

# Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013



EUROPEJSKI FUNDUSZ ROLNY NA RZECZ  
ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH



Program  
Rozwoju  
Obszarów  
Wiejskich  
na lata 2007-2013

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Publikacja opracowana w Agrotec Polska Sp. z o.o.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

# Spis treści

Cele i opis badania .....	1
---------------------------	---

## Prezentacja wyników badania

Moduł A - Weryfikacja trafności strategii Programu .....	2
--	---

Moduł B - Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych .....	4
Ocena finansowego zaawansowania Programu .....	4
Ocena przyjętych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych .....	8
Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań PROW .....	10
Ocena trafności i efektywności założeń programowych .....	16

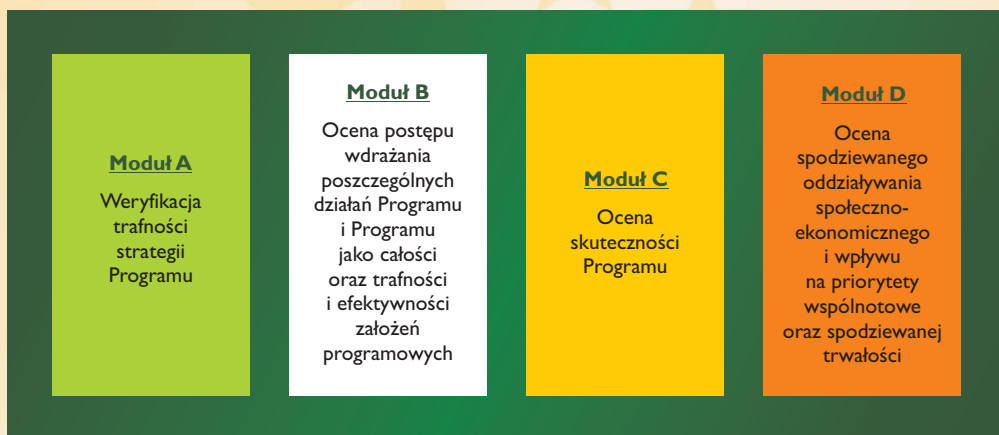
Moduł C - Ocena skuteczności Programu .....	17
Ocena stopnia osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu .....	17
Ocena wpływu PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym .....	18
Ocena wpływu PROW na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego .....	19
Ocena wpływu PROW na zachowanie terenów wiejskich i poprawę środowiska naturalnego .....	20
Ocena wpływu PROW na większe zróżnicowanie i rozwój gospodarki wiejskiej .....	21
Ocena wpływu PROW na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich .....	21
Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach poszczególnych działań Programu .....	22

Moduł D - Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości .....	30
Analiza stopnia osiągnięcia wskaźników oddziaływania .....	31
Ocena wpływu Programu na osiągnięcie celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w odniesieniu do ograniczenia różnic pomiędzy obywatelami UE oraz ograniczenia nierównowagi terytorialnej .....	32
Ocena wpływu Programu na promowanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich .....	33
Analiza spodziewanego efektu <i>deadweight</i> .....	33
Analiza spodziewanych efektów mnożnikowych wywołanych przez Program .....	34
Ocena trwałości produktów i rezultatów oraz oddziaływania .....	35

## Cele i opis badania

Konieczność przeprowadzenia oceny średniookresowej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013 lub Program) wynika z wymogów unijnych (rozporządzenie Rady 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r.). Ocena PROW 2007-2013 została zrealizowana w momencie, kiedy zaawansowanie Programu jest niewielkie, co ma bezpośrednie przełożenie na jej wyniki – odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dotyczące skuteczności i oddziaływania zostały sformułowane w znacznej mierze w odniesieniu do potencjalnych, przyszłych efektów PROW 2007-2013, a nie efektów już stwierdzanych.

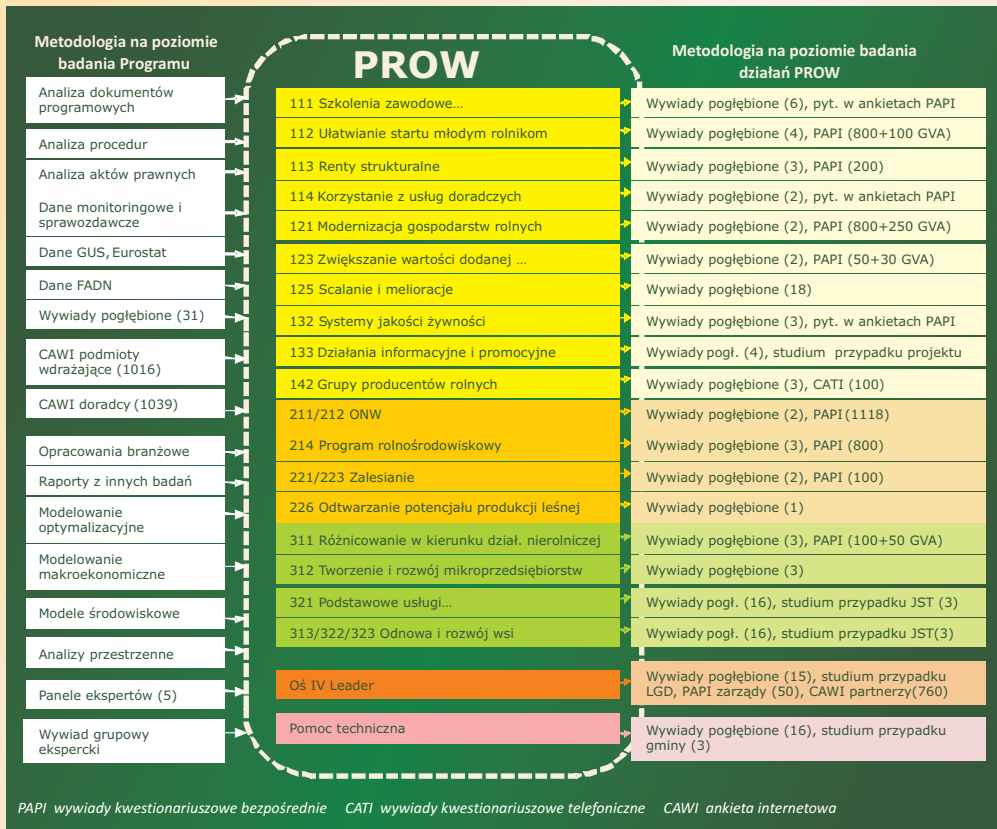
Badanie zostało podzielone na 4 moduły badawcze:



Przedmiotem badania były wszystkie działania PROW 2007-2013, w tym również stanowiące kontynuację zobowiązań podjętych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Badanie objęło cały obszar Polski. Realizowane było od maja do listopada 2010 roku przez konsorcjum, w którego skład weszły: Agrotec Polska Sp. z o.o. (lider), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy. W ramach badania dokonano oceny PROW 2007-2013 w oparciu o dane z lat 2007-2009, z uwzględnieniem niektórych informacji dotyczących również roku 2010.

W ramach podejścia metodycznego przyjętego na potrzeby realizacji oceny przyjęto zasadę triangulacji, tj. zastosowano szereg różnorodnych metod zbierania danych pochodzących z wielu źródeł (Rys. 1).

Rys. 1. Podejście metodyczne



## Prezentacja wyników badania

### 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 situa-

cji wewnętrznej i zewnętrznej sektora co potencjalnie oznaczać może wzrost zagrożeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ryzyko zahamowania poprawy efektywności sektora rolnego.

Kolejnym krokiem badawczym 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 Programie. Stwierdzono, że analiza sektora i problemy występujące na obszarach wiejskich zaprezentowane w dokumentach strategicznych (PROW 2007-2013, KPS) nadal pozostają aktualne.

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

Program jest wdrażany horyzontalnie, tj. w ujęciu ogólnokrajowym. Podejście to wydaje się zasadne z uwagi na uproszczenie procesu wdrażania i redukcję kosztów zarządzania Programem. Przyjęcie podejścia regionalnego, wartościowego z punktu widzenia możliwości międzysektorowej koordynacji i integracji projektów na danym obszarze, wiązałoby się z szeregiem problemów związanych z regionalnym programowaniem, finansowaniem, tworzeniem regionalnych struktur wdrażania, koordynacją, raportowaniem, czy wreszcie oceną spójności Programu i jego rezultatów. Ponadto sam PROW 2007-2013 posiada szereg mechanizmów, dzięki którym dostosowuje się on do potrzeb regionalnych (regionalne limity oraz różnicowanie kryteriów dostępu oraz powiązanie działań z regionalnymi potrzebami).

PROW 2007-2013 jest programem realizującym koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju gospodarczego kraju. Z założenia realizuje zatem jednocześnie cele ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Można uznać, że Program jest spójny wewnętrznie oraz występuje w jego ramach komplementarność między osiami i działaniami. Rekomenduje się wprowadzenie zmian w strategii w kierunku zmniejszenia liczby działań i koncentracji na naj-

ważniejszych priorytetach, w szczególności na poprawie konkurencyjności sektora rolnego. Jako trafny i spójny można także ocenić sposób w jaki dokonano podziału środków finansowych pomiędzy regiony.

Zachowana jest także spójność zewnętrzna PROW 2007-2013 z innymi politykami, dokumentami krajowymi i wspólnotowymi (np. SRK, strategią lizbońską, *Health Check*). Program jest również spójny i komplementarny wobec innych programów – zawarto w nim szczegółowe kryteria demarkacyjne dla działań stanowiących wspólne obszary interwencji z innymi instrumentami wsparcia. Pojawiające się zmiany prawodawstwa krajowego i unijnego, w tym wynikające z "nowych wyzwań", również znajdują odzwierciedlenie w założeniach Programu.

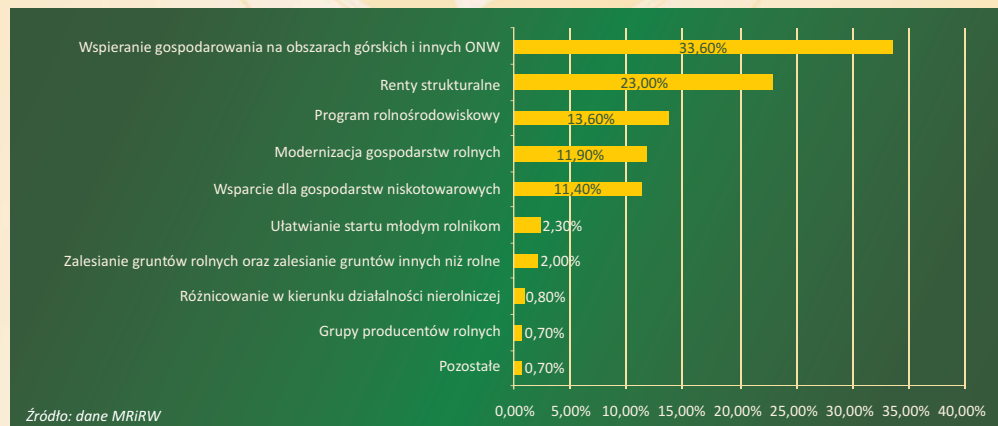
## **Moduł B** - Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań Programu i Programu jako całości oraz trafności i efektywności założeń programowych

### **Ocena finansowanego zaawansowania Programu**

W latach 2007-2009 w ramach PROW 2007-2013 beneficjentom wypłacono środki publiczne (UE i krajowe) w wysokości ponad 11,3 mld zł, tj. ok. 16,9% łącznego budżetu Programu. Zaawansowanie Programu oceniono jako niskie. Stan realizacji PROW 2007-2013 jest wynikiem późnego uruchomienia większości działań. Na obecnym etapie nie stwierdzono jednak zagrożenia dla pełnego wykorzystania zaplanowanych środków (płatności mogą być dokonywane do końca 2015 r.).

Strukturę dokonanych płatności według działań ilustruje poniższy wykres.

**Wykres 1 Wydatkowanie środków PROW 2007-2013 w podziale na działania**



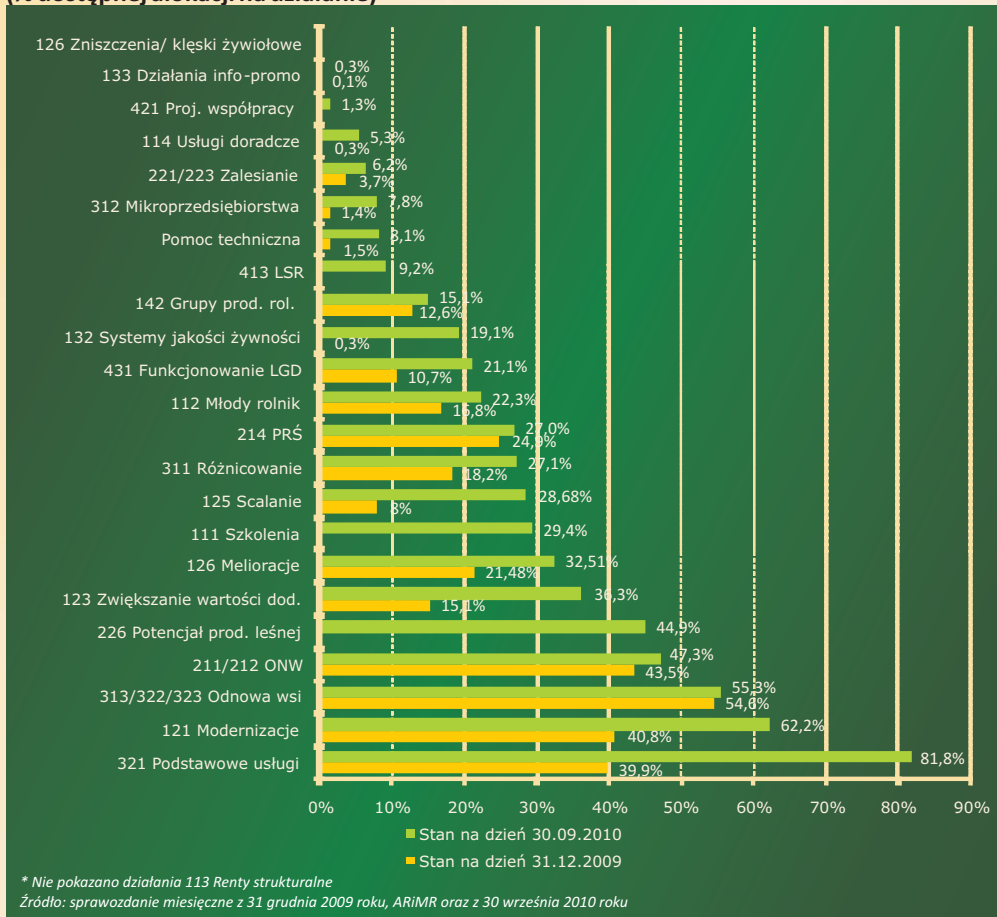
Jak widać z przytoczonych danych, łącznie ponad 55% środków wydatkowano w ramach dwóch działań: *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW oraz Renty strukturalne*. Kolejne ok. 38% środków wydatkowano na realizację działań: *Program rolnośrodowiskowy, Modernizacja gospodarstw rolnych i Wspieranie gospodarstw niskotowarowych*. PROW 2007-2013 w znacznej mierze finansował zobowiązania podjęte w ramach poprzedniej perspektywy budżetowej (2004-2006) – wypłaty tego rodzaju stanowiły ogółem ok. 45%.

Stwierdzono bardzo niski stan realizacji budżetu działań inwestycyjnych (wydatkowano niecałe 5% budżetu przeznaczanego na te działania), co wynikało między innymi z charakteru wsparcia – beneficjenci otrzymują zwrot części kosztów w ramach zrealizowanych, a wcześniej zatwierdzonych do realizacji inwestycji.

Jednocześnie na koniec 2009 r. stwierdzono bardzo niski poziom lub brak było płatności w działaniach: *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Korzystanie z usług doradczych, Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa, Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, Działania informacyjne i promocyjne, Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych, Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju, Wdrażanie projektów współpracy*.

Dynamika wydatkowania środków zwiększyła się w 2010 roku. Zrealizowane płatności wykrywały 24,5% limitu środków, a stan zakontraktowania środków (wartość podpisanych umów i wydanych decyzji) pozwala na formułowanie optymistycznych prognoz co do pełnego zrealizowania budżetu. Wykres 2 pokazuje, jak zmienił się stan zakontraktowania działań w okresie od końca roku 2009 do 30 września 2010 r.

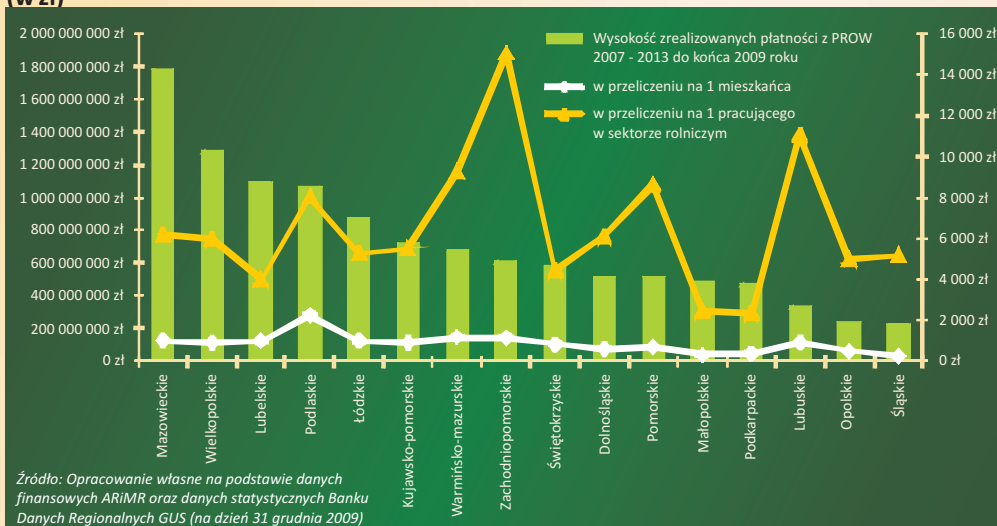
**Wykres 2 Stan zakontraktowania działań na dzień 31.12.2009 r. oraz na dzień 30.09.2010 r. (% dostępnej alokacji na działanie)**



Analizując regionalną specyfikę wydatkowania ustalono, iż najwięcej środków PROW 2007-2013 trafiło do województwa mazowieckiego, wielkopolskiego, lubelskiego i podlaskiego (Wykres 3).



**Wykres 3 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)**



Jeśli skonfrontować kwotę wydatków PROW 2007-2013 z danymi dotyczącymi liczby mieszkańców wsi w poszczególnych regionach oraz dotyczącymi liczby osób pracujących w sektorze rolniczym, okazuje się, że średnio najczęściej 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 środków na 1 mieszkańca wsi przypadło w województwach, które jednocześnie miały najmniejsze płatności, tj. w województwie śląskim (222 zł), małopolskim (284 zł) oraz podkarpackim (374 zł).

Najwyższa średnia kwota środków wydatkowanych w przeliczeniu na 1 osobę zatrudnioną w sektorze rolnictwa jest w województwach zachodniopomorskim i lubuskim, w których wg danych GUS jest najmniej osób zatrudnionych w rolnictwie (odpowiednio średnia kwota w zł na 1 zatrudnionego to ponad 15 i 11 tysięcy zł). Najwięcej osób zatrudnionych w rolnictwie jest w województwie mazowieckim, w którym średnia kwota na pracującego w rolnictwie osiągnęła stosunkowo wysoką wartość (6,1 tys. zł) dzięki temu, iż jest to region najbardziej aktywny w pozyskiwaniu środków pochodzących z PROW 2007-2013. Jednocześnie w województwie lubelskim, drugim pod względem liczby zatrudnionych w rolnictwie, średnia ta jest niższa i wynosi 3,9 tys. zł.

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. Ryzyko niewydatkowania całej zaplanowanej kwoty stwierdzono w działaniach: *Korzystanie z usług doradczych, Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I Scalanie gruntów, Działania informacyjne i promocyjne.*

### **Ocena przejętych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych i proceduralnych**

System wdrażania Programu jest poprawny i zgodny z potrzebami, choć dość złożony. Przyjęte rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i proceduralne są oceniane wysoko. Program w znacznym stopniu stanowi kontynuację dorobku programów: SAPARD, SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Cele obecnego Programu, sposób zaprojektowania poszczególnych działań oraz rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne bazują na dotychczasowych doświadczeniach.

Delegowanie zadań instytucji zarządzającej do poszczególnych instytucji oceniono jako trafne i efektywne.

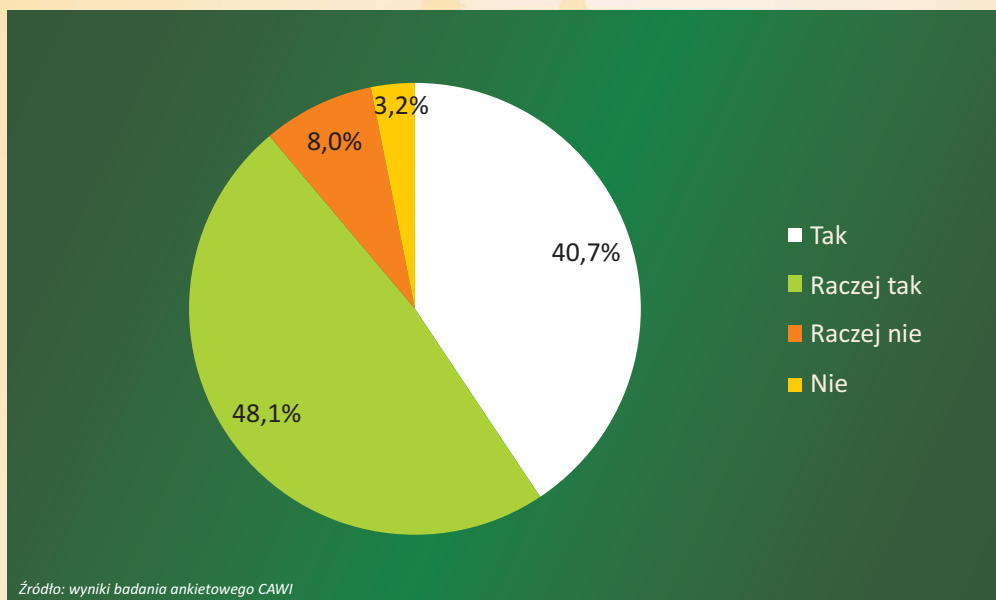
Podstawowym problemem decydującym o niskim zaawansowaniu realizacji PROW 2007-2013 był długotrwały proces akredytacji dla części działań, związany przede wszystkim z koniecznością dokonania rozbudowy systemów informatycznych w Agencji Płatniczej o funkcje umożliwiające dokonywanie kontroli krzyżowych. Powodem opóźnień była też przyjęta przez Ministra Finansów interpretacja unijnych przepisów, zgodnie z którą audytem akredytacyjnym została objęta nie tylko Agencja Płatnicza, ale również podmioty wdrażające. Wpłynęło to istotnie na opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o przyznanie pomocy, gdyż w części zadań prowadzono nabory mimo braku pełnej akredytacji (wnioski musiały czekać na rozpatrzenie do momentu jej przyznania).

Rekomendowane jest, aby w kolejnym programie zdecydowanie uprościć proces przyznawania akredytacji oraz rozpocząć go odpowiednio wcześniej.

Pracownicy wszystkich instytucji mają odpowiednie przygotowanie do pełnienia swoich zadań, m.in. ze względu na doświadczenia we wdrażaniu programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich współfinansowanych ze środków UE realizowanych w latach poprzednich (Wykres 4). Zasoby kadrowe ogólnie można ocenić jako wystarczające natomiast pewnym problemem podczas wdrażania działań było spiętrzenie prac przy ocenie wniosków o przyznanie pomocy, co wynikało przede wszystkim z nakładania się w czasie naborów w ramach różnych działań PROW 2007-2013.

Rekomendowane jest, aby odpowiednio wcześniej sporządzany był nawet orientacyjny harmonogram uruchomienia wszystkich działań i naborów wniosków. Należy również nie podejmować naboru wniosków o przyznanie pomocy w sytuacji, gdy brak jest formalnych lub praktycznych podstaw do pełnego wdrożenia.

**Wykres 4 Ocena stopnia przygotowania przedstawicieli podmiotów wdrażających do pełnienia swoich zadań w procesie wdrażania PROW 2007-2013 (Pytanie: czy Pani/Pana zdaniem otrzymał/a Pani/Pan wystarczające przygotowanie do pełnienia swoich zadań w procesie wdrażania PROW 2007-2013?)**



Ogólna ocena rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych przyjętych dla poszczególnych działań Programu jest pozytywna. Zarówno przedstawiciele podmiotów wdrażających, jak i doradcy rolni, rolnośrodowiskowi i leśni ocenili, że rozwiązania nie wymagają znaczących modyfikacji i sprzyjają sprawnej realizacji działań. Oceny beneficjentów są nieco bardziej surowe. Główne utrudnienia wiązały się ich zdaniem ze wspomnianym wyżej nakładaniem się procesu oceny wniosków o wsparcie w ramach różnych działań, co przekładało się bezpośrednio na wydłużenie procesu ich akceptacji i podpisywania umów lub wydawania decyzji. Jednocześnie przedstawiciele podmiotów wdrażających wskazywali na problem niekompletnych i błędnie wypełnionych wniosków.

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 procesie informowania i promocji PROW 2007-2013 oraz wspierania wymiany doświadczeń i prezentacji dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich pełni Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW). Działalność sieci w Polsce oceniono jako jeden z ważniejszych elementów realizacji celów Programu, 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).

### **Ocena postępu wdrażania poszczególnych działań PROW**

W ramach oceny postępu wdrażania Programu dokonano szczegółowej analizy dotychczasowego poziomu 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.

Poniżej przedstawiono główne wyniki i wnioski w tym zakresie 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 uchylene całego pierwotnie uchwalonego rozporządzenia i podjęcie od początku czasochłonnych prac legislacyjnych. Zainteresowanie działaniem jest dość wysokie i nie ma obaw, że cała alokacja nie zostanie wydatkowana.

**Ułatwianie startu młodym rolnikom:** Działanie uruchomiono w marcu 2008 roku i na koniec roku 2009 zakontraktowano 16,7% dostępnej alokacji. Wprowadzone zmiany (podwyższenie kwoty dofinansowania do 75 000 zł, zmniejszenie wymagania co do wielkości gospodarstwa) zwiększyły zainteresowanie działaniem, co pozwala ocenić, że zakończy się ono pełnym wykorzystaniem środków.

**Renty strukturalne:** Nabór wniosków o przyznanie wsparcia rozpoczęto w czerwcu 2007 roku. Założenia budżetowe były niedoszacowane, co spowodowało konieczność podniesienia kwoty przeznaczonej na wdrażanie tego działania o 362 mln EUR. Do końca 2009 r. aż pięciokrotnie wchodziły w życie nowelizacje rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy, co wynikało z potrzeb, których w pierwotnej wersji rozporządzenia dla tego działania nie udało się uwzględnić. Modyfikacje ułatwiły beneficjentom korzystanie ze wsparcia.

**Korzystanie z usług doradczych:** Działanie uruchomiono w kwietniu 2009 roku. 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.

**Modernizacja gospodarstw rolnych:** Zainteresowanie działaniem jest od początku bardzo duże. Wartość całkowita wnioskowanej pomocy przekroczyła 80% alokacji (mimo przeprowadzenia dopiero dwóch naborów wniosków), a wartość podpisanych umów osiągnęła 40,85% alokacji. W ramach działania wydatkowano już prawie 20% dostępnych środków.

Nisko oceniono kryteria wyboru operacji do wsparcia przyjęte w pierwszym naborze, w ramach którego decydowała kolejności zgłoszeń. Obawa przed szybkim zakończeniem naboru wniosków stała się przyczyną powstawania 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 realokacji środków (w wysokości ponad 69 mln EUR). W miarę możliwości wskazane jest kolejne zwiększenie dostępnego budżetu.

Zdecydowana większość zrealizowanych w ramach działania inwestycji (94%) polega na zakupie wyposażenia lub sprzętu ruchomego. Nie oddaje to jednak pełnego poglądu na temat prowadzonych inwestycji – do końca 2009 roku zrealizowano bowiem płatności dla „najprostszych” projektów, a przeprowadzenie szeregu innych inwestycji, w tym w szczególności budowlanych, wymaga dłuższego okresu, stąd na koniec 2009 r. odnotowano niewielką liczbę tego typu inwestycji w zestawieniu płatności końcowych.

**Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej:** Do końca 2009 roku zakontraktowano 15,1% dostępnych środków (wartość wniosków to ponad 77% dostępnej alokacji), a wydatkowano niecałe 2%. Aktywność inwestycyjna jest silnie zróżnicowana regionalnie - aż 1/3 wniosków zakontraktowano na rzecz przedsiębiorstw z województw: mazowiec-

kiego 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 dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa:** Nabory wniosków do działania przeprowadzono w 2009 roku. Zakontraktowanie środków na koniec 2009 roku w *Schemacie I Scalanie gruntów* było na poziomie 8%, a w *Schemacie II Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi* wyniosło 21,5%. Do Schematu II alokowano dodatkowe 37,3 mln EUR w związku z realizacją tzw. „nowych wyzwań”. Wydatkowanie środków w tym schemacie powinno osiągnąć 100%. Ze względu na niewielkie zainteresowanie procedurą scalania gruntów wśród rolników, w Schemacie I najprawdopodobniej nie uda się wydatkować wszystkich środków, ani osiągnąć zakładanych wskaźników. Można rozważyć realokowanie środków z tego schematu.

**Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności:** Na koniec 2009 roku wartość złożonych wniosków stanowiła 14,1% alokacji, a wartość wydanych decyzji niecałe 0,5%. Działanie cieszy się zainteresowaniem, aczkolwiek założenia co do liczby beneficjentów zostały w Programie zawyżone (nie ma aż tylu potencjalnych beneficjentów, a liczba systemów jakości objętych wsparciem jest wciąż zbyt mała). Budżet działania zmniejszono o 20 mln EUR, przesuując środki na działania, w których brakowało funduszy na wypłacenie zobowiązań. Problemem była duża liczba wniosków złożonych przez producentów rolnych do tego nieuprawnionych, tj. nie produkujących produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

**Działania informacyjne i promocyjne:** W ramach działania (uruchomionego we wrześniu 2009 roku) podpisano jedną umowę, która konsumuje prawie połowę alokacji. Nie uda się osiągnąć zakładanej w Programie 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.

**Grupy producentów rolnych:** Działanie uruchomiono w lipcu 2007 roku. Na koniec 2009 roku wartość zawartych umów stanowiła 12,6% dostępnej alokacji. Ze względu na to, że działanie realizuje zobowiązania z okresu 2004-2006, poziom wydatkowania był większy niż poziom zakontraktowania (uwzględnia też „stare” umowy) i wyniósł 15,7% (w tym „stare” zobowiązania stanowiły prawie 40% wypłaconej kwoty wsparcia).

Stwierdzono duże zróżnicowanie regionalne pod względem sektora prowadzonej działalności rolniczej beneficjentów. 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).

**Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW):** Działanie uruchomiono w 2007 roku. Po trzech latach wdrażania wartość wydanych decyzji stanowi 43,5% przeznaczonych na ten cel środków, a wartość zrealizowanych płatności jest nieznacznie niższa i stanowi 42,6% środków. Realizacja działania nie napotkała na większe trudności. Nie ma też ryzyka niepełnego wydatkowania alokacji.

**Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe):** Działanie uruchomiono w marcu 2008 roku. Na koniec 2009 roku zakontraktowano 24,8% dostępnych środków, a wydatkowano 18,5%. Większość kwoty stanowiły zobowiązania z okresu 2004-2006. Nie stwierdzono poważniejszych utrudnień w realizacji działania. Niemniej wartym rozważenia usprawnieniem organizacyjnym byłoby ograniczenie liczby realizowanych pakietów i wariantów.

Występuje duże zróżnicowanie zainteresowania poszczególnymi pakietami. 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*.

**Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne:** W działaniu wydatkowano 9,2% alokacji, z czego większość stanowiły zobowiązania z okresu 2004-2006. 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.

**Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych:** Nabór wniosków przeprowadzono w grudniu 2009 r. Zainteresowanie było bardzo duże – wartość złożonych wniosków jest równa 98% limitu środków. Realizacja działania przebiegała bez znaczących trudności. Złożone wnioski w większości dotyczą Schematu II, czyli finansowania projektów mających na celu zapobieganie zagrożeniom przeciwpowodziowym.

**Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej:** Działanie uruchomiono w czerwcu 2008 roku. Wartość zakontraktowanych środków stanowi 18,2% alokacji na działanie, a wydatkowa-

no 6,5%. Zainteresowanie działaniem było zróżnicowane regionalnie – w części województw, np. pomorskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim cieszyło się ono taką popularnością, że zdecydowano o zwiększeniu limitu środków. Alokacja działania 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 wyklucza inwestycje, których uruchomienie wymaga zainwestowania znacznie większych środków. Wśród beneficjentów przeważają rolnicy, mało jest domowników czy współmałżonków. Przeważają również gospodarstwa duże. Problemem podczas oceny wniosków w ramach tego działania były spiętrzenia prac i zbytne obłożenie zadaniami pracowników ARiMR.

**Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw:** Działanie uruchomiono dopiero w maju 2009 roku, w związku z tym zaawansowanie na koniec 2009 roku jest niskie (zakontraktowano 1,4% środków i zrealizowano tylko 5 płatności). W 2010 roku nastąpiło znaczne zwiększenie zainteresowania działaniem. 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%). Barię 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. Mimo późnego uruchomienia działania (w zależności od województwa od kwietnia do grudnia 2009 roku) na koniec 2009 roku wartość złożonych wniosków stanowiła prawie 100% dostępnej alokacji. Wartość zakontraktowanych umów osiągnęła natomiast 39,8%. Najwięcej wniosków złożono w woj. wielkopolskim (315) i mazowieckim (215). 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.

**Odnowa i rozwój wsi:** Na koniec 2009 roku wnioskowana pomoc stanowiła prawie 80% alokacji, zakontraktowano 54,5%, zrealizowano natomiast 5 płatności. Zdecydowanie najczęściej (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.



**Oś IV Leader:** Działania w ramach Osi IV Leader uruchomiono na przełomie 2008 i 2009 roku. Zaawansowanie ich realizacji na koniec 2009 roku było niskie (największe w działaniu *Funkcjonowanie lokalnej grupy działania*, w którym zakontraktowano 10% alokacji; w pozostałych poziom kontraktacji wyniósł 0%). Prognozy dla dalszej realizacji Osi Leader są niemniej jednak dobre – wszystkie środki powinny zostać wydatkowane. Szczególne zainteresowanie beneficjentów odnotowano 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 prowadzą 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 nieprzyjazne 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:** Składanie wniosków o przyznanie wsparcia z *Pomocy technicznej* jest możliwe dopiero od marca 2009 roku, stąd niski stan zaawansowania działania – na koniec 2009 roku zakontraktowano 1,4% środków, a wydatkowano 0,2%. 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 w ramach działania dopiero po zakończeniu wdrażania określonego okresu/projektu. Planowana nowelizacja rozporządzenia wprowadza znaczne usprawnienia i jest odpowiedzią na potrzeby beneficjentów i podmiotu wdrażającego.

## Ocena trafności i efektywności założeń programowych

Przeprowadzono analizę założeń programowych, tj. warunków udzielania pomocy (w ramach poszczególnych działań Programu w kontekście celów tych działań), pod kątem ich trafności i stwierdzono, że większość z nich zaprojektowana została trafnie.

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 w trakcie realizacji Programu zmiany dotyczyły głównie warunków funkcjonowania działań i dodatkowo podnosiły efektywność realizacji.

Wprowadzane zmiany w niektórych przypadkach poprawiły ukierunkowanie na cel (np. podwyższenie kwoty dofinansowania w działaniu *Ułatwienie startu młodym rolnikom*, liczne zmiany w działaniu *Renty strukturalne*, zmiany w warunkach dostępu w działaniu *Korzystanie z usług doradczych*), a czasem nakierowane były na poprawę absorpcji i wpływały na rozluźnienie kryteriów dostępu (np. zmniejszenie wymagania co do wielkości gospodarstwa w działaniu *Ułatwienie startu młodym rolnikom*, relatywne podniesienie limitu pomocy w stosunku do liczby utworzonych miejsc pracy w działaniu *Renty strukturalne* oraz zmniejszenie limitu zatrudnienia w działaniu *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 (tak, aby wsparcie było skierowane do beneficjentów zdolnych najefektywniej wykorzystać pomoc),
- precyzyjniejszego dopasowania warunków finansowania operacji do celów działania (takie określenie kategorii kosztów kwalifikowalnych, zróżnicowanie poziomu wsparcia dla różnych grup beneficjentów lub typów projektów, aby wsparcie kierować 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 *Modernizacje gospodarstw rolnych*).

Dokonano analizy i oceny trafności przyjętych założeń budżetowych, w tym mechanizmu

podziału środków między województwa w ramach ośmiu działań. Ponadto oceniono przyjęte parametry tego podziału. Oceniono, iż narzucone limity regionalne 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. Biorąc pod uwagę fakt, że połączenie tych dwóch aspektów rozwoju jest podstawowym zadaniem polityki gospodarczej państwa, podział środków finansowych pomiędzy regiony należy ocenić pozytywnie.

## **Moduł C** - Ocena skuteczności Programu

### **Ocena 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 *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 wynika 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 formułowana 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 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 *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów* czy działanie *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**

Poprawa potencjału ludzkiego w sektorze rolnym jest elementem realizacji celu Osi I PROW 2007-2013, jakim jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.

Bezpośrednio na poprawę potencjału ludzkiego ukierunkowane są dwa działania: *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie* oraz *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: *Ułatwianie startu młodym rolnikom* oraz *Renty strukturalne*, poprzez sprzyjanie wejściu do sektora osób młodych i zazwyczaj lepiej wykształconych oraz opuszczaniu sektora przez osoby starsze i często gorzej wykształcone w stosunku do młodszych pokoleń. Dotychczasowa, a nawet docelowa liczba beneficjentów jest jednak w tych działaniach zbyt mała, aby odegrały one znaczącą rolę w poprawie potencjału ludzkiego w skali całego sektora. Jednakże zasilenie sektora młodymi i lepiej wykształconymi osobami nawet w takiej skali stanowi istotny element zmian strukturalnych w rolnictwie na poziomie lokalnym.

Szczególnie godne uwagi są działania *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 pozwalają 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**

Stożek, 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: *Modernizacja gospodarstw rolnych*, *Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej* oraz *Grupy producentów rolnych*. Nie bez znaczenia są również wcześniej niestosowane instrumenty wsparcia, takie jak działanie *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów* czy działanie *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 *Ułatwianie startu młodym rolnikom* oraz działanie *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. 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 stosunkowo małą skalę interwencji (liczba beneficjentów w stosunku do całej populacji podmiotów funkcjonujących w tym sektorze).

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 analizy należałoby prowadzić przynajmniej kilka lat, aby móc odseparować wartość wpływu 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 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 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 i dostosowywaniem 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 powinienn 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**

Na rozwój gospodarki wiejskiej istotny wpływ mają działania Osi I, poprzez ich (opisane wcześniej) 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 i rozwój 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 opracowanego na potrzeby ewaluacji, 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 2007-2013 będzie miał istotny wpływ na poprawę zatrudnienia na obszarach wiejskich. Główny udział 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.

Bezpośrednio na jakość życia na obszarach wiejskich oddziałuje również inne realizowane w ramach Osi III działanie – *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* (np. dzięki przeważającym inwestycjom w infrastrukturę wodno-ściekową). Z kolei inwestycje w infrastru-

kturę publiczną są współfinansowane z działania *Odnowa i rozwój wsi* (71% dotychczas podpisanych umów w ramach tego działania dotyczyło inwestycji tego typu). Wpływ wdrażania działań Osi III dodatkowo powiększony zostanie przez efekt mnożnikowy. Niewielki stopień zaawansowania wdrażania działań Osi III sprawia jednak, iż brak jest na razie odczuwalnego wpływu, niemniej jednak prognozy pod tym względem wydają się obiecujące.

### **Ocena skuteczności i wpływu wsparcia oferowanego w ramach poszczególnych działań Programu**

Ocena skuteczności PROW 2007-2013 została przeprowadzona także szczegółowo dla każdego z działań Programu. 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 zapewnia przejmowanie gospodarstw przez młode osoby obojga płci. Otrzymywana premia służy głównie realizacji projektów inwestycyjnych pozwalających na dostosowanie gospodarstw do wymogów związanych z ochroną środowiska, higieną pracy i warunkami utrzymania zwierząt, a także do oczekiwań 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 świadczy 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 nie został wykorzystany również 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 jakości 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 dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – Schemat I *Scalenie 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, jak również poprawę efektywności przestrzeni wiejskich. Efekty mają wymiar

długofalowy, dlatego nie należy ich oczekiwać na tym etapie wdrażania działania. Należy ponadto 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 dostosowywaniem 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 przyznane dotychczas w wydanych decyzjach (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.

**Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności:** Wsparcie producentów rolnych poprzez to działanie prowadzi w sposób pośredni do poprawy jakości i przejrzystości procesu produkcji dla konsumentów oraz poprawy dostępu do rynku, a także poprawy wartości dodanej produktów. 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 instrumentu *Działania informacyjno-promocyjne*, mała liczba zarejestrowanych systemów jakości oraz mała liczba produktów objętych systemami jakości żywności, a także niewystarczający nadzór nad kontrolą produktów objętych systemami jakości. Eksperti zaangażowani w ocenę uznali również, że w ramach działania występuje zbytne rozdrobnienie środków pomiędzy wielu beneficjentów, a kwoty wsparcia 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. Oceny w tym zakresie będą możliwe dopiero przy wyższym 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 są bardzo pozytywne. Większość potwierdza, że wsparcie znacząco poprawiło dostosowanie produkcji do wymogów rynku. Działanie w grupie producentów pozwoliło na dostarczanie przez jej członków większych partii towarów oraz 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 nie służy budowaniu silnych struktur rynkowych zdolnych do konkutowania na globalnym rynku, czy na jednolitym rynku UE, ale pozwala dostrzec korzyści ze współpracy. Działanie jest katalizatorem zmian strukturalnych w polskim rolnictwie przede wszystkim na poziomie kreowania postaw. Wsparcie tworzenia grup producentów rolnych umożliwi 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 rolniczego 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 rolnośrodowiskowy (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 i wspomaganie zachowania cennych zasobów przyrodniczych. Sprzyjają temu kryteria dostępu i wymogi przyjęte w większości pakietów. 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 programów rolnośrodowiskowych (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 ogromnej większości są dużo bardziej cenne pod względem przyrodniczym niż grunty orne, pakietu 4 i 5, które w sposób bezpośredni chronią te bezcenne zasoby przyrodnicze zarówno na terenie obszarów Natura 2000, jak i poza nimi oraz pakietu 6, który wspiera ochronę zasobów genetycznych roślin.

Wyniki badań wskazują też, że Programy rolnośrodowiskowe przyczyniły się do utrzymania lub poprawy jakości wody (pokazują to np. analizy poziomu azotu) oraz jakości gleby (temu celowi służy pakiet 8 *Ochrona gleb i wód*, którego wynikiem jest zwiększenie udziału zielonego pokrycia gleb w okresie jesienno-zimowym na obszarach objętych realizacją działania oraz znaczne ograniczenie strat gleby wywołanych erozją).

Nie bez znaczenia jest też wpływ działania na ograniczenia zmian klimatu, poprzez znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją zwierzęcą oraz mniejsze zużycie przemysłowych środków produkcji (nawozów i środków ochrony roślin) i paliw płynnych. Efektem działania jest również utrzymanie i poprawa krajobrazów rolniczych i ich cech charakterystycznych, głównie poprzez realizację pakietu 2 *Rolnictwo ekologiczne* (wspierającego zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt, tak istotnych dla zachowania naturalnych cech krajobrazu).

Podsumowując, należy uznać, iż *Program rolnośrodowiskowy* ma bardzo istotny wpływ na poprawę środowiska naturalnego.

**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 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.

Efekty działania można zaobserwować w innych obszarach. Wsparcie może przyczyniać się do utworzenia obszarów leśnych gospodarowanych w sposób zrównoważony, które przyczyniają się do zachowania funkcji ekologicznych lasów i do zapobiegania zagrożeniom naturalnym oraz pożarom. Dzieje się tak poprzez zachowanie funkcji ekologicznych lasów związanych z tworzeniem korytarzy leśnych, które pozwalają na migrację zwierząt w sposób, który ogranicza ich narażenie na kontakt z człowiekiem, a także poprzez ograniczenie zagrożenia suszą związane z zalesieniem gruntów o niskiej wartości rolniczej.

Zalesienia zrealizowane w ramach PROW 2007-2013, jak i we wcześniejszym okresie programowania nie stanowią znaczącej pozycji w bilansie emisji CO<sub>2</sub> 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 przynosiłaby straty i w efekcie prowadziła do depopulacji ludności wsi.

**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 odpowiedzieć na pytania o wpływ działania.

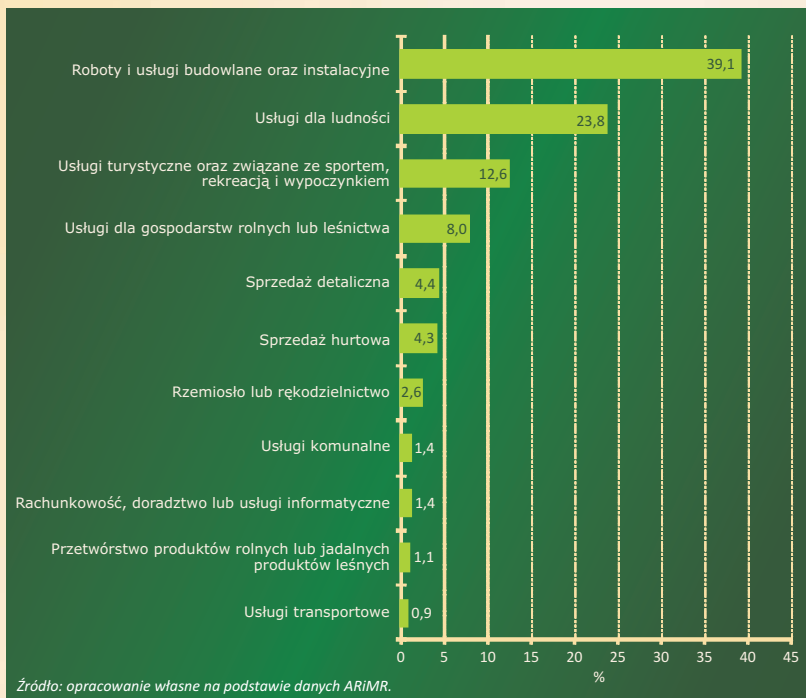
**Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej:** W odniesieniu do działania zbadano dwie główne kwestie: wpływ wsparcia na różnicowanie działalności gospodarstw rolnych w kierunku działalności nierolniczej oraz na stworzenie dodatkowego zatrudnienia dla gospodarstw rolnych poza sektorem rolnym. 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, należy stwierdzić, że 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 niskim 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 (Wykres 5), choć 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 odgrywało w promocji pozarolniczych form zatrudnienia na obszarach wiejskich.

**Wykres 5** Struktura planowanych do utworzenia miejsc pracy wg grup działalności gospodarczej w wyniku udziału w działaniu *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*



**Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej:** Inwestycje wspierane ze środków działania były w trakcie prowadzenia oceny 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 odnotowuje się 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 wniosek, 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 to, że na rozwój turystyki przeznaczono bardzo niewiele środków, 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.). 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. Dużo większą rolę odegrały efekty pośrednie. Podniesienie atrakcyjności terenu może zachęcić potencjalnych inwestorów do inwestowania. Niewątpliwie wszystkie typy analizowanych operacji miały zdecydowanie korzystny wpływ na poprawę jakości życia na wsi. Wśród nich największy wpływ mają inwestycje dotyczące poprawy infrastruktury publicznej. 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.

**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 jakości 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 osiągnany jest cel, jakim jest promowanie działania o charakterze wielosektorowym. Podejście Leader sprzyja w sposób pośredni wdrażaniu pozostałych działań PROW 2007-2013, przede wszystkim dzięki podejmowanym działaniom aktywizującym społeczność lokalną. Należy podkreślić, że do lepszego osiągnięcia celów jednej lub więcej spośród trzech

pozostałych osi przyczyniła się na tym etapie wdrażania Programu aktywność na poziomie lokalnym Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

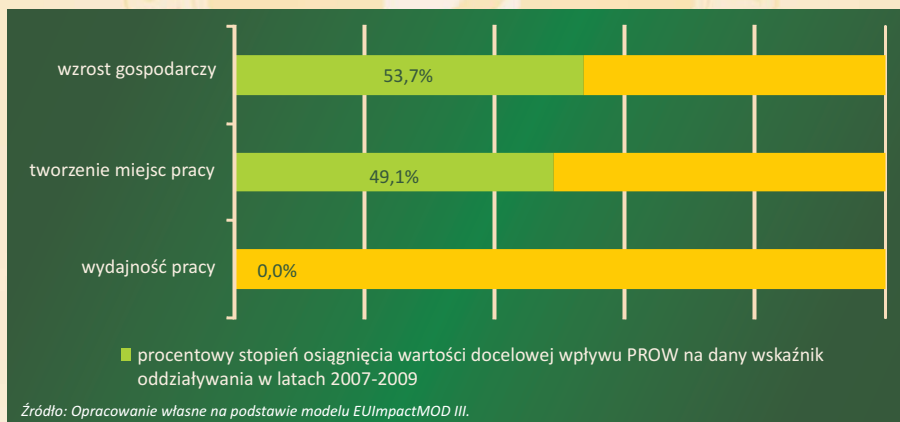
## Moduł D - Ocena spodziewanego oddziaływania społeczno-ekonomicznego i wpływu na priorytety wspólnotowe oraz spodziewanej trwałości

### 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 2007-2013 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% (Wykres 6).

### Wykres 6 Procentowy stopień osiągnięcia wartości docelowych poszczególnych wskaźników oddziaływania PROW 2007-2013 w latach 2007-2009



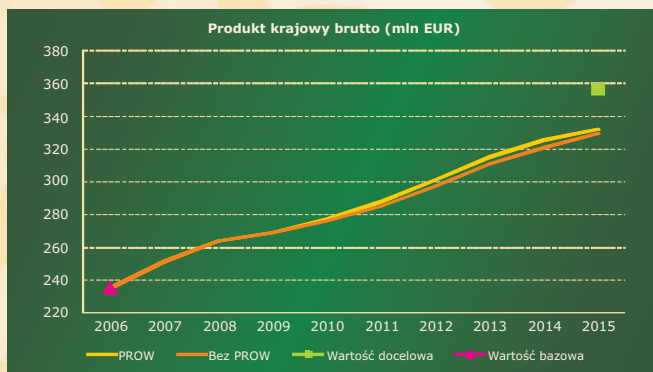
W kolejnych latach (tj. w okresie 2010-2015) wartości docelowe tych wskaźników zostaną przekroczone w sposób istotny. Przewidywany wpływ PROW 2007-2013 na wzrost gospodarczy wyniesie 1,5%, na wzrost zatrudnienia zaś ok. 1,7%. Z drugiej strony, Program nie wpłynął w la-



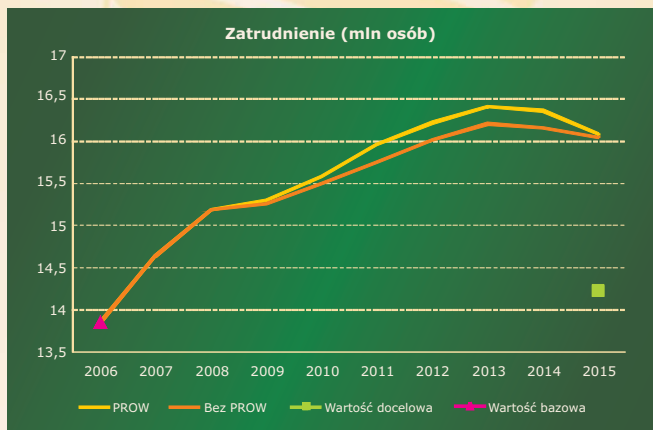
tach 2007-2009 na wydajność pracy, a zgodnie z przewidywaniami modelu makroekonomicznego w przyszłości taki wpływ również nie będzie obserwowany.

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 2007-2013 (Wykres 7). Z drugiej strony, wyraźnie nie doceniono wzrostu liczby osób zatrudnionych w tym okresie. W efekcie ocenia się, że docelowe wartości wskaźników wzrostu gospodarczego (Wykres 7) i wzrostu wydajności pracy (Wykres 9) nie zostaną osiągnięte, podczas gdy ogólny wzrost liczby miejsc pracy znacząco przekroczy oczekiwania (Wykres 8).

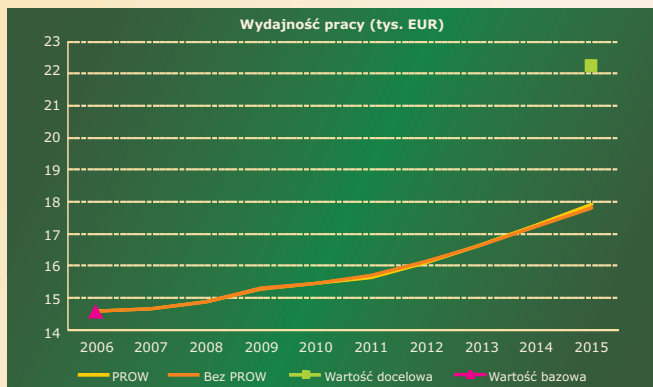
**Wykres 7 Prognozowana ścieżka wskaźnika Wzrost gospodarczy wraz z wartością docelową**



**Wykres 8 Prognozowana ścieżka wskaźnika Tworzenie miejsc pracy wraz z wartością docelową**



Wykres 9 Prognozowana ścieżka wskaźnika Wydajność pracy wraz z wartością docelową



### 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 2007-2013 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 istotne znaczenie dla wyrównywania poziomu życia między miastem a wsią i sprzyjały wewnętrznej spójności terytorialnej. 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 warmińsko-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 tytko 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 Programu 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 2007-2013 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: *Renty strukturalne, Grupy producentów rolnych, Program rolnośrodowiskowy, Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, Funkcjonowanie lokalnej grupy działania*. Bez wsparcia ze strony PROW 2007-2013 beneficjenci nie podjęliby się realizacji przedsięwzięć, a cele działań zapewne nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w zdecydowanie mniejszym zakresie lub później czasie.

Wysoki efekt *deadweight* występuje bądź wystąpi w następujących działaniach opartych o formułę dopłat bądź systematycznego zasilania pieniędzmi: *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, ONW*. Można zakładać, że nawet bez wsparcia PROW 2007-2013 rolnicy uczestniczyliby w systemach jakości oraz użytkowaliby tereny położone na obszarach ONW.

W przypadku działań edukacyjnych, doradczych i szkoleniowych, informacyjno-promocyjnych oraz działania *Wdrażanie projektów współpracy* efekt *deadweight* został oceniony jako niski. Bez wsparcia PROW 2007-2013 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 zadania i wydatki.

Wyższy efekt *deadweight* ma miejsce w przypadku działań inwestycyjnych (większość inwestycji i tak zostałyby zrealizowana), ale na jego obniżenie będą wpływać dwa podstawowe czynniki: zakres inwestycji (który byłby zmniejszony bez udziału Programu) oraz czas (bez udziału PROW 2007-2013 inwestycje byłyby odroczone w czasie).

Wyniki badania modelowego wskazują, iż *deadweight* straty nie jest istotny na tyle, aby zneutralizować pozytywne efekty PROW 2007-2013. Program bez wątpienia przyczynił się do wzrostu PKB i zatrudnienia, a w dłuższej perspektywie czasowej do zwiększenia produktywności polskiej gospodarki.

### **Analiza spodziewanych efektów mnożnikowych wywołanych przez Program**

Dzięki efektom mnożnikowym możliwe jest oddziaływanie PROW 2007-2013 na całą gospodarkę Polski, a nie tylko na sektor rolny. Wsparcie, kierowane w ramach Programu do sektora rolnego, w pierwszej kolejności przyczynia się do wzrostu produkcji w tym sektorze. Następnie, dzięki powiązaniom z innymi gałęziami gospodarki, Program w sposób pośredni przyczynia się do wzrostu zatrudnienia i produkcji w innych sektorach. Powiązania te obejmują m.in. popyt na produkty rolne w przemyśle przetwórczym, czy też zapotrzebowanie na dobra inwestycyjne zgłaszane przez przedsiębiorców i rolników podejmujących dofinansowane inwestycje. Ponadto, transfery pieniężne kierowane do beneficjentów Programu przyczyniają się do wzrostu ich konsumpcji. Wyniki symulacji modelu makroekonomicznego potwierdzają, że większość korzyści z realizacji PROW 2007-2013 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 produkcji 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 przy-

rost całkowitego PKB Polski w latach 2007-2015 na skutek PROW 2007-2013 wyniesie niespełna 80 mld zł (wartość w cenach z 2000 r.), a do roku 2020 wzrośnie o ok. 110 mld zł. Ze względu na relatywnie dużą trwałość wpływu PROW 2007-2013 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 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 2007-2013 wzrost produkcji w sektorze rolnym i za pośrednictwem efektów mnożnikowych oraz powiązań pomiędzy sektorami w całej gospodarce, będzie utrzymywał się również po 2015 r., systematycznie malejąc. Oznacza to, że trwałość makroekonomicznych efektów PROW 2007-2013 wykracza poza okres realizacji Programu, choć siła oddziaływania Programu będzie wówczas istotnie niższa. 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.





## ZAMAWIAJĄCY:

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa  
[www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

## INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA PROW 2007-2013



## WYKONAWCA: Konsorcjum

 **Agrotec**  
POLSKA Sp. z o.o.  
doradztwo ekspertyzy ewaluacje szkolenia



INSTYTUT EKONOMIKI  
ROLNICTWA I GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ



INSTYTUT UPRAWY  
NAWÓŻENIA  
I GLEBOZNAWSTWA