacja w obrotach z innymi państwami UE ceł i innych ograniczeń na granicy. Przemysł rolno - spożywczy nie ograniczał się do realizacji projektów wspieranych finansowo środkami publicznymi programów współfinansowanych z budżetu UE. Większość inwestycji była finansowana wyłącznie środkami własnymi, uzupełnianymi kredytami bankowymi. Środki SPO Rolny, przeznaczone na wsparcie projektów przemysłu rolno - spożywczego, wynosiły średnio rocznie 640 mln złotych i stanowiły około 10% wartości inwestycji realizowanych przez przemysł spożywczy (w latach 2004 - 2008 inwestycje w cenach bieżących wahały się w granicach 6,19 mld złotych - 8,03 mld złotych rocznie). Przy przyjęciu, zgodnie z wersją

skonsolidowaną „Uzupełnienia SPO Rolny” ustalenia, że udział wkładu własnego beneficjentów w kosztach kwalifikowalnych wynosił 50%, a ponadto że ponosili oni jeszcze koszty niekwalifikowalne w wysokości około 10% kosztów kwalifikowalnych, wsparcie ze środków SPO Rolny przyczyniło się do powstania około 22% inwestycji przemysłu rolno-spożywczego, realizowanych w latach 2004–2008 (rozliczenia programu SPO Rolny zakończono 31 grudnia 2008 roku).

W okresie członkostwa nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu produkcji przemysłu rolno-spożywczego. W latach 1999 – 2002 średnie roczne tempo wynosiło 1,58% a w okresie 2003 – 2008 5,17%. Przy niezmiennym w zasadzie zatrudnieniu nastąpiła wyraźna poprawa wydajności pracy, mierzona wartością produkcji sprzedanej w cenach stałych z 226 tys. złotych w 2002 roku do 322 tys. złotych w 2008 roku, a zatem o przeszło 40%. Zwiększyła się także wydajność pracy mierzona wartością produkcji dodanej (również w cenach stałych) z 51 tys. złotych w 2002 roku do 67 tys. złotych w 2008 roku. Syntetycznym wyrazem poprawy wskaźników cząstkowych jest poprawa wyników finansowych (tabela 9.3.2)³¹.

Tabela 9.3.2 Wyniki finansowe przemysłu spożywczego

Rok lub okres	Zysk netto (ceny bieżące; mln złotych)	Rentowność przychodów (w %)	Płynność bieżąca
2001 - 2003	1 497	1,60	1,17
2004	4 649	3,87	1,22
2005	4 366	3,54	1,27
2006	5 065	3,86	1,30
2007	6 480	4,25	1,30
2008	4 123	2,64	1,23
I-VI 2009	3492	4,45	1,29

Źródło: R. Urban, I. Szczepaniak, R. Mroczek. Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza). Program Wieloletni z. 177. IERIGZ-PIB. Warszawa 2010.

Jednym z najważniejszych czynników, wpływających na poprawę sytuacji ekonomicznej przemysłu rolno – spożywczego w okresie członkostwa był handel zagraniczny (tabela 9.3.4). Wynika z niej, że w okresie członkostwa nastąpił bardzo szybki wzrost eksportu rolno-spożywczego, przede wszystkim do innych państw UE, do których zwiększył się w latach 2003 – 2009 około 2,5-krotnie (por. tabela 9.3.4). Był on ważnym czynnikiem rozwoju przemysłu rolno-spożywczego. Eksport tej grupy produktów wzrastał w latach 2003-2008 w tempie około 22% rocznie, podczas gdy tempo wzrostu krajowego spożycia żywności, napojów i wyrobów tytoniowych było dziesięciokrotnie wolniejsze (średni roczny wzrost 2,25%). Tak wysokie tempo eksportu rolno-spożywczego, któremu towarzyszyło nieco wolniejsze tempo wzrostu importu, było znacznie szybsze od tempa wzrostu obrotów światowych. W rezultacie według danych OECD udział Polski w światowym handlu żywnością i zwierzętami żywymi wzrósł w latach 2003 – 2008 z 0,97% do 1,7%.

Z tabeli 9.3.3 wynika, że w okresie 2003 – 2009 Polska miała dodatnie saldo obrotów artykułami rolno – spożywczymi, które ustabilizowało się na poziomie około 2 mld EUR (wyjątkiem jest rok 2008). Tymczasem w latach 90-tych i do 2002 roku włącznie saldo obrotów tą grupą produktów było ujemne. Wskaźnik pokrycia szybko rosnącego importu rolno-spożywczego eksportem ustabilizował się w ostatnich latach na poziomie 1,23 – 1,32. Eksport rolno-spożywczy przyczyniał się zatem do zmniejszenia ujemnego salda handlu zagranicznego Polski.

³¹ W tym akapicie i w następnym wykorzystano analizy opublikowane w: R. Urban, I. Szczepaniak, R. Mroczek. Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza). Program Wieloletni z. 177. IERIGZ-PIB. Warszawa 2010.

Tabela 9.3.3 Wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi na tle wyników handlu zagranicznego ogółem

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Handel rolno-spożywczy (w mln EUR)							
Eksport	4 010,4	5 242,2	7 028,0	8 468,8	9 942,5	11 421,6	11 171,7
Import	3 556,9	4 406,5	5 373,5	6 391,1	7 972,3	10 088,7	9 096,5
Saldo	453,5	835,7	1 654,5	2 077,7	1 970,2	1 332,9	2 075,2
Wskaźnik pokrycia importu eksportem	1,13	1,19	1,31	1,32	1,25	1,13	1,23
Handel ogółem (w mln EUR)							
Eksport ogółem	47 526,4	59 698,0	71 423,5	87 925,9	101 838,7	116 243,8	96 326,3
Import ogółem	60 353,8	71 354,3	81 169,7	100 784,1	120 389,5	142 447,9	105 045,4
Saldo	-12 827,4	-11 656,3	-9 746,2	-12 858,2	-18 550,8	-26 204,1	-8 719,1
Wskaźnik pokrycia importu eksportem	0,79	0,84	0,88	0,87	0,85	0,82	0,92
Udział obrotów handlu rolno-spożywczego w handlu ogółem (w procentach)							
Eksport	8,4	8,8	9,8	9,6	9,8	9,8	11,6
Import	5,9	6,2	6,6	6,3	6,6	7,1	8,7
Udział handlu rolno-spożywczego z UE-25/27 w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi							
Eksport	65,9	72,1	73,9	76,5	80,4	80,7	80,4
Import	61,4	62,7	63,1	62,5	67,1	69,6	69,4
Tempo wzrostu handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi z UE 25/27 (2003=100)							
Eksport	100	145	198	248	306	352	346
Import	100	127	156	184	246	323	290
Udział eksportu i eksportu netto w produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego (w procentach)							
Eksport	13,7	16,5	18,8	21,5	21,6	22,6	24,7
Eksport netto(saldo)	1,7	3,3	5,6	7,3	6,1	4,8	5,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC) i GUS.

Z danych, charakteryzujących handel zagraniczny rolno – spożywczy w latach członkostwa wynika, że Polska w tym okresie miała przewagi konkurencyjne na jednolitym rynku europejskim natomiast nie miała ich na innych rynkach. Ze względu jednak na dominujący udział obrotów z innymi państwami członkowskimi, obliczone przez OECD wskaźniki RCA (*Revealed Comparative Advantages* - ujawnionych przewag konkurencyjnych), oparte na obrotach rolno – spożywczych, ogółem wykazują, że Polska ma przewagi konkurencyjne, choć znacznie mniejsze niż wielcy eksporterzy zamorscy – Australia, Brazylia, Nowa Zelandia (tabela 9.3.4).

Tabela 9.3.4 Wskaźniki ujawnionych przewag komparatywnych (RCA) w handlu żywnością i żywymi zwierzętami

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	2,536	2,41	2,402	2,698	3,29	2,654	2,532	2,065	1,876	1,843
Nowa Zelandia	8,359	8,347	8,239	8,048	8,791	9,303	9,531	9,333	8,968	8,178
Polska	1,421	1,301	1,278	1,351	1,469	1,696	1,718	1,65	1,577	1,381
Turcja	1,98	1,917	1,589	1,545	1,511	1,741	1,587	1,444	1,317	1,49
USA	0,982	0,993	1,028	1,065	1,056	1,05	1,079	1,167	1,261	1,133
Brazylia	3,188	3,527	3,457	3,429	3,627	3,618	3,807	3,851	3,615	3,166
Chiny	0,938	0,846	0,794	0,712	0,603	0,58	0,547	0,5	0,437	0,453
Indie	2,141	2,095	2,06	1,76	1,716	1,573	1,577	1,615	1,664	1,129
Rosja	0,173	0,215	0,318	0,305	0,214	0,256	0,258	0,392	0,267	0,442

Źródło: OECD.

Podstawą przewag konkurencyjnych Polski w handlu rolno – spożywczym, szczególnie na rynku tradycyjnych produktów, o mniejszym stopniu przetworzenia i wyższym nasyceniu potrzeb, były dotychczas ceny. Osiągnięcie przewag było możliwe dzięki niższym cenom surowców rolnych, niższym kosztom pracy i pozostałym czynnikom produkcji, jak również dzięki niższym marżom przetwórczym. Wzrost konkurencji na rynku globalnym i unijnym zmusza jednak polskich producentów żywności do poszukiwania nowych źródeł przewag konkurencyjnych.

Tabela 9.3.5 Polska: Wskaźniki ujawnionych przewag komparatywnych (RCA) w handlu żywnością i żywymi zwierzętami produktami rolno-żywnościowymi

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Żywność i żywe zwierzęta ogółem	1,421	1,301	1,278	1,351	1,469	1,696	1,718	1,65	1,577	1,381
Żywe zwierzęta przeważnie rzeźne	3,014	2,335	2,262	2,41	3,117	3,253	3,309	2,212	1,758	1,464
Mięso i przetwory mięsne	1,403	1,188	1,258	1,664	1,743	2,157	2,454	2,474	2,47	2,151
Artykuły mleczarskie i jaja ptasie	1,722	2,163	1,577	1,567	2,134	2,951	2,738	2,748	2,559	2,447
Ryby, skorupiaki, ślimaki i przetwory	0,764	0,698	0,66	0,701	0,865	0,967	1,071	1,086	1,151	0,962
Zboża i produkty zbożowe	0,424	0,415	0,631	0,627	0,686	1,085	1,07	0,954	0,784	0,762
Warzywa i owoce	2,235	1,948	2,013	2,055	1,951	1,876	1,855	1,809	1,774	1,507
Cukier, wyroby cukiernicze i miód	2,181	1,596	1,329	1,657	2,075	1,963	1,801	1,531	1,617	1,379
Kawa, herbata, kakao i przyprawy	1,933	1,712	1,432	1,264	1,445	1,404	1,472	1,448	1,399	1,163
Pasze zwierzęce (bez zbóż)	0,481	0,725	0,699	0,591	0,648	0,835	0,839	0,722	0,694	0,573
Różne jadalne produkty i przetwory	1,432	1,289	1,46	1,469	1,481	1,787	1,751	1,854	1,951	1,628

Źródło: OECD

Badania konkurencyjności polskiego handlu rolno – spożywczego są prowadzone również w IERIGZ-PIB³². Poza wskaźnikami RCA wykorzystuje się również wskaźniki Lafaya oraz wskaźniki handlu wewnątrzgałęziowego Grubel – Lloyda. Uzyskane wyniki są bliskie wynikom OECD i potwierdzają posiadanie przez Polskę przewag komparatywnych.

³² Szczegółowe sprawozdanie z badania: I. Szczepaniak, Ł. Ambroziak. Ocena wskaźnikowa konkurencyjności handlu produktami rolno- spożywczymi /w/: I. Szczepaniak /red./, Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności po akcesji do Unii Europejskiej (synteza). Program Wieloletni z. 150. IERIGZ-PIB. Warszawa 2008 ss. 41-59.

Jeżeli sytuacja w najbliższych kilku latach nie ulegnie zmianie nie jest wykluczone, że Polska wzmocni w najbliższych kilku latach swą pozycję na jednolitym rynku europejskim. Jednym z warunków są kolejne inwestycje polskiego przemysłu rolno-spożywczego na dotychczasowym poziomie. Wiele zależy jednak nie tylko od wsparcia inwestycyjnego środkami PROW 2007–2013, ale również od wyników rokowań Rundy Milenijnej.

Podsumowanie

PROW 2007–2013 może przyczynić się do budowy silniejszego sektora europejskiego, poprzez jego modernizację oraz dostosowanie do wymagań środowiskowych. Związane jest to głównie ze wzrostem kapitału rzeczowego, poprawą jakości produkowanej żywności i działaniami zmierzającymi do obniżenia kosztów produkcji. Niemniej jednak instrumenty służące modernizacji sektora do tej pory zostały wdrożone w niewielkim stopniu i dotychczasowe oddziaływanie PROW 2007–2013 jest raczej niewielkie.

PROW 2007-2013, jako całość, nie sprzyja zmianom struktury agrarnej i przepływowi siły roboczej poza rolnictwo, lecz wspólnie z innymi politykami wobec rolnictwa raczej utrwala dotychczasową strukturę agrarną. Dodatkowa renta będąca wynikiem dopłat, subwencji, ubezpieczeń osłabia chęć wychodzenia z rolnictwa, powodując w konsekwencji utrzymywanie relatywnie niskiej produktywności.

Polska posiada przewagi konkurencyjne w handlu rolno – spożywczym. Osiągnięcie przewag (głównie na rynku wewnętrznym UE) było możliwe dzięki niższym cenom surowców rolnych, niższym kosztom pracy i pozostałym czynnikom produkcji, jak również dzięki niższym marżom przetwórczym. Wzrost konkurencji na rynku globalnym i unijnym oraz perspektywy liberalizacji światowego handlu rolnego zmuszają jednak polskich producentów żywności do poszukiwania nowych źródeł przewag konkurencyjnych. Pewną rolę w tym zakresie może odgrywać PROW 2007-2013.

Tak samo jak w przypadku rolnictwa, PROW 2007–2013 miał dotychczas niewielki wpływ na rozwój przemysłu rolno-spożywczego, a zatem i na promowanie silnego i dynamicznego sektora rolno-spożywczego. Wynika to stąd, że działanie 123 zostało uruchomione dopiero pod koniec roku 2008, a do 31 grudnia 2009 roku zakończono i rozliczono jedynie 104 projekty w 101 przedsiębiorstwach.

Pytanie badawcze D15: W jakim stopniu Program przyczynił się do promowania innowacji w europejskim sektorze rolnospożywczym?

Wyniki badań i analizy

Polski sektor rolno-spożywczy jest częścią sektora europejskiego. Zatem wszystko co przyczynia się do innowacyjności polskiego sektora rolno – spożywczego, w tym przemysłu spożywczego, przyczynia się również do promowania innowacji w europejskim sektorze rolno – spożywcym.

GUS działalność innowacyjną definiuje jako „szereg działań o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym), których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów, przy czym produkty te i procesy są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa”. Jest to ogólnie przyjęta, międzynarodowa definicja innowacyjności, zgodna z definicją zawartą w Podręczniku Oslo (Oslo Manual).

Ważną częścią polityki wspierania innowacji w polskim przemyśle spożywcym jest PROW 2007-2013, realizujący to zadanie za pomocą działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Podstawowym jego celem jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw przetwarzających i wprowadzających do obrotu produkty rolne, wynikająca ze wzrostu wartości dodanej, poprawy jakości produkcji, obniżenia kosztów produkcji, wprowadzenia do produkcji nowych produktów, zastosowania nowych procesów produkcyjnych i technologii produkcji, jak również z poprawy warunków produkcji (wprowadzanie nowych standardów produkcji lub poprawa istniejących). Formułując ten cel prościej można go zdefiniować jako wsparcie rozwoju przedsiębiorstw większości branż przemysłu rolno – spożywczego i handlu hurtowego surowcami i artykułami rolnymi.

Formułując cel działania 123 nie wspomniano o innowacyjności. Jednakże poprawa konkurencyjności przemysłu spożywczego na jednolitym rynku europejskim i na rynkach światowych jest możliwa tylko wówczas, jeśli jest to przemysł wykazujący stale wysoką innowacyjność. PROW 2007–2013 tylko pozornie nie ma instrumentów, składających przedsiębiorstwa do innowacyjności. W rzeczywistości ma bardzo skuteczne instrumenty z których najważniejszym są środki programu. Wsparcie udzielane z programu oznacza bowiem dla przedsiębiorców obniżkę kosztów inwestycyjnych, w tym także kosztów inwestycji innowacyjnych, i jest silnym bodźcem wzmacniającym działania innowacyjne i przyspieszającym modernizację przedsiębiorstwa. Udzielenie wsparcia jest jednak związane z kilkoma dość oczywistymi warunkami. Pomoc mogą otrzymać tylko przedsiębiorstwa, które mają dobre wyniki produkcyjne i ekonomiczne, produkują w warunkach zgodnych ze standardami sanitarnymi, weterynaryjnymi, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt, a ze złożonej dokumentacji ekonomicznej (biznesplan stanowi jeden z podstawowych załączników, bez których wniosek o wsparcie nie jest rozpatrywany) wynika, że projekt spowoduje poprawę konkurencyjności. Jest to zatem wspieranie relatywnie silnych, aby byli jeszcze silniejsi.

Z uwag powyższych wynika, że przedsiębiorstwa wspierane ze środków PROW 2007–2013 powinny wykazywać się większą innowacyjnością niż cała zbiorowość przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. W tabeli 9.3.6 podano dane statystyki masowej, charakteryzujące poziom innowacyjności w średnich i dużych przedsiębiorstwach przemysłowych i przemysłu spożywczego. Za wskaźnik innowacyjności przyjęto udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw.

Tabela 9.3.6 Poziom innowacyjności w przedsiębiorstwach przemysłowych zatrudniających ponad 49 osób

Wyszczególnienie	Udział przedsiębiorstw (w %), które wprowadziły innowacje w okresie:		
	2002 - 2004	2004 - 2006	2006 - 2008
Przemysł ogółem	42,5	36,7	37,7
W tym: przemysł spożywczy	44,2	42,1	29,6
Przemysł spożywczy; Innowacje polegające na wprowadzeniu: do produkcji nowych lub istotnie ulepszonych produktów; nowych lub istotnie ulepszonych procesów technologicznych.	29,0	29,8	23,2
	37,3	36,0	22,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu. GUS. Warszawa 2009.

Z danych tabeli 9.3.6 wynika, że do końca 2006 roku innowacyjność średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego utrzymywała się na poziomie nie odbiegającym od innowacyjności całej zbiorowości średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłowych. Natomiast w latach 2006 – 2008 nastąpił gwałtowny, o blisko 13 punktów procentowych, spadek innowacyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego przy utrzymywaniu się innowacyjności przemysłu na niezmiennym poziomie.

W tabeli 9.3.7 podano wyniki badania wykonanego dla potrzeb oceny mid-term (badanie ankietowe PAPI; 50 przedsiębiorstw, wybranych celowo z grupy, która rozliczyła zakończone projekty do 31 grudnia 2009 roku; ostatecznie wykorzystano ankiety, wypełnione przez 32 przedsiębiorstwa). W ankiecie znajdowało się 5 pytań dotyczących różnych rodzajów innowacyjności (tabela 9.3.7).

Tabela 9.3.7 Odpowiedzi ankietowanych przedsiębiorstw na pytania dotyczące innowacyjności

Pytanie	„Tak”	„Nie”	Brak odpowiedzi	Udział odpowiedzi „tak” w liczbie ankietowanych przedsiębiorstw (w %)
Czy w wyniku inwestycji wspieranej środkami PROW 2007–2013 przedsiębiorstwo:				
wprowadziło na rynek nowe produkty	10	20	2	31%
Wprowadziło do produkcji nowe technologie ¹	14	13	5	44%
Wprowadziło do produkcji nowe techniki ²	24	8	0	75%
Wprowadziło innowacje marketingowe ³	12	15	5	38%
Wprowadziło innowacje organizacyjne ⁴	11	18	3	34%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Uwagi: 1. przynajmniej jeden nowy lub istotnie ulepszony proces, 2. nowe urządzenia, 3. zmiany w projekcie/konstrukcji produktów, opakowaniu, dystrybucji produktów, promocji produktów i kształtowaniu cen, 4. wdrożenie nowej metody organizacyjnej.

Respondent mógł odpowiedzieć na każde pytanie „tak”, a więc ogólna liczba odpowiedzi twierdzących jest znacznie większa niż liczba ankietowanych przedsiębiorstw. Odpowiedzi „tak” tworzą wyraźnie dwie grupy, różniące się liczebnością odpowiedzi „tak”. Pierwszą są 24 przedsiębiorstwa wprowadzające do proces produkcyjnych nowe techniki. Drugą grupą są przedsiębiorstwa wprowadzające nowe produkty, innowacje technologiczne, marketingowe i organizacyjne. W grupie tej jest znacznie mniej odpowiedzi „tak”, przy czym ich rozrzut jest niewielki (od 10 przedsiębiorstw wprowadzających na rynek nowe produkty do 14 wprowadzających nowe technologie). Poszczególne

przedsiębiorstwa niewątpliwie odpowiadały „tak” na dwa lub więcej pytań, gdyż dopiero równoczesne wprowadzanie kilku rodzajów innowacyjności może przynieść korzystny efekt. Nowy produkt często wymaga zarówno nowej technologii, jak i nowej techniki i nowego marketingu, a często także nowej organizacji produkcji. Podobne są zależności między niektórymi innymi rodzajami innowacyjności.

Z tabeli 9.3.7 wynika, że aż 75% badanych przedsiębiorstw wykazało się innowacyjnością, polegającą na wprowadzaniu nowych technik, co jest niewątpliwie wskaźnikiem zdecydowanie zbyt wysokim. Najprawdopodobniej wszyscy respondenci uznali zakup nowych maszyn i urządzeń za równoznaczny z innowacyjnością techniczną. Jest oczywiste, że zakup niemal każdej nowej maszyny czy nowego urządzenia oznacza postęp techniczny w przedsiębiorstwie, gdyż kupiony sprzęt charakteryzuje się z reguły lepszymi parametrami technicznymi (wydajność, energochłonność, łatwość obsługi) niż znajdujący się w przedsiębiorstwie. Jednakże nie każda działalność będąca postępowaniem technicznym w przedsiębiorstwie jest działalnością innowacyjną. Wobec tego trudno uznać, że z 32 badanych przedsiębiorstw aż 24 (75%) było przedsiębiorstwami innowacyjnymi. Ze wskaźników, charakteryzujących pozostałe rodzaje innowacyjności za wiarygodny uznano wskaźnik innowacyjności technologicznej. Innowacyjność technologiczna jest ściśle zdefiniowana (jeden nowy lub istotnie ulepszony proces) i dlatego też odpowiedzi na pytanie, czy była wprowadzana, są wiarygodne. Stąd też uznano, że około 45% przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie ze środków działania 123 i zakończyły rozliczanie projektów najpóźniej w dniu 31 grudnia 2009 roku, było przedsiębiorstwami innowacyjnymi.

Okazuje się więc, że przedsiębiorstwa wspierane środkami PROW 2007–2013 wykazywały się znacznie większą innowacyjnością mierzoną udziałem przedsiębiorstw innowacyjnych w grupie wspieranych przedsiębiorstw niż zbiorowość średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Różnica między innowacyjnością przedsiębiorstw wspieranych (około 45%) a innowacyjnością zbiorowości średnich i dużych przedsiębiorstw (blisko 30%) jest bardzo wysoka i wynosi aż 15 punktów procentowych. Nawet jeśli się uwzględni, że grupa przedsiębiorstw wspieranych jest niewielka (32 przedsiębiorstwa), jej skład jest inny niż drugiej grupy (znajdują się w niej również mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa) i wobec tego przeprowadzone porównanie może być obciążone stosunkowo dużym błędem. Różnica jest zbyt duża, aby można ją było zniwelować.

Poza innowacyjnością ogólną można również porównywać innowacyjność technologiczną i produktową obu zbiorowości. Porównania te powinny nasuwać mniej wątpliwości. W obu przypadkach przedsiębiorstwa wspierane wykazują się znacznie wyższym poziomem innowacyjności; w innowacyjności produktowej różnica wynosi 8 punktów procentowych (31% i 23%) natomiast technologicznej aż 21 punktów procentowych (44% i 23%). Oczywiście nie można przypisywać tych różnic wyłącznie działaniu PROW 2007–2013, ale niewątpliwie był on jednym z ważnych czynników wpływających na poziom innowacyjności wspieranych przedsiębiorstw.

Tabela 9.3.8 zawiera informacje o wysokości i strukturze kosztów, ponoszonych w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków PROW 2007 – 2013. Okazuje się, że 99 przedsiębiorstw (88% przedsiębiorstw ogółem) współfinansowało ze środków PROW 2007-2013 zakupy maszyn i urządzeń oraz ich instalowanie. Koszt zakupu i instalacji maszyn i urządzeń stanowił 60% kosztów współfinansowanych projektów, przy czym był branżowo zróżnicowany – od 52% w przemyśle owocowo-warzywnym do 73% w przemyśle mięsnym. Jeżeli do kosztów zakupu i instalacji maszyn i urządzeń doda się, uznając że są to również koszty „nowej techniki”, koszty zakupu środków transportu, oprogramowania i zakupu i montażu urządzeń pomiarowych to ich udział wzrasta do 75% przy zróżnicowaniu od 60% w przemyśle owocowo-warzywnym do 95% w przemyśle mięsnym.

Oczywiście nie można wszystkich tych kosztów zaliczyć do kosztów innowacyjnych, ale niewątpliwie świadczą one o intensywnie dokonującej się modernizacji dużej grupy przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, produkujących na dobrym europejskim poziomie. Grupa ta nie jest branżowo zbyt silnie zróżnicowana, a dominują w niej trzy branże: mięsna, mleczna i owocowo – warzywna, dla których polskie rolnictwo stanowi zaplecze surowcowe. Z danych tych wynika również, że wspierane środkami PROW 2007–2013 kierunki inwestycji są właściwe.

Tabela 9.3.8 Informacje o 112 przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi, które otrzymały wsparcie ze środków działania 123 i rozliczyły wykonywane projekty najpóźniej 31 grudnia 2009 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Branża				
		Kwiaciarska	Owocowo-warzywna	Mleczarska	Zbożowa	Mięsna
1. Liczba przedsiębiorstw ogółem	112	2	33	19	8	50
2. Kupujących i instalujących maszyny i urządzenia	99	2 (wszystkie)	29 (4 nie)	13 (6 nie)	8 (wszystkie)	47 (3 nie)
3. Kupujących aparaturę pomiarową	23	-	8	4	5	6
4. Kupujących oprogramowanie	8	-	2	1	1	4
5. Koszty ogółem (tys. zł)	228 311	3 348	95 952	41 222	29 896	57 893
6. Koszty zakupu i montażu maszyn i urządzeń (tys. zł)	136 319	2 286	49 732	24 065	17 772	42 464
7. Koszty zakupu środków transportu (tys. zł)	29 512	82	7 308	10 742	257	11 123
8. Koszty zakupu urządzeń pomiarowych (tys. zł)	4 876	-	252	225	3 430	969
9. Koszty zakupu oprogramowania (tys. zł)	1 270	-	477	91	22	680
10. Suma pozycji 6 -9	171 977	2 368	57 769	35 123	21 481	55 236
14. Udział kosztów zakupu i montażu maszyn i urządzeń w kosztach ogółem (w %)	60	68	52	58	59	73
15. Udział poz. 10 w kosztach ogółem (w %)	75	71	60	85	72	95

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Innowacyjność rolnictwa ma często odmienny charakter niż innowacyjność przemysłu. Innowacyjność produktowa w produkcji roślinnej polega na produkowaniu surowców o nowych cechach (n. p. nasion rzepaku podwójnie ulepszonych), albo na wprowadzeniu do uprawy roślin dotychczas w regionie (ze względu na warunki klimatyczne) nie uprawianych, a w produkcji zwierzęcej przeważnie na wprowadzeniu do masowego chowu nowych ras (lub ich krzyżówek) zwierząt rzeźnych lub ptactwa, uzyskanych w wyniku prac hodowlanych. Z kolei innowacyjność technologiczna na ogół jest ściśle połączona z innowacyjnością techniczną. W produkcji roślinnej innowacyjność to przede wszystkim nowe metody uprawy ziemi oraz zbioru i przygotowania roślin do sprzedaży, a także nowe metody nawożenia i ochrony roślin. W produkcji zwierzęcej innowacyjnością technologiczną – techniczną są przeważnie nowe metody chowu zwierząt (pasze o optymalnym składzie, urządzenia do obsługi – usuwanie odchodów, żywienie, uzyskiwanie produktów). Trzecim rodzajem innowacyjności jest innowacyjność organizacyjna, która polega na daleko idącej zmianie systemu organizacyjnego w gospodarstwie. Jest ona bardzo często ściśle związana z innowacyjnością technologiczną – techniczną.

Proces innowacyjności produktowej w rolnictwie przebiega w zasadzie poza programami takimi jak PROW 2007 – 2013 i odbywa się za pośrednictwem systemów wprowadzania do praktyki wyników badań naukowych (R + D), co następuje różnymi drogami (ośrodki doradztwa, przemysł rolno – spożywczy, przemysł maszyn i urządzeń do produkcji rolnej). Natomiast wprowadzenie do gospodarstwa innowacji technicznej – technologicznych wymaga zwykle nakładów inwestycyjnych, przede wszystkim w postaci nowych maszyn i urządzeń, a w produkcji zwierzęcej także często nowych lub co najmniej przebudowanych budynków gospodarskich. PROW 2007 – 2013 może mieć zatem duży wpływ na innowacyjność tego typu. Trudność mierzenia innowacyjności technicznej – technologicznej w rolnictwie polega, podobnie jak w już omówionym przypadku przemysłu spożywczego, na umownym rozgraniczeniu między innowacyjnością a postępowaniem technicznym – technologicznym, który innowacyjnością nie jest. Ponadto statystyka masowa zajmuje się

problematyką innowacyjności w przemyśle spożywczym, natomiast nie są prowadzone systematyczne badania innowacyjności w rolnictwie. Stąd też źródłami, na podstawie których można było ocenić wpływ programu na innowacyjność rolnictwa, były jedynie baza danych ARIMR oraz badanie ankietowe, omówione w rozdziale 6.5.

Do końca 2009 roku zakończono i rozliczono 11 504 projekty współfinansowane ze środków działania 121, w tym 10 850 (ponad 94% projektów) to zakupy ciągników oraz maszyn i urządzeń. Równocześnie odpowiadając na pytanie, czy projekt polegał również na wprowadzeniu nowych technik i technologii ponad 50% odpowiedziało twierdząco. Analiza zróżnicowania regionalnego odpowiedzi (na poziomie województw) wykazuje istnienie pewnej prawidłowości (por. rys. 6.5.14), choć z dość licznymi odstępstwami. Na ogół w województwach wschodnich i południowych, do których dołączają województwa Łódzkie i Świętokrzyskie (wyjątkiem jest Małopolskie, w którym 60% uczestniczących w programie odpowiedziało, że w prowadzonym gospodarstwie nastąpił postęp techniczno – technologiczny) tylko około 1/3 respondentów odpowiedziało, że w gospodarstwie wprowadzono nowe rozwiązania techniczne lub technologiczne. W pozostałych województwach odsetek odpowiedzi potwierdzających jest znacznie wyższy. Można więc stwierdzić, co jest zgodne z rzeczywistością, że gospodarstwa większe są znacznie bardziej otwarte na nowe techniki i technologie. Świadczą o tym także omawiane odpowiedzi w innych grupowaniach statystycznych. W gospodarstwach o powierzchni do 15 ha około 40% respondentów potwierdzało wprowadzenie nowych technik i technologii, natomiast w gospodarstwach powyżej 40 ha około 55%. Nowa technika i technologia nie jest zresztą tania. Wprowadzały ją przede wszystkim gospodarstwa, które otrzymały wsparcie w wysokości co najmniej 150 tys. złotych (kupione maszyny i urządzenia miały zatem wartość co najmniej 300 tys. złotych).

Ponieważ liczba gospodarstw wielkości ekonomicznej co najmniej 4 ESU wynosi około 460 tys. współfinansowanie zakupu maszyn i urządzeń otrzymało do końca 2009 roku około 2,3% potencjalnych beneficjentów. Zakładając, że połowa projektów wprowadzających nowe techniki i technologie to równocześnie projekty innowacyjne uzyskuje się nieco powyżej 5 tys. gospodarstw „innowacyjnych” (około 1% uprawionych do wsparcia).

Pozostaje jeszcze innowacyjność organizacyjna. Niewątpliwie gospodarstwami innowacyjnymi przy przyjęciu tego kryterium są gospodarstwa przestawiające się na produkcję ekologiczną oraz gospodarujące zgodnie z zasadami rolnictwa zrównoważonego. Według stanu na 31 grudnia 2009 roku obszar gospodarstw ekologicznych, wspieranych środkami PROW 2007 – 2013 wyniósł blisko 383 tys. ha (około 2,6% powierzchni użytków rolnych, objętych systemem jednolitej płatności obszarowej), a rolnictwa zrównoważonego blisko 224 tys. ha (około 1,5% powierzchni użytków rolnych). W sumie proces poważnych zmian organizacyjno – produkcyjnych, służących ochronie środowiska naturalnego, a wspieranych środkami PROW 2007 – 2013, dokonuje się na obszarze około 600 tys. ha (ponad 4% użytków rolnych).

Pytanie badawcze D16: W jakim stopniu Program wzmocnił ustalenia dotyczące partnerstwa między poziomem regionalnym, krajowym i europejskim?

Wyniki badań i analizy

Prace nad PROW 2007 – 2013 rozpoczęły się w grudniu 2005 roku, a zakończyły przekazaniem jego piątej wersji Komisji w grudniu 2006 roku. Opracowujący PROW 2007 – 2013 zespół MRIRW, ściśle współpracował z Komisją Europejską oraz władzami regionalnymi, lokalnymi i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, a także z organizacjami pozarządowymi.

Projekt PROW 2007 – 2013 był przygotowywany w warunkach niepełnej informacji i legislacji. Jedno z podstawowych rozporządzeń regulujących m. in. zasady jego przygotowania zostało opublikowane dopiero w grudniu 2006 roku [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 a dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)]. Ponadto przygotowujący kolejne wersje programu nie znali kwoty jego wsparcia środkami EFRROW. Podstawową przyczyną braku tej informacji był przedłużający się spór między Parlamentem Europejskim a Radą o wysokość budżetu wieloletniego na lata 2007 - 2013. Dopiero po jego zakończeniu (porozumienie osiągnięto 24 maja 2006 roku) Rada mogła podjąć decyzję o wysokości budżetu EFRRiOW, a następnie Komisja decyzję o podziale środków funduszu między Państwa Członkowskie. Polska oficjalną informację o wysokości wsparcia PROW 2007 – 2013 środkami EFRROW, w podziale na poszczególne lata otrzymała we wrześniu 2006 roku. W tej sytuacji bez ścisłej współpracy z KE w trybie roboczym nie byłoby możliwe terminowe przygotowanie PROW 2007 – 2013. KE na bieżąco przekazywała swoje uwagi i sugestie, a także inne informacje, bez których prace nad programem byłyby niemożliwe lub co najmniej bardzo utrudnione. Podczas opracowywania PROW 2007 – 2013 niewątpliwie nastąpiło zacieśnienie partnerstwa między poziomem europejskim a krajowym.

Program był wielokrotnie konsultowany z partnerami gospodarczymi i społecznymi, środowiskami naukowymi, a także z organizacjami pozarządowymi. Na liście konsultowanych partnerów znajduje się 139 organizacji i instytucji, w tym centrale związków zawodowych, ogólnokrajowe i lokalne organizacje zawodowe rolników, ogólnokrajowe i lokalne związki branżowe producentów rolnych, stowarzyszenia i związki władz lokalnych (sołtysów, gmin i powiatów), ogólnokrajowe i lokalne instytucje spółdzielcze, instytucje finansowe, uczelnie i instytuty naukowe, a także przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego i grupy producentów. Odrębną grupę stanowiły instytucje konsultowane w sprawach ochrony naturalnego środowiska wiejskiego – Rada Ochrony Przyrody oraz 13 ogólnopolskich i lokalnych organizacji ekologicznych.

W pracach nad programem od początku uczestniczyły samorządy. Najważniejszym forum wymiany poglądów była Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, w skład której wchodzi przedstawiciele reprezentatywnych ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego: Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Powiatów Polskich i Konwentu Marszałków. Rozpoczynając prace nad PROW 2007 – 2013 zwrócono się do samorządów wojewódzkich (urzędy marszałkowskie) z prośbą o przedstawienie listy tych problemów rozwoju regionów wiejskich, które powinny być rozwiązywane za pomocą programu. Ponadto podczas prac nad programem kilkakrotnie odbywały się konsultacje z samorządami wojewódzkimi, a po zakończeniu czwartej wersji programu zorganizowano dwie konferencje - w pierwszej uczestniczyli przedstawiciele rządowej administracji terytorialnej (urzędów wojewódzkich) i samorządowej (urzędów marszałkowskich), a w drugiej ponadto organizacje społeczne, branżowe organizacje producentów oraz ośrodki naukowe. Następnie w każdym z 16 województw odbyły się konferencje z udziałem samorządów lokalnych, partnerów społeczno – gospodarczych, związków zawodowych rolników oraz organizacji pozarządowych działających na obszarach wiejskich. O ich

otwartym charakterze świadczy bardzo liczny udział; w konferencjach uczestniczyło od 80 do 250 osób. W dyskusjach poruszano bardzo szczegółową problematykę m. in. kryteriów dostępu do poszczególnych działań, kwot i limitów pomocy, zgłaszając wiele uwag i zastrzeżeń. Najważniejsze uwagi i zastrzeżenia (w liczbie 44) z adnotacją, czy zostały uwzględnione w ostatecznej wersji programu (uwzględniono 15, a nie uwzględniono 29), znajdują się w 14 rozdziale PROW 2007 – 2013 (wersja z marca 2010). Uczestnicy konferencji bardzo skrupulatnie „zrecenzowali” program i przyczynili się do wprowadzenia do PROW 2007 – 2013 kilku istotnych zmian i wielu uściśleń.

Z uwag powyższych wynika, że Polska w taki sposób zorganizowała proces programowania PROW 2007 – 2013, aby mogły w nim uczestniczyć w charakterze konsultantów wszystkie zainteresowane środowiska. Liczba konsultacji, ich organizacja a także liczba uwzględnionych uwag i zastrzeżeń, świadczą o poważnym potraktowaniu partnerów i nadaniu procesowi programowania charakteru społecznego. Proces programowania PROW 2007 – 2013 niewątpliwie przyczynił się do zacieśnienia partnerstwa między poziomami krajowym a regionalnym i lokalnym.

Po zatwierdzeniu programu zmieniały się formy organizacyjne partnerstwa. Podstawową formą organizacyjną konsultacji i współpracy w fazie realizacji programu jest Komitet Monitorujący, w którego pracach uczestniczą przedstawiciele instytucji i organizacji reprezentujących wszystkie poziomy partnerstwa: europejski (Komisja Europejska), krajowy (administracja rządowa, ogólnokrajowe organizacje zawodowe rolników, pozarządowe ogólnokrajowe organizacje społeczne, gospodarcze i ekologiczne, przedstawiciele nauki) oraz regionalny i lokalny (administracja terytorialna, regionalne i lokalne władze samorządowe, pozarządowe organizacje o zasięgu regionalnym lub lokalnym).

Podstawową formą współpracy między poziomami krajowym a lokalnym jest realizacja niektórych działań PROW 2007 – 2013 również za pośrednictwem systemu LEADER, którego istotą jest aktywizacja społeczności lokalnych poprzez organizację lokalnych grup działania (LGD), w których współpracują przedstawiciele instytucji publicznych, gospodarczych i społecznych w oparciu o lokalne strategie rozwoju (LSR). System LEADER funkcjonował na niewielką skalę w latach 2004 – 2006 (SPO „Rolny” działanie „Pilotażowy Program LEADER +”; LEADER+ był nieznaną formą organizacyjną współpracy lokalnej, stąd jego pilotażowy charakter). W PROW 2007 – 2013 ta forma partnerstwa między poziomami krajowym a lokalnym upowszechniła się o czym świadczy obszar terytorialny, na którym obecnie działają LGD (279 tys. km², czyli niemal cała powierzchnia, na której mogą działać). Ocena skuteczności systemu LEADER jako formy partnerstwa krajowego i lokalnego będzie możliwa dopiero za kilka lat, gdy zostaną zakończone projekty, zrealizowane na podstawie złożonych wniosków. Do końca 2009 r. nie podpisano bowiem z Lokalnymi Grupami Działania ani jednej umowy o współfinansowanie „Małych projektów”, „Tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw”, „Odnowy i rozwoju wsi” i „Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej”. Natomiast samorządy województw do końca 2009 roku podpisały 338 umów z Lokalnymi Grupami Działania na realizację Lokalnych Strategii Rozwoju, przy czym zdecydowaną większość umów (216) zawarto z nowoutworzonymi LGD, co świadczy o dynamicznym w ostatnim okresie rozwoju tej formy organizacji społeczności lokalnych.

Formą współpracy między wszystkimi poziomami partnerstwa – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym – jest Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW), będąca uczestnikiem Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (poziom europejski). Jej zadaniem jest wspieranie wprowadzania w życie i ocena polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji wśród partnerów. Jest to nowa instytucja, która dopiero musi znaleźć swe miejsce w krajowym systemie instytucji uczestniczących w procesach planowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, a także wykonujących analizy i oceny w tej dziedzinie. Lata 2008 – 2009 były okresem organizacji KSOW. Utworzono sekretariat centralny sieci z siedzibą w MRiRW oraz 16 sekretariatów regionalnych przy urządach marszałkowskich (samorządy wojewódzkie). Uruchomiono portal internetowy i działalność informacyjną (Biuletyn KSOW). Utworzenie KSOW oraz sekretariatów regionalnych zostało dobrze przyjęte przez zainteresowane środowiska. Do końca 2009 roku partnerami sieci zostało 1246 jednostek. Największą grupę stanowią samorządy terytorialne oraz

organizacje pozarządowe. Natomiast tylko niewiele osób fizycznych jest partnerami KSOW. Jest jeszcze za wcześnie, aby oceniać efektywność działania KSOW, w tym przede wszystkim, czy właściwie realizuje ona cele, do których realizacji została zobowiązana.

Pytanie badawcze D17: W jakim stopniu Program przyczynił się do zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Zakres wpływu Programu na zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich należy oceniać w oparciu o analizę działań na rzecz poprawy efektywności oddziaływania polityki, obejmujących zwiększanie skuteczności działania poprzez wzajemną synergię priorytetów Programu (koordynacja pomiędzy Osiami priorytetowymi), jak również synergię Programu z innymi politykami sektorowymi. Spójność PROW 2007-2013 z politykami krajowymi i wspólnotowymi została poddana analizie w rozdziale 2.2 oraz rozdziale 4.2 Raportu i na podstawie badań uznano, że ma on charakter komplementarny do innych polityk ekonomicznych oraz jest spójny z innymi dokumentami krajowymi i Wspólnotowymi.

Na podstawie przeprowadzonej analizy charakteru realizowanych działań (w rozdziale 4.2) można uznać, że jest on także spójny wewnątrznie instrumenty dostępne w ramach poszczególnych Osi zasadniczo uzupełniają się wzajemnie i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na mieszkańców obszarów wiejskich. Pojawiające się zmiany prawodawstwa krajowego i unijnego, w tym nowych wyzwań również znajdują odzwierciedlenie w założeniach Programu. Komplementarność pomiędzy środkami Programu a działaniami finansowanymi z innych funduszy omówiona została szerzej w rozdziale 10 niniejszego Raportu.

Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu daje możliwości zastosowania różnych metod zarządzania rozwojem w ramach polityki. Obejmuje, obok działań scentralizowanych w ramach odgórnego podejścia do wdrażania instrumentów polityki, także możliwości zastosowania podejścia oddolnego (bottom-up), tym samym wykorzystując endogeniczny potencjał wsi. Podstawą takiego podejścia jest koncepcja *multilevel governance* (rządzenie wielopłaszczyznowe), czyli problematykę koordynacji między różnymi poziomami władz publicznych: unijnym, krajowym i terytorialnym, jak również pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w rozwój obszarów wiejskich (np. LGD, samorządami a jednostkami centralnymi).

PROW wdrażany jest zarówno na szczeblu ponadregionalnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Świadczy o tym określenie zakresu oddelegowania poszczególnych zadań w zakresie wdrażania Programu przez Instytucję Zarządzającą grupom podmiotów na różnych szczeblach administracji, począwszy od podmiotów centralnych oraz ich regionalnych oddziałów (patrz rozdział 2.5) oddelegowanie części działań Programu samorządom województw). Ponadto innowacyjnym podejściem jest wzmocnienie oddolnego podejścia w realizacji działań Osi IV, co ma sprzyjać tworzeniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Podejście takie sprzyja lepszej identyfikacji celów i problemów lokalnych oraz poprawia zarówno spójność terytorialną, jak i wpływa pozytywnie na integrację zarządzania rozwojem obszarów wiejskich pomiędzy podmiotami działającymi na różnych płaszczyznach podziału terytorialnego (zgodnie z zasadami *multilevel governance*).

Tematyka zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich obejmuje również ocenę roli programu w promowaniu i uwzględnieniu nowych wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi w instrumentach wspólnej polityki rolnej. Realizowany obecnie Program powoli włącza i rozszerza nowe działania w reakcji na tzw. „nowe wyzwania” dla Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013. Wyzwania te są częściowo też ujęte w postaci realizowanych już działań, które odnoszą się one do kwestii zmian klimatu, odnawialnych źródeł energii, gospodarki wodnej, bioróżnorodności, restrukturyzacji sektora mleczarskiego oraz innowacyjności (kwestie te zostały omówione m.in. w rozdziale 2.2).

Podsumowując, na obecnym etapie wdrażania można uznać, że konstrukcja Programu przyczynia się do zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich poprzez zapewnienie jego spójności i komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej, z uwzględnieniem aspektów gospodarcze, społeczne i

terytorialne, co ma szansę przyczynia się do dalszego zwiększenia potencjału rozwojowego i konkurencyjności obszarów wiejskich. Ograniczeniem poprawy integracji podejścia może być nierównomierny poziom wdrażania poszczególnych działań Programu, co w dużej mierze wynika z relatywnie wczesnego stadium implementacji Programu. Niemniej działania wdrażane w ramach poszczególnych Osi PROW 2007-2013 zasadniczo realizują cele związane z podnoszeniem konkurencyjności, ochroną środowiska oraz poprawą jakości życia na obszarach wiejskich integrując (w ramach całego Programu) podmioty zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

Pytanie badawcze D18: W jakim stopniu Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przyczyniła się do stworzenia dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich?

Wyniki badań i analizy

Założeniem Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD) jest działalność na rzecz skutecznej realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Prace Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich są koordynowane przez Komitet Koordynujący, w skład którego wchodzi m.in.: przedstawiciele Instytucji Zarządzających Programami Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 i przedstawiciele narodowych Sieci z 27 krajów członkowskich, a także podkomitetu ds. Leader. Celem działalności ENRD jest analiza i rozpowszechnianie informacji na temat działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i promocja dobrych praktyk w tym zakresie poprzez organizowanie spotkań i seminariów, budowanie sieci służącej wymianie doświadczeń, wspierania procesu realizacji i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich, a także wspieranie sieci krajowych i inicjatyw współpracy transnarodowej.

Na poziomie UE Sieć tworzą podmioty zaangażowane we wdrażanie narodowych PROW, narodowe sieci obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich, LGD, organizacje rolnicze i inne, działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Centralnym podmiotem sieci jest Punkt Kontaktowy, który ma za zadanie wspieranie jej rozwoju i sprawnego funkcjonowanie. W skład Sieci wchodzi również Podkomitet ds. Leadera, którego głównym wkładem w promocję dobrej praktyki na poziomie Wspólnoty jest wspieranie procesu wdrażania i monitorowania projektów współpracy ponadnarodowej.

Działalność sieci na rzecz stworzenia dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich obejmuje przede wszystkim upowszechnienie informacji oraz transfer wiedzy pomiędzy podmiotami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na obszarze UE. W tym celu w pierwszych latach funkcjonowania ENRD skupiała się na koordynacji i wspieraniu procesu tworzenia krajowych sieci obszarów wiejskich. Obejmowało to wsparcia dla istniejących, oraz transfer wiedzy i dobrych praktyk pomoc dla tworzących się sieci w nowych państwach członkowskich oraz promowanie wymiany i współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami działającymi na rzecz polityki rozwoju obszarów wiejskich, poprzez prowadzenie kalendarza wydarzeń, prezentacje i rozpowszechnienie informacji na temat podmiotów/organizacji rozwoju obszarów wiejskich, organizację i udostępnianie informacji dostępnych w Internecie ('link section' na stronie ENRD) w tematyce rozwoju wsi.

Ponadto działalność ENRD miała na celu wspieranie rozwoju lokalnych grup działania w ramach członkowskich oraz działania promujące ich współpracę międzynarodową. W tym celu stworzono przewodnik dla LGD w odniesieniu do współpracy transnarodowej, zbudowano bazę grup poszukujących partnerów w innych krajach europejskich³³.

Istotne znaczenie z punktu widzenia wymiany informacji oraz promocji dobrej praktyki na poziomie europejskim mają tematyczne grupy robocze (TWG), które mają za zadanie analizę kluczowych aspektów wdrażania programu LEADER w okresie programowania 2007-2013. Grupy dyskusyjne składają się z przedstawicieli krajowych Sieci Obszarów Wiejskich, LGD, Instytucji Zarządzających oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Koncentrują się one na konkretnych priorytetach programów rozwoju obszarów wiejskich. Mają za zadanie analizowanie procesu realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich UE i formułowanie na tej podstawie wniosków dotyczących przeszłości tej polityki. W swoich pracach grupy identyfikują też dobre praktyki i uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy oraz współpracy międzynarodowej. W pracach grup uczestniczą również eksperci z Polski.

³³ ENRD, Activity report of the European Network for Rural Development (EN RD) [July 2008 - June 2010], Brussels, June 2010.

Członkiem ENRD i jego odpowiednikiem w wymiarze krajowym jest KSOW, której jednym z głównych celów jest identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju wiejskich, promocja dobrych praktyk i projektów innowacyjnych, a także zarządzanie siecią podmiotów działających na rzecz rozwoju wsi, organizację pomocy technicznej dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej, jak również szeroko rozumiana wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2008-2009 Sieć łącznie skupiała 1246 partnerów, z czego największą grupę stanowiły podmioty samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe czyli fundacje i stowarzyszenia (w tym lokalne grupy działania). W ramach działania KSOW w tym okresie zorganizowano 106 konferencji (zarówno o zasięgu międzynarodowym, krajowym, jak i regionalnym), w których łącznie uczestniczyło w nich ponad 16 tys. osób. Ponadto w ramach Sieci zorganizowano 112 seminariów oraz warsztatów udział wzięło prawie 6 tys. osób. Poza tym zorganizowano 60 wizyt studyjnych (krajowych i zagranicznych), w których uczestniczyło ponad 1,7 tys. osób oraz przeprowadzono 92 szkolenia, w których wzięło udział ponad 5 tys. osób. Szkolenia były adresowane przede wszystkim do LGD³⁴. Działalność sieci jest ważnym elementem realizacji celów PROW, zwłaszcza w odniesieniu do działań wdrażanych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Analiza wniosków z posiedzeń Komitetu Monitorującego oraz grupy roboczej ds. KSOW, wyraźnie wskazują na potrzebę reorganizacji KSOW z uwzględnieniem potrzeby wprowadzenia równowagi w organach decyzyjnych w taki sposób, by skoordynować KSOW na poziomie centralnym oraz regionalnym zarówno w odniesieniu do organu decyzyjnego, jak i możliwości dalszego rozwoju sieci. Funkcjonowanie KSOW zostało poddane analizie w rozdziale 2.5. a wnioski z analizy z zaznaczeniem kontrowersji związanych z zasadami funkcjonowania zostały przedstawione w rozdziale 11.

Z uwagi na relatywnie niedługi czas działalności ENRD trudno ocenić jej faktyczny wpływ na promocję dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Można ocenić, że włączenie w skład ENRD różnych podmiotów zaangażowanych w działalność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich daje jej możliwości rozwoju w formie platformy wymiany i promocji dobrej praktyki. Niemniej na obecnym etapie rolę ENRD w stworzeniu dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich należy uznać za niewielką. Odrębnym problemem jest funkcjonowanie KSOW w kontekście sieci europejskiej, co powinno stanowić również przedmiot odrębnej analizy (o czym mowa w rozdziale 11 Raportu).

Podsumowanie

Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przyczyniła się do stworzenia dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez organizację działań informacyjnych, promocyjnych oraz wspierających proces tworzenia krajowych sieci rozwoju obszarów wiejskich oraz integrację środowiska podmiotów zajmujących się tworzeniem i implementacją polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rolę, jaką Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich odgrywa dla stworzenia dobrej praktyki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich należy uznać za istotną z punktu widzenia efektywnego wdrażania PROW, zwłaszcza w odniesieniu do działalności KSOW. Ze względu na złożoność problematyki sugeruje się przeprowadzenie odrębnej analizy działalności Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem jej miejsca w ENRD.

³⁴ KSOW, Sprawozdanie z realizacji Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2008-2009. Warszawa, marzec 2010

9.4 Ocena spodziewanej trwałości produktów i rezultatów Programu oraz ich oddziaływania

Pytanie badawcze D19: Czy osiągnięte produkty i rezultaty, a w konsekwencji oddziaływanie, mają szanse być trwałe?

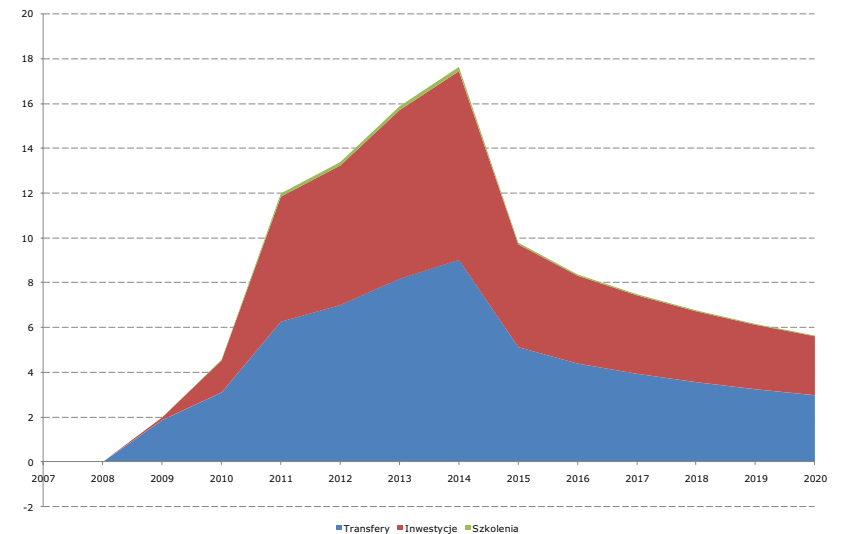
Ocena trwałości oddziaływania PROW na wskaźniki społeczno-ekonomiczne wymaga przyjęcia założeń dotyczących realizacji Programu w przyszłości, tj. do roku 2015 i w latach następujących. Na potrzeby analizy makroekonomicznej założono, że wydatkowanie środków PROW w latach 2010-2015 będzie odbywać się zgodnie z założeniami budżetowymi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (por. MRiRW, 2010), skorygowanymi o zanotowane w latach 2007-2009 różnice w zakładanym i osiągniętym postępie finansowym Programu³⁵.

Zgodnie z wynikami symulacji modelu makroekonomicznego, największych efektów Programu należy spodziewać się w okresie realizacji poszczególnych interwencji, a więc – w przybliżeniu – w momencie wydatkowania środków publicznych. Z tego względu największych makroekonomicznych korzyści z realizacji PROW należy spodziewać się w latach 2011-2014 (por. poniższy wykres). W późniejszych latach, wraz z zaprzestaniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jego pozytywne efekty będą jednak coraz mniejsze. Tempo, w jakim długofalowe oddziaływanie Programu będzie zanikać po roku 2015, jest jednak zróżnicowane. O ile wywołane przez realizację Programu zmiany poziomu zatrudnienia i wielkości inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa z sektora rolnego, ulegną zahamowaniu już w dwa lata po zakończeniu Programu, o tyle wpływ na wielkość produkcji (lub, alternatywnie, na wartość dodaną brutto), najprawdopodobniej będzie odczuwalny również po 2020 r.³⁶

³⁵ Zgodnie z zasadą „n+2”.

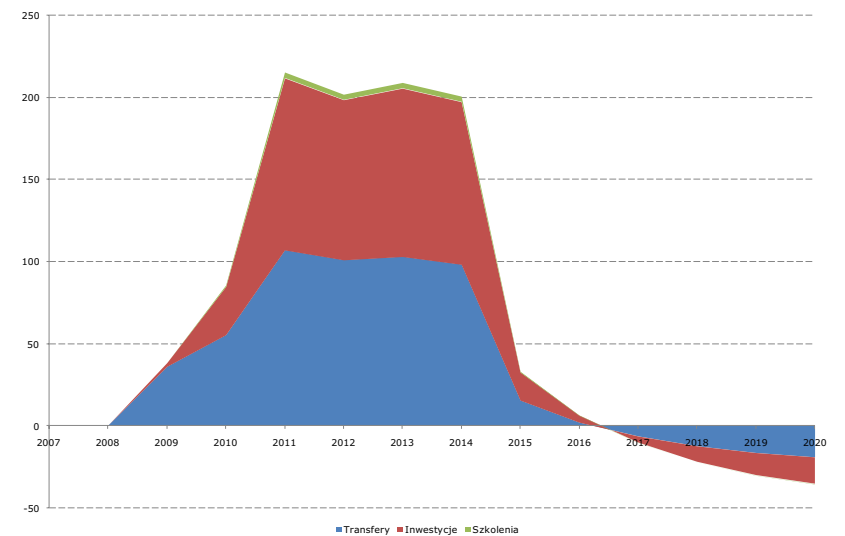
³⁶ Z tego względu, można oczekiwać, że pozytywne efekty PROW w odniesieniu do wydajności pracy w gospodarce ujawnią się po 2015 r. Z powodów nakreślonych w niniejszym rozdziale, można oczekiwać, że w długim okresie będą one systematycznie maleć. Tym niemniej, w latach 2015-2020 na skutek realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wydajność pracy w gospodarce wzrośnie o ok. 0,7%. Warto również zauważyć, że największy wzrost wydajności w tym okresie zostanie odnotowany w sektorze rolnym (ok. 1,5%).

Rys. 9.4.1. Korzyści z realizacji PROW dla PKB (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

Rys. 9.4.2. Korzyści z realizacji PROW dla zatrudnienia (w tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem faktu, że w 2015 r. realizacja programu zostanie zakończona. W późniejszym okresie Program w dalszym ciągu będzie jednak oddziaływać na gospodarkę. Wynika to ze zróżnicowanego charakteru działań podejmowanych w ramach PROW, obejmujących zarówno transfery środków finansowych do beneficjentów, jak i wsparcie dla działalności inwestycyjnej. Z tego powodu, wywołany przez PROW wzrost produkcji w sektorze rolnym i – za pośrednictwem efektów mnożnikowych oraz powiązań pomiędzy sektorami – w całej gospodarce, będzie utrzymywał się również po 2015, systematycznie malejąc. W wieloletnim horyzoncie czasowym (powyżej 10 lat) o kształcie gospodarki decydować bowiem będą inne czynniki, na które Program zasadniczo nie ma wpływu, np. starzenie się społeczeństwa, zmiany strukturalne w gospodarce i postęp technologiczny. Z tego względu trwałość wpływu PROW jest ograniczona i, choć nie sposób wskazać konkretnego momentu w przyszłości, gdy zaniknie on całkowicie, największy pozytywny wpływ PROW należy umiejscawiać przede wszystkim w okresie jego realizacji i w pierwszych latach po jego zakończeniu.

10 Ocena spójności i komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Programu (MODUŁ D)

Pytanie badawcze D20: W jakim stopniu Program zapewnił komplementarność i spójność między środkami Programu i działaniami finansowanymi przez Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rybactwa iEFRROW?

Wyniki badań i analizy

Znaczna część środków PROW 2007-2013 adresowana jest bezpośrednio do podmiotów prowadzących produkcję rolną lub leśną na realizację operacji bezpośrednio związanych z poprawą wydajności produkcji lub jakości produktów wytwarzanych w tych sektorach. W tym kontekście działania PROW stanowią działania uzupełniające w stosunku do działań finansowanych z innych funduszy poprzez takie programy jak: Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektoru Rybołówstwa i Przybrzeżnych Obszarów Rybackich. Program zapewnia bowiem wsparcie sektorom, które nie są wspierane z innych funduszy. Niemniej z wytycznych polityki spójności wynika, że działania PROW mają być uzupełniane działaniami finansowanymi z innych funduszy w celu wsparcia procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich. Z tego względu pojawiają się obszary tzw. wspólnej interwencji³⁷:

- rozwój infrastruktury ochrony środowiska (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami komunalnymi, monitoring stanu i ochrona środowiska naturalnego – gatunków roślin i zwierząt, w tym obszarów Natura 2000, gospodarowanie zasobami wodnymi – melioracje),
- rozwój infrastruktury energetycznej (wytwarzanie, przesył i dystrybucja energii elektrycznej oraz energii ze źródeł odnawialnych),
- rozwój infrastruktury społecznej (infrastruktura społeczno-kulturalna, zabytkowa, turystyczna i sportowa),
- rozwój zasobów ludzkich (szkolenia, kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie),
- wspomaganie zmian strukturalnych (poprzez wsparcie dla przedsiębiorstw i podejmowania działalności gospodarczej – tworzenie i rozwój nowopowstałych przedsiębiorstw, inwestycje w przedsiębiorstwach i ich modernizacja, promocja przedsiębiorczości).

Występowanie obszarów wspólnej interwencji ma zapewnić spójność i komplementarność przedsięwzięć finansowanych ze środków PROW oraz innych funduszy. Niemniej mogło ono prowadzić do finansowania takich samych projektów, co w konsekwencji prowadziłoby do obniżenia skuteczności wdrażanych programów. W celu przeciwdziałania tej sytuacji wprowadzono w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) kryteria demarkacyjne. Kryteria te klasyfikują dany projekt w określonym programie operacyjnym, a należą do nich:

- kryteria merytoryczne – określające typ projektu (rodzaj, zakres pomocy, lokalizacja),
- kryteria finansowe – określające wartość (koszt) projektu,
- kryteria beneficjenta – określające typ podmiotu właściwego do otrzymania wsparcia na realizację danego projektu.

W dokumencie programowym PROW 2007-2013 określone zostały szczegółowe kryteria demarkacyjne dla działań stanowiących wspólne obszary interwencji z innymi programami operacyjnymi. Niemniej

³⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007-2013.

spójność i komplementarność PROW 2007-2013 z innymi programami wynika również z określonych dla poszczególnych programów priorytetów. W przypadku PROW takimi priorytetami są:

- wzrost potencjału ludzkiego,
- poprawa przygotowania zawodowego,
- poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej,
- poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa,
- przygotowanie do wdrażania zasady cross-compliance,
- poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich,
- ochrona różnorodności biologicznej,
- ochrona środowiska, w tym gleb i wód,
- zwiększenie lesistości,
- poprawa poziomu życia,
- ułatwianie dostępności usług,
- poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich,
- wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,
- wdrażanie lokalnych strategii,
- tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności,
- wdrażanie lokalnych strategii.

Działania PROW są więc zorientowane przede wszystkim na rozwój gospodarczo-społeczny oraz ochronę środowiska obszarów wiejskich. Głównym przedmiotem oddziaływania są natomiast sektory: rolny i leśny. Sektory te, a zwłaszcza rolnictwo, są natomiast ważnym elementem gospodarki lokalnej. Rolnictwo posiada również niewykorzystane zasoby siły roboczej, które mogą być transferowane do nierolniczych działów gospodarki. Realizacja PROW prowadzi natomiast do wzrostu wartości dodanej w sektorach, a także do nasilenia transferu niewykorzystanej w rolnictwie siły roboczej do nierolniczych i nieleśnych sektorów gospodarki. To z kolei zapobiega degradacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wpływa na wzrost potencjału do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym kontekście PROW przeciwdziała asymetrii rozwoju gospodarczego – zwłaszcza na poziomie lokalnym. Ponadto działania PROW dotyczą ograniczania negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko przyrodnicze, a także poprawy tego środowiska na terenach przeznaczonych pod produkcję rolną oraz na obszarach wiejskich ogółem. Środki Programu służą także rozwojowi usług podnoszących jakość życia, które wywierają również pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze i kulturowe wsi. Nieco inaczej przedstawiają się natomiast priorytety w pozostałych programach, a mianowicie:

1. Kapitał Ludzki:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,

- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk, świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- wzrost spójności terytorialnej,

2. Innowacyjna Gospodarka:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
- wzrost konkurencyjności polskiej nauki,
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,
- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
- tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy,
- wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce,

3. Infrastruktura i Środowisko:

- gospodarka wodno-ściekowa,
- gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi,
- zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska,
- przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska,
- ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych,
- drogową i lotniczą sieć ten-t,
- transport przyjazny środowisku,
- bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe,
- infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna,
- bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii,
- kultura i dziedzictwo kulturowe,
- bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia,
- infrastruktura szkolnictwa wyższego,

4. PO Ryby:

- poprawa konkurencyjności i zrównoważenia podstawowego sektora rybackiego,
- zwiększenie i rozwój potencjału rynkowego sektora rybackiego,
- propagowanie zrównoważonego rozwoju oraz poprawa jakości życia i stanu środowiska na obszarach rybackich,
- wdrożenie skutecznego sposobu zarządzania i kontroli PO oraz poprawa ogólnego potencjału administracyjnego do wdrażania WPR.

5. Regionalne Programy Operacyjne³⁸:

- wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- rozwój infrastruktury transportowej,
- poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego,
- rozwój regionalnej infrastruktury energetycznej,
- wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej,
- modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia,
- wspieranie przemian w miastach i innych obszarach wymagających odnowy,

6. PO Rozwój Polski Wschodniej:

- wsparcie dla tworzenia nowoczesnej gospodarki poprzez rozwój infrastruktury w szkolnictwie wyższym, rozwój inżynierii finansowej oraz wspieranie innowacji,
- rozwój infrastruktury dla społeczeństwa informacyjnego,
- tworzenie wojewódzkich ośrodków wzrostu,
- wspieranie rozwoju infrastruktury transportowej,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju potencjału turystycznego, opartego o warunki naturalne.

Z przedstawionego zestawienia priorytetów różnych programów wynika, że występują w nich priorytety specyficzne. Przykładem priorytetów specyficznych jest poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej realizowana w ramach PROW oraz zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym w Programie Innowacyjna Gospodarka. Realizacja priorytetów specyficznych ma natomiast istotne znaczenie w kontekście uzupełniania się programów. Środki transferowane są bowiem do różnych obszarów, które są jednak w pewnym stopniu powiązane. Przykładem mogą tu być działania podejmowane w ramach programu Innowacyjna Gospodarka, które związane są ze wzrostem innowacyjności przedsiębiorstw. Realizacja tych działań na określonym obszarze może z jednej strony przeciwdziałać odpływowi ze wsi ludności o wysokich kwalifikacjach, z drugiej natomiast powodować

³⁸ Każde województwo określiło własny zestaw priorytetów, niemniej w większości przypadków odnoszą się one do wymienionych kwestii.

przenoszenie pewnych rozwiązań (np. organizacyjnych) do gospodarstw rolnych. Wzrost wydajności pracy³⁹ w wyniku realizacji PROW powoduje natomiast uwolnienie tych zasobów pracy, które mogą zostać zaabsorbowane przez sektory nierolnicze. W konsekwencji może nawet występować zwiększenie efektywności ich wykorzystania w obu obszarach na skutek istniejących powiązań. Skutkiem podobnych powiązań jest uzupełnianie się programów operacyjnych w kontekście wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego określonego terytorium – gminy, powiatu, województwa. Respektowana jest również zasada polityki spójności dotycząca odnowy gospodarczej obszarów wiejskich.

Obszary wiejskie podlegają więc oddziaływaniu innych polityk w celu zapewnienia komplementarności w wykorzystaniu środków finansowych. Potwierdzają to informacje uzyskane z MRIRW. Z analiz Ministerstwa wynika np., że polityka spójności wspiera rozwój obszarów wiejskich w następujących – nie objętych PROW – dziedzinach:

- poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich;
- rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej);
- poprawa dostępności pracy, w tym elastycznych form pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie mobilności zawodowej;
- zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego.

Zasada polityki spójności dotycząca odnowy gospodarczej obszarów wiejskich jak również komplementarność wykorzystania środków PROW z wykorzystaniem środków pozostałych programów szczególnie silnie uwidacznia się w przypadku obszarów „wspólnej interwencji”. Jednym z przykładów są działania zorientowane na rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej, które są realizowane zarówno w PROW (działanie 321), jak i w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Niemniej w przypadku PROW inwestycje w tym zakresie realizowane są na obszarach typowo wiejskich, zgodnie z kryteriami przedstawionymi w opisie działania. W przypadku PO Infrastruktura i Środowisko projekty mogą być realizowane w aglomeracjach o liczbie mieszkańców powyżej 15 tys. Występuje w związku z tym wyraźna demarkacja realizowanych projektów. Uzupełnianie się występuje natomiast w kontekście rozwoju gospodarczo-społecznego w ujęciu terytorialnym.

Innym przykładem jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich 2 lat skorzystały z pomocy w ramach działania „Promocja przedsiębiorczości” PO Kapitał Ludzki nie mogły uczestniczyć w działaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” PROW. Ponadto w ramach działania PROW kosztami kwalifikowalnymi były wyłącznie koszty realizowanych inwestycji (oraz niektóre koszty ogólne związane z realizacją inwestycji), podczas gdy ze środków funduszy strukturalnych wspierane były szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców. Przedsiębiorca mógł więc dokonać wyboru pomiędzy programami w zależności od potrzeb.

Powyżej przedstawione przykłady dowodzą komplementarności wykorzystania środków w dość szerokim kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego i ekologicznego kraju. Niemniej zaobserwowano również uzupełnianie się programów na poziomie konkretnego przedmiotu oddziaływania, tj. obszarów NATURA 2000. W ramach Osi priorytetowej V „Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych” PO Infrastruktura i Środowisko finansowane są działania mające na celu utrzymanie drożności korytarzy ekologicznych, aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie sieci NATURA 2000. Finansowane są również działania związane z ochroną siedlisk Natura 2000 z

³⁹ Wzrost wydajności pracy może występować w przypadku niektórych działań. Niemniej jego barierą był kryzys finansowy, w związku z czym w znacznie większym stopniu przyczyniał się do wzrostu zatrudnienia niż wydajności.

wyłączeniem projektów realizowanych na obszarach rolniczych, które są uprawnione do uzyskania wsparcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Polityki rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochrony środowiska naturalnego prowadzą do spójnego i komplementarnego wykorzystania środków PROW ze środkami Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rybactwa. Zapewniają to przede wszystkim Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, które obligują podmioty zarządzające poszczególnymi programami do uwzględnienia w nich odnowy gospodarczej obszarów wiejskich. Prowadzi to do uzupełniania się działań poszczególnych programów, zarówno w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego i ekologicznego obszarów wiejskich na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, jak i w kontekście konkretnych przedmiotów oddziaływania (NATURA 2000). Określone kryteria demarkacyjne zapobiegają jednak klasyfikacji poszczególnych projektów do kilku różnych programów. W konsekwencji prowadzi to do wykorzystania środków w sposób komplementarny, w obszarach wspólnej interwencji. Z opinii ekspertów wynika jednak, że programy mogłyby być jednak ściślej skoordynowane. Przykładem podawanym przez ekspertów było rozwiązanie, zgodnie z którym mikroprzedsiębiorcy przechodziliby w ramach Programu Kapitał Ludzki szkolenia w zakresie przygotowywania wniosków i dokumentacji do projektów realizowanych w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” PROW. Taka koordynacja pozwoliłaby uniknąć problemów z wykorzystaniem środków, a nawet zwiększyć efektywność ich wykorzystania.

Ważnym uzupełnieniem PROW, w kontekście rozwoju obszarów wiejskich są Regionalne Programy Operacyjne”. W ramach tych programów dokonywane są np. wsparcie inwestycji związanych z budową dróg wojewódzkich powiatowych i gminnych. Z finansowania w ramach RPO wyłączona jest natomiast budowa lub przebudowa dróg gminnych powstałych lub modernizowanych w ramach projektów scaleniowych PROW. RPO oraz PO Rozwój Polski Wschodniej umożliwiają również uzyskanie wsparcia na realizację różnych projektów w zakresie odnowy i rozwoju wsi, które mogą być również finansowane ze środków PROW w ramach Osi III i Osi IV programu. Urząd marszałkowski dokonuje jednak weryfikacji czy inwestycje nie są lub nie były finansowane z innych źródeł. Przykładem takich inwestycji jest budowa ścieżek rowerowych. Niemniej w przypadku PO Rozwój Polski Wschodniej projekty te powinny mieć kompleksowy charakter, a ponadto są one realizowane głównie na terenie miast. W przypadku niektórych województw mogą jednak dokonywać wyboru źródła finansowania tej inwestycji, zwłaszcza pomiędzy PROW a RPO. Wspólnym obszarem działalności PROW, RPO oraz PO Rozwój Polski Wschodniej jest również organizacja sieci współpracy. Niemniej w przypadku RPO dotyczy to przede wszystkim współpracy międzyregionalnej – chociaż wsparcie dla współpracy o charakterze regionalnym jest również możliwe. Urząd marszałkowski jest jednak zobligowany do weryfikacji czy finansowany zakres współpracy w ramach RPO nie jest finansowany z Osi IV PROW (Leader). Wsparcie sieci współpracy dokonywane jest również w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej, ale w tym przypadku minimalna wartość projektu wynosi 2 mln zł.

Kolejnym wspólnym obszarem interwencji PROW i RPO, a także PO Infrastruktura i Środowisko, jest utrzymanie i ochrona dziedzictwa kulturowego. Jednak w przypadku RPO i PO Infrastruktura i Środowisko są to projekty o znacznie większej skali. W RPO maksymalna kwota projektu wynosi 20 mln zł (w pewnych obszarach może to być 4 mln zł), a w PO Infrastruktura i Środowisko minimalna wartość projektów jest powyżej górnej granicy projektów finansowanych z RPO. Istnieje więc możliwość finansowania inwestycji w zakresie utrzymania i ochrony dziedzictwa kulturowego zarówno ze środków RPO, jak i PROW. Urząd marszałkowski jest jednak odpowiedzialny za koordynację finansowania projektów. Niemniej założenie różnej skali projektów w poszczególnych programach prowadzi do ich komplementarności w kontekście rozwoju społecznego wsi.

Rozwój lokalnej infrastruktury turystycznej jest kolejnym obszarem, który może być finansowany zarówno z RPO, jak i PROW (działanie „Odnowa i rozwój wsi”). W tym przypadku demarkacja dokonywana jest również na poziomie urzędu marszałkowskiego. W ramach RPO są ponadto wspierane inwestycje infrastrukturalne z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami, co jest również przedmiotem wsparcia udzielanego w ramach działania „Podstawowe usługi

dla gospodarki i ludności wiejskiej” PROW. Linie demarkacyjną dla projektów wspieranych ze środków RPO stanowią kryteria PROW. Oznacza to, że środki kierowane są na obszary lub inwestycje, które nie mogą uzyskać wsparcia z PROW. Przykładem mogą być projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej o wartości przekraczającej 4 mln zł. Ponadto w ramach RPO gminy mogą uzyskać wsparcie na dodatkowe projekty np. z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w przypadku, gdy łączna wartość tych projektów wraz z projektami realizowanymi w ramach PROW przekracza ustalony w PROW limit. W kontekście gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami RPO i PROW dobrze się uzupełniają. RPO wspierają również projekty z zakresu wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Niemniej na obszarach objętych PROW, wspierają one projekty, których wartość jest wyższa od limitu ustalonego w PROW dla tego rodzaju operacji. Na obszarach nie podlegających PROW dolna granica wartości projektu nie obowiązuje.

Komplementarność PROW i RPO występuje również w zakresie wspierania tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. RPO wspierają bowiem rozwój każdego rodzaju działalności gospodarczej na obszarach, które nie zostały objęte działaniem PROW „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Z kolei w przypadku obszarów objętych wsparciem w ramach ww. działania, RPO wspierają rozwój tych rodzajów działalności gospodarczej, które zostały wykluczone ze wsparcia w ramach PROW. W ramach RPO możliwe jest również uzyskanie komplementarnego w stosunku do PROW wsparcia w zakresie promocji lokalnej gospodarki, promocji walorów turystycznych czy promocji marki regionu w kraju i za granicą. Ponadto w RPO zaplanowano komplementarne wsparcie dla funduszy pożyczkowych i poręczeniowych działających na rynku lokalnym i regionalnym, co może być pomocne w przypadku rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

Reasumując należy stwierdzić, że środki PROW oraz środki pozostałych programów są komplementarne w kontekście rozwoju obszarów wiejskich. Programy te oddziałują bowiem praktycznie na wszystkie obszary problemowe występujące na obszarach wiejskich. Potwierdzają to wnioski z panelu ekspertów zewnętrznych. Eksperti nie wskazali bowiem obszarów problemowych nie objętych przez żaden z programów. Niemniej z informacji uzyskanych od ekspertów oraz od specjalistów z MRiRW wynika, że należałoby przeanalizować rolę linii demarkacyjnej pomiędzy Wspólną Polityką Rolną, Wspólną Polityką Rybacką oraz programami operacyjnymi Polityki Spójności. Ich zdaniem „...należałoby dążyć do zastąpienia zapisów rozgraniczających obszary interwencji, zapisami wskazującymi podmiot odpowiedzialny i tryb sprawdzenia czy nie dochodzi do podwójnego finansowania”. Niemniej z przeprowadzonych badań wynika, że do podwójnego finansowania nie powinno dochodzić. Sytuacja taka może bowiem mieć miejsce w przypadku inwestycji wspieranych z PROW oraz RPO, ale na poziomie urzędu marszałkowskiego dokonuje się weryfikacji czy nie występują różne źródła finansowania tej samej inwestycji. Z uzyskanych opinii wynika ponadto, że barierą dla dalszej poprawy spójności i komplementarności wykorzystania środków różnych programów jest nadal dominujące sektorowe podejście do rozwoju i jednofunduszowość programów operacyjnych. Podejście o charakterze „przestrzennym” umożliwiłoby natomiast poprawę międzysektorowej koordynacji i integracji projektów na danym obszarze. Niemniej z informacji uzyskanych z MRiRW wynika, że „... w ciągu trwającej od kilku lat dyskusji w Polsce osiągnięto, pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i samorządami województw, znaczne zbliżenie stanowisk na temat ujęcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności”. Jednym z proponowanych instrumentów, który miałby służyć poprawie koordynacji i integracji projektów, może być natomiast stworzenie jednolitego systemu identyfikowania i monitorowania tych projektów. Wydaje się jednak, że ranga powyższej bariery nie jest aż tak duża ponieważ tzw. wspólne obszary interwencji są z reguły koordynowane przez urzędy marszałkowskie, a jakość tej koordynacji jest coraz wyższa. Wskazane jest natomiast stworzenie jednolitego systemu identyfikowania i monitorowania projektów.

Pytanie badawcze D21: W jakim stopniu Program zmaksymalizował synergię między osiami?

Wyniki badań i analizy

Bardzo rozłożone w czasie uruchamianie kolejnych działań PROW 2007-2013 nie sprzyjało maksymalizacji synergii pomiędzy Osiami i działaniami. Stopień wykorzystania środków na koniec 2009 r. jest najlepszym wskaźnikiem nierównomierności w tempie wdrażania poszczególnych Osi. Działania wdrażane w ramach poszczególnych Osi są bardzo złożone i różnorodne, dlatego też ocena synergii powinna się odbywać na poziomie celów szczegółowych każdej z nich (Rys. 8.4) Efekt synergii nie jest znaczący nawet pomiędzy poszczególnymi celami danej Osi. Jednakże analizowanie synergii na poziomie celów szczegółowych jest mało użyteczne, gdyż mają one charakter zbyt ogólny i nie odnoszą się do konkretnych mechanizmów przyznawania wsparcia. Z tego względu powinno się dokonywać oceny na poziomie poszczególnych działań, biorąc pod uwagę nie tylko cele działania, ale także kryteria i warunki dostępu oraz korzystania ze wsparcia.

Rys. 10.1 Synergia pomiędzy celami szczegółowymi Osi PROW 2007-2013

Cel	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	4.1	4.2
1.1	X															
1.2		X														
1.3			X													
1.4				X												
1.5					X											
1.6						X										
2.1							X									
2.2								X								
2.3									X							
3.1										X						
3.2											X					
3.3												X				
3.4													X			
3.5														X		
4.1															X	
4.2																X
Cel	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	4.1	4.2

Legenda:

Oś I:

- 1.1. Wzrost potencjału ludzkiego
- 1.2. Poprawa przygotowania zawodowego

- 1.3. Poprawa jakości i wydajności produkcji leśnej
- 1.4. Poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa
- 1.5. Przygotowanie do wdrożenia zasady cross-compliance
- 1.6. Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich

Oś II:

- 2.1. Ochrona różnorodności biologicznej
- 2.2. Ochrona środowiska, w tym gleb i wód
- 2.3. Zwiększenie lesistości

Oś III:

- 3.1. Poprawa poziomu życia
- 3.2. Ułatwianie dostępności usług
- 3.3. Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich
- 3.4. Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy
- 3.5. Wdrażanie lokalnych strategii

Oś IV:

- 4.1. Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności
- 4.2. Wdrażanie lokalnych strategii

Źródło: Opracowanie własne.

Na poziomie działań efekt synergii nie jest bezpośrednio zaplanowany i zamierzony w przypadku działań spoza Osi IV i dwóch działań Osi I: działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i działania 113 „Renty strukturalne”. W pozostałych przypadkach synergia, jeśli występuje, jest dodatkowym efektem. Efekt synergii, rozumiany jako zwielokrotnienie korzyści dzięki połączeniu kilku części składowych, na poziomie założeń dotyczących celów działań odnosi się zwłaszcza do działań związanych z rozwojem kapitału ludzkiego i transferem wiedzy do sektora (działanie 111 „Szkolenia” i działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”) z działaniami sprzyjającymi modernizacji gospodarstw rolnych i dostosowaniu ich do potrzeb rynku (działanie 121, 132 i 142) i działaniami środowiskowymi (Oś II).

Należy również pamiętać o potencjalnych sprzecznościach pomiędzy działaniami. Mogą one występować zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdy realizacja jednego z działań będzie się odbywała ze stratą dla wdrażania celów innego działania. Przykładem może tutaj być wspieranie gospodarowania na obszarach ONW, które może prowadzić do zmniejszenia zainteresowania jego beneficjentów korzystaniem z działań mających na celu modernizację gospodarstw rolnych lub działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i działania 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

Jednym ze sposobów oceny efektu synergii pomiędzy działaniami jest sprawdzenie, czy beneficjenci danego działania korzystali także z innych instrumentów PROW 2007-2013, z których byli uprawnieni do skorzystania. Wyniki badań ankietowych wskazują na to, że dotychczas beneficjenci raczej nie korzystają z kilku działań PROW 2007-2013. W grupie ankietowanych beneficjentów działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” 6% ankietowanych skorzystało również z działania 142 „Grupy producentów rolnych”. Największy efekt synergii osiągnięto w przypadku działań 211/212 i 214 aż 52% ankietowanych beneficjentów Programów rolnośrodowiskowych skorzystało również ze wsparcia dla rolników gospodarujących na obszarach ONW. Nie jest to jednakże zaskakujący wynik zważywszy na obszar Polski objęty wsparciem ONW. Najchętniej po wsparcie z innych działań PROW 2007-2013 sięgali dotąd beneficjenci działania 121 „modernizacja gospodarstw rolnych”. Aż 43% z nich uzyskało wsparcie w ramach działania 211/212 „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Natomiast z działania 214 „Program rolnośrodowiskowy (płatności środowiskowe)” skorzystało 24% ankietowanych beneficjentów działania 121. Beneficjenci działania 121 również najczęściej sięgali po różne instrumenty pomocowe w poprzednich latach oraz po wsparcie krajowe w postaci kredytów preferencyjnych. Aż 34% ankietowanych skorzystało z kredytów preferencyjnych. W poprzednim okresie programowania z PROW 2004-2006 skorzystało 29% badanych, a z SPO Rolny 9,9%, natomiast z Programu SAPARD 6,7%.

Podsumowanie

Efekt synergii nie jest istotnym elementem założeń programowych, gdyż PROW 2007-2013 nie zakłada mechanizmów pozwalających na jego uzyskanie. Wyjątkiem jest Oś IV, którą właściwie można traktować jako jeden instrument oraz działania 112 i 113, w przypadku których jednak nie w pełni wykorzystano potencjał efektu synergii (szerzej problem ten został poruszony przy ocenie tych działań). W odniesieniu do pozostałych instrumentów PROW 2007-2013 efekt synergii może być jedynie dodatkowym, pośrednim skutkiem wdrażania Programu. W tym kontekście można podkreślić potencjał stymulacji przemian w rolnictwie, jaki niesie z sobą działanie 111 „Szkolenia”. Na tym etapie wdrażania PROW 2007-2013 potencjalny efekt synergii, jaki zawiera ten Program, jeszcze nie został w pełni ujawniony, co jest skutkiem zbyt rozciągniętego w czasie procesu uruchamiania realizacji poszczególnych działań.

11 Wnioski i rekomendacje

11.1 Wnioski

Moduł A – Weryfikacja trafności strategii Programu

Kryzys finansowy spowodował pogorszenie się wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji makroekonomicznej, co przekłada się na sytuację i możliwości rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich.

Stwierdzono, że zidentyfikowane w Programie problemy dotyczące konkurencyjności sektora rolnego, środowiska i sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich pozostają aktualne.

Analiza SWOT zawarta w dokumencie programowym i znajdująca swoje odzwierciedlenie w przyjętej strategii Programu pozostaje aktualna.

PROW w swoim ujęciu koncepcyjnym nadal stanowi odpowiedź na problemy, z jakimi boryka się sektor rolno-żywnościowy oraz obszary wiejskie. Cele Programu dobrane są trafnie.

PROW jest spójny wewnętrznie, występuje komplementarność między Osiami priorytetowymi i działaniami.

Rekomendowane zmiany w strategii związane są ze zmniejszeniem liczby działań i próbie koncentracji na najważniejszych priorytetach, w szczególności na poprawie konkurencyjności sektora rolnego.

Podział środków finansowych między województwa oceniono jako trafny i spójny.

Pozytywnie oceniono spójność zewnętrzną PROW z innymi politykami (WPR), dokumentami krajowymi i wspólnotowymi oraz komplementarność wobec innych programów w kontekście rozwoju obszarów wiejskich.

Więcej w rozdziale 4 (tom I).

Moduł B – Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych

Analiza realizacji finansowej PROW 2007-2013

Stan finansowego zaawansowania realizacji PROW na dzień 31 grudnia 2009 roku wyniósł 16,91 % i należy go ocenić jako niski. Jest to jest wynikiem długotrwałego procesu akredytacji systemu wdrażania i w efekcie późnego uruchomienia większości działań PROW. Dynamika wydatkowania środków zwiększyła się w 2010 roku; do 30 września 2010 roku zrealizowane płatności stanowiły 24,5% łącznego budżetu PROW.

Analiza finansowych postępów wdrażania Programu (w 2009 oraz 2010 roku) pokazuje, że proces kontraktacji w większości działań przebiega sprawnie i nie ma ryzyka niewydatkowania przyznanych Polsce środków.

Należy rozważyć możliwość realokowania na inne działania (np. na wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych i kluczowe dla podniesienia ich konkurencyjności działanie 121) części środków przeznaczonych obecnie na działania: 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, 125 „Schemat I - Scalenie gruntów”, 133 „Działania informacyjne i promocyjne”.

Więcej w rozdziale 5 (tom I) oraz 7.1 (tom III).

Analiza przyjętych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych

Program w znacznym stopniu stanowi kontynuację programów współfinansowanych ze środków unijnych realizowanych przed i w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do UE (SAPARD, SPO Rolny i PROW 2004-2006) – cele obecnego PROW, sposób zaprojektowania poszczególnych działań oraz rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne bazują na dotychczasowych doświadczeniach.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne są oceniane wysoko.

Delegowanie zadań instytucji zarządzającej oceniono jako trafne i efektywne. Podział różnych funkcji decyzyjnych i kontrolnych pomiędzy różne instytucje sprzyja również wypracowywaniu kreatywnych rozwiązań, dokładniejszej kontroli i ścisłemu przestrzeganiu obowiązujących zasad i przepisów.

Wysoko oceniono przepływ informacji pomiędzy wszystkimi instytucjami uczestniczącymi we wdrażaniu Programu, szczególnie poziomy przepływ informacji oraz bezpośrednie kontakty i współpracę jednostek merytorycznych w różnych instytucjach.

Zasoby kadrowe ogólnie można ocenić jako wystarczające, pracownicy wszystkich instytucji mają odpowiednie przygotowanie do pełnienia swoich zadań.,

Problem stanowiło spiętrzenie prac przy ocenie wniosków o przyznanie pomocy, wynikające przede wszystkim z nakładania się naborów w ramach różnych działań PROW. Należy wstrzymać rozpoczęcie naboru wniosków o przyznanie pomocy w sytuacji, gdy brak formalnych lub praktycznych podstaw do pełnego wdrożenia.

Niskie zaawansowanie realizacji PROW było wynikiem długotrwałego procesu akredytacji części działań, związanego przede wszystkim z koniecznością dokonania rozbudowy systemów informatycznych w Agencji Płatniczej o funkcje umożliwiające dokonywanie kontroli krzyżowych. Powodem opóźnień była też przyjęta przez Ministra Finansów interpretacja unijnych przepisów, zgodnie z którą audytem akredytacyjnym została objęta nie tylko Agencja Płatnicza, ale również podmioty wdrażające.

W ramach realizacji Programu są podejmowane inicjatywy mające na celu uproszczenie systemu realizacji PROW. Ograniczenia w tym zakresie stanowi ryzyko niedotrzymania warunków i zasad wynikających z przepisów UE i związanych z tym sankcji finansowych. Wyniki kontroli i audytów wpływają jednocześnie na zwiększenie stopnia złożoności warunków realizacji PROW...

Jakość funkcjonowania Komitetu Monitorującego została oceniona wysoko..

Działania informacyjne i promocyjne były realizowane zgodnie z założeniami zawartymi w dokumencie programowym, choć nie zawsze w sposób spójny i wystarczająco skoordynowany. Problemem był brak wyprzedzających informacji na temat planowanych naborów wniosków o przyznanie pomocy. Należy zapewnić większą spójność działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych przez poszczególne instytucje w celu prezentowania PROW jako całości. Szczególnie dotyczy to prezentacji Programu w internecie. Sposób prezentacji informacji o PROW powinien być ujednolicony i uspołniony dla wszystkich instytucji.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW) jest ważnym elementem realizacji celów PROW, zwłaszcza w odniesieniu do działań wdrażanych na poziomie regionalnym oraz lokalnym w obszarze informacji i promocji PROW oraz wymiany doświadczeń i prezentacji dobrych praktyk. Liczne zmiany wprowadzane do zasad funkcjonowania KSOW podniosły efektywność i trafność jej działania, ale nie są wystarczające. Istnieje dalsza potrzeba reorganizacji KSOW (skoordynowanie KSOW na poziomie

centralnym oraz regionalnym zarówno w odniesieniu do organu decyzyjnego, jak i możliwości dalszego rozwoju sieci).

Wymagania w zakresie monitoringu i sprawozdawczości są realizowane sprawnie, poprawnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wskazane byłoby jednak zwiększenie efektywności tego procesu poprzez zmniejszenie jego pracochłonności dzięki odpowiedniej rozbudowie systemów informatycznych. Systemy informatyczne obsługujące PROW charakteryzuje niepełna integracja oraz ograniczona funkcjonalność: konieczność dodatkowego przetwarzania danych poza systemem przy generowaniu niestandardowych raportów, liczne usterki lub niedogodności techniczne, konieczność wprowadzania papierowych wniosków o przyznanie pomocy do systemu.

Więcej w rozdziale 7, tom III.

Ocena trafności i efektywności założeń programowych w działaniach

Dokonano szczegółowej analizy dotychczasowej realizacji poszczególnych działań, analizy rodzajów i celów realizowanych operacji, charakterystyk beneficjentów i rozkładu przestrzennego operacji, stanu kontraktowania i wydatkowania środków z uwzględnieniem zróżnicowania wojewódzkiego. Ogólna ocena jest pozytywna, dotychczasowe wdrażanie (w tym wprowadzane zmiany i realokacje środków), typ i rozkład przestrzenny wybranych operacji gwarantuje realizację celów działań PROW.

Przeanalizowano również poszczególne działania pod kątem poprawności sformułowania warunków ich funkcjonowania w stosunku do celów – na poziomie pierwotnego dokumentu programowego i przepisów krajowych oraz wprowadzonych w nich zmian. Na ogół stwierdzono, że elementy te zostały zaprojektowane poprawnie. Generalnie we wszystkich działaniach sposoby zdefiniowania beneficjentów, grupy docelowej, zakresu oraz warunków udzielania pomocy, kryteriów dostępu i metody wyboru operacji, należy uznać za spójne z założonymi celami działania. Wprowadzane zmiany dotyczyły głównie warunków funkcjonowania działań; w niektórych przypadkach poprawiły ukierunkowanie na cel (np. podwyższenie kwoty dofinansowania w działaniu 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, liczne zmiany w działaniu 113 „Renty strukturalne”, zmiany w warunkach dostępu w 114 „Korzystanie z usług doradczych”), a czasem były nakierowane na poprawę absorpcji i wpływały na rozluźnienie kryteriów dostępu (np. zmniejszenie wymagania co do wielkości gospodarstwa w działaniu 112, relatywne podniesienie limitu pomocy w stosunku do liczby utworzonych miejsc pracy w 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”).

Niezależnie od pozytywnej ogólnej oceny przyjętych rozwiązań, zalecane jest wzmocnienie ukierunkowania działań, zmierzające do silniejszego podporządkowania warunków udzielania pomocy założonym celom. Stwierdzono potrzebę:

- węższego zdefiniowania kryteriów dostępu, definicji beneficjentów,
- wypracowania odpowiednich kryteriów wyboru operacji i odejścia od zasady przyznawania pomocy zgodnie z kolejnością zgłoszeń,
- precyzyjniejszego dopasowania warunków finansowania operacji do celów działania (takie określenie kategorii kosztów kwalifikowanych, zróżnicowanie poziomu wsparcia dla różnych grup beneficjentów lub typów projektów, aby wsparcie kierowało na takie operacje, które będą maksymalizować osiągnięcie celu).

Zmiany dokonywane w warunkach funkcjonowania Programu w roku 2010 uwzględniają częściowo ww. zalecenia (zrezygnowano z przyznawania pomocy zgodnie z kolejnością zgłoszeń i wprowadzono wybór na podstawie kryteriów np. w działaniu 121 „Modernizacje gospodarstw rolnych”).

Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań PROW

Dokonano szczegółowej analizy dotychczasowej realizacji poszczególnych działań, analizy rodzajów i celów realizowanych operacji, charakterystyk beneficjentów i rozkładu przestrzennego operacji, stanu kontraktowania i wydatkowania środków z uwzględnieniem zróżnicowania wojewódzkiego.

Poniżej przedstawiono główne wyniki i wnioski dla każdego z działań.

Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie: Istotna zwłoka w uruchomieniu działania (działanie uruchomiono w październiku 2009 roku) wynikała z przedłużania się prac legislacyjnych. Niezbędne okazało się uchylenie całego pierwotnie uchwalonego rozporządzenia i podjęcie czasochłonnych prac legislacyjnych od początku. Zainteresowanie działaniem jest dość wysokie i nie ma obaw, że cała alokacja nie zostanie wydatkowana. Wśród tematów szkoleń zabrakło szkoleń skierowanych bezpośrednio do posiadaczy lasów.

Ułatwianie startu młodym rolnikom: Dotychczasowe wdrażanie działania wysoko oceniono pod względem organizacyjnym. Wprowadzone zmiany (podwyższenie kwoty dofinansowania do 75 000 zł, zmniejszenie wymagania co do wielkości gospodarstwa) rozszerzyły grupę potencjalnych beneficjentów i zwiększyły zainteresowanie działaniem, co pozwala ocenić, że działanie zakończy się pełnym wykorzystaniem środków. Jednocześnie jednak zmniejszenie wymaganej powierzchni UR będzie prowadzić do powstania gospodarstw mniejszych niż przeciętne, a tym samym w wielu przypadkach zapewne i dysponujących mniejszym potencjałem konkurencyjnym, co z pewnością nie ułatwi ich rozwijania. W kontekście podwyższenia premii, dla podniesienia efektywności działania rekomendowane jest podwyższenie minimum środków z premii, której wydatkowanie na realizację inwestycji w gospodarstwie musi być udokumentowane, z dotychczasowego pułapu 70% do 80% premii, a nawet 100% otrzymanego wsparcia. Zasadne jest też wprowadzenie w kolejnych naborach wniosków o przyznanie pomocy prowadzonych w następnych latach rankingu wniosków w miejsce dotychczasowej kolejności zgłoszeń.

Renty strukturalne: Założenia budżetowe w działaniu były niedoszacowane, co spowodowało konieczność podniesienia kwoty przeznaczonej na wdrażanie tego działania o 362 mln EUR. Większość wypłacanych zobowiązań dotyczy okresu 2004-2006, a grupa „nowych” beneficjentów jest ponad dwukrotnie mniejsza niż poprzednio. W pełni zasadnym rozwiązaniem było obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do tych, które przyznawano w ramach PROW 2004-2006. Do końca 2009 r. aż pięciokrotnie wchodziły w życie nowelizacje rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy. Modyfikacje ułatwiły beneficjentom korzystanie ze wsparcia.

Korzystanie z usług doradczych: Zainteresowanie działaniem jest małe (mimo wprowadzenia zmian mających uczynić je bardziej otwartym i elastycznym), co wynika m.in. z braku tradycji korzystania z płatnych usług doradczych przez rolników. Podjęto decyzję o obniżeniu budżetu tego działania o 232 mln EUR. Być może konieczne będą dalsze alokacje.

Modernizacja gospodarstw rolnych: Zainteresowanie działaniem jest od początku bardzo duże. Wartość całkowita wnioskowanej pomocy przekroczyła 80% całego limitu środków (mimo przeprowadzenia dopiero dwóch naborów wniosków).

Nisko oceniono kryteria wyboru operacji do wsparcia w pierwszym naborze - w zależności od kolejności zgłoszeń. Było to uciążliwe dla beneficjentów - obawa przed szybkim zakończeniem naboru wniosków stała się przyczyną powstania olbrzymich kolejek i tzw. list społecznych, jakie tworzyły się w wielu Oddziałach Regionalnych ARiMR. Wprowadzone zmiany programowe i proceduralne podniosły trafność i efektywność działania. Przede wszystkim zrezygnowano z systemu losowania na rzecz ustalania rankingu inwestycji na podstawie wybranych kryteriów (2010 rok). Budżet przeznaczony na działanie jest za mały w stosunku do potrzeb, mimo dodatkowej alokacji w wysokości ponad 69 tys. EUR. W miarę możliwości wskazane jest jego zwiększenie.

Zdecydowana większość zrealizowanych inwestycji (94%) polega na zakupie wyposażenia lub sprzętu ruchomego. Nie oddaje to jednak pełnego przekroju inwestycji – do końca 2009 roku zrealizowano płatności dla „najprostszych” projektów, a przeprowadzenie szeregu innych inwestycji, w tym w szczególności budowlanych, wymaga dłuższego okresu, stąd niewielka liczba tego typu inwestycji w zestawieniu płatności końcowych.

Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej: iDziałanie cieszy się dużym zainteresowaniem, charakter wsparcia jest dostosowany do potrzeb beneficjentów, Realizacja działania jest silnie zróżnicowana regionalnie; aż 1/3 wniosków zakontraktowano na rzecz przedsiębiorstw z województw: mazowieckiego i wielkopolskiego. Okres rozpatrywania wniosków był zbyt długi – przyczyną było rozpoczęcie naboru przed zakończeniem akredytacji i niska jakość wniosków.

Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa: Wydatkowanie środków w tym Schemacie powinno osiągnąć 100%, gdyż działanie jest dopasowane do potrzeb i zainteresowanie wśród beneficjentów jest duże. Ze względu na niewielkie zainteresowanie scalaniem gruntów wśród rolników, w Schemacie I najprawdopodobniej nie uda się wydatkować wszystkich środków, ani osiągnąć zakładanych wskaźników. Można rozważyć realokowanie środków. Konieczne są też działania promocyjne skierowane do rolników, pokazujące korzyści wynikające ze scalania gruntów.

Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności: Działanie cieszy się zainteresowaniem, aczkolwiek założenia co do liczby beneficjentów zostały zawyżone w dokumencie programowym (nie ma aż tylu potencjalnych beneficjentów, a liczba systemów jakości objętych wsparciem jest wciąż zbyt mała). Budżet działania zmniejszono o 20 mln EUR, przesuwając środki na działania, w których brakowało środków na wypłacenie zobowiązań. Problemem była duża liczba wniosków złożonych przez producentów rolnych do tego nieuprawnionych – nie produkujących produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Działania informacyjne i promocyjne: Nie uda się osiągnąć zakładanej w dokumencie programowym liczby zrealizowanych projektów ani liczby beneficjentów objętych wsparciem (nie ma aż tylu grup producentów objętych systemami jakości, które są potencjalnym beneficjentem działania). Należy też rozważyć realokowanie środków z tego działania, gdyż istnieje realne ryzyko ich niepełnego wydatkowania. Konieczne jest też wzmocnienie działań informacyjnych pokazujących możliwości i potencjalne korzyści wynikające z uczestnictwa w działaniu.

Grupy producentów rolnych: Zainteresowanie działaniem jest dość wysokie i nie ma ryzyka niewydatkowania środków. Intensywna promocja działania w regionach była czynnikiem sprzyjającym. Pozytywnie należy ocenić umożliwienie wykorzystania środków ze wsparcia nie tylko na koszty administracyjne. Wśród beneficjentów działania występuje duże zróżnicowanie regionalne pod względem sektora prowadzonej działalności rolniczej. W 6 województwach wśród beneficjentów dominują producenci drobiu i mięsa drobiowego, a w dalszych 6 regionach przeważają grupy aktywne w sektorze ziarna zbóż i nasion roślin oleistych. W województwie wielkopolskim dominują grupy związane z chowem świń i produkcją mięsa wieprzowego. Przeciętna liczba członków grup korzystających z działania wynosi 5 i jest znacznie mniejsza niż wskaźnik zapisany w PROW 2007-2013 (35 członków). Konieczne jest wprowadzenie szerszego niż do tej pory zróżnicowania co do wymaganej minimalnej liczby członków w zależności od kategorii produktu, ze względu na który tworzona jest grupa. Szersze zróżnicowanie pozwoliłoby na koncentrowaniu wsparcia na grupach o **największym potencjale konkurowania na jednolitym rynku UE.**

Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW): Realizacja działania nie napotkała dotychczas na większe trudności. Nie ma też ryzyka niepełnego wydatkowania alokacji, gdyż działanie jest powszechnie wykorzystywane. Wprowadzona średnia wielkość płatności na gospodarstwo jest zróżnicowana regionalnie. Ze wsparcia korzystają głównie małe gospodarstwa. Odnotowano niski odsetek

powierzchni wyznaczonej w delimitacji obszarów ONW górskie w stosunku do zgłoszonej do dopłat ONW Należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych kryteriów które zwiększą wysokość stawki ONW w strefie górskiej np. progresywne wparcie gospodarstw powiązane z bezwzględną wysokością gruntów n.p.m., opłatę za inne zdefiniowane walory krajobrazowe które dostarcza gospodarstwo lub za elementy decydujące o tym że gospodarstwo jest prowadzone w sposób zrównoważony.

Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe): Nie stwierdzono poważniejszych utrudnień w realizacji działania, wydatkowanie środków powinno osiągnąć 100%. Usprawnieniem organizacyjnym byłoby ograniczenie liczby realizowanych pakietów i wariantów. Występuje duże zróżnicowanie zainteresowania poszczególnymi pakietami oraz zróżnicowanie regionalne w popularności pakietów. W stosunku do PROW 2004-2006 zmniejszyło się zainteresowanie pakietem *Ochrona gleb i wód*, a zwiększyło pakietem *Rolnictwo zrównoważone i Rolnictwo ekologiczne*. Najmniejszym zainteresowaniem w obecnym i poprzednim okresie programowania cieszy się pakiet *Strefy buforowe*. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęt finansowych i promocji dla tego pakietu.

Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne: Budżet działania zaprojektowano zgodnie ze strategią wzrostu lesistości w kraju, ale działanie cieszy się umiarkowanym powodzeniem, co wynika głównie z braku planów przestrzennego zagospodarowania w gminach oraz planów ochrony na terenach sieci NATURA 2000, które pozwoliłyby na określenie, czy zalesienie nie jest szkodliwe dla środowiska. Budżet działania został zmniejszony o 140 mln EUR. Odnotowano niedostateczne ukierunkowanie zalesień na spełnienie celu polegającego na zmniejszeniu fragmentacji kompleksów leśnych i tworzeniu korytarzy ekologicznych. Należy w związku z tym ukierunkować zalesienia na spełnienie celu polegającego na zmniejszeniu fragmentacji kompleksów leśnych i tworzeniu korytarzy ekologicznych.

Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych: Zainteresowanie działaniem było bardzo duże - wartość złożonych wniosków jest równa 98% limitu środków. Budżet okazał się zbyt niski, aby zaspokoić potrzeby dw całym okresie finansowania. Realizacja działania przebiegała bez znaczących trudności. Złożone wnioski w większości dotyczą Schematu II, czyli finansowania projektów mających na celu zapobieganie zagrożeniom przeciwpożarowym. Ułomnością działania jest wykluczenie spośród odbiorców działania właścicieli lasów prywatnych. Należałoby zwiększyć znaczenie wskaźnika – oddziaływanie na lasy właścicieli prywatnych przy ocenie wniosków.

Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej: Zainteresowanie działaniem było zróżnicowane regionalnie; w części województw, np. pomorskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, cieszyło się taką popularnością, że zdecydowano o zwiększeniu limitu środków. Alokacja zostanie wykorzystana w 100%. Większość projektów dotyczy jednej branży - usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, co ma związek z relatywnie niskim limitem dostępnych środków (100 tys. zł na beneficjenta) i wykłuczania inwestycje, uruchomienie których wymaga zainwestowania znacznie większych środków. Wśród beneficjentów przeważają rolnicy, mało jest domowników czy współmałżonków. Przeważają również gospodarstwa duże. Problemem podczas oceny wniosków były spiętrzenia prac i zbytne obłożenie zadaniami pracowników ARiMR.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw: Większość beneficjentów aplikujących o wsparcie to firmy już istniejące (88%), a głównym kierunkiem ich działalności były roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne (30,1% wnioskujących), a także usługi dla ludności (28,2%). Barięra w dostępie do środków był zbyt trudny do osiągnięcia wymóg utworzenia nowych miejsc pracy oraz ich utrzymania przez 2 lata, który został złagodzony w 2010 roku. Inną pozytywną zmianą było wprowadzenie kolejności rozpatrywania wniosków ustalonej przez system teleinformatyczny, a nie wg kolejności ich składania.

Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej: Działanie od początku cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem beneficjentów. Wśród złożonych projektów przeważały projekty z zakresu

gospodarki wodno-ściekowej (84,9% zatwierdzonych operacji). Ze względu na realizację tzw. „nowych wyzwań” limit na działanie zwiększono o prawie 70 mln EUR. W działaniu wprowadzono zmiany proceduralne, które umożliwiły gminom rozpoczynanie procedury zamówień publicznych przed złożeniem wniosku o wsparcie realizacji operacji. Dzięki temu skrócił się czas od podpisania umowy o realizację operacji do uzyskania płatności. Dobrym rozwiązaniem było też wprowadzenie finansowania wyprzedzającego. Wysokość udziału własnego gmin nie jest dostosowana do ich faktycznych możliwości finansowych i utrudnia dostęp biedniejszym gminom. Należy powiązać wysokość udziału własnego gminy z wysokością dochodów własnych gminy oraz strukturą ich dotychczasowych wydatków, a zwłaszcza z udziałem wydatków bieżących gminy. Należy też ustalić obligatoryjnie niższy udział własny dla gmin o niższych dochodach oraz o wysokim udziale wydatków bieżących w ogólnych wydatkach budżetowych, zwłaszcza związanych z utrzymaniem infrastruktury społecznej (szkoły, biblioteki, domy kultury).

Odnowa i rozwój wsi: Zdecydowanie najwięcej (70% zaakceptowanych operacji) stanowią inwestycje w infrastrukturę publiczną. Na drugim miejscu są inwestycje związane z turystyką (16%). Zainteresowanie działaniem gwarantuje wykorzystanie wszystkich środków. Wysoko oceniono trafność regionalnego podziału środków. Pozytywnie na skuteczność działania wpływa wprowadzone prefinansowanie.

Os IV Leader: Zaawansowanie wdrażania działań Osi IV jest niskie, ale prognozy dla dalszej realizacji Osi Leader są dobre, wszystkie środki powinny zostać wydatkowane. Szczególne zainteresowanie beneficjentów występuje w przypadku działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju”.

Struktura podziału zadań pomiędzy podmioty zaangażowane w realizację działań w Osi IV jest złożona i nie gwarantuje efektywnej i skutecznej realizacji działań. W przypadku działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” ograniczone kompetencje LGD stanowią zagrożenie dla roli LGD jako czynnika tworzenia kapitału społecznego na poziomie lokalnym, gdyż sprowadzają LGD jedynie do roli administracyjnej. Zbyt surowe i skomplikowane są warunki udziału w działaniu „Małe projekty” dla przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Zagrożeniem jest wymaganie pieniężnego wkładu własnego w „Małych projektach”, co defaworyzuje małe stowarzyszenia nieposiadające własnych środków. Nowelizacja rozporządzenia wprowadza możliwość wkładu własnego w formie niepieniężnej, co jest krokiem w dobrym kierunku.

W działaniu „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” warunki udziału są skomplikowane i nieprzyjemne dla beneficjentów (konieczność przekazywania oryginalnych faktur, nadmierna szczegółowość weryfikacji poszczególnych kosztów, konieczność corocznego składania wniosku o płatność). Planowane zastosowanie zasady jednorazowego wnioskowania o środki jest zasadne, a zaliczka w wysokości 20% pomocy przyznanej na okres 2011-2015 może ograniczyć trudności finansowe LGD.

Pomoc techniczna: Stan zaawansowania działania jest niski. Przyspieszeniu realizacji działania nie sprzyjają przyjęte rozwiązania proceduralne, nakładające zarówno na beneficjentów, jak i na przedstawicieli ARiMR zbyt rozbudowane obowiązki, zniechęcające beneficjentów do częstszego aplikowania o wsparcie (zbyt duża szczegółowość wniosku, zbyt duża częstotliwość i skrupulatność kontroli z ARiMR, powielanie na etapie rozliczania wykonanej już pracy w ramach kontroli na miejscu). Przeważa praktyka korzystania na bieżąco z finansowania wyprzedzającego i ubiegania się o środki z PT dopiero po zakończeniu wdrażania określonego okresu/ projektu. Planowana nowelizacja rozporządzenia wprowadza znaczne usprawnienia i jest odpowiedzią na potrzeby beneficjentów i podmiotu wdrażającego.

Moduł C – Ocena skuteczności Programu

Analiza stopnia osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu: Dokonano analizy i oceny poziomu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych działań. Z uwagi na różny termin uruchamiania realizacji poszczególnych działań Programu, ich realizacja na koniec 2009 r. znajdowała się na różnym etapie procesu wdrażania, co bezpośrednio przekłada się na poziom osiągnięcia wartości docelowych przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Analiza wykazała, iż generalnie wyższy poziom realizacji przyjętych wskaźników docelowych charakteryzuje działania, które wdrażano już w okresie programowania 2004-2006, zaś niższy występuje w przypadku działań pierwszy raz wprowadzonych do Programu. Ma to swoje dwie kluczowe przyczyny. Z jednej strony wynika to z realizacji zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania (np. wypłata świadczeń w ramach działania 113 „Renty strukturalne”), a z drugiej z doświadczenia z realizacji tych działań zdobytego przez instytucje wdrażające oraz wiedzy potencjalnych beneficjentów o mechanizmach funkcjonowania tych instrumentów wsparcia. W przypadku nowych działań potencjalni beneficjenci potrzebują czasu na zdobycie wiedzy o formach wsparcia.

Zróżnicowany jest również ogólny poziom osiągnięcia wartości docelowych dla działań w ramach poszczególnych Osi Programu. Stosunkowo najwyższy stopień osiągnięcia wartości docelowych przyjętych wskaźników odnotowano w odniesieniu do Osi 1 oraz 2, a najniższy w przypadku Osi 3 i 4. Ogólnie rzecz biorąc poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu jest adekwatny do poziomu zrealizowanych płatności.

W przypadku większości działań osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu na koniec okresu programowania nie powinno stanowić problemu. Ocena ta opiera się przede wszystkim z analizy dotychczasowego poziomu zainteresowania realizacją poszczególnych działań Osi 4 bazuje głównie na badaniach przeprowadzonych wśród Lokalnych Grup Działania. Należy podkreślić, iż ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników na koniec okresu programowania opiera się nie tylko na danych na koniec 2009 r., ale także na informacjach dotyczących postępów we wdrażaniu poszczególnych działań, które eksperci uważają za zawyżoną, czego przykładem jest działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” czy działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Należy jednocześnie mieć na uwadze fakt, iż wdrażanie wielu działań zależy również od ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Dotyczy to w szczególności stopniu działań Osi 1 i 3. Poprawa koniunktury gospodarczej zwiększy zainteresowanie korzystaniem z tych form wsparcia. Nie mniej istotne będą decyzje dotyczące kształtu i skali wsparcia w przyszłym okresie programowania. Obawa przed ograniczeniem poziomu wsparcia w przyszłości może zwiększyć zainteresowanie instrumentami PROW 2007-2013.

Ocena wpływu PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym: Bezpośrednio na poprawę potencjału ludzkiego ukierunkowane są dwa działania: 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” oraz 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Ze względu na niski stopień zaawansowania tych działań, nie ma tu na razie żadnych efektów. Ze względu na małe zainteresowanie działaniami doradczymi można się spodziewać, że nawet w przyszłości efekty te nie będą spektakularne.

Pośrednio na poprawę potencjału ludzkiego wpływają działania 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz 113 „Renty strukturalne”, poprzez wejście do sektora osób młodych i zazwyczaj lepiej wykształconych (działanie 112) i opuszczanie sektora przez osoby starsze i często gorzej wykształcone (działanie 113). Liczba beneficjentów jest jednak w tych działaniach zbyt mała, aby odegrały one znaczącą rolę w poprawie potencjału ludzkiego w skali całego sektora.

Szczególnie godne uwagi są: działanie 142 „Grupy producentów rolnych” oraz cała Oś 4, które katalizują rozwój współpracy rolników i mieszkańców wsi, a co za tym idzie, budują kapitał społeczny

sprzyjający dalszej poprawie potencjału ludzkiego. W przypadku działania wspierającego grupy producentów, nie tylko budowane kontakty i możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy członkami grupy pozwala na poprawę jakości zarządzania gospodarstwem rolnym, ale także bezpośrednie zetknięcie się z oczekiwaniami rynku zmuszające często do poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań w zakresie prowadzonej działalności.

Ocena wpływu PROW na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego: Stopień, w jakim PROW 2007-2013 wpływa na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego jest zależny od celów działania, skali środków przeznaczonych na dane działanie, a także liczby beneficjentów i/lub zrealizowanych projektów.

Na poprawę konkurencyjności w największym stopniu mogą wpływać działania: 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” oraz 142 „Grupy producentów rolnych”. Nie bez znaczenia są również wcześniej niestosowane instrumenty wsparcia, jak działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” czy działanie 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”. Istotny wpływ na konkurencyjność sektora mają również działania koncentrujące się na demograficznych przemianach strukturalnych w sektorze, a mianowicie działanie 112 „Ułatwienie startu młodym rolnikom” oraz działanie 113 „Renty strukturalne”.

Środki PROW 2007-2013 przeznaczone na instrumenty bezpośrednio oddziałujące na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w Polsce stanowią przeszło 20% łącznej kwoty Programu. Instrumenty służące modernizacji sektora do tej pory zostały wdrożone w niewielkim stopniu, o czym świadczy porównanie osiągniętej wartości wskaźników produktu z ich wartościami docelowymi (patrz pyt. 1 i 2, tom 4). Jednakże można się spodziewać, iż założenia programowe zostaną zrealizowane, co przyczyni się do podniesienia konkurencyjności sektora, choć bezpośrednie oddziaływanie PROW 2007-2013 będzie ograniczone ze względu na liczbę beneficjentów w stosunku do całej populacji podmiotów funkcjonujących w tym sektorze⁴⁰.

Kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności działań służących podniesieniu konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce ma wskaźnik GVA. Jednakże ze względu na specyfikę tego wskaźnika należałoby dokonywać oceny skuteczności wsparcia w odniesieniu do grupy kontrolnej. Przy braku możliwości takiego porównania należałoby przynajmniej analizować kilka lat, aby ograniczyć wpływ czynników koniunkturalnych. Sam wskaźnik GVA analizowany dla danego roku w oderwaniu od szerszego kontekstu koniunktury w sektorze i w całej gospodarce nie daje bliższej wiedzy o faktycznych zmianach we wspieranych podmiotach.

Niemniej jednak sama konstrukcja prokonkurencyjnych instrumentów PROW 2007-2013 oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród dotychczasowych beneficjentów tych działań pozwalają stwierdzić, iż otrzymane wsparcie pozwala podnosić konkurencyjność prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Nie bez znaczenia dla rozwijania konkurencyjności są również pozostałe działania PROW 2007-2013, które dzięki aktywizowaniu sektora i społeczności wiejskiej również stymulują pozytywne zmiany w zakresie konkurencyjności.

Ocena wpływu PROW na zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego: PROW tworzy długofalową wizję rozwoju wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiejętnym użytkowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi środowiska. Główne instrumenty ukierunkowane bezpośrednio na ochronę środowiska na obszarach wiejskich są zawarte w osi II Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Bezpośredni korzystny wpływ na środowisko działań będą miały w szczególności działania Osi II: „Program rolnośrodowiskowy”, „Zalesianie gruntów rolnych” oraz „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy”, pod warunkiem właściwej lokalizacji wynikającej ze zróżnicowania warunków siedliskowych i poziomu intensywności rolnictwa. Działaniami

⁴⁰ Szczegółowe informacje o wpływie poszczególnych działań na konkurencyjność zawierają oceny poszczególnych działań znajdujące się w tomie II.

mającymi pośredni związek z ochroną środowiska są: „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa”, „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW”, „Odnowa i rozwój wsi”. Do działań potencjalnie mogących mieć pozytywny wpływ na środowisko można zaliczyć również: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” czy „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”. Łączna powierzchnia gruntów objętych Programem rolnośrodowiskowym z PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 obejmuje powierzchnię 1 601 581 ha. Pakietami obligującymi do realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów są: Rolnictwo zrównoważone i Rolnictwo ekologiczne, które łącznie obejmują powierzchnię 664 tys. ha. Do zachowania bioróżnorodności w cennych przyrodniczo siedliskach i ochrony zagrożonych gatunków ptaków przyczyniają się w sposób szczególny pakiety realizowane na ekstensywnych trwałych użytkach zielonych oraz na obszarach Natura 2000 i poza Naturą. Na koniec 2009 r. ochroną i utrzymaniem bioróżnorodności była objęta powierzchnia 131 397 ha. Istotnym elementem w zakresie poprawy środowiska i zrównoważonego użytkowania gruntów oraz zachowania bioróżnorodności są wielogatunkowe nasadzenia drzew, dostosowane do lokalnych warunków siedliskowych, w ramach działania: „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne”. Działaniem tym na koniec 2009 r. była objęta powierzchnia 678,5 ha. Działaniem o dużym zasięgu powierzchniowym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Wsparciem z tego tytułu na koniec 2009 r. było objęte 7 469 038 ha użytków rolnych, na których z uwagi na naturalne utrudnienia powinien być stosowany bardziej ekstensywny sposób gospodarowania, uwzględniający konieczność ochrony środowiska. Jednak, ze względu na fakt, że jedynym kryterium środowiskowym obowiązującym beneficjentów tego działania jest przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), które ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami o bogatej bioróżnorodności, obszar ONW jest działaniem ukierunkowanym na ochronę środowiska w takim samym stopniu jak pozostałe gospodarstwa rolne korzystające z dopłat bezpośrednich.

Ocena wpływu PROW na większe zróżnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej: Pomoc przyczynia się do większego zróżnicowania i rozwoju gospodarki wiejskiej. Na rozwój gospodarki wiejskiej istotny wpływ mają działania Osi I, poprzez ich oddziaływanie na konkurencyjność sektora rolnego. Kluczowe znaczenie dla całości gospodarki wiejskiej, a zwłaszcza sektorów nierolniczych mają działania realizowane w ramach Osi III: „Różnicowanie działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw”. Według szacunków działanie „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw” przyczyni się do obniżenia poziomu bezrobocia na obszarach wiejskich o ok. 5,5%, dzięki utworzeniu ok. 45 tys. miejsc pracy. Przewiduje się, że wartości docelowe odnoszące się do liczby beneficjentów i planowanej liczby utworzonych miejsc pracy zostaną osiągnięte, co będzie miało znaczący wpływ na zmiany w gospodarce obszarów wiejskich i będzie stymulowało ich dalsze przemiany. Spodziewane pozytywne efekty potwierdzają również symulacje modelu makroekonomicznego, wg których efektem realizacji Programu jest podniesienie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce oraz zwiększenie zatrudnienia w gospodarce.

Ocena wpływu PROW na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich: Elementami wymiennie świadczącymi o jakości życia są: zatrudnienie na obszarach wiejskich, dostępna infrastruktura techniczna oraz infrastruktura publiczna. Wyniki badań tych trzech elementów pokazały, że PROW będzie miał istotny wpływ na poprawę zatrudnienia na obszarach wiejskich. Główną będą w tym miały działania Osi III „Różnicowanie działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw”. Wdrożenie działania Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw powinno jednocześnie istotnie przyczynić się do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, dywersyfikując rozwijane na obszarach wiejskich rodzaje działalności. Istotny jest też wpływ tego działania na rozwój usług turystycznych.

Działanie również realizowane w ramach Osi III „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” także bezpośrednio oddziałuje na jakość życia na obszarach wiejskich (np. dzięki

przeważającym inwestycjom w infrastrukturę wodno-ściekową). Z kolei inwestycje w infrastrukturę publiczną są współfinansowane z działania „Odnowa i rozwój wsi” (71% dotychczas podpisanych umów dotyczyło inwestycji tego typu). Efekt mnożnikowy, dodatkowo powiększy wpływ wdrażania działań Osi III. Niewielki stopień zaangażowania wdrażania działań Osi III sprawia, iż brak jest na razie odczuwalnego wpływu, ale prognozy pod tym względem są dobre.

Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach poszczególnych działań Programu

Ocena skuteczności PROW została przeprowadzona także szczegółowo dla każdego z jego działań. Poniżej przedstawiono główne wnioski z analiz.

Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie: Oszacowano wpływ szkoleń na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego, żywnościowego i leśnego, jak również poprawę zrównoważonego gospodarowania gruntami. Ze względu na ograniczony zakres tego działania wpływ ten oceniono jako znikomy. Potencjalny wpływ szkoleń na sektory rolny i leśny we wskazanym aspekcie ekonomicznym i środowiskowym może być w dużej mierze pośredni oraz uzupełniający w stosunku do innych działań.

Ułatwianie startu młodym rolnikom: Działanie zapewni przejmowanie gospodarstw przez młode osoby objęte poci. Otrzymywana premia głównie służy realizacji projektów inwestycyjnych pozwalających na dostosowanie gospodarstw do wymogów związanych z ochroną środowiska, higieną pracy i warunkami utrzymania zwierząt, a także do oczekiwania rynku. Przyjęte kryteria ubiegania się o wsparcie wprowadzają minimalną powierzchnię UR przejmowanego gospodarstwa, co również zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania trwałego efektu wdrażania tego działania. Pomoc ułatwiła strukturalne dostosowanie gospodarstw po rozpoczęciu działalności przez młodych rolników, o czym świadczą zarówno wzrost wielkości ekonomicznej badanych gospodarstw, jak i wzrost powierzchni ich użytków rolnych.

Renty strukturalne: Działanie w małym stopniu oddziałuje na zmiany strukturalne w polskim rolnictwie ze względu na niewielką liczbę nowych beneficjentów działania. Z powodu zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006 docelowa liczba beneficjentów działania „Renty strukturalne” w PROW 2007-2013 jest ponad dwukrotnie mniejsza niż poprzednio. Pełny potencjał tego działania również nie został wykorzystany z powodu zbyt łagodnego określenia kryteriów otrzymania wsparcia. Instrument ten powinien od początku być przeznaczony dla rolników, którzy przekazują gospodarstwa na powiększenie już istniejących podmiotów lub dla tych, którzy przekazują je młodym rolnikom korzystającym z działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Zasadę tę wprowadzono dopiero w 2010 roku, w ramach ostatniego naboru wniosków.

Korzystanie z usług doradczych: W ramach badania podjęto próbę oszacowania wpływu działania na poprawę zarządzania oraz sytuacji ekonomicznej w gospodarstwach. Na obecnym etapie wdrażania działania ocena ta jest niemożliwa do przeprowadzenia z uwagi na niskie wdrożenie działania (brak płatności na koniec 2009 r.). Można jednak zakładać, że ze względu na małe zainteresowanie działaniem skala tego wpływu nie będzie znacząca.

Modernizacja gospodarstw rolnych: Badania wśród beneficjentów działania pokazały jego pozytywny wpływ na efektywne wykorzystanie czynników produkcji w gospodarstwach rolnych. W ankietowanych gospodarstwach zanotowano m.in. obniżenie kosztów produkcji, czy zwiększenie jej skali. Za pozytywny symptom wpływu działania uznać też należy wysoki stopień adaptacji nowych technik lub technologii (ponad połowa beneficjentów zadeklarowała ich wprowadzenie), czy wzrost wydajności pracy (rozumianej jako wzrost produkcji przy tych samych nakładach siły roboczej - w badanych gospodarstwach poziom zatrudnienia pozostał praktycznie stały, natomiast zaobserwowano wyraźny wzrost produkcji tak w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym). Gospodarstwa korzystające ze

wsparcia w znacznej większości zwiększyły swoją produkcję rolną, szczególnie w przypadku produkcji zwierzęcej. Wpływ działania na dostęp gospodarstw rolnych do rynku też jest jednoznacznie pozytywny. Wskazuje na to znaczny odsetek gospodarstw, które rozszerzyły swoje rynki zbytu, czy wysoki odsetek gospodarstw sprzedających część produkcji nowym odbiorcom. Wpływ działania na trwałą i zrównoważoną działalność gospodarstw rolnych należy ocenić pozytywnie, jednak tutaj warto pamiętać, że efekty tych działań będą widoczne dopiero po pewnym czasie.

Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej: Zbadano, w jakim stopniu wsparcie w ramach działania przyczyniło się do wprowadzenia nowych technologii i innowacji. Wyniki analiz pokazują, że efekt jest niewielki - innowacyjność mierzona udziałem przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub nowe technologie w ogólnej liczbie wspieranych przedsiębiorstw, kształtowała się na dość niskim poziomie. Natomiast istnieje pozytywny wpływ na jakość produkcji - przedsiębiorstwa, które otrzymują wsparcie ze środków działania, produkują artykuły wysokiej i nadal inwestują w systemy zarządzania jakością. W programach inwestycyjnych dominują zakupy maszyn i urządzeń oraz transportu specjalistycznego, a zatem inwestycje, które wprawdzie pośrednio, ale również bardzo silnie wpływają na jakość produkcji.

Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I Scalanie gruntów: Scalanie gruntów ma wpływ na poprawę struktury obszarowej poszczególnych gospodarstw rolnych oraz gruntów leśnych, poprawę efektywności gospodarowania poprzez zmniejszenie kosztów transportu oraz ułatwienie mechanizacji upraw polowych, poprawę efektywności przestrzeni wiejskich. Efekty mają wymiar długofalowy, dlatego nie należy ich oczekiwać w tym momencie realizacji działania. Należy ponownie wspomnieć o niskim zainteresowaniu scalaniem wśród rolników, co może oznaczać, że efekty będą niewspółmierne małe do wciąż istniejących potrzeb.

Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat II Gospodarowanie zasobami wodnymi: Poprawa infrastruktury w obszarze gospodarowania zasobami wodnymi powinna mieć przełożenie na regulację stosunków wodnych i zwiększenie retencji wodnej. Skala wsparcia jest wysoka - środki już teraz przyznane w wydanych decyzjach na cel działania (a warto przypomnieć, że na koniec 2009 roku zakontraktowano jedynie 22,6%) są znacznie większe do tych, jakie wydawano na małą retencję wodną w latach 2003-2009. Działanie jest w stanie zaspokoić w znacznym stopniu potrzeby związane z infrastrukturą małej retencji wodnej i funkcję melioracyjną. Wysokość wsparcia w zakresie dofinansowania melioracji i nawodnień ze względu na będący ich wynikiem istotny wzrost planowania ma znaczący wpływ na wzrost produktywności i konkurencyjności gospodarstw, w których je zastosowano. Wsparcie działań w zakresie modernizacji wałów przeciwpowodziowych, regulacji koryt rzek, budowy stacji pomp, stopni oraz dużych zbiorników wodnych ogranicza ryzyko zagrożenia powodziowego jednak oszacowanie jego wpływu na konkurencyjność ze względu na bardzo rozległy obszar oddziaływania wymaga analiz przekraczających możliwości niniejszego opracowania.

Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności: Wsparcie producentów rolnych poprzez to działanie prowadzi do poprawy jakości i przejrzystości procesu produkcji dla konsumentów oraz poprawy dostępu do rynku, a także poprawy wartości dodanej produktów w sposób pośredni. Istnieje szereg czynników zewnętrznych, które sprawiają, że efekty wsparcia są osłabione: niski poziom rozpoznawalności wśród konsumentów produktów uczestniczących we wspieranych systemach jakości żywności, niski stopień wykorzystania możliwości komplementarnego działania „Działania informacyjno-promocyjne”, mała liczba zarejestrowanych systemów jakości oraz mała liczba produktów objęta systemami jakości żywności, a także niewystarczający nadzór nad kontrolą produktów objętych systemami jakości. Eksperti ocenili również, że występuję zbytne rozdrobnienie środków pomiędzy wielu beneficjentów, a kwoty są zbyt niskie, aby mogły przynieść znaczący efekt.

Działania informacyjne i promocyjne: Na podstawie jednej umowy podpisanej do końca 2009 roku nie sposób ocenić kompleksowo wpływu działania na rynek produktów wysokiej jakości czy

świadomość konsumentów. Takie oceny będą możliwe dopiero przy większym stanie wdrożenia działania.

Grupy producentów rolnych: W ramach badania przeprowadzono analizę stopnia, w jakim wsparcie poprawiło dostosowanie produkcji do wymogów rynku. Wyniki badań wśród beneficjentów pokazują, że wsparcie znacząco poprawiło dostosowanie produkcji do wymogów rynku: działanie w grupie producentów pozwoliło na dostarczanie przez jej członków większych partii towarów o parametrach jakościowych oczekiwanych przez nabywców, co rozszerza możliwości sprzedaży. Większość też oceniła, że działanie w grupie umożliwiło podniesienie efektywności poprzez wspólne zakupy środków niezbędnych do produkcji oraz poszerzenie wiedzy w zakresie związanym z prowadzoną przez grupę działalnością rolniczą. Działanie to co prawda nie służy budowaniu silnych struktur rynkowych zdolnych do konkutowania na globalnym rynku, czy na jednolitym rynku UE, ale pozwala dostrzec korzyści ze współpracy. Jest katalizatorem zmian strukturalnych w polskim rolnictwie przede wszystkim na poziomie kreowania postaw. Wsparcie tworzenia grup producentów rolnych umożliwia pokazanie rolnikom, jakie realne korzyści wynikają z podejmowania współpracy z innymi producentami rolnymi.

Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW): Wyniki badań pokazują, że płatności ONW, zarówno na obszarach górskich, jak i innych niż górskie, w dalszym ciągu są instrumentem motywującym do kontynuacji rolniczej wykorzystania gruntów. Świadczy o tym stały wzrost powierzchni objętych wsparciem w ramach działania ONW. Umiarkowany jest natomiast wpływ działania na **zachowanie zdolnej do normalnego funkcjonowania społeczności wiejskiej oraz poprawę sytuacji ekonomicznej całego gospodarstwa i należy te oddziaływania wiązać raczej z wpływem wszystkich działań Programu.** Większość beneficjentów działania ONW planuje kontynuację użytkowania gruntów na obszarze ONW po zaprzestaniu wsparcia z tego tytułu.

Program rolno środowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe): Analizy pokazują, że realizacja działania w znacznym stopniu przyczynia się do utrzymania lub poprawy systemów zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych. Jest to realizowane poprzez ochronę gleby i rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wspomaganie zachowania cennych zasobów przyrodniczych.. Pakietem, którego wymogi w zdecydowany sposób obligują do realizacji zrównoważonego użytkowania gruntów jest pakiet 1 *Rolnictwo zrównoważone*. Gospodarstwa realizujące pakiet 1 stanowiły 18,7% ogólnej liczby beneficjentów programu rolnośrodowiskowego 2007-2013 (znaczący wzrost w stosunku do poprzedniego okresu programowania). Zrównoważone użytkowanie gruntów wiąże się również w ścisły sposób z ochroną cennych zasobów genetycznych (pakiet 6 *Ochrona zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie* oraz pakiet 7 *Ochrona zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt*). O realizacji zasad zrównoważonego użytkowania gruntów świadczy również mniejsze o 1,8% zużycie mineralnych i organicznych nawozów azotowych na obszarach objętych programami rolnośrodowiskowymi

Realizacja programów rolnośrodowiskowych wpływa także korzystnie na utrzymanie lub poprawę siedlisk i różnorodności biologicznej. Dzieje się to poprzez realizację: pakietu 3 na trwałych użytkach zielonych, które pełnią bardzo ważną funkcję w ekosystemach rolniczych i w zdecydowanej większości są dużo bardziej cenne pod względem przyrodniczym niż grunty orne. Wdrażanie pakietu 4 i 5 w sposób bezpośredni chroni zasoby przyrodnicze zarówno na terenie obszarów Natura 2000 jak i poza nimi, natomiast pakietu 6 wspiera ochronę zasobów genetycznych roślin.

Wyniki badań wskazują również, że Programy rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub poprawy jakości wody (np. wyniki dot. analizy poziomu bilansu azotu), podobnie jak i jakości gleb. Celowi temu służy pakiet 8 *Ochrona gleb i wód* w wyniku realizacji, którego zwiększył się udział zielonego pokrycia gleb w okresie jesienno – zimowym oraz znacząco ograniczeniu uległy straty gleby wywołane erozją.

Nie bez znaczenia jest też wpływ działania na ograniczenia zmian klimatu, poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją zwierzęcą i mniejszym zużyciem przemysłowych środków produkcji (nawozów i środków ochrony roślin) oraz paliw płynnych. Efektem działania jest

także utrzymanie i poprawa krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych, głównie poprzez realizację pakietu 2 *Rolnictwo ekologiczne*. Duże znaczenie w tym aspekcie ma również zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt, tak istotnych dla utrzymania naturalnych cech krajobrazu.

Podsumowując, Program rolnośrodowiskowy ma bardzo istotny wpływ poprawę środowiska naturalnego.

Działanie 221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne:

Skala zalesień przeprowadzonych dotychczas w ramach działania jest niewielka w stosunku do istniejących powierzchni lasów jak i potrzeb zalesieniowych. Zrealizowane zalesienia stanowią niewielki ułamek istniejącej powierzchni lasów – w skali kraju jest to 0,44% dla zalesień w PROW 2004-2006 i 0,11% w PROW 2007-2013. Ponadto zestawienie wielkości zrealizowanych zalesień z planami zalesieniowymi zawartymi w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości pokazuje, że wypełniają one tylko 9,1% jego założeń. Dopiero całkowite wypełnienie planów KPZL może gwarantować powstanie dużych obszarów o znacznym stopniu zalesienia.

Efekty działania można natomiast zaobserwować w innych obszarach. Zagwarantowany poprzez wymogi przyznania wsparcia właściwy dobór sadzonek do warunków siedliskowych, spełnienie wymogów ochrony przeciwpożarowej oraz przeznaczanie pod zalesienia gruntów słabej jakości automatycznie sprawia że zalesienia zapobiegają zagrożeniom związanym z suszą oraz są mniej podatne na zagrożenia naturalne związane z pożarami lasów jak i szkodnikami drzew miało by to miejsce w przypadku sukcesji naturalnej. Wspierana jest także funkcja ekologiczna lasów związana z tworzeniem korytarzy leśnych, które pozwalają na migrację zwierząt w sposób który ogranicza ich narażenie na kontakt z człowiekiem.

Zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2007-2013 jak i we wcześniejszym okresie programowania nie stanowią znaczącej pozycji w bilansie emisji CO₂ w Polsce i w związku z tym mają znikomy wpływ na zmiany klimatu. Rola zalesień w procesie ograniczania zmian klimatu jest jednak niewątpliwie pozytywna. Zalesienia przyczyniają się też do zachowania terenów wiejskich poprzez ograniczenie powierzchni uprawy na glebach o niskiej wartości rolniczej, gdzie produkcja przynosiła by straty i w efekcie prowadziła do depopulacji ludności wsi. Na glebach lekkich ponadto ograniczają wielkość strat azotu zapobiegając tym samym zanieczyszczeniu wód azotem i ich eutrofizacji, zabezpieczając przed erozją wodną i wietrzną, kształtują korzystny mikroklimat i są jedynym sposobem na trwałe zwiększenie ilości zsekwestrowanej w glebach lekkich materii organicznej. Ich obecność pozytywnie wpływa na wizualne walory okolicy zwiększając atrakcyjność wsi jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku.

Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych: Na obecnym etapie realizacji działania większość wskaźników nie jest możliwa do opisanego, dlatego nie można opowiedzieć na pytania o wpływ działania. Zainteresowanie działaniem jest jednak duże a jego charakter odpowiada na potrzeby beneficjentów.

Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej: W odniesieniu do działania zbadano dwie główne kwestie: wpływ wsparcia na różnicowanie działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej oraz na stworzenie dodatkowego zatrudnienia dla gospodarstw rolnych poza sektorem rolnym. Dotychczasowa realizacja działania pokazuje, że w obu tych elementach efekty działania są znikome. Przeprowadzone analizy wykazały małe zróżnicowanie podjętych działań (najwięcej realizowanych projektów dotyczyło działalności usługowej), oraz znaczący odsetek osób zajmujących się wcześniej tego typu działalnością. Analizując stworzone nowe miejsca pracy, wspierane inwestycje umożliwiły, oprócz wnioskodawców, jedynie w co piątym gospodarstwie rolnym zatrudnienie w działalności pozarolniczej dodatkowo jednej osoby.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw: W ramach badania oceniono wpływ działania na promocję różnicowania działalności i przedsiębiorczości. Niski stan zaawansowania działania na koniec 2009 roku zdecydował o nikłym wpływie wsparcia w ten element. Niemniej utrzymanie się pewnych

tendencji, które ujawniły się w 2009 roku pozwala sądzić, że działanie będzie miało dość istotny wpływ zarówno na różnicowanie działalności gospodarczej, jak i na rozwój przedsiębiorczości. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że udział nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw, w ogólnej liczbie przedsiębiorstw korzystających z pomocy wynosił 18%. Środki działania mogą przyczynić się więc do powstania ponad 8 tys. nowych mikroprzedsiębiorstw. Z kolei analiza stopnia, w jakim wsparcie wspiera różnicowanie działalności, pokazuje, że liczba przedsiębiorstw byłych rolników, którzy podjęli decyzję o rozpoczęciu działalności gospodarczej może osiągnąć poziom blisko 7 tys., a wspierana działalność jest dość znacznie zróżnicowana, aczkolwiek przeważają usługi budowlane oraz usługi dla ludności.

Wspierane mikroprzedsiębiorstwa tworzą miejsca pracy praktycznie we wszystkich sekcjach działalności gospodarczej, choć znów największe znaczenie ma sektor usług budowlanych. Zdecydowana większość mikroprzedsiębiorstw (ponad 67%), które w 2009 roku podpisały umowy o wsparcie w ramach działania, zakłada utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy. Wpływ działania na stworzenie dodatkowych możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich jest pozytywny. Szczególnie istotną rolę działanie będzie odgrywać w promocji pozarolniczych form zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej: Inwestycje wspierane ze środków działania były w początkowej fazie realizacji. W 2009 roku nie dokonano bowiem żadnej płatności. Z podpisanych umów wynika jednak, że zasięg inwestycji będzie relatywnie duży. Zakres inwestycji realizowanych w ramach działania wynika natomiast z lokalnych potrzeb. Stąd najwięcej wśród projektów inwestycji wodno - kanalizacyjnych. Inwestycje w infrastrukturę techniczną powinny znacząco podnieść jakość życia na obszarach wiejskich, tym bardziej, że skala potrzeb w tym zakresie jest wciąż bardzo duża (np. średnio co czwarty mieszkaniec nie korzysta z sieci wodociągowej). Wsparcie powinno mieć również istotny, pozytywny wpływ na zwiększenie atrakcyjności obszarów, które zostały nimi objęte, między innymi dla potencjalnych inwestorów. Na podstawie istniejących zależności pomiędzy inwestycjami gmin w infrastrukturę techniczną, a tendencjami gospodarczymi i społecznymi na poziomie lokalnym można ponadto wyciągnąć wnioski, że działanie będzie miało duże znaczenie dla spowolnienia, a w niektórych przypadkach odwrócenia negatywnych tendencji gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że na obecnym etapie wdrażania działania około 10 mln osób zamieszkuje obszary gmin, które uczestniczą w jego realizacji, a około 50% tej populacji jest lub będzie bezpośrednimi konsumentami efektów tych inwestycji.

Odnowa i rozwój wsi: W ramach badania analizom poddano wpływ działania na rozszerzenie działalności związanej z turystyką i stwierdzono, że ze względu na mały udział środków przeznaczonych na rozwój turystyki, wpływ ten będzie pośredni i będzie widoczny m.in. poprzez poprawę estetyki krajobrazu i przestrzeni wiejskiej oraz odnowienie i konserwację zabytków kultury (pomniki, architektura wiejska, lokalnych tradycji itp.), gdyż podjęte działania przyczyniły się bardziej do uatrakcyjnienia istniejących walorów turystycznych niż rozszerzenia oferty turystycznej. Działanie nie ma też dużego wpływu na tworzenie dodatkowych możliwości zatrudnienia na wsi (wpływ ten też jest raczej pośredni). Wynika to przede wszystkim z charakteru odtworzeniowego inwestycji (modernizacje, remonty, przebudowy), którym rzadko towarzyszy tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy. Mały jest też wpływ bezpośredni działania na rozwój gospodarki wiejskiej, natomiast można wskazać na efekty pośrednie. Podniesienie atrakcyjności terenu może zachęcić potencjalnych inwestorów do lokowania inwestycji na tym terenie. Niewątpliwie wszystkie typy analizowanych operacji miały zdecydowanie korzystny wpływ na poprawę jakości życia na wsi. Wiąże się to z budową bądź modernizacją obiektów infrastruktury społecznej i komunikacyjnej zaspokajających różnorodne potrzeby kulturalno-sportowe, poprawiających bezpieczeństwo i zagospodarowujących centralne części wsi, gdzie mieszkańcy mogą odpocząć i się spotykać.

Oś IV Leader: Głównym celem Osi IV Leader jest budowa kapitału społecznego. Wyniki badań pokazują, że dzięki Osi IV zostały stworzone dobre podstawy do mobilizacji społeczności lokalnych w

ramach LGD. Wsparcie przyczyniło się przede wszystkim do poprawy zarządzania na obszarach wiejskich oraz do mobilizacji kapitału endogennego, jakim dysponują samorządy, poprzez powszechne zastosowanie metod partycypacyjnych w tworzeniu LGD i na etapie opracowywania lokalnych strategii rozwoju. Dominacja samorządu lokalnego spośród wszystkich trzech sektorów zarówno na etapie programowania, jak i w trakcie wdrażania LSR powoduje, że nie do końca osiągany jest cel, jakim jest promowanie działania o charakterze wielosektorowym. Samorządy we wdrażaniu Osi IV Leader były kluczowym aktorem i od ich zachowania w dużej mierze zależy w tej chwili sukces podejścia Leader. W badaniu odnotowano zarówno postawy samorządów sprzyjające, jak i utrudniające zastosowanie tego podejścia na obszarach wiejskich, z przewagą tych pierwszych. Podejście Leader przyczynia się również w sposób pośredni do skutecznego wdrażania pozostałych działań PROW, przede wszystkim dzięki podejmowanym działaniom aktywizującym społeczność lokalną. Należy podkreślić, że do lepszego osiągnięcia celów jednej lub więcej spośród trzech pozostałych osi ważną rolę na tym etapie wdrażania Programu odegrała aktywność Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na poziomie lokalnym.

Szczegółowy opis wpływu poszczególnych działań PROW – rozdział 6 (tom II oraz III); ogólna ocena skuteczności Programu – rozdział 8 (tom IV).

Moduł D - Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości

Analiza stopnia osiągnięcia wskaźników oddziaływania: Analizie poddano następujące wskaźniki oddziaływania społeczno-ekonomicznego: wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i wydajność pracy.

Z uwagi na niski stopień wdrożenia Programu, jego dotychczasowe efekty makroekonomiczne należy ocenić jako niewielkie, zwłaszcza przed 2009 r. Pomimo tego, szacuje się, że w latach 2007-2009 za sprawą PROW poziom PKB wzrósł o 0,22%, a liczba osób zatrudnionych – o 0,28%. Tym samym, wartości docelowe wpływu PROW na owe wskaźniki zostały już w latach 2007-2009 zrealizowane w stopniu sięgającym 50%. W kolejnych latach (tj. w okresie 2010-2015) wartości docelowe tych wskaźników zostaną przekroczone w sposób istotny – przewidywany wpływ PROW na wzrost gospodarczy wyniesie 1,5%, na wzrost zatrudnienia zaś ok. 1,7%. Z drugiej strony, PROW nie wpłynął w latach 2007-2009 na wydajność pracy, a zgodnie z przewidywaniami modelu makroekonomicznego – w przyszłości taki wpływ również nie będzie obserwowany.

Wyniki symulacji modelu makroekonomicznego wskazują ponadto, że ogólny wzrost PKB w latach 2007-2015 będzie istotnie niższy niż wynosiły przewidywania zawarte w dokumencie programowym PROW. Z drugiej strony, wyraźnie nie doceniono wzrostu liczby osób zatrudnionych w tym okresie. W efekcie ocenia się, że docelowe wartości wskaźników wzrostu gospodarczego i wzrostu wydajności pracy nie zostaną osiągnięte, podczas gdy ogólny wzrost liczby miejsc pracy znacząco przekroczy oczekiwania.

Ocena wpływu Programu na realizację priorytetów wspólnotowych w stosunku do odnowionej strategii lisbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia w odniesieniu do tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu: PROW przyczynił się do realizacji priorytetów wspólnotowych dotyczących tworzenia możliwości zatrudnienia i poprawy warunków wzrostu. Zgodnie z wynikami symulacji modelu makroekonomicznego, efektem realizacji Programu jest podniesienie tempa wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie zatrudnienia w gospodarce.

Ocena wpływu Programu na osiągnięcie celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej: W badanym okresie, mimo światowego kryzysu gospodarczego, w Polsce zarejestrowano wzrost gospodarczy. Nastąpiło dalsze wyrównywanie poziomu PKB Polski w stosunku do średniej w krajach członkowskich UE w ujęciu bezpośrednim i w przeliczeniu na jednego

mieszkańca. Udział PROW w tych procesach był stosunkowo mały. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z wynikami badania modelowego wpływ PROW będzie przesunięty w czasie: skumulowany wpływ Programu na PKB wyniósł do roku 2009 0,18%, lecz zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami do końca roku 2013 osiągnie 5,7%, a do roku 2020 – 9,2%.

Transfery finansowe na rzecz obszarów wiejskich i ich mieszkańców miały znaczenie dla wyrównywania poziomu życia między miastem a wsią. Program działa na rzecz spójności wewnętrznej kraju m.in. dzięki zastosowaniu mechanizmu podziału środków przeznaczonych na realizację niektórych działań między województwa. Relatywnie najwięcej środków (w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi lub na jednostkę produktu regionalnego brutto) przypadło na województwa podlaskie i warmińskie - mazurskie zaś najmniejsze wsparcie uzyskało śląskie. Nie stwierdzono zależności pomiędzy poziomem transferów a poziomem rozwoju gospodarczego czy sytuacją na rynku pracy w układzie wojewódzkim. Podkreślenia wymaga, że powyższe stwierdzenia oparte są na wynikach realizacji Programu w latach 2007- 2009, w których realizowano płatności w ramach niektórych tylko działań PROW.

Ocena wpływu Programu na promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich: PROW 2007-2013 został opracowany przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, której istota polega na powiązaniu szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia z poprawą stanu środowiska naturalnego. Analiza celów poszczególnych Osi PROW oraz ocena dotychczasowego wdrażania pozwala stwierdzić, że Program skutecznie realizuje koncepcję zrównoważonego rozwoju we wszystkich trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

W aspekcie ekonomicznym Program przyczynia się do podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, a także większego zróżnicowania gospodarki wiejskiej. Zaliczyć można tutaj pozarolnicze funkcje produkcyjne oraz funkcje w sferze konsumpcji związane m.in. z udostępnianiem zasobów przyrody, kultury czy miejscem zamieszkania. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i malejącym udziałem rolnictwa w tworzeniu PKB rośnie znaczenie tych pozostałych funkcji a maleje znaczenie produkcji żywności. W skali makroekonomicznej Program przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

W aspekcie społecznym, Program pozytywnie wpływa na rozwój kapitału społecznego, szczególnie w wymiarze lokalnym. Stymuluje przemiany strukturalne w rolnictwie, sprzyja podnoszeniu jakości zarządzania na obszarach wiejskich.

W aspekcie środowiskowym realizacja PROW wspiera promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych, ochronę bioróżnorodności i ekosystemów oraz ochronę gleb przed degradacją.

Instrumenty zawarte w poszczególnych Osi ach Programu wzajemnie się uzupełniają, skutecznie prowadząc do jednoczesnej realizacji wszystkich trzech celów.

Analiza spodziewanego efektu *deadweight*: Program w znacznej mierze uniknął efektu *deadweight*.

Niski efekt *deadweight* występuje bądź wystąpi w następujących działaniach opartych o formułę dopłat bądź systematycznego zasilania pieniędzmi: 113 „Renty strukturalne”, 142 „Grupy producentów rolnych”, 214 „Program rolnośrodowiskowy”, 221/223 „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”. Bez wsparcia ze strony PROW beneficjenci nie podjęliby się realizacji przedsięwzięć, a cele działań zapewne nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w zdecydowanie mniejszym zakresie lub późniejszym czasie.

Wysoki efekt *deadweight* występuje bądź wystąpi w następujących działaniach opartych o formułę dopłat bądź systematycznego zasilania pieniędzmi: 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości

żywności”, 211/212 ONW. Można zakładać, że nawet bez wsparcia PROW rolnicy uczestniczyliby w systemach jakości oraz użytkowaliby tereny położone na obszarach ONW.

W przypadku działań edukacyjnych, doradczych i szkoleniowych (111, 114), informacyjno-promocyjnych (133) oraz działania 421 „Wdrażanie projektów współpracy” efekt *deadweight* został oceniony jako niski. Bez wsparcia PROW rolnicy i producenci rolni nie uczestniczyliby w działaniach szkoleniowych i doradczych, nie podejmowaliby realizacji działań informacyjno-promocyjnych, a LGD nie realizowałoby projektów współpracy, mając pilniejsze bieżące wydatki.

Wyższy efekt *deadweight* ma miejsce w przypadku działań inwestycyjnych (większość inwestycji i tak zostałaby zrealizowana), ale na jego obniżenie będą wpływać dwa podstawowe czynniki: zakres inwestycji (który byłby zmniejszony bez udziału PROW) oraz czas (bez udziału PROW inwestycje byłyby odroczone w czasie).

Wyniki badania modelowego wskazują, iż w skali całej gospodarki notowany jest pozytywny wpływ PROW na wskaźniki wzrostu gospodarczego i zatrudnienie, co oznacza, iż ewentualny efekt *deadweight* jest zniwelowany.

Analiza spodziewanych efektów mnożnikowych wywołanych przez Program: PROW oddziałuje na gospodarkę w sposób bezpośredni (np. wpływa na sytuację ekonomiczną beneficjentów) i pośredni, wynikający z istnienia szeregu powiązań z innymi podmiotami i gałęziami gospodarki (np. powoduje wzrost zapotrzebowania na towary i usługi). Wyniki symulacji modelu makroekonomicznego potwierdzają, że większość korzyści z realizacji PROW ma charakter pośredni. Przykładowo, całkowita produkcja sektora rolnego będzie w 2015 roku o 0,6% większa niż byłaby w tym samym okresie, gdyby Program nie był realizowany. Równocześnie, w tym samym okresie poziom produktu w całej gospodarce będzie na skutek realizacji programu większy o ok. 0,8%. Wobec faktu, że zgodnie z przewidywaniami sektor rolny będzie w 2015 r. odpowiadał za ok. 3% PKB, oznacza to, że zdecydowana większość korzyści z realizacji Programu ma charakter pośredni i dotyczy branż innych niż rolnictwo. Zgodnie z prognozami modelu makroekonomicznego, skumulowany przyrost całkowitego PKB Polski w latach 2007-2015 na skutek PROW wyniesie niespełna 80 mld zł (wartość w cenach z 2000 r.), do roku 2020 wzrośnie o ok. 110 mld zł. Ze względu na relatywnie dużą trwałość wpływu PROW na PKB, można przy tym oczekiwać, że ostateczna wartość efektu mnożnikowego wykrystalizuje się w stosunkowo odległym horyzoncie czasowym.

Ocena trwałości produktów i rezultatów oraz oddziaływania: Wyniki badania z zastosowaniem modelu makroekonomicznego pokazują, że największych efektów Programu należy spodziewać się w okresie realizacji Programu, tj. w latach 2011-2014. W późniejszym okresie Program w dalszym ciągu będzie jednak oddziaływać na gospodarkę, ale pozytywne efekty będą coraz mniejsze. Zmiany poziomu zatrudnienia i wielkości inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa z sektora rolnego, ulegną zahamowaniu już w dwa lata po zakończeniu Programu, a wywołany przez PROW wzrost produkcji w sektorze rolnym i – za pośrednictwem efektów mnożnikowych oraz powiązań pomiędzy sektorami – w całej gospodarce, będzie utrzymywał się również po 2015, systematycznie malejąc. Oznacza to, że trwałość makroekonomicznych efektów PROW wykracza poza okres realizacji programu, choć siła oddziaływania Programu będzie wówczas istotnie niższa.

Szczegółowy opis analiz w ramach całego modułu D znajduje się w rozdziale 9 (tom IV).

11.2 Rekomendacje

11.2.1 Rekomendacje na poziomie Programu

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
1.	Długotrwały i złożony proces akredytacji AP skutkujący dużym opóźnieniem w rozpoczęciu działań PROW.		Rozdział 7.4.2 (TOM III)	<p>1. Należy zadbać o niezwłoczne podjęcie i przeprowadzenie działań mających na celu przygotowanie AP do pełnienia jej funkcji w trakcie przygotowań do kolejnej perspektywy finansowej.</p> <p>2. Należy przeprowadzić interpretację i implementację w polskim systemie prawnym przepisów UE dotyczących akredytacji, gdy tylko zostaną one ogłoszone.</p> <p>3. Należy (jeśli będzie to formalnie możliwe) zaniechać ponownej akredytacji w odniesieniu do działań będących kontynuacją działań realizowanych w obecnej perspektywie finansowej, dla których AP był już akredytowana.</p> <p>4. Należy wstrzymać rozpoczęcie naboru wniosków o przyznanie pomocy w sytuacji, gdy brak formalnych lub praktycznych podstaw do pełnego wdrożenia.</p>	Istotny	Należy siedzieć na bieżąco proces tworzenia i ogłaszania przepisów unijnych dotyczących zasad realizacji programu stanowiącego kontynuację PROW. IZ w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz innymi instytucjami przewidzianymi do udziału w realizacji Programu powinna prowadzić odpowiednie analizy i konsultacje oraz przygotowania. Należy podjąć przygotowania niezbędne do uzyskania akredytacji niezwłocznie po zaistnieniu dostatecznych warunków prawnych.	Minister RIRW, Minister Finansów oraz inne instytucje uczestniczące w realizacji obecnego PROW lub przewidziane do udziału w realizacji programu będącego jego następcą.	Niezwłocznie po ogłoszeniu odpowiednich przepisów UE, nie później niż do 12/2013
2.	Niska skuteczność i efektywność KSOW. Niewystarczające		Rozdział 7.4.6 (TOM III)	<p>1. Należy przeprowadzić odrębną, pogłębianą ewaluację założeń i funkcjonowania KSOW.</p>	Istotny	Wydział Oceny i Analiz w IZ w porozumieniu z SC KSOW oraz pozostałymi instytucjami	IZ	Opracowane założeń - 01/2011

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stożek ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
3.	Nieefektywność systemów obsługi informatycznej PROW.		Rozdział 7.4.8 (TOM III)	2. Należy przeprowadzić pełną analizę SWOT i analizę kontekstu istniejących problemów, potrzeb, uwarunkowań oraz opinii obecnych i potencjalnych uczestników. 1. Należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści z inwestowania w rozbudowę systemów informatycznych 2. Należy zwiększyć poziom integracji systemów oraz ich rozbudowanie i uelastycznienia w zakresie funkcji automatycznego generowania raportów. 3. Należy przyspieszyć tryb rozwiązywania zgłaszanych usterek i niedogodności. 4. Należy wprowadzić system przygotowywania i składania wniosków z w formie elektronicznej.	Istotny	1. Należy przeprowadzić analizę potrzeb wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji PROW. 2. Należy przeprowadzić konsultacje wyników tej analizy z tymi instytucjami oraz z instytucją odpowiedzialną za dysponowanie środkami, które mogłyby posłużyć do sfinansowania rozbudowy systemów. 3. Należy podjąć działania modernizujące istniejące systemy informatyczne zgodnie z wynikami analiz.	ARIMR w porozumieniu z MRIRW i pozostałymi instytucjami uczestniczącymi w realizacji PROW.	Wybór wykonawcy – 03/2011 Przeprowadzenie badania – 06/2011 Działania następcze – niezwłocznie po zakończeniu badania
4.	Niska trafność i skuteczność sposobu prezentacji Programu, szczególnie w Internecie Prezentowanie Programu w sposób niecałkowicie i nieprzejrzysty i nieprzyjazny dla odbiorcy.		Rozdział 7.4.11 (TOM III)	1. Należy dokonać całościowego przeglądu sposobu i zakresu prezentacji Programu w Internecie. 2. Należy uzgodnić jednolite i spójne zasady prezentacji Programu w Internecie. 3. Należy przeprowadzić odpowiednie prace redakcyjne (w tym uzupełnienie i uporządkowanie informacji oraz	Istotny	Należy opracować odpowiednie zasady i zalecenia oraz standardowe materiały do wykorzystania na stronach internetowych wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji Programu. Wszystkie Instytucje uczestniczące we wdrażaniu PROW powinny wdrożyć tę rekomendację w odniesieniu do własnych stron internetowych.	Wszystkie instytucje uczestniczące w realizacji Programu w odniesieniu do własnych stron internetowych TZ dodatkowo – w zakresie opracowania materiałów standardowych źródeł oraz koordynacji i	Od 2011 r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

171

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stożek ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
5.	Niska aktywizacja kobiet (obszerek beneficjentów) Potrzeba stworzenia miejsc pracy dla kobiet na obszarach wiejskich		Pyt. horyzontalne 9.1 (rozdz. 9.1) (TOM IV)	Zapewnienie jej prezentowania w sposób przyjazny dla beneficjenta lub potencjalnego beneficjenta). Zaleca się wprowadzenie preferencji w celu większego udziału kobiet w działaniach Programu	Istotny	1. Należy opracować odpowiednie zasady (kryteria) i zalecenia (np. przyznawać dodatkowe punkty wnioskowi składanym przez kobiety) 2. Rozwiązanie należy wprowadzić na etapie kolejnego naboru wniosków oraz etapie projektowania kolejnego Programu i rozporządzeń wykonawczych dla poszczególnych działań	MRIRW	Kolejne nabory wniosków w poszczególnych działaniach Programu oraz w następnym okresie programowania
6.	Słabe powiązanie poszczególnych działań i Osi Programu		Pyt. horyzontalne 19 (rozdz. 9.1) (TOM IV)	1. Należy wprowadzić obowiązek badania synergii pomiędzy instrumentami na etapie oceny ex-ante i jej weryfikacji na etapie oceny średniookresowej i ex-post. 2. Należy określić elementy podlegające temu badaniu – np. cele działań, kryteria dostępu, wpływ na realizację poszczególnych działań na osiągnięcie poszczególnych celów Programu.	Istotny	Uwzględnienie w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dotyczących przetargu na realizację danej oceny.	MRIRW	W kolejnym okresie programowania
7.	Braki danych dotyczących wskaźników rezultatu na etapie oceny średniookresowej		Cały raport + moduł C pyt. 1	Należy wprowadzić stale monitorowanie losowo wybranej grupy beneficjentów od momentu przyznania wsparcia obejmujące całość funkcjonowania działalności prowadzonej przez wspierany podmiot, nie ograniczające się do obszaru przedmiotu wsparcia.	Istotny	Rozwiązanie należy wprowadzić na etapie projektowania kolejnego Programu i rozporządzeń wykonawczych dla poszczególnych działań.	MRIRW + ARIMR	W kolejnym okresie programowania
8.	Złobona struktura instytucjonalna		Rozdział 7.4.1	Należy zbadać, czy i jakie uproszczenie struktury	Średni	Należy przeprowadzić analizę obecnej struktury systemu	MRIRW	Niezwłocznie po ogłoszeniu

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

172

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
	wdrażania PROW.	(TOM III)	(TOM III)	instytucyjnej i podziału kompetencji oraz zadań pomniejszych poszczególne instytucje byloby wskazane w programie stanowiącym kontynuację PROW.	Średni	zarządzania i wdrażania PROW pod kątem tej ewentualnego uproszczenia w kolejnej perspektywie finansowej po roku 2013		odpowiednich przepisów UE, nie później niż do 12/2013
9.	Brak harmonogramu realizacji Programu.		Rozdział 7.4.3 (TOM III)	1. Należy opracować orientacyjny plan realizacji Programu do końca okresu jego wdrażania i podać go do wiadomości publicznej. 2. Należy cyklicznie weryfikować i modyfikować ten plan w celu uwzględnienia aktualnej sytuacji. 3. Należy wykorzystywać plan w procesie zarządzania w celu prognozowania zapotrzebowania na zasoby kadrowe i finansowe, a także w celu zapewnienia, że poszczególne elementy Programu zostaną odpowiednio uwzględnione w harmonogramie Programu.	Średni	1. IZ w porozumieniu z pozostałymi instytucjami uczestniczącymi w realizacji PROW powinna opracować orientacyjny plan realizacji Programu na okres jego wdrażania. 2. Plan powinien być cyklicznie weryfikowany i modyfikowany. 3. Zarówno pierwszy plan jak i jego kolejne wersje - powinny być przedstawiane do akceptacji KM, a następnie podawane do publicznej wiadomości.	IZ w porozumieniu z pozostałymi instytucjami uczestniczącymi w realizacji Programu oraz KM	Pierwszy plan - 01/2011 Cykliczna weryfikacja planu – do 06/2015
10.	Ograniczenie możliwości dyskusji nt. przedmiotów uchwał poprzez głosowanie uchwał KM w trybie obiegowym.		Rozdział 7.4.5 (TOM III)	Należy zwiększyć częstotliwość posiedzeń KM i bardziej ograniczyć podejmowana uchwał w trybie obiegowym.	Średni	Przewodniczący KM powinien zwoływać posiedzenia KM na tyle często, aby zredukować do niezbędnego minimum konieczność podejmowania uchwał w trybie obiegowym i zapewnić wystarczający czas na dyskusję dotyczącą kwestii bieżących przedmiotów uchwał.	KM	Nezmocznie
11.	Brak informacji o znaczeniu poszczególnych wskaźników dla realizacji celów działań i całego Programu	Program	Moduł B + 1	Należy wprowadzić do Programu hierarchię znaczenia dla osiągnięcia wartości docelowych przyśiętych dla każdego z działań wskaźników produktu i rezultatu.	Średni	Uwzględnienie na etapie projektowania kolejnego Programu	MRIRW	W kolejnym okresie programowania

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
12.	Zbytnia ostrożność instytucji uczestniczących we wdrażaniu PROW w przekazywaniu informacji na temat procesów i problemów związanych z Jego realizacją.		Rozdział 7.4.7 (TOM III)	Należy dokonać przeglądu różnego typu informacji związanych z procesem wdrażania PROW w poszczególnych instytucjach oraz precyzyjnie określić zakres informacji, które z uwagi na interes publiczny powinny być poufne lub tajne i udostępniane tylko upoważnionym podmiotom. Pozostałe informacje powinny być łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów i dla szerokiej opinii publicznej, a nawet aktywnie upowszechniane.	Średni	Proces obejmujący wszystkie Instytucje uczestniczące w PROW koordynowany przez MRIRW, zakończony akceptacją ustaleń przez wszystkie zainteresowane strony i opublikowaniem odpowiednich wytycznych. Proces powinien być realizowany w ramach specjalnie powołanej grupy przedstawicieli wszystkich zainteresowanych Instytucji oraz ewentualnie specjalistów w dziedzinie prawa dostępu do informacji publicznych.	Wszytkie instytucje uczestniczące we wdrażaniu PROW. MRIRW dodatkowo w roli koordynatora procesu wdrażania tej rekomendacji	Od 2011 r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

11.2.2 Rekomendacje na poziomie działań

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie								
1.	Brak w ogłoszeniu o pierwszej edycji konkursów szkoleniowych tematu skierowanego bezpośrednio do posiadaczy lasów, którzy należą do grupy docelowej działania.		Rozdział 6.1 (TOM II)	Należy w kolejnej edycji konkursów sformułować temat szkoleniowy skierowanego bezpośrednio do posiadaczy lasów.	Średni	Uwzględnienie w jednym z następnych ogłoszeń o konkursach tematu szkoleniowego skierowanego do posiadaczy lasów.	MRIRW	Jedna z kolejnych edycji konkursów szkoleniowych
2.	Możliwość wystąpienia trudności w realizacji projektów przez beneficjentów w aspekcie wystąpienia znaczącego nadmiaru bądź niedoboru uczestników zajęć szkoleniowych w określonych województwach.		Rozdział 6.1 (TOM II)	1. Należy zastosować metodę określenia minimalnych liczebności uczestników szkoleń oraz sposobu podziału środków finansowych na konkursy wojewódzkie w procesie konkursowym na ogłoszenia jednej z kolejnych edycji. 2. Należy zastosować określenia odpowiedniej metody określenia minimalnych liczebności uczestników szkoleń oraz sposobu podziału środków finansowych na konkursy wojewódzkie w procesie konkursowym na ogłoszenia jednej z kolejnych edycji.	Średni	Zastosowanie odpowiedniej metody określenia minimalnych liczebności uczestników szkoleń oraz sposobu podziału środków finansowych na konkursy wojewódzkie w procesie konkursowym na ogłoszenia jednej z kolejnych edycji.	MRIRW	Jedna z kolejnych edycji konkursów szkoleniowych
3.	Ograniczona forma i zakres przeprowadzanych szkoleń.		Rozdział 6.1 (TOM II)	1. Należy rozważyć przeprowadzenie zajęć szkoleniowych w skomunikowanym wymiarze czasu, ale dla	Średni	Określenie innej formy, zakresu i warunków przeprowadzania szkoleń m.in. w następnym programie rozwoju obszarów wiejskich (wprowadzenie: większej liczby godzin zajęć;	MRIRW	Następny okres programowania

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PB & IUNG-PB -----

175

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
4.	Brak narzędzi monitorowania potrzeb docelowych działania		Rozdział 6.1 (TOM II)	Należy wprowadzić zmiany w zakresie tematyki, liczby uczestników, czasu trwania i oparciu o analizę informacji zapoznaczonych z zakończonych edycji konkursów działania lub wybranej liczby zakończonych projektów.	Średni	Należy wykorzystać m.in. wyniki badania ankietowego wśród uczestników szkoleń (załącznik 2 do planu pracy) oraz dane o wybranych celach wypracowane w tym celu w celu wypracowania skierowania do uczestników, wprowadzając pytania np. o inne potrzeby szkoleniowe.	MRIRW	Kolejne edycje konkursów lub następny okres programowania
Działanie 112 Ułatwienie startu młodym rolnikom								
5.	Zalecana jest likwidacja działania 112 jako odrębnego instrumentu wsparcia i włączenie go, jako szczególnego rozwiązania funkcjonującego w ramach działania 121		Rozdział 6.2 (TOM II)	Należy wprowadzić takie rozwiązania, w ramach których młody rolnik: 1. ubiegający się o wsparcie zgodnie z zasadami obowiązującymi dla rolników starających się o wsparcie w ramach działania 121, 2. dokumentując swój status młodego rolnika mógłby otrzymać zwrot kosztów kwalifikowanych wyższy o 10-20 p.p. od poziomu otrzymanego przez innych beneficjentów tego działania 3. miałby prawo do ubiegania się o przyznanie zaliczki na realizację inwestycji sęgającej do 50% planowanej całkowitej kwoty wsparcia.	Istotny	Uwzględnienie na etapie projektowania kolejnego Programu odpowiednich rozwiązań legislacyjnych i proceduralnych	MRIRW	W kolejnym okresie programowania

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PB & IUNG-PB -----

176

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 113 Renty strukturalne								
6.	Zalecane jest bezpośrednio powiązanie działania 113 z działaniem 112		Rozdział 6.3 (TOM II)	Należy zsynchronizować terminy naborów, tak aby ubiegający się o rentę, który przekazuje swoje gospodarstwo następcy mógł mieć pewność, że następcą będzie mógł jednocześnie otrzymać wsparcie w ramach działania 112	Istotny	Przyjęcie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych i proceduralnych Opracowanie harmonogramów naborów uwzględniające powiązanie naborów dla działania 112 i 114.	MRIRW	W kolejnym okresie programowania
Działanie 114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów								
7.	Niski stopień wykorzystania limitu finansowego dla działania 114 (niewykorzystaniem dostępnego limitu finansowego).		Rozdział 6.4 (TOM II)	Należy na bieżąco monitorować stopień wdrożenia działania 114.	Istotny	1. Kontynuowanie prowadzonego bieżącego monitoringu wdrażania działania 114. 2. Na koniec 2011 roku należy wykonać pogłębiającą analizę wykorzystania limitu finansowego. W przypadku wykorzystania limitu poniżej 35-40% na koniec 2011 roku oraz w oparciu o dostępną wiedzę dotyczącą perspektyw wdrażania działania należy podjąć decyzję o realokacji środków.	MRIRW, ARIMR	Od 2011 r.
8.	Niewystarczająca wiedza wśród potencjalnych beneficjentów na temat możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach działania 114.		Rozdział 6.4 (TOM II)	1. Należy poprawić wiedzę potencjalnych beneficjentów na temat możliwości i korzyści, jakie daje skorzystanie z usług doradczych.	Istotny	Przygotowanie „dobrych praktyk” – przykłady beneficjentów, którzy skorzystali ze wsparcia w ramach działania 114 oraz przedstawienie potencjalnych korzyści płynących ze skorzystania z działania 114 (głównie w ramach wymogów wzajemnej zgodności). Rekomendowana forma to szkolenia, warsztaty, spotkania.	MRIRW, ARIMR	Od 2011 r.
Działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych								
9.	Wysokie prawdopodobieństwo wyczerpania limitu środków przeznaczonych dla wybranych województw przed zakończeniem funkcjonowania Programu		Rozdział 6.5 (TOM II)	Należy zwiększyć limit środków przeznaczonych na działanie 121	Istotny	Przeniesienie części środków z działań cięszących się mniejszym zainteresowaniem, dla których pełne wykorzystanie środków jest wysoce prawdopodobne	MRIRW,	W okresie najbliższych dwóch lat

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 133 Działania informacyjne i promocyjne								
10.	Niewiedza potencjalnych beneficjentów działania 133 oraz niechęć do korzystania ze wsparcia na zasadzie wsparcia.		Rozdział 6.10 (TOM II)	Należy zwiększyć wiedzę wśród potencjalnych beneficjentów oraz zainteresować korzyściami płynącymi ze wsparcia w ramach działania	Istotny	Identyfikacja grup producentów produktów wysokiej jakości i próba bezpośredniego kontaktu w celu zainteresowania skorzystaniem ze wsparcia w ramach działania 133 (przekaz mailowy, telefoniczny, w przypadku wstępnie zainteresowanych kontakt osobisty).	MRIRW, ARR	Od 2011 r.
Działanie 142 Grupy producentów rolnych								
11.	Zbyt małe zróżnicowanie w wymaganej minimalnej liczbie członków grupy w zależności od kategorii produktu, ze względu na który tworzona jest grupa		Rozdział 6.11 (TOM II)	Należy wprowadzić szersze niż do tej pory zróżnicowanie co do wymaganej minimalnej liczby członków w zależności od kategorii produktu, ze względu na który tworzona jest grupa.	Istotny	Uwzględnienie na etapie projektowania kolejnego Programu i rozporządzeń wykonawczych	MRIRW	W kolejnym okresie programowania
Działanie 211/212 Wspieranie gospodarstwa na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)								
12.	Niski odsetek powierzeń ni wyznaczonej w delimitacji obszarów ONW górskie w stosunku do zgłoszonej do dopłat ONW (ok 50%).	Brak szczegółowych danych o gruntach niezagospodarowanych rolniczo na poziomie powiatów czy gmin.	Rozdział 6.12 (TOM II)	Należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych kryteriów stawki ONW w strone gorskiej np. progresywne wsparcie gospodarstw powiązane z bezwzględnie wysoką ceną gruntów przeznaczonych do uprawy rolnej, opłatę za imie krupczakowe lub opłatę za dostarczenie gospodarstwo lub za elementy decydujące o tym że gospodarstwo jest prowadzone w sposób zrównoważony.	Istotny	Stimulowanie nowych kryteriów w przyszłym okresie programowania	MRIRW	W przyszłym okresie programowania
13.	Brak kryteriów opisujących zrównoważenie gospodarstw wspieranych w ramach działania ONW	Brak danych monitorujących	Rozdział 6.12 (TOM II)	Należy wprowadzić kryteria pozwalające ocenić zrównoważenie	Istotny	Stymulowanie nowych kryteriów w przyszłym okresie programowania	MRIRW	W przyszłym okresie programowania

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy								
14.	Niski zainteresowanie pakietem 9 Strefy buforowej.	dotyczących zrównoważeni gospodarstw otrzymujących wsparcie	Rozdział 6.13 (TOM II)	gospodarstwa składającego wniosek o wsparcie,	Średni	1. Modyfikacja kryteriów dostępu i weryfikacja kwoty dofinansowania. 2. Dodatkowe działania promocyjno-informacyjne.	MRRW, ARIMR	Kolejne lata bieżącego okresu programowania
15.	Niejednorodna struktura organizacyjna i produkcyjna polskiego rolnictwa skutkująca zróżnicowaniem regionalnym w aplikowaniu do poszczególnych pakietów działania 214.	dotyczących zrównoważeni gospodarstw otrzymujących wsparcie	Rozdział 6.13 (TOM II)	Należy zweryfikować założenia finansowe dla pakietu 9 Strefy buforowej. 2. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęć finansowych i promocji dla tego pakietu.	Średni	1. Modyfikacja kryteriów dostępu i weryfikacja kwoty dofinansowania. 2. Dodatkowe działania promocyjno-informacyjne.	MRRW, ARIMR	Następny okres programowania
Działanie 221/223 Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne								
16.	Zbyt małe powierzchnie zalesień w stosunku do potrzeb określonych w KRZL. Niedostateczne ukierunkowanie zalesień na spełnienie polegającego celu programowego i fragmentacji kompleksów leśnych i terenów korytarzy ekologicznych poprzez zwiększenie stawek płatności na uprzednio wydziałonych (w oparciu o obiektywne kryteria) szczególnie ważnych z tego punktu widzenia obszarach.	Brak przestrzennych ograniczeń w opracowaniu potrzeb zalesienia w skali powiatowej pozwalającej na ich użycie operacyjne	Rozdział 6.14 (TOM II)	Należy ukierunkować zalesienia na spełnienie potrzeb określonych w regulacji kompleksów leśnych i tworzeniu korytarzy ekologicznych.	Średni	Przygotowanie szczegółowych map potrzeb zalesieniowych i zwiększenie stawek na wskazanych na mapach obszarach	MRRW	W kolejnych konkursach obecnego Programu i w przyszłym okresie programowania
17.	Trudność w oszacowaniu poziomu wydatkowania środków w działaniu w		Rozdział 6.14	Należy alokować środki do innych działaleń. Jeśli nie	Średni	Alokacja środków	MRRW	W kolejnych konkursach

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

179

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych								
18.	Wykluczenie spośród odbiorców działania właścicieli lasów prywatnych. Brak gwarancji, że przygotowywane przez nadleśnictwa projekty będą realizowały istniejące potrzeby właścicieli lasów prywatnych.	Wczesny etap realizacji działania	Rozdział 6.15	Należy zwiększyć znaczenie wskaźnika – oddziaływanie na lasy właścicieli prywatnych przy ocenie wniosków.	Średni	Sformułowanie dodatkowych wytycznych do oceny wniosków	MRRW	W kolejnych konkursach obecnego Programu i w przyszłym okresie programowania
Działanie 311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej								
19.	Mała różnorodność działaleń, które znajdują popyt na terenach wiejskich. Wsparciem finansowym objęto przede wszystkim tradycyjne formy działalności pozarolniczej na wsi (działalność usługową związaną z usługami dla gospodarstw rolnych i lesnictwa).		Rozdział 6.16 (TOM III)	1. Należy określić i opracować (na poziomie województwa): -lokalne możliwości i potrzeby -rodzaje działalności pozarolniczej, na które w pierwszej kolejności przeznaczane będą środki z ramek działania 311. 2. Należy określić działania umożliwiające zarobkowanie z wytworzonej produkcji wiejskiej co wytworzy i wypromuje popyt.	Istotny	1. Opracowanie kryteriów dostępu dla poszczególnych regionów (województw) ze wskazaniem promowania określonych działalności pozarolniczych 2.Uwzględnienie ich w kolejnych naborach wniosków	MRRW	Kolejne Nabory wniosków
20.	Mała aktywność gospodarstw o relatywnie małym obszarze w pozyskiwaniu wsparcia, Mała aktywność członków rodziny rolników		Rozdział 6.16 (TOM III)	Należy objąć wsparciem przede wszystkim rolników z gospodarstw mniejszych obszarowo. Należy bardziej	Istotny	Opracowanie kryteriów dostępu promujących: -Beneficjentów z małych obszarowo gospodarstw - członków rodzin rolnika (małżonków	MRRW	Kolejne Nabory wniosków

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

180

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw								
21.	Relatywnie długi okres konsultacji procedur z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów		Rozdział 6.17 (TOM III)	Należy doprecyzować terminy wydawania formalnych decyzji przez UOKiK	Średni	Przeprowadzenie rozmów na poziomie odpowiednich departamentów w celu osiągnięcia porozumienia.	MRIRW, UOKiK	Przed następnym naborem wniosków.
22.	Relatywnie długi okres oczekiwania podmiotu wdrażającego na wykładnię kwestii problemowych ze strony instytucji zarządzającej		Rozdział 6.17 (TOM III)	Należy skrócić czas oczekiwania na interpretację problematycznych kwestii.	Średni	Zwiększenie liczby osób zaangażowanych w działanie w instytucji w MRIRW	MRIRW	Przed następnym naborem wniosków.
23.	Słabe przygotowanie mikroprzedsiębiorców do wypelniania wniosków		Rozdział 6.17 (TOM III)	Należy zorganizować dodatkoweszkolenia	Średni	1. Wykorzystanie PO Kapitał Ludzki do przeprowadzenia szkoleń. 2. Ścisłe skoordynowanie PROW z PO Kapitał Ludzki.	MRIRW	Następny okres programowania.
Działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej								
24.	Brak preferencji dla gmin, na terenie których zniszczeniu uległa infrastruktura w wyniku katastrof naturalnych		Rozdział 6.18 (TOM III)	1. Należy wprowadzić do oceny wniosków dodatkową punktację preferującą gminy, w których wystąpiły katastrofy. 2. Należy wykorzystać kryterium regionalne do preferowania tego rodzaju gmin	Istotny	Należy uwzględnić zalecenia w rozporządzeniu dla działania I/lub wykorzystać kryterium regionalne	MRIRW, Samorządy województw	Następny okres programowania.
25.	Wysokość udziału własnego gmin nie jest dostosowana do ich faktycznych możliwości finansowych.		Rozdział 6.18 (TOM III)	1. Należy powiązać wysokość udziału własnego gminy z wysokością dochodów własnych gminy oraz strukturą ich dotychczasowych wydatków, a zwłaszcza z udziałem wydatków bieżących gminy.	Średni	Należy uwzględnić zalecenia w rozporządzeniu dla działania.	MRIRW	Następny okres programowania.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
Działanie 313/322/323 Odnowa i rozwój wsi								
26.	Ryzyko niepełnego uwzględnienia lokalnych potrzeb gmin wnoszących o przyznanie pomocy (o możliwości uzyskania dofinansowania decydują często nie lokalne potrzeby, a położenie gminy, z tytułu tego, iż jednym z kryteriów kwalifikacji wniosków o przyznanie pomocy jest średni poziom bezrobocia dla powiatu, bądź poziom dochodów gminnych)		Rozdział 6.19 (TOM III)	2. Należy ustalić obligatoryjnie niższy udział własny dla gmin o niższych dochodach oraz o wysokim udziale wydatków bieżących w ogólnych wydatkach budżetowych, zwłaszcza związanych z utrzymaniem infrastruktury społecznej (szkoły, biblioteki, domy kultury)	Istotny	Należy w odpowiedni sposób sformułować zapisy w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” (w zakresie sposobu oceny wniosków)	MRIRW	Następny okres programowania
27.	Okresowe braki kadrowe na poziomie podmiotów wdrażających		Rozdział 6.19 (TOM III)	Należy w odpowiedni sposób synchronizować terminy naborów wniosków o przyznanie pomocy na poziomie poszczególnych podmiotów wdrażających (dla wszystkich działań delegowanych). Ew. zwiększenie zasobów kadrowych na czas przeprowadzenia procedury oceny wniosków.	Średni	Należy zaplanowanie zaangażowania zasobów kadrowych po stronie właścicielskich podmiotów wdrażających.	Urzędy Marszałkowskie	Następny okres programowania
28.	Błędy popełniane przez Beneficjentów w prowadzeniu postępowań przetargowych zgodnie z ustawą PZP		Rozdział 6.19 (TOM III)	Należy rozważyć zwiększenie udziału pracowników w	Niski	Właściwa organizacja prac i prowadzenie polityki kadrowej w zakresie pracowników zajmujących się	Urzędy Marszałkowskie	Następny okres programowania

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
OŚ IV LEADER								
29.	Dobre przygotowanie części LGD do przejęcia wstępnej oceny formalnej wniosków.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy opracować wstępną koncepcję i ew. wdrożyć projekt pilotażowego zwiększenia kompetencji LGD w zakresie oceny wniosków.	Istotny	Realizacja projektu powinna przebiegać w następujących etapach: <ul style="list-style-type: none"> analiza doświadczeń innych Państw Członkowskich UE, które przekazały LGD dodatkowe kompetencje w ocenie wniosków w ramach systematycznej pracy LGD z rozszerzonymi kompetencjami. Określenie kryteriów akredytacyjnych obowiązujących LGD ubiegające się o udział w projekcie pilotażowym. Przygotowanie i przeprowadzenie systemu szkoleń i doradztwa dla LGD uczestniczących w projekcie pilotażowym. Akredytacja pilotażowych LGD oraz opracowanie systemu bieżącego monitorowania działań pilotażowych LGD. 	MRWR	W nowym okresie programowania
30.	Nadmierne skomplikowane procedury wdrażania działania „Małe projekty” w zestawieniu z wielkością kwot dofinansowania i poziomem przygotowania do ich obsługi grupy potencjalnych beneficjentów.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy powołać fundusze pozyczkowe i gwarancyjne dla podmiotów realizujących „Małe projekty”	Istotny	Rozwiązanie może być wzorowane na podobnych funduszach funkcjonujących w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Wymaga analizy funkcjonowania takich funduszy w różnych województwach	MRRW	Od 2011 r.
31.	Nieskuteczne realizowana funkcja KSWO jako integratora różnych interesariuszy i środowisk związanych z rozwojem obszarów wiejskich.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy doprowadzić do zmiany funkcji KSWO w kierunku przekształcenia jej w platformę współpracy i wymiany doświadczeń różnych	Istotny	Promocja działań na rzecz wzmocnienia zakresu i znaczenia sieci regionalnych w realizacji celów KSWO: zwiększa sieciowaniu i transferu wiedzy wśród podmiotów działających na obszarach wiejskich.	KSWO	Od 2011r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PB & IUNG-PB -----

LP	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
32.	Niewystarczające zainteresowanie współpracą w ramach działania Projekty Współpracy. Nie jest to obecnie priorytet LGD. Współpracę ogólnolocalną należy wspierać w obszarach wiejskich.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy dążyć do promocji tworzenia i rozwoju sieci regionalnych LGD, przy udziale KSWO.	Istotny	1. Promocja powinna być prowadzona za pośrednictwem i dzięki środkom KSWO. 2. Należy rozważyć wzmocnienie zasobów ludzkich sekretariatów w regionalnych oddziałach KSWO oraz współpracy z LGD w tych województwach, gdzie pełnią one rolę jednostki wspomagającej SW w zakresie wdrażania PROW. 3. Należy umożliwić transfer doświadczeń najlepszych sieci LGD do LGD innych regionów.	MRRW, KSWO	Od 2011 r.
33.	1. Brak różnic między projektami zgłaszanymi w ramach Osi IV i projektami realizowanymi w ramach Osi III. 2. Kryteria LSR nie zapewniają wystarczającego mechanizmu promowania projektów rozwijających optymalnie kapitał społeczny.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy doprowadzić do usprawnienia procedur konkursowych w tych działaniach, w których zagrożeniem może być stereotypowość projektów służących realizacji podejścia Leader, czyli przede wszystkim w rozwoju „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Małe projekty”.	Istotny	Procedury konkursowe mogłyby zawierać m.in. punktację za: <ul style="list-style-type: none"> Synergę z innymi Osiami PROW; Podejście wielosektorowe; Wpływ na wzrost wskaźników kapitału społecznego; Łączenie działań inwestycyjnych z działaniami „miękkimi” Punktację nie może mieć charakteru „zerofunkcyjnego”: spełnia/nie spełnia. Powinna stwarzać możliwość szerokiego różnicowania ocen.	MRRW, samorządy województw	Od 2011 r.
34.	Slone różnicowanie LGD pod względem obszaru, liczby partnerów i liczby ludności, nie zawsze uzasadnione spójnością obszaru LGD. W związku z tym poważne problemy finansowe i organizacyjne mniejszych LGD.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy dążyć do zmniejszenia zróżnicowania w ramach LGD poprzez łączenie słabszych grup z silniejszymi w przypadku, gdy realizacja LSR tych	Sredni	1. Promocja łączenia słabszych grup z silniejszymi w uzasadnionych przypadkach. 2. Proponowanie takiego rozwiązania w przypadku zagrożenia realizacji LSR.	MRRW, samorządy województw, KSWO	Od 2011 r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PB & IUNG-PB -----

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
				pierwsi jest zagrożona.		3. Opracowanie koncepcji finansowania LGD z uwzględnieniem tego problemu na potrzeby działań bieżących oraz kolejnego Programu (analiza możliwości promowania dużych LGD lub koncepcji zróżnicowania finansowania uwzględniającej kłopoty finansowe małych LGD).	MRRW, Komisja Europejska	W nowym okresie programowania, ale prace analityczne nad zasadnością tego rozwiązania powinny zacząć się w 2011 r.
35.	Procedury zw. z wdrażaniem działania „Małe projekty” zbyt skomplikowane w zestawieniu z wielkością kwot dofinansowania i poziomem przygotowania do tej obsługi grupy potencjalnych beneficjentów.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy przejść z refundacji na system grantowy w przypadku małych projektów.	Średni	To rozwiązanie wymaga zmian na poziomie wspólnotowym i może być wdrożone dopiero w kolejnym okresie programowania. MRRW powinno je promować w Komisji Europejskiej.		
36.	Zróżnicowane wyniki samorządów województw w zakresie terminowości oceny wniosków, ilości podpisanych umów i ilości wdrażanych projektów. Brak mechanizmów motywujących do poszukiwania lepszych rozwiązań.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy przeprowadzić analizę możliwości wprowadzenia zachęt dla województw realizujących działania 413. Należy promować organizowanie spotkań/ szkoleń między pracownikami SW z różnych regionów celem wymiany doświadczeń.	Średni	Zachęta może być np.: <ul style="list-style-type: none"> rozdysonowanie dodatkowych środków pomiędzy najskuteczniejsze województwa; publikowanie rankingu województw w PROWleściach 	MRRW	Od 2011 r.
37.	Brak u większości LGD strategicznego podejścia i komunikacji z mieszkańcami obszarów objętych kompetencjami LGD w tym obszarze.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy organizować szkolenia dla LGD w zakresie budowania strategii komunikacji i praktyki współpracy z mediami.	Średni	Szkolenia powinny być organizowane w ramach sieci KSOW i w oparciu o Jej środki.	KSOW	Od 2011 r.
38.	Rzadko stosowane niestereotypowe metody aktywizacji, angażujące mieszkańców w dłuższym okresie czasu, wymagające podejmowania współpracy na poziomie lokalnym czy nawet sąsiedzkim.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy promować niestereotypowe metody aktywizacji, zapewniające trwałość oddziaływania: akcje edukacyjne, tworzenie klubów,	Średni	Budowa bazy dobrych praktyk działalności LGD krajowych i zagranicznych i promocja wśród wszystkich LGD. Promocja powinna być prowadzona w ramach sieci KSOW i w oparciu o Jej	KSOW	Od 2011 r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Lp	Wniosek z Raportu	Ograniczenia danych będących podstawą wniosku	Miejsce w RK	Rekomendacja	Stopień ważności rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia
				promocję dziennikarstwa obywatelskiego w oparciu o internet itp		Środki (dodatkowe publikacje, przy okazji licznych szkoleń i seminariów organizowanych przez KSOW).		
39.	Nieskuteczność realizacji podejścia wielosektorowego. Jego prawidłowa implementacja zależy w znaczącej mierze od postawy samorządów lokalnych.		Rozdział 6.20 (TOM III)	Należy promować dobre praktyki w zakresie realizacji podejścia wielosektorowego w ramach LGD.	Średni	Promocja powinna być realizowana za pomocą KSOW i przy użyciu Jej środków.	MRRW, KSOW	Od 2011 r.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

12 Załączniki

Załącznik 8.1 Wskaźniki produktu i rezultatu - społeczno-ekonomiczne

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----
187

----- Ocena Średniokresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Raport końcowy TOM IV -----

Działanie 111

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba uczestników szkoleń	0	400 000	Mimo, że według stanu na koniec 2009 r. nie zrealizowano żadnego projektu w ramach działania, to istnieje jeszcze szansa na osiągnięcie wartości docelowej.	Tak	
Liczba dni odbytych szkoleń	0	800 000			
Liczba projektów	0	500			
Liczba szkoleń	0	10 000			

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba uczestników szkoleń, którzy pomysłnie zakończyli szkolenie związane z rolnictwem i/lub leśnictwem z wynikiem pozytywnym	0	300 000	Mimo, że według stanu na koniec 2009 r. nie zrealizowano żadnego projektu w ramach działania, to istnieje jeszcze szansa na osiągnięcie wartości docelowej.	Tak	
Liczba osób oceniających szkolenia jako adekwatne do oczekiwani zawodowych	0	224 000			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----
188

Działania 112

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba młodych rolników, którym udzielono pomocy	5 112	24 117	Choć liczba dotychczasowych beneficjentów, a co za tym również i kwota wydatkowanych środków, są dość niewielkie w porównaniu do wartości docelowych, to jednak wraz ze zmianą warunków przyznania wsparcia oraz wzrost wysokości premii znacząco zwiększyły zainteresowanie działaniem, co pozwala sądzić, że założona liczba beneficjentów zostanie osiągnięta.	Wskaźnik ten ma duże znaczenie dla oceny skuteczności działania. Sama liczba beneficjentów ma kluczowe znaczenie dla skali przemian w strukturze wiekowej kierujących gospodarstwami rolnymi w Polsce.	Pierwotnie docelowa liczba beneficjentów miała wynieść 33 600. Wskaźnik ten zmniejszono w 2010 r. podniesieniem wysokości premii z 50 do 75 tys.
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	47 925 000	315 000 000		Wskaźnik ten jest bezpośrednio związany z liczbą beneficjentów, gdyż premie wypłacane są w jednakowej wysokości wszystkim beneficjentom.	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto we wspartych gospodarstwach	135% wartości bazowej (wartość oszacowana dla ankietowanej grupy beneficjentów)	119% wartości bazowej	Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby oceny wskazują, że wartość docelowa została już osiągnięta	Jest to bardzo istotny wskaźnik z punktu widzenia oceny skali zmian strukturalnych osiągniętych dzięki temu działaniu, gdyż pokazuje zdolności zarządcze beneficjentów działania.	Na dzień dzisiejszy nie ma możliwości podania faktycznej wysokości obu tych wskaźników, gdyż dopiero pod koniec 2010 r. pierwsi beneficjenci działania będą zobowiązani do wypełnienia ankiet ewaluacyjnych zawierających informacje o rezultatach realizacji biznes plan. Wartość tych wskaźników można obecnie jedynie oszacować na podstawie wyników badań ankietowych.
Wielkość gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes	0	373 454			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

189

planu (wskaźnik pomocniczy do wyliczenia średniej wielkości gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie)	204,9% (wartość oszacowana dla ankietowanej grupy beneficjentów)	120% w skali kraju	Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby oceny wskazują, że wartość docelowa została już osiągnięta	Jest to bardzo istotny wskaźnik z punktu widzenia oceny skali zmian strukturalnych osiągniętych dzięki temu działaniu, gdyż pokazuje potencjał rozwojowy gospodarstw beneficjentów.	
Srednia wielkość gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie					

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGŻ-PIB & IUNG-PIB -----

190

Działania 113**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba producentów rolnych, którzy przejdą na rentę strukturalną	13 666	20 400	Wskaźniki te nie zostaną osiągnięte, gdyż w 2010 r. miał miejsce ostatni nabór wniosków, w ramach którego ma być przyznanych ok. 1,5 tys. rent.	Nawet osiągnięcie wskaźnika 20,4 tys. oznaczałoby bardzo małą skalę realizacji działania, czyli niewielki wpływ na przyspieszenia zmian strukturalnych w polskim rolnictwie. Pozostm realizacji tego wskaźnika będzie znacznie niższy niż w przypadku liczby beneficjentów, gdyż większość beneficjentów przekazywała bardzo małe gospodarstwa, co ogranicza skuteczność i efektywność działania (wskaźnik: koszt przekazania 1 ha UR)	Pierwotnie planowano, iż liczba beneficjentów sięgnie 50,4 tys.
Powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych	131 015,72	266 000		Z uwagi na tak dużą liczbę beneficjentów z poprzedniego okresu programowania budżet działania jest bardzo obciążony zobowiązaniami z lat 2004-2006, co ogranicza skalę realizacji działania w obecnym okresie	Pierwotnie zakładana wartość tego wskaźnika to 450 000 ha.
Liczba producentów rolnych, którzy przeszli na rentę strukturalną w okresie programowania 2004-2006	52 978	53 400	-		
Powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych (ha UR) przez producentów rolnych, którzy przeszli na rentę strukturalną w okresie programowania 2004-2006	-	480 000	-		

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	112% (wartość oszacowana dla ankietowanej grupy beneficjentów)	100% wartości bazowej	Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby oceny wskazują, że wartość docelowa została już osiągnięta, jednakże do 2015 beneficjenci spodziewają się spadku wartości tego wskaźnika.	Jest to bardzo istotny wskaźnik z punktu widzenia oceny skali zmian strukturalnych osiągniętych dzięki temu działaniu.	
Średni wiek rolnika	32,3	30 lat	Zapewne wskaźnik nie zostanie osiągnięty.	Pełna realizacja tego	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

191

przejmującego gospodarstwo		Średni wiek przejmujących gospodarstwa beneficjentów działania 113 o ponad 2 lata wyższy od zakładanego nie stanowi jednak istotnego odchylenia z punktu widzenia celów działania.	wskaźnika nie ma istotnego znaczenia dla skuteczności działania.
----------------------------	--	--	--

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

192

Działanie 114**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba producentów rolnych, którym udzielono pomocy	0 (brak płatności na koniec 2009r.)	20 000	Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków i podpisanych umów na koniec 2009 roku należy uznać, że wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, wydaje się być zawyżona.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania, im więcej posiadaczy lasów otrzyma wsparcie doradcze tym działanie okaże się skuteczniejsze (realizacja celów działania)	
Liczba posiadaczy lasów, którym udzielono pomocy	0 (brak płatności na koniec 2009r.)	300 000	Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków i podpisanych umów na koniec 2009 należy uznać, że wartość docelowa nie zostanie osiągnięta. Wskaźnik może okazać się zawyżony.	Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania. Cele działania zostaną zrealizowane, gdy jak największa grupa rolników skorzysta z działania.	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	0	107% wartości bazowej	Poziom wdrożenia działania nie pozwala wnioskować na temat wzrostu wartości dodanej brutto w gospodarstwach (brak płatności). Prognozowanie na temat wpływu działania 114 na wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach w takiej sytuacji wydaje się bezpodstawne.	Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania. Im większa liczba wykonanych usług tym możliwie większy wpływ na realizację celów działania.	
Liczba wykonanych usług	0	800 000	Wartość docelowa nie zostanie osiągnięta. Wartość wskaźnika może okazać się zawyżona przy poziomie wdrożenia działania na koniec 2009 roku.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania. Im większa liczba wykonanych usług tym możliwie większy wpływ na realizację celów działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

193

Działanie 121**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba gospodarstw, które otrzymały pomoc	11 337	60966	Biorąc pod uwagę dotychczasowe postępy prac i zainteresowanie działaniem ze strony producentów rolnych, należy prognozować, że wartość docelowa zostanie osiągnięta	Tak	
W tym w ramach „nowych wyzwań”		1 588			
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	782 995 000	2 902 069 345	Biorąc pod uwagę dotychczasowe postępy prac i zainteresowanie działaniem ze strony producentów rolnych, należy prognozować, że wartość docelowa zostanie osiągnięta	Tak	
W tym w ramach „nowych wyzwań”		5 290 144 778			
Liczba projektów	11 504	80 759	Biorąc pod uwagę dotychczasowe postępy prac i zainteresowanie działaniem ze strony producentów rolnych, należy prognozować, że wartość docelowa zostanie osiągnięta	Tak	
W tym w ramach „nowych wyzwań”		(1 588)			

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	-1 831 076 660 euro	1 293 358 284 euro (48 358 284 euro)	Wzrost wartości dodanej najprawdopodobniej zostanie osiągnięty, na co wskazują optymistyczne prognozy samych rolników. Obserwowany spadek wartości dodanej jest wynikiem wyłącznie spadku wartości dotacji i wzrostu kosztów pośrednich. Badane gospodarstwa osiągnęły zaś wyraźny wzrost nadwyżki bezpośredniej tak w przypadku produkcji roślinnej jak i zwierzęcej.	Wzrost wartości dodanej brutto ma istotne znaczenie, jednak nie należy fetyszyzować tego wskaźnika. Jego wartość może znacząco się zmieniać z roku na rok wraz z zawirowaniami na rynku walutowym (kurs euro/złoty) i rynekach surowcowych (uwaga to dotyczy tak nagłych zmian surowców rolnych, jak i ceny ropy). Zdecydowanie tak	
Liczba gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty lub techniki	5822	45 716 (1 183)	Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wartość docelowa zostanie osiągnięta.		
W tym w ramach „nowych wyzwań”					
Wskaźniki rzeczowe		Brak wartości docelowych			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

194

Działanie 123**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie	113	1 270	tak	Tak	Do końca 2009 r. złożono 1625 wniosków o przyznanie pomocy, w 2010 r. odbył się kolejny nabór wniosków. Mimo, że dotychczas zrealizowano około 9% założonego planu, to liczba złożonych wniosków świadczy o tym, że przyjęte założenia zostaną zrealizowane
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	228 841 694	2 679 500 000	Tak	Tak	jw
Liczba projektów	124 – liczba etapów	2 960	tak	tak	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej we wspieranych gospodarstwach	4 483 450,43 – średnia	130% wartości bazowej	254	Trudno powiedzieć	Tak
Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty lub techniki	15	254	Trudno powiedzieć	Trudno powiedzieć	Tak
Wzrost rentowności sprzedawcy we wspieranych przedsiębiorstwach	Średnia - 5,337054	130% wartości bazowej	592	Trudno powiedzieć	Tak
Liczba projektów dotyczących nowych produktów i/lub technik	16 - liczba etapów	592	Trudno powiedzieć	Trudno powiedzieć	Tak

Działanie 125**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Całkowita wartość inwestycji (EUR) w tym w ramach „nowych wyzwań”	0 (brak zrealizowanych płatności) Wartość złożonych wniosków: Schemat I „Scałanie gruntów”: 50 wniosków na kwotę 236 559 796,3 zł (53 959 807 EUR) Schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”: 214 wniosków na kwotę 929 404 105,15 zł (214 280 133 EUR)	Schemat I: 160 000 000 euro Schemat II: 477 531 111 euro (nowe wyzwania 37 531 111)	Schemat I: raczej nie, starostwa mają trudności ze zmobilizowaniem rolników do tego, żeby występowali o scalenie gruntów. Schemat II: Tak. Mimo późnego rozpoczęcia działania	Schemat I: Tak Schemat II: Tak	
Liczba projektów w tym w ramach „nowych wyzwań”	Schemat I „Scałanie gruntów”: 50 wniosków Schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”: 214 wniosków	Schemat I: 350 Schemat II: 880 (nowe wyzwania Schemat II: 80)	Nie uda się osiągnąć wskaźników. W przypadku schematu I nie uda się też wydatkować zakładanej kwoty alokacji. W przypadku schematu II nie uda się osiągnąć zakładanej liczby projektów ale kwota alokacji i tak powinna zostać wydatkowana.	Schemat II: Nie, ponieważ o skuteczności nie decyduje ilość projektów	
Liczba projektów finansowanych w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	Nowe wyzwania = 0 ZŁOŻONE WNIOSKI: „Scałanie gruntów”: 1 „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”: 0	Projekty zatwierdzone do realizacji w ramach SPO Rolnicy działanie 2.2 „Scałanie gruntów”: 5 2.5 „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”: 23	Nie uda się osiągnąć zakładanych wartości.	Schemat II: Nie, ponieważ o skuteczności nie decyduje ilość projektów	
Całkowita wartość inwestycji (EUR) w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	ZŁOŻONE WNIOSKI: Schemat I „Scałanie gruntów”: 1 na kwotę 6 600 000 zł = 1 505 474 EUR	Projekty zatwierdzone do realizacji w ramach SPO Rolnicy działanie 2.2 „Scałanie gruntów”: 5 000 000 EUR 2.5 „Gospodarowanie	Nie uda się osiągnąć zakładanych wartości.	Schemat II: Tak	

	Schemat II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”: 0 216 (na podstawie złożonych wniosków)	Wartość docelowa	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności I/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Średnia liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scaleniowym					Schemat I: 70	Wskaźnik na 31 grudnia 2009 został przekroczony. Nie można jednak na tej podstawie wnioskować jaki będzie docelowy wskaźnik, ze względu na bardzo małe zaangażowanie działania.	
2. Wskaźniki rezultatu							
Wskaźnik							
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	b/d			Schemat I: 110% wartości bazowej Schemat II: 120% wartości bazowej	Brak danych w systemie monitorowania		
Łączna powierzchnia gruntów objętych postępowaniami scaleniowymi	11 640 (na podstawie złożonych wniosków)			Schemat I: 210 tys. ha	Trudno powiedzieć. Realizacja działania jest zbyt mało zaangażowana. Wiadomo, że nie uda się osiągnąć zakładanej liczby projektów scaleniowych, zatem i ten wskaźnik może nie zostać osiągnięty.		
Średnia liczba działek ewidencyjnych w gospodarstwie po scaleniu	b/d			Schemat I: 5	Brak danych w systemie monitorowania		
Wskaźnik zmniejszenia liczby działek w gospodarstwie po scaleniu	b/d			Schemat I: 0,5	Brak danych w systemie monitorowania		
Gęstość sieci dróg (km/100ha), na obiektach scaleniowych	b/d			Schemat I: 4km/100ha	Brak danych w systemie monitorowania		
Powierzchnia użytków rolnych, na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych (melioracje wodne szeregowe) w tym w ramach „nowych wyzwań”	2 981 ha (na podstawie złożonych wniosków)			Schemat II: 66 000 ha 6 000 ha	Zakładając, że wartość wniosków konsumuje 50% alokacji, a ten wskaźnik to tylko 22% zakładanej wartości, to można szacować, że założenia są zbyt optymistyczne i nie uda się osiągnąć wskaźnika 66 tysięcy ha.		
Powierzchnia użytków rolnych, na których nastąpiła poprawa ochrony	136 121,62			Schemat II: 55 000 ha 5 000 ha	Brak danych o nowych wyzwaniach		

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Przeciwpowodziowej w tym w ramach „nowych wyzwań”					Powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych		
Retencja wody w tym w ramach „nowych wyzwań”	b/d			Schemat II: 165 000 000 m ³ 15 000 000 m ³	Brak danych o nowych wyzwaniach		
Efekty rzeczowe inwestycji (melioracje wodne podstawowe)	b/d			Schemat II: brak wartości docelowych	Brak danych w systemie monitorowania		

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Działanie 132**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości	0	44 300	Raczej nie		
			Zakładane wskaźniki produktu wydają się być zawyżone, biorąc pod uwagę liczebność gospodarstw ekologicznych w Polsce oraz dotychczasowe zainteresowanie działaniem. Tylko 58 proc. gospodarstw ekologicznych ma certyfikat, a zatem może aplikować do działania. Należy dodatkowo pamiętać, że gospodarstwa ekologiczne wytwarzające produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi, co również stanowi warunek umożliwiający otrzymanie dofinansowania, stanowią mniejszość wśród tych gospodarstw.		
Liczba projektów	0	48 000	Raczej nie		

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą	0	250% wartości z 2008 r.	Trudno powiedzieć		
Procentowy wzrost poziomu produkcji produktów uczestniczących w systemie jakości	0	100%	Trudno powiedzieć		

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERGZ-PiB & IUNG-PiB -----

199

Działanie 133**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba projektów	0 (brak płatności na koniec 2009 r.)	1 350	Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków i podpisanych umów na koniec 2009 roku należy uznać, że wartość docelowa nie zostanie najprawdopodobniej osiągnięta. Wynika to przede wszystkim z (dostyc późnego uruchomienia działania (koniec września 2009r.) oraz małego rynku produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą. Wskaźnik wydaje się być zawyżony.	Im więcej produktów z uznanym symbolem jakości lub normą zostanie wypromowanych tym lepiej. Dlatego jak maksymalne zbliżenie się do osiągnięcia wartości docelowej wpływa na skuteczność i efektywność działania. Wydaje się jednak uzasadnione, że również kilkanaście dużych kampanii informacyjnych i promocyjnych (medialnych) o informacjach i promocyjnych (medialnych) o efektywność. Reasumując należy stwierdzić, że osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika ma duże znaczenie dla skuteczności i efektywności działania, ale nie całkowite.	
Liczba wspieranych grup producentów objętych systemami jakości	0 (brak płatności na koniec 2009 r.)	370	Biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków i podpisanych umów na koniec 2009 roku należy uznać, że wartość docelowa wskaźnika nie zostanie najprawdopodobniej osiągnięta (mały rynek grup producentów objętych systemami jakości). Wskaźnik jest nieco zawyżony.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla skuteczności/efektywności działania.	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą	b.d.	250% wartości z 2008 r.	Z uwagi na brak danych prognozowanie osiągnięcia wartości docelowej wydaje się niemożliwe.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności/efektywności działania (wiąże się z realizacją celów działania).	
Liczba kampanii promocyjnych	0	400 przez cały okres 2008-2015	Wydaje się, że niemożliwe jest osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika chociażby z uwagi na wielkość wskaźnika produktu – liczba wspieranych grup producentów. Wskaźnik wydaje się być zawyżony.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla skuteczności/ efektywności działania. Kampanie promocyjne idealnie wpisują się w cele działania.	
Liczba odbiorców kampanii promocyjnych	0	20 000 000	Osiągnięcie wartości docelowej zależy od rodzaju/formy działań informacyjnych i promocyjnych oraz ich zasięgu. Wydaje się możliwe osiągnięcie wartości wskaźnika (przy założeniu zrealizowania dużych kampanii o zasięgu ogólnokrajowym lub europejskim)	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERGZ-PiB & IUNG-PiB -----

200

Działanie 1.42**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba grup producentów, które otrzymały wsparcie	324	350	Wskaźnik z pewnością zostanie osiągnięty.	Wskaźnik ma duże znaczenie dla realizacji działania, gdyż wskazuje na jego skuteczność.	
Liczba grup producentów rolnych, objętych pomocą w okresie programowania 2004-2006	100	100	Wskaźnik odnosi się do PROW 2004-2006.		
Wysokość obrotu uzyskanego przez grupy producentów rolnych objętych wsparciem w kontekście produktu rolnego, którego dotyczy wsparcie	b.d.	2 690 000 000	Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w wśród beneficjentów działania wskazują na wzrost obrotów sięgający przeliczenie o 20%	Wskaźnik ma bardzo duże znaczenie dla realizacji działania, gdyż odnosi się do podniesienia konkurencyjności rynkowej przez podmioty objęte wsparciem.	
Średnia liczba członków grupy producentów rolnych	18	35	Wskaźnik może nie zostać osiągnięty.	Wskaźnik ma istotne znaczenie dla skuteczności działania, gdyż pokazuje skalę oddziaływania wsparcia.	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba gospodarstw, które weszły na rynek	b.d.	12 250	Trudno powiedzieć.	Wskaźnik ten nie jest precyzyjnym parametrem oceny działania.	

Oś 2 – wskaźniki rezultatu * Wartość podawana w PROW tj. ponad 16 mln. została zaktualizowana przez MRIRW natomiast w dokumencie PROW zostanie zaktualizowana przy najbliższej możliwości. Wartość ta obecnie będzie wynosić 11 747 090 ha i jest to suma wszystkich poniższych wartości.

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa*	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Bioróżnorodność	131 396,9 ha	793 000	Obecnie trudno to określić ze względu na to że pakiety 4 i 5 zostały dopiero uruchomione, a zakładana powierzchnia realizacji jest bardzo duża. Pakiet 3 to ponad 126 tys. ha, dodatkowo z PROW-u 2004 – 2006 może dojść około 145 tys ha.	Tak	Uwzględnia Pakiety 3,4,5,6 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość wody	139 347,2 ha	1 000 000	Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013. Powierzchnia w pakiecie K01 (PROW 04-06) to około 650 tys. ha.	Tak	Pakiet 8 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość gleb	284 227,6 ha	650 000	W skład wchodzi pakiety rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego. Dla rolnictwa zrównoważonego wartość docelowa już została przekroczona. W rolnictwie ekologicznym jest duża liczba złożonych wniosków, które nie zostały podpisane do końca 2009 roku (na powierzchnię około 90 tys. ha), jest także możliwość przejścia beneficjentów rolnictwa ekologicznego z PROW 2004 – 2006 (niecałe 200 tys. ha) Wartość najprawdopodobniej zostanie osiągnięta	Tak	Pakiety 1,2 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Zarządzanie marginalizacji	7 469 038	9 128 290	Wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, np. z powodu różnicowania regionalnego wykorzystania środków tego działania, jednak będzie zbliżona do zakładanej.	Tak	ONW
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Zarządzanie gruntów leśnych	678,5 ha	63 185	Wartość 678,5 ha pochodzi z zalesiania gruntów innych niż rolne. W przypadku 226 – działanie	Tak	Zalesianie gruntów innych niż rolne (80% arealu przeznaczone

zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - bioróżnorodność			zostało dopiero uruchomione i nie zostały zrealizowane żadne płatności, natomiast powierzchnia deklarowana wynosi ponad 70 tys ha, co może sugerować że wartość zostanie osiągnięta, jednak nie poprzez zalesianie tylko działanie 226.		na ten schemat, tj.55385 ha) +7800 ha z działania 226 w zakresie odzwierciedlenia potencjału produkcji lesnej
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość wody	84,812 ha	6 923	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Tak	Zalesianie gruntów innych niż rolne(Schemat II) (10% arealu przeznaczzonego na to działanie)
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Zmiany klimatyczne	9 356,51 ha	80 769	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Tak	Zalesianie gruntów rolnych (Schemat I)
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Zapobieganie marginalizacji	84,812 ha	6 923	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Tak	Zalesianie gruntów innych niż rolne(Schemat II) (10% arealu przeznaczzonego na to działanie)
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość wody	18 000		Na obecnym etapie trudno określić ponieważ działanie zostało dopiero uruchomione. Można jednak zaznaczyć że pierwotnie deklarowana powierzchnia w schemacie II – wprowadzania elementów zapobiegawczych została zadeklarowana powierzchnia ponad 250 tys. ha	Tak	Działanie 226 w zakresie zapobiegania klęskom

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

203

Działanie 211/212**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba wspieranych gospodarstw	789 606 (211 – 33212) (212 – 756394)	750 000	Wartość docelowa została osiągnięta	Kryteria dostępu zakładały powszechność wykorzystania środków dla tego liczba beneficjentów zbliżona do zakładanej ma duże znaczenie dla oceny efektywności tego działania.	
Powierzchnia gruntów rolnych wspieranych w ramach działania (ha)	7 469 038 (211 – 159 485,8 212 – 7 309 552,4)	9 128 290 ha	Wartość docelowa nie została osiągnięta, np. z powodu zróżnicowania regionalnego wykorzystania środków tego działania, jednak będzie zbliżona do zakładanej.	Powierzchnia oddziaływania działania jest podstawowym wskaźnikiem realizacji celów działania.	Wartość docelowa podana wg. wskaźników wielkości gospodarstw. Wielkość ta nie uwzględnia powierzchni gospodarstw powyżej 300 ha położonych w obszarach ONW

2. Wskaźniki rezultatu – działanie 211/212

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Wskaźnik różnorodności krajobrazu PD (Patch Density Index) – liczba kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni w gminach objętych ONW	Nie została określona dla obecnego brzmienia definicji wskaźnika *	W 95% gmin objętych ONW PD nie ulegnie zmniejszeniu o więcej niż 5%	Analiza wykonana na dostępnych danych sugeruje że osiągnięcie wskaźnika jest możliwe	Tak	* - patrz metodyka opracowania Patch Density

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

204

Działanie 214

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba gospodarstw, które otrzymały wsparcie	21 766	200 000	Wartość docelowa jest prawdopodobna, wtedy kiedy rolnicy będą kończyć zobowiązania PRS 2004 – 2006 i przechodzić na PROW 2007 – 2013. Potencjał z PROWU wynosi ok. 70 tys. beneficjentów. Niski liczbą gospodarstw, które otrzymały wsparcie na koniec roku 2009 wynikała w głównej mierze z tego iż na koniec roku wydano ok. 8% w stosunku do złożonych wniosków.	Tak	
Łączny obszar objęty wsparciem w rolnictwie (ha) W tym w ramach „nowych wyzwań”	555 082 ha	2 081 000 ha UR (8 000 ha UR)	Wartość docelowa jest prawdopodobna, wtedy kiedy rolnicy będą kończyć zobowiązania PRS 2004 – 2006 i przechodzić na PROW 2007 – 2013. Potencjał z PROWU 04 – 06 to 1 mln ha.	Tak	
Fizyczny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym (ha)	472 262,5 ha	1 500 000 – 1 800 000 ha	Jak wyżej * - wartość w nawiasie to obszar wnioskowany do końca 2009 roku.	Tak	
Liczba pakietów realizowanych przez beneficjentów	45986	600 000	Proporcja pomiędzy liczbą realizowanych pakietów, a liczbą gospodarstw dla wartości docelowych wynosi 3:1, natomiast stan realizacji na koniec 2009 r. kształtuje ta wartość na poziomie ok. 2:1. Można więc wnioskować, że wartość docelowa liczby realizowanych pakietów może nie być w pełni osiągnięta.	Nie	
Liczba decyzji w ramach Pakietu 6	957 (pakiet 7)	5 300 (pakiet 7), 28 000 (pakiet 6)	Liczba decyzji w ramach pakietu 7 pozwala wnioskować, że wartość docelowa zostanie osiągnięta pod warunkiem, że zdecydowana większość z 1889 beneficjentów realizujących pakiet G01 w PROW 2004-2006 przejdzie do PROW 2007-2013.	Tak	
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie	883 (pakiet 6)		Liczba wydanych decyzji w stosunku do wartości docelowej dla pakietu 6 jest bardzo niska, co pozwala wnioskować, że założona wartość docelowa nie zostanie osiągnięta.		
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie	70 205				
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych otrzymujących płatności w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006			Wartość docelowa została osiągnięta	Tak	
Łączny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym w ramach	1 093 827,34 ha	1 000 000 ha UR	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PIB & IUNG-PIB -----

205

zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006					
Powierzchnia gruntów rolnych objętych wsparciem (pakiet 1)	179 147,8 ha	150 000 ha	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak	
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 1)	4071	6 000	Wartość możliwa do osiągnięcia – patrz PRS ogółem. Warto zaznaczyć że mniejsza liczba beneficjentów realizuje większą powierzchnię niż zakładano	Tak	
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 2)	4072	25 000	Wartość osiągnięta stanowi niecałą 1/5 wartości docelowej. Wskaźnik ten ma jednak szanse zdecydowanie wzrosnąć jeżeli przejdą na PROW 2007 – 2013. Liczba beneficjentów rolnictwa ekologicznego (PROW 04-06) to około 10 tys. W dalszym ciągu potrzeba ponad 10 tys. nowych uczestników programu rolnictwa ekologicznego.	Tak	
Obszar objęty wsparciem (pakiet 2)	105 079,8 ha	500 000 ha	Podobnie jak przypadku liczby beneficjentów, realizacja w dużym stopniu będzie zależać od przechodzenia z PROW 04-06 na 07-13. Potencjalna powierzchnia dodatkowa to niecałe 200 tys. ha	Tak	
Obszar objęty wsparciem (pakiet 3)	126 801,4 ha	190 000 ha TUZ	Wskaźnik po 2 latach funkcjonowania programu jest zrealizowany w 66% i najprawdopodobniej zostanie osiągnięty. Beneficjenci poprzedniego PROW w pakietach P01 i P02 (około 145 tys. ha) będą najprawdopodobniej przechodzić do pakietów 3, 4, 5.	Tak	
Obszar objęty wsparciem (pakiet 4)	1013,9 ha	220 000 ha TUZ	Realizacja tego pakietu może być utrudniona poprzez konieczność sporządzenia dokumentacji przyrodniczej. Obecny poziom zaangażowania nie daje dobrych rokowań. Złożone wnioski do końca 2009 roku obejmują powierzchnię 3051 ha.	Tak	
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 5) W tym w ramach „nowych wyzwań”	118	153 000 (3 000)	Liczba wspieranych gospodarstw na koniec 2009 w stosunku do założonej wartości docelowej wskazuje na ograniczone możliwości jej realizacji. Wskaźnik ten może ulec częściowej poprawie w wyniku przechodzenia beneficjentów realizujących pakiety P01 i P02 w ramach PROW 2004-2006 na PROW 2007-2013. Mała liczba wspieranych gospodarstw może być uwarunkowana tym, że w początkowym okresie PROW 2007-2013 problem stanowiła niewystarczająca liczba specjalistów wspomagających przygotowanie dokumentów uzupełniających do wniosku np. eksperzyt środowiskowych	Tak	
Obszar objęty wsparciem (pakiet 5) W tym w ramach „nowych wyzwań”	2429,6	378 000 ha TUZ (8 000 ha TUZ)	Obszar objęty wsparciem na koniec 2009 w stosunku do założonej wartości docelowej wskazuje na ograniczone możliwości jej realizacji. Wskaźnik ten może ulec częściowej poprawie w wyniku przechodzenia beneficjentów realizujących pakiety P01 i P02 w ramach PROW 2004-2006 na PROW 2007-2013. Mały obszar objęty wsparciem może być uwarunkowany tym, że w początkowym okresie PROW 2007-2013 problem stanowiła	Tak	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PIB & IUNG-PIB -----

206

				niewystarczająca liczba specjalistów wspomagających przygotowanie dokumentów uzupełniających do wniosku np. eksperzyt środowiskowych	
Liczba wariantów realizowanych w gospodarstwach rolnych wspieranych w ramach pakietu (pakiet 6)	1213	56 000		Liczba realizowanych wariantów na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejsza od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Nie
Obszar objęty wsparciem (pakiet 6)	1152 ha	13 000 ha		Obszar objęty wsparciem na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejszy od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Tak
Liczba wariantów realizowanych w gospodarstwach rolnych wspieranych w ramach pakietu (pakiet 7)	970	10 600		Liczba realizowanych wariantów na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejsza od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Nie
Wielkość populacji poszczególnych gatunków i ras zwierząt objętych ochroną zasobów genetycznych (pakiet 7)	12 961 szt	65 950 szt.		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013.	Tak
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 8)	10 461	100 000		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013.	Tak
Obszar objęty wsparciem (pakiet 8)	139 347,2 ha	1 000 000 ha		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013.	Tak
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 9)	81	200		Powierzchnia w pakiecie K01 (PROW 04-06) to około 650 tys. ha.	Tak
Długość sfer buforowych	233 712 mb	650 000 metrów bieżących		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia.	Tak

2. Wskaźniki rezultatu – działanie 214

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Stosunek powierzchni cennych przyrodniczo (pakiet 4 i 5) do powierzchni TUZ	1% (0,1%)	×/3 387 500 ha TUZ79(X – dane z roku referencyjnego – 2008)	-	Nie	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & LUNG-PiB -----

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Farm Bird Index (netto)	1,1	0,6	Wartość docelowa została przekroczona	Tak	
Stosunek liczby/powierzchni gospodarstw o zrównoważonym systemie	1:340	Stosunek liczbowy 1:200	Stosunek liczbowy został niemal osiągnięty. Wartość docelowa stosunku liczbowego jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, utrzymania dynamiki składania wniosków	Tak	
gospodarstwa do liczby gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich	1:81	Stosunek powierzchniowy 1:80			
Stosunek liczby/powierzchni gospodarstw ekologicznych do liczby gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich	1:340	Stosunek liczbowy 1:40	Stosunek liczbowy został osiągnięty	Tak	
Biensu azotu na terenach objętych wsparciem	57,4 kg N/ha	Stosunek powierzchniowy 1:20	Stosunek powierzchniowy 1:20	Wartości docelowe możliwe do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PROW 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013.	
Zielone pokrycie pól w okresie jesienno-zimowym w stosunku do powierzchni gruntów ornyc w Polsce	55,2% na PRS w stosunku do 57,3% poza PRS	55 kg N/ha	2x8 x – dane z roku referencyjnego – 2008)	Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia. Szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że w skali kraju w ostatnich latach nastąpiło zakłamanie w tendencji wzrostowej zużycia nawozów mineralnych	Tak
				Wartość docelowa nie jest możliwa do osiągnięcia ze względu na założone pierwotnie zbyt duże zwiększeniu udziału zielonego pokrycia pól w okresie jesienno-zimowym	Tak

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & LUNG-PiB -----

Działanie 221/223 (Schemat I to 221, schemat II to 223)**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	2966 I – 2639 II – 327	40 000 (schemat I - 24 000, schemat II - 16 000)	Najprawdopodobniej wartość docelowa nie zostanie osiągnięta.	Znaczenie dla skuteczności i efektywności ma powierzchnia zalesionych gruntów a nie liczba beneficjentów.	
Powierzchnia zalesionych gruntów (ha)	I – 9 356,51 ha II – 848,12 ha	117 865 ha	Najprawdopodobniej wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, może mieć natomiast miejsce duży wzrost powierzchni zalesień w roku 2013 w związku z planowanym na ten rok przygotowaniem planów ochrony na terenach NATURA2000.	Tak	

Działanie 221/223**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów otrzymujących płatności w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	7 698	schemat I 7 500	Wartość docelowa została osiągnięta	Nie	
Powierzchnia zalesiona w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	39 644 ha	34 000 ha	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost udziału powierzchni obszarów wspieranych w ramach działania (coprzyczyni się do rocznej redukcji emitowanego CO2)	I – 9 356,51 ha II – 848,12 ha	117 865 ha	Najprawdopodobniej wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, może mieć natomiast miejsce duży wzrost powierzchni zalesień w roku 2013 w związku z planowanym na ten rok przygotowaniem planów ochrony na terenach NATURA2000.	Nie ponieważ wielkość sekwencji dwutlenku węgla w przypadku realizacji wartości docelowej zalesień stanowiła by jedynie około 1,7% emisji polskich przedsiębiorstw	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Działanie 226**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba działań, na które udzielono wsparcia PROW-2010: Liczba projektów na rzecz odtworzenia potencjału produkcji leśnej i projektów inwestycji o charakterze zapobiegawczym	0	714	działanie do końca 2009 roku było na etapie złożenia wniosków i z tego względu nie można ocenić szans osiągnięcia wartości docelowej	Liczba działań na które udzielono wsparcia ma dużo mniejsze znaczenie niż powierzchnia lasów objętych działaniem	
Powierzchnia zniszczonych lasów objętych pomocą zapobiegawczą	0	114 286 ha	Z analizy wniosków złożonych w pierwszym konkursie wynika, że zdecydowana większość dotyczy działań zapobiegawczych a nie odnowieniowych. Zakładając że środki przeznaczone na to działanie nie zostaną zwiększone można wnioskować że wartość docelowa zostanie zrealizowana w około 50%.	Tak, jest to bardzo istotny wskaźnik efektywności działania	
Powierzchnia lasów objętych działaniami zapobiegawczymi	0	5 381 013 ha z powierzonymi lasów- w tym 4 500 000 ha w PGL LP	Większość wniosków złożonych w pierwszym konkursie dotyczyła działań zapobiegawczych można więc wnioskować że wartość docelowa będzie osiągnięta.	Tak, powierzchnia lasów objętych działaniem jest bardzo dobrym wskaźnikiem w pomiarze nie jest możliwe stwierdzenie skuteczności działań o charakterze pośrednim (zapobiegawczym).	
Całkowita wartość inwestycji o charakterze zapobiegawczym i mających na celu odwrócenie potencjału produkcji leśnej	0	max 100 000 000	działanie do końca 2009 roku było na etapie złożenia wniosków i z tego względu nie można ocenić szans osiągnięcia wartości docelowej	Wskaźnik ma charakter limitujący górną wartość środków przeznaczonych na to pojedyncze działanie. Osiągnięcie wartości docelowej nie jest istotne z punktu widzenia efektywności działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Powierzchnia gruntów leśnych potencjalnie zagrożonych przez czynnik biotyczne związane z występowaniem chorób i szkodników	0	464 286 ha - choroby grzybowe, 214 286 ha - szkodniki owadzie			
Liczba nadleśnictw w podziale na stopień zagrożenia pożarowego (I, II), zgodnie z przepisami obowiązującymi w tej kwestii	0	I -163, II - 195			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

Działanie 311**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	1104	19 750	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia. Działanie jest znane rolnikom. Do realizacji przyjęto 50,6% (nabór 2008) oraz 29,6% (nabór 2009) składanych wniosków.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	Stopień realizacji PROW: 6% Występują znaczne różnice regionalne odnośnie poziomu zainteresowania potencjalnych beneficjentów
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	61 469 240	813 129 412	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia Niski stopień poziomu płatności wynika z etapu wdrażania działania	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	Cele 2007-2013 0,00 (3 179 wniosków zatwierdzono i przyjęto do realizacji)
Liczba projektów	0,0	21 530	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej	445% (na podstawie ankiety wśród beneficjentów działania)	125% wartości bazowej	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	
Liczba utworzonych miejsc pracy brutto	Dane niedostępne	21 530	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	Wskaźnik możliwy do określenia na podstawie danych ankietowych w późniejszym terminie.
Wzrost liczby gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą	3096	19 750	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia Działanie jest znane rolnikom. Do realizacji przyjmowane było jedynie 50,6% (nabór 2008) oraz 29,6% (nabór 2009) składanych wniosków.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	Występują znaczne różnice regionalne odnośnie poziomu zainteresowania potencjalnych beneficjentów.

Źródło: Opracowano na podstawie danych zawartych w rocznym (nr 3/2009) Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁴, część II: Tabele wspólnych wskaźników monitorowania i oceny PROW 2007-2013, s. 7,10, 56, 59.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PIB & IUNG-PIB -----

Działanie 312**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba mikroprzedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie	8	27 300	Tak	Tak	478 mikroprzedsiębiorstw podpisało umowy w 2009 r., a ponad 10 tys. mikroprzedsiębiorstw złożyło wnioski w 2010r. Przy obecnym poziomie kontraktowania środków należy zakładać, że ze wsparcia skorzysta około 44,8 tys. mikroprzedsiębiorstw.
Liczba projektów	8	28 670	Tak	Wartość docelowa możliwa do osiągnięcia	W 2009 podpisano umowy na kwotę 12 078 438 EUR. Nastąpiło ponadto znaczne zwiększenie zainteresowania działaniem w 2010 r. Rok 2009 był rokiem kryzysu finansowego. Spowodowało to niewielkie zainteresowanie mikroprzedsiębiorców działaniem
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	112 262 ⁴¹ (środki EFRROW)	2 408 432 000	Tak	Tak	W 2009 podpisano umowy na kwotę 12 078 438 EUR. Nastąpiło ponadto znaczne zwiększenie zainteresowania działaniem w 2010 r. Rok 2009 był rokiem kryzysu finansowego. Spowodowało to niewielkie zainteresowanie mikroprzedsiębiorców działaniem

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost wartości dodanej brutto w mikroprzedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy	132% ⁴²	130% wartości bazowej	Tak	Tak	Przeprowadzony dla grupy 478 mikroprzedsiębiorstw szacunek pozwala sądzić, że wartość docelowa zostanie osiągnięta po zrealizowaniu inwestycji. Znacznym wzrost wartości dodanej wynika z faktu, że w 151 przedsiębiorstwach nie osiągnięto żadnej wartości dodanej w okresie bazowym. Określenie faktycznego wzrostu wartości dodanej będzie jednak możliwe dopiero w okresie późniejszym. W 2009 roku zrealizowano bowiem jedynie 8 płatności, co oznacza że prawie wszystkie inwestycje były w trakcie realizacji.
Liczba utworzonych miejsc	17	28 670	Tak	Tak	Na podstawie podpisanych w 2009 r. umów

⁴¹ Średni kurs NBP z dnia 27.09.2010 – 1EUR=3,9582PLN

⁴² Szacunek własny.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PIB & IUNG-PIB -----

pracy brutto							
Udział nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw objętych pomocą	50%	30%	Tak/nie	Tak – osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie ze względu na aktywizację osób, które dotychczas nie prowadziły działalności gospodarczej, tj. rolników i bezrobotnych	utworzone zostaną 992 miejsca pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że powinno zostać utworzone ok. 45,4 tys. miejsc pracy. Udział nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw, które podpisały umowę wynosi 18%		
Udział mikroprzedsiębiorstw prowadzonych przez byłych rolników lub domowników w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw objętych pomocą	33,3%	10%	Tak	Tak ponieważ pozwoli to na zmniejszenie ukrytego bezrobocia w rolnictwie oraz na zwiększenie wydajności pracy w tym sektorze	Udział byłych rolników w ogólnej liczbie mikroprzedsiębiorstw, które podpisały umowę wynosi 15,4%		

Działanie 321

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Całkowita wartość inwestycji (EUR) W tym w ramach „nowych wyzwań”	0	2 417 753 008 (109 611 330)	Tak	Tak ponieważ wykorzystanie w pełni tych środków istotnie przyczyni się do rozwoju podstawowych elementów infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich	W 2009 roku podpisano umowy na inwestycje o wartości 649 525 443,98 EUR. Złożono wnioski na blisko 100% limitu na cały okres. Nie było projektów w ramach nowych wyzwań.
Liczba projektów W tym w ramach „nowych wyzwań”	0	21 525 (315)	Nie	Nie ponieważ gminy z reguły realizują projekty o dużej wartości	W 2009 roku podpisano umowy na realizację 822 projektów
Liczba beneficjentów W tym w ramach „nowych wyzwań”	0	7 385 (315)	Nie	jw.	670 gmin rozpoczęło inwestycje w ramach działania

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Ludność zamieszkująca obszary wiejskie korzystająca z udoskonalonych usług	0	8 642 600	Tak	Tak ponieważ określa wielkość populacji posiadającej dostęp do określonych usług	10 069 000 osób zamieszkuje obszary, na których realizowane są lub będą w najbliższym czasie inwestycje.
Wzrost liczby osób zamieszkującej obszary wiejskie z dostępem do lepszych usług	0%	50%	Tak	jw.	50% ludności wiejskiej zamieszkującej gminy realizującej projekty w ramach działania uzyska bezpośredni dostęp do lepszych usług
Liczba kilometrów wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w wyniku realizacji programu	0	27 000	Tak	jw	Z przeprowadzonych badań wynika, że w wyniku podpisanych w 2009 r. umów powstanie co najmniej 6850km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Wartość tę oszacowano dla 955 projektów (wnioskowanych), które dotyczyły wyłącznie budowy sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej. Nie uwzględniono natomiast długości sieci w przypadku projektów połączonych z budową oczyszczalni lub stacji uzdatniania wody. Jest

	0%	100% wartości bazowej	Tak	Tak	to jednak tylko szacunek liczby kilometrów na podstawie złożonych w 2009 r. wniosków do, których podpisano umowy w 2009 r. oraz w I połowie 2010 r.. Dokładne określenie liczby kilometrów będzie możliwe dopiero na etapie oceny ex-post.
Ilość odpadów komunalnych objętych systemami stworzonymi w wyniku realizacji projektów w ramach programu	0	380		Tak	Osiażnięcie wartości bazowej jest dość oczywiste ponieważ budowane systemy obejmują praktycznie całą gminę.
Moc wytworzona przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii dzięki wsparciu w ramach programu (MW)	0	380			Z obecnych informacji wynika, że około 50 gmin realizuje inwestycje związane z wytwarzaniem i dystrybucją energii odnawialnej
Liczba mieszkańców obszarów wiejskich uzyskujących potencjalny dostęp do szerokopasmowego Internetu w tym w ramach „nowych wyzwań”	-	2 005 115 (2 005 115)			Nie wdrażano w 2009 roku.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

215

Działanie 3.13/322/323

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	6	9 670	Prawdopodobnie zakładana wartość wskaźnika nie zostanie osiągnięta. Wartość docelowa - Liczba beneficjentów została określona na zbyt wysokim poziomie.	Zasadniczo tak – natomiast bardziej istotne dla wzrostu skuteczności i efektywności działania wydaje się być liczba projektów.	
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	443 693,62	693 623 529	Pomimo stosunkowo późno rozpoczętego naboru nie powinno być problemów z osiągnięciem wartości docelowej dla „całkowitej wartości inwestycji w EUR”. Z pewnością, cała alokacja na działanie zostanie wykorzystana.	Osiażnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania. Ew. niepełne wydatkowanie mogło by znacząco pogorszyć skuteczność oraz efektywność Działania.	
Liczba projektów	6	20 080	Trudno jednoznacznie ocenić, czy na obecnym etapie wdrażania zakładana wartość docelowa zostanie osiągnięta. Biorąc pod uwagę fakt, że wskaźnik liczby beneficjentów prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty – również może zaistnieć prawdopodobieństwo nie pełnego zrealizowania zakładanej wartości wskaźnika „liczba projektów”.	Osiażnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności i efektywności działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba odnowionych obiektów	7	17 070	Trudno jednoznacznie ocenić, czy na obecnym etapie wdrażania zakładana wartość docelowa zostanie osiągnięta. Wskaźnik ten może nie zostać osiągnięty w pełnym zakresie (uzależnione to będzie od średniej ilości obiektów odnawianych w ramach projektu)	Osiażnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności i efektywności działania.	
Liczba miejscowości odzicie rewitalizowana została przestrzeń publiczna	5	4 840	Wskaźnik ten prawdopodobnie powinien zostać w pełni osiągnięty. Mniej więcej liczba projektów w jednej miejscowości powinna oscylować na poziomie 1 projektu / jednego beneficjenta projektu w więcej niż 1 miejscowości.	j.w.	
Ludność zamieszkująca obszary wiejskie odnoszące korzyści ze zrealizowanych projektów	15 238	11 500 000	Trudno jednoznacznie ocenić, czy wskaźnik zostanie osiągnięty. Prawdopodobnie jednak, wskaźnik ten może nie zostać osiągnięty w pełnym zakresie.	j.w.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

216

Działanie 413**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba LGD	338	200	Tak. Wartość docelowa została osiągnięta. Liczba LGD wybranych do realizacji LSR na koniec roku 2009 wyniosła 338. Można tym samym założyć, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta i przekroczona na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania. Liczba funkcjonujących LGD bezpośrednio informuje o skuteczności programu.	
Całkowita powierzchnia obszaru objętego działalnością LGD (km2)	279 416,50 km ²	152 825 km2	Tak. Wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta i przekroczona na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita liczba ludności na obszarze LGD	16 978 521	10 000 000	Tak. Wartość docelowa zostanie osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba projektów finansowanych przez LGD	0	brak	Brak założenia wartości docelowej w PROW uniemożliwia określenie możliwości jej osiągnięcia w okresie programowania.	Można uznać, że określenie wartości docelowej miałooby niewielkie znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania.	
Liczba beneficjentów	0	10 640	Tak. Z uwagi na krótki okres realizacji działania oraz biorąc pod uwagę planowane zadania w LSR oraz liczbę LGD, można uznać, że wartość docelowa zostanie osiągnięta.	Określenie wartości docelowej ma dużą wagę dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

217

Działanie 413 – małe projekty**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba LGD	0	200	Tak. Biorąc pod uwagę wcześnie stadium realizacji działania i liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa liczby LGD realizujących działanie wskazana we wskaźnikach produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia widzenia skuteczności działania.	
Całkowita powierzchnia obszaru objętego działalnością LGD	0 km ²	152 825 km2	Tak. Przy założeniu uczestnictwa wszystkich funkcjonujących w tym czasie LGD w realizacji działania można przyjąć, że do końca okresu programowania wartość docelowa zostanie osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba projektów	0	21 280	Tak. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania złożono 553 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 11 806 972,86 zł, nie podpisano żadnej umowy. Biorąc pod uwagę krótki okres realizacji zadania oraz liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD	0	10 000 000	Tak. Zakłada się, że do końca okresu programowania wartość docelowa zostanie osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba beneficjentów	0	10 640	Tak. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Małe projekty” łącznie złożono 553 wnioski o przyznanie pomocy i nie podpisano żadnej umowy. Biorąc pod uwagę liczbę LGD i charakter działania można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

218

Działanie 413 (311)**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	0	7 800	W ramach do końca roku 2009 złożono 3 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 162 869,50 zł, nie zrealizowano żadnej umowy. Na podstawie danych na koniec 2009 niemożliwa jest pozytywna ocena możliwości osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika produktu. Mimo niskiego poziomu realizacji działania, z uwagi m.in. na większą, niż zakładano, liczbę LGD realizujących LSR można założyć, że wartość docelowa zostanie osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	0	321 200 000	Tak. Biorąc pod uwagę liczbę LGD realizujących LSR można założyć, że wartość docelowa może zostać osiągnięta, przy założeniu wysokiej dynamiki wzrostu wartości wskaźnika.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba projektów	0	8 510	Tak. Biorąc pod uwagę specyfikę działania oraz liczbę LGD deklarujących realizację działania w LSR można założyć, że wartość docelowa może zostać osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba LGD zaangażowanych w realizację działania	0	200	Tak. Z uwagi na większą, niż zakładano, liczbę LGD realizujących LSR można założyć, że wartość docelowa może zostać osiągnięta.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita powierzchnia obszaru objętego działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0 km ²	152 825 km ²	Tak, można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania. 338 LGD deklarowało zaangażowanie w realizację działania, co m.in. wynika z zapisów LSR.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0	10 000 000	Tak. Na podstawie dostępnych danych można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności	Uwagi
----------	------------------------	------------------	--	---	-------

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

219

r.	Wartość na koniec 2009	Wartość docelowa	Na podstawie deklaracji LGD i zainteresowania realizacją tego działania można zakładać, że wartość wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba utworzonych miejsc pracy brutto	0	8 510	Na podstawie deklaracji LGD i zainteresowania realizacją tego działania można zakładać, że wartość wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Wzrost liczby gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą	0	7 800	Na podstawie deklaracji LGD i zainteresowania realizacją tego działania można zakładać, że wartość wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

220

Działanie 413 (312)**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba wspieranych mikroprzedsiębiorstw	0	3 820	Tak. Mimo, że w ramach działania 413 (312) do końca 2009 r. złożono 6 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 595 499,50 zł i nie została zawarta żadna umowa, to biorąc pod uwagę krótki okres realizacji zadania oraz liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba projektów	0	3 820	Tak. Na podstawie dotychczasowych danych z realizacji działania można jedynie przypuszczać, że całkowita wartość docelowa zostanie osiągnięta. W ramach działania 413 (312), "Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw" do końca 2009 r. złożono 6 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 595 499,50 zł. Do końca 2009 roku nie została zawarta żadna umowa. Niemniej, biorąc pod uwagę krótki okres realizacji zadania oraz liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba LGD zaangażowanych w realizację działania	0	200	Na podstawie dostępnych danych można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania. 338 LGD deklarowało zaangażowanie w realizację działania, co wynika z zapisów LSR.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita powierzchnia obszaru objętego działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0 km ²	152 825 km ²	Na podstawie dostępnych danych można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0	10 000 000	Na podstawie analizy dostępnych danych można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	0	321 200 000	Wartość inwestycji w 2009 roku wyniosła 0 zł. Biorąc pod uwagę krótki okres realizacji zadania oraz dużą liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

221

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba utworzonych miejsc pracy brutto	0	3 820	Na podstawie deklaracji LGD (m.in. w LSR) oraz specyfiki działania można zakładać, że wartość wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

222

Działanie 413 (313/322/323)**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	0	3 520	Tak. Biorąc pod uwagę liczbę LGD zaangażowanych w realizację LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	0	252 329 412	Tak. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” łącznie złożono 128 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 43 537 665,78 zł. Biorąc pod uwagę specyfikę i charakter działania można założyć, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba projektów	0	7 310	Tak. Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” łącznie złożono 128 wniosków o przyznanie pomocy. Na podstawie analizy założeń, zadań, zapisów LSR można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Liczba LGD zaangażowanych w realizację działania	0	200	Tak. Na podstawie dostępnych informacji można uznać, że wartość docelowa liczby LGD zaangażowanych w realizację działania zostanie osiągnięta w okresie programowania. 338 LGD deklarowało zaangażowanie w realizację działania, co wynika z zapisów LSR.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita powierzchnia obszaru objętego działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0 km ²	152 825 km ²	Tak. Na podstawie dostępnych informacji można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma małe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania	0	10 000 000	Tak. Na podstawie dostępnych danych można uznać, że wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----

223

Liczba miejscowości gdzie rewitalizowana została przestrzeń publiczna	0	1 760	programowania Na podstawie dostępnych informacji można ocenić, że docelowa wartość wskaźnika zostanie osiągnięta w okresie programowania	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	
---	---	-------	---	--	--

Działanie 421**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba wspieranych projektów współpracy	0	200	Tak. Z planów realizacji projektów współpracy zapisanych w lokalnych strategiach rozwoju oraz z analizy wyników badań przeprowadzonych wśród LGD wynika, że wszystkie LGD zakładały uczestnictwo w projekcie współpracy, natomiast niekoniecznie w charakterze koordynatora. Dlatego liczba wspierających LGD może być wyższa niż liczba projektów współpracy. Należy podkreślić, że do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa przyznania pomocy. Niemniej biorąc pod uwagę liczbę LGD funkcjonujących w 2009 roku oraz zapisy LSR można założyć, że do końca okresu programowania wartość docelowa wskaźnika zostanie osiągnięta.	Można uznać, że wartość docelowa wskaźnika produktu ma istotne, aczkolwiek nie kluczowe znaczenie dla realizacji działania.	
Liczba wspierających LGD	0	200	Tak. Zakładając uczestnictwo w jednym projekcie współpracy więcej niż jednego LGD można założyć, że do końca okresu planowania liczba wspierających LGD przekroczy 200.	Osiągnięcie wartości docelowej ma kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności w realizacji działania.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto)	0	50	Tak, wszystkie badane LGD zakładały uczestnictwo w projekcie współpracy, co również wynika z zapisów LSR. Przy założonej wysokości wskaźnika produktu można przyjąć, że prawdopodobieństwo osiągnięcia docelowej wysokości wskaźnika rezultatu jest wysokie.	Osiągnięcie wartości docelowej ma stosunkowo niewielkie znaczenie dla oceny skuteczności i efektywności działania.	

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

225

Działanie 431**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba przedsięwzięć, na które udzielono wsparcia	4 467	11 200	Tak. Do końca 2009 roku zawarte umowy dotyczyły realizacji 4 467 zadań, które umożliwiały realizację przedsięwzięć informacyjnych, promocyjnych, szkoleniowych, badawczych. Na podstawie danych dotyczących zrealizowanych operacji w ramach działania można przypuszczać, że poziom kontraktowania i wydatkowania środków jest zadowalający i wartość docelowa zostanie osiągnięta na koniec programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej nie ma dużego znaczenia dla oceny skuteczności działania. Dane ilościowe nie stanowią podstawy wnioskowania o efektywności działania.	
Liczba uczestników działań przeprowadzonych przez LGD	b.d.	1 000 000	Tak. Z danych ARIMR wynika, że w ramach działania w 2009 roku zrealizowanych zostało 1079 operacji z zakresu szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR oraz 1827 wydarzeń o charakterze promocyjnym oraz szkoleń lokalnych liderów. Na podstawie analizy charakteru i zakresu operacji realizowanych w ramach działania (m.in. grup docelowych działań) można przyjąć, że wartość wskaźnika zostanie osiągnięta na koniec okresu programowania.	Osiągnięcie wartości docelowej można uznać za istotne z punktu widzenia oceny skuteczności i/lub efektywności działania	
Liczba LGD	333	200	Tak. Do końca 2009 roku zawarto umowy na kwotę 58345219,47 zł z 333 Lokalnymi Grupami Działania. Wartość docelowa została osiągnięta i przekroczona. Pierwszy wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania składa się wraz z wnioskami o wybór LGD do realizacji LSR.	Osiągnięcie wartości docelowej ma znaczenie dla oceny skuteczności działania, jednakże z punktu widzenia istotności jako wskaźnika skuteczności całej osi IV.	

2. Wskaźnik rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba uczestników szkoleń, którzy zakończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym	b.d.	8 200	Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika jest wysoce prawdopodobne z uwagi na obserwowaną aktywność członków zarządów i partnerów LGD w szkoleniach (większość uczestniczy w szkoleniach kilka razy w roku)	Osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania.	Znaczenie tego wskaźnika jest istotne, o ile przekłada się na wzrost wartości wskaźników kapitału społecznego.

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

226

Załącznik 8.2 Wskaźniki produktu i rezultatu - środowiskowe

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----
227

----- Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Raport końcowy TOM IV -----

Oś 2 – wskaźniki rezultatu * Wartość podawana w PROW tj. ponad 16 mln. została zaktualizowana przez MRIRW natomiast w dokumencie PROW zostanie zaktualizowana przy najbliższej możliwości. Wartość ta obecnie będzie wynosić 11 747 090 ha i jest to suma wszystkich poniższych wartości.

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa*	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Bioróżnorodność	131 396,9 ha	793 000	Obecnie trudno to określić ze względu na to że pakiety 4 i 5 zostały dopiero uruchomione, a zakładana powierzchnia realizacji jest bardzo duża. Pakiet 3 to ponad 126 tys. ha dodatkowo z PROW-u 2004 – 2006 może dojść około 145 tys ha.		Uwzględnia Pakiety 3,4,5,6 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość wody	139 347,2 ha	1 000 000	Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy przejdą na PROW 2007 – 2013. Powierzchnia w pakiecie K01 (PROW 04-06) to około 650 tys. ha.		Pakiet 8 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Zmiany klimatyczne	0	0			
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) - Jakość gleb	284 227,6 ha	650 000	W skład wchodzi pakiety rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego. Dla rolnictwa zrównoważonego wartość docelowa już została przekroczona. W rolnictwie ekologicznym jest duża liczba złożonych wniosków, które nie zostały podpisane do końca 2009 roku (na powierzchnię około 90 tys. ha), jest także możliwość przejścia beneficjentów rolnictwa ekologicznego z PROW 2004 – 2006 (niecałe 200 tys. Ha)		Pakiety 1,2 w ramach Programu Rolnośrodowiskowego

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PIB & IUNG-PIB -----
228

	7 469 038	9 128 290	Wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, np. z powodu różnicowania regionalnego wykorzystania środków tego działania, jednak będzie zbliżona do zakładanej.	ONW
Obszar podlegający skutecznemu rolniczemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – Zapobieganie marginalizacji	63 185			
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – bioróżnorodność	678,5 ha	63 185	Wartość 678,5 ha pochodzi z zalesiania gruntów innych niż rolne. W przypadku 226 – działanie zostało dopiero uruchomione i nie zostały zrealizowane żadne płatności, natomiast powierzchnia deklarowana wynosi ponad 70 tys ha., co może sugerować że wartość zostanie osiągnięta, jednak nie poprzez zalesianie tylko działania 226.	Zalesianie gruntów innych niż rolne (80% arealu przeznaczzone na ten schemat: tj. 55385 ha) +7800 ha z działania 226 w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – Jakość wody	84,812 ha	6 923	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Zalesianie gruntów innych niż rolne(Schemat II) (10% arealu przeznaczzonego na to działanie)
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – Zmiany klimatyczne	9 356,51 ha	80 769	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Zalesianie gruntów rolnych (Schemat I)
Obszar podlegający skutecznemu leśnemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – Zapobieganie marginalizacji	84,812 ha	6 923	Wartość docelowa najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta	Zalesianie gruntów innych niż rolne(Schemat II) (10% arealu przeznaczzonego na to działanie)
Obszar podlegający skutecznemu zagospodarowaniu przestrzennemu (...) – Zapobieganie marginalizacji	18 000	18 000	Na obecnym etapie trudno określić ponieważ działanie zostało dopiero uruchomione. Można jednak zaznaczyć że pierwotnie deklarowana powierzchnia w schemacie II – wprowadzania elementów zapobiegawczych została zadeklarowana powierzchnia ponad 250 tys. ha	Działanie 226 w zakresie zapobiegania klęskom

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

229

Działanie 211/212**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba wspieranych gospodarstw	789 606 (211 – 33212) (212 – 756394)	750 000	Wartość docelowa została osiągnięta	Kryteria dostępu zakładały powszechność wykorzystania środków dla tego liczba beneficjentów zbliżona do zakładanej ma duże znaczenie dla oceny efektywności tego działania.	
Powierzchnia gruntów rolnych wspieranych w ramach działania (ha)	7 469 038 (211 – 159 485,8 212 – 7 309 552,4)	9 128 290 ha	Wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, np. z powodu różnicowania regionalnego wykorzystania środków tego działania, jednak będzie zbliżona do zakładanej.	Powierzchnia oddziaływania działania jest podstawowym wskaźnikiem realizacji celów działania.	Wartość docelowa podana wg. wskaźników wielkości gospodarstw. Wielkość ta nie uwzględnia powierzchni gospodarstw powyżej 300 ha położonych w obszarach ONW

2. Wskaźniki rezultatu – działanie 211/212

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wskaźnik różnorodności krajobrazu PD (Patch Density Index) – liczba kompleksów tworzących mozaikę użytków rolnych i lasów na jednostkę powierzchni w gminach objętych ONW		W 95% gmin objętych ONW PD nie ulegnie zmniejszeniu o więcej niż 5%	W 95% gmin objętych ONW PD nie ulegnie zmniejszeniu o więcej niż 5%		

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

230

Działanie 214

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta
Liczba gospodarstw, które otrzymały wsparcie	21 766	200 000	Wartość docelowa jest prawdopodobna, wtedy kiedy rolnicy będą kończyć zobowiązania PRŚ 2004 – 2006 i przechoǳić na PROW 2007 – 2013. Potencjał z PROWU wynosi ok. 70 tys. beneficjentów. Niski liczbę gospodarstw, które otrzymały wsparcie, na koniec roku 2009 wynikała w głównej mierze z tego iż na koniec roku wydano ok. 8% w stosunku do złożonych wniosków.	Tak
Łączny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym (ha) W tym w ramach „nowych wyzwań”	555 082 ha	2 081 000 ha UR (8 000 ha UR)	Wartość docelowa jest prawdopodobna, wtedy kiedy rolnicy będą kończyć zobowiązania PRŚ 2004 – 2006 i przechoǳić na PROW 2007 – 2013. Potencjał z PROWU 04 – 06 to 1 mln ha.	Tak
Fizyczny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym (ha)	472 262.5 ha (608 tys)*	1 500 000 – 1 800 000 ha	Jak wyżej * - wartość w nawiasie to obszar wnioskowany do końca 2009 roku.	Tak
Liczba pakietów realizowanych przez beneficjentów	45986	600 000	Proporcja pomiędzy liczbą realizowanych pakietów, a liczbą gospodarstw dla wartości docelowych wynosi 3:1, natomiast stan realizacji na koniec 2009 r. kształtuje tą wartość na poziomie ok.	Nie

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

231

Liczba decyzji w ramach Pakietu 6 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie w ramach pakietu 7 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie	957 (pakiet 7) 883 (pakiet 6)	5 300 (pakiet 7), 28 000 (pakiet 6)	2:1. Można więc wnioskować, że wartość docelowa liczby realizowanych pakietów może nie być w pełni osiągnięta.	Tak
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych otrzymujących płatności w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	70 205		Liczba decyzji w ramach pakietu 7 pozwała wnioskować, że wartość docelowa zostanie osiągnięta pod warunkiem, że zdecydowana większość z 1889 beneficjentów realizujących pakiet G01 w PROW 2004-2006 przejdzie do PROW 2007-2013. Liczba wydanych decyzji w stosunku do wartości docelowej dla pakietu 6 jest bardzo niska, co pozwała wnioskować, że założona wartość docelowa nie zostanie osiągnięta.	Tak
Łączny obszar objęty wsparciem rolnośrodowiskowym w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	1 093 827.34 ha	1 000 000 ha UR	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak
Powierzchnia gruntów rolnych objętych wsparciem (pakiet 1)	179 147.8 ha	150 000 ha	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 1)	4071	6 000	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 2)	4072	25 000	Wartość docelowa została osiągnięta Wartość możliwa do osiągnięcia – patrz PRŚ ogółem. Warto zaznaczyć że mniejsza liczba beneficjentów realizuje większą powierzchnię niż zakładano	Tak
			Wartość osiągnięta stanowi niecałą 1/5 wartości docelowej.	Tak

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

232

			Wskaźnik ten ma jednak szansę zdecydowanie wzrosnąć jeżeli beneficjenci PROW 2004 – 2006 PRS – rolnictwo ekologiczne przejdą na PROW 2007 – 2013. Liczba beneficjentów rolnictwa ekologicznego (PROW 04-06) to około 10 tys. W dalszym ciągu potrzeba ponad 10 tys. nowych uczestników programu rolnictwa ekologicznego.
Obszar objęty wsparciem (pakiet 2)	105 079,8 ha	500 000 ha	Tak
Obszar objęty wsparciem (pakiet 3)	126 801,4 ha	190 000 ha TUZ	Tak
Obszar objęty wsparciem (pakiet 4)	1013,9 ha	220 000 ha TUZ	Tak

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

233

			wnioski do końca 2009 roku obejmują powierzchnię 3051 ha.
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 5) W tym w ramach „nowych wyzwań”	118	153 000 (3 000)	Tak
Obszar objęty wsparciem (pakiet 5) W tym w ramach „nowych wyzwań”	2429,6	378 000 ha TUZ (8 000 ha TUZ)	Tak

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

234

				PROW 2007-2013. Mały obszar objęty wsparciem może być uwarunkowany tym, że w początkowym okresie PROW 2007-2013 problem stanowiła niewystarczająca liczba specjalistów wspomagających przygotowanie dokumentów uzupełniających do wniosku np. ekspertyz środowiskowych				
Liczba wariantów realizowanych w gospodarstwach rolnych wspieranych w ramach pakietu (pakiet 6)	1213	56 000		Liczba realizowanych wariantów na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejsza od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Nie			
Obszar objęty wsparciem (pakiet 6)	1152 ha	13 000 ha		Obszar objęty wsparciem na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejszy od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Tak			
Liczba wariantów realizowanych w gospodarstwach rolnych wspieranych w ramach pakietu (pakiet 7)	970	10 600		Liczba realizowanych wariantów na koniec 2009 r. jest zdecydowanie mniejsza od założonej wartości docelowej, co może uniemożliwić jej realizację.	Nie			
Wielkość populacji poszczególnych gatunków i ras zwierząt objętych ochroną zasobów genetycznych (pakiet 7)	12 961 szt	65 950 szt.		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013. Liczba beneficjentów w K01 (PROW 04-06) to niecałe 50 tys.	Tak			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

235

Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 8)	10 461	100 000		pakiecie G01 (PROW 04-06) to 20 305 Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013. Liczba beneficjentów w K01 (PROW 04-06) to niecałe 50 tys.	Tak			
Obszar objęty wsparciem (pakiet 8)	139 347,2 ha	1 000 000 ha		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia po warunkiem, że rolnicy kończący zobowiązania PRS 2004 – 2006 przejdą na PROW 2007 – 2013. Powierzchnia w pakiecie K01 (PROW 04-06) to około 650 tys. ha.	Tak			
Liczba wspieranych gospodarstw rolnych (pakiet 9)	81	200		Wartość docelowa jest możliwa do osiągnięcia.	Tak			
Długość sfer buforowych	233 712 mb	650 000 metrów bieżących		Wartość możliwa do osiągnięcia.	Tak			

2. Wskaźniki rezultatu – działanie 214

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Stosunek powierzchni cennych przyrodniczo (pakiet 4 i 5) do powierzchni TUZ		X/3 387 500 ha TUZ79(x – dane z roku referencyjnego – 2008)			
Stosunek liczby/powierzchni gospodarstw o zrównoważonym systemie gospodarowania do liczby gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich		1:200 Stosunek powierzchniowy 1:80			
Stosunek liczby/powierzchni gospodarstw ekologicznych do liczby gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich		1:40 Stosunek powierzchniowy 1:20			
Bilansu azotu na terenach objętych wsparciem		55 kg N/ha			
Zielone pokrycie pól w okresie jesienno-zimowym: w stosunku do powierzchni		2x8 x – dane z roku referencyjnego – 2008)			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERiGZ-PiB & IUNG-PiB -----

236

gruntów ornych w Polsce

Działanie 221/223 (Schemat I to 221, schemat II to 223)

1. Wskaźniki produktu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? - opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów	2966 I - 2639 II - 327	40 000 (schemat I - 24 000, schemat II - 16 000)	Najprawdopodobniej wartość docelowa nie zostanie osiągnięta.	Znaczenie dla skuteczności i efektywności ma powierzchnia zalesionych gruntów a nie liczba beneficjentów.	
Powierzchnia zalesionych gruntów (ha)	I - 356,51 ha II - 848,12 ha	117 865 ha	Najprawdopodobniej wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, może mieć natomiast miejsce duży wzrost powierzchni zalesień w roku 2013 w związku z planowanym na ten rok przygotowaniem planów ochrony na terenach NATURA2000.	Tak	

Działanie 221/223**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba beneficjentów otrzymujących płatności w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	7 698	schemat 1 i 7 500	Wartość docelowa została osiągnięta	Nie	
Powierzchnia zalesiona w ramach zobowiązań podjętych w okresie programowania 2004-2006	39 644 ha	34 000 ha	Wartość docelowa została osiągnięta	Tak	

2. Wskaźniki rezultatu

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Wzrost udziału powierzchni obszarów wspieranych w ramach działania (co przyczyni się do rocznej redukcji emitowanego CO2)		117 865 ha			

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

239

Działanie 226**1. Wskaźniki produktu**

Wskaźnik	Wartość na koniec 2009 r.	Wartość docelowa	Czy wartość docelowa zostanie osiągnięta? - ocena eksperta	Czy osiągnięcie wartości docelowej ma duże znaczenie dla oceny skuteczności i/lub efektywności działania? – opinia eksperta	Uwagi
Liczba działań, na które udzielono wsparcia PROW-2010: Liczba projektów na rzecz utworzenia potencjału produkcji leśnej i projektów inwestycyjnych i charakterze zapobiegawczym	714		działanie do końca 2009 roku było na etapie złożenia wniosków i z tego względu nie można ocenić szans osiągnięcia wartości docelowej	Liczba działań na które udzielono wsparcia ma dużo mniejsze znaczenie niż powierzchnia lasów objętych działaniem	
Powierzchnia zniszczonych lasów objętych pomocą	114 286 ha				
Powierzchnia lasów objętych działaniami zapobiegawczymi	5 381 013 ha z powierzchni lasów - w tym 4 500 000 ha w PGL LP		Większość wniosków złożonych w pierwszym konkursie dotyczyła działań zapobiegawczych można więc wnioskować że wartość docelowa będzie osiągnięta.	Tak, jest to bardzo istotny wskaźnik efektywności działania	
Całkowita wartość inwestycji o charakterze zapobiegawczym i mających na celu utworzenie potencjału produkcji leśnej	max 100 000 000		działanie do końca 2009 roku było na etapie złożenia wniosków i z tego względu nie można ocenić szans osiągnięcia wartości docelowej	Wskaźnik ma charakter limitujący górną wartość środków przeznaczonych na to pojedyncze działanie. Osiągnięcie wartości docelowej nie jest istotne z punktu widzenia efektywności działania.	

Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – Raport końcowy TOM IV

----- Agrotec Polska Sp. z o.o. & IERIGZ-PiB & IUNG-PiB -----

240

Liczba nadleśnictw w podziale na stopień zagrożenia pożarowego (I, II), zgodnie z przepisami obowiązującymi w tej kwestii		owadzie I - 163, II - 195		
---	--	---------------------------------	--	--

Załącznik 9.1 Załącznik statystyczny do modelu makroekonomicznego EUImpactMOD III