

Wnioski z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu II filara WPR

Badania dotyczące oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich, realizowane w ramach oceny bieżącej, wykazują pozytywny wpływ PROW 2007 – 2013 na wzrost gospodarczy, rynek pracy czy sytuację dochodową rolników. W ocenie średniookresowej wskazano, że Program powinien mieć charakter sektorowy i być nakierowany przede wszystkim na rozwój rolnictwa. Autorzy badań wskazują, że biorąc pod uwagę wciąż niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, rozdrobnienie struktury obszarowej i wynikającą stąd niską rentowność gospodarstw rolnych, konieczne jest kontynuowanie wsparcia dla gospodarstw umożliwiającego poprawę ich konkurencyjności na rynku unijnym i światowym. Tym celom odpowiadają działania wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych i wzmocnienie kapitału rzeczowego.

Przygotowując działania inwestycyjne dla gospodarstw rolnych, brano pod uwagę również ustalenia z audytów przeprowadzanych przez ETO oraz służby KE. Kluczowe elementy poddziałania „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych” wynikające z audytu to jasne określenie celu poddziałania, ukierunkowanie pomocy na konkretne potrzeby i określenie kryteriów wyboru najlepszych projektów spośród kwalifikujących się wniosków oraz ukierunkowanie pomocy na podstawie jasnych i stosownych kryteriów wyboru, z uwzględnieniem priorytetów UE i potrzeb krajowych lub regionalnych, jak również zastosowanie mechanizmów zabezpieczających przed ryzykiem efektu *deadweight*. W przypadku poddziałania „Premie dla młodych rolników”, opierając się na zdobytych doświadczeniach, wynikach audytów i orzecznictwie krajowym, przed beneficjentami postawiono bardziej ambitny cel, odnośnie poprawy wyników ekonomicznych gospodarstwa oraz rozbudowano system wyboru projektów.

W przypadku poddziałania „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”, korzystając z doświadczeń we wdrażaniu działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz mając na uwadze, że celem szczegółowym poddziałania jest m. in. tworzenie miejsc pracy, w kryteriach wyboru przewidziano preferencje w przyznawaniu pomocy na inwestycje zakładające utworzenie więcej niż jednego miejsca pracy. Mechanizm ten zapewni stymulowanie operacji, gdzie beneficjent, poza utworzeniem miejsca pracy dla samego siebie, zatrudni co najmniej jedną osobę. Ponadto, w związku z uwagami ETO, w obecnym okresie programowania, w poddziałaniu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” z katalogu wspieranych działalności została wyłączona działalność w zakresie usług rolniczych.

Doświadczenia poprzedniego okresu programowania wskazują również na konieczność właściwego ukierunkowania inwestycji na dochodowe przedsiębiorstwa rolne, w tym małe gospodarstwa. W tym celu w ramach działania „Restrukturyzacja małych gospodarstw” postawiono cel dotyczący wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa do poziomu co najmniej 6 tys. euro, przy czym wzrost ten musi wynieść co najmniej 20% wartości wyjściowej. Określono również system wyboru najlepszych projektów, preferując operacje zawierające innowacyjne elementy, dotyczące więcej niż jednego etapu produkcji, przewidujące zespołowe działanie rolników w celu dostarczania większych partii produktu.

Od kondycji przetwórstwa zależy w dużej mierze los rolnictwa co - wg. badań - jest słabo dostrzegalne przez producentów rolnych. Mimo zdecydowanej poprawy konkurencyjności zewnętrznej, uzasadnione jest kontynuowanie wsparcia dla dalszej poprawy jego

innowacyjności. Jak bowiem wynika z badań, nie jest do końca wiadomo, na ile przewagi konkurencyjne polskiego przemysłu na arenie międzynarodowej mają charakter trwały. Działania wspierające rozwój przetwórstwa mają jeszcze jeden pozytywny wymiar, ponieważ inicjują mechanizm mnożnikowy przyczyniając się do trwałego efektu w postaci wzrostu gospodarczego. Stąd, w obecnym okresie programowania, kontynuowana będzie realizacja działania wspierającego rozwój przetwórstwa.

Jedną z istotnych barier jest niewielką skłonność polskich rolników do działań zbiorowych, kooperacji i tworzenia instytucji współpracy (spółdzielni, grup producentów itp.). Dlatego ważne są zachęty w ramach PROW dla działań ukierunkowanych na tworzenie i rozwój grup producentów rolnych. Ośrodki naukowe rekomendują wszelkiego rodzaju działania wspierające poprawę sprawności funkcjonowania łańcucha marketingowego (np. jego skrócenia), gdyż mogą przyczynić się one do poprawy efektywności rynku rolno-spożywczego. Wsparcie konsolidacji produkcji rolniczej z przetwórstwem spożywczym (integracja pionowa) na niektórych rynkach rolnych, lub w ich segmentach, może przyczynić się do poprawy funkcjonowania łańcucha marketingowego. Ponadto ważnym priorytetem wsparcia powinna być produkcja, przetwórstwo i promocja żywności w systemach jakości. Badania wskazują, że dotychczas konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego bazowała na przewagach kosztowo-cenowych. W dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach rynkowych coraz większą rolę będą odgrywały aspekty jakościowe.

Rozwój współczesnego rolnictwa jest w zasadniczej mierze uzależniony od wdrażania nowych technologii i szerokiego wykorzystania postępu i innowacji. Badania wskazują na potrzebę stworzenia mechanizmów ułatwiających transfer wiedzy z jednostek badawczo-rozwojowych do doradztwa rolniczego oraz bezpośrednio do producentów rolnych oraz mieszkańców obszarów wiejskich.¹ Bardzo istotne jest również utrzymanie i doskonalenie różnych form stymulowania współpracy, zarówno społecznej, jak i gospodarczej,². Z prowadzonych badań wynika, że największy udział w podnoszeniu poziomu wiedzy i kwalifikacji rolników mają instytucje znajdujące się w bezpośrednim otoczeniu gospodarstw rolnych, w tym ośrodki doradztwa rolniczego. Mogą one stać się istotnym elementem systemu transferu wiedzy pomiędzy nauką a praktyką gospodarczą oraz podjąć się szerszej roli doradztwa zawodowego, także w obszarze przedsiębiorczości.

Wyniki badań dotyczących rozwoju polskiego rolnictwa wskazują, że wsparcie ze strony środków UE nie doprowadziło do satysfakcjonującego wzmocnienia instytucji zajmujących się transferem wiedzy do rolnictwa. Tylko o niewielkiej części gospodarstw (poniżej 20%) można powiedzieć, że są to jednostki bazujące na wiedzy (*science-based agriculture*). Kluczową rolę odgrywają tutaj szkolenia skierowane do rolników. Ich rola jest znacząca, jednak badania wykazały, że klasyczne szkolenia są niekiedy mało efektywną formą przekazywania wiedzy skierowanej do specyficznej grupy jaką są rolnicy. Warto poszukiwać bardziej efektywnych form kształcenia rolników, np. opartych na prezentacji najlepszych praktyk lub odwołujących się do praktycznych przykładów. Mając na uwadze dotychczasowe

¹ Wyniki badań Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, prowadzone w ramach Programu Wieloletniego 2011-2014 „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”, Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa _PIB; wnioski i rekomendacje Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB

² „Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej...” Fundeko

doświadczenia, w obecnym okresie programowania wprowadzona zostanie oddolna identyfikacja potrzeb szkoleniowych, co pozwoli na lepsze dopasowanie tematyki realizowanych szkoleń do oczekiwań odbiorców. Rozszerzony zostanie katalog form działań szkoleniowych, w kierunku praktycznych możliwości zapoznania się z funkcjonującymi rozwiązaniami. Większy nacisk zostanie położony również na informowanie o rozwiązaniach innowacyjnych i dobrych praktykach.

W PROW 2007-2013 beneficjenci mogli skorzystać z pojedynczych usług doradczych, polegających na opracowaniu kompleksowej oceny gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności i bhp (w uzasadnionych przypadkach planu dostosowania gospodarstwa do tych wymogów), bądź polegających jedynie na przygotowaniu przez doradcę dokumentacji (np. biznesplanu, planu działalności rolnośrodowiskowej). W związku z doświadczeniami, w PROW 2014-2020 w celu zwiększenie efektywności wsparcia, nacisk położony zostanie na objęcie beneficjanta wieloletnim, kompleksowym programem doradczym. Premiowane będą programy doradcze, które przewidują zaangażowanie doradcy w wyszukanie i dobranie działań informacyjno-upowszechniających, pod kątem świadczenia usług na rzecz danego gospodarstwa.

Badania wykazały również³, że w ostatnich latach nastąpił znaczący postęp w zakresie wyposażenia w podstawową infrastrukturę komunalną, społeczną, teleinformatyczną oraz transportową obszarów wiejskich. Środki UE przyczyniły się do zwiększenia dynamiki korzystnych procesów rozwojowych, a niekiedy zainicjowały pożądane przemiany. Mimo widocznych efektów, w wielu gminach występują wciąż poważne braki. W większości gmin osiągnięcie zadowalających efektów wymaga kontynuowania działań inwestycyjnych w kolejnych latach. Dotyczy to przede wszystkim dostępu mieszkańców obszarów wiejskich do infrastruktury technicznej. Nadal konieczne jest wspieranie działań w tym zakresie, z uwagi na znaczne różnice między obszarami miejskimi a wiejskimi. Z badań wynika również, że istotne i odczuwalne zmiany nastąpiły w zakresie poprawy jakości dróg gminnych. Pomimo to niska jakość dróg lokalnych wciąż wskazywana jest jako obszar największych deficytów rozwojowych⁴ i niezbędne jest odpowiednie wsparcie w tym zakresie.

Analiza działań wspierających rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich wykazała, że działania wspierające turystykę powinny być w pierwszej kolejności kierowane do obszarów turystycznych, gdzie przyniosą najlepsze efekty ekonomiczne, co wykorzystano w założeniach programu. Wykonawca oceny średniookresowej PROW 2007 - 2013 rekomendował również aby wzmocnić podejście polegające na podporządkowaniu realizowanych inwestycji oddolnie wypracowywanym strategiom, co pozwoli na lepsze ich podporządkowanie lokalnym potrzebom. W obecnym programie założono powiązanie projektu z ogólną strategią rozwoju gminy, poprzez badanie zgodności projektu z jej dokumentami strategicznymi. Ponadto, priorytetowo będzie traktowana komplementarność projektu (wprowadzenie kryterium oceny dotyczącego powiązania projektu z innymi projektami).

³ „Wpływ Wspólnej polityki Rolnej i Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich”, badanie zrealizowane przez FUNDEKO na zlecenie MRiRW

⁴ jak w przypisie 3

Badania wykazały⁵, że największa wartość dodana programu LEADER tkwi w efektach społecznych, mentalnych, psychologicznych. Zdecydowana teza wynikająca z badania dotyczy pozytywnego wpływu programu LEADER na rozwój kapitału społecznego na obszarach wiejskich, poprzez powstawanie nowych organizacji, formalizowanie i profesjonalizację organizacji istniejących, podejmowanie wspólnych inicjatyw, odkrywanie i wyzwalanie lokalnego potencjału, współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi i firmami, realizację projektów inwestycyjnych, odpowiadających na bezpośrednie potrzeby ludzi, które pociągają za sobą większe zaangażowanie społeczności lokalnej. Badania wykazały, że Program LEADER ma wymiar edukacyjny dla społeczności lokalnych, które powoli zaczynają doceniać znaczenie lokalnych strategii rozwoju i konieczność tworzenia ich w sposób autentycznie oddolny i dostosowany do lokalnych warunków.

W oparciu o doświadczenia z wdrażania podejścia Leader w PROW 2007-2013 proponuje się działania usprawniające realizację Leader:

- zastąpienie małych projektów projektami grantowymi (PG), które mają uprościć zasady ubiegania się o środki finansowe beneficjentów z obszarów wiejskich, tworząc przyjazne warunki realizacji projektów i sprawozdawczości. Ponadto, grupy będą odpowiadać za całość realizacji PG, w tym za weryfikację wniosków i ich rozliczenie.
- jedna Lokalna Strategia Rozwoju będzie realizowana na obszarze zamieszkanym przez minimum 30 tys. mieszkańców (zamiast obecnych 10 tys.) i maksimum 150 tys. mieszkańców i obejmować będzie obszar przynajmniej 2 gmin.
- wprowadzenie jednolitej formy organizacyjno-prawnej dla LGD (stowarzyszenia „specjalnego”).
- odejście od wskazywania konkretnych działań, które będą wdrażane w ramach działania LEADER na rzecz wskazania typów operacji odpowiadających na wyzwania zidentyfikowane w LSR. Na poziomie poszczególnych LSR wymagane będzie dookreślenie w planie działania zakresu wsparcia z PROW 2014-2020. Rozwiązanie to daje LGD większą autonomię odnośnie wyboru działań, które chcą wspierać i możliwość stworzenia LSR w pełni zgodnej z potrzebami obszaru.

Wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), w powiązaniu z innymi instrumentami WPR, skutecznie przeciwdziała marginalizacji i wypadaniu gruntów z produkcji rolnej poprzez motywowanie rolników do ciągłości w użytkowaniu gruntów o niskiej produktywności. W Polsce po 2005 roku obserwowane jest zmniejszenie powierzchni odłogów (spadek z 6,5% do 2,9% powierzchni użytków rolnych w 2008 roku). Dla porównania w latach 2000-2005 spadek odsetka odłogów i ugorów wyniósł tylko 0,7%. W szczególności, wsparcie dla ONW typu górskiego i specyficznego, (obejmujących w Polsce obszary górskiej i podgórskiej), przyczynia się do utrzymania działalności rolniczej na najmniej produktywnych glebach, położonych głównie na stokach o dużym spadku i północnym skłonie, dominujących w polskiej części Karpat. Płatności ONW pozwalają utrzymywać na tych obszarach obowiązkowe praktyki dobrej kultury rolnej, w tym przeciwdziałające erozji wodnej.

⁵ „Ocena funkcjonowania Lokalnych Grup Działania realizujących lokalną strategię e rozwoju w ramach PROW 2007-2013”, badanie zrealizowane przez PSDB sp. z o.o. na zlecenie MRiRW

Kryteria delimitacji obecnych obszarów ONW (tj. jakość gleb i gęstość zaludnienia obszarów wiejskich) determinują znacznie wyższy (niż poza obszarami ONW) udział obszarów o przewadze ekstensywnego rolnictwa i o szczególnych walorach środowiskowych. Dzięki temu wsparcie do ONW wzmacnia efekty innych instrumentów i polityk pro-środowiskowych UE realizowanych w Polsce. W szczególności ok. 80% obszarów Natura 2000, 72% trwałych użytków zielonych oraz 67% użytków rolnych zgłoszonych do Programu rolno-środowiskowego znajduje się w granicach ONW. W rezultacie, obszary ONW charakteryzują się korzystniejszymi wskaźnikami środowiskowymi. Szacuje się, że w latach 2007-2009, wskaźnik FBI 35 był średnio o 24% wyższy na obszarach z dużym udziałem ONW i Programu rolnośrodowiskowego niż na pozostałych terenach.

Na obszarach ONW istnieje słabsza tendencja w stronę zmniejszania mozaikowości gruntów rolnych niż w obszarach poza ONW (mierząc wskaźnikiem różnorodności krajobrazu - *Patch Density Index*). Z analiz wynika także, iż na obszarach ONW, w związku z bardziej ekstensywną gospodarką rolną, obserwowane jest ograniczenie zapasów azotu mineralnego w glebie, szczególnie w okresie jesiennym, co wpływa na zmniejszenie ryzyka wymywania azotu do wód.

Projektując Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne oraz działanie Rolnictwo ekologiczne wykorzystano doświadczenia z wdrażania Programu rolnośrodowiskowego w ramach PROW 2007-2013, w tym m.in. ustalenia i rekomendacje z przeprowadzonych dotychczas audytów ETO oraz służb KE. W szczególności wzmocniono stopień ukierunkowania działań i ograniczono ryzyko wystąpienia efektu „*deadweight*”, co wymagało wprowadzenia wielu nowych rozwiązań w stosunku do PROW 2007-2013.

Wzmocniono ukierunkowanie terytorialne, w tym uwzględniono szczególne potrzeby obszarów Natura 2000, obszarów szczególnej ochrony ptaków, parków narodowych, obszarów narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (OSN), obszarów narażonych na występowanie czynników erozyjnych, obszarów o niskiej zawartości próchnicy w glebie. Zmodyfikowano wymogi dla poszczególnych pakietów działania, silniej ukierunkowując je na potrzeby i presje środowiskowe. Wykorzystano w tym celu istniejące bazy danych pozwalające na delimitację przestrzenną obszarów o koncentracji powyższych potrzeb i presji środowiskowych. W szczególności:

I. W ramach Działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego, w ramach którego:

- Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone zostanie ukierunkowany na bardziej intensywne gospodarstwa oraz podwyższone zostaną wymogi związane z utrzymaniem materii organicznej w glebie.
- Pakiet 2. Ochrona gleb i wód będzie realizowany na wyznaczonych obszarach szczególnie zagrożonych erozją wodną i wietrzną, obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy oraz obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego, wyznaczonych przez PIB-IUNG.
- Pakiet 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 zostanie ukierunkowany na obszary występowania wybranych gatunków ptaków oraz najcenniejszych siedlisk przyrodniczych w ramach Natura 2000, przy czym, wyniki monitoringu środowiskowego pozwoliły na zróżnicowanie wymogów wobec poszczególnych grup ptaków.

- Pakiet 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 zostanie ukierunkowany na najcenniejsze siedliska przyrodnicze poza Naturą 2000.
- Pakiet 7. Ochrona zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie zostanie rozszerzony o inne gatunki objęte ochroną - wsparciem będą objęte również kozy.

II. W ramach działania Rolnictwo ekologiczne, w ramach którego:

- Pakiet 1. Uprawy rolnicze w okresie konwersji oraz Pakiet 7. Uprawy rolnicze po okresie konwersji – wsparcie w ramach tych pakietów zostanie ukierunkowane na uprawy z przeznaczeniem do spożycia.
- Pakiet 5. Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji oraz Pakiet 11. Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji - wsparcie w ramach tych pakietów zostanie ukierunkowane na uprawy z przeznaczeniem na paszę i będzie uwarunkowane posiadaniem zwierząt.

Projektując nowy kształt tych działań szczególną uwagę zwrócono na weryfikowalność wymogów dla poszczególnych Pakietów. Przygotowane zestawy wymogów zapewniają ich weryfikowalność, co zostało potwierdzone opinią Agencji płatniczej.

Doświadczenia z wdrażania Programu rolnośrodowiskowego, objętego PROW 2007-2013 pokazały, że zasadnym jest utrzymanie dla projektowanych działań mechanizmu degresywności. Przemawiają za tym również warunki finansowe nowej perspektywy, tzn. ograniczenie budżetu nowych działań oraz konieczność zapewnienia finansowania niezakończonych zobowiązań z okresu 2007-2013. Potwierdzono także występowanie ekonomii skali w odniesieniu do utraconych korzyści i poniesionych kosztów wynikających z wymagań objętych Pakietami obu działań.

Doświadczenia wyniesione z PROW 2007-2013 wykorzystano także w ustaleniu wskaźników ich realizacji. Wskaźniki dla działań zostały określone na realnych poziomach, co było poprzedzone dogłębną analizą udziału beneficjentów Programu rolnośrodowiskowego, objętego PROW 2007-2013 w poszczególnych pakietach oraz powierzchni objętych pakietami.

W ramach projektowanych działań zostały również wykorzystane pozytywne doświadczenia z funkcjonowania systemu doradztwa rolnośrodowiskowego. W nowej perspektywie finansowej zostanie utrzymana rola doradców rolnośrodowiskowych i ekspertów przyrodniczych (w przypadku pakietów przyrodniczych) w procesie edukowania beneficjentów działań, jako istotnego elementu przyczyniającego się do efektywnego wykorzystywania środków i ograniczenia ryzyka błędów.

W celu lepszego ukierunkowania działania „Zalesienie i tworzenie terenów zalesionych” na obszary zagrożone erozją, w PROW 2014-2020 zostaną wprowadzone kryteria selekcji preferujące zalesienia na gruntach erozyjnych. Jednocześnie w wyniku zmniejszenia minimalnej powierzchni gruntu objętego wsparciem w ramach ww. działania (z 0,5 ha na 0,1 ha), umożliwione będzie zintensyfikowanie zalesień w południowej Polsce, gdzie jest najbardziej rozdrobniona struktura własności gruntów.