



Europejski Fundusz Rolny
na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich



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

„Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”

Raport końcowy

Zamawiający: **Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

Wykonawca: Konsorcjum w składzie

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (lider konsorcjum)

IRWiR PAN

ECORYS Polska Sp. z o.o.



Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy



Instytut Uprawy
Nawożenia i Gleboznawstwa
Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa, 12 maja 2014

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej
Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Spis treści

1. Streszczenie.....	7
2. Wprowadzenie	14
3. Opis zastosowanej metodologii	15
3.1. Pytania badawcze.....	15
3.2. Zastosowane metody badawcze	16
4. Sprawozdanie z przebiegu procesu oceny ex-ante	18
5. Wyniki oceny ex-ante	21
5.1. Ocena opisu sytuacji, analizy SWOT i potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	21
5.1.1. Wprowadzenie	21
5.1.2. Uwagi przekazane w pierwszym etapie prac.....	21
5.1.3. Ocena analizy SWOT.....	22
5.1.3.1. Ocena opisu sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE i trafności odzwierciedlenia istotnych różnicowań i potencjałów na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego.	22
5.1.3.2. Ocena kompletności i trafności identyfikacji istotnych mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń oraz ocena analizy SWOT jako podstawy dla formułowania potrzeb, celów i priorytetów Programu.....	23
5.1.4. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do analizy SWOT i oceny potrzeb.....	31
5.2. Ocena i rekomendacje w zakresie spójności wewnętrznej i zewnętrznej PROW.....	33
5.2.1. Ocena proponowanych form wsparcia	33
5.2.1.1. Transfer wiedzy i działalność informacyjna (art.14).....	33
5.2.2.1. Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw (art. 15).....	34
5.2.2.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw.....	35
5.2.3.1. Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych (art. 16).....	35
5.2.3.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	36
5.2.4.1. Inwestycje w środki trwałe (art. 17).....	36
5.2.4.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Inwestycje w środki trwałe	39
5.2.5.1. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych (art. 18)	40
5.2.5.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych.....	40
5.2.6.1. Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (art. 19).....	40
5.2.6.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej.....	43

5.2.7.1. Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich (art. 20).....	43
5.2.7.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich.....	44
5.2.8.1. Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów (art. 20)	44
5.2.8.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	44
5.2.9.1. Tworzenie grup i organizacji producenckich (art. 27)	45
5.2.9.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Tworzenie grup i organizacji producenckich	45
5.2.10.1. Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne (art. 28)	45
5.2.10.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne.....	46
5.2.11.1. Rolnictwo Ekologiczne (art. 29).....	46
5.2.11.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Rolnictwo Ekologiczne	47
5.2.12.1. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (art. 31)	47
5.2.12.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania	47
5.2.13.1. Współpraca (art. 35).....	47
5.2.13.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Współpraca	48
5.2.14.1. LEADER (art. 42-44)	48
5.2.14.2 Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania LEADER	50
5.2.15. Ocena możliwości wystąpienia efektu deadweight i przesunięcia	51
5.2.16. Ocena stopnia uwzględnienia różnic regionalnych, presji środowiskowych i uwarunkowań sektorowych	55
5.2.16.1. Ocena stopnia uwzględnienia różnic regionalnych	55
5.2.16.2. Ocena stopnia uwzględnienia presji środowiskowych.....	55
5.2.16.3. Ocena stopnia uwzględnienia uwarunkowań sektorowych.....	56
5.2.16.4. Wnioski i rekomendacje	61
5.2.17. Ocena wskaźników programowych, docelowych i pośrednich na potrzeby podstawy ram wykonania	62
5.2.17.1 Ocena wskaźników programowych.....	62
5.2.17.2. Ocena wskaźników docelowych i pośrednich na potrzeby podstawy ram wykonania..	65
5.2.18. Spójność alokacji finansowej z celami programu	70
5.2.19. Adekwatność środków mających na celu promocję zrównoważonego rozwoju	73
5.2.20. Ocena założeń do Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.....	74
5.2.20.1. Wnioski i rekomendacje	75

5.2.21.	Ocena spójności PROW z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi	76
5.2.21.1	Ocena wkładu w realizację unijnej strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy uwzględnieniu wybranych celów tematycznych i priorytetów oraz potrzeb krajowych i regionalnych.....	76
5.2.21.2	Ocena spójności wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów ze wspólnymi ramami strategicznymi.....	77
5.2.21.3.	Spójność wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów z Umową Partnerstwa.	80
5.2.21.4.	Ocena komplementarności interwencji w ramach PROW 2014-2020 z innymi programami finansowanymi z funduszy Unii Europejskiej, w szczególności z funduszami EFSI oraz innymi instrumentami WPR	82
5.2.21.5	Spójność wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów z zaleceniami dla poszczególnych państw przyjętymi na podstawie art. 121 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.	83
5.2.22.	Ocena polityk horyzontalnych.....	84
5.2.22.1.	Uwzględnianie celów i polityk horyzontalnych, tj. równość szans, przeciwdziałania dyskryminacji, zasady zrównoważonego rozwoju.....	84
5.2.22.1.1.	Zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji	84
5.2.22.1.2.	Zasada zrównoważonego rozwoju	86
5.2.22.1.3.	Wnioski i rekomendacje dla uwzględniania celów i polityk horyzontalnych, tj. równość szans, przeciwdziałania dyskryminacji, zasady zrównoważonego rozwoju	88
5.2.23.	Ustalenia Ewaluatora z Wykonawcą Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020	88
5.3.	Ocena i rekomendacje w zakresie realizacji programu.....	89
5.3.1.	Ocena systemu wdrażania z punktu widzenia możliwości realizacji programu i osiągnięcia jego celów	90
5.3.2.	Ocena zakładanego wykorzystania Pomocy Technicznej (art. 51).....	91
5.3.2.1	Wnioski i rekomendacje	92
5.3.3.	Ocena możliwości skutecznej realizacji programu LEADER.....	93
5.3.3.1	Wnioski i rekomendacje	94
5.3.4.	Ocena ryzyka i barier wdrażania programu.....	94
5.3.4.1	Wnioski i rekomendacje	99
5.3.5.	Ocena systemu monitoringu i ewaluacji oraz planu ewaluacji	99
5.3.6.	Warunkowość ex-ante.....	101
5.3.6.1	Ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych pod kątem zasady partnerstwa	101
Aneks	103

Indeks skrótów

- ARR** – Agencja Rynku Rolnego
- ARiMR** – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- AWU** – roczna jednostka pracy
- BP** – biuro powiatowe
- BZ** – bez zmian
- CATI** – ankieta telefoniczna (ang. *Computer Assisted Telephone Interview*)
- CAWI** – ankieta komputerowa (ang. *Computer Assisted Web Interview*)
- CDR** – Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie z oddziałami
- CO₂** – dwutlenek węgla
- DROW** – Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich
- DSRK** – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
- EAFRD** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development*)
- EBS** – e-Business Suite
- EFRROW** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFSI** – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
- EPI/EIP** – europejskie partnerstwo innowacji
- ESU** – Europejska Jednostka Wielkości (ang. *European Size Unit*)
- FAPA** – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa
- FGI** – zogniskowany wywiad grupowy (ang. *Focus Group Interview*)
- GDOŚ** – Główna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- GFCF** – *Gross fixed capital formation in agriculture*
- GVA** – wartość dodana brutto (ang. *Gross Value Added*)
- IACS** – Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ang. *Integrated Administration and Control System*)
- ICT** – technologie informacyjno-komunikacyjne (ang. *Information and Communication Technologies*)
- IDI** – bezpośredni wywiad pogłębiony (ang. *Individual In-Depth Interview*)
- IZ** – Instytucja Zarządzająca
- IW** – Instytucja Wdrażająca
- JRE** – Jednolity Rynek Europejski
- KE** – Komisja Europejska
- KRUS** – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- KSOW** – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
- LEADER** – Powiązania pomiędzy działaniami na rzecz obszarów wiejskich (fr. *Liaison Entre Actions de Develeppemnet de l'Economie Rurale*)
- LGD** – Lokalna Grupa Działania
- LSR** – Lokalna Strategia Rozwoju
- MF** – Ministerstwo Finansów
- MRiRW** – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- MŚP** – małe i średnie przedsiębiorstwa
- NUTS** – Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*)
- ODR** – Ośrodek Doradztwa Rolniczego
- OFSA** – System informatyczny Obsługa Funduszy Strukturalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- ONW** – wsparcie na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania
- OPR** – obszary problemowe rolnictwa

OR – oddział regionalny
OZE – Odnawialne Źródła Energii
PAN – Polska Akademia Nauk
PE – Parlament Europejski
PKB – produkt krajowy brutto
PROW 2007-2013 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013
PROW 2014-2020 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020
PRŚ – płatności rolnośrodowiskowe
PS – Polityka Spójności
RLKS – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
ROW – rozwój obszarów wiejskich
RPO – Regionalny Program Operacyjny
SAPARD – Specjalny Akcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*)
SFC2014 – Systemu Elektronicznej Wymiany Danych z Komisją Europejską „SFC2014”
SIR – sieć na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich
SO – standardowa produkcja (ang. *standard output*)
SPO – Sektorowy Program Operacyjny
SRK – Strategia Rozwoju Kraju 2020
SWOT – analiza SWOT (ang. *strengths, weaknesses, opportunities, threats*)
SZRWRiR – Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa
TUZ – trwałe użytki zielone
UE – Unia Europejska
UK – Wielka Brytania (ang. *United Kingdom*)
UM – Urząd Marszałkowski
UR – Użytki Rolne
USA – Stany Zjednoczone (ang. *United States of America*)
WD – dokument roboczy (ang. *working document*)
WODR – Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego
WPR – Wspólna Polityka Rolna
WRMO – Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny
WRS – Wspólne Ramy Strategiczne
WTO – Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organization*)
ZSZiK – Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli

1. Streszczenie

Niniejszy raport zawiera wyniki badania pt. „Ewaluacja ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”, wersja z 31 marca 2014 r., realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez konsorcjum w składzie: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Ecorys Polska Sp. z o.o. oraz Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy.

Badanie zostało przeprowadzone w formule partycypacyjnej. Zgodnie z umową z dnia 26 marca 2013 r. Ewaluator został zobowiązany do bieżącej współpracy z osobami odpowiadającymi za przygotowanie Programu ze strony Zamawiającego. Zgodnie z tą formułą dokonywał na bieżąco analiz i ocen kolejnych wersji PROW, jak również w miarę potrzeb wybranych rozdziałów lub fragmentów przygotowywanego Programu. Wyniki prowadzonego badania ewaluacyjnego były przedstawiane na kolejnych etapach przygotowywania PROW głównie w formie kompleksowych opinii, zawierających m. in. wnioski, rekomendacje, komentarze, modyfikacje oraz propozycje nowych rozwiązań. Przez cały okres przygotowywania projektu PROW Ewaluator pozostawał w stałym, bezpośrednim kontakcie z Zamawiającym.

Celem tak zorganizowanego partycypacyjnego procesu oceny ex-ante było zapewnienie jak najsilniejszego i permanentnego wsparcia koncepcyjnego i merytorycznego Zamawiającego. Ocena została wykonana z punktu widzenia trafności, spójności, skuteczności, efektywności i użyteczności PROW, w odniesieniu do krajowych i unijnych dokumentów strategicznych, takich jak: Krajowy Program Reform, Strategia rozwoju kraju do roku 2020, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, Strategia Europa 2020 r. W początkowej fazie procesu oceny wykorzystywano projekty, a po zakończeniu negocjacji w tzw. Trilogu, przyjęte przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia dotyczące: rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich, finansowania zarządzania i monitorowania WPR. W analizach odnoszono się do Wspólnych Ram Strategicznych, Umowy Partnerstwa, zaleceń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczących prowadzenia ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz wytycznych Komisji Europejskiej odnośnie opracowywanych PROW. Wykorzystano również dorobek i doświadczenia krajowe wynikające z wdrażania programów operacyjnych w poprzednich okresach programowania.

Wyniki oceny ex-ante¹

Ocena ex-ante została wykonana w przekroju trzech komplementarnych płaszczyzn:

- a. zdefiniowanych potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wynikających z diagnozy aktualnego stanu w sferze społeczno-ekonomicznej, w sektorze rolno-spożywczym w powiązaniu z wynikami w handlu żywnością i spożyciem krajowym, z uwzględnieniem stanu środowiska naturalnego, wypracowanych na podstawie przeprowadzonej analizy SWOT,
- b. spójności wewnętrznej i zewnętrznej Programu z punktu widzenia wybranych do wdrażania działań, uwzględnienia różnic regionalnych, presji środowiskowych i uwarunkowań sektorowych oraz przeznaczonych alokacji finansowych i ich zgodności z celami i priorytetami zawartymi w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych,

¹ Raport Ewaluacyjny, zgodnie z umową z Zamawiającym składa się z następujących rozdziałów:

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Sprawozdanie z przebiegu procesu ex-ante
5. Wyniki oceny ex-ante
 - 5.1. Ocena opisu sytuacji, analizy SWOT i potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich
 - 5.2. Ocena i rekomendacje w zakresie spójności wewnętrznej i zewnętrznej PROW
 - 5.3. Ocena i rekomendacje w zakresie realizacji programu

- c. zdolności administracyjnych w kontekście systemu instytucjonalnego włączonego w proces wdrażania Programu, z uwzględnieniem zarządzania, monitoringu i ewaluacji.

Ad a. W części diagnostycznej dotyczącej: społeczno-ekonomicznej charakterystyki obszarów wiejskich, potencjału i wyników w sektorze rolnym, sektora spożywczego, handlu i konsumpcji żywności, oraz środowiska naturalnego trafnie i zwięźle przedstawiono opis sytuacji i najważniejszych procesów zachodzących w wymienionych obszarach. Właściwie zostały odzwierciedlone istotne różnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego. Trafnie zostały też określone wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich, bezpośrednio wynikające z analizy SWOT.

W niewystarczającym stopniu uwzględnione zostało społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w ujęciu terytorialnym. Do kwestii tej odniesiono się tylko dwukrotnie, w kontekście ludności zagrożonej ubóstwem oraz struktury obszarowej gospodarstw.

W ocenie podkreślono konieczność mocniejszego uwypuklenia zagadnienia zróżnicowania regionalnego obszarów wiejskich w Polsce, szczególnie w częściach poświęconych charakterystyce społeczno-ekonomicznej oraz potencjałowi i wynikom w sektorze rolnym. Zarekomendowano wykorzystanie do tego celu graficznej formy prezentacji w postaci map.

Wyniki analizy SWOT pozwoliły zidentyfikować 12 najważniejszych potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich, uznanych przez Ewaluatora jako w pełni uzasadnione. Jako wadę uznano jednak brak wskazania, czy kolejność ich prezentacji wynika z przypisanej im hierarchii ważności. Zarekomendowano więc uzupełnienie projektu PROW o informację jednoznacznie wyjaśniającą tę kwestię w oparciu o przyjęte kryteria.

Ad b.

Wybrane do realizacji w ramach PROW działania wynikają bezpośrednio z analizy SWOT i zdefiniowanych na tej podstawie potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich. Potrzeby zidentyfikowane w PROW są szersze, niż możliwości ich realizacji przez ujęte w Programie instrumentarium i budżet PROW². Zatem za słuszne uznano zaadresowanie części potrzeb do funduszy finansujących politykę spójności.

Zaproponowane działania są z reguły dobrze skonstruowane, proponują właściwą formę wsparcia, są spójne wewnętrznie i komplementarne w stosunku do innych działań, a ponadto mogą wywoływać pozytywne efekty synergiczne, np. w sferze innowacyjności, poprawy struktury obszarowej, poprawy struktury wiekowej rolników, wzrostu konkurencyjności, poprawy jakości produktów rolno-żywnościowych, zwiększenia zintegrowania podmiotów w łańcuchu żywnościowym.

Jednocześnie wybrane do realizacji działania odpowiadają na wyzwania nowego okresu programowania oraz wpisują się w cele i priorytety wynikające z unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, Umowy Partnerstwa oraz dotychczas opublikowanych na poziomie unijnym regulacji prawnych.

W ocenie w wielu przypadkach zarekomendowano wprowadzenie wielu zmian w opisach dotyczących m. in.: potencjalnych beneficjentów wsparcia i zapewnienia równych szans w aplikowaniu o wsparcie reprezentantom różnych sektorów społeczno-ekonomicznych (publicznego i prywatnego), kryteriów wyboru (proponowanych preferencji w procesie wyboru do finansowania wniosków o wsparcie i potrzeby ich hierarchizowania), warunków dostępu (w tym progów wielkości ekonomicznej gospodarstw), kryteriów kwalifikowalności, kosztów kwalifikowalnych.

Przedstawiano również rekomendacje związane z precyzyjniejszym definiowaniem pojęć istotnych z punktu widzenia wdrażania programu, podkreślając konieczność ich uszczegółowienia w PROW, bądź w prawodawstwie krajowym na poziomie rozporządzeń krajowych. Dotyczyło to m. in. takich kwestii jak

² Ewaluator negatywnie opiniuje przesunięci 25% środków unijnych przeznaczonych na PROW na I filar WPR, na zwiększenie budżetu na płatności bezpośrednie.

np.: innowacyjność, niekomercyjny charakter projektu.

Analiza struktury oferowanego w ramach Programu wsparcia finansowego wykazuje, że m.in. z tego powodu relatywnie niższy budżet został przeznaczony na dynamizowanie pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich, wskazywanych jako jeden z głównych celów WPR i ustępuje znacznie wadze środków przeznaczonych na wsparcie konkurencyjności rolnictwa. Zdaniem Ewaluatora, problemy pozarolniczego rozwoju wsi musiały więc zostać w PROW potraktowane drugoplanowo. W tej sytuacji zarekomendowano jednak, aby w PROW *explicite* podkreślić, że część zdefiniowanych w SWOT potrzeb poza rolniczego rozwoju obszarów wiejskich musi być sfinansowana w ramach instrumentarium polityki spójności z funduszy przeznaczonych na konkretne programy.

Generalnie w Programie nie stwierdzono zagrożenia wystąpienia efektu *deadweight* i przesunięcia.

Ad c.

Sprawność i efektywność procesu wdrażania PROW na lata 2014-2020 w głównej mierze jest uzależniony od takiego skonstruowania systemu instytucjonalnego, który zapewni niezakłóconą obsługę potencjalnych beneficjentów wsparcia. W projekcie PROW z 31 marca 2014 r., poza niewielkimi modyfikacjami system instytucjonalnego włączonego w proces wdrażania Programu, wskazano, podobnie jak w uprzednich okresach programowania jako główne ogniwa wskazano Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz 16 urzędów marszałkowskich.

Zadania Instytucji Zarządzającej odpowiedzialnej za proces zarządzania i wdrażania PROW 2014-2020 wypełniać będzie nadal MRiRW.

ARiMR będzie odpowiedzialna za wypełnianie funkcji agencji płatniczej oraz podmiotu wdrażającego dla większości działań Programu. Urzędy marszałkowskie zaś będą realizowały zadania delegowane w podobnym kształcie, jak w poprzednim okresie programowania. Instytucje te posiadają już znaczne, wieloletnie, niezbędne doświadczenia z wykonywania zadań związanych z wydatkowaniem Wspólnotowych środków finansowych ukierunkowanych na wieś i rolnictwo. Na usprawnienie pełnionych przez ARiMR funkcji i zadań wpłynie zapewne planowana w ramach przyjętej *Strategii rozwoju informatyki na lata 2014-2020* budowa hurtowni danych. Planowana hurtownia danych gromadzić będzie wszystkie informacje i dane dotyczące działań pomocowych, dla których ARiMR pełni rolę agencji płatniczej oraz będzie zintegrowana z modułami raportowania bezpośredniego, umożliwiającymi automatyczne pobieranie danych dotyczących rzeczowej realizacji działań delegowanych. Budowa hurtowni danych będzie miała wieloraki wpływ na procesy biznesowe w ARiMR, ale także będzie dostarczała niezbędne dane dla MRiRW wykorzystywane do zarządzania, monitorowania i ewaluacji Programu. W ten sposób zostaną usprawnione procesy sprawozdawcze na różnych poziomach oraz jak i okresowe i bieżące badania ewaluacyjne.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Agencji Rynku Rolnego, która w poprzednim okresie programowania także realizowała zadania delegowane w ramach PROW, zdobywając odpowiednie doświadczenia do realizacji zadań w Programie na lata 2014-2020.

W generalnej ocenie Ewaluatora podział zadań między instytucje został dokonany prawidłowo z uwzględnieniem ich doświadczeń i kompetencji. Nie budzi wątpliwości zarysowany sposób i mechanizmy koordynacji i monitorowania podejmowanych działań. Dotychczasowe doświadczenia wskazanych podmiotów wydają się zapewniać sprawne funkcjonowanie komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznych działań na rzecz informowania i promowania Programu.

Narzędziem służącym wsparciu podmiotów wdrażających PROW będzie pomoc techniczna, odpowiednio zaprojektowana jako narzędzie finansujące realizację niezbędnych zadań, wzmacniających zdolności administracyjnych tych podmiotów, w tym funkcjonowanie *Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich* oraz *Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich*.

Jako pewien niedostatek projektu PROW uznać należy zdaniem Ewaluatora brak mocniejszego

zasygnalizowania w PROW proponowanego systemu aplikowania potencjalnych beneficjentów/naboru wniosków, poza zamarkowaniem intencji wprowadzenia tzw. naborów tematycznych w wybranych działaniach i precyzyjniejszego zdefiniowania systemu obsługi beneficjentów.

Generalnie zdaniem Ewaluatora, potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego, desygnowanego do wdrażania PROW jest odpowiedni oraz właściwie przygotowany do realizacji powierzonych zadań.

Executive summary

The following report holds findings from the „Ex-ante evaluation of the Rural Development Programme 2014-2020” dated 31 March 2014 and commissioned by the Ministry of Agriculture and Rural Development. It was conducted by a consortium of: the Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Sciences, Ecorys Polska Sp. z o.o. and the Institute of Soil Science and Plant Cultivation – National Scientific Institute.

For the first time the study was held using a new participatory formula. Following the agreement of 26 March 2014 the Evaluator was obligated to cooperate with persons responsible for preparing the Programme on behalf of the contracting authority. Following this formula, the Evaluator made analyses and assessments of successive versions of the RDP on an on-going basis. If needed, the analyses also covered selected chapters or fragments of the prepared Programme. The findings of the evaluation study were presented on successive stages of RDP development. They took form of comprehensive opinions which included: conclusions, recommendations, comments, modifications and proposals of new solutions. For the whole period of preparing the RDP, the Evaluator remained in constant contact with the contracting authority.

The purpose for organising the participatory process of the ex-ante evaluation in such a way was to provide the contracting authority with the strongest and permanent support in terms of concept and substance. The evaluation was conducted in terms of accuracy, coherence, efficiency and usefulness of the RDP in reference to the national and EU strategic documents such as: the National Reform Programme, the National Development Strategy 2020, Sustainable Development of rural areas, agriculture and fisheries for 2012-2020, Europe 2020 Strategy. The initial phase of the evaluation used projects, and after Trilog negotiations, regulations by the European Parliament and Council on: rural development, direct payments, financing of CAP management and monitoring. The analyses referred to the Common Strategic Framework, the Partnership Agreement, guidelines of the Ministry of Regional Development on holding ex-ante evaluations of operational programmes for 2014-2020 and European Commission guidelines on the developed RDPs. The analyses also used the outputs and national experience coming from implementing operational programmes in previous programming periods.

Results of ex-ante evaluation

The ex-ante evaluation was conducted by cross-sectioning three complementary planes, which are:

- a. defined needs in terms of rural development which result from the diagnosis of the current state of socio-economic affairs of the farming and food production sector in relation to the results of food retail and the national consumption with consideration of the natural environment, which were developed on the basis of a SWOT analysis,
- b. internal and external coherence of the Programme from the point of view of activities selected for implementation, consideration of regional differences, environmental pressures and sector conditions and assigned financial allocations and their coherence with aims and priorities of the EU and national strategic documents.,
- c. administrative abilities in terms of the institutional system included in the process of Programme implementation, considering management, monitoring and evaluation.

Ad a.

The diagnostic part on the socio-economic characteristics of rural areas, and the potential and results in the rural, food, retail, food consumption and natural environment sectors has accurately and concisely presented a description of the situation and the most important processes that take place in the mentioned areas. Significant differences and potentials have been reflected. They include environmental pressures in rural areas and farms, as well as the fields of agriculture and food sector. The challenges and socio-economic and environmental needs of rural areas have been accurately described, and they directly come from the SWOT analysis.

The socio-economic diversification of rural areas in territorial scope has been insufficiently considered. This issue was referred to twice: in the context of population endangered with poverty, and the spatial structure of farms.

The evaluation stressed the necessity for stronger emphasis of the issue of regional diversification of rural areas in Poland, particularly in the parts devoted to the socio-economic characteristics and the potential and the results in the rural sector. It has been recommended to use a graphical presentation in the form of maps.

The results of the SWOT analysis have allowed to identify 12 most important developmental needs of rural areas considered by the Evaluator as fully justified. The lack of indication if the order in which they are presented comes from the assigned hierarchy of importance has been considered as a fault. It has been recommended to supplement the RDP project with information that clearly explains this issue basing on the assumed criteria.

Ad b.

The activities selected to be implemented under RDP directly come from the SWOT analysis and the development needs of rural areas defined on that basis³. The needs identified in RDP are broader than the possibilities to implement them using the instruments included in the Programme and the RDP budget. It has been considered as justified to address some needs to funds that finance the cohesion policy.

The proposed activities are generally well constructed: they propose a proper form of support, are internally coherent and complementary to other activities, and can cause positive synergy effects e.g. in the area of innovation, improvement of spatial structure, improvement of the farmers' age structure, increase in competitiveness, improvement of the quality of produce, increasing the level of integration of bodies in food chain.

At the same time, the activities selected for implementation correspond to the challenges of the new programming period and are coherent with the aims and priorities resulting from the national and EU strategic documents, the Partnership Agreement and the previously published legal regulations of the EU level.

In many cases, the evaluation recommended the necessity to introduce many changes in descriptions regarding i.e. potential beneficiaries of support and ensuring equal opportunities of representatives of various socio-economic sectors (public and private) in applying for aid, criteria of choice (proposed preferences in the process of selecting applications for financing and the need to put them in hierarchy), conditions for access (including thresholds of the economic size of farms), eligibility criteria, eligible costs.

It has also been recommended to be precise when defining the issues that are important for implementing the programme, and to stress the necessity to put them in more detail in the RDP or in national laws. It also regarded the issues such as: innovation and non-commercial nature of the project.

Analysis of the financial aid offered in the Programme shows that a relatively lower budget has been assigned

³ The evaluator gives a negative opinion on the transfer of 25% of the funds from the RDP on the first pillar of the CAP.

to make the increase of non-agricultural rural development more dynamic. That development has been indicated as one of the main objectives of the CAP and the resources it receives are significantly less than the ones assigned for supporting the competitiveness of agriculture. According to the Evaluator, the problems of the non-agricultural rural development had to be considered in the RDP as of secondary importance. It has been recommended that RDP clearly stresses that some of the non-agricultural rural development needs defined in SWOT needs to be financed using the instruments of the cohesion policy from the funds for particular schemes.

Generally, it has been found that the Programme is in no danger of a deadweight effect and shifts occurring.

Ad c.

Effectiveness and efficiency of implementing the RDP for 2014-2020 mainly depend on constructing the institutional system in a way it allows for undisturbed support for the beneficiaries. Similarly to the previous programming periods, in the RDP draft of 31 March 2014 it has been indicated that, apart from slight modifications of the institutional system included in Programme implementation, main links are the Ministry of Agriculture and Rural Development, the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture and 16 Marshal Offices.

The Ministry of Agriculture and Rural Development will still be the fulfilling the role of the Managing Authority responsible for managing and implementing the RDP 2014-2020.

The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture will take the responsibility of a paying agency and an implementing body for most of the Programme's activities. The Marshal Offices will implement activities delegated in a similar form to the ones in the previous programming period. Those institutions already have significant, long-term and necessary experience in implementing activities connected with the expenditure of Community financial resources directed at rural areas and agriculture. The functions and duties of the ARMA will be made more efficient by a construction of data warehouse planned under the Strategy of Information Technology Development for 2014-2020. The planned warehouse will gather all information and data on aid activities for which ARMA is the paying agency. The warehouse will also be integrated with modules for direct reporting, which allow for automatic downloads of information on subject implementation of the delegated tasks. Construction of the warehouse will have numerous influences on business processes in ARMA, and will provide necessary data for the Ministry of Agriculture and Rural Development to be used when managing, monitoring and evaluating the Programme. This way, the reporting processes on various level will be made more efficient, as will the periodical and on-going evaluation studies.

A similar situation can be seen in terms of the Agricultural Market Agency, which implemented the delegated tasks under RDP in the previous programming period and acquired experience necessary to implement Programme tasks in the 2014-2020 period.

In the Evaluator's general opinion, the division of labour between the institutions has been made correctly and with consideration of their experience and competences. The presented methods and mechanisms for coordinating and monitoring the activities does not raise any doubts. The experience of the indicated entities to date seem to ensure internal communication and the external activities for informing and promoting the Programme.

Technical assistance will be a tool supporting the entities implementing the RDP. It was properly designed as a tool that finances implementation of necessary tasks which reinforce administrative skills of these entities, including the works of the Polish National Rural Network and the Network for Innovation in Agriculture and Rural Areas.

According to the Evaluator, the deficiency of the RDP lies within a lack of a stronger indication of the proposed application system for the potential beneficiaries/call for proposals other than signalling the intention of introducing the so-called thematic call in selected actions, and a more precise system for supporting the beneficiaries.

Generally, according to the Evaluator, the administrative potential of the institutional system designated to implement the RDP is appropriate and properly prepared to fulfil its obligations.

2. Wprowadzenie

Niniejszy raport jest wynikiem badania pn. „Ewaluacja ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”, wersja z 31 marca 2014 r., realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez konsorcjum w składzie: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Ecorys Polska Sp. z o.o. oraz Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy.

Głównym celem badania była kompleksowa ocena jakości programu z punktu widzenia trafności oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowej oraz zgodności zaplanowanego wsparcia ze zidentyfikowanymi potrzebami i realizacją założonych celów, jak również sformułowanie wniosków i rekomendacji w zakresie zmian w programie.

W ramach ewaluacji oceniono część diagnostyczną programu, tzn. opis sytuacji, analizę SWOT i zidentyfikowane potrzeby w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto oceniono spójność wewnętrzną i zewnętrzną programu oraz szeroko rozumiany system instytucjonalny zaangażowany we wdrażanie PROW.

Ewaluacja była realizowana jako proces partycypacyjny. Oznacza to, że procesy programowania i ewaluacji były przeprowadzane równolegle. Zadaniem Ewaluatora było wsparcie koncepcyjne oraz merytoryczne zespołu przygotowującego zapisy PROW 2014-2020 oraz przygotowywanie wniosków i rekomendacji, przybierających postać konkretnych propozycji zmian w zapisach programu. W toku prac uwzględniono zarówno zmieniające się uwarunkowania, przede wszystkim związane z procesem negocjacji prawodawstwa unijnego w sferze finansowej i regulacyjnej, jak również uwzględniano propozycje i uwagi wynikające z szeroko prowadzonych konsultacji społecznych.

3. Opis zastosowanej metodologii

3.1. Pytania badawcze

Ewaluacja ex-ante projektu PROW 2014-2020 miała na celu dostarczenie wyczerpujących i wiarygodnych informacji na zaprezentowane poniżej pytania badawcze, pogrupowane w ramach trzech modułów badawczych.

Tabela 1. Pogrupowanie pytań badawczych w ramach trzech modułów badawczych

I	MODUŁ I Ocena opisu sytuacji, analizy SWOT i potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich
1.1	Czy w programie zawarto trafny opis sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE? Czy trafnie odzwierciedlone zostały istotne różnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego?
1.2	Czy analiza SWOT jest kompletna, w sposób trafny identyfikuje istotne mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia oraz stanowi wystarczającą podstawę dla oceny potrzeb i formułowania celów i priorytetów programu?
1.3	Czy w kontekście analizy SWOT trafnie zostały określone wyzwania i potrzeby społeczno – ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich? Czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę?
II	MODUŁ II Ocena spójności wewnętrznej i zewnętrznej programu
2.1	Czy dobór i charakterystyka planowanych do realizacji działań oraz proponowanych form wsparcia są właściwe z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i zakładanych celów?
2.2	Czy program odpowiednio uwzględnia różnice regionalne, presje środowiskowe i uwarunkowania sektorowe?
2.3	Czy zaplanowana struktura finansowania odpowiada zidentyfikowanym potrzebom oraz celom programu i uwzględnia ich hierarchię?
2.4	Czy wskaźniki monitorowania są trafnie dobrane, realistyczne, poprawnie oszacowane i możliwe do pozyskania? Jeśli nie, jakie wskaźniki lepiej będą odzwierciedlać postęp we wdrażaniu i osiąganiu celów programu? Jak powinna być wartość bazowa i docelowa wskaźników?
2.5	Czy zaproponowane wskaźniki są wystarczające do oceny realizacji celów programu? Czy konieczne będzie ustanowienie dodatkowych wskaźników krajowych, a w razie konieczności, jakie dodatkowe wskaźniki byłyby potrzebne? W przypadku zaproponowania wskaźników dodatkowych Wykonawca oszacuje ich wartość bazową i docelową oraz określi sposób ich pozyskania?
2.6	Czy założenia dotyczące funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich są odpowiednie dla realizacji jej celów?
2.7	Czy i w jakim stopniu istnieje ryzyko wystąpienia efektu deadweight (tzw. biegu jałowego) i przesunięcia?
2.8	Czy program przyczynia się do realizacji celów strategii Europa 2020 i uwzględnia w odpowiednim zakresie założenia Wspólnych Ram Strategicznych?

2.9	Czy założenia i cele programu są spójne z najważniejszymi strategiami na poziomie krajowym oraz Umową Partnerstwa i innymi programami objętymi WRS ?
2.10	Czy i w jakim zakresie program operacyjny uwzględni i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (w szczególności: realizacja zasad równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?
III	MODUŁ III Ocena systemu realizacji programu
3.1.	Czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację programu i osiągnięcie jego celów? (m.in. podział kompetencji/zadań, koordynacja działań, mechanizmy koordynacji i monitorowania komplementarności podejmowanych działań, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, informacja i promocja, system podejmowania decyzji, system aplikowania i obsługi beneficjentów)?
3.2	Czy istniejący potencjał administracyjny jest wystarczający dla sprawnej realizacji programu?
3.3	Czy sposób zaprojektowania pomocy technicznej jest odpowiedni dla sprawnego wdrażania programu?
3.4	Czy założenia dotyczące Leader zapewniają możliwość jego skutecznej realizacji?
3.5	Jakie są obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji programu?
3.6	Czy system monitorowania i oceny jest spójny z systemem I filara WPR?
3.7	Czy system monitorowania i oceny programu (w tym plan oceny) jest odpowiedni do potrzeb w zakresie zarządzania programem, dokonywania jego przeglądów i ewaluacji?
3.8	Czy spełnione są warunkowości ex-ante lub czy przedstawiono odpowiedni plan prowadzący do ich spełnienia?
3.9	Czy proces konsultacji społecznych przebiegał przy zachowaniu zasady partnerstwa?

Źródło: opracowanie własne.

3.2. Zastosowane metody badawcze

Zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego, przedmiotem badania w ramach ewaluacji ex-ante była przede wszystkim przyjęta diagnoza, zastosowana w ramach projektu programu teoria zmiany i zaprojektowana na jej podstawie logika interwencji. Podstawową metodą badawczą był przegląd literatury, baz danych oraz wyników badań naukowych i ewaluacyjnych (*desk research*). Ponadto w badaniu ewaluacyjnym uwzględniono następujące metody:

- **analiza SWOT**, wykorzystana do oceny trafności zidentyfikowania mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń,
- **mapowanie** posłużyło do dokonania oceny trafności określenia wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych i środowiskowych obszarów wiejskich,
- **meta ewaluacja** posłużyła do ustalenia czy planowanie działania mają szansę w zaproponowanej formie osiągnąć zaplanowane cele oraz z wykorzystaniem doświadczeń we wdrażaniu podobnych działań oraz w oparciu o wiedzę ekspercką Wykonawców, do oceny efektów deadweight (biegu jałowego) i efektu przesunięcia oraz oceny alokacji środków finansowych w ramach PROW,

- **metodę rangowania** wykorzystano w prowadzeniu oceny i nadania wag zidentyfikowanym na podstawie analizy SWOT potrzebom rozwojowym obszarów wiejskich,
- **analiza optymalizacji** została wykorzystana do dokonania alokacji środków finansowych PROW na pięć najważniejszych działań tak, aby przy przyjętych wskaźnikach ograniczeń maksymalizować wskazaną funkcję celu
- **zogniskowane wywiady grupowe (FGI)** przeprowadzono z przedstawicielami instytucji zarządzającej i agencji płatniczej oraz z interesariuszami LGD, celem zidentyfikowania zdolności administracyjnych tak w zakresie wdrażania, jak i prowadzenia monitoringu i ewaluacji oraz oceny programu LEADER i jego systemu wdrożeniowego,
- **panel ekspercki** przeprowadzono z udziałem przedstawicieli świata nauki, którzy są autorytetami w kwestii polityki rolnej i obszarów wiejskich, celem przedyskutowania kwestii zaproponowanych w programie wskaźników,
- **indywidualne wywiady pogłębione (IDI)** przeprowadzono z interesariuszami KSOW,
- **badanie metodą delficką** posłużono się do wypracowania stanowiska w sprawie wskaźników,
- **metodą analizy ryzyka** posłużono się w celu dokonania oceny wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia różnych kategorii ryzyka i barier, ich przyczyn i skutków oraz zaproponowania środków zaradczych, niwelujących ich skutki.

4. Sprawozdanie z przebiegu procesu oceny ex-ante

Proces oceny ex-ante miał charakter partycypacyjny. Ewaluator na bieżąco współpracował z Zamawiającym. Wykonane prace można podzielić na trzy kategorie:

- A. Opiniowanie przekazywanych przez Zamawiającego projektów PROW 2014-2020 oraz jego wybranych fragmentów
- B. Analizy, badania oraz wewnętrzne i zewnętrzne konsultacje prowadzone przez Partnerów konsorcjum realizujących zamówienie
- C. Uczestnictwo w konsultacjach organizowanych przez MRiRW w ramach grup i podgrup roboczych powołanych przez Ministra Rolnictwa:
 - **Podgrup Roboczych** mających na celu konsultacje społeczne przygotowywanego Programu
 - **Grupy Roboczej** wspierającej prace nad PROW 2014-2020

Ad A.

Reprezentując Partnerów opiniujących PROW 2014-2020 -lider konsorcjum- Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN od dnia podpisania z Ministerstwem umowy (26 marca 2013 r.) przekazał drogą elektroniczną oraz do siedziby Zamawiającego z zachowaniem należytych terminów sześć obszernych opinii oraz projekt Końcowego Raportu Ewaluacyjnego:

1. Dnia 26 kwietnia 2013 r. - Opinię nr 1 do „Wstępnego zarysu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020)”.
2. Dnia 14 sierpnia 2013 r. - Opinię nr 2 do „Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020). Wersja 1.”
3. Dnia 11 października 2013 r. - Opinię nr 3-„Odpowiedzi na pytanie i komentarze DROW MRiRW [pismo ROW/wes/jp 521-1/13 (3914)]do Opinii nr 2 z 14 sierpnia 2013 r.”
4. Dnia 5 lutego 2014 r. - Opinię nr 4 „Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020). Wersja z dnia 24 stycznia 2014 r.”
5. Dnia 18 lutego 2014r. - Opinię nr 5- „Rekomendacje do Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020). Wersja z 24 stycznia 2014 r.”
6. Dnia 24 lutego 2014. r. – Opinię nr 6 „Uwagi i rekomendacje do listy projektowanych dodatkowych krajowych wskaźników produktów i rezultatów dla Priorytetów 1, 2, 3, 4 i 6 PROW 2014-2020.”
7. Dnia 14 kwietnia 2014 r. projekt Raportu końcowego: „Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Raport końcowy”.

Ponadto przygotowano kilka cząstkowych krótkich opinii, dotyczących szczegółowych kwestii:

- a. 13 czerwca 2013 r. przekazano drogą mailową wstępne symulacje budżetu PROW z uwzględnieniem przesunięcia funduszy z II filara WPR na I filar, z przeznaczeniem na uzupełnienie płatności bezpośrednich,
- b. 29 stycznia 2014 r. przesłano mailem **Sygnalne uwagi do części projektu PROW z 17 stycznia 2014 r. dotyczącej planu ewaluacji**, skupiające się na kwestii konieczności włączenia do projektu PROW zestawu wskaźników krajowych, pozwalających odpowiedzieć na 30 pytań ewaluacyjnych proponowanych w **Revised WD on elements for Implementing Act - JAN2014 WD 01-05-14[1]**, w **Aneksie V**, ukierunkowanych na uzyskanie odpowiedzi określających stopień oddziaływania Programu w różnych obszarach objętych wsparciem. Podkreślono, że wykonanie planowanych

Raportów z wdrażania PROW za lata 2017 i 2019 oraz dokonanie oceny ex-post PROW będzie w zasadzie niemożliwe wyłącznie w oparciu o wspomniane wcześniej dość ogólne wskaźniki już zawarte w programie, stąd konieczność wprowadzenia ich dodatkowego zestawu, które zapewnią wypełnienie tej luki,

- c. 21 lutego 2014 r. przekazano mailem krótką opinię do dokumentu pt. **Propozycja w sprawie wydzielenia środków PROW 2014-2020 dla województwa mazowieckiego**, prezentującego różne warianty kryteriów wyboru do określenia kopert finansowych dla województwa mazowieckiego, jedyne w Polsce na poziomie NUTS 2, które przekroczyło poziom 75% średniego poziomu PKB na mieszkańca w UE.

Ad B.

Konsorcjum realizujące zamówienie konsultowało przekazywane przez Zamawiającego materiały na spotkaniach wewnętrznych w obrębie zespołów, spotkaniach konsorcjum (7 czerwca 2013 r. w Warszawie, 10 września 2013 r. w Warszawie, 10 kwietnia 2014 r. w Warszawie), drogą elektroniczną, przysyłając aktualne wersje dokumentów PROW oraz dokonując częściowych ocen oraz syntez na kolejnych etapach procesu opracowywania dokumentu PROW.

Opracowywane przez konsorcjantów materiały i opracowania były poddawane wewnętrznym konsultacjom, służącym wypracowaniu wspólnego stanowiska. Były też dyskutowane w jednostkach macierzystych członków konsorcjum, ze specjalistami z różnych dziedzin i dyscyplin naukowych.

Ad C.

Przedstawiciele Wykonawcy brali aktywny udział w spotkaniach **Podgrup Roboczych** mających na celu konsultacje społeczne przygotowywanego Programu oraz **Grupy Roboczej** wspierającej prace nad PROW 2014-2020.

Tabela 2. Uczestnictwo przedstawicieli Wykonawcy w spotkaniach Podgrup Roboczych

Podgrupa nr 1 ds. spraw ułatwienia transferu wiedzy w rolnictwie	Podgrupa nr 2 ds. poprawy konkurencyjności i zwiększenia rentowności gospodarstw rolnych, innowacji oraz poprawy organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie	Podgrupa nr 3 ds. odtwarzania, ochrony i wzmacniania ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	Podgrupa nr 4 ds. zwiększania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i promowania rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich
23.04.2013	8.05.2013	9.05. 2013	10.05.2013
10.05.2013	23.05.2013	17.06.2013	13.06.2013
3.06.2013	27.05.2013		16.09.2013
10.06.2013	9.09.2013		
30.09.2013			
8.10.2013			

Źródło: opracowanie własne.

Łącznie członkowie zespołu Wykonawcy uczestniczyli w 15 spotkaniach Podgrup Roboczych w okresie od 23 kwietnia 2013r. do 8 października.2013 r.

Sporządzano notatki z przebiegu spotkań, które kolejno były na bieżąco przekazywane do wiadomości całego zespołu zajmującego się ocenę ex-ante PROW.

5. Wyniki oceny ex-ante

5.1. Ocena opisu sytuacji, analizy SWOT i potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

5.1.1. Wprowadzenie

Prace ewaluacyjne dotyczące analizy SWOT i identyfikacji potrzeb obejmują odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

P1.1: Czy w programie zawarto trafny opis sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE? Czy trafnie odzwierciedlone zostały istotne zróżnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego?

P1.2: Czy analiza SWOT jest kompletna, w sposób trafny identyfikuje istotne mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia oraz stanowi wystarczającą podstawę dla oceny potrzeb i formułowania celów i priorytetów programu?

P1.3: Czy w kontekście analizy SWOT trafnie zostały określone wyzwania i potrzeby społeczno – ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich? (P1.3.a) Czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę? (P1.3.b.)

W pracach ewaluacyjnych wykorzystano m.in.: analizę meta-SWOT oraz mapowanie. Analiza meta-SWOT polegała na porównaniu wyników analizy SWOT z różnych strategii, które mają być spójne ze SWOT opracowanym dla PROW 2014-2020. Metoda ta pozwoliła przede wszystkim na określenie czy SWOT w PROW 2014-2020 jest kompletny, czy trafnie identyfikuje mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia oraz czy stanowi wystarczającą podstawę dla oceny potrzeb oraz formułowania celów i priorytetów PROW 2014-2020 (pytanie 1.2). Mapowanie polegało na zestawieniu w formie macierzy różnych elementów (w tym przypadku celów PROW z potrzebami i wyzwaniami rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa) w celu systematycznego uszeregowania występujących między nimi powiązań. Metoda ta została wykorzystana przy formułowaniu odpowiedzi na pytanie czy w kontekście analizy SWOT trafnie zostały zdefiniowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich (pytanie 1.3).

W pracach ewaluacyjnych przyjęto także podejście partycypacyjne, które obejmowało m.in.: panele dyskusyjne z przedstawicielami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiedzialnymi za przygotowanie Programu. Podczas tych paneli wspólnie wypracowano m.in.: formułę prezentacji wyników SWOT w dokumencie.

5.1.2. Uwagi przekazane w pierwszym etapie prac

Pierwszy etap prac obejmował przygotowanie uwag do kolejnych wersji Programu. Szczegółowe uwagi dotyczące analizy SWOT zostały przekazane w opinii nr 2 z 14 sierpnia 2013 r. oraz podczas paneli dyskusyjnych z przedstawicielami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiedzialnymi za przygotowanie Programu.

W opinii nr 2 z 14 sierpnia 2013 r. zgłoszono szereg szczegółowych uwag do analizy SWOT przedstawionej w podziale na poszczególne priorytety. Rekomendacje dotyczyły przeformułowania i doprecyzowania niektórych zapisów.

W etapie prac poświęconym ocenie wersji Programu z dnia 24 stycznia 2014 r. (opartym głównie na podejściu partycypacyjnym) zgłoszono kolejne uwagi dotyczące analizy SWOT. W części poświęconej opisowi ogólnemu

wskazano fragmenty, które mogłyby zostać usunięte. Zaproponowano dołączenie do tekstu opisu ogólnego tabeli, wykresów i map, które poprawiłyby przejrzystość tekstu. Zaproponowano także zmianę kolejności podrozdziałów oraz uzupełnienie brakujących informacji w podrozdziale pt. „Potencjał i wyniki w sektorach rolnym, leśnym i żywnościowym”. W części poświęconej silnym, słabym stronom, szansom i zagrożeniom zaproponowano i przedyskutowano podejście metodologiczne do analizy SWOT, w tym szczególnie: przeanalizowanie relacji między silnymi, słabymi stronami, szansami i zagrożeniami oraz ułożenie elementów tabeli SWOT według ich ważności. Zaproponowano poprawioną wersję analizy SWOT dla wszystkich priorytetów. Zwrócono także uwagę, że zidentyfikowane w Programie potrzeby wydają się logiczne i dobrze uzasadnione. Jednakże ich kształt merytoryczny nie we wszystkich elementach wynikał jasno z przeprowadzonej analizy SWOT.

5.1.3. Ocena analizy SWOT

5.1.3.1. Ocena opisu sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE i trafności odzwierciedlenia istotnych różnicowań i potencjałów na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego.

P1.1 Czy w programie zawarto trafny opis sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE? Czy trafnie odzwierciedlone zostały istotne różnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego?

Opis ogólny oparty na wspólnych i specyficznych wskaźnikach kontekstu oraz na informacji jakościowej został podzielony na cztery części poświęcone: 1) społeczno-ekonomicznej charakterystyce obszarów wiejskich; 2) potencjałowi i wynikom w sektorze rolnym; 3) sektorowi spożywczemu, handlowi i konsumpcji żywności oraz 4) środowisku naturalnemu na obszarach wiejskich.

Część dotycząca społeczno-ekonomicznej charakterystyki obszarów wiejskich zawiera podstawowy opis gospodarstw domowych, ocenę poziomu kapitału ludzkiego i zasobów pracy na obszarach wiejskich. Przedstawiono także udział obszarów wiejskich w tworzeniu PKB, poziom dochodów w porównaniu do miast, zasięg ubóstwa, ocenę poziomu infrastruktury technicznej i społecznej.

Część poświęcona potencjałowi i wynikom w sektorze rolnym objęła opis zasobów ziemi rolnej, zatrudnienia w sektorze rolnym, struktury gospodarstw rolnych. Szeroko opisano kwestie związane z produkcją rolną (relację cen produktów rolnych i środków do produkcji, poziom inwestycji, strukturę produkcji rolniczej, itd.). Odniesiono się także do kwestii integracji poziomej i pionowej producentów rolnych z odbiorcami.

W części dotyczącej sektora spożywczego, handlu i konsumpcji żywności przedstawiono opis podmiotów przetwórstwa spożywczego i handlu, dynamikę importu i eksportu żywności oraz dane dotyczące konsumpcji żywności.

Część opisu związana ze środowiskiem naturalnym na obszarach wiejskich dotyczy cech przyrody, stanu różnorodności biologicznej, warunków hydrologicznych, jakości gleb, zagrożeń naturalnych oraz ubezpieczeń rolnych.

We wszystkich częściach przedstawiono zwięźle opis sytuacji i najważniejszych trendów zachodzących w wybranych obszarach. Często dane dotyczące Polski porównywane są z danymi dla krajów Unii Europejskiej. Pewnym mankamentem jest wykorzystanie danych dla różnych okresów (np. w opisie sektora rolnego dla lat 2002-2012, a w opisie sektora spożywczego dla lat 2005-2012). Warto rozważyć uzupełnienie brakujących danych.

Opis wymaga jednak uporządkowania. Ostatni akapit w części poświęconej sektorowi spożywczemu, handlowi i konsumpcji żywności powinien zostać przeniesiony częściowo do opisu społeczno-ekonomicznej charakterystyki obszarów wiejskich (drugie zdanie o dostępie do Internetu) i do opisu potencjału i wyników

w sektorze rolnym (pierwsze zdanie o produktywności ziemi i kolejne zdania o innowacyjności, zaplecza naukowo-badawczym i ośrodkach doradztwa rolniczego).

Ogólnie należy pozytywnie ocenić trafność opisu sytuacji na obszarach wiejskich w kontekście priorytetów UE. W opisie odniesiono się do kwestii związanych z:

- transferem wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
- rentownością gospodarstw i konkurencyjnością rolnictwa;
- organizacją łańcucha dostaw żywności i zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- ekosystemami powiązаныmi z rolnictwem i leśnictwem;
- efektywnym gospodarowaniem zasobami oraz gospodarką niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;
- włączeniem społecznym, ubóstwem i rozwojem gospodarczym na obszarach wiejskich.

W odniesieniu do priorytetów UE w opisie brakuje informacji na temat zrównoważonego zarządzania lasami oraz promowania dobrostanu zwierząt. Warto rozważyć poszerzenie opisu o te kwestie.

W opisie ogólnie trafnie odzwierciedlone zostały istotne zróżnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego. Natomiast w niewystraszającym stopniu uwzględnione zostało zróżnicowanie przestrzenne kraju. Tylko w dwóch miejscach – przy opisie ludności zagrożonej ubóstwem (s. 12) i opisie struktury gospodarstw (s. 13) - odniesiono się do różnic pomiędzy województwami. Należałoby mocniej podkreślić zróżnicowanie regionalne Polski szczególnie w częściach poświęconych społeczno-ekonomicznej charakterystyce obszarów wiejskich oraz potencjałowi i wynikom w sektorze rolnym. Dla przejrzystości prezentacji warto wykorzystać mapy.

Podsumowanie: opis stanowi dobry punkt wyjściowy do przedstawionej następnie analizy mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń.

5.1.3.2. Ocena kompletności i trafności identyfikacji istotnych mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń oraz ocena analizy SWOT jako podstawy dla formułowania potrzeb, celów i priorytetów Programu

P1.2 Czy analiza SWOT jest kompletna, w sposób trafny identyfikuje istotne mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia oraz stanowi wystarczającą podstawę dla oceny potrzeb i formułowania celów i priorytetów programu?

Ocena kompletności i trafności identyfikacji istotnych mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń oraz ocena analizy SWOT jako podstawy dla formułowania potrzeb, celów i priorytetów Programu została oparta przede wszystkim na analizie meta-SWOT. Analiza meta-SWOT odnosi się do dwóch dokumentów: Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (SRK 2020) oraz Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 (SZRWRiR). W Programie zapisano bowiem, iż wybrane do realizacji potrzeby wpisują się w kierunki interwencji przewidziane w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK), SRK 2020 oraz SZRWRiR. Te dwa ostatnie dokumenty zawierają analizę SWOT.

Szczegółowe porównanie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dotyczących obszarów wiejskich i sektora rolnego w SRK 2020, SZRWRiR oraz PROW 2014-2020 znajduje się w tabeli w załączniku 1. Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski.

Analiza meta-SWOT

Analiza SWOT zamieszczona w SRK 2020 została podzielona na cztery obszary tematyczne: czynniki makroekonomiczne, sprawne państwo, konkurencyjną gospodarkę oraz spójność społeczną i terytorialną. W dwóch ostatnich znalazły się bezpośrednie odniesienia do obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego.

Ze względu na specyfikę Programu analiza SWOT w nim zamieszczona jest oczywiście bardziej szczegółowa niż analiza w SRK 2020. W Programie analiza SWOT została podzielona na cztery obszary tematyczne: konkurencyjność sektora rolnego, łańcuch żywnościowy, ekosystemy powiązane z rolnictwem i leśnictwem, zrównoważone gospodarowanie zasobami, obszary wiejskie oraz transfer wiedzy i innowacji.

Analiza SWOT w Programie, tak jak w SRK 2020, wskazuje jako mocne strony duży potencjał produkcyjny i konkurencyjny sektora rolnego, zasobność w surowce rolne oraz cenne zasoby środowiskowe. Podkreślane są szczególnie duże zasoby gruntów rolnych oraz trwałych użytków zielonych. Wskazywana jest także różnorodność warunków przyrodniczych oraz krajobrazowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Jako słabe strony w obu dokumentach zapisano problemy związane z rynkiem pracy oraz infrastrukturą techniczną i społeczną. W analizie SWOT w Programie nie odniesiono się jednak do niskiej jakości zagospodarowania przestrzennego. W SRK 2020 podkreślano, że niska jakość zagospodarowania przestrzennego wpływa na szanse dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że warto uwzględnić ten aspekt w Programie w miejscu, w którym analizowana jest sytuacja dochodów budżetowych samorządów lokalnych oraz możliwości realizacji inwestycji infrastrukturalnych (s. 28-29). Z perspektywy Programu należy bowiem uznać ten problem jako zagrożenie. Wystarczyłoby dodanie jednego lub dwóch zdań donoszących się do tego problemu (a można usunąć zdanie „Zagrożeniem jest postępujące różnicowanie dochodów budżetowych samorządów lokalnych”, które jest powtórzeniem wcześniejszych stwierdzeń).

Oba dokumenty jako ważne szanse identyfikują rozwój nowych technologii oraz zachowanie potencjału przyrodniczego. W analizie SWOT w Programie kwestie dotyczące ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem oraz zrównoważone gospodarowanie zasobami są oczywiście bardziej uszczegółowione. SRK 2020 jako szansę wskazuje rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich, na co zwraca się także uwagę w Programie. Jako szansę zapisano m.in.: wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania i odpoczynku.

Wspólne zagrożenia, na które wskazują oba dokumenty stanowią problemy związane ze zmianami klimatu oraz problemy wynikające z odpływu ludności z peryferyjnych obszarów wiejskich. W analizie SWOT w Programie szczególnie podkreślany jest problem migracji z obszarów wiejskich kobiet, osób młodych i wysoko wykwalifikowanych.

Analiza SWOT zamieszczona w SZRWRiR odnosi się do obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa. Mocne, słabe strony, szanse i zagrożenia zostały przedstawione w trzech płaszczyznach: społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej. Wszystkie te płaszczyzny są także odzwierciedlone w analizie SWOT w Programie, z tym, że w Programie - w analizie dotyczącej aspektów gospodarczych - wyodrębniono części poświęcone konkurencyjności rolnictwa i procesom zachodzącym w łańcuchu żywnościowym. Dodatkowo, w Programie wyodrębniono kwestie związane z transferem wiedzy i innowacjami. Takie podejście jest wartościowe, gdyż pozwala na bardziej precyzyjną identyfikację potrzeb i odniesienie ich do priorytetów Programu.

Mocne strony przedstawione w SZRWRiR w płaszczyźnie społecznej pokrywają się z elementami przedstawionymi w Programie w części dotyczącej obszarów wiejskich oraz transferu wiedzy i innowacji. Dotyczą one przede wszystkim kapitału ludzkiego, kapitału społecznego ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży wiejskiej oraz kapitału kulturowego obszarów wiejskich. Jedyne punkty, który nie znalazł się bezpośrednio w analizie SWOT Programu dotyczy „umiejętności radzenia sobie w trudnych warunkach ekonomicznych”. Wydaje się, że w obecnym Programie nie ma potrzeby umieszczenia tej kwestii.

Mocne strony dotyczące płaszczyzny gospodarczej obejmują w SZRWRiR wiele kwestii związanych przede wszystkim z popytem oraz podażą produktów rolno-spożywczych. Wskazywane są korzystne tendencje na rynku wewnętrznym i zagranicznym oraz potencjał produkcji surowców rolnych. Analiza SWOT w Programie odnosi się do tych samych zjawisk, choć trendy związane z popytem na produkty rolno-spożywcze (w tym m.in. ekologiczne) oraz z produkcją i wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich są traktowane jako szanse. Takie podejście wydaje się właściwsze.

W mocnych stronach w SZRWRiR wskazano także pewne elementy, które nie zostały ujęte w Programie. Jednym z takich punktów jest zapis dotyczący zasobów obszarów pod zabudowę mieszkaniową (również w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów zurbanizowanych), usługową i produkcyjną. Można rozważyć włączenie tego punktu do mocnych stron w obszarze tematycznym „obszary wiejskie”, szczególnie, gdy uwzględni się włączenie proponowanego wcześniej zagrożenia związanego z niską jakością zagospodarowania przestrzennego. Oba te zagadnienia dotyczą bowiem szczególnie aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystania potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego (Potrzeba 11). Kolejnym elementem z analizy SWOT w SZRWRiR, który nie został uwzględniony w Programie, jest doświadczenie beneficjentów indywidualnych i instytucjonalnych w efektywnym wykorzystaniu środków publicznych. Wydaje się, że nie ma potrzeby zapisywania tego punktu w analizie SWOT Programu. W Programie w mocnych stronach nie ma również punktu zapisanego w SZRWRiR dotyczącego wielokierunkowości i łączenia różnych rodzajów działalności gospodarczych w gospodarstwach domowych. Właściwsze jest zapisanie tej kwestii jedynie w słabych stronach, co zostało zrobione w Programie, gdzie podkreślano niewystarczający udział działalności pozarolniczej w strukturze zatrudnienia na obszarach wiejskich (s. 24). W SZRWRiR w słabych stronach także uwzględniono „małą umiejętność i skłonność do podejmowania własnej działalności gospodarczej (pazarolniczej)”.

Mocne strony odnoszące się do płaszczyzny środowiskowej pokrywają się z aspektami wymienionymi w Programie. W SZRWRiR zapisano wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska i dobrze rozwiniętą sieć obszarów chronionych oraz wysokie walory przyrodnicze krajobrazu. W Programie mocne strony zostały przedstawione bardziej szczegółowo, co wynika ze specyfiki dokumentu. Dlatego, chociaż w SZRWRiR jako, mocną stroną zapisano „dobrze rozwiniętą sieć obszarów chronionych”, to w słabych stronach Programu znalazł się również zapis mówiący o „małej liczbie planów zadań ochronnych i planów ochrony przygotowanych dla obszarów Natura 2000”. Taki zapis jest więc odpowiedni do poziomu szczegółowości Programu.

Słabe strony związane z płaszczyzną społeczną w SZRWRiR poświęcone zostały przede wszystkim problemowi bezrobocia, niekorzystnej strukturze wykształcenia, niskiej mobilności zawodowej, problemowi ubóstwa, niskim dochodom mieszkańców wsi oraz słabej dostępności i jakości infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich. Pokrywają się one w większości z elementami przedstawionymi w Programie w części dotyczącej obszarów wiejskich oraz transferu wiedzy i innowacji. W Programie nie ma zapisu dotyczącego późnego wieku ekonomicznego usamodzielniania się osób młodych i ich finansowej zależności od świadczeń społecznych członków gospodarstwa domowego. Można rozważyć uzupełnienie opisu słabych stron o ten element (np. na s. 23-24). W słabych stronach w SZRWRiR zapisano brak zaufania do wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz niski poziom aktywności obywatelskiej. Ta słaba strona wyklucza się jednak z zapisem w mocnych stronach zawartym w obu dokumentach dotyczącym silnych więzi społecznych w obrębie społeczności lokalnych. Nie ma więc potrzeby uwzględniania tego punktu w Programie.

W słabych stronach dotyczących płaszczyzny gospodarczej w SZRWRiR zwracano uwagę przede wszystkim na: przestarzałą infrastrukturę producentów rolnych; problemy dotyczące sektora rolno-spożywczego (takie jak niski poziom innowacyjności; niska wydajność i rentowność, słaba organizacja sektora, itd.); niski poziom regionalnej i lokalnej infrastruktury transportowej i energetycznej oraz problemy związane z rynkiem pracy na obszarach wiejskich. Wszystkie te aspekty zostały uwzględnione w Programie. Na podkreślenie zasługuje bardziej precyzyjne określenie słabych stron obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego.

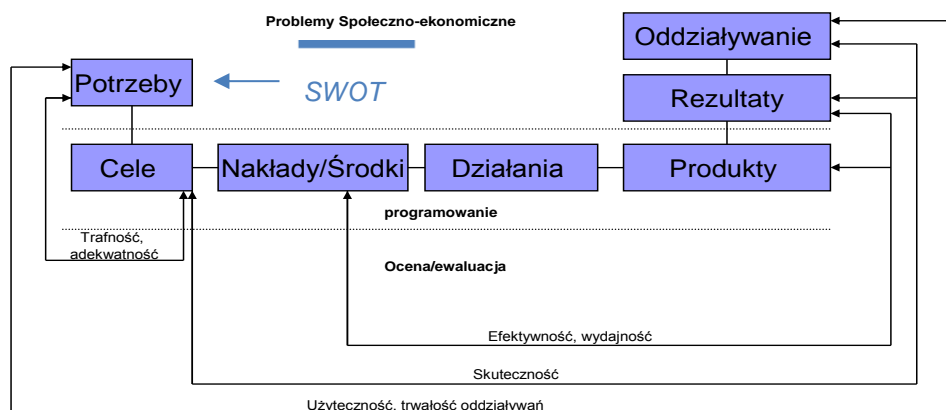
Podsumowanie: wyniki analizy SWOT trafnie identyfikują mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia, stanowiąc solidną podstawę do formułowania potrzeb, celów i priorytetów programu.

5.1.3.3. Ocena trafności wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych i środowiskowych obszarów wiejskich oraz nadania odpowiedniej rangi poszczególnym problemom.

P1.3.a Czy w kontekście analizy SWOT trafnie zostały określone wyzwania i potrzeby społeczno – ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich?

Zgodnie z wytycznymi UE zdefiniowanie potrzeb/wyzwań powinno bezpośrednio wynikać z analizy SWOT a następnie potrzeby powinny przekładać się na cele. Ta logika analizy istnieje już od dawna (patrz WRMO (2006) a przedstawia ją schematycznie rysunek poniżej.

Rysunek 1. Kryteria ewaluacyjne w strukturze programu



Źródło: WRMO (2006). Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny. Wytyczne. Rozwój Obszarów Wiejskich 2007-2013., DG Agriculture, Komisja Europejska.

W ewaluacji posłużono się techniką mapowania, aby przeanalizować kolejno wszystkie potrzeby pod kątem tego czy i w jaki sposób wynikają ze SWOT. Tabelaryczne podsumowanie tej analizy zawiera Załącznik 2. Poniżej opisowo przedstawiono logikę powiązań SWOT z potrzebami przedstawionymi w Programie. Głównie zwracano uwagę na to czy dana potrzeba wynika ze strategii wykorzystania okazji przy pomocy mocnych stron (maxi-maxi; strategia agresywna), czy przewyciężenia słabości, aby wykorzystać potencjalne szanse (mini-maxi; strategia konkurencyjna), czy wykorzystania mocnych stron do pokonania zagrożeń (maxi-mini; strategia konserwatywna) albo redukowania słabych stron i unikania zagrożeń (mini-mini; strategia defensywna). Zestawienie możliwych podejść przedstawia Rysunek 2.

Rysunek 2. Strategie oparte na analizie SWOT

	Mocne Strony	Słabe strony
Szanse	MAXI-MAXI strategia agresywna wykorzystać okazje przy pomocy atutów	MINI-MAXI strategia konkurencyjna przewyciężyć słabości by wykorzystać okazje
Zagrożenia	MAXI-MINI strategia konserwatywna wykorzystać mocne strony do pokonania zagrożeń	MINI-MINI strategia defensywna redukować, likwidować

Źródło: web.gov.pl.

Potrzeba 1: Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych wynika zarówno z chęci pokonania słabości w celu uniknięcia zagrożeń jak i istniejących mocnych stron, które pozwolą wykorzystać szanse zidentyfikowane w SWOT. Do głównych słabości zaliczono wysokie zużycie wyposażenia gospodarstw towarowych, ich relatywnie niską produktywność pracy oraz relatywnie niski poziom wykształcenia rolników. Według SWOT te słabości powodują, że polski sektor rolny w dużym stopniu narażony jest na liczne negatywne tendencje (zagrożenia) takie jak np. słaba koniunktura w Europie przy jednocześnie rosnącej konkurencji z zagranicy (konkurowanie z ich importem). Jednocześnie utrudnione jest wdrażanie nowych technologii ze względu na duże koszty z tym związane dla przeciętnych gospodarstw rolnych, niskie wykształcenie rolników i procesy szybkiego starzenia się. Z drugiej strony można w oparciu o mocne strony (duże zasoby gruntów,

postępująca koncentracja) wykorzystać szanse takie jak globalny wzrost zapotrzebowania na produkty rolne oraz wzrost siły nabywczej konsumentów w Polsce. Zatem potrzeba 1 wynika ze SWOT i jest uzasadniona możliwością zastosowania strategii defensywno-agresywnej.

Potrzeba 2: Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym jest uzasadniona w SWOT przede wszystkim istnieniem bardzo wielu słabych stron (rozdrobnioną strukturą agrarną, niską dochodowością, niedopasowaniem kwalifikacji członków rodzin małych gospodarstw do rynku pracy, etc.). Jednocześnie w średniookresowej perspektywie pojawia się z jednej strony wiele zagrożeń, które zidentyfikowano w SWOT – np. popadanie w ubóstwo małych gospodarstw rolnych, pogarszająca się jakość życia na obszarach odległych od centrów miejskich (co zwykle skutkuje (e)migracją i negatywnymi jej skutkami dla infrastruktury technicznej i społecznej). Z drugiej strony istnieje wiele szans, które mogą pomóc w rozwiązaniu sytuacji, np. rosnący popyt na niskoprotworzone produkty bezpośrednio w gospodarstwach rolnych, rozwój rynków niszowych, poprawa dostępu do informacji rynkowej. Zatem zgodnie z analizą SWOT potrzeba 2 wynika z możliwości zastosowania strategii defensywno-konkurencyjnej.

Potrzeba 3: Zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu wód gruntowych wynika z występowania wielu słabości w tym zakresie (duże rozdrobienie, niekorzystny rozłóg, przewaga gleb lekkich, niewielkie zasoby wodne, mała powszechność ubezpieczeń w rolnictwie) przy jednoczesnym występowaniu wielu niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych (zmiany klimatyczne, wzrost erozji i degradacji fizycznej gleb, zmniejszenie retencji wody, pogarszanie się wody). Jednocześnie te zagrożenia można starać się pokonywać wykorzystując mocne strony, takie jak duży powierzchniowo obszary trwałych użytków zielonych pełniące funkcje wodo- i glebochronne. Potrzeba 3 wynika zatem z możliwości zastosowania strategii defensywno-konserwatywnej.

Potrzeba 4: Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym wynika z identyfikacji wielu słabych stron pod tym względem (słaba integracja rolników z sektorem przetwórczym, niewystarczający poziom zorganizowania rolników, małe zainteresowanie współpracą, słabo rozwinięte alternatywne kanały zbytu, etc.). Jednocześnie rozpoznano zarówno szanse (poprawa dostępu do informacji rynkowej, dynamiczny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych), które mogą pomóc je przewyciężyć, jak i zagrożenia (postępująca koncentracja sektora handlu, bariery prawne i fiskalne), które należy starać się przewyciężyć. Zatem potrzeba 4 wynika ze SWOT i można ją zaadresować za pomocą strategii konkurencyjno-defensywnej.

Potrzeba 5: Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych wynika z chęci wykorzystania sprzyjających trendów zewnętrznych, tj. rosnącego popytu na produkty wysokiej jakości (w tym ekologiczne) oraz pojawianie się nowych technologii poprawiających produktywność i jakość produktów rolnych. Jednocześnie trudno zidentyfikować mocne strony w tym względzie ale jest możliwość, żeby wykorzystać te sprzyjające trendy dla pokonania słabości, do których należy fakt, iż istnieją tylko nieliczne i mało powszechne systemy jakości. Zatem potrzeba 5, która wynika ze SWOT może być zaadresowana przez strategię konkurencyjną.

Potrzeba 6: Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach NATURA 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych wynika z występowania mocnych stron zidentyfikowanych w SWOT (np. unikalnej i dobrze zachowanej różnorodności), które umożliwiają wykorzystanie szans (np. wzrost lesistości, utrzymywanie się cennych siedlisk przyrodniczych, etc.). Jednocześnie SWOT pokazuje występowanie wielu słabych stron (np. nieodpowiednia gospodarka rolna w obszarze niektórych siedlisk, słaba kondycja siedlisk) i konieczność unikania zagrożeń (np. spadek różnorodności biologicznej czy zaniechanie działalności rolniczej na glebach najsłabszych). Stąd potrzeba 6 jest dobrze ugruntowana w SWOT na poziomie strategii zarówno agresywnej jak i defensywnej.

Potrzeba 7: Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne ma uzasadnienie w SWOT ze względu na pojawienie się wielu szans (np. upowszechnianie się praktyk rolnych zgodnych z zasadami racjonalnej gospodarki zasobami i ograniczeniem emisji CO₂; wzrost świadomości przyrodniczej mieszkańców obszarów wiejskich; wzrost produkcji i wykorzystania OZE na

obszarach wiejskich; wzrost popytu na żywność funkcjonalną w tym z gospodarstw). Szanse te można wykorzystać zarówno za pomocą mocnych stron (do których należą m.in. znaczący udział tradycyjnych i zrównoważonych technik produkcji rolnej; duże powierzchniowo obszary TUZ pełniące funkcje wodo- i glebochronne). Ponadto zidentyfikowane szanse mogą pomóc w pokonaniu słabych stron (do których należą m.in. niska zawartości próchnicy w glebie, niewielkie zasoby wodne). Zatem potrzeba 7 wynika bezpośrednio z analizy SWOT, iż można ją zaadresować za pomocą strategii agresywno- konkurencyjnej.

Potrzeba 8: Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich wynika z możliwości wykorzystania silnej strony (jaką jest istnienie rodzimych ras, które są przystosowane do trudnych warunków) aby zaadresować zagrożenia jakie niosą zmiany klimatyczne – gdyż rasy te mogą być bardziej odporne na różnice temperatur. Zatem SWOT sugeruje, że potrzeba 8 może być zaadresowana przez zastosowanie strategii konserwatywnej.

Potrzeba 9: Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania jest uzasadnione w SWOT istnieniem wielu szans, które mogą być wykorzystane (np. zainteresowanie obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania i odpoczynku, możliwością wykorzystania rosnącej oferty nowych form kształcenia ustawicznego). Szanse wymienione w SWOT mogą być połączone zarówno z mocnymi stronami, jak i ze słabymi. SWOT sugeruje, że potrzeba 9 może mieć różne strategie.

Potrzeba 10: Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich wynika z faktu, że brak jest zdecydowanie mocnych stron a za to występuje wiele słabości (np. niskiej jakości infrastruktura techniczna, w tym drogowa i społeczna; niski poziom jakości życia i wysoki poziom ubóstwa) i zagrożeń (np. postępująca migracja selektywna najlepszych jednostek z obszarów wiejskich, pogłębiające się zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich pod wieloma względami). SWOT w obecnej formie sugeruje zasadność strategii defensywnej w odniesieniu do problemu 10.

Potrzeba 11: Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego wynika z istnienia kilku mocnych stron (silne więzi społeczne w ramach społeczności lokalnych; rozwijające się formy współpracy mieszkańców obszarów wiejskich; rosnące aspiracje młodzieży wiejskiej), które przy sprzyjających warunkach zewnętrznych zidentyfikowanych w PROW mają szanse na poprawę sytuacji. SWOT wskazuje na zasadność tej potrzeby i możliwość zaadresowania jej poprzez strategię agresywną.

Potrzeba 12: Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych wynika z braku silnych stron przy jednoczesnym występowaniu wielu słabych stron i zagrożeń. Do słabości zaliczono w SWOT m.in. brak wykształconych mechanizmów współpracy i transferu wiedzy pomiędzy sektorem naukowym, doradztwem i rolnictwem; niewystarczające kompetencje zawodowe kadr doradczych; relatywnie niski poziom wykształcenia rolników w Polsce; niewystarczający poziom innowacyjności na wsi i w sektorze rolno-spożywczym oraz podaży rozwiązań innowacyjnych. Z kolei do zagrożeń zaliczono np. niedostosowanie oferty sektora B+R i edukacyjnego do potrzeb odbiorców; niski poziom finansowania badań zwłaszcza ze środków prywatnych; niewystarczające wykorzystanie Internetu na obszarach wiejskich; niedostosowanie mechanizmów i zakresu transferu wiedzy do potrzeb sfery rolnictwa; wysokie koszty wdrażania nowoczesnych technologii w gospodarstwach rolnych. W rozwiązaniu tego problemu szansą są korzystne trendy jakie będą kontynuowane w najbliższym czasie tj. dynamiczny rozwój sektora B+R w tym w zakresie sektora rolno-spożywczego w Europie i na świecie oraz dynamiczny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych. SWOT wskazuje na zasadność potrzeby 12 i możliwość zaadresowania jej poprzez różne strategie rekompensujące brak mocnych stron Polski w tym względzie.

Podsumowanie: w kontekście zaprezentowanej analizy SWOT trafnie zostały określone wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne i środowiskowe obszarów wiejskich. Wszystkie one wynikają bezpośrednio z analizy SWOT, na podstawie której można również wnioskować, jakie strategie zastosować dla zaadresowania tych potrzeb i rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

P1.3.b Czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę?

Jak wykazano powyżej, wszystkie potrzeby i problemy mają swoje uzasadnienie w SWOT, jednak nie jest to jednoznaczne z tym, że wszystkie mają jednakową wagę i mogą być zaspokojone w tym samym stopniu przez PROW 2014-2020. Stąd następnym krokiem ewaluacji było zbadanie jaka jest odpowiednia waga poszczególnych problemów, którą można zweryfikować w oparciu o informacje zawarte w Programie. Wykorzystano w tym celu alokacje finansowe PROW, tj. ile potencjalnie funduszy przewiduje PROW na rozwiązywanie poszczególnych problemów. W tym celu najpierw policzono ile środków publicznych przypisano do poszczególnych celów (poprzez budżety działań i poddziałań) – patrz Aneks 1. Następnie, opierając się na macierzy „Przyporządkowanie potrzeb do celów szczegółowych i horyzontalnych” (str. 34 Programu) przypisano budżety tych celów poszczególnym potrzebom. Przy czym trzeba zaznaczyć iż poczyniono dwa założenia: po pierwsze, w przypadku gdy jeden cel odpowiadał więcej niż jednej potrzebie to jego budżet dzielono równo na wszystkie potrzeby; po drugie, uznano logicznie, że im większa część budżetu przypada na daną potrzebę tym jest ona ważniejsza. Kierując się powyższymi danymi oraz koniecznymi (realistycznymi) założeniami, otrzymano uszeregowanie potrzeb według ich ważności jak to zaprezentowano w kolumnie B, w tabeli 3.

Tabela 3. Uszeregowanie potrzeb według kryterium finansowego

Porządek potrzeb w PROW 2014-2020 (A)	Porządek potrzeb wg kryterium finansowego (B)	Obliczony potencjalny udział budżetu PROW (c)	Sugerowana zmiana miejsca z A do B
(1). Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych	(1). Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych.	16,7%	+11
(2). Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym	(2). Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych	10,2%	-1
(3). Zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu wód gruntowych	(3). Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym	9,9%	-1
(4). Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym	(4). Zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu wód gruntowych	9,1%	-1
(5). Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych	(5). Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym	8,3%	-1
(6). Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych	(6). Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych	8,3%	-1
(7). Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne	(7). Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich	7,4%	+1
(8). Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich	(8). Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych	7,4%	-2
(9). Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania	(9). Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne	7,4%	-2
(10). Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich	(10). Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania	6,2%	-1
(11). Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego	(11). Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich	4,6%	-1
(12). Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych.	(12). Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego	4,5%	-1
RAZEM		100%	

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 3 i 4 zamieszczonych w Aneksie.

Na podstawie analizy można zauważyć, iż najważniejszą potrzebą (tj. taką na którą potencjalnie może być przeznaczony największy budżet) jest *Wzrost innowacyjności i unowocześnienie sektora rolno-spożywczego...* Kolejność następnych pięciu potrzeb układa się identycznie jak przyjęto w Programie, tj. od: *zwiększania liczby konkurencyjnych gospodarstw do poprawy jakości produktów rolnych*. Następne w kolejności ważności są: *zachowanie zasobów genetycznych, odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej oraz promowanie zrównoważonych metod gospodarowania*. Kolejne trzy potrzeby układają się znów w kolejności identycznej jak przyjęto w Programie, potrzeby odnoszące się kolejno do: *zatrudnienia, infrastruktury oraz aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich*.

Zatem przy obecnej konstrukcji Programu najmniejszą rangę zyskały potrzeby związane z rozwojem obszarów wiejskich, tj. „Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich”, „Rozwój infrastruktury... na obszarach wiejskich” oraz „Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem”. Jednocześnie są to niewątpliwie bardzo ważne, o ile nie najważniejsze obecnie cele rozwojowe obszarów wiejskich. Przy obecnej konstrukcji PROW i dostępnych działań będą one jednak realizowane tylko w bardzo ograniczonym stopniu. Oznacza to, że ciężar rozwoju obszarów wiejskich albo przesunie się na inne Programy Operacyjne UE, albo rozwiązanie tych ważnych problemów zostanie przesunięte do polityki krajowej, która jednak dysponuje mniejszymi funduszami, co może oddalić realizację tych celów w czasie.

Podsumowanie: przyjęta w PROW kolejność prezentacji potrzeb/problemów dość dobrze odzwierciedla wagę tych problemów. Jednak na dwie sprawy należy zwrócić uwagę. Po pierwsze, potrzeba związana głównie z podniesieniem konkurencyjności sektora rolno-spożywczego i innowacyjnością wydaje się mieć najwyższą wagę, zatem można by w opisie wysunąć ją na pierwsze miejsce. Po drugie, z konstrukcji Programu i możliwych działań PROW wynika, że problemy dotyczące obszarów wiejskich jako takich ustępują wadze problemom związanym z rolnictwem. Stąd ciężar rozwiązywania tych pierwszych bardziej zależy od programów realizowanych poza PROW.

5.1.4. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do analizy SWOT i oceny potrzeb

1. We wszystkich częściach opisu ogólnego przedstawiono zwięzłe opis sytuacji i najważniejszych trendów zachodzących w wybranych obszarach. Opis wymaga jednak uporządkowania. Ostatni akapit w części poświęconej sektorowi spożywczemu, handlowi i konsumpcji żywności powinien zostać przeniesiony częściowo do opisu społeczno-ekonomicznej charakterystyki obszarów wiejskich (drugie zdanie o dostępie do Internetu), a częściowo do opisu potencjału i wyników w sektorze rolnym (pierwsze zdanie o produktywności ziemi i kolejne zdania o innowacyjności, zapleczu naukowo-badawczym i ośrodkach doradztwa rolniczego).
2. W opisie ogólnie trafnie odzwierciedlone zostały istotne zróżnicowania i potencjały, w tym presje środowiskowe na obszarach wiejskich oraz w gospodarstwach rolnych i branżach sektora rolno-spożywczego. Natomiast w niewystarczającym stopniu uwzględnione zostało zróżnicowanie przestrzenne kraju. Tylko w dwóch miejscach – przy opisie ludności zagrożonej ubóstwem (s. 12) i opisie struktury gospodarstw (s. 13) - odniesiono się do różnic pomiędzy województwami. Należałoby mocniej podkreślić zróżnicowanie regionalne Polski szczególnie w częściach poświęconych społeczno-ekonomicznej charakterystyce obszarów wiejskich oraz potencjałowi i wynikom w sektorze rolnym. Dla przejrzystości prezentacji warto wykorzystać mapy.
3. Porównanie analiz SWOT z SRK 2020 (elementów dotyczących obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego) oraz z SZRWRiR pozwala stwierdzić, że w Programie ogólnie trafnie zidentyfikowano mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia. Proponujemy kilka ewentualnych uzupełnień:
 - W SRK 2020 podkreślano, że niska jakość zagospodarowania przestrzennego wpływa na szanse dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że warto uwzględnić ten aspekt w Programie w miejscu, w którym analizowana jest sytuacja dochodów budżetowych samorządów lokalnych oraz możliwości realizacji inwestycji infrastrukturalnych (s. 28-29). Z perspektywy Programu należy bowiem uznać ten problem jako zagrożenie.
 - W SZRWRiR jako mocną stronę wskazano zasoby obszarów pod zabudowę mieszkaniową (również w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów zurbanizowanych), usługową i produkcyjną. Można rozważyć włączenie tego punktu do mocnych stron w obszarze tematycznym „obszary wiejskie”, szczególnie, gdy uwzględni się włączenie proponowanego wcześniej zagrożenia związanego z niską jakością zagospodarowania przestrzennego. Oba te zagadnienia dotyczą bowiem szczególnie aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystania potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego (Potrzeba 11).
 - W Programie nie ma zapisu dotyczącego późnego wieku ekonomicznego usamodzielniania się osób młodych i ich finansowej zależności od świadczeń społecznych członków gospodarstwa domowego. Można rozważyć uzupełnienie opisu słabych stron o ten element (np. na s. 23-24).
 - W słabych stronach Programu jedynie pośrednio można znaleźć odniesienie do następujących kwestii poruszonych w SZRWRiR: niskiego kapitału własnego podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich oraz małej dostępności do kapitału zewnętrznego; rozdrobnienia podaży

surowców rolno-spożywczych; braku lub niedostatecznego poziomu wykorzystania trwałych i skutecznych rozwiązań w zakresie adaptacji produkcji rolno-spożywczej do zmian klimatu. Warto rozważyć uzupełnienie opisu słabych stron o te kwestie.

- Brakuje bezpośredniego odniesienia do szansy zapisanej w SZRWRiR związanej z budową i poprawą stanu infrastruktury środowiska, w tym m.in. zbiorników zaporowych, infrastruktury wodno-ściekowej, infrastruktury nawadniającej i odwadniającej. Można rozważyć włączenie tego punktu.
 - Warto rozważyć ewentualnie włączenie do opisu zagrożeń punktu ujętego w SZRWRiR związanej z potencjalnym zagrożeniem ze strony inwazyjnych gatunków obcych, mających negatywny wpływ na różnorodność biologiczną i produkcję rolną.
4. Pozytywnie należy ocenić zwięzłą prezentację mocnych, słabych stron oraz szans i zagrożeń. Atutem jest zwięzły opis tych elementów (s.19-29) oraz syntetyczne ujęcie analizy SWOT w tabeli zamieszczonej w załączniku. Wyodrębnienie sześciu obszarów pozwala na przejrzystą analizę relacji między elementami macierzy SWOT i odniesienie do priorytetów unijnych. Kolejność przedstawienia obszarów tematycznych w syntetycznym ujęciu analizy SWOT (i analogicznie w opisie) jest jednak niejasna. Sugeruje ona uporządkowanie danych problemów na obszarach wiejskich i sektora rolno-spożywczego według ich ważności, a mianowicie w pierwszej kolejności kwestii konkurencyjności sektora rolnego i przetwórstwa rolno-spożywczego, następnie środowiska naturalnego na obszarach wiejskich i dopiero na samym końcu kwestii związanych ze spójnością społeczną i terytorialną. Taka kolejność nie wynika z opisu ogólnego (który słusznie zaczyna się od opisu społeczno-ekonomicznej charakterystyki obszarów wiejskich i w którym nie zaznacza się, że najważniejsze są właśnie problemy sektora rolnego i rolno-spożywczego), ani z kolejności priorytetów unijnych. Na podstawie analizy SWOT identyfikowane są potrzeby i wówczas wskazywana jest waga problemów. Dodatkowo potrzeby mogą wynikać z różnych elementów macierzy SWOT. Nie ma więc sprzeczności między rozpoczęciem analizy mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń od kwestii związanych z obszarami wiejskimi a potrzeb od zwiększenia liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych. Proponujemy więc zmianę kolejności opisywanych zjawisk i rozpoczęcie od części „obszary wiejskie”.
5. Analiza mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń wymaga sprawdzenia spójności opisu (s. 19-29) i syntetycznego ujęcia analizy SWOT w załączniku. Na przykład:
- W załączniku w szansach dotyczących obszarów wiejskich znajduje się zapis: „Coraz skuteczniej funkcjonujące samorzady gmin” (s. 327). Brakuje jednak szerszego wyjaśnienia tej szansy w części opisowej.
 - W załączniku w szansach dotyczących zrównoważonego gospodarowania zasobami zapisano: „Wzrost popytu na żywność funkcjonalną w tym z gospodarstw ekologicznych” (s. 326). Natomiast opis dotyczy produkcji i podaży produktów ekologicznych (s. 26). Poprawny jest zapis z ujęcia syntetycznego (szansą jest wzrost popytu na te produkty, a nie sama produkcja). Należy więc poprawić opis.
6. Wątpliwości budzą zapisy dotyczące instrumentów polityki jako szans (s. 26). Działania rolno-środowiskowe oraz zalesieniowe nie są szansami – nie są zewnętrznymi uwarunkowaniami, z których sektor rolny i obszary wiejskie mogą skorzystać. Należy poprawić akapity odnoszące się do tych kwestii.
7. W analizie SWOT należy unikać ogólnych zapisów, które nie określają jasno mocnych, słabych stron, szans lub zagrożeń odnoszących się stricte do obszarów wiejskich i sektora rolnego w Polsce. Na przykład pewne fragmenty analizy SWOT brzmią jak ogólny zapis procesów zachodzących w środowisku naturalnym, a nie mocne, słabe strony, szanse lub zagrożenia (zachodzące procesy i zjawiska) dla obszarów wiejskich w Polsce do roku 2020 r. Proponujemy usunięcie lub przeformułowanie następujących fragmentów:

- s. 20: „Efektywność retencjonowania wody przez dany użytek zależy w dużym stopniu od zasobów materii organicznej w glebie. Największą rezerwą materii organicznej charakteryzują się trwałe użytki zielone pokryte wieloletnią roślinnością trawiastą, mokradła oraz torfowiska.”
 - s. 28, od akapitu: „Intensyfikacja produkcji.... „ do akapitu: „Na obszarach zagrożonych erozją...” (włącznie).
8. Potrzeby i problemy zidentyfikowane w Rozdziale 3.2. w sposób bezpośredni wynikają z analizy SWOT. Zaleca się, żeby zgodnie z zasadami analizy SWOT wyjaśnić jeszcze jakie najbardziej adekwatne strategię wynikają ze SWOT dla rozwiązania poszczególnych problemów – czyli jaka kombinacja Słabych, Mocnych stron z Szansami i Zagrożeniami może przynieść najlepsze rozwiązanie dla zaadresowania poszczególnych potrzeb i z pomocą jakiego typu działań. Chodzi więc o pokazanie logiki mówiącej o tym za pomocą jakiego typu działań PROW można np. wzmocnić słabe strony dla wykorzystania istniejących szans, etc. (w przypadku poszczególnych potrzeb/problemów).
 9. Zaleca się zaprezentowanie potrzeb i problemów w Rozdziale 3.2 według kolejności ich potencjalnej skali finansowania. Zatem na pierwszym miejscu należałoby opisać potrzebę Innowacyjności. Pozostała kolejność nie odbiega bardzo od wag finansowania (można powiedzieć, że mieści się w granicy wynikającej z niepewności oszacowań budżetów celów na tym etapie), zatem może zostać niezmieniona.
 10. Z konstrukcji Programu i proponowanych działań PROW wynika, że problemy dotyczące obszarów wiejskich ustępują wadze problemom związanym z rolnictwem. Zaleca się, aby to explicite wyjaśnić na przykład podkreślając, że instrumentarium PROW w ograniczonym zakresie jest w stanie zaadresować te problemy oraz pokazując, które konkretnie programy poza PROW będą adresować problemy obszarów wiejskich zidentyfikowane w SWOT.

5.2. Ocena i rekomendacje w zakresie spójności wewnętrznej i zewnętrznej PROW

5.2.1. Ocena proponowanych form wsparcia

P2.1: Czy dobór i charakterystyka planowanych do realizacji działań oraz proponowanych form wsparcia są właściwe z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i zakładanych celów?

5.2.1.1. Transfer wiedzy i działalność informacyjna (art.14)

Procesy rozwoju obszarów wiejskich, włączając w to rolnictwo, leśnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze, wymagają stałego przepływu nowej wiedzy, skutkującej w praktyce gospodarczej wzrostem innowacyjności. W dalszej kolejności wpływającej na poprawę wyników ekonomicznych, oznaczających wzrost dochodów ludności zaangażowanej bezpośrednio w procesy produkcyjne w sektorach żywnościowym i leśnym. W Polsce, w zasadzie nie istnieją systemowe rozwiązania pozwalające na sprawny transfer nowych rozwiązań ze sfery nauki do praktyki. Na przeciw tej potrzebie wychodzi cel przekrojowy polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, ukierunkowany na poprawę innowacyjności. Cel ten będzie realizowany głównie przez trzy działania zorientowane na poprawę innowacyjności, tj. Transfer wiedzy (art.14), doradztwo (art.15) i współpracę (art.35).

7.2.1 Poddziałanie: Szkolenia zawodowe i nabywanie umiejętności

W poddziałaniu właściwie zidentyfikowano potencjalnych beneficjentów, obejmując w zasadzie całe spektrum podmiotów funkcjonujących na rynku usług szkoleniowych. MRiRW uwzględniło rekomendacje Ewaluatora

dotyczące korekty warunku kwalifikowalności beneficjentów odnośnie bazy dydaktyczno-lokalowej, zastępując sformułowanie: *dysponują własną bazą dydaktyczno-lokalową oraz dysponują własną kadrą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę* na niedyskryminujące żadnych podmiotów zapisy: *dysponuje odpowiednim personelem... oraz dysponuje odpowiednią bazą dydaktyczno-lokalową do prowadzenia działań transferu wiedzy*. W ten sposób, jak się wydaje wyeliminowano anachroniczne kryteria własności oraz dysponowania personelem na zasadzie umowy o pracę, mogące wyeliminować z postępowań konkursowych wiele potencjalnie wartościowych merytorycznie ofert szkoleniowych.

7.2.2 Poddziałanie: Demonstracje i działania informacyjne

7.2.2.1 Inwestycje w projekty demonstracyjne w zakresie produkcji rolnej i leśnej lub przetwórstwa rolno-spożywczego służące promowaniu innowacji

Podobnie jak w poddziałaniu 7.2.1 właściwie zidentyfikowano potencjalnych beneficjentów, obejmując w zasadzie całe spektrum podmiotów funkcjonujących na rynku usług szkoleniowych, z wyjątkiem prywatnych podmiotów prowadzących działalność szkoleniową. Wydaje się to nieuzasadnione zarówno, jeśli weźmie się pod uwagę cele poddziałania jak i równość sektorów. Nie przekonuje uzasadnienie MRiRW, że nie powinny być wspierane projekty demonstracyjne, służące finalnie uzyskiwaniu dochodów i osiągania zysków. Wydaje się to nietrafiony argument, a stosownym byłoby spojrzeć na ten problem z punktu widzenia kosztów ogólnospołecznych i uwarunkowań rynkowo-budżetowych.

7.2.2.2 Działania upowszechniające dobre praktyki lub innowacyjne rozwiązania dotyczące produkcji rolnej lub leśnej lub przetwórstwa rolno-spożywczego

Poddziałanie poprawnie skonstruowane, właściwie zdefiniowani beneficjenci i ostateczni odbiorcy pomocy. Bardzo ogólnie określone koszty kwalifikowalne, co będzie wymagało doprecyzowania w prawie krajowym. Właściwie określono warunki kwalifikowalności stwarzające równe szanse potencjalnym wnioskodawcom.

Podsumowanie: Działanie dobrze skonstruowane, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów, ponadto odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.1.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna

Do rozporządzeń na poziomie krajowym, uszczegółowiających zasady wdrażania PROW należy wprowadzić zapisy jednoznaczne określające, że słowo „dysponuje” w przypadku personelu i kadry dydaktycznej oraz bazy dydaktyczno-lokalowej technicznej do prowadzenia transferu wiedzy oznacza obok umów o pracę oraz własności odpowiednich lokali, także możliwość korzystania z umów cywilno-prawnych oraz wynajmu pomieszczeń odpowiadającym wymogom programu.

5.2.2.1. Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw (art. 15)

Instytucje doradztwa rolniczego, zarówno publiczne, jak i prywatne, w tym uczelnie i instytuty, mają w nowym okresie programowania do wypełnienia szczególną rolę wynikającą z bezprecedensowych wyzwań stojących przed rolnictwem i gospodarką leśną. Rosnąca presja konkurencyjna na światowych rynkach rolnych, potrzeba sprostania problemowi żywienia, jednocześnie postępujące zmiany klimatyczne wymagają z jednej strony sprawnego przekazywania najnowszych osiągnięć nauki do praktyki rolniczej, z drugiej zaś ustawicznego doskonalenia zawodowego służb doradczych. Wyzwaniom tym wychodzi naprzeciw zestaw zaproponowanych poddziałań, ukierunkowanych na wsparcie rolników i właścicieli lasów w szerokim zakresie odpowiadającym wyzwaniom stojącym przed rolnictwem i gospodarką leśną, jak również w zakresie doskonalenia zawodowego doradców.

7.3.1. Poddziałanie: Udzielanie pomocy rolnikom lub właścicielom lasów w korzystaniu z usług doradczych

7.3.1.1 Świadczenie kompleksowej porady dla rolnika lub grupy rolników

W poddziałaniu poprawnie zdefiniowano beneficjentów, jednakże należy ponownie zaproponować rozszerzenie ich katalogu o instytuty naukowe i wyższe uczelnie. Zdaniem Ewaluatora instytucje naukowe mogą i powinny pełnić zarówno funkcje tworzenia, jak i transferu wiedzy, tym bardziej, że dysponują zwykle odpowiednią kadrą i bazą dydaktyczną. Nie wyklucza to świadczenia usług doradczych, tak jak to ma miejsce w USA.

Eliminując z założenia pewne podmioty gubi się główny cel świadczenia usług doradczych, jakim powinna być szeroko rozumiana jakość, jednoznacznie wynikająca z oferty merytorycznej.

7.3.1.2 Świadczenie kompleksowej porady dla właścicieli lasów

Opis poddziałania jest w zasadzie tożsamy z tym dotyczącym poddziałania 7.3.1.1, różniący się jedynie potencjalnymi ostatecznymi odbiorcami pomocy. Stąd też adresujemy identyczne uwagi jak do poddziałania 7.3.1.1.

7.3.2 Poddziałanie: Wsparcie szkoleń dla doradców

Ostateczny opis poddziałania, uwzględniający wcześniejsze uwagi i rekomendacje Ewaluatora, jest zgodny z jego zakładaną istotą, polegającą na pozyskiwaniu nowej wiedzy i kompetencji z zewnętrznych dla instytucji doradczych źródeł poprzez szkolenia realizowane przez zewnętrzne podmioty, jak np. instytuty, uczelnie, CDR. Niezrozumiałym jest jednak nie uwzględnienie prywatnych podmiotów szkoleniowych wśród potencjalnych beneficjentów, tak jak ma to miejsce w przypadku poddziałań **7.3.1.1 Świadczenie kompleksowej porady dla rolnika lub grupy rolników** i **7.3.1.2 Świadczenie kompleksowej porady dla właścicieli lasów**.

Zdefiniowany zakres szkoleń dla doradców jest ściśle powiązany z tematyką, z jakiej będą świadczone usługi doradcze dla rolników i właścicieli lasów, co ma zapewnić dostęp do najnowszych osiągnięć naukowych, a w dalszej kolejności umożliwić transfer do praktyki rolniczej.

Kwestia ta musi być precyzyjnie zdefiniowana. Przy czym dysponowanie potwierdzone odpowiednim dokumentem powinno być honorowane jako wystarczające. W przeciwnym razie może zostać zagubiony główny cel poddziałania, jakim jest jak najwyższa jakość merytoryczna oferty szkoleniowej, a co za tym idzie, możliwość pozyskania przez doradców jak najszerszych zasobów nowej wiedzy.

Podsumowanie: Działanie dobrze skonstruowane, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów, ponadto odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.2.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw

1. Ponownie rekomenduje się rozszerzenie katalogu beneficjentów w poddziałaniu **7.3.1.1 Świadczenie kompleksowej porady dla rolnika lub grupy rolników** o instytuty naukowe i wyższe uczelnie.

2. Rekomenduje się uwzględnienie prywatnych podmiotów wśród potencjalnych beneficjentów **Poddziałania 7.3.1.1 Świadczenie kompleksowej porady dla rolnika lub grupy rolników** i **7.3.1.2 Świadczenie kompleksowej porady dla właścicieli lasów**.

5.2.3.1. Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych (art. 16)

Działanie to jest bardzo ważne ze względu na konieczność stałego poprawiania konkurencyjności produktów rolnych na rynkach krajowych i zagranicznych poprzez podnoszenie ich jakości, jak i zwiększenie rozpoznawalności przez konsumentów poprzez prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych. W skład działania wchodzi dwa poddziałania o właściwie sformułowanych, komplementarnych celach.

7.4.1 Poddziałanie: Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości

Zgadając się z argumentacją zawartą w zasadach dotyczących ustanawiania kryteriów wyboru stanowiącą, że producenci rolni posiadający gospodarstwa o powierzchni do 5 ha chcący uczestniczyć w systemach jakości byłiby obciążeni wysokimi kosztami stałymi, nie uważamy za stosowne ustanowienie specjalnych preferencji dla tej grupy gospodarstw z powodu niskiej efektywności kosztowej tego typu wsparcia przy relatywnie małej skali produkcji. Potencjalne wsparcie dla gospodarstw do 5 ha nie będzie miało znaczącego efektu ekonomicznego, a co za tym idzie dochodowego, przy tradycyjnej strukturze produkcji.

7.4.2 Poddziałanie: Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych

Beneficjentem poddziałania może być podmiot utworzony co najmniej przez dwóch producentów, tworzących „zespół promocyjny”, a ten jest szeroko definiowany jako podmiot o w zasadzie dowolnej formie prawnej. Istotą poddziałania jest promowanie i informowanie o produktach rolnych o wysokiej jakości, a tym samym dążenie do osiągnięcia jak największej sprzedaży, skutkującej poprawą dochodów rolników. Konstrukcja wsparcia finansowego w formie pokrycia 70% kosztów kwalifikowalnych, z zasady wyklucza z możliwości uzyskania wsparcia podmioty o małej skali produkcji z uwagi na trudności ze spełnieniem kryterium wkładu własnego.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa. Jednakże aktualny opis wskazuje na możliwość wystąpienia niskiej komplementarności obu poddziałań.

5.2.3.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych

1. Poddziałania cechują się niską komplementarnością i nie należy się spodziewać, że wyzwolone zostaną efekty synergii. W poddziałaniu 7.4.1 *Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości* preferowani mają być rolnicy posiadający małe obszarowo gospodarstwa. W większości przypadków nie będzie to miało większych efektów ekonomiczno-dochodowych, w tym podniesienia konkurencyjności i zwiększenia udziału w rynku biorców pomocy.

2. **Rekomenduje** się wykreślenie preferencji dla gospodarstw do 5 ha.

5.2.4.1. Inwestycje w środki trwałe (art. 17)

Inwestycje w środki trwałe są jednym z najbardziej pożądanym kierunków interwencji w szeroko rozumianym sektorze rolnym. Wiążą się bezpośrednio z wprowadzaniem rozwiązań innowacyjnych, wprost powiązanych z podnoszeniem konkurencyjności, ale także wnoszą wkład w poprawę stanu środowiska.

Poddziałanie 7.5.1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)

Poddziałanie wpisuje się w całość Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kilku zakresach, korespondując na zasadzie komplementarności z innymi działaniami. Przede wszystkim, istnienie grupy silnych ekonomicznie podmiotów rolniczych jest co prawda niewystarczającym, lecz niezbędnym elementem rozwoju obszarów wiejskich, co jest nadrzędnym celem całego Programu.

Preferencje dla młodych rolników są zgodne z celami poddziałania *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników – premie dla młodych rolników*. W obu przypadkach wsparcie dotyczy osób, które w założeniach są lepiej wykształcone i nastawione prorozwojowo. W przypadku obu działań celem jest poprawa konkurencyjności gospodarstw.

Możliwość realizacji inwestycji zbiorowych jest uzupełniająca w stosunku do działania *Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym*, sprzyjając poziomej integracji rolników.

Istnienie grupy silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych jest koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania łańcucha żywnościowego i rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego, stąd poddziałanie jest

komplementarne z celami poddziałania 7.5.2 *Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)*.

Fakultatywne cele środowiskowe są komplementarne do działań podejmowanych w ramach poddziałania wchodzących w skład działania 7.11 *Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne* oraz działania 7.12 *Rolnictwo ekologiczne*.

Podziałanie *Pomoc na inwestycje* jest też komplementarne z działaniem 7.2 – *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* oraz 7.3 – *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępcstw*.

Dla poprawy konkurencyjności sektora rolnego potrzebne są równoległe „twarde” inwestycje, zwiększające jego kapitał rzeczowy, jak i „miękkie” projekty wpływające na zwiększenie umiejętności jego wykorzystania poprzez zastosowanie lepszych technik (w znaczeniu bardziej wydajnych produkcyjnie i ekonomicznie oraz bardziej „przyjaznych” środowiskowo) oraz rozwiązań organizacyjnych.

Ścisłejsze niż w poprzednich działaniach modernizacyjnych (w ramach programu SAPARD, SPO-Rolnictwo oraz PROW 2007-2013) ukierunkowanie wsparcia daje szansę na osiągnięcie zakładanych rezultatów. Sprzyjać temu ma przede wszystkim wyznaczenie sektorów szczególnie cennych gospodarczo, a w zakresie rzeczowym wskazanie na operacje związane z budynkami inwentarskimi, które w poprzednich okresach programowania nieczęsto były przedmiotem inwestycji wspieranych funduszami UE. Jako mankament działania w tym zakresie uznajemy ograniczenie zakresu operacji do budowy i modernizacji⁴.

W ocenie osiągania rezultatów ważna jest ich mierzalność oraz adekwatność do podjętych działań modernizacyjnych. W tym zakresie obawy budzi wprowadzenie GVA, jako miernika poprawy wyników ekonomicznych, gdyż na jego wielkość wpływ mają nie tylko podjęte działania modernizacyjne i jakość zarządzania, lecz także egzogenne uwarunkowania koniunkturalno-makroekonomiczne. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby zastąpienie tego miernika wielkością produkcji, która jest mniej „wrażliwa” na zmiany koniunktury lub też zastosowanie fizycznych mierników umożliwiających ocenę realizacji inwestycji. W każdym przypadku zakres prowadzonej rachunkowości (czy też rachunku przychodów i rozchodów) powinien umożliwić dla celów zarządczych monitoring rezultatów osiągniętych na poziomie gospodarstwa. Narzędzie to nie powinno być jednak wykorzystywane jako środek umożliwiający instytucji wdrażającej określenie poziomu realizacji przedsięwzięcia, celem ewentualnego zwrotu wcześniej przyznanych środków. Działania egzekucyjne powinny być możliwe wyłącznie w przypadku niewłaściwego wydatkowania przyznanej pomocy, a nie wówczas, gdy z powodów niezależnych od beneficjenta nie będą osiągnięte rezultaty ekonomiczne. Rachunek przychodów i rozchodów (lub lepiej pełniejszy system rachunkowości) powinien stanowić znaczący fragment podnoszenia kwalifikacji rolniczych, konweniując przy tym z odpowiednimi celami i narzędziami PROW, nie może być więc wykorzystywana przeciw prowadzącemu go rolnikowi. W tym kontekście za pozytywne należy uznać zapis stanowiący, iż jeśli „warunek wzrostu GVA w gospodarstwie nie zostanie osiągnięty ze względu na czynniki zewnętrzne, których negatywnego wpływu na GVA gospodarstwa rolnik nie miał możliwości złagodzić, pomoc nie będzie podlegała zwrotowi”. Należy jednak zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo niejednoznacznej interpretacji „przyczyn niezależnych od beneficjenta”, które zwalniają z sankcji. W wielu przypadkach zapis ten umożliwi swobodę interpretacji na tyle dużą, że większość zaszłości może być dowolnie uznana za zależną lub niezależną różnie przez rolnika i instytucję wdrażającą (np. mniejsze lub większe zmiany cen, nierzetelność dostawców lub odbiorców, przebieg pogody itd.).

Nieprecyzyjny w kontekście mierzalności osiągnięcia rezultatów jest także zapis stanowiący, że „Przewiduje

⁴ Dodatkowo, zdając sobie sprawę z faktu, że regulacje Wspólnotowe wykluczają możliwość wspierania środkami PROW pewnego rodzaju inwestycji, uważamy za nieuzasadnione i wręcz szkodliwe z punktu widzenia priorytetów PROW i celów WPR na lata 2014–2020, wyłączenie z kosztów kwalifikowalnych możliwości: zakupu ziemi rolniczej, celem powiększenia powierzchni gospodarstw rozwojowych: zakupu zwierząt stada podstawowego, mającego innowacyjny charakter, przejawiający się w formie wdrażania postępu biologicznego.

się możliwość wprowadzenia kryteriów wyboru preferujących wielkość gospodarstwa lub wielkość produkcji w gospodarstwie”. Przy takim ujęciu nie wiadomo, czy chodzi o preferowanie małych czy dużych gospodarstw. Zapisy tego typu wymagają uściślenia w rozporządzeniu krajowym. Kwestia ta jest niezwykle istotna, gdyż będzie decydowała o wielkości i przeznaczeniu wsparcia w poszczególnych województwach, a w ostateczności wpłynie na osiągnięcie rezultatów.

Wątpliwości budzi też możliwość oceny rzeczywistych rezultatów w zakresie realizacji fakultatywnych celów środowiskowych. Poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych, zwiększenie efektywności wykorzystania energii, czy działania na rzecz jakości gleby i klimatu są bowiem efektem nie tylko wykonanych działań modernizacyjnych, lecz przede wszystkim stosowanych technik i organizacji produkcji, co jest trudne do kontroli w zakresie monitorowania wdrażania Programu.

Zgodnie z zapisami „Restrukturyzacja musi doprowadzić do (...) wprowadzenia innowacji...”. Należy zaznaczyć, że mogą pojawić się trudności w weryfikacji tego efektu w związku z brakiem precyzyjnej definicji innowacji.

Zwracamy uwagę, że ustalenie minimalnego progu na poziomie 6 tys. SO niesie ze sobą trudności w optymalnym wykorzystaniu środków publicznych. Przyjęcie ww. poziomu oznacza, że dostęp do wsparcia uzyskają gospodarstwa bardzo małe, w których efektywność ekonomiczna inwestycji może być nieznaczna. Jednakże część gospodarstw o SO w wysokości 6 tys. Euro, posiadająca dobry biznesplan przy wsparciu środkami publicznymi może osiągnąć znaczny wzrost produkcji. W tym kontekście zasadniczym wyzwaniem dla właściwej realizacji Programu w odniesieniu do gospodarstw o niewielkiej wielkości ekonomicznej – nieznacznie przekraczającej 6 tys. SO - będzie zapewnienie weryfikacji biznesplanów tak, aby w warunkach udostępniania różnych instrumentów wsparcia szerokiemu gronu potencjalnych beneficjentów, zapewnić efektywność ekonomiczną realizowanych przedsięwzięć. Uwaga ta dotyczy wszystkich działań, dla których warunkiem otrzymania pomocy będzie konieczność sporządzenia biznesplanu. Istotnym też będzie stworzenie warunków zachęcających rolników do grupowego inwestowania i aplikowania o wsparcie.

Podsumowanie: Działanie dobrze skonstruowane, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów, ponadto odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

Poddziałanie 7.5.2. Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)

Poddziałanie wpisuje się w całość Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kilku co najmniej zakresach, korespondując na zasadzie komplementarności z kilkoma innymi działaniami.

Sektor rolno-spożywczy stanowi ważny element polskiej gospodarki, stąd działania na jego rzecz są uzasadnione z ogólnospołecznego punktu widzenia. Podmioty przetwórstwa rolno-spożywczego są też ważnym komponentem gospodarczego krajobrazu obszarów wiejskich, dlatego działania na rzecz ich modernizacji i poprawy konkurencyjności wpisują się w nadrzędny cel PROW.

Istnienie zakładów przetwórczych jest niezbędne dla zachowania żywotności i konkurencyjności gospodarstw rolnych, w tym szczególnie towarowych, stąd istnieje komplementarność z poddziałaniem 7.5.1 *Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)* oraz 7.7.1 *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników – premie dla młodych rolników*. Sprzyja temu obowiązek podpisania z producentami umów na co najmniej 50% surowców do przetwórstwa.

Modernizacja zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego w zakresie poprawy jakości produktów, w tym przygotowanie ich do sprzedaży, czy wdrożenie procedury certyfikowanych systemów zarządzania jakością, są zbieżne z celami działania 7.4 Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

Możliwość realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę środowiska nakierowane jest na wspólne – proekologiczne – cele z takimi działaniami jak 7.1.1 *Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne* oraz 7.1.2 *Rolnictwo ekologiczne*.

Dobrze funkcjonujące, nowoczesne i nastawione na wysokojakościowe produkty rolne przetwórstwo sprzyja też podnoszeniu kwalifikacji przez producentów rolnych współpracujących z zakładami przetwórczymi. Dlatego też działanie to jest komplementarne z działaniami: 7.2 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* oraz 7.3 *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw* i 7.14 *Współpraca*.

Dotychczasowa pomoc dla zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego przyczyniła się do znacznej modernizacji sektora, czego skutkiem jest obecnie jego duża konkurencyjność i nowoczesność. W tej sytuacji nakierowanie wsparcia na przedsięwzięcia pro jakościowe, związane z dbałością o środowisko i na pionową integrację z producentami, stanowią logiczną kontynuację podjętych wcześniej działań. W zakresie operacji pro jakościowych o możliwości osiągnięcia rezultatów w dużej mierze decydować będzie rynek, na którym konsumenci w coraz większym zakresie w swoich decyzjach kierują się kryterium jakości. W odniesieniu do wzmocnienia integracji pionowej z producentami, dużą rolę odgrywać będą względy rynkowo-ekonomiczne (potrzeba zabezpieczenia bazy surowcowej), na co wpływ będą miały nie tylko działania podejmowane przez zakłady przetwórcze, lecz także możliwości integracji poziomej rolników. Przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska są uzasadnione z punktu widzenia społecznego, jednakże nie dają zazwyczaj wymiernych efektów mikroekonomicznych, stąd osiąganie rezultatów podjętych inwestycji powinno być przedmiotem szczególnego monitoringu ze strony instytucji zarządzającej i wdrażającej.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

Poddziałanie 7.5.3. Scalanie gruntów rolnych

Dofinansowanie procesów scaleniowych w gospodarstwach rolnych w szczególności o złym rozłogu skutkować będzie przede wszystkim w wymiarze zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek na płaszczyźnie gospodarki gruntami rolnymi. Jednocześnie należy też zauważyć, że dodatkowym efektem realizowanych prac scaleniowych może być poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych na JRE, co w głównej mierze wynikać będzie z poprawy ekonomiki procesów produkcyjnych. Tak więc proponowane działania do wdrażania w PROW 2014-2020 wewnątrznie pozostaje spójne z innymi wybranymi działaniami, umożliwia osiągnięcie zarówno efektów bezpośrednich jak też i pośrednich.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.4.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Inwestycje w środki trwałe

1. **Rekomenduje** się rozszerzenia zakresu operacji w poddziałaniu 7.5.1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych) o jasne sprecyzowanie możliwości adaptacji budynków.
2. Pozytywnie ocenia się zapis stanowiący, że jeśli „warunek wzrostu GVA w gospodarstwie nie zostanie osiągnięty ze względu na czynniki zewnętrzne, których negatywnego wpływu na GVA gospodarstwa rolnik nie miał możliwości złagodzić, pomoc nie będzie podlegała zwrotowi”.
3. Jednocześnie **rekomenduje** się konieczność precyzyjnego zdefiniowania w prawodawstwie krajowym „przyczyn niezależnych od beneficjenta”, które zwalniają z sankcji, aby zabezpieczyć się przed dowolnością interpretacyjną w tożsamych przypadkach mogących mieć miejsc w różnych częściach kraju, tak przez rolnika, jak i instytucję wdrażającą.
4. Wątpliwości budzi możliwość oceny rzeczywistych rezultatów w zakresie realizacji fakultatywnych celów środowiskowych. Poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych, zwiększenie efektywności wykorzystania energii, czy działania na rzecz jakości gleby i klimatu są bowiem efektem

nie tylko wykonanych działań modernizacyjnych, lecz przede wszystkim stosowanych technik i organizacji produkcji. Jest to zaś niezwykle trudne do kontroli i monitorowania rezultatów Programu.

5. Podobnego rodzaju trudności mogą także wystąpić w związku z konieczności weryfikacji osiągniętych rezultatów, wynikającą z zapisów programu, stanowiących, że „Restrukturyzacja musi doprowadzić do (...) wprowadzenia innowacji...”. Wynikać one mogą z braku precyzyjnej definicji innowacji.

5.2.5.1. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych (art. 18)

W ramach działania wyróżniono dwa poddziałania:

7.6.1 „Poddziałanie: Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof,

7.6.2 Poddziałanie: Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof.

Działanie jest komplementarne z innym celem WPR, a mianowicie wspieraniem konkurencyjności rolnictwa. W konsekwencji dzięki realizacji tego działania możliwe staje się przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatycznych i/lub minimalizacja ich wpływu poprzez naprawę powstałych już szkód. Działanie jest spójne z innymi działaniami PROW 2014-2020.

Możliwość dofinansowania projektów wynikająca z obydwu poddziałań sprzyja zrównoważonemu zarządzaniu zasobami naturalnymi oraz działaniom w dziedzinie klimatu. Podjęte działania osłonowe lub naprawcze w ramach działania jednocześnie służą budowaniu konkurencyjnego sektora rolnego, poprzez stworzenie możliwości odbudowy wcześniej istniejącego potencjału produkcyjnego gospodarstwa rolnego. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie zapisu, że ze wsparcia będą wykluczone te obiekty, wobec których istniała konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.5.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych

1. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie zapisu, że ze wsparcia będą wykluczone te obiekty, wobec których istniała konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

5.2.6.1. Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (art. 19)

Poddziałanie 7.7.1. Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników – premia dla młodych rolników

Stan polskiego rolnictwa, w tym zła struktura wiekowa zarządzających gospodarstwami rolnymi, jest jedną z przyczyn niskiej produktywności, a wielu właścicielom stwarza poważne problemy dochodowe. W polityce wsparcia działalności rolniczej należy umożliwić dokonanie przemian pokoleniowych, celem powstania nowych – silnych i nowoczesnych gospodarstw, prowadzonych przez młodych rolników. W zachodzącym procesie modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa istotnym czynnikiem przyspieszenia zmian będzie wymiana pokoleń i stworzenie możliwości prowadzenia działalności rolniczej przez młodych rolników, posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Poddziałanie wpisuje się w całość Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kilku co najmniej zakresach, korespondując na zasadzie komplementarności z kilkoma innymi działaniami.

Działanie jest komplementarne z poddziałaniem „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)” w zakresie preferencyjnego traktowania młodych rolników. W obu przypadkach wsparcie dotyczy osób, które w założeniach są lepiej wykształcone i nastawione prorozwojowo.

Istnienie grupy silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych prowadzonych przez osoby młode sprzyja sprawnemu funkcjonowaniu łańcucha żywnościowego i rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego, stąd poddziałanie jest komplementarne z celami poddziałania 7.5.2 („Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)”)

Poddziałanie jest też komplementarne z działaniem 7.2 – „Transfer wiedzy i innowacyjna działalność informacyjna” oraz 7.3 – „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw”.

Dla poprawy konkurencyjności sektora rolnego potrzebne są równoległe „twarde” inwestycje, zwiększające jego kapitał rzeczowy, jak również „miękkie” projekty wpływające na zwiększenie umiejętności jego wykorzystania poprzez zastosowanie lepszych technik (w znaczeniu bardziej wydajnych produkcyjnie i ekonomicznie oraz bardziej „przyjaznych” środowiskowo) oraz rozwiązań organizacyjnych. Pomocnym w tym zakresie może być wymóg odpowiedniego wykształcenia lub jego uzupełnienia, jaki muszą spełnić beneficjenci działania co w założeniach powinno pozytywnie wpływać na rozpoznanie potrzeby zwiększania i poszerzania wiedzy rolniczej i ekonomiczno-rolniczej.

Wymóg przejścia gospodarstwa przez osobę w wieku do 40-go roku życia oraz ekonomicznej i prawnej odpowiedzialności za efekty gospodarowania sprzyjają osiągnięciu rezultatu, jakim jest przyspieszenie wymiany pokoleniowej w rolnictwie. W utrwaleniu rynkowej pozycji przejętych gospodarstw pomoc może też wymóg posiadania minimalnej powierzchni oraz posiadania lub uzupełnienia kierunkowego wykształcenia.

7.7.2 Poddziałanie: Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności)

Poddziałanie ukierunkowane na dywersyfikowanie źródeł dochodów gospodarstw o małej wielkości ekonomicznej do 15 tys. euro, a więc nie posiadających możliwości osiągnięcia parytetowych dochodów wyłącznie z pracy w rolnictwie. Poddziałanie właściwie skonstruowane, wpisuje się w cele PROW.

Wątpliwości budzą dwie kwestie szczegółowe. Po pierwsze w opisie wskazano, że premia powinna być wydatkowana zgodnie z założeniami biznesplanu i będzie wypłacana w dwóch ratach. Pierwsza rata przy zakładanej maksymalnej kwocie wsparcia planowanej na 100 tys. zł będzie mogła sięgać aż 80 tys. zł. Jednocześnie w opisie poddziałania jest zapis mówiący, że nie wypłaca się drugiej raty jeśli biznes plan nie został prawidłowo zrealizowany. Może to oznaczać, że dobry biznes plan gwarantuje uzyskanie nawet 80 tys. wsparcia bez podejmowania jakiegokolwiek wysiłku w celu jego realizacji, bowiem nie przewiduje się zwrotu nienależnie wypłaconych środków, a sygnalizuje się brak wypłaty drugiej raty. W przypadku gospodarstw o maksymalnej wielkości ekonomicznej kwalifikującej do wsparcia pierwsza rata będzie około 20 tys. zł większa niż wielkość ekonomiczna wyrażana w standardowej produkcji (SO).

W tej sytuacji stosowym jest wprowadzenie dodatkowego zapisu precyzującego, że kwoty I raty płatności wydatkowane niezgodnie z założeniami biznes planu będą podlegały zwrotowi, a ponadto beneficjent będzie pozbawiony drugiej raty płatności.

7.7.3 Poddziałanie: Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)

Podstawowe założenie poddziałania wymaga osiągnięcie wzrostu GVA o nie mniej niż 20% wskutek realizacji operacji i utrzymanie tej wielkości przez 5 lat od otrzymania II raty płatności. Wymóg ten jest skierowany do gospodarstw o maksymalnej wyjściowej wielkości ekonomicznej nie przekraczającej 6 tys. euro na rok, co oznacza wartość rocznej produkcji rolniczej około 24 tys. zł, bez określenia dolnego progu kwalifikującego do ubiegania się o wsparcie. Jednocześnie jako beneficjenta zdefiniowano rolnika ubezpieczonego w pełnym

zakresie w KRUS jako rolnik, prowadzącego wyłącznie działalność rolniczą, co wyklucza w praktyce możliwość uzyskiwania dochodów z innych źródeł niż praca w gospodarstwie.

Wyklucza się również możliwość korzystania przez rolników z innych instrumentów PROW 2014-2020, jak np.: poddziałanie 7.7.2. ukierunkowanego na działalność poza rolniczą, stwarzającego szanse na uzyskiwanie wyższych niż tylko z rolnictwa, zdywersyfikowanych dochodów.

Czy biorąc pod uwagę tylko przytoczone powyżej fakty można mówić o większych szansach takich gospodarstw na rzeczywistą ich restrukturyzację, pozwalającą na osiągnięcie choćby bliskich parytetowym dochodów z wyłącznej pracy w gospodarstwie?

Ponadto podobnie jak w poddziałaniu 7.7.2 wskazano w opisie, że premia powinna być wydatkowana zgodnie z założeniami biznesplanu i będzie wypłacana w dwóch ratach. Pierwsza rata przy zakładanej maksymalnej kwocie wsparcia planowanej na 60 tys. zł. będzie mogła sięgać aż 48 tys. zł. Jednocześnie w opisie poddziałania nie ma zapisu, że kwoty wydatkowane niezgodnie z założeniami biznes planu będą podlegały zwrotowi, co może oznaczać, że dobry biznes plan gwarantuje uzyskanie nawet 48 tys. wsparcia bez podejmowania jakiegokolwiek wysiłku w celu realizacji operacji. W przypadku gospodarstw o maksymalnej wielkości ekonomicznej kwalifikującej do wsparcia pierwsza rata będzie około dwukrotnie większa (o 24 tys. zł) niż wielkość ekonomiczna gospodarstwa wyrażana w standardowej produkcji (SO).

7.7.4 Poddziałanie: Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych

Opis zawęży potencjalnych beneficjentów do tych, którzy prowadzili działalność co najmniej dwa lata przed złożeniem wniosku. W opisie zawarto warunek wykluczający wnioskodawców, którzy prowadzi działalność gospodarczą w zakresie usług rolniczych jako mikro- lub małe przedsiębiorstwo przez okres krótszy niż dwa lata przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy lub też nie prowadzili takiej działalności w ogóle. Wprowadzenie takiego ograniczenia nie ma żadnego uzasadnienia, a podstawowym warunkiem kwalifikowalności potencjalnego wnioskodawcy powinien być biznes plan.

7.7.5 Poddziałanie: Płatności dla rolników kwalifikujących się do wsparcia w ramach systemu dla małych gospodarstw (Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa)

Powiązanie możliwości uzyskania skumulowanych za cały okres programowania, jednorazowych płatności z filara I oraz podwyższonego o 20% w stosunku do filara I skumulowanego wsparcia z PROW, ze spełnieniem warunku trwałego przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie gospodarstwa innemu rolnikowi może przyczynić się do przyspieszenia przepływu ziemi rolniczej do efektywniejszych gospodarstw i stworzyć możliwości do poprawy struktury obszarowej w polskim rolnictwie. W tej sytuacji wprowadzenie tego poddziałania do projektu PROW ocenia się jako wielce uzasadnione.

Jednocześnie rekomenduje się doprecyzowanie pojęcia trwałe przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi w prawodawstwie krajowym, aby w przyszłości zapobiec niepożądanym zjawiskom „pozornego” przekazania ziemi, co było notowane w przypadku rent strukturalnych w dotychczas realizowanych programach, celem uzyskania wsparcia finansowego.

Podsumowanie: wszystkie poddziałania wchodzące w skład działania odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom i założonym celom, odpowiadają na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z omówionych wcześniej dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

We wszystkich działaniach właściwie skonstruowana proponowana forma wsparcia. Wątpliwości budzi natomiast różny poziom premii przewidziany na tworzenie miejsc pracy w poddziałaniu 7.7.2 Poddziałanie: Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności) i w jego odpowiedniku w ramach programu LEADER. Nie jest to niczym uzasadnione i w obu przypadkach premia powinna mieć taką samą wysokość, tj. 100 tys. zł.

5.2.6.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej

1. **Rekomenduje** się w poddziałaniu 7.7.3. wykreślenie warunku obligującego potencjalnego beneficjenta do pełnego ubezpieczenia w KRUS, stwarzając tym tak słabym ekonomicznie gospodarstwom możliwość formalnego łączenia dochodów pochodzących z innych źródeł niż produkcja rolnicza. Ponadto **rekomenduje** się wprowadzenie podobnego zapisu jak w *Poddziałaniu 7.7.2: Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności)* stanowiącemu, że kwoty wydatkowane niezgodnie z założeniami biznes planu będą podlegały zwrotowi.
2. **Rekomenduje** się w poddziałaniu 7.7.4. wykreślenie warunku o co najmniej dwóch latach prowadzenia działalności przed złożeniem wniosku.
3. **Rekomenduje** się w poddziałaniu 7.7.5 wprowadzenie warunku w postaci sprzedaży udokumentowanej, np. aktem notarialnym.

5.2.7.1. Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich (art. 20)

Działanie zorientowane na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich, wzbogacone w ostatniej wersji projektu PROW 2014-2020 o nowe poddziałanie 7.8.1 stwarzające samorządowi lokalnemu możliwość pozyskania wsparcia na inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę i oczyszczaniem ścieków oraz budową i modernizacją dróg lokalnych. Są to niezwykle ważne inwestycje, w szczególności dla wiejskich obszarów peryferyjnych nie posiadających dostatecznie rozwiniętej infrastruktury tego typu. Mogą bowiem wpłynąć na zahamowanie procesów migracyjnych oraz stworzyć szansę na pozyskanie kapitału zewnętrznego wskutek poprawy dostępności komunikacyjnej, łagodząc w ten sposób zjawisko ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez tworzenie przyjaznego klimatu do lokalizacji inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

7.8.1 Poddziałanie: Inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii

7.8.1.1 Operacje dotyczące zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych z wyłączeniem operacji dotyczących przydomowych oczyszczalni ścieków

Właściwie zdefiniowano beneficjentów i zakres kosztów kwalifikowalnych. W warunkach kwalifikowalności na właściwym poziomie określono górną, dopuszczalną liczebność mieszkańców dającą prawo do ubiegania się o wsparcie. Można stwierdzić, że praktycznie w ten sposób ukierunkowano wsparcie na gminy i miejscowości, które miałyby trudności ze sfinansowaniem planowanych inwestycji ze środków własnych.

Jednocześnie zaleca się precyzyjne sformułowanie w legislacji krajowej preferencji wykorzystywanych w procesie wyboru projektów do wsparcia. Zapisy w projekcie PROW nie są jednoznaczne i klarownie nie wskazują, które preferencje mają większą wagę.

7.8.1.2 Budowa lub modernizacja dróg lokalnych

Opis niemal tożsamy z opisem zawartym w poddziałaniu 7.8.1.1. Ważniejsze różnice dotyczą wymienionych potencjalnych beneficjentów oraz maksymalnej wysokości wsparcia. Podobny charakter mają też uwagi, skupiające się na konieczności precyzyjnego zdefiniowania w prawodawstwie krajowym przewidywanych preferencji i ich hierarchii.

7.8.2 Poddziałanie: Badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej

Poddziałanie jest kontynuacją bliźniaczego działania z aktualnego okresu programowania. Beneficjenci, koszty

kwalifikowalne i warunki kwalifikowalności zostały właściwie zdefiniowane. W części dotyczącej ustanawiania kryteriów wyboru sygnalizuje się wprowadzenie preferencji dla operacji realizowanych na obszarze o potencjale turystycznym bez precyzyjnego zdefiniowania co to oznacza w praktyce.

W tej sytuacji zaleca się jednoznaczne zdefiniowanie tej kwestii w legislacji krajowej.

7.8.3 Poddziałanie: Inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury

7.8.3.1 Budowa, przebudowa, modernizacja lub wyposażenie obiektów pełniących funkcje kulturalne oraz kształtowanie przestrzeni publicznej.

Opis poddziałania jest prawie w całości powieleniem opisów z dwóch poprzednio ocenianych poddziałań. I w tym przypadku uściślenia w legislacji krajowej będzie wymagało pojęcie *liczba inicjatyw społecznych*. Definiując kryteria preferujące potencjalnych beneficjentów pod rozważenie należałoby też wziąć np. planowaną liczbę osób uczestniczących we wspomnianych inicjatywach społecznych.

7.8.3.2 Budowa, przebudowa, modernizacja lub wyposażenie targowiska lub obiektu budowlanego przeznaczanego na cele promocji lokalnych produktów i usług.

W opisie nie można znaleźć odniesień do zasad na jakich mają z nich korzystać rolnicy, sprzedający własne (a nie nabyte na rynkach hurtowych produkty rolne) skracając tym sposobem łańcuchy żywnościowe i zwiększając uzyskiwaną marżę, ani do kwestii zapewnienia odpowiedniej masy podaży pochodzącej od producentów rolnych tak, aby zapewnić ciągłość dostaw i efektywność kosztową planowanych przedsięwzięć. Nie zostało też doprecyzowane pojęcie zapisane w warunkach kwalifikowalności operacji „...nie ma charakteru komercyjnego” Kwestie te muszą zostać precyzyjnie sformułowane w prawodawstwie krajowym.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.7.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich

Rekomenduje się precyzyjne zdefiniowanie pojęć zamieszczonych w opisie budzących wątpliwości interpretacyjne takich, jak: *liczba inicjatyw społecznych*, *nie ma charakteru komercyjnego*, czy planowanych preferencji.

5.2.8.1. Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów (art. 20)

7.9.1 Poddziałanie: Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych

Zastosowana w odniesieniu w działaniu forma wsparcia zakłada udzielanie pomocy finansowej na wykonanie zalesienia, premię pielęgnacyjną na utrzymanie maksymalnie na 5 lat oraz premię zalesieniową z tytułu rekompensaty utraconych dochodów na 12 lat. Analiza zapisów wskazuje, że są one w znacznej mierze kontynuacją rozwiązań stosowanych w PROW 2007-2013.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.8.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów

1. Biorąc pod uwagę kompleksowość zaproponowanej formy wsparcia, jej czas trwania oraz skuteczność zastosowanych rozwiązań w PROW 2007-2013 należy ją uznać za potrzebną i odpowiednią.

5.2.9.1. Tworzenie grup i organizacji producenckich (art. 27)

7.10.1 Poddziałanie: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym

Działanie pt. *Tworzenie grup i organizacji producentów* bezpośrednio wpisuje się w realizację tego celu poprawy konkurencyjności rolnictwa, przede wszystkim poprzez zwiększanie rentowności gospodarstw. Ponadto, jest to instrument umożliwiający realizację celu horyzontalnego, jakim jest poprawa innowacyjności w sektorze rolnym. Jednocześnie można wskazać też na sprzężenia zwrotne z innymi działaniami, jak choćby działaniem Współpraca. W tym przypadku powstała grupa lub organizacja producentów jest predysponowanym ogniwem do uczestniczenia w ramach grupy operacyjnej EPI. Struktura organizacyjna w postaci grupy producentów rolnych sprzyja wydatnemu skracaniu tzw. łańcuchów rolno-żywnościowych, co jest zarówno źródłem korzyści dla samych producentów rolnych jak i konsumentów żywności. Proponowane działanie jest spójne z innymi działaniami PROW, umożliwia osiągnięcie efektów wynikających z synergii z równoległym wdrażaniem innych działań. Dyskusyjnym pozostaje zapis wskazujący, że grupa producentów rolnych może otrzymać wsparcie, tylko wtedy, gdy składa się z osób fizycznych (działalność rolniczą zgodnie z obowiązującym prawem mogą także prowadzić osoby prawne, i wcale nie muszą być podmiotami większymi niż gospodarstwa indywidualne). Takie podmioty winny mieć też możliwość organizowania się w struktury grup producentów rolnych pod warunkiem, że będą się zaliczać do sektora małych i średnich firm, tym bardziej, że w przypadku organizacji producentów takie rozwiązanie zostało dopuszczone.

Wprowadzenie preferencji wsparcia skierowanych do producentów w określonych sektorach produkcji rolniczej sprzyjać będzie odbudowie potencjału produkcyjnego w sektorach zagrożonych spadkiem produkcji i/lub wrażliwych na zmiany organizacji i systemu wsparcia na rynkach rolnych. Wyższe niż dotychczas możliwe wsparcie producentów rolnych pozytywnie będzie oddziaływać na poziom zainteresowania tym działaniem samych producentów. W tym świetle wydaje się, że można liczyć na dalszy postęp w organizowaniu się producentów rolnych.

Podsumowanie: Działanie potrzebne, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.9.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Tworzenie grup i organizacji producenckich

1.Rekomenduje się możliwość wchodzenia w skład grup producenckich także osób prawnych pod warunkiem, że będą się zaliczać do sektora małych i średnich firm. Będzie to rozwiązanie tożsame z rozwiązaniem zastosowanym w przypadku organizacji producentów.

5.2.10.1. Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne (art. 28)

7.11.1 Poddziałanie: Płatności w ramach zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych

7.11.2 Poddziałanie: Wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie

Działanie obejmujące dwa poddziałania, w tym siedem pakietów, ukierunkowane jest na racjonalizację gospodarki nawozowej, zrównoważone użytkowanie gleb i wód, ochronę cennych siedlisk i zachowanie zasobów genowych. Proponowaną formą wsparcia jest płatność uwzględniająca dodatkowe koszty oraz utracone korzyści związane z realizacją poszczególnych pakietów i wariantów. Zbliżony schemat wsparcia realizowany był w PROW 2007-2013. Zasadnicza różnica pomiędzy obecnym a poprzednim okresem programowania polega na wprowadzeniu mechanizmu degresywności, który ogranicza powierzchnię objętą wsparciem w pojedynczym gospodarstwie, ale może potencjalnie umożliwić zwiększenie liczby beneficjentów i powierzchni objętej wsparciem.

Wprowadzenie proponowanych progów degresywności można uznać za uzasadnione. Ewaluator zwraca

jednocześnie uwagę, że zachowanie przyrodniczych jak i produkcyjnych funkcji TUZ wymaga utrzymania odpowiedniej obsady zwierząt: przeżuwaczy lub koni. Poza tym istotą wsparcia dla cennych przyrodniczo siedlisk rolniczych (np. murawy kserotermiczne) jest ich czynna ochrona, która w wielu przypadkach możliwa jest jedynie w przypadku prowadzenia na nich ekstensywnej produkcji rolniczej. W innym przypadku może dojść do wtórnej sukcesji (zakrzaczenia lub zadrzewienia), co może doprowadzić do utraty walorów środowiskowych.

Pojawiają się wprawdzie opinie, które wskazują, że wprowadzenie obowiązku posiadania zwierząt gospodarskich w ramach programów rolnośrodowiskowo-klimatycznych na lata 2014-2020 nie jest konieczne⁵.

Tym niemniej Ewaluator uważa, że zasadnym jest wprowadzenie warunku posiadania zwierząt w minimalnej obsadzie. Nieuzasadnionym jest także stworzenie możliwości korzystania ze wsparcia podmiotów nie prowadzących działalności rolniczej, jak np. Parki Narodowe. Tym bardziej, że pomimo posiadania TUZ nie są zobligowane do prowadzenia produkcji zwierzęcej.

Podsumowanie: Pomimo powyższych wątpliwości ewaluatorów, przeprowadzona analiza oraz doświadczenia z poprzednich okresów programowania wskazują, że proponowana forma wsparcia jest odpowiednia.

5.2.10.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do Działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego

1. **Rekomenduje** się utrzymanie produkcji zwierzęcej przy określonej minimalnej i maksymalnej obsadzie zwierząt: przeżuwaczy lub koni.

5.2.11.1. Rolnictwo Ekologiczne (art. 29)

7.12.1 Poddziałanie: Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne

7.12.2 Poddziałanie: Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego

Działanie obejmuje dwa poddziałania dotyczące okresu konwersji z produkcji tradycyjnej na ekologiczną oraz odnoszące się do funkcjonowania po okresie konwersji. W ramach poddziałań wyróżniono 12 pakietów, po 6 w każdym z nich z różnymi stawkami płatności. Wsparcie wypłacane jest w formie płatności, która

⁵ MRiRW przygotowując opis działania korzystało z niezależnych opinii ekspertów wskazujących, że wprowadzenie wymogu posiadania zwierząt gospodarskich wobec beneficjentów pakietów przyrodniczych programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego na lata 2014-2020 nie jest zasadne m.in. ze względu na następujące argumenty:

- pakiety przyrodnicze 4 i 5 programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego realizują bezpośrednio cel „Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach NATURA 2000 oraz rolnictwa o wysokiej jakości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów”, a dla jego osiągnięcia kluczowe jest zapewnienie odpowiedniego użytkowania rolniczego, przy czym posiadanie zwierząt nie jest warunkiem jego realizacji;
- utrzymanie ekstensywnego użytkowania kośnego jest niezbędne dla zachowania cennych i zanikających siedlisk przyrodniczych. Odsunięcie od pakietów przyrodniczych właścicieli nie posiadających zwierząt istotnie zmniejsza szansę ochrony tych siedlisk, m. in. na gruntach gospodarstw nastawionych głównie na uprawę roli;
- ograniczenie możliwości korzystania z dopłat w ramach pakietów przyrodniczych do gospodarstw posiadających zwierzęta gospodarskie może prowadzić do większej unifikacji krajobrazu i zanikania różnorodności biologicznej (na skutek spadku motywacji do ekstensywnego użytkowania gruntów cennych przyrodniczo). Dotyczy to głównie obszarów, gdzie dominują gospodarstwa nastawione na uprawy polowe;
- obecnie w kraju kształtuje się alternatywny rynek zbytu dla siana i słomy. Biomasa pozyskiwana z łąk może być wykorzystywana przez rolników nie tylko jako pasza lub ściółka dla zwierząt, ale również w celach energetycznych.

uwzględnia koszt zmiany systemu produkcji oraz wynikające z tego tytułu zmniejszenie przychodów, szczególnie w okresie przejściowym. Płatność w zależności od poddziałania jest przyznawana na okres maksymalnie 3 lub 5 lat, a stawka płatności uzależniona jest od realizowanego pakietu. Podobnie jak w przypadku działania „Rolno-środowiskowo-klimatycznego” również rolnictwo ekologiczne zostało objęte degresywnością płatności, co rodzi zbliżone konsekwencje (por. pkt 5.2.10.1)

Ewaluator widzi uzasadnienie dla wprowadzenia limitu powierzchni objętej wsparciem w jednym gospodarstwie. Uzasadniona jest też propozycja powiązania płatności ekologicznej z odpowiednim wykorzystaniem wytworzonego produktu, przy czym zauważyć należy potrzebę doprecyzowania tego warunku w przepisach krajowych (poprzez wprowadzenie np. obowiązku udokumentowania minimalnej wartości produkcji sprzedanej produktów ekologicznych, w przypadku trwałych użytków zielonych musi to być sprzedaż produktów zwierzęcych).

Sugeruje się jednocześnie, aby płatności za ekologiczne TUZ powiązać z obowiązkiem utrzymania zwierząt w systemie ekologicznym (obecnie warunkiem otrzymania wsparcia jest posiadanie zwierząt, ale nie w systemie ekologicznym).

Posumowanie: Analiza zapisów PROW 2014-2020 pozwala uznać zaproponowaną formę wsparcia za odpowiednią. Proponuje się rozważenie powiązania wsparcia z obowiązkiem udokumentowanej sprzedaży produkcji ekologicznej, określonej w przepisach krajowych.

5.2.11.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Rolnictwo Ekologiczne

Rekomenduje się przywrócenie obowiązku utrzymania zwierząt w systemie ekologicznym.

Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku sprzedaży produkcji ekologicznej i określenie tego obowiązku w prawie krajowym.

5.2.12.1. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (art. 31)

Wsparcie w działaniu wypłacane jest w formie premii, która jest zróżnicowana dla różnych typów ONW. Najwyższa stawka przewidziana jest dla obszarów górskich, a najniższa dla obszarów nizinnych strefy I. Płatność będzie wypłaca w formie ryczałtowej, corocznie i będzie przysługiwać do ha użytków rolnych położonych na wyznaczonych obszarach ONW. Zaproponowana forma wsparcia jest zbliżona do mechanizmu stosowanego w poprzednich okresach programowania. Analiza zapisów oraz doświadczenia z poprzednich okresów programowania pozwalają stwierdzić, że proponowana forma wsparcia jest odpowiednia, z wyjątkiem płatności dla obszarów nizinnych strefy I.

Podsumowanie: Analiza zapisów oraz doświadczenia z poprzednich okresów programowania pozwalają stwierdzić, że proponowana forma wsparcia jest odpowiednia, z wyjątkiem wspierania obszarów zaliczanych do I strefy nizinnej.

5.2.12.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania

1. **Rekomenduje się** wyłączenie płatności dla obszarów nizinnych strefy I.

5.2.13.1. Współpraca (art. 35)

Działanie niezwykle ważne z punktu widzenia stałej potrzeby podnoszenia konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego i leśnego. Poprzez różnorodny skład grup operacyjnych na rzecz innowacyjności (EIP) może zostać zapewnione stosowanie zasady bottom-up, zorientowanej na rozwiązywanie konkretnych, oddolnie artykułowanych problemów dotyczących wyżej wymienione sektory, będące ostatecznymi odbiorcami pomocy. Jest szczególnie istotne w polskich uwarunkowaniach, gdzie działania tego typu nie są zbyt upowszechnione i często innowacyjne rozwiązania nie są w stanie przebić się do praktyki gospodarczej. Działanie ma charakter horyzontalny i w zasadzie może realizować cele szczegółowe i przekrojowe oraz

wszystkie priorytety unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

1.14.1. Poddziałanie: Wsparcie na rzecz rozwoju nowych produktów, praktyk, procesów i technologii w sektorze rolno-spożywczym poprzez współpracę w ramach grup operacyjnych na rzecz innowacji (EPI)

Poddziałanie właściwie identyfikuje obszary wsparcia i podlegające refundacji koszty kwalifikowalne. Jako zasadną należy uznać enumeratywnie określoną listę potencjalnych podmiotów mogących tworzyć EIP, będących beneficjentami podziałania. Odnośnie warunków kwalifikowalności uwzględniono propozycję Ewaluatora, aby wykluczyć możliwość tworzenia dwu podmiotowych EIP, składających się rolnika i właściciela lasu. Taki skład EIP z zasady wyklucza możliwość osiągnięcia celów przypisanych temu działaniu.

W kryteriach wyboru wątpliwości budzi nieprecyzyjny zapis: potencjał innowacyjny operacji. Problemu tego nie rozwiązuje również zamieszczona w rozdziale 6.1 definicja innowacji, która w opisie także posługuje się mało precyzyjnymi kategoriami. Rozumiejąc trudności związane ze zdefiniowaniem pojęcia innowacyjność zaleca się podjęcie próby jego skategoryzowania w legislacji krajowej.

Wątpliwości budzi także maksymalna możliwa kwota wsparcia EIP ustalona na 10 mln zł., tym bardziej, że środki te nie mogą być przeznaczone na prace badawcze, np. związane z opracowywaniem nowych rozwiązań organizacyjnych, czy też pracami związanymi z nowymi, wydajniejszymi i efektywniejszymi technologiami, tak jak to jasno zapisano w opisie działania w części Inne ważne uwagi istotne dla zrozumienia i wdrażania działania. Z założenia mają zaś być wykorzystywane do upowszechniania w praktyce gospodarczej już istniejących rozwiązań. W tym świetle tak wysoka kwota przeznaczona m.in. na inwestycje związane z operacją jest zbyt wysoka.

Podsumowanie: Działanie dobrze skonstruowane, proponowana forma wsparcia właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów, ponadto odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa

5.2.13.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania Współpraca

1. **Rekomenduje się** doprecyzowanie pojęcia innowacyjność, które jest kluczowe dla ustanowienia kryteriów wyboru dla tego działania.

2. **Rekomenduje się** zmniejszenie maksymalnej kwoty wsparcia do 5 mln, co pozwoli na dofinansowanie większej liczby EIP.

5.2.14.1. LEADER (art. 42-44)

Opis programu LEADER jest stosunkowo syntetyczny i zawiera szereg działań oraz form wsparcia służących skutecznemu wdrożeniu. W ostatnich latach pojawiło się wiele badań, raportów i opracowań opisujących wdrażanie programu LEADER. W wielu miejscach brakuje odniesienia do dotychczasowych doświadczeń i osiągnięć tego programu, niektóre rozwiązania jak projekty parasolowe są próbą naprawy niedoskonałości tzw. małych projektów w obecnym okresie programowania. Opis podejścia LEADER w dalece niewystarczający sposób odnosi się do zapisów Umowy Partnerstwa wskazujących, że podejście LEADER w PROW 2014-2020 jest częścią obligatoryjną mechanizmu Rozwój Kierowany Przez Lokalną Społeczność. W Umowie Partnerstwa wskazano bardzo precyzyjne zapisy dotyczące celów budowania kapitału społecznego w ramach RLKS, których wyrażnie brakuje w opisie podejścia LEADER w obecnej wersji PROW 2014 – 2020. W umowie Partnerstwa ze stycznia 2014 roku zapisano: „*zwiększenie udziału społeczności lokalnych w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru, poprzez realizację RLKS, przyczyniać się będzie do wzrostu poziomu kapitału społecznego - zwiększania partycypacji społecznej lub szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej w Polsce. Budowanie kapitału społecznego jest podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego i warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy kraju, regionu jak i lokalnych społeczności*”

Nie wszystkie założenia działania LEADER przewidziane w ramach PROW 2014-2020 są spójne i zapewniają możliwość jego skutecznej realizacji. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu będzie realizowane m.in.

„poprzez obowiązkowe wskazanie w LSR grup defaworyzowanych, które uzyskają wsparcie w ramach LSR wraz z opisem stosowanego podejścia”. To z pewnością za mało, brakuje wyraźnych działań dedykowanych przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, czy to inwestycyjnych, czy to społecznych. Taka sytuacja stawia pod znakiem zapytania realizację celu odnoszącego się tej problematyki (przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu).

Zupełnie niezrozumiałe i niezgodne z logiką podejścia LEADER jest włączenie działań z zakresu gospodarki wodno – ściekowej oraz modernizacji dróg lokalnych, przy jednoczesnym pozostawieniu w osobnym działaniu PROW działań z zakresu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej. To jest ewidentny „krok w tył” w stosunku do okresu 2007-2013. Należy pamiętać, że podejście LEADER ze względu na swoje cechy uspołecznienia i partnerskiego włączania przedstawicieli wszystkich sektorów już ze swej istoty musi posiadać nieco bardziej rozbudowane, i co za tym idzie droższe, procedury wdrożeniowe. Tam gdzie jest to możliwe w przypadku prostych działań inwestycyjnych jak drogi lokalne czy działania z zakresu gospodarki wodościekowej odpowiednim partnerem – beneficjentem lokalnym są samorządy gminne. Podejście LEADER winno się stosować w przypadku, gdzie uspołecznienie i oddolne zaangażowanie mieszkańców i różnych organizacji i instytucji spoza sektora publicznego w proces współdecydowania może przynieść wymierne korzyści dla rozwoju społeczno – gospodarczego obszaru.

7.15.1. Poddziałanie: Wsparcie przygotowawcze

Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt pojawienia się wsparcia przygotowawczego jako swobodnego pomostu pomiędzy realizacją Lokalnych Strategii Rozwoju 2007-13 i nowym okresem 2014-20. W opisie wdrożeniowym wsparcia przygotowawczego pojawia się jednak szereg zapisów, które mogą budzić wątpliwości. Na przykład założenie, że wsparcie przygotowawcze przewidziane zostanie dla beneficjentów w liczbie 105 % planowanej liczby LGD w ramach Programu oznacza, że praktycznie wybór LGD do realizacji LSR będzie dokonany już na tym etapie. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w którym potencjalne LGD nie wybrane do wsparcia przygotowawczego zachowają determinację i bez możliwości pokrywania kosztów przygotowują LSR na poziomie wystarczającym aby otrzymać dofinansowanie.

7.15.2. Poddziałanie: Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju

Pozytywnie należy ocenić rezygnację z wąsko określonych i nakładających się z innymi działaniami PROW zakresów. Duży niepokój budzi jednak nieodpowiednie zaprogramowanie kluczowych dla przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości. Postawienie wymogów wyższych niż w przypadku innych programów dla tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich jest dokładnym zaprzeczeniem celów i założeń PROW odnoszącym się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu mieszkańców wsi. Należy tu wyciągać wnioski z okresu 2007-2013, kiedy to korzystniejsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych wyraźnie zmniejszyły zainteresowanie odpowiednikiem w PROW”. Dopiero kiedy skończyły się środki w urzędach marszałkowskich, beneficjenci kierowali się czy to do ARiMR, czy to do lokalnych grup działania i w efekcie pod koniec okresu programowania najczęściej brakowało przedsiębiorcom czasu na wdrożenie operacji zwykle związanych z określonymi inwestycjami. Dodatkowo należy pamiętać, że lokalne grupy działania będą wspierały tworzenie miejsc pracy zgodnych z celami swoich lokalnych strategii rozwoju, co dla beneficjentów będzie stanowiło dodatkowe wyzwanie. Kwotą wsparcia przyjmowaną dotychczas, zarówno przez MRiRW, jak i inne resorty na utworzenie jednego miejsca pracy było 100 000 zł. Zupełnie niezrozumiałe jest dlaczego w przypadku obszarów zagrożonych marginalizacją (czyli z założenia o trudniejszej specyfice) ma to być 25 000 zł. Taki sposób wspierania tworzenia miejsc pracy obarczone będzie ogromnym zagrożeniem braku trwałości i będzie miało raczej charakter wsparcia socjalnego niż realnego wspomaganie oddolnego rozwiązywania strukturalnych rozwiązywaniem problemów obszarów wiejskich.

7.15.3 Poddziałanie: Wdrażanie projektów współpracy

Opis poddziałania jest adekwatny do potrzeb, zawiera jednak pewne wątpliwe rozwiązania. Jeżeli zakłada się,

że istotą tego poddziałania jest przygotowanie i realizacja projektów współpracy, należy za nieporozumienie uznać wykluczenie kosztów animacji współpracy, w tym kosztów związanych z poszukiwaniem partnerów projektu współpracy, z kategorii kosztów kwalifikowalnych poddziałania. Na czym więc polegać ma owo przygotowanie projektów współpracy, skoro nie może być związane z ponoszeniem kosztów? Większość polskich LGD w okresie 2007-2013 ograniczało projekty współpracy do terytorium kraju, podczas gdy w całej Europie współpraca międzynarodowa przyczynia się do transferu innowacyjnych rozwiązań stosowanych na obszarach o podobnych problemach rozwojowych.

7.15.4 Poddziałanie: Wsparcie kosztów bieżących i aktywizacja

Wybór LSR przygotowanych do realizacji przez LGD będzie dokonywany przez samorząd województwa, jako instytucję odpowiedzialną zgodnie z art. 33 ust 3 rozporządzenia ramowego. Na poziomie regionalnym będzie ustanowiony Komitet Wybierający. Zakłada się, że kryteria wyboru w ramach wsparcia przygotowawczego zostaną skonsultowane z Komitetem Monitorującym. Jak będą natomiast wybierane LSR w wypadku tych regionów, które zdecydowały się na wyodrębnienie Osi RLKS w RPO (aktualnie kujawsko – pomorskie i podlaskie)? W takich wypadkach wskazane jest, aby konkurs na wybór LGD realizujących wielofunduszowe LSR odbywał się w jednym terminie z wyborem LGD dokonywanym w ramach RPO (na poziomie regionu będzie to ta sama komórka zarządzająca co w przypadku PROW 2014-20). W takim wypadku, w ustaleniu kryteriów winien nastąpić konsensus z Komitetem Monitorującym danego RPO. Wybór LSR, powinien odbywać się z udziałem przedstawicieli poziomu centralnego. Bardzo dobrym pomysłem jest zaproponowanie publicznej obrony LSR przed Komitetem Wybierającym jako ostatniego elementu oceny. Doświadczenia 10 lat wdrażania podejścia LEADER w Polsce wskazują na konieczność wyodrębnienia osobnego podkomitetu Monitorującego dla podejścia LEADER w ramach PROW 2014-20, a przez analogię podobnych podkomitetów dla RLKS w regionach, które wyodrębniły osobną Oś RLKS.

W kwestii wyboru LGD należałoby rozważyć, aby wśród kryteriów decydujących o wyborze danej LSR powinno być nie tylko bezrobocie, poziom dochodu, ale przede wszystkim jakość lokalnych strategii rozwoju (rozumianych jako pomysł na rozwój i plan jego operacjonalizacji oraz potencjał LGD (LGD z uboższych obszarów powinny mieć możliwość uzyskania rekompensaty z tytułu ich gorszej sytuacji, np. premii finansowej).

Dużo kontrowersji też budzi zapis o ograniczeniach zgodnie z którymi maksymalny udział wsparcia dla LGD w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji, operacji własnych i operacji parasolowych nie może przekraczać 40 % całości wsparcia kierowanego z Programu na daną LSR. Większość beneficjentów małych projektów wiąże ogromne nadzieje z mechanizmem projektów parasolowych. Tego typu projekty łącznie z aktywizacją stanowią jeden z ważniejszych mechanizmów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Należy rozumieć potrzebę ograniczenia kosztów funkcjonowania samej LGD, natomiast aktywizacja i projekty parasolowe powinny wynikać z zapisów wspólnie przyjętej lokalnej strategii rozwoju. W większości przypadków samorządy lokalne i tak będą „upominały się” o swój limit 50%. Kompromis winien być tu przyjęty na poziomie LSR, niekoniecznie na poziomie programu.

Podsumowanie: generalnie działanie dobrze skonstruowane, proponowane formy wsparcia właściwe z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i założonych celów, ponadto odpowiada na wyzwania nowego okresu programowania wynikające z dokumentów strategicznych UE i projektu Umowy Partnerstwa.

5.2.14.2 Wnioski i rekomendacje odnoszące się do działania LEADER

1. Zupełnie niezrozumiałe i niezgodne z logiką podejścia LEADER jest włączenie działań z zakresu gospodarki wodno – ściekowej oraz modernizacji dróg lokalnych do realizowanych operacji, przy jednoczesnym pozostawieniu w osobnym działaniu PROW działań z zakresu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, które powinny wchodzić w zakres działań programu LEADER.

2. **Rekomenduje się** w Poddziałaniu *Wsparcie przygotowawcze* podniesienie poziomu wsparcia

przygotowanego przewidzianego dla beneficjentów do wielkości 120 % planowanej liczby LGD w ramach Programu. Umożliwi to zwiększenie konkurencji

3. **Rekomenduje się** podniesienie poziomu wsparcia w Poddziałaniu *Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju* do kwoty 100 tys. zł.

4. **Rekomenduje się** włączenie do kosztów kwalifikowalnych kosztów animacji współpracy, w tym kosztów związanych z poszukiwaniem partnerów projektu współpracy, w tym zagranicznych.

5. **Rekomenduje się** w Poddziałaniu: Wsparcie kosztów bieżących i aktywizacja wprowadzenie publicznej obrony LSR przed Komitetem wybierającym jako ostatniego etapu oceny.

5.2.15. Ocena możliwości wystąpienia efektu *deadweight* i przesunięcia

P2.7: Czy i w jakim stopniu istnieje ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* (tzw. biegu jałowego) i przesunięcia?

Stosowanie wsparcia inwestycyjnego niesie za sobą dwa rodzaje ryzyka w rozumieniu ogólnospołecznej efektywności stosowania środków publicznych. Pierwsze to nieefektywne ich wykorzystanie w zbyt małych podmiotach, co przejawia się w zjawisku przeinwestowania. Drugie to efekt *deadweight*, czyli zastosowanie pomocy dla podmiotów wystarczająco silnych ekonomicznie dla wykonania inwestycji samodzielnie, bez publicznego wsparcia. Realizacji każdej polityki interwencji towarzyszy efekt *deadweight*. Zjawisko polega na tym, że zamierzone efekty realizowanego programu interwencji osiągnięto by nawet wówczas, gdyby dany program nie był realizowany. Zjawisko to występuje w sytuacji, kiedy beneficjenci stymulowani są odpowiednio silnymi wewnętrznymi potrzebami inwestowania i posiadają niezbędne środki finansowe do ich realizacji, nawet bez względu na dostępność środków pomocowych w ramach polityki interwencji. Tak więc efekt jałowego biegu polega na subsydiowaniu projektów inwestycyjnych, które zostałyby podjęte nawet bez wsparcia. Takie niebezpieczeństwo istnieje także we wspieraniu inwestycji w rolnictwie, nawet w kontekście argumentów przemawiających za prowadzeniem interwencji.

Efekt przesunięcia występuje wówczas, gdy pozytywne efekty interwencji osiągnięte na obszarze objętym pomocą związane są z negatywnymi efektami występującymi na obszarze niezakwalifikowanym do wsparcia. Poza ujęciem regionalnym efekt przesunięcia może odnosić się do podmiotów. W grupie beneficjentów pozytywne rezultaty wsparcia powstają w jednych podmiotach przy zmniejszeniu aktywności drugich. W przypadku pomocy na inwestycje w gospodarstwach rolnych wystąpi efekt przesunięcia. Co więcej, efekt ten jest oczekiwany. Oznaczał będzie przesunięcie czynników produkcji i produkcji do grupy gospodarstw większych, silniejszych ekonomicznie (z wielu badań wynika, że głównie te podmioty były beneficjentami wsparcia inwestycji w poprzednich okresach programowania). W efekcie przyspieszenia nabiorą procesy koncentracji zasobowej i produkcyjnej w gospodarstwach rolnych, a także regionalnej koncentracji wytwarzania.

Największe zagrożenie wystąpienia efektu *deadweight* ma miejsce w działaniach typu inwestycyjnego, w których z reguły oferowane jest relatywnie wysokie wsparcie finansowe. Stąd też głównie na tego typu działaniach skupiono analizę.

Działanie 7.5. Inwestycje w środki trwałe

Poddziałanie 7.5.1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)

W Programie na lata 2014-2020 ten potencjalny efekt *deadweight* będzie łagodzony warunkami kwalifikowalności. Wprowadzenie minimalnych, tj. 6 tys. euro SO oraz 25 krów, oraz maksymalnych progów dostępu do programu, tj. 300 ha UR oraz 250 tys. euro SO, ma na celu eliminację obu wymienionych wcześniej zagrożeń.

Należy jednocześnie wyraźnie zaznaczyć, że PROW 2014-2020 składa się z szeregu działań wzajemnie

uzupełniających się, których część ma charakter komplementarny na tyle, że zmniejszy skutki przesunięcia. Ewentualne negatywne skutki społeczne i ekonomiczne efektu przesunięcia łagodzone będą wsparciem w ramach innych działań, np. *Pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej) i Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych*.

Poddziałanie 7.5.2. Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)

W odniesieniu do tej części produktów rolnictwa, w których udział przemysłu rolno-spożywczego jest niezbędny na drodze do ostatecznego nabywcy, to właśnie przedsiębiorstwa przemysłowe pełnią ważną rolę w budowaniu przewag konkurencyjnych. Polega to na zachowaniu i wzmocnieniu odpowiednich walorów jakie posiadają surowce rolne.

Podobnie jak we wspieraniu gospodarstw rolnych również w polityce interwencji skierowanej do zakładów przetwórczych istnieje ryzyko powstania efektu *deadweight*. W tym przypadku istnieją dwa podstawowe zapisy, których zadaniem jest redukcja tego efektu. Najważniejszym ograniczeniem jest biznesplan. To na podstawie opisu stanu bieżącego przedsiębiorstwa i planowanych inwestycji oceniane będzie prawdopodobieństwo możliwości wykonania inwestycji bez udziału środków publicznych. Na poziomie przedsiębiorstwa przemysłowego jest to możliwe i skuteczne podejście dlatego, że wykonywanie działalności w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych wymaga prowadzenia precyzyjnej ewidencji towarowej i finansowej. Na tej podstawie można ocenić potencjał rozwojowy przedsiębiorstwa w konfrontacji z zamierzeniami inwestycyjnymi.

Drugi element redukcji efektu *deadweight* wynika z definicji beneficjenta. W Programie wykluczono duże i bardzo duże przedsiębiorstwa. Istnieje uzasadnione przekonanie o korelacji wielkości podmiotu z jego potencjalną zdolnością do samofinansowania (włączając w to środki zewnętrzne inne niż bezzwrotne) inwestycji.

Poddziałanie 7.5.3. Scalanie gruntów rolnych

W działaniu „*Inwestycje w środki trwałe*”, poddziałanie – „*Scalanie gruntów rolnych*”, wsparcie w postaci zryczałtowanych płatności skierowane jest do Starostów. Scalenia gruntów odgrywają znaczącą rolę w urządzeniu przestrzeni wiejskich. Prace scaleniowe poprawiają pełnienie funkcji gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych. Wsparcie w ramach tego poddziałania stwarza szanse na korzystne przemiany w sektorze rolnym i skutkuje większą racjonalnością działalności rolniczej poprzez minimalizację negatywnych efektów niewłaściwego rozłogu. Rozdrobniona struktura obszarowa gospodarstw rolnych w wielu rejonach kraju wymaga zdecydowanej naprawy. Wiele gospodarstw rolnych posiada niekorzystny rozłóg gruntów, co przejawia się w dużej liczbie działek rolnych tworzących gospodarstwo rolne, a w konsekwencji sytuacja taka wpływa negatywnie na ekonomikę procesów gospodarczych. Rolnicy we własnym zakresie nie są w stanie sfinansować koniecznych kosztów prac scaleniowych.

Ze względu na specyfikę działania, gdzie beneficjentem jest starosta, a realizowany cel ma wymiar ogólnogospodarczy i ogólnospołeczny, który bez zewnętrznego wsparcia nie byłby zrealizowany, zagrożenie *deadweight* nie istnieje.

Działanie 7.6. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych

W działaniu pt. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich środków zapobiegawczych wsparcie dostępne ma być w ramach dwóch poddziałań. Wsparcie ukierunkowano na zapobieganie oraz naprawianie szkód wywołanych przez zjawiska klimatyczne, nad którymi człowiek nie jest w stanie zapanować, ponadto dopuszczono także wsparcie będące efektem chorób zwierząt. Beneficjentem pierwszego poddziałania może być spółka wodna, drugiego natomiast

rolnicy. Beneficjentów wskazano właściwie, jako podmioty narażone na negatywne konsekwencje zdarzeń będących pochodną zjawisk klimatycznych i/lub katastrof, w tym chorób zwierząt oraz jako podmioty władne do zapobiegania wymienionym zagrożeniom. Właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie warunkowości wsparcia poprzez unikanie efektu *deadweight*.

Działanie 7.7. Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej

Poddziałanie 7.7.1. Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników – premia dla młodych rolników

Zapobieżeniu przeznaczenia środków na nieefektywne ekonomicznie przedsięwzięcia służyć ma wymóg minimalnej powierzchni gospodarstwa, nie mniejszej niż średnia powierzchnia krajowa, z tym tylko, że w województwach, gdzie jest ona niższa niż średnia w kraju, gospodarstwo młodego rolnika nie może mieć areалу mniejszego niż średnia dla tego województwa. Podejście takie może prowadzić do petryfikacji zróżnicowania struktur rolnych w Polsce, w tym szczególnie zachowania dużego rozdrobnienia gospodarstw. Dlatego należy rozważyć zasadność wprowadzenia jednego, wspólnego dla kraju limitu powierzchni.

Innym ograniczeniem zapisanym w Programie jest wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego mieszcząca się w przedziale 10-100 tys. euro. Limity te wykluczają duże gospodarstwa, których potencjał umożliwia rozwój bez konieczności wykorzystywania pomocy publicznej. Będzie także ograniczać liczbę beneficjentów do takich, którzy mogą zrealizować określone cele, aczkolwiek nie są w stanie tego dokonać bez zewnętrznej pomocy. Poza gospodarstwami największymi, przejmujący gospodarstwo młody rolnik, po raz pierwszy rozpoczynający działalność rolniczą, tylko w nielicznych przypadkach posiada własne zasoby finansowe i zdolność kredytową na tyle duże, żeby móc zmodernizować gospodarstwo rolne. Stąd ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* można traktować jako niewielkie.

Działanie 7.14. Współpraca

Poddziałanie 7.14.1 Wsparcie na rzecz rozwoju nowych produktów, praktyk, procesów i technologii w sektorze rolno-spożywczym poprzez współpracę w ramach grup operacyjnych na rzecz innowacji EPI (Współpraca w ramach grup EPI).

W działaniu zapewniono możliwość inwestowania, związanego z celem operacji realizowanej przez grupę operacyjną EPI. Maksymalna wartość wsparcia wynosi 10 000 000 zł., czyli jest relatywnie wysoka w stosunku do poddziałania 7.5.2. Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych). Wsparcie nie może być przeznaczona na prowadzenie nowych badań, ale dozwolone jest prowadzenie inwestycji związanych z realizacją operacji. Występowanie efektu *deadweight* będzie oceniane przy pomocy analizy przedstawianego biznes planu przedkładanej do wsparcia operacji. Powinno to wykluczyć występowanie tego efektu w realizowanych operacjach.

Działanie 7.8 Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich

Poddziałanie 7.8.1 Inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii

Poddziałanie 7.8.3 Inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury

7.8.3.2 Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów i usług.

Działanie przewiduje wsparcie budowy targowisk w miejscowościach do 200 tys. mieszkańców, a maksymalna kwota współfinansowania wynosi 1 mln zł. W programie nie zawarto warunku przedstawienia biznes planu, co w efekcie uniemożliwia zbadanie występowania efektu *deadweight*. Z drugiej strony działanie ma zapewnić ludności dostęp do świeżej i wysokiej jakości produktów rolnych, a operacja ma charakter niekomercyjny. Stąd też ocenia się, że w sensie ogólnospołecznym możliwość wystąpienia efektu *deadweight* będzie niewielkie.

W pakiecie działań pro środowiskowych ocenia się, że wystąpienie efektu *deadweight* jest niewielkie, co wynika z samego ich charakteru, zachęcającego potencjalnych beneficjentów do realizacji celów ogólnospołecznych, związanych z dostarczaniem nie wycenianych przez rynek i nie wynagradzanych dóbr publicznych.

W pakiecie poddziałań przypisanych do programu LEADER mamy do czynienia z podobną sytuacją, w postaci zachęcania społeczności lokalnych do zwiększania aktywności i brania większej odpowiedzialności w swoje ręce, co ma charakter realizacji celów ogólnospołecznych. Wyjątkiem jest poddziałanie 7.15.2 Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju, w części dotyczącej budowy infrastruktury technicznej, w tym z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz budowy lub modernizacji dróg lokalnych, dla których podmiotem będą jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość występowania efektu *deadweight* ocenia się na niewielkie, ze względu na to, że ze wsparcie będą korzystać potencjalni beneficjenci, którzy nie mogli zrealizować tego typu inwestycji tylko ze środków własnych.

Podsumowanie: Przeprowadzona przekrojowa analiza uwarunkowań związanych z wyborem potencjalnych beneficjentów wsparcia ze wszystkich działaniach Programu wykazała, że istnieje niewielkie zagrożenie wystąpieniem efektu *deadweight* w działaniach o charakterze inwestycyjnym, a także w innych działaniach, które tworzą zachęty do włączania się w realizację celów ogólnospołecznych.

5.2.16. Ocena stopnia uwzględnienia różnic regionalnych, presji środowiskowych i uwarunkowań sektorowych

P2.2: Czy program odpowiednio uwzględnia różnice regionalne, presje środowiskowe i uwarunkowania sektorowe?

5.2.16.1. Ocena stopnia uwzględnienia różnic regionalnych

W Polsce notuje się duże zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w ujęciu terytorialnym/przestrzennym. Niwelowanie tego typu różnic jest też jednym z celów WPR na lata 2014-2020. W projekcie PROW zaś jedynie zasygnalizowano na s.91, że „Celem zapewnienia odpowiedniej dystrybucji środków Programu pomiędzy poszczególne regiony kraju zastosowany będzie mechanizm tworzenia tzw. „kopert wojewódzkich” dla wybranych działań i poddziałań”. Na tej samej stronie zaznaczono, że „...przewiduje się także możliwość zróżnicowania w poszczególnych województwach niektórych kryteriów wyboru operacji w ramach wybranych działań i poddziałań, stosowanie do potrzeb danego województwa”.

W przypadku przytoczonego powyżej drugiego zapisu, doprecyzowania wymaga zapis „...stosownie do potrzeb danego województwa...” który niesie pewne zagrożenia dla zapewnienia trafności, spójności, przewidywanej skuteczności, efektywności i użyteczności wydatkowanych środków finansowych. A przecież wsparcie z PROW ma na celu przede wszystkim podnoszenie konkurencyjności gospodarstw rozwojowych i to głównie na rynkach międzynarodowych. Nie powinno też mieć wymiaru socjalnego, bo tego typu wsparcie nie powinno pochodzić z WPR.

Podsumowanie: projekt PROW tylko w bardzo ograniczonym zakresie odnosi się do zróżnicowań terytorialnych poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego. Nie zawiera też wskazań co do podziału środków na województwa. Poruszone powyżej kwestie powinny zostać choćby sygnałnie uzasadnione w programie operacyjnym PROW, a szczegółowo uregulowane w prawodawstwie krajowym.

5.2.16.2. Ocena stopnia uwzględnienia presji środowiskowych

Zapisy zawarte w projekcie PROW 2014-2020 potwierdzają, że problematyka ochrony środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich jest jednym z głównych zagadnień i celów programu. W dokumencie bardzo szeroko zdefiniowano wachlarz istotnych problemów i celów ochrony środowiska, do których należy zaliczyć:

- ochronę gleb,
- zachowanie różnorodności biologicznej i zapobieganie jej spadkowi,
- ochronę zasobów i czystości wód oraz poprawa bilansu wodnego,
- zachowanie zasobów genetycznych,
- zapobieganie zanieczyszczeniu powietrza i redukcja emisji gazów cieplarnianych,
- łagodzenie i adaptacja do zmian klimatu,
- ochronę i zachowanie cech krajobrazu,
- wzrost lesistości kraju,
- ochronę cennych ekosystemów i siedlisk.

Trafnie podkreślono, że niska jakość większości gleb w Polsce w powiązaniu z intensyfikacją rolnictwa oraz ze zmianami klimatu sprzyja procesom erozyjnym, zmniejszaniu zawartości próchnicy glebowej i wypłukiwaniu składników mineralnych do wód gruntowych. Uwzględniając powyższą presję środowiskową wskazano, że na znacznej części obszaru kraju niezbędne są działania przeciwdziałające procesom erozji i degradacji gleb i poprawiające ich stan. Jest to istotne z punktu widzenia:

- ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego i w konsekwencji także oddziaływania na eutrofizację zbiorników wodnych,
- ochrony różnorodności biologicznej związanej z glebą,
- adaptacji do zmian klimatu (poprzez zwiększenie odporności upraw na stres wodny),
- sekwestracji węgla w rolnictwie.

Ważnym problemem uwzględnionym w PROW 2014-2020 jest również ochrona potencjału środowiskowego obszarów wiejskich, przejawiającego się zróżnicowaniem ekosystemów naturalnych i półnaturalnych zależnych od rolnictwa, które tworzą w polskim krajobrazie strukturę mozaikową. Analiza przedstawiona w dokumencie wskazuje, że kondycja niektórych siedlisk przyrodniczych oraz populacji roślin i zwierząt związanych z ekosystemami zależnymi od rolnictwa i leśnictwa wymaga szczególnej ochrony lub restytucji, zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi.

Zapisy programu wskazują również na konieczność podjęcia działań przyczyniających się do zachowania walorów krajobrazowych i sprzyjających różnorodności biologicznej obszarów wiejskich. Ponadto, w celu ułatwienia migracji zwierząt i ochrony różnorodności biologicznej, ale także zwiększenia retencji wodnej, poprawy mikroklimatu i ograniczenia procesów erozyjnych jako istotny zdefiniowano wkład istniejących i możliwych do utworzenia elementów krajobrazu rolniczego w tworzenie korytarzy i enklaw ekologicznych.

W projekcie PROW 2014-2020 słusznie wskazano, że oprócz działań terytorialnie ukierunkowanych bezpośrednio na ochronę gleb i różnorodności biologicznej istnieje także potrzeba ograniczania negatywnego wpływu intensyfikacji rolnictwa na środowisko poprzez upowszechnianie kompleksowych, zrównoważonych metod gospodarowania, które zapobiegają ubytkowi zawartości substancji organicznej w glebie i przeciwdziałają wymywaniu składników mineralnych i ich przedostawaniu się do wód gruntowych. Istotne jest przy tym równoczesne przeciwdziałanie pełnemu zaprzestaniu gospodarowania rolniczego na obszarach z niekorzystnymi warunkami naturalnymi i obszarach problemowych rolnictwa (OPR).

Jako ważny problem z punktu widzenia ochrony środowiska na obszarach wiejskich zdefiniowano także zachowanie zasobów genowych roślin uprawnych oraz rodzimych ras zwierząt gospodarskich. Jest to niezbędne dla utrzymania tego ważnego elementu różnorodności biologicznej obszarów wiejskich. Potrzeba ta wynika z postępującej intensyfikacji polskiego rolnictwa i związanej z tym presji na wprowadzanie nowoczesnych, wysokowydajnych, jednolitych genetycznie odmian roślin oraz na zmianę systemów chowu wypierających tradycyjne rasy zwierząt gospodarskich. Lokalne rasy zwierząt i odmiany roślin są przystosowane do miejscowych, często bardzo trudnych warunków środowiskowych. Mogą być również utrzymywane w warunkach produkcji ekstensywnej i ze względu na swoje predyspozycje mogą sprzyjać ochronie pewnych siedlisk. Pula genowa rodzimych odmian roślin i ras zwierząt gospodarskich może mieć wkład w przyszłe prace hodowlane, m.in. pod kątem adaptacji do zmian klimatycznych.

Podsumowanie: analiza zapisów projektu PROW 2014-2020 pozwala stwierdzić, że uwzględniono w nim w sposób trafny i kompleksowy presję środowiskowe związane z działalnością rolniczą i rozwojem obszarów wiejskich.

5.2.16.3. Ocena stopnia uwzględnienia uwarunkowań sektorowych

Zagadnienia dotyczące uwarunkowań sektorowych w projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 zawarto w rozdziale 3, pt. *Analiza SWOT i identyfikacja potrzeb*. Wskazano w nim podstawowe problemy (słabe strony i zagrożenia) sektora rolno-żywnościowego oraz obszarów wiejskich, którymi przede wszystkim są:

- niższy poziom zatrudnienia i gorsza struktura wiekowa na wsi,

- poziom bezrobocia, uzależniony od uwarunkowań zewnętrznych (makroekonomicznych), jednakże każdorazowo najwyższy wśród wiejskiej społeczności bezrolnej, przy jednoczesnym występowaniu bezrobocia ukrytego w rolnictwie,
- dochody niższe na obszarach wiejskich niż w miastach,
- nieodpowiedni stan infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich,
- rozdrobniona struktura agrarna, skutkująca liczbową przewagą małych obszarowo gospodarstw, mających jednakże niewielki udział w produkcji rolniczej,
- niskie wyposażenie w kapitał większości polskich gospodarstw i znaczny poziom jego zużycia,
- wzrost kosztów wytwarzania w rolnictwie przy niewielkich zmianach wielkości produkcji,
- relatywnie, w stosunku do innych krajów UE, niewielka produktywność ziemi i pracy w rolnictwie,
- słaba organizacja rynków,
- wadliwe stosunki wodne i relatywnie niewielkie zasoby wody w znacznej części Polski.
- relatywnie niska efektywność produkcji w zakładach przemysłu spożywczego i niski poziom ich innowacyjności.

Wśród pozytywnych aspektów (mocnych stron i szans) wymienione zostały, jako najważniejsze:

- duże zasoby ziemi rolniczej,
- dobre wyniki ekonomiczne i produkcyjne przetwórstwa rolno-spożywczego, w tym wysokie i rosące dodatnie saldo handlu zagranicznego,
- rosący popyt na produkty spożywcze wysokiej jakości,
- dobrze rozwinięta sieć jednostek badawczo-rozwojowych, szkolnictwa zawodowego oraz doradztwa rolniczego,
- wysoka bioróżnorodność na obszarach wiejskich.

Niedoceniony został kapitał ludzki. Kontrowersyjne jest podejście, w którym zatrudnienie w rolnictwie polskim postrzegane jest wyłącznie przez pryzmat liczby osób pracujących, gorszego ich wykształcenia i niskiej mobilności. Zwłaszcza w kontekście programu rozwoju rolnictwa trzeba zwrócić uwagę na pozytywne zmiany jakie zachodzą, by móc właściwie ukierunkować program z nastawieniem na fundamentalne wyzwanie rozwoju rolnictwa i wsi, jakim jest poziom i jakość życia osób związanych z rolnictwem. W tym kontekście niezrozumiałym jest przewartościowanie spraw środowiskowych nad ekonomiczno-społecznymi, co dotyczy całego dokumentu.

Podejście łącznego i wieloaspektowego potraktowania problematyki związanej z wsią, rolnictwem i przemysłem rolno-spożywczym jest słuszne głównie ze względu na ich wzajemne przestrzenne, ekonomiczne, logistyczne i ekologiczne oddziaływania, jednak pod warunkiem ich właściwej kategoryzacji i hierarchii. Produkcja rolna prowadzona jest głównie na obszarach wiejskich, a gospodarstwa rolne pomimo procesu ich wielofunkcyjnego rozwoju nadal stanowią ważny element społecznego i ekonomicznego krajobrazu wsi, wpływając jednocześnie na stan środowiska naturalnego. Rolnictwo było i jest podstawowym dostawcą surowców dla przetwórstwa rolno-spożywczego, wpływając w znaczący sposób na finalną jakość produktów żywnościowych, a przez to na konkurencyjność wewnętrzną i międzynarodową polskiego agrobiznesu. Rozwój przemysłu przetwórczego jest z kolei niezbędny dla zapewnienia możliwości zbytu surowców rolnych, wpływając też znacząco na kreowanie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Rodzaj stosowanych przez zakłady przetwórcze technik i technologii produkcji wpływa też na stan środowiska naturalnego oraz na jakość produktów spożywczych.

Zidentyfikowane na tej podstawie potrzeby oraz przede wszystkim działania, generalnie dobrze wpisują się w określone pozytywne i negatywne aspekty polskiego sektora rolno-żywnościowego oraz obszarów wiejskich.

Najważniejsza w tym kontekście wydaje się być potrzeba 1, czyli *zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych*. Jest to zagadnienie ważne z kilku zasadniczych powodów. Przede wszystkim dysponujące odpowiednim potencjałem wytwórczym, silne ekonomicznie i towarowe gospodarstwa wytwarzają gros produkcji rolnej kraju, wpływając na konkurencyjność całego sektora rolno-żywnościowego, w tym na możliwości rozwoju przetwórstwa. Poza tym generują one miejsca pracy na obszarach wiejskich, redukując poziom jawnego i ukrytego bezrobocia. Ich kierownicy są też potencjalnie w największym stopniu zainteresowani absorbowaniem wiedzy i wdrażaniem innowacji. Poza tym, dysponujące odpowiednimi zasobami wytwórczymi i konkurencyjne gospodarstwa mają potencjał techniczny i kapitał ludzi, a także motywację do przestrzegania norm środowiskowych. Uwzględniając przy tym, że zazwyczaj rolnictwo stanowi dla nich podstawowe źródło zarobkowania, są oni też szczególnie skłonni do działań na rzecz poprawy jakości gleby, co w kontekście sekwestracji węgla i ograniczenia strat azotu ma też konotacje klimatyczne.

Skierowane dla tych podmiotów działania, w tym szczególnie poddziałanie „*Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)*” oraz „*Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premia dla młodych rolników)*”, zasadniczo dobrze wpisują się w cele rozwojowe konkurencyjnych gospodarstw, w kontekście zidentyfikowanych obszarów problemowych oraz mocnych stron i szans. Uwzględnienie w tym zakresie powiązanej problematyki ekonomicznej i środowiskowej idzie w kierunku konwergencji mikroekonomicznych celów podmiotów gospodarczych oraz celów ogólnospołecznych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić też zakres działań „miękkich”, dotyczących transferu wiedzy i doradztwa, gdzie uwzględniono zarówno zagadnienie związane z środowiskowym oddziaływaniem rolnictwa, wdrażaniem innowacyjności, jak też poprawą pozycji rynkowej producentów rolnych poprzez skrócenie łańcuchów żywnościowych. Konweniujecie to jednocześnie z potrzebą 12 (Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych). Mankamentem w tym zakresie może być natomiast relatywnie niewielki akcent położony na tworzenie i wdrożenie osiągnięć nauki (sektora badawczo-rozwojowego) do praktyki rolniczej. Aktywność w tym zakresie stanowiła podstawę działalności doradczej od początków jej istnienia, lecz w ostatnich latach (szczególnie od przemian ustrojowych początku lat 90-tych) znaczenie tego kierunku w zakresie doradztwa zostało zmarginalizowane na rzecz transferu wiedzy prawnoinstytucjonalnej, dotyczącej bądź to możliwości korzystania z form pomocy, bądź też obowiązku spełniania odpowiednich norm. Wydaje się, biorąc pod uwagę potrzebę rozwoju konkurencyjnych gospodarstw, że wysoce zasadne jest przywrócenie znaczenia doradztwa nakierowanego na poprawę ekonomicznej i technologicznej efektywności gospodarowania, tym bardziej, że za słabą stronę polskiego rolnictwa uznano między innymi relatywnie niewielką produktywność ziemi i pracy. Jest to zagadnienie istotne także w kontekście zidentyfikowanej dobrze rozwiniętej sieci uczelni rolniczych oraz instytutów naukowych i badawczo-rozwojowych pracujących na rzecz rolnictwa. W związku z oczekiwaniami innowacyjności i transferu wiedzy należy jednak rozdzielić zadania tworzenia wiedzy, która jest domeną instytutów naukowo-badawczych i uniwersytetów, od transferu osiągnięć do praktyki gospodarczej. Takie rozróżnienie powinno znaleźć się nie tylko w definicji stanu wyjściowego, ale konsekwentnie w konstrukcji działań proponowanych w programie.

Duże znaczenie dla konkurencyjnych gospodarstw mają też działania nakierowane na poprawę jakości produktów rolnych, co jednocześnie koresponduje z potrzebami 4 i 5 (*Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym* oraz *Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych*). W warunkach wzrostu znaczenia cech jakościowych (co zostało ujęte w analizie SWOT), jest to istotny czynnik poprawiający konkurencyjność podmiotów rolniczych, zwłaszcza prowadzących produkcję w mniejszej skali. Na poprawę konkurencyjności gospodarstw wpłynąć mogą też działania nakierowane na tworzenie grup i organizacji producentów, co w założeniach ma wzmocnić ich pozycję rynkową, lecz jednocześnie powinno pozytywnie wpłynąć na marketingowe i logistyczne aspekty funkcjonowania zakładów

przetwórczych, poprzez poprawę jakości i ustabilizowanie ilości dostaw surowców rolniczych.

W kontekście poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych, za istotny mankament można uznać stan technicznego uzbrojenia ziemi i pracy. Niewystarczający jest poziom inwestycji w stosunku do zużycia środków technicznych w rolnictwie. W świetle proponowanego programu negatywnie należy ocenić brak możliwości zakupu ziemi rolniczej oraz zwierząt stada podstawowego w działaniu *Modernizacja gospodarstw rolnych*.

Ważnym z punktu widzenia obszarów wiejskich, jak też rozwoju całego kraju są potrzeby tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, w tym także reorientacja małych gospodarstw (potrzeba 2 - *Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym* i 9 - *Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania*). Działania związane z tymi potrzebami, szczególnie „*Pomoc na rozpoczęcie działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich*” oraz „*Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw*”, powinny przyczynić się do redukcji jawnego i ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, wpływając jednocześnie na ich wielofunkcyjny rozwój.

Dla wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, tak w kontekście jakości życia, jak i możliwości kreowania miejsc pracy (rolniczych i pozarolniczych) ważne znaczenie ma stan infrastruktury, zidentyfikowany jako potrzeba 10 (*Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich*). Jej jakość, gorsza niż w mieście, jest jedną z ważniejszych słabych stron, aczkolwiek możliwości oddziaływania w tym zakresie instrumentów PROW są ograniczone, sprowadzając się do działań na rzecz gospodarki wodno-kanalizacyjnej, lokalnych dróg, dziedzictwa kulturowego i krajobrazu lokalnych usług, czy targowisk. Podejście takie zostało podyktowane głównie względami finansowymi. Jakkolwiek działania zmierzające do poprawy infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej i budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na obszarach wiejskich są konieczne, to możliwe i uzasadnione byłoby finansowanie tych działań w ramach programów polityki spójności, a nie z PROW. W związku z czym określenie maksymalnych kwot wsparcia na poziomie beneficjenta, a nie miejscowości, w działaniu „*Podstawowe usługi...*” nie powinno negatywnie wpłynąć na realizację Programu.

Osobny charakter mają potrzeby odnoszące się do zagadnień środowiskowych i klimatycznych. Są to: potrzeba 3 (*Zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu wód gruntowych*), potrzeba 6 (*Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach NATURA 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych*), potrzeba 7 (*Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne*) i potrzeba 8 (*Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich*). Wpisują się one przekrojowo zarówno w rozwój obszarów wiejskich, jak i sektora rolno-żywnościowego. W odróżnieniu od pozostałych potrzeb w części tylko związane są z poprawą wyników ekonomicznych, czy poprawą jakości życia, odnosząc się przede wszystkim do ogólnospołecznej potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego, rozumianego jako jeden z zasobów szeroko rozumianego bogactwa narodowego (ochrona zagrożonych siedlisk przyrodniczych), ważny element rolniczej przestrzeni produkcyjnej (poprawa jakości gleby, retencja wody, sekwestracja węgla) czy miejsca życia człowieka (działania na rzecz klimatu, ochrona wód, działania na rzecz zdrowotnej jakości produktów rolniczych). Potrzeby w tym zakresie należy uznać za w większości uzasadnione, szczególnie w warunkach zabezpieczenia potrzeb wyżywieniowych, kiedy właściwa gospodarka rolna umożliwia zachowanie środowiska naturalnego w stanie, który gwarantuje trwanie ekosystemów oraz rozwój bioróżnorodności. Polityka rolna może nie tylko regulować taki model gospodarowania sztywnymi normami i mechanizmami prawnymi (limity, kary), ale stymulować działaniami pozytywnymi, do których zalicza się przede wszystkim program rolnośrodowiskowo-klimatyczny, zalesianie, wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, ale także środowiskowe aspekty modernizacji gospodarstw rolnych i zakładów przetwórczych. W większości dobrze wpisują się one w zdefiniowane potrzeby środowiskowe i klimatyczne. W kontekście konkurencyjności i bezpieczeństwa żywnościowego nie można się zgodzić z zawartą w analizie SWOT negatywną oceną wpływu rolnictwa intensywnego na środowisko i ekologię, bez określenia stopnia i rodzaju tej

intensywności (taka opinia ma charakter sloganu). Umiarkowana i uzasadniona intensywność wytwarzania nie powinna bowiem stanowić dużego zagrożenia dla środowiska, stanowiąc jednocześnie niezbędny warunek wytwarzania odpowiedniej ilości wysokojakościowych surowców rolnych. Ta negatywna ocena jest tym bardziej nieuzasadniona, jeśli uwzględni się, że za jedną ze słabych stron polskiego rolnictwa uważa się (słusznie) niską produktywność ziemi i pracy. Opinię o negatywnym wpływie intensywnego rolnictwa na środowisko można uznać za słuszną jedynie w przypadku, gdy odnosić się będzie nie do intensywności jako takiej, lecz do nadmiernej, nieuwzględniającej ani potrzeb środowiskowych, ani zasad prawidłowej technologii produkcji. Z reguły to gospodarstwa większe znacznie lepiej uwzględniają kwestie środowiskowe. Wynika to z długookresowej wizji rozwoju gospodarstwa, która warunkowana jest zachowaniem odpowiedniej jakości środowiska. Innym argumentem jest zdolność finansowa większych gospodarstw do ponoszenia dodatkowych kosztów (rzeczywistych lub alternatywnych) związanych z dbałością o środowisko naturalne.

Sytuacja w rolnictwie polskim w ujęciu sektorowym (w rozumieniu sektorów rolnictwa jako kierunków produkcji) została opisana między innymi przez pryzmat produkcji roślinnej i zwierzęcej. W zakresie produkcji roślinnej wskazano, że w 2010 roku 754 tys. gospodarstw rolnych specjalizowało się w uprawach polowych (sektor zbóż, okopowych, strączkowych i przemysłowych). Jednocześnie sytuację w sektorach produkcji zwierzęcej i produkcji roślinnej przedstawiono w ujęciu wartościowym w wymiarze dynamicznym w latach 2002-2012. Z przytoczonych danych wynika relatywnie lepsza sytuacja w sektorze produkcji roślinnej, o czym świadczą wyższe wartości produkcji globalnej w porównaniu do sektora produkcji zwierzęcej (odpowiednio 55,7 mld zł wobec 47,4 mld zł) oraz skala wzrostu (odpowiednio 89% wobec 80%). Z punktu widzenia wpływu poszczególnych sektorów produkcji rolniczej na tworzenie dochodów ludności rolniczej wskazano, że w strukturze produkcji towarowej dominowała produkcja zwierzęca. Prawidłowo zidentyfikowano też w zakresie produkcji zwierzęcej niekorzystne tendencje zmian polegające w szczególności na relatywnym jej spadku o 6 p.p. w analizowanym okresie do poziomu 55%. Największe znaczenie w produkcji zwierzęcej mają sektory: żywca wieprzowego, bydła mlecznego oraz drobiu. O ile we wskazanych latach w przypadku sektora żywca drobiowego wystąpiły pozytywne trendy wzrostu produkcji, to w przypadku sektora żywca wieprzowego oraz sektora mleka odnotowano spadek produkcji.

W warunkach polskich, gdzie występuje relatywnie duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych, a z rolnictwem związana jest duża liczba pracujących powinny być wspierane sektory pracochłonne, przynoszące większą produkcję dodaną na poziomie gospodarstwa rolnego. Warunek ten spełnia produkcja zwierzęca, która w swej istocie polega na przetwarzaniu produktów roślinnych w cechujące się większą wartością produkty zwierzęce oraz absorbujące wysokie nakłady pracy produkcja ogrodnicza. Ponadto, prowadzona w wielu regionach i gospodarstwach jednostronna produkcja roślinna (głównie zbóż i rzepaku) nie spełnia wymogu bioróżnorodności, a nadmierna ekstensyfikacja oraz brak nawożenia organicznego stanowią zagrożenie dla utrzymania żyzności gleb, szczególnie tych słabszych. Zatem z uwarunkowań zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, a także środowiskowych wynika potrzeba ukierunkowania wsparcia w ramach PROW 2014-2020, które zahamowałoby niekorzystne tendencje zachodzące w rolnictwie polskim, w szczególności w sektorze żywca wieprzowego, bydła mlecznego i mięsnego.

Potrzebę ukierunkowania wsparcia na sektor żywca wieprzowego oraz bydła mlecznego i mięsnego potwierdzają zidentyfikowane słabe strony w analizie SWOT w postaci:

- niedostosowania skali produkcji prosiąt do zapotrzebowania na rynku krajowym,
- zmniejszenia produkcji zwierzęcej w skali kraju, w szczególności w małych gospodarstwach oraz regionalna i lokalna jej koncentracja,
- niskiej koncentracji podaży surowców rolnych i niewystarczające dostosowanie podaży do potrzeb przetwórstwa.
- Jednocześnie należy podkreślić, że w analizie SWOT jako szanse uznano:
- globalny wzrost zapotrzebowania na produkty rolne,

- wzrost produkcji bydła mięsnego.

Występująca sytuacja w wymiarze produkcyjnym implikuje określone konsekwencje w wymiarze ekonomicznym w polskim rolnictwie i w gospodarstwach rolnych. Otóż w najbardziej ogólnym ujęciu, w przeciętnym gospodarstwie w Polsce osiągnano w 2010 r. o 50% mniejszą wartość produkcji niż średnio w gospodarstwach w UE. Jeszcze gorzej sytuacja kształtowała się w zakresie produktywności pracy, bowiem w tym przypadku jej poziom w stosunku do przeciętnie występującego w UE wynosił tylko 33%. Relatywnie lepsza sytuacja występowała w zakresie produktywności ziemi, było to około 74% przeciętnego poziomu w krajach UE. Podkreślenia wymaga fakt, że jedynie w gospodarstwach powyżej 100 ha UR sytuacja kształtowała się w stopniu lepszym niż przeciętnie w krajach UE, ale tylko w zakresie produktywności ziemi, bowiem w zakresie produktywności pracy nadal jest ona niższa niż przeciętnie w UE w tej samej grupie gospodarstw.

Taki stan rzeczy powoduje, że w ujęciu ekonomicznym przeciętne gospodarstwo rolne w Polsce na tle gospodarstw unijnych zalicza się do grupy gospodarstw najmniejszych. Jego średnia wielkość ekonomiczna w latach 2005-2009 wyniosła 10 ESU, tj. około 12 tys. Euro i była trzykrotnie mniejsza niż w UE. Tłumaczy też to, że dochody rolnicze uzyskiwane przez ludność rolniczą są niskie, zaś niepokoić może fakt, że dochody wyłącznie z tytułu działalności operacyjnej gospodarstw rolnych (tj. bez wsparcia podstawowym instrumentem WPR, czyli bez dopłat bezpośrednich) w latach 2004-2011 miały tendencję spadkową.

Uwzględniając powyższe, raz jeszcze należy podkreślić, że właściwie zidentyfikowano potrzebę nr 1 – *Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych*. Trafnie wskazano potrzebę dalszej restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, których potencjał produkcyjny pozwala na podjęcie wyzwań konkurencyjnych na JRE, uwzględniając przy tym specyfikę poszczególnych sektorów rolnictwa. Są to:

- rynek mleka, przed którym stoi zagrożenie utraty konkurencyjności po zakończeniu kwotowania produkcji,
- rynek trzody, stojący wobec wyzwań strukturalnych, których przezwyciężenie wymaga wsparcia procesu dalszej koncentracji produkcji oraz integracji poziomej i pionowej,
- rynek wołowiny – ważny dla gospodarstw małych i odchodzących od produkcji mleka po wdrożeniu likwidacji kwot mlecznych,
- rynek owoców i warzyw, dla którego zdiagnozowano dalsze możliwości rozwoju.

Podsumowanie: ukierunkowanie sektorowe zaproponowane w PROW 2014-2020 odpowiada prawidłowo na wyzwania stojące przed polskim rolnictwem do roku 2020.

5.2.16.4. Wnioski i rekomendacje

1. Projekt PROW tylko sygnalizuje występowanie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego w ujęciu terytorialnym. Nie zawiera żadnych precyzyjnych informacji odnośnie podziału środków na województwa.
2. Projekt PROW w sposób trafny i kompleksowy ujmuje kwestie presji środowiskowych związanych z działalnością rolniczą i rozwojem obszarów wiejskich.
3. Projekt PROW właściwie uwzględnia potrzeby oraz prawidłowo odpowiada na wyzwania stojące przed polskim sektorem rolno-żywnościowym oraz obszarami wiejskimi.
4. **Rekomenduje się**, aby w projekcie programu znalazła się co najmniej enumeratywna lista działań, dla których przewiduje się wypracowanie w ramach zasady partnerstwa algorytmów do określenia zobiektywizowanej kwoty alokacji budżetowej dla poszczególnych województw.

5.2.17. Ocena wskaźników programowych, docelowych i pośrednich na potrzeby podstawy ram wykonania

P2.4. Czy wskaźniki monitorowania są trafnie dobrane, realistyczne, poprawnie oszacowane i możliwe do pozyskania? Jeśli nie, jakie wskaźniki lepiej będą odzwierciedlać postęp we wdrażaniu i osiągnięciu celów programu?

P2.5. Czy zaproponowane wskaźniki są wystarczające do oceny realizacji celów programu? Czy konieczne będzie ustanowienie dodatkowych wskaźników krajowych, a w razie konieczności, jakie dodatkowe wskaźniki byłyby potrzebne?

5.2.17.1 Ocena wskaźników programowych

Wskaźniki zostały ujęte w Rozdziale 10 i przyporządkowane są poszczególnym priorytetom programu. W tabelach podano nazwy wskaźników oraz ich wartości docelowe, chociaż brak informacji o źródłach danych wykorzystanych do ich szacunku, podobnie brak wartości bazowych, jak też informacji o częstotliwości pomiaru. W Rozdziale 6 PROW zamieszczono natomiast szacunek wartości wskaźników (kamieni milowych) dla 2018 r., co też bezpośrednio wynika z zaleceń Komisji Europejskiej⁶. W opisie ram wykonania zaprezentowano również cele końcowe, dotyczące 2023 roku, co pozwoli śledzić postępów we wdrażaniu PROW. Autorzy programu sformułowali te cele w odniesieniu do wszystkich elementów składowych priorytetów PROW, z wyjątkiem priorytetu nr 1. Fakt, iż nie trzeba dla tego priorytetu ustanawiać rezerwy wykonania nie powinien być tym wypadku traktowany jako usprawiedliwienie.

Kamienie milowe traktowane są jako kluczowe etapy we wdrażaniu programu, warunkujące jego skuteczną implementację i możliwość wykorzystania rezerwy wykonania⁷. W PROW brakuje harmonogramu uruchamiania jego poszczególnych działań, co jest kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia wskaźników dla 2018 roku. Dziwi to tym bardziej, że sami autorzy PROW na str. 284 (podrozdział 13.6.) postulują „Wprowadzenie jasnego i wiążącego harmonogramu naborów już na początku nowego okresu programowania”. Szkoda, że tabela ze wskaźnikami nie została poprzedzona choć krótkim komentarzem, co do jej zawartości. W tym zwłaszcza wskazaniem, że w bieżącym okresie programowania swoboda krajów członkowskich w wyborze mierników była mniejsza niż we wcześniejszym i że większość mierników to te, które zaproponowane zostały przez KE (wszystkie te mierniki zostały przez autorów PROW uwzględnione). Niemniej jednak uważamy, że wskaźniki z listy KE nie są wystarczające dla monitorowania realizacji programu, jak też w przyszłości udzielania odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, stąd konieczność uzupełnienia programu o wskaźniki krajowe. Pozytywnie oceniamy zaproponowanie tego rodzaju wskaźników.

Oceniając wskaźniki mamy świadomość, że są one rekomendowane przez KE, ale uznajemy, że ich implementacja do PROW powinna wiązać się z ich uściśleniem i dopasowaniem do wymogów lokalnego kontekstu. Przykładowo: w ramach priorytetu 2A KE proponuje następujący miernik: ‘Change in Agricultural output on supported farms / AWU’, a autorzy PROW tłumaczą go jako ‘Zmiana w produkcji rolnej we wspartych gospodarstwach / roczną jednostkę pracy (AWU)’. Co jednak mamy w liczniku tego wskaźnika? Propozycja KE tego nie precyzuje i jedynie możemy się domyślać, że chodzi tutaj o GVA, dlaczego więc to nie znalazło się w PROW? Bez tego doprecyzowania wskaźnik nie nadaje się do zastosowania. Przykład ten pokazuje, że każdy ze wskaźników powinien być przedstawiany w jednoznacznej formule.

⁶ Zob. np. *Working document by DG AGRI staff on proposed substance of the empowerments given by the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (19/2/2014)*, gdzie można odnaleźć jednoznaczne wskazanie, że tabela ze wskaźnikami powinna zawierać ich wartości docelowe dla 2023 r., ale również obejmować “Milestones for 2018 based on the targets. It includes also the justification of the Milestones setting. The targets setting should be justified under the Strategy, point 5(a) of this Annex”. Natomiast w dokumencie *Draft EAFRD Performance Framework template for RDP (18/11/2013)* Komisja Europejska podjęła się wstępnego szacunku tego, jaki procent wartości docelowej wskaźnika ma zostać osiągnięty w 2018 r.

⁷ Zob. przywołany w powyższym przypisie dokument z dn. 19/2/2014, str. 18.

Uwagi ogólne do wskaźników krajowych

Zapisy Programu nie precyzują, jaki status mają wskaźniki krajowe w stosunku do tych wynikających z rekomendacji KE; jedynie na str. 358 PROW znajduje się zapis, iż te dodatkowe mierniki zostaną określone przez instytucję zarządzającą. Co do samej tabeli wskaźnikowej, to uwagę zwraca przede wszystkim brak wartości docelowych dla mierników, a często również jednostek pomiaru. Nie zaproponowano również mierników dla poziomu całego programu. Innym mankamentem tej listy wskaźników jest to, że w minimalnym stopniu odnoszą się one do *pozarolniczego* wymiaru rozwoju wsi, tj. generalnego poziomu życia ludności wiejskiej. Wynika to z przesunięcia akcentów w PROW na korzyść wsparcia sektora rolnego kosztem realizowania wielofunkcyjnego modelu rozwoju wsi. Inną wadą proponowanego przez autorów PROW podejścia jest to, że wskaźniki nie są regionalizowane – wydaje się, że w wielu przypadkach można było pokusić się o próbę określenia wartości wskaźników w rozbiciu na poszczególne województwa. Bez tego może okazać się, że niektóre wskaźniki będą osiągnięte przez działania skoncentrowane w kilku regionach, nie zawsze tych, które tych działań najbardziej potrzebują.

Uwagi szczegółowe do wskaźników krajowych

Priorytet 1A.

Proponujemy zamiast wskaźnika „Liczba partnerów, którzy zaangażowali się w EPI” wprowadzić miernik, który będzie wskazywał na liczbę EPI (lub ich udział w ogólnej liczbie partnerstw), w których biorą udział partnerzy co najmniej trzech rodzajów, tak aby promować powstawanie tych EPI, które rzeczywiście służą transmisji wiedzy.

Proponujemy zastąpienie słowa *osób* słowami *rolników prowadzących gospodarstwa rolne* we wskaźnikach ‘Liczba osób wizytujących projekty upowszechniające dobre praktyki lub innowacyjne rozwiązania, którzy zastosowali poznane metody’ oraz ‘Liczba osób, które skorzystały z usług doradczych i dokonały reorganizacji produkcji, deklarujących zwiększenie konkurencyjności i rozwój swojego gospodarstwa’.

Doprecyzowania wymaga pojęcie „*zróżnicowanie*” we wskaźniku „Zróżnicowanie grup EPI ze względu na udział partnerów”.

Priorytet 1B.

W ramach wszystkich wskaźników unikilibyśmy tych typu „Kwota poniesiona na prace rozwojowe w ramach zrealizowanych operacji”. Taki wskaźnik właściwie nic nie dodaje w stosunku do sugerowanego przez KE „Liczba operacji współpracy ...”.

Doprecyzowania wymaga wskaźnik ‘Liczba użytkowników będących rezultatem działania w okresie dwóch lat od zakończenia realizacji operacji’. Proponuje się zmianę na: „Liczba użytkowników korzystających z wyników działania...”

Priorytet 1C.

Proponowane wskaźniki w niewielki sposób przyczynią się do uzyskania szerszej wiedzy w stosunku do tej, która będzie efektem zastosowania mierników sugerowanych przez KE.

Priorytet 2A.

Wskaźniki krajowe, zaproponowane dla tego priorytetu, zwłaszcza mierniki rezultatu, uznajemy za adekwatne i ich zastosowanie istotnie będzie zwiększało zasób wiedzy o efektach realizacji tego priorytetu PROW. Do rozważenia autorów programu natomiast poddajemy możliwość uzupełnienia tych wskaźników o te, które będą nie tylko opisywały, np. wzrost produkcji mleka we wspieranych gospodarstwach, ale również to, jak zmienia się produkcja mleka w całym sektorze, co umożliwi bieżący monitoring skuteczności PROW w modernizacji polskiego rolnictwa (podobnie nie należy wyłącznie mierzyć GVA w gospodarstwach, w których zrealizowano operacje, ale odnieść ten wzrost do zmian GVA w całym sektorze).

Jeśli chodzi o ocenę merytoryczną samych wskaźników, to dominują wśród nich mierniki produktu i miary postępu finansowego w realizacji działań. Brak mierników rezultatu jest poważnym mankamentem tej grupy wskaźników.

Priorytet 2B.

Proponujemy doprecyzować wskaźnik „Wielkość gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes planu”. Można tu zastosować dwie miary, tj. powierzchnię UR oraz wielkość ekonomiczną w SO.

Priorytet 3A. Zaproponowane wskaźniki oceniamy pozytywnie. W przypadku wskaźnika „Roczna wartość sprzedaży produktów rolnych grupy lub organizacji producentów” warto rozważyć odniesienie tej wartości do całkowitej produkcji sprzedanej sektora rolnego, tak aby na bieżąco monitorować wzrost znaczenia grup producentów w rolnictwie.

Priorytet 3B.

Planowane wskaźniki krajowe, określone jako „rzeczowe” nie uzupełniają braków na liście wskaźników KE i wymagają skonkretyzowania.

Priorytet 4A, 4B, 4C.

Część środków z działań w ramach priorytetu 4 będzie kierowana na realizację zobowiązań podjętych w latach 2007- 2013. W związku z tym proponujemy, aby w tabelach ze wskaźnikami podawać jaka część funduszy będzie kierowana na realizację „nowych”, a jaka „starych” zobowiązań, tj. tych z poprzedniego PROW.

Proponujemy wskaźnik „Ilość wytworzonych produktów ekologicznych” – tak doprecyzować, aby jednoznacznie określał co oznacza, np. wartość sprzedaży danego produktu.

Proponujemy możliwie precyzyjne definiowanie wskaźników, aby nie zawierały takich określeń, jak „m.in.”, „np.”, itp. Przykładami wskaźników, które trzeba zmodyfikować są: „Powierzchnia, na której zachodzi poprawa gospodarowania glebą (np. nie wznawianie zabiegów przed 1 marca) [ha]”, podobnie we wskaźniku dla priorytetu 4C „Długość wykonanych w ramach zagospodarowania poscaleniowego, zadrzewień i zakrzewień (np. nasadzenia wzdłuż dróg i cieków wodnych) (4.3)”.

Priorytet 5A.

Wśród wskaźników krajowych dla tego priorytetu znajduje się m.in. „Łączna liczba unikalnych beneficjentów wspieranych w ramach PROW 2014-2020”. Zastosowanie tego wskaźnika oceniamy jako wątpliwe ze względu na fakt, iż podstawowym celem priorytetu jest zalesienie określonej powierzchni. Krajowy wskaźnik rezultatu dla tego działania „Ilość pochłoniętego dwutlenku węgla (ekwiwalent CO₂)” oceniamy jako właściwy.

Priorytet 6A.

W ramach wskaźników krajowych proponuje się następujący „Liczba beneficjentów (gospodarstw), którzy otrzymali wsparcie na inwestycje w działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich (6.2)” – to typowy miernik produktu i jego dodanie oceniamy pozytywnie. Negatywnie oceniamy brak mierników rezultatu dla tego priorytetu.

Priorytet 6B.

Zaproponowano zbyt mało wskaźników rezultatu, a te, które wpisano do zestawu mierników są nieprecyzyjnie zdefiniowane i wieloznaczne, np. ‘Wzrost liczby gospodarstw domowych przyłączonych do sieci’. Proponujemy precyzyjne określenie do jakiej sieci. Dla wskaźnika ‘Wzrost osób/ organizacji społecznych korzystających z infrastruktury społeczno – kulturalnej’ proponujemy zmianę na „liczbę osób/liczbę organizacji...”.

Podsumowanie: wskaźniki zaproponowane w programie nie są wystarczające dla celów monitorowania realizacji programu oraz dokonywania ewaluacji. W tym kontekście pozytywnie oceniamy propozycję ich uzupełnienia o wskaźniki krajowe zamieszczone w załączniku nr 9.

Analiza zaproponowanej podstawowej i uzupełniającej listy wskaźników programowych pozwala uznać ją za wystarczającą z punktu widzenia monitorowania i ewaluacji wdrażania PROW 2014-2020. Omawiane wskaźniki są zrozumiałe i adekwatne do celów, do których się odnoszą i nie powinno być problemów z ich pozyskaniem.

5.2.17.2. Ocena wskaźników docelowych i pośrednich na potrzeby podstawy ram wykonania

Ocena została przeprowadzona na podstawie przedstawionej przez MRiRW metodologii i szczegółowych wyliczeń. Przeprowadzona analiza wykazała, że w przypadku dotrzymania zakładanego kalendarza naborów wniosków o wsparcie finansowe oraz ekstrapolując postępy w realizacji działań o podobnym charakterze w aktualnym okresie programowania, można stwierdzić, że zaprezentowane wartości pośrednich i docelowych wskaźników realizacji PROW 2014-2020 zostały wyszacowane realistycznie.

Tabela 4. Ocena realności wartości pośrednich i docelowych wskaźników realizacji PROW 2014-2020

Wskaźniki PROW 2014-2020	2018	2023	Komentarz do oceny realności
Działanie „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” (art. 14)			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	247	831	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	11 692 944	43 001 302	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw” (art. 15)			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	0	682	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	0	65 002 515	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Działanie Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” (art. 16)			
Poddziałanie Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	8 802 (liczba zakończonych operacji z okresu 14-20 + stare zobowiązania z okresu 7-13, wynoszące 24 474 płatności. łączna liczba płatności wynosi: 33 276	44 010 płatności z okresu 14-20 + 27 457 płatności z okresu 7-13. łącznie: 71 467 płatności do końca 2023 r.	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie, z uwzględnieniem zobowiązań z poprzedniego okresu programowania
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	2 200 500 euro z okresu 14-20 + stare zobowiązania z okresu 7-13, wynoszące 6 090 000 euro. łączna kwota wydatków wynosi: 8 290 500 euro	11 004 500 euro płatności z okresu 14-20 + 7 000 000 z okresu 7-13. łącznie płatności wyniosą 18 004 500	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie, z uwzględnieniem zobowiązań z poprzedniego okresu programowania
Poddziałanie Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji	22	160	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie

Wskaźniki PROW 2014-2020	2018	2023	Komentarz do oceny realności
(szt.)			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	2 100 000	15 000 000	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Inwestycje w środki trwałe” (art. 17)			
Poddziałanie Modernizacja gospodarstw rolnych			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	3 974	51 060	<p>Wskaźnik zakłada (przy uwzględnieniu kwoty wydatków publicznych we wskaźniku poniżej) przeciętne wsparcie na poziomie około 55 tys. euro (przy kursie euro 4,16 zł, 230 tys. zł), co stanowi około 46% maksymalnej kwoty wsparcia, wynoszącej 500 000 zł (bez uwzględnienia maksymalnej kwoty dla prosiąt, wynoszącej 900 tys. zł). Wskaźnik ten jest możliwy do osiągnięcia, przy realnym założeniu, że większość beneficjentów nie będzie wnioskować o maksymalną kwotę pomocy.</p> <p>Wydatki publiczne stanowią 50% sumy wydatków publicznych i prywatnych. Uwzględniając, że możliwy poziom wsparcia wynosi do 60% w przypadku młodych rolników i inwestycji zbiorowych i do 50% w przypadku pozostałych, wskaźnik ten jest możliwy do osiągnięcia.</p> <p>Zarówno dla roku 2018, jak i 2023 przyjęto podobną średnią kwotę wsparcia.</p> <p>Przyjmując, zgodnie z metodą wyliczenia, planowaną liczbę operacji zrealizowanych do 2018 roku na niespełna 4 tys. inwestycji, w wojewódzkich naborach wniosków prowadzonych w całym kraju nie ma niebezpieczeństwa niezrealizowania zakładanego wskaźnika. Nawet przy zakwalifikowaniu w pierwszym naborze części operacji dwuetapowych wskaźnik ten powinien zostać wykonany.</p>
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	223 653 682,74	2 816 064 486	<p>Wskaźnik zakłada (przy uwzględnieniu liczby zakończonych operacji we wskaźniku powyżej) przeciętne wsparcie na poziomie około 55 tys. euro (przy kursie euro 4,16 zł, 230 tys. zł), co stanowi około 46% maksymalnej kwoty wsparcia, wynoszącej 500 000 zł (bez uwzględnienia maksymalnej kwoty dla prosiąt, wynoszącej 900 tys. zł). Wskaźnik ten jest możliwy do osiągnięcia, przy realnym założeniu, że większość beneficjentów nie będzie wnioskować o maksymalną kwotę pomocy.</p> <p>Wydatki publiczne stanowią 50% sumy wydatków publicznych i prywatnych. Uwzględniając, że możliwy poziom wsparcia wynosi do 60% w przypadku młodych rolników i inwestycji zbiorowych i do 50% w przypadku pozostałych, wskaźnik ten jest możliwy do osiągnięcia.</p> <p>Zarówno dla roku 2018, jak i 2023 przyjęto podobną średnią kwotę wsparcia.</p>
Poddziałanie Przetwórstwo i marketing produktów rolnych			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	422	2 817	<p>Przeciętna wartość pomocy dla beneficjenta (przy uwzględnieniu kwoty wydatków publicznych – wskaźnik poniżej) wyniesie 246 031 euro (przy kursie 4,16 – około 1 mln zł), co oznacza, że będzie to kwota znacznie mniejsza od maksymalnej, wynoszącej 3 000 000 zł. Osiągnięcie takiego rezultatu jest możliwe w przypadku, gdy znaczna część beneficjentów podejmie inwestycje poniżej maksymalnego pułapu, co jest możliwe jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych” (zgodnie z uwagami w wykazie metodyki).</p> <p>W metodyce wyliczenia liczby i kwoty operacji zakończonych do końca 2018 r. do szacowania wartości celów pośrednich posłużono się „danymi historycznymi dla działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” w PROW 2007-2013”. Przyjęto więc po prostu 15% całkowitej liczby operacji zakładanych do wsparcia. Nie wyklucza to efektu doświadczenia beneficjentów, gdzie w kolejnym okresie programowania, zwłaszcza w pierwszych naborach, po wsparcie zgłoszą się przede wszystkim podmioty z doświadczeniem realizacji projektów z funduszy UE lub</p>

Wskaźniki PROW 2014-2020	2018	2023	Komentarz do oceny realności
			korzystające z profesjonalnego doradztwa, które będą wnioskowały o maksymalną (lub zbliżoną do maksymalnej) kwotę wsparcia.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	103 960 569	693 070 461	Przeciętna wartość pomocy dla beneficjenta (przy uwzględnieniu liczby beneficjentów – wskaźnik powyżej) wyniesie 246 031 euro (przy kursie 4,16 – około 1 mln zł), co oznacza, że będzie to kwota znacznie mniejsza od maksymalnej, wynoszącej 3 000 000 zł. Osiągnięcie takiego rezultatu jest możliwe w przypadku, gdy znaczna część beneficjentów podejmie inwestycje poniżej maksymalnego pułapu, co jest możliwe jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych” (zgodnie z uwagami w wykazie metodyki). W metodyce wyliczenia liczby i kwoty operacji zakończonych do końca 2018 r. do szacowania wartości celów pośrednich posłużono się „danymi historycznymi dla działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” w PROW 2007-2013”. Przyjęto więc po prostu 15% całkowitej liczby operacji zakładanych do wsparcia. Nie wyklucza to efektu doświadczenia beneficjentów, gdzie w kolejnym okresie programowania, zwłaszcza w pierwszych naborach, po wsparcie zgłoszą się przede wszystkim podmioty z doświadczeniem realizacji projektów z funduszy UE lub korzystające z profesjonalnego doradztwa, które będą wnioskowały o maksymalną (lub zbliżoną do maksymalnej) kwotę wsparcia.
Poddziałanie Scalanie gruntów			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	3	85	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	4 824 000	138 994 740	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych” (art. 19)			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	795	4 864	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	64 043 125	414 981 968	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” (art. 19)			
Poddziałanie Premia dla młodych rolników			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	1 170	23 390	Przeciętna wartość pomocy dla beneficjenta (przy uwzględnieniu liczby beneficjentów – wskaźnik powyżej) wyniesie około 25 tys. euro (przy kursie 4,16 – około 100 tys. zł), co oznacza, że jest zbliżona do maksymalnej kwoty wsparcia, a więc uwzględnisz tę formę pomocy – jest w pełni realna.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	29 243 750	584 997 734	Przeciętna wartość pomocy dla beneficjenta (przy uwzględnieniu kwoty wydatków publicznych – wskaźnik poniżej) wyniesie około 25 tys. euro (przy kursie 4,16 – około 100 tys. zł), co oznacza, że jest zbliżona do maksymalnej kwoty wsparcia, a więc uwzględnisz tę formę pomocy – jest w pełni realna.
Poddziałanie Premia na rozpoczęcie działalności pozarolniczej			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	2 345	16 550	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	58 628 750	413 939 978	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Poddziałanie Restrukturyzacja małych gospodarstw			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji	6 375	49 990	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie

Wskaźniki PROW 2014-2020	2018	2023	Komentarz do oceny realności
(szt.)			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	95 621 175	749 980 666	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Poddziałanie Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	52	520	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	6 499 937	64 999 372	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Poddziałanie Płatności dla rolników kwalifikujących się do wsparcia w ramach systemu dla małych gospodarstw			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	31 650	42 200	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	97 431 360	129 908 480	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich” (art. 20)			
Poddziałanie Targowiska			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	21	190	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	8 253 000	74 966 634	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Poddziałanie Odnowa wsi			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	188	940	Wskaźniki realistycznie zaplanowane, z wykorzystaniem doświadczeń zdobytych w aktualnym okresie programowania. Na koniec 2018 r. przewidziano zakończenie około 20% operacji zaplanowanych do realizacji na cały okres programowania, uzasadniając ten fakt deklarowanym mniejszym zainteresowaniem samorządów tym podziałaniem w początkowym okresie realizacji programu.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	19 740 000	-	Wskaźnik na 2018 r. zaplanowany realistycznie, natomiast nie podano wskaźnika docelowego
Poddziałanie Mała infrastruktura			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	1 130	4 550	Wskaźniki realistycznie zaplanowane, z wykorzystaniem doświadczeń zdobytych w aktualnym okresie programowania. Na koniec 2018 r. przewidziano zakończenie około 25% operacji zaplanowanych do realizacji na cały okres programowania, uzasadniając to dość długim cyklem inwestycyjnym.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	220 703 125	-	Wskaźnik na 2018 r. zaplanowany realistycznie, natomiast nie podano wskaźnika docelowego.
Działanie „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów” (art.21)			
Poddziałanie Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego			
Powierzchnia gruntów rolnych i leśnych objętych kontraktami (tys. ha) kumulatywnie	83,7	89,0	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji (mln EUR)	145,3	301,0	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Działanie „Tworzenie grup i organizacji producentów” (art. 27)			
Przewidywana liczba w pełni zakończonych operacji (szt.)	1 074 (+ stare zobowiązania = 2212 płatności łączna liczba płatności: 3286	3580 płatności z okresu 14-20 + 2 212 płatności z okresu 7-13, łącznie 5792	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie

Wskaźniki PROW 2014-2020	2018	2023	Komentarz do oceny realności
		płatności do 2023 r.	
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	80 550 000 nowi + 79 436 763 starzy = 159 986 763	268 494 668 nowi + 84 492 878 starzy = 352 987 547	Wartość wskaźnika oszacowana realistycznie
Działanie „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” (art. 28)			
Powierzchnia gruntów rolnych i leśnych objętych kontraktami (tys. ha) kumulatywnie	1 697,9	1 831,9	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji (mln EUR)	640,0	1 060,1	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Działanie „Rolnictwo ekologiczne” (art. 29)			
Powierzchnia gruntów rolnych objętych kontraktami (tys. ha) kumulatywnie	511,6	533,6	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji (mln EUR)	330,2	700,0	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Działanie „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” (art. 31)			
Powierzchnia gruntów rolnych i leśnych objętych kontraktami (tys. ha)	7 228,0	9 228,3	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji (mln EUR)	1 503,5	2 330,0	Przyjęte wartości wskaźników należy uznać za możliwe do osiągnięcia.
Działanie „Współpraca” (art. 35)			
Liczba beneficjentów (gospodarstw), w przypadku których jest przewidywane w pełni zakończenie operacji (szt.)	2	70	Wskaźniki realistycznie zaplanowane, a stosunkowo niskie wykonanie na koniec 2018 r. dobrze uzasadnione nowatorskim charakterem działania i brakiem doświadczeń w jego wdrażaniu, co może skutkować trudnościami w początkowej fazie jego realizacji.
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	1 500 000	42 999 730	Wskaźniki realistycznie zaplanowane, a stosunkowo niskie wykonanie na koniec 2018 r. dobrze uzasadnione nowatorskim charakterem działania i brakiem doświadczeń w jego wdrażaniu, co może skutkować trudnościami w początkowej fazie jego realizacji.
Działania „LEADER” (art. 42-44)			
Poddziałanie Wsparcie przygotowawcze			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	7 650 000	8 500 000	Działanie o specyficznym charakterze, wspierające przygotowanie LSR przez lokalne grupy działania. Wskaźniki poprawnie wyszacowane, a wysokie wykonanie na koniec 2018 r. uzasadnione charakterem działania.
Poddziałanie Realizacja operacji w ramach LSR			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych w danym naborze. (EUR)	29 714 996	594 299 913	Wskaźniki poprawnie wyszacowane. Niski poziom wykonania na koniec 2018 r. wynika z późnego zakończenia procesu wyłaniania LGD.
Przewidywana liczba utworzonych miejsc pracy	297	5 943	Wskaźniki poprawnie wyszacowane. Niski poziom wykonania na koniec 2018 r. wynika z późnego zakończenia procesu wyłaniania LGD.
Poddziałanie Projekty współpracy			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	0	15 000 000	Wskaźniki poprawnie wyszacowane. Zerowy poziom wykonania na koniec 2018 r. wynika z późnego zakończenia procesu wyłaniania LGD.
Poddziałanie Koszty bieżące i aktywizacja			
Przewidywana kwota wydatków publicznych dla operacji w pełni zakończonych (EUR)	17 580 000	117 200 000	Wskaźniki poprawnie wyszacowane. Niski poziom wykonania na koniec 2018 r. wynika z późnego zakończenia procesu wyłaniania LGD i początkowego etapu realizacji LSR.

Legenda:

	realna
	przeszacowana
	wątpliwa
	nierealna

Podsumowanie: wartości pośrednich i docelowych wskaźników realizacji PROW 2014-2020 zostały wyszacowane realistycznie.

5.2.18. Spójność alokacji finansowej z celami programu

P2.3 Czy zaplanowana struktura finansowania odpowiada zidentyfikowanym potrzebom oraz celom programu i uwzględnia ich hierarchię?

Ocenę logiki interwencji zaprezentowaną w projekcie PROW 2014-2020 przeprowadzono zgodnie z podejściem zaproponowanym w ofercie i w umowie ze Zlecającym. W pierwszym kroku dokonano analizy dokumentacji programowej, uzupełnionej o dane uzyskane metodami jakościowymi (wywiady, grupy fokusowe, warsztaty itp.) i wiedzę ekspercką członków konsorcjum. Następnie podjęto próbę weryfikacji przyjętej w programie logiki, ilustrującej związku przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi na podstawie diagnozy i analizy SWOT potrzebami, planowanymi do podjęcia działaniami a spodziewanymi efektami realizacji Programu.

Dokonano analizy zaproponowanych przez MRiRW i zaprezentowanych w Programie 12 najważniejszych potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich. Jako wadę uznano jednak brak wskazania, czy kolejność ich prezentacji wynika z przypisanej im hierarchii ważności. Zarekomendowano więc uzupełnienie projektu PROW o informację jednoznacznie wyjaśniającą tę kwestię w oparciu o przyjęte kryteria⁸. Następnie odniesiono uzyskane wyniki do zapisanych na s.42 projektu PROW gradacji celów WPR, celów przekrojowych i priorytetów rozwoju obszarów wiejskich, jakie ma realizować Program, w powiązaniu z zaproponowanymi działaniami.

Stwierdzono, że wybrane do realizacji działania wynikają bezpośrednio z analizy SWOT i zdefiniowanych na tej podstawie potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich. Zaznaczono, że proponowane działania są z reguły dobrze skonstruowane, proponują właściwą formę wsparcia, są spójne wewnętrznie i komplementarne w stosunku do innych działań, a ponadto mogą wywoływać pozytywne efekty synergiczne, np. w sferze innowacyjności, poprawy struktury obszarowej, poprawy struktury wiekowej rolników, wzrostu konkurencyjności, poprawy jakości produktów rolno-żywnościowych, zwiększenia zintegrowania podmiotów w łańcuchu żywnościowym.

Jednocześnie należy podkreślić, że potrzeby zidentyfikowane w PROW są znacznie szerzej zarysowane niż możliwości ich zaspokojenia i realizacji zdefiniowanych działań przez ujęte w Programie instrumentarium i zarezerwowany na ten cel budżet PROW. Zatem za słuszne uznano zaadresowanie części potrzeb do sfinansowania z funduszy finansujących politykę spójności oraz polityki krajowe, co pozostaje w zgodzie z intencjami Wspólnych Ram Strategicznych.

Takie podejście zdaniem Ewaluatora uznano jako w pełni uzasadnione w kontekście mniejszego budżetu PROW w stosunku do aktualnie finalizowanego PROW 2007-2013 oraz szerszego zakresu realizowanych zadań

⁸ Propozycję uszeregowania potrzeb rozwoju obszarów wiejskich w Polsce przedstawiono w Rozdziale 5, punkcie 5.1.1 Ocena analizy SWOT, w jego części 5.1.3.3 Ocena trafności wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych i środowiskowych obszarów wiejskich oraz nadania odpowiedniej rangi poszczególnym problemom, w którym udzielono odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne: P1.3.b Czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę?

w związku z poszerzeniem palety wyzwań adresowanych przez WPR do rozwiązywania w ramach PROW⁹.

W programie stosunkowo niską alokacją środków finansowych przeznaczono na dynamizowanie pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich, wskazywanego jako jeden z głównych celów WPR, znacznie ustępującą w wymiarze finansowym wielkości środków przeznaczonych na wsparcie konkurencyjności rolnictwa i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym związanymi ze zmianami klimatu.

W celu oceny alokacji środków przewidzianych na wybrane działania w projekcie PROW wykorzystano model optymalizacyjny. Analizie poddano pięć działań PROW 2014-2020 mających kluczowe znaczenie dla rozwoju rolnictwa w Polsce. Były to:

Inwestycje w środki trwałe – Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych);

Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premie dla młodych rolników);

Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Rozwój przedsiębiorczości-Rozwój usług rolniczych;

Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej);

Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw).

Z wyjątkiem *Pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)* działania te stanowią kontynuację programów realizowanych w ramach PROW 2007-2013. Działania te mają na celu zarówno modernizację gospodarstw, jak i zmiany strukturalne polegające na dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

W tabeli 5 zaprezentowano proponowaną alokację środków finansowych pomiędzy analizowane działania, zawartą w projekcie PROW oraz tę, jaką uzyskano w przeprowadzonej analizie z wykorzystaniem modelu optymalizacyjnego. Modelowanie optymalizacyjne wykazało, że aż 54,1% kwoty całkowitego budżetu analizowanych działań powinno zostać skierowanych na *Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)*. Wysoki udział tego działania w strukturze alokacji jest wynikiem zarówno relatywnie wysokiej potencjalnej liczby beneficjentów działania, jak i wysokich ocen skuteczności tego działania nadanych przez rolników. W projekcie PROW zaplanowano na to działanie nawet więcej, bo 61,1% całkowitego budżetu przewidzianego na 5 analizowanych działań. Ma to swoje uzasadnienie w silnym ukierunkowaniu programu na podnoszenie konkurencyjności gospodarstw oraz ciągle wysokie i nie zaspokojone potrzeby modernizacyjne polskiego rolnictwa.

Tabela 5. Alokacja pomiędzy analizowane działania PROW 2014-2020

Nazwa działania	Struktura alokacji (%)	
	Model optymalizacyjny	Projekt PROW z 31.03.2014
Inwestycje w środki trwałe – Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)	54,1	61,1
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premie dla młodych rolników)	10,5	11,8
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej –	13,3	1,4

⁹ Ewaluator negatywnie opiniuje przesunięcie 25% środków unijnych przeznaczonych na PROW na I filar WPR, na zwiększenie budżetu na płatności bezpośrednie.

Rozwój przedsiębiorczości-Rozwój usług rolniczych		
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej)	15,3	9,1
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)	6,8	16,6
Razem	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne przy wykorzystaniu modelu optymalizacyjnego.

Także większe alokacje w projekcie PROW, niż to wynikało z analizy optymalizacyjnej, przeznaczono na Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (Premie dla młodych rolników)* oraz *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)*. Szczególnie duża różnica wystąpiła w tym drugim przypadku, co wyraźnie potwierdza silne ukierunkowanie PROW na poszerzenie liczebności konkurencyjnych gospodarstw rolnych w Polsce.

Z kolei modelowanie optymalizacyjne wskazało na znacznie większą potrzebę wsparcia finansowego w działaniach *Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych* oraz *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej – Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*, które w projekcie PROW uzyskały stosunkowo niską alokację środków finansowych, szczególnie to pierwsze działanie. Jest to uzasadnione gradacją celów zarysowanych w programie, aczkolwiek wspieranie rozwoju sektora świadczącego usługi rolnicze jest również potrzebne.

Pomimo zaproponowania przez Ewaluatora nadania najwyższej rangi w programie Potrzebie 12: Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych¹⁰, co świadczy o przeznaczeniu na jej realizację relatywnie dużych środków finansowych, jako zbyt niskie do potrzeb ocenia się wielkość środków przeznaczonych na trzy pro-innowacyjne działania (Transfer wiedzy, Doradztwo oraz Współpraca). Na działania te przeznaczono zaledwie niecałe 1% środków finansowych programu. Wprowadzie działania „miękkie” – edukacyjne charakteryzują się generalnie mniejszą kapitałochłonnością niż projekty „twarde” – inwestycyjne, ale należy zauważyć, że w wymienionych działaniach są też uwzględnione projekty o charakterze demonstracyjnym, gdzie wśród kosztów kwalifikowalnych wymienione są między innymi wydatki związane z budynkami czy sprzętem. Jednym z celów WPR, który ma realizować PROW 2014-2020 jest wspieranie konkurencyjności rolnictwa. W ramach tego celu priorytetami unijnymi są: wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich oraz zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami (str. 40 Projektu PROW 2014-2020 z dnia 07.04.2014). Innowacyjność jest też jednym z trzech celów przekrojowych, który ma realizować PROW 2014-2020. W tym kontekście budzi zastrzeżenia relatywnie niskie wsparcie przeznaczone na działania promujące innowacyjność. Wyraźnie widoczny jest dysonans pomiędzy wagą celu a proponowanymi na działania pro-innowacyjne kwotami wsparcia, choć trzeba podkreślić, że w większości działań warunki dostępu i kryteria selekcji operacji zapewniają innowacyjny ich charakter. Pomimo tego uważamy, że alokacja na wymienione powyżej trzy działania powinna być wyższa.

Jedną z największych bolączek obszarów wiejskich w Polsce jest brak pozarolniczych miejsc pracy, a zatem pomimo zarezerwowania pewnej puli środków na te cel w ramach Polityki Spójności, należałoby i w tym

¹⁰ Patrz: Rozdział 5, punkt 5.1.1 Ocena analizy SWOT, w jego części 5.1.3.3 Ocena trafności wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych i środowiskowych obszarów wiejskich oraz nadania odpowiedniej rangi poszczególnym problemom, w którym udzielono odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne: P1.3.b Czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę?

przypadku zwiększyć wsparcie na poddziałanie „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich – Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia celu WPR, jaki ma realizować PROW 2014-2020, którym jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarstw i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy. Jeśli ponadto cel ten wpisuje się w priorytet unijny odnoszący się do wspierania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (str. 40 Projektu PROW 2014-2020 z dnia 07.04.2014), asygnowanie większej kwoty wsparcia na to działanie wydaje się uzasadnione. Jest to możliwe wskutek przeznaczenie znaczącej części środków przewidzianych na „Płatności z tytułu nizinnych ONW”, o czym wspomniano także w innym miejscu raportu.

Za zbyt wysoki uznajemy budżet na „Rolnictwo ekologiczne”. Propozycja tak wysokich płatności dla rolnictwa ekologicznego nie jest uzasadniona chociażby dlatego, że regulujące je przepisy nie zakładają konieczności wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, co rodzi (poparte dotychczasowymi doświadczeniami) obawy, iż rolnictwo ekologiczne polegać będzie raczej na pozyskiwaniu środków na skrajnie ekstensywną produkcję lub jej całkowity brak, niż na promocję rolnictwa przyjaznego środowisku. Nadto, badania naukowe oraz doświadczenia innych (zamożniejszych) krajów dowodzą, że nie ma możliwości rozwoju popytu na produkty rolnictwa ekologicznego w takim stopniu, aby docelowo wzmocnić popyt wewnętrzny i zdolności konkurencyjne w handlu zagranicznym dla produktów będących efektem wsparcia na poziomie 700 mln euro. Środki należy wykorzystać na inne, bardziej prorozwojowe i rokujące lepsze rezultaty działania, np. przetwórstwo produktów rolnych w gospodarstwach rolnych i na poziomie lokalnym w celu skrócenia łańcuchów marketingowych. Surowce rolne pochodzące z rolnictwa konwencjonalnego w Polsce cechują się dobrą jakością, problemem jest natomiast często nieuzasadnione głębokie przetworzenie i zbyt długie łańcuchy marketingowe. Cel „Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu” realizowany może być pełniej przy zastosowaniu innych – prorozwojowych instrumentów, takich jak „Pomoc na inwestycje w środki trwałe”, czy „Premie dla młodych rolników”. Do osiągnięcia odpowiednich rezultatów przyczynić się bowiem mogą głównie działania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (w tym rolniczą), które nie ograniczając swoich pozycji konkurencyjnych realizują przedsięwzięcia, które intencjonalnie przyczynią się do realizacji celów prośrodowiskowych. Dotyczy to zarówno działań, gdzie cel ekologiczny jest jedyny (np. zakup urządzeń służących ochronie środowiska), jak i tych, gdzie jest on organicznie sprzężony z celem ekonomicznym (np. zakup sprzętu umożliwiający zmianę technologii na bardziej oszczędną i jednocześnie umożliwiającą sekwestrację węgla w glebie).

Podsumowanie: zaprezentowaną w projekcie PROW logikę interwencji należy uznać za przemyślaną, zidentyfikowanym potrzebom odpowiadają w zdecydowanej większości dobrze skonstruowane co do formy i zakresu działania oraz poddziałania, a system instytucjonalny desygnowany do wdrażania PROW dysponuje odpowiednimi zdolnościami administracyjnymi oraz jest właściwie przygotowany do realizacji powierzonych zadań. Jednocześnie w wyniku stwierdzonych różnic w alokacji środków finansowych zaplanowanych w PROW uzyskanych w wyniku analizy optymalizacyjnej oraz na podstawie osobno dokonanej analizy proponuje się rozważenie możliwości dokonania zmian w budżecie PROW na korzyść trzech działań proinnowacyjnych (Transfer wiedzy, Doradztwo oraz Współpraca) oraz na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej o kwotę wynikającą z wyłączenia ze wsparcia strefy nizinnej I ONW.

5.2.19. Adekwatność środków mających na celu promocję zrównoważonego rozwoju

Ideą przewodnią zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń, ale nie tyle przez pojmowaną tradycyjnie bezpośrednią ochronę środowiska, co głównie przez zmianę modelu rozwoju cywilizacyjnego, polegającą na modelu konsumpcji wywierającym mniejszą presję na środowisko oraz takim sposobem gospodarowania, przy którym presja na środowisko nie przekracza jego pojemności.

Rozwój zrównoważony musi spełniać pewne zasady, a mianowicie trwałość, zrównoważenie

i samopodtrzymywanie równości międzypokoleniowej i nieprzekraczania wydolności ekosystemów.¹¹

W przypadku rolnictwa wdrażanie i upowszechnianie koncepcji zrównoważonego rozwoju odbywa się na różnych poziomach zarządzania począwszy od gospodarstwa, poprzez poziom lokalny i regionalny oraz krajowy.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich zmieniła sposób postrzegania gospodarstw, które są zarówno jednostkami prowadzącymi działalność produkcyjną, jak i miejscami funkcjonowania i życia rodziny rolniczej. Gospodarstwa są ważnym elementem krajobrazu, składnikami kultury narodowej, ostojami tradycji i narodowych wartości oraz spełniają wiele funkcji, w tym: produkcyjnych, przetwórczych, dochodowych, socjalnych, wychowawczych, ekologicznych, krajobrazowych, rekreacyjnych i kulturowych.¹²

Uwzględniając przedstawione powyżej założenia zrównoważonego rozwoju odnoszące się do rolnictwa i obszarów wiejskich można stwierdzić, że PROW 2014-2020 w pełni się w nie wpisuje. Dotyczy to zarówno wspierania celów produkcyjnych, przetwórczych, dochodowych, edukacyjnych ale również w sposób pośredni socjalnych i kulturowych. Bezpośredniej realizacji celów ekologicznych i środowiskowych służą działania takie jak:

- Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów.
- Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne.
- Rolnictwo ekologiczne.
- Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

Całość programu wpisuje się również w ogólne założenia idei zrównoważonego rozwoju poprzez wspieranie zachowania środowiska i zasobów naturalnych oraz ograniczenie presji środowiskowej generowanej przez rolnictwo i obszary wiejskie.

Przewidziane do wdrożenia w PROW 2014-2020 działania posłużą także realizacji zasady trwałości zarówno w odniesieniu do samego sektora rolnego, jak i walorów krajobrazowych oraz kulturowych obszarów wiejskich, jak również ekosystemów przyrodniczych powiązanych z rolnictwem.

Podsumowanie: przewidziane w programie instrumentarium, jak również wysoka alokacja środków finansowych, są adekwatne i wystarczające do bezpośredniej i pośredniej promocji oraz wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

5.2.20. Ocena założeń do Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

P.2.6 Czy założenia dotyczące funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich są odpowiednie do realizacji celów?

Projekt PROW zakłada, że w okresie programowania 2014-2020 kontynuowane będą w zasadzie działania ukierunkowane na realizację celów zdefiniowanych w aktualnie wdrażanym programie operacyjnym na lata 2007-2013. Jest to dość asekuracyjne podejście, bowiem funkcjonowanie KSOW wymaga dokonania korekt i uzupełnień w kilku kwestiach oraz wprowadzenia nowych mechanizmów działania. Dotyczy to zarówno pogłębienia uspołecznienia KSOW poprzez zapewnienie partnerom z sektora pozarządowego co najmniej 50% udziału w grupach roboczych na szczeblu centralnym i regionalnym, co można zrealizować poprzez przeprowadzenie wyborów wśród zgłoszonych przez te organizacje kandydatów, jak również poszerzenie zakresu kompetencji grup roboczych w procesie wypracowywania i podejmowania decyzji odnośnie zawartości

¹¹ Zegar J.S.: *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa, 2012.

¹² Harasim A.: *Metody oceny zrównoważonego rozwoju rolnictwa na poziomie gospodarstwa rolnego*. Studia i Raporty IUNG-PIB, 2013, 32(6): 25-75.

terytorycznej dwuletnich planów operacyjnych KSOW. Koniecznym jest też ukierunkowanie działalności sekretariatów KSOW na obu szczeblach na zintensyfikowanie prac służących sieciowaniu potencjalnych partnerów i tworzenie realnych partnerstw, skupiających jak najszerszy krąg interesariuszy reprezentujących różne sektory społeczno-gospodarcze, współdziałających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w szerokim spektrum tego słowa znaczeniu, a nie tylko na rzecz sektora rolnego. Istotnym jest też wzmacnianie więzi współpracy członków grup roboczych, reprezentujących w szczególności sektor pozarządowy, w wymiarze międzynarodowym, z partnerskimi organizacjami tego typu z innych krajów członkowskich UE.

W ten sposób sekretariaty regionalne KSOW mogłyby stać się główną platformą i aktorem koordynującym współdziałanie, organizując okresowe spotkania w celu wypracowywania działań odpowiadających na potrzeby regionu. Z takich działań wyłoniłyby się ciekawe i innowacyjne pomysły projektowe zarówno w rolnictwie, jak i na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Szeroko rozumiana sieć KSOW o zrównoważonym składzie udziałowców z różnych sektorów społeczno-gospodarczych mogłaby być doskonałym narzędziem konsultowania wprowadzanych rozporządzeń, polityk i programów, odpowiadających sytuacji w każdym z regionów.

Jako słuszny z punktu widzenia doświadczeń należy uznać zapis, że *„Funkcja Jednostki Centralnej zostanie powierzona jednostce sektora finansów publicznych lub fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa. W oparciu o dotychczasowe doświadczenie należy stwierdzić, iż podmiot ten powinien posiadać odpowiedni zasób kadrowy i organizacyjny, który zapewni sprawną i terminową realizację zadań jednostki centralnej Sieci na poziomie krajowym”*. Zdziwienie natomiast budzi brak wskazania w projekcie PROW takiego podmiotu. Zdaniem Ewaluatora, z racji zdobytych już znacznych doświadczeń w koordynacji działań KSOW na szczeblu centralnym zadanie to można ponownie powierzyć FAPA. Przyczyni się to zapewne do płynnego przejścia z jednego do drugiego okresu programowania i ograniczy koszty transakcyjne konieczne do poniesienia w przypadku wskazania innego podmiotu. Nie oznacza to, że nie jest już konieczne zrealizowanie prac doskonalących funkcjonowanie KSOW, jak i samej FAPA.

Jako pozytywną należy uznać decyzję o powierzeniu CDR Brwinów koordynacji zadań wiejskich *Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach (SIR)*. Zadania te w ostatnich latach zostały wyraźnie zaniedbane, wskutek niedostatków kadrowych i finansowych ODR oraz braku systemowej współpracy z instytucjami sfery badań i rozwoju.

Niejasne są natomiast zapisy odnoszące się do poziomu województw. Na s.298 we fragmencie zatytułowanym **Jednostki regionalne – samorządy województw** w sąsiednich akapitach znajdują się opisy charakteryzujące się brakiem konsekwencji.

W pierwszym wśród zadań jednostek regionalnych (samorządy województw) wymienia się *„realizacja zadań Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR) na poziomie regionalnym, w tym zadań brokera innowacji”*.

W następnym akapicie zaś *„Zadania sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich wykonują na poziomie województwa Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego...”*. Zapisy te należy doprecyzować.

Podsumowanie: Generalnie struktura KSOW to odzwierciedlenie tej z aktualnego okresu programowania i zapewnia realizację zaplanowanych celów. Negatywnie ocenia się brak jednoznacznego wskazania podmiotu pełniącego funkcję Jednostki Centralnej, jako czynnik który może wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie KSOW w okresie uruchamiania nowego PROW.

5.2.20.1. Wnioski i rekomendacje

1. **Rekomenduje się** wskazanie podmiotu pełniącego funkcję Jednostki Centralnej w projekcie PROW.
2. **Rekomenduje się** zmianę tytułu na s.298 z **Jednostki regionalne – samorządy województw** na **Jednostki regionalne samorządu wojewódzkiego** (czyli sekretariat regionalny KSOW i WODR), co jednoznacznie czyni czytelnym przytoczone opisy. Zmiana zapisu ma na celu doprecyzowanie, że WODR będąc jednostką podległą samorządowi szczebla wojewódzkiego jest odpowiedzialny za realizację zadań SIR. Proponowana zmiana uczyni

ten fragment projektu PROW komplementarnym do opisu *Sieci na rzecz innowacji* ze s.55.

3. **Rekomenduje się** wyraźne wskazanie w części opisu **Finansowanie**, że zadania *Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich* są także finansowane ze środków Pomocy Technicznej.

4. **Rekomenduje się** ujednoczenie i doprecyzowanie opisów dotyczących zadań i kompetencji CDR w zakresie SIR. Na s.58 stwierdza się bowiem, że CDR zapewnia „*Realizację zadań sieci na poziomie krajowym...*”, natomiast na s.298, że „*...koordynuje na poziomie ogólnokrajowym...*”.

5.2.21. Ocena spójności PROW z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi

P2.8: Czy program przyczynia się do realizacji celów strategii Europa 2020 i uwzględnia w odpowiednim zakresie założenia Wspólnych Ram Strategicznych?

P.2.9: Czy założenia i cele programu są spójne z najważniejszymi strategiami na poziomie krajowym oraz Umową Partnerstwa i innymi programami objętymi WRS?

5.2.21.1 Ocena wkładu w realizację unijnej strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy uwzględnieniu wybranych celów tematycznych i priorytetów oraz potrzeb krajowych i regionalnych.

Strategia „Europa 2020” jest podstawowym dokumentem dla programowania środków pomocowych UE, w tym również planowania europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich realizowanej w Polsce. Jest więc podstawowym unijnym dokumentem strategicznym dla opracowania PROW 2014-2020. Zastanawiając się nad pytaniem, czy projekt PROW objęty niniejszą oceną ex-ante przyczyni się do realizacji celów strategii „Europa 2020” należy syntetycznie przedstawić główne cele tej strategii, a zwłaszcza te jej fragmenty, które odnoszą się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Strategia „Europa 2020” obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety¹³:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Strategia „Europa 2020” nawiązuje do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich we wszystkich tych priorytetach:

- w przypadku „rozwoju inteligentnego” wspomniano m.in. o rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw (s. 14), rozwoju badań i innowacji oraz inwestycji w edukację i technologie (s. 13) oraz rozwój szybkiego Internetu (s. 14, 16),
- w ramach priorytetu „rozwój zrównoważony” podkreślono potrzebę rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów, w tym zwłaszcza efektywnie energetycznie. Wspomniano także o potrzebie utrzymania bioróżnorodności, bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego (s. 17-18),
- w kontekście priorytetu rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu wspomniano o potrzebie kształcenia ogólnego, zawodowego, wyższego i dorosłych, zwiększania zatrudnienia oraz walki z różnego rodzaju formami wykluczenia społecznego.

¹³ EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010, s. 5.

W odniesieniu do celu „rozwój inteligentny” ww. strategii - projekt PROW będzie wspierał rozwój innowacji i przedsiębiorczości w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Będzie to realizował przede wszystkim priorytet 1 PROW (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich), priorytet 2 (Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami) oraz priorytet 6 (Wspieranie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich).

Wspomniany cel strategii „Europa 2020” będzie realizował przede wszystkim cel szczegółowy PROW 1A (Wspieranie innowacji, współpracy i rozwoju bazy wiedzy na obszarach wiejskich), 1B (Wzmocnienie powiązań pomiędzy rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem, a badaniami i innowacją w celu poprawy zarządzania i ochrony środowiska) oraz 1C (Promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorze rolnym i leśnym). Ponadto, cel ten będzie realizował cel szczegółowy 2A (Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw rolnych i ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek oraz zróżnicowania produkcji rolnej) oraz cel szczegółowy 6B (Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich).

Postulat dostępności do szybkiego Internetu na obszarach wiejskich będzie realizowany głównie przez programy polityki spójności. Projekt PROW przewiduje poprawę usług lub narzędzi elektronicznych oferowanych na obszarach wiejskich m.in. w ramach operacji lokalnych strategii rozwoju.

Priorytet „rozwój zrównoważony” strategii „Europa 2020” będzie realizował przede wszystkim priorytet 5 PROW (Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym) oraz priorytet 4 (Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem). Cel „rozwój zrównoważony” strategii „Europa 2020” będą też realizowały cele szczegółowe 4 i 5 PROW (4A: Odtwarzanie i ochrona oraz wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnie ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów; 4B: Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów; 4C: Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą; 5E: Promowanie ochrony i pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie).

Także priorytet „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu” strategii „Europa 2020” będzie realizowany w ramach projektu PROW. W szczególności dotyczy to priorytetu 1 (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich) i priorytetu 6 (Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich). Ponadto, dotyczy to celu szczegółowego 1C (Promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorze rolnym i leśnym) i celu szczegółowego 6B (Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich).

Podsumowanie: projekt PROW będzie w znaczącym stopniu przyczyniał się do realizacji zarysowanych powyżej priorytetów celów strategii „Europa 2020”.

5.2.21.2 Ocena spójności wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów ze wspólnymi ramami strategicznymi.

Wspólne Ramy Strategiczne 2014-2020¹⁴ (WRS) przewidują interwencje na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach dziewięciu spośród jedenastu proponowanych celów tematycznych (za wyjątkiem celu siódmego dotyczącego rozwoju zrównoważonego transportu oraz celu jedenastego wzmacniającego zdolności instytucjonalne).

¹⁴ Por. *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, European Commission, SWD(2012) 61 final, Brussels, 14.3.2012, Part I, Part II.

Projekt PROW realizuje wszystkie dziewięć celów tematycznych WRS, w których wymienia się działania na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

- **Cel tematyczny 1 WRS** wzmacniający badania, rozwój technologiczny i innowacje będzie realizowany m.in. przez priorytet 1 PROW (*Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich*) oraz działania: *Transfer wiedzy i działalność informacyjna, Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw, Współpraca* oraz niektóre operacje wdrażane w ramach lokalnych strategii rozwoju.
- **Cel tematyczny 2 WRS** przewiduje m.in. rozwój infrastruktury szerokopasmowej, usług ICT oferowanych na obszarach wiejskich, w tym w zakresie rozwoju agroturystyki, a także poprawy umiejętności informatycznych mieszkańców obszarów wiejskich (poza formalnym systemem edukacji). Projekt PROW w pewnym stopniu przewiduje realizację ww. celów, głównie poprzez operacje w ramach lokalnych strategii rozwoju. Dodatkowo w działaniu *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* istnieje możliwość prowadzenia szkoleń zawodowych dla rolników i posiadaczy lasów dotyczące obsługi urządzeń ICT.
- **Cel tematyczny 3 WRS** jest zorientowany na podwyższenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, a w przypadku EFRROW – konkurencyjności sektora rolnego. Będzie on wszechstronnie realizowany w ramach projektu PROW, przede wszystkim przez priorytet 2 (*Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami*) i priorytet 3 (*Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*), oraz liczne działania: *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Inwestycje w środki trwałe - Modernizacja gospodarstw rolnych, Przetwórstwo i marketing produktów rolnych, Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej - Premia dla młodych rolników, Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej - Restrukturyzacja małych gospodarstw, Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym*, a także operacje w ramach lokalnych strategii rozwoju.
- **Cel tematyczny 4 WRS** jest ukierunkowany na wspieranie przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej we wszystkich sektorach. W projekcie PROW wspomniany cel będzie realizowany przez priorytet 2 (*Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami*) i priorytet 5 (*Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym*). Będzie również realizowany przez działania: *Inwestycje w środki trwałe - Modernizacja gospodarstw rolnych, Przetwórstwo i marketing produktów rolnych, Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych, Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, Rolnictwo ekologiczne*, a także operacje wdrażane w ramach lokalnej strategii rozwoju.
- **Cel tematyczny 5 WRS** promuje adaptację do zmian klimatycznych. Ze środków EFRROW można m.in. zapobiegać ryzykom związanym ze zmianami klimatycznymi (powodziowymi, degradacją gleby itp.), ale również wspierać zrównoważone i efektywne zarządzanie zasobami wodnymi oraz utrzymywanie różnorodności biologicznej, zwłaszcza upraw. W projekcie PROW omawiany cel tematyczny WRS będą realizowały aż 3 priorytety: 3 (*Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*), 4 (*Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem*), oraz 5 (*Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami*

i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym). Ponadto, będą go realizować następujące działania: *Inwestycje w środki trwałe - Modernizacja gospodarstw rolnych, Inwestycje w środki trwałe - Scalanie gruntów, Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych, Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, Rolnictwo ekologiczne.*

- **Cel tematyczny 6 WRS** jest skupiony na ochronie środowiska i efektywnego wykorzystywania zasobów. W przypadku EFRROW działania powinny skupiać się na utrzymaniu bioróżnorodności, ochronie terenów i gatunków chronionych, poszanowaniu przyrody i ochronie zasobów w trakcie działalności rolniczej, a także ochrony jakości gleby i wody. Wspomniane cele będą realizowane w ramach propozycji PROW, m.in. w ramach priorytetu 1 (*Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich*) i 4 (*Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem*) i 5 (*Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym*). Będą również realizowane przez liczne działania PROW i operacje lokalnych strategii rozwoju.
- **Cel tematyczny 8 WRS** promuje zatrudnienie i mobilność na rynku pracy. W odniesieniu do EFRROW dokument WRS sugeruje wsparcie przede wszystkim dywersyfikacji zatrudnienia poza rolnictwo i powstawanie nowych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich (ale poza sektorem rolnictwa). W projekcie PROW wspomniane działania będą realizować przede wszystkim priorytet 6 (*Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich*) oraz działanie *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*.
- **Cel tematyczny 9 WRS** związany z włączaniem społecznym i zwalczaniem biedy będzie realizowany przede wszystkim przez priorytet 6 (*Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich*) oraz działanie *Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich - Badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej*, a także operacje podejmowane w ramach lokalnych strategii rozwoju.
- **Cel tematyczny 10 WRS** jest poświęcony inwestycjom w edukację, rozwój umiejętności i uczenia się przez całe życie. Zgodnie z dokumentem WRS - ze środków EFRROW mają być finansowane szkolenia zawodowe w sektorze rolnym i leśnictwie, jak również na obszarach wiejskich służące dywersyfikacji działalności zawodowej poza rolnictwo. Wspomniane działania zostały uwzględnione w projekcie PROW. Będą przede wszystkim realizowane przez priorytet 1 (*Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich*) oraz działanie *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* i *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw*. Istnieją również możliwości prowadzenia działań szkoleniowych w ramach innych działań oraz przez operacje LEADER. Szkolenia zawodowe są głównie przeznaczone dla osób zatrudnionych w sektorach rolnictwa i leśnictwa. Jest to w części uzasadnione tym, że zasadnicze działania szkoleniowe w kierunku podejmowania działalności pozarolniczej będą realizowane przez programy polityki spójności.

Niemniej, w nawiązaniu do zaleceń WRS (na str. 37) oraz biorąc pod uwagę, że projekt PROW jest skierowany na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a nie jedynie rolnictwa - proponujemy zwiększenie możliwości szkoleń zawodowych również powiązanych z dywersyfikacją działalności rolniczej.

Podsumowanie: projekt PROW będzie w znaczącym stopniu przyczyniał się do realizacji celów tematycznych WRS.

5.2.21.3. Spójność wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów z Umową Partnerstwa.

Ocena spójności została dokonana w oparciu o dokument pt. „Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w Polsce na lata 2014-2020” (zwane dalej Stanowisko Komisji) oraz „Umowę Partnerstwa” przyjętą przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 roku. Poniżej analizujemy spójność projektu PROW z najważniejszymi oczekiwaniami Komisji i zadaniami formułowanymi przez Radę Ministrów wobec rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

W odniesieniu do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich Stanowisko Komisji proponuje m.in. zwiększenie dostępu do usług szerokopasmowego Internetu na odległych i słabo zaludnionych obszarach wiejskich (s. 7, 11, 24), w tym również w celu promowania turystyki i rozwoju rolnictwa i przetwórstwa spożywczego (s. 31). Dokument Komisji sugeruje również zwiększenie usług e-administracji na obszarach wiejskich (s. 32). Z kolei w Umowie Partnerstwa mowa jest o potrzebie rozwoju podstawowych e-kompetencji u mieszkańców obszarów wiejskich (s. 60).

Rozbudowa internetu szerokopasmowego w okresie 2014-2020 będzie realizowana głównie w ramach programów polityki spójności. Niemniej, projekt PROW przyczyni się do rozwoju usług ICT oferowanych na obszarach wiejskich, głównie poprzez operacje w ramach lokalnych strategii rozwoju oraz działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna.

Stanowisko Komisji proponuje m.in. poprawę wydajności pracy w rolnictwie, m.in. poprzez wprowadzanie innowacji (s. 7-8, 12, 30), konsolidację podmiotów w sektorze rolnym i tworzenie grup producentów (s. 12), wspieranie klastrów i sieci biznesu w przemyśle rolno-spożywczym (s. 27). Z kolei Umowa Partnerstwa ze stycznia 2014 roku wspomina o potrzebie tworzenia grup operacyjnych oraz innych partnerstw na rzecz innowacji oraz umocnienia powiązań między ośrodkami naukowymi a praktyką i opracowywania nowych rozwiązań technicznych, technologicznych organizacyjnych i ich praktycznego wdrożenia w rolnictwie (s. 53). Wspomina też o zwiększaniu konkurencyjności i potencjału gospodarczego rolnictwa i przetwórstwa, zwłaszcza wsparciu działań prowadzonych przez młodych rolników, systemach jakości, nowych możliwościach marketingu i rozwoju krótkich łańcuchów dostaw, a także restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych poprzez stymulowanie procesu zwiększenia ich wielkości ekonomicznej (s. 63). Mowa jest o potrzebie rozwoju MSP na obszarach wiejskich (s. 64) oraz promocji uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowego w sektorach rolnym i leśnym (s. 92).

Wspomniane cele będą realizowane m.in. przez priorytet 1 PROW (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich), priorytet 2 (Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami) i priorytet 3 (Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie), oraz liczne działania: Transfer wiedzy i działalność informacyjna, Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw, Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Inwestycje w środki trwałe - Modernizacja gospodarstw rolnych, Przetwórstwo i marketing produktów rolnych, Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej - Premia dla młodych rolników, Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej - Restrukturyzacja małych gospodarstw, Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym, Współpraca oraz operacje wdrażane w ramach lokalnych strategii rozwoju.

Ponadto, Stanowisko Komisji zaleca dywersyfikację działalności na obszarach wiejskich, jako sposobu poszerzania zatrudnienia i rozwiązywania problemu ukrytego bezrobocia w polskim rolnictwie (s. 14, 30, 34-35). Także Umowa Partnerstwa zakłada potrzebę dywersyfikacji zatrudnienia na obszarach wiejskich (s. 67, 81-82, 84).

Wspomniane zadanie będzie realizował priorytet 6 PROW (Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania

ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich) oraz działanie Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej. Dodatkowo proponujemy zwiększenie możliwości szkoleń zawodowych powiązanych z dywersyfikacją działalności rolniczej.

Stanowisko Komisji proponuje rozwój gospodarki wodnej i oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich (s. 9, 45) oraz przeciwdziałanie skutkom ulew i powodzi (s. 9), w tym związane z zalesianiem pasów wzdłuż cieków wodnych i budową zbiorników retencyjnych na terenie gospodarstw (s. 45). W Umowie Partnerstwa natomiast mowa o potrzebie zwiększenia zabezpieczenia obszarów wiejskich przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi i ich następstwami (s. 70).

Projekt PROW uwzględni powyższe sugestie, zwłaszcza jeśli chodzi o przeciwdziałanie ryzykom związanym ze zmianami klimatycznymi. Wspomniane cele będzie realizować m.in. priorytet 3 (Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie) i 5 (Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym). Ponadto, będą go realizować następujące działania: Inwestycje w środki trwałe - Modernizacja gospodarstw rolnych, Inwestycje w środki trwałe - Scalanie gruntów, Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych, Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, Rolnictwo ekologiczne. Warto jednak uwzględnić w projekcie PROW sugestie Komisji w zakresie małej retencji w gospodarstwach rolnych.

Komisja proponuje polskiemu rządowi inwestycje poprawiające efektywność energetyczną w rolnictwie i przemyśle spożywczym i na obszarach wiejskich, w tym związane z rozwojem odnawialnych źródeł energii na tych obszarach (s. 15, 41), jak również redukcję emisji gazów cieplarnianych w sektorach rolnym i leśnictwa (s. 41). W Umowie Partnerstwa mowa o potrzebie rozwoju technologii OZE wykorzystujących produkty uboczne, pozostałości, a także odpady z rolnictwa i przetwórstwa rolno spożywczego do produkcji biogazu, a także o możliwości wsparcia spółdzielni rolniczych i grup producentów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych (s. 67).

Wspomniane cele zostały uwzględnione w projekcie PROW i będą realizowane przede wszystkim w priorytecie 2 (Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami) i priorytecie 5 (Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym). Będą również realizowane przez różnorodne działania PROW.

Komisja zaleca wykorzystanie środków finansowych UE na ochronę przyrody (zasobów naturalnych), w tym zrównoważone gospodarowanie gruntami, utrzymanie bioróżnorodności i promowanie rolnictwa ekologicznego (s. 16, 44). W Umowie Partnerstwa mowa jest o konieczności efektywnego gospodarowania zasobami wodnymi w produkcji rolniczej (s. 69), wspieraniu zalesienia marginalnych gruntów rolnych i zwiększeniu potencjału adaptacyjnego do zmian klimatu w rolnictwie i do ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych w tym sektorze, a także ochronie gleb i wód, w szczególności na wyznaczonych obszarach najbardziej podatnych na negatywne zjawiska erozji i zanieczyszczenia wód gruntowych (s. 72), w tym poprzez rozwój gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich (s. 73). Ponadto, mowa jest o zachowaniu różnorodności biologicznej ekosystemów związanych z gruntami rolnymi, w tym na obszarach Natura 2000, wsparciu rolnictwa ekologicznego i przeciwdziałaniu porzucaniu gospodarki rolnej na obszarach o ograniczeniach naturalnych oraz wspieraniu zachowania zasobów genetycznych zwierząt i roślin wykorzystywanych rolniczo (s. 75).

Projekt PROW będzie realizował powyższe oczekiwania urzędników europejskich i decydentów polskiego rządu. Będą one realizowane m.in. w ramach priorytetu 1 (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich), 4 (Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych

z rolnictwem i leśnictwem) i 5 (Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym). Będą również wdrażane przez liczne działania PROW i operacje lokalnych strategii rozwoju.

Komisja oczekuje również podjęcia działań mających na celu rewitalizację ubogich społeczności wiejskich, w szczególności kierowanych przez lokalną społeczność. W Umowie Partnerstwa wskazano natomiast na potrzebę działania na rzecz usamodzielniania ekonomicznego grup zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem na obszarach wiejskich. Mowa jest też o kompleksowej rewitalizacji postrzeganej w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich (s. 86).

Wspomniane zadania zostały uwzględnione w projekcie PROW i będzie je realizował m.in. priorytet 6 (Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich), jak również działanie Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, działanie Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich - Badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej oraz operacje lokalnych strategii rozwoju.

Podsumowanie: projekt PROW będzie realizował zadania zaprezentowane w powyżej przytoczonych dokumentach i będzie przyczyniał się do realizacji celów Umowy Partnerstwa.

5.2.21.4. Ocena komplementarności interwencji w ramach PROW 2014-2020 z innymi programami finansowanymi z funduszy Unii Europejskiej, w szczególności z funduszami EFSI oraz innymi instrumentami WPR

Komplementarność zewnętrzną należy rozumieć jako wzajemne uzupełnianie się działań przewidzianych w ramach różnych programów czy narzędzi. Prowadzi ona do wystąpienia efektu synergii – stanu, kiedy łączne efekty poszczególnych interwencji są większe, niż gdyby każdą z nich realizowano niezależnie¹⁵. Oczywiście, wskazana definicja odwołuje się do źródła finansowania jako jednego z kryteriów podziału typów komplementarności – w ramach PROW 2014-2020 bądź poza nim – i nie jest jedyną, jaką można wskazać. Na przykład można mówić o komplementarności z uwagi na cel i obszar realizacji działań –wyróżniając komplementarność problemową, sektorową i geograficzną. Z uwagi na charakter niniejszej ewaluacji ex-ante, podstawę analizy stanowi weryfikacja poziomu komplementarności zewnętrznej, jednak z uwagi na ich duże znaczenie – uwzględnia się również pozostałe aspekty.

W projekcie PROW 2014-2020 dokładnie przeanalizowano komplementarność interwencji przewidzianych w Programie z działaniami planowanymi w ramach innych funduszy EFSI, innych instrumentów WPR, czy wreszcie innych instrumentów finansowych UE. Analizę należy uznać za pogłębioną, a wyciągnięte wnioski za trafne. Można jednak zidentyfikować obszary wymagające doprecyzowania.

Przede wszystkim, w tekście dokumentu nie uwzględniono faktu, iż o ile komplementarność pomiędzy różnymi programami może wpłynąć dodatnio na realizację celów stawianych przed nimi, o tyle jest również w stanie powodować zaspokajanie popytu na instrumenty pomocowe w danym obszarze problemowym ze środków innych programów niż PROW 2014-2020. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogą być problemy we wdrażaniu Programu. Wprawdzie ze względu na specyfikę PROW nie jest to zagrożenie o wysokim poziomie prawdopodobieństwa wystąpienia, jednak z uwagi na ewentualną wagę problemu – warto je uwzględnić w Programie.

Po drugie, w Programie skupiono się na komplementarności zewnętrznej dotyczącej aspektów funkcjonalnych. Natomiast nie poddano ocenie komplementarności przedmiotowej, geograficznej czy instytucjonalnej. Wydaje

¹⁵ Wyróżnić można również komplementarność wewnętrzną, zachodzącą pomiędzy poszczególnymi działaniami przewidzianymi do realizacji w ramach PROW 2014-2020.

się, że rozszerzenie analizy o ten aspekt byłoby bardzo wartościowe, pozwala to bowiem zidentyfikować kolejne obszary potencjalnej synergii oraz prawdopodobne zagrożenia.

Po trzecie, komplementarność Programu traktuje się w PROW 2014-2020 jako stan zastany, zamiast wskazać istniejące i planowane rozwiązania służące jej stymulacji. Zdaniem Ewaluatora, warto zobrazować, na ile komplementarność to efekt linii demarkacyjnej, a na ile konsekwencja świadomego zdefiniowania kryteriów wyboru projektu, wyznaczania beneficjentów PROW, rozważnego wyboru typów interwencji itp. Umożliwi to stałą, konsekwentną pracę nad zapewnianiem komplementarności PROW z innymi programami nie tylko na poziomie deklaratywnym, ale również na płaszczyźnie wdrażania.

Podsumowanie: projekt PROW 2014-2020, uwzględniając zapisy Umowy Partnerstwa, w sposób spójny i komplementarny lokuje planowane interwencje w relacji do interwencji przewidywanych do realizacji w innych programach wspieranych z funduszy EFSI oraz innych instrumentów WPR, czy wreszcie innych instrumentów finansowych UE. W ten sposób zapewniono spójność planowanych interwencji PROW z innymi programami współfinansowanymi z funduszy EFSI.

5.2.21.5 Spójność wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów z zaleceniami dla poszczególnych państw przyjętymi na podstawie art. 121 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Spójność projektu PROW została oceniona w stosunku do zaleceń Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 roku oraz zawierających opinię na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016¹⁶. Poniżej analizujemy tylko te zalecenia, które mogą być bezpośrednio realizowane przy pomocy środków finansowych EFRROW.

Wspomniany powyżej dokument oczekuje m.in. od polskich władz obniżenia bezrobocia osób młodych, wprowadzenia programów uczenia się przez całe życie, zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, w tym poprzez zapewnienie przez państwo przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i nauczania przedszkolnego (s. 7). W projekcie PROW uwzględniono powyższe zalecenia. Przykładowo poprawa zatrudnienia młodych osób może być osiągnięta przez działanie Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej - Premia dla młodych rolników. Zasada „uczenia się przez całe życie” będzie natomiast wprowadzana przez priorytet 1 (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich) oraz działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna i Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw. Istnieją również możliwości prowadzenia działań szkoleniowych w ramach operacji LEADER. Zalecenia Rady wobec Polski dotyczą również poprawy otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom (s. 7). Wspomniane zalecenie zostało uwzględnione w projekcie PROW i będzie realizowane m.in. przez priorytet 1 PROW (Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich) oraz działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna, Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw oraz Współpraca. Ponadto, będą możliwe w ramach niektórych operacji wdrażanych przez lokalne strategie rozwoju.

Zalecenia Rady dotyczą także wsparcia rozwoju infrastruktury, w tym sieci energetycznych, łączy szerokopasmowych oraz związanych z gospodarką odpadami i gospodarką wodną. Wspomniane inwestycje będą realizowane głównie przez fundusze polityki spójności, choć w części także w ramach PROW.

Podsumowanie: projekt PROW uwzględnia oczekiwania Rady i jest spójny z zaleceniami tej instytucji. W projekcie PROW nie zanotowano preferencyjnych działań zwiększających udział kobiet na rynku pracy, ani takich, które zwiększałyby infrastrukturę i usługi opieki nad dziećmi na obszarach wiejskich. Dlatego proponujemy wprowadzenie tego typu możliwości wykorzystania funduszy EFRROW w dokumencie PROW

¹⁶ Por. Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016, COM(2013) 371 final, Bruksela, dnia 29.5.2013.

(przede wszystkim w zakresie szkoleń), jednakże w głównej mierze powinno to być zadanie polityki spójności.

5.2.22. Ocena polityk horyzontalnych

P2.10 Czy i w jakim zakresie program operacyjny uwzględni i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (w szczególności: realizacja zasad równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?

5.2.22.1. Uwzględnianie celów i polityk horyzontalnych, tj. równość szans, przeciwdziałania dyskryminacji, zasady zrównoważonego rozwoju

W Sekcji 4.3 Sposób ujęcia celów przekrojowych w programie projektu PROW na lata 2014-2020, zawarto informacje na temat sposobu uwzględniania zasad realizowanych polityk horyzontalnych dotyczących: zrównoważonego rozwoju, równości szans w tym równości szans kobiet i mężczyzn i przeciwdziałania dyskryminacji. W omawianym rozdziale podkreśla się:

1. Wkład programu w realizację celów przekrojowych w zakresie środowiska oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej.
2. Zastosowanie zasady równości szans o (w tym w szczególności równości szans kobiet i mężczyzn) oraz zapobiegania dyskryminacji, na dwóch etapach:
 - przygotowania projektu programu PROW 2014-2020,
 - implementacji programu, w tym w szczególności w odniesieniu do działań monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programu.

„Zasada równości mężczyzn i kobiet stanowi jedną z naczelných polityk horyzontalnych UE, której przestrzeganie gwarantuje kobietom i mężczyznom przypisanie równych praw i obowiązków, a także równy dostęp do zasobów, z których mogliby korzystać. W przypadku PROW 2014-2020 zasada ta jest wyrażona poprzez jej uwzględnienie w trakcie przygotowania i wdrażania Programu, w tym monitorowania, sprawozdawczości oraz ewaluacji.”

5.2.22.1.1. Zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji

W Sekcji 3. Analiza SWOT i identyfikacja potrzeb - zidentyfikowane zostały grupy funkcjonujące na obszarach wiejskich pozostające w gorszej sytuacji, zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Z analizy wynika, że w szczególności są to osoby bezrobotne z niskim wykształceniem z gospodarstw bezrolnych i rolnych w tym w szczególności osoby młode.

Rozpoznane zostały obszary wiejskie z najwyższym odsetkiem ludności zagrożonej ubóstwem, są to następujące województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie i świętokrzyskie.

Scharakteryzowana została sytuacja socjoekonomiczna i zawodowa grup uznanych za pozostające na obszarach wiejskich w sytuacji gorszej. Jednakże dane ilościowe i jakościowe przywołane w Sekcji 3 Analiza SWOT nie są prezentowane w podziale na płeć, nie wyszczególniają (tam gdzie jest to możliwe) udziału kobiet/K, mężczyzn/M, również osób starszych, osób młodych, czy osób niepełnosprawnych w analizowanych obszarach problemowych.

W sekcji 4.3 projektu PROW 2014-2020 znajdują się zapisy, z których wprost wynika, że warunki kwalifikowalności i zasady odnoszące się do formułowania kryteriów wyboru operacji zostały określone w sposób minimalizujący ryzyko preferowania lub pomijania zarówno beneficjentów jak i ostatecznych odbiorców pomocy ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Dotyczy to w szczególności następujących działań:

1. Działanie *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, w ramach, którego wsparcie przybierze formę:
 - Działań edukacyjnych, określonych, jako szkolenia zawodowe, zorientowanych na wzrost kwalifikacji zawodowych w zakresie związanym z prowadzeniem działalności rolniczej i związanej z rolnictwem oraz leśnictwem,
 - Demonstracji i działań informacyjnych.
2. Działanie *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw*, w ramach, którego wsparcie będzie realizowane w dwóch typach podziałów:
 - Udzielanie pomocy rolnikom lub właścicielom lasów w korzystaniu z usług doradczych,
 - Wsparcie szkoleń dla doradców.
3. Działanie *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, w ramach, którego wsparcie będzie realizowane w dwóch typach podziałów:
 - Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości
 - Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych

Określone dla wymienionych działań *Zasady dotyczące ustanawiania kryteriów wyboru*, potwierdzają orientację na merytoryczne kryteria jakościowe, powiązane z celem pomocy lub ceną. Na przykład:

1. „Szczegółowe zasady konkursów ustalane będą w zależności ich celu / tematyki / grupy docelowej uczestników. Kryteria wyboru będą dostosowane do danego konkursu i będą obejmować m.in. kryteria jakościowe i cenę” [dla Działania *Transfer ...*]
2. „Kryteria wyboru będą uwzględniać w szczególności: szczegółowość zakresu programu doradczego, uwzględnienie w programie doradczym dodatkowych elementów informacyjno-upowszechniających związanych z obszarem usługi, doświadczenie w świadczeniu usług doradczych, dysponowanie wykwalifikowanym personelem” [dla Działania *Usługi doradcze ...*]
3. „Kryteria wyboru będą uwzględniać w szczególności uszczegółowienie zakresu programu szkoleniowego, uwzględnienie w programie szkoleniowym dodatkowych elementów informacyjno-upowszechniających związanych z obszarem szkolenia, doświadczenie w świadczeniu usług szkoleniowych, dysponowanie wykwalifikowanym personelem” [dla Działania *Usługi doradcze ...*]
4. „Kryteria wyboru uwzględniają w szczególności wielkość powierzchni gruntów, na których wnioskodawca prowadzi wysokojakościową produkcję. Preferencje w przyznawaniu pomocy odnosić się będą do gospodarstw do 5 ha, dla których koszty stałe, wynikające z udziału w systemach jakości, stanowią duże obciążenie finansowe” [dla Działania *Systemy jakości ...*]
5. „Przewiduje się preferencje w zakresie wyboru operacji dla wnioskodawców, którzy nie otrzymywali tego rodzaju wsparcia w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego PROW 2007-2013. Kryteria wyboru będą uwzględniać założoną przez wnioskodawców efektywność zaplanowanych działań promocyjnych” [dla Działania *Systemy jakości ...*]

Z kolei, w odniesieniu do:

Działania *Inwestycje w środki trwałe*, Poddziałania:

- *Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych),*

Działania *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej*, Poddziałania:

- *Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej),*

wśród zasad dotyczących ustanawiania kryteriów wyboru znalazły się wskazujące wprost na grupy pozostające w sytuacji trudnej na obszarach wiejskich oraz obszary, którym powinno być dedykowane wsparcie, tj.: młodzi rolnicy do 40 r.ż.; gminy o najwyższym odsetku osób bezrobotnych:

„Kryteria wyboru będą uwzględniać operacje dotyczące w szczególności:

- młodych rolników, tj. rolników poniżej 40 roku życia, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy w pełnym zakresie – dotyczy rolników składających wnioski w naborze tematycznym, dotyczącym wsparcia rozpoczynania działalności gospodarczej w zakresie przetwórstwa produktów rolnych,
- realizacji inwestycji w gminach należących do powiatów o najwyższym poziomie bezrobocia w kraju”.

Na etapie monitorowania i sprawozdawczości w wybranych działaniach Programu zaplanowano uwzględnienie danych dotyczących udziału mężczyzn i kobiet, danych dotyczących wieku beneficjentów pomocy/korzystających ze wsparcia.

Zgodnie z art. 50 rozporządzenia ramowego, w sprawozdaniach rocznych składanych w roku 2017 i 2019 ma zostać zawarta informacja dotycząca promowania równości mężczyzn i kobiet oraz zapobiegania dyskryminacji.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia ramowego w skład Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020 mają wchodzić podmioty reprezentujące środowisko obywatelskie, w tym partnerzy działający na rzecz promowania równości i niedyskryminacji.

Podsumowanie: analiza zapisów programu pozwala stwierdzić, że poprzez konkretne zapisy zapewniono przestrzeganie zasad równości szans kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji.

5.2.22.1.2. Zasada zrównoważonego rozwoju

Potrzeby rozpoznane i zaprezentowane w Sekcji 4 Strategia - np. potrzeba: *Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne; potrzeba: Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania* - wpisują się w kierunki interwencji przewidziane w:

1. **Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju**, w szczególności w celu ósmym. Cel ten obejmuje następujące kierunki interwencji: *Zrównoważony wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego zapewniający bezpieczeństwo żywnościowe oraz stymulujący wzrost pozarolniczego zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz Stworzenie warunków sprzyjających tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi i zwiększaniu mobilności zawodowej na linii obszary wiejskie – miasta.*
2. **Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju**. Wsparcie poprawy konkurencyjności i transferu wiedzy w sektorze rolno-spożywczym, tworzenia i rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz poprawy jakości produkcji rolnej realizuje kierunek interwencji *II.2.3. Zwiększenie konkurencyjności i modernizacja sektora rolno-spożywczego*. Poprzez promowanie zrównoważonych metod gospodarowania oraz odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej w rolnictwie i na obszarach wiejskich, program wpisuje się w kierunek interwencji *II.6.4. Poprawa stanu środowiska*. Natomiast wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej oraz aktywizacji mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystania potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego wraz z realizacją innych potrzeb przyczynią się do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ramach kierunku interwencji *III.3.3. Tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmocnienia potencjału obszarów wiejskich*.

Zasady dotyczące ustanawiania kryteriów wyboru projektów w:

- Działaniu *Inwestycje w środki trwałe*,

- Działaniu *Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych,*
- Działaniu *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej,*
- Działaniu *Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich,*
- Działaniu *Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów,*

przewidują włączenie / uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju, między innymi:

„Przewiduje się w szczególności preferencje w przyznawaniu pomocy na operacje dotyczące budowy lub modernizacji budynków inwentarskich oraz dla operacji, które wpłyną na zwiększenie uczestnictwa w rynku, zróżnicowanie produkcji rolnej lub dotyczą produkcji ekologicznej.

Przewiduje się preferencje dla operacji, które wpłyną na cele przekrojowe, w tym:

- *poprawę efektywności korzystania z zasobów wodnych w gospodarstwie,*
- *poprawę efektywności korzystania z energii w gospodarstwie,*
- *zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w gospodarstwie,*
- *redukcję emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa w gospodarstwie.*

Przewiduje się możliwość przeprowadzania naborów wojewódzkich, z kryteriami uzupełnionymi o kryteria zgodne z potrzebami zdefiniowanymi w danym województwie” [dotyczy Działania *Inwestycje w środki ...*]

*„Przewiduje się preferencję w przyznawaniu pomocy na operacje, które będą miały wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych” [dotyczy Działania *Inwestycje w środki ...*]*

Jak również:

„Przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy na operacje dotyczące ochrony przed skutkami powodzi lub deszczu nawalnego na terenach szczególnie narażonych na wystąpienie poszczególnych zdarzeń (np. na których potencjał produkcyjny członków spółek wodnych jest cyklicznie niszczone przez powódź lub deszcz nawalny)”.

„Kryteria wyboru będą uwzględniać operacje dotyczące w szczególności: innowacyjności, ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatu; realizacji inwestycji w gminach należących do powiatów o najwyższym poziomie bezrobocia w kraju”

„... Przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy, w zakresie budowy lub modernizacji dróg lokalnych, dla operacji powiązanych z inwestycjami dotyczącymi tworzenia pasywnej infrastruktury szerokopasmowej, w powiązaniu z realizacją operacji infrastrukturalnych z wykorzystaniem tzw. kanałów technologicznych. Przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy, w zakresie budowy dróg lokalnych, dla operacji, których realizacja zapewni dostęp do sieci drogowej większej liczbie mieszkańców. Przewiduje się preferencje w zakresie modernizacji dróg lokalnych, dla operacji, których realizacja poprawi dostęp do miejscowości, w której zlokalizowane są ważne z punktu widzenia społeczności lokalnej obiekty i instytucje. Kryteria oceny operacji będą preferować gminy o niskim poziomie podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz wysokim wskaźniku bezrobocia.”

„Premiowane będą zalesienia wpływające na jak najlepsze osiągnięcie celów w zakresie zapobiegania erozji oraz wzmocnienia ekologicznej stabilności obszarów leśnych”

Podsumowanie: analiza zapisów programu pozwala stwierdzić, że poprzez konkretne zapisy zapewniono przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju.

5.2.22.1.3. Wnioski i rekomendacje dla uwzględniania celów i polityk horyzontalnych, tj. równość szans, przeciwdziałania dyskryminacji, zasady zrównoważonego rozwoju

1. Przyznanie wsparcia zależne będzie od spełnienia obiektywnych warunków kwalifikowalności, z zastosowaniem przejrzystych kryteriów związanych z celem danego instrumentu lub wynikających z prawa wspólnotowego.
2. Zasady dotyczące ustanawiania kryteriów wyboru operacji zostały przedstawione w projekcie programu, opracowane na ich podstawie kryteria wyboru operacji zostaną zaopiniowane przez Komitet Monitorujący PROW 2014-2020.
3. **Rekomenduje** się zaakcentowanie / uwzględnienie w *Sekcji 4.3* odnoszącej się do uwzględniania w projekcie programu zasad horyzontalnych, zidentyfikowanych problemów w zakresie równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji w kontekście tematyki funduszu – poprzez ich wskazanie/nazwanie.
4. Należy rozważyć uzupełnienie w *Sekcji 3*, tam gdzie to możliwe i uzasadnione, wybranych zestawień o dane statystyczne charakteryzujące rozpoznany problem ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawności (między innymi, dot.: struktury bezrobocia na obszarach wiejskich, struktury biernych i aktywnych zawodowo), co ostatecznie wzmocniłoby eksplorujący charakter diagnozy i zdecydowało o sile i zakresie uzasadnienia dla trafnie rozpoznanych problemów, słabych stron obszarów wiejskich i zagrożeń w rozwoju.
5. Ze względu na terytorializację działań należy rozważyć rozszerzenie listy grup dyskryminowanych, zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym pozostających na obszarach wiejskich, między innymi o osoby powyżej 50 roku życia mieszkańców obszarów wiejskich zwłaszcza, że w *Sekcji 3* zaakcentowany został silniejszy w grupie zawodowej rolników niż w innych działach gospodarki na obszarach wiejskich trend starzenia się populacji.
6. Ujęcie terytorialne sprzyjać powinno wskazaniu obszarów wiejskich zagrożonych depopulacją, w tym wyszczególnieniu tzw. „niszowe” grupy zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem: na przykład osób z rodzin wielodzietnych, czy też osób samotnie wychowujących dzieci.

5.2.23. Ustalenia Ewaluatora z Wykonawcą Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

Zapisy projektu PROW 2014-2020 wskazują, że będzie on realizował liczne i wielopoziomowe cele odnoszące się do różnych aspektów funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich, w tym z zakresu **problematyki ochrony środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich. Ten ostatni jest jednym z głównych celów programu. Bardzo szeroki jest także wachlarz istotnych problemów i celów ochrony środowiska zdefiniowany w tym dokumencie.**

Diagnoza stanu środowiska na obszarach wiejskich wskazuje na dość dobrą sytuację w tym względzie, przy jednoczesnym występowaniu dość dużego zróżnicowania regionalnego. Ponadto istnieje wiele problemów związanych z zachowaniem i ochroną środowiska oraz wykorzystaniem jego zasobów do produkcji rolnej (gleba, woda, klimat). Wymagają one niezwłocznego podjęcia działań i rozwiązujących palące kwestie. Ocena wykazała, że bez wdrożenia aktywności przewidzianych w PROW 2014-2020 i alokowania związanych z tym środków finansowych wiele z nich nie mogłoby być rozwiązanych w niezbędnym zakresie. **Należy więc wnioskować, że stan środowiska przyrodniczego uległby pogorszeniu a zadania ochronne realizowane byłyby w dużo mniejszym stopniu i z ograniczoną skutecznością.**

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki oraz wyniki analizy wykonanej na poziomie działań i poddziałań ocenia się, że realizacja całości projektu PROW 2014-2020 będzie pozytywnie oddziaływać na środowisko.

Wdrożenie proponowanych rozwiązań powinno przyczynić się również do zachowania i poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich. Pozytywny wpływ dotyczył będzie całego kompleksu ocenianych elementów środowiska i realizowany będzie poprzez wszystkie rodzaje oddziaływań. W największym stopniu wdrażanie programu będzie oddziaływać na ludzi i dobra materialne. Warunkowane jest to znacznym udziałem w projekcie PROW 2014-2020 działań o charakterze edukacyjnym i doradczym oraz inwestycyjnym.

Niewielkie negatywne oddziaływanie, w skali lokalnej, może się wiązać z realizacją poddziałania „Scalenie gruntów”. Dotyczyć ono może takich elementów środowiska jak: różnorodność biologiczna, zwierzęta, rośliny i krajobraz. Wpływ ten będzie zarówno bezpośredni, pośredni, wtórny jak i skumulowany, o charakterze chwilowym i stałym, w całej perspektywie czasowej. Również słabe negatywne oddziaływanie o charakterze pośrednim zdiagnozowano w przypadku poddziałania „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)”. Dotyczy ono takich elementów środowiska jak woda, powietrze i powierzchnia ziemi. Będzie to oddziaływanie chwilowe i odnosić się będzie do krótkoterminowej perspektywy czasowej. **Mając na względzie skalę i siłę potencjalnego oddziaływania negatywnego oraz możliwość wdrożenia działań kompensacyjnych nie wpływa to na ogólną pozytywną ocenę oddziaływania na środowisko projektu PROW 2014-2020.**

Pozytywny wpływ wdrażania PROW 2014-2020 na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich uzależniony jest ściśle od stopnia spełnienia celów założonych w projekcie programu. Składa się na to spełnienie warunków kwalifikowalności oraz ustanowienie odpowiednich kryteriów wyboru projektów w ramach poddziałań o charakterze otwartym. Przyjęte kryteria powinny premiować rozwiązania cechujące się największą efektywnością wykorzystania zasobów naturalnych, ze szczególnym naciskiem na ich energochłonność i emisyjność. Istotne jest również preferowanie nowoczesnych technologii i rozwiązań komunikacyjnych.

Podsumowanie: Ocena projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 wskazuje na znaczne potencjalne korzyści wynikające z jego realizacji w odniesieniu do zachowania stanu oraz ochrony środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich.

5.3. Ocena i rekomendacje w zakresie realizacji programu

Sprawne i efektywne wdrażanie PROW jest uzależnione od kilku czynników i decyzji, wśród których za najważniejsze uznać należy:

- a. trafny dobór instytucji, w tym realizujących zadania delegowane,
- b. odpowiednie do zakresu działań zasoby kadrowe, przeszkolone, kompetentne i posiadające umiejętności pozwalające na sprawną obsługę beneficjentów pomocy w zakresie wykonywanych obowiązków,
- c. dostosowany do potrzeb i wydajny system informatyczny, tak w części wdrożeniowej i płatniczej, jak i w segmencie służącym zarządzaniu finansami programu oraz prowadzeniu monitoringu.
- d. precyzyjne a zarazem zrozumiałe i proste procedury wdrożeniowe i płatnicze,
- e. przyjazny dla potencjalnych beneficjentów system instytucjonalny włączony w proces wdrażania programu.

5.3.1. Ocena systemu wdrażania z punktu widzenia możliwości realizacji programu i osiągnięcia jego celów

P3.1 Czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację programu i osiągnięcie jego celów? (m.in. podział kompetencji/zadań, koordynacja działań, mechanizmy koordynacji i monitorowania komplementarności podejmowanych działań, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, informacja i promocja, system podejmowania decyzji, system aplikowania i obsługi beneficjentów)?

P3.2 Czy istniejący potencjał administracyjny jest wystarczający dla sprawnej realizacji programu?

Analiza wyników przeprowadzonych wywiadów z pracownikami MRiRW i ARiMR wskazuje, że instytucje zaangażowane w proces zarządzania programem PROW 2014-2020 (Instytucja Zarządzająca) i jego wdrażanie, a także realizację płatności z programu (ARiMR jako podmiot wdrażający i agencja płatnicza) deklarują dobre przygotowanie do uruchomienia PROW 2014-2020.

W systemie instytucjonalnym Instytucją Zarządzającą PROW 2014-2020 wzorem poprzednich lat pozostaje **MRiRW**. Zadania Instytucji Zarządzającej po stronie MRiRW pełnią dwie kluczowe jednostki organizacyjne – Dept. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Dept. Płatności Bezpośrednich. To te dwie jednostki odpowiadają za nadzór nad wdrażaniem wszystkich działań PROW 2014-2020, w tym procesy sprawozdawcze, monitoringu i ewaluacji.

W systemie instytucjonalnym **ARiMR** odpowiada za wdrażanie znaczącej liczby działań PROW 2014-2020, w tym koordynację wdrażania działań delegowanych, a także realizację wszystkich płatności w programie.

Poza niewielkimi modyfikacjami system wdrażania PROW 2014-2020 w swoim zasadniczym członie: Instytucja Zarządzająca, główne podmioty wdrażające (w tym ARiMR i Urzędy Marszałkowskie) oraz agencja płatnicza pozostają niezmiennie w stosunku do poprzednich lat, w tym szczególnie okresu programowania i finansowania 2007-2013. Oznacza to nagromadzenie doświadczeń, wiedzy i kompetencji, które zapewniają sprawne i prawidłowe wdrażanie nowego PROW 2014-2020. Znaczna część działań, choć zmienionych w sferze kryteriów dostępu i modyfikowanych w swej treści merytorycznej, jest jednak zbliżona, jeśli nie identyczna (np. wybrane warianty programów rolno-środowiskowych) w stosunku do przebiegu procesów biznesowych w PROW 2007-2013, w tym w szczególności:

- opracowania książek procedur wdrażania i realizacji płatności dla poszczególnych działań pomocowych zawierających ścieżki postępowania związane z naborem, oceną formalną i merytoryczną wniosków, kontrolą na miejscu, procesem rozliczania i autoryzacji projektów, wypłatą dotacji;
- pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych w ramach procesów sprawozdawczych i monitoringowych i z realizacji poszczególnych działań i programu w ujęciu rzeczowym i finansowym;
- kontroli administracyjnych (formalnych) i kontroli na miejscu, w tym analizy ryzyka koniecznych dla właściwej kompozycji prób kontrolnych w poszczególnych schematach pomocy;
- wdrożenia procedur audytu wewnętrznego, zapewniających zachowanie tzw. ścieżki audytu, kluczowych dla procesu akredytacji ARiMR jako agencji płatniczej.

Struktura administracyjna i koordynacja współpracy z Instytucją Zarządzającą i innymi podmiotami wdrożeniowymi - wspomniane już podobieństwa w zakresie struktury PROW 2014-2020 - skutkują brakiem konieczności zasadniczego przebudowania istniejącej obecnie struktury administracyjnej ARiMR i podziału zadań pomiędzy poszczególne departamenty odpowiedzialne za wdrażanie działań i realizację zadań agencji płatniczej dla EFRROW, zarówno na poziomie centrali, jak i struktur regionalnych (16 oddziałów regionalnych i 314 biur powiatowych). Podobnie, brak zasadniczych zmian struktury organizacyjnej po stronie Instytucji Zarządzającej programem w latach 2014-2020 (MRiRW) oznacza utrzymanie dotychczasowych sieci powiązań, koordynacji i nadzoru pracy między MRiRW i ARiMR. W tym zakresie potencjał (zarówno kadrowy, jak i merytoryczny) ARiMR, jako kluczowego elementu systemu instytucjonalnego należy uznać za przygotowany

do realizacji powierzonych zadań.

Agencja prowadzi stały monitoring obciążeń administracyjnych poszczególnych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład ARiMR jako podmiotu wdrożeniowego, jak i agencji płatniczej, tak na poziomie centrali, jak i oddziałów regionalnym (OR) oraz biur powiatowych (BP). Na tej płaszczyźnie Agencja nie dostrzega, jak wynika z badań, zagrożeń i ryzyk dla sprawnej obsługi PROW 2014-2020. W opinii zespołu badawczego, faktycznie na tej płaszczyźnie nie można zidentyfikować fundamentalnych ryzyk czy barier dla obsługi PROW 2014-2020. Nie można wykluczyć pojawienia się czasowego spiętrzenia prac (nakładania się naborów wniosków w ramach systemu wsparcia bezpośredniego i schematów pomocy obszarowej w PROW – ONW, PRŚ, czy zalesienia). Są to jednak procesy na tyle „rutynowe” i „przepracowane” przez ARiMR, iż należy to postrzegać jako kwestię organizacyjno-techniczną, niż jakąkolwiek barierę czy ryzyko dla wdrażania i obsługi PROW.

Przygotowanie systemu informatycznego do obsługi PROW 2014-2020

Kluczowym elementem procesu zarządzania, wdrażania i monitoringu, ale także ewaluacji programu, jest system informatyczny ARiMR. Podstawy systemu informatycznego ZSiK (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli, ang. IACS) zostały zbudowane dla potrzeb obsługi beneficjentów płatności bezpośrednich (I filar WPR). ZSiK był modyfikowany w miarę zmian mechanizmów wsparcia bezpośredniego, pojawienia się nowych schematów pomocy. Jest on także wykorzystywany dla obsługi działań obszarowych PROW (płatności rolno-środowiskowe, ONW) oraz dla realizacji wymaganych przepisami unijnymi tzw. kontroli krzyżowych beneficjentów. Dla potrzeb PROW w ARiMR został zbudowany system OFSA PROW. System obsługi księgowej i realizacji wypłat beneficjentom jest obsługiwany przez oddzielny program informatyczny EBS, umożliwiający realizację 50 tys. przelewów dziennie. Nie przewiduje się obecnie konieczności zmiany tego systemu, który pełni bardzo ważną rolę w procesie raportowania i monitorowania postępów w wydatkowaniu środków finansowych PROW 2014-2020.

W ramach przyjętej w Agencji Strategii rozwoju informatyki na lata 2014-2020 kluczowym zadaniem jest budowa hurtowni danych, która winna usprawnić procesy sprawozdawcze i ewaluacyjne. Hurtownia danych gromadzić będzie wszystkie informacje i dane dotyczące działań pomocowych, dla których ARiMR pełni rolę agencji płatniczej. Jednym z ważniejszych elementów rozwoju systemu informatycznego jest budowa modułów raportowania bezpośredniego, umożliwiających automatyczne pobieranie danych dotyczących rzeczowej realizacji działań delegowanych, w tym działań wdrażanych przez Urzędy Marszałkowskie. Dotychczas dane te były gromadzone i przekazywane drogą mailową przez UM do Centrali agencji (raportowanie pośrednie). Automatyzacja tych procesów jest ważnym zadaniem, które wymaga realizacji najszybciej jak to możliwe. Problemem nadal nierozwiązanym pozostaje brak modułów raportowania w ramach Pomocy Technicznej.

Finansowanie realizacji zadań w ramach budowy systemów informatycznych zgodnie z wynikami badań zostało zabezpieczone. Modyfikacja systemów informatycznych i ich utrzymanie są objęte istniejącymi już kontraktami. Nie przewiduje się żadnych problemów wynikających z ewentualnych opóźnień, jakie zwykle wiążą się z realizacją procedur przetargowych.

Podsumowanie: Analiza zdolności administracyjnych instytucji desygnowanych do wdrażania PROW wykazuje, że nie powinno być problemów z realizacją programu i osiągnięciem jego celów.

5.3.2. Ocena zakładanego wykorzystania Pomocy Technicznej (art. 51)

P3.3 Czy sposób zaprojektowania pomocy technicznej jest odpowiedni dla sprawnego wdrażania programu?

Działanie zostało zaprojektowane w podobnym kształcie merytorycznym w porównaniu z jego odpowiednikiem realizowanym w ramach PROW 2007-2013. Cele działania zostały prawidłowo zdefiniowane i odpowiadają na potrzeby systemu wdrożeniowego PROW, jak i wspierania funkcjonowania KSOW.

Wśród wskazanych celów jako szczególnie ważne należy uznać te, ukierunkowane na „...zapewnienie wspierania działań mających na celu wzmocnienie potencjału odpowiednich partnerów” oraz „Zapewnienie

zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów...”.

Ten pierwszy z wymienionych celów powinien koncentrować się na wspieraniu wszelakich działań służących sieciowaniu partnerów społecznych administracji, w szczególności z sektora pozarządowego, przynosząc efekty synergiczne poprzez transfer i upowszechnianie dobrych praktyk wśród jak najszerszych kręgów interesariuszy.

Ten drugi natomiast ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia redukcji kosztów transakcyjnych po stronie potencjalnych beneficjentów, a zatem też będzie miał wpływ na kształtowanie pozycji konkurencyjnej producentów rolnych, przetwórstwa rolno-spożywczego, czy przedsiębiorców wiejskich.

Schemat I: Wzmocnienie systemu wdrażania programu

Zakres merytorycznego wsparcia w ramach schematu właściwie zaprojektowany, w tym w szczególności na działania związane z uproszczeniami dla beneficjentów, skutkujących zmniejszeniem biurokracji i ponoszonych kosztów transakcyjnych.

Schemat II: Wsparcie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich oraz realizacja działań informacyjno-promocyjnych PROW 2014-202

Zgadając się z ogólnie zarysowanym zakresem interwencji, zwracamy uwagę na zbyt małą wagę przywiązaną do kwestii oddziaływania na zintensyfikowanie procesu integracji interesariuszy rozwoju obszarów wiejskich i ich zachęcania do rozwijania i dynamizowania współpracy przez sieciowanie jak największej liczby partnerów, w tym przede wszystkim ze sfery poza rządowej. Finansowanie KSOW to nie tylko wsparcie finansowe sekretariatów, centralnego i regionalnych, a przede wszystkim podjęcie działań na obu tych szczeblach ukierunkowane na jak najgłębsze uspołecznienie procesu decyzyjnego związanego z rozwojem obszarów wiejskich. A to można osiągnąć poprzez utożsamianie się interesariuszy z podejmowanymi decyzjami w tych kwestiach.

Mocną stroną opisu tego fragmentu PROW jest zapowiedź planowania działań podejmowanych w ramach pomocy technicznej oraz prowadzenia monitoringu potencjału instytucjonalnego instytucji wdrażających PROW.

W przypadku planowania działań w ramach pomocy technicznej dobrym miejscem dla prowadzenia dyskusji i podejmowania decyzji mogą być grupy robocze KSOW na poziomie centralnym i regionalnym, jednakże z poszerzonym zakresem kompetencji oraz ze zwiększoną reprezentacją sektora poza rządowego w stosunku do aktualnego okresu programowania.

Jeśli chodzi zaś o monitoring zdolności i potencjału instytucjonalnego instytucji wdrażających PROW dobrym rozwiązaniem byłoby powierzenie tego zadania niezależnemu podmiotowi wyłonionemu w procedurze konkursowej.

Podsumowanie: Cele działania zostały prawidłowo zdefiniowane i odpowiadają na potrzeby systemu wdrożeniowego PROW, jak i wspierania funkcjonowania KSOW.

5.3.2.1 Wnioski i rekomendacje

1. W części definiującej beneficjentów wydaje się stosownym wyraźne wskazanie CDR i 16 ODR jako składowych sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR), pomimo tego, że są one traktowane jako podsystem KSOW.

2. Stosownym jest też dopisanie do enumeratywnej listy beneficjentów kategorii inne podmioty, które mogłyby realizować nowe zadania, pojawiające się i wynikające z wcześniej nie przewidywanych wyzwań, a leżące poza kompetencjami wymienionych w zamkniętym wykazie beneficjentów.

5.3.3. Ocena możliwości skutecznej realizacji programu LEADER

P3.4 Czy założenia dotyczące Leader zapewniają możliwość jego skutecznej realizacji?

Analiza założeń dotyczących programu LEADER pozwala stwierdzić, że wprowadzono szereg korzystnych rozwiązań w stosunku do poprzedniego okresu programowania, jak i takich które wymagają doprecyzowania lub też zagrażają sprawności procesu wdrożeniowego. Wśród rozwiązań sprzyjających skuteczności wdrażania programu wymienić można:

- wprowadzenie wsparcia przygotowawczego, co zapewni trwałość dla struktur LGD w okresie przejściowym,
- rezygnację ze ścisłego wyznaczania zakresów wsparcia w ramach poddziałań, co spowoduje większą elastyczność w planowaniu spójnej koncepcji rozwojowej w ramach lokalnej strategii rozwoju,
- wyznaczenie minimalnej liczby 30 000 mieszkańców dla LGD, co doprowadzi do wyeliminowania tworzenia „sztucznych”, obejmujących jedną gminę partnerstw,
- wprowadzenie projektów parasolowych, dzięki czemu zapewniony zostanie dostęp beneficjentów o mniejszym potencjale organizacyjnym i finansowym do wdrażania LSR. Jednocześnie zwiększy się odpowiedzialność struktur lokalnych grup działania, co wymaga zapewnienia procedur wdrożeniowych na poziomie rozporządzeń (dla beneficjentów nieposiadających osobowości prawnej, prefinansowanie kosztów oraz rozliczenia ryczałtowego pewnych kategorii kosztów przy mikroprojektach w ramach projektów „parasolowych”).

W programie nie wprowadzono mechanizmów ograniczających długotrwałą procedurę, sięgającą w aktualnym okresie programowania nawet do 2 lat, od jego oceny przez organ decyzyjny LGD do podpisania umowy z instytucją wdrażającą (samorządem województwa), a następnie oceny wniosków o płatność. Dotyczy to szczególnie tzw. małych projektów, wartości do kilkunastu tysięcy złotych.

Korzystnym ułatwieniem proceduralnym mogło być włączenie LGD w proces wdrażania operacji. W okresie 2007-13 wszelkie czynności dotyczące projektów wymagały osobistego stawiennictwa osób reprezentujących beneficjenta. W przypadku nawet małych projektów przedstawiciele organizacji działający społecznie w swoim prywatnym czasie musieli przemierzać znaczne odległości, aby dokonać koniecznych formalności w instytucji wdrażającej. Rozwiązanie takie pozwoliłoby uniknąć ponoszenia zbędnych kosztów transakcyjnych.

W ramach Poddziałania 7.15.2 „Realizacja operacji w ramach LSR” zakłada się, że LGD winny premiować w kryteriach wyboru m.in. operacje innowacyjne. Jednocześnie brak zdefiniowania tego pojęcia niesie ze sobą ryzyko chaosu i dowolności interpretacyjnej i przedłużania okresu rozpatrywania wniosków.

Dla operacji o małej wartości należy odejść od wyznaczania katalogów kosztów kwalifikowalnych na rzecz płatności ryczałtowych. Operacje te winny być rozliczane przede wszystkim z osiągniętych rezultatów i wskaźników.

W kwestii ustalania kwoty wsparcia i faktycznego zakresu operacji przez LGD niezbędnym jest wprowadzenie wyraźnego zapisu, że w Poddziałaniu 7.15.2 „Realizacja operacji w ramach LSR” kwotę wsparcia oraz zakres operacji zatwierdza organ decyzyjny LGD. Z założenia dla działania LEADER w PROW 2014-2020 wynika, że samorząd województwa będzie dokonywał wyboru i ustalenia kwoty wsparcia tylko dla projektów współpracy (*„W odniesieniu do wsparcia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. c rozporządzenia ramowego, zadania polegające na wyborze operacji i ustaleniu kwoty wsparcia realizowane są przez samorząd województwa”*). W procedurze wdrażania LSR należy zapobiec możliwości występowania sytuacji, gdy faktyczny wybór operacji i ustalenie kwoty wsparcia będzie dokonywane przez samorzady województw, co było typowe w okresie 2007-2013. W toku negocjacji beneficjenta z samorządem województwa lub ARiMR dokonywano zmiany nazwy, celów, zakresu kosztów i kwoty dofinansowania operacji bez informowania o jej ostatecznym kształcie LGD, której organy dokonały wcześniej wyboru orzekając o zgodności z lokalną strategią rozwoju.

Wielość potencjalnych problemów na etapie wdrażania działania LEADER powoduje, że niezbędne jest ustanowienie na poziomie regionów „Podkomitetów monitorujących program LEADER” oraz podkomitetu Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020 na poziomie Centralnym.

Podsumowanie: pomimo wprowadzenia do projektu PROW szeregu korzystnych rozwiązań sprzyjających sprawności wdrażania programu LEADER, widoczne są również zagrożenia dla jego skutecznej realizacji, co nie jest w pełni zależne od instytucji włączonych w system wdrożeniowy. Związane jest to przede wszystkim z koniecznością dokonania ponownego wyboru lokalnych grup działania i długiego okresu realizacji tego procesu, co będzie skutkowało w praktyce ograniczeniem ich aktywności na kilka lat i może zagrozić realizacji zakładanych celów.

5.3.3.1 Wnioski i rekomendacje

Proponuje się rozważenie wprowadzenia zmian w powyżej wymienionym zakresie, które mogą przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań realizowanych w ramach Programu LEADER.

5.3.4. Ocena ryzyka i barier wdrażania programu

P3.5 Jakie są obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji programu?

Realizacja PROW 2014-2020 wiąże się z koniecznością wzięcia pod uwagę licznych rodzajów ryzyka i potencjalnych barier, które mogą utrudniać skuteczne i efektywne wdrażanie Programu. Ryzyka te można przyporządkować do kilku obszarów, wśród których najistotniejsze wydają się ryzyka o charakterze:

- ekonomicznym,
- prawnym,
- zarządczym.

Należy wspomnieć, że waga poszczególnych barier, czy kategorii ryzyka nie jest jednakowa. Niektóre z nich odnoszą się wyłącznie do wybranych instrumentów, inne zaś mogą w znacznej mierze determinować sukces lub porażkę całego Programu.

Uwzględniając aktualną, niestabilną sytuację gospodarczą, należy wskazać na najpoważniejsze zagrożenie dla realizacji Programu, jakim jest pogorszenie sytuacji ekonomicznej. Z trudnościami finansowymi powiązany jest lęk przed inwestycjami. Nawet, jeśli wydatki ponoszone przez beneficjentów miałyby być im w dalszej perspektywie czasowej zwrócone, mogą oni nie chcieć – lub nie być zdolni – do zgłaszania popytu na instrumenty przewidziane w ramach Programu.

Wśród ryzyka i barier dla skutecznej i efektywnej realizacji programu można wymienić również braki w zakresie opracowania i zatwierdzenia aktów prawnych i dokumentów wykonawczych, które determinują wdrażanie funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej UE, a także kwestie spełnienia warunkowości ex-ante. Może to spowodować znaczne opóźnienia w realizacji PROW, których nadrobienie będzie trudne. Innym, istotnym zagrożeniem są zmieniające się uwarunkowania prawne bądź też brak jednoznacznych norm regulujących wybrane kwestie objęte Programem, jak np. wybrane aspekty pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Czynniki te mogą powodować poczucie niepewności wśród potencjalnych beneficjentów oraz zniechęcać ich do uczestnictwa w Programie.

Ważnym i trudnym do zarządzania ryzykiem są wszelkie kwestie związane z kapitałem ludzkim zaangażowanym w procesy wdrażania. W szczególności, trudności może spowodować nawarstwienie prac związanych z przygotowywaniem wdrażania Programu na lata 2014-2020 i jednoczesnego rozliczania i zamykania PROW 2007-2013. Problemy może również sprawić aspekt komunikacyjny czy kwestie ustanawiania procedur wyboru projektów.

Potencjalne obszary ryzyka i bariery wraz z oceną ich wagi i możliwości wystąpienia przedstawiono syntetycznie

w Tablicy potencjalne obszary ryzyka wraz z opisem przyczyn, skutków, metod zaradczych oraz ich wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia.

Tabela 6. Ocena potencjalnych obszarów ryzyka i barier we wdrażaniu PROW 2014-2020

Wyszczególnienie	Opis ryzyka	Przyczyny	Skutki	Metody zaradcze	Waga ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia
Organizacyjne	1.Niedostosowany do potrzeb poziom zatrudnienia w instytucjach wdrożeniowych i płatniczych	1.Niedostosowany do potrzeb poziom finansowania instytucji wdrożeniowych i agencji płatniczej	1.Opóźnienia w przygotowywaniu procedur wdrożeniowych i płatniczych	1.Zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania oraz elastycznego zatrudnienia adekwatnego do potrzeb w danym momencie.		
	2.Opóźnienia w przygotowywaniu procedur wdrożeniowych	2.Zbyt wolna transpozycja zmian we wprowadzanych unijnych aktach prawnych do przygotowywanych procedur w instytucjach wdrożeniowych i płatniczych	2.Opóźnienia we wdrażaniu PROW	2.Wprowadzenie zarządzania procesowego i usprawnienie procesu przepływu informacji		
	3.Zbyt duże zburokratyzowanie i skomplikowanie procedur wdrożeniowych i płatniczych	3.Zbyt szczegółowe unijne i krajowe regulacje prawne oraz brak zaufania do potencjalnych beneficjentów	3. Utrudnienia i konieczność ponoszenia wysokich kosztów transakcyjnych przez potencjalnych beneficjentów	3. Wprowadzenie na ile to możliwe uproszczeń wymogów i procedur		
	4.Słaba koordynacja i niska efektywność współpracy instytucji włączonych w system wdrażania PROW	4. Słaba koordynacja prac systemu instytucji wdrożeniowych i agencji płatniczej ze strony instytucji zarządzającej	4. Opóźnienia we wdrażaniu PROW	4. Wzmocnienie wypełniania funkcji koordynacyjnej przez instytucje zarządzającą		
Średnio dla grupy ryzyka operacyjnego						
Finansowe	1.Trudności z zapewnieniem wymaganego wkładu publicznego	1.Trudna sytuacja makroekonomiczna skutkująca niższymi od planowanych dochodami budżetu państwa	1.Niższy w stosunku do planowanego poziom kontraktowania	1.Konieczność zaciągnięcia pożyczki na rzecz budżetu państwa.		
	2.Trudności z zapewnieniem wymaganego wkładu własnego przez rolników	2. Szoki i fluktuacje cenowe na rynkach rolnych, skutkujące niekorzystnymi nożycami cen dla rolnictwa	2.Brak płynności finansowej rolników potencjalnych beneficjentów wsparcia z PROW	2. Uruchomienie w większym zakresie zaliczek i innych instrumentów finansowych, np. gwarancji bankowych		
	3. Trudności z zapewnieniem wymaganego wkładu przez samorządy	3.Wysokie zadłużenie budżetów lokalnych	3. Mniejsze od planowanego zainteresowanie samorządów inwestycjami	3. Jak wyżej		
	4. Niedostateczny poziom	4. Trudna sytuacja	4. Niska sprawność realizacji	4. Zapewnienie odpowiedniego		

	finansowania instytucji wdrożeniowych i agencji płatniczej	makroekonomiczna skutkująca niższymi od planowanych dochodami budżetu państwa	zadań w związku z ograniczonymi możliwościami modernizacji systemu IT	poziomu finansowania		
Średnio dla grupy ryzyka finansowego						
Zasoby ludzkie	1.Niedostosowane i nie wystarczające zasoby ludzkie do realizacji zadań w okresach ich spiętrzenia	1.Nawarstwienie prac związanych z przygotowywaniami do wdrażania PROW na lata 2014-2020 i jednoczesnego rozliczania i zamykania PROW 2007-2013	1. Niewydolność instytucji i opóźnienia w realizacji zadań koniecznych dla wdrażania programu zgodnie z założonym harmonogramem	1. Okresowe zatrudnienie dodatkowych pracowników oraz szersze wykorzystanie narzędzi informatycznych		
	2.Niedostateczne przygotowanie zasobów ludzkich do pełnienia nowych zadań	2. Opóźnienia w przyjmowaniu prawodawstwa UE, a w następstwie regulacji krajowych, skutkujące krótkim czasem na przeszkolenie pracowników i odpowiednie ich przygotowanie do wykonywanych zadań	2. Trudności w przygotowywaniu procedur wdrożeniowych i płatniczych	2. Ustawiczne szkolenia pracowników instytucji wdrożeniowych i agencji płatniczych		
Średnio dla grupy ryzyka dotyczącego. zasobów ludzkich						
Techniczne	1.Niedostosowanie systemu informatycznego do nowych zadań	1. Opóźnienia w budowie hurtowni danych i modernizacji systemu IT	1. Trudności w pozyskiwaniu i przetwarzaniu danych, co może utrudniać zarządzanie oraz prowadzenia monitoringu i ewaluacji	1. Przyspieszenie prac modernizacyjnych i związanych z budową hurtowni danych. Lepsze dostosowanie systemu informatycznego do rzeczywistych potrzeb użytkowników i zwiększenie wykorzystania narzędzi informatycznych.		
Prawne	1, Opóźnienia w we wdrażaniu prawodawstwa unijnego, a w ślad za tym regulacji krajowych	1,Przedłużające się negocjacje w tzw. Trilogu, m. in. w sprawie budżetu na nowy okres programowania, warunkująca opóźnienia w przyjmowaniu prawodawstwa unijnego	1.Opóźnienia w przyjmowaniu ramowych, wdrożeniowych i delegowanych aktów prawnych UE, a w ślad za tym regulacji krajowych oraz procedur wdrożeniowych i płatniczych.	1. Jak najszybsze opracowanie dokumentów pozwalających na zakończenie negocjacji z kształtu PROW z Komisją Europejską i rozpoczęcie jego wdrażania.		
Beneficjenci	1.Brak wystarczającego zainteresowania potencjalnych beneficjentów niektórymi działaniami oraz brak zdolności kredytowych do wzięcia kredytów na zapewnienie udziału własnego w niektórych	1.Warunki dostępu i kryteria selekcji operacji zbyt rygorystyczne i niedostosowane do potrzeb potencjalnych beneficjentów oraz mniej korzystne niż w innych programach, Słaba promocja programu, zbyt skomplikowane	1.Ograniczone, mniejsze niż zaplanowano wykorzystanie środków finansowych programu	1.Działania informacyjno-promocyjne oraz korekty w warunkach dostępu i kryteriach selekcji		

	działaniach	procedury, trudności z zapewnieniem współfinansowania				
--	-------------	--	--	--	--	--

Podsumowanie: analiza wystąpienia potencjalnych barier i ryzyka w realizacji i osiągnięciu celów PROW 2014-2020 wykazała, że największym problemem są opóźnienia w przyjmowaniu prawodawstwa unijnego. Pomimo, że przyczynia się to powstania opóźnień w początkowej fazie wdrażania, to ze względu na wprowadzenie reguły n+3 nie zagraża to osiągnięciu zaplanowanych celów programu.

Legenda:



Waga ryzyka została oznaczona w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo duże zagrożenie dla realizacji programu.



Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka zostało określone w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza bardzo duże prawdopodobieństwo wystąpienia danego problemu.

5.3.4.1 Wnioski i rekomendacje

1. Koniecznym jest zapewnienie zatrudnienia wysokokwalifikowanych kadr w instytucjach wdrażających PROW, jak również zapewnienie im odpowiednich szkoleń, przygotowujących do wypełniania powierzonych im obowiązków.
2. Koniecznym jest też zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ciągłe modernizowanie systemu IT oraz na zakupy szybko zużywającego się sprzętu komputerowego.
3. Istotnym dla beneficjentów będzie też możliwość uzyskiwanie kompetentnego wsparcia ze strony instytucji doradztwa rolniczego, tak w fazie aplikowania o wsparcie, jak i w trakcie realizowania projektu.

5.3.5. Ocena systemu monitoringu i ewaluacji oraz planu ewaluacji

P3.6 Czy system monitorowania i oceny jest spójny z systemem I filara WPR?

P3.7 Czy system monitorowania i oceny programu (w tym plan oceny) jest odpowiedni do potrzeb w zakresie zarządzania programem, dokonywania jego przeglądów i ewaluacji?

Funkcjonujący w obecnym okresie programowania system monitorowania i ewaluacji realizacji WPR został pozytywnie oceniony w średniookresowej ewaluacji PROW 2007-2013. W perspektywie kolejnego okresu programowania oznacza to, że znaczna część działań związanych z monitoringiem i ewaluacją będzie mogła być realizowana w zbliżonych standardach. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zmiany w przebiegu procesów biznesowych w nowym PROW nie będą zbyt duże. Dotyczy to także pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania danych na rzecz sprawozdawczości i monitorowania postępów we wdrażaniu poszczególnych działań i całego Programu w ujęciu rzeczowym i finansowym.

Zasadniczym narzędziem wsparcia wyżej wymienionych procesów jest system informatyczny ARiMR, początkowo zbudowany na potrzeby obsługi beneficjentów płatności bezpośrednich (I filar WPR, wykorzystywany także do obsługi działań obszarowych PROW. W ARiMR istnieją także inne systemy informatyczne, jak np. do obsługi księgowej i realizacji wypłat beneficjentom (EBS).

Na usprawnienie pełnionych przez ARiMR funkcji i zadań wpłynie także planowana w ramach przyjętej *Strategii rozwoju informatyki* na lata 2014-2020 budowa hurtowni danych. Planowana hurtownia danych gromadzić będzie wszystkie informacje i dane dotyczące działań pomocowych, dla których ARiMR pełni rolę agencji płatniczej oraz będzie zintegrowana z modułami raportowania bezpośredniego, umożliwiającymi automatyczne pobieranie danych dotyczących rzeczowej realizacji działań delegowanych. Budowa hurtowni danych będzie miała wieloraki wpływ na procesy biznesowe w ARiMR, ale także będzie dostarczała niezbędne dane dla MRiRW wykorzystywane do zarządzania, monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020. Rozbudowany o hurtownię danych system informatyczny ARiMR zapewni spójność w zakresie monitoringu i ewaluacji zadań realizowanych w I i II filarze WPR. W ten sposób zostaną usprawnione również procesy sprawozdawcze na różnych poziomach oraz okresowe i bieżące badania ewaluacyjne w obu obszarach.

Podsumowanie: rozwiązania w sferze prawodawstwa, jak i rozbudowy systemu informatycznego ARiMR zapewniają spójność systemu monitorowania i ewaluacji w ramach I i II filara WPR.

Ocena planu ewaluacji zawartego w projekcie PROW 2014-2020 opiera się na zestawieniu dokumentu z zasadami metodologii, dobrymi praktykami badawczymi oraz doświadczeniami mijającej perspektywy. Ogólny wniosek z analizy jest następujący: **system monitorowania i oceny programu (w tym plan oceny) jest odpowiedni do potrzeb w zakresie zarządzania programem, dokonywania jego przeglądów i ewaluacji, a zidentyfikowane drobne niedociągnięcia nie wpływają na ogólną pozytywną ocenę systemu.**

Aby wskazać podstawę sformułowanych w tej części raportu wniosków, należy zoperacjonalizować kluczowe dla tego podrozdziału pojęcia. Ewaluacja jest definiowana jako „systematyczne badanie, prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach. Jego celem jest oszacowanie (w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów) jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych”¹⁷. Monitorowanie stanowi pojęcie węższe, odnosi się do weryfikacji płynność wydatkowania funduszy (tzw. poziom absorpcji środków publicznych) (monitoring finansowy) oraz sprawdzania postępów rzeczowych zgodnie z założonymi wyjściowymi wskaźnikami działań, produktów, a czasami również rezultatów¹⁸. Wreszcie, ocena zajmuje się rezultatami i oddziaływaniami programów poprzez ustalenie ich efektywności, skuteczności, trafności, a także użyteczności i trwałości¹⁹.

Ujęty w projekcie PROW 2014-2020 Plan ewaluacji sformułowany został na relatywnie wysokim poziomie ogólności. Zdaniem Ewaluatora, podejście takie ma zarówno wady, jak i zalety, jednak w kontekście długookresowego planowania – z jakim mamy w tym przypadku do czynienia – korzyści z zapewnionej elastyczności w realizacji procesów monitoringu i oceny zdają się przewyższać ewentualne zagrożenia.

Należy pozytywnie ocenić zidentyfikowane przeznaczenie planu ewaluacji, odnoszące się do każdego z etapów wdrażania Programu. W opisie mechanizmów zarządzania i koordynacji zwraca uwagę świadomość zróżnicowania obowiązków podmiotów zaangażowanych w ewaluację PROW 2014-2020, choć sam ich opis jest mało przyjazny dla odbiorcy. Również planowane badania nie wzbudzają zastrzeżeń Ewaluatora: uwzględniono ewaluację w całym okresie realizacji programu (*ex-ante*, *on-going*, *ex-post*) oraz istotne zagadnienia tematyczne (poza słusznie wskazanymi obszarami badawczymi, uwzględniono również możliwość rozszerzenia podejmowanej problematyki w ramach odpowiadających na bieżącą sytuację ewaluacji *ad-hoc*). Wskazano także na przewidywane do wykorzystania źródła danych, których katalog – przy zachowaniu poprawności weryfikacji i analizy (interpretacji) – powinien zapewnić możliwość realizacji wszystkich stawianych przed ewaluacją celów.

W zakresie doboru samych typów wskaźników monitorowania, możliwości były w dużej mierze zdeterminowane wytycznymi KE. Ponadto, jak wyraźnie napisano w Programie, „harmonogram ewaluacji jest ściśle powiązany z terminami wynikającymi z przepisów UE, dotyczącymi przekazywania poszczególnych raportów z realizacji Programu oraz terminami dotyczącymi przekazania głównych raportów ewaluacyjnych (*ex-ante* i *ex-post*).” Mimo tego ograniczenia przedstawiony w projekcie PROW 2014-2020 harmonogram jest dość ogólnikowy, nie uwzględnia wielu kluczowych dla wdrażania Programu badań i warto byłoby rozważyć uzupełnienie Projektu w tym zakresie (przynajmniej o badania wskazane w Podrozdziale 8.3). Odnosząc się do zaprojektowanego sposobu komunikacji wyników ewaluacji, pozytywnie ocenia się rozwiązania zaprojektowane w tym zakresie, zwłaszcza zaś dążenie do większej implikacji rekomendacji z przeprowadzonych badań.

Podsumowanie: istniejący w ARiMR system monitorowania i oceny programu oraz zaprezentowany

¹⁷ Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej (2012). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 12.

¹⁸ Olejniczak, K. (2012) Monitoring i ewaluacja. [w:] Górniak, J., Mazur, S. (red.) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 245.

¹⁹ Ewaluacja. Poradnik dla... Op. cit., s. 18.

przemysłany plan ewaluacji, zapewniają zaspokojenie potrzeb w zakresie zarządzania programem, dokonywania jego przeglądów i ewaluacji. Wysoki stopień ogólności planu ewaluacji nie stanowi poważnego zagrożenia, a stwarza warunki do elastycznego i skutecznego realizowania zadań.

5.3.6. Warunkowość ex-ante

P3.8 Czy spełnione są warunkowości ex-ante lub czy przedstawiono odpowiedni plan prowadzący do ich spełnienia?

Dokument zawiera odniesienia do specyficznych dla EAFRD uwarunkowań ex-ante mających zastosowanie do PROW 2014-2020 oznaczonych punktami: 3.1; 4.1; 4.2; 4.3. Dodatkowo Autorzy PROW odnoszą się do ogólnych uwarunkowań ex-ante, z obszarów: zapobiegania dyskryminacji, równouprawnienia płci, niepełnosprawności, zamówień publicznych, pomocy państwa oraz prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska. Lista ta wyczerpuje ogólne uwarunkowania ex-ante wymieniane w dokumentach Komisji Europejskiej. W dokumencie nie ma jednak odniesień do specyficznych dla EAFRD uwarunkowań oznaczonych numerami 5.2; 5.3; 5.5; 6.3 (porównaj Aneks IV do regulacji odnośnie wsparcia w ramach EAFRD. W obecnej wersji programu, część poświęcona tym uwarunkowaniom jest słabo wkomponowana w całość dokumentu. Wydaje się, że odwołania do tych uwarunkowań mogłyby służyć na przykład w lepszym pokazaniu spójności dokumentu (przez wyraźniejsze wskazanie powiązania między uwarunkowaniami a poszczególnymi celami szczegółowymi, do których te uwarunkowania mają zastosowanie). Nieco szersze podejście do tej kwestii w jakimś sensie pomogłoby również w lepszym zdiagnozowaniu instytucjonalnego przygotowania do wdrażania programu.

Warunkowość ex ante Autorzy PROW ocenili jako spełnioną w odniesieniu do specyficznych uwarunkowań oznaczonych punktami 3.1; 4.1; 4.2; 4.3 oraz w odniesieniu do ogólnego uwarunkowania „pomoc państwa”. W stosunku do pozostałych uwarunkowań ogólnych Autorzy wskazują, iż warunkowość ex ante została spełniona w sposób częściowy. W tych przypadkach Autorzy wskazali plan prowadzący do ich spełnienia.

W kilku miejscach jednak zaznaczają się pewne wątpliwości. Na przykład w przypadku uwarunkowania 3.1 Autorzy wskazują, iż dane kryterium zostało spełnione, przy czym w wyjaśnieniach piszą, iż sposób spełnienia kryterium będzie przedmiotem dalszej dyskusji. Przy uwarunkowaniu „niepełnosprawność” ponownie zakłada się iż dane kryterium jest spełnione po czym w opisie pojawia się adnotacja „w celu spełnienia kryterium zostanie przedstawiony plan szkoleń”. Podobnie rzecz się ma z kilkoma innymi uwarunkowaniami/kryteriami. W kilku miejscach zatem pojawia się pewna rozbieżność między tym co podano w kolumnie oceniającej wypełnienie poszczególnych kryteriów i tym co umieszczono w kolumnie zatytułowanej „odniesienia”.

Nie do końca jasny jest również klucz, wg którego wskazano cele szczegółowe oraz działania, do których odnoszą się poszczególne uwarunkowania ex ante. W niektórych przypadkach (np. przy większości uwarunkowań ogólnych) wskazano wyłącznie jeden cel szczegółowy/dwa cele szczegółowe, mimo iż uwarunkowania te wydają się mieć szersze odniesienia.

Podsumowanie: konkludując można stwierdzić, że program w dużej części spełnia wymagania warunkowości ex-ante, a w pozostałych przypadkach przedstawiono wiarygodny plan dochodzenia do wypełnienia wymogów w tym zakresie.

5.3.6.1 Ocena przebiegu procesu konsultacji społecznych pod kątem zasady partnerstwa

P3.9 Czy proces konsultacji społecznych przebiegał przy zachowaniu zasady partnerstwa?

Aby osiągnąć cele definiowane w zasadzie partnerstwa konieczne jest zapewnienie współpracy pomiędzy decydentami a możliwie najszerszym gronem interesariuszy. W procesie programowania PROW 2014-2020 w Polsce nie zaobserwowano przeszkód, aby wszyscy zainteresowani mieli możliwość wyrażania swoich opinii, formułowania wniosków i składania propozycji w praktyce na wszystkich etapach tworzenia projektu programu.

Dla zapewnienia możliwości wyrażania swoich poglądów przez reprezentantów szerokiego grona różnych

środownisk Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał organ opiniodawczo-doradczy Zespół - Grupę Roboczą oraz 5 podgrup tematycznych, obejmujących merytorycznie 6 priorytetów przypisanych w prawodawstwie unijnym do realizacji w PROW na lata 2014-2020.

Ponadto uruchomiono proces konsultacji przy pomocy stron internetowych MRiRW i KSOW. MRiRW przeprowadziło także konsultacje we wszystkich województwach w trakcie 16 konferencji regionalnych, w których uczestniczyli przedstawiciele szerokiego wachlarza sektora społeczno-gospodarczego.

Podsumowanie: proces konsultacji społecznych przebiegał przy zachowaniu zasady partnerstwa. Każdy z interesariuszy Programu miał możliwość wyrazić swoje poglądy i przedstawiać opinie, które ze względów formalno-prawnych nie zawsze mogły być brane pod uwagę przez MRiRW.

Aneks

Załącznik 1. Porównanie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dotyczących obszarów wiejskich i sektora rolnego w SRK 2020, SZRWRiR oraz PROW 2014-2020

	SRK 2020	SZRWRiR*	Uwzględnienie w PROW
Mocne strony	<i>Spójność społeczna i terytorialna</i>	<i>Płaszczyzna społeczna</i>	
		Duże ukryte zasoby pracy i korzystne przyszłe krótkotrwałe zmiany demograficzne w wybranych regionach.	++
		Duże zasoby względnie taniej siły roboczej.	++
		Umiejętność i determinacja młodych osób w dążeniu do zwiększania swoich umiejętności i poziomu wykształcenia.	++
		Silne więzi społeczne w obrębie społeczności lokalnych.	++
		Umiejętność radzenia sobie w trudnych warunkach ekonomicznych.	-
		Wysokie walory kulturowe obszarów wiejskich.	++
	<i>Konkurencyjna gospodarka</i>	<i>Płaszczyzna gospodarcza</i>	
	Wzrost znaczenia sektora przemysłu i usług w gospodarce Polski przy jednoczesnym posiadaniu dużego potencjału produkcyjnego i konkurencyjnego rolnictwa.	Przewagi komparatywne w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi.	++
		Wysoka jakość produktów rolno-spożywczych.	+
		Zmodernizowany i konkurencyjny sektor przetwórstwa rolno-spożywczego spełniający wysokie standardy jakości produkcji i warunków higienicznych.	++
		Zróżnicowana oferta rynkowa produktów tradycyjnych oraz regionalnych oraz jej potencjał rozwojowy.	++ (szansa)
		Niski koszt siły roboczej w rolnictwie i rybactwie.	+
	Zasobność regionów w liczne surowce, w tym rolne, energetyczne oraz mineralne.	Duży potencjał produkcji surowców rolnych zapewniający samowystarczalność surowcową, żywnościową i umożliwiającą produkcję eksportową.	++
		Możliwość wykorzystania rolnictwa do osiągnięcia celów energetycznych kraju.	++ (szansa)
		Możliwość rozwoju ekologicznej produkcji żywności.	++ (szansa)
		Duży krajowy rynek wewnętrzny.	++ (szansa)
		Chłonny rynek zagraniczny na artykuły rolno-spożywcze polskiej produkcji.	++ (szansa)
		Zasoby obszarów pod zabudowę mieszkaniową (również w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów zurbanizowanych), usługową i produkcyjną.	-
		Doświadczenia beneficjentów indywidualnych i instytucjonalnych w efektywnym wykorzystaniu środków publicznych.	-
	Wielokierunkowość i łączenie różnych rodzajów działalności gospodarczych w	-	

	SRK 2020	SZRWRiR*	Uwzględnienie w PROW
		gospodarstwach domowych (np. agroturystyka, akwakultura, przetwórstwo pochodzących z własnej produkcji artykułów rolno-spożywczych itp.).	
Mocne strony	Konkurencyjna gospodarka	Płasczyzna środowiskowa	
		Walory turystyczne (w tym m.in. wędkarskie regionów jeziorowych) obszarów wiejskich wzmacniane przez zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi.	++
	Cenne zasoby środowiskowe, dobrze rozwinięta sieć obszarów chronionych i wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska, a także wysokie walory turystyczne i przyrodnicze krajobrazu.	Wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska i dobrze rozwinięta sieć obszarów chronionych.	++
		Wysokie walory przyrodnicze krajobrazu.	++
		Pozytywny wpływ zrównoważonego rozwoju rolnictwa i rybactwa na walory przyrodnicze krajobrazu rolniczego i bioróżnorodność obszarów wiejskich.	++
		Dobrze zachowana różnorodność zasobów genetycznych w rolnictwie.	++
Słabe strony	Spójność społeczna i terytorialna	Płasczyzna społeczna	
	Słaba dostępność komunikacyjna kraju, w szczególności obszarów wiejskich i peryferyjnych (brak dróg przystosowanych do szybkiego ruchu, brak dostatecznej liczby przepraw mostowych, rzadka sieć połączeń kolejowych).		++
		Wysokie bezrobocie długotrwałe i ukryte (w tym zjawisko tzw. „dziedziczenia bezrobocia”).	++
		Niska mobilność zawodowa ludności.	++
		Wysoki poziom zagrożenia ubóstwem i niskie dochody mieszkańców obszarów wiejskich.	++
		Późny wiek ekonomicznego usamodzielniania się osób młodych i ich finansowa zależność od świadczeń społecznych członków gospodarstwa domowego.	-
		Mała skłonność osób starszych do wprowadzania zmian i korzystania z nowoczesnych rozwiązań oraz podejmowania dodatkowego zatrudnienia.	+
		Niekorzystna struktura wykształcenia ludności.	++
		Słaba dostępność i jakość infrastruktury społecznej (w szczególności przedszkoli oraz form opieki nad dziećmi do 3 roku życia i osobami starszymi).	++
		Brak zaufania do wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz niski poziom aktywności obywatelskiej.	-
	Niskie bezpieczeństwo energetyczne gospodarstw domowych na poziomie lokalnym.	++	
	Lokalne deficyty wody w ujęciach zaopatrujących w wodę przeznaczoną do spożycia.	++	

	SRK 2020	SZRWRiR*	Uwzględnienie w PROW
	Niska jakość zagospodarowania przestrzennego wpływająca negatywnie na atrakcyjność polskich miast oraz na szanse dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich.		-
	<i>Konkurencyjna gospodarka</i>	<i>Płaszczyzna gospodarcza</i>	
		Niski poziom regionalnej i lokalnej infrastruktury transportowej i energetycznej.	++
		Słaba dostępność komunikacyjna obszarów wiejskich.	++

Slabe strony	Konkurencyjna gospodarka	Płasczyzna gospodarcza	
	<p>Niezadawalający poziom innowacyjności polskiej gospodarki związany z niekorzystną strukturą finansowania sektora B+R (przewaga środków publicznych), słabymi powiązaniem sektora nauki ze sferą przedsiębiorczości i niewielkim zainteresowaniem przedsiębiorstw prowadzeniem prac badawczych oraz brakiem skutecznych mechanizmów wdrażania innowacji w gospodarce, wynikającym z niskiej podaży konkurencyjnych projektów badawczych, braku kultury i świadomości znaczenia innowacji, a co za tym idzie, braku popytu na istniejące projekty i pomysły.</p>	<p>Przestarzała infrastruktura (w tym głównie: maszyny, urządzenia oraz budynki wykorzystywane do produkcji) producentów rolnych oraz niski poziom innowacyjności sektora rolno-spożywczego.</p>	<p>++</p>
<p>Nieodpowiedni pod względem jakościowym system edukacji, który w niewystarczającym stopniu odpowiada na potrzeby rynku pracy; niewystarczająco kształtuje postawy kreatywne i kluczowe kompetencje potrzebne w każdej pracy; brak efektywnego systemu uczenia się przez całe życie.</p>	<p>Niedopasowanie na rynku pracy (np. między kwalifikacjami i umiejętnościami osób wchodzących na rynek pracy a podażą pracy).</p>	<p>++</p>	
	<p>Słabo rozwinięta sieć usług doradczych w zakresie rynku pracy i przedsiębiorczości.</p>	<p>++</p>	
<p>Relatywnie niski wskaźnik zatrudnienia; niska aktywność zawodowa osób w wieku 55+ związana m.in. z niskim ustawowym poziomem wieku emerytalnego (65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet) oraz licznymi przywilejami emerytalnymi określonych grup zawodowych.</p>	<p>Zbyt małe wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia oraz innych narzędzi rynku pracy służących aktywizacji osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy lub niemogących czy mających duże trudności w podjęciu zatrudnienia poza miejscem zamieszkania.</p>	<p>++</p>	
	<p>Mała umiejętność i skłonność do podejmowania własnej działalności gospodarczej (pozarolniczej).</p>	<p>++</p>	
	<p>Niska zdolność kredytowa i inwestycyjna osób fizycznych, podmiotów gospodarczych (w tym m.in. producentów i przetwórców rolno-spożywczych) oraz jednostek samorządu terytorialnego wynikająca między innymi z niskiego poziomu ich dochodów.</p>	<p>++</p>	
	<p>Niski kapitał własny podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich oraz mała dostępność do kapitału zewnętrznego.</p>	<p>+</p>	
	<p>Niska wydajność, rentowność oraz duże wahania produkcji rolno-spożywczej (w tym wynikająca m.in. z dużej zależności wielkości i rentowności produkcji rolnej od warunków pogodowych)</p>	<p>++</p>	
	<p>Rozdrobnienie podaży surowców rolno-spożywczych</p>	<p>+</p>	
	<p>Słabo zorganizowany rynek pierwszej sprzedaży produktów rolno-spożywczych</p>	<p>++</p>	

		Duży udział gleb słabych podlegających erozji i gleb zakwaszonych.	++
		Rozdrobniona struktura agrarna gospodarstw rolnych, której towarzyszy rozproszona struktura własności oraz użytkowania nieruchomości rolnych.	++
		Brak lub niedostateczny poziom wykorzystania trwałych i skutecznych rozwiązań w zakresie adaptacji produkcji rolno-spożywczej do zmian klimatu.	+

Slabe strony	Konkurencyjna gospodarka	Płasczyzna gospodarcza	
		Slaba organizacja sektora rolno-spozywczego, w tym m.in. niski poziom rozwoju struktur grup producenckich i przetwórców w sektorze oraz mała aktywność rolników (w szczególności młodych rolników) w zakresie konsolidacji środowiska rolniczego.	++
		Płasczyzna środowiskowa	
		Niski poziom lokalnej infrastruktury sanitarnej.	+
		Niska świadomość ekologiczna mieszkańców obszarów wiejskich.	+
		Pojawiające się coraz częściej zagrożenia naturalne oraz zjawiska pogodowe mające niekorzystny wpływ na środowisko (np. susze).	++ (zagrożenia)
Szanse	Spójność społeczna i terytorialna	Płasczyzna społeczna	
	Wdrożenie instrumentów ułatwiających dyfuzję procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwinięte.	Powstanie miejsc pracy na obszarach wiejskich i w miastach położonych w miejscu umożliwiającym codzienne dojazdy do pracy z miejsca zamieszkania.	+
		Podniesienie kwalifikacji i umiejętności mieszkańców obszarów wiejskich.	-
		Wypromowanie postaw kreatywności oraz skłonności do racjonalnych inwestycji służących podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia i prowadzeniu działalności gospodarczej.	-
		Wzrost dochodów mieszkańców obszarów wiejskich.	+
		Zwiększenie aktywności młodzieży oraz osób starszych na rynku pracy.	+ (mocna strona)
		Wzrost wiedzy na temat zdrowego trybu życia i zdrowej żywności oraz dbałości o zdrowie.	++
		Rozwój i wdrażanie rozwiązań z zakresu ekonomii społecznej.	-
		Wzmocnienie poczucia własnej wartości i tożsamości społecznej i kulturowej.	-
		Rozwój społeczeństwa obywatelskiego.	+
		Zwiększenie dostępności cenowej rozwiązań w zakresie odnawialnych źródeł energii.	++
		Upowszechnienie umiejętności stosowania nowoczesnych rozwiązań.	-
		Zwiększenie dostępności cenowej i wykorzystania technologii i narzędzi wykorzystujących ICT, a w szczególności Internetu szerokopasmowego.	++
		Rewitalizacja małych miast i obszarów wiejskich będących lokalnymi lokomotywami rozwoju.	++
	Wzrost znaczenia w sferze publicznej funkcji pozaprodukcyjnych rolnictwa.	+	

Szanse	<i>Konkurencyjna gospodarka</i>	<i>Płasczyzna gospodarcza</i>	
	Rosnące znaczenie technologii cyfrowych w poszczególnych sektorach gospodarki (współpraca międzynarodowa, rynek pracy, administracja).	Rozwój gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich w oparciu o ich modernizację, innowacyjność, wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz wielofunkcyjność (w tym m.in. produkcja OZE, agroturystyka, „domowe przetwórstwo” produktów rolnych, turystyka wędkarska itp.).	
	Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i społecznej powodujący wzrost atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej i spędzania wolnego czasu.		++
Rozwój pozarolniczej działalności oraz dywersyfikacja działalności rolniczej na obszarach wiejskich	Poprawa warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich powodująca powstawanie nowych i utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy oraz redukcję bezrobocia ukrytego w rolnictwie.		-
	Rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej zwiększającej dostępność obszarów wiejskich oraz aktywność zawodową mieszkańców wsi m.in. dzięki umożliwieniu codziennych dojazdów do pracy poza miejscem zamieszkania oraz zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej tych obszarów.		-
	Upowszechnienie zatrudnienia niewymagającego zmiany miejsca zamieszkania bądź codziennych dojazdów do pracy (w szczególności „praca na odległość”).		-
	Rozwój efektywnej, inteligentnej infrastruktury energetycznej i sanitarnej podnoszącej bezpieczeństwo i atrakcyjność inwestycyjną obszarów wiejskich.		-
	Wzrost rentowności produkcji rolnej i rybackiej.		+
	Wzrost konkurencyjności i innowacyjności krajowego przetwórstwa rolno-spożywczego.		+ (mocna strona)
	Wzrost konsumpcji wywołany ożywieniem gospodarczym w związku z wychodzeniem z kryzysu oraz zwiększaniem się liczby konsumentów na świecie.		++
	Wzrost popytu na rodzime produkty rolno-spożywcze na rynkach światowych i rynku krajowym osiągnięty m.in. dzięki rozwinięciu systemu promocji oraz wzrostowi skuteczności obecnego systemu promocji produktów rolno-spożywczych.		++
	Powiększanie rynków zbytu głównych działów produkcji wytwarzanej na obszarach wiejskich.		++
	Znaczące środki wspierające dalszy rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, w tym w szczególności w ramach polityki krajowych, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i polityki spójności po 2013 r. oraz ich efektywne i skuteczne wykorzystanie.		-
	Rosnące oczekiwania konsumentów w zakresie jakości żywności oraz rosnący rynek zbytu na żywność wysokiej jakości, w tym m.in. żywność ekologiczną, produkty regionalne i tradycyjne.		++
	Rozwój badań i opracowanie nowych technologii i metod produkcji przyjaznych dla środowiska w zakresie rolnictwa i rybactwa.		++
	Poprawa systemu pierwszej sprzedaży produktów rolno-spożywczych, kanałów		-

	dystrybucji i systemów logistycznych.	
--	---------------------------------------	--

Szanse	Konkurencyjna gospodarka	Płaszczyzna gospodarcza	
		Przeciwdziałanie i działania dostosowawcze w rolnictwie, rybactwie i leśnictwie do zmian klimatu	-
		Wydłużenie sezonu turystycznego oraz wzrost skłonności do wypoczynku na obszarach wiejskich w Polsce.	++
		Płaszczyzna środowiskowa	
	Zachowanie potencjału przyrodniczego i jego promocja, a także poprawa stanu środowiska jako szansa dla zrównoważonego rozwoju kraju i poszczególnych regionów	Ochrona i zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych, w tym min. wód, gleb, bioróżnorodności, krajobrazu rolniczego, zasobów genetycznych w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie.	++
		Przeciwdziałanie i działania dostosowawcze w rolnictwie, rybactwie i leśnictwie do zmian klimatu.	++
		Wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa.	++
		Zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt.	++
	Budowa i poprawa stanu infrastruktury środowiska, w tym m.in. zbiorników zaporowych, infrastruktury wodno-ściekowej, infrastruktury nawadniającej i odwadniającej.	-	
Zagrożenia	Spójność społeczna i terytorialna	Płaszczyzna społeczna	
	Pogłębiająca się depopulacja i pogarszająca się dostępność obszarów wiejskich (wynikająca z odpływu ludności do obszarów zurbanizowanych oraz ze słabo rozwiniętej infrastruktury transportowej i niedostatku usług transportu publicznego na wsi).	Depopulacja obszarów wiejskich oraz pogłębianie niekorzystnych zmian demograficznych na obszarach wiejskich.	++
		Znacząco niższy poziom dochodów mieszkańców obszarów wiejskich w stosunku do obszarów miejskich oraz duże zróżnicowanie w poziomie dochodów mieszkańców obszarów wiejskich.	++
		Drenaż zasobów wysoko wykwalifikowanej siły roboczej przez obszary zurbanizowane.	++
		Ograniczona dostępność do wysokiej jakości usług publicznych.	+
		Presja na wzrost efektywności wszystkich sektorów gospodarki kosztem dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich.	-
		Powiększanie się zasięgu grup wykluczenia (m.in. może to dotyczyć wykluczenia energetycznego, informacyjnego, społecznego, powstawanie „dzielnic biedy” wokół aglomeracji miejskich).	+
		Spadek więzi społecznych (również na skutek migracji zarobkowej).	-
		Zwiększenie występowania chorób cywilizacyjnych, w tym m.in. w wyniku dużego napływu na rynek krajowy i UE niskiej jakości żywności o niskich wartościach odżywczych.	-
	Konkurencyjna gospodarka	Płaszczyzna gospodarcza	
	Spadek przedsiębiorczości i miejsc pracy spowodowany negatywnymi skutkami kryzysu finansowego.	-	

		Obniżenie zaufania do instytucji sektora finansowego powodujące m.in. zmniejszenie inwestycji w sektorze prywatnym, spadek oszczędności i zmniejszenie skłonności do podejmowania nowych form działalności gospodarczej wymagających od inwestorów zaciągnięcia wieloletnich zobowiązań finansowych.	-
--	--	--	---

Zagrożenia	Konkurencyjna gospodarka	Płasczyzna gospodarcza	
			Brak lub niedostateczny rozwój regionalnej oraz lokalnej infrastruktury transportowej, energetycznej i komunikacyjnej powodujący ich marginalizację, proces depopulacji oraz spadek atrakcyjności inwestycyjnej.
		Szybki rozwój produkcji charakterystycznej dla obszarów wiejskich w krajach o niższych kosztach produkcji oraz duży napływ na rynek krajowy i UE tanich produktów niskiej jakości, powodujący spadek konkurencyjności polskich produktów.	+
		Wzrost bezrobocia ukrytego i „szarej strefy”.	-
		Marginalizacja udziału obszarów wiejskich w lokalizacji interwencji publicznych, a w szczególności interwencji inwestycyjnych.	-
		Nierówna konkurencja ze strony producentów państw członkowskich UE.	-
		Rozbieżność priorytetów polityki rolnej między innymi państwami UE a Polską lub ograniczenie środków unijnych na Wspólną Politykę Rolną po 2013 r.	-
		Obniżenie ochrony rolnictwa europejskiego w wyniku negocjacji WTO.	+
		Kapitał spekulacyjny na giełdach towarowych i duże ryzyko gwałtownych wahań kursów walutowych powodujące wzrost zmienności cen surowców rolnych.	-
		Brak sprawnie działającej melioracji i nawadniania terenów rolniczych.	-
		Bariery legislacyjne utrudniające inwestowanie w zakresie energetyki odnawialnej i infrastruktury wodnej.	-
		Spadek podaży surowca w przetwórstwie spowodowany zakazem połowów na określonych obszarach w wyznaczonym okresie lub limitami produkcji (np. w mleczarstwie).	-
		Rosnące koszty produkcji i przetwórstwa rolno-spożywczego.	+
		Pogłębiający się deficyt wody – w perspektywie 2020 r. możliwe ograniczenie dostępu do wody stanowiące barierę dla rozwoju rolnictwa i wzrastająca konkurencja o tereny i zasoby wodne.	+
		Niekorzystny wpływ zmian klimatu na produkcję rolną – zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego.	++
		Płasczyzna środowiskowa	
	Zmiany klimatu i ich znaczące negatywne skutki, takie jak: gwałtowne powodzie, długotrwałe susze meteorologiczne i hydrologiczne, stepowanie znacznego obszaru kraju oraz okresowe deficyty wody w ilości i jakości odpowiedniej dla potrzeb biosfery, a także dla potrzeb bytowych i gospodarczych	Presja na wzrost efektywności wszystkich sektorów gospodarki kosztem środowiska obszarów wiejskich i krajobrazu rolniczego.	++
		Spadek różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich.	++
		Zanik pastwisk na skutek wycofywania się rolników z wypasu zwierząt gospodarskich.	+
		Intensyfikacja produkcji rolnej prowadząca do zwiększenia presji na środowisko i negatywne oddziaływanie na walory krajobrazowe, w tym m.in. wzmożonej emisji azotu i	++

		fosforu do wód gruntowych, rzek i Bałtyku.	
--	--	--	--

Zagrożenia		Płaszczyzna środowiskowa	
		Potencjalne zagrożenie ze strony inwazyjnych gatunków obcych, mających negatywny wpływ na różnorodność biologiczną i produkcję rolną.	-
		Degradacja przestrzeni rolniczej oraz walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych poprzez wprowadzanie wielkoskalowych monokultur upraw energetycznych.	++

* Kolejność punktów w odniesieniu do zapisów SRK 2020

++ bezpośrednie odniesienie; + pośrednie odniesienie, - brak odniesienia

Załącznik 2. Odzwierciedlenie jak potrzeby wynikają ze SWOT (na podstawie analizy mapowania)

Potrzeby	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
Potrzeba 1. Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych	1. Duże zasoby gruntów rolnych. 2. Postępująca koncentracja produkcji w istotnych sektorach (mleko, zboże, owoce i warzywa).	1. Wysokie zużycie obiektów inwentarskich i wyposażenia technicznego w części towarowych gospodarstw rolnych. 2. Niska przeciętna produktywność pracy w sektorze rolnym i wzrost wieku rolników. 3. Relatywnie niski poziom wykształcenia rolników w Polsce.	1. Globalny wzrost zapotrzebowania na produkty rolne. 2. Wzrost siły nabywczej konsumentów w Polsce.	1. Słaba koniunktura gospodarcza głównych partnerów handlowych Polski. 2. Konkurencja ze strony importowanej żywności w tym produktów o wysokiej jakości. 3. Rosnąca konkurencja zagranicznego sektora rolno-spożywczego – większe ryzyko utraty stabilnej bazy surowcowej 4. Wysokie koszty wdrażania nowoczesnych technologii w gospodarstwach rolnych.
Potrzeba 2. Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym		1. Duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych i niekorzystny rozróg wielu z nich. 2. Duży udział gospodarstw o małym potencjale produkcyjnym, niskiej specjalizacji i niskim uczestnictwie w rynku. 3. Niewystarczająca świadomość i niedopasowanie kwalifikacji rolników do nowych wyzwań w sektorze rolno-spożywczym i mieszkańców obszarów wiejskich na rynku pracy. 4. Relatywnie niski poziom wykształcenia rolników w Polsce.	1. Rosnący popyt na niskoprotworzone produkty spożywcze, wytworzone bezpośrednio w gospodarstwach rolnych 2. Rozwój rynków niszowych 3. Poprawa dostępu do informacji rynkowej. 4. Rosnąca oferta nowych form kształcenia ustawicznego.	1. Wysokie bezrobocie i niskie dochody ludności wiejskiej w szczególności na obszarach oddalonych od miast. 2. Słabo rozwinięta lub niskiej jakości infrastruktura techniczna (w tym drogi) i społeczna. 3. Niski poziom jakości życia i wysoki poziom ubóstwa szczególnie na obszarach popegeerowskich i oddalonych od miast. 4. Ograniczone wykorzystanie Internetu szerokopasmowego.
Potrzeba 3. Zapewnienie trwałości trwałych użytków zielonych pełniące funkcje wodno i glebochronne. w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu	1. Duże powierzchniowo obszary trwałych użytków zielonych pełniące funkcje wodno i glebochronne.	1. Duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych i niekorzystny rozróg wielu z nich. 2. Przewaga gleb lekkich o niskiej zawartości próchnicy oraz wynikające z tego konsekwencje środowiskowe i produkcyjne. 3. Specyfika położenia geograficznego skutkująca niewielkimi zasobami wodnymi, w tym czasowa i przestrzenna	1. Nowe technologie poprawiające produktywność i jakość produktów rolnych, pozytywnie wpływające na ochronę środowiska i zmian klimatu.	1. Nasilenie sytuacji kryzysowych zwłaszcza związanych ze zmianami klimatu. 2. Wzrost erozji i degradacji fizycznej gleb, spływu powierzchniowego i wymywania składników mineralnych oraz zmniejszenie retencji wody glebowej. 3. Niekorzystne zmiany w organizacji produkcji i praktykach rolniczych

Potrzeby	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
wód gruntowych		zmienność opadów. 4. Mała powszechność ubezpieczeń w rolnictwie.		skutkujące pogorszeniem jakości gleb (w tym ubytkiem materii organicznej) i wód oraz zmniejszeniem ich zasobów.
Potrzeba 4. Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym	1. Rosnący potencjał dużych zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. 2. Rosnąca wartość eksportu produktów rolno-żywnościowych	1. Słaba integracja rolników z sektorem przetwórczym. 2. Niewystarczający w skali kraju poziom zorganizowania rolników i małe zainteresowanie współpracą. 3. Słabo rozwinięte alternatywne kanały zbytu dla lokalnej żywności z małych gospodarstw. 4. Niewystarczające zasoby kapitału i know-how dla rozwoju MŚP w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego	1. Poprawa dostępu do informacji rynkowej. 2. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych.	1. Postępująca koncentracja sektora handlu. 2. Bariery prawne i fiskalne ograniczające rozwój handlu i przetwórstwa rolno-spożywczego małej skali.
Potrzeba 5. Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych		1. Nieliczne i mało powszechne systemy jakości.	1. Rosnący popyt na produkty wysokiej jakości (w tym ekologiczne) produkowane z zachowaniem wymogów środowiskowych 2. Nowe technologie poprawiające produktywność i jakość produktów rolnych.	
Potrzeba 6. Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach NATURA 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych	1. Unikalna i dobrze zachowana różnorodność biologiczna obszarów wiejskich. 2. Różnorodność warunków przyrodniczych oraz krajobrazowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. 3. Mozaikowata struktura gruntów rolnych sprzyjająca zróżnicowaniu krajobrazu i różnorodności biologicznej.	1. Słaba kondycja wielu siedlisk przyrodniczych i populacji roślin oraz zwierząt związanych z ekosystemami zależnymi od rolnictwa i leśnictwa. 2. Nieodpowiednia gospodarka rolna w obszarze niektórych cennych siedlisk przyrodniczych. 3. Brak szczegółowej inwentaryzacji zasobów przyrodniczych, w szczególności poza obszarami chronionymi 4. Mała liczba planów zadań ochronnych	1. Utrzymywanie się cennych siedlisk przyrodniczych (w tym poprawa bilansu wodnego). 2. Utrzymywanie się stref przyrodniczych stanowiących ostoję dziko żyjących zwierząt i owadów. 3. Dalszy wzrost lesistości kraju, w tym poprzez zalesianie marginalnych gruntów rolnych i innych niż rolnych oraz płynące z tego	1. Spadek różnorodności biologicznej, niszczenie ekosystemów oraz niekorzystne przekształcenia krajobrazu 2. Zaniechanie działalności rolniczej na glebach najstabszych o najgorszych, naturalnych warunkach gospodarowania.

Potrzeby	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
		i planów ochrony przygotowanych dla obszarów Natura 2000.		korzyści środowiskowe.
Potrzeba 7. Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne	1. Znaczący udział tradycyjnych, zrównoważonych technik produkcji rolnej 2. Duże powierzchniowo obszary trwałych użytków zielonych pełniące funkcje wodo i glebochronne	1. Przewaga gleb lekkich o niskiej zawartości próchnicy oraz wynikające z tego konsekwencje środowiskowe i produkcyjne 2. Specyfika położenia geograficznego skutkująca niewielkimi zasobami wodnymi, w tym czasowa i przestrzenna zmienność opadów		1. Upowszechnianie się praktyk rolnych zgodnych z zasadami racjonalnej gospodarki zasobami i ich ochrony oraz ograniczeniem emisji CO2 i zachowanie różnorodności biologicznej. 2. Wzrost świadomości przyrodniczej mieszkańców obszarów wiejskich 3. Wzrost produkcji i wykorzystania OZE na obszarach wiejskich. 4. Wzrost popytu na żywność funkcjonalną w tym z gospodarstw ekologicznych.
Potrzeba 8. Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich	1. Rodzime rasy są przystosowane do trudnych warunków więc mogą być bardziej odporne na zmiany klimatu			1. Zanik rodzimych gatunków roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich
Potrzeba 9. Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania	1. Rosnące aspiracje zawodowe młodzieży wiejskiej 2. Wysokie walory kulturowe, środowiskowe i turystyczne obszarów wiejskich	1. Wysokie bezrobocie i niskie dochody ludności wiejskiej w szczególności na obszarach oddalonych od miast 2. Niewystarczająca świadomość niedopasowania kwalifikacji rolników do nowych wyzwań w sektorze rolno-spożywczym 3. Niewystarczająca świadomość mieszkańców obszarów wiejskich o niedopasowaniu swoich kwalifikacji do	1. Wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania i odpoczynku 2. Rosnąca oferta nowych form kształcenia ustawicznego. 3. Rosnąca rola mniejszych ośrodków miejskich	1. Pogłębiające się różnice w poziomie rozwoju między miastem a wsią. 2. Postępująca migracja z obszarów wiejskich szczególnie kobiet, osób młodych i wykwalifikowanych.

Potrzeby	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
		wyzwań wiejskiego rynku pracy.		4. Coraz skuteczniej funkcjonujące samorzady gmin. 5. Poprawa dostępu do informacji rynkowej
Potrzeba 10. Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich		1. Słabo rozwinięta lub niskiej jakości infrastruktura techniczna (w tym drogowa i społeczna) 2. Niski poziom jakości życia i wysoki poziom ubóstwa szczególnie na obszarach popegeerowskich i oddalonych od miast. 3. Ograniczone wykorzystanie Internetu szerokopasmowego		1. Postępująca migracja z obszarów wiejskich szczególnie kobiet, osób młodych i wysoko wykwalifikowanych 2. Pogłębiające się zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich regionalne i wewnątrz regionalne 3. Postępujące zróżnicowanie regionalne i lokalne dochodów budżetowych gmin.
Potrzeba 11. Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów endogenicznych na rzecz rozwoju lokalnego	1. Silne więzi społeczne w ramach społeczności lokalnych 2. Rozwijające się formy współpracy mieszkańców obszarów wiejskich. 3. Rosnące aspiracje zawodowe młodzieży wiejskiej		1. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych. 2. Rosnąca oferta nowych form kształcenia ustawicznego 3. Poprawa dostępu do informacji rynkowej.	
Potrzeba 12. Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów		1. Brak wykształconych mechanizmów współpracy i transferu wiedzy pomiędzy sektorem naukowym, doradztwem i rolnictwem. 2. Niewystarczające kompetencje zawodowe kadr doradczych i zahamowanie wdrażania nowych rozwiązań w sektorze.	1. Dynamiczny rozwój sektora B+R w tym w zakresie sektora rolno-spożywczego w Europie i na świecie. 2. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych.	1. Niedostosowanie oferty sektora B+R i edukacyjnego do potrzeb odbiorców. 2. Niski poziom finansowania badań zwłaszcza ze środków prywatnych. 3. Niewystarczające wykorzystanie Internetu na obszarach wiejskich 4. Niedostosowanie mechanizmów i zakresu transferu wiedzy do potrzeb

Potrzeby	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
rolnych		<p>3. Relatywnie niski poziom wykształcenia rolników w Polsce.</p> <p>4. Niewystarczający poziom innowacyjności na wsi i w sektorze rolno-spożywczym oraz podaż rozwiązań innowacyjnych.</p>		<p>sfery rolnictwa</p> <p>5. Wysokie koszty wdrażania nowoczesnych technologii w gospodarstwach rolnych.</p>

Załącznik 3. Przepisanie środków publicznych do celów poprzez budżety działań i poddziałań [w Euro]

Art..	Nazwa	Środki publiczne														Razem
		Ogółem	1A	1b	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5E	6A	6B	
14	Transfer wiedzy i działalność informacyjna	43 001 302	8 516 790		75 970	25 800 782		6 450 274	2 149 986	2 500	2 500	2 500				43 001 302
15	Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw	65 002 515	32 501 258			32 501 258										65 002 515
16	Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	33 004 179						33 004 179								33 004 179
17	Inwestycje w środki trwałe	Modernizacja gospodarstw rolnych	2 766 064 486			2 766 064 486										2 766 064 486
		Przetwórstwo i marketing produktów rolnych	693 070 461					693 070 461								693 070 461
		Scalenia gruntów	138 994 740									138 994 740				138 994 740
18	Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych	414 981 968							414 981 968							414 981 968
19	Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	Premia dla młodych rolników	534 997 734					534 997 734								534 997 734
		Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej	413 939 978											413 939 978		413 939 978
		Restrukturyzacja małych gospodarstw	749 980 666				944 980 355									944 980 355
		Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych	64 999 372													0
		Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa	130 000 317													0
20	Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich	Targowiska	74 966 634					74 966 634								74 966 634
		Odnowa wsi	1 000 000 049												1 000 000 049	1 000 000 049
21	Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę	Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego	300 997 069									300 997 069				300 997 069
27	Tworzenie grup i organizacji producentów							352 987 547								352 987 547
28	Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	1 060 062 782								353 354 261	353 354 261	353 354 261				1 060 062 782
29	Rolnictwo ekologiczne	699 961 515										699 961 515				699 961 515
31	Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	2 429 998 652								2 429 998 652						2 429 998 652
35	Współpraca	42 999 730	0	0		21 499 865		21 499 865								42 999 730
42-44	LEADER*	734 999 913													734 999 913	734 999 913
RAZEM	SUMA	12 745 011 609	41 018 048	0	75 970	3 790 846 746	534 997 734	1 181 978 960	417 131 954	2 783 355 413	353 356 761	1 192 313 016	300 997 069	413 939 978	1 734 999 962	12 745 011 609

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rozdziału 10. PROW 2014-2020.

Załącznik 4. Rozdysponowanie budżetów celów na poszczególne potrzeby [w Euro]

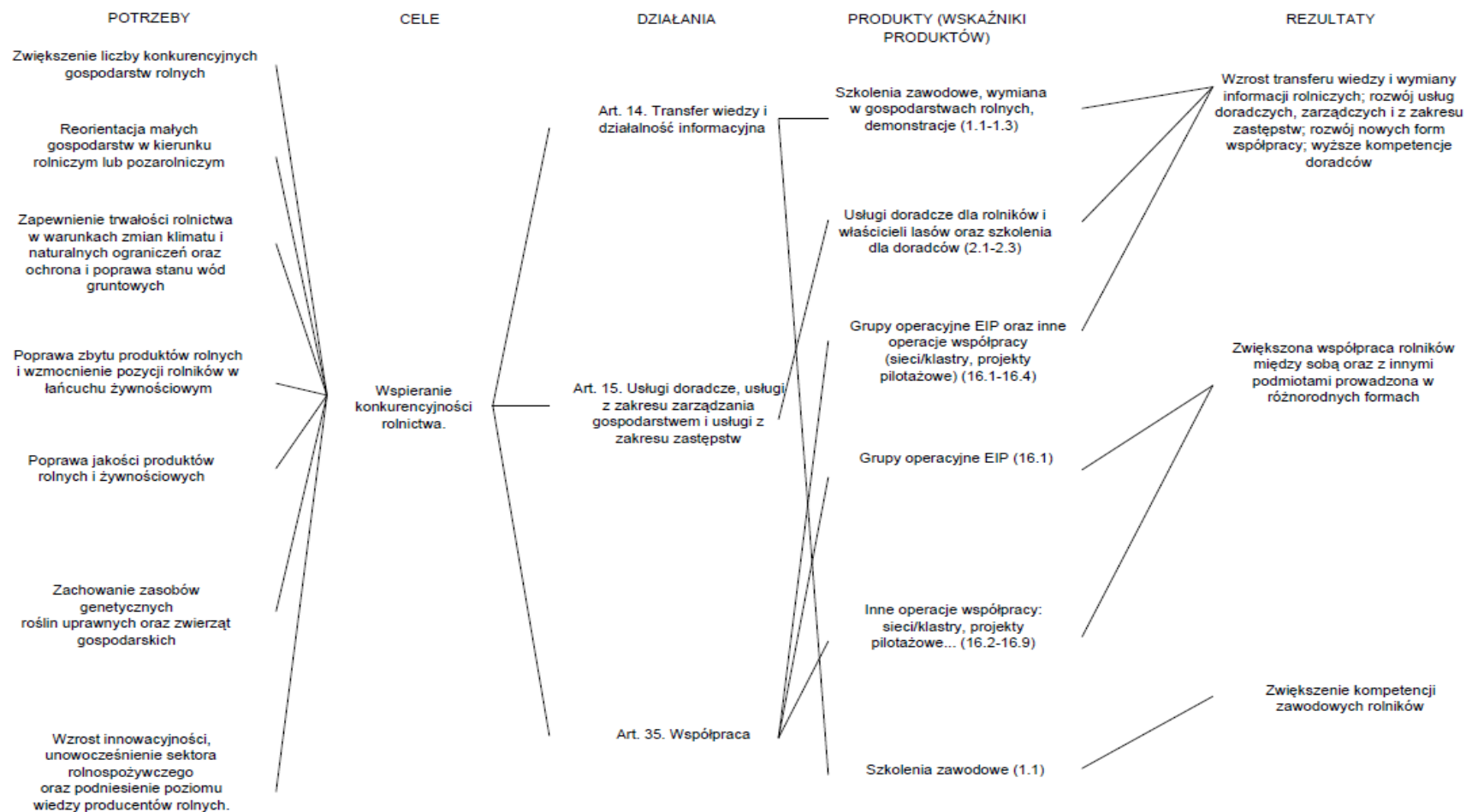
Potrzeby / Cele	Priorytet 1			Priorytet 2		Priorytet 3		Priorytet 4			Priorytet 5				Priorytet 6			Razem	Udział %	
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B			6C
Budżety na potrzeby / Budżety celów /	41 018 048	0	75 970	3 790 846 746	534 997 734	1 181 978 960	417 131 954	2 783 355 413	353 356 761	1 192 313 016					300 997 069	413 939 978	1 734 999 962		12 745 011 609	100%
1. Zwiększenie liczby konkurencyjnych gospodarstw rolnych	5 859 721	0	10 853	758 169 349	534 997 734														1 299 037 657	10,19%
2. Reorientacja małych gospodarstw w kierunku rolniczym lub pozarolniczym	5 859 721	0	10 853	758 169 349		295 494 740										206 969 989			1 266 504 652	9,94%
3. Zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa	5 859 721		10 853				208 565 977	556 671 083	70 671 352	238 462 603				75 249 267					1 155 490 856	9,07%
4. Poprawa zbytu produktów rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym	5 859 721		10 853	758 169 349		295 494 740													1 059 534 663	8,31%
5. Poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych	5 859 721	0	10 853	758 169 349		295 494 740													1 059 534 663	8,31%
6. Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i								556 671 083	70 671 352	238 462 603				75 249 267					941 054 305	7,38%
7. Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne								556 671 083	70 671 352	238 462 603				75 249 267					941 054 305	7,38%
8. Zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich	5 859 721		10 853					556 671 083	70 671 352	238 462 603				75 249 267					946 924 879	7,43%
9. Tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem bez zmiany miejsca zamieszkania																206 969 989	578 333 321		785 303 310	6,16%
10. Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich																	578 333 321		578 333 321	4,54%
11. Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich i wykorzystanie potencjałów																	578 333 321		578 333 321	4,54%
12. Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz	5 859 721	0	10 853	758 169 349		295 494 740	208 565 977	556 671 083	70 671 352	238 462 603									2 133 905 678	16,74%

*Założono równy podział środków między potrzeby w przypadku gdy realizowane były z budżetu tego samego celu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie załącznika 3 oraz Tablicy z PROW – wersja z 31 marca 2014r. (str. 34). Tabela nie ujmuje kwoty przeznaczonej na Pomoc Techniczną oraz zobowiązań z okresu 2007-2013

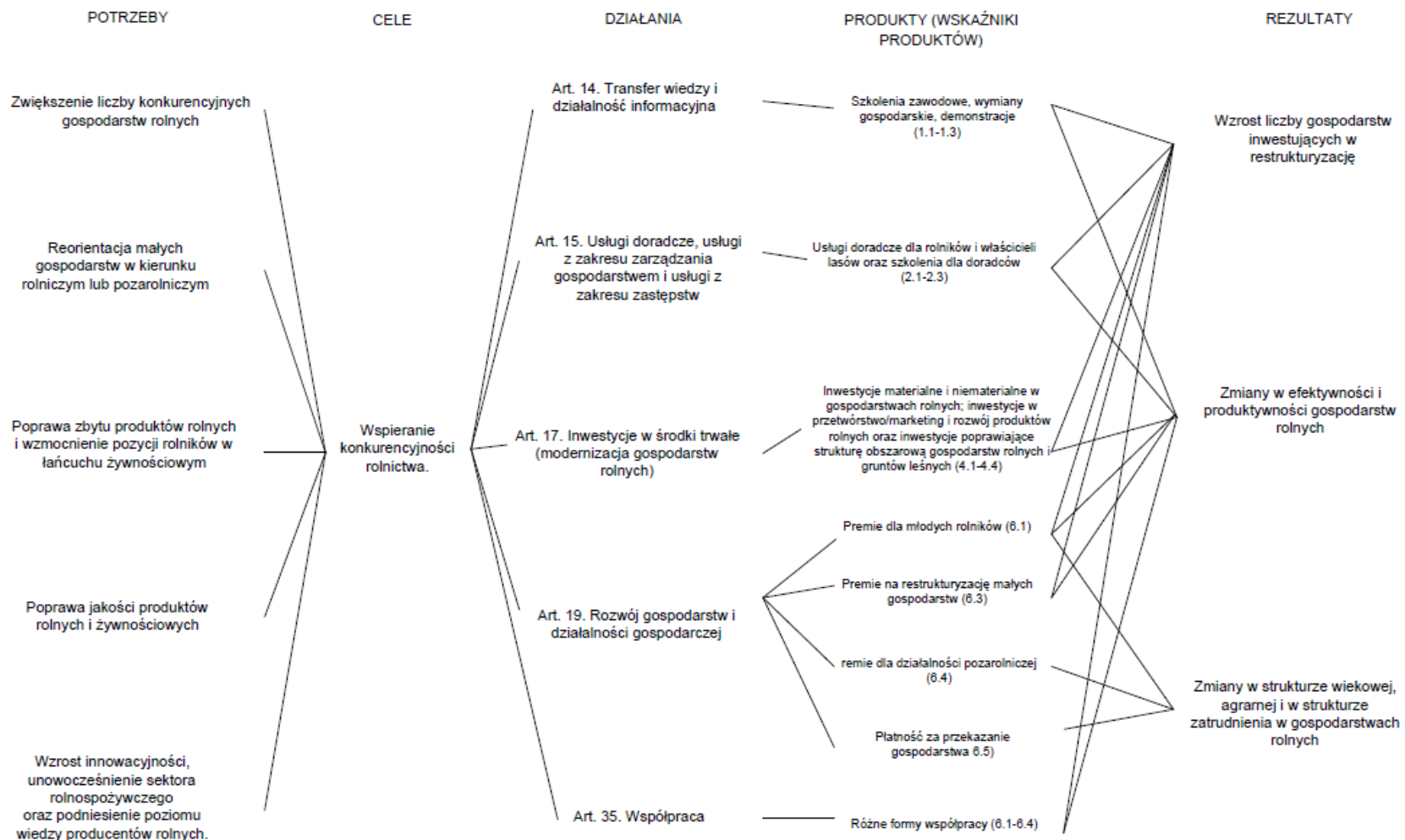
Załącznik 5. Diagram dla Priorytetu 1

PRIORYTET 1. Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.



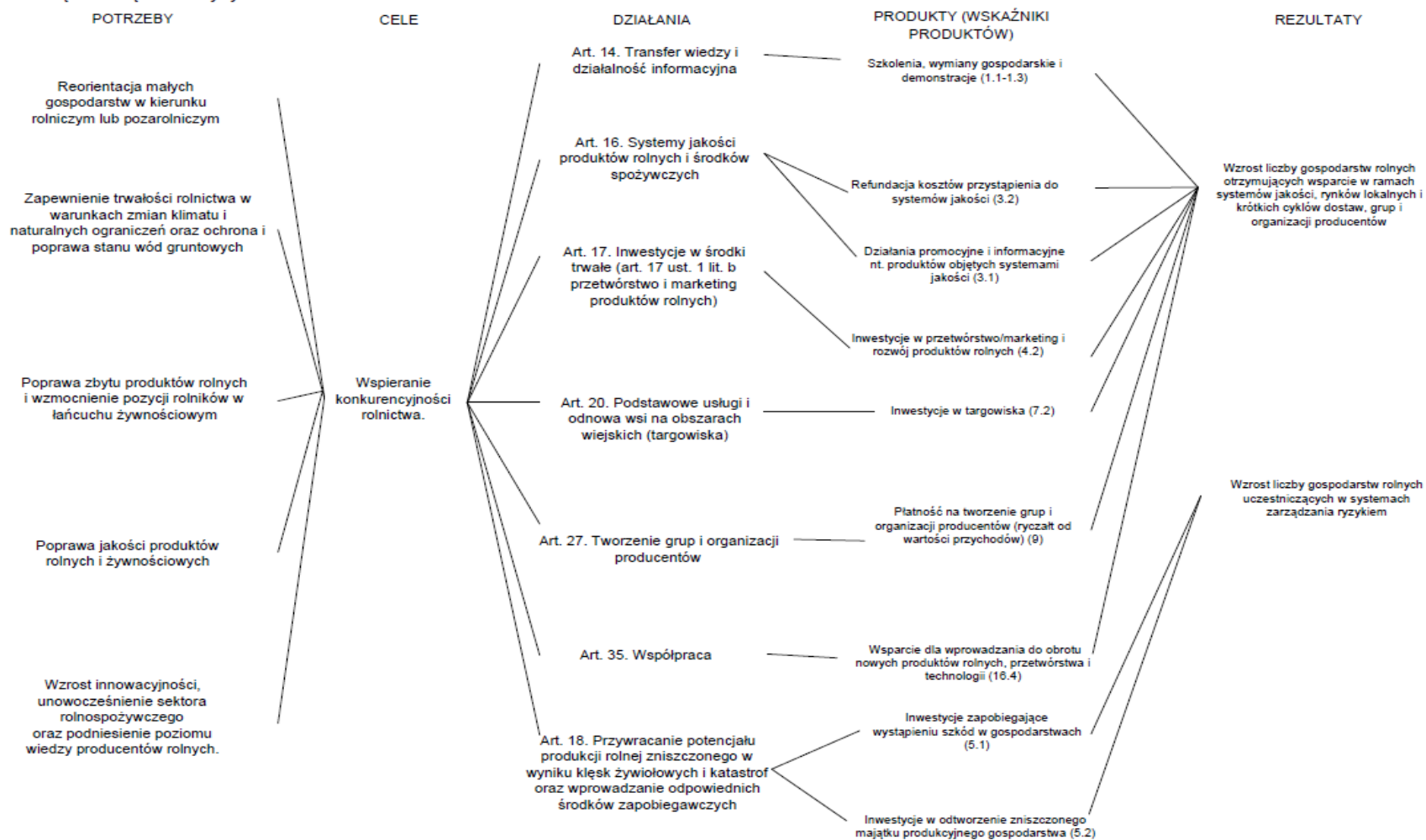
Załącznik 6. Diagram dla Priorytetu 2

PRIORYTET 2. Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami.



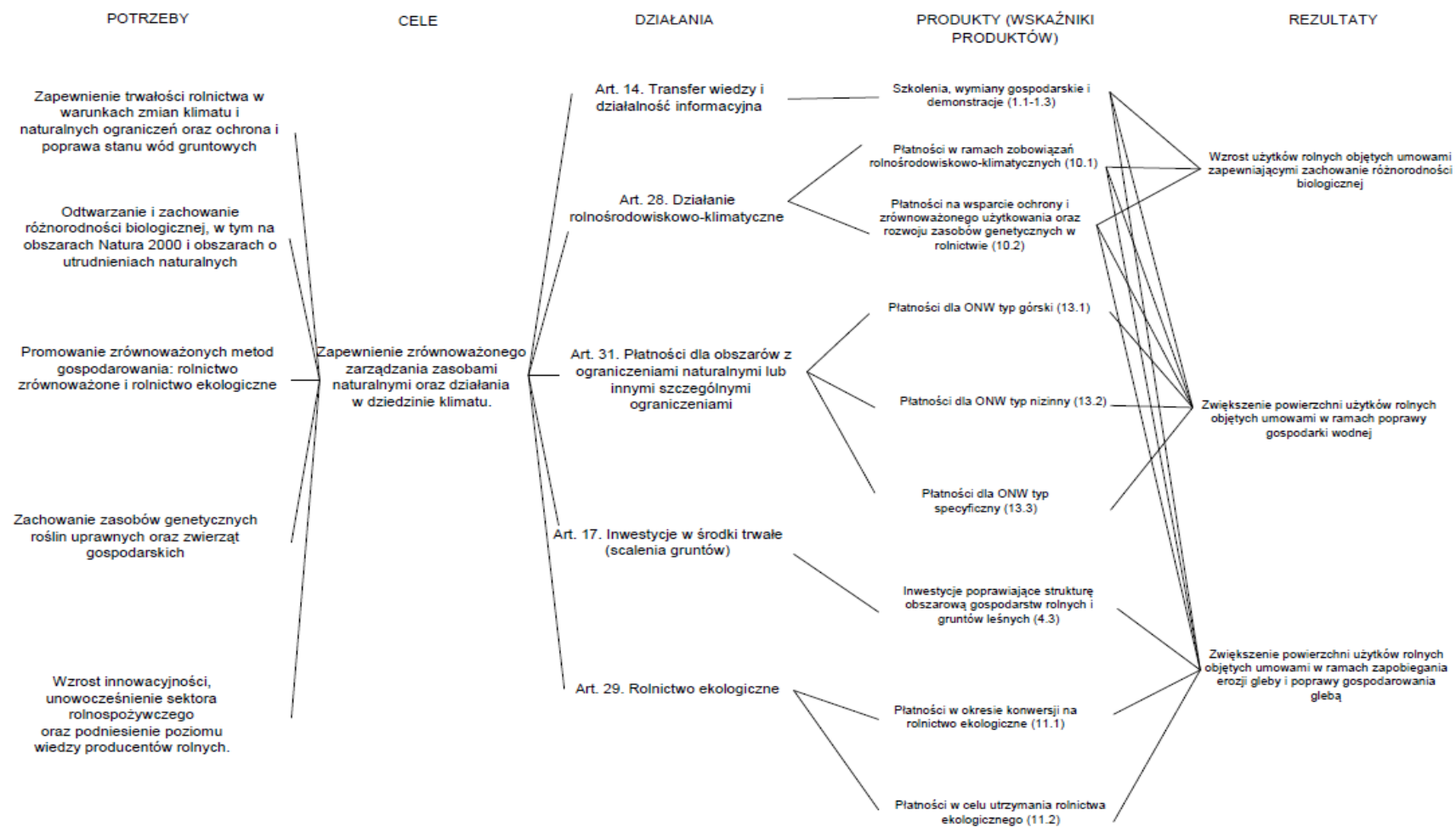
Załącznik 7. Diagram dla Priorytetu 3

PRIORYTET 3. Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie.



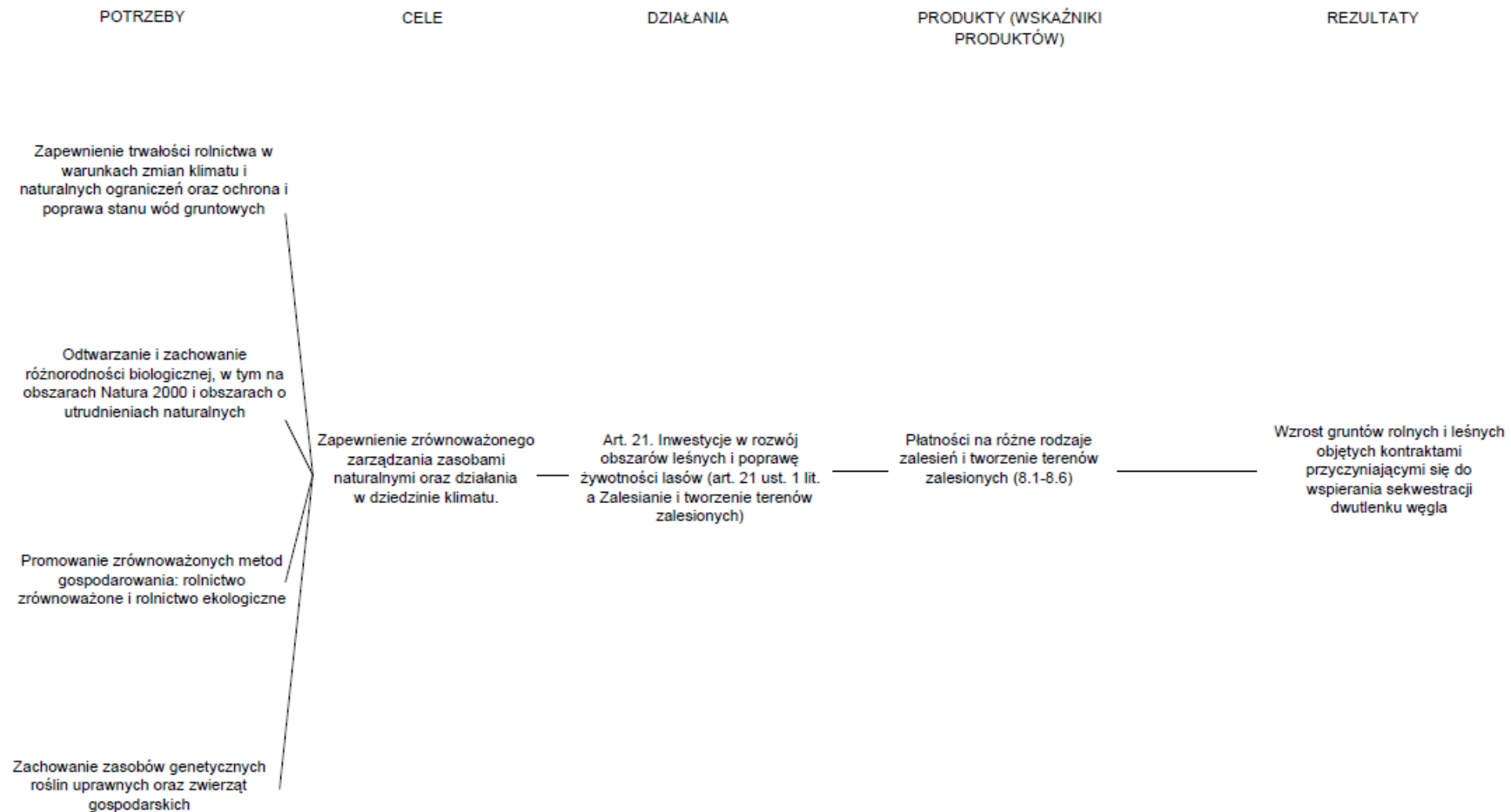
Załącznik 8. Diagram dla Priorytetu 4

PRIORYTET 4. Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem.



Załącznik 9. Diagram dla Priorytetu 5

PRIORYTET 5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.



Załącznik 10. Diagram dla Priorytetu 6

PRIORYTET 6. Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

