



**„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich:  
Europa inwestująca w obszary wiejskie”  
Instytucja Zarządzająca PROW 2014-2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

**„Ocena rezultatów wdrażania Programu Rozwoju  
Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020  
w latach 2014-2016”**

**Raport końcowy**

**Zamawiający:**

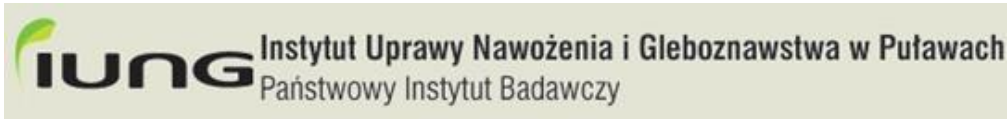
**Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30**

**00-930 Warszawa**

**Wykonawca: Konsorcjum**



Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki  
Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa  
tel. (22) 505 44 44  
tel. (22) 505 45 05  
fax (22) 827 19 60  
e-mail: [ierigz@ierigz.waw.pl](mailto:ierigz@ierigz.waw.pl)



Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa  
– Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Czartoryskich 8, 24-100 Puławy,  
tel. (81) 47 86 700  
fax. (81) 47 86 900  
e-mail: [iung@iung.pulawy.pl](mailto:iung@iung.pulawy.pl)

Warszawa, czerwiec 2017



**Zespół ewaluacyjny:**

**Dr Adam Wasilewski – IERiGŻ-PIB – kierownik zespołu**

Mgr Monika Bocian – IERiGŻ-PIB

Dr Paweł Chmieliński – IERiGŻ-PIB

Dr Edyta Gajos – IERiGŻ-PIB

Dr hab. Marcin Gospodarowicz – IERiGŻ-PIB

Dr Jan Jadczyżyn – IUNG-PIB

Mgr Cezary Klimkowski – IERiGŻ-PIB

Dr hab. Jerzy Kozyra – IUNG-PIB

Mgr Artur Łopatka – IUNG-PIB

Dr hab. Mariusz Matyka – IUNG-PIB

Dr Dariusz Osuch – IERiGŻ-PIB

Mgr Aleksandra Pawłowska – IERiGŻ-PIB

Dr hab. Rafał Pudełko – IUNG-PIB

Dr Paweł Radzikowski – IUNG-PIB

Dr Marek Zieliński – IERiGŻ-PIB

## Wykaz skrótów

ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa  
ARR – Agencja Rynku Rolnego  
CDR – Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie  
CO<sub>2</sub>-Dwutlenek węgla  
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich  
EFSI – Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne  
ESR-Efford Sharing Regulation  
FADN – Farm Accountancy Data Network  
FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa  
GDOŚ – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska  
IERiGŻ-PIB – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy  
IPCC- Intergovernmental Panel on Climate Change  
IW – Instytucja wdrażająca  
IZ – Instytucja zarządzająca  
KSCh-R – Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza  
KSOW – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich  
LGD – Lokalna Grupa Działania  
LULUCF-Land Use Land Use Change and Forestry  
MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ODR – Ośrodek Doradztwa Rolniczego  
ONW – Obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami  
OSN – Obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych  
PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020  
PROW 2007-2013 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013  
PROW 2014-2020 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020  
PRŚ – Program Rolnośrodowiskowy  
PRŚK – Program Rolnośrodowiskowo-Klimatyczny  
PT – Pomoc Techniczna  
PUZP – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych  
RE – Rolnictwo ekologiczne  
SGGW – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego  
TUZ – Trwałe Użytki Zielone  
UE – Unia Europejska  
UP Poznań – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu  
UR – Użytki rolne  
WBG – Wskaźnik Bonitacji Gleb  
WOPP – Wniosek o przyznanie pomocy  
WPR – Wspólna Polityka Rolna  
WWRPP-Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej

## Spis treści

1. Streszczenie.....	8
2. Wstęp .....	22
3. Podejście metodologiczne.....	26
3.1 Cel i przedmiot badania.....	26
3.2 Ocena logiki interwencji .....	27
3.3 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	27
3.4 Źródła informacji i danych .....	28
3.5 Metody analizy .....	30
3.6 Struktura wyników badań.....	32
4. Wyniki badań.....	33
4.1 W jakim stopniu interwencje PROW 2014-2020 przyczynią się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej? .....	33
4.1.1 Ocena logiki interwencji.....	33
4.1.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	58
4.2 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń? .....	61
4.2.1 Ocena logiki interwencji.....	61
4.2.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	71
4.3 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe? .....	76
4.3.1 Ocena logiki interwencji.....	76
4.3.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	93
4.4 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów? .....	100
4.4.1 Ocena logiki interwencji.....	100
4.4.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	103
4.5 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarkę nawozami i pestycydami? .....	121
4.5.1 Ocena logiki interwencji.....	121
4.5.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	126

4.6	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleb i poprawę gospodarowania glebą? .....	134
4.6.1	Ocena logiki interwencji .....	134
4.6.2	Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	138
4.7	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie? .....	161
4.7.1	Ocena logiki interwencji .....	161
4.7.2	Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	173
4.8	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich? .....	177
4.8.1	Ocena logiki interwencji .....	177
4.8.2	Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	191
4.9	W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich? .....	195
4.10	W jakim stopniu pomoc techniczna przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013? .....	203
4.10.1	Ocena logiki interwencji .....	203
4.10.2	Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	210
4.11	W jakim stopniu krajowa sieć obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013? .....	215
4.11.1	Ocena logiki interwencji .....	215
4.11.2	Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa .....	223
5.	Wnioski i rekomendacje .....	226
5.1	W jakim stopniu interwencje PROW 2014-2020 przyczynią się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej? .....	226
5.2	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń? .....	226
5.3	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe? .....	227
5.4	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów? .....	231

5.5	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarkę nawozami i pestycydami? .....	232
5.6	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleb i poprawę gospodarowania glebą? .....	232
5.7	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?.....	233
5.8	W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich? .....	235
5.9	W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich? .....	236
5.10	W jakim stopniu pomoc techniczna przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013? .....	236
5.11	W jakim stopniu krajowa sieć obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?.....	237
6.	Załączniki .....	238

## 1. Streszczenie

Celem niniejszego badania ewaluacyjnego jest ocena skuteczności realizacji PROW 2014-2020 w okresie od jego uruchomienia do końca 2016 roku, ocena wpływu netto wybranych instrumentów wsparcia, a także ocena synergii i efektów dodatkowych. Zgodnie z zakresem przedmiotowym badania udzielono odpowiedzi na 11 pytań ewaluacyjnych. W badaniu zastosowano partycypacyjny i mieszany model ewaluacji, poprzez włączenie zarówno wszystkich istotnych interesariuszy programu jak i zastosowanie różnych metod i danych (tzw. triangulacji), co w efekcie doprowadziło do weryfikacji i możliwie najpełniejszego przedstawienia uzyskanych wyników.

Opracowanie składa się z sześciu spójnych rozdziałów zawierających, poza streszczeniem, wprowadzenie do badania, prezentację podejścia metodologicznego, analizę wyników w układzie 11 pytań ewaluacyjnych, prezentację wniosków i rekomendacji dla IZ oraz załącznika zawierającego karty odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. W dalszej części niniejszego rozdziału zaprezentowano najistotniejsze, wybrane wyniki badania w odniesieniu do celów szczegółowych i pytań ewaluacyjnych.

Działania PROW 2014-2020 potencjalnie silnie przyczynią się do realizacji założonego celu 2A tj. poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowanie produkcji rolnej. Wniosek ten płynie przede wszystkim z oceny logiki interwencji (bezpośredni wpływ na realizację celu wykazano dla 8 działań/poddziałania/operacji). Cele tych działań są spójne z celem szczegółowym 2A. Pozytywny wpływ na jego realizację ma także wysokość budżetu. Środki finansowe w tym zakresie są znaczące i stanowią ok. 28,5% ogółu środków PROW 2014-2020. Największy udział w realizacji celu 2A mają wydatki przeznaczone na „Modernizację gospodarstw rolnych” (ponad 64%) oraz „Restrukturyzację małych gospodarstw...” (ponad 26%). Ocena wpływu na osiągnięcie wskazanego celu głównego jest niemożliwa ze względu na niską reprezentatywność grupy beneficjentów (do końca 2016 roku zakończono jedynie 20 operacji z zakresu modernizacji gospodarstw rolnych). Niewielkich korekt wymaga wielkości pomocy w kolejnych latach w zakresie tworzenia i rozwijania działalności pozarolniczej (poddziałanie 6.4.). W przypadku podziałania 6.5. „Płatności dla rolników kwalifikujących się do systemu drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi”



rekomendowane jest ustalenie stałej wielkości pomocy na poziomie oferowanym w roku 2016, a nie stopniowe jej zmniejszanie w kolejnych latach.

PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu 2B tj. wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń. Przyjęta logika interwencji jest odpowiednia dla realizacji założonego celu i sprzyja podejmowaniu działalności rolniczej przez młode osoby dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami, choć równocześnie z danych statystycznych wynika, że rolnicy w Polsce należą do najmłodszych w Europie. Do końca 2016 roku nie zakończono żadnej operacji w poddziałaniu 6.1, jednak z oceny przyjętych kryteriów dostępu oraz „biznes planów” wynika, że można oczekiwać polepszenia struktury powierzchniowej gospodarstw rolnych, a także poprawy systemu nawożenia, gospodarowania glebą i zwiększenia uczestnictwa rolników w unijnych i krajowych systemach jakości. Należy też podkreślić powszechność deklaracji rolników dla realizacji celów przekrojowych w ramach innowacyjności. Jeżeli w kolejnych naborach wniosków zainteresowanie beneficjentów operacją „Premia dla młodych rolników” nie wzrośnie, może pojawić się problem wykorzystania pełnej puli środków finansowych.

Interwencje PROW 2014-2020 przyczyniają się do realizacji celu 3A, tj. poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym przez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe. Realizacji celu 3A służy wspieranie: kształcenia zawodowego, działań informacyjnych i promocyjnych, nowych uczestników systemów jakości, przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, inwestycji w targowiska, tworzenia grup i organizacji producentów, współpracy w ramach grup EPI. Podział środków między instrumenty wsparcia mające wpływ na realizację celu 3A jest właściwy biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby rozwojowe w sektorze rolno-spożywczym, jednocześnie nie zawsze odpowiada potrzebom beneficjentów. Wymienione instrumenty wsparcia przyczyniają się do osiągnięcia także innych celów PROW 2014-2020. Ze względu na zupełnie początkową fazę realizacji Programu nie jest możliwe określenie (w oparciu o dane liczbowe), jaki wpływ wywierają realizowane działania na konkurencyjność i zintegrowanie producentów z rynkiem. Potencjał poszczególnych działań do podnoszenia konkurencyjności

jest bardzo różny. W związku z tym, że większość instrumentów wsparcia w ramach celu 3A nie została jeszcze uruchomiona w okresie objętym badaniem, bardziej szczegółowa odpowiedź na pytanie ewaluacyjne będzie możliwa dopiero podczas kolejnej ewaluacji, tj. w roku 2019. Uzupełnienia wymagają zbierane przez IW dane monitoringu dla wskaźników oceny.

Interwencje PROW 2014-2020 przyczyniają się do realizacji celu 4A, tj. wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów. Przyjęty schemat interwencji ma charakter kompleksowy i wieloaspektowy. Dla większości działań powiązanych z celem szczegółowym 4A nie zidentyfikowano ryzyka związanego z ich realizacją. Obawy o skuteczność w osiągnięciu celu budzą znaczne dysproporcje regionalne w stopniu wdrożenia poszczególnych działań. Wysoka alokacja środków finansowych i zaawansowanie stopnia realizacji PRŚ, PRŚK, ONW i RE umożliwiają pełne wykonanie przyjętych założeń. Dzięki realizacji PRŚ, PRŚK i RE gospodarstwa charakteryzujące się wyższym poziomem intensywności produkcji (a to one głównie wdrażają te pakiety) ograniczyły poziom negatywnej presji na środowiskowo przyrodnicze. Czynnikiem ograniczającym osiągnięcie celu jest nieuruchomienie operacji „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000” oraz działań „Transfer wiedzy...” oraz „Usługi doradcze...”.

Interwencje PROW 2014-2020 wspierają poprawę stanu gospodarki wodnej, w tym gospodarki nawozami i pestycydami, tj. realizację celu 4B. Schemat interwencji, oparty na realizacji działań: transfer wiedzy i działalność informacyjna, inwestycje w środki trwałe, systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, rolnośrodowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne oraz płatności ONW, jest logiczny i spójny. Wykazano, że odsetek gruntów rolnych w ramach umów o zarządzanie dotyczących poprawy gospodarki wodnej, w tym gospodarkę nawozami i pestycydami w 2016 roku (4B) obejmował 1 260 283 ha, stanowiąc 8,7% UR w Polsce. Poprawa gospodarki wodnej następuje poprzez działania ukierunkowane na ekstensyfikację produkcji na terenach cennych przyrodniczo oraz wspieranie zrównowazonych metod produkcji, szczególnie poprzez Pakiet Rolnictwo Zrównoważone i Pakiet Ochrona Gleb i Wód. W gospodarstwach wdrażających ww. pakiety

zaobserwowano wyższy w strukturze upraw udział roślin strączkowych pożądaną z punktu widzenia racjonalizacji gospodarki nawozowej oraz niższe nakłady na zakup nawozów mineralnych. W związku z występującymi w Polsce coraz częściej suszami przyczyniającymi się do znaczących strat w produkcji, przy równocześnie rosnącej powierzchni obszarów nawadnianych, należy wzmocnić możliwość oddziaływania PROW 2014-2020 na problem racjonalnego wykorzystania wody w rolnictwie, np. poprzez: transfer wiedzy, zrównoważone metody nawodnień czy inwestycje wspierające wdrożenie metod agrotechnicznych sprzyjających poprawie struktury gleby.

Interwencje PROW 2014-2020 przyczyniają się do realizacji celu 4C, tj. wspierają zapobieganie erozji gleb oraz wspierają poprawę gospodarowania glebą. Przyjęty schemat interwencji charakteryzuje kompleksowość i wielokierunkowość podejścia do osiągnięcia założonego celu, co wyraża się m.in. mnogością działań bezpośrednio i pośrednio wpływających na jego osiągnięcie. Powierzchnia objęta PRŚ i DRŚK w latach 2015-2016 była jednak zmienna, zróżnicowana regionalnie i nie zawsze optymalna z punktu widzenia rzeczywistych potrzeb ochrony w zakresie zapobiegania erozji i poprawy gospodarowania glebą. Ze wsparcia finansowego najczęściej korzystali rolnicy z dużych gospodarstw (w których łatwiej uzyskać efekt skali) w województwach Polski zachodniej i północnej. Wsparciem finansowym do pakietu 2 Ochrona gleb i wód w roku 2016 objęto 1,1 % gruntów zagrożonych erozją wodną w kraju. W województwach o największym zagrożeniu erozją (małopolskie i podkarpackie) i największych potrzebach ochrony gleb przed jej skutkami odsetek ten jest jeszcze mniejszy i wynosi odpowiednio 0,5 i 0,2 %. Wdrażanie Pakietu 2. Ochrona gleb i wód na obszarach o niskiej zawartości próchnicy było na poziomie podobnym gruntów zagrożonych erozją. W skali kraju w roku 2015 pakietem tym objętych było zaledwie 1,8 % gruntów, a w roku 2016 areał ten zmniejszył się do 1,4 %. W roku 2016 w stosunku do roku 2015 zmniejszyła się powierzchnia gruntów objętych wsparciem do rolnictwa ekologicznego. Z tego względu istnieje potrzeba lepszego dopasowania instrumentów PROW do obszarów największego ryzyka degradacji gleby i zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego. W celu lepszego uświadomienia praktycznej potrzeby stosowania działań chroniących użytki rolne przed degradacją należy zintensyfikować działania w zakresie „Transferu wiedzy...” oraz „Usług doradczych...”. Dodatkowym czynnikiem prowadzącym do zwiększenia areału objętego działaniami ochronnymi w ramach PROW w strefach największego zagrożenia mogą być zwiększone płatności dla gospodarstw

powierzchniowo małych, które dominują na tych terenach. Dużym zainteresowaniem beneficjentów cieszył się program zalesień. W PROW 2014 – 2020 do końca 2016 r wypłacono pieniądze z tytułu „nowych” zalesień na 1005 ha, a łącznie ze zobowiązaniami od 2004 pomocą tą objęto 71 tys. ha.

Osiągnięcie celu 5E, jakim jest ochrona węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie bezpośrednio związane jest z realizacją programów: zalesień, rolnośrodowiskowo-klimatycznego oraz ekologicznego. Przyjęty schemat interwencji jest logiczny i spójny, a wymienione interwencje są w stanie partycypować w pochłanianiu CO<sub>2</sub> oraz ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. Kwota środków finansowych przeznaczonych na realizację zalesień jest większa niż w poprzednich programach. Sytuację tę należy tłumaczyć koniecznością zagwarantowania środków do obsługi zobowiązań zalesieniowych z PROW 2004-2006 i 2007-2013 oraz potrzebą zapewnienia środków dla potencjalnych beneficjentów nowych zalesień realizowanych w ramach PROW 2014-2020. Kwota środków dostępna w PROW 2014-2020 pozwala zatem na dalszy wzrost powierzchni zalesień. W ogólnej kwocie dystrybuowanej w ramach celu 5E przeważa wkład województw o większych potrzebach zalesieniowych i z większym udziałem gleb szczególnie podatnych na straty węgla organicznego, dzięki czemu zalesienia lepiej przyczyniają się do realizacji celu 5E. Z PROW 2014-2020 zalesiono dotychczas około 86,9% docelowej powierzchni gruntów, a wskaźnik rezultatu wyniósł 0,3% (przy wartości docelowej – 0,35%). Sekwestracja CO<sub>2</sub> z atmosfery w skali roku dla zalesień wspieranych dotychczas w ramach PROW 2014-2020 stanowi około 0,2% krajowej emisji gazów cieplarnianych w 2014 roku. Równocześnie stanowi ona 2,4% pochłaniania CO<sub>2</sub> z krajowego sektora LULUCF i 2,3% pochłaniania CO<sub>2</sub> z podsektora gruntów leśnych będącego częścią krajowego sektora LULUCF. Wysoka jest także powierzchnia użytków rolnych przyczyniająca się do ochrony węgla organicznego poprzez zapobieganie mineralizacji substancji organicznej w glebie (1 610 471,23ha), która stanowi około 11,3% użytków rolnych użytkowanych będących w ewidencji ARiMR i około 8,6% potencjalnych użytków rolnych w Polsce.

Interwencje PROW 2014-2020 wspierały realizację celu 6B, tj. lokalny rozwój na obszarach wiejskich poprzez działania z zakresu wsparcia podstawowych usług i odnowę wsi oraz w ramach inicjatywy LEADER. Przyjęty schemat interwencji jest logicznie spójny i kompleksowy. Również dystrybucja środków finansowych, także regionalna, oraz kryteria

dostęp są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb i pozwalają na osiągnięcie celu 6B. Skuteczne są także sposoby identyfikacji i eliminacji ryzyka. Interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają lokalny rozwój na obszarach wiejskich, jednak skala oraz ocena tego wsparcia będzie możliwa najwcześniej w 2019 r. W przypadku podejścia LEADER rekomenduje się dalsze prace na rzecz ujednoczenia procedur odnośnie oceny prawidłowości procesu wyboru operacji w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju przez Samorządy Wojewódzkie, celem uniknięcia różnic w interpretacji przepisów w poszczególnych urzędach.

Ocena skuteczności Programu w kontekście możliwych efektów synergii między celami szczegółowymi a priorytetami, możliwa jest jedynie na podstawie oceny ex-ante PROW 2014-2020 oraz po uwzględnieniu wniosków z panelu ekspertów i studiów literatury. W ujęciu teoretycznym relacje pomiędzy poszczególnymi działaniami PROW 2014-2020 mogą mieć charakter synergii bądź relacji neutralnej lub konfliktowej. Strategia PROW ma charakter spójny, oparty o cele sformułowane na poziomie UE, a w ujęciu szczegółowym o wyniki analizy SWOT i potrzeby gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich w Polsce oraz punkty styczne z regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi. Wdrożenie poszczególnych działań przyczynia się do osiągnięcia stawianego im celu, ale stopień oddziaływania uzależniony jest od wysokości środków finansowych oraz zakresu wdrożenia działań. Generalnie w ocenianym PROW 2014-2020 dominują relacje o charakterze neutralnym lub synergicznym. Wysoki odsetek relacji synergicznych dotyczy operacji obejmujących transfer wiedzy, innowacji oraz działania edukacyjne, czego przykładem są instrumenty, o charakterze horyzontalnym, których spektrum oddziaływania obejmuje całość celów szczegółowych i przekrojowych oraz wszystkie priorytety unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich jak np. „Współpraca w ramach grup EPI” oraz zestaw narzędzi „LEADER”, operacje wspierające rozbudowę małej infrastruktury turystycznej oraz mające na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego.

Celem pomocy technicznej jest wzmocnienie systemu wdrażania PROW 2014-2020, wsparcie funkcjonowania KSOW oraz realizacja działań informacyjno-promocyjnych. Do końca roku 2016 nie było możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy. Bazując na analizie realizacji PROW 2014-2020 wg stanu na koniec 2016 roku można stwierdzić, że pomoc techniczna będzie jednak sprzyjała osiągnięciu założonych celów. Podmioty uprawnione do

pomocy korzystają z finansowania wyprzedzającego, dzięki któremu mogą realizować bieżące zadania, a w przyszłości mają możliwość uzyskania refundacji poniesionych kosztów. Budżet działania jest jednak niewystarczający i niezbędna jest realokacja środków. Potencjał instytucjonalny i przygotowanie do obsługi PROW zarówno IZ jak i IW jest dobre. Rekomendowane jest zwiększenie liczby szkoleń dla pracowników.

Ponieważ w latach 2014-2016 nie uruchomiono naboru wniosków o przyznanie środków w ramach PT w zakresie wsparcia finansowania KSOW, dlatego na obecnym etapie nie ma możliwości oceny wydatkowania środków finansowych. Potencjalni beneficjenci realizujący na bieżąco operacje spełniające kryteria kosztów kwalifikowalnych Pomocy Technicznej będą mogli ubiegać się jednak o ich refundację w okresie późniejszym. Logika interwencji oraz kryteria dostępu dla realizacji zadań KSOW odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom. Wdrażane na zasadach prefinansowania działania sieci są spójne i kompleksowe, a ich analiza wskazuje na prawidłową realizację zadań KSOW. Pozytywnie należy ocenić potencjał instytucjonalny i przygotowanie kadry realizującej działania KSOW.

## Summary

The purpose of this evaluation is to assess effectiveness of implementation of the RDP 2014-2020 in the period from its commencement to the end of 2016, to assess the net impact of the selected support instruments, as well as to assess synergy and indirect effects. Answers were provided to 11 evaluation questions, according to the scope of the concerned evaluation. The evaluation utilised participative and mixed model of evaluation through incorporating all significant stakeholders of the programme and application of various methods and data (the so-called triangulation), which led to verification and the fullest possible presentation of the obtained results.

The study consists of six consistent chapters containing, apart from the summary, introduction for evaluation, presentation of methodological approach, analysis of results presented for each of 11 evaluation questions, presentation of conclusions and recommendations for MA and appendix containing evaluation question answer sheets. The next part of this chapter presents the most important, selected results of the evaluation with regard to specific objectives and evaluation questions.

The RDP 2014-2020 activities will provide a potentially strong contribution to implementation of the assumed objective 2A, i.e. improvement in economic results, restructuring and modernisation of supported farms, in particular by an increase in their market share and agricultural production diversity. This conclusion may be drawn primarily from assessment of the intervention logic (direct impact on achievement of the objective was reported for 8 measures/sub-measures/operations). Objectives of those measures are consistent with the specific objective 2A. Its implementation is also positively affected by the amount of budget. Funds in this respect are significant and amount to ca. 28.5% of all funds of the RDP 2014-2020. The greatest share in implementation of the objective 2A have the expenses intended for "Modernisation of agricultural farms" (more than 64%) and "Small farms restructuring..." (more than 26%). Assessment of impact on achievement of the indicated key objective is impossible due to a low representative character of this beneficiary group, (by the end of 2016, only 20 projects concerning modernisation of agricultural farms were completed). Regional distribution of funds regarding creation and development of non-agricultural activities (sub-measure 6.4.). In case of submeasure 6.5. "Payments to farmers eligible for the scheme of small farmers who have permanently

transferred their holdings to another farmer" it is recommended to set a fixed amount of aid at the level offered in 2016 rather than gradual reduction in subsequent years.

The RDP 2014-2020 contributes to implementation of the objective 2B, i.e., entry of farmers with appropriate skills to the agriculture sector, especially to generational renewal. The adopted intervention logic is suitable for implementation of the assumed objective and facilitates undertaking agricultural activities by young people holding appropriate qualifications, although simultaneously, statistical data indicate that farmers in Poland are among the youngest in Europe. By the end of 2016, no operations from sub-action 6.1 were brought to completion, however, evaluation of the adopted eligibility criteria and "business plans" indicates that improvement in agricultural area structure of farms and improvement in system of fertilizing, soil management and increase in the share of farmers in the EU and national quality systems is to be expected. The commonness of declaration of farmers for implementation of the cross-cutting objectives of innovation also needs to be emphasised. There may appear a problem with full absorption of funds, if the interest of beneficiaries in the operation entitled "Setting-up of young farmers" maintains at a similar level in the subsequent calls for applications. It is reasonable to introduce corrections concerning the access criteria and to supplement the scope of the monitoring data with the age of farmers transferring the farm.

The RDP 2014-2020 interventions contribute to implementation of objective 3A, i.e. improvement in competitiveness of agricultural producers covered by the support by means of improvement in their integration with the agrifood chain through quality systems, adding value to agricultural products, promotion on the local markets and short supply chains, setting up of producer groups and inter-branch organisations. Implementation of the objective 3A is facilitated by supporting: vocational training, information and promotional activities, new participants of quality systems, processing and marketing of agricultural products, investments in market places, setting up of producer groups and organisations, cooperation within the EIP groups. Division of funds between support instruments being implemented under the objective 3A is appropriate, taking into consideration diverse development needs in the agri-food sector, and at the same time it does not always correspond to needs of the beneficiaries. The aforementioned support instruments also contribute to achievement of other RDP 2014-2020 objectives. Due to a still initial phase of



the Programme implementation, it is not possible to determine (on the basis of numeric data) how the implemented measures affect the competitiveness and integration of producers with the market. Competitiveness increasing potential of particular operations is highly varied. Since most of the support instruments under Objective 3A have not yet been launched during the period under study, a more detailed response to the evaluation question will be possible only during the next evaluation, i.e. in 2019 year. The monitoring data for the assessment indicators collected by IA require supplementation.

The RDP 2014-2020 interventions contribute to implementation of the objective 4A, i.e. support for restoring, preserving and increasing biodiversity, including in the Natura 2000 areas, areas facing natural constraints or other specific constraints, as well as high nature value farming and the state of European landscapes. The adopted intervention scheme is complex and multifaceted. No risks associated with execution were identified for the majority of measures related to the specific objective 4A. Substantial regional disproportions in the level of implementation of different activities raise concerns related to effectiveness in achieving the objective. High allocation of the funds and implementation degree progress for the Agri-environmental programme, the Agri-environmental and climate programme, LFA and the Organic farming enable complete realisation of the adopted assumptions. Due to implementation of the Agri-environmental programme, the Agri-environmental and climate programme and the Organic farming, the farms characterised by a higher production intensity level (the main beneficiaries of the packages) have reduced the level of negative pressure on the environment. The factors restricting achievement of the objective include lack of commencement of the operation entitled "Investments in farms located on the Natura 2000 areas" as well as the measures entitled "Knowledge transfer ..." and "Advisory services...".

The RDP 2014-2020 interventions support improvement in the condition of water management, including management of the use of fertilizers and pesticides, i.e. implementation of objective 4B. Intervention scheme, based on implementation of the following measures: transfer of knowledge and information activity, investment in fixed assets, quality systems for agricultural products and foodstuffs, agri-environmental and climatic, organic farming and the LFA payments, is logical and consistent. In 2016 the land related measures covered 1,831,606 ha, which means exceeding the interim indicative

target (1,752,800 ha in 2018). Extensification of production on the naturally valuable areas and protection of water resources is especially facilitated by the Sustainable Agriculture Package and Protection of soils and water Package. In connection with draught areas periodically occurring in Poland, and, at the same time, expanding the area of the irrigated areas, it is necessary to strengthen the possibility for the RDP 2014-2020 to affect the problem of rational use of water in agriculture, e.g. through: knowledge transfer, sustainable irrigation methods or investments facilitating improvement in the soil structure. Higher share of leguminous plants desired from the point of view of rationalisation of fertiliser management and lower expenses for purchase of mineral fertilizers was observed within the structure of cultivations of the farms implementing the aforementioned packages. There are large regional disproportions in the implementation of objective 4B.

The RDP 2014-2020 interventions contribute to the implementation objective 4C, i.e. they support prevention of soil erosion and facilitate improvement in the soil management. The adopted intervention scheme is characterized by complexity and multi-directionality of the approach to achieve the assumed objective, which is expressed, among others, in multiplicity of measures, directly and indirectly affecting its achievement. However, the area covered by the Agri-environmental programme and the Agri-environmental and climate programme in the 2015-2016 varied and was regionally diverse as well as it not always was optimal from the point of view of actual protection needs with regard to prevention of erosion and improvement in soil management. Usually the support was used by farmers from large farms (where it is easier to obtain the effect of scale) in the western and northern Polish voivodships. Beneficiaries were mostly interested in the afforestation programme, while Package 2 - protection on the erosion endangered areas, especially on the areas with the largest hazard of water erosion (Małopolskie and Podkarpackie voivodships) attracted little attention. The countrywide share of the area covered by protection against erosion, as compared to the areas endangered by it, is relatively small (in 2016 - only 1.1%). Implementation of the measure increasing the content of humus in the soil is not satisfactory. Countrywide, in 2015 the package covered only 1.8% of land, while in 2016 the acreage decreased to 1.4%. As compared to 2015, in 2016, a reduction was also observed in the area of land covered by the organic farming package. For this reason, there is a need for better adjustment of the RDP instruments to areas with the greatest risk of soil degradation and water contamination with nitrogen of agricultural origin. In order to raise awareness

concerning practical need to undertake measures protecting agricultural areas, it is necessary to intensify the implementation of such measures as "Knowledge transfer..." and "Advisory services...", as well as to regionally differentiate financial support adequately to the hazard zones.

Achievement of objective 5E, namely protection of soil and carbon dioxide absorption in agriculture and forestry, is directly associated with implementation of the programmes concerning: afforestation, agriculture-environment and climate and ecology. The adopted intervention scheme is logical and coherent, and the listed interventions are capable of leading to absorption of CO<sub>2</sub> and reduction of greenhouse gas emissions. The amount of funds allocated for implementation of afforestation is higher than in the previous programmes, which enables increase in their area and, as a result, better implementation of objective 5E. Distribution of funds by regions is generally greater in voivodships with larger afforestation needs and with higher share of soils particularly susceptible to losses of organic carbon, as a result its contribution to implementation of the aforementioned Objective is greater. So far, afforestation under the RDP 2014-2020 amounted to approximately 86.9% of the target land area, while the result indicator amounted to 0.3% (at the target value – 0.35%). Annually, CO<sub>2</sub> sequestration from the atmosphere achieved as a result of afforestation projects implemented so far under the RDP 2014-2020 amounted to approximately 0.2% of Polish greenhouse gas emissions in 2014. Simultaneously, it amounted to 2.4 % of CO<sub>2</sub> absorption from the domestic LULUCF sector and 2.3% of CO<sub>2</sub> absorption from a forestry land subsector, being a part of the domestic LULUCF sector. There is also a large area of agricultural areas contributing to protection of soil by preventing mineralisation of organic substance (1 610 471.23ha , which amounts to approx. 11.3% of the used agricultural areas entered into the ARMA registers and approximately 8.6% of potential agricultural areas in Poland).

The RDP 2014-2020 interventions supported implementation of the objective 6B, i.e. local development on rural areas through measures concerning support of basic services and regeneration of rural areas as well as under the LEADER initiative. The adopted intervention scheme is logically consistent and complex. Also, distribution of funds, including the regional and the eligibility criteria is adequate to the identified needs and enables achieving objective 6B. Risk identification and its elimination methods are also effective. The interventions

under the RDP 2014-2020 support local development in rural areas, however, the scale and the assessment of this support will be possible no sooner than in 2019. For the LEADER approach, further work is recommended to harmonize the procedures for assessing the correctness of the selection process in the implementation of local development strategies by the Provincial Authorities, to avoid differences in the interpretation of regulations in individual offices.

Assessment of effectiveness of the programme in the context of possible synergy effects between the specific objectives and priorities is possible only on the basis of the ex-ante assessment of the RDP 2014-2020 and after taking into account the conclusions from the expert panel and the literature studies. In the theoretical perspective, relations between different RDP 2014-2020 measures can be synergistic or neutral or conflictual. The RDP strategy is consistent, based on objectives formulated at the EU level, while in the detailed perspective, on the results of the SWOT analysis and the needs of food economy and rural areas in Poland as well as points of contact with regional and national operational programmes. Implementation of particular measures contributes to achieving their intended objectives, but the degree of impact depends on the amount of financial resources and the scope of the measures implementation. Generally the assessed RDP 2014-2020 is dominated by neutral or synergistic relations. The high proportion of synergies relates to operations involving knowledge transfer and educational activities, as exemplified by horizontal instruments whose impact spectrum covers the whole of the specific and cross-cutting objectives and all the priorities of the EU rural development policy, such as "EIP Group Collaboration" and "LEADER" toolkit, operations supporting the development of small tourist infrastructure and the preservation of cultural heritage.

The objective of technical assistance is to strengthen the RDP 2014-2020 implementation system, the NRN functioning support and information and promotional actions implementation. Until the end of the 2016, it was impossible to submit applications for granting support. On the basis of the analysis of implementation of the RDP 2014-2020 as at the end of 2016, it can be concluded that technical assistance will foster achieving the assumed objectives. Entities entitled for support will use the pre-emptive financing, which enables realisation of current tasks, and, in the future, they will be able to obtain refund of the incurred costs. However, budget of the action is insufficient and it is necessary to re-

allocate funds. The institutional potential and preparation for the RDP handling is good in both MA and IA. It is recommended to increase the number of trainings for employees.

Since, in 2014-2016, no applications were submitted for refund of costs with regard to support concerning the NRN financing, at the present stage, it is impossible to perform assessment of expenditure of funds. The potential beneficiaries performing current operations meeting the criteria of eligible costs of Technical Assistance, will still be able to apply for refund at a later date. Intervention logic and the eligibility criteria for the NRN tasks implementation correspond to the identified needs. Network actions implemented using pre-financing are consistent and complex and their analysis indicates proper implementation of the NRN tasks. Institutional potential and preparation of staff implementing the NRN actions should be assessed positively.

## 2. Wstęp

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest jedną z podstawowych polityk UE, której celem jest wzmocnienie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju rolnictwa poprzez: system rynkowy, płatności bezpośrednie, a także programy na rzecz obszarów wiejskich. Dysponując rocznym budżetem około 59 mld euro, wspólna polityka rolna finansuje wymienione cele za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zachowując spójność celów i narzędzi na poziomie wszystkich 28 krajów członkowskich UE, WPR oferuje jednak pewną elastyczność w zakresie ich dostosowania do bieżących potrzeb poszczególnych państw.

W latach 2014-2020 polski sektor rolnictwa i obszary wiejskie zostaną wsparte z budżetu UE łączną kwotą ok. 32 mld euro z przeznaczeniem na realizację głównych priorytetów UE, jakimi są: zatrudnienie, zrównoważony rozwój, modernizacja, innowacje i jakość. Głównymi instrumentami realizacji tych priorytetów są płatności bezpośrednie (ok. 23,4 mld euro) oraz program rozwoju obszarów wiejskich (ok. 8,6 mld Euro), które zostały dostosowane do konkretnych potrzeb kraju.

PROW 2014-2020 dla Polski został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 12 grudnia 2014 r. Podstawą prawną jego funkcjonowania są:

- ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. (Dz. U. poz. 349 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. poz. 378).

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy w ramach PROW 2014-2020 regulują odpowiednie akty wykonawcze i delegowane Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zaś ogólne ramy jego realizacji wyznaczają:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju

Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. str. 320 z późn. zm.) - zwane dalej rozporządzeniem 1303/2013;

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. str. 487 z późn. zm.) - zwane dalej rozporządzeniem 1305/2013.
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r., ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. L 227 z 31.7.2014 s. 18 z późn. zm.) - zwane dalej rozporządzeniem 808/2014.

PROW 2014-2020 dla Polski koncentruje się na trzech głównych celach, tj.: wspieraniu konkurencyjności i produktywności w sektorze rolno-spożywczym, zapewnieniu zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami w dziedzinie klimatu, a także osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek wiejskich poprzez rozwój lokalnej infrastruktury, inwestycje w dziedzinie edukacji, kultury i usług publicznych, tworzenie nowych i utrzymanie już istniejących miejsc pracy. Program realizuje 6 priorytetów i 13 celów szczegółowych wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014 – 2020. Są to:

- Priorytet 1: Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich
- Priorytet 2: Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonej gospodarki

- Priorytet 3: Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie
- Priorytet 4: Odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem
- Priorytet 5: Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.
- Priorytet 6: Wspieranie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich

Zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami UE, PROW 2014-2020 podlega ewaluacji, którą przeprowadza się w celu poprawy jakości projektowania i wdrażania, jak również w celu analizy jego skuteczności, efektywności i wpływu. Nadrzędnym celem realizacji działań związanych z ewaluacją PROW 2014-2020, jest zapewnienie informacji niezbędnych dla celów zarządzania Programem i informowania ogółu społeczeństwa o wynikach jego realizacji. Rozporządzenie KE nr 808/2014 zobowiązuje państwa członkowskie do przeprowadzenia ewaluacji i odpowiedzi na pytania ewaluacyjne w rozszerzonych sprawozdaniach rocznych z realizacji PROW 2014-2020 w roku 2017, 2019 oraz w ocenie ex-post. Zakres terytorialny przeprowadzonej oceny dotyczył realizacji Programu na obszarze całej Polski z uwzględnieniem aspektu przestrzennego, w okresie od jego uruchomienia do końca 2016 roku.

Celem przeprowadzonego badania były:

- ocena skuteczności realizacji celów PROW 2014-2020, poprzez co najmniej ocenę stopnia osiągnięcia wspólnych wskaźników produktu i rezultatu (w tym wskaźników dodatkowych), określonych w załączniku nr IV do rozporządzenia KE 808/2014;
- ocena wpływu netto wybranych instrumentów wsparcia PROW 2014-2020;
- ocena synergii i efektów dodatkowych PROW 2014-2020.

Aby osiągnąć ww. cele udzielono, zgodnie z zakresem przedmiotowym badania, odpowiedzi na 11 wybranych pytań ewaluacyjnych zawartych w załączniku nr V rozporządzenia



808/2014. W odniesieniu do działań, w których poziom zrealizowanych płatności umożliwił przeprowadzenie badań i uzyskanie na ich podstawie wiarygodnych wyników, przeprowadzono analizy osiągnięcia celów szczegółowych (tj.: 2A, 2B, 3A, 4A, 4B, 4C, 5E, 6B, Pomoc Techniczna oraz Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich). W celu odpowiedzi na pytania ewaluacyjne wykonawcy dokonali również oceny aktualność logiki interwencji w kontekście zmian społeczno-gospodarczych, które zaszły w okresie realizacji Programu, oszacowali i przeanalizowali wspólne wskaźniki produktu i rezultatu, określone w załączniku nr IV do rozporządzenia KE 808/2014 oraz wskaźniki określone w załączniku nr V do PROW 2014-2020. Analizy uzupełniono także o dodatkowe wskaźniki pozwalające lepiej i pełniej odpowiedzieć na wszystkie pytania ewaluacyjne zawarte w zamówieniu MRiRW.

### **3. Podejście metodologiczne**

#### **3.1 Cel i przedmiot badania**

Zgodnie z wymogami zamawiającego celem badania było udzielenie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, które odnoszą się do realizacji poszczególnych celów szczegółowych PROW 2014-2020 w latach 2014-2016. Z tego względu ocena logiki interwencji, skuteczności, efektywności oraz wpływu działań wdrażanych w ramach PROW przeprowadzona została w odniesieniu do następujących celów:

- 2A - Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw oraz ułatwanie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek, a także zróżnicowania produkcji rolnej;
- 2B - Ułatwianie wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń;
- 3A - Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe;
- 4A - Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów;
- 4B - Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów;
- 4C - Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą;
- 5E - Promowanie ochrony pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie;
- 6B - Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich;
- Pomoc Techniczna;
- Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

### **3.2 Ocena logiki interwencji**

Ocena logiki interwencji przeprowadzona została generalnie według jednego schematu dla wszystkich celów szczegółowych, w ramach którego analizie poddane zostały:

- a) skala środków finansowych na realizację celu,
- b) dystrybucja regionalna środków,
- c) kryteria dostępu i zróżnicowanie stawek,
- d) adekwatność rodzaju wsparcia do poddziałania,
- e) dobór beneficjentów,
- f) zakres kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności
- g) potencjalne efekty bezpośrednie i pośrednie działań
- h) trafność identyfikacji ryzyka związanego z realizacją działań.

### **3.3 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich wdrażania PROW 2014-2020 przeprowadzona została w układzie przedstawionych pytań ewaluacyjnych:

1. W jakim stopniu interwencje PROW 2014-2020 przyczynią się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?
2. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń?
3. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe?
4. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi

ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?

5. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarkę nawozami i pestycydami?
6. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleb i poprawę gospodarowania glebą?
7. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?
8. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?
9. W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich?
10. W jakim stopniu pomoc techniczna przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?
11. W jakim stopniu krajowa sieć obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?

Podstawę oceny stanowiły kryteria wymienione w opracowaniu „Common Evaluation Questions for Rural Development Programmes 2014-2020”. Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne udzielono na podstawie analizy wskaźników wynikających z przyjętych kryteriów oceny, a mianowicie:

- wskaźników produktu,
- wskaźników rezultatu,
- dodatkowych wskaźników produktu, rezultatu i kontekstu.

### **3.4 Źródła informacji i danych**

W ocenie logiki interwencji oraz efektów PROW kierowano się zasadą triangulacji źródeł informacji i danych. Z tego względu materiał empiryczny stanowiły informacje uzyskane z:

- dokumentów programowych,
- ustawodawstwa,

- sprawozdań finansowych,
- danych monitoringowych ARiMR,
- danych Polskiego FADN,
- danych krajowej statystyki publicznej odnoszących się do zmian kontekstu,
- danych EUROSTAT,
- literatury fachowej,
- wywiadów pogłębionych z pracownikami ARiMR zajmującymi się wdrażaniem PROW 2014-2020 w analizowanym obszarze; poruszana problematyka obejmowała zagadnienia związane z realizacją, kontrolą, sprawozdawczością i współpracą z zainteresowanymi instytucjami,
- wywiadów pogłębionych z pracownikami MRiRW zaangażowanymi w PROW 2014-2020 w analizowanym obszarze; poruszana problematyka obejmowała zagadnienia związane z przygotowywaniem, wdrażaniem, kontrolą i współpracą z zainteresowanymi instytucjami,
- wywiadów pogłębionych z pracownikami Urzędów Marszałkowskich zaangażowanymi w PROW 2014-2020 w analizowanym obszarze; poruszana problematyka obejmowała zagadnienia związane z wdrażaniem, kontrolą i współpracą z zainteresowanymi instytucjami,
- wywiadów pogłębionych z przedstawicielami Lokalnych Grup Działania zaangażowanymi w PROW 2014-2020 w analizowanym obszarze; poruszana problematyka obejmowała zagadnienia związane z wdrażaniem, kontrolą i współpracą z zainteresowanymi instytucjami,
- paneli ekspertów z przedstawicielami środowisk naukowych, których badania zorientowane są na ocenę skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych wdrażania PROW 2014-2020.

W ramach pozyskiwania informacji przeprowadzono łącznie 27 wywiadów. 5 wywiadów miało charakter wywiadów grupowych zogniskowanych, a pozostałe były pogłębionymi wywiadami indywidualnymi. Wywiady przeprowadzono z 82 osobami, które reprezentowały:

- ARiMR,

- MRiRW,
- FAPA,
- Lokalne Grupy Działania,
- Urzędy Marszałkowskie,
- Komitet Monitorujący PROW 2014-2020.

Dokonując oceny zorganizowano również 2 panele ekspertów. Panel I dotyczył realizacji celów: 2A, 2B, 3A, 6B oraz oceny Pomocy Technicznej i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Panel II odnosił się z kolei do oceny stopnia realizacji celów: 4A, 4B, 4C i 5E. W panelach, w roli ekspertów uczestniczyli przedstawiciele:

- IERiGŻ-PIB,
- IUNG-PIB,
- Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
- Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu,
- Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
- Instytutu Techniczno-Przyrodniczego z siedzibą w Falentach,
- Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków z siedzibą w Świdniku.

### **3.5 Metody analizy**

Do oceny logiki interwencji oraz efektów PROW zastosowano przede wszystkim następujące metody analityczne:

- studia dokumentacji,
- analiza opisowa,
- analiza porównawcza.

Ocena logiki interwencji została przeprowadzona w stosunku do wszystkich działań przewidzianych w PROW, niezależnie od stanu zaawansowania wdrażania tych działań. Celem tego podejścia było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy przyjęte w zakresie interwencji rozwiązania są nadal optymalne w kontekście osiągnięcia celów szczegółowych PROW, stanowiących przedmiot badania. Z tego względu oceny logiki interwencji dokonano

w układzie poszczególnych celów szczegółowych i odnoszących się do nich pytań ewaluacyjnych.

Ocena efektów PROW przeprowadzona została w stosunku do działań, w których stopień zaawansowania umożliwił pozyskanie danych monitoringowych do przeprowadzenia analizy wskaźnikowej. Analizy wskaźnikowe przeprowadzone zostały na poziomie kraju (NUTS-0) oraz w układzie województw (NUTS-2), o ile dostępny zakres danych umożliwił analizę w tym układzie.

W badaniach przeprowadzono również ocenę synergii. Zgodnie z definicją, pojęcie (efektu) synergii opisuje zakres, w jakim środki przeznaczone na dany program wsparcia (priorytet, cel szczegółowy bądź działanie) przyczyniły się do podniesienia efektów wdrożenie innych elementów programu. Pomiar synergii jest elementem oszacowania dodatkowego (czystego) efektu netto zastosowanych instrumentów, tj. identyfikacji efektów będących bezpośrednim następstwem wdrożenia analizowanych instrumentów i przypisanych wyłącznie do działań tych narzędzi.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi we wskazówkach technicznych<sup>1</sup> ocena efektów synergii pomiędzy poszczególnymi elementami PROW powinna mieć przekrojowy charakter kombinacji metod ilościowych i jakościowych. Punkt wyjścia analizy jest silnie powiązany z dostępnością wiarygodnych danych empirycznych odnoszących się do poziomu wykorzystania poszczególnych narzędzi PROW. W sytuacji gdy wskaźniki realizacji programu utrzymują się na relatywnie niskim poziomie (low uptake), jak to ma miejsce obecnie, zalecane jest rozpoczęcie analizy od oceny jakościowej opartej o macierze efektów pośrednich (secondary effects) pomiędzy celami szczegółowymi oraz relacji (zależności pozytywnej, negatywnej bądź neutralnej) pomiędzy działaniami programowanymi w ramach określonego celu szczegółowego oraz pozostałymi celami szczegółowymi. Standardowo należy oczekiwać, iż działania zaprogramowane w ramach tego samego celu szczegółowego będą wykazywać silne pozytywne interakcje (tj. synergie) przyczyniające się do realizacji założeń polityki skierowanej do tego obszaru. W celu triangulacji metod badawczych

---

<sup>1</sup> COMMON EVALUATION QUESTIONS FOR RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES 2014-2020 MARCH 2015 GUIDELINES ASSESSMENT OF RDP RESULTS: HOW TO PREPARE FOR REPORTING ON EVALUATION IN 2017 ANNEX 11 - FICHES FOR ANSWERING COMMON EVALUATION QUESTIONS FOR RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES 2014-2020 CEQ 1 – 21.

zalecane jest również skonfrontowanie sugerowanych interakcji w ramach panelu ekspertów dla ich potwierdzenia bądź zanegowania/skorygowania.

### **3.6 Struktura wyników badań**

Wyniki badań dotyczące poszczególnych pytań ewaluacyjnych zostały przedstawione w układzie dwóch podrozdziałów. W pierwszym z podrozdziałów przedstawiono ocenę logiki interwencji, zgodnie z zamieszczonym uprzednio schematem. W drugim podrozdziale przedstawiono ocenę efektów bezpośrednich i pośrednich określonych działań PROW, która została uzyskana na podstawie przeprowadzonej analizy wskaźnikowej. Podsumowaniem tej oceny jest odpowiedź na pytanie ewaluacyjne. Wyniki oceny logiki interwencji oraz oceny efektów bezpośrednich i pośrednich są z kolei podstawą opracowania wniosków i rekomendacji, które stanowią odrębny rozdział raportu. Tak uzyskane wnioski i rekomendacje zamieszczone zostały w układzie pytań ewaluacyjnych odnoszących się do realizacji poszczególnych celów szczegółowych PROW. Ponadto, wnioski i rekomendacje zaprezentowano w układzie przyczynowo-skutkowym, co oznacza, że poszczególne rekomendacje wynikają z określonych wniosków.



## 4. Wyniki badań

### 4.1 W jakim stopniu interwencje PROW 2014-2020 przyczynią się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?

#### 4.1.1 Ocena logiki interwencji

##### 4.1.1.1 Identyfikacja poddziałań bezpośrednio i pośrednio wpływających na dany cel

Przyjęte w programie działania/poddziałania/operacje bezpośrednio służące realizacji celu 2A:

- Działanie 1. Transfer wiedzy i działalność informacyjna
- Działanie 2. Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw
- Operacja „Modernizacja gospodarstw rolnych” w ramach poddziałania 4.1. Wsparcie na inwestycje w gospodarstwach rolnych
- Poddziałanie 4.3. Wsparcie na inwestycje w infrastrukturę związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem sektora leśnego
- Poddziałanie 6.3. Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw
- Poddziałanie 6.4. Wsparcie na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej
- Poddziałanie 6.5. Płatności dla rolników kwalifikujących się do systemu drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi
- Działanie 16. Współpraca

W logice interwencji opracowanej przez twórców PROW 2014-2020 nie przewidziano instrumentów pośrednio wpływających na realizację celu 2A. Zdaniem ewaluatorów istnieją jednak związki pomiędzy działaniami realizującymi cel 2A oraz cele 2B i 3A. Zarówno poprawa konkurencyjności producentów rolnych jak i zmiana pokoleniowa sprzyjają poprawie wyników gospodarczych osiąganych przez producentów rolnych. Z uwagi na niewielką liczbą zakończonych operacji realizujących te cele ocena ilościowa tych związków nie jest jednak możliwa.

#### **4.1.1.2 Ocena skali środków finansowych na realizację celu**

Środki finansowe przeznaczone na realizację celu 2A wynoszą 3.895.310.005,83 euro. Stanowią one blisko 28,5% ogółu środków przeznaczonych na realizację PROW 2014-2020. Po odliczeniu środków przeznaczanych na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne, płatności ONW, pomoc techniczną, czy zobowiązania związane z rentami strukturalnymi okazuje się, że działania związane z realizacją celu 2A stanowią blisko połowę (44%) pozostałych środków.

Spośród całości blisko 4 miliardów euro największy udział równy 64,18% środków przeznaczony jest na operację „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Jest to wartość 2.499.997.963 euro. Drugą operacją pod względem środków przeznaczanych na jej realizację jest „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, gdzie limit środków równy jest 1.022.527.034 euro. Stanowi to 26,25% ogółu środków przeznaczonych na realizację celu 2A. W sumie na te dwie operacje przeznaczonych jest ponad 90% środków mających realizować cel 2A. Trzecim pod względem wielkości środków jest operacja „Scalanie gruntów”, na którą przeznaczono 138.991.042 euro (3,57% środków z celu 2A).

Biorąc pod uwagę szeroki zakres potrzeb związany z koniecznością modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych w Polsce tak tych dużych, do których kierowana jest pomoc w ramach operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych”, jak i tych mniejszych, dla których opracowano operację „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, tak duży udział tych dwóch typów operacji w ogóle środków przeznaczonych na realizację celu 2A uznać należy za słuszny. Zawarte w treści celu 2A słowa o „poprawie wyników gospodarczych” można rozumieć na wiele sposobów i oceniać różnymi wskaźnikami. Z pewnością jednym z najlepiej oddających zmiany wyników gospodarczych jest wskaźnik równy wartości dodanej na osobę pełnozatrudnioną. Analiza średniej wielkości tego wskaźnika dla grup gospodarstw z różnych regionów Unii Europejskiej wskazuje, że tak estymowana poprawa wyników gospodarczych jest ściśle skorelowana z wartością posiadanych przez producentów rolnych maszyn rolniczych i budynków gospodarczych<sup>2</sup>. Przedstawiono to na rysunku (Rysunek 1). Jak można to zinterpretować na podstawie trendu pomiędzy tymi wartościami, każdy średni wzrost wartości posiadanych maszyn i budynków gospodarczych o 100 euro skutkuje wzrostem

---

<sup>2</sup> Więcej informacji o teoretycznych podstawach tego typu zależności znaleźć można w opracowaniu Bezat-Jarzębowska A., Rembisz W., 2016: Techniki wytwarzania jako endogenne uwarunkowanie produkcji i jej zmian w rolnictwie krajów UE, IERIGŻ-PIB, Warszawa, Monografia PW, Nr 32.

wartości dodanej na pełnozatrudnionego o blisko 15 euro. Na rysunku na żółto odznaczono średnie wartości charakteryzujące 4 polskie regiony FADN. Widać więc, jak niskie średnie wartości sumy posiadanych maszyn i budynków gospodarczych cechują polskie gospodarstwa. Wzrost tych wartości, który przełoży się następnie na poprawę wyników gospodarczych można uzyskać przede wszystkim wspierając procesy inwestycyjne. Potwierdza to znaczenie poddziałania 4.1. i 6.3. dla realizacji celu 2A. O konieczności wspierania inwestycji świadczą też decyzje samych producentów rolnych, którzy – jak podkreślają ekonomiści rolni – znaczną część dopłat, szczególnie w przypadku większych gospodarstw, bezpośrednich przeznaczają na działania inwestycyjne<sup>3</sup>. Konieczność wsparcia sektora rolnego w tym zakresie wynika z ogromu potrzeb inwestycyjnych w polskich gospodarstwach rolnych<sup>4</sup>. Wysoki udział środków przeznaczonych na działania wspierające inwestycje w ogóle środków służących realizacji celu 2A został uznany za słuszny także przez ekspertów, jak i przedstawicieli IW oraz IZ.

W przypadku „Modernizacji gospodarstw rolnych” potwierdza to również zainteresowanie wykazane przez potencjalnych beneficjentów, którzy w trakcie II naborów wnioskowali o kwotę równą 62,76% całości środków. Bardzo wysoki poziom zainteresowania obserwuje się również w operacji „Scalanie gruntów”, gdzie kwota, o którą wystąpiono w 79 wnioskach, przewyższyła dostępny limit. Wykorzystanie limitu na koniec 2016 roku liczone sumą środków o jaką wnioskowano w zawartych umowach wyniosło 64,74% i zdaniem eksperta nie będzie problemu niewykorzystanych środków.

---

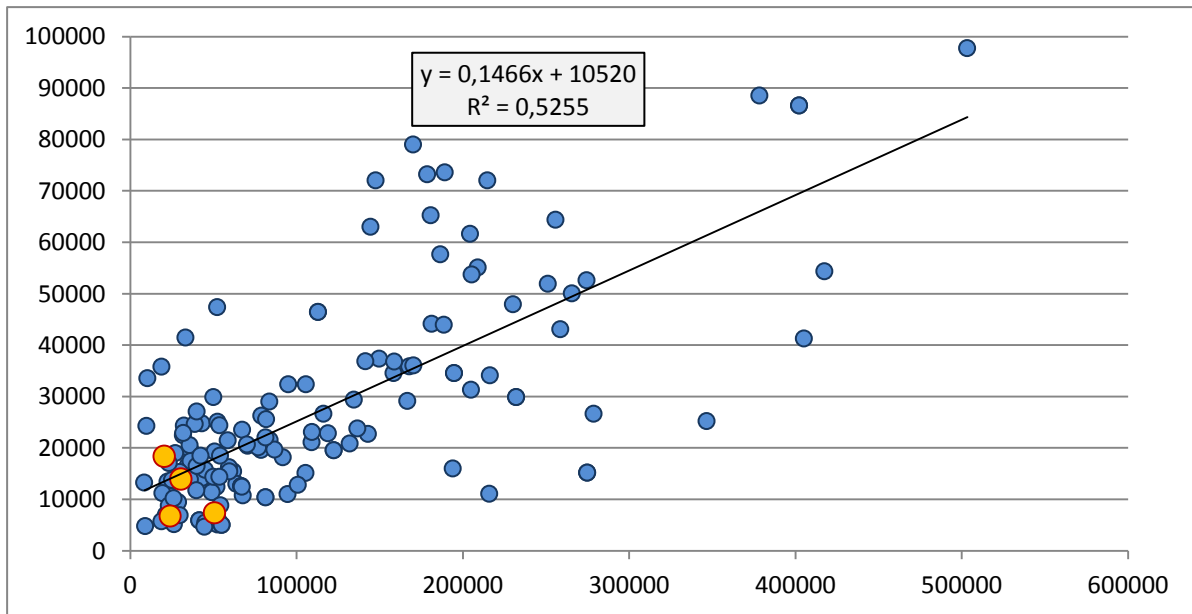
<sup>3</sup> Czubak W., Jędrzejak P., 2011: Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. 13, z.2.

Kowalski A., 2011: Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju polskiego sektora żywnościowego w okresie członkostwa w UE, materiały ze spotkania Forum Debaty Publicznej „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju”, 24 września, Spała;

Kisiel R., Dołęgowska D., Marozas J., 2012: Kierunki wykorzystania płatności bezpośrednich w woj. Podkarpackim, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, Zeszyt nr 27.

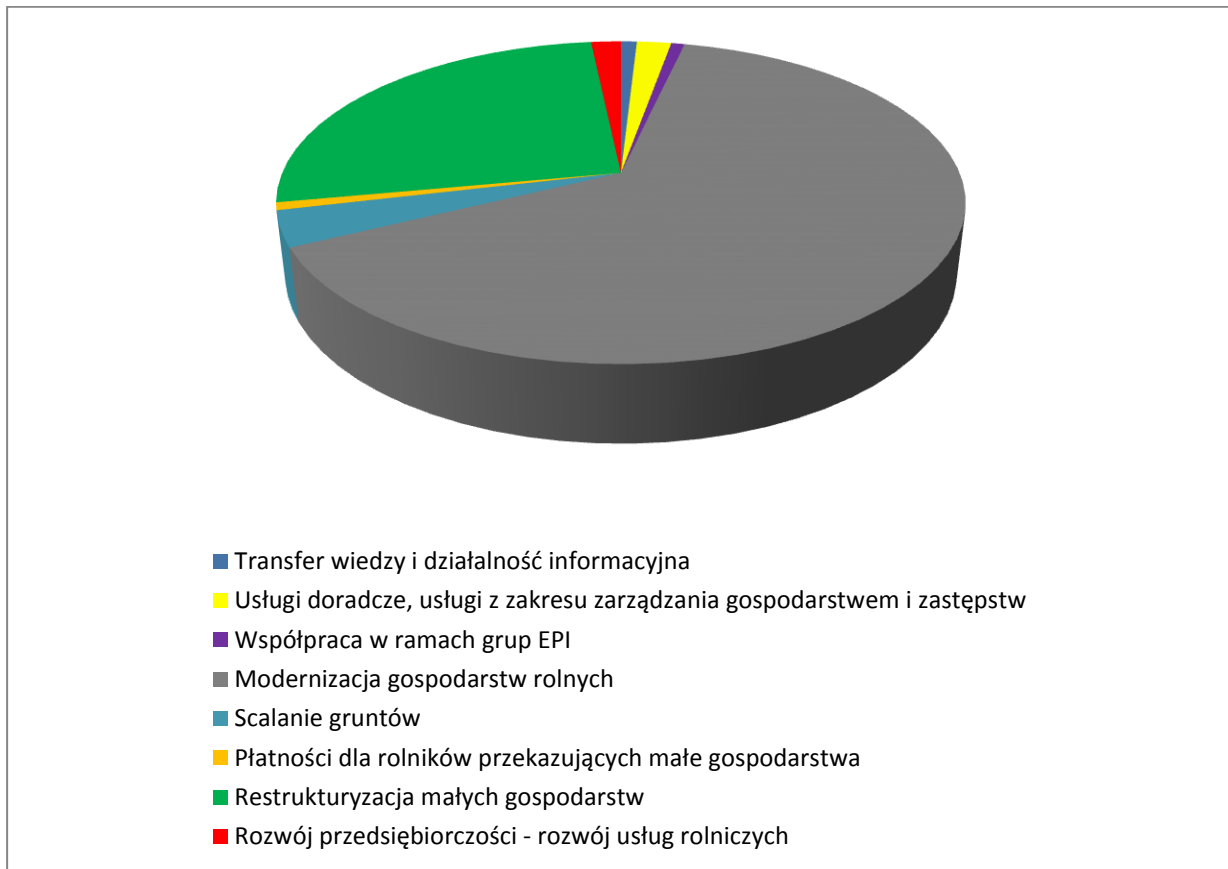
<sup>4</sup> Kisiel R., Babuchowska K., 2013: Nakłady inwestycyjne w gospodarstwach rolnych – ujęcie regionalne, Roczniki Ekonomii Rolnictwa Światowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 100, z. 1.

**Rysunek 1. Zależność pomiędzy średnią wartością dodaną na pełnozatrudnionego (oś odciętych; w euro) a średnią sumą wartości posiadanych maszyn rolniczych i budynków gospodarczych (oś rzędnych; w euro) w poszczególnych regionach FADN w Unii Europejskiej w roku 2013**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

**Rysunek 2. Podział środków finansowych pomiędzy poszczególne działania realizujące cel 2A**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Podobnie w przypadku typu operacji „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych”, na którą przeznaczono 64 997 643 euro nie ma problemów z wykorzystaniem środków. W trakcie pierwszego naboru złożono 1 898 wniosków na łączną kwotę 809 178 769 zł – blisko trzykrotnie wyższą niż limit. Zainteresowanie działaniem jest bardzo wysokie. Należy oczekiwać, iż nie wszystkie wnioski, które otrzymają pozytywną ocenę dostaną wsparcie. Operacje te są jednymi z wielu, w których zainteresowanie jest znacznie wyższe niż przyznany limit środków. Wskazuje to na wysokie zainteresowanie beneficjentów oraz wysokie potrzeby wsparcia. Ewaluatorzy uważają, iż w przypadku dostępności środków finansowych do przesunięcia operacje typu „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych” powinny być jednymi z tych, w których limit środków zostanie zwiększony w wyniku takiego przesunięcia. W literaturze naukowej wskazuje się, iż rozwój działalności pozarolniczej jest jednym z kluczowych punktów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce<sup>5</sup>.

Odnosząc się do działania 1. „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz działania 2. „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” należy stwierdzić, iż zdaniem pracowników IW oraz ewaluatorów poziom środków na realizację tych działań jest optymalny. Limit środków na działanie 1 w zakresie celu 2A to 34 799 854,83 euro, zaś na działanie 2 – 75 000 519 euro. Ocena taka wynika z faktu, iż środki przeznaczone na realizację działania 1 są wyższe niż w PROW 2007-2013 i zdaniem pracowników IW zostaną z pewnością w całości wykorzystane. W przypadku działania 2 bazując na wiedzy i doświadczeniu pracowników IW można stwierdzić, iż nie jest to kwota zbyt wysoka, a samo działanie spotka się z dużym zainteresowaniem beneficjentów. Należy również podkreślić, iż z uwagi na możliwość finansowania 100% kosztów kwalifikowalnych należy spodziewać się wysokiego zainteresowania ze strony odbiorców ostatecznych działania tj. rolników/właścicieli lasów oraz doradców, co pozwoli na efektywne wykorzystanie kwoty przyznanej na to działanie. Z uwagi na wciąż wysokie potrzeby inwestycyjne w polskich gospodarstwach rolnych rolnicy rzadko decydują się przeznaczać dostępne środki finansowe na inwestycje miękkie, m.in. wiedzę – inwestują raczej w również potrzebne maszyny rolnicze. Zwolnienie odbiorców ostatecznych z ponoszenia jakichkolwiek

---

<sup>5</sup> Mickiewicz A., Mickiewicz B., 2016: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich w Polsce, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. 18, nr 1, s. 181-185  
Klepcka-Dunajko I., Niewęglowski M., Kałuża H., 2016: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. 18, nr 2, s. 142-148

kosztów udziału w szkoleniach/pokazach umożliwi dotarcie do szerszego grona odbiorców. Nie ma żadnych zagrożeń w zakresie osiągnięcia celów działań biorąc pod uwagę dostępne środki finansowe.

Limit środków na działanie 16 „Współpraca” w zakresie celu 2A to 28 999 093 euro. Przyznany limit należy ocenić pozytywnie, gdyż jest to kwota, która z pewnością pozwoli na realizację celów działania – uwzględniając limit wsparcia na jednego beneficjenta przyznany limit umożliwi wsparcie dostatecznie wysokiej liczby grup EPI. Eksperti podkreślili, iż mimo że działanie to jest nowe i nie ma możliwości wnioskowania na podstawie dotychczasowych doświadczeń, to dotychczasowe zainteresowanie w postaci zapytań pozwala na przewidywanie, iż limit zostanie w pełni wykorzystany.

Jedynym działaniem wpływającym na cel 2A, co do którego zachodzi realne podejrzenie niewykorzystania środków finansowych w znacznym stopniu, to poddziałanie 6.5. Płatności dla rolników kwalifikujących się do systemu drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi. W ramach naboru przeprowadzonego na jesieni 2016 roku złożono zaledwie 505 wniosków, co biorąc pod uwagę stosunkowo nieduże kwoty pomocy przyznawane na potencjalnego beneficjenta oznacza, nawet przy założeniu uznania wszystkich wniosków za kwalifikujące się do udzielenia pomocy oznaczałoby wykorzystanie limitu środków w stopniu bardzo niskim. Co więcej, konstrukcja działania, w ramach której wielkość wsparcia w kolejnych latach będzie coraz mniejsza, sprawia, że zainteresowanie w latach kolejnych będzie najpewniej malało, co oznaczać będzie, konieczność przesunięcia środków z tego instrumentu na inne poddziałania.

#### **4.1.1.3 Ocena dystrybucji regionalnej środków**

W przypadku „Modernizacji gospodarstw rolnych” regionalna dystrybucja środków dotyczy operacji z obszaru związanego z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzeniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu. Podstawą podziału środków były dwa kryteria: powierzchnia objęta JPO w 2012 r. oraz liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha o standardowej produkcji w przedziale od 10.000-200.000 euro. Dystrybucja regionalna środków, choć oparta na obiektywnych danych, nie odzwierciedliła zainteresowania wykazywanego poddziałaniem 4.1. w poszczególnych województwach. Średni stosunek wnioskowanej kwoty do limitu przeznaczanego na tego typu operacje w roku 2016 dla całego kraju wyniósł 2,41. Tymczasem w niektórych województwach stosunek ten jest dużo

niższy, tak jak jest to w przypadku województwa podkarpackiego (1,52), śląskiego (1,79), natomiast w innych jest dużo wyższy: mazowieckie (3,09), wielkopolskie (3,40). Z drugiej jednak strony biorąc pod uwagę bardzo wysoki średni poziom zainteresowania tymi operacjami, jak również konieczność wyrównywania warunków gospodarczych we wszystkich województwach, różnice te nie wydają się na tyle wysokie, by usprawiedliwiać obniżanie limitów dla tych województw, w którym zainteresowanie było stosunkowo najmniejsze. W przypadku operacji dla obszarów A, B i C podział regionalny dotyczy wyłącznie województwa mazowieckiego i jakkolwiek zauważa się znacząco większe zainteresowanie środkami w województwie mazowieckim, niż średnio dla reszty kraju, to nie budzi on kontrowersji.

W przypadku poddziałania 4.3. zaproponowana dystrybucja wojewódzka środków – wykluczająca operacje w województwach kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim – również oceniona została pozytywnie.

Podobnie w przypadku poddziałania 6.3. zaproponowana dystrybucja wojewódzka środków nie budzi zastrzeżeń.

W przypadku poddziałania 6.5., w świetle zgłaszanego przez wnioskodawców zainteresowania, zaproponowany podział regionalny środków może być oceniany negatywnie. Wysokość środków zarezerwowanych dla województwa mazowieckiego równa się ok. 16% wysokości przeznaczonych w sumie dla pozostałych województw. Tymczasem kwota, o jaką wnioskowano i jaką przyznano w województwie mazowieckim równała się ok. 41% tej dla reszty kraju, a w przypadku złożonych do końca 2016 roku wniosków o płatność stosunek ten jest nawet wyższy i wynosi ponad 49%. Z uwagi jednak na generalnie niewielkie zainteresowanie tym poddziałaniem, przesunięcia środków nie wydają się zasadne.

Odnośnie poddziałania 6.4 „Wsparcie na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” nie występuje typowy podział regionalny środków – wydzielono województwo mazowieckie z oddzielną kwotą limitu środków i grupę pozostałych 15-tu województw z własnym limitem środków. Podobne rozwiązanie zostało zastosowane w przypadku działania 1. „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, działania 2. „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” oraz działania 16. „Współpraca”. W przypadku poddziałania 6.4 jest to największe ryzyko związane ze stroną finansową tego poddziałania. Województwo mazowieckie jest jednym z czterech, w których

zainteresowanie było największe biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków. Istnieje uzasadnione ryzyko, że w 15 województwach (poza mazowieckim) wsparcie będzie przyznawane wnioskowi ze znacznie niższą liczbą punktów z oceny niż w województwie mazowieckim. Zdaniem pracowników IW prowadzić to może do sytuacji, w której pomoc nie zostanie przyznana bardzo dobrym wnioskowi z województwa mazowieckiego, podczas gdy niżej ocenione wnioski z pozostałych województw pomoc otrzymają. Z uwagi na to zagrożenie wydzielenie województwa mazowieckiego może zagrozić realizacji celów poddziałania w pełnym zakresie. Rozwiązanie to nie wynika z wyznaczonych krajowych kryteriów, lecz z przepisów Komisji Europejskiej. W przypadku wyznaczania większej liczby regionów lub podziału według województw ryzyko właściwego podziału regionalnego środków jest rozłożone bardziej równomiernie. W przypadku tych działań i poddziałań jednak, jedynie jedno województwo zostało wydzielone, co powoduje, że trudności związane z optymalnym podziałem środków są wysokie. Jest to kluczowy czynnik wskazujący na wysoki poziom ryzyka związanego z tym rozwiązaniem. Na koniec 2016 roku z uwagi na brak rozstrzygniętych naborów wniosków nie ma możliwości ocenić, czy limit wydzielony dla województwa mazowieckiego jest odpowiedni. Sprawa ta wymaga dalszego bliskiego monitorowania.

#### **4.1.1.4 Ocena kryteriów dostępu i zróżnicowania stawek**

Pomoc w ramach operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” przyznawana jest rolnikom, których gospodarstwa rolne mają wielkość ekonomiczną od 10.000 do 200.000 euro. Tak określony minimalny i maksymalny próg wielkości ekonomicznej wydaje się dobrze kierunkować wsparcie w stronę gospodarstw, które w literaturze fachowej określa się jako „gospodarstwa ze zdolnością konkurencyjną”<sup>6</sup>. Analiza danych FADN, w polu obserwacji którego znajdują się gospodarstwa towarowe, które wytwarzają co najmniej 90% wartości standardowej w Polsce, wskazuje, że spośród około 750.000 gospodarstw reprezentowanych w polu obserwacji FADN, w tak wyznaczonych widełkach wielkości ekonomicznej znajduje się 64,2% gospodarstw. W gospodarstwach tych wykorzystywanych jest 89,9% nakładów pracy ogółem i 93% nakładów pracy własnej, a w ich użytkowaniu znajduje się 86,3% powierzchni użytków rolnych.

---

<sup>6</sup> Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych obecnie i w perspektywie średnio- oraz długoterminowej, praca zbiorowa pod red. W. Józwiaka, IERiGŻ-PIB, monografia Programu Wieloletniego 2011-2014, Warszawa, 2014.



Wyjątek stanowią rolnicy inwestujący w rozwój produkcji prosiąt (górną próg wynosi 250.000 euro), rozwój produkcji mleka krowiego (dodatkowy wymóg odnoszący się do posiadanej liczby krów mlecznych) oraz wspólnie wnioskujący (sumaryczna wielkość grupy gospodarstw ma wynosić co najmniej 15.000 euro). Pomoc przyznaje się na operację zapewniającą poprawę ogólnych wyników gospodarstwa w obszarze: rozwój produkcji prosiąt, rozwój produkcji mleka krowiego, rozwój produkcji bydła mięsnego, lub związanym z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzeniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu. Realizacja operacji ma się przyczynić do wzrostu wartości dodanej brutto o co najmniej 10% w okresie 5 lat. W przypadku operacji odnoszącej się do rozwoju produkcji prosiąt, rozwoju produkcji mleka krowiego i rozwoju produkcji bydła mięsnego zakłada się również wzrost liczby zwierząt. Rolnik ma obowiązek przedstawić i realizować biznesplan zawierający szczegółowe ustalenia odnośnie zmian w prowadzonym przez siebie gospodarstwie. Tak ustalone kryteria dostępu pozwolą na realizację celu 2A i należy ocenić je pozytywnie. Podobne opinie wypowiadają również przedstawiciele IZ oraz IW, którzy pozytywnie ocenili zaproponowane rozwiązania..

W przypadku działania 4.3. o pomoc ubiega się starosta. Pomoc przyznawana jest na operację, która została przygotowana w wyniku wystąpienia ponad 50% właścicieli gospodarstw rolnych posiadających ponad połowę powierzchni gruntów na danym obszarze. Wartość pomocy wynosi 100% kosztów kwalifikowalnych i jest nie wyższa niż ustalone w Rozporządzeniu z dn. 23 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 2180) wartości maksymalne, w ramach których uprzywilejowane są (wyższy limit kosztów) województwa: dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

O pomoc finansową w ramach operacji „Restrukturyzacja gospodarstw rolnych” wystąpić może rolnik, którego gospodarstwo ma wielkość ekonomiczną mniejszą niż 10.000 euro. Istnieje obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez okres co najmniej 24 miesięcy poprzedzający miesiąc złożenia wniosku. Potencjalny beneficjent musi przedłożyć biznesplan, w którym określa sytuację wyjściową gospodarstwa, charakter koniecznych dostosowań oraz opis docelowej sytuacji gospodarstwa. Rolnik musi zobowiązać się do osiągnięcia wzrostu wielkości ekonomicznej o co najmniej 20% do wielkości 10.000 euro lub większej. Konstrukcję tego poddziałania należy uznać za trafną, aczkolwiek –

zdaniem ewaluatora – należy rozważyć zniesienie obowiązku dwuletniego okresu ubezpieczenia w KRUS, z uwagi na umożliwienie skorzystania ze wsparcia także tym właścicielom gospodarstw rolnych, którzy w latach wcześniejszych uzyskiwali dochody także ze źródeł pozarolniczych. Biorąc jednak pod uwagę skomplikowany charakter zagadnienia, konieczność przeprowadzania dalszych analiz, a także wstępną fazę wdrożenia poddziałania 6.3. ewaluatorzy wstrzymują się od jednoznacznych rekomendacji w tym zakresie. Podobnie pozytywnie ocenić należy określenie minimalnego progu wzrostu wielkości ekonomicznej o 20%, choć należy być świadomym, że wymóg taki, może być trudny do spełnienia. Wynika to ze sposobu wyliczania wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego. Zgodnie z przyjętą w Polsce metodologią, wzrost wielkości ekonomicznej wynika przede wszystkim ze wzrostu powierzchni upraw lub średniorocznej liczby zwierząt, tymczasem inwestycje w środki trwałe, których szacunkowa wartość ma wynosić co najmniej 80% kwoty pomocy, prowadzą najczęściej do zmian efektywnościowych, które nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w zmianach wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego. Podobne zdanie odnośnie możliwych problemów związanych z wymogiem 20% wzrostu wielkości ekonomicznej wyraził przedstawiciel IW.

Beneficjentem poddziałania 6.4 „Wsparcie na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” może zostać osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą w zakresie usług rolniczych jako mikro- lub małe przedsiębiorstwo przez co najmniej dwa lata przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy. Warunkiem uzyskania pomocy jest także udokumentowanie fakturą VAT lub wydrukiem paragonu fiskalnego wykonania usług rolniczych na kwotę minimum 20 tys zł brutto, nie mniej jednak niż 10 tys złotych brutto w każdym z 12 miesięcznych okresów poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz nie skorzystanie z pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” PROW 2007-2013. Wymóg wykonywania działalności przez okres co najmniej dwóch lat oraz udokumentowanie przychodów finansowych w tym okresie są nowymi warunkami uzyskania pomocy, wprowadzonymi na bazie doświadczeń z PROW 2007-2013 (działanie 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”). Zmiany te były właściwe, ponieważ zwiększają one gwarancję na dotarcie pomocy do podmiotów, które jej potrzebują i do których adresowane jest to działanie. Celem poddziałania jest wsparcie rozwoju usług rolniczych, co uzasadnia zawężenie grona beneficjentów do osób fizycznych i prawnych oraz jednostek

organizacyjnych, których głównym profilem działalności jest świadczenie usług rolniczych, nie zaś prowadzenie produkcji rolniczej w ogóle. Wymóg prowadzenia działalności gospodarczej gwarantuje, iż beneficjentami poddziałania nie będą rolnicy ryczałtowi prowadzący standardową produkcję rolniczą, co jest rozwiązaniem słusznym biorąc pod uwagę cele poddziałania. Rolnicy prowadzący ogólną produkcję rolną mogą być beneficjentami innych działań, np. operacji typu „Modernizacja gospodarstw rolnych”, w ramach których mogą uzyskać wsparcie na m.in. zakup maszyn rolniczych. W poddziałaniu 6.4 beneficjentami mogą być zarówno rolnicy prowadzący działalność w zakresie świadczenia usług rolniczych, jak i osoby fizyczne nie będące rolnikami, a prowadzące taką działalność. Dzięki temu poddziałanie to istotnie wpłynie na rozwój działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, m.in. świadczenia usług rolniczych. Jest to istotne z punktu widzenia realizacji celu 2A PROW 2014-2020, gdyż w wyniku realizacji tego poddziałania gospodarstwa rolne będą mogły korzystać z wysokiej jakości, nowoczesnych usług rolniczych oraz najnowszego know-how, co może zachęcić część rolników do dywersyfikacji swojej działalności. Również limit pomocy dla jednego beneficjenta – 500 000 zł – należy ocenić pozytywnie, ponieważ uwzględniając ceny rynkowe maszyn i ciągników rolniczych fabrycznie nowych poziom wsparcia pozwala na zakup większości dostępnych na rynku modeli. Przeprowadzona analiza rozrzutu cenowego wskazuje, iż ceny maszyn specjalistycznych oraz ciągników wahają się od kilku do kilkuset tysięcy złotych<sup>7</sup>. Maksymalny poziom wsparcia na jednego beneficjenta potencjalnie pozwoli beneficjentowi zakupić więcej niż jedną potrzebną do świadczenia usług maszynę.

Pomoc w ramach operacji „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa” przysługuje rolnikom uczestniczącym w systemie dla małych gospodarstw, którzy trwale przekażą swoje gospodarstwo rolne i zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej na okres co najmniej 5 lat. Pomoc przyznawana jest jednorazowo. Różnicowanie stawek dotyczy wyłącznie wniosków składanych w różnych latach, gdyż wartość pomocy jest wprost proporcjonalna do liczby lat kalendarzowych pomiędzy rokiem przekazania gospodarstwa a 31 grudnia 2020 r. Na pozytywną ocenę zasługuje również brak różnicowania stawek, gdyż wpływa to korzystnie na uproszczenie procedury, a w przypadku gospodarstw, których

---

<sup>7</sup> <http://www.maszynyfabryczne.pl>; <http://www.rolnicze-maszyny.pl>; <http://www.warpol-agro.com.pl>

właściciele uczestniczącą w systemie dla małych gospodarstw, zbytnia drobiazgowość z uwagi na stosunkowo niewielką kwotę pomocy jest zbędna.

W przypadku działania 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz działania 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” beneficjentami są jednostki organizacyjne, nie zaś osoby fizyczne. Aby otrzymać pomoc jednostki te muszą wykazać posiadanie odpowiedniego doświadczenia w zakresie prowadzonej działalności oraz odpowiednio wykwalifikowanej kadry szkoleniowej/doradczej. Szczegółowe wymagania obejmują m.in. minimalny okres doświadczenia w prowadzeniu działalności, minimalny okres stażu pracowników czy posiadanie odpowiedniej bazy dydaktyczno-szkoleniowej. Tak postawione wymagania są właściwe i trafne. Ich celem jest zapewnienie, że pomoc przekazana zostanie do podmiotów, które ją właściwie wykorzystają. W zakresie limitu środków przeznaczonych na beneficjenta ewaluatorzy zgadzają się z opiniami pracowników IW, którzy stwierdzili, że w przypadku działania 2 jest to limit bardzo wysoki, zaś w przypadku działania 1 wystarczający.

W przypadku działania „Współpraca” beneficjentami są nowotworzone grupy operacyjne na rzecz innowacji. Mogą one być tworzone zarówno przez osoby fizyczne jak i prawne z zastrzeżeniem, że grupa operacyjna nie może ograniczać się do wyłącznie dwóch podmiotów, z których oba są rolnikami. Jest to warunek racjonalny z uwagi na wysoką kompleksowość i kosztowność potencjalnych operacji. Ponadto, aby otrzymać pomoc grupy muszą posiadać formę organizacyjno-prawną umożliwiającą zawieranie umów i zaciąganie zobowiązań oraz działać na podstawie ustalonych procedur, być utworzoną w celu realizacji konkretnej operacji. Wszystkie postawione wymagania są słuszne i mają na celu zagwarantowanie, że tworzona grupa będzie w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań. Postawienie wysokich wymagań w stosunku do grup operacyjnych jest właściwe, gdyż działania w zakresie rozwoju innowacji są działaniami niezwykle trudnymi, czasochłonnymi i kompleksowymi. Efekt tych działań jest ponadto znacznie odsunięty w czasie od momentu, w którym ponoszone są koszty, co dodatkowo opóźnia zwrot poniesionych nakładów. Pomimo braku danych ilościowych dotyczących realizacji działania (pierwszy nabór wniosków planowany jest w 2017 roku) na podstawie przedstawionej do analizy dokumentacji można stwierdzić, iż kryteria dostępu zostały sformułowane właściwie.

#### **4.1.1.5 Ocena adekwatności rodzaju wsparcia**

W przypadku operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” pomoc przyznawana jest w formie refundacji części kosztów kwalifikowalnych do wysokości limitu. Wysokość limitu wynosi 900.000 zł w przypadku rozwoju produkcji roślinnej, 500.000 zł w przypadku inwestycji związanych bezpośrednio z budową, modernizacją budynków inwentarskich, w tym ich wyposażaniem, lub adaptacją innych istniejących w gospodarstwie budynków na budynki inwentarskie, w tym ich wyposażaniem, lub budową lub modernizacją magazynów paszowych w gospodarstwach, w których jest prowadzona produkcja zwierzęca, w tym ich wyposażaniem oraz 200.000 zł dla pozostałych operacji. Pomoc przyznaje się na operację o planowanej wysokości kosztów kwalifikowalnych powyżej 50 tys. zł. Taka konstrukcja operacji oceniana jest pozytywnie zarówno przez ekspertów jak i przedstawicieli IZ. Ocena ta znajduje również potwierdzenie w literaturze fachowej<sup>8</sup>.

W przypadku operacji „Scalanie gruntów” pomoc przybiera formę refundacji kosztów kwalifikowalnych, co – zdaniem przedstawicieli IW - jest rozwiązaniem optymalnym.

Pomoc przeznaczona dla beneficjentów poddziałania 6.3. wynosi 60.000 zł (nie więcej niż równowartość 15.000 euro) i wypłacana jest w dwóch ratach. Wysokość pierwszej z nich to 80% całkowitej wartości pomocy. Inwestycje w środki trwałe stanowią co najmniej 80% całkowitej kwoty pomocy. Rozwiązania te należy ocenić pozytywnie. Jak stwierdza Ziętara oceniając kształt poddziałania 6.3.:” Przedstawione warunki dają możliwość zwiększenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa”<sup>9</sup>. Zdaniem przedstawiciela IW beneficjenci tego poddziałania mogą napotkać trudności przy uzyskaniu obowiązkowego 20% wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Biorąc to pod uwagę należy pozytywnie ocenić system zwrotów pomocy w przypadku niezrealizowania określonych celów. Przykładowo, w przypadku nieosiągnięcia 20% wzrostu wielkości ekonomicznej, zwracana jest tylko określona część wsparcia, nie zaś całość.

W ramach poddziałania 6.5. beneficjent otrzymuje jednorazową pomoc w wartości równej iloczynowi 120% rocznej stawki płatności dla małych gospodarstw (maksymalnie 1250 euro) i liczby lat kalendarzowych obejmujących okres od roku, w którym rolnik trwale przekaze

---

<sup>8</sup> Stoksik J., 2015: Formy wspierania rozwoju gospodarstw rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Studia Iuridica Agraria, tom XIII, s.189.

<sup>9</sup> Ziętara W., 2015: Sposoby wspierania małych gospodarstw rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich skuteczność, Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych, Nr 2.

gospodarstwo rolne, do dnia 31 grudnia 2020 r. Wydaje się, że taki sposób określenia stawki pomocy powodował będzie drastyczny spadek zainteresowania działaniem w kolejnych naborach. To też było przyczyną sprawnie i szybko przeprowadzonego procesu akredytacji dla agencji płatniczej, który pozwolił na przeprowadzenie I naboru jeszcze w roku 2016. Biorąc jednak pod uwagę wymóg bezwzględnego 5-letniego zakazu podejmowania działalności rolniczej i malejące w kolejnych latach stawki pomocy, należałoby zastanowić się nad przeformułowaniem wzoru określającego wysokość wsparcia tak, by w kolejnych latach wysokość udzielanej pomocy pozostawała równa wysokości wsparcia oferowanego w roku 2016. Zwiększyłyby to zainteresowanie uczestnictwem potencjalnych beneficjentów w tym poddziałaniu w przyszłości.

W przypadku działania 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz działania 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” wsparciem objęte będą zarówno koszty bezpośrednie jak i koszty ogólne. Planowane jest, że pomoc będzie miała formę finansowania ryczałtowego (całości kosztów lub tylko kosztów ogólnych, na koniec 2016 roku z uwagi na trwające prace nad rozporządzeniem nie było to jednoznacznie ustalone). Pracownicy IW podkreślili, iż wybrano tę formę, aby uprościć procedurę wnioskowania o pomoc dla beneficjentów i w dalszej kolejności jej rozliczenie. Wyklucza ona konieczność przedstawiania dowodów zakupu towarów i usług oraz określenia procentu kosztów ogólnych związanych z konkretną operacją. Autorzy pozytywnie oceniają to rozwiązanie. W przypadku tych dwóch działań jednym z elementów kosztów kwalifikowalnych są koszty ogólne związane z realizacją operacji. Konieczność określenia jaki procent kosztów ogólnych ponoszonych przez beneficjenta należy przypisać do operacji realizowanej w ramach działania byłaby niezwykle kłopotliwa oraz pozostawiała duże pole do manipulacji. Dzięki wyborowi formy ryczałtowej udało się uniknąć tych ryzyk.

#### **4.1.1.6 Ocena doboru beneficjentów**

W przypadku zdecydowanej większości działań kryterium wyboru operacji jest system punktowy, w ramach którego preferowane są operacje odpowiadające specyfice poszczególnych poddziałań. W ocenie ewaluatorów wysuniętej na podstawie analizy dokumentów, potrzeb polskiego rolnictwa w zakresie celu 2A oraz wywiadów z pracownikami IW oraz IZ, kryteria oceny są dobrze dobrane biorąc pod uwagę specyfikę

poszczególnych działań i są mocnym punktem całego procesu. Podobne opinie wyrażane są w literaturze fachowej poświęconej zagadnieniu wsparcia finansowego rolników<sup>10</sup>. Jest to szczególnie ważne, ponieważ właściwy dobór beneficjentów operacji jest kluczowy dla jej powodzenia i osiągnięcia celów. Cel 2A, który zakłada m.in. zwiększenie udziału gospodarstw w rynku, zróżnicowanie ich produkcji czy modernizacja, nie zostanie osiągnięty, jeżeli beneficjenci pomocy będą źle wybrani i realizowane przez nich operacje nie przyczynią się do rozwoju ich gospodarstw lub wręcz nie zostaną w pełni zrealizowane.

Składającym wniosek o wsparcie w ramach operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” przyznaje się punkty m.in. za: wzrost liczebności zwierząt w stadzie i ich docelową średnią roczną liczbę, uczestnictwo w unijnych systemach jakości, działania prośrodowiskowe, wiek – nieukończone 41 lat. Warto nadmienić, że stosuje się odrębne kryteria wyboru do poszczególnych obszarów wsparcia. Dodatkowo w przypadku operacji nie związanych z produkcją prosiąt, mleka krowiego i bydła mięsnego, premiowane są inwestycje związane z budową lub modernizacją budynków inwentarskich. Ponadto, w przypadku obszaru D ustalono szczegółowe priorytety odnoszące się do operacji realizowanych w poszczególnych województwach. W ramach regionalizacji kryteriów wyboru wnioskodawca może otrzymać dodatkowe punkty za realizację operacji preferowanych w danym województwie. Lista preferencji regionalnych zawiera od jednego pozycji (przykładowo w województwie łódzkim wnioskodawca może otrzymać jeden dodatkowy punkt jeżeli podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy jest członkiem grupy producentów rolnych lub organizacji producentów) do pięciu pozycji, tak jak ma to miejsce w przypadku województwa podkarpackiego, gdzie wnioskodawca otrzymuje dodatkowy punkt za: członkostwo w grupie producentów, rozszerzenie produkcji gospodarstwa o profil zielarstwo lub pszczelarstwo, operację dotyczącą budowy obiektów służących do przechowywania produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, operację dotyczącą przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, czy operację dotyczącą budowy lub modernizacji budynków inwentarskich dla bydła, owiec lub kóz.

Przyjęte rozwiązania zarówno w opinii przedstawiciela IW oraz IZ, jak i samych beneficjentów są oceniane pozytywnie. W szczególności należy podkreślić pozytywną rolę uprzywilejowania

---

<sup>10</sup> Stoksik J., 2015: Formy wspierania rozwoju gospodarstw rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Studia Iuridica Agraria, tom XIII, s.186.

inwestycji związanych z budową, a także wyróżnienie trzech kierunków produkcji zwierzęcej, co w dużym stopniu pokrywa się z wnioskami płynącymi z analizy dotyczącej przyszłych kierunków rozwoju rolnictwa przeprowadzoną przez prof. Józwiaka<sup>11</sup>, w której zwrócono uwagę m.in. na fakt, że gospodarstwa które specjalizują się w produkcji mleka oraz trzody chlewnej wymagają dodatkowego wsparcia.

W przypadku poddziałania 4.3. kluczowym punktem oceny jest procentowy udział liczby właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia, za który dana operacja może otrzymać do 100 punktów. Dodatkowe punkty przyznawane są m.in. za pozytywny wpływ na środowisko, poprawę walorów krajobrazowych, czy poprawę stosunków wodnych w zakresie retencji wodnej. Biorąc pod uwagę cel 2A przyjęcie stopnia partycypacji właścicieli gospodarstw rolnych w danym projekcie scaleniowym za kluczowy element oceny uznać należy za korzystny. Podobne zdanie wyrażał pracownik IW, który uznał rozwiązania tu przyjęte za odpowiednio spełniające swoją rolę.

W przypadku poddziałania 6.3. pomoc przyznawana jest podmiotom, których wnioski zdobyły co najmniej 10 punktów. Punkty wnioskodawca uzyskuje za: kwalifikacje zawodowe, rodzaj planowanej produkcji (premiowane jest zobowiązanie w unijnych systemach jakości, czy produkcja wybranych roślin wysokobiałkowych), kompleksowość biznesplanu (premiowane są inwestycje budowlane, czy przetwarzanie produktów rolnych), wpływ na realizację celów przekrojowych, docelową wielkość ekonomiczną gospodarstwa, czy wiek wnioskodawcy. Jest to więc system w wielu punktach zbieżnych z tym, jaki stosowany jest w przypadku poddziałania 4.1. W ocenie ewaluatorów, która wynika z analizy zawartych w rozporządzeniu regulacji oraz rozmów z przedstawicielami IZ i IW, system ten trafnie pozwala zidentyfikować operacje, co do których uzasadnione jest wsparcie w ramach poddziałania 6.3.

W ramach poddziałania 6.5 system punktacji opiera się na ocenie wielkości gospodarstwa przekazywanego (im większe tym więcej punktów; maksymalnie 5) i gospodarstwa przejmującego (im mniejsze tym więcej punktów; maksymalnie 3). Dodatkowe punkty przyznawane są, gdy przejmujący ma nie więcej niż 40 lat. System ten należy ocenić pozytywnie.

---

<sup>11</sup> Józwiak W. 2014. Stan i przewidywania ekonomiczno-społecznych uwarunkowań rozwoju rolnictwa w Polsce. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie. T. 14. Z. 3(47) s. 49–60.



W działaniu 16 „Współpraca” w zakresie doboru beneficjentów należy podkreślić trudność w ocenie wniosków z uwagi na specyfikę działania – rozwój innowacji. Pozytywnie należy zatem ocenić przewidywany tryb oceny wniosków poprzez ekspertów zewnętrznych. Również zakres kryteriów wyboru został oceniony pozytywnie zarówno przez pracowników IW jak i ewaluatorów. Należy tu w szczególności wymienić uwzględnienie elementów takich jak: potencjał innowacyjny operacji, potencjalna skala oddziaływania rezultatów operacji, skład grupy oraz związek z priorytetami przekrojowymi Unii Europejskiej. Szczegółowe kryteria zostały tak dobrane, aby wspierać działania z zakresu rolnictwa oraz aby nie dublować pomocy udzielanej już przez inne podmioty. Kryteria te, wymienione w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącym szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania 16 „Współpraca” (podpisanym 23 grudnia 2016 roku), również ocenia się pozytywnie. Wątpliwość budzi jedynie rozkład punktów przyznawanych za skład grupy – słusznie przyjęto zasadę premiowania grup liczniejszych i bardziej zróżnicowanych, jednak przyznawanie dodatkowych dwóch punktów przy zwiększeniu liczebności grupy o jeden podmiot w zakresie od czterech do sześciu podmiotów budzi wątpliwości ewaluatorów. Jest to nieproporcjonalnie większa liczba punktów w porównaniu do m.in. równie ważnego aspektu realizacji operacji z zakresów innowacji wymienionych w § 3 tego Rozporządzenia, gdzie przyrost jest o jeden punkt a nie dwa. Pozytywnie natomiast należy podkreślić przyznanie dodatkowych punktów gdy w skład grupy wchodzi co najmniej jedna jednostka naukowa oraz gdy w skład grupy wchodzi podmiot, który udokumentował zrealizowanie projektu o charakterze innowacyjnym finansowego ze środków Unii Europejskiej. Kryteria te premiąją grupy mające silne zaplecze naukowo-badawcze. Podsumowując ewaluatorzy pozytywnie oceniają zakres kryteriów oceny wniosków.

W działaniu 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna,, wybór beneficjentów odbywać się będzie w drodze konkursu, którego warunki ustala minister właściwy do spraw rozwoju wsi (wybór operacji odbywać się będzie przy zastosowaniu kryteriów punktowych). W działaniu 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” nie będzie miała miejsca typowa dla pozostałych działań PROW ocena wniosków - wybór beneficjentów odbywać się będzie w trybie przewidzianym przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.). W opinii ewaluatorów rozwiązanie to potencjalnie może znacznie wydłużyć procedurę wyboru

beneficjentów, jednak zagwarantuje także w większym stopniu wybór bezwzględnie najlepszemu wykonawcy działań. Należy jednak zauważyć, iż również w przypadku działań, gdzie wybór beneficjentów odbywa się w drodze typowego naboru i oceny wniosków cała procedura może się znacznie wydłużyć. Przykładem mogą tu być operacje typu „Modernizacja gospodarstw rolnych”, gdzie proces oceny wniosków wynosi około 10 miesięcy. Przyjęte w większości działań rozwiązanie nie jest wolne od ryzyka wydłużenia procesu oceny wniosków. Biorąc powyższe pod uwagę ewaluatorzy uważają, iż ryzyko wydłużenia procesu wyboru beneficjentów jest stosunkowo niewielkie i tym samym planowany do zastosowania tryb wyboru beneficjentów nie zagraża prawidłowej realizacji działań, a ewentualnie opóźnienia nie będą miały wpływu na osiągnięcie celów działań.

#### **4.1.1.7 Ocena zakresu kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności**

Zakres kosztów kwalifikowalnych jest pozytywnie oceniany zarówno przez ekspertów jak i autorów. Koszty kwalifikowalne i warunki kwalifikowalności zostały właściwie dobrane do poszczególnych działań. Dotyczy to w szczególności operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” jak i poddziałania 6.5.

W przypadku operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” pomoc przyznaje się w formie refundacji części kwalifikowalnych w wysokości do 50% i 60% dla osób wspólnie wnioskujących i młodych rolników i nie mniej niż 30% kosztów kwalifikowalnych.

W przypadku poddziałania 4.3. za kwalifikowalne uznaje się wszelkie koszty związane z pracami scaleniowymi zagospodarowaniem poscaleniowym, które są uzasadnione zakresem operacji, racjonalne i niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów. Także związane z podatkiem VAT, a także koszty ogólne, nieprzekraczające 15% pozostałych kosztów kwalifikowalnych.

Poddziałanie 6.3. – nie obowiązuje.

W przypadku operacji „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych” ewaluatorzy podkreślają w szczególności uwzględnienie w zakresie tych kosztów nie tylko zakupu bezpośredniego lecz także kosztów związanych z umową leasingu, zakończonego przeniesieniem prawa własności oraz opłat za patenty i licencje. Rozwój usług nie zawsze odbywa się tylko i wyłącznie poprzez inwestycje w specjalistyczne maszyny, lecz także technologię i „know how”. Zostało to uwzględnione w zapisach operacji i pozwala na lepszą realizację wskazanych celów. Pracownicy IW zwracają również szczególną uwagę na

limitowane możliwości wsparcia zakupu ciągnika rolniczego – nie więcej niż 50% pozostałych kosztów kwalifikowalnych. Dzięki temu ograniczeniu dodatkowo rozgranicza się operację „Modernizacja gospodarstw rolnych” i „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych” i ukierunkowuje pomoc na rzeczywiste wspieranie rozwoju nowoczesnych usług rolniczych.

W przypadku działań 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” do kosztów kwalifikowalnych zalicza się koszty bezpośrednio związane z organizacją i przeprowadzeniem działań szkoleniowych i demonstracyjnych oraz koszty ogólne związane z realizacją operacji, a wsparcie dotyczy 100% kosztów kwalifikowalnych. Zakres kosztów jest więcej bardzo szeroki. Ewaluatorzy uważają, iż jest to bardzo korzystne rozwiązanie, gdyż dzięki temu koszty kwalifikowalne obejmują wszystkie potencjalnie związane z organizacją operacji koszty, co gwarantuje pokrycie rzeczywiście 100% kosztów operacji. Jest to ważne, gdyż dzięki temu odbiorcy ostateczni pomocy – rolnicy – nie ponoszą żadnych kosztów związanych z udziałem w szkoleniach i demonstracjach. W przypadku tych drugich należy także pozytywnie podkreślić, iż Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (według wersji z dnia 13.12.2016) przewiduje włączenie w zakres kosztów kwalifikowalnych kosztów inwestycji dzięki którym możliwe będzie dostosowanie obiektów demonstracyjnych do prowadzenia zajęć praktycznych (koszty przebudowy lub modernizacji obiektów budowlanych, koszty zakupu lub leasingu nowych maszyn, urządzeń, wyposażenia do wartości rynkowej majątku, koszty zakupu lub rozwoju oprogramowania komputerowego i zakupu patentów, licencji, praw autorskich). Jest to istotne, gdyż celem projektów demonstracyjnych jest zaprezentowanie możliwie szerokiemu gronu odbiorców nowoczesnych rozwiązań w zakresie produkcji rolnej. Aby było to możliwe podmiot chcący zrealizować takie demonstracje musi posiadać dostęp do nowoczesnych maszyn i urządzeń czy też patentów i licencji. Wsparcie zakupu tych elementów jest więc istotnym integralnym punktem wsparcia w ramach działania 1.

W działaniu 16 „Współpraca” koszty kwalifikowalne również zostały określone bardzo szeroko. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (według wersji z dnia 13.12.2016) obejmują one koszty bezpośrednie i pośrednie ustanowienia i funkcjonowania grupy a także koszty badań stosowanych i prac rozwojowych oraz koszty bezpośrednie inwestycyjne. Zdaniem ekspertów było to słuszne, gdyż pozwala na pewną elastyczność, co

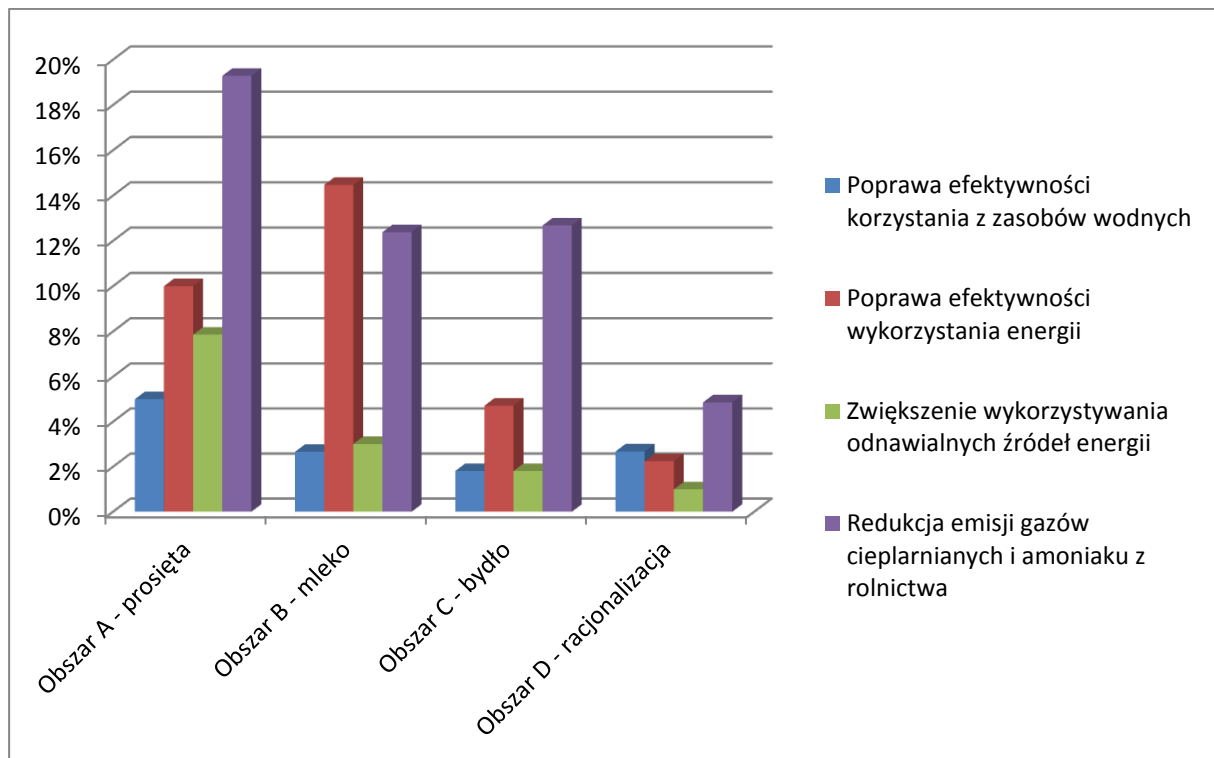
jest istotne przy operacjach tak kosztochłonnych jak te, których wsparcie przewidywane jest w działaniu. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania 16 „Współpraca” podpisane 23 grudnia 2016 r. nieznacznie ograniczyło zakres kosztów kwalifikowalnych – nie uwzględniono w nim kosztów ustanowienia grup. Zdaniem ewaluatorów nie wpłynie to negatywnie na realizację celu 2A.

#### **4.1.1.8 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań**

Cele działań są spójne z celem szczegółowym 2A. W opinii autorów oraz ekspertów ich realizacja przyczyni się do poprawy wyników gospodarczych gospodarstw, ich modernizacji oraz wspomże wzrost zróżnicowania produkcji rolnej i udziału w rynku. Ponadto, realizacja tych działań w sposób pośredni przyczyni się do realizacji innych celów szczegółowych PROW 2014-2020. Mowa tu przede wszystkim o celach 3A, 1C, czy związanych z szóstym celem tematycznym „Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami”. W tym kontekście warto przyrzeć się, jakie dodatkowe cele deklarowali rolnicy, co do których do końca roku 2016 podjęto decyzję o przyznaniu pomocy w ramach poddziałania 4.1. Wnioskodawcy mieli możliwość zadeklarowania jednego z czterech celów odnoszących się do ochrony środowiska naturalnego. Stosunkowo najczęściej wybierany był cel redukcji emisji gazów cieplarnianych i amoniaku z rolnictwa w gospodarstwie, który zadeklarowało 8,56% ogółu rolników. Drugim najczęściej wybieranym celem była poprawa efektywności wykorzystania energii (6,52%). Rzadziej wnioskodawcy deklarowali poprawę efektywności korzystania z zasobów wodnych (2,70%) oraz zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii (2,01%).

Na rysunku (Rysunek 3) przedstawiono udział wniosków z zaznaczonymi celami dodatkowymi z podziałem na obszar oddziaływania inwestycji. Jak widać cele prośrodowiskowe były stosunkowo najczęściej deklarowane przez rolników zainteresowanych inwestycjami związanymi z rozwojem produkcji prosiąt (od 5% dla poprawy efektywności korzystania z zasobów wodnych do blisko 20% dla redukcji emisji gazów). W obszarach związanych z rozwojem wyróżnionych kierunków produkcji zwierzęcej stosunkowo często wskazywany na redukcję emisji gazów cieplarnianych i amoniaku jako cel dodatkowy operacji (19,29% dla obszaru A; 12,38% dla obszaru B; 12,68% dla obszaru C). W przypadku obszaru D cele dodatkowe wskazywane były najrzadziej. Jedynym wyjątkiem jest cel związany z poprawą efektywności wykorzystania wody.

**Rysunek 3. Udział wniosków z zaznaczonymi celami dodatkowymi w ogóle wniosków [w%]**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Analiza zgodności operacji z celami przekrojowymi Programu (innowacyjność, środowisko, klimat) wskazuje natomiast, że najczęściej deklarowano zgodność z celami środowiskowymi (92,31%). Zgodność z celem Innowacyjność deklarowało 57,64% rolników, w tym najczęściej ci, realizujący inwestycję z obszaru B (65,86%), a najrzadziej realizujący inwestycję z obszaru C (40,94%). W przypadku zgodności z celem klimat zanotowano 78,99% pozytywnych odpowiedzi (najmniej dla inwestycji w rozwój produkcji prosiąt – 64,29%).

Warto również podkreślić, że inwestycje te prowadzone są przez właścicieli odpowiednio dużych gospodarstw rolnych, co wpłynie w przyszłości na odpowiedni duży wpływ tych operacji na cały sektor rolny. Średnia powierzchnia gospodarstwa, co do których wydano decyzję o przyznaniu pomocy w ramach poddziałania 4.1., wyniosła 48,9 ha (blisko 44 ha użytków rolnych). Za szczególnie duże pod względem obszarowym uznać należy gospodarstwa, których właściciele realizować chcą inwestycję w obszarze C (bydło mięsne). Ich średnia powierzchnia to 62,4 ha. Natomiast średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa, co do których wydano decyzję o przyznaniu pomocy w ramach poddziałania 4.1., wyniosła ok. 67.500 euro. Największe ekonomicznie gospodarstwa to te, których inwestycje dotyczą obszaru A (ok. 100.000 euro) oraz obszaru B (ok. 85.500 euro). W przypadku pozostałych gospodarstw wielkość ta wyniosła ok. 56.500 euro.

Typ operacji „Scalanie gruntów” wpływa na realizację celu 2A poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Zmniejszenie ilości małych rozproszonych działek wpływa korzystnie na koszty prowadzenia produkcji rolniczej. Podobnie rzecz się ma w przypadku prac poscaleniowych, gdzie jednym z celów jest tworzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych. Niewątpliwie przyczynia się do poprawy wyników gospodarczych producentów rolnych.

Pomoc w ramach operacji „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa” służy realizacji celu 2A poprzez wpływ na strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Pośrednio wpływa również na cel 2B – premiuje jest przekazywanie gospodarstw rolnikom nie starszym niż 40 lat.

Cel poddziałania 6.3 również jest spójny z celem szczegółowym 2A. Poddziałanie to wpływać będzie korzystnie na poprawę wyników gospodarczych producentów rolnych. Na znaczne, wyraźne efekty instrumentów polityki wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych wskazują wyniki badań ekonomistów rolnych<sup>12</sup>. Dodatkowo podkreślić należy, że system punktowania wniosków sprzyja realizacji także innych celów, w tym w szczególności celu 3A, a w mniejszym stopniu także celów prośrodowiskowych. Dodatkowo premiuje on młodych rolników i tych posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Realizacja operacji typu „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych” przyczyni się do poprawy wyników gospodarczych podmiotów (w tym gospodarstw), nie tylko objętych wsparciem, co uznać należy za efekt bezpośredni, lecz także korzystających z ich usług, co uznać należy za efekt pośredni. Efekt ten zostanie osiągnięty dzięki rozszerzeniu zakresu świadczonych usług przez podmioty objęte wsparciem (co przełoży się na wzrost ilości świadczonych usług, przychodów i tym samym wyników gospodarczych) oraz możliwości zastosowania najnowszych rozwiązań technicznych i technologicznych przez gospodarstwa korzystające z ich usług (co potencjalnie może poprawić osiągnięte wyniki produkcyjne i tym samym wyniki gospodarcze). Ponadto operacje te powinny również doprowadzić do rozwoju działalności pozarolniczej na terenach wiejskich. Pierwszy nabór wniosków przeprowadzony pod koniec 2016 roku wskazuje na bardzo duże zainteresowanie działaniem, więc zamierzone cele powinny zostać osiągnięte.

---

<sup>12</sup> Czubak W., Mikołajczak M., 2012: Znaczenie inwestycji współfinansowanych środkami Unii Europejskiej w modernizacji rolnictwa w Polsce, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XIV, z. 3.

Realizacja działań 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, a także w pewnym stopniu działania 16 „Współpraca” w odniesieniu do celu szczegółowego 2A umożliwi zwiększenie bazy wiedzy i innowacyjności na obszarach wiejskich oraz wzmacnianie powiązań pomiędzy rolnictwem i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym transfer wiedzy. Dzięki temu przyczyni się bezpośrednio do poprawy wyników gospodarstw oraz ich innowacyjności. Należy podkreślić, że upowszechnianie wiedzy jest jednym z kluczowych działań mogących wspomóc rozwój gospodarstw, ich zorientowanie na rynek i pośrednio ich restrukturyzację. Podobnie wspieranie innowacji na obszarach wiejskich, związanych z rolnictwem jest ważne i potrzebne i pozwoli na wzrost wiedzy oraz świadomości rolników. Zaznaczyć należy jedynie, iż efekty omawianych działań widoczne będą ze znacznym opóźnieniem. W przeciwieństwie do inwestycji w środki trwałe, inwestycje w kompetencje miękkie oraz innowacje mają dłuższy okres zwrotu. Nowa wiedza i umiejętności znajdą przełożenie w wynikach gospodarczych po okresie co najmniej kilku lat.

Należy podkreślić, iż wszystkie działania pośrednio wspierać będą cel szczegółowy 4 „Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa”. Realizowane jest to poprzez taki dobór kryteriów dostępu pomocy, oceny wniosków, aby wspierane były te operacje, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do wspierania ochrony środowiska. W zakresie usług doradczych i transferu wiedzy wskazane są ponadto tematy, które należy w szczególności realizować i są one tak dobrane, aby wspierać realizację działań prośrodowiskowych.

#### **4.1.1.9 Ocena trafności identyfikacji ryzyka związanego z realizacją działań**

Wskazane w PROW 2014-2020 ryzyka związane z realizacją działań są słuszne i nadal aktualne. W przypadku wszystkich działań wprowadzono lub planuje się wprowadzenie działań łagodzących sugerowanych w programie. Jest to niewątpliwie słuszne postępowanie, jednak z uwagi na zaawansowanie realizacji działań nie jest jeszcze możliwa ocena zastosowania tych działań w praktyce. Na obecnym etapie autorzy oceniają, iż stosowanie działań łagodzących w znacznym stopniu usuwa wskazane ryzyka i realizacja działań oraz ich celów nie będzie zagrożona.

W przypadku operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” trafnie zdiagnozowano ryzyko związane z realizacją działania. Także instrumenty minimalizujące te ryzyka dobrane zostały optymalnie.

W przypadku operacji „Scalanie gruntów rolnych” trafnie zidentyfikowano ryzyka a także zaproponowano efektywne działania łagodzące.

W przypadku poddziałania 6.3. zarówno ryzyka jak i metody ich minimalizacji zostały określone prawidłowo. Należy jednak być świadomym, że względne koszty prowadzonych kontroli będą stosunkowo wyższe niż w przypadku operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” z uwagi na niższą wartość udzielanego wsparcia.

Poddziałanie 6.5. – nie zidentyfikowano ryzyk związanych z realizacją działań.

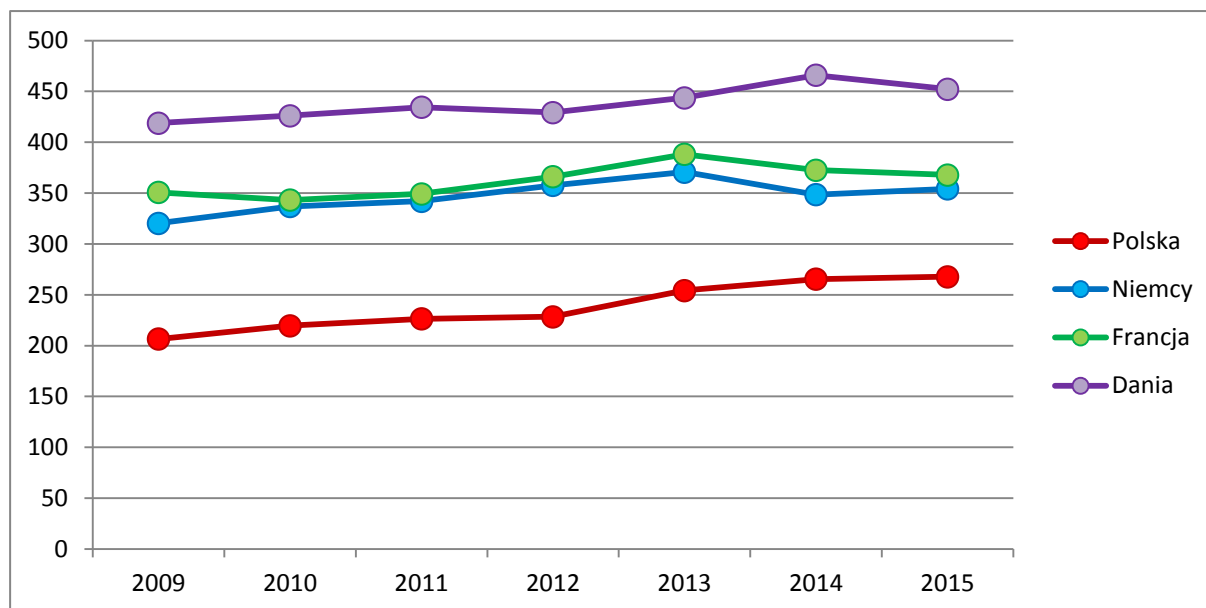
W przypadku działania 16. „Współpraca” nadal występuje istotne ryzyko związane z jego realizacją i osiągnięciem zamierzonych celów. Związane jest ono z brakiem precyzyjnej definicji innowacji, co zostało trafnie wskazane w PROW 2014-2020. Osiągnięcie celów działania może być zagrożone, jeżeli definicja ta jest zbyt szeroka lub wąska. Wskazane w PROW 2014-2020 działanie łagodzące: „Zawarcie w krajowych aktach prawnych definicji innowacji” jest słuszne, jednakże opracowanie właściwej definicji jest zadaniem niezwykle trudnym oraz praco- i czasochłonnym. IZ określiła szereg szczegółowych kryteriów oceny wniosków, tak aby zapewnić realizację projektów o jak największym potencjale innowacyjnym. Podjęte działania łagodzą wskazane ryzyko, jednakże nie niwelują go całkowicie. Należy jednakże zaznaczyć, iż biorąc pod uwagę trudności w opracowaniu właściwej dla potrzeb działania definicji innowacji, działania podjęte przez IZ były właściwe.

#### **4.1.1.10 Ocena aktualności logiki interwencji**

W przypadku działań wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych logika interwencji pozostała aktualna. Wyposażenie gospodarstw w kapitał rzeczowy umożliwiający poprawę wskaźników efektywności pracy w rolnictwie nie podlega drastycznym zmianom w krótkim okresie, stąd w czasie dzielącym przygotowania ram PROW 2014-2020 od roku 2016 nie zaszły w tym zakresie mogące spowodować dezaktualizację logiki interwencji. Do zilustrowania tego twierdzenia wykorzystano dane FADN dotyczące wartości amortyzacji środków trwałych własnych wycenionych według wartości odtworzeniowej. Wielkość ta może zostać wykorzystana do analizy zmian w czasie wartości środków trwałych własnych w gospodarstwie. Na rysunku (Rysunek 4) przedstawiono średnie zmiany tej wartości w latach 2009-2015 dla populacji gospodarstw rolnych w czterech państwach UE. W celach porównawczych wartości te podzielone przez średnią powierzchnię gospodarstw w danych państwach.



**Rysunek 4. Wartość amortyzacji środków trwałych własnych przypadająca na hektar powierzchni rolnej w czterech wybranych państwach członkowskich UE w latach 2009-2015 [w euro]**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Jak można to zaobserwować na rysunku 4. Przedstawione wartości nie podlegają znaczącym zmianom rok do roku. Ponadto zauważyć można średnie niższe wyposażenie gospodarstw rolnych w Polsce w środki trwałe własne w stosunku do państw Europy Zachodniej i to pomimo znacząco wyższej średniej powierzchni gospodarstw w tych państwach.

Logika interwencji w przypadku operacji typu „Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych” jest nadal aktualna. W literaturze naukowej wskazuje się, iż rozwój działalności pozarolniczej jest jednym z kluczowych punktów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce<sup>13</sup>. Jest to również istotne z punktu widzenia celu szczegółowego 2A, gdyż wyspecjalizowane przedsiębiorstwa świadczące wysokiej jakości usługi rolnicze przyczyniać się będą do dalszego rozwoju gospodarstw prowadzących działalność rolną, w tym gospodarstw wysoko wyspecjalizowanych. Ponadto, biorąc pod uwagę procesy koncentracji przebiegające w polskim rolnictwie wspieranie wyspecjalizowanych przedsiębiorstw świadczących usługi rolnicze dla dużych gospodarstw rolnych jest nadal ważnym elementem wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

<sup>13</sup> Mickiewicz A., Mickiewicz B., 2016: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich w Polsce, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. 18, nr 1, s. 181-185  
Klepcka-Dunajko I., Niewęglowski M., Kałuża H., 2016: Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. 18, nr 2, s. 142-148.

W przypadku działania 1 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, działania 2 „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” oraz działania 16 „Współpraca” logika interwencji również jest nadal aktualna biorąc pod uwagę fakt, iż współczesna gospodarka jest w coraz większym stopniu oparta na wiedzy.<sup>14</sup> Wszelkiego rodzaju działalność zmierzająca do transferu wiedzy i umiejętności oraz rozwoju innowacyjności na obszarach wiejskich są bardzo pożądane. Polskie rolnictwo wymaga inwestycji nie tylko w środki trwałe, lecz również w kompetencje miękkie oraz know-how. Konkurencja w rolnictwie opiera się nie tylko na wielkości ekonomicznej oraz technicznym uzbrojeniu pracy, lecz również na wiedzy. Pod względem potrzeb szkoleniowo-informacyjnych sytuacja społeczno-gospodarcza nie uległa zmianie względem okresu, w którym założenia PROW 2014-2020 były opracowywane.

#### **4.1.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Pomimo wielości różnego rodzaju poddziałań wpływających bezpośrednio na cel 2A, a także znacznej liczby zgłoszonych wniosków czy podpisanych z beneficjentami umów, wyniki analizy wskaźnikowej dotyczą wyłącznie wąskiej grupy 20 zakończonych operacji odnoszących się do poddziałania 4.1. Należy pamiętać o niskiej reprezentatywności tak nielicznej grupy beneficjentów.

W przeprowadzonych badaniach uzyskano przedstawione poniżej wyniki analizy wskaźnikowej.

##### **Wskaźnik wspólne**

- Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją - 0,001%;
- Liczba gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją – 21;
- Zmiana SO/AWU – 3005,45 euro

##### **Wskaźniki kontekstu związane z pytaniem ewaluacyjnym dotyczącym celu 2A**

- C17. Gospodarstwa rolne: 1 506 620.

---

<sup>14</sup> Janc K., 2015: Transfer wiedzy w rolnictwie a serwisy internetowe – przykład eksploracji danych sieciowych, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. 102, nr 1, s. 133-146.

### **Dodatkowe informacje**

- Zmiana wielkości SO w gospodarstwach rolnych – 130 526,52 euro
- Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych ogółem – 2.107.859,70 zł;
- Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych w ramach obszaru A – rozwój produkcji psziąt – 0 zł;
- Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych w ramach obszaru B – rozwój produkcji mleka krowiego – 1.245.941,00 zł;
- Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych w ramach obszaru C – rozwój produkcji bydła mięsnego – 239.998,20 zł;
- Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych w ramach obszaru D – Operacje związane z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzeniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu – 621.920,50 zł.

### **Dodatkowe krajowe wskaźniki produktu**

- Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc w ramach obszaru A – rozwój produkcji psziąt – 0;
- Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc w ramach obszaru B – rozwój produkcji mleka krowiego – 15;
- Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc w ramach obszaru C – rozwój produkcji bydła mięsnego – 2;
- Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc w ramach obszaru D – Operacje związane z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzeniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu – 4;
- Całkowita wartość inwestycji w ramach obszaru A – 0 zł;
- Całkowita wartość inwestycji w ramach obszaru B – 3.051.377 zł ;
- Całkowita wartość inwestycji w ramach obszaru C – 492.000 zł;
- Całkowita wartość inwestycji w ramach obszaru D – 1.517.378 zł;

### **Dodatkowe krajowe wskaźniki dla celów pośrednich**

- Liczba projektów zrealizowana przez młodych rolników – 3

Oceniając efekty interwencji w ramach PROW 2014-2020 odnośnie wsparcia mającego przyczynić się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej, należy zauważyć, że do końca 2016 roku zakończono jedynie 20 operacji, dotyczących 21 gospodarstw. Wszystkie operacje dotyczyły poddziałania 4.1. Z tego punktu widzenia trudno mówić o wyraźnym wpływie działań realizowanych w ramach PROW 2014-2020 na polskie rolnictwo. Gospodarstwa rolne otrzymujące wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją na koniec roku 2016 stanowiły zaledwie promil ogólnej liczby gospodarstw rolnych w Polsce. Z drugiej jednak strony analiza zakończonych operacji pozwala wysnuć pewne wstępne wnioski, na podstawie których można prognozować przyszły, korzystny wpływ działań realizowanych w ramach PROW 2014-2020 na polski sektor rolnictwa.

Przede wszystkim zauważyć należy wzrost Standardowej Produkcji na pełnozatrudnionego w gospodarstwach realizujących inwestycje dzięki wsparciu w ramach poddziałania 4.1. Wzrost ten wyniósł w sumie 3005,45 euro dla wszystkich ocenianych gospodarstw rolnych. Warto też odnotować znaczący wzrost SO w grupie badanych gospodarstw rolnych, który równał się w sumie 130526,52 euro, co daje średnią 6215,55 euro na jedno gospodarstwo. Ten wzrost SO uzyskano przy zaangażowaniu siły roboczej mierzonej równiej 43,43 AWU we wszystkich analizowanych gospodarstwach. Z uwagi na niereprezentatywną liczbę operacji przeprowadzonych w poszczególnych obszarach nie przeprowadzono analizy wskaźników w podziale na te obszary. Do końca roku 2016 wciąż brak było zakończonych operacji z obszaru A (rozwój produkcji prosiąt), a w przypadku obszaru C (rozwój produkcji bydła mięsnego) zanotowano zaledwie jedną zakończoną operację. Wartość zrealizowanych płatności dla operacji zakończonych ogółem wyniosła ponad 2.107 tysięcy złotych, co daje średnio przewyższającą 100 tysięcy złotych na jedno gospodarstwo.

Należy jednak pamiętać, że z uwagi na tak niską liczbę zakończonych operacji, należy podchodzić do wniosków wyciąganych na ich podstawie z ostrożnością a na pełną ocenę należy poczekać co najmniej rok. Najlepiej zilustrować to na przykładzie operacji z obszaru A (rozwój produkcji prosiąt). Obecnie brak zakończonych operacji nie pozwala na wysnuenie

żadnych wniosków odnośnie tego typu inwestycji. Tymczasem analiza złożonych wniosków wskazuje, na 131 przeprowadzanych inwestycji, których łączna suma wynosi 247.866.706 złotych (blisko 1.900.000 złotych na gospodarstwo). Ponad 70% wartości inwestycji ogółem dotyczyć będzie inwestycji w nowe chlewnie. Także w przypadku operacji dotyczących pozostałych obszarów rozmiar planowanych inwestycji jest imponujący. W przypadku obszaru B (rozwój produkcji mleka krowiego) łączna wartość inwestycji wynosi blisko 730 milionów złotych (846.557 złotych na gospodarstwo). Dla operacji z obszaru C (rozwój produkcji bydła mięsnego) łączna wartość inwestycji to blisko 212 milionów złotych (789.028 złotych na gospodarstwo), a w przypadku cieszącego się największym zainteresowaniem obszaru D łączna wartość inwestycji to blisko 700 milionów złotych (443.673 złotych na gospodarstwo).

Podsumowując analizę wskaźników należy raz jeszcze podkreślić niską liczbą zakończonych operacji. Pierwsze uzyskane rezultaty wskazują, że efekty operacji realizowane w ramach poddziałania 4.1. są korzystne z punktu widzenia celu 2A.

## **4.2 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń?**

### **4.2.1 Ocena logiki interwencji**

#### **4.2.1.1 Identyfikacja poddziałań bezpośrednio i pośrednio wpływających na dany cel**

Przyjęte w programie działania/poddziałania bezpośrednio służące realizacji celu 2B:

Poddziałanie 6.1. Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników

Operacje typu: Premie dla młodych rolników

W logice interwencji opracowanej przez twórców PROW 2014-2020 nie przewidziano instrumentów pośrednio wpływających na realizację celu 2B. Należy jednak pamiętać o preferencjach dla młodych rolników w innych instrumentach wsparcia PROW 2014-2020. Uwaga ta dotyczy w szczególności operacji typu „Modernizacja gospodarstw rolnych” czy „Restrukturyzacja małych gospodarstw”.

#### **4.2.1.2 Ocena skali środków finansowych na realizację celu**

Środki finansowe przeznaczone na realizację celu 2B wynoszą **717 978 630 euro**. Stanowi to **5,25%** ogółu środków przeznaczonych na działania realizowane w ramach PROW 2014-2020. Z jednej strony, wzięwszy pod uwagę mnogość celów stawianych przed PROW a także doniosłość celu 2B wielkość środków należy uznać za właściwą. Z drugiej jednak, stosunkowo

niewielkie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów rodzi obawę o możliwość niewykorzystania całości środków. Ocenę zainteresowania przeprowadzono przez porównanie wielkości środków zarezerwowanych na poddziałanie 6.1. „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” oraz wysokości środków pomocy, o którą wnioskowano w ramach pierwszych dwóch naborów. Limit środków wynosi 3.178.522.265,41 złotych, co umożliwiłoby udzielenie wsparcia ponad 28.000 młodych rolników. Wartość docelowa wskaźnika celu „Liczba gospodarstw rolnych korzystających z planów rozwoju działalności gospodarczej/inwestycji dla młodych rolników otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich” podana w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 równa się 28.715. Tymczasem w ramach I naboru złożono 3.313 wniosków, a podczas II naboru – 3.590 wniosków. W sumie daje to 6903 złożonych wniosków w ciągu dwóch lat. Przy założeniu corocznego przeprowadzania kolejnych naborów i takiego poziomu zainteresowania poddziałaniem, do roku 2020 złożonych zostanie ok. 13.800 kolejnych wniosków. Sumując dotychczas złożone wnioski z prognozowaną liczbą wniosków w latach kolejnych, należy się spodziewać w sumie ok. 20.700 wniosków. Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że do końca 2016 roku wnioski odrzucone i wycofane stanowiły 16,92% wniosków złożonych, to spodziewana liczba wydanych pozytywnych decyzji wyniesie ok. 17.200 wniosków, czyli dużo poniżej liczby planowanej.

#### **4.2.1.3 Ocena dystrybucji regionalnej środków**

W ramach przyznania środków na operację bezpośrednio wpływającą na cel 2B dokonano podziału między województwa. Udział poszczególnych województw w ogóle środków przeznaczonych na operacje typu „Premie dla młodych rolników” przedstawia Tabela 1. Największą pulę środków otrzymało województwo mazowieckie (14,91%), wielkopolskie (12,88) i lubelskie (9,22%). Najmniejsze fundusze na premie dla młodych rolników dotyczą województwa śląskiego (2,25%), lubuskiego (2,40%) oraz opolskiego (3,04%).

Algorytm użyty do podziału środków, oparto na dwóch kryteriach: liczbie gospodarstw prowadzonych przez osoby w wieku powyżej 55 lat o standardowej produkcji w przedziale pomiędzy 13.000 a 150.000 euro oraz powierzchni objęta JPO w 2012 r. Biorąc pod uwagę, że statystyki publiczne nie gromadzą danych o pracujących w gospodarstwach rolnych, którzy planują w przyszłości przejąć gospodarstwo rolne odpowiadające wymogom tego działania, przyjęte rozwiązania dotyczące podziału regionalnego środków uznać należy za trafne. Świadczyć o tym może chociażby stosunek wartości pomocy o którą wnioskowano do

ogółu środków zarezerwowanych dla danego województwa, co przedstawiono w tabeli (Tabela 2).

**Tabela 1. Dystrybucja regionalna środków w ramach poddziałania 6.1.**

Województwo	Limit środków [w milionach zł]	Udział w ogóle środków [w %]	Województwo	Limit środków [w milionach zł]	Udział w ogóle środków [w %]
Lubuskie	183,5	5,77%	Kujawsko pomorskie	98,6	3,10%
Dolnośląskie	259,8	8,17%	Łódzkie	229,0	7,21%
Zachodniopomorskie	292,9	9,22%	Wielkopolskie	154,6	4,86%
Podkarpackie	76,3	2,40%	Lubelskie	71,5	2,25%
Śląskie	241,3	7,59%	Mazowieckie	118,2	3,72%
Warmińsko mazurskie	104,9	3,30%	Podlaskie	212,6	6,69%
Opolskie	473,9	14,91%	Małopolskie	409,3	12,88%
Pomorskie	96,6	3,04%	Świętokrzyskie	155,6	4,89%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

**Tabela 2. Stosunek wysokości środków o którą wnioskowano w ramach poddziałania 6.1. do limitu środków w poszczególnych województwach**

Województwo	Kwota wnioskowana do limitu środków [w %]	Województwo	Kwota wnioskowana do limitu środków [w %]
Lubuskie	10,75%	Kujawsko - pomorskie	17,94%
Dolnośląskie	10,90%	Łódzkie	23,08%
Zachodniopomorskie	11,31%	Wielkopolskie	24,16%
Podkarpackie	14,10%	Lubelskie	25,77%
Śląskie	14,54%	Mazowieckie	27,01%
Warmińsko - mazurskie	15,52%	Podlaskie	28,25%
Opolskie	15,73%	Małopolskie	31,35%
Pomorskie	17,28%	Świętokrzyskie	36,39%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

W sumie do końca 2016 roku wnioskowano o 21,72% wartości ogółu środków przeznaczonych na tego typu operacje. Najniższe zainteresowanie premią dla młodych rolników wykazali właściciele gospodarstw rolnych w województwie lubuskim (w sumie wnioski na kwotę 10,75% ogółu środków dla województwa), dolnośląskim (10,90%) oraz zachodniopomorskim (11,31%). Najwyższe zainteresowanie wykazano w województwie świętokrzyskim (36,39%) i małopolskim (31,35%). Biorąc jednak pod uwagę ogólne zainteresowanie tym typem operacji różnice te uznać należy za względnie niewielkie. Z pewnością nie wskazują one na potrzebę redystrybucji środków pomiędzy województwami.

#### **4.2.1.4 Ocena kryteriów dostępu**

Za kluczowe kryteria dostępu uznać należy następujące:

- konieczność rozpoczęcia urzędowania gospodarstwa rolnego przed dniem złożenia wniosku jednak nie wcześniej niż w okresie 18<sup>15</sup> miesięcy przed dniem złożenia wniosku,
- niewystępowanie przed dniem rozpoczęcia urzędowania gospodarstwa o przyznanie płatności bezpośrednich, czy różnego rodzaju pomocy finansowej przyznawanej właścicielom gospodarstw rolnych,
- brak posiadanych zwierząt gospodarskich objętych obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt przed dniem rozpoczęcia urzędowania gospodarstwa<sup>16</sup>,
- nieprowadzenie działu specjalnego produkcji rolnej przed dniem rozpoczęcia urzędowania gospodarstwa<sup>17</sup>,
- wiek wnioskującego to nie więcej niż 40 lat,
- posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych, lub uzupełnienie tego wymogu – z wyłączeniem stażu pracy – w okresie 36 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy,
- rozpoczęcie kierowania gospodarstwem w terminie 9 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy,
- określenie wielkości ekonomicznej gospodarstwa na nie mniejszą niż 13000 euro i nie większą niż 150000 euro,
- przedłożenie biznesplanu dotyczącego rozwoju gospodarstwa i zobowiązanie się do jego realizacji w tym:
  - uzyskanie docelowej wielkości ekonomicznej gospodarstwa<sup>18</sup>,
  - dostosowanie planowanych inwestycji w środki trwałe do zasobów gospodarstwa i docelowej struktury produkcji,

---

<sup>15</sup> Okres ten początkowo ustalono na 12 miesięcy. Wydłużono go na mocy Rozporządzenia z dn. 11 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 345). Zmianę tę należy uznać za pozytywną.

<sup>16</sup> Poza posiadaniem takich zwierząt w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie obrotu tymi zwierzętami

<sup>17</sup> Tiret drugie, trzecie i czwarte wprowadzono na mocy Rozporządzenia z dn. 11 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 345). Wcześniejsze rozporządzenie z dn. 14 lipca 2015 r. (Dz. U. poz. 982) zawierało wymóg nieprowadzenia gospodarstwa do dnia złożenia wniosku jako kierujący.

<sup>18</sup> W biznesplanie młody rolnik zobowiązuje się do doprowadzenia do osiągnięcia wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa co najmniej o 10% w stosunku do wyjściowej wielkości ekonomicznej.



- zgodność szacunkowych wartości planowanych inwestycji w środki trwałe z cenami rynkowymi,
- planowanie inwestycji w środki trwałe o szacunkowej wartości równej co najmniej 70% kwoty pomocy,
- zakup wyłącznie nowych maszyn, urządzeń oraz wyposażenia.

Na podstawie ocen ekspertów, jak również opinii przedstawicieli IW jak i IZ wszystkie wyżej wymienione kryteria jak i ogólny kształt poddziałania 6.1. „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” uznać należy za właściwie skonstruowany.

Za niezwykle pomocną dla samych beneficjentów uznać należy konieczność przygotowania biznesplanu i ukierunkowania rozwoju gospodarstwa na określone cele. Sprzyja to jasnemu określeniu strategii rozwoju nowego gospodarstwa. W literaturze fachowej pojawiają się jednak również opinie niekorzystnie oceniające sam kształt biznesplanu, gdzie podkreśla się m.in., że niektóre cele końcowe nie wiążą się z celem głównym działania<sup>19</sup>.

Z uwagi na krótki okres, który minął od dwóch pierwszych naborów, na koniec 2016 roku brak jest informacji o przebiegu procesów oceny realizacji biznesplanu, który potencjalnie – jak wskazano w ryzykach związanych z realizacją działania – może rodzić w przyszłości pewne komplikacje.

Największe wątpliwości dotyczą ewentualnego niekorzystnego wpływu wybranych kryteriów dostępu na zainteresowanie potencjalnych beneficjentów operacjami tego typu. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim konieczności rozpoczęcia urządzania gospodarstwa przed złożeniem wniosku. Jest to rozwiązanie nowe w stosunku do realizowanego w ramach PROW 2007-2013 działania 112. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, którego kontynuacją są operacje typu „Premie dla młodych rolników”. Wydaje się, że w szczególności przed I naborem zmiana ta mogła zniechęcić niektórych rolników, którzy nie byli wcześniej zaznajomieni z wymogiem rozpoczęcia urządzania gospodarstwa. Potwierdzać to mogą wnioski z badań prowadzonych przez dr. hab. Andrzeja Parzonko, w ramach których zaobserwowano, że niektórzy rolnicy uważają rozróżnianie urządzającego do kierującego

---

<sup>19</sup> Parzonko A., 2016: Procedury administracyjne stosowane w ocenie projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych w gospodarstwach rolniczych - ich spójność i użyteczność, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. 18, z. 3.

gospodarstwem rolniczym za przejaw niezrozumienia podstaw prowadzenia gospodarstw rolniczych<sup>20</sup>.

#### **4.2.1.5 Ocena adekwatności rodzaju wsparcia**

W ramach operacji typu „Premie dla młodych rolników” wypłacana jest pomoc finansowa w wysokości 100.000 złotych. Pierwszą ratę pomocy równą 80.000 złotych beneficjent otrzymuje w terminie 90 dni po złożeniu wniosku o płatność, który składa w terminie 9 miesięcy od otrzymania decyzji o uzyskaniu wsparcia.

Druga rata pomocy w wysokości 20.000 złotych wypłacana jest na wniosek, który składany jest po realizacji biznesplanu, nie później niż 3 lata<sup>21</sup> od otrzymania pierwszej raty.

Biorąc pod uwagę opinię wygłaszane przez ekspertów, jak również studia literaturowe taką formę wsparcia należy ocenić jako optymalną dla realizacji celu 2B. Zajmujący się tą tematyką ekonomiści rolni z Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie stwierdzają: „Model zmian strukturalnych oparty na wspieraniu młodego pokolenia poprzez instrumenty finansowe ma duże szanse powodzenia. Bodźce materialne mają bowiem wymiar konkretny, który sprawdza się w erze gospodarki rynkowej”<sup>22</sup>.

Korzystnym z punktu widzenia realizowanego celu szczegółowego jest też sposób oceny realizacji biznesplanu. Opierać się on ma na ocenie rzeczywiście osiągniętych zamierzeń, a nie wyłącznie poprzez przedłożenie faktur zakupu, jak miało to miejsce w poprzednim PROW.

#### **4.2.1.6 Ocena doboru beneficjentów**

Decyzja co do przyznania wnioskodawcy pomocy, jak i kolejność jej przysługiwania zależy od liczby przyznanych punktów. Punkty te otrzymać można między innymi za:

- wielkość gospodarstwa ewentualnego beneficjenta,
- kwalifikacje,
- rodzaj planowanej produkcji,
- kompleksowość biznesplanu,
- wpływ na realizację celów przekrojowych,

---

<sup>20</sup> Ibid., s. 287.

<sup>21</sup> Istnieje możliwość wydłużenia tego okresu do 4 lat.

<sup>22</sup> Minkiewicz A., Minkiewicz B., 2015: Proces wspierania pozycji młodego rolnika w polskim rolnictwie, Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych, Nr. 3.

- różnicę wieku między przekazującym gospodarstwo a młodym rolnikiem,
- przejęcie gospodarstwa w całości.

Biorąc pod uwagę cel 2B w szczególności należy podkreślić celowość przyznawania punktów za kwalifikacje beneficjenta oraz różnicę wieku między przekazującym gospodarstwo a młodym rolnikiem. Pozostałe kryteria mają na celu kierowania wsparcia przede wszystkim w stronę gospodarstw o odpowiednich cechach. Taki dobór kryteriów uznać należy za trafny, co podkreślają również przedstawiciele IW, jak i IZ.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe zainteresowanie rolników typem operacji „Premie dla młodych rolników”, którego wielkość – jak wspomniano – pozwala zakładać, że nie zostanie osiągnięta docelowa liczba gospodarstw korzystających z poddziałania 6.1., a także sygnalizowane przez przedstawiciela IW trudności wnioskodawców z osiągnięciem minimalnego poziomu punktów, należy się zastanowić nad obniżeniem progu dopuszczającego do uzyskania pomocy lub zwiększeniem liczby punktów uzyskiwanych przez wnioskodawców za wybrane planowane działania. Z punktu widzenia celu 2B, czyli wymiany pokoleń w sektorze rolnym, dotyczyć to powinno punktów uzyskiwanych za znaczną różnicę wieku między przekazującym gospodarstwo a młodym rolnikiem. Jednym z rozwiązań mogłoby być podwojenie liczby punktów przyznawanych za każdy hektar gospodarstwa powyżej średniej powierzchni gruntów w kraju lub w wybranych województwach powyżej średniej wojewódzkiej do 0,5 punktu przy jednoczesnym pozostawieniu progu maksymalnej liczby punktów za wielkość tworzonego gospodarstwa (5 punktów).

#### **4.2.1.7 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań**

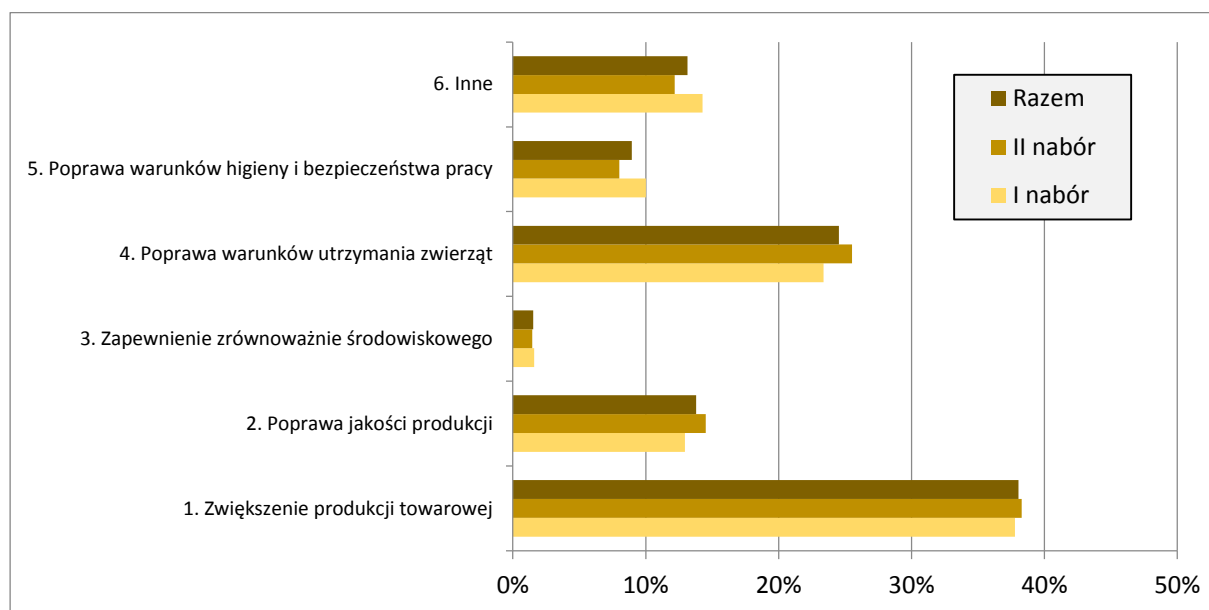
Bezpośrednim efektem operacji typu „Premie dla młodych rolników” będzie wejście do sektora rolnictwa młodych rolników i wymiana pokoleniowa. Z uwagi na premiowanie młodych rolników o odpowiednich kwalifikacjach i odbywających szkolenia należy również spodziewać się wejścia do sektora rolników o odpowiednich umiejętnościach.

Efekty pośrednie związane będą z realizacją biznesplanów przygotowanych przez beneficjentów operacji. Przeprowadzone inwestycje w środki trwałe będą wpływały na poprawę wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych w Polsce. Znajduje to odzwierciedlenie w ilości biznesplanów przedstawionych przez tych beneficjentów, co do których wydano decyzje o przyznaniu wsparcia, w których głównym celem końcowym jest zwiększenie produkcji towarowej. W ramach I naboru takie biznesplany przedstawiło 996

beneficjentów (37,80%). W ramach II naboru cel zwiększenia produkcji towarowej przedstawiło 1179 beneficjentów (38,29%). W sumie daje to 2175 (38,06%) biznesplanów, o takim celu końcowym. Dokładniejszy rozkład udziałów poszczególnych celów biznesplanu w obu naborach, jak i ogółem przedstawiono na rysunku (Rysunek 5). Zauważyć można, że udział poszczególnych celów końcowych nie zmienił się znacznie pomiędzy pierwszym a drugim naborem. Najczęściej wybieranymi celami były te związane ze zwiększeniem produkcji rolnej oraz poprawą warunków utrzymania zwierząt.

Z uwagi na kryteria doboru beneficjentów, w ramach których preferowane są gospodarstwa o odpowiednio dużej powierzchni użytków rolnych i przeprowadzenie działań prośrodowiskowych oraz proinnowacyjnych należy również spodziewać się efektów pośrednich związanych z tymi cechami nowo powstałych gospodarstw rolnych. Oznacza to polepszenie struktury powierzchniowej gospodarstw rolnych w Polsce, a także poprawę nawożenia, poprawę gospodarowania glebą i zwiększenie uczestnictwa w unijnych i krajowych systemach jakości.

**Rysunek 5. Udział poszczególnych celów końcowych w ogóle biznesplanów przedstawionych beneficjentów poddziałania 6.1. w I i II naborze oraz ogółem [w %].**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Polepszenie struktury powierzchniowej gospodarstw wynika z analizy planowanej powierzchni użytków rolnych beneficjentów operacji typu „Premie dla młodych rolników”. Średnia planowana powierzchnia gospodarstwa utworzonego na skutek operacji wynosić ma 18,39 ha UR. Z ogółu 5670 gospodarstw powierzchnia tylko 888 (15,66%) z nich nie

przekracza 10 ha UR. Powierzchnia 3049 (53,77%) gospodarstw zawiera się w przedziale od 10 do 20 ha UR. W przypadku 1616 (28,50%) gospodarstw rolnych powierzchnia wynosi od 20 do 50 ha UR. Dla 117 (2,06%) gospodarstw powierzchnia użytków rolnych przekroczy 50 ha, w tym 11 z nich ma powierzchnię przekraczającą 100 ha UR. Oznacza to, że populacja nowotworzonych gospodarstw cechować się będzie znacząco korzystniejszą strukturą powierzchniową niż ogół gospodarstw rolnych w Polsce.

Spośród wnioskodawców, którym przyznano pomoc, 4227 (74,6%) zadeklarowało zrezygnowanie z monokultury zbożowej, natomiast 3971 (70%) zobowiązało się stosować plan nawozowy. Dodatkowo, zapewnienie zrównowazenia środowiskowego jest celem końcowym dla 87 (1,52%) młodych rolników, a dla 1402 (24,54%) z nich celem tym jest poprawa warunków utrzymania zwierząt.

Należy też zauważyć powszechność deklaracji związanych z innowacyjnością. Liczba rolników deklarujących wpływ na realizację celów przekrojowych w ramach innowacyjności w zakresie postępu biologicznego równa się 3375 (59,5%), w zakresie organizacji produkcji – 2321 (40,9%), w zakresie nowoczesnych technologii produkcji – 1478 (26,1%), w zakresie innowacyjnego produktu – 344 (6,1%).

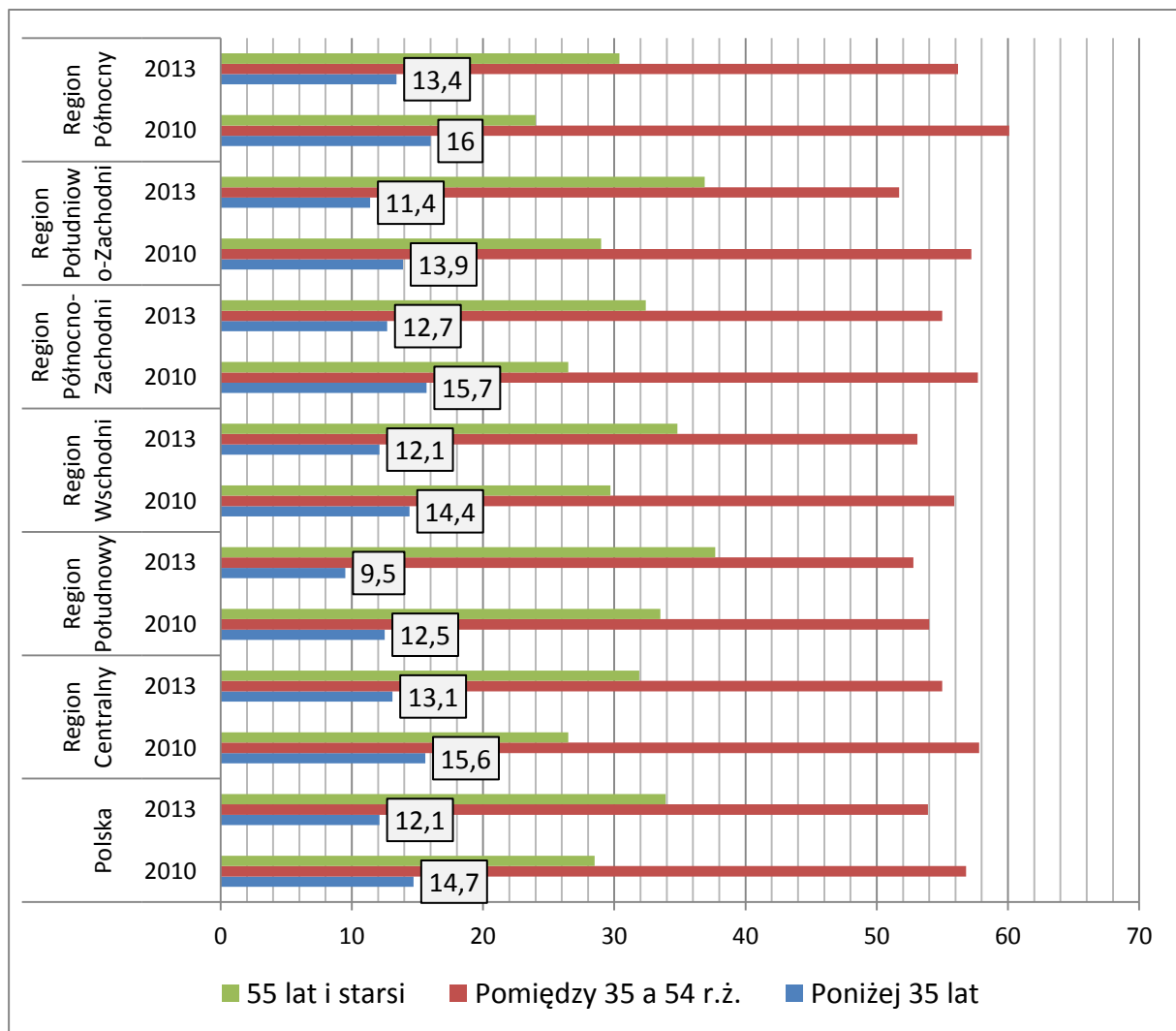
#### **4.2.1.8 Ocena trafności identyfikacji ryzyka związanego z realizacją działań**

Ryzyko związane z operacjami typu „Premie dla młodych rolników” zidentyfikowano poprawnie. Zaproponowane działania łagodzące dotyczące weryfikacji informacji zawartych we wniosku o przyznanie pomocy okazały się właściwe. Działania dotyczące kontroli realizacji biznesplanu nie były jeszcze przeprowadzane, niemniej wydają się być odpowiednie w stosunku do zidentyfikowanego ryzyka.

#### **4.2.1.9 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2013-2016 w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich**

W badanym okresie nie nastąpiły żadne poważne zmiany mogące wpłynąć na dezaktualizację celu odnoszącego się do poprawy struktury wiekowej właścicieli gospodarstw rolnych. Jeżeli przyjąć, że zmiany jakie zaszły w latach 2010-2013 (najnowsze dostępne dane) były kontynuowane także w kolejnych latach to należy mówić co najwyżej o wzroście znaczenia celu 2B. Analiza zmian udziału poszczególnych grup wiekowych właścicieli gospodarstw rolnych w ogólnej liczbie właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2010-2013 wskazuje na wzrost liczby najstarszych właścicieli gospodarstw rolnych w ogóle właścicieli gospodarstw.

**Rysunek 6. Udział poszczególnych grup wiekowych właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce w ogólnej liczbie właścicieli gospodarstw rolnych w roku 2010 i 2013**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych przez Komisję EU Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Na rysunku (Rysunek 6) przedstawiono strukturę wieku właścicieli gospodarstw rolnych w roku 2010 oraz 2013. Wynika z niej, że w okresie czterech lat udział właścicieli gospodarstw rolnych w wieku do 35 r.ż. w ogólnej liczbie właścicieli zmalał z 14,7% do 12,1%. W tym samym okresie zmniejszył się też udział właścicieli gospodarstw rolnych w wieku pomiędzy 35 a 54 r.ż. z 56,8% do 53,9%. Zwiększył się natomiast udział najstarszej grupy wiekowej (powyżej 54 lat) z 28,5% do 33,9%. Przedstawione dane dotyczą również 6 wydzielonych regionów Polski<sup>23</sup>. W każdym z nich dochodzi do takich samych zmian w udziale właścicieli

<sup>23</sup> Poszczególne wymienione regiony obejmują następujące województwa: Region Centralny – Łódzki i Mazowiecki; Region Południowy – Małopolskie i Śląskie; Region Wschodni – Lubelskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie i Podlaskie; Region Północno-Zachodni – Wielkopolskie, Zachodniopomorskie i Lubuskie; Region Południowo-Zachodni – Dolnośląskie i Opolskie; Region Północny – Kujawsko-Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie i Pomorskie.

gospodarstw rolnych w poszczególnych grupach wiekowych. Różne jest jedynie tempo tych procesów. Do najszybszego spadku udziału najmłodszych właścicieli gospodarstw rolnych dochodzi w Regionie Południowym i Północno-Zachodnim. Widać więc wyraźnie, że pomimo względnie korzystnego – w stosunku do sytuacji wśród pozostałych państw członkowskich UE – udziału młodych rolników w całkowitej populacji rolników, cel 2B pozostaje wciąż aktualny.

#### **4.2.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Z uwagi na brak zakończonych operacji, analiza wskaźnikowa nie mogła zostać przeprowadzona. Niemniej w dalszej części pracy przedstawiono wybrane wskaźniki z zastrzeżeniem, że odnoszą się one wyłącznie do operacji niezakończonych. Służą jedynie ilustracji charakteru procesów zapoczątkowanych poprzez poddziałanie 6.1. na koniec roku 2016. Interpretacja zawartych poniżej liczb pozwala na wysnucie kilku interesujących wniosków dotyczących ewentualnych przyszłych efektów pośrednich i bezpośrednich poddziałania 6.1.

W badaniach określono wskaźniki wspólne:

- Liczba gospodarstw rolnych korzystających z planów rozwoju działalności gospodarczej/inwestycji dla młodych rolników otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich - 5.670
- Odsetek gospodarstw rolnych korzystających z planów rozwoju działalności gospodarczej/inwestycji dla młodych rolników otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich - 0,261%

Wskaźniki kontekstu opublikowane w roku 2016 i dotyczące roku 2013 związane z pytaniem ewaluacyjnym dotyczącym celu 2B przedstawiają się następująco<sup>24</sup>:

- C17. Gospodarstwa rolne: 2.172.633
- C24. Poziom wykształcenia rolniczego gospodarujących<sup>25</sup>:
  - Kierujący gospodarstwem wyłącznie z doświadczeniem praktycznym: 746.140 (52,2%)
  - Kierujący gospodarstwem z podstawowymi kwalifikacjami: 288.830 (20,2%)

---

<sup>24</sup> Źródło danych: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/c17\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/c17_en.pdf)

<sup>25</sup> Zgodnie z metodologią dla wskaźników kontekstowych.

- Kierujący gospodarstwem z pełnymi rolniczymi kwalifikacjami: 394.030 (27,6%)

W badaniach uzyskano dodatkowe informacje:

- Odsetek odpowiednio wykwalifikowanych rolników, którzy weszli do sektora rolnictwa: 0,397%
- Liczba odpowiednio wykwalifikowanych rolników, którzy weszli do sektora rolnictwa: 5670
- Zmiana udziału odpowiednio wykwalifikowanych młodych rolników w sektorze rolnictwa: Wzrost o 0,2873% z 27,5736% do 27,8609%<sup>26</sup>

Planowane wskaźniki produktu 2014-2020 kształtowały się następująco:

- Liczba beneficjentów (gospodarstw) otrzymujących pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (6.1): 5.670;
- Całkowite wydatki publiczne w ramach poddziałania 6.1.:
  - kwota (zł): ogółem – 149.920.000, w tym EFRROW – 95.394.096
  - kwota (euro): ogółem – 34.323.860,04, w tym EFRROW – 21.840.273,58

Dodatkowe wskaźniki krajowe przyjmowały wartości:

- Średni wzrost wielkości ekonomicznej: 0 (z uwagi na brak operacji zakończonych);
- Średni procentowy wzrost wielkości ekonomicznej: 0% (z uwagi na brak operacji zakończonych);
- Planowana wielkość gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes planu - średnia wielkość wynosiła 18,39 ha

Wielkość według grup powierzchni przedstawia Tabela 3.

**Tabela 3. Liczba gospodarstw wg grup planowanej powierzchni.**

Powierzchnia w hektarach	pon. 5	5-10	10-15	15-20	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	pow. 50
<b>Ilość gospodarstw</b>	65	821	1800	1251	723	374	249	133	80	57	117

<sup>26</sup> Z uwagi na brak informacji o kwalifikacjach przekazujących gospodarstwo młodym rolnikom estymacji wzrostu dokonano przy założeniu, że populacja ta cechowała się kwalifikacjami średnimi dla całej populacji kierujących gospodarstwami rolnymi w Polsce



Średnia różnica wieku pomiędzy przekazującym gospodarstwo lub największą część użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa a młodym rolnikiem:

- 28 lat – wielkość szacunkowa obliczona na podstawie dostępnych danych, które przypisują istniejącą różnicę wieku do jednej z trzech podgrup tak jak zaznaczono poniżej. Założono, że średnia różnica w poszczególnych podgrupach to odpowiednio: 10, 20 oraz 32,5 roku. Średnią obliczono ważąc poszczególne wartości ich procentowym udziałem.
- Mniejsza niż 15 lat – 607 (10,7%)
- Pomiędzy 15 a 25 lat – 947 (16,7%)
- Powyżej 25 lat – 4116 (72,6%)

Wykształcenie młodych rolników przedstawia Tabela 4.

**Tabela 4. Wykształcenie rolników.**

Stopień naukowy doktora lub ukończone studia trzeciego stopnia z dziedziny nauk rolniczych lub z dziedziny nauk weterynaryjnych	255
Ukończone studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie, lub studia magisterskie, na kierunku wymienionym w ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia	542
Ukończone studia pierwszego lub drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie, lub studia magisterskie, na kierunku innym niż wymienione w ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia, oraz co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z działalnością rolniczą	2463
Potwierdzone kwalifikacje w zawodzie	108
Wykształcenie średnie oraz co najmniej 4 letni staż pracy w rolnictwie	273
Tytuł wykwalifikowanego robotnika lub mistrza, lub tytuł zawodowy lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie wymienionym w ust. 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia, uzyskany w formach pozaszkolnych, oraz co najmniej 3 letni staż pracy w rolnictwie.	2029

Oceniając efekty interwencji w ramach PROW 2014-2020 odnośnie wsparcia wejścia rolników do sektora rolnictwa należy mieć na uwadze, że do końca 2016 roku nie zakończono ani jednej operacji typu „Premie dla młodych rolników”. Formalnie więc, o ile żaden z beneficjentów nie zrealizował biznesplanu, ani nie pozostał kierującym gospodarstwem rolnym przez wymagany minimalny okres<sup>27</sup>, nie można mówić o pewnych efektach. Z drugiej jednak strony, już 5760 młodych rolników, w stosunku do których wydano decyzję o przyznaniu pomocy, zobligowało się do takiego kierowania gospodarstwem, które

<sup>27</sup> 5 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy.

pozwole na realizację przygotowanego wcześniej biznesplanu. Co więcej, 1874 młodych rolników otrzymało już I ratę wsparcia, co pozwoliło im na dokonanie pierwszych inwestycji. Jeśliby założyć, że każdy z rolników, który otrzymał wsparcie, wypełni wymogi operacji, to efekt PROW 2014-2020 polegający na wsparciu wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń, jest jednoznacznie pozytywny. Średnią różnicę wieku pomiędzy przekazującym a młodym rolnikiem oszacowano na 28 lat. Beneficjenci poddziałania 6.1. cechują się wysokim poziomem wykształcenia, a ich gospodarstwa mają docelowo osiągnąć powierzchnię ponad 18 ha UR (średnio), czyli znacząco powyżej średniej krajowej.

Należy jednak zauważyć, że liczba decyzji dotyczących pomocy młodym rolnikom w odniesieniu do wszystkich gospodarstw nie jest znacząca. W roku 2013 484.500 rolników miało 55 lub więcej lat. Gdyby uznać, że każda z analizowanych 5760 operacji zakończy się sukcesem, to w ich wyniku odsetek odpowiednio wykwalifikowanych rolników, którzy weszli do sektora rolnictwa nie przekroczy 0,4%, natomiast zmiana udziału odpowiednio wykwalifikowanych młodych rolników w sektorze rolnictwa wyniesie niecałe 0,3 punktu procentowego (z 27,57% do 27,86%). Dlatego warto zwrócić uwagę na mniejsze od oczekiwanego zainteresowanie operacjami tego typu wśród potencjalnych beneficjentów. Jeżeli w kolejnych naborach nie odnotowany zostanie znaczny wzrost złożonych i pozytywnie ocenionych wniosków, środki przeznaczone na tę operację pozostaną niewykorzystane. W związku z tym należy podjąć jedno z następujących działań: zmienić sposób punktowania i wysokość minimalnego progu punktów uprawniającego do uzyskania pomocy lub po analizie istotności celów i zainteresowania działaniami realizującymi alternatywne cele PROW przesunąć część środków do innych działań. Za tą drugą propozycją przemawiać może analiza struktury wieku właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce. W porównaniu do pozostałych państw członkowskich jest ona wyjątkowo korzystna. Polska może się pochwalić najwyższym w UE odsetkiem kierujących gospodarstwami rolnymi w wieku poniżej 35 lat, który wynosi obecnie 12,15% (średnia unijna to 5,9%), a także drugą pod względem wysokości w UE – po Austrii – wartością wskaźnika mierzącego liczbę rolników młodych (do 35 lat) do starych (powyżej 55 lat), który wynosi obecnie 0,358 (średnia dla UE to 0,108). Z drugiej jednak strony polskie rolnictwo wymaga w najbliższych latach niezwykle dynamicznych zmian, do których przeprowadzenia młodzi rolnicy mają szczególne predyspozycje. Jak wynika z badań rolnicy młodszy wiekiem chętniej skłaniają się ku innowacjom a także cechują się wyższą

zdolnością do podejmowania ryzyka, a dodatkowo wykazują też większą skłonność do inwestycji budowlanych, zakupów maszyn i ziemi, a także do utrzymania wyższej intensywności produkcji aniżeli rolnicy starsi<sup>28</sup>. Młodzi rolnicy wykazują wyższą zdolność adaptacyjną do nowych sytuacji na rynku<sup>29</sup>. Inne badania wykazały, że najwyższe wskaźniki postępu uzyskiwali właśnie młodzi rolnicy. Starsi gospodarze nie są już tak otwarci na innowacje i niejednokrotnie prowadzą gospodarstwo według „tradycji” rodzinnej<sup>30</sup>. Opinie tego rodzaju wygłaszali również specjaliści w trakcie panelu ekspertów.

Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed polskim rolnictwem, a także większe predyspozycje młodych rolników do działań innowacyjnych, nakierowanych na unowocześnienie produkcji rolnej uznać należy, że sensowniejszą propozycją jest modyfikacja systemu przyznawania punktów, jaką zawarto w części poświęconej wnioskowi i rekomendacjom.

Podsumowując, należy uznać, że pomimo wciąż wczesnego etapu wdrażania PROW 2014-2020 operacje typu „Premie dla młodych rolników” przyczynia się do ułatwiania wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a także do wymiany pokoleń. Wprowadzenie drobnych korekt, o których wspomniano w części poświęconej rekomendacjom i wnioskowi, pozwoli w przyszłości na dodatkowe zwiększenie skali tych zmian.

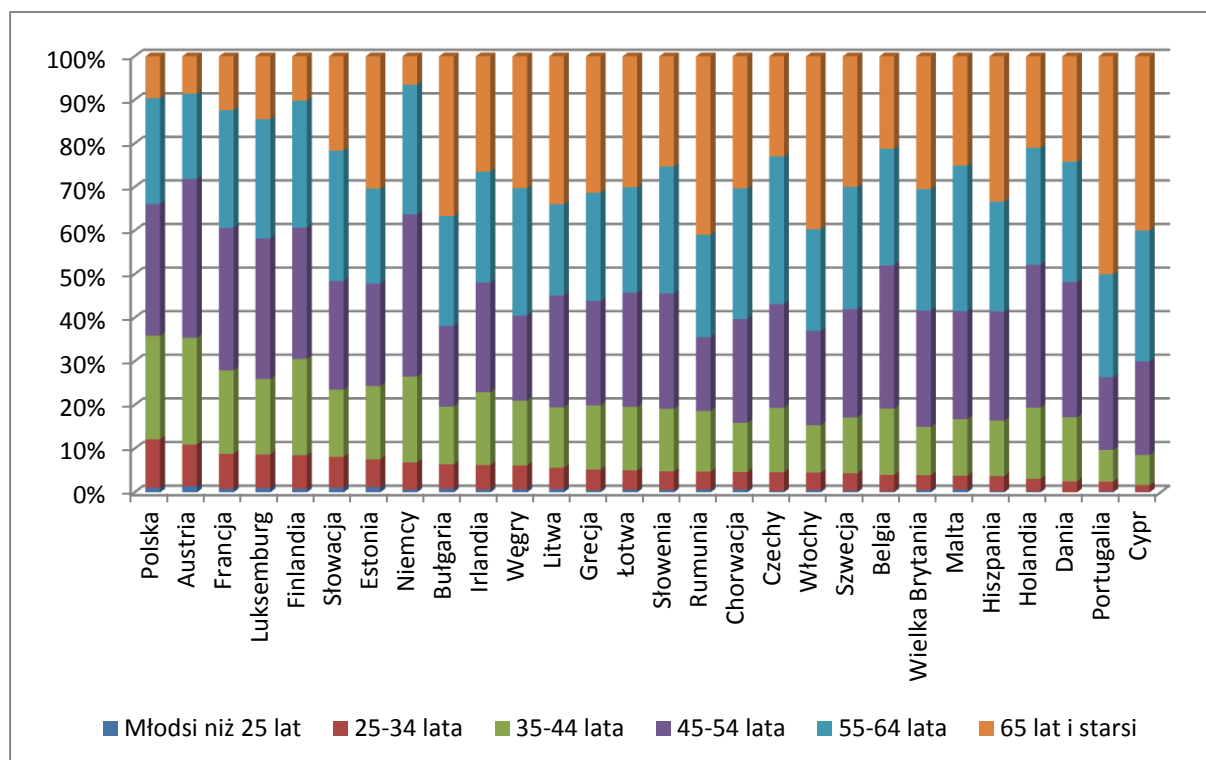
---

<sup>28</sup> Leszczyńska M., 2005, Wykształcenie jako czynnik determinujący dochody ludności rolniczej, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 2005, Nr 7

<sup>29</sup> J. St. Zegar: Dochody gospodarstw chłopskich w okresie transformacji (na przykładzie gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną), *Studia i Monografie*, z. 101, IERiGŻ, Warszawa 2000

<sup>30</sup> Irena Hamerska, Stanisława Roczowska-Chmaj, Wykształcenie i wiek rolników a wskaźnik postępu naukowo-technicznego, *Inżynieria Rolnicza* 11(109)/2008.

**Rysunek 7. Struktura wiekowa właścicieli gospodarstw rolnych w państwach członkowskich UE w 2015 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

### 4.3 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe?

#### 4.3.1 Ocena logiki interwencji

##### 4.3.1.1 Identyfikacja działań/poddziałań bezpośrednio i pośrednio wpływających na dany cel szczegółowy

Przyjęte w programie działania/poddziałania/typy operacji bezpośrednio służące realizacji celu 3A:

- Transfer wiedzy i działalność informacyjna – Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności;
- Transfer wiedzy i działalność informacyjna – Wsparcie dla projektów demonstracyjnych i działań informacyjnych;

- Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych – Wsparcie na koszty przystępowania do systemów jakości – Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości;
- Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych – Wsparcie na działania informacyjne i promocyjne realizowane przez grupy producentów na rynku wewnętrznym – Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych;
- Inwestycje w środki trwałe – Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych – Przetwórstwo i marketing produktów rolnych;
- Wsparcie na inwestycje w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury – Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów;
- Tworzenie grup i organizacji producentów – Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym;
- Współpraca – Wsparcie na ustanawianie i funkcjonowanie grup operacyjnych EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa – Współpraca w ramach grup EPI.

W logice interwencji opracowanej przez twórców PROW 2014-2020 nie przewidziano instrumentów pośrednio wpływających na realizację celu 3A. Realizacja celów 2A i 2B jest jednakże powiązana z celem 3A, gdyż oba te cele poprzez restrukturyzację i modernizację gospodarstw rolnych oraz wymianę pokoleniową w sektorze rolnym wpływają na poziom konkurencyjności wspartych podmiotów, a tym samym poprawiają ich pozycję na rynku.

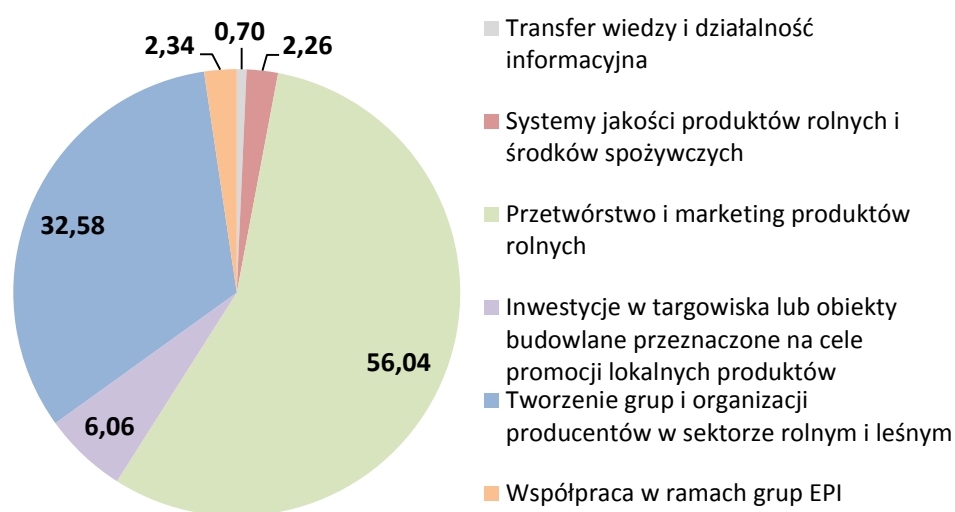
#### **4.3.1.2 Ocena skali środków finansowych na realizację celu**

Na cel 3A przeznaczono 786 909 630 euro, czyli 9,05% środków PROW 2014-2020. Biorąc pod uwagę strukturę planowanych wydatków na inne cele PROW, udział celu 3A uważać należy za właściwy z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa będących podstawą przygotowania tego programu. Ocena ta wynika z analizy celów i struktury wydatkowania środków PROW 2014-2020 wskazującej, iż cel 3A dotyczy niezmiernie istotnej z punktu widzenia PROW 2014-2020 kwestii, czyli podnoszenia poziomu konkurencyjności producentów rolnych, jednakże wsparcie to odnosi się jedynie do

podnoszenia konkurencyjności poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym.

Również podział środków między poszczególne instrumenty jest właściwy biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby rozwojowe występujące w polskim sektorze rolno-spożywczym związane m.in. z różną wielkością podmiotów i typem produkcji oraz potencjał każdego z instrumentów w przyczynieniu się do osiągnięcia celu 3A.

**Rysunek 8. Struktura środków przeznaczonych na cel 3A w podziale na działania/poddziałania/typy operacji.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Jednocześnie jednak poziom środków przeznaczonych na poszczególne typy operacji nie we wszystkich przypadkach odpowiada zidentyfikowanym potrzebom sektora co do skali potrzebnych inwestycji i rodzaju działań niezbędnych do podniesienia konkurencyjności poprzez zwiększenie integracji z łańcuchem rolno-spożywczym. Najbardziej widocznym przykładem niepełnego dostosowania poziomu środków do potrzeb sektora jest typ operacji „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów”. Na ten cel przeznaczono ponad 47 mln euro. Wydaje się, iż prowadzony obecnie 1. nabór doprowadzi do całkowitego wykorzystania środków. Jak wynika z wywiadów indywidualnych, absolutnym minimum byłoby podwojenie środków, choć 3- lub 4-krotnie większa alokacja również byłaby w pełni wykorzystana. Biorąc pod uwagę skalę wsparcia przewidzianego obecnie w PROW 2014-2020 (najprawdopodobniej ok. 70 inwestycji) oraz wsparcie, jakiego udzielono w poprzednim okresie programowania (240 zmodernizowanych lub wybudowanych od podstaw targowisk), wsparcie to łącznie obejmie ok. 10% targowisk

ogółem funkcjonujących w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Skala potrzeb modernizacyjnych jest znacznie wyższa biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprzedawcom warunków sprzedaży pozwalających na spełnienie wymogów sanitarnych. Wyższa alokacja – podwojenie obecnej kwoty – zapewniłaby większą dostępność drobnym producentom rolnym do rynku zbytu.

Również w przypadku podziałania „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych” poziom alokowanych środków nie odpowiada potrzebom sektora. Podwojenie środków na ten instrument byłoby uzasadnione z punktu widzenia potrzeb rozwojowych przetwórstwa. W odniesieniu do typu operacji „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych” oraz na „Współpracę ...” poziom środków jest zbyt niski z punktu widzenia potrzeb sektora rolnego w zakresie integracji z łańcuchem rolno-spożywczym.

W przypadku instrumentów dotąd nieuruchomionych trudno natomiast o jednoznaczne oceny. Dopiero wyniki pierwszych naborów pozwolą wstępnie oszacować faktyczne zapotrzebowanie na wsparcie.

#### **4.3.1.3 Ocena dystrybucji regionalnej środków**

Środki przeznaczone na cel 3A zostały podzielone między województwa jedynie w odniesieniu do typu operacji „Inwestycje w targowiska ...”. Podziału dokonano w oparciu o dwa kryteria – liczbę miejscowości do 200 tys. mieszkańców oraz powierzchnię objętą jednolitą płatnością obszarową w 2012 r. Kryteria te w sposób syntetyczny uwzględniły wielkość sektora rolnego oraz liczbę potencjalnych targowisk. W ramach przyszłych prac dotyczących kolejnego okresu programowania odnoszących się do potrzeby i możliwego kształtu dalszego wspierania rozwoju targowisk należałoby dokonać analizy dystrybucji wsparcia w oparciu o szerszy katalog kryteriów, np. uwzględnienie struktury gospodarstw rolnych w danym regionie wg ich wielkości i typu produkcji<sup>31</sup> czy skali dotychczasowego wsparcia rozwoju targowisk.

Choć nie wprowadzono podziału dostępnych środków na poszczególne województwa w innych typach operacji niż ten dotyczący targowisk, to w przypadku działań, w których już odbyły się nabory można dokonać analizy liczby beneficjentów w ujęciu regionalnym.

---

<sup>31</sup> Wielkość gospodarstw i typ produkcji determinują potencjalną liczbę rolników mogących oferować swoje produkty na targowisku oraz zróżnicowanie tej oferty, co jest szczególnie istotne dla zainteresowania nabywców odwiedzaniem danego targowiska, a tym samym określa potencjalną zasadność tworzenia targowiska czy skalę jego modernizacji.

W przypadku poddziałania „Przetwórstwo ...” najwięcej umów w okresie objętym badaniem zawarto w województwach: wielkopolskim, lubelskim i mazowieckim, a najmniej w województwach: lubuskim, opolskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Liczba dotychczas zawartych umów jest w wysokim stopniu skorelowana z liczbą gospodarstw ubiegających się o płatności bezpośrednie w danym województwie (współczynnik korelacji: 0,71), co odzwierciedla wielkość poszczególnych województw i skalę funkcjonującego w nich sektora rolno-spożywczego.

Sytuacja wygląda inaczej wśród nowych beneficjentów wsparcia w ramach systemów jakości, gdzie ponad 47% to rolnicy z województwa mazowieckiego. Tak znaczny udział beneficjentów z tego regionu należy uznać za przypadkowy, gdyż kryteria przyznawania wsparcia w żaden sposób nie faworyzują żadnego z województw.

Jeśli chodzi o beneficjentów wsparcia dla grup producentów objętych zobowiązaniami z okresu 2007-2013, to największy ich odsetek – 35% stanowią grupy z województwa wielkopolskiego. Pozostałe województwa o wysokim udziale w łącznej liczbie beneficjentów to województwa leżące głównie na zachodzie Polski. Z wyjątkiem województwa śląskiego udział tych województw w liczbie beneficjentów tego instrumentu jest wyższy niż udział tych województw w liczbie rolników ubiegających się o płatności bezpośrednie (do obliczeń wykorzystano rok 2016).

#### **4.3.1.4 Ocena kryteriów dostępu i zróżnicowania stawek**

W przypadku poddziałania „Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności” kryteria dostępu określono właściwie. Dla realizacji tej formy wsparcia kluczowe są jednak szczegółowe zasady konkursów, które zgodnie z PROW mają być każdorazowo dopasowywane do tematyki i grupy docelowej. Te same uwagi dotyczą poddziałania „Wsparcie dla projektów demonstracyjnych i działań informacyjnych”. Ważną kwestią z punktu widzenia wdrażania obu poddziałań jest poziom stawek i ich zróżnicowanie w zależności od typu szkoleń czy demonstracji. Po pierwszych naborach konieczne będzie przeprowadzenie analizy adekwatności stawek ryczałtowych do kosztów oraz zainteresowania potencjalnych wnioskodawców poszczególnymi typami działań w celu zweryfikowania, czy zostały określone na poziomie odpowiadającym aktualnym potrzebom rynku.



Kryteria dostępu dotyczące typu operacji „Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości” są właściwie dobrane. Zadbano o wykluczenie możliwości podwójnego finansowania wykluczając beneficjentów działania „Rolnictwo ekologiczne” uzyskujących dofinansowanie kosztów transakcyjnych. Ze wsparcia wykluczono również beneficjentów „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” objętego PROW 2007-2013 wnioskujących o wsparcie w tym samym systemie jakości żywności, którego byli beneficjentami, co również jest zasadne. Poziom stawek ustalony został w zależności od systemu jakości, w którym uczestniczy beneficjent.

Wśród nowych uczestników systemów jakości największą grupę stanowią uczestnicy systemu „Integrowana produkcja roślin” (Tabela 5). Stanowią oni 68% beneficjentów tego instrumentów PROW 2014-2020. W porównaniu z grupą beneficjentów tego instrumentu otrzymującą wsparcie w ramach zobowiązań 2007-2013, znacznie spadł udział uczestniczących w systemie jakości dotyczącym rolnictwa ekologicznego – w grupie beneficjentów w ramach zobowiązań 2007-2013 wynosił prawie 73% (integrowana produkcja roślinna ponad 21%).

Obie grupy nie są jednak w pełni porównywalne ze względu na wprowadzenie w PROW 2014-2020 nowych systemów jakości, jak cieszący się znaczną popularnością w 1. naborze wniosków system „Quality Assurance”.

**Tabela 5. Struktura beneficjentów wsparcia dla nowych uczestników systemów jakości – nabór w ramach PROW 2014-2020**

System jakości	Procent
Chroniona nazwa pochodzenia	0,4
Chronione oznaczenie geograficzne	1,2
Integrowana produkcja roślin	68,1
Jakość tradycja	0,3
Pork Quality	1,6
Quality Assurance	14,5
Quality Meat	0,9
Rolnictwo ekologiczne	13,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostarczonych przez ARiMR.

W odniesieniu do „Wsparcia na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych” wysokość wsparcia – do 70% kosztów kwalifikowalnych zmusza beneficjentów do uwzględnienia w swoim projekcie własnych możliwości finansowych. Jednocześnie górny limit wsparcia – 70% kosztów kwalifikowalnych, które nie mogą przekroczyć 2,5 mln zł jest

odpowiedni dla przeprowadzenia ukierunkowanej kampanii informacyjno-promocyjnej biorąc pod uwagę ceny reklam i innych działań promocyjnych w skali kilku województw.

Poziom wsparcia w ramach poddziałania „Przetwórstwo ...” w odniesieniu do rolników jest niewielki zważywszy na cel, jakiemu ma służyć to wsparcie i umożliwia jedynie podjęcie działalności przetwórczej o niewielkiej skali. Natomiast w przypadku typów operacji dotyczących przetwórców za zasadne i właściwe należy uznać podniesienie maksymalnej kwoty wsparcia do 10 mln zł dla podmiotów indywidualnych, gdyż inwestycja pozwalająca na zwiększenie poziomu konkurencyjności musi dotyczyć zarówno najnowszych technologii, jak i gwarantować odpowiednio dużą skalę produkcji, co w obecnych warunkach wymaga inwestycji wartej kilku/kilkunastu milionów złotych.

W pierwszym naborze przeciętna kwota pomocy wynikająca z umowy o przyznaniu pomocy to jedynie 1 569 098 zł dla wszystkich beneficjentów. W grupie obejmującej jedynie średniej wielkości przedsiębiorstwa była ona jedynie nieznacznie większa i wyniosła 1 606 920 zł. Jednak należy pamiętać, iż limit nie dotyczy pojedynczego projektu, a wsparcia, jakie może uzyskać dany podmiot w całym okresie realizacji PROW 2014-2020, dlatego podwyższenie limitu pozwoli wspieranym podmiotom rozważyć ubieganie się o wsparcie na kolejne, większe inwestycje.

Kryteria dostępu zostały odpowiednio określone zważywszy na cel wsparcia i dostępny budżet. Spadek planowanej liczby beneficjentów tego typu operacji z 1 480 do 1 207 to koszt, który warto ponieść mając na uwadze zwiększenie skali wspieranych inwestycji, co wpłynie na trwalsze podniesienie poziomu konkurencyjności tych podmiotów, a tym samym zwiększy trwałość oddziaływania wsparcia oferowanego w ramach celu 3A.

W przypadku typu operacji „Inwestycje w targowiska...”, biorąc pod uwagę poziom zainteresowania wsparciem oraz doświadczenia z okresu wdrażania PROW 2007-2013, kryteria dostępu zostały trafnie dobrane, a maksymalna kwota wsparcia jest właściwa. Zidentyfikowanym problemem jest określenie udziału wsparcia w relacji do kosztów kwalifikowanych na poziomie 63,63% całkowitych kosztów kwalifikowalnych. Tak ścisłe określenie udziału tych kosztów utrudniało przygotowanie projektów. Jak wynika jednak z wywiadu przeprowadzonego w IZ, nie przewiduje się zmiany rozporządzenia w tym zakresie z uwagi na to, iż odbywający się obecnie nabór wniosków niemal na pewno wyczerpie limit środków przeznaczonych na ten typ operacji i nie będzie już kolejnych naborów. Gdyby

kolejny nabór był jednak możliwy, podobnie jak w innych działaniach samorządowych, udział wsparcia zostanie określony bardziej elastycznie, jako „do 63,63%”.

Kryteria dostępu zostały również odpowiednio określone w przypadku „Tworzenia grup ...”. Zróżnicowanie stawek w zależności od roku, którego dotyczy pomoc jest odpowiednie, a maksymalna roczna kwota wsparcia, na maksymalnym poziomie przewidzianym w rozporządzeniu 1305/2013, jest na odpowiednim poziomie. Spadek odsetka przychodów netto, który stanowi wielkość wsparcia ma odzwierciedlać wzrost przychodów grupy wynikający z rozwoju jej aktywności i podejmowanych wspólnie działań.

W przypadku działania „Wsparcie tworzenia i działania grup operacyjnych EPI” dokonano właściwego wyboru kryteriów dostępu. Poziom wsparcia dla kosztów ogólnych (100% kosztów kwalifikowalnych) oraz kosztów operacji (90%) jest dobrze dobrany, gdyż zapewnia sfinansowanie celów operacji realizowanych przez stworzone grupy. Jednocześnie koszty ogólne mogą stanowić maksymalnie do 2 mln zł, przy maksymalnym wsparciu całkowitym sięgającym 12 mln zł.

W przypadku obu typów operacji związanych z transferem wiedzy zakres kosztów kwalifikowalnych jest odpowiedni. Dobór beneficjentów i ostatecznych odbiorców jest trafny. Projekty z zakresu transferu wiedzy mogą być realizowane przez wszystkie podmioty dysponujące udokumentowanym dorobkiem w zakresie kształcenia rolników. Jednocześnie jednak arbitralne wskazanie dorobku 5-letniego, a nie na przykład 3-letniego może stanowić barierę w dostępie do działania, zwłaszcza iż wymóg ten najbardziej ogranicza dostęp podmiotom prywatnym.

W odniesieniu do „Wsparcia na przystępowanie do systemów jakości” dobór beneficjentów jest właściwy. Zakres kosztów kwalifikowalnych obejmuje koszty składki związanej z uczestnictwem w danym systemie jakości, wydatki dotyczące kontroli, zakup specjalistycznych publikacji związanych z prowadzeniem produkcji w ramach danego systemu jakości i koszty zakupu pułapek feromonowych, barwnych i lepowych. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1305/2013 wsparcie ma formę rocznej płatności motywacyjnej, której wysokość wyznaczają koszty poniesione przy przystępowaniu do danego systemu, roczna składka członkowska oraz koszty kontroli. W oparciu o te zapisy możliwe jest określenie zestawu kosztów – oddzielnie dla każdego systemu – dotyczących przystąpienia do systemu jakości i uwzględnienia ich w poziomie wsparcia. Dodatkowo, można rozważyć zróżnicowanie

maksymalnej kwoty wsparcia w zależności od roku udzielania pomocy (tj. podwyższenie limitu w pierwszym roku). Dla zneutralizowania takiej zmiany dla budżetu i przewidywanej liczby beneficjentów możliwe byłoby wprowadzenie łącznej maksymalnej kwoty wsparcia na dotychczasowym poziomie, tj. maksymalna roczna płatność dla danego systemu jakości x 5.

Dobrym rozwiązaniem jest rozszerzenie okresu, w trakcie którego otrzymywane jest wsparcie z 3 do 5 lat. Zwiększa to atrakcyjność wsparcia i jego możliwość oddziaływania na rozwój gospodarstw beneficjentów. Jednocześnie jednak spadnie liczba beneficjentów wsparcia z 62 130 na 56 263, co oznacza również spadek otrzymujących wsparcie z 4,12 na 3,73% ogółu gospodarstw. Spadek planowanej liczby beneficjentów jest kosztem, który warto ponieść w celu zwiększenia trwałości funkcjonowania w danym systemie jakości, co zapewnia dłuższy okres wsparcia.

W przypadku typu operacji „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych” zakres kosztów kwalifikowalnych jest odpowiedni dla charakteru tego typu operacji. Również dobór beneficjentów jest właściwy. Wprowadzenie opcji, iż w grupie producentów do 20% członków takiej grupy mogą stanowić podmioty niebędące producentami produktów rolnych lub środków spożywczych wytwarzanych w ramach systemów jakości, zwiększa elastyczność korzystania ze wsparcia, gdyż ułatwia stworzenie odpowiedniej grupy producentów. Jest to właściwe z punktu widzenia celu 3A, gdyż zapewnia skuteczność działań informacyjno-promocyjnych wpisujących się w realizację tego celu.

Jeśli chodzi o kryteria wyboru za dobre rozwiązanie należy uznać przypisanie największej liczby punktów za efektywność planowanych działań informacyjno-promocyjnych. Jednakże, przyznawanie punktów za samo zaplanowanie wykorzystania danego kanału przekazu jest rozwiązaniem zbyt uproszczonym, które nie gwarantuje efektywności realizowanych działań. Przykładem może być internet. Można założyć stronę internetową, na którą trafią tylko zainteresowani, a można też wykupić reklamy w mediach społecznościowych oraz organizować różne konkursy przy wykorzystaniu np. Facebooka. Niezależnie od wybranego rozwiązania wnioskujący dostanie 1 punkt za sam fakt uwzględnienia internetu. Oczywiście problem pomiaru efektywności poszczególnych kanałów przekazu nie jest w pełni rozwiązany i ocena zestawu działań przewidywanych w ramach danego projektu jest trudna,

ale można się dla uproszczenia procesu oceny wniosków oprzeć na liczbie planowanych działań, np. reklam radiowych.

Znacznie prostszym rozwiązaniem, wymagającym zdecydowanie mniejszych zmian w obecnym systemie, byłoby zniesienie limitu punktów za planowane do wykorzystania kanały przekazu. W rozporządzeniu wymieniono 9 kanałów. Usunięcie limitu 5 punktów, jakie wnioskodawca może otrzymać za liczbę planowanych kanałów zwiększyłoby znaczenie efektywności zaplanowanych działań informacyjno-promocyjnych w ocenie wniosków, co wpłynęłoby pozytywnie na efekty wsparcia.

W odniesieniu do poddziałania „Przetwórstwo ...” warunki kwalifikowalności zostały trafnie określone. Należy jednak zaznaczyć, iż konieczność zadeklarowania przez beneficjenta, że po zakończeniu realizacji operacji będzie zaopatrywał się w co najmniej 50% całkowitej ilości surowców niezbędnych do produkcji na podstawie umów długoterminowych (co najmniej 3-letnich), to trudny do spełnienia wymóg zważywszy na to, iż wielu rolników w poszukiwaniu najkorzystniejszej ceny woli nie wiązać się długoterminowymi umowami z jednym nabywcą. W dokumencie „Mapping and analysis of the implementation of the CAP”<sup>32</sup> stwierdzono natomiast, że polscy rolnicy obawiają się podpisywania takich kontraktów sądząc, iż mimo ich podpisania przedsiębiorcy w dowolnym momencie będą mogli je zerwać.

Niewątpliwie wprowadzenie tego wymogu jest właściwe, mając na uwadze cel 3A, jednak ze względu na trudności napotykane przez potencjalnych beneficjentów należałoby przeprowadzić odpowiednią kampanię informacyjną skierowaną do rolników wskazującą na korzyści płynące dla nich z zawarcia takich umów oraz zapewnić im dostępność w ODR i na stronach internetowych MRiRW oraz ARiMR odpowiednie wyjaśnienia formalno-prawne dotyczące praw i obowiązków wynikających z umów długoterminowych, wzorów takich umów oraz listy praktyk zakazanych.

Dla typu operacji „Inwestycje w targowiska ...” trafnie dobrano grupę beneficjentów, zakres kosztów kwalifikowalnych i warunki kwalifikowalności. Ten typ operacji bazuje na doświadczeniach z PROW 2007-2013, które w poprzednim okresie funkcjonowało sprawnie. Dobór rodzaju potencjalnych beneficjentów jest najlepszym gwarantem zapewnienia ogólnodostępności wspieranych obiektów. Co więcej, wspierane inwestycje realizowane są

---

<sup>32</sup> ECORYS, Institute for European Environmental Policy, Wageningen University and Research (2016), Mapping and analysis of the implementation of the CAP. Final Report Luxembourg: Publications Office of the European Union.

na nieruchomościach należących do beneficjentów lub będących w ich dyspozycji, co zapewnia trwałość funkcjonowania tych obiektów w danym miejscu.

W przypadku wsparcia na „Tworzenie grup ...” szczególnie godne podkreślenia jest wprowadzenie, zgodnie z rozporządzeniem 1305/2013, warunku uzależniającego wypłatę ostatniej płatności od prawidłowej realizacji przyjętego biznesplanu. Realizacji biznesplanów sprzyjać będzie również obowiązek przedkładania sprawozdania z realizacji działań lub inwestycji ujętych w tych planach biznesowych z każdym wnioskiem o płatność. Dodatkowo zapewnieniu trwałości funkcjonowania grupy służy zobowiązanie do utrzymania prowadzonej działalności w zakresie produkcji i sprzedaży produktów przez okres co najmniej jednego roku od dnia otrzymania ostatniej płatności. Okres ten wydaje się stosunkowo krótki. Jak stwierdzili uczestnicy wywiadu grupowego, początkowo przewidywano okres trzyletni, jednak ostatecznie uznano, iż okres ten, zwłaszcza w przypadku najmniejszych grup może być trudny do zapewnienia. Dodatkowo stwierdzono, że w związku z tym, iż w poprzednich okresach nie było takiego wymogu, wprowadzenie aż trzyletniego zobowiązania mogłoby drastycznie ograniczyć zainteresowanie wsparciem. Biorąc pod uwagę cel 3A zasadne byłoby wprowadzenie możliwie jak najdłuższego okresu wymaganego funkcjonowania grupy po zakończeniu okresu wspierania. Jednakże mając na uwadze brak takiego wymogu we wcześniejszych okresach programowania i wciąż znaczne obawy rolników odnośnie uczestniczenia w grupach producentów należy wymagany dalszy okres funkcjonowania wprowadzać stopniowo. Jednocześnie zasadnym byłoby prowadzenie specjalnych szkoleń dedykowanych rolnikom zamierzającym stworzyć grupę producentów. Szkolenia te miałyby charakter interdyscyplinarny, a ich celem byłoby przybliżenie rolnikom zasad funkcjonowania w grupie, praw i obowiązków członków grupy oraz technik rozwiązywania konfliktów. Potrzeba tego typu wsparcia rolników wynika z badań przeprowadzonych przez A. Nowak i R. Gąsiora, które wskazały, iż wśród barier w tworzeniu grup rolnicy „wymieniali najczęściej obawy przed konfliktami, utratą samodzielności decyzyjnej, wzajemną rywalizacją oraz brak przygotowania do działania w większej organizacji”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup>Badania przeprowadzono w 2016 r. w województwie lubelskim. A. Nowak, R. Gąsior (Integracja pozioma producentów rolnych – możliwości i bariery. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H”, vol. LI(1), 63-72.

Warto podkreślić, iż w przypadku wielu innych działań PROW 2014-2020, dodatkowe punkty w ramach kryteriów wyboru przyznawane są za bycie członkiem grupy producentów rolnych. To rozwiązanie służy dodatkowemu wzmocnieniu zainteresowania uczestniczeniem w grupach producentów.

W stosunku do działania „Współpraca” trafnie określono zakres kosztów kwalifikowanych oraz warunki kwalifikowalności, jak i grupę beneficjentów. Naturalnie kwoty te są pewną wypadkową kosztów związanych z różnego typu działaniami możliwymi do realizacji przez grupy operacyjne EPI. W indywidualnych przypadkach koszty te, z uwagi na charakter projektów innowacyjnych mogą znacząco odbiegać od dostępnych limitów wsparcia.

#### **4.3.1.5 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań**

Cel 3A brzmi „Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe”. W ramach celu 3A wdrażane instrumenty mają zapewnić poprawę konkurencyjności producentów rolnych. Chodzi jednak nie o wszelkie znane w teorii i praktyce sposoby podnoszenia konkurencyjności, lecz o określony ich zestaw. Poprawa konkurencyjności ma następować poprzez lepsze zintegrowanie producentów rolnych z łańcuchem rolno-spożywczym. Jest to jednak nieprecyzyjne stwierdzenie i trudno wyobrazić sobie wzrost konkurencyjności w inny sposób. W związku z tym przedmiotem oceny, jak i samym założeniem celu 3A, jest poprawa konkurencyjności poprzez konkretne typy działań:

- Uczestnictwo w systemach jakości żywności;
- Dodawanie wartości do produktów rolnych;
- Promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw;
- Uczestnictwo w grupach producentów oraz organizacjach międzybranżowych.

Z uwagi na cel, jakiemu ma służyć wsparcie realizowane w ramach analizowanych operacji ocena potencjalnych efektów koncentruje się na możliwości pozytywnego oddziaływania na realizację celu 3A. Literatura przedmiotu wskazuje na cztery podstawowe przewagi konkurencyjne w rolnictwie. Są to:

- Przewaga efektywnościowo/produktywnościowa;

- Przewaga bazująca na innowacjach i przedsiębiorczości;
- Odwołująca się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR – Corporate Social Responsibility);
- Bazująca na koncepcji tworzenia wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (CSV – Creating Shared Value).

Ostatnia z wymienionych jest nadal jedynie koncepcją teoretyczną, zaś w przypadku pozostałych w odniesieniu do produktów rolnych najpowszechniej występuje oparcie konkurencyjności o efektywność wykorzystania czynników produkcji, np. poprzez efekt skali, choć także w tym celu stosowane bywają rozwiązania innowacyjne. Rosnące znaczenie na rynku żywności mają obecnie elementy społecznej odpowiedzialności biznesu, co przejawia się w promowaniu jaj i drobiu z tzw. wolnego wybiegu.

Dodatkowo poziom konkurencyjności w danej grupie odniesienia może zależeć od umiejętności i kontaktów handlowych przedsiębiorcy, jak i od przyjętej strategii wyróżnienia się na rynku (np. poprzez dodatkową usługę czy dodatkowy element produktu) lub strategii koncentracji na określonej niszy rynkowej – np. produkty dla alergików<sup>34</sup>. Tabela 8 przedstawia podsumowanie analizy potencjalnego oddziaływania poszczególnych działań/poddziałań/typów operacji wdrażanych w ramach celu 3A na konkurencyjność rolnictwa bazującej na publikacji J. Kulawika i B. Wieliczko (2012)<sup>35</sup>. Zwłaszcza w przypadku „Przetwórstwo ...”, gdzie celem wsparcia są także efekty środowiskowe, może wystąpić pozytywne oddziaływanie na konkurencyjność w oparciu o społeczną odpowiedzialność biznesu, czyli funkcjonowanie podmiotów gospodarczych sprzyjające zrównoważeniu między czynnikami ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Podobnie w przypadku grup producentów, jeśli wdrażany przez daną grupę plan biznesowy będzie ograniczał negatywne oddziaływanie działalności rolniczej na środowisko, może to wpłynąć na wzrost konkurencyjności dzięki przewadze odwołującej się do społecznej odpowiedzialności biznesu.

---

<sup>34</sup> M. Porter w swojej książce „Competitive Advantage” (1985) wymienił następujące główne strategie konkurowania (uzyskania przewagi konkurencyjnej) – przywództwo kosztowe, strategia koncentracji (na określonym produkcie, niszy rynkowej) oraz strategia różnicowania. Omówione w tekście strategie wpisują się w koncepcję Portera.

<sup>35</sup> J. Kulawik, B. Wieliczko (2012), Wybrane finansowe aspekty konkurencyjności rolnictwa, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 4/2012, s. 36-53.



W przypadku wparcia dla przetwórców można również wskazać na deklarowane przez beneficjentów (podmioty, które do tej pory zawarły umowy) cele, które mają być zrealizowane dzięki przyznanemu wsparciu (Tabela 6). Ponad 4/5 podmiotów deklaruje wzrost wartości dodanej brutto, a blisko 1/4 poprawę konkurencyjności dzięki lepszemu ich zintegrowaniu z łańcuchem rolno-spożywczym. Także wdrażanie innowacji, deklarowane przez 83% beneficjentów, służyć będzie poprawie pozycji wspartych podmiotów na rynku. Szczególnie ważne z punktu widzenia oddziaływania tego instrumentu celu 3A jest deklarowanie przez ponad 90% beneficjentów utrzymania poziomu umów długoterminowych z rolnikami w ilości przekraczającej 50%.

**Tabela 6. Deklaracje beneficjentów wsparcia dla przetwórców dotyczące realizowanego projektu**

Wyszczególnienie	Procent
Podmioty deklarujące poprawę konkurencyjności poprzez wzrost wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej	83,6
Podmioty deklarujące poprawę konkurencyjności producentów rolnych w drodze lepszego ich zintegrowania z łańcuchem rolno spożywczym	23,3
Podmioty deklarujące poprawę konkurencyjności producentów poprzez realizację operacji w ramach grup producentów rolnych i organizacji producentów	6,9
Podmioty zgłaszające operacje innowacyjne	83,0
Podmioty zgłaszające inwestycje związane z ochroną środowiska	13,2
Podmioty zgłaszające inwestycje związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu	42,8
Podmioty deklaruujące utrzymanie poziomu umów długoterminowych zawartych z producentami rolnymi na zakup surowca/przyjęcie do usługowego przetwarzania i/lub przechowywania w ilości powyżej 50%	91,2
Podmioty deklaruujące utrzymanie statusu grupy producentów rolnych, związku grup producentów rolnych, organizacji producentów lub zrzeszenia organizacji producentów przez cały okres związania celem	8,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Jeśli chodzi o grupy producentów rolnych, to można dokonać analizy jedynie w odniesieniu do beneficjentów otrzymujących wsparcie w ramach zobowiązań z okresu programowania 2007-2013. W strukturze tych beneficjentów ze względu na rodzaj produktu produkowanego przez grupę dominują produkty najpowszechniej produkowane w polskim rolnictwie. Struktura ta jest zbliżona do struktury produktowej polskiego rolnictwa, co pokazuje, iż wsparcie nie jest ukierunkowane na wybrany sektor, lecz jest dostępne dla różnych rodzajów produktów rolnych.

Podsumowując wyniki analizy można stwierdzić, że największy bezpośredni wpływ na konkurencyjność beneficjentów wsparcia i powiązanie z rynkiem może mieć poddziałanie

„Przetwórstwo ...”, co wskazuje na zasadność przeznaczenia na nią największej części budżetu celu 3A.

**Tabela 7. Struktura beneficjentów wsparcia dla grup producentów (zobowiązania 2007-2013) według rodzaju produktu będącego specjalnością grupy**

Rodzaj produktu	Procent
buraki cukrowe	1,6
bydło żywe, mięso wołowe	4,1
drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe - gęsi	0,6
drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe - indyki	4,9
drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe - kaczki	0,3
drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe - kurczaki	17,3
drób żywy, mięso lub jadalne podroby drobiowe - kurczaki, indyki	1,0
jaja ptasie	1,9
króliki żywe, mięso lub jadalne podroby królicze	0,1
kwiaty świeże - cięte i doniczkowe	0,1
lisy pospolite lub polarne, norki, tchórze, jenoty żywe, skóry surowe	0,1
liście tytoniu suszone	0,7
materiał siewny lub sadzeniaki	0,4
miód naturalny lub inne produkty pszczele	0,1
mleko krowie	10,4
nasiona roślin oleistych	4,3
ozdobne rośliny ogrodnicze, szkółkarstwo roślin - sadowniczych i ozdobnych	0,1
produkty rolnictwa ekologicznego	0,3
rośliny przeznaczone do produkcji zielarskiej lub farmaceutycznej	0,1
szyszki chmielowe	0,1
świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe	24,7
ziarno zbóż	5,3
ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych	19,4
ziemniaki	1,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

#### **4.3.1.6 Trafność identyfikacji ryzyka związanego z realizacją danego działania/poddziałania**

Trafnie zidentyfikowano ryzyko związane z oboma poddziałaniami dotyczącymi transferu wiedzy. Zaproponowane działanie łagodzące, czyli określenie w rozporządzeniu szczegółowych zasad finansowania kosztów w ramach stawek ryczałtowych, jest właściwe.

W odniesieniu do obu typów operacji związanych z systemami jakości nie zidentyfikowano żadnego rodzaju ryzyka.

W przypadku poddziałania „Przetwórstwo ...” właściwie zidentyfikowano ryzyko. Problem definicji innowacji jest obecny nie tylko w odniesieniu do tego poddziałania. Trudno zdefiniować i sparametryzować to pojęcie, w związku z tym trudno się spodziewać, aby

możliwe było opracowanie precyzyjnej regulacji w tym zakresie i trzeba się liczyć z subiektywnością opinii weryfikujących wnioski.

Drugi rodzaj ryzyka zidentyfikowany dla tego poddziałania to możliwość wystąpienia efektu deadweight. Dziwi jednakże, iż ryzyko to przypisano jedynie naborom tematycznym dla rolników, a nie wszystkim naborom. W przypadku przetwórców to ryzyko występuje w tym samym stopniu. Jeśli chodzi o przyjęty sposób ograniczenia możliwości wystąpienia efektu deadweight, to wydaje się on właściwy.

W odniesieniu do działania „Tworzenie grup...” uznano, iż w przypadku członków grup niebędących osobami fizycznymi trudno byłoby zweryfikować, czy podmioty te nie są członkami innych grup lub czy nie należały do grup będących beneficjentami wsparcia w poprzednim PROW. W związku z tym, aby wyeliminować to ryzyko, członkami wspieranych grup mogą być jedynie osoby fizyczne.

W stosunku do działania „Współpraca ...” trafnie zidentyfikowano ryzyko. Zdefiniowanie pojęcia innowacja jest bardzo trudne i zależne od przyjętego punktu odniesienia. W przypadku tego działania dla ograniczenia ryzyka wprowadzono konieczność złożenia przez wnioskodawcę opinii o innowacyjności przedmiotu operacji sporządzonej przez jednostkę naukową, która: nie ubiega się o przyznanie pomocy na realizację tej operacji i nie wchodzi w skład grupy operacyjnej, która ubiega się o przyznanie tej pomocy oraz posiada kategorię naukową A+, A albo B przyznaną na podstawie przepisów odpowiedniej ustawy o zasadach finansowania nauki.

#### **4.3.1.7 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2013-2016 w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich**

W badanym okresie nie nastąpiły zasadnicze zmiany w kontekście wdrażania PROW oraz nie zmieniły się podstawowe potrzeby polskiego rolnictwa. Cel 3A i wybrane do jego realizacji operacje PROW są trafnie dobrane. Dotyczy to również łańcucha pomiędzy oczekiwanymi rezultatami, skutkami i oddziaływaniem realizacji celu 3A. Realizacja celu 3A może wzmacniać efekty wsparcia wdrażanego w ramach celów 2A i 2B.

**Tabela 8. Potencjalne oddziaływanie operacji celu 3A na konkurencyjność i integrację z rynkiem.**

Działania/poddziałania/ typy operacji	Cel	Wpływ na przewagę konkurencyjną producenta	Typ przewagi, na którą oddziałuje	Wpływ na powiązanie z rynkiem	Rodzaj oddziaływania na powiązanie z rynkiem
<b>Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności</b>	Rozwój wiedzy i umiejętności zawodowych, w zakresie związanym z prowadzeniem działalności rolniczej oraz leśnictwem	Pośredni	Efektywnościowa/oparta na innowacjach	Pośredni	Dodawanie wartości produktów
<b>Wsparcie dla projektów demonstracyjnych i działań informacyjnych</b>	Demonstracje służące promowaniu oraz upowszechnianiu innowacji i dobrych praktyk	Pośredni	Efektywnościowa/oparta na innowacjach	Pośredni	Dodawanie wartości produktów
<b>Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości</b>	ułatwienie prowadzenia produkcji w nowych warunkach, wymaganych przez określony system jakości. Wsparcie ma na celu także umożliwienie pokrycia dodatkowych kosztów produkcji do momentu, kiedy będą one odzwierciedlone w wyższych cenach produktów na rynku.	Bezpośredni	Jakościowa	Bezpośredni	Systemy jakości
<b>Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych</b>	Wsparcie akcji w zakresie informacji i promocji produktów wysokojakościowych podejmowanych przez grupy producentów składających się z producentów produktów, wytwarzanych w ramach systemów jakości	Brak	Łatwiejszy dostęp do rynku dzięki zwiększeniu rozpoznawalności produktu	Bezpośredni	Systemy jakości
<b>Przetwórstwo i marketing produktów rolnych</b>	Poprawa konkurencyjności lub efekty środowiskowe	Bezpośredni	Efektywnościowa/oparta na innowacjach	Bezpośredni	
<b>Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów</b>	Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej	Brak	Łatwiejszy dostęp do rynku	Pośredni	Krótkie łańcuchy dostaw
<b>Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym</b>	Wsparcie tworzenia grup	Pośredni	Efektywnościowa/oparta na innowacjach	Bezpośredni	Grupy producentów
<b>Współpraca w ramach grup EPI</b>	Tworzenie grup na rzecz innowacji i realizacja projektów	Pośredni	Efektywnościowa/Oparta na innowacjach	Pośredni	Dodawanie wartości produktów

Źródło: Opracowanie własne.

#### **4.3.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Na tym etapie wdrażania działań/poddziałań/typów operacji przewidzianych w ramach realizacji celu 3A nie ma możliwości określenia, jaki mają one wpływ na konkurencyjność i zintegrowanie producentów z rynkiem. Oddziaływanie instrumentów PROW na poprawę konkurencyjności producentów objętych wsparciem może wystąpić dopiero po realizacji danej operacji. Z uwagi na to, iż w badanym okresie praktycznie nie ma takich przypadków (biorąc pod uwagę planowaną liczbę beneficjentów), nie ma możliwości oparcia odpowiedzi o dane liczbowe będące podstawą do określenia zmiany poziomu konkurencyjności wspartych podmiotów ani zmiany ich powiązania z rynkiem dzięki otrzymaniu wsparcia. Odpowiedź na to pytanie będzie możliwa dopiero przy kolejnej ocenie realizacji PROW 2014-2020, czyli w roku 2019 i to tylko w odniesieniu do beneficjentów, którzy nie później niż do końca 2017 roku zrealizują inwestycje przewidziane w ramach operacji, z której korzystają.

Analiza operacji włączonych do celu 3A – zakresu oferowanego wsparcia, doboru grupy docelowych beneficjentów i dotychczasowych naborów (tam, gdzie miały one miejsce) pokazuje, iż potencjał poszczególnych operacji do podnoszenia konkurencyjności podmiotów prowadzonych przez beneficjentów oraz ich powiązania z rynkiem jest różny, co zostało omówione powyżej (Tabela 9).

Należy również podkreślić, iż odpowiedź na postawione pytanie ewaluacyjne powinna bezpośrednio koncentrować się na zmianie konkurencyjności producentów rolnych objętych wsparciem. Jednocześnie jednak zakres/charakter wsparcia otrzymywanego przez większość beneficjentów sprawia, iż IW nie gromadzi danych pozwalających na uzyskanie odpowiedzi na takie pytanie. Jednie częściowo system rachunkowości rolnej FADN może zapełnić tę lukę. W związku z tym planując kolejne oceny PROW 2014-2020 należy uwzględnić konieczność przeprowadzenia badań ankietowych w celu uzyskania bardziej kompletnej odpowiedzi na to pytanie ewaluacyjne.

Rzetelna odpowiedź na pytanie ewaluacyjne nie może się ograniczać do wskaźników zaproponowanych przez KE i tych zawartych w PROW 2014-2020, gdyż bardzo wrywkowo i pobieżnie traktują one złożony i nie w pełni zdefiniowany problem konkurencyjności, który ma jednocześnie charakter względny i może być analizowany jedynie w relacji do innych podmiotów rynkowych (nie będących beneficjentami). Warto byłoby ustalić, jak kształtowała

się struktura sprzedaży beneficjentów przed i po uzyskaniu wsparcia<sup>36</sup> według kanałów sprzedaży takich jak np.: targowiska; sprzedaż przez internet (zarówno samodzielnie przez własną stronę lub poprzez portale sprzedażowe, np. „Lokalny rolnik”); sprzedaż do przetwórstwa; sprzedaż hurtowa do handlu; sprzedaż detaliczna do handlu. Tego typu wskaźnik pokazuje, jak zmienia się tzw. zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym.

**Tabela 9. Wskaźniki wspólne - Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach systemów jakości, grup producentów i krótkich cykli dostaw**

Wskaźnik	Rok			Zobowiązania	Źródło
	2014	2015	2016		
<b>Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach systemów jakości</b>	0,12427%	0,10897%	0,33268%	PROW 2007-2013	Sprawozdania z działalności ARiMR z lat 2014-2016
<b>Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach systemów jakości</b>	-	0 %	0,00285%	PROW 2014-2020	
<b>Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie dla grup producentów</b>	0,00957%	0,00516%	0,03102%	PROW 2007-2013	
<b>Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie dla grup producentów</b>	-	0 %	0 %	PROW 2014-2020	

Wskaźniki kontekstu związane z pytaniem ewaluacyjnym dotyczącym celu 3A:

- C17. Gospodarstwa rolne: 1 506 620

Wskaźniki produktu:

- Szkolenie / nabywanie umiejętności (1.1) - liczba uczestników szkoleń: 0
- Szkolenie / nabywanie umiejętności (1.1) - Całkowite wydatki publiczne na szkolenia / nabywanie umiejętności: 0
- Całkowite wydatki publiczne (EUR) (szkolenia, wymiany gospodarstw, demonstracje) (od 1.1 do 1.3): 0
- Liczba gospodarstw otrzymujących wsparcie (3.1): 7 290 (w tym zobowiązania PROW 2007-2013)

<sup>36</sup> Określenie „uzyskanie wsparcia” jest tu użyte jako uproszczenie. Chodzi o zakończenie inwestycji/ zakończenie wspierania w przypadku grup producentów czy określony punkt w czasie po uzyskaniu wsparcia, w którym realizowane jest badanie ewaluacyjne.

- Całkowite wydatki publiczne (EUR) (3.1-3.2): 26 027 192,83 (w tym zobowiązania PROW 2007-2013)
- Liczba operacji otrzymujących wsparcie na inwestycje (4.2): 0
- Liczba operacji otrzymujących wsparcie (powołane grupy producentów): 0 (PROW 2014-2020); 674 (PROW 2007-2013)
- Liczba gospodarstw należących do grup producentów otrzymujących wsparcie: - (PROW 2014-2020); 8 557 (PROW 2007-2013)
- Całkowite wydatki publiczne na działanie M09 (EUR): 0 (nowi beneficjenci PROW 2014-2020); 26 947 904,53 (PROW 2007-2013)
- Całkowite wydatki publiczne na działanie M16 (EUR): 0

**Tabela 10. Dodatkowe wskaźniki krajowe.**

Działanie	Wskaźnik	Wartość	Źródło
<b><i>Wskaźniki produktu</i></b>			
<b>Inwestycje w środki trwałe</b>	Liczba przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc (4.2)	0	Dane ARiMR
	Liczba projektów (4.2)	0	Dane ARiMR
<b>Tworzenie grup i organizacji producentów</b>	Liczba wspieranych grup producentów, objętych pomocą w okresie programowania 2007-2013	215 (2014 r.) 110 (2015 r.) 674 (2016 r.)	Dane ARiMR
	Wysokość uzyskanego wsparcia przez grupy lub organizacje producentów w zł w latach 2014-2016	117 650 623,49 (łącznie) 168 072,32 (średnio)	Dane ARiMR
<b>Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych</b>	Liczba dokonanych płatności z tytułu uzyskania certyfikatu jakości (3.1)	7 290	Dane ARiMR
	Liczba wspartych działań promocyjnych (3.2)	0	Dane ARiMR
	Liczba beneficjentów, którzy zrealizowali działania promocyjne (3.2)	0	Dane ARiMR
<b>Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich</b>	Liczba beneficjentów (7.4)	0	Dane ARiMR
	Liczba operacji (7.4)	0	Dane ARiMR
	Całkowita wartość inwestycji w euro (7.4) (targowiska)	0	Dane ARiMR
<b>Współpraca</b>	Kwota poniesiona na prace rozwojowe w ramach zrealizowanych operacji	0	Dane ARiMR
	Liczba wspartych operacji EPI wg typów: przetwórstwo rolno-spożywcze oraz kompleksowe z	0	Dane ARiMR

	przewagą zastosowań w przetwórstwie rolno – spożywczym		
	Liczba wspartych operacji EPI wg przedmiotu rozwiązań innowacyjnych dotyczących: produktów, procesów, organizacji, marketingu oraz kompleksowych operacji.	0	Dane ARiMR
<b><u>Wskaźniki rezultatu</u></b>			
<b>Inwestycje w środki trwałe</b>	Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty, procesy lub technologie (4.2)	b.d.	
	Liczba projektów dotyczących nowych produktów, procesów lub technologii (4.2)	0	Dane ARiMR
	Planowany średni przyrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy (4.2)	4,4	Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR
	Liczba licencji i patentów wykorzystanych w ramach projektów inwestycyjnych (4.2)	b.d.	
	Liczba gospodarstw posiadających umowy na dostawę produktów rolnych do przetwórców	b.d.	
	Liczba umów zawartych pomiędzy przetwórcą a gospodarstwami rolnymi na dostawę produktów rolnych	b.d.	
	<b>Tworzenie grup i organizacji producentów</b>	Roczny wzrost przychodów ze sprzedaży produktów rolnych grupy lub organizacji producentów	b.d.
<b>Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych</b>	Średni roczny przyrost produkcji produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości PROW 2007-2013 w 2015 r.	6%	Obliczenia własne na podstawie danych FADN dla gospodarstw uczestniczących w systemach jakości w dwóch latach (2014-2015)
<b>Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich</b>	Liczba sprzedających w nowowytbudowanych lub wyremontowanych targowiskach [osobodni/rok]	0	Dane ARiMR

**Tabela 11. Kryteria oceny i wskaźniki powiązane.**

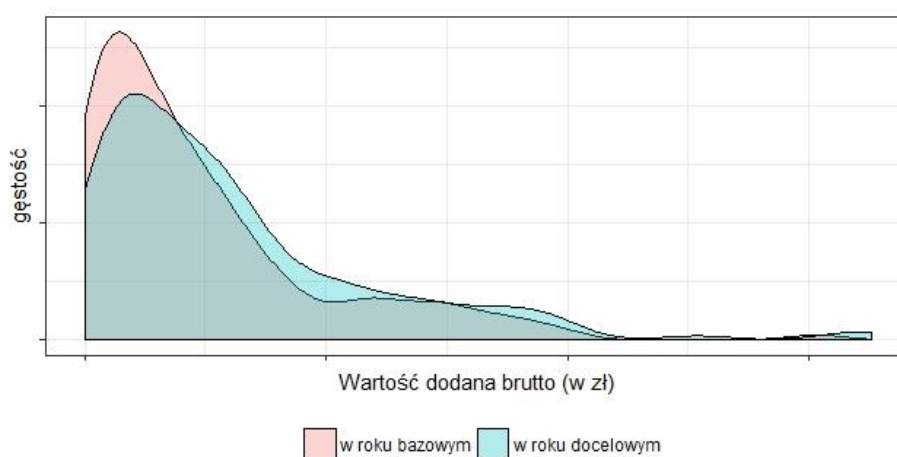
Kryterium oceny	Wskaźnik	Wartość wskaźnika	Źródło
<b>Wzrost konkurencyjności wspartych podmiotów</b>	Liczba sprzedających w nowowytbudowanych lub wyremontowanych targowiskach [osobodni/rok]	0	ARiMR
	Roczny wzrost przychodów przetwórców w poddziałaniu 4.2	0	ARiMR



	Roczny wzrost przychodów ze sprzedaży produktów rolnych grupy lub organizacji producentów	11%	
	Średni roczny przyrost produkcji produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości PROW 2007-2013 w 2015 r.	6%	FADN
<b>Wzrost liczby rolników uczestniczących w systemach jakości, grupach producentów i krótkich cyklach dostaw</b>	Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach systemów jakości, grupach producentów i krótkich cyklach dostaw	0,53%	ARiMR
<b>Wzrost wartości dodanej wspartych podmiotów.</b>	Planowany średni przyrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy w poddziałaniu 4.2	4,4	ARiMR
	Średni przyrost wartości dodanej brutto w ramach systemów jakości PROW 2007-2013 w 2015 r.	5%	ARiMR

W analizowanym okresie najwięcej można powiedzieć o wpływie wsparcia na poziom wartości dodanej brutto w grupie beneficjentów poddziałania „Przetwórstwo” – chodzi jednak jedynie o przewidywany docelowy poziom wartości dodanej (Rysunek 9).

**Rysunek 9. Graficzny rozkład przewidywanej zmiany wartości dodanej brutto w grupie dotychczasowych beneficjentów poddziałania „Przetwórstwo ...”.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Średnia arytmetyczna to ok. 4,4-krotny przyrost wartości dodanej brutto (nie uwzględniono podmiotów, dla których wartość dodana w roku bazowym wynosiła 0 lub nie została podana). Widoczne jest zatem „przesunięcie” w prawą stronę rozkładu wartości dodanej

brutto. Oznacza to, że deklarowane zwiększenie wartości dodanej brutto w roku docelowym – patrząc z poziomu wszystkich beneficjentów łącznie – nie będzie związane z osiągnięciem wyższego maksymalnego poziomu wartości dodanej brutto (brak wydłużenia ogonu rozkładu), a ze wzrostem liczby beneficjentów osiągających wielkość rzędu co najmniej trzeciego kwartyla wartości dodanej brutto z roku bazowego kosztem zmniejszenia liczby beneficjentów osiągających wielkość rzędu co najwyżej pierwszego kwartyla wartości dodanej brutto z roku bazowego. Jednocześnie, gdy dodatkowo odetnie się dolny i górny decyl podmiotów przewidywana zmiana wartości dodanej brutto to jedynie 34%. Sam ten wynik nie przesądza jednak poziomu zmiany, nie tylko dlatego, że dotyczy prognozy, ale także dlatego, że faktyczny wpływ wsparcia można określić dopiero na podstawie porównania zmiany danej wartości w grupie beneficjentów w stosunku do grupy kontrolnej, która takiego wsparcia nie uzyskała.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż cel wsparcia w odniesieniu do poszczególnych typów operacji nie zawsze jest ukierunkowany na faktyczną zmianę poziomu konkurencyjności wspieranych podmiotów. Dobrym przykładem jest wsparcie na tworzenie grup producentów rolnych. Celem wsparcia określonym w programie jest tworzenie grup, a nie ich efektywne działanie służące wzrostowi konkurencyjności i zintegrowania z rynkiem. Choć z punktu widzenia klasycznej ekonomii wydawać się może, że beneficjenci wsparcia będą dążyli do osiągnięcia właśnie takich celów, to jednak brak mechanizmów zachęcających/zmuszających do podjęcia dodatkowych wspólnych działań, niż tylko samo powołanie grupy może oznaczać, iż te dodatkowe cele nie zostaną osiągnięte. To działanie w obecnym PROW posiada mechanizmy „łagodnie zmuszające” do podejmowania dodatkowego wysiłku – konieczność przedłożenia biznesplanu w procesie aplikowania o wsparcie i wykazanie się jego realizacją w toku otrzymywania pomocy. Jednakże na chwilę obecną otwartą pozostaje kwestia, na ile te mechanizmy wpłyną na wzrost konkurencyjności i integrację z rynkiem wspartych podmiotów. Optymalnym z punktu widzenia celu 3A byłoby określenie celu działania „Tworzenie grup ...” jako wzrost konkurencyjności producentów rolnych dzięki funkcjonowaniu w ramach grupy producentów.

Podsumowując, operacje celu 3A mogą w zróżnicowanym stopniu przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności i integracji z rynkiem. Biorąc pod uwagę stan wdrożenia poszczególnych

operacji w badanym okresie, tj. 2014-2016, można jedynie stwierdzić, iż interwencje PROW 2014-2020 jeszcze nie przyczyniają się do poprawy konkurencyjności.

Kwestia udziału rolnika w cenie finalnej jest w ocenie ewaluatora najbardziej problematycznym kryterium oceny oddziaływania wsparcia realizowanego w ramach celu 3A. Po pierwsze, sugestie KE zamieszczone w dokumencie „Guidelines. Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017. Annex 11” są bardzo enigmatyczne. W związku z tym trudno określić, co tak naprawdę powinno być szacowane w ramach tego wskaźnika. Pytanie, czy chodzi o udział w cenie finalnej na poziomie sprzedaży detalicznej produktów czy tylko i wyłącznie o zyskowność sprzedaży produktów przez samego rolnika (rentowność sprzedaży). Problem ten byłby jednoznacznie rozstrzygnięty, gdyby dokument KE zawierał definicję pojęcia „final price of agricultural products” lub opis sposobu interpretacji wskaźnika.

W przypadku, gdyby chodziło o udział rolnika w cenie finalnej na poziomie sprzedaży detalicznej<sup>37</sup> zadanie jest szczególnie trudne. Polska statystyka publiczna oferuje jedynie dane na temat relacji cen detalicznych niektórych towarów do cen skupu produktów rolnych, dotyczących wybranych, podstawowych produktów żywnościowych. Dane te nie mogą być uznane za dane dla grupy kontrolnej, jednak można je wykorzystać jako punkt odniesienia dla porównań populacji generalnej i grupy beneficjentów. Kluczową kwestią dla uzyskania wartości wskaźnika pokazującego wzrost udziału rolników w cenie finalnej produktów rolnych jest stworzenie systemu systematycznego gromadzenia danych w tym zakresie. Konieczne jest prowadzenie systematycznych badań w celu zapewnienia możliwości porównywania danych w kolejnych latach, co pozwoli uwzględnić wpływ innych czynników niż wsparcie na poziom udziału rolnika w cenie finalnej. Gromadzenie takich danych wymagałoby przeprowadzenia ankiet obejmujących reprezentatywną dla danego naboru liczbę beneficjentów wsparcia. Z punktu widzenia logistyki realizacji takich badań najlepszym rozwiązaniem byłoby oparcie takich badań o system FADN, gdyż Polski FADN jest najbardziej rozbudowanym systemem gromadzenia danych na temat sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce. Niemniej jednak takie badania wymagałyby również

---

<sup>37</sup> Do takiej interpretacji skłania choćby samo sformułowanie celu 3A i od kilku lat podnoszone głosy dotyczące wzmocnienia pozycji negocjacyjnej rolników w łańcuchu rolno-spożywczym i problem rosnącej pozycji sieci handlowych.

znajomości cen w handlu, a produkty nie muszą być przecież sprzedawane lokalnie, co komplikuje stworzenie takiego systemu.

Dodatkowym problemem jest sama wartość poznawcza kryterium oceny „Wzrost udziału rolników w cenie finalnej produktów rolnych”. Brak wzrostu wcale nie musi oznaczać sytuacji gorszej niż wystąpienie takiego wzrostu. Udział rolnika może się nie zmieniać, ale dzięki uzyskiwaniu wyższych cen na swoje produkty dochód rolnika może być wyższy. Wzrost udziału rolnika w cenie finalnej może również odbywać się w sytuacji spadku udziału przetwórcy czy sprzedawcy wynikającego ze wzrostu konkurencji w jego sektorze i prowadzonej wojny cenowej, która w krańcowym przypadku może doprowadzić do wyeliminowania z rynku danego podmiotu i utraty przez rolnika nabywcy jego produktów, co przynajmniej w krótkim okresie może być bardzo groźne dla sytuacji samego rolnika.

Interpretacja kryterium jako oszacowania zmiany w poziomie rentowności sprzedaży znacznie uprościłaby system gromadzenia danych. Odpowiednie dane zarówno dla beneficjentów, jak i dla grupy kontrolnej zawiera baza danych FADN. Należy jednak pamiętać, iż liczba rolników z bazy danych FADN korzystających z instrumentów PROW nie musi zapewniać reprezentatywności dla PROW czy poszczególnych jego działań i poddziałań.

#### **4.4 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?**

##### **4.4.1 Ocena logiki interwencji**

Realizacja założonego celu szczegółowego odbywa się poprzez wdrażanie stosownych działań. Zgodnie z logiką interwencji PROW 2014-2020 na realizację celu 4A oddziałują w sposób bezpośredni działania:

- Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne.
- Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.
- Transfer wiedzy i działalność informacyjna.
- Inwestycje w środki trwałe. Operacje:
  - Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000.

Natomiast w sposób pośredni działania:

- Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw.
- Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów.
- Rolnictwo ekologiczne.

Zaproponowany schemat i przyporządkowanie działań należy ocenić pozytywnie. Uwidacznia się w nim kompleksowe i wieloaspektowe podejście do realizacji założonego celu. Opiera się on na trzech zasadniczych filarach, do których można zaliczyć:

- transfer wiedzy i edukację,
- bezpośrednie działania wspomagające i chroniące różnorodność biologiczną i rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej oraz stan europejskich krajobrazów,
- wsparcie inwestycyjne na obszarach Natura 2000.

Bardzo ważne w kontekście ochrony i zachowania stanu krajobrazów europejskich jest uwzględnienie koegzystencji użytków rolnych i obszarów leśnych. Działania te są również w pełni powiązane z unijnymi i krajowymi strategicznymi ramami prawnymi, co jest w klarowny sposób przedstawione w dokumencie PROW 2014-2020.

Pewne wątpliwości może budzić przypisanie działaniu Rolnictwo ekologiczne tylko pośredniego wpływu na realizację celu szczegółowego 4A. Zdaniem ewaluatorów wpływa ono bezpośrednio na realizację tego celu, szczególnie w kontekście stanu, zmian i zróżnicowania rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Konkluzja ta wynika również z wykonanych wywiadów indywidualnych.

Znaczna liczba działań wpływających na realizację celu szczegółowego 4A oraz skorelowana z tym wysoka alokacja środków finansowych i bieżące zaawansowanie stopnia realizacji pozwala stwierdzić, że przyjęte założenia budżetowe umożliwiają pełne jego wykonanie.

Analiza przyjętych kryteriów dostępu oraz zasad doboru beneficjentów wykazała, że są one poprawne i umożliwiają włączenie się w realizację celu wszystkich potencjalnych interesariuszy. Aktualne kryteria dostępu pozwalają jednocześnie na wykluczenie ze wsparcia potencjalnych zainteresowanych niedających rękąmi prawidłowej realizacji celu szczegółowego 4A.

Bardzo istotnym i często dyskutowanym elementem jest zasada degresywności. Jednak w ocenie ewaluatorów umożliwi ona zaangażowanie w realizację celu szczegółowego 4A większej grupy beneficjentów, przez co podnosi ogólny poziom wiedzy i zrozumienie potrzeby ochrony środowiska. Dzięki czemu docelowo umożliwi bardziej efektywne zachowanie różnorodności biologicznej, rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów. Ogranicza również czerpanie zbyt dużych korzyści finansowych wiążących się z efektem skali.

Dla większości działań powiązanych z celem szczegółowym 4A nie zidentyfikowano ryzyka związanego z ich realizacją, co nie budzi zastrzeżeń. Podkreślić należy, że przyjęta logika interwencji jest ciągle aktualna również w kontekście zmian, które zaszły w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich w latach 2013-2016.

Ocena logiki interwencji przeprowadzona na podstawie wywiadów indywidualnych z pracownikami Instytucji Zarządzającej i Wdrażającej jest pozytywna i w większości zbieżna z wynikami badania ewaluacyjnego. Zwrócili oni jednak uwagę na znaczne zróżnicowanie regionalne rolniczej przestrzeni produkcyjnej (klimat, gleby, rzeźba terenu) oraz struktury polskiego rolnictwa (wielkość gospodarstw, intensywność produkcji). Powinno to przekładać się na większe regionalne zróżnicowanie intensywności ochrony różnorodności biologicznej, rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i europejskich krajobrazów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wysoki poziom różnorodności biologicznej w wielu regionach Polski. Na obszarach o dużej wartości przyrodniczej nie potrzeby odbudowy bioróżnorodności, a działania powinny być ukierunkowane na zachowanie stanu i ewentualnie jej zwiększenie.

W trakcie panelu Ekspertów w ramach oceny logiki interwencji zwrócili uwagę, że ukierunkowanie działań PROW 2014-2020 na wskazany cel powinno wiązać się z poszerzonym i wielopoziomym monitoringiem. Ekspertów zwrócili również uwagę na dokument pt.: „Rekomendacje zmian w programie rolnośrodowiskowym”, który wydano w 2016 r. w ramach projektu KIK/25 „Ochrona różnorodności gatunkowej cennych przyrodniczo siedlisk na użytkach rolnych na obszarach Natura 2000 w woj. lubelskim”. Zaproponowane w nim zmiany obejmują m.in.:

- Popularyzację wdrażania pakietów przyrodniczych DRŚK.

- Przywrócenie na poziomie kraju pakietu wspierającego ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk.
- Brak konieczności użytkowania TUZ w przypadku wysokiego uwilgotnienia gruntu.
- Bardziej efektywne wspieranie użytkowania małych działek.
- Wspieranie wypasu poprzez dotację na założenie, utrzymanie lub powiększenie stada oraz budowę schronień dla zwierząt gospodarskich i ogrodzeń pastwisk
- Umożliwienie określania elastycznych wymogów użytkowania przez eksperta przyrodniczego
- Przywrócenie możliwości realizacji wariantów ptasich poza OSO Natura 2000
- Podniesienie płatności za realizację wariantu ukierunkowanego na ochronę siedlisk lęgowych derkacza.
- Uproszczenie wdrażania wariantów ptasich poprzez racjonalizację kosztów transakcyjnych.
- Rezygnacja ze wspierania gatunków inwazyjnych.
- Wsparcie chowu zwierząt w gospodarstwie ekologicznym.
- Rezygnacja z degresywności płatności w pakietach przyrodniczych.

Podkreślić należy, że część z proponowanych modyfikacji będzie mogła być finansowana w ramach innych instrumentów PROW 2014-2020. Przykładem tego może być wsparcie w ramach operacji Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000 inwestycji w budowę schronień dla zwierząt gospodarskich i ogrodzeń pastwisk.

Ponadto przedstawiona w dalszej części opracowania analiza danych i skonstruowana w oparciu o nią odpowiedź na pytanie ewaluacyjne nie pokrywa się przedstawionymi propozycjami. Nie znajdują one również odzwierciedlenia w przedłożonych rekomendacjach.

#### **4.4.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Jednym z celów (4A) PROW 2014-2020 jest wspieranie odbudowy, zachowania i zwiększenia różnorodności biologicznej w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami oraz rolnictwa o wysokiej wartości

przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów. Cel ten jest realizowany przez szereg działań, które oddziałują na niego w sposób bezpośredni lub pośredni.

Ochrona różnorodności biologicznej i stanu krajobrazów realizowana jest głównie poprzez objęcie wsparciem stosownych powierzchni. Udział użytków rolnych w ramach umów o zarządzanie wspierające różnorodność biologiczną lub stan krajobrazów przedstawiono w tabeli (Tabela 12), zaś szczegółowa interpretacja prezentowanych wartości zawarta jest w dalszej części odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne.

**Tabela 12. Udział [%] gruntów rolnych w ramach umów o zarządzanie wspierających różnorodność biologiczną lub krajobrazy w stosunku do powierzchni zgłoszonej do płatności**

Działanie	2015*	2016*
PRŚ	10,2	7,5
DRŚK	1,7	3,3
RE w PRŚ	2,5	1,8
RE	0,7	1,2
ONW	53,6	53,6

\* dane na koniec roku

Istotny wpływ na bioróżnorodność i stan krajobrazów ma również udział lasów i obszarów zalesionych objętych wsparciem w ramach działania Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów. W PROW 2014-2020 wspierane są również zalesiania w ramach zobowiązań PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. W ramach zobowiązań PROW 2004-2006, finansowanych z budżetu PROW 2014-2020, powierzchnia zalesień wyniosła 38 119,1 ha, co stanowi 0,27% powierzchni zgłaszanej do płatności bezpośrednich w 2016 r. Z kolei w ramach zobowiązań PROW 2007-2013, finansowanych z budżetu PROW 2014-2020, powierzchnia zalesień wyniosła 32 118,8 ha gruntów i obejmuje 0,23% powierzchni zgłaszanej do płatności bezpośrednich w 2016 r. W przypadku nowych zobowiązań w ramach PROW 2014-2020 powierzchnia zalesień wyniosła 1 005,2 ha i stanowiła 0,007% powierzchni zgłaszanej do płatności bezpośrednich w 2016 r. Łącznie wsparciem w ramach zalesień objęto 71,2 tys. ha, co wynosi 0,507% powierzchni zgłaszanej do płatności bezpośrednich w 2016 r.



Jednym z głównych działań, które wpływa na odbudowę, zachowanie i zwiększenie bioróżnorodności oraz stanu krajobrazów jest Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (DRŚK) wraz z finansowanymi w jego ramach zobowiązaniami podjętymi w ramach PROW 2007 – 2013 (działanie Program rolnośrodowiskowy - PRŚ). Działania te (z wyłączeniem Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne w ramach PRŚ) w 2015 r. realizowane były łącznie na 11,9% powierzchni zgłoszonych do płatności bezpośrednich, co stanowiło około 1,6 mln ha użytków rolnych (UR); (Tabela 13). W kampanii 2016 r. powierzchnia ta uległa zmniejszeniu i wynosiła 10,8% (1,5 mln ha UR) powierzchni zgłoszonej do płatności bezpośrednich. Wynikać to mogło ze zmiany kryteriów dostępu w PROW 2014-2020 w stosunku do PROW 2007-2013 i koniecznością zapoznania się z nimi przez beneficjentów. Należy oczekiwać, że w kolejnych latach ten niekorzystny trend zostanie zahamowany. Według danych pochodzących z decyzji o przyznaniu płatności na koniec 2016 roku powierzchnia fizyczna PRŚ wynosiła 958 952,7 ha, co stanowiło 6,6 % powierzchni UR w Polsce. Natomiast powierzchnia fizyczna DRŚK wynosiła 229 156,5 ha i obejmowała 1,6% powierzchni UR w kraju. Łączna powierzchnia objęta wsparciem w PROW 2014-2020 oraz dla zobowiązań PROW 2007-2013 dla operacji zakończonych na koniec 2016 r. wynosiła 1 301 221,5 ha i stanowiła 9% UR w Polsce. Należy jednak wskazać, że stopień wdrażania działań PRŚ i DRŚK był znacznie zróżnicowany regionalnie. Największy udział (%) działania te miały w województwie lubuskim, zachodniopomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim (Tabela 13).

**Tabela 13. Udział [%] powierzchni na której wdrażany był Program rolnośrodowiskowy (PRŚ) i Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (DRŚK) w stosunku do ogólnej powierzchni objętej wsparciem w ramach dopłat bezpośrednich.**

Województwo	Rok 2015*			Rok 2016*		
	PRŚ**	DRŚK	Razem	PRŚ**	DRŚK	Razem
dolnośląskie	10,1	1,4	11,5	8,2	3,5	11,7
kujawsko-pomorskie	17,7	2,6	20,3	13,6	4,3	17,9
lubelskie	10,6	1,7	12,3	7,5	3,6	11,1
lubuskie	16,6	2,8	19,4	17,4	6,2	23,6
łódzkie	4,0	0,4	4,4	3,3	0,7	4
małopolskie	4,1	0,9	5	4,3	1,4	5,7
mazowieckie	4,7	0,5	5,2	3,9	1,0	4,9
opolskie	12,9	0,8	13,7	8,8	1,5	10,3
podkarpackie	10,8	3,6	14,4	8,9	6,1	15
podlaskie	7,8	1,8	9,6	8,8	3,0	11,8
pomorskie	16,5	3,6	20,1	13,9	6,4	20,3

śląskie	5,1	0,7	5,8	4,1	1,1	5,2
świętokrzyskie	8,9	0,7	9,6	6,9	2,2	9,1
warmińsko-mazurskie	11,8	2,4	14,2	14,7	4,3	19
wielkopolskie	9,3	1,0	10,3	8,0	2,0	10
zachodniopomorskie	12,2	2,8	15	16,3	5,4	21,7
<b>Polska</b>	<b>10,2</b>	<b>1,7</b>	<b>11,9</b>	<b>7,5</b>	<b>3,3</b>	<b>10,8</b>

\* dane na koniec roku

\*\* z wyłączeniem Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne w PRŚ

Najniższy udział stanowiły natomiast w województwie łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim. Zbliżone zależności stwierdzono również w odniesieniu do regionalnego zróżnicowania powierzchni objętej PRŚ i DRŚK (Tabela 14). Podkreślić należy, że skuteczność realizacji celu szczególnego 4A w zasadniczej mierze uzależniona jest od powierzchni, na jakiej wdrażane są działania mające na niego wpływ. W oparciu o analizę powierzchni wdrażania PRŚ i DRŚK należy bezspornie uznać, że działania te pozytywnie wpływają na odbudowę, zachowanie i zwiększenie bioróżnorodności oraz stanu krajobrazów. Pewne wątpliwości mogą budzić jedynie znaczne dysproporcje regionalne w stopniu ich wdrażania (Tabela 13, Tabela 14). DRŚK/PRŚ jako całość wpływają na ochronę środowiska i (niezależnie od szczegółowego ukierunkowania poszczególnych pakietów) przyczyniają się do zachowania bioróżnorodności i krajobrazu. Dlatego też zrównoważony w skali kraju poziom realizacji tych działań (mierzony % udziałem gruntów nim objętych w stosunku do ogólnej powierzchni użytkowanej rolniczo) byłby zjawiskiem korzystnym. W związku z tym należy rozważyć podjęcie działań informacyjnych i promocyjnych, w województwach łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim. Natomiast w dłuższej perspektywie powinno się ukierunkować regionalnie pakiety DRŚK, tak aby bardziej odpowiadały uwarunkowaniom regionalnym.

**Tabela 14. Powierzchnia [ha] objęta Programem rolnośrodowiskowym (PRŚ) i Działaniem rolno-środowiskowo-klimatycznym (DRŚK)**

Województwo	Rok 2015*			Rok 2016*		
	PRŚ**	DRŚK	Razem	PRŚ**	DRŚK	Razem
dolnośląskie	92 051	12 889	104 940	65 050	32 570	97 620
kujawsko-pomorskie	177 258	25 888	203 146	133 414	43 054	176 468
lubelskie	144 162	23 390	167 552	91 234	49 031	140 265
lubuskie	72 917	12 214	85 131	51 837	27 619	79 456
łódzkie	37 589	3 494	41 083	27 918	6 820	34 738
małopolskie	19 865	4 131	23 996	16 530	6 767	23 297
mazowieckie	83 364	8 583	91 947	58 564	18 304	76 868
opolskie	66 206	4 143	70 349	44 326	7 912	52 238

podkarpackie	59 317	19 756	79 073	43 424	33 516	76 940
podlaskie	79 061	18 566	97 627	61 987	30 227	92 214
pomorskie	120 205	26 469	146 674	91 981	47 062	139 043
śląskie	16 605	2 262	18 867	12 545	3 531	16 076
świętokrzyskie	44 421	3 614	48 035	29 070	11 161	40 231
warmińsko-mazurskie	127 585	26 149	153 734	100 166	46 703	146 869
wielkopolskie	152 199	17 130	169 329	122 593	32 610	155 203
zachodniopomorskie	110 652	25 332	135 984	93 754	49 342	143 096
<b>Polska</b>	<b>1 403 457</b>	<b>234 011</b>	<b>1 637 468</b>	<b>1 044 392</b>	<b>446 229</b>	<b>1 490 622</b>

\* dane na koniec roku

\*\* z wyłączeniem Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne w PRŚ

W ramach realizacji PRŚ i DRŚK beneficjenci mogą korzystać z szerokiej palety pakietów i wariantów, co powinno ograniczać regionalne zróżnicowanie stopnia ich wdrażania. Jednak dominujący udział (42-46%) w powierzchni wdrażania Programów miał pakiet Rolnictwo zrównoważone (Rysunek 10). Zakładać można, że ze względu na efekt skali pakiet ten wdrażały na ogół większe obszarowo i lepiej zorganizowane gospodarstwa położone w województwach zachodnich i północnych. Zgodnie z dostępnymi danymi GUS w gospodarstwach tych przed przystąpieniem do programu produkcja prowadzona była zazwyczaj bardziej intensywnie niż w pozostałej zbiorowości, przez co presja wywierana na bioróżnorodność i krajobraz może być większa. W związku z tym wdrażanie przez nie Pakietu 1. może znacznie przyczynić się do ochrony, zachowania i poprawy walorów środowiska. Dość istotną rolę w tym zakresie w PRŚ ma Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne, który w PROW 2014-2020 został wyodrębniony jako samodzielne działanie. Niewątpliwie rozwój rolnictwa ekologicznego wspomaga realizację celu szczegółowego 4A.

Bardzo istotne jest zachowanie bioróżnorodności na obszarach cennych przyrodniczo, do których zaliczamy m.in. obszary Natura 2000. Znajduje to również odzwierciedlenie w PROW 2014-2020 w postaci pakietu 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 PRŚ i pakietu 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 (DRŚK). Pakiety te w analizowanym okresie stanowiły 39-40% ogólnej powierzchni, na jakiej były wdrażane PRŚ i DRŚK (Rysunek 10). Obejmowały one również w 2015 r. 2,2% powierzchni obszarów Natura 2000, a w 2016 ich udział zwiększył się do 2,5% (Tabela 15). Znaczny udział powierzchni pakietów realizowanych na obszarach Natura 2000 w stosunku całego obszaru objętego PRŚ i DPRŚK pozwala

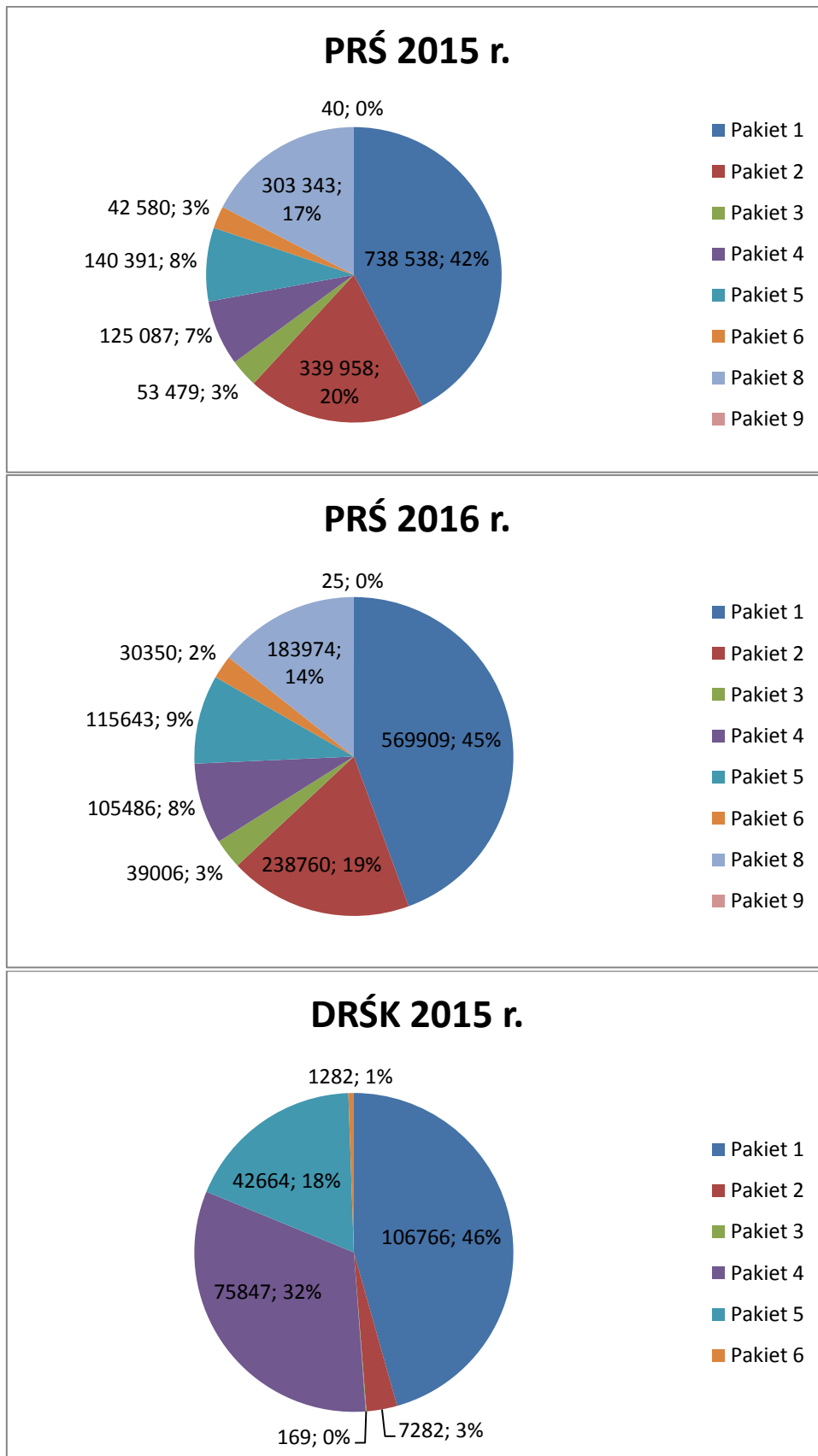
stwierdzić, że szczególna ochrona różnorodności biologicznej na obszarach Natura 2000 jest realizowana w sposób prawidłowy.

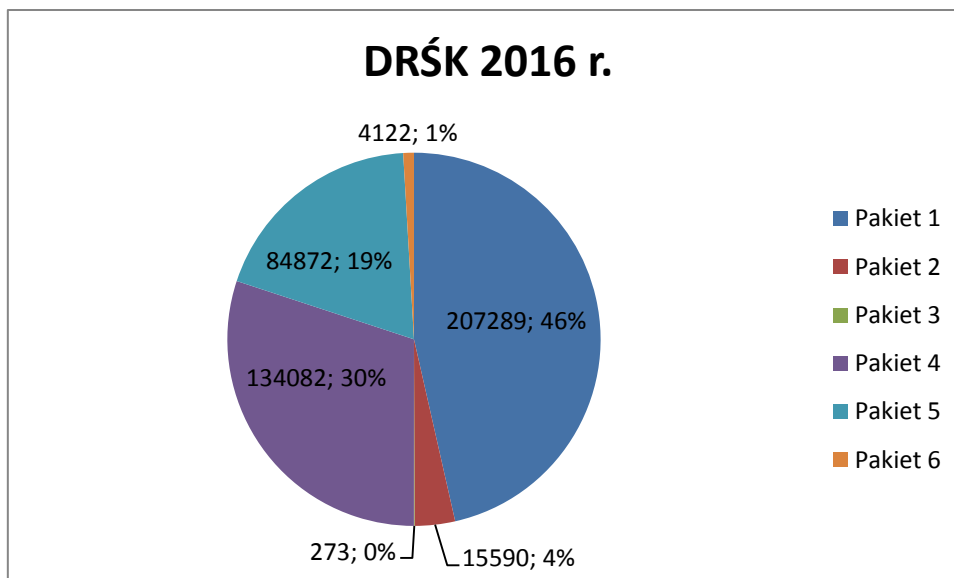
Istotne jej uzupełnienie stanowi ochrona cennych siedlisk (PRŚ i DRŚK) i zagrożonych gatunków ptaków (PRŚ) poza obszarami Natura 2000. Pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk poza obszarami Natura 2000 w PRŚ i Pakiet 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 w DRŚK stanowiły łącznie 22-26% ogólnej powierzchni, na której były wdrażane PRŚ i DRŚK (Rysunek 10). Dzięki wdrażaniu Pakietu 4. w PRŚ i Pakietu 5. DRŚK ochrona cennych siedlisk była poszerzona o 2,0-2,4% w stosunku do ogólnej powierzchni obszarów Natura 2000 (Tabela 16).

Największy udział obszarów Natura 2000 objętych realizacją pakietu 5 w PRŚ i 4 w DRŚK odnotowano w województwach lubuskim, lubelskim i zachodniopomorskim. Najniższy zaś w województwach śląskim, opolskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim. Poszerzenie ochrony w stosunku do obszarów Natura 2000 (Pakietu 5. w PRŚ i 4. w DRŚK) w największym stopniu realizowano w województwach lubelskim, pomorskim i opolskim, a w podlaskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim miało ono najmniejsze znaczenie.

Ochrona różnorodności biologicznej może odbywać się na różnych poziomach, jednym z nich jest zachowanie zasobów genetycznych, które objęto ochroną w Pakiecie 3. DRŚK Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, w Pakiecie 6. PRŚ i DRŚK Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie oraz w Pakiecie 7. PRŚ i DRŚK Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie. Pakiet 3. DRŚK i Wariant 6.4. PRŚ wdrażany jest obecnie na niewielkiej powierzchni, ale mimo tego zapewniają cenny rezerwuar materiału rozmnożeniowego starych odmian drzew owocowych (Rysunek 10). Podobnie Pakiet 6. PRŚ i DRŚK pomimo relatywnie niewielkiej powierzchni (40 773,8 ha na koniec 2016r. według zakończonych operacji) umożliwia zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin, zarówno poprzez ich uprawę jak i produkcję materiału siewnego.

Rysunek 10. Powierzchnia [ha] i struktura [%] wdrażania pakietów Programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) i Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (DRŚK).





\* numeracja pakietów dla PRŚ i DRŚK nie jest tożsama. Szczegółowy opis pakietów i wariantów dostępny na <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-2-Poprawa-srodowiska-naturalnego-i-obszarow-wiejskich/Program-rolnosrodowiskowy-Platnosci-rolnosrodowiskowe> i <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Instrumenty-wsparcia-PROW-2014-2020/Dzialanie-rolno-srodowiskowo-klimatyczne>

\*\* dane na koniec roku

**Tabela 15. Udział [%] powierzchni objętej Pakietem 5. Programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) i Pakietem 4. Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (DRŚK) w stosunku do powierzchni obszarów Natura 2000.**

Województwo	Rok 2015*			Rok 2016*		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	2,0	0,8	2,8	1,6	1,6	3,2
kujawsko-pomorskie	0,8	0,5	1,3	0,6	1,1	1,7
lubelskie	2,2	0,9	3,1	1,6	1,7	3,3
lubuskie	4,3	1,3	5,6	3,4	2,5	5,9
łódzkie	1,0	0,5	1,5	0,9	0,9	1,8
małopolskie	0,9	0,9	1,8	0,8	1,3	2,1
mazowieckie	1,0	0,6	1,6	0,8	1,1	1,9
opolskie	1,0	0,3	1,3	1,0	0,4	1,4
podkarpackie	1,9	1,1	3	1,5	1,9	3,4
podlaskie	1,7	1,3	3	1,3	2,0	3,3
pomorskie	0,9	0,4	1,3	0,8	0,7	1,5
śląskie	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
świętokrzyskie	1,6	0,3	1,9	1,3	1,0	2,3
warmińsko-mazurskie	1,5	1,0	2,5	1,4	1,6	3
wielkopolskie	1,1	0,8	1,9	1,1	1,2	2,3
zachodniopomorskie	2,0	1,2	3,2	1,7	2,2	3,9
<b>Polska</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>2,5</b>

\* dane na koniec roku

**Tabela 16. Udział [%] powierzchni objętej Pakietem 4. Programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) i Pakietem 5. Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (DRŚK) w stosunku do powierzchni obszarów Natura 2000.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	2,0	0,8	2,8	1,7	1,5	3,2
kujawsko-pomorskie	0,7	0,3	1	0,6	0,4	1
lubelskie	3,0	0,8	3,8	2,2	2,0	4,2
lubuskie	2,4	0,5	2,9	1,9	1,7	3,6
łódzkie	0,9	0,7	1,6	0,8	1,0	1,8
małopolskie	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,9
mazowieckie	0,5	0,1	0,6	0,4	0,3	0,7
opolskie	2,3	1,0	3,3	2,1	1,6	3,7
podkarpackie	1,9	1,0	2,9	1,5	1,7	3,2
podlaskie	0,6	0,1	0,7	0,6	0,2	0,8
pomorskie	2,8	0,7	3,5	2,3	1,4	3,7
śląskie	1,4	0,4	1,8	1,2	0,9	2,1
świętokrzyskie	1,0	0,3	1,3	0,7	0,7	1,4
warmińsko-mazurskie	2,3	0,9	3,2	2,1	1,6	3,7
wielkopolskie	0,6	0,2	0,8	0,6	0,4	1
zachodniopomorskie	1,3	0,4	1,7	1,2	0,8	2
<b>Polska</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>2,4</b>

\* dane na koniec roku

W ramach Pakietu 7. PRŚ i DRŚK ochroną zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie objętych zostało 5 gatunków tj. bydło, konie, owce, świnie oraz kozy. Średnio w latach 2015-2016 największą grupę (67,2 tys. szt. fiz.), (wg. wydanych decyzji 51,8 tys. szt. fiz.) stanowiły owce (Tabela 17), co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Pogłowie tego gatunku w ostatnich dziesięcioleciach uległo znacznemu zmniejszeniu (z 4 158 tys. szt. w 1990 r. do 244 tys. szt. w 2016 r.), co wynikało głównie z przyczyn ekonomicznych. Stanowiło to szczególne zagrożenie utraty zasobów genetycznych ras tradycyjnych, które na ogół są mniej efektywne. Największą liczbę owiec objęto ochroną w ramach Pakietu 7. PRŚ i DRŚK w województwie małopolskim (11 009 szt.), co jest bardzo korzystne z punktu widzenia tradycyjnego rolniczego użytkowania terenów górskich i w efekcie zachowania różnorodności krajobrazu. Znaczną grupę stanowiło również bydło, którego ochrona w ramach Pakietu 7. PRŚ i DRŚK także skoncentrowała się w województwie małopolskim (59% szt. fiz.). W przypadku koni ochroną zasobów genetycznych objęto 6,9 tys. szt. (wg. wydanych decyzji 5,5 tys. szt. fiz.), z czego najwięcej w województwie lubelskim i podlaskim. W niewielkim stopniu (0,02%) w stosunku do wielkości pogłowia w kraju Pakietem 7. objęte

zostały świnie, co może rodzić pewne obawy w odniesieniu do skuteczności ochrony zasobów genetycznych tego gatunku. Dostępne dane wskazują, że ochrona zasobów genetycznych kóz praktycznie nie była realizowana. Rasa koza karpacka nie była jednak objęta wsparciem w ramach PRŚ PROW 2007-2013 i jej populacja jest rekonstruowana dopiero w PROW 2014-2020. W związku z powyższym należy podjąć starania skutkujące większym zainteresowaniem beneficjentów wdrażaniem Wariantu 7.4 DRŚK Zachowanie lokalnych ras świń i 7.5 DRŚK Zachowanie lokalnych ras kóz. Wskazać również należy na znaczne zróżnicowanie regionalne we wdrażaniu Pakietu 7., który w największym stopniu był realizowany w województwie małopolskim, a najmniejszym w opolskim, śląskim i świętokrzyskim.

Ze względu na zmienione kryteria dostępu wyraźnemu ograniczeniu uległo natomiast zainteresowanie beneficjentów pakietem Ochrona gleb i wód, który w kontekście celu 4A nie ma kluczowego znaczenia.

**Tabela 17. Łączna liczba [szt. fiz.] zwierząt wspieranych w ramach Programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) i Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (DRŚK) średnio dla lat 2015-2016\*.**

Województwo	Gatunki				
	Bydło	Konie	Owce	Świnie	Kozy
dolnośląskie	414	479	825	94	0
kujawsko-pomorskie	104	153	3362	22	0
lubelskie	350	867	7832	478	3
lubuskie	38	147	1740	4	0
łódzkie	12	386	3918	81	0
małopolskie	5320	584	11009	5	14
mazowieckie	294	598	2355	236	0
opolskie	144	95	44	100	0
podkarpackie	179	654	1974	102	38
podlaskie	636	803	8662	0	0
pomorskie	272	675	8141	185	0
śląskie	101	164	433	0	0
świętokrzyskie	68	206	727	0	0
warmińsko-mazurskie	1001	548	5294	30	0
wielkopolskie	46	394	9291	684	0
zachodniopomorskie	111	159	1593	4	0
<b>Polska</b>	<b>9086</b>	<b>6906</b>	<b>67197</b>	<b>2022</b>	<b>54</b>

\* dane na koniec roku



Gospodarstwa wdrażające PRŚ (z wyłączeniem RE) lub DRŚK zarówno na poziomie województw jak i w skali kraju cechowały się znacznie większą powierzchnią w stosunku do gospodarstw nieubiegających się o tego typu wsparcie (Tabela 18). Również średnia powierzchnia działki rolnej w gospodarstwach realizujących PRŚ (z wyłączeniem RE) lub DRŚK była większa niż w przypadku gospodarstw nie korzystających z tego typu wsparcia. Koncentracja użytków rolnych wg. grup obszarowych wskazuje, że wśród beneficjentów PRŚ lub DRŚK 70% ich zasobów znajdowała się gospodarstwach o powierzchni powyżej 30 ha (Rysunek 11). Natomiast w gospodarstwach nie korzystających z tego działania udział użytków rolnych w tej grupie obszarowej był o niespełną połowę niższy (37%). Duży poziom koncentracji ziemi w gospodarstwach, według dostępnych danych literaturowych, przekłada się na wyższy poziom organizacji i pośrednio intensywności produkcji. Na tej podstawie można zakładać, że ze zjawiskiem tym mamy do czynienia również w gospodarstwach korzystających z PRŚ lub DRŚK. Wdrażanie przez nie różnych pakietów tych działań należy ocenić pozytywnie w kontekście ich wpływu na bioróżnorodność i krajobraz. Poprzez wdrażanie PRŚ lub DRŚK, ograniczyły one poziom negatywnej presji na środowisko przyrodnicze. gospodarstwa większe obszarowo mają potencjalnie możliwość uzyskania lepszej dochodowości poprzez specjalizację i intensyfikację produkcji, w tym dzięki efektowi skali. Z takim modelem rozwoju wiążą się na ogół negatywne skutki dla środowiska przyrodniczego. Dzięki temu, że tego typu gospodarstwa korzystają ze wsparcia w ramach PRŚ, DRŚK i RE ograniczają one negatywną presję na środowisko i rozwijają model produkcji korzystny dla bioróżnorodności, stanu krajobrazów i rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Korzystny efekt byłby mniejszy gdyby do działania przystępowały małe gospodarstwa, które ze względów ekonomicznych nie dążą do intensyfikacji produkcji.

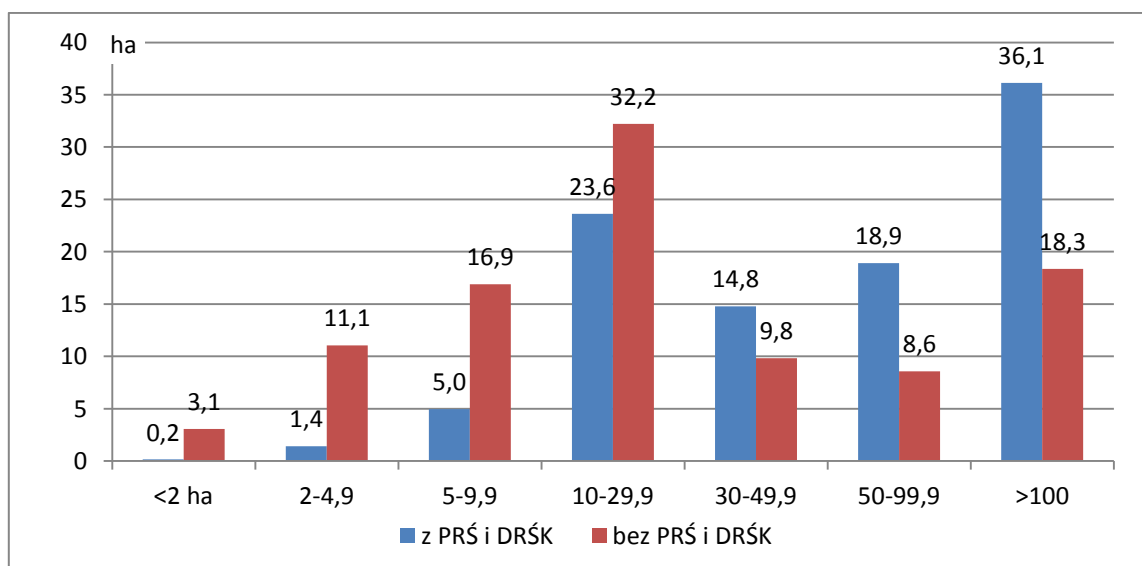
**Tabela 18. Średnia\* powierzchnia gospodarstwa i działki rolnej [ha] w gospodarstwach ubiegających się o płatności PRŚ (z wyłączeniem RE) lub DRŚK (łącznie) na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.**

Województwo	Średnia powierzchnia gospodarstw		Średnia powierzchnia działki rolnej	
	z PRŚ lub DRŚK	bez PRŚ lub DRŚK	z PRŚ lub DRŚK	bez PRŚ lub DRŚK
dolnośląskie	39,1	15,4	2,5	1,9
kujawsko-pomorskie	37,0	14,5	2,4	2,3
lubelskie	23,1	7,2	1,0	0,7
lubuskie	48,5	18,7	3,4	2,5
łódzkie	22,2	7,5	1,1	0,9
małopolskie	12,4	3,9	0,8	0,5

mazowieckie	17,9	8,4	1,1	1,1
opolskie	61,3	17,1	1,9	1,2
podkarpackie	14,7	4,3	1,0	0,5
podlaskie	22,8	11,7	1,5	1,4
pomorskie	39,3	17,8	2,9	2,5
śląskie	30,4	7,3	0,8	0,7
świętokrzyskie	14,3	5,4	0,9	0,7
warmińsko-mazurskie	46,6	21,2	3,7	2,9
wielkopolskie	37,7	12,9	2,2	1,7
zachodniopomorskie	58,1	27,8	4,4	3,5
<b>Polska</b>	<b>32,8</b>	<b>12,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>

\* dane dla lat 2015-2016, wartość na koniec roku

**Rysunek 11. Struktura [%] użytków rolnych\* wg. grup obszarowych gospodarstw realizujących PRŚ (z wyłączeniem RE) lub DRŚK na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.**



\* dane dla lat 2015-2016, wartość na koniec roku

Istotny wpływ na odbudowę, zachowanie i zwiększenie bioróżnorodności oraz stanu krajobrazów ma działanie Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Warunkowane to jest bardzo dużym jego udziałem w ogólnej powierzchni UR i największym zasięgiem obszarowym spośród wszystkich działań PROW 2014-2020. Wdrażanie działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami sprzyja utrzymaniu różnicowania produkcji rolniczej oraz ogranicza zjawisko porzucania gruntów. Dzięki temu możliwe jest zachowanie istniejących ekosystemów rolno-leśnych, a przez to stanu krajobrazów europejskich. Średnio w latach 2015-2016 beneficjenci wnioskowali o wsparcie 7,6 mln ha, co stanowiło niespełna 54% powierzchni objętej wsparciem w ramach dopłat bezpośrednich (Tabela 19). Jednak

według danych na poziomie wydanych decyzji na koniec 2016 roku wsparciem było objęte 7 048 820 ha, co stanowiło 49,6 % powierzchni objętej dopłatami bezpośrednimi w 2016 r. Z tego typ nizinny strefy nizinnej I obejmowała 5 026 732 ha (35,4%), typ nizinny strefy nizinnej II 1 573 067 (11,1%), typ górski 148 579 (1%) i obszary ze specyficznymi utrudnieniami 300 443 (2,1%). Natomiast według danych dotyczących operacji zakończonych, na koniec 2016 roku wsparciem ONW było objęte 7 040 789 ha, co stanowiło 49,5% powierzchni zgłoszonej do dopłat bezpośrednich w 2016 r. Działanie to jest wdrażane na największej powierzchni w województwie mazowieckim, podlaskim i wielkopolskim, a na najmniejszej - w opolskim i śląskim.

**Tabela 19. Powierzchnia [ha] działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) średnio dla lat 2015-2016\* w podziale na typy.**

Województwo	Typ ONW [ha]				Razem
	Górskie	Nizinne 1	Nizinne 2	Obszary ze specyficznymi utrudnieniami	
dolnośląskie	39 470	153 516	2 774	91 273	<b>287 032</b>
kujawsko-pomorskie	-	336 421	56 234	-	<b>392 655</b>
lubelskie	-	484 370	43 658	-	<b>528 028</b>
lubuskie	-	349 988	16 054	-	<b>366 042</b>
łódzkie	-	440 114	110 569	-	<b>550 683</b>
małopolskie	78 783	7 795	3 345	93 066	<b>182 989</b>
mazowieckie	-	795 470	424 371	-	<b>1 219 841</b>
opolskie	-	66 223	4 335	4 814	<b>75 373</b>
podkarpackie	29 387	90 934	17 907	78 281	<b>216 509</b>
podlaskie	-	597 117	339 920	-	<b>937 036</b>
pomorskie	-	211 949	152 998	-	<b>364 947</b>
śląskie	6 038	48 975	20 794	32 202	<b>108 009</b>
świętokrzyskie	-	115 946	59 387	19 153	<b>194 486</b>
warmińsko-mazurskie	-	653 931	72 420	-	<b>726 350</b>
wielkopolskie	-	632 123	260 286	-	<b>892 410</b>
zachodniopomorskie	-	563 564	10 475	-	<b>574 039</b>
<b>Polska</b>	<b>153 678</b>	<b>5 548 434</b>	<b>1 595 528</b>	<b>318 789</b>	<b>7 616 429</b>

\* dane na koniec roku

Ważnym zagadnieniem związanym z realizacją PROW 2014-2020 jest stan, zmiany i zróżnicowanie rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Działaniem, które zgodnie z aktualną logiką interwencji oddziałuje pośrednio na realizację tego celu jest Rolnictwo

ekologiczne (RE). W latach 2015-2016 realizowane było jako jeden z pakietów Programu rolnośrodowiskowego (RE w PRŚ) oraz jako samodzielne działanie w PROW 2014-2020. Ten system produkcji eliminuje wykorzystanie znacznej ilości przemysłowych środków produkcji i opiera się na naturalnych procesach i zależnościach przyrodniczych, dlatego bezdyskusyjnie stanowi gałąź rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Łącznie wsparciem finansowym dla rolnictwa ekologicznego w 2015 r. objęte było 3,2% (436 934 ha) powierzchni objętej płatnościami bezpośrednimi, a w 2016 r. udział ten obniżył się do 3,0% (414 761 ha), (Tabela 20). Wynikać to mogło z ze zmiany kryteriów dostępu w PROW 2014-2020 w stosunku do PROW 2007-2003 i koniecznością zapoznania się z nimi przez beneficjentów.

**Tabela 20. Udział [%] powierzchni, na której wdrażane było wsparcie dla Rolnictwa ekologicznego (RE) w stosunku do ogólnej powierzchni objętej wsparciem w ramach dopłat bezpośrednich**

Województwo	Rok 2015*			Rok 2016*		
	RE	RE w PRŚ*	Razem	RE	RE w PRŚ*	Razem
dolnośląskie	1,0	1,6	2,6	1,4	1,1	2,5
kujawsko-pomorskie	0,1	0,4	0,5	0,2	0,3	0,5
lubelskie	0,4	1,2	1,6	0,7	0,8	1,5
lubuskie	1,6	8,0	9,6	2,9	5,7	8,6
łódzkie	0,1	0,4	0,6	0,2	0,3	0,6
małopolskie	0,4	1,2	1,6	0,5	0,9	1,5
mazowieckie	0,2	0,8	1,0	0,5	0,6	1,0
opolskie	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
podkarpackie	0,4	1,5	1,9	0,7	1,0	1,7
podlaskie	0,9	3,4	4,3	1,5	2,7	4,2
pomorskie	0,6	2,0	2,7	1,0	1,4	2,4
śląskie	0,1	0,5	0,6	0,3	0,4	0,6
świętokrzyskie	0,2	1,3	1,6	0,5	1,0	1,5
warmińsko-mazurskie	2,3	7,8	10,1	4,5	5,4	9,9
wielkopolskie	0,2	0,7	0,9	0,3	0,5	0,8
zachodniopomorskie	2,3	9,2	11,5	4,4	6,0	10,4
<b>Polska</b>	<b>0,7</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>

\* dane na koniec roku

Powierzchnia objęta działaniem RE w PROW 2014-2020 wynosiła w 2015 niespełna 99 tys. ha, a w 2016 r. 178 tys. ha (Tabela 21). Tak dynamiczny wzrost wynika z przechodzenia rolników kończących zobowiązanie RE w PRŚ do działania RE w PROW 2014-2020. W konsekwencji powierzchnia Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne w PRŚ w 2015 r. wynosiła niespełna 340 tys. ha i zmniejszyła się do 239 tys. ha w 2016 r. Według danych pochodzących z decyzji o przyznaniu płatności na koniec 2016 roku powierzchnia realizacji Pakietu 2.

Rolnictwo ekologiczne w PRŚ wynosiła 330 285 ha, co stanowiło 2,3% ogólnej powierzchni objętej płatnościami bezpośrednimi. Natomiast działalnie Rolnictwo ekologiczne w PROW 2014-2020 zajmowało 92 616 ha i obejmowało 0,7% powierzchni wspartej w ramach płatności bezpośrednich. Podobnie jak w przypadku innych działań jego stopień realizacji był również był znacznie zróżnicowany regionalnie. Największy udział miało ono w województwie zachodniopomorskim i wielkopolskim, a najmniejszy w opolskim i kujawsko-pomorskim.

Największy udział w ogólnej powierzchni działania RE w latach 2015-2016 miały uprawy rolnicze (44-41%), następnie uprawy paszowe na gruntach ornych (27-26%); (Rysunek 12). Istotny odsetek stanowiły również uprawy warzywne (12-15%) i trwałe użytki zielone (TUZ); (11-10%). Pozostałe pakiety miały zdecydowanie mniejsze znaczenie, co jest zbieżne ze strukturą użytkowania gruntów i zasiewów w rolnictwie konwencjonalnym.

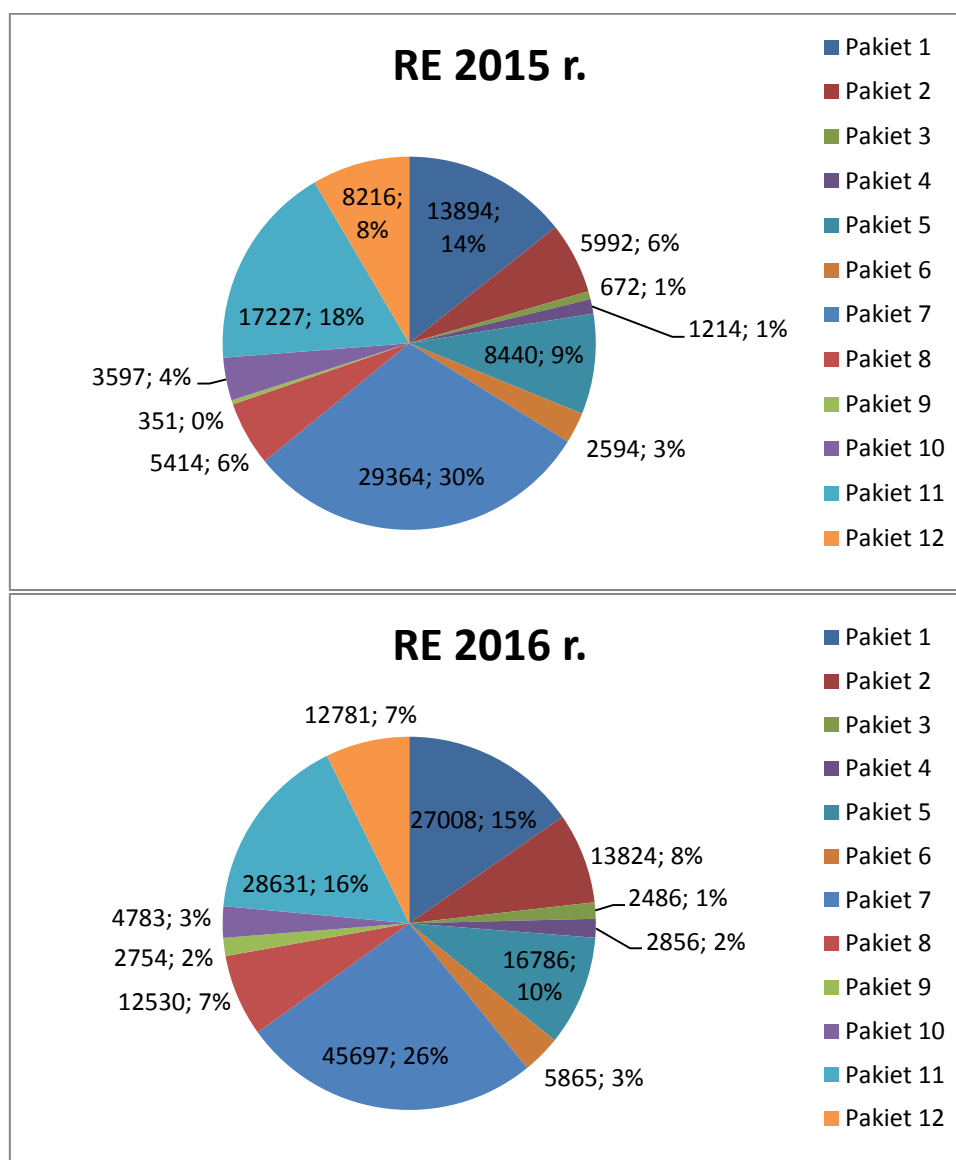
Biorąc pod uwagę obszar objęty wsparciem dla rolnictwa ekologicznego w PRS i w ramach działania RE i znaczne zróżnicowanie wdrażanych pakietów można stwierdzić, że wpływa ono korzystanie na stan, zmiany i zróżnicowanie rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej.

**Tabela 21. Powierzchnia [ha] na której wdrażane było wsparcie dla Rolnictwa ekologicznego (RE)**

Województwo	Rok 2015*			Rok 2016*		
	RE	RE w PRŚ*	Razem	RE	RE w PRŚ*	Razem
dolnośląskie	8 761	14 758	23 519	13 011	10 322	23 333
kujawsko-pomorskie	1 191	3 833	5 024	2 067	2 999	5 066
lubelskie	6 034	16 235	22 269	9 896	11 092	20 988
lubuskie	7 070	35 246	42 316	13 011	25 223	38 234
łódzkie	1 267	4 091	5 358	2 248	3 184	5 432
małopolskie	2 048	5 678	7 726	2 648	4 570	7 218
mazowieckie	4 206	13 417	17 623	8 216	10 045	18 261
opolskie	216	1 255	1 471	919	836	1 755
podkarpackie	2 447	8 033	10 480	3 622	5 678	9 300
podlaskie	8 731	34 486	43 217	15 546	27 318	42 864
pomorskie	4 635	14 752	19 387	7 544	10 212	17 756
śląskie	450	1 539	1 989	888	1 228	2 116
świętokrzyskie	1 163	6 709	7 872	2 303	5 160	7 463
warmińsko-mazurskie	25 302	84 530	109 832	48 883	59 017	107 900
wielkopolskie	2 623	12 001	14 624	5 386	7 657	13 043
zachodniopomorskie	20 831	83 396	104 227	39 814	54 219	94 033
<b>Polska</b>	<b>96 976</b>	<b>339958</b>	<b>436 934</b>	<b>176001</b>	<b>238760</b>	<b>414 761</b>

\* dane dla lat 2015-2016, wartość na koniec roku

**Rysunek 12. Powierzchnia [ha] i struktura [%] wdrażania działania Rolnictwo ekologiczne.**



\* dane na koniec roku

Gospodarstwa wdrażające Rolnictwo ekologiczne (RE) zarówno na poziomie województw, jak i w skali kraju cechowały się znacznie większą powierzchnią w stosunku do gospodarstw nieubiegających się o tego typu wsparcie (Tabela 22). Również średnia powierzchnia działki rolnej w gospodarstwach realizujących RE była większa, niż w przypadku gospodarstw niekorzystających z tego typu wsparcia. Koncentracja użytków rolnych wg. grup obszarowych wskazuje, że wśród beneficjentów działanie RE 73% ich zasobów znajdowało się w gospodarstwach o powierzchni powyżej 30 ha (Rysunek 13). Natomiast w gospodarstwach niekorzystających z tego wsparcia udział użytków rolnych w tej grupie obszarowej był o niespełną połowę niższy (39%). Powyższe dane wskazują na zdecydowanie wyższy poziom

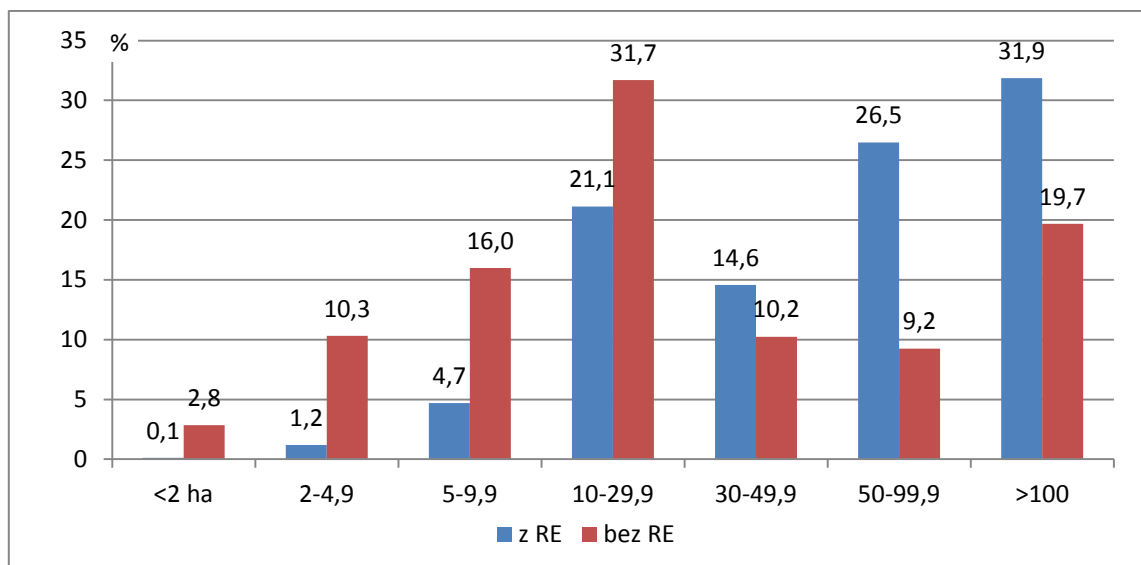
organizacji w gospodarstwach korzystających z wsparcia w ramach RE. Wdrażanie przez nie różnych pakietów RE należy ocenić pozytywnie w kontekście ich wpływu na rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej. Poprzez wdrażanie RE ograniczyły one zdecydowanie poziom negatywnej presji na środowiskowo przyrodnicze. Ponadto wyższy poziom organizacji i potencjalne korzyści z umiarkowanego efektu skali pozwalały na skuteczniejsze i bardziej efektywne wdrażanie RE. Podkreślić również należy, że gospodarstwa ekologiczne uzyskują na ogół niższy dochód z jednostki powierzchni niż porównywalne gospodarstwa konwencjonalne. W związku z tym wyższe wartości wskaźników organizacyjnych mogą pośrednio wskazywać, że są to gospodarstwa efektywne ekonomicznie i potencjalnie rozwojowe.

**Tabela 22. Średnia\* powierzchnia gospodarstwa i działki rolnej [ha] w gospodarstwach wdrażających działanie Rolnictwo ekologiczne w PROW 2014-2020 na tle gospodarstw nieubiegających się o tego typu wsparcie.**

Województwo	Średnia powierzchnia gospodarstw		Średnia powierzchnia działki rolnej	
	z RE	bez RE	z RE	bez RE
dolnośląskie	45,8	16,1	3,1	1,9
kujawsko-pomorskie	24,7	15,4	1,9	2,3
lubelskie	17,7	7,6	1,1	0,8
lubuskie	52,8	20,6	3,4	2,6
łódzkie	16,1	7,6	0,9	0,9
małopolskie	11,1	4,0	0,6	0,5
mazowieckie	17,9	8,5	1,3	1,1
opolskie	40,1	18,3	1,6	1,3
podkarpackie	14,0	4,7	1,0	0,5
podlaskie	19,6	12,1	1,7	1,4
pomorskie	45,3	18,9	4,5	2,6
śląskie	22,2	7,5	0,9	0,7
świętokrzyskie	10,9	5,6	0,9	0,7
warmińsko-mazurskie	43,3	22,2	3,8	2,9
wielkopolskie	37,1	13,5	3,3	1,7
zachodniopomorskie	58,0	29,6	5,4	3,6
<b>Polska</b>	<b>29,8</b>	<b>13,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>

\* dane dla lat 2015-2016, wartość na koniec roku

**Rysunek 13. Struktura [%] użytkowników rolnych wg. grup obszarowych w gospodarstwach wdrażających działanie Rolnictwo ekologiczne w PROW 2014-2020 na tle gospodarstw nieubiegających się o tego typu wsparcie.**



\* dane dla lat 2015-2016, wartość na koniec roku

Dotychczas nie uruchomiono operacji Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000. Działanie to pozwoli na doposażenie gospodarstw położonych na obszarach Natura 2000 w odpowiednie urządzenia techniczne i dzięki temu umożliwi im prowadzenie działalności zgodnie z podwyższonymi standardami środowiskowymi. Wpływie przez to pozytywnie na zachowanie i poprawę bioróżnorodności, stanu krajobrazów i rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Dlatego bardzo istotne jest podjęcie starań mających na celu zintensyfikowanie wdrażania tego poddziałania. Ponadto nie uruchomiono działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna oraz Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw. Ze względu na duże ich znaczenie dla podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości rolników, co do potrzeby zachowania i poprawy bioróżnorodności oraz rolnictwa o wysokich walorach przyrodniczych należy rozpocząć ich realizację jak najszybciej.

Skutecznie natomiast wdrażane jest działanie Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, w ramach którego w PROW 2014-2020 zalesiono lub kontynuowano zobowiązania w stosunku do powierzchni 71,2 tys. ha użytków rolnych. Jego pozytywny wpływ na realizację celu szczegółowego 4A przejawia się głównie poprzez korzystne oddziaływanie na bioróżnorodność i stan europejskich krajobrazów.

Zdaniem osób, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne interwencja w ramach PROW wpływa korzystnie na odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności



biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnie ograniczeniami oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i na stan europejskich krajobrazów. Wskazali oni, że dodatkowo wsparcie w ramach PRŚ, DRŚK, RE i ONW ogranicza proces nadmiernej intensyfikacji i koncentracji produkcji, przez co także przyczynia się do realizacji celu szczegółowego 4A. Wskazano również na szczególnie istotną rolę zachowania TUZ w ochronie bioróżnorodności i stanu krajobrazów europejskich.

Podobnie jak ewaluatorzy i respondenci również eksperci w trakcie panelu wskazywali na korzystny wpływ interwencji w ramach PROW 2014-2020 na cel szczegółowy 4A. Podkreślono, że działania PRŚ i DRŚK są szczególnie istotne na obszarach Natura 2000, gdzie w znacznym stopniu ograniczają zjawisko porzucania gruntów. Ekspert zwrócił jednak uwagę, że pełna realizacja celu 4A jest ograniczona ze względu na wyłączenie ochrony siedlisk lęgowych ptaków poza obszarami Natura 2000. Wspieranie siedlisk lęgowych ptaków w ramach DRŚK wyłącznie na obszarach Natura 2000 jest błędne zwłaszcza ze względu na fakt, że znaczną ich część stanowią lasy, które nie mogą być wspierane w ramach DRŚK. Wskazano również, że konieczne jest jednolite zdefiniowanie krajobrazu wiejskiego na poziomie regionalnym np. „Krajobraz Lubelszczyzny”, lub „Krajobraz Małopolski”. Następnie możliwe będzie wskazanie czynników wpływających na jego formę wyjściową oraz pełniejsze określenie zakresu oddziaływania PROW.

#### **4.5 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarke nawozami i pestycydami?**

##### **4.5.1 Ocena logiki interwencji**

Cel szczegółowy 4B: Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów, jest jednym z 3 szczegółowych celów Priorytetu 4 PROW: Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem.

Według uzasadnienia realizacji Programu, cel 4B wynika z następujących potrzeb:

- Zapewnienie trwałości rolnictwa w obliczu zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochrona i poprawa stanu wód gruntowych,
- Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach NATURA 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych,

- Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne,
- Wzrost innowacyjności, unowocześnienie sektora rolno-spożywczego oraz podniesienie poziomu wiedzy producentów rolnych.

Wskaźnikiem celu 4B jest T10: procent gruntów rolnych w ramach umów o zarządzanie dotyczących poprawy gospodarki wodnej, który w roku 2023 ma wynieść 14,37% gruntów rolnych (czyli 2 076 000 ha z 14 447 290 ha). Realizację celu 4B ma zapewnić efekt wynikający bezpośrednio z realizacji następujących działań: M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna; M04 - Inwestycje w środki trwałe (szczególnie w gospodarstwach położonych na obszarach OSN); M10 - Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (DRŚK). Realizację tego celu pośrednio wspierają również: M11 – Rolnictwo ekologiczne (RE); M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

Zgodnie z przedstawionym w dokumencie programowym uzasadnieniem, Program ma wspierać stosowanie odpowiednich praktyk agrotechnicznych ograniczających negatywny wpływ na jakość wód, tj. racjonalne nawożenie w oparciu o coroczny plan nawozowy w ramach Pakietu: Rolnictwo zrównoważone DRŚK, stosowanie międzyplonów, których biomasa jest przyorywana, w ramach Pakietu: Ochrona gleb i wód DRŚK. Dodatkowo do realizacji celu 4B ma przyczyniać się wymóg ekstensyfikacji w Pakiecie 4: Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 DRŚK i Pakiecie 5: Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 DRŚK.

Pośrednio do realizacji celu 4B przyczynią się również działania: Rolnictwo ekologiczne, Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami oraz poddziałanie Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych.

W zakresie inwestycji w środki trwałe do realizacji celu 4B, ma przyczynić się dofinansowanie inwestycji służących dostosowaniu gospodarstw rolnych do wymogów w zakresie gospodarowania nawozami naturalnymi, wprowadzonych w związku z ustanowieniem w roku 2012 nowych obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych (OSN).

W celu zapobiegania zanieczyszczeniom wód biogenami z obszarów wiejskich realizację celu 4B mają wspierać również inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej w działaniu „Podstawowe usługi (...)”, zaprogramowanym pod celem szczegółowym 6b.

Zaproponowany schemat realizacji celu szczegółowego 4B przez połączenie 5 działań należy ocenić jako logiczny i zrozumiały. Uwagi związane z wdrażaniem planowanych działań przedstawia Tabela 23.

**Tabela 23. Ocena założeń realizacji działań PROW związanych z realizacją celu 4B.**

Działanie	
M01	<p>W działaniu M01: Transfer wiedzy i działalność informacyjna wskazano, że ma ono w sposób pośredni realizować również cel szczegółowy 4B. Jednak wśród tematyki szkoleń nie wskazano bezpośrednio, że mają one dotyczyć gospodarowania wodą w gospodarstwie w zakresie racjonalnego jej wykorzystania, czy zapobiegania zanieczyszczeniom, a jedynie wskazano na potrzebę realizacji tematyki ochrony środowiska i klimatu. Założono jednocześnie, że do identyfikacji potrzeb szkoleniowych będzie służył system oddolnego pozyskiwania informacji w tym zakresie, co ma pozwolić na lepsze dopasowanie tematyki realizowanych operacji do wymagań. Zapis ten daje możliwość wprowadzenia na większą skalę tematyki związanej z realizacją zużycia wody.</p>
M04	<p>Część realizowanych operacji w ramach inwestycji w środki trwałe ma prowadzić do osiągnięcia efektu ekonomicznego poprzez inwestycje związane z racjonalizacją wykorzystania zasobów np. wody - co wpisuje się w realizację celu 4B.</p> <p>Wspieranie inwestycji w zakresie nawodnień według Programu ma być uzależnione od aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczach oraz programu wodno-środowiskowego. Należy to uściślić w zapisach Programu, ponieważ plany gospodarowania wodami zostały przyjęte w grudniu 2016 roku, a prace nad kolejną aktualizacją są w toku. Tymczasem wsparcie rolników w instalacji systemów nawodnieniowych jest jednym z głównych elementów poprawy ogólnych wyników gospodarstwa w warunkach coraz częściej występujących susz. Wsparcie racjonalnych inwestycji w zrównoważone metody nawodnień jest kluczowe dla zapewnienia realizacji celu 4B w zakresie racjonalnego korzystania z wód do nawodnień.</p> <p>Szczególne znaczenie ma możliwość realizacji na obszarach OSN inwestycji polegających na doposażeniu gospodarstw w urządzenia do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych o wielkości pozwalającej na co najmniej 6- miesięczne przechowywanie nawozów naturalnych oraz aplikacji nawozów naturalnych. Ma do tego przyczynić się dofinansowanie (kwotą ok. 37, 5 mln euro) inwestycji służących dostosowaniu gospodarstw rolnych do wymogów w zakresie gospodarowania nawozami naturalnymi, wprowadzonych w związku z ustanowieniem w roku 2012 nowych obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych</p>

	(OSN).
M10	<p>Wskazano, że istotą DRŚK jest promowanie praktyk przyczyniających się do zrównoważonego gospodarowania gruntami (w celu ochrony gleb, wód, klimatu). Podkreśla się, że M10 ma szczególny wkład w realizację Dyrektywy azotanowej i Ramowej dyrektywy wodnej, zarówno poprzez Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone, jak i Pakiet 2. Ochrona gleb i wód. Realizacja wymogów w ramach tych pakietów, a także wymóg ekstensyfikacji w Pakiecie 4: Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 i Pakiecie 5: Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000, ma umożliwić racjonalne i efektywne gospodarowanie składnikami mineralnymi oraz ograniczenie ich strat, co w efekcie wpłynie na zmniejszenie presji zanieczyszczenia azotem i fosforem wód powierzchniowych (spływ) i podziemnych (wymywanie).</p> <p>W Pakiecie 1: Rolnictwo zrównoważone zdefiniowano szereg wymogów w zakresie zrównoważonego zmianowania roślin, przyczyniających się do realizacji celu 4B poprzez wpływ na formowanie się materii organicznej w glebie (wymóg dotyczący zmianowania: minimum 3 grupy upraw w ciągu 5 lat zobowiązania; oraz stosowania najpóźniej w 4 roku okresu zobowiązania, w dwóch różnych latach: międzyplonu oraz międzyplonu lub przyorania słomy lub przyorania obornika). Brak jest natomiast wymogów co do uprawy gleby, między innymi dotyczących konserwujących metod uprawy gleby w kontekście małej retencji.</p> <p>Pakiet 2: Ochrona gleb i wód DRŚK poprzez cel dotyczący stosowania międzyplonów i zakładania pasów ochronnych ma przyczyniać się do zwiększania zasobów glebowej materii organicznej lub przeciwdziałania jej utracie. Pakiet 4 i Pakiet 5 DRŚK, ukierunkowane są na ekstensyfikację produkcji, przez co również przyczyniają się do ograniczenia zużycia nawozów.</p>
M11	Działanie Rolnictwo ekologiczne poprzez ograniczenie stosowania przemysłowych środków produkcji może być zaliczone jako działanie wspierające ograniczenie możliwości przedostawania się nawozów i pestycydów do wód.
M13	Oprócz głównego celu szczegółowego, którym jest 4A, działanie Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, będzie przyczyniało się pośrednio do realizacji innych celów szczegółowych w ramach priorytetu 4, w tym 4B, jednak wymogi względem ochrony zasobów wód tego działania nie są zdefiniowane.

W trakcie wywiadów indywidualnych z pracownikami Instytucji Zarządzającej i Wdrażającej PROW 2014-2020, wskazano na możliwości oceny realizacji celu 4B tylko poprzez wskaźniki pośrednie, uzyskane na podstawie zbieranych informacji przez Instytucję Wdrażającą, takie jak: powierzchnia objęta działaniami, które przyczyniają się do realizacji celu 4B, wydawane środki, liczba beneficjentów, liczba przeprowadzonych szkoleń nawiązujących do realizowanego celu. Wskazano również, że do bardziej szczegółowych analiz należy

zastosować wskaźniki opracowane na podstawie prowadzonych równoległe badań i bazy danych FADN.

W trakcie przeprowadzonego Panelu eksperci wskazali, że działaniem dedykowanym ochronie zasobów wodnych powinien być w większym stopniu niż dotychczas Pakiet 2 DRŚK Ochrona gleb i wód, jak również Pakiet 1 DRŚK Rolnictwo zrównoważone. Eksperti wskazali również, że poza wspieranymi praktykami agrotechnicznymi którymi są: międzyplon ozimy, międzyplon ścierniskowy lub pasy ochronne użytków zielonych zakładane na gruntach ornych położonych na obszarach erodowanych (o nachyleniu powyżej 20%) w poprzek stoku, Pakiet ten powinien obejmować również praktyki związane z ograniczeniem orki czy racjonalizacją nawadniania upraw. Podkreślono również znaczącą rolę ochrony zasobów wodnych na obszarach podmokłych, do czego przyczyniają się wszystkie działania dotyczące ochrony siedlisk. Istotną rolę w racjonalizacji stosowania nawozów i środków ochrony roślin pełni również Działanie dotyczące modernizacji gospodarstw rolnych. Jednocześnie wskazano na konieczność wprowadzenia do oceny prostych, ale miarodajnych wskaźników, takich jak np. ilość wody retencjonowanej w glebie w wyniku podjętych działań, ograniczenie zużycia ładunków biogenych, które potencjalnie mogą stanowić zagrożenie dla jakości wody, ograniczenia zużycia wody w nawodnieniach. Wskazywano również na fakt, że w analizach takich istnieje potrzeba wykorzystania baz danych przestrzennych oraz metod modelowania na poziomie działek rolnych, co wymaga prowadzenia, poza oceną okresową, Programu prac monitoringowych na potrzeby walidacji stosowanych modeli.

Podczas przeprowadzonego Panelu Eksperti wskazali również, że do realizacji celu 4B przyczynić się mogą działania związane z restrukturyzacją i modernizacją gospodarstw. Nowoczesny sprzęt pozwala na właściwe aplikowanie nawozów mineralnych i naturalnych w znacznym stopniu poprzez zwieszenie precyzji stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Nie bez znaczenia w tym przypadku jest wspieranie inwestycji w środki trwałe, takich jak duże i szczelne zbiorniki na gnojowicę, płyty gnojowe, beczkowsy asenizacyjne oraz infrastrukturę wspomagającą retencję wód. Wskazano, że w gospodarstwach ekologicznych mimo możliwości stosowania dozwolonych, certyfikowanych środków ochrony roślin, problem ich pozostałości nie występuje w tak wysokim stopniu jak w gospodarstwach konwencjonalnych. Certyfikowane pestycydy dla rolnictwa ekologicznego rozkładają się w ciągu kilku lat, natomiast pozostałości konwencjonalnych są bardzo trwałe. Niemożliwe jest

w zasadzie ich usunięcie z gleby. Ostatecznie, znacznie taniej byłoby dopłacić rolnikom do stosowania biodegradowalnych pestycydów, niż później inwestować pieniądze w oczyszczanie wody. Rolnictwo ekologiczne praktykowane na terenie Polski nie wpływa bezpośrednio na ograniczenie zużycia wody w porównaniu z rolnictwem konwencjonalnym. Pośrednio natomiast, wpływ ten może być znaczący. Jeśli uwzględnimy analizę LCA (Life-Cycle Assessment) zaniechanie zużycia nawozów syntetycznych i pestycydów w rolnictwie ekologicznym oszczędza wodę, które byłaby zużyta do ich produkcji.

#### **4.5.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

W dokumencie programowym PROW 2014-2020 wskazano, że cel 4B ma być osiągnięty poprzez operacje DRŚK w pakietach: Rolnictwo zrównoważone (Pakiet 1), Ochrona gleb i wód (Pakiet 2), Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 (Pakiet 4), Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 (Pakiet 5) oraz pośrednio poprzez Działanie Rolnictwo Ekologiczne. Konstrukcja wymogów, co do realizacji powyższych operacji w DRŚK w porównaniu z PRŚ kontekście realizacji celu 4B, została nieznacznie zmieniona, jednak w analizie wskaźnikowej można połączyć objęte analogiczne operacje DRŚK z PRŚ PROW 2007-2016, oraz Pakiet 3 . Ekstensywne trwałe użytki zielone (PRŚ) i Pakiet 9. Strefy buforowe (PRŚ).

Analiza danych monitoringowych dotyczących powierzchni objętych operacjami przyczyniającymi się bezpośrednio do realizacji 4B (Pakiety: 1, 2, 4, 5 DRŚK oraz Pakiety: 1, 4, 6, 8, 9 PRŚ) wskazała, że powierzchnie objęte tymi działaniami w 2016 roku obejmowały 1 260 283,48 ha, stanowiły więc 8,7% UR w Polsce. Natomiast powierzchnia UR, na których realizowano działanie RE oraz Pakiet 2: Rolnictwo ekologiczne PRŚ, pośrednio wspierające realizację celu 4B, wynosiła w 2016 roku 423 585 ha, co stanowi 2,9% UR w Polsce.

Analiza udziału powierzchni UR objętych wskazanymi powyżej operacjami realizującymi cel 4B w województwach, wskazuje na znaczące zróżnicowanie objętych powierzchni w poszczególnych województwach. Niski poziom realizacji operacji przypisanych do tego celu wyrażony udziałem procentowym tych powierzchni w UR wspieranych w ramach JPO w województwach występuje: łódzkim (2015: 5,0% UR; 2016: 4,1% UR), mazowieckim (2015: 5,9% UR; 2016: 5,1% UR), śląskim (2015: 6,8% UR; 2016: 5,4% UR) i wielkopolskim (2015: 10% UR; 2016: 9,8% UR). Największy odsetek powierzchni UR objętych operacjami przypisanymi do realizacji celu 4B stwierdzono w województwach: warmińsko-mazurskim

(2015: 23,6% UR; 2016: 22,8% UR) zachodniopomorskim (2015: 22,4% UR, 2016: 24,5% UR), pomorskim (2015:22,6% UR; 2016: 20,6% UR), lubuskim (2015: 22,2% UR; 2016: 23,8% UR) (Tabela 24).

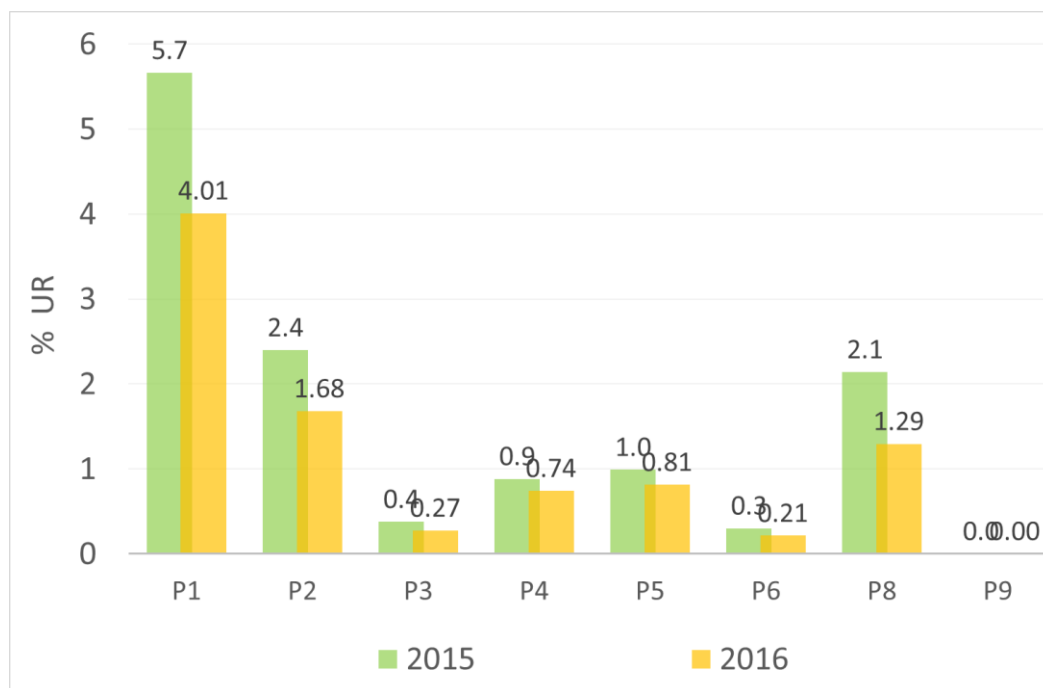
**Tabela 24. Odsetek UR na których realizowane są operacje przyczyniające się do wypełniania celu 4B w poszczególnych województwach (PRŚ:P1, P2, P4, P5, P8: DRŚK: P1, P2, P4, P5; RE).**

Województwo	Udział powierzchni UR w województwie (%)					
	PRŚ (2015)	DRŚK (2015)	Razem (2015)	PRŚ (2016)	DRŚK (2016)	Razem (2016)
dolnośląskie	11,3	2,4	13,7	7,8	4,9	12,8
kujawsko-pomorskie	19,2	2,7	21,9	13,4	4,5	17,8
lubelskie	11,7	2,1	13,8	7,4	4,2	11,5
lubuskie	17,8	4,4	22,2	14,7	9,1	23,8
łódzkie	4,5	0,5	5,0	3,2	0,9	4,1
małopolskie	4,9	1,3	6,2	4	1,9	6,0
mazowieckie	5,2	0,7	5,9	3,6	1,5	5,1
opolskie	14,3	0,9	15,1	8,7	1,7	10,5
podkarpackie	9,9	4	13,9	8,5	6,6	15,1
podlaskie	9,4	2,7	12,1	8,2	4,5	12,6
pomorskie	18,4	4,2	22,6	13,3	7,3	20,6
śląskie	5,9	0,8	6,8	4,1	1,3	5,4
świętokrzyskie	9,9	0,9	10,8	6,4	2,7	9,1
warmińsko-mazurskie	18,9	4,7	23,6	14	8,8	22,8
wielkopolskie	8,8	1,2	10	7,5	2,3	9,8
zachodniopomorskie	17,4	5,1	22,4	14,9	9,8	24,7

Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

Pakiet: Rolnictwo zrównoważone zajmował łącznie w ramach PRŚ i DRŚK w 2015 roku 6,5% UR, a w 2016 roku 5,47% UR, natomiast Pakiet Ochrona gleb i wód w 2015 roku 3,5% UR, a w 2016 roku 2,5% UR. Pakiety 4 i 5, PRŚ i DRŚK przyczyniające się do ekstensyfikacji gospodarowania na terenach cennych przyrodniczo zajmowały w 2015 roku 2,7% powierzchni UR wspieranych w ramach JPO, natomiast w 2016 roku 3,1% powierzchni UR. Pakiet 8: Rolnictwo ekologiczne PRŚ i Działanie Rolnictwo ekologiczne obejmowały w 2015 roku 3,8% UR, a w 2016 rok 2,9% UR. Wskazać należy, że zmniejszają się powierzchnie objęte przez Pakiet Rolnictwo zrównoważone Pakiet Ochrona gleb, co wynika z ograniczenia warunków dostępu do Pakietu 2 oraz zwiększenia wymagań w Pakiecie 1. Wzrastają natomiast powierzchnie wspierane w ramach Pakietu 4 i 5, liczone łącznie dla PRŚ i DRŚK.

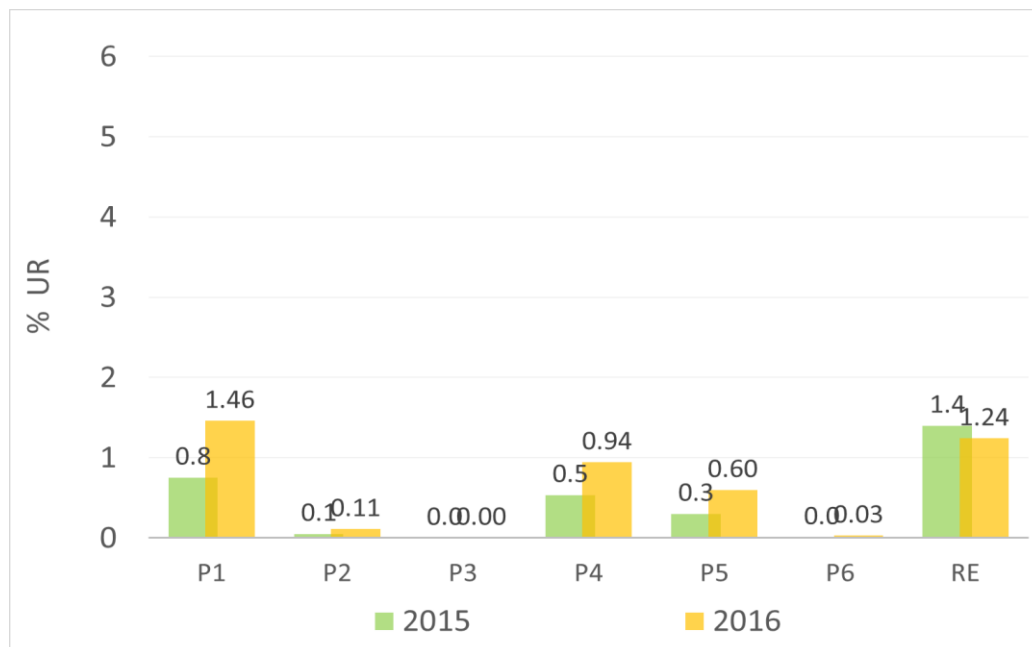
**Rysunek 14. Udział powierzchni UR (%) wspieranych w ramach PRŚ finansowanych w ramach PROW 2014-2020 w 2015 i 2016 roku.**



Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

(P1: Rolnictwo zrównoważone, P2: Rolnictwo ekologiczne, P3 Ekstensywne trwałe użytki zielone, P4 : Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, P5: Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, P8: Ochrona gleb i wód, P9: Strefy buforowe - miedze śródpolne)

**Rysunek 15. Udział powierzchni UR (%) wspieranych w ramach Pakietów DRŚK, PROW 2014-2020 i Działania rolnictwo ekologiczne (RE) w 2015 i 2016 roku.**



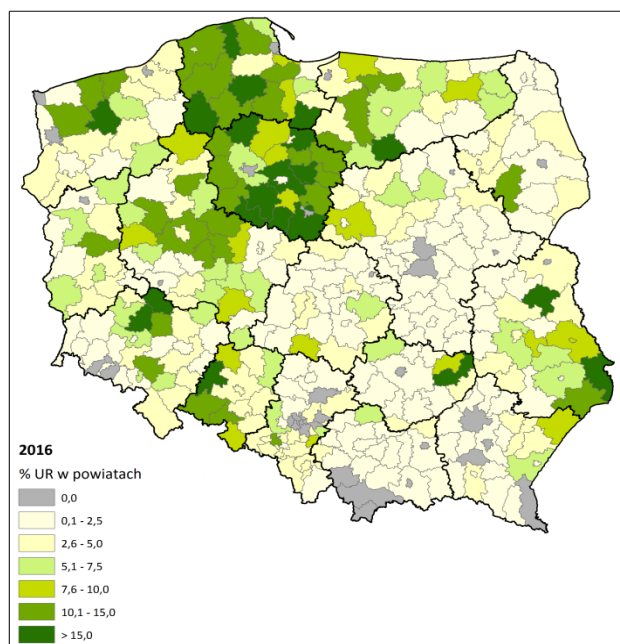
Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

(P1: Rolnictwo zrównoważone, P2: Ochrona gleb i wód, P3: Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, P4: Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000, P5: Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000, P6: Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, RE: Działanie Rolnictwo Ekologiczne )



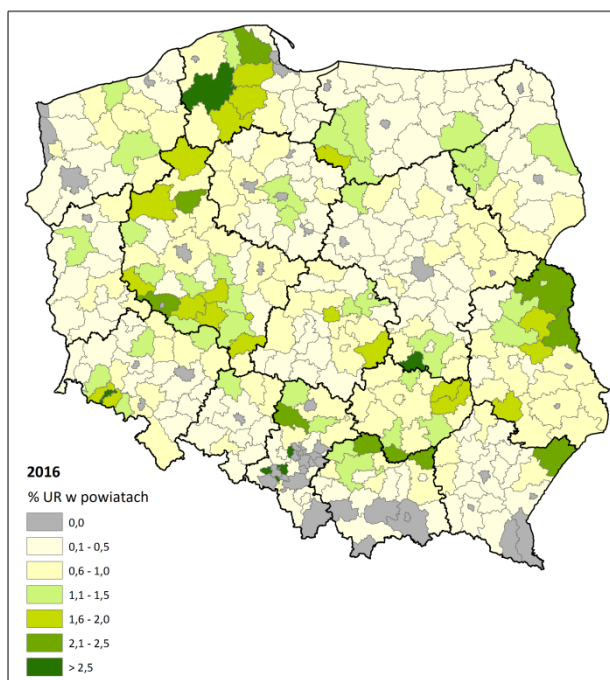
Przeprowadzona analiza zróżnicowania powierzchni UR wspieranych przez operacje związane z realizacją celu 4B w 2016 roku (kartogramy poniżej) wskazuje na znaczące zróżnicowanie regionalne realizacji tego celu, np. udział procentowy powierzchni wspieranych w ramach Pakietu: Rolnictwo zrównoważone (odsetek UR na poziomie powiatów) jest największy w powiatach w województwie kujawsko-pomorskim i pomorskim. Natomiast Pakiet Ochrona gleb i wód (PRŚ, PRSK) zajmuje największy odsetek UR w powiatach województwa pomorskiego, północno-wschodnich powiatach województwa lubelskiego oraz w południowo-zachodnich powiatach województwa wielkopolskiego. Znaczący udział powierzchni Pakietu Rolnictwo ekologiczne (PRŚ) i Działania Rolnictwo Ekologiczne (PRŚK) wyraźnie zaznacza się w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego i lubuskiego. Natomiast udział operacji związanych z ochroną siedlisk stanowi najwyższy odsetek na poziomie powiatów w województwach: zachodnio-pomorskim, lubuskim i podkarpackim. Udział wszystkich powierzchni (% UR) na poziomie powiatu, które przyczyniają się do realizacji celu 4B, rozkładał się już bardziej równomiernie niż poszczególne grupy operacji, co wskazuje na komplementarność wytypowanych działań. Należy jednak podkreślić niski odsetek na poziomie powiatów, powierzchni przypisanych do realizacji celu 4B w powiatach w województwie mazowieckim, łódzkim i małopolskim.

**Rysunek 16. Udział powierzchni wspieranych w ramach Pakietu: Rolnictwo zrównoważone (PRŚ, DRŚK) w ogólnej powierzchni UR (%) w powiatach, 2016 rok.**



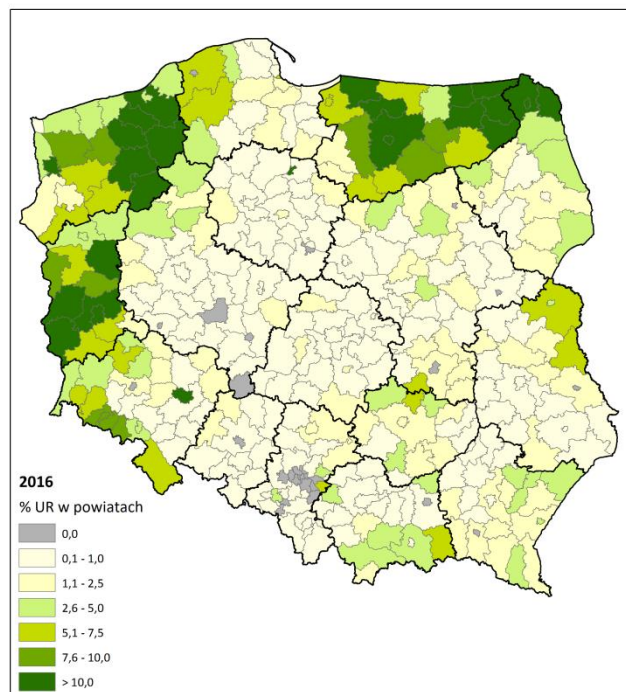
Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

**Rysunek 17. Udział powierzchni wspieranych w ramach Pakietu: Ochrona gleb i wód (PRŚ, DRSK) w powierzchni UR (%) w powiatach, 2016 rok.**



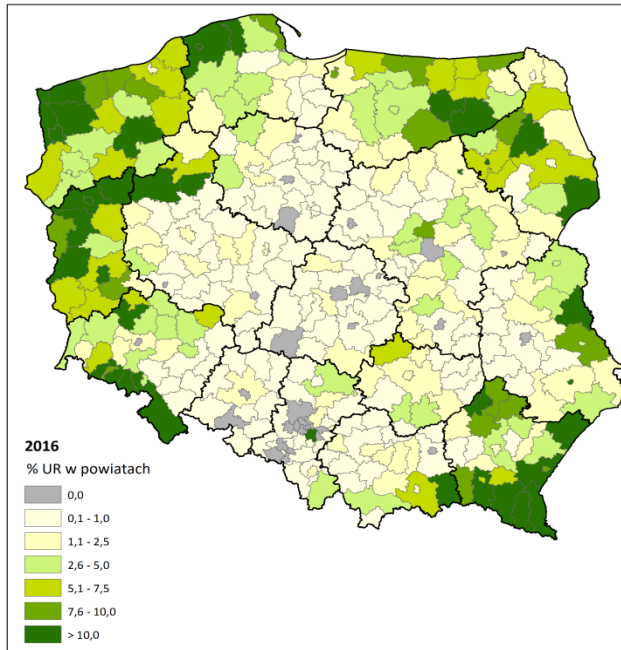
Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

**Rysunek 18. Udział w powierzchni wspieranych w ramach Pakietu: Rolnictwo ekologiczne (PRŚ) i działania Rolnictwo Ekologiczne w powierzchni UR (%) w powiatach, 2016 rok.**



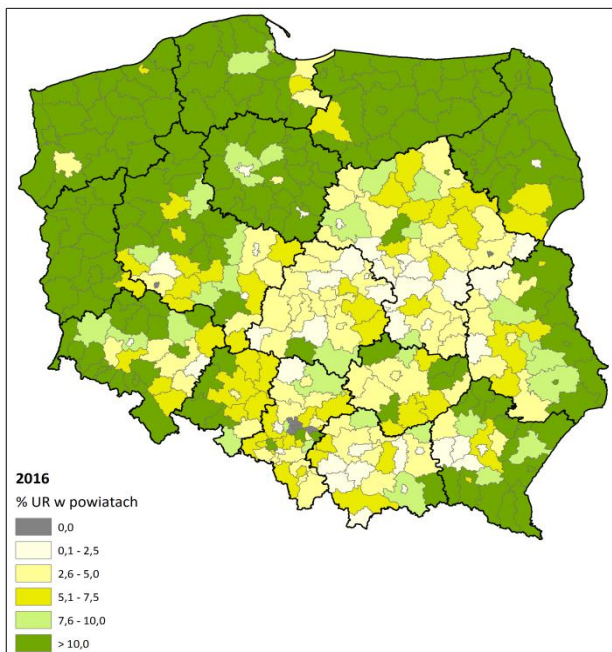
Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

**Rysunek 19. Udział powierzchni wspieranych w ramach Pakietów: Ekstensywne trwałe użytki zielone (PRŚ, Pakiet 3), Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 (PRŚ, Pakiet 4), Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 (PRŚ, Pakiet 5) oraz Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 (DRŚK, Pakiet 4), Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 (DRŚK, Pakiet 5), w powierzchni UR w powiatach (%), 2016 rok.**



Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

**Rysunek 20. Udział powierzchni UR, na których realizowane są operacje przyczyniające się do realizacji celu 4B w ogólnej powierzchni UR (%) w powiatach, 2016 rok (Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR).**



Źródło: obliczenia własne, dane ARiMR.

Dane zbierane przez ARiMR przedstawione powyżej, nie zawierają informacji w jakim stopniu podjęte operacje racjonalizowały wykorzystanie nawozów i środków ochrony roślin w gospodarstwach. W celu dokonania próby odpowiedzi na to pytanie, wykonano analizę danych FADN dla próby gospodarstw, które wdrażały Pakiet Rolnictwo zrównoważone i Ochrona gleb i wód PRŚ i DRŚK (A), w zestawieniu ze znajdującymi się w najbliższym sąsiedztwie gospodarstwami nie realizującym tych operacji (B). Do porównania typowano gospodarstwa o profilu roślinnym o zbliżonej powierzchni i podobnym udziale zbóż (tolerancja 20%) w strukturze zasiewów. W poszczególnych latach liczba analizowanych gospodarstw w próbach wahała się od 142/144 (2012 rok) do 293/294 (2014 rok) (Tabela 25).

W analizowanej grupie gospodarstw realizujących Pakiet Rolnictwo zrównoważone lub Ochrona gleb i wód, rośliny strączkowe zajmują średnio 4,1% użytków rolnych, natomiast w grupie gospodarstw nie podejmujących tych operacji 2,3%. Choć promowanie upraw roślin strączkowych nie jest celem realizowanym w ramach tych pakietów, to fakt występowania tego typu upraw w analizowanych gospodarstwach należy uznać za pożądany z punktu widzenia korzystnego wpływu na ograniczenie nawożenia. Korzystny jest również, w gospodarstwach realizujących wytypowane pakiety, mniejszy udział powierzchni upraw zbożowych (57%) niż w grupie kontrolnej (61,6%).

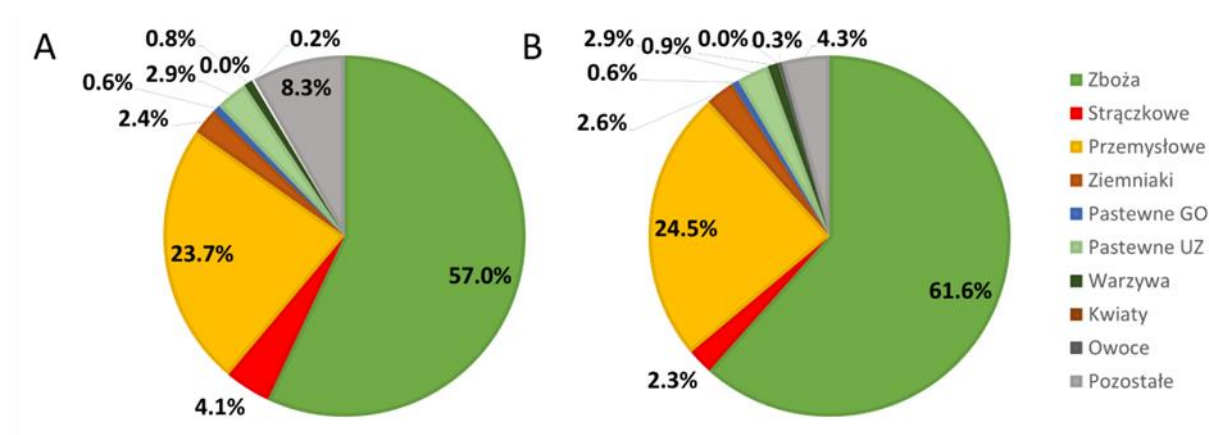
**Tabela 25. Liczba i średnia powierzchnia gospodarstw FADN realizujących Pakiet: rolnictwo zrównoważone i Ochrona Gleb i Wód (A), dla których wykonano analizę porównawczą struktury upraw i wykorzystania środków ochrony roślin i nawozów w latach 2010-2015.**

Rok	Liczba gospodarstw (A/B)	Powierzchnia gospodarstw (A/B)
2010	162/160	74/64
2011	169/168	70/57
2012	142/144	67/55
2013	275/275	62/52
2014	294/293	58/49
2015	199/197	64/53

Niższe nakłady na zakup nawozów mineralnych w gospodarstwach wdrażających pakiety Rolnictwo zrównoważone i Ochrona gleb i wód (A), w porównaniu z gospodarstwami kontrolnymi (B), mogą wskazywać na racjonalizację zużycia tych środków produkcji). W gospodarstwach wdrażających analizowane pakiety nakłady na zakup nawozów mineralnych były o 34 zł/ha niższe niż w gospodarstwach kontrolnych, podobnie środków ochrony roślin -

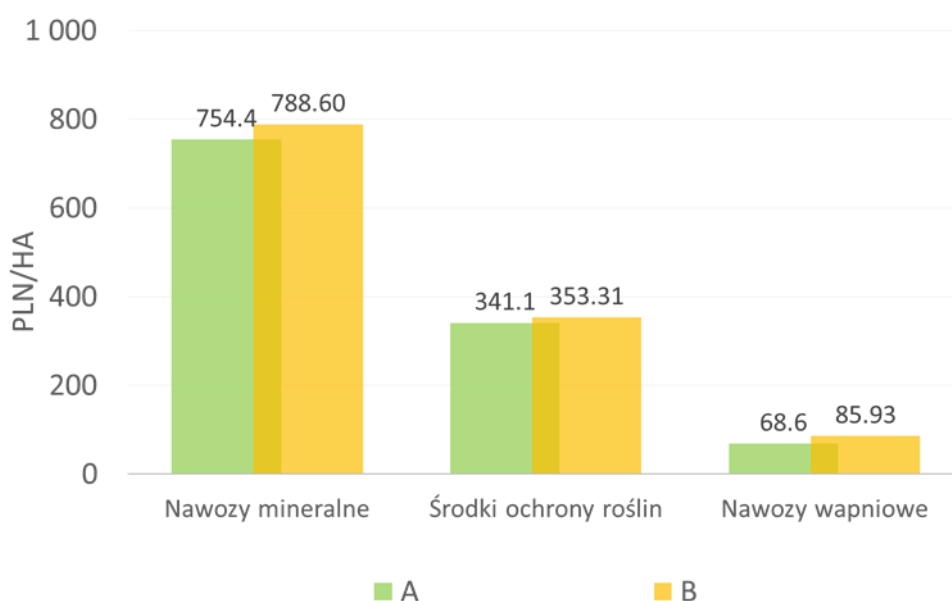
o 12zł/ha i nawozów wapniowych - o 17 zł/ha. Niższe nakłady na zakup omawianych środków produkcji w gospodarstwach wdrażających analizowane pakiety mogły wynikać tak z zaleceń planów nawozowych sporządzanych w gospodarstwach, jak również z korzystniejszej struktury upraw.

**Rysunek 21. Struktura upraw w gospodarstwach, w których wdrażany jest Pakiet: Rolnictwo zrównoważone i Pakiet Ochrona gleb i wód PRŚ i DRŚK (A) i w grupie kontrolnej gospodarstw, gdzie nie są podejmowane działania w tym zakresie (B).**



Źródło: opracowanie własne, dane FADN.

**Rysunek 22. Koszty zakupu nawozów mineralnych, środków ochrony roślin i nawozów wapniowych w gospodarstwach, w których wdrażany jest Pakiet: Rolnictwo zrównoważone i Pakiet Ochrona gleb i wód PRŚ i DRŚK (A) i w grupie kontrolnej gospodarstw, gdzie nie są podejmowane działania w tym zakresie (B).**



Źródło: opracowanie własne, dane FADN.

## **4.6 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleb i poprawę gospodarowania glebą?**

### **4.6.1 Ocena logiki interwencji**

Ocenę logiki interwencji przeprowadzono zgodnie z założeniem PROW 2014-2020. Na realizację celu szczegółowego 4C bezpośredni wpływ mają następujące działania:

- Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne
- Rolnictwo ekologiczne
- Transfer wiedzy i działalność informacyjna

natomiast w sposób pośredni działania:

- Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami
- Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów
- Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw
- Inwestycje w środki trwałe.

Przyjęty schemat i przyporządkowanie działań należy ocenić pozytywnie. Uwidacznia się w nim kompleksowe i wielokierunkowe podejście do realizacji założonego celu. Opiera się on na trzech zasadniczych filarach:

- transfer wiedzy i edukację,
- bezpośrednie działania zwiększające ochronę gleby przed erozją oraz wspierające poprawę gospodarowania glebą,
- inwestycje w środki trwałe, które przyczynią się do poprawy gospodarowania glebą, ograniczenia erozji i wymycia azotu pochodzenia ze źródeł rolniczych do wód gruntowych i powierzchniowych.

Interwencje zaplanowane w ramach Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 oraz Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW 2014-2020, w tym Pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone, Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne, i Pakiet 8. Ochrona gleb i wód w PRŚ oraz Pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone, Pakiet 2. Ochrona gleb i wód i działanie Rolnictwo ekologiczne w DRŚK należy ocenić pozytywnie zarówno w zakresie ochrony gleby przed

erozją jak i poprawy gospodarowania glebą. Natomiast Działanie Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami w mniejszym stopniu sprzyja osiągnięciu celu szczegółowego z uwagi na brak ściśle określonych i efektywnych działań ukierunkowanych na ochronę gleby przed erozją i poprawę gospodarowania glebą, poza kontynuacją działalności rolniczej w zgodzie z wymogami dobrej praktyki rolniczej (DPR). Działania zaproponowane w logice interwencji są właściwie dobrane do zdiagnozowanych potrzeb ochrony gleby przed erozją i poprawy gospodarowania gleb w kontekście glebowej substancji organicznej. A ich ukierunkowanie na obszary dotknięte degradacją siedliska glebowego i wodnego, narażonych w największym stopniu na erozję wodną, ubytek próchnicy i zanieczyszczenie wód gruntowych i powierzchniowych azotem pochodzenia rolniczego (OSN) przyczyni się do realizacji celu szczegółowego 4C, przy racjonalnym wydatkowaniu środków. Efektem pośrednim wdrażanych działań dla środowiska i rolnictwa będzie wzrost aktywności biologicznej gleby i właściwości retencyjnych. Dodatkowe efekty ochronne interwencji realizowanej w ramach Programu rolnośrodowiskowego i Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego przyniesie wydatkowanie środków w ramach Działania Inwestycje w środki trwałe związane z uprawą gleby, aplikacją nawozów i właściwym przechowywaniem nawozów naturalnych. Zakup nowych maszyn i narzędzi do uprawy, w tym szczególnie agregatów do uprawy uproszczonej oraz precyzyjnej aplikacji nawozów organicznych poprawi gospodarkę glebową materią organiczną. W ocenie logiki interwencji przeanalizowano wydatkowanie środków na ten cel na poziomie województw. Dokonano analizy liczby beneficjentów realizujących Pakiet 8 Ochrona gleb i wód w ramach PRŚ oraz Pakiet 2 w ramach DRŚK w latach 2015 i 2016. Istotną częścią oceny logiki interwencji jest określenie rekomendacji dla dalszych działań ochronnych, które pozwolą zwiększyć efektywność PROW.

### **W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają zapobieganie erozji gleb?**

Działania realizowane w ramach pakietu 2 „Ochrona gleb i wód” w Programie PRŚ oraz Działaniu PRŚK skutecznie ograniczają erozję. Ochrona ta jest realizowana w sposób w okresie jesienno-zimowym poprzez okrycie gleby przez rośliny poplonowe i zwiększenie jej odporności na procesy erozji oraz w sposób pośredni przez wprowadzanie do gleby biomasy z roślin poplonowych. Dodatkowa biomasa z poplonów przyczynia się do wzrostu zawartości próchnicy w glebie, poprawy jej struktury i odporności na spłukiwanie powierzchniowe,

zwiększa jej aktywność biologiczną i retencję wody w glebie. Problemem, na który zwrócono szczególną uwagę jest nie wystarczające zainteresowanie beneficjentów pakietem 2. Ochrona gleb i wód na obszarach narażonych na erozję. Kolejnym czynnikiem trwale ograniczającym erozję jest zalesianie użytków rolnych, w tym szczególnie gruntów ornych położonych na stromych stokach, których użytkowanie rolnicze, a szczególnie tradycyjny-płużny system uprawy niesie duże ryzyko degradacji gleby. System rolnictwa ekologicznego poprzez zwiększenie materii organicznej wpływa korzystnie na poprawę struktury gleby, zwiększa retencję wody, co w konsekwencji ogranicza spływ powierzchniowy i zapobiega erozji.

### **W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarowania glebą?**

System rolnictwa ekologicznego korzystnie wpływa na właściwości gleby na gruntach ornych. Poprzez dostarczenie świeżej biomasy w postaci poplonu, poprawie ulega bilans materii organicznej. Zakaz stosowania nawozów syntetycznych oraz chemicznych środków ochrony roślin w rolnictwie ekologicznym korzystnie wpływa na życie biologiczne gleby. Udowodniono, że zróżnicowany płodozmian w systemie rolnictwa ekologicznego korzystnie wpływa na wzrost zawartości materii organicznej, zwiększa biomasę dżdżownic i mikroorganizmów glebowych, a w konsekwencji podnosi potencjał produkcyjny gleby. Gospodarstwa ekologiczne zwiększają również zawartość materii organicznej w wyniku stosowania nawozów naturalnych, takich jak obornik, gnojówka i gnojowica, co wiąże się z utrzymaniem produkcji zwierzęcej w gospodarstwie. Działania promujące utrzymanie zwierząt gospodarskich (Pakiet 7 PRŚK) bezpośrednio przyczyniają się do poprawy gospodarowania glebą i są ważnym elementem zrównoważenia rolnictwa. Wypas zwierząt na użytkach zielonych szczególnie korzystnie wpływa na zachowanie materii organicznej, różnorodność biologiczną oraz sekwestrację węgla w glebie.

Bieżąca ochrona przed degradacją zasobów przyrodniczych, w tym głównie glebowych wykorzystywanych na cele produkcji rolniczej jest bardzo istotna z uwagi na ich wielokierunkowe oddziaływanie na cały ekosystem przyrodniczy oraz warunki życia człowieka i ilościowo-jakościowe bezpieczeństwo produkcji żywności. Wyniki szczegółowej analizy oraz wyniki przeprowadzonych wywiadów i panelowej dyskusji ekspertów wskazują na znaczące zróżnicowanie wpływu wybranych działań PROW na osiągnięcie celu



szczegółowego 4C. Wiąże się to z efektywnością działań i ich dystrybucją w odniesieniu do istniejących zagrożeń i pilności ochrony. Realizacja najważniejszego dla ochrony gleby przed erozją i poprawy zasobów glebowych pakietu „Ochrona gleb i wód” w poprzedniej perspektywie 2007-2013 prowadzona była w sposób otwarty i łatwo dostępny dla wszystkich gospodarstw. Pakiet cieszył się dużym powodzeniem, ale cel środowiskowy osiągnięty był tylko w sposób częściowy. Ukierunkowanie pakietu w obecnej perspektywie 2014-2020 na obszary najbardziej zagrożone erozyjną degradacją, niską zawartością próchnicy i obszarów OSN (Rysunek 23, Rysunek 24) było posunięciem właściwym zgodnym z celem 4C i strategią WPR. Dostosowanie działań do regionalnych zagrożeń zaowocuje znacznie większą skutecznością ochrony zasobów glebowych przy wydatkowaniu mniejszych kwot. Przeprowadzone analizy wskazują na mniejsze zainteresowanie pakietem Ochrona gleb i wód w obecnej perspektywie, co wynika z ograniczonej powierzchni dostępu, a także czynników organizacyjnych i ekonomiczno-społecznych, jak rozdrobnienie struktury agrarnej w południowej i południowo-wschodniej Polsce oraz słabsza kondycja ekonomiczna gospodarstw w tym regionie kraju. Dążąc do realizacji założonego celu szczegółowego 4C na obszarach najbardziej wymagających ochrony, należy rozważyć w następnej perspektywie możliwość podnoszenie świadomości rolników w zakresie potrzeb stosowania działań ochronnych poprzez kampanie informacyjno-edukacyjną z udziałem szkół rolniczych oraz lokalnych oddziałów ODR. Dodatkowym bodźcem zwiększenia udziału gospodarstw w tym pakiecie może być zwiększenie płatności, ale w powiązaniu czynnikami organizacyjno-przestrzennymi i społecznymi gospodarstw.

Ocena logiki interwencji przeprowadzona na podstawie wywiadów indywidualnych z pracownikami Instytucji Zarządzającej (IZ) i Wdrażającej (IW) jest pozytywna i w większości zbieżna z wynikami badania ewaluacyjnego. W ocenie tej podkreślono celowe skierowania działań ochronnych na obszary szczególnie zagrożone degradacją i regionalizację działań. Wg respondentów przykrycie gleby roślinnością w okresie jesienno-zimowym stanowi najlepszą ochronę gleb przed erozją. Skutecznym działaniem ochronnym jest również zalesianie, które na obszarach erozyjnych jest obarczone mniejszymi wymogami niż na pozostałych, przez co może być bardziej atrakcyjne dla beneficjentów. Respondenci zwrócili również uwagę na zagęszczanie gleby w wyniku uprawy z zastosowaniem ciężkiego sprzętu, co prowadzi m.in. do ograniczania tempa retencji wody i rozwoju systemu korzeniowego roślin, a także zwiększa spływ powierzchniowy. Ich zdaniem wskaźnikiem pomocniczym może być również

liczba przejazdów ciężkim sprzętem, lub stosowanie uproszczonych systemów uprawy, w których z założenia ogranicza się liczbę przejazdów. W trakcie panelu Eksperti pozytywnie ocenili interwencję w ramach PROW, która prowadzi do lepszego gospodarowania glebą, składnikami pokarmowymi oraz ogranicza proces ugorowania i odłogowania gruntów.

#### **4.6.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Głównym celem środowiskowym działań realizowanych w ramach PROW jest promowanie zrównoważonych metod gospodarowania w rolnictwie, ochrona zasobów przyrodniczych (gleba, woda, powietrze) przed degradacją, łagodzenie zmian klimatu i przystosowanie rolnictwa do zmieniających się warunków klimatycznych. Szczegółową ocenę celu 4C dotyczącego zapobiegania utraty glebowej materii organicznej, ograniczania nasilenia erozji przeprowadzono w oparciu o wskazane w logice interwencji działania realizowane w ramach PROW 2007-2013, jaki i PROW 2014-2020. Obejmują one analizę Pakietu Ochrona gleb i wód, Pakietu Rolnictwo zrównoważone, Pakietu i Działania Rolnictwa ekologicznego, oraz Działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Ocenę działań ochronnych przeprowadzono na obszarach szczególnie narażonych na degradację ze względu erozję wodną, niską zawartość próchnicy i obszarach zagrożonych na zanieczyszczenie wód gruntowych azotem ze źródeł rolniczych (OSN). Ocenie podano również wybrane poddziałania w Działaniu Inwestycje w środki trwałe, które w sposób pośredni wpływają na zmniejszenie erozji i poprawę gospodarowania glebą. Przeprowadzono analizę powierzchni wszystkich gospodarstw i powierzchni działki rolnej realizujących Program PRŚ i Działanie DRŚK oraz grupy gospodarstw realizujących rolnictwo ekologiczne w PRŚ i Działaniu DRŚK. Analizę przeprowadzono na tle gospodarstw nie stosujących tych działań. W podobnym układzie analizowano struktury użytków rolnych wg grup obszarowych w gospodarstwach. Z wykonanej analizy wynika bardzo duże podobieństwo średniej powierzchni gospodarstwa i średniej powierzchni działki w całej grupie gospodarstw realizujących PRŚ i DRSK z powierzchnią gospodarstw wdrażających wyłącznie rolnictwo ekologiczne. Na tej podstawie można założyć, że gospodarstwa realizujące inne pakiety np. Pakiet Ochrona gleb i wód, czy pakiet Rolnictwo zrównoważonego mają zbliżoną strukturę powierzchniową.

W oparciu o analizę struktury powierzchniowej stwierdzono, że średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego ubiegającego się o płatności z tytułu realizacji całego Programu

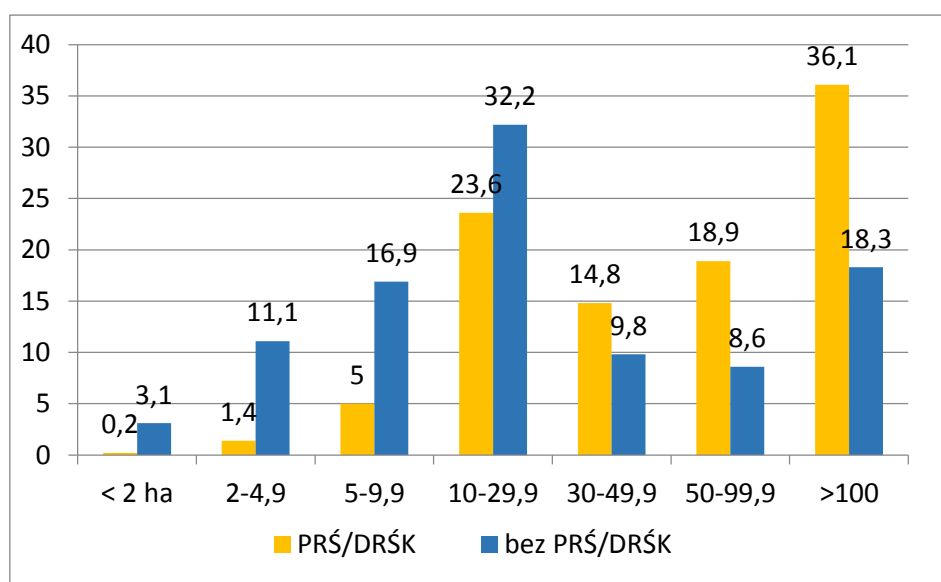
rolnośrodowiskowego (PRŚ) i Działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego (DRŚK) w Polsce wynosi 32,8 ha i jest prawie trzykrotnie większa od statystycznego gospodarstwa (12,6 ha) w systemie JPO nie korzystającego z tych działań (Tabela 26). Tak duże zróżnicowanie powierzchni świadczy o tym, że w programie biorą udział przede wszystkim gospodarstwa duże, dla których PROW jest istotnym źródłem dodatkowego dochodu i alternatywą dla intensyfikacji produkcji. Uzyskany efekt powierzchniowy przyniesie w tym przypadku wymierne korzyści środowiska. Z analiz wynika regionalne zróżnicowanie powierzchni gospodarstw zarówno realizujących program, jak i pozostających poza programem. W województwie opolskim średnia powierzchnia gospodarstwa ubiegającego się o płatność w PRŚ/DRŚK wynosi 61,3 ha i jest prawie dwukrotnie większa od średniego gospodarstwa w systemie JPO nie objętym tymi działaniami (Tabela 26). Na uwagę zasługuje mała powierzchnia średniej działki rolnej zarówno w gospodarstwach korzystających z programu (2,0 ha) jak i pozostających poza programem (1,6 ha). Mała powierzchnia działki rolnej świadczy o znacznym rozdrobieniu (szachownicy) gruntów w gospodarstwie i skutkuje zwiększeniem nakładów produkcyjnych, głównie związanych z transportem. Z przyrodniczego punktu widzenia duża mozaika upraw jest bardzo korzystna, zwiększa bioróżnorodność, ogranicza procesy spływu powierzchniowego i erozji oraz wzbogaca krajobraz wiejski. Największą średnią powierzchnię działki rolnej w gospodarstwach realizujących PRŚ i DRŚK odnotowano w województwie zachodniopomorskim (4,4 ha), a najmniejszą w województwie małopolskim (0,8 ha). Największy areał użytków rolnych objętych programem PRŚ i Działaniem DRŚK występuje w grupie dużych gospodarstw powyżej 100 ha i wynosi 36,1 %, następnie w grupie 10 – 29,9 ha (23,6 %) (Rysunek 23). W gospodarstwach do 9,9 ha program realizowany jest zaledwie na 6,6 % użytków rolnych (Rysunek 23).

**Tabela 26. Średnia powierzchnia gospodarstwa i działki rolnej [ha] w gospodarstwach ubiegających się o płatności w PRŚ/DRŚK (łącznie) na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.**

Województwo	Średnia powierzchnia gospodarstwa		Średnia powierzchnia działki rolnej	
	PRŚ/DRŚK	bez PRŚ/DRŚK	PRŚ/DRŚK	bez PRŚ/DRŚK
dolnośląskie	39,1	15,4	2,5	1,9
kujawsko-pomorskie	37,0	14,5	2,4	2,3
lubelskie	23,1	7,2	1,0	0,7
lubuskie	48,5	18,7	3,4	2,5
łódzkie	22,2	7,5	1,1	0,9

małopolskie	12,4	3,9	0,8	0,5
mazowieckie	17,9	8,4	1,1	1,1
opolskie	61,3	17,1	1,9	1,2
podkarpackie	14,7	4,3	1,0	0,5
podlaskie	22,8	11,7	1,5	1,4
pomorskie	39,3	17,8	2,9	2,5
śląskie	30,4	7,3	0,8	0,7
świętokrzyskie	14,3	5,4	0,9	0,7
warmińsko-mazurskie	46,6	21,2	3,7	2,9
wielkopolskie	37,7	12,9	2,2	1,7
zachodniopomorskie	58,1	27,8	4,4	3,5
Polska	32,8	12,6	2,0	1,6

**Rysunek 23. Struktura [%] użytków rolnych wg. grup obszarowych gospodarstw realizujących PRŚ/DRŚK na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.**



Najsukuteczniejszym działaniem ochronnym przed erozją, zanieczyszczeniem wód gruntowych azotem i poprawiającym gospodarkę glebą jest Pakiet Ochrona gleb i wód tj. Pakiet 8. PRŚ i Pakiet 2. DRŚK. Liczba beneficjentów realizujących ten pakiet na obszarach zagrożonych erozją, o niskiej zawartości próchnicy (OPR próchnica) i obszarach OSN w roku 2016 wynosiła łącznie 7 008 i była o jedną czwartą mniejsza w stosunku do roku 2015 (Tabela 27). Spadek liczby beneficjentów wynika z wygasania zobowiązań PRŚ 2007-2013 w związku z zakończeniem ich 5-letniego okresu trwania. Natomiast przyrost powierzchni w ramach działania DRŚK następuje w znacznie mniejszym stopniu.

Pakiet Ochrona gleb i wód największe efekty ochronne przynosi na obszarach zagrożonych erozją wodną i na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy. Siła

oddziaływania tego pakietu na środowisko zależy od powierzchni poplonów i ich udziału w stosunku do powierzchni zasiewów w gospodarstwie. Spadek liczby beneficjentów realizujących Pakiet Ochrona gleb i wód w ramach PRŚ i DRŚK w roku 2016 doprowadził do zmniejszenia powierzchni poplonów o jedną trzecią w stosunku do roku 2015 z 310 622 ha do 199 556 ha (Tabela 28). Natomiast udział poplonów w strukturze zasiewów w gospodarstwach korzystających z dopłat z tego tytułu w roku 2016 zwiększył się do 33,4 %, co w praktyce oznacza zwiększoną skuteczność działania tego pakietu. (Tabela 29). Największe udziały poplonów przekraczający 40% powierzchni zasiewów odnotowano w województwach: małopolskim, świętokrzyskim, mazowieckim i łódzkim (Tabela 29).

**Tabela 27. Liczba beneficjentów realizujących Pakiet ochrona gleb i wód na obszarach zagrożonych erozją, OPR próchnica i OSN.**

Działanie	Rok 2015			Rok 2016		
	erozja	OPR próchnica	OSN	erozja	OPR próchnica	OSN
Pakiet 8/PRŚ	3570	1519	3246	2257	949	2143
Pakiet 2/DRŚK	352	188	285	723	384	552
<b>Razem</b>	<b>3922</b>	<b>1707</b>	<b>3531</b>	<b>2980</b>	<b>1333</b>	<b>2695</b>

**Tabela 28. Powierzchnia poplonów w gospodarstwach realizujących Pakiet ochrony gleb i wód w ramach PRŚ/DRŚK.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	15704	456	16160	8355	739	9094
kujawsko-pomorskie	29991	693	30684	19616	1029	20645
lubelskie	43811	596	44407	24721	1418	26139
lubuskie	9689	255	9944	4373		4373
łódzkie	15904	492	16396	9194	404	9597
małopolskie	5830	1002	6832	4089	1101	5190
mazowieckie	22179	15	22194	12697	2254	14951
opolskie	10950	301	11251	5240	47	5287
podkarpackie	8728	177	8905	4386	686	5072
podlaskie	17061	842	17903	10717	662	11379
pomorskie	30013	225	30238	18435	1458	19894
śląskie	5072	455	5528	2805	275	3080
świętokrzyskie	15248	179	15427	8465	1221	9686
warmińsko-mazurskie	23045	1302	24347	13953	460	14414
wielkopolskie	34627	290	34918	25634	3423	29058
zachodniopomorskie	15483	4	15487	11290	408	11698
<b>Polska</b>	<b>303336</b>	<b>7286</b>	<b>310622</b>	<b>183969</b>	<b>15586</b>	<b>199556</b>

**Tabela 29. Udział powierzchni poplonów w gospodarstwach realizujących Pakiet ochrony gleb i wód w ramach PRŚ/DRŚK.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	21,5	0,1	22,1	20,4	1,8	22,2
kujawsko-pomorskie	24,9	0,1	25,5	24,4	1,3	25,6
lubelskie	32,5	0,3	33,0	30,8	1,8	32,6
lubuskie	27,7	0,0	28,4	27,0	0,0	27,0
łódzkie	38,9	0,0	40,1	38,7	1,7	40,4
małopolskie	37,3	0,1	43,7	36,4	9,8	46,3
mazowieckie	37,5	0,0	37,5	35,2	6,3	41,5
opolskie	18,0	0,0	18,5	20,5	0,2	20,6
podkarpackie	33,7	0,0	34,4	31,9	5,0	36,8
podlaskie	33,5	0,0	35,2	33,6	2,1	35,7
pomorskie	36,8	0,9	37,1	36,6	2,9	39,5
śląskie	30,9	0,1	33,7	29,0	2,8	31,9
świętokrzyskie	39,3	0,1	39,8	37,4	5,4	42,7
warmińsko-mazurskie	29,1	0,2	30,7	30,4	1,0	31,4
wielkopolskie	23,3	0,0	23,5	24,8	3,3	28,1
zachodniopomorskie	32,9	0,0	32,9	31,2	1,1	32,3
<b>Polska</b>	<b>31,1</b>	<b>0,1</b>	<b>32,3</b>	<b>30,5</b>	<b>2,9</b>	<b>33,4</b>

Szczegółowa analiza danych w skali kraju wykazała, że dopłatami do Pakietu ochrona gleb i wód łącznie w ramach PRŚ i DRŚK w roku 2015 objęto 23536 ha gruntów zagrożonych erozją, a w roku 2016 powierzchnia ta nieznacznie wzrosła do 24569 ha (Tabela 30). Największy areał gruntów objętych wsparciem w ramach pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach zagrożonych erozją w roku 2016 występuje w województwach: zachodniopomorskim 6063 ha, lubelskim 3625 ha i małopolskim 3470 ha (Tabela 30). Porównując udział powierzchni pakietu do powierzchni obszarów zagrożonych erozją w skali kraju i poszczególnych województw należy stwierdzić, że jest on niewielki i średnio dla kraju w roku 2016 wynosi zaledwie 1,1 % (Tabela 31). W roku 2016 odnotowano spadek udziału gruntów objętych wsparciem dla tego pakietu Ochrona gleb i wód prawie we wszystkich województwach. Jedynie w województwie zachodniopomorskim nastąpił znaczący przyrost udziału powierzchni do 22,9 % (Tabela 31). Należy jednak podkreślić, że powierzchnia gruntów zagrożonych erozją w tym województwie jest stosunkowo niewielka w porównaniu do terenów górskich i wyżynnych. Tak znaczący przyrost powierzchni pakietu w województwie zachodniopomorskim może świadczyć o dużej świadomości rolników w tym regionie o

potrzebie ochrony zasobów glebowych, a także opłacalności ekonomicznej tego działania. Udział pakietu Ochrona gleb i wód jest bardzo mały na obszarach o największym zagrożeniu erozją wodną, jak np. województwie małopolskim i podkarpackim i wynosi odpowiednio 0,5 i 0,2 % (Tabela 31). Nieco lepsza sytuacja występuje w województwie lubelskim i świętokrzyskim, w których udział powierzchni gruntów objętych wsparciem w ramach tego pakietu w stosunku do obszarów zagrożonych erozją wynosi odpowiednio 1,9 i 1,8%.

**Tabela 30. Powierzchnia (ha) pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach zagrożonych erozją.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>	2418	373	2791	1269	547	1816
kujawsko-pomorskie	443	27	470	251	81	331
<b>lubelskie</b>	4226	486	4712	2407	1218	3625
lubuskie	6	0	6	5	0	5
<b>łódzkie</b>	5	0	5	6	0	6
małopolskie	3571	414	3984	2636	835	3470
<b>mazowieckie</b>	0	0	0	0	0	0
opolskie	642	15	657	362	47	409
<b>podkarpackie</b>	1240	144	1384	545	433	978
podlaskie	84	15	99	53	14	67
<b>pomorskie</b>	2219	815	3034	1517	1419	2936
śląskie	674	221	894	359	275	634
<b>świętokrzyskie</b>	3555	221	3776	2261	609	2870
warmińsko-mazurskie	1337	179	1516	824	445	1269
<b>wielkopolskie</b>	73	5	78	69	18	88
zachodniopomorskie	130	0	130	122	5941	6063
<b>Polska</b>	<b>20620</b>	<b>2916</b>	<b>23536</b>	<b>12686</b>	<b>11882</b>	<b>24569</b>

**Tabela 31. Udział (%) powierzchni pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach zagrożonych erozją.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>	1,0	0,1	1,1	0,5	0,2	0,7
kujawsko-pomorskie	1,9	0,1	2,0	1,1	0,3	1,4
<b>lubelskie</b>	2,2	0,3	2,4	1,3	0,6	1,9
lubuskie	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
<b>łódzkie</b>	0,6	0,0	0,6	0,8	0,0	0,8
małopolskie	0,5	0,1	0,6	0,4	0,1	0,5
<b>mazowieckie</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
opolskie	1,8	0,0	1,9	1,0	0,1	1,2
<b>podkarpackie</b>	0,2	0,0	0,3	0,1	0,1	0,2
podlaskie	0,3	0,0	0,3	0,2	0,0	0,2

<b>pomorskie</b>	2,4	0,9	3,3	1,7	1,6	3,2
śląskie	0,4	0,1	0,6	0,2	0,2	0,4
<b>świętokrzyskie</b>	2,3	0,1	2,4	1,5	0,4	1,8
warmińsko-mazurskie	1,3	0,2	1,5	0,8	0,4	1,3
<b>wielkopolskie</b>	0,6	0,0	0,6	0,6	0,1	0,7
zachodniopomorskie	0,5	0,0	0,5	0,5	22,5	22,9
<b>Polska</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>

Proces wdrażania pakietu Ochrona gleb i wód zarówno w ramach PRŚ i DRŚK na obszarach o niskiej zawartości próchnicy nie jest zadawalający. W roku 2015 w skali kraju wsparciem w ramach tego pakietu objęto zaledwie 11 895 ha gruntów (Tabela 32), a w roku 2016 areał ten zmniejszył się do 9 162 ha tj. do 1,4 % (Tabela 33). Obszary o niskiej zawartości próchnicy zlokalizowane są w większości w południowej części województwa mazowieckiego oraz północnej i środkowej części województwa świętokrzyskiego, gdzie dominują lekkie gleby i rozdrobniona struktura agrarna. Udział użytków rolnych o niskiej zawartości próchnicy objętych wsparciem w ramach pakietu Ochrona gleb i wód w tych województwach wynosi odpowiednio 0,8 i 2,2% (Tabela 33). Największy udział gruntów objętych ochroną występuje w województwie zachodniopomorskim (4,4%), ale dotyczy on małej powierzchni 362 ha (Tabela 33).

**Tabela 32. Powierzchnia (ha) pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy (ha).**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>						
kujawsko-pomorskie	1964	170	2134	1147	263	1410
<b>lubelskie</b>	932	31	963	455	64	519
lubuskie						
<b>łódzkie</b>	38	31	69	23	49	72
małopolskie	285	80	365	188	250	438
<b>mazowieckie</b>	1936	658	2594	1113	1461	2573
opolskie						
<b>podkarpackie</b>	418	154	572	278	224	502
podlaskie						
<b>pomorskie</b>						
śląskie						
<b>świętokrzyskie</b>	4052	275	4328	2159	712	2871
warmińsko-mazurskie						
<b>wielkopolskie</b>	531	17	547	336	78	414
zachodniopomorskie	35	287	323	29	334	362
<b>Polska</b>	<b>10191</b>	<b>1704</b>	<b>11895</b>	<b>5728</b>	<b>3434</b>	<b>9162</b>



**Tabela 33. Udział (%) powierzchni pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>						
kujawsko-pomorskie	3,1	0,3	3,4	1,8	0,4	2,2
<b>lubelskie</b>	3,0	0,1	3,1	1,5	0,2	1,7
lubuskie						
<b>łódzkie</b>	0,6	0,5	1,0	0,3	0,7	1,1
małopolskie	0,8	0,2	1,0	0,5	0,7	1,2
<b>mazowieckie</b>	0,6	0,2	0,8	0,4	0,5	0,8
opolskie						
<b>podkarpackie</b>	1,6	0,6	2,2	1,1	0,9	1,9
podlaskie						
<b>pomorskie</b>						
śląskie						
<b>świętokrzyskie</b>	3,1	0,2	3,3	1,7	0,5	2,2
warmińsko-mazurskie						
<b>wielkopolskie</b>	1,1	0,0	1,2	0,7	0,2	0,9
zachodniopomorskie	0,4	3,5	4,0	0,4	4,1	4,4
<b>Polska</b>	1,6	0,3	1,8	0,9	0,5	1,4

Realizacja pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach narażonych na zanieczyszczenie wód azotem pochodzenia rolniczego (OSN) wpisuje się w cel szczegółowy 4C PROW 2014-2020 jakim jest poprawa gospodarowania glebą. Obszary OSN, to strefy niezrównoważonej gospodarki rolnej, gdzie na skutek nadmiernego stosowania azotu, niezbilansowania dawek nawożenia z realnymi potrzebami roślin dochodzi okresowo do zanieczyszczenia wód gruntowych i powierzchniowych związkami azotu N-NO<sub>3</sub>. Międzyplony w okresie jesienno-zimowym mogą skutecznie wykorzystać nadmiar mobilnego azotu i w postaci biomasy ponownie przywrócić go do ponownego użycia przez rośliny uprawne, ograniczając w ten sposób ryzyko wymycia go do wód gruntowych. Stosowanie międzyplonów jest też skutecznym narzędziem zmniejszenia ryzyka wycia gleby i azotu w sptywie powierzchniowych i zasilenia nim akwenów wodnych (rzek, jezior, wód Bałtyku).

Na podstawie analizy danych z realizacji PROW stwierdzono, że w roku 2015 wsparcie do pakietu Ochrona gleb i wód było realizowane na powierzchni 30 246 ha obszarów OSN (Tabela 34), co stanowi 2,4 % (Tabela 35). W roku następnym powierzchnia objęta wsparciem do tego pakietu zmniejszyła się do 22 546 ha (1,8 %). Największy areał użytków

rolnych objętych wsparciem do pakietu Ochrona gleb i wód na obszarach OSN odnotowano w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim.

**Tabela 34. Powierzchnia pakietu Ochrona gleb i wód (PRŚ i DRŚK) na obszarach OSN (ha).**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>	623,56	82,46	706	448,2	144,8	593
kujawsko-pomorskie	7532,92	656,38	8189	4768,42	863,87	5632
<b>lubelskie</b>	1146,04	36,8	1183	525,43	48,03	573
lubuskie		174,83	175			0
<b>łódzkie</b>	1950,72		1951	910,66	346,88	1258
małopolskie		342,07	342			0
<b>mazowieckie</b>	4469,75		4470	2255,77	550,82	2807
opolskie			0			0
<b>podkarpackie</b>		161,36	161			0
podlaskie	1440,51	26,95	1467	958,47	508,23	1467
<b>pomorskie</b>	672,35		672	454,41	35,38	490
śląskie			0			0
<b>świętokrzyskie</b>			0			0
warmińsko-mazurskie	185,19	1289,03	1474	71,34		71
<b>wielkopolskie</b>	9296,81	3,1	9300	6273,95	3150,53	9424
zachodniopomorskie	154,71		155	215,95	14,99	231
<b>Polska</b>	27473	2773	30246	16883	5664	22546

**Tabela 35. Udział (%) powierzchni pakietu Ochrona gleb i wód (PRŚ i DRŚK) na OSN.**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>	1,4	0,2	1,6	1,0	0,3	1,3
kujawsko-pomorskie	3,9	0,3	4,2	2,5	0,4	2,9
<b>lubelskie</b>	9,3	0,3	9,6	4,3	0,4	4,7
lubuskie						
<b>łódzkie</b>	1,6	0,0	1,6	0,7	0,3	1,0
małopolskie						
<b>mazowieckie</b>	2,0	0,0	2,0	1,0	0,2	1,3
opolskie						
<b>podkarpackie</b>						
podlaskie	3,1	0,1	3,2	2,1	1,1	3,2
<b>pomorskie</b>	2,0	0,0	2,0	1,4	0,1	1,5
śląskie						
<b>świętokrzyskie</b>						
warmińsko-mazurskie	1,9	13,4	15,4	0,7	0,0	0,7
<b>wielkopolskie</b>	2,1	0,0	2,1	1,4	0,7	2,1
zachodniopomorskie	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2
<b>Polska</b>	2,2	0,2	2,4	1,4	0,5	1,8

Sposób gospodarowania w systemie rolnictwa ekologicznego sprzyja ochronie glebowej substancji organicznej, a w dłuższym okresie prowadzi do jej akumulacji i jest zgodny z celem szczegółowym 4C i założeniami WPR. Z uwagi na zróżnicowany płodozmian i stosowanie nawozów pochodzenia organicznego RE zwiększa też odporność gleby na procesy erozji wodnej i wietrznej. Występujące w Polsce regionalne zagrożenia degradacji gleb na skutek erozji i ubytku próchnicy można ograniczać stosując system rolnictwa ekologicznego.

W roku 2016 łączny udział powierzchni rolnictwa ekologicznego w ramach Programu PRŚ i działania Rolnictwo ekologiczne w stosunku do powierzchni objętej wsparciem dopłat bezpośrednich wynosił 3,0 % i był nieznacznie mniejszy (0,2 %) w porównaniu do roku 2015 (Tabela 36). Ujemny bilans powierzchni wsparcia wynika głównie z wygasania umów na stosowanie RE w ramach PRŚ (2007-2013). Przyrost udziału powierzchni w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) odnotowano w mniejszym tempie 0,5%. Największe łączne udziały powierzchni objętej systemem wsparcia w ramach RE występują w województwach: zachodniopomorskim (10,4%), warmińsko-mazurskim (9,9%) oraz w województwie lubuskim (8,6%). Najmniejszy natomiast w województwach opolskim (0,3%), kujawsko-pomorskim (0,5%) oraz łódzkim i śląskim (0,6%) (Tabela 36).

Wsparciem dopłat z tytułu rolnictwa ekologicznego w ramach PRŚ/DRŚK w latach 2015 i 2016 objęte były głównie gospodarstwa większe. Średnie gospodarstwo w kraju korzystające z tego tytułu dopłat ma powierzchnię 29,8 ha i jest ponad dwukrotnie większe od gospodarstwa nie otrzymujących wsparcia z tego tytułu (Tabela 37). Największe gospodarstwa objęte wsparciem do rolnictwa ekologicznego występują w województwach: zachodniopomorskim (58,0 ha), lubuskim (52,8 ha), dolnośląskim (45,8 ha), a najmniejsze w województwach: świętokrzyskim (10,9 ha) i małopolskim (11,1 ha). Przeciętne gospodarstwo objęte wsparciem do rolnictwa ekologicznego składa się z 13,5 działki rolnej o średniej powierzchni 2,2 ha (Tabela 37). Dla porównania gospodarstwo nie ubiegające się o płatność z tego tytułu składa się z 8,3 działki o średniej powierzchni 1,6 ha. Dopłaty do systemu rolnictwa ekologicznego są realizowane przede wszystkim w gospodarstwach dużych i nieco mniejszym rozdrobnieniu gruntów w porównaniu do gospodarstw nie objętych tym systemem. Grupa gospodarstw o powierzchni użytków 50 – 99,9 i > 100 ha otrzymuje 57,4 % płatności do rolnictwa ekologicznego łącznie w ramach PRŚ i DRŚK (Rysunek 24), a grupy gospodarstw o powierzchni do 9,9 ha otrzymują zaledwie 6,0 %

płatności z tego tytułu. Z przedstawionych analiz wynika, że gospodarstwa duże i bardzo duże są głównym beneficjentem z dopłat rolnictwa ekologicznego w porównaniu do gospodarstw małych o powierzchni do 10 ha.

**Tabela 36. Udział [%] powierzchni objętej wsparciem RE w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) w stosunku do ogólnej powierzchni gruntów objętej wsparciem w ramach dopłat bezpośrednich.**

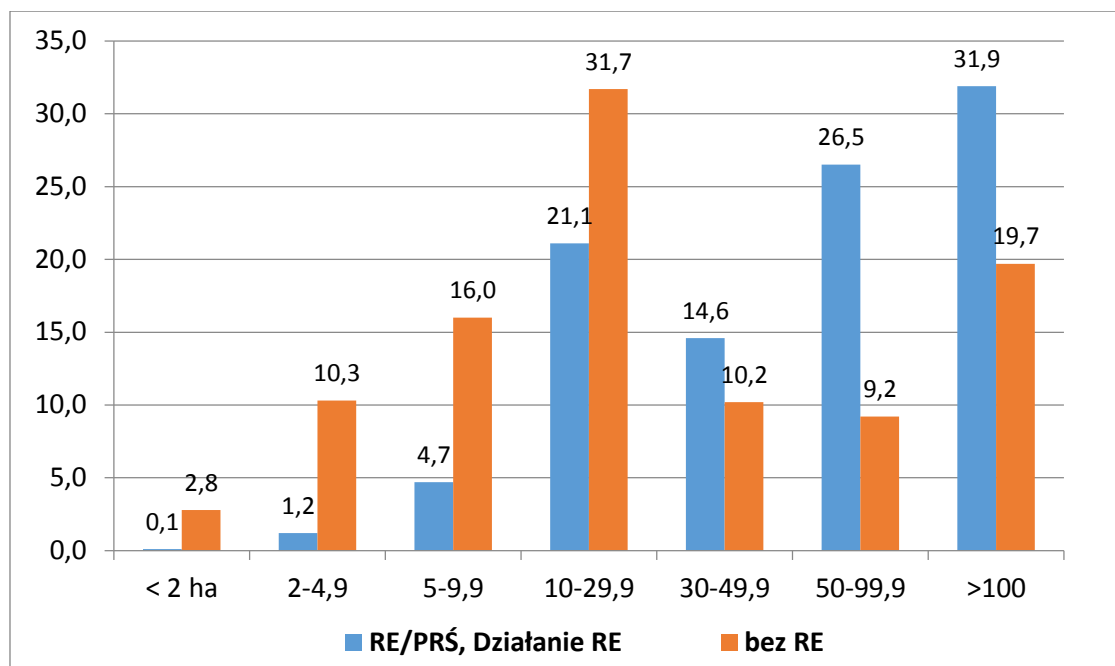
Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	Działanie RE	RE w PRŚ	RE Razem	Działanie RE	RE w PRŚ	RE Razem
<b>dolnośląskie</b>	1,0	1,6	2,6	1,4	1,1	2,5
kujawsko-pomorskie	0,1	0,4	0,5	0,2	0,3	0,5
<b>lubelskie</b>	0,4	1,2	1,6	0,7	0,8	1,5
lubuskie	1,6	8,0	9,6	2,9	5,7	8,6
<b>łódzkie</b>	0,1	0,4	0,6	0,2	0,3	0,6
małopolskie	0,4	1,2	1,6	0,5	0,9	1,5
<b>mazowieckie</b>	0,2	0,8	1,0	0,5	0,6	1,0
opolskie	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
<b>podkarpackie</b>	0,4	1,5	1,9	0,7	1,0	1,7
podlaskie	0,9	3,4	4,3	1,5	2,7	4,2
<b>pomorskie</b>	0,6	2,0	2,7	1,0	1,4	2,4
śląskie	0,1	0,5	0,6	0,3	0,4	0,6
<b>świętokrzyskie</b>	0,2	1,3	1,6	0,5	1,0	1,5
warmińsko-mazurskie	2,3	7,8	10,1	4,5	5,4	9,9
<b>wielkopolskie</b>	0,2	0,7	0,9	0,3	0,5	0,8
zachodniopomorskie	2,3	9,2	11,5	4,4	6,0	10,4
<b>Polska</b>	0,7	2,5	3,2	1,2	1,8	3,0

**Tabela 37. Średnia powierzchnia gospodarstwa i działki rolnej [ha] objęta wsparciem w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.**

Województwo	Średnia powierzchnia gospodarstw		Średnia powierzchnia działki rolnej	
	RE PRŚ/DRŚK	Gosp. poza RE PRŚ/DRŚK	RE PRŚ/DRŚK	Gosp. poza RE PRŚ/DRŚK
<b>dolnośląskie</b>	45,8	16,1	3,1	1,9
kujawsko-pomorskie	24,7	15,4	1,9	2,3
<b>lubelskie</b>	17,7	7,6	1,1	0,8
lubuskie	52,8	20,6	3,4	2,6
<b>łódzkie</b>	16,1	7,6	0,9	0,9
małopolskie	11,1	4,0	0,6	0,5
<b>mazowieckie</b>	17,9	8,5	1,3	1,1
opolskie	40,1	18,3	1,6	1,3
<b>podkarpackie</b>	14,0	4,7	1,0	0,5

podlaskie	19,6	12,1	1,7	1,4
pomorskie	45,3	18,9	4,5	2,6
śląskie	22,2	7,5	0,9	0,7
świętokrzyskie	10,9	5,6	0,9	0,7
warmińsko-mazurskie	43,3	22,2	3,8	2,9
wielkopolskie	37,1	13,5	3,3	1,7
zachodniopomorskie	58,0	29,6	5,4	3,6
Polska	29,8	13,3	2,2	1,6

Rysunek 24. Struktura [%] użytków rolnych wg. grup obszarowych gospodarstw otrzymujących płatności w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) na tle gospodarstw nie ubiegających się o tego typu wsparcie.



Powierzchnia objęta systemem dopłat w ramach rolnictwa ekologicznego PRŚ/DRŚK pokrywa się przestrzennie tylko częściowo z obszarami o dużym nasileniu procesów erozyjnych, niską zawartością próchnicy i zanieczyszczeniem wód azotanami pochodzenia rolniczego (OSN). Największy areał objęty systemem rolnictwa ekologicznego w roku 2016 odnotowano na obszarach zagrożonych erozją 41 132 ha (Tabela 38), co stanowi 4,2 % tych gruntów. W skali kraju występuje duże zróżnicowanie zainteresowania rolników dopłatami z tytułu stosowania rolnictwa ekologicznego na obszarach zagrożonych erozją. Największy areał stwierdzono w województwie warmińsko-mazurskim 9860 ha oraz dolnośląskim 8023 ha (Tabela 38). W województwach o największym zagrożeniu erozji, jak małopolskie i podkarpackie udział powierzchni objętej dopłatami w ramach RE stwierdzono na poziomie poniżej 1% (Tabela 38).

**Tabela 38. Powierzchnia [ha] objęta rolnictwem ekologicznym (RE) w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) na obszarach zagrożonych erozją.**

Województwo	2015			2016		
	RE DRŚK	RE PRŚ	Razem RE	RE DRŚK	RE PRŚ	Razem RE
<b>dolnośląskie</b>	3469	4257	7725	4929	3094	8023
kujawsko-pomorskie	45	94	<b>138</b>	67	89	<b>157</b>
<b>lubelskie</b>	247	562	808	320	419	740
lubuskie	6	788	<b>794</b>	268	551	<b>819</b>
<b>łódzkie</b>		61	61		61	61
małopolskie	1732	4421	<b>6153</b>	2049	3595	<b>5644</b>
<b>mazowieckie</b>						
opolskie	4	11	<b>14</b>	4	11	<b>14</b>
<b>podkarpackie</b>	1079	4136	5215	1434	2870	4305
podlaskie	1003	4465	<b>5467</b>	1711	3691	<b>5401</b>
<b>pomorskie</b>	232	1228	1460	328	1111	1440
śląskie	28	210	<b>237</b>	96	138	<b>234</b>
<b>świętokrzyskie</b>	263	680	944	406	492	898
warmińsko-mazurskie	1948	8327	<b>10274</b>	4211	5648	<b>9860</b>
<b>wielkopolskie</b>		184	184	33	123	156
zachodniopomorskie	1483	2194	<b>3678</b>	1723	1660	<b>3382</b>
<b>Polska</b>	11537	31616	43153	17581	23551	41132

Wykorzystanie środków w ramach systemu rolnictwa ekologicznego PRŚ/DRŚK na obszarach problemowymi o niskiej zawartości próchnicy jest stosunkowo małe. W roku 2016 w całym kraju dopłatami z tytułu rolnictwa ekologicznego na obszarach o niskiej zawartości próchnicy objęto powierzchnię 6 626 ha gruntów (Tabela 39), a udział tej powierzchni w poszczególnych województwach był zróżnicowany, przy średnim dla kraju wynoszącym 1,8%. Należy podkreślić, że w województwach: mazowieckim i świętokrzyskim, w których występuje największy areał gruntów o niskiej zawartości próchnicy udział powierzchni objętej dopłatą z tytułu RE wynosi odpowiednio 0,9 i 1,2 % (Tabela 41.). Na podstawie przedstawionych danych można stwierdzić, że oddziaływanie RE we wspomnianych województwach na poprawę warunków gospodarowania glebą na obszarach o niskiej zawartości próchnicy nie jest duża.

**Tabela 39. Powierzchnia [ha] objęta rolnictwem ekologicznym (RE) w ramach Pakietu 2 Rolnictwo ekologiczne w PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy.**

Województwo	2015			2016		
	RE DRŚK	RE PRŚ	Razem RE	RE DRŚK	RE RŚ	Razem RE
<b>dolnośląskie</b>						
kujawsko-pomorskie	24	20	43	70	9	79
<b>lubelskie</b>	2	40	43	8	31	38
lubuskie						
<b>łódzkie</b>		14	14		14	14
małopolskie	109	611	719	213	507	720
<b>mazowieckie</b>	477	2280	2757	1509	1563	3071
opolskie						
<b>podkarpackie</b>	89	317	407	197	183	380
podlaskie						
<b>pomorskie</b>						
śląskie						
<b>świętokrzyskie</b>	300	1328	1628	495	1018	1513
warmińsko-mazurskie						
<b>wielkopolskie</b>	31	222	253	163	90	253
zachodniopomorskie	144	818	962	265	292	558
<b>Polska</b>	1176	5650	6827	2920	3706	6626

**Tabela 40. Powierzchnia [ha] objęta rolnictwem ekologicznym (RE) w ramach Pakietu 2 PRŚ (2007-2013) i Działanie Rolnictwo ekologiczne (2014-2020) na obszarach OSN.**

Województwo	2015			2016		
	RE DRŚK	RE PRŚ	Razem RE	RE DRŚK	RE PRŚ	Razem RE
<b>dolnośląskie</b>	9	252	261	15	118	134
kujawsko-pomorskie	172	446	619	235	284	519
<b>lubelskie</b>	47	180	227	69	143	212
lubuskie		20	20			0
<b>łódzkie</b>	45	451	497	106	442	548
małopolskie			0			0
<b>mazowieckie</b>	469	1571	2040	857	1117	1973
opolskie			0			0
podkarpackie			0			0
podlaskie	48	256	303	90	141	231
<b>pomorskie</b>	23	255	278	38	298	336
śląskie			0			0
świętokrzyskie			0			0
warmińsko-mazurskie	341	466	806	404	321	726

wielkopolskie	73	868	941	365	339	<b>704</b>
zachodniopomorskie	405	2244	2649	447	1962	<b>2409</b>
<b>Polska</b>	<b>1633</b>	<b>7007</b>	<b>8641</b>	<b>2628</b>	<b>5164</b>	<b>7792</b>

Powierzchnie użytków rolnych objęte płatnościami z tytułu rolnictwa ekologicznego PRŚ/DRŚK występują również na obszarach narażonych na zanieczyszczenie wód azotem pochodzenia rolniczego (OSN). W roku 2016 płatnościami do systemu rolnictwa ekologicznego na obszarach OSN objęto w kraju 7 792 ha gruntów (Tabela 38), z czego większość występowała w województwie zachodniopomorskim 2 409 ha i 2,2 % udziału oraz mazowieckim 1 973 ha i 0,9 % udziału (Tabela 41.). W województwach wielkopolskim oraz kujawsko-pomorskim, w których występuje największe w skali kraju zagrożenie wymywania azotu ze źródeł pochodzenia rolniczego do wód gruntowych (obszary OSN) udział rolnictwa ekologicznego wynosi odpowiednio 0,2 i 0,3 %.

**Tabela 41. Udział (%) powierzchni działania Rolnictwa Ekologicznego (RE) w stosunku do obszarów zagrożonych erozją, obszarów o niskiej zawartości próchnicy (OPR próchnica) i obszarów OSN.**

Województwo	Lata 2015 – 2016		
	erozja	OPR próchnica	OSN
dolnośląskie	3,1		0,4
kujawsko-pomorskie	0,6	0,1	0,3
lubelskie	0,4	0,1	1,8
lubuskie	10,1		
łódzkie	7,5	0,2	0,4
małopolskie	0,8	2,0	
mazowieckie		0,9	0,9
opolskie			
podkarpackie	0,9	1,5	
podlaskie	17,0		0,6
pomorskie	1,6		0,9
śląskie	0,2		
świętokrzyskie	0,6	1,2	
warmińsko-mazurskie	10,0		8,0
wielkopolskie	1,4	0,5	0,2
zachodniopomorskie	13,3	9,3	2,2
<b>Polska</b>	<b>4,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>

Kolejne działania prośrodowiskowe na obszarach wiejskich ukierunkowane na racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska i ograniczanie negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko, w tym poprawę gospodarowania glebą, ograniczanie procesów erozyjnych i



ograniczanie wymywania składników mineralnych do wód gruntowych są realizowane w ramach rolnictwa zrównoważonego. Obejmują one praktyki prowadzące do zwiększenia zawartości substancji organicznej w glebie, takie jak stosowanie międzyplonów, przyorywanie słomy i obornika, czy bilansowanie poziomego nawożenia.

W roku 2016 dopłaty do pakietu Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ i DRŚK na obszarach zagrożonych erozją wodną były realizowane na powierzchni 33 658 ha i była to powierzchnia porównywalna do roku 2015 (Tabela 42). Procentowy udział powierzchni tego wdrożenia w stosunku do obszarów zagrożonych erozją wynosi średnio w kraju 1,4 % (Tabela 43). Największe udziały odnotowano w województwach, w których zagrożenie erozji nie jest duże: m.in. w opolskim (8,0 %), kujawsko pomorskim (6,3 %). W województwach o największym nasileniu erozji (małopolskie, podkarpackie) udział powierzchni gruntów objętych tym działaniem jest bardzo mały i wynosi odpowiednio 0,6 i 0,5 % (Tabela 43).

**Tabela 42. Powierzchnia (ha) objęta Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach zagrożonych erozją**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	2664	17	2681	1959	725	2685
kujawsko-pomorskie	1697	140	1837	1136	324	1459
lubelskie	6263	1479	7742	4886	2432	7318
lubuskie	12		12	3		3
łódzkie						
małopolskie	3546	71	3617	4371	127	4498
mazowieckie						
opolskie	3290	90	3380	2531	234	2765
podkarpackie	3360	320	3680	2036	428	2463
podlaskie	181	2	183	192	2	194
pomorskie	1886	362	2249	2573	621	3194
śląskie	1475	623	2098	1225	653	1878
świętokrzyskie	3429	317	3746	3292	1192	4484
warmińsko-mazurskie	2048	465	2512	1642	694	2336
wielkopolskie	33		33	66		66
zachodniopomorskie	72		72	204	111	315
<b>Polska</b>	<b>29957</b>	<b>3885</b>	<b>33842</b>	<b>26117</b>	<b>7541</b>	<b>33658</b>

**Tabela 43. Udział (%) powierzchni objętej Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach zagrożonych erozją.**

Wyszczególnienie	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>	1,1	0,0	1,1	0,8	0,3	1,1
kujawsko-pomorskie	7,3	0,6	7,9	4,9	1,4	6,3
<b>lubelskie</b>	3,3	0,8	4,0	2,5	1,3	3,8
lubuskie	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>łódzkie</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
małopolskie	0,5	0,0	0,5	0,6	0,0	0,6
<b>mazowieckie</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
opolskie	9,5	0,3	9,7	7,3	0,7	8,0
<b>podkarpackie</b>	0,6	0,1	0,7	0,4	0,1	0,5
podlaskie	0,6	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6
<b>pomorskie</b>	2,1	0,4	2,5	2,8	0,7	3,5
śląskie	1,0	0,4	1,4	0,8	0,4	1,2
<b>świętokrzyskie</b>	2,2	0,2	2,4	2,1	0,8	2,9
warmińsko-mazurskie	2,0	0,5	2,5	1,6	0,7	2,3
<b>wielkopolskie</b>	0,3	0,0	0,3	0,5	0,0	0,5
zachodniopomorskie	0,3	0,0	0,3	0,8	0,4	1,2
<b>Polska</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1,4</b>

Powierzchnia objęta płatnościami do rolnictwa zrównoważonego na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy w roku 2016 wynosiła 22 090 ha i była minimalnie mniejsza (21 857 ha) w porównaniu do roku 2015 (Tabela 44), a jej udział w stosunku do powierzchni użytków rolnych o niskiej zawartości próchnicy w roku 2016 wynosił średnio w kraju 3,4 % (Tabela 45). W województwie świętokrzyskim, w którym występuje większy odsetek gruntów z niską zawartością odnotowano również większy udział gruntów objętych płatnościami z tego tytułu (4,8%)

**Tabela 44. Powierzchnia (ha) objęta Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
<b>dolnośląskie</b>						
kujawsko-pomorskie	11752	1061	12812	8698	1557	10254
lubelskie	1450	159	1609	1119	465	1584
lubuskie			0			
<b>łódzkie</b>			0			
małopolskie	229	36	265	166	34	199

mazowieckie	857	51	908	971	148	1119
opolskie			0			
podkarpackie	320		320	295		295
podlaskie			0			
pomorskie			0			
śląskie			0			
świętokrzyskie	4329	313	4642	4614	1640	6254
warmińsko-mazurskie			0			
wielkopolskie	2915	137	3052	2096	284	2380
zachodniopomorskie	5		5	5		5
<b>Polska</b>	<b>21857</b>	<b>1757</b>	<b>23613</b>	<b>17963</b>	<b>4126</b>	<b>20971</b>

Tabela 45. Udział (%) powierzchni objętej Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach problemowych o niskiej zawartości próchnicy

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie						
kujawsko-pomorskie	18,5	1,7	20,2	13,7	2,5	16,2
lubelskie	4,7	0,5	5,2	3,6	1,5	5,1
lubuskie						
łódzkie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
małopolskie	0,6	0,1	0,7	0,5	0,1	0,6
mazowieckie	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0
opolskie						
podkarpackie	1,2	0,0	1,2	1,1	0,0	1,1
podlaskie						
pomorskie						
śląskie						
świętokrzyskie	3,3	0,2	3,6	3,6	1,3	4,8
warmińsko-mazurskie						
wielkopolskie	6,2	0,3	6,5	4,4	0,6	5,0
zachodniopomorskie	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2
<b>Polska</b>	<b>3,4</b>	<b>0,3</b>	<b>3,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>	<b>3,2</b>

Powierzchnia objęta płatnością do pakietu Rolnictwo zrównoważone na obszarach OSN w roku 2016 jest znacząco większa w stosunku do obszarów zagrożonych erozją, czy obszarów problemowych o niskiej zawartości próchnicy i wynosi 114 494 ha (Tabela 46). Udział tej powierzchni do arealu OSN w skali kraju wynosi 9,2 % (Tabela 47). Największy areal gruntów objętych tym działaniem odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim 43 262 ha i

wielkopolskim 31 991 ha, w których występuje największe zagrożenie zanieczyszczenia wód gruntowych azotem ze źródeł rolniczych.

**Tabela 46. Powierzchnia (ha) objęta Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach OSN**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	2840	253	3093	2574,02	906,21	3480
kujawsko-pomorskie	37415	6594	44009	31058,17	12203,7	43262
lubelskie	2442	390	2832	1409,88	944,94	2355
lubuskie					20	20
łódzkie	2764	361	3124	1950,8	792,68	2743
małopolskie						
mazowieckie	14330	1055	15385	12793,49	2202,48	14996
opolskie						
podkarpackie						
podlaskie	5000	809	5808	5460	1532,36	6992
pomorskie	4397	523	4920	4229,29	1028,07	5257
śląskie						
świętokrzyskie						
warmińsko-mazurskie	1603	183	1787	951,81	338,7	1291
wielkopolskie	26892	2194	29086	26090,54	5900,11	31991
zachodniopomorskie	1824	78	1903	1731,89	374,46	2106
<b>Polska</b>	<b>99508</b>	<b>12440</b>	<b>111947</b>	<b>88249,89</b>	<b>26243,71</b>	<b>114494</b>

**Tabela 47. Udział (%) powierzchni objętej Pakietem 1. Rolnictwo zrównoważone w ramach PRŚ (2007-2013) oraz DRŚK (2014-2020) na obszarach OSN**

Województwo	Rok 2015			Rok 2016		
	PRŚ	DRŚK	Razem	PRŚ	DRŚK	Razem
dolnośląskie	6,3	0,6	6,9	5,7	2,0	7,7
kujawsko-pomorskie	19,4	3,4	22,8	16,1	6,3	22,4
lubelskie	19,8	3,2	23,0	11,4	7,7	19,1
lubuskie						
łódzkie	2,2	0,3	2,5	1,6	0,6	2,2
małopolskie						
mazowieckie	6,5	0,5	6,9	5,8	1,0	6,8
opolskie						
podkarpackie						
podlaskie	10,9	1,8	12,6	11,9	3,3	15,2
pomorskie	13,3	1,6	14,9	12,8	3,1	15,9
śląskie						
świętokrzyskie						
warmińsko-mazurskie	16,7	1,9	18,6	9,9	3,5	13,5

wielkopolskie	6,0	0,5	6,5	5,8	1,3	7,1
zachodniopomorskie	1,6	0,1	1,7	1,5	0,3	1,9
<b>Polska</b>	<b>8,0</b>	<b>1,0</b>	<b>9,0</b>	<b>7,1</b>	<b>2,1</b>	<b>9,2</b>

Prowadzenie racjonalnej produkcji rolniczej z zachowaniem potencjału produkcyjnego, różnorodności biologicznej i krajobrazu wiejskiego jest najważniejszym elementem zrównoważonego rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Utrzymanie produkcji rolniczej na tych obszarach i zrównoważone jej prowadzenie zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej zapobiega zjawisku ugorowania, odłogowania i samoistnego zadrzewiania oraz zalesiania, a w konsekwencji chroni przed defragmentacją użytków rolnych i negatywnym oddziaływaniem na grunty przylegające. Racjonalne rolnictwo sprzyja utrzymaniu glebowej substancji organicznej i zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu wiejskiego.

**Tabela 48. Powierzchnia działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) średnio dla lat 2015-2016 w podziale na typy.**

Województwo	Typ ONW				Razem
	Górskie	Nizinne 1	Nizinne 2	Obszary ze szczególnymi utrudnieniami	
dolnośląskie	39 470	153 516	2 774	91 273	<b>287 032</b>
kujawsko-pomorskie	-	336 421	56 234	-	<b>392 655</b>
lubelskie	-	484 370	43 658	-	<b>528 028</b>
lubuskie	-	349 988	16 054	-	<b>366 042</b>
łódzkie	-	440 114	110 569	-	<b>550 683</b>
małopolskie	78 783	7 795	3 345	93 066	<b>182 989</b>
mazowieckie	-	795 470	424 371	-	<b>1 219 841</b>
opolskie	-	66 223	4 335	4 814	<b>75 373</b>
podkarpackie	29 387	90 934	17 907	78 281	<b>216 509</b>
podlaskie	-	597 117	339 920	-	<b>937 036</b>
pomorskie	-	211 949	152 998	-	<b>364 947</b>
śląskie	6 038	48 975	20 794	32 202	<b>108 009</b>
świętokrzyskie	-	115 946	59 387	19 153	<b>194 486</b>
warmińsko-mazurskie	-	653 931	72 420	-	<b>726 350</b>
wielkopolskie	-	632 123	260 286	-	<b>892 410</b>
zachodniopomorskie	-	563 564	10 475	-	<b>574 039</b>
<b>Polska</b>	<b>153 678</b>	<b>5 548 434</b>	<b>1 595 528</b>	<b>318 789</b>	<b>7 616 429</b>

Dopłaty z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) w latach 2015-2016 były wnioskowane średnio na powierzchni 7 616 429 ha, w tym obszary górskie 148.5 tys. ha,

obszary ze szczególnymi ograniczeniami 300.4 ha, strefa nizinna I 5 026.7 ha i strefa nizinna II 1 573.1 ha (Tabela 48).

Na obszarach ONW wydzielonych w oparciu o wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP) oraz kryteria gęstości zaludnienia występują jeszcze dodatkowe ograniczenia istotne z rolniczego i przyrodniczego punktu widzenia. Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że strefa obszarów ONW (łącznie wszystkie typy) obejmuje 42,0 % użytków rolnych zagrożonych erozją wodną, 22,4 % obszarów problemowych o niskiej zawartości próchnicy oraz 39,3 % obszarów narażonych na zanieczyszczenie wód azotem pochodzenia rolniczego (OSN) (Tabela 49). W województwie podlaskim, mazowieckim i lubelskim obszary ONW obejmują ponad 90 % terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie wód azotanami pochodzenia rolniczego (OSN). Stosowanie na obszarach ONW zasad dobrej kultury rolnej może ograniczyć zarówno procesy erozji wodnej, jak i wymycie składników mineralnych do wód powierzchniowych i gruntowych, a w konsekwencji zmniejszyć negatywne oddziaływanie rolnictwa na środowisko.

**Tabela 49. Udział (%) powierzchni działania Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) w stosunku do obszarów zagrożonych erozją, obszarów problemowych o niskiej zawartości próchnicy (OPR próchnica) oraz obszarów OSN średnio dla lat 2015-2016.**

Województwo	Obszary ONW		
	erozja	OPR próchnica	OSN
dolnośląskie		34,4	26,5
kujawsko-pomorskie	16,5	30,5	25,8
lubelskie	5,1	4,9	96,7
lubuskie		45,7	
łódzkie	58,0	57,2	23,9
małopolskie	24,8	21,7	
mazowieckie	51,6	12,3	94,5
opolskie		1,2	
podkarpackie	23,5	19,3	
podlaskie		72,7	97,1
pomorskie		45,2	6,3
śląskie		13,5	
świętokrzyskie	47,5	8,3	
warmińsko-mazurskie		44,8	56,6
wielkopolskie	42,6	41,0	25,6
zachodniopomorskie	46,2	32,2	8,4
<b>Polska</b>	<b>42,0</b>	<b>22,4</b>	<b>39,3</b>

Instrumentem wzmacniającym interwencję PROW w ramach działań służących zapobieganiu erozji gleb i poprawie gospodarowania glebą jest działanie Inwestycje w środki trwałe. Z punktu widzenia celu szczegółowego 4C najistotniejsze inwestycje dotyczą budowy płyt obornikowych, zbiorników na gnojowicę oraz zakupu maszyn do uprawy gleby i nawożenia. W roku 2015 podpisano 124 umowy na inwestycje związane z budową płyt obornikowych o łącznej powierzchni 21 613 m<sup>2</sup>, a w 2016 zaledwie 9 umów o powierzchni 1 295 m<sup>2</sup> (Tabela 50). W roku 2016 podpisano 12 umów na budowę zbiorników o łącznej objętości 4 562 m<sup>3</sup> (Tabela 50). Inwestycje w odnowę maszyn realizowano głównie w roku 2016. W ramach inwestycji na zakup maszyn do uprawy gleby podpisano umowy na kwotę 70 184 996 zł, a na maszyny do nawożenia na kwotę 59 037 562 zł (Tabela 51). Podpisanie umów inwestycyjnych na zakup maszyn w roku 2016 było związane prawdopodobnie z uruchomieniem nowego programu. Zdecydowana większość umów na inwestycje związane z budową płyt obornikowych, zbiorników na gnojowicę oraz maszyn rolniczych została już zrealizowana.

**Tabela 50. Inwestycje w środki trwałe (płyta obornikowa i zbiornik na gnojowicę) w latach 2015 i 2016.**

Województwo	Płyta obornikowa		Zbiornik na gnojowicę		Płyta obornikowa		Zbiornik na gnojowicę	
	liczba	m2	liczba	m3	liczba	m2	liczba	m3
	<b>2015</b>				<b>2016</b>			
dolnośląskie			2	641				
kujawsko-pomorskie	12	1711	19	5049				
lubelskie	3	313	2	405				
lubuskie			1	810				
łódzkie	7	1400	7	1027	1	134	2	1305
małopolskie	1	70	4	2498	2	194	2	52
mazowieckie	14	2688	21	6007	1	160		
opolskie	1	105	2	68				
podkarpackie	6	1073	7	1036			1	80
podlaskie	37	6711	52	22975	2	202	1	75
pomorskie	3	512	6	613				
śląskie	1	263	4	1723				
świętokrzyskie	5	858	6	690	2	379	2	268
warmińsko-mazurskie	12	2085	17	5639			1	237
wielkopolskie	22	3825	52	14742	1	225	3	2546
zachodniopomorskie			1	52				
<b>Polska</b>	<b>124</b>	<b>21613</b>	<b>203</b>	<b>63973</b>	<b>9</b>	<b>1295</b>	<b>12</b>	<b>4562</b>

**Tabela 51. Wartość (zł) inwestycji w środki trwałe (maszyny do uprawy gleby i nawożenia) w latach 2015 i 2016.**

Województwo	Maszyny do uprawy gleby		Maszyny do nawożenia		Maszyny do uprawy gleby		Maszyny do nawożenia	
	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	Wartość
	2015				2016			
dolnośląskie					37	5392598	35	3856982
kujawsko-pomorskie					46	5677977	38	4114700
lubelskie					143	11504526	106	6925871
lubuskie					11	1609701	10	990100
łódzkie					76	3719386	122	6720685
małopolskie					52	3326508	40	2127562
mazowieckie			1	12423	11	1378217	9	594092
opolskie					35	3866532	27	2141101
podkarpackie					51	4519569	37	2480683
podlaskie					185	11921871	197	20632373
pomorskie					5	892734	5	460880
śląskie					4	289532	4	247820
świętokrzyskie					35	2362420	24	1232050
warmińsko-mazurskie					34	3951807	24	2305545
wielkopolskie					33	4534997	31	3160444
zachodniopomorskie					24	5236621	15	1046674
<b>Polska</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>12423</b>	<b>782</b>	<b>70184996</b>	<b>724</b>	<b>59037562</b>

Dotychczas nie uruchomiono działania „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” oraz „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”. Ze względu na duże ich znaczenie dla podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości o konieczności realizacji założeń zawartych w celu szczegółowym 4C należy jak najszybciej rozpocząć ich realizację.

Skutecznie wdrażano działanie „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów”. Inwestycjami w ramach zalesień w perspektywie 2014-2020 oraz PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 objęto powierzchnię 71,2 tys. ha, co stanowi 0,50% użytków rolnych. Należy podkreślić ochronny wpływ tego działania na realizację celu szczegółowego 4C, szczególnie na obszarach o zróżnicowanej rzeźbie terenu.



## 4.7 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?

### 4.7.1 Ocena logiki interwencji

#### 4.7.1.1 Identyfikacja działań bezpośrednio i pośrednio wpływających na cel szczegółowy 5E

W Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej znacznym utrudnieniem dla gospodarstw rolnych chcących prowadzić efektywną produkcję rolniczą jest stosunkowo niska jakość ich gleb, o czym świadczy przeciętny wskaźnik bonitacji gleb (WBG) wynoszący 0,8. Co więcej, w Polsce w 15,5% (389) gmin<sup>38</sup> oraz w 25,9% (14,0 tys.) obrębów ewidencyjnych<sup>39</sup> przeciętny wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (WWRPP) nie przekracza 52 pkt<sup>40</sup>. Oznacza to, że na tych obszarach występują szczególnie niekorzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej wynikające m.in. z niekorzystnego uziarnienia gleb, ukształtowania terenu i niesprzyjającego klimatu oraz z małej naturalnej zasobności gleb w składniki pokarmowe<sup>41</sup>. Są to zatem także często obszary zagrożone erozją<sup>42</sup>, która skądinąd nasila straty węgla organicznego w glebie. Grunty te charakteryzując się niską przydatnością dla rolnictwa stanowią zatem potencjalny obszar do zalesień.

Lasy stanowią główne źródło pochłaniania CO<sub>2</sub> w sektorze Land Use Land Use Change and Forestry (LULUCF). W 2014 roku w UE-28 i w Polsce lasy pochłonęły odpowiednio 433,3 i 34,6 mln. ton CO<sub>2</sub>, co stanowiło odpowiednio 136,7 i 106,1% pochłaniania CO<sub>2</sub> z sektora LULUCF<sup>43</sup> i<sup>44</sup>. W rezultacie w 2014 r. w UE-28 i w Polsce lasy ograniczyły emisję gazów cieplarnianych wyrażoną w ekwiwalencie CO<sub>2</sub> odpowiednio o 12,1 i 9,1%. Co ważne, rola lasów w sekwestracji CO<sub>2</sub> z atmosfery podkreślona została m.in. w *Nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno- drzewnego (COM(2013)659)*.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zatem stwierdzić, że działania zalesieniowe w PROW 2014-2020 w sposób bezpośredni przyczynia się do realizacji celu 5E.

<sup>38</sup> Uwzględniono gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

<sup>39</sup> Uwzględniono obręby ewidencyjne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

<sup>40</sup> Dla Polski średnia wartość wskaźnika WWRPP wynosi 66,0 pkt. na 120 pkt. możliwych do osiągnięcia.

<sup>41</sup> Stuczyński T., 2007. Przyrodnicze uwarunkowania produkcji rolniczej w Polsce. W opracowaniu zbiorowym pod redakcją A. Harasima pt. Współczesne uwarunkowania organizacji produkcji w gospodarstwach rolniczych, IUNG-PIB.

<sup>42</sup> Szczególnie dotyczy to obszarów z niekorzystnym ukształtowaniem terenu.

<sup>43</sup> *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2016*. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa 2016.

<sup>44</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

W Polsce w wyniku rolniczego użytkowania gruntów ilość węgla organicznego w glebie zmniejsza się średnio o 0,29 t. C/ha/r<sup>45</sup>. Wykazane straty węgla organicznego mogą być jednak rekompensowane poprzez np. stosowanie odzwierzęcych nawozów naturalnych lub przyorywanie słomy, pozostałych resztek poźniwnych oraz nawozów zielonych<sup>46</sup>. Praktyki zapobiegające mineralizacji substancji organicznej i stratom węgla w glebie wymagane są w Działaniu rolno-środowisko-klimatycznym i Działaniu Rolnictwo ekologiczne<sup>47</sup>. W Działaniu rolno-środowisko-klimatycznym cel 5E realizują Pakiety 1-6. W Pakiecie 1. *Rolnictwo zrównoważone* beneficjent zobowiązany jest m.in. do stosowania prawidłowego płodozmianu oraz praktyk zwiększających zawartość substancji organicznej w glebie (przyoranie międzyplonu, słomy lub obornika). Ten sam cel realizuje Pakiet 2. *Ochrona gleb i wód*, w którym wymóg stosowania międzyplonów lub pasów ochronnych traw na stokach o nachyleniu powyżej 20% zapobiega erozji gleb i w konsekwencji zapobiega utracie węgla organicznego z gleby. Pakiety 3. *Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych*, 4. *Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000* oraz 5. *Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000* również przyczyniają się do zapobiegania stratom węgla organicznego w glebie. Należy bowiem podkreślić, że w ich przypadku zmiana sposobu użytkowania gruntu z upraw trwałych lub trwałych użytków zielonych na grunt orny spowodowałaby istotne zmniejszenie węgla organicznego w glebie, już w ciągu kilku lat<sup>48, 49, 50 i 51</sup>. Podobnie jest w Pakiecie 6. *Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie*, w którym uprawa ginących, rzadkich i zagrożonych erozją genetyczną roślin uprawnych jest w stanie nie przyczynić się do nadmiernych strat węgla z gleby w wyniku mniej intensywnej ich uprawy. W działaniu Rolnictwo ekologiczne cel ten realizowany jest we wszystkich pakietach (1-12)<sup>52</sup> realizowanych na gruntach ornych, sadach oraz TUZ.

---

<sup>45</sup> Kuś J., Kopiński J., 2012. *Gospodarowanie glebową materią organiczną w glebach*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr.2. CDR w Brwinowie.

<sup>46</sup> Wzrost zawartości węgla organicznego w glebach użytkowanych rolniczo jest procesem długim i odwracalnym. Proces ten zależy nie tylko od ilości dostarczanej substancji organicznej do gleby, intensywności użytkowania gruntów, ale i od warunków klimatycznych (temperatury i wilgotności) oraz typu gleby.

<sup>47</sup> Zgodnie z ustaleniami panelu ekspertów przeprowadzonego w ramach niniejszego pytania ewaluacyjnego.

<sup>48</sup> Mocek A. 2015. *Gleboznawstwo*. Wydawnictwo PWN, Warszawa.

<sup>49</sup> Faber A. 2014. Bilanse emisji gazów cieplarnianych oraz ekonomia węgla w rolnictwie. W opracowaniu pod kier. J.St. Zegara pt: Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, IERIGŻ-PIB, nr 100.

<sup>50</sup> Guo B., Gifford R. 2002. *Soil carbon stocks and land use change: a meta analysis*, Global Change Biology nr 8.

<sup>51</sup> Ustalenia panelu ekspertów w ramach niniejszej ewaluacji.

<sup>52</sup> Dotyczy Pakietu 1. *Uprawy rolnicze w okresie konwersji*, Pakietu 2. *Uprawy warzywne w okresie konwersji*, Pakietu 3. *Uprawy zielarskie w okresie konwersji*, Pakietu 4. *Uprawy sadownicze w okresie konwersji*, Pakietu 5. *Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji*, Pakietu 6. *Trwałe użytki zielone w okresie konwersji*, Pakietu 7. *Uprawy rolnicze po okresie konwersji*, Pakietu 8. *Uprawy warzywne po okresie konwersji*, Pakietu 9. *Uprawy zielarskie po okresie konwersji*, Pakietu 10. *Uprawy sadownicze po okresie konwersji*, Pakietu 11. *Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji*, Pakietu 12. *Trwałe użytki zielone po okresie konwersji*.

Wymagania stawiane produkcji ekologicznej uwzględniają bowiem konieczność stosowania praktyk, które przyczyniają się do utrzymania stabilności ilości materii organicznej w glebie<sup>53</sup>. Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, że Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w pakietach 1-6 oraz działanie Rolnictwo ekologiczne w pakietach 1-12 w PROW 2014-2020 promuje praktyki zapobiegające mineralizacji substancji organicznej i stratom węgla organicznego w glebie. Stąd też, działania te są w stanie w sposób pośredni pozytywnie wpływać na cel szczegółowy 5E poprzez ochronę zasobów węgla organicznego w rolnictwie<sup>54</sup>.

#### **4.7.1.2 Ocena skali środków finansowych na realizację celu 5E**

W ramach celu 5E w PROW 2014-2020 finansowani są beneficjenci, którzy przystępują do działania zalesieniowego w ramach nowych zobowiązań PROW 2014-2020, zobowiązania dla beneficjentów uczestniczących w działaniu Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2007-2013 oraz w działaniu Zalesianie gruntów rolnych w ramach PROW 2004-2006. Środki publiczne przekazywane są beneficjentom w formie wsparcia na zalesianie, premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej.

Na realizację działania zalesieniowego w PROW 2014-2020 przeznaczono kwotę 300,9 mln euro, w tym 63,6% stanowi wkład UE (środki w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW)). Kwota środków przeznaczonych na realizację działania stanowi zatem około 2,2% ogółu środków przeznaczonych na PROW 2014-2020. Na realizację działania zalesieniowego w PROW 2014-2020 w porównaniu z PROW 2004-2006 i 2007-2013 przeznaczono odpowiednio o 200,9 i 22,4% więcej środków. Sytuację tę należy tłumaczyć koniecznością zagwarantowania środków do obsługi zobowiązań zalesieniowych z okresu 2004-2006 i 2007-2013 oraz potrzebą zapewnienia środków dla potencjalnych beneficjentów nowych zalesień realizowanych w ramach PROW 2014-2020<sup>55</sup>. Do obsługi zobowiązań z PROW 2004-2006 i 2007-2013 przeznaczono 90% kwoty środków w ramach PROW 2014-2020. Oznacza to, że pozostała kwota środków pozwala na dalszy wzrost

---

<sup>53</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91

<sup>54</sup> Należy dodać, że w ramach Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz działania Rolnictwo ekologiczne beneficjent nie może przekształcać występujących w gospodarstwie rolnym TUZ-ów, a zatem nie przyczynia się do strat węgla w glebie z powodu zmiany sposobu użytkowania użytków rolnych. Co więcej, musi zachować elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje przyrody. Mając na uwadze, że funkcję tę mogą pełnić np. zadrzewienia i zakrzaczenia, należy zatem stwierdzić, że są one w stanie ograniczać zjawisko adwekcji na sąsiadujących z nimi polach uprawnych i w rezultacie ograniczają na nich ewapotranspirację. W konsekwencji ograniczają również straty węgla organicznego z ich gleb.

<sup>55</sup> Uwaga zgodna z przeprowadzonym wywiadem w ramach niniejszej ewaluacji.

powierzchni zalesień i w rezultacie w jeszcze większym stopniu wpłynie ona na realizację celu 5E. Jest to szczególnie ważne w kontekście obecnych prac Komisji Europejskiej (KE) nad ustanowieniem optymalnego sposobu włączenia sektora LULUCF do unijnego zobowiązania dotyczącego wymogu redukcji emisji gazów cieplarnianych z terenów UE do roku 2030<sup>56</sup>. KE wskazała dla Polski cel zakładający ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w ramach obszaru ESR (Efford Scharing Regulation) do roku 2030 o 7% w porównaniu z poziomem z roku 2005, aczkolwiek umożliwiła Polsce zrealizowanie tego celu przy współdziałaniu sektora LULUCF, w tym przy współdziałaniu potencjału zalesień.

#### **4.7.1.3 Ocena dystrybucji regionalnej środków przeznaczonych na realizację celu 5E**

Dotychczasowy stan dystrybucji środków w ramach realizacji celu 5E w PROW 2014-2020 w układzie województw jest zróżnicowany. Sytuacja ta wynika przede wszystkim ze zróżnicowanej powierzchni zalesień wykonanych w poszczególnych województwach w ramach zobowiązań PROW 2004-2006 i 2007-2013.

W województwach o lesistości poniżej 30%<sup>57</sup> rozdysponowano dotychczas 14,95 mln euro, co stanowi 54,7% łącznej kwoty wydatkowanej w celu 5E w ramach PROW 2014-2020. Natomiast 56,7% (15,52 mln.euro) łącznej kwoty w ramach celu 5E dystrybuowano w ośmiu województwach o szczególnie dużym udziale obszarów o wskaźniku WWRPP poniżej 52 pkt<sup>58</sup>. Oznacza to, że w ogólnej kwocie dystrybuowanej w ramach celu 5E przeważa wkład województw o lesistości poniżej 30% oraz województw, które szczególnie powinny przyczynić się do realizacji celu 5E w związku z dużym zagrożeniem strat węgla organicznego z gleb. Dotychczasowa dystrybucja regionalna środków w ramach realizacji celu 5E wpływa zatem na wspieranie województw o większych potrzebach zalesieniowych

---

<sup>56</sup> Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu oraz wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu.

<sup>57</sup> Według danych GUS (*Leśnictwo 2015*) są to województwa: łódzkie, mazowieckie, lubelskie, kujawsko pomorskie, wielkopolskie, opolskie, świętokrzyskie, małopolskie i dolnośląskie.

<sup>58</sup> Za województwa ze szczególnie dużym udziałem obszarów o wskaźniku WWRPP poniżej 52 pkt uznano te, w których udział obrębów ewidencyjnych z tak słabymi glebami wyniósł co najmniej 25% łącznej liczby obrębów w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w danym województwie. Tego typu sytuacja wystąpiła w województwie lubuskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim i wielkopolskim.

oraz z większym udziałem gleb szczególnie podatnych na straty węgla organicznego. Stąd też, wpisuje się w wymogi stawiane zalesieniom w ramach rozporządzenia *zalesieniowego*<sup>59</sup>.

#### **4.7.1.4 Ocena kryteriów dostępu przyczyniających się do realizacji celu 5E**

W rozporządzeniu *zalesieniowym* wskazano kryteria dostępu, które w sposób bezpośredni przyczyniają się realizacji celu 5E.

W działaniu *zalesieniowym* potencjalnych beneficjentów działania należy szukać w gronie gospodarstw rolnych wpisanych do ewidencji ARiMR. Kryterium to zapewnia zatem powszechny dostęp dla beneficjentów prowadzących działalność rolniczą na obszarach o szczególnie niekorzystnych przyrodniczych warunkach gospodarowania.

Kryteria dostępu odnoszące się do gruntów kwalifikujących się do przyznania pomocy w ramach działania *zalesieniowego* korespondują z krajowymi wytycznymi dotyczącymi gruntów na których mogą być prowadzone zalesienia tj. m.in. *ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach i ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Stąd też, grunty zalesiane powinny występować na obszarach o niskiej przydatności rolniczej, gdzie występuje największe ryzyko wzmózonych strat węgla organicznego z gleb. Kryterium to pozwala zatem efektywniej realizować zalesieniom cel 5E.

W ramach rozporządzenia *zalesieniowego* powierzchnia objęta pomocą na zalesianie powinna wynosić, co najmniej 0,1 ha, co jest zgodne z zapisem dotyczącym ustanowienia minimalnej powierzchni dla gruntów leśnych według *Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach*<sup>60</sup> i z definicją lasu przyjętą dla potrzeb krajowej inwentaryzacji gazów cieplarnianych prowadzonej corocznie przez KOBiZE<sup>61</sup>. Spełniający warunek KOBiZE dla gruntów leśnych jest także zapis dotyczący minimalnej szerokości powierzchni zalesionej<sup>62</sup> oraz zapis dotyczący traktowania gruntów z sukcesją naturalną jako gruntów leśnych. Kryteria te również wspierają zatem realizację celu 5E.

---

<sup>59</sup> Dotyczy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów objętego PROW 2014-2020 na lata 2014-2020, Rozporządzenia zmienionego Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

<sup>61</sup> Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2012 r., KOBiZE, Warszawa 2012 r.

<sup>62</sup> Według KOBiZE minimalna szerokość obszaru leśnego uwzględniona w krajowej inwentaryzacji gazów cieplarnianych powinna wynosić 10 m, podczas gdy w rozporządzeniu *zalesieniowym* szerokość ta wynosi co najmniej 20 m (w przypadku nie graniczenia z lasem lub obszarem zalesionym).

Kryterium dostępu, które wzmacnia wpływ działania zalesieniowego na realizację celu 5E jest wymóg sporządzenia przez Nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe planu zalesień, który biorąc pod uwagę *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013* i *Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr. 807/2014* powinien uwzględniać właściwy skład gatunkowy zalesień dostosowany do posiadanych przez beneficjenta warunków przyrodniczo-leśnych uwzględniających lokalne warunki siedliskowe, środowiskowe i klimatyczne danego obszaru.

Nie wszystkie użytki rolne znajdujące się na obszarach o niekorzystnych warunkach środowiskowych mogą zostać zalesione. Według *Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr. 807/2014* zalesieniami nie mogą być objęte m.in. obszary, które mogłyby stać w sprzeczności z wymogami ochrony siedlisk cennych gatunków roślin i zwierząt oraz przyczyniać się na nich do utraty różnorodności biologicznej<sup>63</sup> i <sup>64</sup>. Z zalesień wyłączone nadto TUZy i pastwiska trwałe, które skądinąd stanowią cenny element przyrodniczy na obszarach wiejskich – wzbogacający bioróżnorodność, oraz przyczyniają się do ochrony węgla organicznego w rolnictwie, a także zagajniki, plantacje choinek oraz drzew szybkorosnących, które nie są w stanie w sposób trwały sekwestrować i magazynować węgla organicznego w glebie ze względu na ich stosunkowo szybką rotację. Należy stwierdzić, że nie uwzględnienie tego typu obszarów w wyłączeniach zalesieniowych mogłoby osłabić zdolność zalesień wspieranych w ramach PROW 2014-2020 w realizacji celu 5E.

W Działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym i działaniu Rolnictwo ekologiczne kryteria dostępu umożliwiają powszechny dostęp beneficjentom, którzy w sposób pośredni chcą przyczyniać się do realizowania celu 5E poprzez ochronę zasobów węgla organicznego w rolnictwie.

#### **4.7.1.5 Adekwatność rodzaju wsparcia do działań i zróżnicowanie jego stawek oraz kryteria wyboru operacji dla działań realizujących cel 5E**

Rodzaj wsparcia w ramach działania zalesieniowego podzielony został w oparciu o przepisy *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013* i *Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 807/2014*.

---

<sup>63</sup> Zgodnie z Dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r oraz Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r.

<sup>64</sup> Pomoc nie przysługuje do obszarów Natura 2000, chyba że planowane wykonanie zalesienia nie jest sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochrony (a w przypadku braku tych planów z celami ochrony tych obszarów) oraz obszarów rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, parków narodowych, chyba że planowane wykonanie zalesienia nie jest sprzeczne z celami ochrony tych obszarów.

W działaniu zalesieniowym wsparcie na zalesienie oraz premia pielęgnacyjna zróżnicowane zostały m.in. ze względu na rodzaj zalesień (liściaste lub iglaste), nachylenie terenu oraz podatność na erozję. Uwzględniają one zatem różnice w ponoszonych kosztach uprawy oraz jej pielęgnacji i w rezultacie są w stanie wzmacniać skłonność potencjalnych beneficjentów do realizacji celu 5E. W przypadku premii zalesieniowej, powinna ona przez okres 12 lat rekompensować utracone dochody związane z trwałym wyłączeniem gruntów z użytkowania rolniczego i w rezultacie wzmacniać skłonność beneficjentów do uczestniczenia w realizacji celu 5E. Co więcej, dla wsparcia utraconych dochodów beneficjentów dla gruntów zalesionych przysługują również płatności bezpośrednie przez cały okres zobowiązania<sup>65</sup>. Stąd też, w badaniu wskazano, czy stawka premii zalesieniowej wraz z płatnością bezpośrednią (JPO) są w stanie w pełni rekompensować spadek dochodów wynikający z potencjalnego zalesienia gruntów w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej co najmniej 4 tys. euro SO<sup>66</sup>, które skądinąd prowadziły produkcję rolniczą w skrajnie niekorzystnych warunkach glebowych w 2015 roku<sup>67</sup>, a zatem w roku, w którym uruchomiono pierwszy nabór na wsparcie na zalesianie w ramach PROW 2014-2020<sup>68</sup>. Dla zrealizowania tego celu ustalono przeciętny dochód na 1 ha UR w 834 gospodarstwach rolnych, które prowadziły produkcję rolniczą na glebach o wskaźniku bonitacji gleb własnych wynoszącym co najwyżej 0,3 (gleby klasy bonitacyjnej V i VI). Okazało się, że gospodarstwa te w 2015 roku uzyskały przeciętny dochód na 1 ha UR w wysokości 1726,1 zł i był on o 3,3% większy niż stawka premii zalesieniowej i płatności bezpośredniej (JPO). Oznacza to, że stawka premii zalesieniowej oraz płatności bezpośredniej w przypadku gospodarstw prowadzących działalność na obszarach o skrajnie niekorzystnych warunkach, jest w stanie niemalże w pełni zrekompensować spadek dochodu wynikający z zaprzestania produkcji rolniczej.

W Działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym i działaniu Rolnictwo ekologiczne wsparcie ustalone zostało w oparciu o Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr. 1305/2013 oraz Rozporządzenie Delegowanego Komisji (UE) nr 807/2014. Zgodnie z

---

<sup>65</sup> Program Rozwoju Obszarów wiejskich 2014-2020, MRiRW, Warszawa 2016.

<sup>66</sup> Minimalna wielkość ekonomiczna gospodarstw rolnych uwzględnionych w systemie Polskiego FADN.

<sup>67</sup> W analizie uwzględniono gospodarstwa rolne, w których posiadane niekorzystne warunki środowiskowe mogą ich skłaniać do uczestnictwa w działaniu zalesieniowym.

<sup>68</sup> Zamierzeniem Autora było wykorzystanie metody kontrfaktycznej (PSM), która posłużyłaby porównaniu sytuacji ekonomicznej (dochodu na 1 ha gruntów) gospodarstw beneficjentów premii zalesieniowej w ramach PROW 2014-2020 (dane za 2015r.) i gospodarstw pozostałych o podobnej skali produkcji i przyrodniczych warunkach gospodarowania. W bazie Polskiego FADN za 2015 r. były jednak tylko dwa gospodarstwa rolne, które otrzymały premię zalesieniową w 2015 r., stąd też wymogi Polskiego FADN, co do minimalnej grupy gospodarstw (15 obiektów), które mogą zostać poddane analizie nie zostały spełnione.

powyższymi rozporządzeniami kwoty stawek płatności mają na celu pokrywać dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętych działań służących ochronie środowiska, w tym klimatu. Atutem kwoty ustalonych obecnie stawek płatności jest wykorzystanie w ich kalkulacjach m.in. faktycznych wyników z gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość dla Polskiego FADN, które są reprezentatywne dla ok. 730 tys. gospodarstw w kraju, a zatem dla około 54% gospodarstw będących w ewidencji ARiMR. Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że ustalone stawki płatności są w stanie skłaniać beneficjentów do pośredniej realizacji celu 5E w ramach ochrony zasobów węgla organicznego w rolnictwie.

W działaniu zalesieniowym kryteria wyboru operacji w przeważającej większości przyczyniają się do realizacji celu 5E. W ramach rozporządzenia zalesieniowego do kryteriów wyboru, które wpływają na realizację celu 5E należy zaliczyć preferowanie zalesień zlokalizowanych przynajmniej w części na obszarach zagrożonych erozją wodną, oraz na obszarach o nachyleniu terenu powyżej 12°, które z reguły zagrożone są nie tylko erozją wodną ale i erozją wietrzną. Są to zatem obszary szczególnie zagrożone stratami węgla organicznego z gleby. Nie uwzględnienie tego typu obszarów w kryteriach wyboru operacji w znaczący sposób osłabiłoby wpływ prowadzonych zalesień na realizację celu 5E. Nie inaczej jest w przypadku preferowania zalesień przylegających do lasu, które w ten sposób są w stanie efektywniej ograniczać zjawisko adwekcji na sąsiadujących polach uprawnych, a zatem ograniczają na nich również ewapotranspirację i w konsekwencji zapobiegają nadmiernej mineralizacji substancji organicznej oraz stratom węgla organicznego z ich gleb. Z kolei preferowanie zalesień w województwach o lesistości poniżej 30% wzmacnia udział województw o mniejszym poziomie lesistości w realizacji celu 5E<sup>69</sup>.

#### **4.7.1.6 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań realizujących cel 5E**

W ramach zalesień wspieranych w PROW 2014-2020 ustalono, że obszar służący pochłanianiu CO<sub>2</sub> z atmosfery wyniesie docelowo 82 tys. ha, co stanowić będzie 0,35% gruntów rolnych i leśnych w Polsce. Obszar ten obejmuje zalesienia wykonane w ramach zobowiązań PROW 2004-2006 i 2007-2013 oraz zobowiązania w ramach PROW 2014-2020. W ramach zalesień wspieranych w PROW 2014-2020 dotychczas zalesiono około 71,2 tys. ha

---

<sup>69</sup> Dodatkowo do wniosków składanych od 2017 r. obowiązywać będzie dodatkowe kryterium wyboru operacji dotyczące preferowania zalesień, które przynajmniej w części położone są na glebach V, VI lub VIz klasy bonitacyjnej, a zatem na gruntach o nasilonej ich aeracji i podatnych na wzmożone straty węgla organicznego z gleby.



gruntów, co stanowi 86,9% docelowej powierzchni zalesień planowanej w PROW 2014-2020. Z tego 85,7% stanowią zalesienia w ramach zobowiązań PROW 2004-2006 i 2007-2013, natomiast pozostałe 1,2% stanowią zalesienia w ramach zobowiązań PROW 2014-2020. Znaczący udział zrealizowanej powierzchni zalesień w odniesieniu do zakładanej docelowej powierzchni w ramach PROW 2014-2020 wskazuje, że beneficjenci byli dotychczas skłonni do realizowania celu 5E. Świadczy o tym m.in. wykonanie celu pośredniego (na 2018 r.) dla powierzchni zalesień wynoszącej 57,4 tys. ha.

Biorąc pod uwagę występujące nadal w Polsce potrzeby zalesieniowe wynikające z dużego udziału gleb słabych o małej przydatności rolniczej i szczególnie narażonych na wzmożone straty węgla organicznego w glebie, należy stwierdzić, że docelowa powierzchnia zalesień jest w stanie zostać osiągnięta do 2020 r.

Zalesienia wspierane w ramach PROW 2014-2020 są zdolne pochłaniać CO<sub>2</sub> z atmosfery oraz trwale magazynować go w biomase żywej oraz glebie<sup>70</sup>. Według obecnych ustaleń KE założono dla Polski cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach obszaru ESR do roku 2030 o 7% w porównaniu z poziomem z roku 2005. Stąd też, mając na uwadze, że w 2005 roku emisja gazów cieplarnianych z obszaru ESR w Polsce wyniosła ok. 178,5 mln. t. eq. CO<sub>2</sub><sup>71</sup> należy zatem stwierdzić, że Polska może zostać w latach 2021-2030 zobowiązana do ograniczenia w tym obszarze emisji gazów cieplarnianych o 12,5 mln. t. eq. CO<sub>2</sub>. Pewnych szans spełnienia tego ambitnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych upatrywać należy w możliwości wykorzystania potencjału pochłaniania gazów cieplarnianych w sektorze LULUCF. Powierzchnia zalesień zrealizowana docelowo w ramach PROW 2014-2020 pozwoliłaby zatem wnieść wkład w zredukowanie wysiłku ograniczania emisji gazów cieplarnianych z obszaru ESR w latach 2021-2030. Co ważne, zalesienia zrealizowane docelowo w ramach PROW 2014-2020 byłyby w stanie ograniczyć roczną emisję gazów cieplarnianych z sektora ESR w przedziale od 0,48 (las iglaste) do 0,52% (las mieszane).

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz działanie Rolnictwo ekologiczne promuje praktyki, które wpływają na zapobieganie mineralizacji substancji organicznej w glebie i w konsekwencji działania te przyczyniają się do zapobiegania emisji CO<sub>2</sub> z tego źródła. W ramach PROW 2014-2020 przyjęto, że docelowa powierzchnia objęta obydwoma działaniami

---

<sup>70</sup> Poprzez wzrost zawartości substancji organicznej.

<sup>71</sup> Sytuacja emisyjna w sektorach non-ETS w perspektywie roku 2030 w odniesieniu do potencjalnego celu redukcyjnego dla Polski, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2016.

wyniesie 2,504 tys. ha<sup>72</sup>. Oznacza to, że docelowo powierzchnią tą objęte zostałyby około 17,6% użytków rolnych użytkowanych oraz 13,4% potencjalnych użytków rolnych (według powierzchni ewidencyjno-geodezyjnej) w Polsce. W przypadku osiągnięcia tej powierzchni, obydwa działania PROW 2014 – 2020 w istotnym stopniu przyczynią się do ochrony zasobów węgla organicznego w rolnictwie. Biorąc pod uwagę, że w Polsce w wyniku rolniczego użytkowania gruntów ilość węgla organicznego w glebie zmniejsza się średnio o 0,29 t. C/ha/r, stąd też docelowa powierzchnia objęta Działaniem rolno-środowiskowo-klimatycznym oraz działaniem Rolnictwo ekologiczne byłaby w stanie ograniczyć straty węgla organicznego z gleb w wyniku mineralizacji substancji organicznej o 726 tys.t./rok.

#### **4.7.1.7 Identyfikacja ryzyka związanego z realizacją danego działania/poddziałania dla realizacji celu 5E**

Podstawowym ryzykiem w realizacji działań wpływających na cel 5E jest brak ich faktycznej realizacji na gruntach o szczególnie niekorzystnych warunkach gospodarowania o wskaźniku WWRPP poniżej 52 pkt., w tym na gruntach erozyjnych, gdzie występuje zagrożenie wzmożonych strat węgla organicznego z gleby<sup>73</sup>. Służy temu celowi przede wszystkim działanie zalesieniowe, ale nie tylko. Beneficjenci realizujący Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz działanie Rolnictwo ekologiczne są bowiem również zobowiązani do stosowania praktyk, które są w stanie rekompensować ujemne skutki prowadzenia produkcji rolniczej na glebach szczególnie zagrożonych stratami węgla organicznego.

W Polsce problem ten jest wyjątkowo ważny, gdyż do terenów o wskaźniku WWRPP poniżej 52 pkt. zaklasyfikowano 3,629 tys. ha potencjalnych użytków rolnych (według powierzchni ewidencyjno-geodezyjnej)<sup>74</sup> i <sup>75</sup>. Co więcej, w 389 gminach wiejskich i miejsko wiejskich przeciętny wskaźnik WWRPP wynosi poniżej 52 pkt. Są to zatem zazwyczaj obszary o glebach o niekorzystnej teksturze (piaski luźne i słabo-gliniaste), a ich rolnicze wykorzystanie jest związane z dużymi stratami składników nawozowych, większą mineralizacją substancji organicznej i w rezultacie większą emisją CO<sub>2</sub> do atmosfery oraz wyższym niż w przypadku innych gleb narażeniem na zjawisko suszy rolniczej. Co więcej, w Polsce erozją wodną lub wietrzną zagrożone jest odpowiednio 28,5 i 27,6% gleb<sup>76</sup>. W tym szczególnie zagrożonych

---

<sup>72</sup> Obszar uwzględnia docelową powierzchnię dla Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz działania Rolnictwo ekologiczne (konwersja na rolnictwo ekologiczne i jego utrzymanie), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, MRiRW, Warszawa 2016.

<sup>73</sup> Uwaga zgodna z przeprowadzonym wywiadem w ramach niniejszej ewaluacji.

<sup>74</sup> Według danych IUNG-PIB

<sup>75</sup> Dotyczy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

<sup>76</sup> *Ochrona środowiska 2012*. GUS, Warszawa 2012.

tym zjawiskiem jest ok. 1,746 tys. ha potencjalnych użytków rolnych<sup>77</sup>. Oznacza to, że Polska w dużym stopniu charakteryzuje się glebami szczególnie zagrożonymi spadkiem zawartości węgla organicznego z wierzchniej warstwy gleby w wyniku erozji<sup>78</sup>.

#### **4.7.1.8 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2004-2015 na obszarach wiejskich i w kontekście celu 5E**

W Polsce w latach 2004-2015 nastąpił wzrost lesistości kraju z 28,7% do 29,5%. tj. o 0,8%, z tego 0,3 p.p. stanowiły zalesienia wspierane w ramach PROW 2014-2020. Co więcej, dotychczasowe zalesienia wsparte w ramach PROW 2014-2020 stanowią 74,5% ogółu zalesień użytków rolnych nieprzydatnych do produkcji rolniczej oraz nieużytków wykonanych w Polsce w latach 2004-2015<sup>79</sup>. Oznacza to, że duży wpływ na wzrost powierzchni lasów w Polsce mają zalesienia wsparte w ramach PROW 2014-2020. Jest to szczególnie ważne w kontekście założeń Krajowego Programu Zwiększania Lesistości, który zakłada, że Polska do 2020 r. powinna osiągnąć lesistość na poziomie 30%<sup>80</sup>, oraz dla potencjalnego udziału sektora LULUCF w wysiłku ograniczania gazów cieplarnianych z obszaru ESR po 2020 r.

W latach 2004-2015 w Polsce powierzchnia potencjalnych użytków rolnych zmniejszyła się o 2,4% tj. o 465,4 tys. ha, a nieużytków o 5,1% tj. o 25,6 tys. ha<sup>81</sup>. Ważnych przyczyn tej sytuacji należy szukać zarówno we wzroście powierzchni oddanej na cele komunikacyjne oraz osiedlowe, ale i we wzroście terenów leśnych. W analizowanym okresie udział dotychczasowych zalesień wspieranych w ramach PROW 2014-2020 w spadku powierzchni potencjalnych użytków rolnych i nieużytków wyniósł 14,5%. Oznacza to, że zalesienia wspierane w ramach PROW 2014-2020 mają zauważalny wpływ na zmianę kierunku wykorzystania powierzchni kraju.

W Polsce w latach 2004-2015 zużycie nawozów azotowych wzrosło o 30,0% tj. z 56,3 (2004/05) do 73,2 kg/ha (2015/16). W tym samym czasie efektywność wykorzystania azotu przez rośliny uprawne wyniosła 63,9%. Oznacza to, że pozostała część niewykorzystanego w produkcji rolniczej azotu może stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska bowiem przemieszcza się często do wód gruntowych. W Polsce tej sytuacji sprzyja duży udział gleb o niekorzystnej teksturze – piasków oraz gleb zagrożonych erozją wietrzną i wodną. W Polsce

---

<sup>77</sup> Według danych IUNG-PIB

<sup>78</sup> Dotychczasowe zalesienia finansowane w ramach PROW 2014-2020 w ok. 76,3% prowadzone były na terenach ONW, co świadczy, że zalesienia wspierają ochronę gleb szczególnie podatnych na straty węgla organicznego.

<sup>79</sup> *Leśnictwo 2016*, GUS, Warszawa 2016.

<sup>80</sup> W przypadku uzyskania docelowej powierzchni zalesień wspieranej w ramach PROW 2014-2020, jej wkład w realizację KPZL w latach 2004-2020 ( w sytuacji spełnienia założeń KPLZ do 2020 r.) wyniesie 20,6%.

<sup>81</sup> *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2016.

zagrożenie erozją wietrzną jest zróżnicowane terytorialnie. W najgorszej sytuacji pod tym względem jest województwo łódzkie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie i opolskie, w których udział powierzchni zagrożonej erozją wietrzną jest większy od średniego w kraju (27,6%). Co więcej w Polsce występuje nadto zagrożenie erozją wodną. Obszary zagrożone erozją wodną w największym stopniu (powyżej średniej krajowej – 28,5%) występują w województwie małopolskim, świętokrzyskim, pomorskim, śląskim, podkarpackim, zachodniopomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim. Biorąc powyższe pod uwagę, że lasy nie tylko zapobiegają stratom węgla organicznego szczególnie z gleb zagrożonych erozją, ale i są barierą biogeochemiczną dla sąsiadujących z nimi pól uprawnych<sup>82</sup> należy podkreślić zasadność prowadzenia zalesień w ramach działania zalesieniowego. Nie bez znaczenia jest również waga Działania rolno-środowisko-klimatycznego i działania Rolnictwo ekologiczne dla przeciwdziałania procesom erozji na obszarach wiejskich. Praktyki wymagane w tych działaniach są bowiem w stanie chronić glebę przed erozją wodną i wietrzną.

W Polsce w latach 2006-2015 występowały obszary szczególnie zagrożone suszą rolniczą charakteryzujące się dużym udziałem gleb o niskiej jakości. Według Monitoringu Suszy Rolniczej prowadzonego przez IUNG-PIB w Puławach w latach 2006-2015 szczególnie zagrożonym suszą rolniczą był obszar Nizu Polskiego obejmujący województwo wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, dolnośląskie, mazowieckie i lubelskie. Jednym z ważnych sposobów na ograniczenie negatywnych skutków susz rolniczych na tych obszarach jest prowadzenie zalesień na gruntach naj słabszych jakościowo, które przyczyniałyby się do ograniczania zjawiska adwekcji na sąsiadujących z nimi polach uprawnych i w rezultacie do ograniczenia strat węgla organicznego z gleb<sup>83</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w latach 2004-2015 sytuacja na obszarach wiejskich podkreślała rolę i wzmacniała potrzebę korzystania przez beneficjentów z działania zalesieniowego, Działania rolno-środowisko-klimatycznego i działania Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW.

---

<sup>82</sup> Poprzez przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się zanieczyszczeń chemicznych do wód gruntowych i akwenów otwartych.

<sup>83</sup> Kędzióra, A. (2005). Przyrodnicze podstawy gospodarowania wodą w Polsce. W: L. Ryszkowski, A. Kędzióra (red.), Ochrona środowiska w gospodarce przestrzennej. Poznań: Zakład Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN.

#### 4.7.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa

W ramach realizacji celu 5E dotychczasowy stan wydatkowania środków w ramach PROW 2014-2020 wyniósł 27,35 mln euro, co stanowi 9,09% limitu środków przyznanych na realizację tego celu w ramach PROW 2014-2020. W ramach zobowiązań z PROW 2004-2006 i 2007-2013 wydatkowano 92,8% tej kwoty. Podczas gdy w ramach nowych zobowiązań PROW 2014-2020 (kampania 2015)<sup>84</sup> pozostałe 7,2%.

Dotychczas największe środki w ramach realizacji celu 5E w ramach PROW 2014-2020 wydatkowano w województwie mazowieckim oraz w województwie warmińsko-mazurskim (Rysunek 25). W przypadku województwa mazowieckiego sytuacja ta jest nad wyraz pożądana, gdyż w województwie tym lesistość wynosi 23,1%, co więcej około 25,9% (77) gmin oraz około 43,8 (4459) obrębów ewidencyjnych posiada wskaźnik WWRPP poniżej 52 pkt., a zatem są to obszary szczególnie preferowane do zalesień<sup>85</sup>. Lepsza sytuacja pod względem lesistości występuje w województwie warmińsko-mazurskim, w którym wynosi ona – 31%, a udział gmin i obrębów ewidencyjnych z wskaźnikiem WWRPP poniżej 52 punktów odpowiednio 9 (9) i 18,9% (503).

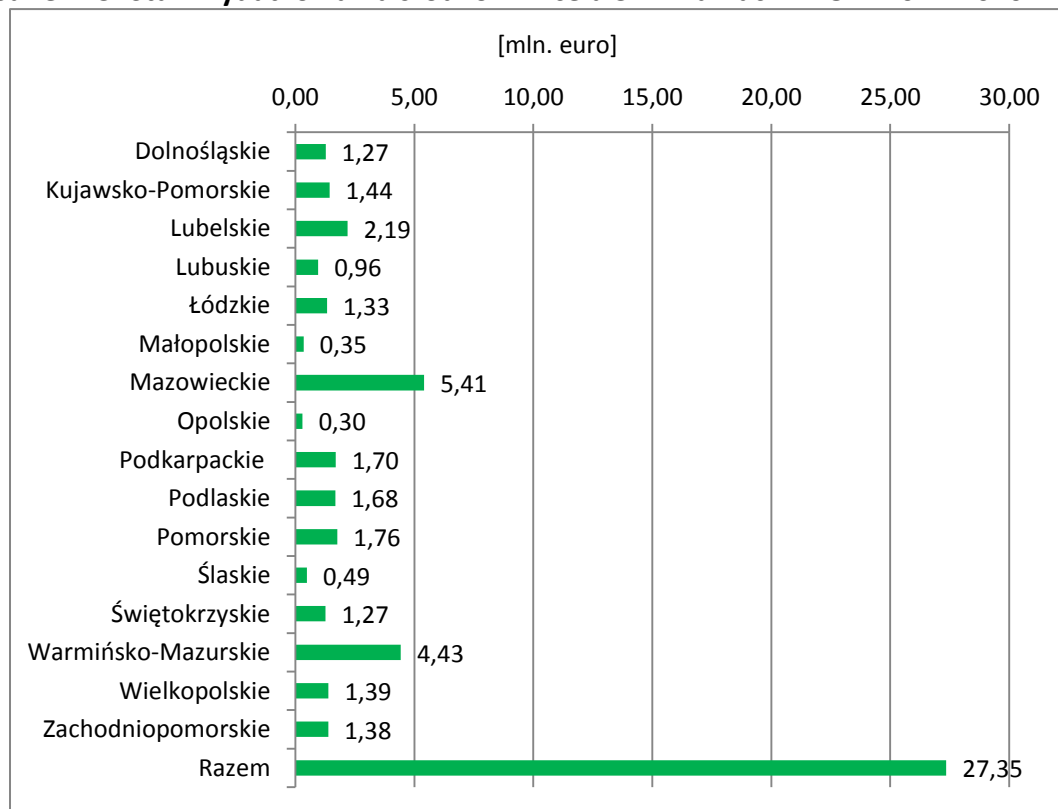
W ramach PROW 2014-2020 wsparto dotychczas 71 243,1 ha gruntów zalesionych. W ramach zobowiązań PROW 2004-2006 wsparta powierzchnia zalesień wyniosła 38 119,1 ha, z tego zalesienia iglaste, liściaste i mieszane wyniosły odpowiednio 8 454,4, 4 097,2 i 25 567,5 ha gruntów. Z kolei w ramach zobowiązań PROW 2007-2013 wsparta powierzchnia zalesień wyniosła 32 118,8 ha gruntów. W tym przypadku również największą powierzchnię stanowiły zalesienia mieszane, które zrealizowano na 18 718,1 ha. W następnej kolejności były zalesienia iglaste i liściaste odpowiednio 8807,8 i 4592,9 ha. W przypadku nowych zobowiązań w ramach PROW 2014-2020 wsparta powierzchnia zalesień wyniosła 1005,2 ha. W zalesieniach tych największe znaczenie miały zalesienia mieszane i iglaste odpowiednio 481,1 i 407,1 ha. Pozostałe 117,0 ha stanowiły zalesienia liściaste.

---

<sup>84</sup> W 2016 r. przeprowadzono 2-kampanię w ramach działania zalesieniowego PROW 2014-2020, niemniej jednak na czas prowadzenia analizy nie było dostępnych informacji dotyczących zrealizowanych płatności.

<sup>85</sup> Niestety część tych zalesień umiejscowiona jest poza województwem mazowieckim, a wynika to z faktu, że wnioski składa się zgodnie z siedzibą gospodarstwa a nie miejscem zalesienia.

**Rysunek 25. Stan wydatkowania środków w celu 5E w ramach PROW 2014-2020.**

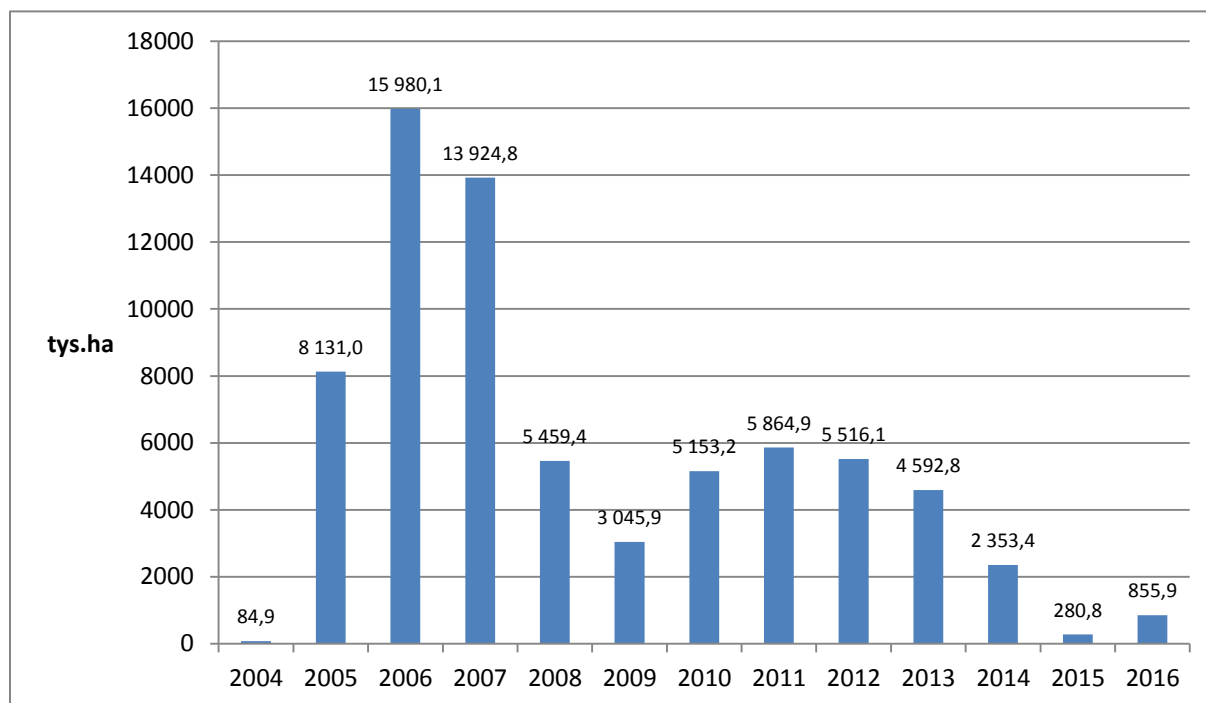


Źródło: dane ARiMR.

W ramach zalesień wspieranych w PROW 2014-2020 największą powierzchnię gruntów zalesiono w 2006 i 2007 roku odpowiednio 15 980,1 i 13 924,7 ha (Rysunek 2). W ostatnich latach poddanych analizie postępuje jednak proces ograniczania powierzchni zalesień. W 2015 i 2016 r zalesienia wykonano, odpowiednio na 280,8 i 855,9 ha gruntów. Nie należy wykluczyć, że postępujący w ostatnich latach spadek zalesień wspieranych w ramach PROW 2014-2020 spowodowany jest procesem wzrostu specjalizacji i koncentracji produkcji rolniczej w polskim rolnictwie, którego efektem jest wzrost potencjału produkcyjnego i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz możliwość uczestniczenia przez potencjalnych beneficjentów w innych działaniach PROW 2014-2020, które skądinąd wzmacniają ich skłonność do prowadzenia produkcji rolniczej. Biorąc jednak pod uwagę występujące nadal w Polsce potrzeby zalesieniowe wynikające z dużego udziału gleb słabych o małej przydatności rolniczej, należy stwierdzić, że rolnicy nadal będą skłonni prowadzić zalesienia. Skłonność ta będzie wzmacniana przez występującą zmienność cen obserwowanych na rynkach produktów rolnych oraz nasilające się obecnie skutki zmian klimatu w postaci susz

na obszarach wiejskich, które skądinąd największe straty produkcyjne przynoszą na glebach słabszych<sup>86</sup>.

**Rysunek 26. Powierzchnia zalesień wykonanych w latach 2004-2016 i finansowanych w ramach PROW 2014-2020**



Źródło: dane ARiMR.

W ramach zalesień wspieranych w PROW 2014-2020 cel 5E realizuje 8595 beneficjentów, którzy wykonali zalesienia w ramach zobowiązań PROW 2007-2013. W następnej kolejności jest 7282 beneficjentów, którzy zrealizowali zalesienia w ramach zobowiązań PROW 2004-2006. Natomiast 573 beneficjentów wykonało zalesienia w ramach nowych zobowiązań PROW 2014-2020. Co ważne, dotychczas 15 331 unikalnych beneficjentów wzięło udział w realizacji celu 5E w ramach PROW 2014-2020.

W ramach PROW 2014-2020 zalesiono dotychczas około 86,9% docelowej powierzchni gruntów przeznaczonych do zalesień. Oznacza to, że wskaźnik rezultatu: procent gruntów rolnych i leśnych objętych umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do pochłaniania dwutlenku węgla i ochrony węgla wyniósł dotychczas 0,3% (docelowa jego wartość – 0,35%).

Dotychczasowe zalesienia wsparte w ramach PROW 2014-2020 są w stanie w ciągu 30 lat związać 23 553,0 tys. ton CO<sub>2</sub> z atmosfery. Oznacza to, że dodatkowy wskaźnik rezultatu

<sup>86</sup> W Polsce w latach 1951 – 1981 susze wystąpiły sześciokrotnie, podczas gdy w latach 1982 – 2012 – osiemnastokrotnie w różnych okresach roku. Sytuacja ta tym bardziej niepokoi, że susze występują z reguły w okresach wzmożonych potrzeb wodnych roślin uprawnych, co w gospodarstwach rolnych pogłębia straty produkcyjne.

dotyczący średniej ilości pochłoniętego CO<sub>2</sub> z gruntów rolnych i leśnych objętych umowami o zarządzanie przyczyniających się do pochłaniania dwutlenku węgla i ochrony węgla (t./rok) wyniósł 785,1 (785 100 t./rok) tys. t. w skali roku<sup>87</sup>, w tym zobowiązania z PROW 2004-2006 oraz 2007-2013 odpowiadają za sekwestrację odpowiednio 428,3 i 346,6 tys. t. Biorąc pod uwagę docelową powierzchnię (82 tys. ha), która powinna zostać zalesiona w ramach PROW 2014-2020 pochłanianie CO<sub>2</sub> z atmosfery powinno wzrosnąć w zależności od typu zalesień od 2 433 tys. t. (lasy iglaste) do 4 161 tys. t. (lasy mieszane) w okresie 30 lat tj. od 81,1 do 138,7 tys. t. w skali roku. W sytuacji zrealizowania docelowej powierzchni zalesień sekwestracja CO<sub>2</sub> z atmosfery powinna zatem wynieść od 25 986 do 27 714 tys. t. w skali 30 lat tj. od 866,2 do 923,8 tys. t. w skali roku (Tabela 52).

**Tabela 52. Ilość dwutlenku węgla<sup>88</sup> pochłoniętego przez lasy w perspektywie roku i 30 lat<sup>89</sup> dla zalesień wspieranych w ramach PROW 2014-2020 tj. dla zobowiązań PROW 2004-2006, 2007-2013 oraz dla zobowiązań PROW 2014-2020.**

Typ zalesień	Powierzchnia zalesiona (ha)	Średnia ilość pochłoniętego CO <sub>2</sub> w wyniku zalesień w ciągu roku (tys.t.)	Akumulacja CO <sub>2</sub> w wyniku zalesień w okresie 30 lat (tys.t.)
<b>Zalesienia zrealizowane w ramach zobowiązań PROW 2004-2006</b>			
Iglasty	8 454,4	63,7	1 911,0
Liściasty	4 097,2	34,8	1 044,0
Mieszany	25 567,5	329,8	9 894,0
<b>Suma</b>	<b>38 119,1</b>	<b>428,3</b>	<b>12 849,0</b>
<b>Zalesienia zrealizowane w ramach zobowiązań PROW 2007-2013</b>			
Iglasty	8 807,8	66,1	1 983,0
Liściasty	4 592,9	39,0	1 170,0
Mieszany	18 718,1	241,5	7 245,0
<b>Suma</b>	<b>32 118,8</b>	<b>346,6</b>	<b>10 398,0</b>
<b>Zalesienia zrealizowane w ramach zobowiązań PROW 2014-2020</b>			
Iglasty	407,1	3,0	90,0
Liściasty	117,0	1,0	30,0
Mieszany	481,1	6,2	186,0

<sup>87</sup> Sekwestracja CO<sub>2</sub> z atmosfery w skali roku dla zalesień wspieranych dotychczas w ramach PROW 2014-2020 stanowi około 0,2% krajowej emisji gazów cieplarnianych w 2014 roku. Co więcej, stanowi ona 2,4 % pochłaniania CO<sub>2</sub> z krajowego sektora LULUCF i 2,3% pochłaniania CO<sub>2</sub> z podsektora gruntów leśnych będącego częścią krajowego sektora LULUCF w 2014 roku.

<sup>88</sup> W celu przeliczenia ilości węgla na ilość dwutlenku węgla, każdorazowo mnożono ilość węgla przez 3,66. Współczynnik ten wynika z faktu, że masa cząsteczkowa dwutlenku węgla wynosi 44 unity, a masa węgla organicznego (C<sub>org</sub>) 12. Zatem 1 tonie węgla odpowiada 3,66 tony dwutlenku węgla.

<sup>89</sup> W analizie wykorzystano współczynniki pochłaniania ustalone przez IUNG-PIB, które pozwalają ustalić wielkość pochłaniania CO<sub>2</sub> przez lasy łącznie dla okresu 30 lat i średnio w roku. Takie podejście ujęte zostało w Raporcie z analizy wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania określonych dla osi 2 PROW 2007-2013 oraz wybranych pytań oceniających zawartych w podręczniku wspólnych ram monitorowania i oceny-Wytyczne (CMEF) wraz z określeniem źródeł i dostępności danych (IUNG-PIB 2010) i wykorzystane m.in. w ramach Przeprowadzonej oceny ex-post PROW na lata 2007-2013 część II ocena wpływu PROW 2007-2013 na środowisko i klimat (FundEko dla MRIRW 2016). Współczynniki te ustalone zostały w oparciu o domyślne wskaźniki zawarte w raportach Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).



<b>Suma</b>	1005,2	10,2	306,0
<b>łącznie zobowiązania PROW 2004-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020</b>	71 243,1	785,1	23 553,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i IUNG-PIB.

Zalesienia wspierane w ramach PROW 2014-2020 są w stanie przyczynić się do trwałego pochłaniania CO<sub>2</sub> z atmosfery i magazynowania go w biomasie żywej i glebie. Niemniej jednak należy również podkreślić znaczenie Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego i działania Rolnictwo ekologiczne w realizacji celu 5E poprzez zapobieganie mineralizacji substancji organicznej w glebie i w rezultacie wspieranie ochrony zasobów węgla organicznego w rolnictwie. Dla uwzględnienia wkładu tych działań w realizację celu 5E ustalono łączną ich powierzchnię użytków rolnych wspieraną w ramach PROW 2014-2020. Okazało się, że w PROW 2014-2020 wspierana powierzchnia użytków rolnych przyczyniająca się do ochrony zasobów węgla organicznego w rolnictwie poprzez zapobieganie mineralizacji substancji organicznej w glebie wyniosła 1 610 471,23 ha<sup>90</sup>, co stanowi około 11,3 % użytków rolnych użytkowanych i około 8,6% potencjalnych użytków rolnych w Polsce. Należy zatem podkreślić, że w Polsce powierzchnia ta z punktu widzenia ochrony zasobów węgla organicznego w rolnictwie i pośredniej realizacji celu 5E jest istotna.

#### **4.8 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?**

##### **4.8.1 Ocena logiki interwencji**

Podstawowym celem oceny logiki interwencji jest wskazanie czy działanie: *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich*; w sposób bezpośredni wywiera pozytywny wpływ na realizację celu 6B w zakresie poprawy dostępu do i jakości usług i lokalnej infrastruktury oraz czy działanie: *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność) (art. 35 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013)* w stanie w sposób pośredni pozytywnie wpływać na cel szczegółowy 6B poprzez promowanie możliwości partycypacji społeczności w działaniach lokalnych oraz stwarzanie możliwości zatrudnienia w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju. Należy dodać, że cel szczegółowy: *Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich*, w opinii Komisji Europejskiej, należy rozumieć jako rozwój z wykorzystaniem zmobilizowanych (m.in. poprzez

<sup>90</sup> Stan na 31.12.2016 r.

Lokalne Strategie Rozwoju) lokalnych zasobów, wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę społeczną i komunalną, służący tworzeniu nowych miejsc pracy, aktywizacji społecznej i marginalizacji, co wynika zapisów Rozporządzenia 1305/2013.

#### **4.8.1.1 Identyfikacja działań bezpośrednio i pośrednio wpływających na cel szczegółowy 6B**

Cel szczegółowy 6B. Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich – realizowany poprzez następujące działania:

- Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (M07) – w zakresie: 7.2 Budowa lub modernizacja dróg lokalnych oraz Gospodarka wodno-ściekowa i 7.6 Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego, poddziałanie 7.4 - typy operacji dotyczące inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowania przestrzeni publicznej.
- Działanie Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (M19).

W ramach działania Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich w zakresie poddziałanie dotyczącego operacji mających na celu Inwestycje w targowiska realizuje cel szczegółowy 3A. Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe.

#### **4.8.1.2 Ocena skali i dystrybucji regionalnej środków finansowych na realizację celu**

Limit środków na cel szczegółowy 6B w latach 2014-2020 wynosi ogółem 1 734 953 795 euro, z czego udział środków EFRROW wynosi 1 103 951 100 euro. Ogólny limit środków w ramach działania M07 (dla wszystkich poddziałań) wynosi: 1 074 938 079 euro natomiast w ramach działania M19 – 734 980 355 euro. W sumie limit środków na działania w ramach priorytetu szczegółowego 6B stanowi 12,74% limitu środków przeznaczonych na realizację PROW.

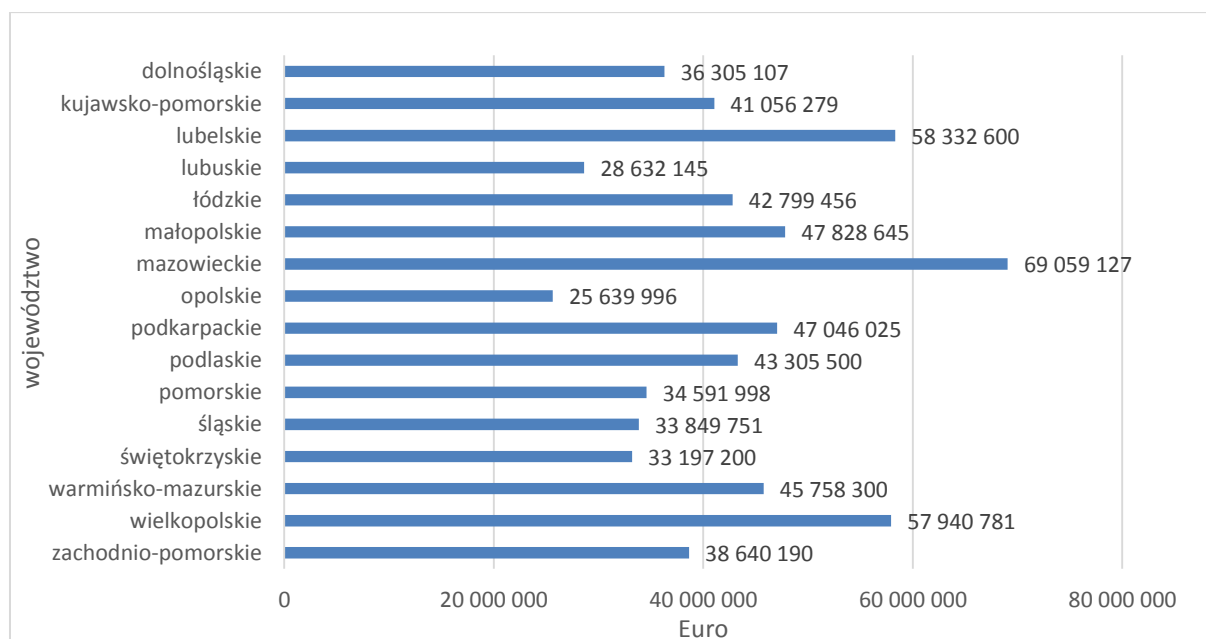
W latach 2014-2016 w sumie z puli działania 6B wypłacono ok. 1% środków (głównie na realizację operacji w ramach działania M19), natomiast w sumie zakontraktowano 36%. Poziom ostatniego z analizowanych wskaźników świadczy o dużym zainteresowaniu realizacją operacji w ramach priorytetu 6B.

Skala dystrybucji regionalnej środków działania Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12

października 2015 r. w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Rozporządzenie określa wysokość limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach w ramach działania podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich na operacje typu:

- inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów,
- gospodarka wodno-ściekowa,
- budowa lub modernizacja dróg lokalnych,
- ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego,
- inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne,
- kształtowanie przestrzeni publicznej.

**Rysunek 27. Wysokość limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach w ramach działania podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich.**



#### **4.8.1.3 Ocena kryteriów dostępu i zróżnicowania stawek**

W zakres działania M07 - Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich wchodzi trzy odrębne poddziałania, w ramach których wyodrębniono różne typy operacji:

1. Poddziałanie: Inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii, obejmuje dwa typy operacji:

- Gospodarka wodno-ściekowa.
- Budowa lub modernizacja dróg lokalnych.

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.

- Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego.

3. Poddziałanie: Inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury obejmuje trzy typy operacji:

- Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne.
- Kształtowanie przestrzeni publicznej.
- Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów. Operacje realizowane w ramach działania są niekomercyjne ponieważ ich realizacja dotyczy zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Beneficjentem operacji dotyczącej inwestycji w infrastrukturę drogową może być gmina, powiat lub ich związki natomiast w przypadku inwestycji w infrastrukturę wodno-ściekową - gmina, spółka, w której udziały mają wyłącznie jednostki samorządu lub związek międzygminny. Wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 3 000 000 zł na beneficjenta w okresie realizacji Programu w przypadku inwestycji drogowych oraz 2 000 000 zł w przypadku gospodarki wodno-ściekowej. Poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi 63,63% kosztów kwalifikowalnych projektu. W ramach operacji wartość całkowitego kwalifikowalnego kosztu nie może przekroczyć 1 000 000 EUR.

Wsparcie na badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej,

W przypadku wsparcia obejmującego budowę lub modernizację targowisk lub obiektów budowlanych przeznaczonych na cele promocji lokalnych produktów beneficjentem jest gmina, powiat lub ich związki, a pomoc może być przyznana jeżeli operacja realizowana jest w miejscowości liczącej nie więcej niż 200 tys. mieszkańców, będzie ogólnodostępna; spójna z odpowiednim dokumentem planistycznym dotyczącym obszaru inwestycji, spełnia wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, realizowana będzie na nieruchomości będącej w posiadaniu lub dyspozycji wnioskodawcy. Wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 1 mln zł na beneficjenta w okresie realizacji Programu.

Kryteria dostępu i zróżnicowanie stawek wsparcia poszczególnych działań należy uznać, jako prawidłowe. Promują one inwestycje, w szczególności dla wiejskich obszarów peryferyjnych, w gminach charakteryzujących się niskimi dochodami podatkowymi, uwzględniają również skalę bezrobocia w regionie (powiecie). Z danych ARiMR wynika, że spośród 31 zrealizowanych operacji dotyczących budowy lub modernizacji dróg lokalnych wsparcia udzielono łącznie 27 podmiotom, z czego gminy wiejskie stanowiły 21, a gminy miejsko-wiejskie, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców – 6 podmiotów (realizowały one odpowiednio: 25 i 6 operacji). W analizowanym okresie podpisano umowy na realizację 1923 operacji, z czego 1409 dotyczyło obszaru gmin wiejskich, co stanowiło 73,3% ogółu operacji. Tym samym należy uznać, że wsparcie kierowane jest zgodnie z założeniem, do gmin 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, co znajduje potwierdzenie zarówno w wynikach badania w ramach oceny ex-ante PROW, jak w ramach ustaleń przeprowadzonych podczas panelu ekspertów w ramach niniejszego badania.

Kryteria dostępu do wsparcia w ramach działania M19 umożliwiały ubieganie się o wsparcie zarówno nowoutworzonych LGD, jak i tych, korzystających z finansowania w ramach perspektywy 2007-2013. Operacja dotycząca wsparcia przygotowawczego (w formie płatności ryczałtowej) objęła łącznie 299 LGD, z czego 21 które nie korzystały ze środków w ramach poprzedniego okresu programowania. Stanowiło to 7% wszystkich LGD

korzystających z tego instrumentu oraz 7,1% z ogólnej kwoty 37 180 000 zł przyznanych środków. Wsparcie LGD pozwoliło na przygotowanie 253 lokalnych strategii rozwoju, zakładających finansowanie z jednego źródła, oraz 46 strategii tzw. wielofunduszowych. Należy podkreślić, że w tej ostatniej grupie LGD znalazło się 5 podmiotów nie korzystających wcześniej (tj. w latach 2007-2013) ze wsparcia w ramach PROW. Niemniej założeniem, działania LEADER na poziomie UE było włączenie w realizację działań wykraczających poza cele wspólnej polityki rolnej i tym samym łączeni celów z możliwościami finansowania z różnych polityk.

Przedstawiciele LGD biorący udział w badaniu przeprowadzonym na potrzeby niniejszej oceny wskazywali, że w Polsce, z uwagi na spodziewane obciążenia biurokratyczne, nie zdecydowano się na szerokie upowszechnienie zasady finansowania strategii z wielu źródeł. Zdaniem przedstawicieli LGD stopień biurokratyzacji obsługi administracyjnej procesu realizacji LSR w przypadku tzw. strategii wielofunduszowych przekracza potencjał kadrowy LGD, które wdrożyły takie podejście.

Umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnych strategii rozwoju zawarto z 290 LGD, w tym z 271 już istniejącymi i 19 nowoutworzonymi grupami.

Pomoc w zakresie operacji wsparcia przygotowawczego, które stanowi kryterium dostępu do programu (tj. stwarzające beneficjentom lepsze możliwości przygotowania LSR, niż w przypadku jego braku) nie miało określonych kosztów kwalifikowalnych, natomiast określało górny i dolny limit wielkości LGD (min. 30 000 a maks. 150 000 mieszkańców) oraz zróżnicowane stawki płatności w zależności od kryterium liczby ludności objętej działalnością beneficjenta - 110 tys. zł dla tworzenia LSR obejmującego 30 000 - 60 000 mieszkańców, 132 tys. zł dla LSR obejmujących 60 000 – 100 000 ludności oraz 154 tys. zł dla LSR o liczebności 100 000 – 150 000. Z danych ARiMR wynika, że przeciętnie LGD obejmowało swym działaniem 70 000 mieszkańców, a średnia wielkość wsparcia wyniosła 124 tys. zł. Środki te przeznaczone były na koszty związane z bieżącą obsługą lokalnej społeczności przez poszczególne LGD w początkowym okresie wdrażania programu.

Wysokość i kryteria wsparcia zostały pozytywnie ocenione zarówno przez przedstawicieli LGD oraz przedstawicieli IZ. Uczestnicy zogniskowanego wywiadu grupowego z przedstawicielami LGD wskazywali na duże bariery biurokratyczne, w przypadku realizacji strategii wielofunduszowych. Działania wsparcia przygotowawczego pozwoliły na

funkcjonowanie LGD w warunkach przejściowych, utrzymanie potencjału administracyjnego oraz przygotowanie Lokalnych Strategii Rozwoju. Obciążenie administracyjne (pracowników biura LGD) w ramach działań bieżących oraz pierwszych naborów na operacje realizowane w ramach LSR, oceniono jako bardzo wysokie, szczególnie w LGD realizujących strategię tzw. wielofunduszowe.

#### **4.8.1.4 Adekwatność rodzaju wsparcia do działania, doboru beneficjentów, zakresu kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności**

W przypadku poddziałania Budowa lub modernizacja dróg lokalnych beneficjentem może być gmina, powiat lub ich związki, a koszty kwalifikowalne obejmują:

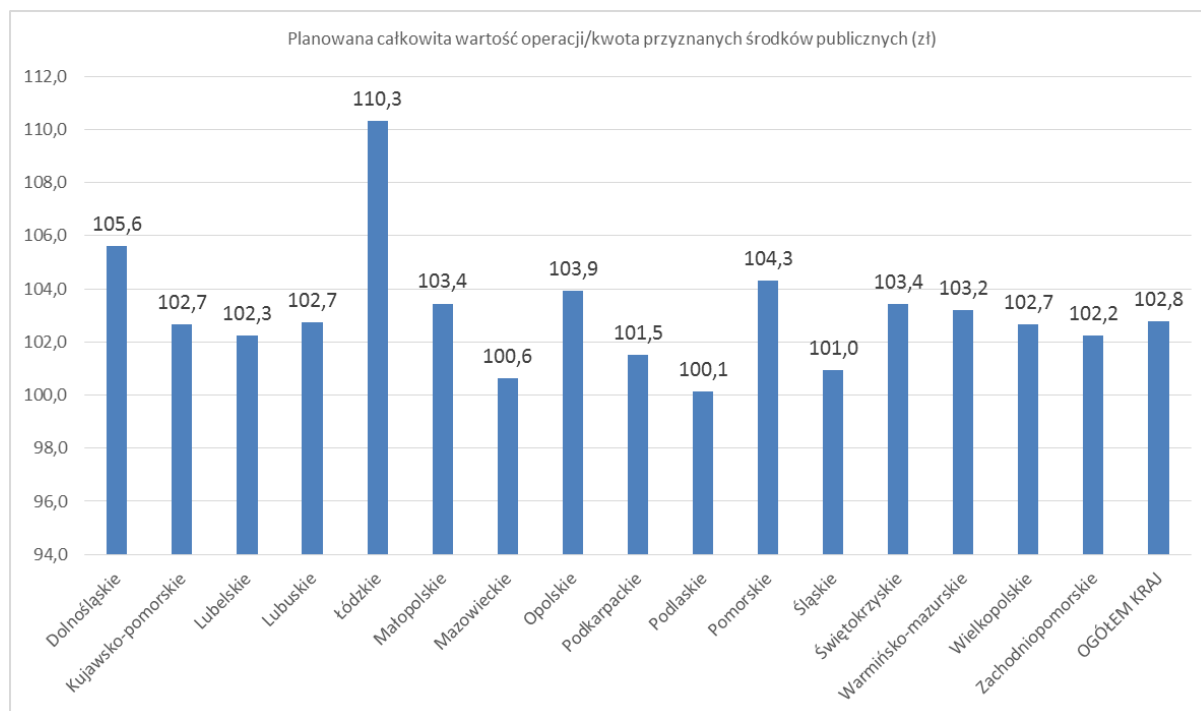
- koszty budowy, przebudowy lub modernizacji obiektów budowlanych;
- koszty zakupu sprzętu, materiałów i usług, służących realizacji operacji;
- koszty ogólne, bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją operacji.

O przyznaniu pomocy decyduje liczba uzyskanych punktów na podstawie kryteriów dotyczących:

- dochodu podatkowego gminy, w której jest planowana realizacja operacji (preferencje dla gmin o niższym dochodzie podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca),
- bezrobocia w powiecie, na obszarze którego jest położona gmina, w której jest planowana realizacja operacji (preferencje dla gmin o wysokim poziomie bezrobocia),
- powiązania operacji z inwestycjami dotyczącymi tworzenia infrastruktury szerokopasmowej,
- specyfiki regionu.

W przypadku operacji o tej samej liczbie punktów przewiduje się preferencje dla operacji których realizacja zapewni dostęp do sieci drogowej większej liczbie mieszkańców. Z informacji uzyskanych w toku wywiadu bezpośredniego z przedstawicielem IZ wynika, że zainteresowanie wnioskodawców w ramach każdego ogłoszonego naboru znacznie przewyższyło dostępne środki.

**Rysunek 28. Udział planowanej wartości operacji do kwoty przyznanych środków publicznych w operacji Budowa lub modernizacja dróg lokalnych (dane dla wniosków, dla których podpisano umowę o finansowanie), stan na 31.12.2016 r.**



Dane ARiMR w tym zakresie wskazują, że kwota kosztów kwalifikowalnych na podstawie wniosku o przyznanie pomocy w ramach tej operacji wynosiła na koniec 2016 r. 2 209 434 898 zł a działania zakładają przebudowę 2 997,30 km dróg lokalnych, budowę 201, 81km, zmianę nawierzchni 83, 32 km dróg oraz przebudowę ponad 17 km kanałów technologicznych związanych z pracami modernizacyjnymi lub budowlanymi.

#### **4.8.1.5 Trafność identyfikacji ryzyka związanego z realizacją danego działania/poddziałania**

Analiza Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dokumentów sprawozdawczych oraz przeprowadzone wywiady pozwalają na sformułowanie wniosku, że w programie w stosunku do poszczególnych działań ryzyko określone zostało prawidłowe, a formy jego eliminacji prawidłowe. W zakresie ryzyka występowania efektu deadweight to pomimo trudności w jego identyfikacji w poszczególnych realizowanych projektach współfinansowanych ze środków publicznych, na podstawie analizy eksperckiej oraz wniosków z wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielem IZ stwierdzono, że zakres dofinansowania poszczególnych operacji został ustalony na poziomie ograniczającym ryzyko wystąpienia tego efektu. W przypadku operacji wsparcia budowy lub modernizacji dróg wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 3 000 000 zł na beneficjenta w



okresie realizacji programu, a poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi 63,63% kosztów kwalifikowalnych projektu, tj. ok 2 mln zł. W badaniu jakościowym, wsparcie przy tak dużym udziale środków z funduszu zostało uznane jako znaczące, istotnie wpływające na możliwości i skalę inwestycji drogowych beneficjenta.

W przypadku operacji 19.1 Wsparcie przygotowawcze ryzyko trudności weryfikacji kwalifikowalności kosztów zostały przewyżnione poprzez szczegółowe określenie zasad finansowania kosztów w ramach płatności ryczałtowych w odpowiednich rozporządzeniach dla poddziałania.

#### **4.8.1.6 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań**

Działania objęte analizą zakładają wsparcie rozwoju obszarów wiejskich poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów oraz budowę/modernizację infrastruktury technicznej. Do końca 2016 r. w ramach działania M07 zrealizowano płatności (zaliczkowe, częściowe i końcowe) związane z dofinansowaniem 40 operacji na łączną kwotę 18 658 009 zł, natomiast zakończono realizację 31 operacji i przekazano pomoc w kwocie 13 614 049,72 zł.

W ramach poddziałania Budowa lub modernizacja dróg lokalnych terminy naboru wniosków o przyznanie pomocy są ustalane przez poszczególne SW. Pierwsze nabory wniosków zostały uruchomione w listopadzie 2015 r. i do 31 grudnia 2016 r. przeprowadzono po jednym naborze we wszystkich województwach. Łącznie złożono 4 537 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 5 260 305 090 zł (w tym na środki EFRROW na kwotę 3 348 618 557 zł), co znacząco przekroczyło dostępny limit środków. Do końca 2016 r. zakończono obsługę złożonych wniosków o przyznanie pomocy we wszystkich SW. Podpisano 1 923 umowy na kwotę na kwotę 2 174 512 756 zł (w tym na środki EFRROW na kwotę 1 383 617 868 zł), a 2 613 wniosków na kwotę 2 972 372 661 zostało odrzuconych przez SW bądź wycofanych przez wnioskodawców.

Beneficjenci w ramach zatwierdzonych do realizacji operacji deklarują:

- przebudowę dróg lokalnych o łącznej długości 2 997,3 km,
- budowę dróg lokalnych o łącznej długości 201,8 km,
- zmianę nawierzchni dróg lokalnych o łącznej długości 83,3 km,

- budowę kanałów technologicznych w ciągu budowanych lub przebudowywanych dróg związanych z potrzebami zarządzania tymi drogami lub potrzebami ruchu drogowego – 17,1 km.

Szacuje się, że z ulepszonej infrastruktury korzystać będzie 2 048 679 użytkowników. W ramach działania M07 w zakresie operacji Gospodarka wodno-ściekowa (jest to działanie wdrażane przez Samorzady Wojewódzkie) limit środków na typ operacji środki ogółem wynosi 350 914 605 euro (w tym środki EFRROW - 223 286 963 euro).

Terminy naborów wniosków o przyznanie pomocy były ustalane przez poszczególne SW. Pierwsze nabory wniosków zostały uruchomione w październiku 2016 r. Do 31 grudnia 2016 r. nabory wniosków zostały uruchomione w jedenastu województwach, tj.: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Łącznie złożono 1 020 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 2 104 655 606 zł (w tym na środki EFRROW na kwotę 1 308 468 658 zł). Wnioski złożone obejmują 132% limitu środków (zakontraktowanych nie było).

W ramach działania M19 Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w zakresie działania Wsparcie przygotowawcze nabory wniosków o przyznanie pomocy zostały przeprowadzone we wszystkich województwach w 2015 r. Łącznie LGD złożyły 301 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 37 422 000 zł. Podpisano 299 umów na kwotę 37 180 000 zł. Do dnia końca 2016 r. zakończono realizację poddziałania. Zrealizowano płatności końcowe na kwotę 37 156 680 zł dla 299 LGD. Środki te zostały przeznaczone na koszty związane z bieżącą obsługą lokalnej społeczności przez poszczególne LGD w początkowym okresie wdrażania Programu (do dnia ogłoszenia konkursów na wybór strategii rozwoju lokalnego). Wsparcie finansowe zostało przeznaczone m.in. na pokrycie kosztów zatrudnienia 610 pracowników, w tym 467 kobiet.

Przedstawiciele Lokalnych Grup Działania uczestniczący w badaniu pozytywnie ocenili zakres oraz wysokość środków przeznaczonych na wsparcie przygotowawcze, jako działania pozwalającego na sprawną kontynuację realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju w latach 2007-13 i staranne przygotowanie nowych strategii na lata 2014-20. Dzięki poprawie jakości analizy i programowania lokalnego rozwoju, możliwe było przygotowanie odpowiednich

narzędzi, odpowiadających lokalnej specyfice społeczno-gospodarczej poszczególnych gmin wchodzących w skład LGD.

W ramach działania Wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w 2015 r. we wszystkich 16 województwach ogłoszone zostały konkursy na wybór strategii. Do konkursów o wybór lokalnych strategii rozwoju wyłącznie w zakresie strategii realizowanych poprzez PROW 2014-2020 przystąpiło 300 LGD. Umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnych strategii rozwoju lokalnego kierowanych przez społeczność zawarto z 290 LGD, w tym z 271 już istniejącymi i 19 nowoutworzonymi grupami. Łącznie na operacje wspierające realizację wybranych lokalnych strategii rozwoju w budżecie PROW 2014-2020 przewidziano 708 092 178 euro, w tym 81% na poddziałanie 19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. LGD zakładają, że w ramach działania Leader będą realizowały lokalne strategie rozwoju na łącznym obszarze 2 230 gmin zamieszkałym przez około 20,1 mln ludzi. Wśród wybranych LGD dominowały podmioty prawne, w przypadku, których obszar działania obejmował populacje mieszkańców od 50 tys. do 100 tys. osób (59% ogólnej liczby wybranych lokalnych grup).

W zakresie poddziałania Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nabory wniosków o przyznanie pomocy zostały uruchomione przez LGD w 2016 r. (terminy naborów wniosków ustalane są odrębnie przez poszczególne LGD). Do końca 2016 r. złożono 2 604 wnioski o przyznanie pomocy na kwotę 373 385 721 zł. Podpisano 1 umowę na kwotę 177 089 zł na operację związaną z rozwojem prowadzonej działalności gospodarczej realizowaną przez podmiot inny niż LGD .

W wyniku konsultacji z przedstawicielami LGD zidentyfikowano bariery instytucjonalne w prawidłowej komunikacji pomiędzy LGD oraz przedstawicielami SW, odmienne zasady ocen formalnych i merytorycznych naborów, przypadki indywidualnej interpretacji przepisów przez urzędników. Opinię skonfrontowano z przedstawicielami SW, którzy wskazywali na potrzebę działania w ramach obowiązujących przepisów. Dlatego należy wypracować jednolite zasady oceny przeprowadzonych naborów, jednolite dla wszystkich SW, aby usprawnić proces wdrażania LSR.

W wyniku przeprowadzonych badań jakościowych (wywiad bezpośredni z przedstawicielem IZ oraz wywiad zogniskowany z przedstawicielami LGD) stwierdzono, że realizacja działań na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy poprzez wspieranie tworzenia i rozwoju

przedsiębiorstw przebiega prawidłowo, stąd można przypuszczać, że problemu z działaniami tego typu, które występowały wśród LGD w perspektywie finansowania 2007-2013 (problemy w realizacją działań dot. tworzenia mikroprzedsiębiorstw, na co wskazywała ewaluacja średniookresowa oraz ex-ante programu) mają szansę nie wystąpić w latach 2016-2020. Przedstawiciele LGD wskazywali na relatywnie duże zainteresowanie działaniami w ramach LSR na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Z uwagi na fakt, że działania w ramach lokalnych strategii rozwoju na rzecz operacji zakończonych tworzeniem miejsc pracy zaczęto realizować w II połowie 2016 r. dostępne dane liczbowe nie potwierdzają tego wniosku. Informacje z wywiadu z przedstawicielami LGD pozwalają jednak na przypuszczenie, że pierwsze nabory cieszą się relatywnie dużym zainteresowaniem.

Nabory wniosków o przyznanie pomocy w ramach poddziałania Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy ma charakter ciągły. Wnioski dotyczące przygotowanie projektów współpracy można składać w terminie 18.10.2016 r. - 31.03.2021 r., a na operacje polegające na realizacji albo przygotowaniu połączonym z realizacją projektów współpracy w terminie 18.10.2016 r. - 31.12.2021 r. Do końca 2016 r. złożono 1 wniosek o przyznanie pomocy na operację dotyczącą przygotowania projektu współpracy. Podpisano 1 umowę na kwotę 12 063 zł. Ponadto w ramach zobowiązań z PROW 2007-2013 zrealizowano płatności końcowe związane z dofinansowaniem 4 operacji na łączną kwotę 970 158 zł.

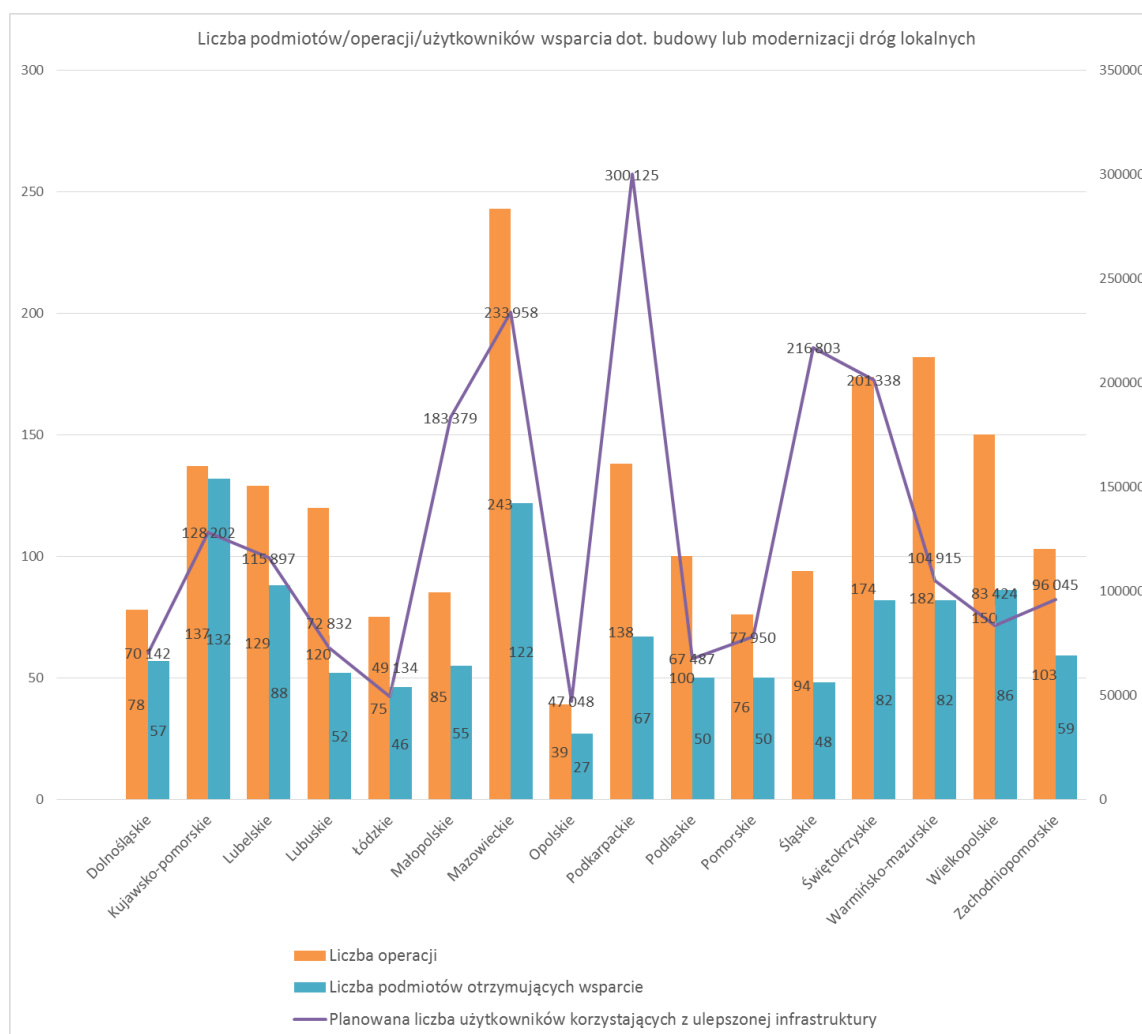
Przeprowadzone badanie jakościowe z udziałem LGD wskazało, że procedury oceny projektów w ramach działania Projekty współpracy powinny być wybierane przez LGD i realizowane wg tej samej procedury co inne projekty w ramach wdrażania LSR. Procedura oceny wniosków w SW stwarza dodatkowe obciążenie zarówno dla pracowników LGD, jak i SW, dodatkowo prowadzona jest w oparciu o inne kryteria (krajowe), a nie zgodnie z przyjętymi celami poszczególnych LSR. Uproszczenie systemu oceny wniosków prowadziłoby to uwzględnienia faktycznych potrzeb na poziomie lokalnym, zdefiniowanych w procesie tworzenia LSR, uwzględniającym potrzeby mieszkańców i innych osób. Cele LSR tworzone były w procesie szerokich konsultacji na szczeblu lokalnym i lokalny wymiar LEADERa powinien zostać zachowany również w procesie budowania współpracy pomiędzy LGD.

W ramach działania Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacja nabory wniosków o przyznanie pomocy przeprowadzono w 2016 r. we wszystkich 16 województwach. Do końca 2016 r. podpisano 272 umowy na kwotę 124 592 711 euro (tj. około 550,3 mln zł) ze

wszystkimi LGD, które złożyły wnioski o przyznanie pomocy. W ramach poddziałania zrealizowano płatności zaliczkowe związane z dofinansowaniem 272 operacji na łączną kwotę 179 546 958 zł.

Skala oddziaływania wsparcia w ramach realizowanej operacji dotyczącej budowy lub modernizacji dróg lokalnych wskazuje na relatywnie duży zasięg oddziaływania tego instrumentu (w odniesieniu do liczby potencjalnych użytkowników) na obszarach, na których inwestycje w tym zakresie są niezbędne, jak np. w województwie podkarpackim (Rysunek 29). Raport NIK z 2014 r. odnośnie stanu dróg w Polsce wskazuje na obszary Polski południowo-wschodnie, jako terenu o wysokich potrzebach inwestycyjnych w tym zakresie. Można stwierdzić, że interwencja daje możliwość wspierania gmin i miejscowości, które miałyby trudności ze sfinansowaniem planowanych inwestycji ze środków własnych, co potwierdza wnioski płynące z oceny ex-ante PROW.

**Rysunek 29. Stan realizacji operacji Budowa lub modernizacja dróg lokalnych w ujęci przestrzennym, wg. zawartych umów (na 31.12.2016 r.)**



W badanym okresie, w ramach działania M07 przeprowadzono 13 operacji w woj. świętokrzyskim, 12 w woj. kujawsko-pomorskim, 4 w podkarpackim oraz po jednej w woj. zachodniopomorskim i mazowieckim.

#### **4.8.1.7 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2014-2016 w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich**

Według danych GUS w 2014 r. na terenach wiejskich mieszkało 15,3 mln osób. W porównaniu z 2006 r. liczba ludności wiejskiej wzrosła o 505,6 tys., czyli o 3,4%. Tendencje przeobrażeń w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi wskazują na pogłębiające się procesy dezagrarnizacji obszarów wiejskich, która w dużej mierze przejawia się wzrostem ludności niezwiązanej z użytkownikiem gospodarstwa rolnego (Chmieliński, 2016, Raport o stanie wsi, 2016). Obecnie ponad 60% rodzin wiejskich nie jest związana z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, a dane GUS wskazują, że główne dochody z pracy na własny rachunek w rolnictwie czerpie jedynie około 3% ludności posiadającej własne źródło utrzymania, tj. ok 1,1 mln (Rocznik statystyczny RP, 2016) a wskaźnik ten przejawia tendencje malejące. Jednocześnie stopniowo wydłuża się wiek mieszkańców wsi, czemu towarzyszy wzrost poziomu starzenia się ludności. Proces ten, obserwowany w całym kraju, nasila się potwierdzając tendencje zarysowane w diagnozie sytuacji ekonomiczno-społecznej w dokumencie PROW 2014-2020. Ww. zjawiska wiążą się z potrzebą wspierania infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich, stwarzających podstawę rozwoju lokalnego w oparciu o wykorzystanie zasobów endogenicznych, tworzenia pozarolniczych miejsc pracy oraz możliwości dostępu do ponadlokalnych rynków pracy. Wobec rosnącej potrzeby wspierania pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich logika interwencji działań realizowanych w ramach priorytetu 6B pozostaje aktualna.

W analizach efektów wsparcia w ramach PROW 2014-2020 należy również uwzględnić trendy społeczno-demograficzne, w tym przewidywane następstwa spadku liczby ludności, którego główną przyczyną jest malejąca liczba urodzeń. Według przewidywań GUS do 2050 r. będzie się utrzymywał ujemny przyrost naturalny, czyli różnica między liczbą urodzeń i zgonów w całym kraju. Na obszarach wiejskich niewielka nadwyżka urodzeń nad zgonami utrzyma się najprawdopodobniej jedynie do 2018 r.

#### 4.8.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa

Tabela 53. Wyniki analizy wskaźnikowej

Kryteria oceny	Wskaźnik	Wartość
Stworzono nowe możliwości zatrudnienia w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju	Liczba i typ działań/inicjatyw/projektów wspieranych w ramach LSR	942
	Liczba inicjatyw wspartych w ramach działania M19:	
	• Wsparcie przygotowawcze	299
	• Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (zobowiązania 2007-2013)	0 (65)
	• Wdrażanie projektów współpracy (zobowiązania 2007-2013)	0 (7)
	• Wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji	272
	Liczba utworzonych partnerstw w ramach działania LEADER	290
	Procent wydatków z PROW na środki w ramach programu LEADER w porównaniu do wydatków PROW ogółem	4.46%
	Ogólna kwota wydatków w ramach PROW	4 988 427 517,93 zł
	Miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem (LEADER)	0,00
Wzrósł przestrzenny zasięg i ludność na obszarze funkcjonowania Lokalnych Grup Działania	Ludność objęta strategiami lokalnego rozwoju	20 051 423
	Ludność wiejska objęta strategiami lokalnego rozwoju	b.d.
	Ogólna liczba ludności na obszarze działalności LGD, utworzonych w ramach działania LEADER	20 051 423
	Odsetek ludności wiejskiej (z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) objętej lokalną strategią rozwoju	72.38%
	Zakładany odsetek ludności wiejskiej (z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) objętej lokalną strategią rozwoju	52.03%
	Odsetek ludności objętej lokalną strategią rozwoju	b.d.

<b>Poprawia się dostęp do usług i lokalnej infrastruktury</b>	Liczba projektów w zakresie budowy i modernizacji dróg lokalnych	31
	Wartość projektów w zakresie budowy i modernizacji dróg lokalnych	13 614 049,72 zł
	Liczba działań/operacji, na które udzielono wsparcia	31
	Liczba operacji wspieranych w celu poprawy podstawowych usług i infrastruktury na obszarach wiejskich	31
	Liczba km wybudowanych lub zmodernizowanych dróg lokalnych	65,43
<b>Poprawia się jakość usług i lokalnej infrastruktury</b>	Liczba zakończonych operacji wspieranych w celu poprawy podstawowych usług i infrastruktury na obszarach wiejskich	31
	Liczba użytkowników korzystających z ulepszonej infrastruktury	26 759
	Procent ludności wiejskiej (z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury	0,10%
	Planowany odsetek użytkowników z terenów wiejskich (z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) korzystających z ulepszonej infrastruktury	5,41%
	Planowany liczba użytkowników korzystających z ulepszonej infrastruktury	1 500 000
<b>Ludność z obszarów wiejskich uczestniczy w działaniach lokalnych</b>	Odsetek ludności wiejskiej (z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) objętej lokalną strategią działania	72,38%
	Ludność objęta lokalną grupą działania (cel szczegółowy 6B)	20 051 423
	Ludność objęta lokalną grupą działania, z wyłączeniem miast pow. 20 tys. mieszkańców	19 472 917
	Ludność wiejska objęta lokalną grupą działania	b.d.

Według danych ze sprawozdania z wykonania PROW do końca 2016 r. wskazane w PROW wartości docelowe dla wskaźników celu:



- Procent ludności wiejskiej (tj., zgodnie z zapisami programu, ludności wiejskiej z uwzględnieniem miast nie większych niż 20 tys. mieszkańców) objętej strategiami lokalnego rozwoju zostały zdefiniowane na poziomie 58,19. Do końca okresu sprawozdawczego wskaźnik ten został osiągnięty na poziomie 72,38, przekraczając zaplanowany wskaźnik celu. LGD zakładają, że wybrane do realizacji strategie rozwoju lokalnego będą dotyczyły obszaru zamieszkałego przez 20 051 423 osoby.
- W ramach działania M07, stanowiącego podstawę do obliczenia wartości tego wskaźnika zakończono realizację 31 operacji dotyczących budowy lub modernizacji dróg lokalnych. Szacuje się, że z ulepszonej infrastruktury korzystać będzie 26 759 osób.
- Miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem (LEADER) został zdefiniowany na poziomie 5 943 miejsc pracy. Z uwagi na brak zakończonych operacji w ramach poddziałania Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, skutkujących tworzeniem miejsc pracy, do końca 2016 roku wskaźnik ten pozostawał na poziomie 0.
- Docelowo wskaźnik ludności wiejskiej (obejmujący również miasta nie większe niż 20 tys. mieszkańców) korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury został zdefiniowany na poziomie 5,41%. Odsetek ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury do końca 2016 roku osiągnął poziom 0,10%. Przyjmując za wskaźnik bazowy faktyczną liczbę ludności wiejskiej (z wyłączeniem miast), wartości te kształtowałyby się nieco odmiennie.

Według dokumentu PROW „LEADER może być realizowany na obszarach wiejskich, przez które (odmiennie niż jest to określone we wspólnych definicjach dla niniejszego programu) rozumieć należy obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 000”. Taka definicja obszarów wiejskich jest szeroka i znacząco zwiększa możliwości oddziaływania programu LEADER na rozwój wsi oraz współpracy pomiędzy obszarami wiejskimi i małymi miastami w ramach lokalnych systemów ekonomiczno-społecznych. Jednakże tak przyjęta definicja posłużyła do ustalenia wielkości wskaźnika ludności wiejskiej (w roku bazowym) na poziomie 27 701 238 dla całego celu 6B. W przypadku działania M07 Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich, warunki kwalifikowalności dla operacji m.in. w ramach poddziałań: 7.2. - *Wsparcie inwestycji*

związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii oraz 7.4 - Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury uwzględniają wyłącznie miejscowości, należące do: „gminy wiejskiej lub gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub gminy miejskiej z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców” (PROW 2014-2020). Wskaźniki docelowe celu szczegółowego 6B (dotyczy to również celu 6C) w odniesieniu do działania M07 wyliczane są według definicji obszarów wiejskich, przyjętej dla działania LEADER (czyli z uwzględnieniem miast do 20 tys. mieszkańców)<sup>91</sup>. Sugeruje się więc wprowadzenie wskaźnika prezentującego faktyczną liczbę ludności wiejskiej (zgodnie z ogólną definicją obszarów wiejskich przyjętą w programie), co pozwoliłoby na bardziej trafne analizowanie wskaźników obrazujących postęp wdrażania programu, w tym zwłaszcza w odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne: *CEQ17-6B - W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?*

Na podstawie wyników wywiadu bezpośredniego z przedstawicielem IZ oraz danych ARiMR można wywnioskować, że pomimo opóźnień w rozpoczęciu realizacji działań celu 6B, zainteresowanie ze strony beneficjentów pozwoli na pełne wykorzystanie alokacji środków w poszczególnych realizowanych poddziałaniach, zarówno w zakresie operacji związanych z rozwojem infrastruktury, gdzie beneficjentem są jednostki samorządu terytorialnego, jak również w przypadku operacji realizowanych przez Lokalne Grupy Działania.

Należy podkreślić, że działanie LEADER realizuje wypracowane oddolnie, z udziałem społeczności lokalnych LSR, dostosowane do specyficznych uwarunkowań i potrzeb danego obszaru. W realizację działania zaangażowani są przedstawiciele wszystkich sektorów tworzących na tym obszarze system społeczno-gospodarczy (tj. przedsiębiorcy, samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz mieszkańcy), którzy w znakomitej większości na zasadzie wolontariatu angażują się w realizację strategii ukierunkowanej na aktywizację gospodarczą, społeczną i kulturalną mieszkańców wsi oraz

---

<sup>91</sup> Wskaźnik R23/T22: procent ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury (cel szczegółowy 6B), liczony jest jako udział ludności korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury (w obszarze IT lub w innym obszarze) w ogólnej liczbie ludności na obszarach wiejskich, przyjętej dla celu 6B, według definicji obszarów wiejskich przyjętej dla działania M19.

małych miast. Tym samym działanie to przyczynia się do tworzenia kapitału społecznego w wymiarze lokalnym, m.in. poprzez integrację lokalnych społeczności oraz wzmacnianie potencjału rozwojowego, w myśl zasady *multi-level governance* (tzw. rządzenie wielopoziomowe), dzięki czemu lokalne społeczności zyskują podmiotowość w procesie kształtowania polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Analiza systemu wdrażania i monitoringu PROW wskazuje, że przedstawiciele LGD są aktywni w identyfikacji i zgłaszaniu uwag dotyczących wdrażania programu oraz monitorowania jakości jego realizacji poprzez uczestnictwo w Grupie roboczej ds. RKLS Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020, gdzie mają wpływ na ograniczenie problemów, wynikających chociażby z opóźnień w rozpoczęciu realizacji programu i wdrożenia stosownej legislacji (np. w zakresie ryzyka w terminowym osiągnięciu wskaźników, przyjętych w ramach tzw. „kamieni milowych” LSR). Ponadto LGD aktywnie uczestniczą w pracach Grupy Tematycznej ds. podejścia LEADER w ramach KSOW, jak również na forum ponadnarodowym, poprzez aktywność w ramach europejskiej sieci ELARD, która jest reprezentowana w Stałej podgrupie ds. LEADER i RKLS w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD). Sprawna realizacja działania LEADER wymaga podejścia partnerskiego, opartego na założeniu dobrej woli wszystkich stron, z uwzględnieniem faktu, że działalność Lokalnych Grup Działania, obok wymiernych efektów, określonych w ramach przyjętych wskaźników ewaluacji, przyczynia się do kształtowania tzw. miękkich czynników wpływających na jakość życia w wymiarze lokalnym (jak np. wzrost kapitału społecznego, zaufania, wspieranie postaw obywatelskich, integracja społeczności lokalnych, reprezentowanie interesów mieszkańców wsi i małych miast).

#### **4.9 W jakim stopniu synergie między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich?**

W ramach PROW 2014-2020 realizowanych jest w sumie 15 działań, 35 poddziałań, 42 typy operacji. Program realizuje sześć priorytetów<sup>92</sup>, wykorzystując do tego cele szczegółowe a w ich ramach wybrane działania (Rysunek 30).

---

<sup>92</sup> Przy czym w ramach Priorytetu 1 brak jest wydzielonych środków w obecnym PROW.

**Rysunek 30. Zestawienie działań (wiersze) realizowanych aktualnie w ramach poszczególnych celów szczegółowych i priorytetów (kolumny) PROW 2014-2020**

Strategia	P2		P3		P4	P5					P6		
	2A	2B	3A	3B	4A/4B/4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
M01	x		x	x	x								
M02	x												
M03			x										
M04	x		x		x								
M05				x									
M06	x	x									x		
M07			x									x	
M08										x			
M09			x										
M10					x								
M11					x								
M12													
M13					x								
M14													
M15													
M16	x		x										
M17													
M18													
M19												x	

Źródło: Dane ARiMR.

W ujęciu jakościowym, na obecnym etapie gromadzenia danych, odpowiedzi na pytanie udzielić można na podstawie rezultatów oceny ex-ante oraz odpowiedzi na pozostałe pytania ewaluacyjne. Analiza ex-ante obszernie odnosi się do komplementarności i potencjalnych efektów synergii pomiędzy poszczególnymi działaniami/poddziałaniami.

W kontekście poddziałania dotyczącego „Wsparcia na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacji gospodarstw rolnych)” wskazuje się na jego komplementarny charakter z preferencjami dla młodych rolników zgodnymi z celami poddziałania „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników (premie dla młodych rolników)”. W każdym z rozpatrywanych przypadków pomoc kierowana jest do kręgu osób, w założeniu posiadających lepsze wykształcenie i nastawionych prorozwojowo, zaś celem ostatecznym wymienionych działań jest poprawa konkurencyjności wspieranych gospodarstw. Zawarta w założeniach omawianego poddziałania opcja realizacji inwestycji zbiorowych dzięki zachętom do poziomej integracji rolników ma komplementarny charakter w stosunku do poddziałania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym”. Wdrożenie omawianego poddziałania ma w założeniu doprowadzić do powstania silnych ekonomicznie przedsiębiorstw, a zatem i gospodarstw rolnych, co z kolei przekłada się i jest warunkiem właściwego funkcjonowania łańcucha żywnościowego i rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego, dlatego można mówić o jego komplementarnym charakterze z poddziałaniem „Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych (Przetwórstwo i

marketing produktów rolnych)”. W ramach poddziałania można również wyodrębnić szereg celów fakultatywnych o charakterze środowiskowym, które korespondują z narzędziami w ramach „Działania rolno- środowiskowo- klimatycznego” oraz „Rolnictwa ekologicznego”. W tym obszarze można również oczekiwać efektów synergii.

Jak wspomniano powyżej, w zarysie teoretycznym działania inwestycyjne wykazują zazwyczaj istotne dodatnie zależności z działaniami z zakresu przekazywania wiedzy i doradztwa, stąd można oczekiwać istotnej pozytywnej zależności i wzmocnienia efektu poddziałania inwestycyjnego w kombinacji z działaniami dotyczącymi „Transferu wiedzy i działalność informacyjnej” oraz „Usług doradczych, usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usług z zakresu zastępstw”.

W kontekście analizy charakterystyk poddziałania „Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)” można zidentyfikować komplementarną relację z szeregiem poddziałań skierowanych na wsparcie inwestycyjne i wzmocnienie kondycji gospodarstw m.in. „Wsparcie na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)” oraz „Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności (Premie dla młodych rolników)”. Potencjalny efekt synergii jest w tym przypadku pochodną znaczenia przemysłu przetwórczego dla zachowania i rozwoju żywotności i konkurencyjności gospodarstw rolnych, w pierwszej kolejności towarowych, oraz regulacji odnośnie obowiązkowej kontraktacji określonego odsetka surowców do przetwórstwa. Zawarte w poddziałaniu narzędzia finansujące modernizację zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, mające na celu poprawę jakości produktów, m.in. w zakresie przygotowania do sprzedaży, mają charakter komplementarny do działania wdrażającego „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”, zaś zapisana w celach poddziałania fakultatywna opcja finansowania przedsięwzięć mających na celu ochronę środowiska ma charakter komplementarny do proekologicznych elementów i narzędzi w ramach „Działania rolno- środowiskowo- klimatycznego” oraz „Rolnictwa ekologicznego”.

Innowacyjny charakter, nowoczesność wyposażenia oraz wdrażanych metod zarządzania wraz z nastawieniem na skup i przerób produktów rolnych o wysokiej jakości wymusza podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez producentów rolnych podejmujących

współpracę z tego rodzaju zakładami przemysłowymi.<sup>93</sup> Stąd można oczekiwać dodatnich efektów synergii w przypadku jednoczesnego wdrożenia instrumentów z zakresu działań skierowanych na „Transfer wiedzy i działalność informacyjną”, „Usług doradczych, usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usług z zakresu zastępstw” oraz „Współpracy w ramach grup EPI”. Efekty synergii z innymi działaniami przyczyniającymi się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych (w szczególności dotyczy to działań z zakresu wsparcia inwestycji) można również założyć w przypadku narzędzi finansowych dedykowanych „Scalaniu gruntów rolnych”.

Poddziałanie „Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności (Premia dla młodych rolników)” jest narzędziem, wpisującym się w całość celów PROW 2014-2020 wykazującym komplementarność i potencjał efektów synergii z szeregiem innych działań w ramach programu, w szczególności o charakterze inwestycyjnym m.in. poddziałaniem „Wsparcie na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych)” w zakresie dotyczącym preferencyjnego traktowania młodych rolników. W obu przypadkach instrumenty wsparcia skierowane są do grupy podmiotów charakteryzujących się wyższym niż przeciętnie poziomem wykształcenia ogólnego bądź kierunkowego oraz nastawionych na rozwój i podejmowanie ryzyka działalności gospodarczej. Wzmocnienie siły ekonomicznej gospodarstw prowadzonych przez kierowników o pożądanym cechach demograficznych i jakościowych jest czynnikiem wpływającym dodatnio na rozwój łańcucha żywnościowego oraz przetwórstwa rolno-spożywczego, stąd można wskazać na elementy synergii omawianego narzędzia w zestawieniu z poddziałaniem obejmującym „Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych)”. Ze względu na konieczność dla poprawy konkurencyjności sektora rolnego równoległego wdrażania inwestycji w zakresie majątku trwałego oraz narzędzi wpływających na zwiększenie umiejętności jego wykorzystania poprzez zastosowanie wydajniejszych produkcyjnie i ekonomicznie oraz bardziej „przyjaznych” środowiskowo technik wytwarzania oraz rozwiązań organizacyjnych, działania inwestycyjne w obrębie omawianego poddziałania wykazują istotny potencjał efektów synergii z poddziałaniami w ramach „Transferu wiedzy i działalności informacyjnej”

---

<sup>93</sup> S. Figiel (red.), autorzy: P. Chechelski, S. Figiel, R. Grochowska, W. Kozłowski, D. Kuberska, *Uwarunkowania rozwoju i dyfuzji innowacji w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich*, Raport Programu Wieloletniego IERiGŻ-PIB nr 43, Warszawa 2016.

oraz „Usług doradczych, usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usług z zakresu zastępstw”.

Podobnie szeroki zakres współzależności z innymi instrumentami PROW 2014-2020 można zidentyfikować w przypadku narzędzi w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”. Jego celem pierwotnym jest szeroko rozumiana poprawa warunków życia na obszarach wiejskich, co oznacza, iż instrumenty te wchodziły w pozytywne interakcje ze wszystkimi działaniami inwestycyjnymi oraz obejmującymi transfer wiedzy i doradztwo oraz współpracę. W tym kontekście można wymienić poddziałanie „Wsparcie na inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii oferujące środki wsparcia dla samorządu lokalnego na inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę i oczyszczaniem ścieków oraz budową i modernizacją dróg lokalnych”. Tego rodzaju inwestycje mogą wpłynąć na zahamowanie negatywnych procesów migracyjnych (depopulacji) oraz na zasadzie efektu dźwigni ułatwić pozyskanie kapitału zewnętrznego dzięki poprawie dostępności komunikacyjnej. Powyższe jest w szczególności istotne w odniesieniu do wiejskich obszarów peryferyjnych nie posiadających dostatecznie rozwiniętej infrastruktury, dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami ubóstwa i wykluczenia społecznego. Te negatywne trendy mogą zostać przełamane dzięki stworzeniu przyjaznego klimatu dla inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. Działanie to ma zatem bardzo wysoki potencjał dla osiągnięcia efektu synergii z działaniami „Inwestycje w środki trwałe”, „Transfer wiedzy i działalność informacyjna” czy „Współpraca”.

W odniesieniu do pakietu „Działania rolno- środowiskowo- klimatyczne”, którego celem jest racjonalizacja gospodarki nawozowej, zrównoważone użytkowanie gleb i wód, ochrona cennych siedlisk i zachowanie zasobów genowych istotą wsparcia dla cennych przyrodniczo siedlisk rolniczych jest ich czynna ochrona, która w wielu przypadkach możliwa jest jedynie w przypadku prowadzenia na nich ekstensywnej produkcji rolniczej. Dwa niezwykle ważne instrumenty, o charakterze horyzontalnym, których spektrum oddziaływania obejmuje całość celów szczegółowych i przekrojowych oraz wszystkie priorytety unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich to „Współpraca w ramach grup EPI” oraz zestaw narzędzi „LEADER”. W pierwszym przypadku instrumenty wsparcia realizują potrzebę ciągłego podnoszenia konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego i leśnego, zaś zróżnicowanie składu grup

operacyjnych na rzecz innowacyjności (EPI) pozwala na stosowanie zasady bottom-up, tj. rozwiązywania konkretnych, oddolnie zdefiniowanych problemów dotyczących sektory będące ostatecznymi odbiorcami pomocy. W przypadku tego typu narzędzi zwrotna relacja synergiczna powstaje przede wszystkim na styku działań inwestycyjnych i doradczych a także rolno-środowiskowych. W odniesieniu do narzędzi LEADER duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarstw wykazują działania przyczyniające się do poprawy jakości produktów rolnych. W sytuacji wzrostu znaczenia cech jakościowych jest to istotny czynnik poprawiający pozycję konkurencyjną podmiotów rolniczych, zwłaszcza działających w mniejszej skali. Na poprawę konkurencyjności gospodarstw mają wpływ również działania obejmujące tworzenie grup i organizacji producentów, co ma wzmocnić ich pozycję rynkową, jednocześnie pozytywnie wpływając na marketingowe i logistyczne aspekty funkcjonowania zakładów przetwórczych poprzez poprawę jakości i ustabilizowanie ilości dostaw surowców rolniczych.

**Rysunek 31. Synergie (kolor zielony) między działaniami w ramach różnych celów szczegółowych**

Priorytet	P2						P3						P5	P6		P4								
	szczegółowe						2B	3A					3B	5E	6A	6B	P4 AGRI							
	Działania	M01	M02	M04	M06	M16	M06	M01	M03	M04	M07	M09	M16	M01	M05	M08	M06	M07	M19	M01	M04	M10	M11	M13
P2	2A	M01																						
		M02																						
		M04																						
		M06																						
		M16																						
	2B	M06																						
P3	3A	M01																						
		M03																						
		M04																						
		M07																						
		M09																						
	M16																							
3B	M01																							
M05																								
P5	5E	M08																						
P6	6A	M06																						
	6B	M07																						
		M19																						
P4	P4 AGRI	M01																						
		M04																						
		M10																						
		M11																						
		M13																						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2014-2020.



Odwołując się do zależności pomiędzy celami szczegółowymi stwierdzonymi w toku odpowiedzi na poszczególne pytania ewaluacyjne można zauważyć, iż jedną z konkluzji odpowiedzi na pytanie dotyczące realizacji celu szczegółowego 4C jest sugestia intensyfikacji działań w ramach „Transferu wiedzy i działalności informacyjnej” oraz „Usług doradczych, usług z zakresu zarządzania gospodarstwem i usług z zakresu zastępstw” w celu lepszego uświadomienia rolników o potrzebie stosowania w praktyce działań skutecznie chroniących użytki rolne. Jest to zatem obszar, w którym zidentyfikować można potencjalne synergie. W przypadku celu szczegółowego 2B logika interwencji wskazuje, iż w PROW 2014-2020 nie przewidziano instrumentów pośrednio wpływających na realizację tego celu. Podobne konkluzje można wyprowadzić w przypadku celu 3A. W przypadku celu szczegółowego 4A działania o wpływie pośrednim obejmują „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów” oraz „Rolnictwo ekologiczne”. Działania pośrednio wpływające na cel 5E obejmują „Działanie rolno- środowiskowo- klimatyczne” oraz „Rolnictwo ekologiczne”.

Wyodrębnione zależności powinny zostać w kolejnym etapie przeanalizowane przy pomocy wybranych metod ilościowych, w szczególności metody PSM. W okresie objętym ewaluacją relatywnie niewielka liczba beneficjentów poszczególnych działań/poddziałań PROW 2014-2020 uniemożliwia jednak zastosowanie metody kontrfaktycznej. Liczba unikalnych beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w 2015 r. wyniosła 1579 osób.<sup>94</sup> W analizowanym okresie ewaluacyjnym liczba beneficjentów poszczególnych działań/poddziałań Programu wahała się od 1 do 7 osób. Wyjątek stanowiły operacje Priorytetu 4, w ramach którego liczba beneficjentów wyniosła łącznie ponad 1500 osób (Tabela 54).

---

<sup>94</sup> Ze względu na możliwość zastosowania metody PSM jedynie w oparciu o dane Polskiego FADN, wskazano tutaj liczbę różnych beneficjentów poszczególnych działań/poddziałań PROW 2014-2020, będących jednocześnie uczestnikami Polskiego FADN.

**Tabela 54. Liczba beneficjentów otrzymujących pomoc w ramach poszczególnych celów szczegółowych w 2015 r.** <sup>95</sup>

Cel szczegółowy	Liczba beneficjentów
2A	7
2B	1
3A	2
3B	5
4A	1555
4B	204
4C	212
5E	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN.

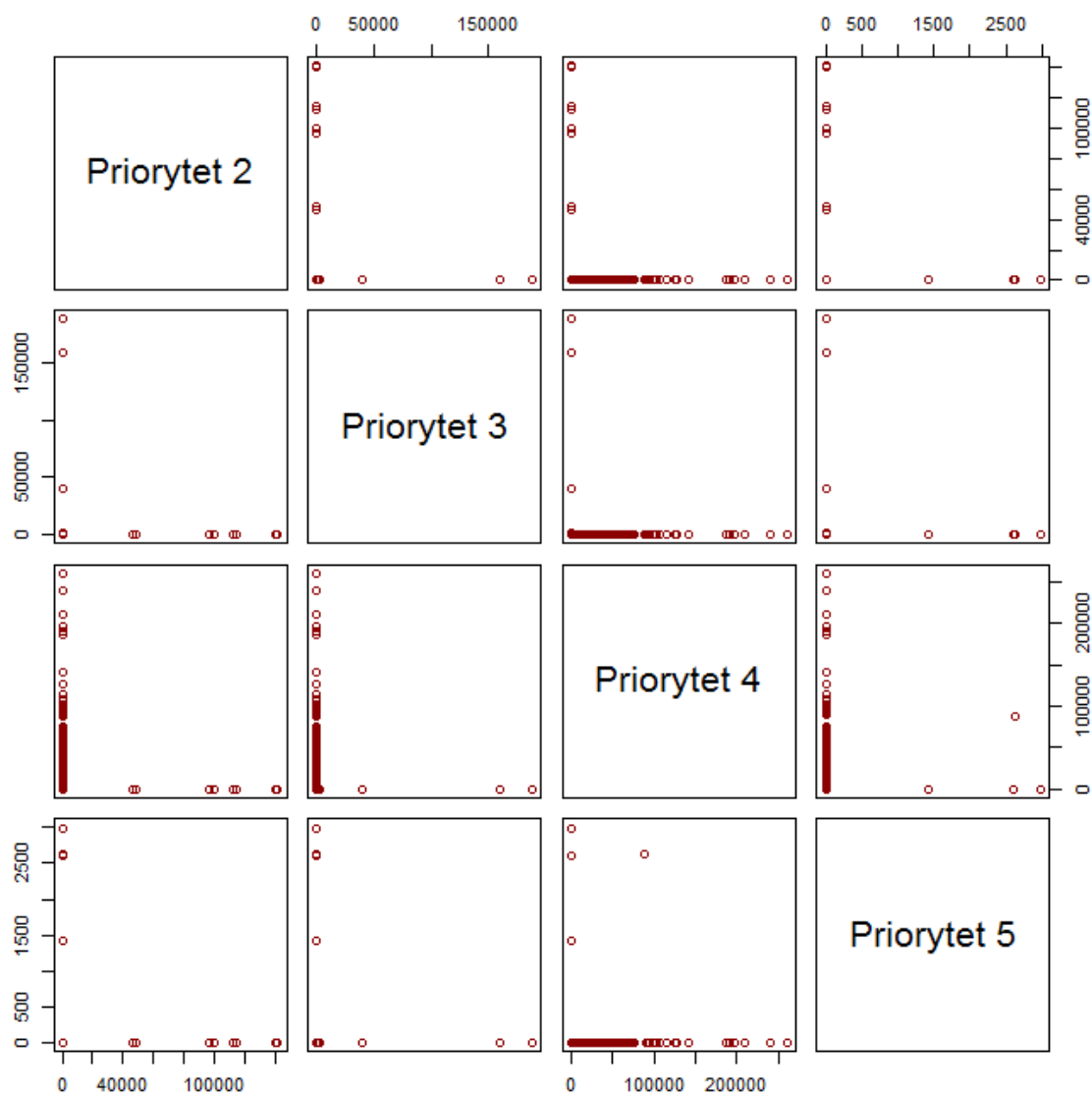
Wśród podmiotów otrzymujących pomoc, liczba beneficjentów, którzy skorzystali z płatności w ramach co najmniej dwóch działań/poddziałań poszczególnych celów szczegółowych była niewystarczająca do przeprowadzenia analizy ilościowej (Rysunek 32). Rozproszenie punktów reprezentujących pojedynczych beneficjentów wzdłuż osi wskazuje na uzyskanie pomocy wyłącznie z jednego źródła (jednego działania/poddziałania).

Z uwagi na wymóg minimalnej liczebności próby oraz konieczność przestrzegania zasady ochrony danych indywidualnych przy publikacji danych FADN, na obecnym etapie wdrożenia Programu nie jest zatem możliwe przeprowadzenie analizy ilościowej zarówno na poziomie działań/poddziałań, jak i celów szczegółowych czy priorytetów.

---

<sup>95</sup> W okresie ewaluacyjnym 2014-2016 dostępne są informacje o beneficjentach za 2015 r.

**Rysunek 32. Wykres rozrzutu dla osób otrzymujących pomoc w ramach działań/poddziałań związanych w poszczególnymi priorytetami.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN.

#### **4.10 W jakim stopniu pomoc techniczna przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?**

##### **4.10.1 Ocena logiki interwencji**

Pomoc techniczna ma za zadanie wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację działań w ramach PROW 2014-2020, odpowiadających między innymi za przygotowanie, zarządzanie, monitorowanie, ocenę, rozpatrywanie skarg oraz kontrolę i audyt. Finansowane mogą również być działania na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów (np. systemy elektronicznej wymiany danych oraz działania mające na celu wzmocnienie

potencjału organów państwa członkowskiego i beneficjentów w zakresie zarządzania i wykorzystania EFRROW) oraz koszty związane z pracami przygotowawczymi na potrzeby wytyczenia obszarów z ograniczeniami naturalnymi. W ramach pomocy technicznej finansowane są również działania z zakresu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Pomoc techniczna realizowana jest w dwóch schematach:

- Schemat I: Wzmocnienie systemu wdrażania Programu,
- Schemat II: Wsparcie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich oraz realizacja działań informacyjno-promocyjnych PROW 2014-2020.

#### **4.10.1.1 Ocena skali środków na realizację celów**

Budżet przewidziany w PROW 2014-2020 na pomoc techniczną wynosi 208 283 391 euro (w tym 132 527 195 (63,63%) pochodzi z budżetu EFRROW), co stanowi 1,53% budżetu PROW. 71% środków przeznaczonych jest na finansowanie działań w ramach schematu I, pozostałe 29% przeznaczone jest na schemat II.

Zaprojektowane na etapie konstruowania PROW środki okazały się niewystarczające. W grudniu 2016 roku Polska wystąpiła do UE z wnioskiem o zwiększenie budżetu pomocy technicznej o 73 mln euro. Środki te pochodzą głównie z rezerwy na zobowiązania dotyczące rent strukturalnych.

#### **4.10.1.2 Ocena dystrybucji instytucjonalnej środków**

Beneficjentami, określanymi „podmiotami uprawnionymi”, w zależności od schematu są<sup>96</sup>:

Schemat I:

- Samorzady województw
- Agencja Rynku Rolnego
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
- Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza

---

<sup>96</sup>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335)

- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

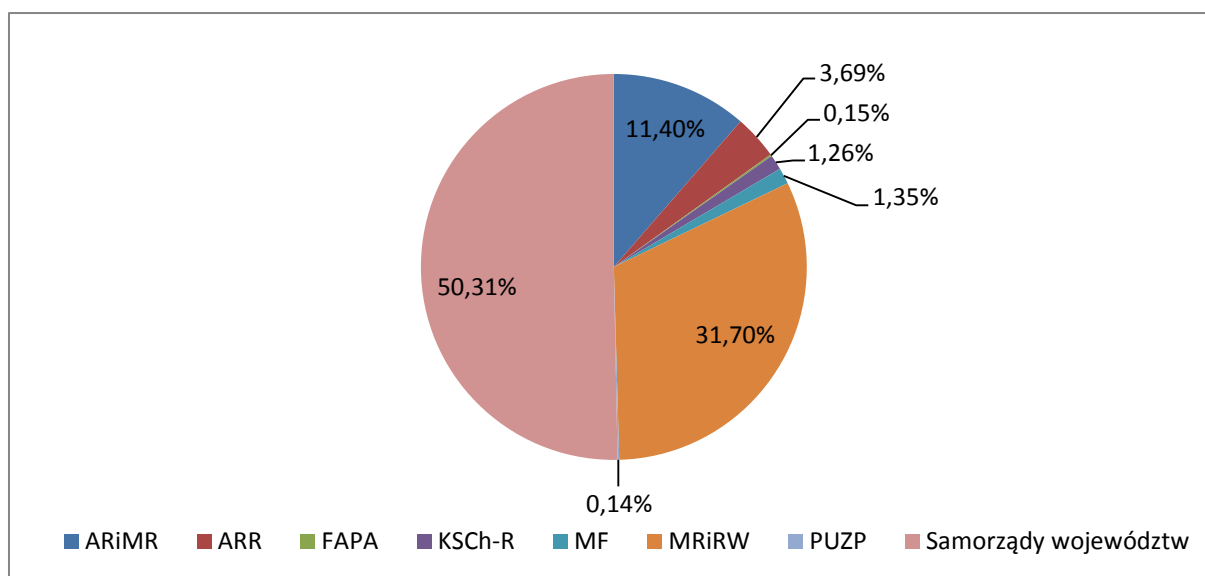
Schemat II:

- Samorzady województw
- Agencja Rynku Rolnego
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie
- Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Alokacja środków na poszczególnych beneficjentów określona została w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335).

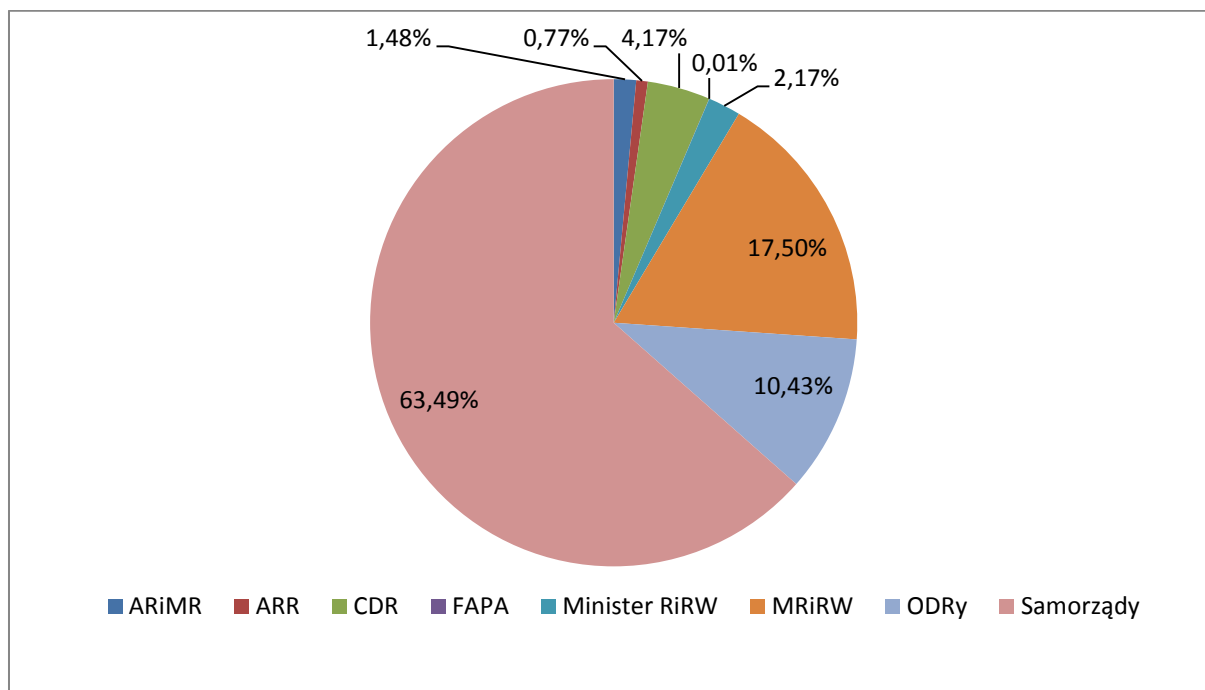
Podział środków na poszczególne instytucje w podziale na schematy przedstawia Rysunek 33 i Rysunek 34.

**Rysunek 33. Dystrybucja instytucjonalna środków w ramach schematu I.**



Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335).

**Rysunek 34. Dystrybucja instytucjonalna środków w ramach schematu II.**



Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335).

Przedstawiciele instytucji wskazywali, że środki z pomocy technicznej stanowią znaczące wsparcie dla ich budżetów, jednak nie są one wystarczające. W trakcie konsultacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335) potencjalni beneficjenci PT wskazali na zagrożenie wystąpienia niedoboru środków. Zwiększone zapotrzebowanie związane jest m.in. z obowiązującą obecnie zasadą rozliczania n+3 oraz kwalifikowalnością VAT. Z tego względu przeprowadzono analizę funkcjonowania PROW 2014-2020, na skutek której zdecydowano o wystąpieniu do UE o możliwość realokacji części środków przeznaczonych na zobowiązania w ramach Rent Strukturalnych na pomoc techniczną.

#### **4.10.1.3 Ocena kryteriów dostępu**

Kryteria dostępu, zdefiniowane w PROW 2014-2020, określają że projekt powinien być zgodny z celami pomocy technicznej i obejmować koszty kwalifikowalne. Okres realizacji projektu musi być zgodny z okresem realizacji PROW, przy czym przewidywana jest możliwość skrócenia okresu realizacji w związku z koniecznością rozliczenia środków UE.

Na podstawie wywiadu z przedstawicielami potencjalnych beneficjentów i opinii przedstawionych przez uczestników panelu ekspertów należy uznać, że kryteria dostępu odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom.

#### **4.10.1.4 Adekwatność rodzaju wsparcia, doboru beneficjentów, zakresu kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności**

Szczegółowy zakres kosztów kwalifikowalnych określony jest w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1549).

W ramach pomocy technicznej finansowaniu podlega do 100% kosztów kwalifikowanych:

- wynagrodzeń oraz innych świadczeń pieniężnych przyznanych pracownikom, wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, płaconymi przez pracodawcę, oraz składkami na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w części równej udziałowi czasu pracy na zadania kwalifikowalne, jeżeli czas pracy przeznaczony na zadania kwalifikowalne w danym miesiącu stanowi co najmniej 50% czasu pracy,
- świadczeń pieniężnych przyznanych pracownikowi w związku z podnoszeniem jego kwalifikacji zawodowych,
- dostaw i usług,
- remontów i modernizacji pomieszczeń przeznaczonych do wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników,
- przejazdów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej i noclegów poniesione przez członków komitetu monitorującego, organów opiniodawczo-doradczych oraz organów pomocniczych oraz przez inne osoby uczestniczące w pracach komitetu i organów.

Za koszty kwalifikowalne uznane są koszty niezbędne do realizacji zadań kwalifikowalnych, uzasadnione zakresem operacji i niezbędne do osiągnięcia jej celu oraz racjonalne.

W przypadku operacji realizowanych w ramach dwuletnich planów operacyjnych kosztami kwalifikowalnymi są uzasadnione i racjonalne:

- koszty dostaw i usług,
- koszty podróży służbowych pracowników podmiotu uprawnionego oraz przejazdów, dojazdów i noclegów innych osób w związku z realizacją operacji,

- koszty nagród finansowych dla laureatów konkursów,
- środki przekazane partnerowi KSOW.

Koszty kwalifikowalne podlegają refundacji w pełnej wysokości, jeżeli zostały poniesione nie wcześniej niż 18 miesięcy przed dniem złożenia wniosku przyznanie pomocy technicznej dotyczącego tych kosztów. Zapis ten nie dotyczy kosztów poniesionych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1549), tj. do dnia 5 października 2016 r., o ile wniosek zostanie złożony przed upływem określonego w rozporządzeniu terminu<sup>97</sup>.

Przedstawiciele FAPA, ARiMR oraz Urzędu Marszałkowskiego w trakcie wywiadów nie zgłaszali uwag do katalogu kosztów kwalifikowalnych. Uznali, że jest on spójny z założonymi celami pomocy technicznej. W obecnym okresie programowania kosztem kwalifikowalnym jest również podatek od towarów i usług, jeżeli podmiot uprawniony nie jest podatnikiem podatku VAT lub gdy nie ma prawnej możliwości odzyskania tego podatku. Powinno to zwiększyć wydatkowanie środków na koszty objęte VAT, gdyż podatek ten nie będzie musiał być pokryty ze środków własnych. Na obecnym etapie nie ma możliwości oceny wydatkowania środków, gdyż w okresie objętym oceną nie została uruchomiona możliwość składania wniosków o wsparcie w ramach pomocy technicznej.

#### **4.10.1.5 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich**

Cele pomocy technicznej zdefiniowane w PROW 2014-2020<sup>98</sup>:

- Zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, monitorowanie, ocenę, informację i komunikację, tworzenie sieci, rozpatrywanie skarg oraz kontrolę i audyt;
- Zapewnienie realizacji zadań objętych zakresem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, w tym sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich, wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW 2014-2020 oraz zapewnienie

<sup>97</sup>§32 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1549) wyznaczył ten termin na dzień 31 marca 2017 r. Ze względu na późne uruchomienie składania wniosków o pomoc techniczną w trakcie konsultacji zmian ww. rozporządzenia zgłaszano opinię, aby termin wydłużyć do 31 maja 2017. Uwaga została uwzględniona.

<sup>98</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020



wspierania działań mających na celu wzmocnienie potencjału, odpowiednich partnerów, zgodnie z art. 5, ust. 3 lit. e rozporządzenia ramowego, w celu wspierania wymiany najlepszych praktyk pomiędzy takimi partnerami;

- Zapewnienie zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, w tym działań takich jak systemy elektronicznej wymiany danych oraz wzmocnienie potencjału organów państwa członkowskiego i beneficjentów w zakresie zarządzania i wykorzystania funduszy;
- Zapewnienie finansowania kosztów związanych z pracami przygotowawczymi na potrzeby wytyczenia obszarów z ograniczeniami naturalnymi;
- Zapewnienie finansowania działań dotyczących poprzedzającego oraz kolejnego okresu programowania – zgodnie z art. 59 rozporządzenia ramowego.

Potencjalne efekty bezpośrednie i pośrednie utożsamiono z celami pomocy technicznej określonymi w PROW 2014-2020. Należy uznać, że w kontekście wdrażania PROW 2014-2020 zostały one odpowiednio sformułowane. Na ich poprawność wskazywali eksperci podczas zorganizowanego panelu oraz przedstawiciele IZ oraz IW podkreślając ich zbieżność z celami poszczególnych instytucji jak również z minioną perspektywą finansową (PROW 2007-2013). W przypadku Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, która została stworzona w poprzednim okresie programowania, obecnie trwa realizacja konkretnych celów określonych w PROW 2014-2020.

Istnieje bardzo duże zainteresowanie samorządów działaniami, co może skutkować brakiem środków. Dowodzi to konieczności wsparcia w tym obszarze, gdyż fundusze własne nie są wystarczające, aby w pełni realizować zadania związane z wdrażaniem PROW.

#### **4.10.1.6 Trafność identyfikacji ryzyka związanego z realizacją pomocy technicznej**

Na poziomie PROW 2014-2020 nie zidentyfikowano ryzyka związanego z realizacją pomocy technicznej. Efektywność wydatkowania środków zapewniona jest poprzez plan działania pomocy technicznej dla obu schematów, przygotowywany przez beneficjentów i weryfikowany przez IZ. Plan ten obejmuje głównie aspekty związane z zasobami ludzkimi zaangażowanymi we wdrażanie PROW oraz działania szkoleniowe oraz edukacyjne. Refundacji mogą podlegać koszty z planów zaakceptowanych przez IZ. Efektywność wydatkowania środków zapewniana jest również przez monitoring zdolności administracyjnych, efektywności oraz zorientowania na rezultaty w poszczególnych IW. Planowane jest uzależnienie wysokości wsparcia w ramach pomocy od osiągniętych

rezultatów w instytucja zaangażowanych w weryfikację wniosków. Ze względu na stan wdrażania pomocy technicznej w momencie oceny nie ma możliwości oceny efektywności wydatkowania środków na podstawie danych sprawozdawczych.

#### **4.10.1.7 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2013-2016 w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich**

Pomoc techniczna wspiera realizację wszystkich priorytetów PROW 2014-2020 poprzez wzmocnienie potencjału do jego wdrażania. Mimo, że wsparcie rolnictwa środkami pomocowymi z UE ma miejsce w Polsce od ponad 10 lat istnieje ciągła konieczność usprawniania działań związanych z zarządzaniem i wykorzystaniem funduszy. W tym celu niezbędne są zasoby wysoko wyspecjalizowanych kadr. Ze względu na szeroki wachlarz tematyczny zadań konieczne jest ciągłe doszkalanie pracowników. Potencjalni beneficjenci wszystkich działań PROW, pomimo coraz większej świadomości na temat możliwości pozyskania środków z funduszy UE, wciąż potrzebują informacji na temat wsparcia, co uzasadnia nakłady na działania informacyjno-promocyjne. Założone w PROW działania mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów również w pozytywnym stopniu powinny wpłynąć na wykorzystanie środków pomocowych. Należy w tym miejscu pamiętać o możliwym zwiększeniu zadań instytucji wdrażających, co skutkuje koniecznością ich wzmocnienia administracyjnego.

#### **4.10.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa**

Do końca roku 2016 nie została ogłoszona możliwość składania wniosków w ramach pomocy technicznej, co ogranicza możliwości analizy ze względu na brak danych z monitoringu. Podmioty uprawnione do pomocy miały możliwość korzystania z dotacji, dzięki któremu mogły na bieżąco realizować zadania i w przyszłości wystąpić o refundację kosztów. W związku z dotychczasowym brakiem możliwości składania wniosków, na tym etapie wdrażania pomocy technicznej trudno o pełną, opartą na twardych danych liczbowych odpowiedź na pytanie ewaluacyjne.

Ocena bazująca na analizie dotychczasowych działań zrealizowana w oparciu o przyjęte kryteria oceny pokazuje, iż pomoc techniczna w kształcie i zakresie przyjętym w PROW sprzyja realizacji celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013. Wspomaga realizację celów w zakresie przygotowania, zarządzania, monitorowania, ewaluacji, informacji i komunikacji, tworzenia sieci, rozpatrywania skarg oraz kontroli i audytu. EFSI mogą być wykorzystane przez państwo

członkowskie do wspierania przedsięwzięć na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, w tym przedsięwzięć takich jak systemy elektronicznej wymiany danych oraz działań mających na celu wzmocnienie potencjału instytucji państwa członkowskiego i beneficjentów w zakresie zarządzania i wykorzystania tych funduszy.

**Tabela 55. Wyniki analizy wskaźnikowej.**

Kryteria oceny	Wskaźnik	Wartość wskaźnika	Źródło
Wzmocniono potencjał instytucjonalny i administracyjny do skutecznego zarządzania PROW.	Liczba pracowników zaangażowanych w zarządzanie PROW wg stażu pracy na stanowisku związanym z obsługą pomocy technicznej.	0 (na obecnym etapie wdrażania PT brak danych do obliczenia wskaźnika)	
	Liczba działań służących budowie potencjału instytucjonalnego w podziale na typ działań.	0 (na obecnym etapie wdrażania PT brak danych do obliczenia wskaźnika)	
	Poziom satysfakcji użytkowników informatycznego system zarządzania PROW (skala Likerta).	4 (wysoki)	Wywiady z pracownikami ARiMR, MRiRW (15 osób)
Wzmocniono potencjał partnerów zdefiniowanych w art. 5(1) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.	Liczba działań informacyjnych na rzecz instytucji zaangażowanych bezpośrednio i pośrednio we wdrażanie PROW 2014-2020.	Patrz Załącznik 1	Plan operacyjny KSOW na lata 2014-2015 oraz 2016-2017 (etap I – 2016 r. – stan realizacji na 31.8.2016)
PROW został przedstawiony opinii publicznej, a informacje na jego temat rozpowszechnione.	Liczba działań informacyjnych podejmowanych w ramach pomocy technicznej.	Patrz Załącznik 2	Plan operacyjny KSOW na lata 2014-2015, Sprawozdanie roczne ARiMR z realizacji PROW na lata 2014-2020 za rok 2016
	Liczba osób otrzymujących informację na temat PROW.	Patrz Załącznik 2	Plan operacyjny KSOW na lata 2014-2015, Sprawozdanie roczne ARiMR z realizacji PROW na lata 2014-2020 za rok 2016
	Informacje na temat wykorzystania wyników przeprowadzonych ocen – odsetek rekomendacji ewaluacyjnych	W ramach oceny ex-ante PROW 2014-2020 ewaluator zgłosił 35 rekomendacji. 11 z nich (31%) zostało uwzględnionych w zapisach PROW lub	Opinia ekspercka na podstawie analizy dokumentów

	uwzględnionych we wdrażaniu PROW oraz ich opis.	zadeklarowano uwzględnienie na etapie tworzenia legislacji krajowej. 1 rekomendacja została uznana częściowo.	programowych
Poprawiono funkcjonowanie systemu monitorowania PROW.	Sprawność funkcjonowania systemu monitorowania PROW (skala Likerta).	5 (bardzo wysoka)	Opinia ekspercka na podstawie analizy systemu i wywiadów z pracownikami ARiMR i MRiRW
Ulepszono system wdrażania PROW.	Długość procesu aplikowania o wsparcie z PROW - Czas trwania (w dniach) procesu rozpatrywania wniosków o wsparcie z PROW.	Patrz Załącznik 3	Dane monitoringu ARiMR, wywiad bezpośredni z pracownikami ARiMR, średnia arytmetyczna dla działań dla których dane są dostępne

Na koniec 2016 r. nie rozpoczęto wdrażania (naboru wniosków) dotyczących niektórych działań i poddziałań PROW 2014-2020. Ponadto w przypadku wielu kolejnych z nich nie miały miejsca żadne płatności. To ogranicza pole obserwacji wpływu działań podejmowanych w ramach pomocy technicznej na wdrażanie PROW 2014-2020. Dotyczy to przede wszystkim oceny ciężaru administracyjnego ponoszonego przez beneficjentów oraz czasu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy jak i dokonywania płatności. Warto w tym miejscu dodać, iż z uwagi na zmiany wprowadzone w regulacjach UE dotyczących poszczególnych instrumentów trudno porównywać skalę ciężaru administracyjnego ponoszonego w ramach PROW 2007-2013 i obecnie. Przykładem jest „Tworzenie grup ...”. To pokazuje również nowe wyzwania stojące przed instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie PROW 2014-2020, jak i przed samą pomocą techniczną. Zmiany w funkcjonowaniu instrumentów znanych z PROW 2007-2013 wymagają szczególnej uwagi i działań z zakresu pomocy technicznej, gdyż należy zapewnić potencjalnym beneficjentom i podmiotom wspierającym ich w przygotowywaniu wniosków o wsparcie dostępu do aktualnych informacji o wymogach i zasadach funkcjonowania poszczególnych działań. Patrząc na dostępność materiałów informacyjnych i promocyjnych dotyczących dotychczas uruchomionych instrumentów PROW 2014-2020 można stwierdzić, iż jest ona wystarczająca i odpowiednia.

Jednocześnie fakt wdrażania nowych działań w ramach PROW 2014-2020 oraz istotne zmiany w licznych już wcześniej realizowanych instrumentach sprawiają, iż system wdrażania PROW boryka się z nowymi wyzwaniami. Wobec tego niezbędny jest czas na zdobycie przez pracowników instytucji wdrażającej odpowiedniego doświadczenia we wdrażaniu nowych rozwiązań, co w początkowym okresie wdrażania może negatywnie wpływać na czas obsługi wniosków. Jednak dane dotyczące wybranych działań wskazują, iż generalnie okres obsługi wniosków mieści się w obowiązujących limitach (Załącznik 3).

Korzystną zmianą w stosunku do poprzedniego okresu programowania jest kwalifikowalność podatku od towarów i usług (VAT). VAT uznawany jest za koszt kwalifikowany, jeżeli podmiot uprawniony nie jest płatnikiem podatku VAT lub w sytuacji braku prawnej możliwości odzyskania tego podatku. W przypadku, gdy istnieje prawna możliwość odzyskania podatku VAT, nie stanowi on kosztu kwalifikowalnego, nawet jeśli z różnych przyczyn nie został odzyskany.

W opinii ekspertów nie wszystkie dotychczas przyjęte rozwiązania z zakresu obsługi wniosków o płatność sprzyjają terminowej obsłudze tych wniosków. Problemem może być np. obsługa o płatność wniosków dotyczących budowy lub rozbudowy targowisk, dla których beneficjenci złożyli kopie dokumentacji do oceny postępowania o udzielenie zamówienia publicznego tuż przed lub równocześnie z wnioskiem o płatność. Procedura oceny prawidłowości procedury zamówienia publicznego jest skomplikowana i trwa do 60 dni roboczych, w związku z czym termin realizacji płatności w ciągu 3 miesięcy od złożenia wniosku może być w takich przypadkach trudny do zrealizowania.

W przypadku działań, których beneficjentami są rolnicy, uproszczeniem jest aplikowanie o wsparcie w ramach niektórych działań na wspólnym wniosku, wraz z płatnościami bezpośrednimi. Możliwość zastępowania zaświadczeń oświadczeniami traktowana jest ostrożnie, gdyż na etapie weryfikacji może to, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, prowadzić do przedłużenia procesu rozpatrywania wniosków.

Jeśli chodzi o potencjał instytucjonalny i administracyjny do skutecznego zarządzania PROW 2014-2020, to kluczowe jest finansowanie w ramach pomocy technicznej wynagrodzeń i innych kosztów zatrudnienia. Pracownicy IZ, z którymi przeprowadzono wywiady uznali poziom zatrudnienia za właściwy. Jednakże biorąc pod uwagę zakres obowiązków tych osób zasadnym byłoby zatrudnienie kilku dodatkowych osób, które byłyby w stanie prowadzić

kontrole i szkolenia w terenie, które powinny być wykonywane częściej niż obecnie. Fakt, że Polska wystąpiła do UE o zwiększenie środków na pomoc techniczną świadczy o tym, że zaprojektowane środki nie były wystarczające, a tym samym poziom zatrudnienia nie jest zadowalający.

Systemy informatyczne służące obsłudze PROW 2014-2020 wymagają dalszego usprawnienia. W przypadku wielu poddziałań potencjalni beneficjenci aplikują o przyznanie pomocy na formularzach, które nie są importowane do systemu tylko wymagają ręcznego przenoszenia danych. Możliwość elektronicznego składania wniosków dotyczy: płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, płatności ekologicznej, premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej. Do końca roku 2016 generator wniosków został udostępniony tylko dla operacji w ramach poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” z wyłączeniem projektów grantowych oraz operacji w zakresie podejmowania działalności gospodarczej, oraz dla operacji w ramach poddziałania 19.2 w zakresie podejmowania działalności gospodarczej.

Organizacja baz danych w ARiMR nie pozwala na szybkie, z ograniczoną pracochłonnością, wygenerowanie wszystkich danych (zarówno finansowych jak i ilościowych).

Potencjał partnerów zdefiniowanych w art. 5(1) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 jest wzmacniany poprzez działania realizowane w ramach pomocy technicznej. Partnerstwo, o którym mowa w Art. 5 (1) 1303/13, realizowane jest poprzez Komitet Monitorujący PROW 2014-2020, Grupy Robocze przy Komitecie Monitorującym, Grupę Roboczą ds. KSOW, Wojewódzkie Grupy Robocze KSOW, których członkami są partnerzy, o których mowa w Art. 5 (1) 1303/13. Dodatkowo ww. partnerstwo realizowane jest w ramach działań określonych w Planie Działania KSOW 2014-2020 oraz w ramach wsparcia funkcjonowania KSOW.

W działaniach IZ widać rosnące zaangażowanie w podejmowanie działań służących wdrażaniu rekomendacji będących wynikiem ewaluacji. Poziom wdrożenia rekomendacji wynikających z oceny ex-ante jest wysoki mając na uwadze to, iż wdrożenie niektórych ewaluacji może komplikować przyjęte już rozwiązania lub wymagać dłuższego czasu ich wprowadzenia. Dostępność wyników ewaluacji dla opinii publicznej pozwala na zapoznanie się potencjalnych zainteresowanych z obiektywną oceną przyjętych rozwiązań, co służy

porównaniu własnych, jednostkowych doświadczeń z oceną bazującą na analizie różnorodnych danych, źródeł informacji i opinii różnych stron.

Pracownicy IZ i IW biorący udział w wywiadach podkreślali adekwatność podziału zadań i kompetencji między ich instytucjami oraz brak problemów we wzajemnych relacjach, co zwiększa efektywność systemu wdrażania wsparcia. Generalnie potencjał instytucjonalny i przygotowanie do obsługi PROW 2014-2020 zarówno IZ, jak i IW jest bardzo dobry. Szczególnie ważna jest pamięć korporacyjna i doświadczenie większości pracowników zdobyte przy poprzednich okresach programowania.

Podsumowując, można stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania w zakresie pomocy technicznej będą służyć realizacji celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013. Na dotychczasowym etapie realizacji pomocy technicznej instrument ten służył przede wszystkim informowaniu społeczeństwa, a zwłaszcza potencjalnych beneficjentów, o PROW 2014-2020. Punkt ciężkości oddziaływania pomocy technicznej na cele wymienione w wyżej wspomnianym rozporządzeniu będzie się zmieniał w zależności od etapu wdrażania PROW 2014-2020.

#### **4.11 W jakim stopniu krajowa sieć obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?**

##### **4.11.1 Ocena logiki interwencji**

Działania z zakresu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich finansowane są w ramach Schematu II pomocy technicznej: Wsparcie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich oraz realizacja działań informacyjno-promocyjnych PROW 2014-2020. Celem KSOW jest wsparcie wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy w tym zakresie wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym oraz wspólnotowym.

Należy podkreślić, że w latach 2007-2013 zbudowana została struktura organizacyjna KSOW zapewniająca realizację celów określonych w PROW 2007-2013. Zaplanowana w ramach PROW 2014-2020 struktura organizacyjna zapewnia kontynuację utworzonej Sieci.

##### **4.11.1.1 Ocena skali środków finansowych na realizację celu**

W ramach Pomocy Technicznej w latach 2014-2016 nie przeprowadzono żadnego naboru wniosków o refundację kosztów. Niemniej jednak jednostki KSOW oraz potencjalni

beneficjenci realizują operacje, które spełniają kryteria kosztów kwalifikowalnych Pomocy Technicznej i będą podlegały refundacji.

Budżet przewidziany w PROW 2014-2020 na pomoc techniczną wynosi 208 283 391 euro (w tym 132 527 195 (63,63%) pochodzi z budżetu EFRROW), co stanowi 1,53% budżetu PROW. 71% środków przeznaczonych jest na finansowanie działań w ramach schematu I, pozostałe 29% przeznaczone jest na schemat II. Limit środków schematu II *Wsparcie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich oraz realizacja działań informacyjno-promocyjnych PROW 2014–2020*, wynikający z PROW 2014-2020 oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. wynosi 60 000 000 euro.

#### **4.11.1.2 Ocena dystrybucji instytucjonalnej środków**

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich ma charakter otwarty. Uczestnikami Sieci mogą być wszystkie podmioty zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich. Udział partnerów w Sieci zapewnia jednostka centralna oraz jednostki regionalne, CDR i wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (WODR), wojewódzkie grupy robocze i Grupa Robocza ds. KSOW na poziomie krajowym. Jednostka centralna zapewnia koordynację funkcjonowania Sieci na poziomie krajowym. Jej funkcję pełni instytucja zarządzająca, która może ją powierzyć jednostce sektora finansów publicznych albo fundacji, której jedynym fundatorem jest Skarb Państwa.

Beneficjentami, określanymi „podmiotami uprawnionymi”, Schematu II są<sup>99</sup>:

- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, jednostka centralna KSOW realizująca zadania na poziomie krajowym,
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przy pomocy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawuje nadzór nad wszystkimi ww. jednostkami i podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań KSOW.
- 16 samorządów województw, jednostki regionalne, realizujące zadania na poziomie wojewódzkim,
- Agencja Rynku Rolnego, realizująca zadania KSOW w zakresie prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych na temat PROW w ramach planu komunikacyjnego,

---

<sup>99</sup>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335)

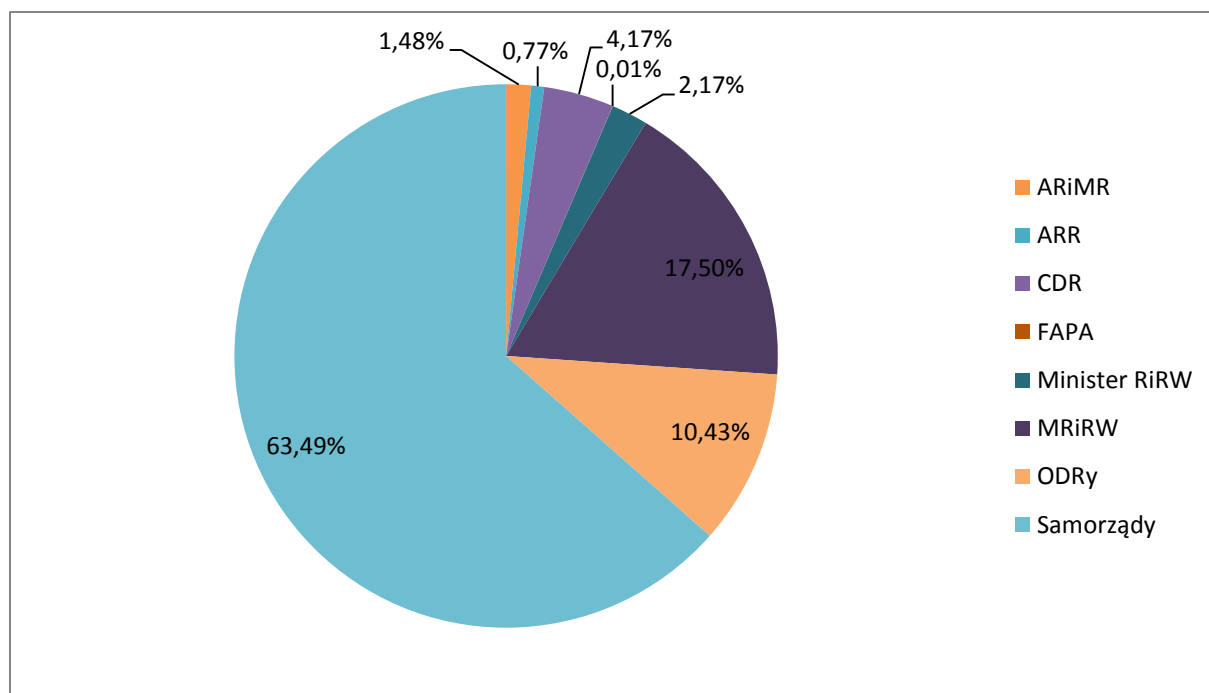


- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizująca zadania KSOW w zakresie prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych na temat PROW w ramach planu komunikacyjnego,
- Centrum Doradztwa Rolniczego - jednostka koordynująca realizację zadań w ramach Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR), w tym zadań polegających na współpracy w ramach sieci EPI.
- 16 Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

Alokacja środków na poszczególnych beneficjentów określona została w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335).

Podział środków na poszczególne instytucje w schemacie II pomocy technicznej przedstawia Rysunek 35.

**Rysunek 35. Dystrybucja instytucjonalna środków w ramach schematu II pomocy technicznej (KSOW).**



Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335).

Na obecnym etapie nie ma możliwości oceny wydatkowania środków, gdyż w okresie objętym oceną nie przeprowadzono naborów wniosków o wsparcie w ramach pomocy technicznej.

#### **4.11.1.3 Ocena kryteriów dostępu**

Kryteria dostępu, zdefiniowane w PROW 2014-2020, określają że projekt powinien być zgodny z celami pomocy technicznej i obejmować koszty kwalifikowalne. Okres realizacji projektu musi być zgodny z okresem realizacji PROW, przy czym przewidywana jest możliwość skrócenia okresu realizacji w związku z koniecznością rozliczenia środków UE.

Na podstawie analizy dokumentów i odpowiednich aktów prawnych, wyników przeprowadzonego wywiadu z przedstawicielami potencjalnych beneficjentów oraz opinii przedstawionych przez uczestników panelu ekspertów należy uznać, że kryteria dostępu odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom.

#### **4.11.1.4 Adekwatność rodzaju wsparcia, doboru beneficjentów, zakresu kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności**

Szczegółowy zakres kosztów kwalifikowalnych określony jest w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1549). Kryteria i sposób wyboru operacji do dwuletnich planów operacyjnych oraz sposób wyboru podmiotów realizujących te operacje określone zostały w Planie działania KSOW 2014-2020 (zał. do uchwały nr 2 z 12 października 2015 r).

Pomoc techniczną przyznaje się w formie refundacji kosztów kwalifikowalnych, do których zalicza się koszty:

- wynagrodzeń pracowników podmiotu uprawnionego oraz innych świadczeń pieniężnych przyznanych pracownikom podmiotu uprawnionego w związku z wykonywaną pracą wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, płaconymi przez pracodawcę, oraz składkami na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- świadczeń pieniężnych przyznanych pracownikowi podmiotu uprawnionego w związku z podnoszeniem jego kwalifikacji zawodowych,
- dostaw i usług,

- remontów i modernizacji pomieszczeń przeznaczonych do wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników podmiotu uprawnionego,
- przejazdów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej i noclegów członków i innych osób uczestniczących w pracach komitetu monitorującego oraz , o którym mowa w art. 47 rozporządzenia nr 1303/2013, organów opiniodawczo-doradczych oraz organów pomocniczych powołanych w celu wykonywania zadań określonych w art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 lub w art. 51 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013, zwanych dalej „zadaniami kwalifikowalnymi”, które są niezbędne do realizacji zadań kwalifikowalnych, uzasadnione zakresem operacji i niezbędne do osiągnięcia jej celu oraz racjonalne.

Za koszty kwalifikowalne uznane są koszty niezbędne do realizacji zadań kwalifikowalnych, uzasadnione zakresem operacji i niezbędne do osiągnięcia jej celu oraz racjonalne.

W przypadku operacji realizowanych w ramach dwuletnich planów operacyjnych kosztami kwalifikowalnymi są uzasadnione i racjonalne:

- koszty dostaw i usług,
- koszty podróży służbowych pracowników podmiotu uprawnionego oraz przejazdów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej i noclegów poniesionych przez inne osoby w związku z realizacją tych operacji,
- koszty nagród finansowych dla laureatów konkursów,
- kwotę środków przekazanych przez podmiot uprawniony partnerowi krajowej sieci obszarów wiejskich, o której mowa w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013, zwanej dalej „KSOW”, z tytułu realizacji tej operacji, które są uzasadnione zakresem operacji i niezbędne do osiągnięcia jej celu oraz racjonalne.

Analiza jakościowa działalności sieci objęła tematyką kwestię zakresu kosztów kwalifikowalnych, warunków kwalifikowalności kosztów. Zarówno uczestnicy wywiadu pogłębionego, jak i wywiadu indywidualnego nie zgłaszali uwag do katalogu kosztów kwalifikowalnych. Jest on spójny z założonymi celami pomocy technicznej. W obecnym okresie programowania kosztem kwalifikowalnym jest również podatek od towarów i usług, jeżeli podmiot uprawniony nie jest podatnikiem podatku VAT lub gdy nie ma prawnej możliwości odzyskania tego podatku. Powinno to zwiększyć wydatkowanie środków na koszty objęte VAT, gdyż podatek ten nie będzie musiał być pokryty ze środków własnych.

Wysiłkiem MRiRW opracowany został podręcznik kwalifikowalności kosztów pomocy technicznej w ramach PROW 2014-2020 (opublikowany 6 lutego 2017 r.), który szczegółowo oraz w oparciu o przykłady postępowania reguluje warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności kosztów.

#### **4.11.1.5 Ocena potencjalnych efektów bezpośrednich i pośrednich działań**

Cele KSOW, określone w PROW 2014-2020 i w art. 54 ust 2 rozp. 1305/2013, są następujące:

- zwiększenie udziału zainteresowanych stron we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich,
- podniesienie jakości wdrażania PROW,
- informowanie społeczeństwa i potencjalnych beneficjentów o polityce rozwoju obszarów wiejskich i o możliwościach finansowania,
- wspieranie innowacji w rolnictwie, produkcji żywności, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- aktywizacja mieszkańców wsi na rzecz podejmowania inicjatyw w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w tym kreowania miejsc pracy na terenach wiejskich.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich służy prawidłowemu przepływowi informacji pomiędzy instytucjami i organizacjami zaangażowanymi w realizację różnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. KSOW stała się forum aktywnej wymiany wiedzy o dobrych praktykach i doświadczeniach we wdrażaniu programów i projektów służących zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. Sieć wspiera administrację rządową i samorządową w realizacji zadań z zakresu rolnictwa i obszarów wiejskich.

Podstawą wdrażania KSOW jest plan działania na lata 2014-2020. Realizowany jest on przez dwuletnie plany operacyjne.

Jak wskazywali przedstawiciele IZ oraz ARiMR powyższy zakres celów jest aktualny i zbieżny z celami poszczególnych instytucji jak również z minioną perspektywą finansową (PROW 2007-2013). Działalność KSOW, bazująca na doświadczeniach perspektywy finansowania 2007-2013, oceniona została pozytywnie. Otwartość Sieci oraz jej regionalizacja stanowi gwarancję pełnienia przez nią roli platformy porozumienia dla wszystkich podmiotów działających na rzecz obszarów wiejskich. W opinii przedstawiciela KSOW istnieje bardzo duże zainteresowanie dostępnymi działaniami ze strony samorządów oraz innych

podmiotów Sieci, co przy jasno sformułowanych kryteriach dostępu oraz zasadach wykorzystania środków, pozwala na sformułowanie założenia prawidłowej realizacji zadań KSOW do roku 2023.

Eksperti wskazali na potrzebę prowadzenia działań służących prawidłowej komunikacji między uczestnikami sieci, co pozwoli na osiągnięcie wartości dodanej w postaci wzmocnienia skuteczności działań, zwłaszcza na poziomie regionalnym (m.in. między partnerami z różnych regionów, w tym WODR oraz jednostki regionalne KSOW przy SW) oraz podejmowanie działań ograniczających możliwości wystąpienia deficytów współpracy.

Wykorzystanie dostępnych środków w ramach KSOW wykazuje się proporcjonalnością w stosunku do etapu realizacji PROW 2014-2020. W ramach finansowania wyprzedzającego, w latach 2014-2016 jednostki zaangażowane we wdrażanie KSOW wydatkowały 48,5 mln zł, co stanowi niemal jedną piątą (19,1%) limitu środków, przewidywanych na działania w ramach schematu II Pomocy Technicznej. Wszystkie podmioty korzystały ze środków na funkcjonowanie oraz na realizację operacji w ramach KSOW. Wyjątkiem były ARR oraz ARiMR, które nie korzystały ze wsparcia wyprzedzającego na funkcjonowanie. W sumie wszystkie jednostki zaangażowane we wdrażanie Planu działania wraz partnerami zrealizowały 1005 operacji. Skala wydatkowania środków była zróżnicowana zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i regionalnym. Dane KSOW oraz informacje z badania jakościowego wskazują, że relatywnie najwyższym poziomem aktywności w tym zakresie cechowały się WODR. Jednocześnie zwraca uwagę fakt, że WODR z dużą intensywnością wykorzystywały środki na działania administracyjne, wobec relatywnie mniejszego zaangażowania w realizację operacji w ramach planu działania.

W ramach Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonuje Sieć na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Sieć ma charakter otwarty. Zadania Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich, w tym zadania brokera innowacji, wykonują WODR-y umiejscowione we wszystkich 16 województwach, a koordynację wykonania tych zadań zapewni CDR.

Cel główny SIR obejmuje wspieranie innowacji w rolnictwie, produkcji żywności, leśnictwie i na obszarach wiejskich, a cele szczegółowe dotyczą:

- ułatwiania tworzenia oraz funkcjonowania sieci kontaktów pomiędzy rolnikami, podmiotami doradczymi, jednostkami naukowymi, przedsiębiorcami sektora rolno-

spożywczego oraz pozostałymi podmiotami wspierającymi wdrażanie innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

- ułatwiania wymiany wiedzy fachowej oraz dobrych praktyk w zakresie innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich.
- pomoc w tworzeniu grup operacyjnych na rzecz innowacji oraz pomoc w opracowaniu projektów przez grupy operacyjne i partnerstwa na rzecz innowacji.

W przypadku SIR rozporządzenie zakłada podział kosztów na poziomie 50% pomiędzy działaniem 2. Działania na rzecz tworzenia sieci kontaktów dla doradców i służb wspierających wdrażanie innowacji na obszarach wiejskich a działaniem 5. Poszukiwanie partnerów KSOW do współpracy w ramach działania „Współpraca”, o którym mowa w art. 3 ust.1 pkt. 13 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014-2020 oraz ułatwianie tej współpracy. W latach 2014-2016 w ramach działania 2. zrealizowano 125 operacji na kwotę 2,8 mln zł, natomiast w ramach działania 5. zakończono realizację 30 operacji na kwotę 1,4 mln zł. Przeprowadzone wywiady wykazały, że należy podjąć starania na rzecz intensyfikacji działań na rzecz poszukiwania partnerów do współpracy w ramach działania „Współpraca”.

#### **4.11.1.6 Trafność identyfikacji ryzyka związanego z realizacją celów KSOW**

Na poziomie PROW 2014-2020 nie zidentyfikowano ryzyka związanego z realizacją pomocy technicznej w zakresie schematu II. Efektywność wydatkowania środków ma zostać zapewniona poprzez plan działania KSOW na lata 2014-2020.

#### **4.11.1.7 Ocena aktualności logiki interwencji w kontekście zmian, które zaszły w latach 2013-2016 w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich**

Zadaniem KSOW będzie skupianie wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich, w tym instytucji i organizacji pozarządowych oraz struktur administracji rządowej i samorządowej. Z uwagi na zróżnicowanie regionalne i lokalne uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich, za zasadną należy uznać logikę interwencji, zakładającą decentralizację struktury KSOW w podziale na następujące podmioty: jednostka centralna, jednostki regionalne, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie grupy robocze i Grupa Robocza ds. KSOW. Potencjalni beneficjenci PROW, z uwagi na coraz większą świadomość na temat możliwości pozyskania środków z funduszy UE, potrzebować będą dostarczania coraz bardziej specjalistycznych informacji na temat wsparcia, z uwzględnieniem regionalnych i lokalnych uwarunkowań

prowadzonej przez nich działalności. Uzasadnia to przewidzianą skalę nakładów na działania informacyjno-promocyjne oraz potrzebę monitorowania i wspierania potencjału kadry zaangażowanej w realizację zadań KSOW.

#### 4.11.2 Ocena efektów bezpośrednich i pośrednich - analiza wskaźnikowa

Tabela 56. Wyniki analizy wskaźnikowej KSOW.

Kryteria oceny	Wskaźnik	Wartość
Wzrosła liczba i zróżnicowanie uczestników (aktorów) zaangażowanych w realizację PROW	Liczba i typ aktorów uczestniczących w procesie wdrażania PROW dzięki działaniom KSOW (włączając LGD)	Liczba konsultacji tematycznych (w tym LGD): 49 (2) - Liczba osób biorących udział w działaniach szkoleniowych: 43056 - Liczba osób zaangażowanych w inicjatywy poświęcone współpracy (LGD/RLKS): 160 - Liczba osób uczestniczących w wyjazdach studyjnych (LGD/RLKS): 66 Patrz Załącznik 4
	Liczba operacji wymiany wiedzy wspieranych przez KSOW	Wymiany tematyczne i analityczne: A. Liczba utworzonych grup tematycznych i zorganizowanych spotkań - liczba grup tematycznych: 21, w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): P1 - 2; P6 - 2; pozostałe/mieszane - 17. Liczba spotkań grup tematycznych: 147. B. Liczba konsultacji tematycznych: 49, w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): P1 - 36; - z naciskiem na LEADER/RLKS i LGD (włączając współpracę): 2; pozostałe/mieszane - 11. C. Liczba utworzonych innych inicjatyw tematycznych: 7; Liczba osób zaangażowanych w poszczególne inicjatywy: 4758
Jakość wdrażania PROW poprawiła się w wyniku działalności KSOW, m.in. Wzmocniono potencjał beneficjentów	Liczba i typ aktorów potencjalnie uczestniczących w procesie wdrażania PROW dzięki działaniom KSOW (włączając LGD)	- Liczba unikalnych użytkowników strony internetowej: 3662738 - Liczba użytkowników mediów społecznościowych: 42 805 Patrz Załącznik 4
Wzrosła świadomość dotycząca ewaluacji		Liczba publikacji z dominującym zakresem tematycznym dot. upowszechniania wyników
Wnioski z ewaluacji zostały uwzględnione podczas wdrażania	Liczba działań poświęconych upowszechnieniu wyników	

programu	ewaluacji	monitoringu i ewaluacji – 1
	Liczba działań w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w których uczestniczyła krajowa sieć obszarów wiejskich	Liczba działań ENRD i EIP-AGRI, w których podmioty brały udział: 46 Liczba materiałów informacyjnych przekazanych ENRD i EIP-AGRI: 1 Liczba materiałów informacyjnych przygotowanych przez ENRD CP, Evaluation HD lub EIP-AGRI SP, które zostały przetłumaczone i/lub rozpowszechnione na potrzeby szerszej publiczności w ramach sieci: 168
Dzięki działaniom KSOW większa liczba ludności oraz potencjalnych beneficjentów zapoznała się z możliwościami uzyskania wsparcia i funkcjonowaniu PROW	Liczba osób, które uzyskały informacje o polityce rozwoju obszarów wiejskich i możliwościach uzyskania wsparcia w ramach PROW, z uwzględnieniem poszczególnych narzędzi komunikacji KSOW	Patrz Załącznik 4
Przyczyniono się do pobudzenia poziomu innowacyjności w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich	Liczba osób, które uzyskały informacje o polityce rozwoju obszarów wiejskich i możliwościach uzyskania wsparcia w ramach PROW, z uwzględnieniem poszczególnych narzędzi komunikacji KSOW	Patrz Załącznik 4
	Liczba beneficjentów PROW, którzy zwiększyli swój potencjał dzięki działaniom KSOW	Patrz Załącznik 4

W analizowanym czasie sieć zorganizowała 1 351 wydarzeń, w których uczestniczyło 3 903 533 osób, prowadziła działalność informacyjną poprzez stronę internetową, która w analizowanym okresie miała 9 977 008 odsłon i 3 662 738 użytkowników, a także oraz media społecznościowe (42 805 użytkowników). KSOW opublikowała w sumie 790 publikacji o zróżnicowanym zakresie tematycznym, w zakresie upowszechnienia wiedzy w ramach poszczególnych priorytetów PROW. KSOW aktywnie zbierała przykłady dobrych praktyk – 44, oraz prowadziła wymiany tematyczne, ramach 21 grup, konsultacje tematyczne – 49, również w ramach 7 utworzonych inicjatyw tematycznych, w który w sumie wzięło udział 4 758 osób.

KSOW prowadziła aktywną współpracę z ENRD i EIP poprzez uczestnictwo w 46 działaniach tych podmiotów oraz upowszechnianie materiałów związanych z praktyką i wynikami ewaluacji – 168 szt. Sieć wspierała potencjał instytucjonalny poprzez szkolenia (905 działań), w których wzięło udział 43 056 osób. Wreszcie KSOW wspierała rozwój transnarodowej i



międzyterytorialnej współpracy w ramach LEADER/RLKS i wspólnych inicjatyw – organizując 10 wydarzeń dla 160 osób, zbierając 22 różne oferty na poszukiwanie współpracy oraz poprzez organizację 6 wizyt studyjnych dla 66 osób.

Ocena bazująca na analizie dotychczasowych działań wskazuje na prawidłową realizację zadań KSOW i uprawnia do sformułowania wniosku, iż krajowa sieć obszarów wiejskich w zasadniczym stopniu przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

Na podstawie przeprowadzonego badania jakościowego ustalono, że długotrwała procedura dokonywania zmian w dwuletnim planie operacyjnym KSOW 2016-2017 i ich akceptacji przez Grupę Roboczą ds. KSOW było czynnikiem utrudniającym realizację operacji SIR. W 2016 roku pierwsze zmiany do Planu Operacyjnego KSOW na 2016 rok zostały zaakceptowane w październiku 2016 roku. Stwierdzono również występowanie ograniczonych środków przeznaczonych na funkcjonowanie SIR, o przełożyło się na problemy w prawidłowej realizacji zadań Sieci. ( ograniczone środki na wynagrodzenia, problemy kadrowe oraz techniczne). W tym zakresie podjęto środki naprawcze – IZ wystąpiła do KE o zwiększenie dostępnego limitu pomocy technicznej w ramach PROW 2014-2020.

Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie oraz Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego w ramach operacji własnych zaangażowano jednostki badawczo-naukowe, przedsiębiorstwa, rolników – partnerów KSOW. Przeprowadziły kampanię promocyjną SIR, zachęcającą do partnerstwa w ramach SIR i rejestracji w bazie partnerów SIR, wysłano zaproszenia do potencjalnych partnerów i przeprowadzono spotkania z zainteresowanymi podmiotami. Ze sprawozdania rocznego z realizacji PD KSOW na dzień 31 grudnia 2016 r. wynika, że na koniec 2016 r. baza partnerów SIR liczyła 366 podmiotów.

Potencjał instytucjonalny i przygotowanie kadry realizującej działania KSOW został oceniony pozytywnie. Szczególnie ważne jest doświadczenie większości pracowników zdobyte przy poprzednich okresach programowania. Należy jednak intensyfikować działania na rzecz aktywizacji regionalnych partnerów KSOW w podejmowaniu działań w ramach planu działania tak, aby wydatkowanie środków na wykonanie planu oraz funkcjonowanie podmiotów rozkładało się w sposób równomierny. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonowania SIR, która jest bezpośrednio najważniejszym elementu wpływającym na realizację jednego z trzech głównych priorytetów PROW, tj. innowacyjności.

## 5. Wnioski i rekomendacje

### 5.1 W jakim stopniu interwencje PROW 2014-2020 przyczynią się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Negatywnie należy ocenić regionalną dystrybucję środków w ramach poddziałania 6.4 „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” co do kwoty limitu przyznanej w województwie mazowieckim. Z uwagi na nieproporcjonalnie duże zainteresowanie tym poddziałaniem w województwie mazowieckim, istnieje duże ryzyko zaistnienia sytuacji, w której pomoc nie zostanie przyznana bardzo dobrym wnioskom z województwa mazowieckiego, podczas gdy niżej ocenione wnioski z pozostałych województw pomoc otrzymają.	Rekomenduje się zwiększyć limit środków dla województwa mazowieckiego w ramach poddziałania 6.4.

### 5.2 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności do wymiany pokoleń?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Analiza dotychczasowego zainteresowania operacją „Premie dla młodych rolników” oraz wielkości środków przeznaczonych na realizację tej operacji wskazuje, że jeżeli nie dojdzie do dynamicznego wzrostu liczby składanych i pozytywnie rozpatrywanych wniosków, środki przeznaczone na tę operację pozostaną niewykorzystane	Rekomenduje się zmianę dotychczas stosowanego systemu punktacji wniosków tak, by prostsze było dla potencjalnych beneficjentów uzyskanie minimalnego wymaganego progu punktów. Należałoby więc zmniejszyć ów próg lub zwiększyć liczbę punktów przyznawanych za wybrane elementy zawarte we wniosku. Biorąc pod uwagę nadrzędność potrzeby realizacji celu 2B w szczególności należałoby zwiększyć liczbę punktów przyznawaną za szczególnie dużą różnicę wieku pomiędzy przekazującym gospodarstwo lub największą część użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa a młodym rolnikiem oraz za odpowiednie kwalifikacje cechujące wnioskodawcę.
2.	Brak danych z monitoringu umożliwiających określenie wskaźnika oceny: różnica wieku pomiędzy przekazującym gospodarstwo lub największą część użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa a młodym rolnikiem.	Należy zapewnić dostępność danych z monitoringu dla następującego wskaźnika oceny: różnica wieku pomiędzy przekazującym gospodarstwo lub największą część użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa a młodym rolnikiem.

### **5.3 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe?**

Na tym etapie wdrażania działań/poddziałań/typów operacji przewidzianych w ramach realizacji celu 3A nie ma możliwości określenia, jaki mają one wpływ na konkurencyjność i zintegrowanie producentów z rynkiem. Oddziaływanie instrumentów PROW na poprawę konkurencyjności producentów objętych wsparciem może wystąpić dopiero po realizacji danej operacji. Z uwagi na to, iż w badanym okresie praktycznie nie ma takich przypadków (biorąc pod uwagę planowaną liczbę beneficjentów), nie ma możliwości oparcia odpowiedzi o dane liczbowe będące podstawą do określenia zmiany poziomu konkurencyjności wspartych podmiotów ani zmiany ich powiązania z rynkiem dzięki otrzymaniu wsparcia. Odpowiedź na to pytanie będzie możliwa dopiero przy kolejnej ocenie realizacji PROW 2014-2020, czyli w roku 2019 i to tylko w odniesieniu do beneficjentów, którzy nie później niż do końca 2017 roku zrealizują inwestycje przewidziane w ramach operacji, z której korzystają.

Analiza operacji włączonych do celu 3A – zakresu oferowanego wsparcia, doboru grupy docelowych beneficjentów i dotychczasowych naborów (tam, gdzie miały one miejsce) pokazuje, iż potencjał poszczególnych operacji do podnoszenia konkurencyjności podmiotów prowadzonych przez beneficjentów oraz ich powiązania z rynkiem jest różny.

Dostępne dane FADN pozwoliły na dokonanie porównań jedynie w odniesieniu do grupy beneficjentów systemów jakości, którzy uzyskali wsparcie w ramach PROW 2007-2013 z grupą kontrolną. Ze względu na dostępność danych FADN analizie podlegały zmiana dochodów z czynników produkcji, zmiana wydajności czynnika pracy oraz roczny wzrost produkcji. Przeciętny roczny przyrost wydajności czynnika pracy w 2015 r. był o ok. 4,9 p. proc. wyższy w grupie podmiotów wspartych w ramach systemów jakości PROW 2007-2013 niż w grupie kontrolnej. Z kolei średni roczny przyrost produkcji oraz dochodów z czynników produkcji w 2015 r. był o ok. odpowiednio 0,25 i 4,2 p. proc. niższy w grupie podmiotów wspartych w ramach systemów jakości PROW 2007-2013 niż w grupie kontrolnej. Uzyskane wyniki oraz statyczność pomiaru (brak analizy w dłuższym horyzoncie czasowym) nie pozwalają tutaj jednak na jednoznaczne wnioskowanie.

Należy również podkreślić, iż odpowiedź na postawione pytanie ewaluacyjne powinna bezpośrednio koncentrować się na zmianie konkurencyjności producentów rolnych i przetwórców objętych wsparciem. Jednocześnie jednak zakres/charakter wsparcia otrzymywanego przez większość beneficjentów sprawia, iż IW nie gromadzi danych pozwalających na uzyskanie odpowiedzi na takie pytanie. Jednie częściowo system rachunkowości rolnej FADN może zapełnić tę lukę, gdyż populacja FADN, reprezentatywna dla populacji producentów rolnych w Polsce mających łącznie określony przepisami dotyczącymi FADN udział w krajowej produkcji rolnej, nie musi być jednocześnie reprezentatywna dla populacji beneficjentów poszczególnych działań i poddziałań, jak i dla całego PROW 2014-2020, co ogranicza możliwości jej wykorzystania do badań służących odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne w kolejnych ocenach PROW. W związku z tym odpowiedź na pytanie ewaluacyjne będzie wymagała szeroko zakrojonych, a tym samym kosztownych badań ankietowych.

Rzetelna odpowiedź na pytanie ewaluacyjne nie może się ograniczać do wskaźników zaproponowanych przez KE i tych zawartych w PROW 2014-2020, gdyż bardzo wrywkowo i pobieżnie traktują one złożony i nie w pełni zdefiniowany problem konkurencyjności, który ma jednocześnie charakter względny i może być analizowany jedynie w relacji do innych podmiotów rynkowych (nie będących beneficjentami). Najbardziej pożądane byłoby wprowadzenie wskaźnika dotyczącego zmian w strukturze sprzedaży w zależności od kanałów sprzedaży/rodzaju nabywcy.

W analizowanym okresie najwięcej można powiedzieć o wpływie wsparcia na poziom wartości dodanej brutto w grupie beneficjentów poddziałania „Przetwórstwo ...” – chodzi jednak jedynie o przewidywany docelowy poziom wartości dodanej. Średnia arytmetyczna to ok. 4,4-krotny przyrost wartości dodanej brutto (nie uwzględniono podmiotów, dla których wartość dodana w roku bazowym wynosiła 0 lub nie została podana). Jednocześnie, gdy dodatkowo odetnie się dolny i górny decyl podmiotów przewidywana zmiana wartości dodanej brutto to jedynie 34%. Sam ten wynik nie przesądza jednak poziomu zmiany, nie tylko dlatego, że dotyczy prognozy, ale także dlatego, że faktyczny wpływ wsparcia można określić dopiero na podstawie porównania zmiany danej wartości w grupie beneficjentów w stosunku do grupy kontrolnej, która takiego wsparcia nie uzyskała.

Również deklaracje podmiotów, które podpisały umowy na wsparcie w ramach tego instrumentu wskazują, iż poddziałanie to przyczyni się do podniesienia konkurencyjności wspartych podmiotów. Ponad 80% beneficjentów deklaruje, iż ich projekty inwestycyjne przyczynią się do podniesienia wartości dodanej i mają charakter innowacyjny. Natomiast ponad 90% deklaruje, iż utrzyma poziom umów długoterminowych zawartych z producentami rolnymi na zakup surowca/przyjęcie do usługowego przetwarzania i/lub przechowywania w ilości powyżej 50%.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż cel wsparcia w odniesieniu do poszczególnych typów operacji nie zawsze jest ukierunkowany na faktyczną zmianę poziomu konkurencyjności wspieranych podmiotów. Dobrym przykładem jest wsparcie na tworzenie grup producentów rolnych. Celem wsparcia określonym w programie jest tworzenie grup, a nie ich efektywne działanie służące wzrostowi konkurencyjności i zintegrowania z rynkiem. Choć z punktu widzenia klasycznej ekonomii wydawać się może, że beneficjenci wsparcia będą dążyli do osiągnięcia właśnie takich celów, to jednak brak mechanizmów zachęcających/zmuszających do podjęcia dodatkowych wspólnych działań, niż tylko samo powołanie grupy może oznaczać, iż te dodatkowe cele nie zostaną osiągnięte. To działanie w obecnym PROW posiada mechanizmy „łagodnie zmuszające” do podejmowania dodatkowego wysiłku – konieczność przedłożenia biznesplanu w procesie aplikowania o wsparcie i wykazanie się jego realizacją w toku otrzymywania pomocy. Jednakże na chwilę obecną otwartą pozostaje kwestia na ile te mechanizmy wpłyną na wzrost konkurencyjności i integrację z rynkiem wspartych podmiotów.

Podsumowując, operacje celu 3A mogą w zróżnicowanym stopniu przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności i integracji z rynkiem oraz oddziaływać na konkurencyjność w oparciu o odmienne strategie osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Biorąc pod uwagę stan wdrożenia poszczególnych operacji w badanym okresie, tj. 2014-2016, można jedynie stwierdzić, iż interwencje PROW 2014-2020 jeszcze się nie przyczyniają do poprawy konkurencyjności z uwagi na zbyt krótki okres, jaki upłynął od pierwszych płatności w przypadku instrumentów już uruchomionych oraz brak uruchomienia części z instrumentów służących realizacji celu 3A.

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Należy usprawnić system obsługi wniosków dotyczących poddziałania "Przetwórstwo ...." w naborach dla przetwórców.	Dokonanie reorganizacji systemu oceny wniosków w odniesieniu do poddziałania "Przetwórstwo ..." w naborach dla przetwórców. Opóźnienia w stosunku do terminów przewidzianych w rozporządzeniu prowadzą do opóźnienia prac inwestycyjnych, a tym samym opóźniają uzyskanie oczekiwanego wpływu tych projektów na konkurencyjność beneficjentów. Pierwszym krokiem powinien być przegląd przyjętych procedur i identyfikacja tych elementów obsługi wniosków, do których możliwe byłoby wykorzystanie innych zasobów kadrowych niż osoby specjalizujące się w ocenie biznesplanów w celu maksymalnego odciążenia tych osób od weryfikacji wymogów formalnych. Dobrym rozwiązaniem byłoby zatrudnienie na czas weryfikacji wniosków stażystów – studentów studiów magisterskich na kierunkach związanych z ekonomią, finansami czy ekonomiką rolnictwa, który po wcześniejszym przeszkoleniu mogliby dokonywać wstępnej weryfikacji dokumentów. System taki pozwoliłby ARiMR na stworzenie bazy potencjalnych przyszłych pracowników posiadających już wstępne przeszkolenie do pracy przy obsłudze wniosków dotyczących inwestycji.
2.	Obowiązujący obecnie zestaw wskaźników wykorzystywanych do oceny oddziaływania wsparcia oferowanego w ramach celu 3A nie zapewnia pełnego obrazu zmian w sytuacji rynkowej (poziomie konkurencyjności) beneficjentów wsparcia.	Należy uzupełnić zestaw wskaźników służących do oceny rezultatów wsparcia w ramach celu 3A o analizę zmian w strukturze kanałów sprzedaży produktów u producentów rolnych oraz przetwórców będących beneficjentami wsparcia. Ważnym uzupełnieniem dla takiego wskaźnika byłyby ankiety dotyczące kosztów wprowadzenia nowego kanału i/lub uzyskania możliwości sprzedaży u nowych nabywców, w tym koszty dostosowania oferty do specyficznych potrzeb nowego nabywcy, jak i koszty administracyjne, jak opłata targowiskowa czy tzw. koszt indeksu w przypadku sprzedaży hurtowej lub detalicznej do handlu. Należy również wzbogacić zestaw wskaźników o zmianę poziomu kosztów produkcji, kosztów sprzedaży oraz wielkości produkcji sprzedanej w podziale na poszczególne produkty.
3.	Poziom środków na wsparcie budowy/modernizacji targowisk oraz na wsparcie inwestycji w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych jest niewystarczający z punktu widzenia potrzeb sektora.	W przypadku zagrożenia niewykorzystaniem środków w któryś działaniach/poddziałaniach należy rozważyć przesunięcie środków na wsparcie budowy/modernizacji targowisk oraz na wsparcie inwestycji w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych.

**5.4 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?**

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Przyjęta logika interwencji w kontekście realizacji celu szczegółowego 4A jest poprawna i aktualna. Wątpliwości budzi jedynie przypisanie działaniu Rolnictwo ekologiczne tylko pośredniego wpływu na realizację celu szczegółowego 4A.	Należy rozważyć przypisanie działaniu Rolnictwo ekologiczne bezpośredniego wpływu na realizację celu 4A.
2.	Powierzchnia, na której wrażane są działania PRŚ, DRŚK, ONW I RE stanowi znaczny udział w ogólnej powierzchni zgłaszanej do płatności bezpośrednich. W tym kontekście należy bezsprzecznie uznać, że realizacja tych działań pozytywnie wpływa na odbudowę, zachowanie i zwiększenie bioróżnorodności, rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej oraz stanu krajobrazów. Wątpliwości mogą budzić jedynie znaczne dysproporcje regionalne w stopniu wdrażania DRŚK.	Należy rozważyć podjęcie działań informacyjnych i promocyjnych w odniesieniu do DRŚK w województwach łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim.
3.	Interwencja w ramach PROW 2014-2020 wpływała pozytywnie na różnorodność biologiczną zasobów genetycznych roślin i zwierząt. Pewne wątpliwości budzi jedynie niewielka populacja świń i kóz objętych wsparciem w ramach programu.	Należy promować Warianty 7.4 Zachowanie lokalnych ras świń i 7.5 Zachowanie lokalnych ras kóz.
4.	Wsparcie gospodarstw położonych na obszarach Natura 2000 pozwoli na ich doposażenie w odpowiednie urządzenia techniczne i dzięki temu umożliwi im prowadzenie działalności zgodnie z podwyższonymi standardami środowiskowymi. Wpłynie przez to pozytywnie na zachowanie i poprawę bioróżnorodności, stanu krajobrazów i rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej.	Bardzo istotne jest rozpoczęcie wdrażania typu operacji Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000.
5.	Działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna oraz Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw mają bardzo duże znaczenie dla podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości rolników, co do potrzeby zachowania i poprawy bioróżnorodności oraz rolnictwa o wysokich walorach przyrodniczych.	Należy jak najszybciej rozpocząć realizację działań: Transfer wiedzy i działalność informacyjna oraz Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw.

## 5.5 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarke nawozami i pestycydami?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Przyjęta logika interwencji w kontekście realizacji celu szczegółowego 4B jest poprawna i obejmuje istotne dla realizacji celu elementy: od działania Transfer wiedzy i działalność informacyjna, przez Inwestycje w środki trwałe, Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne i działanie Rolnictwo ekologiczne oraz ekstensyfikację produkcji na terenach cennych przyrodniczo.	Należy kontynuować realizację przyjętej logiki interwencji, jednak należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie regionalne wdrażanych działań (rekomendacja 3) i potencjalne włączenie w zakres wsparcia nowych innowacyjnych metod agrotechniki korzystnie wpływających na gospodarkę wodną (rekomendacja 2).
2.	Główne instrumenty wspierające realizację celu 4B jakimi są Pakiety: Rolnictwo zrównoważone i Ochrona gleb i wód, są ukierunkowane na racjonalizację zużycia nawozów i środków ochrony roślin. Nie uwzględniają praktyk w zakresie zapobiegania skutkom suszy, co byłoby istotne w kontekście narastających zagrożeń.	Należy rozważyć modyfikację Pakietów Ochrona gleb i wód oraz Rolnictwo zrównoważone w zakresie ich uzupełnienia o dodatkowe wymogi w zakresie zapobiegania stratom wody.
3.	Poziom realizacji celu 4B jest niski w województwach centralnej Polski.	Należy zwiększyć stopień realizacji celu 4B w województwach centralnej Polski, szczególnie w łódzkim i mazowieckim.

## 5.6 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleb i poprawę gospodarowania glebą?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Konstrukcja działań przyjętych w PROW 2014-2020 pozytywnie wpływa na ochronę zasobów glebowych przed erozją wodną i poprawę gospodarowania glebą, ale uzyskana powierzchnia wsparcia nie jest zadowalająca w stosunku do występujących zagrożeń degradacji gleby (erozja, niska zawartość próchnicy, obszary OSN).	Należy podjąć działania informacyjne i promocyjne w regionach o największym zagrożeniu środowiska (erozja, niska zawartość próchnicy, obszary OSN) o potrzebie stosowania skutecznych działań ochronnych i ewentualnych skutkach degradacji gleby i wód gruntowych dla rolnictwa i społeczeństwa w przypadku zaniechania takich działań.
2.	W latach 2015-2016 odnotowano zmianę liczby beneficjentów realizujących Pakiet 8 Ochrona gleb i wód w ramach Programu PRŚ na obszarach zagrożonych erozją i niskiej zawartości próchnicy oraz obszarach OSN. Zmiana ta wynika z wygasania umów zawartych w PROW 2007-2013. Przyrost beneficjentów korzystających z analogicznego wsparcia w ramach DRŚK nie jest zadowalający w stosunku do występujących zagrożeń.	Należy podjąć działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne w zakresie potrzeby ochrony zasobów przyrodniczych i stosowania odpowiednich działań zapobiegającym erozji i poprawiającym gospodarowanie glebą z włączeniem Szkół Rolniczych i Ośrodków Doradztwa Rolniczego.
3.	Udział poplonów w gospodarstwach realizujących Pakiet Ochrona gleb i wód na obszarach zagrożonych erozją, ubytkiem substancji organicznej i obszarach OSN wynosi średnio 33,4 % w stosunku do powierzchni JPO.	Należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów w zakresie całorocznej ochrony gleby przed erozją na tych obszarach np. poprzez udział w płodozmianie wieloletnich roślin motylkowatych, jak koniczyna biała, czerwona oraz ich mieszanki z trawami.



4.	Wsparciem finansowym w ramach programu PRŚ i działania DRŚK oraz systemu rolnictwa ekologicznego PRŚ/DRŚK objęte są w większości gospodarstwa duże, których średnia powierzchnia wynosi odpowiednio 32,8 i 29,8 ha	W celu zwiększenia powierzchni gruntów objętych działaniami ochronnymi należy w większym stopniu włączyć gospodarstwa o rozdrobnionej strukturze, które dominują na obszarach zagrożonych erozją i ubytkiem substancji organicznej, w których trudno jest uzyskać efekt zwiększenia skali przychodów z tytułu działań chroniących glebę. Zachętą może być dodatkowa premia finansowa dla gospodarstw małych o powierzchni np. do 10 ha.
5.	Udział powierzchni gruntów objętych działaniem pakietu Ochrona gleb i wód oraz pakietu Rolnictwo zrównoważone na obszarach zagrożonych degradacją (erozja, niska zawartość próchnicy, obszary OSN) jest bardzo mały i wynosi odpowiednio 1,1, 1,4 i 0,2%, a dla pakietu Rolnictwa zrównoważonego - 1,4, 3,2, i 9,2%.	Należy rozważyć znaczące zwiększenie płatności w ramach pakietów Ochrona gleb i wód oraz Rolnictwo zrównoważone na obszarach zagrożonych degradacją (erozja, niska zawartość próchnicy, obszary OSN).
6.	Na obszarach OSN udział w powierzchni gruntów rolnych objętych pakietem Rolnictwo zrównoważone wynosi (9,2 %), a pomoc w ramach PRŚK/DRŚ otrzymują gospodarstwa powierzchniowo większe, w których łatwiej uzyskać efekt skali zwiększenia dochodów z tytułu świadczeń prośrodowiskowych.	Należy podjąć działania zwiększające ochronę obszarów OSN również w mniejszych gospodarstwach, np. poprzez zwiększenie płatności.

## 5.7 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1	Logika interwencji ustalona dla działania Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów realizowanego poprzez poddziałanie Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych, Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz działania Rolnictwo ekologiczne pozwala im realizować cel 5E. Jest ona zgodna z zapisami zawartymi w rozporządzeniach, które korespondują z niniejszymi działaniami. Uwzględnia ona specyfikę warunków polskiego rolnictwa oraz jest uzasadniona dotychczasowym stanem badań naukowych. Co ważne, wspiera politykę klimatyczno-energetyczną UE do roku 2030 r.	Mając na uwadze, że rolnictwo w Polsce w coraz większym stopniu odczuwa skutki postępujących zmian klimatu należy podkreślić rolę działań informacyjnych, które wzmocniłyby świadomość producentów rolnych odnośnie możliwości pozytywnego ich wpływu na ograniczanie skutków tych zmian bez straty dla ich efektów ekonomicznych.

2.	<p>Działanie zalesieniowe jest w stanie w sposób bezpośredni realizować cel 5E. Znaczący udział zrealizowanej powierzchni zalesień w odniesieniu do zakładanej docelowej powierzchni wspieranej w ramach PROW 2014-2020 wskazuje, że beneficjenci byli dotychczas skłonni do realizowania celu 5E. Biorąc pod uwagę występujące nadal w Polsce potrzeby zalesieniowe wynikające z dużego udziału gleb słabych o mniejszej przydatności rolniczej i szczególnie narażonych na wzmożone straty węgla organicznego w glebie, należy stwierdzić, że docelowa powierzchnia gruntów realizujących cel 5E może zostać osiągnięta do 2020 r. Dynamika tego procesu zależna będzie jednak od kilku czynników. Służyć zalesieniom będzie występująca zmienność cen obserwowanych na rynku produktów rolnych oraz nasilające się obecnie skutki zmian klimatu w postaci susz na obszarach wiejskich, które skądinąd największe straty produkcyjne przynoszą na glebach słabszych. Z kolei czynnikami ograniczającymi proces zalesień będzie postępujący proces specjalizacji i koncentracji produkcji rolniczej w polskim rolnictwie, którego efektem jest wzrost potencjału produkcyjnego i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych oraz możliwość uczestniczenia przez potencjalnych beneficjentów w innych działaniach PROW 2014-2020, które wzmacniają ich skłonność do prowadzenia produkcji rolniczej.</p>	<p>Zwiększenie efektywności realizacji celu 5E przez zalesienia wymaga preferowania ich realizacji na obszarach o WWRPP poniżej 52 pkt., w tym na gruntach zagrożonych erozją.</p> <p>Działanie zalesieniowe powinno być kierowane szczególnie do gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych, które prowadząc produkcję rolniczą w niekorzystnych warunkach glebowych z reguły nie są w stanie w pełni zrekompensować ubytku substancji organicznej i węgla z gleby w wyniku prowadzonej produkcji rolniczej. W ten sposób przyczyniają się do dodatkowej emisji CO<sub>2</sub> z tego źródła.</p>
3.	<p>Kryteria dostępu do działania zalesieniowego spełniają wymogi definicji lasu przyjętej dla potrzeb krajowej inwentaryzacji gazów cieplarnianych prowadzonej corocznie przez KOBiZE, co sprawia, że są one w stanie partycypować w pochłanianiu CO<sub>2</sub> przez sektor LULUCF.</p>	<p>Dla lepszego dopasowania wytycznych zawartych w działaniu zalesieniowym do wytycznych KOBiZE proponuje się zmniejszyć wymaganą minimalną szerokość powierzchni zalesionej z 20 do 10 m (w przypadku nie graniczenia z lasem lub obszarem zalesionym).</p>
4.	<p>Biorąc pod uwagę obecne wytyczne KE, zalesienia wspierane w ramach PROW 2014-2020 są w stanie ograniczyć wysiłek ograniczania emisji gazów cieplarnianych z obszaru ESR po 2020 r.</p>	<p>W związku z prowadzonymi obecnie pracami KE nad optymalnym wykorzystaniem sektora LULUCF w ograniczaniu wysiłku zmniejszania emisji gazów cieplarnianych z obszaru ESR po 2020 r. proponuje się zintensyfikować działania informacyjne dla producentów rolnych nt. pozytywnego wkładu zalesień w tym obszarze.</p>

5.	<p>Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w pakietach 1-6 oraz działanie Rolnictwo ekologiczne w pakietach 1-12 pozwala beneficjentom w sposób pośredni realizować cel 5E. Działania te promują bowiem praktyki zapobiegające mineralizacji substancji organicznej i stratom węgla organicznego z gleb, pozwalają chronić TUZ-y, a zatem nie przyczyniają się do strat węgla w glebie z powodu zmiany sposobu użytkowania użytków rolnych oraz wymagają zachowania elementów krajobrazu rolniczego nieużytkowanych rolniczo, tworzących ostoje przyrody, które często są w stanie przeciwdziałać stratom węgla organicznego z sąsiadujących z nimi pól uprawnych (powstrzymują erozję gleb). Należy jednak pamiętać, że wzrost zawartości węgla organicznego w glebach użytkowanych rolniczo poprzez np. stosowanie odzwierzęcych nawozów naturalnych lub przyorywanie słomy, pozostałych resztek poźniwnych oraz nawozów zielonych jest procesem długim i odwracalnym. Zależy nie tylko od ilości dostarczanej substancji organicznej do gleby ale i od intensywności użytkowania gruntów, warunków klimatycznych (temperatury i wilgotności) oraz typu gleby.</p>	<p>Wzmocnienie efektywności realizacji celu 5E przez Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz działanie Rolnictwo ekologiczne powinno odbywać się przez promowanie ich na obszarach ONW, w tym w szczególności na obszarach o WWRPP poniżej 52 pkt. i gruntach zagrożonych erozją i w pierwszej kolejności w gospodarstwach specjalizujących się w uprawach polowych, szczególnie w tych z gorszymi glebami, które prowadzą produkcję rolniczą często ze stratą dla zasobów węgla organicznego w glebie.</p> <p>Biorąc pod uwagę złożoność i długość procesu wzrostu zawartości węgla organicznego w glebach użytkowanych rolniczo należy rozważyć wzrost okresu trwania zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego lub ekologicznego w gospodarstwie rolnym. Sytuacja ta dotyczy szczególnie zobowiązań realizowanych na gruntach ornych, na których wzrost zawartości węgla organicznego w glebie występuje często w okresie zdecydowanie dłuższym niż 5 lat. Stąd też, z tego punktu widzenia okres realizacji zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego lub ekologicznego w gospodarstwie rolnym należałoby rozpatrywać w okresie 6-10 lat.</p>
----	---	---

## 5.8 W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	<p>Cel końcowy działania M19 na 2023 r, tj. Ludność objęta lokalną grupą działania (cel szczegółowy 6B), ustalony na (a): 16 120 000,00 został przekroczony o 3 931 423 osób. Dotyczy to ludności tzw. z terenów przejściowych. Odnotowano brak danych odnośnie ludności (typowo, tzw. <i>predominantly</i>) wiejskiej.</p>	<p>Należy uaktualnić system monitorowania o dane dotyczące ludności wiejskiej. Należy uwzględnić, że w myśl obecnych trendów demograficznych, w perspektywie 2023 liczba ludności wiejskiej będzie się zmniejszać, co ma znaczenie w zakresie ilościowej analizy efektów działania 6B oraz całego PROW 2014-2020.</p>
2.	<p>Zidentyfikowano bariery instytucjonalne w prawidłowej komunikacji pomiędzy LGD oraz przedstawicielami SW, odmienne zasady ocen formalnych i merytorycznych naborów, przypadki indywidualnej interpretacji przepisów przez urzędników.</p>	<p>Należy ujednoclić kryteria i zasady oceny naborów przez SW.</p>

3.	Badanie wykazało nadmierne zbiurokratyzowanie procedury oceny projektów w ramach działania Projekty współpracy powinny być wybierane przez LGD i realizowane wg tej samej procedury co inne projekty w ramach wdrażania LSR.	Procedury oceny projektów w ramach działania Projekty współpracy powinny być wybierane przez LGD i realizowane wg tej samej procedury co inne projekty w ramach wdrażania LSR. Procedura oceny wniosków w SW stwarza dodatkowe obciążenie zarówno dla pracowników LGD, jak i SW, dodatkowo prowadzona jest w oparciu o inne kryteria (krajowe), a nie zgodnie z przyjętymi celami poszczególnych LSR. Uproszczenie systemu oceny wniosków prowadziłoby to uwzględnienia faktycznych potrzeb na poziomie lokalnym, zdefiniowanych w procesie tworzenia LSR, uwzględniającym potrzeby mieszkańców i innych osób. Cele LSR tworzone były w procesie szerokich konsultacji na szczeblu lokalnym i lokalny wymiar LEADERa powinien zostać zachowany również w procesie budowania współpracy pomiędzy LGD.
----	--	--

### 5.9 W jakim stopniu synergie między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Ocena stopnia synergii między priorytetami a celami szczegółowymi możliwa jest na obecnym etapie wdrożenia Programu na podstawie oceny ex-ante PROW 2014-2020 oraz wniosków uzyskanych w toku przeprowadzonego panelu ekspertów.	W kolejnych okresach ewaluacji zaleca się jednak rozszerzenie analizy o zastosowanie narzędzi ilościowych, takich jak metoda kontrfaktyczna. Zgodnie z zasadą superaddytywności, o pozytywnym efekcie synergii między celami szczegółowymi będzie można wnioskować wówczas, gdy łączny efekt oddziaływania dwóch instrumentów będzie większy niż suma ich pojedynczych efektów.

### 5.10 W jakim stopniu pomoc techniczna przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Publikacja harmonogramu naborów wniosków jest bardzo dobrym rozwiązaniem ułatwiającym wnioskodawcom terminowe przygotowanie wniosków.	W oparciu o znane terminy naborów ARiMR powinna planować prace związane z obsługą wniosków (plan urlopów, ewentualne przesunięcia pracowników między departamentami).
2.	Pracownicy IW wskazują na malejącą liczbę szkoleń tradycyjnych (w przeciwieństwie do tzw. e-learningu) organizowanych dla pracowników IW oraz dla samorządów, co utrudnia wdrażanie wsparcia w związku z brakiem możliwości bezpośredniego, nieformalnego przekazywania pytań i problemów z wdrażaniem oraz wymiany informacji między pracownikami mniej i bardziej doświadczonymi.	Należy dokonać oceny potrzeb szkoleniowych pracowników IW oraz jednostek samorządu zaangażowanych w obsługę działań PROW 2014-2020 i w przypadku stwierdzenia wystąpienia potrzeby przeprowadzenia szkoleń tradycyjnych udostępnić zainteresowanym możliwości uczestniczenia w takich szkoleniach.

3.	W ocenie eksperckiej kluczowym elementem systemu wdrażania i zarządzania PROW jest kadra zatrudniona w IZ i IW. Dzięki wieloletniemu doświadczeniu obsługi instrumentów PROW pracownicy obu instytucji dysponują wiedzą oraz kontaktami pozwalającymi na szybkie rozwiązywanie napotykanymi trudnościami i problemami. Ważnym elementem relacji między IZ i IW oraz samorządami są kontakty nieformalne.	Konieczne jest zapewnienie odpowiedniego systemu wynagradzania i motywowania pracowników w celu utrzymania doświadczonych kadry.
----	--	--

### 5.11 W jakim stopniu krajowa sieć obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?

Lp.	Wnioski	Rekomendacje
1.	Logika interwencji ustalona dla funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich pozwala im realizować cele, o których mowa w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013. Uwzględnia ona specyfikę warunków polskiego rolnictwa oraz jest uzasadniona dotychczasowymi doświadczeniami w realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, jak również zakresem wsparcia w ramach PROW 2014-2020.	Logika interwencji powinna pozostać stała w trakcie całego okresu programowego, chyba że potrzeby obszaru programu ulegną znaczącej zmianie.
2.	Działania KSOW (9), określone w PROW 2014-2020 i w art. 54 ust 2 rozp. 1305/2013, są spójne i kompleksowo odzwierciedlają cele Sieci. Działania dodatkowe (4) sformułowane w oparciu o analizę wyników ankiety przeprowadzonej na podstawie § 11 projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 uzupełniają przyjęte zadania o organizację i udział w targach itp., aktywizację mieszkańców wsi na rzecz podejmowania inicjatyw służących włączeniu społecznemu, identyfikację, gromadzenie i upowszechnianie dobrych praktyk oraz promocję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.	Rekomenduje się doprecyzowanie celu działania 4. pt. Promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, którego został sformułowany następująco: „Uzyskanie równowagi ekonomicznej, przyrodniczej i społecznej na obszarach wiejskich zrównoważonego rozwoju tych obszarów”. Zadaniem Sieci powinno być informowanie i podnoszenie świadomości społeczeństwa i potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020 w zakresie celów i zasad zrównoważonego rozwoju w oparciu o organizację szkoleń, konkursów, wyjazdów i innych przedsięwzięć o charakterze promocyjnym, prezentujących najlepsze przykłady w tym zakresie.
3.	Potencjał instytucjonalny i przygotowanie kadry realizującej działania KSOW należy ocenić pozytywnie. Szczególnie ważne jest doświadczenie większości pracowników zdobyte przy poprzednich okresach programowania.	Należy intensyfikować działania na rzecz aktywizacji regionalnych partnerów KSOW w podejmowaniu działań w ramach planu działania tak, aby wydatkowanie środków na wykonanie planu oraz funkcjonowanie podmiotów rozkładało się w sposób równomierny.

## 6. Załączniki

### Załącznik 1. Liczba i rodzaj działań informacyjnych na rzecz instytucji zaangażowanych bezpośrednio i pośrednio we wdrażanie PROW 2014-2020

Typ działania	Liczba zawartych umów – okres 2014-2015	Wnioski przyjęte do realizacji – 2016 – do 31.8.2016
Działania na rzecz tworzenia sieci kontaktów dla doradców i służb wspierających wdrażanie innowacji na obszarach wiejskich.	186	
Szkolenia i działania na rzecz tworzenia sieci kontaktów dla Lokalnych Grup Działania (LGD), w tym zapewnianie pomocy technicznej w zakresie współpracy międzyterytorialnej i międzynarodowej		13
Poszukiwanie partnerów KSOW do współpracy w ramach działania „Współpraca”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy oraz ułatwianie tej współpracy.		7
Ułatwianie wymiany wiedzy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w rozwoju obszarów wiejskich oraz wymiana i rozpowszechnianie rezultatów działań na rzecz tego rozwoju.		41
Współpraca z Europejską Siecią na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ESROW)	3	0
Plan komunikacyjny PROW 2014-2020.	159	
Promocja współpracy w sektorze rolnym i realizacji przez rolników wspólnych inwestycji.		5
Organizacja i udział w targach, wystawach tematycznych na rzecz prezentacji osiągnięć i promocji polskiej wsi w kraju i za granicą.	153	43
Aktywizacja mieszkańców wsi na rzecz podejmowania inicjatyw służących włączeniu społecznemu, w szczególności osób starszych, młodzieży, niepełnosprawnych, mniejszości narodowych i innych osób wykluczonych społecznie.		51
Identyfikacja, gromadzenie i upowszechnianie dobrych praktyk mających wpływ na rozwój obszarów wiejskich.		26
Promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.	248	120
Program ogółem	749	

**Załącznik 2. Liczba działań informacyjnych podejmowanych w ramach pomocy technicznej oraz liczba osób otrzymujących informację na temat PROW**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Liczba</b>
Liczba wydarzeń (spotkań, szkoleń itp.) upowszechniających informacje o PROW 2014-2020	1 720
Liczba osób otrzymujących informacje na temat PROW 2014-2020 podczas wydarzeń (spotkań, szkoleń, targów itp.)	2 872 781
Materiały informacyjne o PROW 2014-2020 (nakład)	803 151
Liczba publikacji (artykuły, ogłoszenia, inne) w prasie	405
Liczba publikacji (programy, audycje, artykuły, ogłoszenia, inne) w TV, radiu i internecie	531
Oglądalność TV / słuchalność radia/ liczba odsłon w internecie	241 823 849

**Załącznik 3. Długość procesu procedowania wniosków (uwzględniono jedynie operacje uruchomione do końca 2016 roku)**

Typ operacji	Decyzja o udzieleniu (bądź odmowie) pomocy/wysłanie zaproszenia do podpisania umowy (od dnia upływu terminu składania) (w dniach; 1 mc=30 dni)		Płatność (od momentu złożenia kompletnego wniosku o płatność) (w dniach; 1 mc=30 dni)	
	rozporządzenie	praktyka	rozporządzenie	praktyka
Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości	127	Mediana – 125 Średnia – 127 (różnica w dniach między datą złożenia wniosku i datą wydania decyzji) – nowi beneficjenci	120	Mediana – 89 Średnia – 93 (różnica w dniach między datą złożenia wniosku o płatność i datą wypłaty) – nowi beneficjenci
Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych	111		120	
Modernizacja gospodarstw rolnych	330	188	90	
Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN	140	84	90	
Przetwórstwo i marketing produktów rolnych	390	Średnia – 326; mediana – 339	90	
Scalanie gruntów	120		90	
Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej	160		90	
Premie dla młodych rolników	180	Średnia – 191; mediana – 172	90	
Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych	330		90	
Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa	90	Średnia – 53; mediana – 50	90	
Budowa lub modernizacja dróg lokalnych	120		90	
Gospodarka wodno-ściekowa	180		90	
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	68			



Tworzenie grup i organizacji producentów	157			Średnia – 99; mediana – 83
Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	261			
Rolnictwo ekologiczne	261			
Wsparcie przygotowawcze	30		I transza – 30 dni; II transza – 60 dni	
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	90		I transza – 30 dni; pozostałe – 90 dni	
Wdrażanie projektów współpracy	30 lub 120		90	
Wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji			90	

**Załącznik 4. Wspólna Statystyka Sieci Obszarów Wiejskich - zestawienie zbiorcze na dz. 31.12.2016 r.<sup>100</sup>.**

<b>Wskaźnik</b>	<b>Wartość</b>
<b>I. Wydarzenia</b>	
Liczba zorganizowanych wydarzeń:	1351
Liczba uczestników wydarzeń:	3 903 533
<b>II. Narzędzia komunikacji:</b>	
A. Statystyki strony internetowej - Liczba odwiedzin strony: - Liczba unikalnych użytkowników strony:	9977008 3662738
B. Media społecznościowe i fora internetowe - Liczba używanych mediów społecznościowych;; - Liczba użytkowników;; - Liczba odwiedzin na stronie przekierowanych łącznie ze wszystkich mediów społecznościowych:	19 42 805 83966
C. Liczba publikacji w tym dominujący zakres tematyczny (wg. priorytetów): – P1 – P2/P3 – P4/P5 – P6 – dot. upowszechniania wyników monitoringu i ewaluacji – pozostałe/mieszane	790 376 116 15 50 1 229
D. Liczba multimediów i innych narzędzi komunikacji w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): – P1 – P2/P3 – P4/P5 – P6 – dot. upowszechniania wyników monitoringu i ewaluacji – pozostałe/mieszane	3936 53 175 50 130 0 1045
<b>III. Liczba zebranych i upowszechnionych przykładów dobrej praktyki</b> w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): – P1 – P2/P3 – P4/P5 – P6 - z naciskiem na LEADER/RLKS i LGD (włączając współpracę) – dot. upowszechniania wyników monitoringu i ewaluacji – pozostałe/mieszane	<b>44</b> 5 3 0 3 2 0 33

<sup>100</sup> Na podstawie: zał. 2 Sprawozdania rocznego z realizacji planu działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 za rok 2016

<b>IV. Wymiany tematyczne i analityczne</b>	
A. Liczba utworzonych grup tematycznych i zorganizowanych spotkań - liczba grup tematycznych w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): - P1 - P2/P3 - P4/P5, - P6 - dot. upowszechniania wyników monitoringu i ewaluacji - pozostałe/mieszane Liczba spotkań grup tematycznych:	21  2 0 0 2 2 17 147
B. Liczba konsultacji tematycznych w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): - P1 - z naciskiem na LEADER/RLKS i LGD (włączając współpracę) - pozostałe/mieszane	49  36 2 11
C. Liczba utworzonych innych inicjatyw tematycznych Liczba osób zaangażowanych w poszczególne inicjatywy	7 4758
<b>V. Współpraca i wkład do działań ENRD i EIP</b>	
- Liczba działań ENRD i EIP-AGRI, w których podmioty brały udział - Liczba materiałów informacyjnych przekazanych ENRD i EIP-AGRI - Liczba materiałów informacyjnych przygotowanych przez ENRD CP, Evaluation HD lub EIP-AGRI SP, które zostały przetłumaczone i/lub rozpowszechnione na potrzeby szerszej publiczności w ramach sieci	46 1  168
<b>VI. Budowanie umiejętności i szkolenia</b>	
Liczba działań o charakterze szkoleniowym: 905 w tym z dominującym zakresem tematycznym (wg. priorytetów): - P1 - P2/P3 - P4/P5 - P6 - dot. upowszechniania wyników monitoringu i ewaluacji - pozostałe/mieszane Liczba dni szkoleniowych	905  306 130 39 281 0 148 1181
Liczba osób biorących udział w działaniach szkoleniowych;, w tym wg. grupy interesariuszy: - liczba przedstawicieli IZ/AP - liczba przedstawicieli LGD - liczba doradców rolnych i przedstawicieli SIR - liczba przedstawicieli lokalnych partnerów i organizacji - pozostali	43056  159 3046 5085 7432 26711
<b>VII. 7. Wsparcie transnarodowej i międzyterytorialnej współpracy w ramach LEADER/RLKS i wspólnych inicjatyw</b>	
Liczba inicjatyw współpracy, ofert poszukiwania partnerów do współpracy, badań/analiz, wizyt studyjnych i innych działań na rzecz współpracy:	
A. Liczba wydarzeń poświęconych współpracy	10

Liczba osób zaangażowanych w te inicjatywy	160
B. Liczba zebranych i przekazanych ofert poszukiwania partnerów do współpracy	22
C. Liczba wizyt studyjnych z naciskiem na współpracę	4
Liczba osób uczestniczących w wyjazdach studyjnych	66