

# Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018:

## *Konkurencyjność, innowacja, transfer wiedzy*

Raport końcowy

### Zamawiający:

**Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

ul. Wspólna 30  
00-930 Warszawa



### Wykonawca:

**ECORYS Polska Sp. z o.o.**

ul. Solec 38 lok. 105  
00-394 Warszawa



Warszawa, lipiec 2019 r.



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

**Badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

**Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

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

Zespół badawczy:

Ewa Dzielnicka

Anna Górecka-Ojdana

Iwona Kania

Dr Janusz Kornecki

Katarzyna Lipczyńska

Dr Marta Mackiewicz

Agata Niedolisteck

Adam Rybkowski

Paulina Sęk (Gawryś)

Monika Sochaczewska

# Spis treści

1. Streszczenie .....	4
2. Summary .....	11
3. Wstęp .....	18
1.1. Kontekst badania .....	18
1.2. Cele badania.....	19
1.3. Zakres badania .....	20
1.4. Pytania badawcze .....	21
1.5. Koncepcja badania .....	22
4. Wyniki badania .....	27
WPE 1. Cel szczegółowy 1A: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich? .....	27
WPE 2. Cel szczegółowy 1B: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 wspierają wzmocnienie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszonego zarządzania środowiskiem i lepszych wyników? .....	35
WPE 3. Cel szczegółowy 1C: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 wspierają uczenie się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorach rolnym i leśnym?.....	37
WPE 4. Cel szczegółowy 2A: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej? .....	38
WPE 5. Cel szczegółowy 2B: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń?.....	62
WPE 6. Cel szczegółowy 3A: W jakim stopniu interwencji 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? .....	71
WPE 7. Cel szczegółowy 3B: W jakim stopniu interwencji w ramach PROW 2014-2020 wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych?.....	95
WPE 19. W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność PROW 2014-2020? .....	103
WPE 23. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na inwestowaniu 3% unijnego PKB w badania i rozwój oraz w innowacje? .....	106
WPE 27. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na wspieraniu konkurencyjności rolnictwa? .....	107
WPE 30. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do wspierania innowacji? .....	111
5. Wnioski i rekomendacje .....	116

# 1. Streszczenie

## **O badaniu**

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji pn. *Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018* w zakresie części I, poświęconej problematyce konkurencyjności, innowacji i transferu wiedzy. Badanie zostało przeprowadzone przez firmę Ecorys Polska Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Cele projektu odnosiły się do priorytetów 1-3 Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: Programu lub PROW 2014-2020) oraz obejmowały: 1) ocenę skuteczności realizacji PROW 2014-2020, rozumianą jako weryfikację, do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte; 2) określenie i zaopiniowanie oddziaływania PROW 2014-2020, rozumianego jako ocena wkładu Programu realizację celów na poziomie UE (celów Strategii Europa 2020 oraz Wspólnej Polityki Rolnej); 3) weryfikację i ewaluację występowania synergii i efektów dodatkowych PROW 2014-2020. Aby zrealizować powzięte założenia badawcze, wykorzystano zarówno ilościowe, jak i jakościowe techniki badawcze, zgodnie z zasadą triangulacji. Były to:

- analiza *desk research*, ze szczególnym uwzględnieniem danych monitoringowych PROW 2014-2020;
- bezpośrednie indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania PROW 2014-2020 oraz indywidualne i telefoniczne wywiady pogłębione z ekspertami dziedzinowymi;
- badanie ankietowe z wykorzystaniem internetu z beneficjentami realizującymi projekty w ramach interwencji wynikającej z artykułów 14, 15 i 35 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013;
- zogniskowany wywiad grupowy z doradcami rolniczymi;
- panel ekspercki;
- warsztat implementacyjny.

## **Wpływ PROW 2014-2020 na innowacje, współpracę i transfer wiedzy na obszarach wiejskich**

Realizacji celu szczegółowego 1A *Wspieranie innowacji, współpracy i rozwoju bazy wiedzy na obszarach wiejskich* w sposób bezpośredni służą: Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, Działanie 2 *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw* oraz Działanie 16 *Współpraca*. Realizacji celu szczegółowego 1B *Wzmocnienie powiązań pomiędzy rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem, a badaniami i innowacją w celu poprawy zarządzania i ochrony środowiska* w sposób bezpośredni dedykowane jest Działanie 16 *Współpraca*. Zasadne jest również założenie, że wdrażanie innych operacji w ramach priorytetu 1 (cele szczegółowe 1A i 1C) w perspektywie długofalowej, w sposób pośredni powinno przyczynić się do zwiększania zainteresowania omawianym typem interwencji. Wreszcie, realizacji celu szczegółowego 1C *Promowanie uczenia się przez całe*

życie oraz szkolenie zawodowe w sektorze rolnym i leśnym dedykowane jest Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*.

Poziom zaangażowania wdrażania ww. instrumentów wsparcia jest niewielki. Do końca 2018 r. jedynie w poddziałaniu 2.3 *Wsparcie na szkolenia doradców*, zakończone zostały 2 operacje. Przeszkolono 101 doradców rolniczych z 6 różnych firm / podmiotów. Można przyjąć, iż wyedukowano odpowiednio liczną grupę osób, aby móc zintensyfikować wdrażanie Poddziałania 2.1 *Wsparcie dla korzystających z usług doradczych*, które zakłada dotarcie z fachową wiedzą do rolników i właścicieli lasów. Warto również podkreślić, iż wszyscy uczestnicy zrealizowanych szkoleń uznali je za adekwatne względem ich potrzeb zawodowych. Zwrócono jednak uwagę, że w przyszłości w szkoleniu rolników większą rolę powinno odgrywać budowanie odpowiednich umiejętności i postaw w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym, do czego doradcy rolniczy powinni być uprzednio odpowiednio przygotowani.

W ewaluacji wyraźnie wybrzmiał fakt motywacji wewnętrznej jako kluczowego czynnika determinującego skuteczność procesów przekazywania wiedzy. Akcentowano, iż powinna ona stanowić wyróżnik dobrego doradcy, który musi dodatkowo, samodzielnie zdobywać wiedzę oraz przekazywać ją w sposób możliwie zindywidualizowany, dopasowany do konkretnego odbiorcy. Analogicznie, ważne jest wzbudzanie otwartości poznawczej rolników i właścicieli lasów. Grupy te są relatywnie zachowawcze, cechują się umiarkowaną skłonnością do podejmowania nowych wyzwań. Ich pragmatyzm nakazuje im się angażować głównie w te przedsięwzięcia, które mogą przełożyć się na lepszy wynik finansowy (zmniejszenie kosztów lub zwiększenie przychodów). Jeśli więc oczekujemy od nich konkretnych zachowań, warto zawsze wskazywać realistyczne korzyści, jakie się z nimi wiążą.

Działanie 16, z uwagi na swoją konstrukcję oraz katalog podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie, z pewnością stanowi ważne zapełnienie luki w polskim systemie wsparcia B+R+I. Włączenie rolników, właścicieli lasów i in. podmiotów docelowo wykorzystujących projektowane rozwiązania to również wyraz pobudzania innowacji ciągnionych przez popyt, a zarazem, docelowo, otwartych (tzn. *open* i *user-driven innovation*). Choć pojęcie to nie pada wprost w opisie instrumentu wsparcia, to czerpie ono również z idei tzw. żywych laboratoriów (*Living Labs*). Z pewnością Działanie 16 przyczynia się do zwiększania wiedzy o możliwościach sektora B+R w zakresie wypracowywania rozwiązań dla praktyki gospodarowania oraz umożliwia budowanie doświadczeń w tym zakresie. Problemem jest natomiast mała skala pomocy (podpisanych jest 10 umów; dostępna alokacja finansowa pozwoliłaby na zrealizowanie łącznie ok. 100 operacji podobnych do dotychczas realizowanych) - nie tyle nawet w wymiarze Programu (gdyż w porównaniu np. do Regionalnych Programów Operacyjnych, z ich alokacjami, 100 projektów to znaczna wielkość), co w znaczeniu osiągnięcia wielkości krytycznej mogącej zmienić percepcję innowacyjnych projektów wśród rolników, właścicieli lasów i in. Wyzwaniem jest także zróżnicowany poziom innowacyjności realizowanych przedsięwzięć. O ile naturalne jest, że pierwsze projekty mają niejako pilotażowy charakter i wszyscy - zarówno odbiorcy wsparcia, jak i strona systemowa - uczą się w oparciu o nie, o tyle niezbędne jest dbanie o konsekwentne, stopniowe podwyższanie oczekiwań stawianych przed wnioskodawcami. Należy podkreślić, że nie chodzi w tym przypadku o nagłe, drastyczne zmienienie reguł przyznawania pomocy, co raczej ewolucyjne

zwiększanie wymagań stawianych przed realizatorami projektów, do których będą oni mieli realne szanse się dostosować.

Należy wskazać na niski poziom zaawansowania wdrażania wsparcia dedykowanego stymulowaniu rozwoju innowacyjności, współpracy i transferu wiedzy na obszarach wiejskich. Zgodnie z logiką Programu, przekazywanie wiedzy miało stanowić narzędzie do pobudzania innowacyjności i konkurencyjności. Cel ten udało się osiągnąć w umiarkowanym stopniu, co wynika m.in. ze specyfiki harmonogramów naborów. Działania szkoleniowe i doradcze podjęto bowiem stosunkowo późno. W związku z tym, ich realne efekty będzie można zaobserwować dopiero w drugiej połowie okresu wdrażania. Można mieć nadzieję, że przełoży się to na zwiększenie zainteresowania wsparciem z PROW 2014-2020 oraz podwyższenie jakości realizowanych przedsięwzięć.

#### **Wpływ PROW 2014-2020 na poprawę wyników gospodarczych, restrukturyzację i modernizację wspieranych gospodarstw**

Najwydatniej realizacji celu szczegółowego 2A *Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw rolnych i ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek oraz zróżnicowania produkcji rolnej* służą: Działanie 4 *Inwestycje w środki trwałe* (typy operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych* oraz *Scalanie gruntów*) oraz Działanie 6 *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej* (typy operacji: *Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa*, *Restrukturyzacja małych gospodarstw* oraz *Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych*). Znaczenie odgrywają również aktywności związane z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich oraz wdrażaniem innowacji, tj. odpowiednio: Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, Działanie 2 *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw* oraz Działanie 16 *Współpraca*.

Do końca 2018 r. wsparcie na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją gospodarstw rolnych otrzymało 0,62% ogółu gospodarstw rolnych w Polsce, przy zakładanej wartości docelowej 2,97%. Pomoc udzieloną mniej niż 1% gospodarstw trudno określić jako wydatnie oddziaływującą na sytuację grupy społecznej polskich rolników, choć zmieniła ona losy konkretnych, wspartych podmiotów, a przy tym - z uwagi na fakt, że o pomoc w początkowym okresie wdrażania starały się zwykle gospodarstwa silniejsze i bardziej zmotywowane niż przeciętnie - wywarło wpływ na kształt rolnictwa jako sektora gospodarki.

Ważną miarą przemian dokonujących się w rolnictwie jest zmiana w zakresie standardowej produkcji w gospodarstwach otrzymujących wsparcie, w ujęciu na jednostkę przeliczeniową pracy (tzw. SO/AWU). Zmiana, jaka się dokonała w gospodarstwie otrzymującym wsparcie, w oparciu o dane FADN została oszacowana na 2 258,19 EUR/AWU, zaś w gospodarstwie o zbliżonych charakterystykach, lecz nie otrzymującym wsparcia - 2 197,65 EUR/AWU. Tym samym, różnica we wzroście SO/AWU wyjaśniana PROW 2014-2020 wyniosła 60,54 EUR/AWU na poziomie wspartego gospodarstwa rolnego. Porównawczo, wykorzystano również analizę danych monitoringowych PROW 2014-2020. Ogółem, w operacjach sfinalizowanych do końca 2018 r., odnotowano łączny przyrost SO w podmiotach wspartych w Poddziałaniu 4.1 (typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych*) oraz w Poddziałaniu 6.3 *Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw* o 98 790 156,75 EUR. Przyjmując, iż AWU we wspartym gospodarstwie stanowiło uśrednione AWU dla gospodarstw różnego rodzaju (wyliczone w oparciu o wskazania FADN z 2018 r.) -

tj. 1,64 - wówczas estymowana zmiana SO/AWU w gospodarstwach wspartych w Programie wyniosła 8 032,05 EUR/AWU. W praktyce, mogła ona być wyższa, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż przy szacunku AWU pominęliśmy małe, nietowarowe gospodarstwa. Przyjmując, iż PROW 2014-2020 wyjaśnia taki sam udział zmienności analizowanej wartości dla populacji, jak w przypadku próbki FADN, wpływ netto zmiany dla danych monitoringowych wyniósł 215,33 EUR/AWU. Reasumując, znaczenie PROW 2014-2020 dla osiągnięcia celu szczegółowego 2A, zrelatywizowane wielkością przemian zachodzących w całym sektorze rolnym, okazuje się odgrywać ważną rolę. Z pewnością *Modernizacja gospodarstw rolnych*, jak również *Restrukturyzacja małych gospodarstw* wpłynęły w sposób istotny na wzrost konkurencyjności wspartych gospodarstw - o czym świadczy odnotowany wzrost ich wartości ekonomicznej.

#### ***Wpływ PROW 2014-2020 na wchodzenie rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymianę pokoleń***

Realizacji celu szczegółowego 2B *Ułatwianie wejścia do sektora rolnictwa rolnikom posiadającym odpowiednie umiejętności, a w szczególności wymiany pokoleń* dedykowane jest Poddziałanie 6.1 *Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności*.

Do końca 2018 r. 0,58% gospodarstw rolnych skorzystało z planów rozwoju działalności gospodarczej/inwestycji dla młodych rolników otrzymujących wsparcie z Programu (przy zakładanej wartości docelowej 1,91%). Może się wydawać, iż jest to relatywnie niewiele, jednak trzeba mieć na uwadze, że Poddziałanie 6.1 to jedno z większych w PROW 2014-2020, ze znaczącą liczbą podpisanych decyzji na poziomie ok. 10 tysięcy. Oznacza to, iż wartość wskaźnika silniej aniżeli licznik, determinuje jego mianownik, ten zaś przy obecnym rozdrobnieniu agrarnym jest bardzo wysoki. Ogółem, zakończono 540 operacji z zakresu *Premii dla młodych rolników*. Projekty były realizowane przez osoby bardzo młode, których mediana wieku kształtowała się na poziomie 24 lat, zaś średnia - 25,18 lat. Omawiane *Premie* odegrały znaczącą rolę w zmianie wizerunku gospodarowania wśród osób młodych, wyraźnie akcentując biznesowy wymiar prowadzenia gospodarstwa rolnego. Zarazem, jest to jedyny instrument wsparcia publicznego na rzecz ułatwiania młodym osobom wchodzenie do sektora rolnictwa. Wyzwaniem związanym z wdrażaniem tego typu operacji była dotychczasowa wysokość wsparcia, która okazywała się często nieadekwatna do potrzeb oraz nie uwzględniała zmian cen dóbr i usług, jakie zaszły na rynku od okresu programowania. Wprowadzone zmiany, zwiększające wysokość premii do 150 tys. zł (czyli o 50%), powinny przeciwdziałać tej trudności.

#### ***Wpływ PROW 2014-2020 na poprawę konkurencyjności producentów rolnych objętych wsparciem poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym***

Cel szczegółowy 3A *Poprawa konkurencyjności głównych producentów w drodze lepszego ich zintegrowania z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe* w ramach PROW 2014-2020 jest realizowany poprzez Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* oraz Działanie 16 *Współpraca* (w ich przypadku, równocześnie realizowany jest również priorytet 1), jak również przez Działanie 3 *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, Poddziałanie 4.2 *Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych*, Poddziałanie 7.4 *Wsparcie na inwestycje w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności*

wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury (typ operacji: *Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*) czy wreszcie Działanie 9 *Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym*. Jest to bardzo szeroki wachlarz działań pomocowych, ukierunkowany na wielowymiarowe wsparcie producentów rolnych.

Do końca 2018 r. zakończono realizację 2 679 operacji w ramach Poddziałania 3.1 *Wsparcie na koszty przystępowania do systemów jakości*, w ramach których 1 648 beneficjentów przystąpiło do systemów jakości. W Poddziałaniu 3.2 *Wsparcie na działania informacyjne i promocyjne realizowane przez grupy producentów na rynku wewnętrznym*, 4 beneficjentów zrealizowało łącznie 6 operacji ukierunkowanych na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych. W 5 z nich, zakres działań marketingowych wykraczał poza terytorium Polski. W Poddziałaniu 4.2, dofinansowano realizację 235 operacji dotyczących przetwórstwa i marketingu produktów rolnych (z czego 2 dot. przetwarzania produktów przez rolników). Pomoc trafiła do m.in. do 25 mikroprzedsiębiorstw, 88 małych przedsiębiorstw i 119 średnich przedsiębiorstw. Ponadto, w ramach Poddziałania 7.4 wsparto łącznie 9 obiektów - 5 targowisk i 4 obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów. Wreszcie, w Działaniu 9, dofinansowano stworzenie 114 grup i organizacji producentów.

PROW 2014-2020 zakłada wsparcie konkurencyjności rolnictwa poprzez cel szczegółowy 3A na dwa sposoby. Pierwszy, związany ze stymulowaniem innowacyjności traktowanej jako narzędzie dla poprawy wyników w rolnictwie, zasadniczo nie został osiągnięty z uwagi na niski poziom zaawansowania wdrażania priorytetu 1. W przypadku operacji bezpośrednio dedykowanych realizacji celu szczegółowego 3A można zauważyć, iż poprawiają one pozycję konkurencyjną ich beneficjentów, choć bez generowania silnych, pozytywnych efektów zewnętrznych. Jeśli jednak otrzymana pomoc ma pełnić funkcję impulsu rozwojowego, musi być odpowiednio wysokiej wartości, co przy ograniczonej alokacji wymusza koncentrację wsparcia (por. Poddziałania 3.2 czy 4.2).

#### ***Wpływ PROW 2014-2020 na wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych***

Interwencja ukierunkowana na wdrażanie celu szczegółowego 3B *Wspieranie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych* została zaplanowana dwojako: po pierwsze, poprzez aktywności ukierunkowane na zwiększenie wiedzy rolników w zakresie uwarunkowań korzystania z ubezpieczeń w gospodarstwach, w tym wynikających z tego korzyści (Poddziałanie 1.1 *Wsparcie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności*), po drugie - za pomocą narzędzia polegającego na wprowadzeniu działań zapobiegawczych w zakresie klęsk żywiołowych i katastrof (Poddziałanie 5.1 *Inwestycje w działania zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof*), jak również interwencji służących przywracaniu potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wyżej wymienionych czynników (Poddziałanie 5.2 *Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof*).

Na koniec 2018 r. w Poddziałaniu 5.1 sfinalizowano realizację 60 operacji o łącznej wartości dofinansowania sięgającej 5 106 021 zł. Co istotne, dopuszczalny zakres wsparcia uległ zmianie w toku wdrażania Programu. Pojawienie się ASF wymusiło podjęcie działań zaradczych,



a jednym z nich było umożliwienie dofinansowania w Poddziałaniu 5.1 inwestycji i urządzeń służących bioasekuracji. Aż 50 zakończonych operacji (tj. 83,3%) dotyczyło grodzienia chlewni - a zatem było powiązanych z wprowadzoną dodatkową formą wsparcia. Warto również podkreślić, iż od października 2018 r. ponownie zmienione zostały warunki wsparcia, które jest obecnie adresowane do szerszego grona adresatów i może objąć większy zakres działań. W przypadku Poddziałania 5.2, na koniec 2018 r. łączna liczba sfinalizowanych operacji wynosiła 197. Beneficjentom przyznano pomoc na poziomie 6 649 252 zł.

Jako wskaźnik rezultatu monitorujący postępy we wdrażaniu priorytetu 3B ustanowiono procent gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem, z wartością docelową na poziomie 0,01% (tj. nominalnie - 180 gospodarstw). Obecny jego poziom wynosi 0,00% (liczba beneficjentów wsparcia na środki zapobiegawcze wśród gospodarstw rolnych wyniosła, w przypadku zakończonych operacji, 50 - a zatem poziom osiągnięcia docelowej wartości wskaźnika wynosi 27,8%).

### ***Wpływ PROW 2014-2020 na realizację celów Strategii Europa 2020 i Wspólnej Polityki Rolnej***

Jednym z celów Strategii Europa 2020 jest zwiększanie udziału inwestycji w B+R w unijnym PKB. W PROW 2014-2020 wydatki na B+R ponoszone są wyłącznie w Działaniu 16. Beneficjenci toczących się nadal projektów oszacowali ich całkowite koszty na poziomie 10 332 610,71 zł. Owe 10,3 mln zł stanowi 0,05% ogólnych nakładów na B+R w Polsce w 2017 r. (wynoszących 20 578,5 mln zł) i mniej niż promil PKB z 2017 r. (wynoszącego 1 566 824 mln zł). Wymaga przy tym podkreślenia, iż są to rozważania hipotetyczne, gdyż odnoszą się do trwających operacji.

W badaniu oceniano także, w jakim stopniu PROW 2014-2020 stymuluje potencjał innowacyjny. Przyjęto, iż w Programie służą temu Działanie 1, Działanie 2 oraz Działanie 16. Spośród nich, jedynie w Poddziałaniu 2.3 można zidentyfikować 2 zakończone operacje, w ramach których dokonano płatności o łącznej wartości 251 437 zł. Zalecenia ewaluacyjne KE rekomendują odniesienie ich do ogółu wydatków krajowych na B+R, które w 2017 r. wyniosły 20,6 mld zł. Przy takiej dysproporcji nakładów, wkład PROW 2014-2020 w analizowanym wymiarze można uznać za nieistotny na tym etapie wdrażania programu.

W toku ewaluacji sprawdzono również, jaki odsetek operacji danego typu realizuje cel przekrojowy dot. innowacyjności. Okazało się, że jeśli dana operacja może realizować cel przekrojowy dot. innowacyjności, to w większości przypadków tak się dzieje (od 41% do 95% zakończonych operacji wpisywało się w ten cel przekrojowy w zależności od typu interwencji). Oznacza to, iż w ramach PROW 2014-2020 innowacje bywają niekiedy nie celem, lecz narzędziem do osiągnięcia innych dążeń. Dodatkowo, system kryteriów wyboru projektów wyraźnie stymuluje podejmowanie innowacyjnych rozwiązań. Ponadto, innowacyjność wdrażana jest przez szeroki krąg interesariuszy. Taka struktura pozwala nie opierać ciężaru wspierania innowacji wyłącznie na jednej grupie podmiotów. Wreszcie, wysokie odsetki innowacyjnych projektów obserwowane są w instrumentach wsparcia o jednych z najwyższych alokacji w Programie, co oznacza, iż środki w sposób pośredni przeznaczane na promowanie nowych rozwiązań są znaczące, zdolne wywołać realną zmianę w sferze społeczno-gospodarczej.

Podsumowując, wpływ PROW 2014-2020 na wspieranie innowacji jest dostrzegalny, jednak głównie w interwencjach spoza priorytetu 1, w przypadku których innowacje traktowane są jako preferowany sposób realizacji planowanych przedsięwzięć.

Wkład PROW 2014-2020 w realizację głównych mierników konkurencyjności rolnictwa kształtował się na następującym poziomie:

- Łączna produktywność czynników produkcji: 0,06 (tj. o tyle wartość dla kraju byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020; faktyczna wartość indeksu w 2017 r. - 129);
- Dochód czynników produkcji rolniczej: 22,50 EUR (tj. o tyle wartość dla kraju byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020; faktyczna wielkość dochodu czynników produkcji rolniczej w 2018 r. to 6 349 EUR);
- Dochód przedsiębiorcy rolnego: 30,17 EUR (tj. o tyle wartość dla kraju, w ujęciu na przedsiębiorcę rolnego, byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020; faktyczna wielkość dochodu przedsiębiorcy rolnego w 2018 r. to 5 672 EUR).

Powyższe obliczenia obarczone są jednak znacznymi ograniczeniami metodologicznymi wynikającymi ze specyfiki wykorzystywanych danych (FADN), które są niereprezentatywne dla ogółu polskiego rolnictwa. Ponadto, późne rozpoczęcie interwencji oraz dostępność kompletnych, rzeczonych danych jedynie do 2017 r. powodują, że mamy do czynienia bardziej z porównaniem dwóch grup (beneficjentów/nie beneficjentów) aniżeli analizą panelową zachodzących w ich przypadku zmian. Wreszcie, nawet w ramach pola FADN warto zwrócić uwagę na fakt, iż pierwsi beneficjenci Programu to (co do zasady) podmioty większe, lepiej rozwinięte aniżeli przeciętne uprawnione do aplikacji gospodarstwo. Obecne próby ekstrapolacji wyników z poziomami mikro na makro mogą nieco przeszacowywać rezultaty.

## 2. Summary

### **About the study**

This report presents the results of the evaluation entitled *Evaluation of the Results of Implementation and Impact of the Rural Development Programme for 2014-2020 in the years 2014-2018*, regarding section 1 devoted to competitiveness, innovation and knowledge transfer. The study was conducted by Ecorys Polska Sp. z o. o. at the request of the Ministry of Agriculture and Rural Development. The project objectives referred to priorities 1-3 of the Rural Development Programme for 2014-2020 (hereinafter: Programme or RDP 2014-2020) and included: 1) the assessment of the effectiveness of implementation of the RDP 2014-2020, understood as verification of the degree to which the objectives defined during the programming stage have been achieved; 2) the determination and opinion on the impact of the RDP 2014-2020, understood as an assessment of the Programme's contribution to the achievement of objectives at the EU level (the objectives of the Europa 2020 Strategy and Common Agricultural Policy); 3) the verification and evaluation of the synergy and additional effects of the RDP 2014-2020. In order to implement the research assumptions made, both quantitative and qualitative research techniques were used in accordance with the principle of triangulation. These included:

- desk research analysis, with particular emphasis on monitoring data of the RDP 2014-2020;
- direct individual in-depth interviews with representatives of the institutions of the RDP 2014-2020 implementation system, as well as individual and in-depth telephone interviews with experts in the field;
- Internet survey with beneficiaries implementing the projects within the framework of the intervention under Articles 14, 15 and 35 of Regulation (EU) No 1305/2013;
- a focused group interview with agricultural advisers;
- an expert panel;
- implementation workshop.

### **The impact of RDP 2014-2020 on Innovation, Cooperation and Knowledge Transfer in Rural Areas**

The implementation of the focus area 1A *Fostering innovation, cooperation and the development of the knowledge base in rural areas* is directly supported by: Measure 1 *Knowledge transfer and information actions*, Measure 2 *Advisory services, farm management and farm relief services* and Measure 16 *Cooperation*. Measure 16 *Cooperation* is directly dedicated to the implementation of focus area 1B *Strengthening the links between agriculture, food production and forestry and research and innovation, including for the purpose of improved environmental management and performance*. It is also reasonable to assume that the long-term implementation of other operations under priority 1 (focus

areas 1A and 1C) should indirectly increase the interest in this type of intervention. Finally, the implementation of focus area 1C *Fostering lifelong learning and vocational training in the agricultural and forestry sectors* is supported by Measure 1 *Knowledge transfer and information activities*.

The level of advancement of implementation of the above mentioned support instruments is low. By the end of 2018, two operations were completed only in Sub-measure 2.3 *Support for training of advisors*. 101 agricultural advisers from 6 different companies / entities were trained. It can be assumed that a sufficiently large group of people was educated to be able to intensify the implementation of Sub-measure 2.1 *support to help benefiting from the use of advisory services*, which assumes reaching farmers and forest holders with specialist knowledge. It is also worth noting that all participants of the trainings considered them as adequate to their professional needs. However, it was pointed out that in the future, building the right skills and attitudes in the area of farm management should play a greater role in the training of farmers, to which agricultural advisers should be adequately prepared in advance.

In the evaluation, the fact of internal motivation as a key factor determining the effectiveness of knowledge transfer processes was clearly visible. It was stressed that it should be a distinguishing feature of a good adviser, who must also acquire knowledge independently and pass it on in the most individual way possible, tailored to the specific recipient. Similarly, it is important to encourage cognitive openness among farmers and forest holders. These groups are relatively conservative and characterised by a moderate willingness to take up new challenges. Their pragmatism orders them to engage mainly in projects that may translate into a better financial result (reduction of costs or increase of revenues). Therefore, if we expect specific behaviours from them, it is worth indicating realistic benefits, which are connected with them.

Measure 16, due to its construction and the catalogue of entities which may apply for support, certainly fills the gap in the Polish R&D&I support system. The inclusion of farmers, forest holders and other entities using the proposed solutions is also an expression of stimulating open and user-driven innovation. Although this notion is not directly mentioned in the description of the support instrument, it is also derived from the idea of the so-called living labs. Certainly, Measure 16 contributes to increasing knowledge about the possibilities of the R&D sector in the scope of developing solutions for management practice and enables building experience in this scope. The problem is the small scale of support (10 agreements have been signed; the available financial allocation would allow to implement a total of about 100 operations similar to those carried out so far) - not so much in the scope of the Programme (because in comparison with e.g. Regional Operational Programmes, and their allocations, 100 projects is a considerable number), but in the sense of reaching a critical size that could change the perception of innovative projects among farmers, forest holders and others. The challenge is also the diversified level of innovativeness of the implemented undertakings. While it is natural that the first projects are of pilot projects and all parties - both the recipients of support and the system side - learn from them, it is necessary to ensure a consistent, gradual increase of expectations for applicants. It should be stressed that this does not mean a sudden, drastic change in the rules for granting aid,

but rather an evolutionary increase in the demands placed on project implementers, to which they will have a real chance to adapt.

It should be pointed out that the implementation of support dedicated to stimulating the development of innovativeness, cooperation and knowledge transfer in rural areas is at a low level. According to the logic of the Programme, knowledge transfer was to be a tool to stimulate innovation and competitiveness. This objective was achieved to a moderate degree, which results, among other things, from the specific nature of the recruitment schedules. Training and advisory activities were undertaken relatively late. Therefore, their real effects will be visible only in the second half of the implementation period. Hopefully, this will translate into an increased interest in support from RDP 2014-2020 and an increase in the quality of the implemented projects.

#### ***The impact of RDP 2014-2020 on improving economic performance, restructuring and modernization of supported farms***

The implementation of focus area 2A *Improving the economic performance of all farms and facilitating farm restructuring and modernisation, notably with a view to increasing market participation and orientation as well as agricultural diversification*, is mostly supported by: Measure 4 *Investment in physical assets* (types of operation: *Modernization of agricultural holdings* and *Land consolidation*) and Measure 6 *Farm and business development* (types of operations: *Payments to farmers transferring small farms*, *Restructuring of small farms* and *Development of entrepreneurship - development of agricultural services*). Activities related to the development of human capital in rural areas and implementation of innovations, i.e. respectively: Measure 1 *Knowledge transfer and information actions*, Measure 2 *Advisory services, farm management and farm relief services* and Measure 16 *Cooperation*.

By the end of 2018, 0.62% of all agricultural holdings in Poland received support for investments related to restructuring or modernization of agricultural holdings, with the assumed target value of 2.97%. It is difficult to define the aid granted to less than 1% of farms as having a significant impact on the situation of the social group of Polish farmers, although it changed the fate of specific, supported entities, and at the same time - due to the fact that in the initial period of implementation, farms which were stronger and more motivated than the average usually applied for the support - had an impact on the shape of agriculture as a sector of the economy.

An important measure of transformations taking place in agriculture is the change in the scope of standard production in agricultural holdings receiving support, in terms of work units (the so-called SO/AWU). The change that took place in the holding receiving support based on FADN data was estimated at EUR 2,258.19/AWU, whereas in a holding with similar characteristics but not receiving support - EUR 2,197.65/AWU. Thus, the difference in the increase of SO/AWU explained in RDP 2014-2020 amounted to EUR 60.54/AWU at the level of the supported agricultural holding. The analysis of monitoring data of RDP 2014-2020 was also used for comparison. In total, in the operations finalised by the end of 2018, there was a total increase in SO in entities supported in Sub-measure 4.1 (type of operations: *Modernization of agricultural holdings*) and in Sub-measure 6.3 *Support for starting a business for the development of small farms* by EUR 98,790,156.75. Assuming that AWU in the supported holding was an average AWU for various types of holdings

(calculated on the basis of FADN indications from 2018), i.e. 1.64 - then the estimated change of SO/AWU in holdings supported under the Programme amounted to EUR 8,032.05/AWU. In practice, it could have been higher if we take into account the fact that small, subsistence farms were excluded from the AWU estimation. Assuming that RDP 2014-2020 explains the same share of variability in the analysed population value as in the case of the FADN sample, the net impact of the change for the monitoring data was EUR 215.33/AWU. In conclusion, the importance of the RDP 2014-2020 for realizing focus area 2A, as compared to the magnitude of changes taking place in the agricultural sector as a whole, is proving to be important. Certainly, the *Modernization of agricultural holdings*, as well as the *Restructuring of small holdings* had a significant impact on the increase in competitiveness of the supported holdings - which is evidenced by the recorded increase in their economic value.

#### ***The impact of RDP 2014-2020 on the entry of farmers with appropriate skills into the agricultural sector, in particular the generational change***

The implementation of focus area 2B *Facilitating the entry of adequately skilled farmers into the agricultural sector and, in particular, generational renewal*, is supported by Sub-measure 6.1 *Business start up aid for young farmers*.

Until the end of 2018, 0.58% of agricultural holdings benefited from business development/investment plans for young farmers receiving support from the Programme (with the assumed target value of 1.91%). It may seem that it is relatively little, but it should be borne in mind that Sub-measure 6.1 is one of the largest in RDP 2014-2020, with a significant number of signed decisions at the level of about 10 thousand. This means that the value of the indicator determines its denominator more strongly than the numerator, while the denominator at the present level of agrarian fragmentation is very high. In total, 540 Bonus for young farmers operations were completed. The projects were implemented by very young people, whose median age was 24 years old, while the average age was 25.18 years old. The discussed Bonuses played a significant role in changing the image of farming among young people, emphasizing the business dimension of running a farm. At the same time, it is the only public support instrument to facilitate the entry of young people into the agricultural sector. The challenge related to the implementation of this type of operation was the current level of support, which often proved to be inadequate to the needs and did not take into account the changes in the prices of goods and services, which occurred on the market since the programming period. The introduced changes, increasing the bonus amount to PLN 150 thousand (i.e. by 50%), should counteract this difficulty.

#### ***The impact of RDP 2014-2020 on improving the competitiveness of supported agricultural producers through their better integration into the agri-food chain***

Focus area 3A *Improving competitiveness of primary producers by better integrating them into the agri-food chain through quality schemes, adding value to agricultural products, promotion in local markets and short supply circuits, producer groups and organisations and inter-branch organisations* under RDP 2014-2020 is implemented through Measure 1 *Knowledge transfer and information actions* and Measure 16 *Cooperation* (in this case, priority 1 is also implemented) as well as Measure 3 *Quality schemes for agricultural products and foodstuffs*, Sub-measure 4.2 *Support for investments*

*in processing/marketing and/or development of agricultural products, Sub-measure 7.4 Support for investments in the setting-up, improvement or expansion of local basic services for the rural population including leisure and culture, and the related infrastructure (type of operation: Investments in market places or facilities intended for the promotion of local products) or finally Measure 9 Setting up of producer groups and organisations.* It is a very wide range of aid measures aimed at multidimensional support for agricultural producers.

By the end of 2018 the implementation of 2,679 operations under Sub-measure 3.1 *Support for new participation in quality schemes*, under which 1,648 beneficiaries joined quality systems, was completed. Under Sub-measure 3.2 *Support for information and promotion activities implemented by groups of producers in the internal market*, 4 beneficiaries implemented a total of 6 operations aimed at carrying out information and promotion activities. In the case of 5 of them, the scope of marketing activities went beyond the territory of Poland. In Sub-measure 4.2, 235 operations concerning processing and marketing of agricultural products were co-financed (including 2 operations concerning processing of products by farmers). The aid went to 25 micro, 88 small and 119 medium-sized enterprises. Moreover, under Sub-measure 7.4, a total of 9 facilities were supported - 5 market places and 4 building developments intended for the promotion of local products. Finally, under Measure 9, the creation of 114 producer groups and organisations was financed.

RDP 2014-2020 provides for support for the competitiveness of agriculture through focus area 3A in two ways. The first, related to stimulating innovation treated as a tool for improving agricultural performance, was not achieved due to the low level of implementation of priority 1. In the case of operations directly dedicated to the implementation of the focus area 3A, it can be noted that they improve the competitive position of their beneficiaries, though without generating strong positive external effects. However, if the aid received is to serve as a developmental impulse, it must be on a sufficiently high quality, which, with a limited allocation, forces the concentration of support (cf. Sub-measures 3.2 or 4.2).

#### ***The impact of RDP 2014-2020 on supporting risk prevention and risk management in agricultural holdings***

The intervention aimed at implementing the focus area 3B *Supporting farm risk prevention and management* has been planned in two ways: firstly, through activities aimed at increasing the farmers' knowledge in the scope of conditions for using insurance in agricultural holdings, including the resulting benefits (Sub-measure 1.1 *Support for vocational training and skills acquisition actions*), secondly - by means of a tool consisting in the introduction of preventive measures in the scope of natural disasters and catastrophes (Sub-measure 5.1 *Support for investments in preventive actions aimed at reducing the consequences of probable natural disasters, adverse climatic events and catastrophic events*), as well as interventions aimed at restoring agricultural production potential damaged as a result of the above-mentioned factors (Sub-measure 5.2 *Support for investments for the restoration of agricultural land and production potential damaged by natural disasters, adverse climatic events and catastrophic events*).

At the end of 2018, under Sub-measure 5.1, 60 operations with the total value of co-financing amounting to PLN 5,106,021 were finalised. What is important, the permissible scope

of support was changed during the Programme implementation. The emergence of ASF has forced remedial measures, one of which was to enable co-financing in Sub-measure 5.1 of investments and equipment for bio-insurance. As many as 50 completed operations (i.e. 83.3%) concerned the fencing of piggeries - thus it was connected with the introduced additional form of support. It is also worth noting that since October 2018 the conditions for support have been changed again, and the support is now addressed to a wider range of recipients and may cover a wider range of activities. In the case of Sub-measure 5.2, at the end of 2018 the total number of finalised operations was 197. Beneficiaries were granted aid at the level of PLN 6,649,252.

As a result indicator monitoring the progress in implementing focus area 3B, the percentage of agricultural holdings participating in risk management systems was set with a target value of 0.01% (i.e. in nominal terms - 180 holdings). The current level is 0.00% (the number of beneficiaries of support for preventive measures among agricultural holdings was, in the case of completed operations, 50 - thus the level of achievement of the target value of the indicator is 27.8%).

#### ***The impact of RDP 2014-2020 on the implementation of the objectives of the Europe 2020 Strategy and the Common Agricultural Policy***

One of the objectives of the Europe 2020 Strategy is to increase the share of investments in R&D in the EU GDP. In RDP 2014-2020 expenditures on R&D are incurred exclusively in Measure 16. The beneficiaries of ongoing projects estimated their total costs at PLN 10,332,610.71. This sum, PLN 10.3 million, constitutes 0.05% of total R&D expenditures in Poland in 2017 (amounting to PLN 20,578.5 million) and less than one per mille of GDP in 2017 (amounting to PLN 1,566,824 million). It should be stressed that these are hypothetical considerations as they relate to ongoing operations.

The study also assessed to what extent RDP 2014-2020 stimulates innovation potential. It was assumed that in the Programme this is served by Measure 1, Measure 2 and Measure 16. Among them, only under Sub-measure 2.3, 2 completed operations can be identified, under which payments of the total amount of PLN 251,437 were made. The EC evaluation recommendations recommend that they be related to the total national expenditure on R&D, which in 2017 amounted to PLN 20.6 billion. With such a disproportion of outlays, the contribution of RDP 2014-2020 in the analysed dimension may be considered insignificant at this stage of programme implementation.

In the course of evaluation, it was also checked what percentage of operations of a given type achieves the cross-cutting objective concerning innovativeness. It turned out that if a given operation can implement a cross-sectional objective concerning innovativeness, then in most events this is the case (from 41% to 95% of completed operations fit into this cross-sectional objective depending on the type of intervention). This means that under RDP 2014-2020 innovation is sometimes not an objective, but a tool to achieve other goals. In addition, the system of project selection criteria clearly stimulates the adoption of innovative solutions. In addition, innovation is implemented by a wide range of stakeholders. Such a structure makes it possible not to base the burden of innovation support on only one group of entities. Finally, a high percentage of innovative projects is observed in support instruments with one of the highest allocations in the Programme, which means that funds allocated indirectly



for promotion of new solutions are significant, capable of bringing about a real change in the social and economic sphere.

To sum up, the impact of RDP 2014-2020 on supporting innovations is noticeable, but mainly in interventions outside priority 1, where innovations are treated as a preferred way of implementing the planned undertakings.

The contribution of RDP 2014-2020 to the implementation of the main measures of agricultural competitiveness was at the following level:

- Total productivity of production factors: 0.06 (i.e. the value for the country would be lower if not for the intervention of RDP 2014-2020; the actual value of the index in 2017 - 129);
- Income of agricultural production factors: 22.50 (i.e. the value for the country would be lower if not for the intervention of RDP 2014-2020; the actual value of the income of agricultural production factors in 2018 is EUR 6,349);
- The income of an agricultural entrepreneur: 30.17 EUR (i.e. the value for the country, in terms of the agricultural entrepreneur, would be lower if not for the intervention of RDP 2014-2020; the actual amount of income of the agricultural entrepreneur in 2018 is EUR 5,672).

However, the above calculations are burdened with significant methodological limitations resulting from the specificity of the data used (FADN), which are unrepresentative for the Polish agriculture as a whole. Moreover, the late start of intervention and the availability of complete data only until 2017 mean that this is more of a comparison of two groups (beneficiaries/not beneficiaries) than a panel analysis of the changes taking place. Finally, even within the FADN field, it is worth noting that the first beneficiaries of the Programme are (as a rule) larger, better developed entities than the average farm eligible for application. Current attempts to extrapolate results from micro to macro levels may slightly overestimate the results.

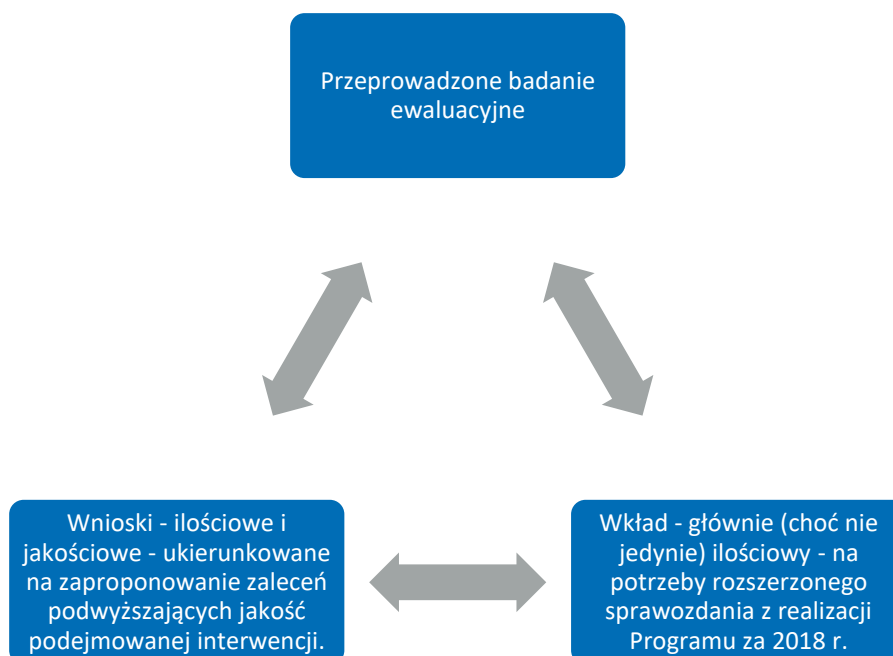
## 3. Wstęp

### 1.1. Kontekst badania

Jak wszystkie programy współfinansowane ze środków UE, PROW 2014-2020 również poddawany jest regularnej ewaluacji. Celem prowadzonych badań jest określenie skuteczności, efektywności oraz oddziaływania Programu (diagnoza) oraz zaproponowanie opartych o poczynione ustalenia rozwiązań ukierunkowanych na poprawę jakości projektowania i wdrażania tegoż Programu (rekomendacje). Zgodnie z Rozporządzenie wykonawczym Komisji nr 808/2014 z dn. 17 lipca 2014 r., państwa członkowskie UE zobowiązane są w szczególności do zrealizowania badania ewaluacyjnego i odpowiedzi na pytania ewaluacyjne w rozszerzonych sprawozdaniach rocznych z realizacji PROW 2014-2020 w latach: 2017, 2019 oraz w ocenie ex post (odpowiednio według danych kumulatywnych za rok 2016, 2018 oraz 2023).

W ramach niniejszego badania, Wykonawca dążył do udzielenia wyczerpującej i odpowiednio ugruntowanej w materiale źródłowym odpowiedzi na wybrane pytania ewaluacyjne zawarte w załączniku nr V rozporządzenia 808/2014, odnoszące się do zagadnień wpisujących się w problematykę konkurencyjności, innowacji i transferu wiedzy. Ustalenia te stanowią wkład do rozszerzonego sprawozdania rocznego z realizacji PROW 2014-2020 za 2018 r. Drugie ich zastosowanie to wykorzystanie na potrzeby zaproponowania rozwiązań mających na celu usprawnienie i zwiększenie skuteczności oraz efektywności wdrażania Programu.

**Schemat 1. Kontekst badania - potrzeby KE oraz oczekiwania IZ PROW 2014-2020**



Źródło: opracowanie własne.

## 1.2. Cele badania



Źródło: opracowanie własne na podstawie Szczegółowego Zakresu Rzeczowego Działania.

### 1.3. Zakres badania



#### **Zakres przedmiotowy**

PROW 2014-2020



#### **Zakres terytorialny**

Badanie objęło cały obszar Polski, z uwzględnieniem aspektu geograficznego



#### **Zakres czasowy**

Badanie dotyczyło realizacji PROW 2014-2020 w latach 2014-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szczegółowego Zakresu Rzeczowego Działania.

## 1.4. Pytania badawcze

### Pytania ewaluacyjne dotyczące...

celów na  
poziomie UE:

1. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na inwestowaniu 3% unijnego PKB w badania i rozwój oraz w innowacje? (23)
2. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na wspieraniu konkurencyjności rolnictwa? (27)
3. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do wspierania innowacji? (30)

celów  
szczegółowych:

1. Cel szczegółowy 1A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich? (1)
2. Cel szczegółowy 1B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wzmacnianie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszonego zarządzania środowiskiem i lepszych wyników? (2)
3. Cel szczegółowy 1C: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają uczenie się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorach rolnym i leśnym? (3)
4. Cel szczegółowy 2A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej? (4)
5. Cel szczegółowy 2B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń? (5)
6. Cel szczegółowy 3A: 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? (6)
7. Cel szczegółowy 3B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych? (7)

innych aspektów

rozwoju  
obszarów  
wiejskich:

1. W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność PROW 2014-2020? (19)

Źródło: Szczegółowy Zakres Rzeczowego Działania.

## 1.5. Koncepcja badania



Źródło: opracowanie własne.

Kwantyfikacja i ocena wkładu netto Programu do zmian w wartościach następujących wspólnych wskaźników oddziaływania:

- Łączna produktywność czynników produkcji
- Dochód czynników produkcji rolniczej
- Dochód przedsiębiorcy rolnego
- Zmiana w zakresie produkcji rolnej w gospodarstwach otrzymujących wsparcie/w rocznych jednostkach pracy” dokona kwantyfikacji jego wartości brutto i netto

W ramach badania zastosowane zostało podejście określone przez DG AGRI jako optymalne dla procesu ewaluacji PROW w 2019 r. Oznacza to, iż **dla poziomu mikro zastosowane podejście PSM/DID w oparciu o dane FADN, zaś dla poziomu makro - podejście bottom-up ekstrapolujące wyniki w skali mikro na skalę makro. Bazowanie na danych z polskiego FADN miało oczywiście kilka wad:** po pierwsze, **nie objęto w swoim polu wszystkich gospodarstw będących grupą docelową** analizowanego wsparcia - co stanowiło wyzwanie przy ekstrapolacji wyników do skali makro. Po drugie, **nie zawiera wprost informacji o kategoriach stanowiących powyższe wskaźniki.** Była to jednak jedynie trudność operacyjna, ponieważ same mierniki są zdefiniowane w kategoriach księgowych w ramach fiszek wskaźnikowych, stąd poprzez odpowiednie operacje na zbiorze danych - możliwe było wyliczenie analizowanych wartości zmiennych<sup>1</sup>. Wreszcie, **FADN przedstawia dane z opóźnieniem względem realizowanego sprawozdania o ponad rok.**

Sama procedura PSM była wykonana w następujących krokach:

1. Pozyskane zostały bazy danych zawierających możliwie dużą liczbę charakterystyk badanych gospodarstw (celem możliwie rzetelnego doboru charakterystyk do wektora prawdopodobieństwa)<sup>2</sup>. Określenie na etapie RM zestawu czynników, które należy brać pod uwagę przy doborze grupy kontrfaktycznej, było niemożliwe, gdyż opierałoby się na intuicji/wiedzy branżowej.
2. Stworzone zostały modele logitowe, za pomocą których szacowano wpływ wszystkich możliwych kombinacji ze zbioru wybranych zmiennych na binarną zmienną wyrażającą otrzymanie (lub brak) dopłat do inwestycji (wybrana taka kombinacja zmiennych, która zapewnia najwyższy współczynnik prawdziwej predykcji;
3. Przyjęto się metodą łączenia danych jeden do jednego (potencjalnie - z możliwością istnienia powiązań);
4. Zgodnie z dobrymi praktykami, zrealizowano odcięcie obserwacji odstających mogących zaburzać wyliczenia.

W kolejnym kroku wykorzystana została tzw. metoda różnicy w różnicach (ang. *difference in differences*, DID). Jest to statystyczny sposób przetwarzania danych (niekiedy mylnie

---

<sup>1</sup> Impact indicators fiches, dostępne online: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/impact/2016-impact-indicators-fiches.pdf> [data dostępu: 18.11.2018 r.]

<sup>2</sup> Zakładano pozyskanie danych bezpośrednio od IERGiŻ PIB, jednak ze względów organizacyjnych nastąpiło to we wsparciu Ecorys Bruksela i DG AGRI.

uznawany za metodę ekonometryczną, choć formalnie nią nie jest - może co najwyżej stanowić wykorzystanie metody statystycznej w ekonomii, ale z równym powodzeniem może być stosowany w innych naukach społecznych, np. do wyjaśniania różnic w stratyfikacji społecznej, różnic w osiągnięciach edukacyjnych uczniów). Warunkiem zastosowania DID jest występowanie stanu eksperymentalnego (naturalnego lub - jak w niniejszym przypadku - wyestymowanego). W ramach obliczeń miało miejsce szacowanie wpływu badanej zmiennej niezależnej (tu: interwencji w ramach PROW 2014-2020) na dane obserwacyjne z (quasi)eksperymentu (tu: wskaźniki objęte analizą). Zmiany zostały przeanalizowane przy pomocy regresji liniowej. Tym, co zostało uznane za odpowiedź na zadane pytanie ewaluacyjne, była interakcja zmiennych obrazująca efekt/oddziaływanie Programu. W regresji podlegał kontroli stan kluczowych niezależnych zmian wewnątrz obydwu grup w czasie i pomiędzy grupami. Finalnie, poznaliśmy wartość zmian, które są związane z przynależnością do grupy beneficjentów wsparcia po otrzymaniu przez nich tegoż dofinansowania (interakcja faktu bycia beneficjentem oraz upływającego czasu).

Należy podkreślić, iż metoda różnic w różnicach daje błędne oszacowania, jeżeli zmienne kontekstowe/zakłócające nie zostaną zidentyfikowane i włączone do modelu. Teoretycznie również, może ona nieoptymalnie identyfikować kierunek zależności przyczynowej, choć akurat w niniejszym przypadku ryzyko takiego zjawiska jest marginalne.

Wykonawca pracował zarówno na oprogramowaniu SPSS, jak i STATA - w zależności od finalnych parametrów modelu, pakiety te cechują się innymi, pożądanymi właściwościami, dlatego były testowane obydwa z nich.

### Analiza danych zastanych (Desk research)

Analiza danych zastanych polegała na identyfikacji i systematyzacji kwerendy dostępnych dokumentów, publikacji naukowych, analiz, ekspertyz (obejmujących zarówno informacje jakościowe, jak i ilościowe dane statystyczne) oraz innych rzetelnych źródeł informacji w celu analizy ich zawartości i zastosowania istniejącej już wiedzy do celów prowadzonego badania. W toku badania przeanalizowano m.in.: akty prawa UE i krajowego, wytyczne KE w zakresie prowadzenia badań dot. PROW, wyniki dotychczasowych badań ewaluacyjnych (dot. PROW i / lub kwestii komplementarnych wobec niniejszej analizy, choć ujmowanych w innych badaniach, jak np. problematyka B+R, innowacyjności itd.). W sposób ilościowy analizowano także dane GUSu, EUROSTATu oraz pochodzące z systemu FADN.

### Indywidualne wywiady pogłębione

Indywidualny wywiad pogłębiony to rozmowa z respondentem na podstawie scenariusza rozmowy. Wywiad pogłębiony należy do najskuteczniejszych technik w przypadku badań postaw i zachowań osób kluczowych, zarówno w zakresie czynników uświadamianych, jak i nieuświadamianych przez respondentów. Wykorzystując technikę wywiadu, poruszano skomplikowane i szczegółowe kwestie, jednocześnie dając rozmówcy swobodę wyrażania opinii własnym językiem i poruszania tematów ważnych z jego punktu widzenia. Respondentami w badaniu będą kluczowe osoby zaangażowane w programowanie i wdrażanie (w tym monitorowanie) Programu w obszarach wpisujących się w zagadnienia dot. konkurencyjności, innowacyjności i transferu wiedzy w instytucjach system wdrażania PROW 2014-2020. Ogółem, na potrzeby badania zrealizowano 11 wywiadów (w tym diadę).



## Indywidualne lub telefoniczne wywiady pogłębione

Poza wywiadami z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania, wśród metod badawczych przewidziano również rozmowy z ekspertami: pracownikami naukowymi i ekspertami państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez MRiRW, jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministerstwo. Ostatecznie, poszerzono ten katalog o przedstawicieli uczelni takich jak: UW, SGGW, SGH, UW-M (zajmujących się problematyką zbieżną z zagadnieniami poruszonymi w toku niniejszego badania). Zrealizowano łącznie 8 wywiadów, z czego 3 w postaci TDI, zaś 5 - IDI.

## Zogniskowany wywiad grupowy

Zogniskowany wywiad grupowy (ang. Focus Group Interview, FGI) to technika badań jakościowych, polegająca na wspólnej dyskusji grupy respondentów/uczestników badania, na określony przez badaczy temat. W trakcie wywiadu grupowego podejmowane były tematy badawcze o charakterze eksploracyjnym, wyjaśniającym i/lub weryfikującym, próby zrozumienia zjawisk i opinii bez intencji wyrażania badanej rzeczywistości w sposób ilościowy lub czysto opisowy.

W spotkaniu uczestniczyli doradcy rolniczy zarówno z systemu publicznego doradztwa, jak i komercyjnego (tych drugich, jako ważnych interesariuszy Programu, włączono po sugestii wynikającej z jednego z IDI realizowanych w MRiRW). Ogółem, w spotkaniu wzięło udział 6 osób (tj. wymagane minimum), choć przewidzianych było 9 uczestników.

## Ankieta CAWI

Technika CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*) polega na wysłaniu respondentom kwestionariusza internetowego, który może zostać przez badanych wypełniony w dogodnym dla nich miejscu i czasie. W niniejszej ewaluacji, z uwagi na brak zakończonych operacji wpisujących się w P1, konieczne było pozyskanie uzupełniających danych kontekstowych.

Populacja badania CAWI wyniosła 32 unikalne podmioty. Choć uzyskana stopa zwrotu na poziomie 28% jest dobrym wynikiem jak na badania internetowe, bez obowiązku uczestnictwa oraz bez gratyfikacji, to jednak z uwagi na  $n \leq 10$  - wyniki ankiety nie mogły być analizowane w sposób ilościowy, zaś do jej rezultatów odnoszono się, traktując je niejako jako wypowiedzi poszczególnych osób wypełniających kwestionariusz.

## Panel ekspertów

Panel ekspertów to metoda, której celem jest zdobycie wiedzy i informacji dzięki spotkaniu i rozmowie z grupą ekspertów; w niniejszym badaniu byli to eksperci zewnętrzni (branżowi) z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, przedsiębiorczości wiejskiej, modernizacji rolnictwa oraz szeroko rozumianej problematyki B+R+I, a także transferu wiedzy. W spotkaniu uczestniczyły 4 zaproszone osoby, reprezentujące SGH, SGGW, Uła oraz ekspert z doświadczeniem w pracy w ARiMR i uczestnictwem w projektach realizowanych dla KE.

## Warsztat implementacyjny

Warsztat implementacyjny miał formę spotkania, podczas którego zaprezentowano wstępne ustalenia z badania ewaluacyjnego, a następnie wyniki i wnioski z nich pochodzące poddane

zostały dyskusji. W jej wyniku, wypracowano ostateczne zapisy dotyczące konkluzji i zaleceń z badania.

## 4. Wyniki badania

### WPE 1. Cel szczegółowy 1A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich?

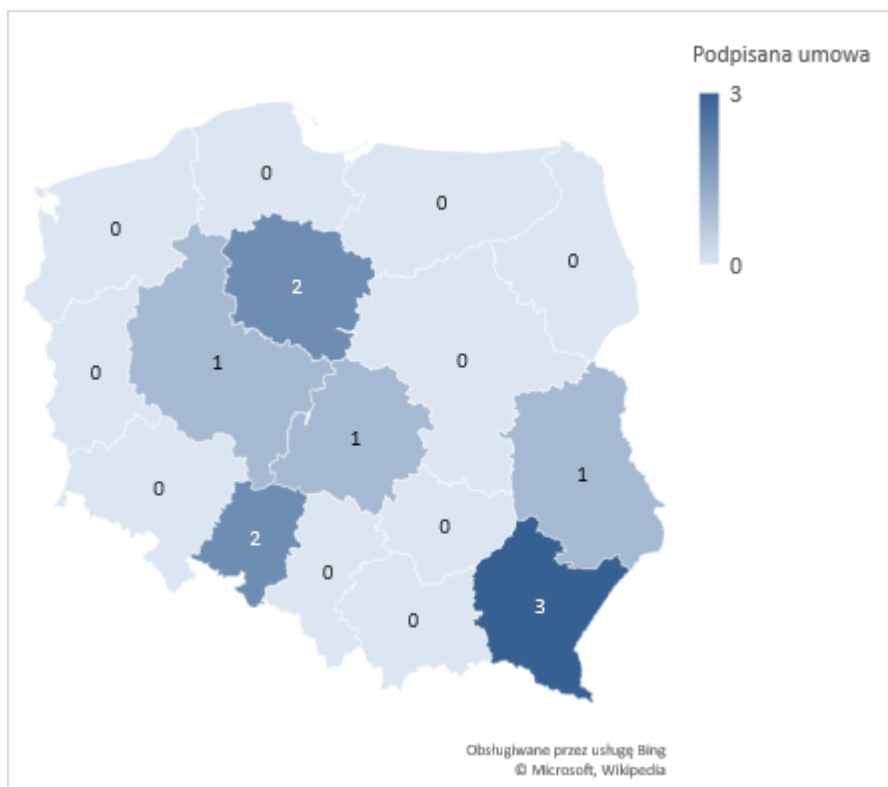
Realizacji celu szczegółowego 1A *Wspieranie innowacji, współpracy i rozwoju bazy wiedzy na obszarach wiejskich* w sposób bezpośredni służą: Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, Działanie 2 *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw* oraz Działanie 16 *Współpraca*. Na poziomie teoretycznego odtworzenia logiki interwencji, zaplanowane wsparcie adresuje wszystkie trzy wymiary rozwoju rolniczej gospodarki opartej na wiedzy. Działanie 1 służy nabywaniu wiedzy i umiejętności praktycznych, w tym poprzez doświadczenie (działalność demonstracyjna). Działanie 2 ma zapewnić transmisję wiedzy branżowej pomiędzy jej twórcami (naukowcami i badaczami), a rolnikami i właścicielami lasów, gdzie ogniwem pośredniczącym byłiby - również odpowiednio wspierani - doradcy rolniczy i leśni. Działanie 16 powinno służyć nie tylko tworzeniu i wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych dla rolnictwa, leśnictwa i przetwórstwa, ale także ma stymulować budowanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy podmiotami gospodarującymi/ przedsiębiorstwami, a sektorem nauki. Jest to wyzwanie, z którym równolegle mierzą się również inne programy pomocowe, zarówno krajowe, jak i unijne. Instytucje naukowe nie miały dotychczas wystarczających zachęt do angażowania się w działalność komercyjną, z kolei dla sektora prywatnego sposób funkcjonowania uczelni i instytutów badawczych jawił się często jako skostniały i nie odpowiadający wymaganiom dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. O ile jednak można w sposób uzasadniony mówić o trafnym zaplanowaniu wsparcia, o tyle z uwagi na pojedyncze przypadki zakończonych operacji w ramach celu szczegółowego 1A - na ten moment trudno wskazać kwantyfikowalne efekty interwencji.

#### *Działanie 16 Współpraca*

Aktualnie, realizowanych jest 10 operacji w ramach Działania 16 *Współpraca*. Najwięcej, ma miejsce na Podkarpaciu (3), w województwach kujawsko-pomorskim (2) i opolskim (2). Są to w większości województwa o umiarkowanym potencjale akademickim, wyróżniające się *in minus* względem np. Mazowsza i Małopolski. Interesujące jest, że w ramach Polityki Spójności co do zasady projekty zakładające kooperację nauki i biznesu idą w tych regionach przeciętnie gorzej, co jest uzasadniane głównie ich umiarkowanym zapleczem akademickim czy badawczym. Wydaje się, że PROW 2014-2020, pod warunkiem kontynuacji wsparcia i zainteresowania wnioskodawców, powinien pełnić ważną rolę nie tylko w kontekście dyfuzji wiedzy pomiędzy omawianymi sektorami, ale także w zakresie budowania zdolności mniejszych ośrodków naukowych do skutecznego wchodzenia we współpracę z sektorem

prywatnym. Gdyby faktycznie udało się podtrzymać omawiany trend, EFROW mógłby w skali kraju odegrać komplementarną rolę względem EFRR nie tylko zakresowo, ale i przestrzennie.

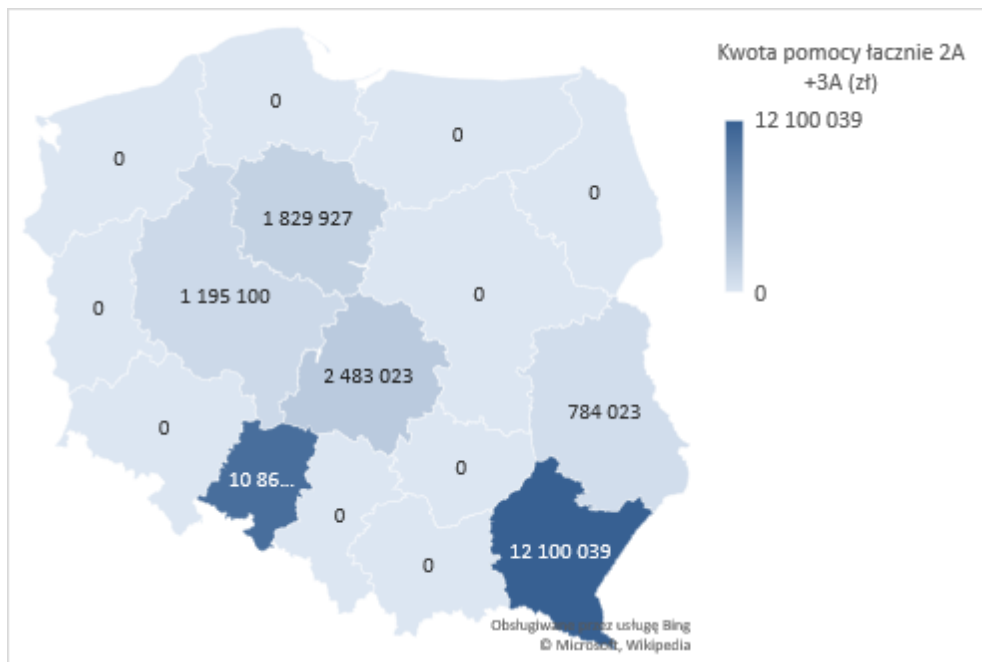
**Mapa 1. Rozmieszczenie przestrzenne realizowanych operacji w Działaniu 16**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Przy największej liczbie toczących się projektów, nie jest zaskoczeniem, iż najwyższa kwota udzielonego wsparcia - ponad 12 mln zł - trafiła na Podkarpacie. Interesujące jest natomiast zróżnicowanie wartości, a co za tym idzie - dofinansowania - projektów realizowanych na Opolszczyźnie i w województwie kujawsko-pomorskim: choć w obydwu regionach mamy do czynienia z 2 realizowanymi operacjami, kwota pomocy alokowanej do pierwszego z tych regionów jest ponad 5-krotnie wyższa od tej dla drugiego z nich.

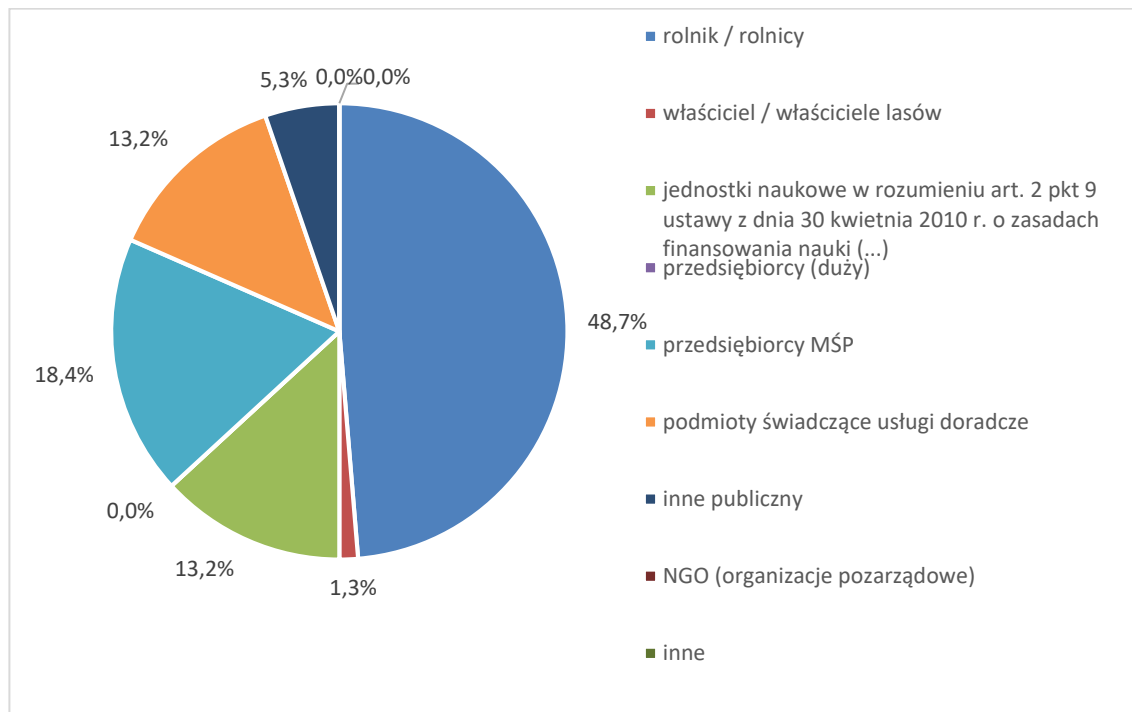
**Mapa 2. Rozmieszczenie przestrzenne alokowanego wsparcia w ramach realizowanych operacji w Działaniu 16**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Liczba podmiotów w poszczególnych grupach operacyjnych waha się od 3 do 10 (średnio - 8, łącznie - 76). łącznie, jest w nie zaangażowanych m.in. 37 (tj. 48,7% ogółu zaangażowanych) rolników, 1 właściciel lasu (1,3%), 10 jednostek naukowych (13,2%) czy wreszcie 14 MŚP (18,4%).

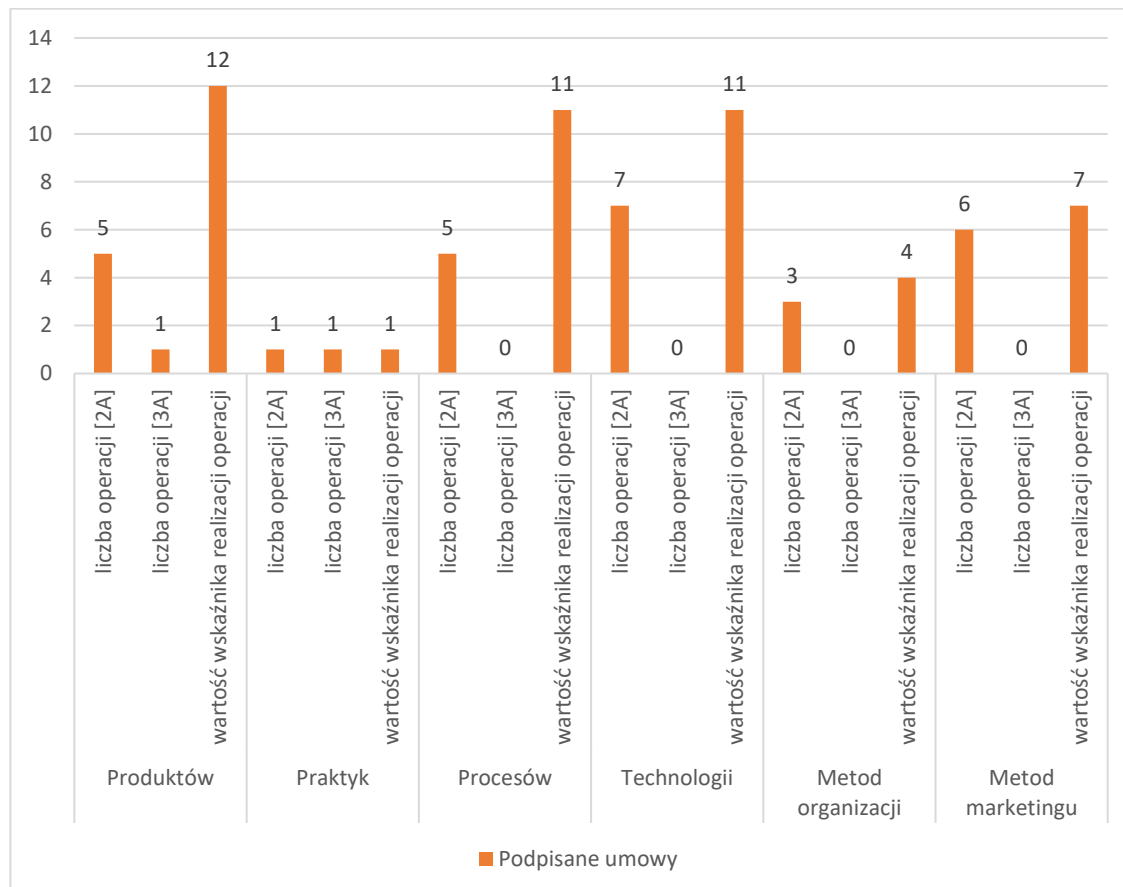
**Wykres 1. Udział podmiotów o poszczególnej formie prawnej wśród beneficjentów realizowanych operacji w Działaniu 16 (n=76)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Docelowo, na skutek zrealizowanych operacji, wdrożonych ma zostać m.in. 12 wdrożeń w zakresie nowych produktów oraz po 11 dotyczących nowych procesów czy technologii. Jako pozytywne zjawisko należy ocenić fakt, że jest ich mniej aniżeli innowacji organizacyjnych czy marketingowych - które jednak również są podejmowane.

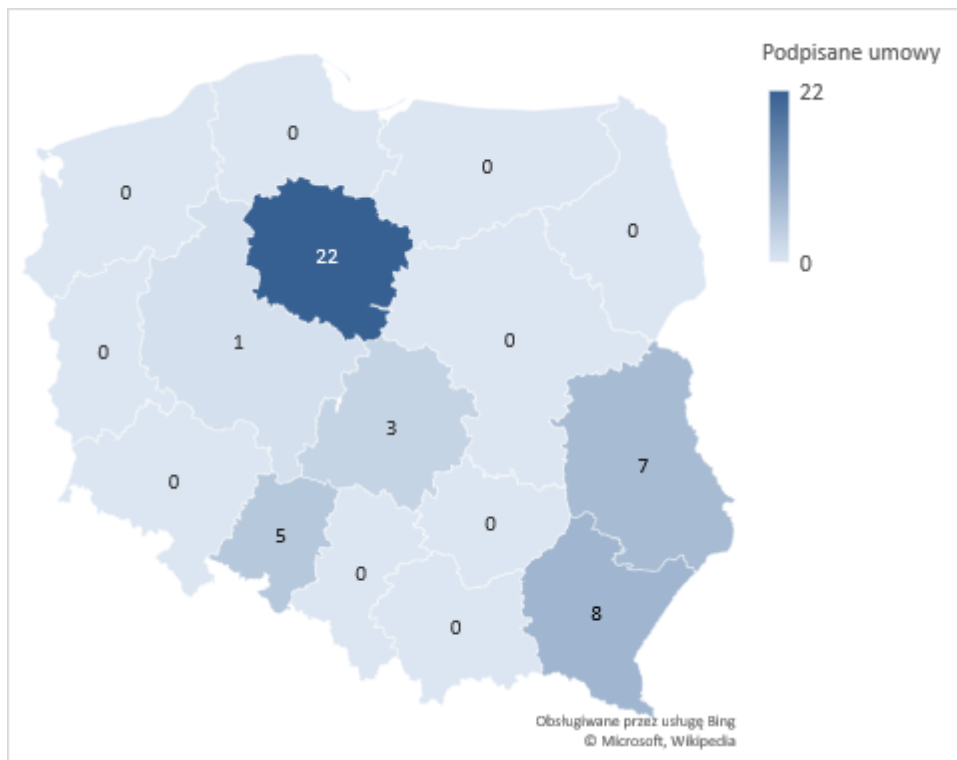
**Wykres 2. Cel realizowanych operacji w Działaniu 16 w podziale na planowane wdrożenia (n=10; w ramach jednej operacji można dokonać więcej niż jednego wdrożenia)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

łącznie, przewiduje się wdrożenie 46 innowacji (a zatem średnio 4,6 na realizowaną operację). Potencjalnym liderem jest województwo kujawsko-pomorskie, na którego terenie wdrożone mogą być aż 22 innowacje. W przypadku pozostałych regionów, liczba ta jest daleko niższa i wnosi odpowiednio: 8 dla Podkarpacia, 7 dla Lubelszczyzny oraz 5 dla Opolszczyzny.

**Mapa 3. Rozmieszczenie przestrzenne planowanych do wdrożenia innowacji w ramach operacji realizowanych w Działaniu 16**

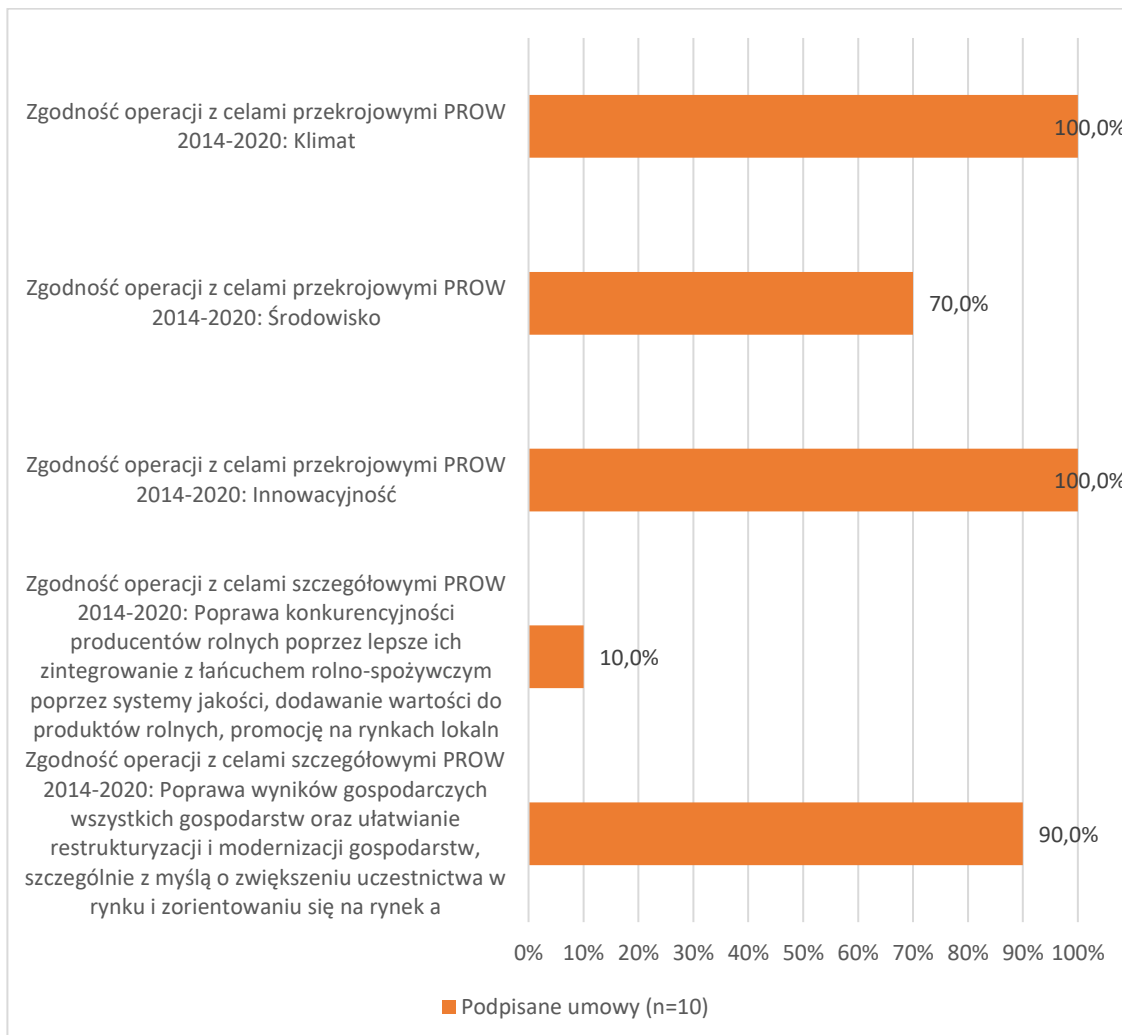


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

O ile pełna zgodność z celem przekrojowym dot. innowacyjności jest w tym przypadku warunkiem sine qua non, o tyle fakt, iż 100% realizowanych operacji realizuje cel przekrojowy dot. klimatu i 70% - cel dot. środowiska, należy ocenić pozytywnie. Ponadto, 9 projektów wpisuje się w cel 2A, a tylko 1 - w 3A.

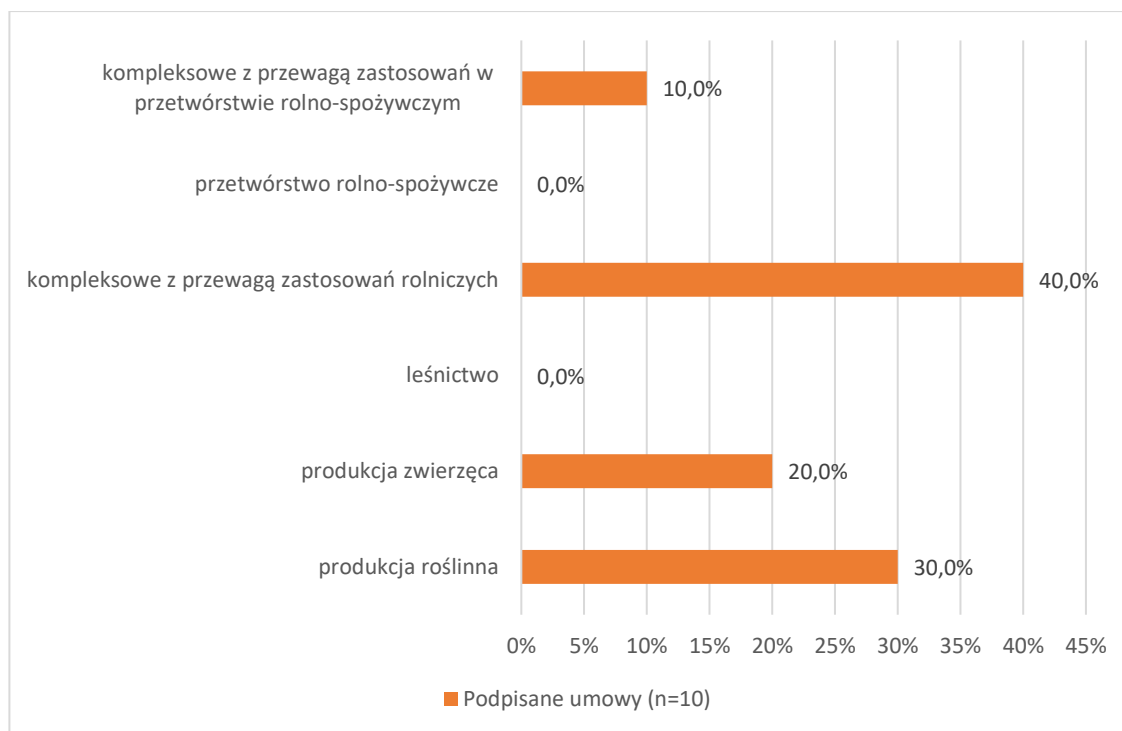


**Wykres 3. Zgodność z celami szczegółowymi i przekrojowymi w ramach operacji realizowanych w Działaniu 16**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Wykres 4. Rodzaje operacji realizowanych w Działaniu 16



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Doradcy rolniczy wykazują się dużą świadomością swojej roli w procesie przekazywania wiedzy z nauki do praktyki gospodarowania. Refleksji tej towarzyszy przekonanie, iż nawet adekwatne szkolenia z PROW 2014-2020 (odnosząc się do monitorowanej cechy tychże) nie są wystarczające, aby móc skutecznie nabywać, a następnie przekazywać wiedzę niezbędną do efektywnego prowadzenia prac rolniczych i leśnych. Wskazywano na olbrzymie znaczenie wewnętrznej motywacji i gotowości samodzielnego zdobywania wiedzy jako warunków bycia dobrym doradcą. Zarazem, podkreślano, że czynnikiem niezbędnym dla implementacji ustaleń naukowych w praktyce gospodarowania jest otwartość poznawcza rolników i właścicieli lasów. W toku badania, różni interesariusze Programu dość zgodnie wskazywali, że grupy te są umiarkowanie skłonne do podejmowania wyzwań czy eksperymentowania. Zauważono jednak, że ich gotowość do tego znacząco się zwiększa, jeśli spodziewają się oni usprawnień w prowadzeniu gospodarstwa, które przełożą się na lepszy wynik finansowy (zmniejszenie kosztów lub zwiększenie przychodów). Może to świadczyć o silnym pragmatyzmie rolników, którzy na obecnym stadium rozwoju gospodarstw nadal wyraźnie przedkładają motywacje ekonomiczne ponad satysfakcję poznawczą, chęć podejmowania nowych zadań itd. Oznacza to zatem, iż mierzone wskaźniki PROW 2014-2020 wskazują głównie na potencjał w postaci przeszkolonych doradców rolniczych, nie przesądzając w zakresie tego, na ile będą oni w stanie przekazać posiadają wiedzę oraz zachęcić do jej wdrożenia. Wydawanie osądów w tym zakresie będzie możliwe na późniejszym etapie.

## WPE 2. Cel szczegółowy 1B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wzmocnienie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszonego zarządzania środowiskiem i lepszych wyników?

Realizacji celu szczegółowego 1B *Wzmocnienie powiązań pomiędzy rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem, a badaniami i innowacją w celu poprawy zarządzania i ochrony środowiska* w sposób bezpośredni dedykowane jest Działanie 16 *Współpraca*. Zasadne jest również założenie, że wdrażanie innych operacji w ramach priorytetu 1 (1A i 1C) w perspektywie długofalowej, w sposób pośredni powinno przyczynić się do zwiększania zainteresowania omawianym typem interwencji. Podnoszenie ogólnego poziomu wiedzy w gronie adresatów wsparcia i ekspozycja na innowacyjne metody gospodarowania stanowi ważne narzędzie niwelowania barier poznawczych. Tymczasem badanie wykazało, iż Działanie 16 *Współpraca*, poza trudnościami w zakresie warunków i sposobów implementacji, budzi szereg wątpliwości w gronie potencjalnych wnioskodawców (zwłaszcza rolników, właścicieli lasów czy MSP).

Nie ulega wątpliwości, iż zarówno w zakresie realizowanej liczby operacji, jak i idącej za tym wielkości transferów finansowych - znaczenie Współpracy dla realizacji celów stawianych przed priorytetem 1B jawi się jako marginalne. Ocena ta, w ujęciu prognostycznym, nie zmienia się drastycznie nawet wówczas, jeśli w oparciu o dotychczasowy średni koszt jednostkowy, przeprowadzi się symulację w zakresie potencjalnych możliwych efektów wsparcia przy pozostałej alokacji (tj. łącznie maksymalnie 100 operacji z kilkuset zaangażowanymi w nie podmiotami). Reasumując, w ujęciu liczbowym, zarówno obecne, jak i przewidywane rezultaty wsparcia - odniesione do ogólnej liczby gospodarstw, lasów czy podmiotów przetwórczych - są niewielkie.

Warto jednak popatrzeć na Działanie 16 *Współpraca* nieco inaczej, aniżeli na większość operacji realizowanych w Programie. Po pierwsze, zapełnia ono istotną lukę w zakresie pomocy z obszaru B+R+I, związaną z włączeniem rolników i właścicieli lasów do grona adresatów wsparcia na ten cel. Zdecydowana większość Programów, w tym współfinansowanych ze środków unijnych, zakłada kooperację jednostek naukowo-badawczych z przedsiębiorstwami (często - z wyłączeniem przetwórstwa rolno-spożywczego). Tym samym, wskazane podmioty nie mają możliwości realizacji projektów ukierunkowanych na wdrożenia innowacyjnych rozwiązań. Brak uprzednich doświadczeń to z kolei częsta bariera dla aplikowania w naborach (w tym również w ramach innych instrumentów pomocowych), stąd znaczenie „treningowe/demonstracyjne” omawianego wsparcia. Przyjmuje się, iż efekt ten powinien wystąpić nie tylko w grupie beneficjentów wsparcia, ale także w sposób pośredni oddziaływać na inne podmioty - obserwatorów interwencji.

Wymaga podkreślenia, że w Polsce generalnie współpraca z jednostkami naukowymi, ukierunkowana na opracowanie i wdrożenie innowacyjnych rozwiązań, jest nadal mało

powszechna. W 2017 r. jedynie 5,8% przedsiębiorstw przemysłowych współpracowało w zakresie działalności innowacyjnej (mowa tu o wszelkiej kooperacji, nie tylko z uczelniami wyższymi i in.). Udział przedsiębiorstw, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej, w ogóle przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w tym samym roku wyniósł 27%, co dowodzi, iż zdecydowana większość aktywności innowacyjnej ma charakter indywidualny. Pomijając zatem specyfikę właściwą stricte rolnictwu, leśnictwu czy przetwórstwu - istnieje szereg ogólnych barier dla współpracy nauki i szeroko rozumianego biznesu.

Uniwersalną trudnością jest awersja sektora prywatnego do ryzyka i niechęć / brak środków na angażowanie się w przedsięwzięcia obarczone dużym prawdopodobieństwem niepowodzenia. Wsparcie publiczne, także w ramach PROW 2014-2020, powinno docelowo zmniejszać znaczenie tego czynnika. Ponadto, trudnością bywa dążenie do zachowania wypracowanych rozwiązań w tajemnicy i budowania w oparciu o nie przewagi konkurencyjnej (sektor prywatny) oraz pragnienie przedstawienia wyników realizowanych działań jako efektów pracy akademików (sektor nauki). W tym kontekście, warunki udzielenia wsparcia publicznego mogą odgrywać ważną rolę regulatora stosunków prawnych pomiędzy członkami konsorcjum oraz jednoznacznie określać prawa własności wypracowanych rozwiązań - a tym samym, zmniejszyć pole konfliktów na tym tle.

Badanie wykazało również, iż część podmiotów identyfikuje - faktyczne lub pozorne - niedopasowanie oferty jednostek naukowych do ich potrzeb. Z prawdziwym brakiem odpowiedzi na zgłaszany popyt mamy do czynienia wtedy, kiedy jednostki akademickie w kraju nie są w stanie odpowiedzieć na zgłaszane potrzeby (tj. nie posiadają odpowiedniej wiedzy, sprzętu laboratoryjnego itd.). W praktyce, jest to raczej zjawisko marginalne. Zdecydowanie częściej występuje brak wiedzy po stronie biznesu / rolnictwa w zakresie tego, jakim potencjałem dysponuje sektor nauki oraz w jakich obszarach może ich wesprzeć. Oznacza to, iż realnym problemem w tym przypadku jest raczej niedoinformowanie rolników / właścicieli lasów, co może być konsekwencją zarówno ich małego zaangażowania w pozyskiwanie wiedzy, jak i niskiej aktywności informacyjno-promocyjnej uczelni, instytutów badawczych itd. W tym kontekście, rezultatem PROW 2014-2020 może być wzmocnienie przepływu informacji o możliwości realizacji projektów B+R+I, co ma szansę przełożyć się na kooperację sektora leśno-rolnego czy przetwórczego z nauką również w ramach umów bilateralnych, nie będących efektem Współpracy.

Podsumowując, realizacja celu szczegółowego 1B jest bardzo mało zaawansowana, zaś nawet dalsza implementacja Działania 16 *Współpraca* nie przełoży się na znaczny wzrost wskaźników dot. pomiaru skuteczności interwencji (zwłaszcza zrelatywizowanych względem całości grupy docelowej). Zarazem, jest to instrument o olbrzymim potencjale w zakresie budowania zasobów wiedzy o wdrażaniu innowacji, kształtowaniu pozytywnych postaw względem kooperacji na linii nauka a biznes i rolnictwo. Skuteczność wdrażania Współpracy w PROW 2014-2020 powinna być szczególnie uważnie monitorowana i wspierana w kontekście prawdopodobnego zwiększenia znaczenia innowacji w perspektywie finansowej 2021+. Oznacza to bowiem, iż omawiany instrument może stanowić niejako ostatni obszar testowania różnych rozwiązań i weryfikacji pomysłów na implementację wsparcia.

## WPE 3. Cel szczegółowy 1C: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają uczenie się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorach rolnym i leśnym?

Realizacji celu szczegółowego 1C *Promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorze rolnym i leśnym* dedykowane jest Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*. Na koniec 2018 r. w jego ramach zawarte były 24 umowy na łączną kwotę 8 594 761,00 zł - wszystkie podpisane zostały w Poddziałaniu 1.1 *Wsparcie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności*. Żadna z operacji nie została zakończona.

Ogółem, w 2017 r. 4,0% osób w wieku 25-64 lata uczestniczyło w kształceniu lub szkoleniu. W przypadku osób starszych, na granicy wieku emerytalnego - wartość ta była znacznie niższa (tj. jedynie 1%). Z kolei osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się stanowiły w tym samym roku 14,3% swojej grupy wiekowej. Wreszcie, co najważniejsze w kontekście niniejszych rozważań, osoby w wieku 15-64 lata zamieszkujące na wsi i uczące się stanowiły w 2017 r. 12% swojej grupy demograficznej zamieszkującej tereny wiejskie. Literatura przedmiotu wskazuje, iż na terenach wiejskich występuje przeciętnie niższy poziom zasobów ludzkich rozumianych jako wypadkowa najwyższego ukończonego poziomu kształcenia formalnego oraz gotowości i aktywności w zakresie ciągłego doskonalenia zawodowego. Wymaga przy tym podkreślenia, iż skala różnicy pomiędzy mieszkańcami terenów miejskich i wiejskich maleje w czasie; jest to pochodna nadganiania różnic edukacyjnych przez przedstawicieli pierwszej z tych dwóch grup. Nadal jednak samo zjawisko należy ocenić jako niepożądane. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy, pierwotnie wiązanej głównie z usługami, a następnie przemysłem - przekłada się już na konkretne implikacje dla rolnictwa.

Widoczne jest odchodzenie od konkurencji cenowej jako podstawowego instrumentu budowania przewag gospodarstw rolnych. Podobnie jak w innych dziedzinach gospodarki, również w rolnictwie wzrasta znaczenie czynników takich jak jakość, innowacyjność itd. Zarazem, w wybranych sektorach ceny zbytu są już na tyle niskie, iż nie pozostawiają pola do dalszej redukcji kosztem zmniejszania niemal niewystępującej marży. W ich obszarze, niezbędne jest zwiększanie efektywności produkcji i zmniejszanie kosztów. Wreszcie, dywersyfikacja działalności jako narzędzie minimalizacji ryzyka również wymusza poszerzanie posiadanych umiejętności i kompetencji. Zdaniem ekspertów, realizacja interwencji w ramach P 1C może odpowiadać na powyższe wyzwania. Kształcenie zawodowe i nabywanie umiejętności są postrzegane jako kluczowe dla nabywania przewag konkurencyjnych przez właścicieli gospodarstw rolnych. Choć wiąże się ono z odejściem od rolnictwa pracochłonnego, to może być równocześnie powiązane zarówno z rolnictwem ekstensywnym (np. wysokospecjalizowane, ekologiczne uprawy), jak i intensywnym (np. wysokospecjalizowana produkcja grzybów).

Na ograniczoną skuteczność wsparcia może wpływać niedopasowanie tematów szkoleń do potrzeb. Wskazywano, że zasadne byłoby rozszerzenie oferty szkoleń dla rolników (wymuszające wcześniej odpowiednie przygotowanie doradców rolniczych) z zakresu

zarządzania gospodarstwem rolnym, ekonomiki rolnej itd. Innymi słowy, chodzi bardziej o wsparcie kompetencyjne dające rolnikom odpowiednie narzędzia, aby w przyszłości mogli samodzielnie i skutecznie szukać rozwiązań palących ich problemów. Ważne jest również późne ich uruchomienie. Osoby nabywające wiedzę czy kompetencje powinny móc je w przyszłości wykorzystać m.in. dzięki składaniu wniosków i realizacji projektów w ramach PROW 2014-2020. Im bardziej odroczone w czasie szkolenia rolników czy właścicieli lasów, tym mniejsze prawdopodobieństwo, iż przekazana podczas nich wiedza przełoży się na faktyczny wzrost jakości wniosków składanych w Programie.

Potencjalne efekty Działania 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* mogą wystąpić na poziomie jednostkowym oraz zagregowanym. W przypadku poszczególnych uczestników szkoleń, korzyściami z otrzymanego wsparcia będą (pod warunkiem skutecznie zrealizowanej operacji) m.in.: zdobycie nowej wiedzy i umiejętności, poznanie innych osób prowadzących podobną działalność i dzielących zainteresowania (tzw. *networking* oraz drugi obieg wiedzy - pomiędzy uczestnikami szkoleń), a także pozytywne odczucia związane z samorozwojem (np. poprawa samooceny, poczucie rozwoju). Efektem uczestnictwa w danej formie zdobywania wiedzy powinno być zaimplementowanie do praktyki gospodarowania rozwiązań sprzyjających poprawie gospodarowania w określonych jego wymiarach (np. efektywności, neutralizowania negatywnego oddziaływania na środowisko itd.). Na poziomie makro, omawiane operacje powinny wnieść wkład w innowacyjność i konkurencyjność rolnictwa. Przewiduje się, iż będzie on pośredni i o ograniczonym wymiarze rezultatów kwantyfikowalnych, natomiast w całości uzasadniony, osadzony w tzw. interwencji opartej na dowodach (programowanie wsparcia) czy też ewaluacji opartej na teorii (ocena *ex ante* i *mid term*).

Reasumując, na koniec 2018 r. interwencje w ramach PROW 2014-2020 nie przyniosły jeszcze wymiernych efektów w zakresie wspierania tzw. *lifelong learningu* oraz szkoleń zawodowych w sektorach rolnym i leśnym. Docelowo, ich rezultaty powinny jednak przybrać skalę widoczną przynajmniej na poziomie lokalnych społeczności.

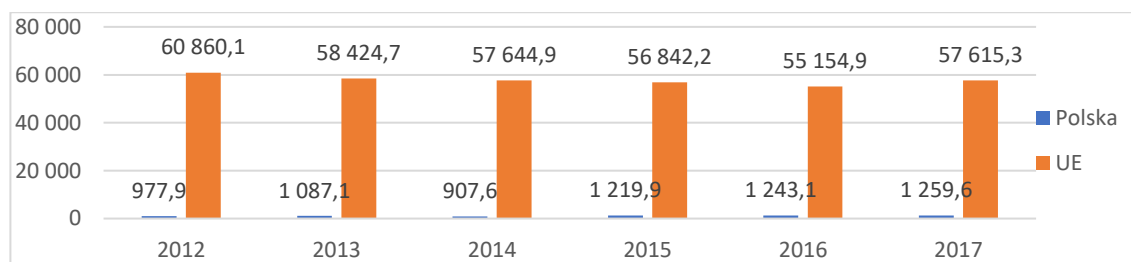
## WPE 4. Cel szczegółowy 2A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 przyczyniają się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?

Zgodnie z logiką interwencji przewidzianą w PROW 2014-2020, najwydatniej realizacji celu szczegółowego 2A *Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw rolnych i ułatwienie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek oraz zróżnicowania produkcji rolnej* służą: Działanie 4 *Inwestycje w środki trwałe* (typy operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych* oraz *Scalanie gruntów*) oraz Działanie 6 *Rozwój gospodarstw i działalności*

gospodarczej (typy operacji: Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa, Restrukturyzacja małych gospodarstw oraz Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych). Znaczenie odgrywają również aktywności związane z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich oraz wdrażaniem innowacji, tj. odpowiednio: Działanie 1 Transfer wiedzy i działalność informacyjna, Działanie 2 Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw oraz Działanie 16 Współpraca.

Jednym ze wskaźników kontekstu obrazującym zmiany konkurencyjności rolnictwa jest wskaźnik Środki trwałe brutto w rolnictwie. W 2017 r. środki trwałe brutto w polskim rolnictwie stanowiły jedynie 2,2% tychże w całej Unii Europejskiej. W okresie wdrażania PROW 2014-2020 w Polsce, po spadku w 2014 r. (potencjalnie powiązaniem z wygaszaniem PROW 2007-2013), widać utrzymującą się tendencję wzrostową od 2015 r. W całej Unii Europejskiej, tendencja spadkowa wyhamowała w 2016 r, zaś wartość środków trwałych w 2017 r. osiągnęła poziom porównywalny z wartością z 2014 r. Wskazuje to na ciągle dość niskie doinwestowanie polskiego rolnictwa, które zasadniczo i tak zostało w znacznej mierze wsparte rzeczowo (tzn. poprzez transfery finansowe dedykowane na konkretne rzeczowe dobra inwestycyjne) w ramach PROW 2007-2013.

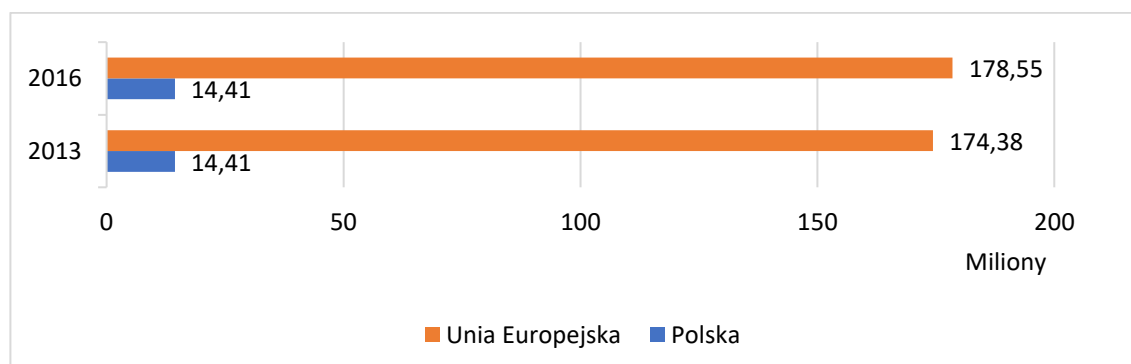
**Wykres 5. Środki trwałe brutto w rolnictwie (w mln EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Użytki rolne w Polsce w 2016 r. stanowiły ok. 8% ogółu tychże w Unii Europejskiej. Ogółem, powierzchnia użytkowanych użytków rolnych w Polsce zmniejszyła się o 4 tys. ha na przestrzeni ostatnich 3 lat, podczas gdy trend dla UE pokazuje wzrost liczby ha uprawnych o 4 mln.

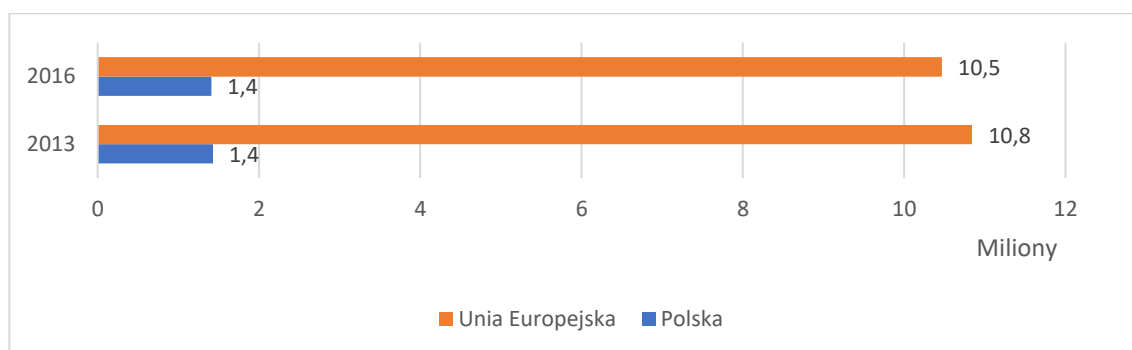
**Wykres 6. Grunty rolne - obszar użytków rolnych (w mln ha)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Kolejny Wykres 7 prezentuje liczbę gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej. Dostępne dane dotyczą lat 2013 i 2016. Zarówno w Polsce, jak i Unii zaobserwować można nieznaczną tendencję spadkową we wskazanym okresie. Wymaga podkreślenia, że w 2016 r. w Polsce mieściło się łącznie 13,3% wszystkich unijnych gospodarstw.

**Wykres 7. Liczba gospodarstw rolnych**



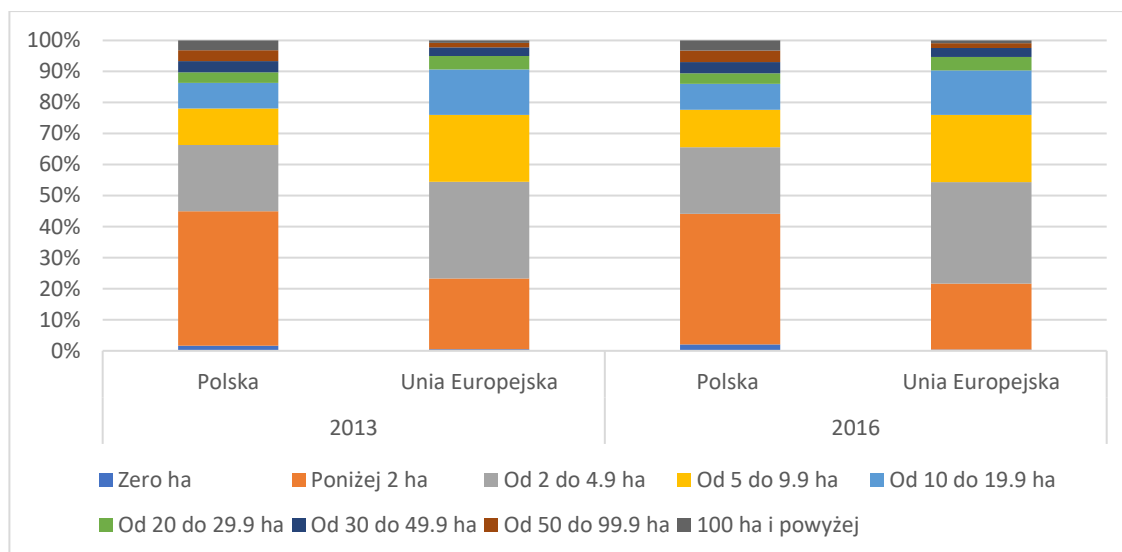
Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Jak jednak dowodzi Wykres 8, były one przeciętnie znacznie mniejsze od średniej wspólnotowej. W kraju aż ok. 40% to podmioty poniżej 2ha; średnio w Unii Europejskiej ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw jest o połowę mniejszy (ok. 20%). Taka struktura to z jednej strony pochodna tradycji rodzinnego gospodarowania na własne potrzeby i traktowania gospodarstwa jako jednego ze źródeł dochodu rodziny (nie jedyne), a z drugiej - pokłosie konsolidacji gospodarstw rolnych. Nie zmienia to natomiast faktu, iż jawi się ona jako niekorzystna, zaś tempo zachodzących przemian wolne.

Występujące w Polsce rozdrobnienie gospodarstw rolnych może natomiast być częściowo wyjaśnieniem dla niskiego poziomu środków trwałych brutto w rolnictwie. Za ich przyrost odpowiadają bowiem głównie większe gospodarstwa towarowe, skłonne inwestować w park maszynowy itd. W przypadku niewielkich podmiotów, znaczne środki trwałe mogłyby wręcz świadczyć o przeinwestowaniu w stosunku do potencjału produktywnego wykorzystania danych zasobów..



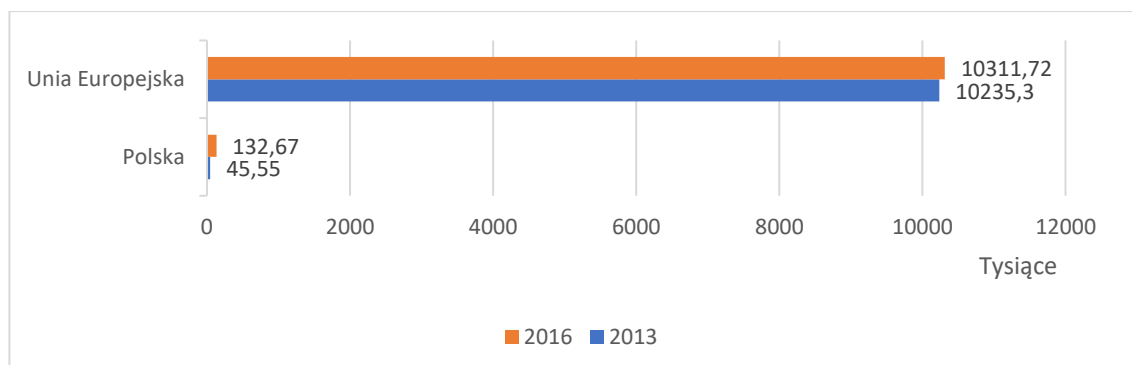
Wykres 8. Struktura wielkościowa gospodarstw



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Wykres 9 pokazuje obszar gruntów nawadnianych w tys. ha. Grunty nawadniane rozumiane są jako grunty, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy były poddawane nawadnianiu co najmniej raz. Z kategorii takich gruntów wyłączone są uprawy szklarniowe oraz ogródki przydomowe. Trend wykazany na wykresie pokazuje zwiększenie powierzchni gruntów nawadnianych zarówno w UE, jak i w Polsce. Choć powierzchniowo mierzony obszar gruntów w Polsce zwiększył się niemal trzykrotnie w ciągu ostatnich trzech lat, przyrost tego obszaru w odniesieniu do całkowitej powierzchni gruntów rolnych w Polsce jest nieznaczny (0,32% vs 0,92%) i w dalszym ciągu stanowi niewielki odsetek powierzchni rolnej. W kontekście zachodzących zmian klimatycznych, a zwłaszcza powiązanych z nimi klęsk suszy oraz faktu, że Polska dysponuje niewielkimi zasobami wody - konieczne wydaje się podjęcie działań ukierunkowanych na dalsze, silniejsze wspieranie nawodnień w gospodarstwach rolnych. Przykładem trafnego posunięcia wydaje się wprowadzenie nowego zakresu wsparcia na nawadnienie w ramach typu operacji *Modernizacja gospodarstw rolnych*. Warto rozważyć, czy podobne rozwiązanie nie mogłoby być wprowadzone również w innych instrumentach pomocy, np. *Restrukturyzacji małych gospodarstw*.

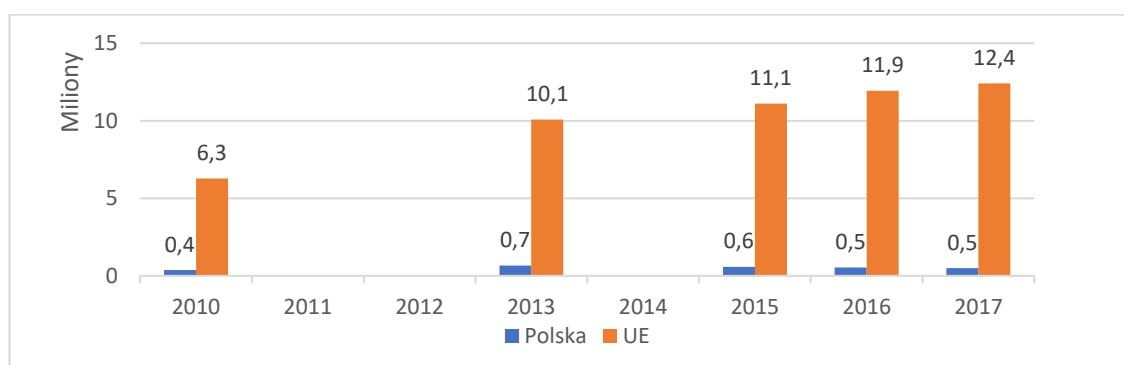
Wykres 9. Grunty nawadniane (w tys. ha)



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Kolejny wykres przedstawia wielkość obszaru użytków rolnych wykorzystywanych w ramach rolnictwa ekologicznego w latach 2010-2017. W przypadku Polski począwszy od 2013 r. zaobserwować można tendencję spadkową, natomiast w przypadku Unii Europejskiej ogólną tendencję wzrostową.

Wykres 10. Obszar użytków rolnych wykorzystywanych w ramach rolnictwa ekologicznego (w mln ha)



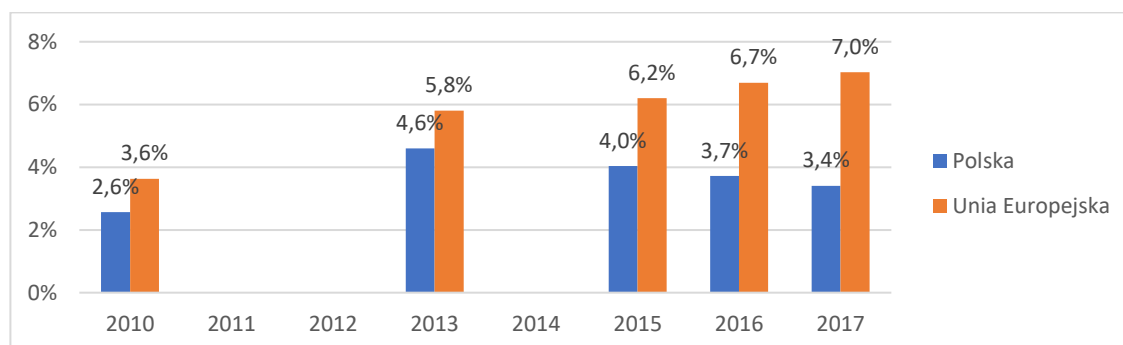
Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

W 2017 r. w Polsce 3,4% całkowitych użytków rolnych było wykorzystywanych w ramach rolnictwa ekologicznego, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej było to ok. 2 razy więcej - 7%. Poza latami, dla których dane nie były zbierane (tj. 2011, 2012, 2014), zaobserwować można w ostatnim czasie niewielką tendencję spadkową w przypadku Polski, natomiast w Unii Europejskiej występuje tendencja rosnąca. Wydaje się to sprzeczne z trendami dot. upowszechniania zdrowej żywności czy też ustanawiania bezpiecznej żywności regionalną / krajową inteligentną specjalizacją (a zatem, oferowania dodatkowych form wsparcia). Jedną z hipotez uzasadniających taki stan rzeczy jest zwiększanie świadomości w zakresie kosztów prowadzenia ekologicznych gospodarstw, w tym zwłaszcza radzenia sobie z negatywnymi zjawiskami o charakterze kłęskowym (np. epidemii mszyc). W Polsce nadal zdarza się, iż jedynie dopłaty zachęcają rolników do podejmowania się rolnictwa ekologicznego. Bez zewnętrznych dotacji, produkcja rolna nie jest w stanie wygenerować dostatecznej nadwyżki, pozwalającej pokryć wyższe koszty upraw / hodowli. Oznacza to, iż sama w sobie jest ona często nierentowna. Z pewnością jest to powiązane ze strukturą popytu na żywność

w naszym kraju. W Polsce ludzie nadal postrzegają ceny produktów ekologicznych za zbyt wysokie.

Paradoksalnie, na negatywny trend zmniejszania skali rolnictwa ekologicznego wpływa również pozytywne zjawisko ogólnej, wysokiej jakości produkcji określanej jako zrównoważona/racjonalna. Innymi słowy uważa się, że nawet w ramach rolnictwa konwencjonalnego w Polsce stosuje się umiarkowane ilości nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, dzięki czemu nawet tzw. „zwykłe” warzywa i owoce postrzegane są jako zdrowe. W tej sytuacji, bodźce zachęcające do kupowania znacznie droższych, certyfikowanych wyrobów są relatywnie niskie. Główną grupą ich nabywców są rodzice małych dzieci, a także osoby z chorobami układu pokarmowego - a więc relatywnie wąska grupa docelowa. Możliwe zatem, iż zamiast certyfikowanych, ekologicznych upraw coraz większą rolę będą odgrywać uprawy optymalizowane (tj. takie, które na co dzień stosują założenia rolnictwa ekologicznego, jednak właściciele dopuszczają stosowanie agresywnych środków nawozowych, ochrony roślin i in. w przypadkach skrajnych, zagrażających ciągłości gospodarowania).

**Wykres 11. % całkowitych użytków rolnych wykorzystywanych w ramach rolnictwa ekologicznego**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Jednym ze wspólnych wskaźników rezultatu monitorujących postęp w realizacji celu szczegółowego 2A uczyniono procent gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją. Przy założonej wartości docelowej na poziomie 2,97%, wielkość wskaźnika osiągnięta na koniec 2018 r. to 0,62% (poziom realizacji na poziomie 20,88%). Biorąc pod uwagę wielkość środków zaangażowanych w realizację omawianego miernika, można mówić o wyprzedzaniu postępu finansowego przez postęp rzeczowy. Pomoc udzieloną mniej niż 1% gospodarstw trudno określić jako wydatnie oddziaływującą na kształt polskiego rolnictwa, choć zmieniła ona losy konkretnych, wspartych podmiotów.

Ważną miarą zmian dokonujących się w rolnictwie jest komplementarny wskaźnik rezultatu zmiana w zakresie produkcji rolnej w gospodarstwach otrzymujących wsparcie/w rocznych jednostkach pracy (tzw. SO/AWU). W pierwszej kolejności, należy wskazać na szereg ograniczeń związanych z pomiarem tego wskaźnika. Wynikają one głównie z faktu, iż poszczególne źródła danych mogące dostarczać informacji dot. jego wartości są zbierane na innej podgrupie gospodarstw rolnych, cechujących się odmiennymi charakterystykami względem pozostałych podgrup, a przy tym niemożliwych do ekstrapolacji na całą populację

polskich gospodarstw rolnych. Pole FADN obejmuje wprawdzie podmioty odpowiadające łącznie za wytworzenie ponad 90% wartości SO wszystkich sklasyfikowanych gospodarstw rolnych w Polsce, zarazem jednak nie znalazły się w nim - charakterystyczne dla polskiego rolnictwa - gospodarstwa najmniejsze (w tym również obejmowane wsparciem z PROW 2014-2020). Między innymi ten czynnik powoduje, iż dane z Systemu mogą być - w zależności od sposobu grupowania - uogólniane co najwyżej na pole obserwacji Polskiego FADN, nie zaś na gospodarstwa rolne w Polsce.

Pierwsze podejście doszacowania wartości wskaźnika brutto i netto było dokonane w oparciu o dane FADN, zgodnie z zaleceniami KE. Jak zasygnalizowano wyżej, wymaga zastrzeżenia, iż pole FADN nie obejmuje m.in. najmniejszych gospodarstw, w tym znacznej części tych, które wspierane są w ramach Restrukturyzacji małych gospodarstw. Po drugie, na moment realizacji badania kompletne dane FADN dotyczyły 2017 r. (dane z 2018 r. nadal były/ są ostatecznie opracowywane). Tak naprawdę, choć interwencja w Programie rozpoczęła się w 2015 r. i formalnie powinno się uznać go za rok bazowy dla analiz - pierwsze płatności w 2A (nie mówiąc o zakończonych operacjach) miały miejsce *de facto* rok później. Dla kluczowego dla oceny typu wsparcia - Modernizacji gospodarstw rolnych - pierwsze zrealizowane płatności dla operacji zakończonych miały miejsce w 2016 r. W tym miejscu wymaga podkreślenia, iż liczebność jest ważna nie tylko z punktu widzenia metodologii badań (choć statystyka oferuje rozwiązania możliwe do implementacji na małych próbach), ile również z punktu widzenia możliwości udostępniania danych (aby dane FADN mogły być analizowane w danym przekroju, liczebność w jego ramach musi być równa lub większa 15). W 2017 r. takich operacji było już odpowiednio znacznie więcej. To jednak rodzi problem innego rodzaju: z logicznego punktu widzenia efekty ekonomiczne z tego roku w ograniczonym stopniu mogą być pochodną zrealizowanej interwencji, ponieważ rozsądne założenie każe przyjmować ok. dwu-trzy letni okres przesunięcia w czasie efektów wsparcia względem momentu jego otrzymania. W omawianym przypadku takiego odstępu czasu nie mogło być, co stwarza ryzyko włączenia do obliczeń efektów ukrytych (np. związanych z poziomem motywacji rolników, ich zaangażowania w prowadzenie gospodarstwa itd.). Ogółem, wartość omawianego wskaźnika obliczona w oparciu o dane FADN wynosiła odpowiednio: 17 193,9 EUR/AWU w 2015 r., 16 101,8 EUR/AWU w 2016 r. oraz 18 183,75 EUR/AWU w 2017 r. Zmiana, jaka się dokonała w gospodarstwie otrzymującym wsparcie została oszacowana na 2 258,19 EUR/AWU, zaś w gospodarstwie o zbliżonych charakterystykach, lecz nie otrzymującym wsparcia 2 197,65 EUR/AWU. Tym samym, różnica we wzroście SO/AWU wyjaśniana PROW 2014-2020 wynosi 60,54 EUR/AWU na poziomie wspartego gospodarstwa rolnego. Konieczne jest jednak spojrzenie na powyższe wyliczenia z dużą dozą ostrożności. Jak sygnalizowano wcześniej, nie każde gospodarstwo może znaleźć się w polu FADN. Jeśli zaś nawet zostało ono objęte badaniem i otrzymało pomoc z PROW, dostępność danych mogła ograniczyć zdolność dostrzeżenia i zmierzenia jej efektów (por. krótkie szeregi czasowe).

Aby wyliczyć zmianę SO/AWU, pomocniczo wykorzystano również analizę danych monitoringowych PROW 2014-2020. Ogółem, w operacjach zakończonych do końca 2018 r., odnotowano łączny przyrost SO w podmiotach wspartych w Poddziałaniu 4.1 (typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych*) o 98 416 865,22 EUR oraz o 373 291,53 EUR w Poddziałaniu 6.3. Sumaryczna zmiana SO we wspartych podmiotach wyniosła zatem

98 790 156,75 EUR. Przyjmując założenie, iż AWU we wspartym gospodarstwie stanowiło uśrednione AWU dla gospodarstw różnego rodzaju (wyliczone w oparciu o wskazania FADN z 2018 r.) - tj. 1,64 - wówczas estymowana zmiana SO/AWU w gospodarstwach wspartych w Programie wyniosła 8 032,05 zł / AWU. W praktyce, mogła ona być nawet wyższa, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż przy szacunku AWU pominęliśmy małe, często jednoosobowe gospodarstwa. Przyjmując, iż PROW 2014-2020 wyjaśnia taki sam udział/część zmienności analizowanej wartości dla populacji, jak w przypadku próbki FADN, obliczono wpływ netto zmiany dla danych monitoringowych (tj. danych pełnych, a nie tylko próby). Proporcjonalnie, wynosi on 215,33 zł / AWU. Oczywiście, jest to jedynie pewien szacunek niezbędny na potrzeby wyliczeń. Faktyczna wielkość będzie mogła być oceniona ex post, po zakończeniu wdrażania Programu.

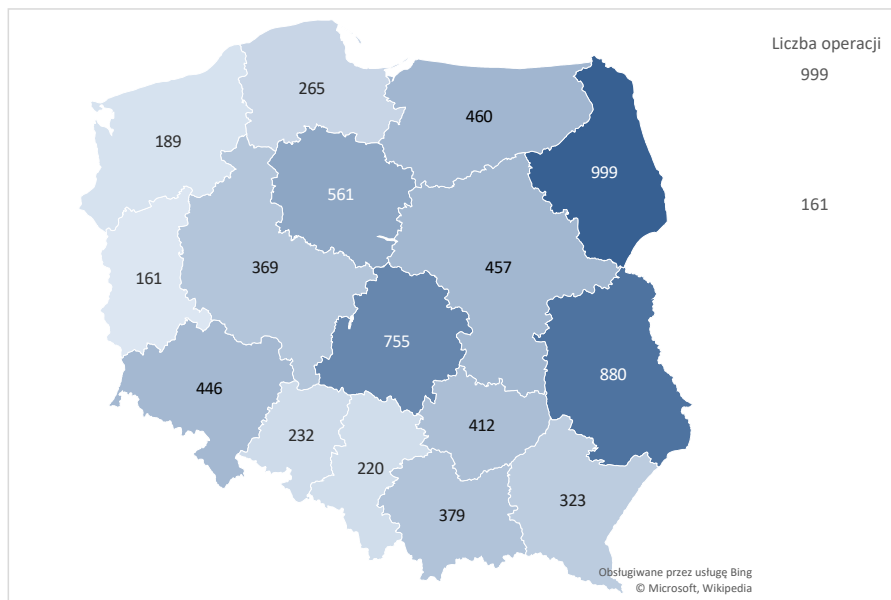
Tak duże różnice w obliczeniach na danych FADN oraz danych monitoringowych PROW 2014-2020 można wyjaśniać tym, iż dane monitoringowe uwzględniają rozłożony w czasie charakter operacji i dotyczą faktycznie wyliczonych wartości na koniec 2018 r. W przypadku FADN, analiza obejmowała de facto porównanie podgrup beneficjentów i nie-beneficjentów (podobnych do siebie pod względem wybranych charakterystyk determinujących pozycję konkurencyjną) w początkowym okresie tuż po otrzymaniu pomocy. Oznacza to, iż zmiana nie wiązała się / w ograniczonym stopniu wiązała się z otrzymaną pomocą, gdyż jej efekty nie miały okazji zaistnieć.

Poniżej przeanalizowano najważniejsze dane poszczególnych instrumentów wsparcia realizujących cel szczegółowy 2 A.

#### *Poddziałanie 4.1 Wsparcie na inwestycje w gospodarstwach rolnych, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych*

W Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych* najwięcej sfinalizowanych do końca 2018 r. projektów było na Podlasiu (999), Lubelszczyźnie (880) oraz w województwie łódzkim (755), z kolei najmniej - w województwie lubuskim (161) i zachodniopomorskim (189). Taka struktura tylko częściowo koresponduje z rozmieszczeniem lokalizacyjnym gospodarstw w kraju. Można powiedzieć, iż wsparcie najwydatniej trafia do regionów o silnej pozycji w rankingu liczby gospodarstw, jednak nie jego liderów. Poza faktem istnienia koperty dla Mazowsza, jest to zapewne związane z silniejszym potencjałem rozwojowym na tych terenach, wywoływanym m.in. efektem doganiania.

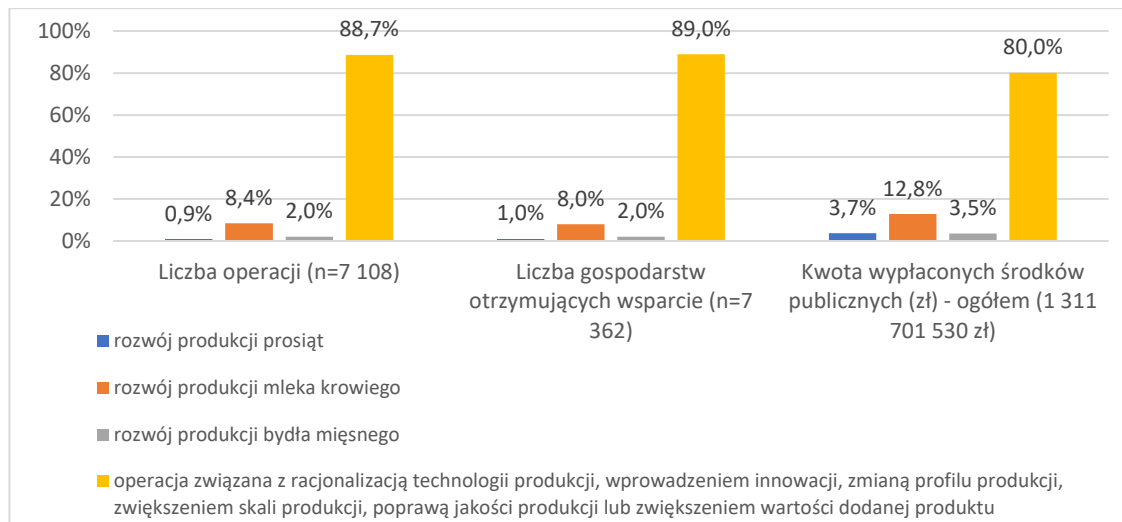
**Mapa 4. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W ramach analizowanego typu operacji wsparcie można uzyskać w ramach czterech obszarów: rozwój produkcji prosiąt (obszar A), rozwój produkcji mleka krowiego (obszar B), rozwój produkcji bydła mięsnego (obszar C) oraz operacje związane z racjonalizacją technologii produkcji, wprowadzeniem innowacji, zmianą profilu produkcji, zwiększeniem skali produkcji, poprawą jakości produkcji lub zwiększeniem wartości dodanej produktu (obszar D). Dotychczas, największy udział w ramach zakończonych projektów mają operacje z obszaru D (88,7%), w ramach których wsparto również największą część gospodarstw (89,0%), co pociągnęło za sobą najwyższe strumienie wsparcia finansowego (80,%). Drugie z kolei, w wymiarze częstości występowania, jest wsparcie w obszarze B, dalej zaś odpowiednio - C i A (Wykres 12). Niski udział projektów z zakresu wsparcia produkcji mięsnej w analizowanym okresie musi być jednak oceniany przez pryzmat trudnych warunków dla jej realizacji, wynikających m.in. z epidemii ASF. Analogicznie, choć może to jeszcze nie być widoczne w danych monitoringowych dla operacji sfinalizowanych do końca 2018 r., przełom 2018 i 2019 r. wpłynął wydatnie na sektor produkcji wołowiny z uwagi na ujawnienie informacji o zidentyfikowaniu w Polsce nielegalnego uboju pourazowego bydła.

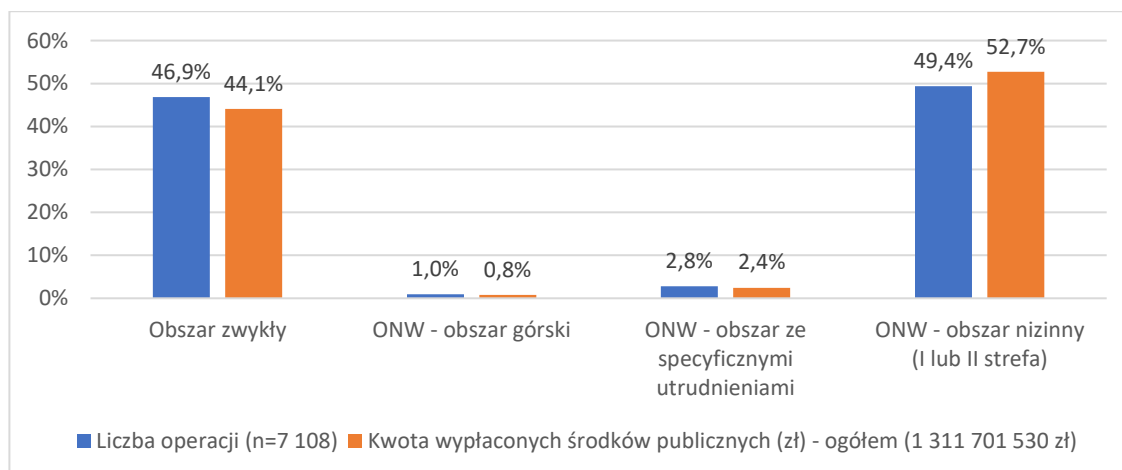
**Wykres 12. Struktura operacji, beneficjentów zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych według obszaru wsparcia***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Wsparcie w ramach *Modernizacji gospodarstw rolnych* uzyskało nieznacznie więcej operacji realizowanych na obszarach niekorzystnego gospodarowania, aniżeli na obszarach zwykłych. Najczęściej, sfinalizowane projekty miały miejsce na terenie ONW - strefy nizinne (49,4%) oraz na obszarach zwykłych (46,9%). Odpowiednio najmniejszy udział miały operacje z obszarów ze specyficznymi utrudnieniami oraz stref górskich. Z liczbą sfinalizowanych operacji koresponduje kwota wypłaconych środków publicznych.

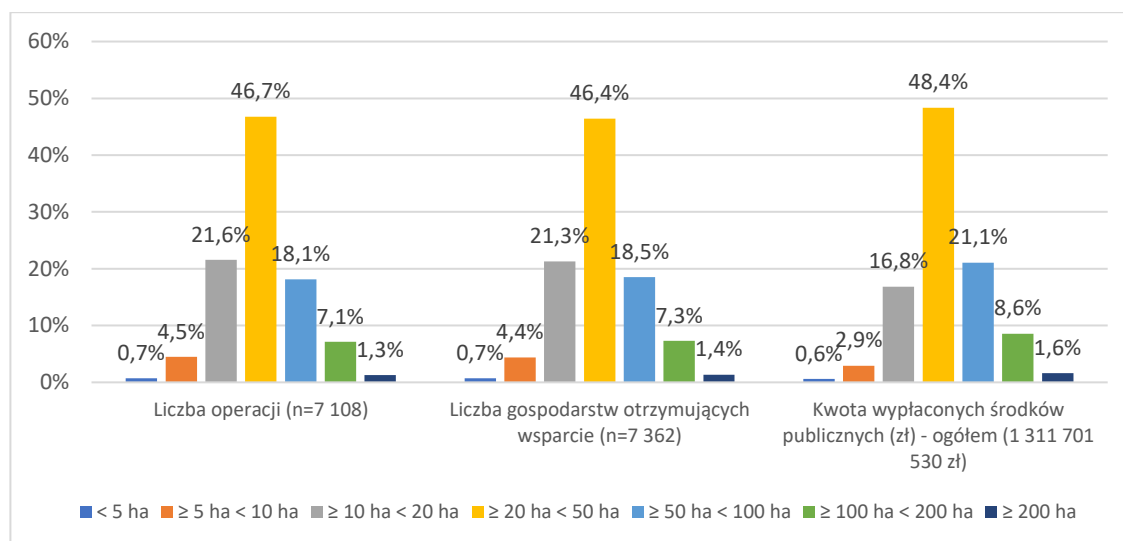
**Wykres 13. Udział operacji oraz udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych według ONW***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Rozkład struktury operacji, beneficjentów oraz wysokości wsparcia według powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie cechuje się znacznym zbalansowaniem. Najliczniej reprezentowane są gospodarstwa o powierzchni od 20 ha włącznie do 50 ha (46,4%) oraz odpowiednio nieco mniejsze (od 10 ha włącznie do 20 ha; 21,3%) i większe (od 50 ha włącznie do 100 ha; 18,5%). Należy podkreślić, iż jest to struktura odbiegająca od struktury polskich gospodarstw; rozkład pomocy jest wyraźnie prawostronnie przesunięty względem tego, z gospodarstwami jakiej wielkości mamy do czynienia w kraju. Zarazem, struktura wspieranych podmiotów jest silniej zbliżona do przeciętnej struktury gospodarstw w UE. Może to świadczyć o tym, iż w zakresie potencjału rozwojowego rolnictwa istnieje ważny obszar nazywany metaforą tzw. ślepej plamki - gospodarstwa na tyle duże, aby móc się kwalifikować do otrzymania pomocy, jednak zbyt słabe ekonomicznie, aby móc z niej skorzystać. Trzeba przy tym podkreślić, iż choć takie podmioty wymagają uważnego monitorowania i ew. działań zaradczych, sam fakt ich występowania jest nie do uniknięcia. Istnienie arbitralnej granicy dla udzielania pomocy zawsze będzie powodować, iż gospodarstwa jedynie nieznacznie ją przekraczające będą miały relatywnie trudniej niż silniejsze podmioty. Choć wątek ten odnosi się do powierzchni UR w gospodarstwach, jest jeszcze silniejszy w przypadku ich wielkości ekonomicznej.

**Wykres 14. Struktura operacji, beneficjentów zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych według powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie**

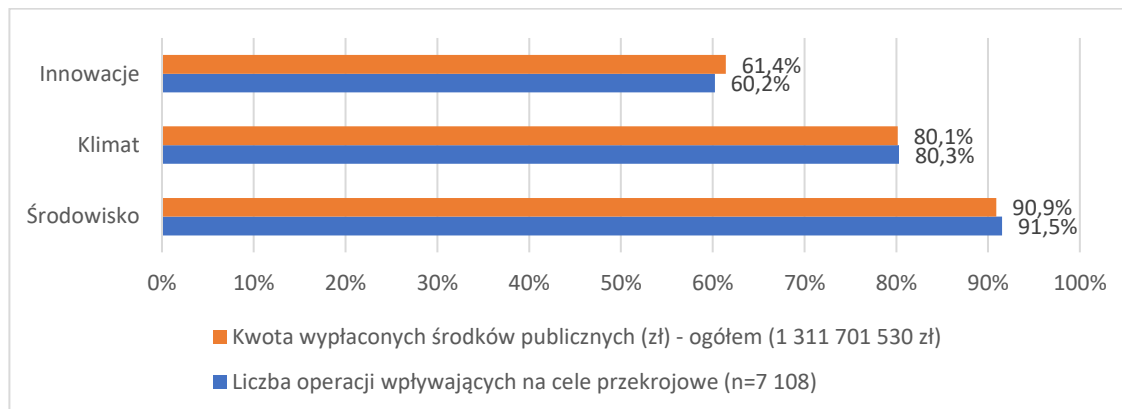


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Zrealizowane operacje, poza osiągnięciem celu szczegółowego 2A, wspierały także realizację celów przekrojowych Programu. Zwłaszcza wymiar proekologiczny jest wyraźnie widoczny; cel środowiskowy realizowało 91,5% zakończonych projektów, zaś cel klimatyczny - 80,3%. Również zagadnienie wspierania innowacyjności silnie zarysowuje się w omawianym typie operacji; spośród zakończonych operacji - aż 60,2% cechowało się innowacyjnością.



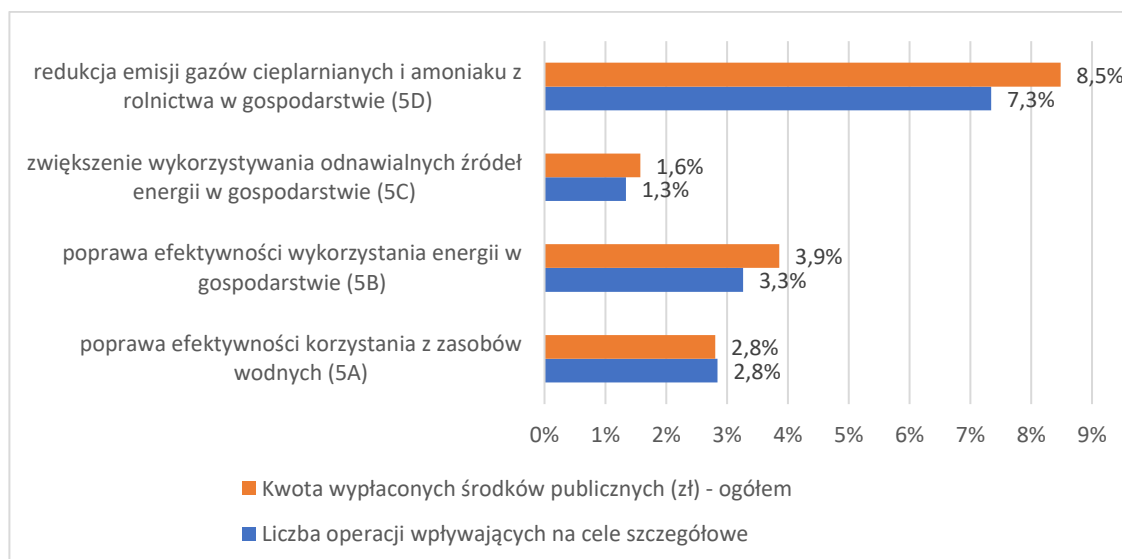
**Wykres 15. Udział operacji oraz udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych* według realizowanego celu przekrojowego**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W wymiarze środowiskowym, sfinalizowane operacje przyczyniały się głównie do realizacji celów szczegółowych 5D (tj. redukcja emisji gazów cieplarnianych i amoniaku z rolnictwa w gospodarstwie - 7,3%) oraz 5B (tj. poprawa efektywności wykorzystania energii w gospodarstwie - 3,3%).

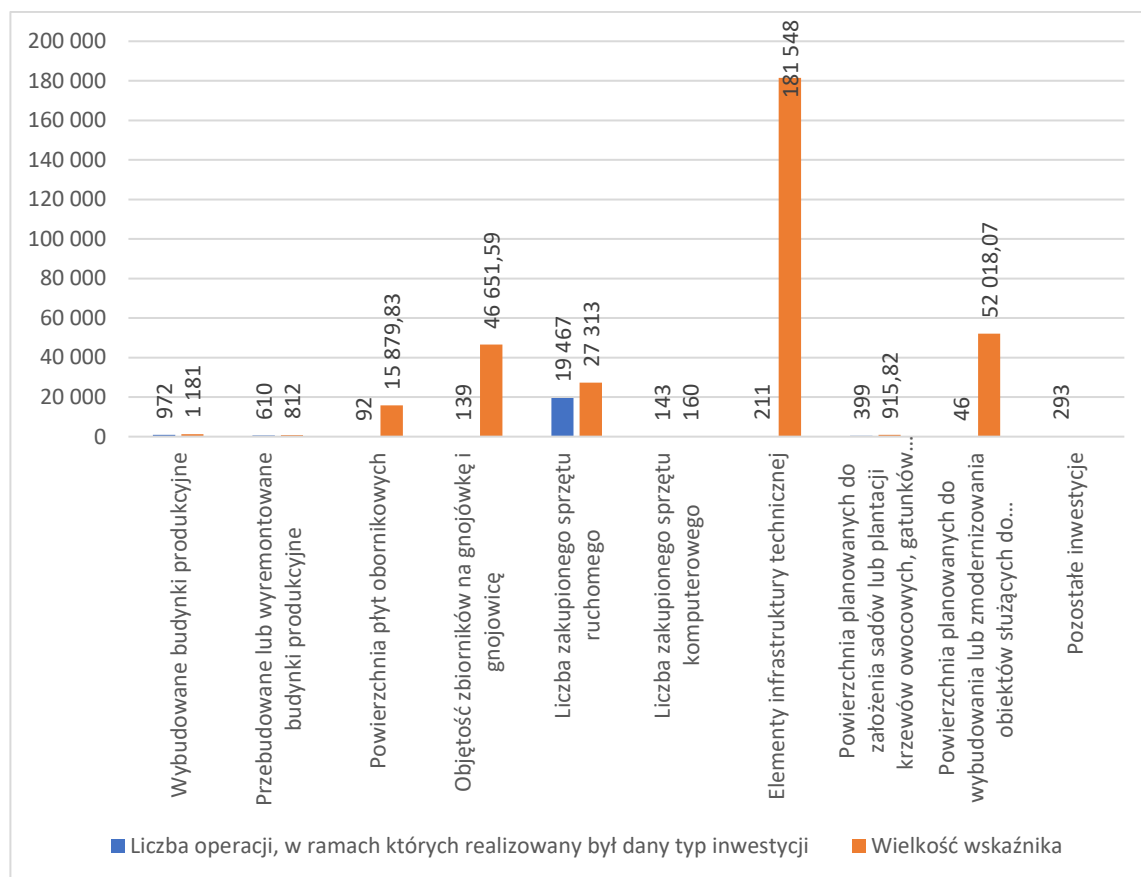
**Wykres 16. Udział operacji oraz udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych* według realizowanego celu szczegółowego (innego niż 2A)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Największa liczba zrealizowanych operacji zakładała zakupy sprzętu ruchomego (19 467) oraz wybudowanie budynków produkcyjnych (972). Nominalnie, najliczniejsze efekty udzielonej pomocy to liczba wspartych elementów infrastruktury technicznej (181 548), zaś najmniej liczne - liczba zakupionego sprzętu komputerowego (160).

**Wykres 17. Udział operacji realizujących określone inwestycje oraz ich efekty w Poddziałaniu 4.1, typ operacji: *Modernizacja gospodarstw rolnych***



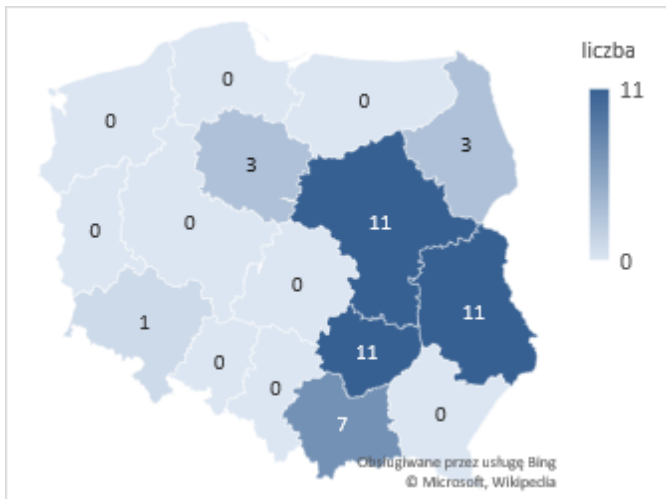
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Najbardziej wymiernym efektem podejmowanych działań - oraz miarą ich skuteczności - może być zmiana wielkości ekonomicznej wspartych podmiotów. W *Modernizacji gospodarstw rolnych* średnia wielkość ekonomiczna (SO) gospodarstwa, które przystępowało do realizacji projektu inwestycyjnego, wynosiła 57 750 EUR. Na skutek realizacji operacji odnotowano przeciętnie 23% wzrost SO - średnia wielkość ekonomiczna po sfinalizowaniu to 70 980 EUR. W rozbiciu na typ działalności, gospodarstwa specjalizujące się docelowo w hodowli bydła mlecznego odnotowały wzrost o 19%, w uprawach ogrodniczych - o 26%, w uprawach trwałych - o 20%, w uprawach polowych - o 23%, w zwierzętach trawożernych - o 21%, w zwierzętach ziarnożernych - o 48%

**Poddziałanie 6.3 Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw, typ operacji: Restrukturyzacja małych gospodarstw**

Dotychczas, w Poddziałaniu 6.3 zakończono realizację 47 przedsięwzięć, z czego najwięcej - po 11 - na Mazowszu, w województwach lubelskim i świętokrzyskim. Z uwagi na małą liczbę sfinalizowanych projektów, trudno odnosić ją do przestrzennego rozkładu małych gospodarstw w Polsce.

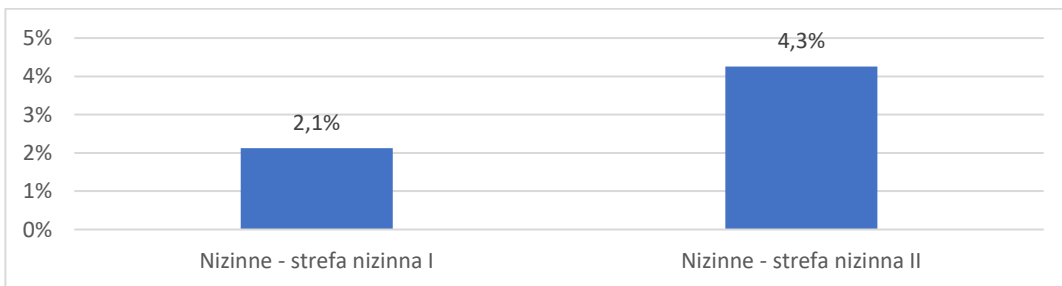
**Mapa 5. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Ogółem, 6,4% zakończonych projektów zlokalizowanych było na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, odpowiednio - 4,3% w strefie nizinnej II, zaś 2,1% - w strefie nizinnej I. Jest to wartość o wiele niższa niż w przypadku *Modernizacji gospodarstw rolnych*, jednak ponownie - z uwagi na jedynie 47 zakończonych przedsięwzięć, trudno jest wysnuwać zasadnicze wnioski w zakresie przyczyn takiego stanu rzeczy.

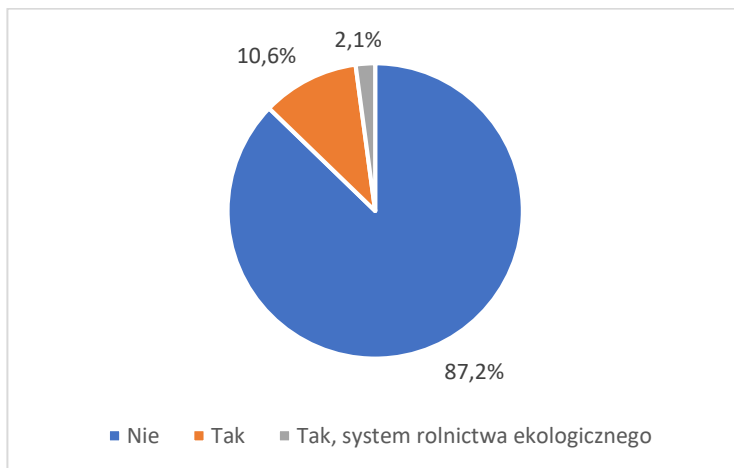
**Wykres 18. Odsetek zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 położonych na ONW (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Zdecydowana większość (87,2%) beneficjentów nie uczestniczyła w żadnych krajowych ani unijnych systemach jakości. Jeśli już mieliśmy do czynienia z jakimś uczestnictwem, częściej wiązało się to z systemami jakości (10,6%) aniżeli z partycypowaniem w systemach rolnictwa ekologicznego (2,1%).

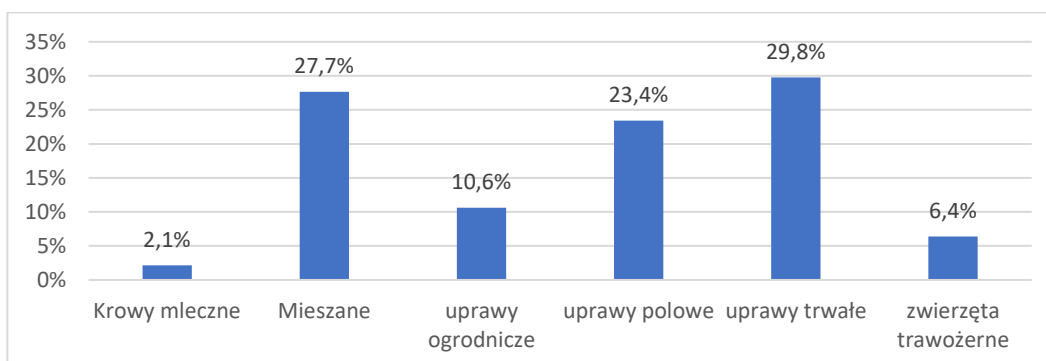
**Wykres 19. Odsetek beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 uczestniczących w krajowych lub unijnych systemach jakości (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Docelowy typ rolniczy przyjmowany w zakończonych operacjach to przede wszystkim: uprawy trwałe (29,8%), typ mieszany (27,7%) oraz uprawy polowe (23,4%). Najmniejszy odsetek beneficjentów dążył do gospodarki nastawionej na hodowlę krów mlecznych (2,1%).

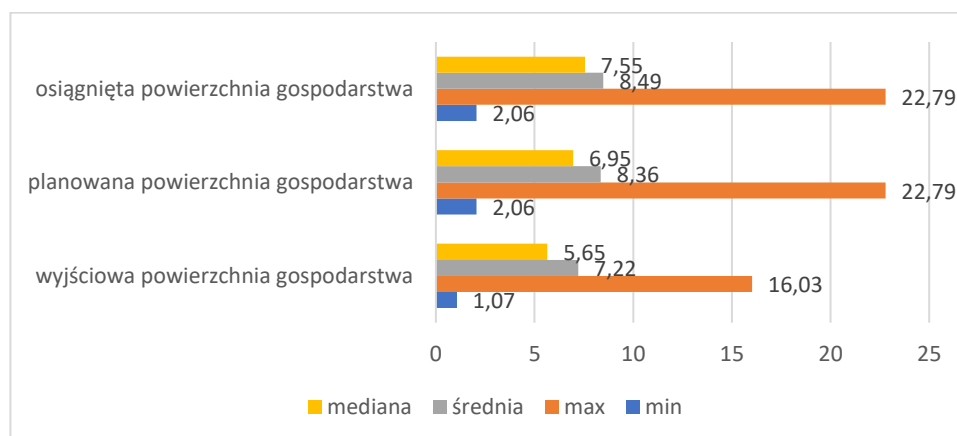
**Wykres 20. Docelowy typ rolniczy w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Średnia powierzchnia wspartego gospodarstwa wzrosła z 7,22 ha do 8,49 ha, zaś mediana powierzchni - z 5,65 ha do 7,55 ha. Silniejszy wzrost mediany aniżeli średniej dowodzi proporcjonalności wzrostów, co należy ocenić jako zjawisko pozytywne.

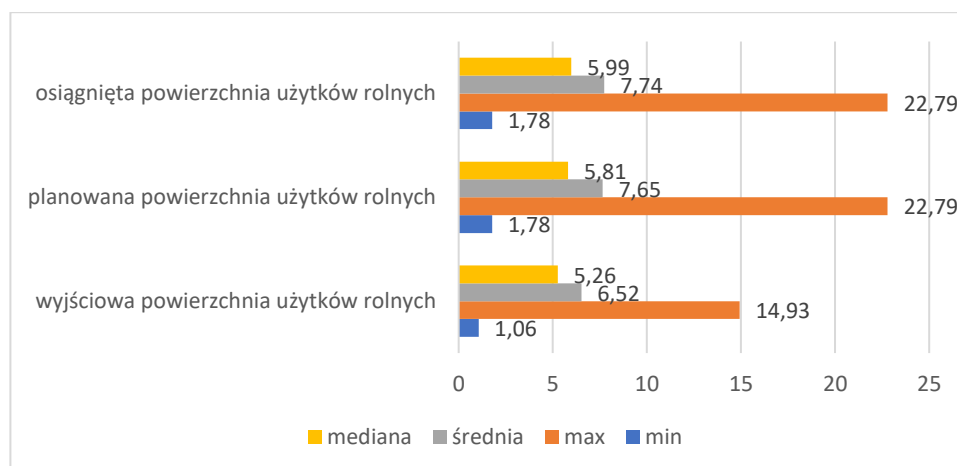
**Wykres 21. Parametry dotyczące powierzchni gospodarstwa w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Jeśli chodzi o powierzchnię użytków rolnych w zakończonych projektach, jej średnia wielkość wzrosła z 6,52 ha do 7,74 ha, zaś mediana - z 5,26 ha do 5,99 ha.

**Wykres 22. Parametry dotyczące powierzchni użytków rolnych w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.3 (n=47)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W przypadku *Restrukturyzacji małych gospodarstw* średnia wielkość ekonomiczna wspartego podmiotu na początku realizacji operacji wynosiła 7 640 EUR i na skutek implementacji projektu wzrosła aż o 104% - do 15 580 EUR. Gospodarstwa specjalizujące się docelowo w hodowli bydła mlecznego odnotowały wzrost o 819% (1 operacja), uprawach ogrodnich o 233%, uprawach trwałych o 91%, uprawach polowych o 76%, zwierzętach trawożernych o 37%. Można zauważyć, iż każdorazowo przyrost ten jest daleko wyższy aniżeli minimum wymagane w Programie, dlatego też pomoc ocenia się jako efektywną wskaźnikowo. Jako pozytywny jawi się również fakt, iż przeciętnie osiągnięta wielkość ekonomiczna umożliwia zainteresowanym podmiotom dalszy rozwój i potencjalnie dalsze wsparcie w ramach

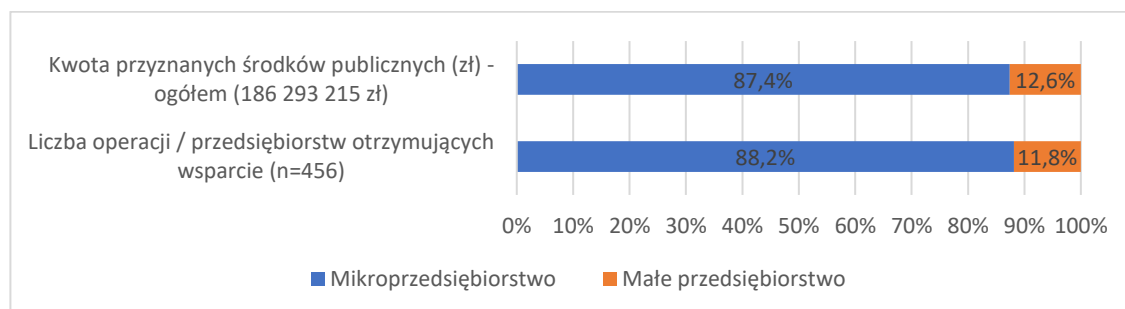
*Modernizacji gospodarstw rolnych.* Jest to zgodne z logiką interwencji i tranzycją wspieranych gospodarstw do populacji potencjalnych adresatów kolejno coraz bardziej zaawansowanych, złożonych instrumentów pomocowych.

**Poddziałanie 6.4 Wsparcie na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej, typ operacji: Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych**

Do końca 2018 r. zakończono 456 operacji typu *Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych*, w ramach których do beneficjentów trafiło łączne wsparcie wysokości 186 293 215 zł.

Kwota przyznanej pomocy w podziale na wielkość przedsiębiorstw jest proporcjonalna do udziału danego typu podmiotów w populacji beneficjentów. Do mikroprzedsiębiorstw, stanowiących 88,2% podmiotów otrzymujących wsparcie, trafiło 87,4% środków. Pozostała pomoc trafiła do małych przedsiębiorstw, które stanowiły 11,8% realizatorów zakończonych projektów. Warto podkreślić, iż sam proces oceny statusu przedsiębiorstwa oraz weryfikacji, czy spełnia ono definicję MSP, jawił się jako problematyczny z uwagi na brak stabilnych podstaw prawnych dla oceny oraz ususu w zakresie czynności niezbędnych do wykazania należytej staranności w jej przeprowadzaniu. Podobnego typu obawy budziła początkowo również pomoc de minimis, jednak praktyka wdrażania dowodzi, iż weryfikacja w tym zakresie nie rodzi większych trudności.

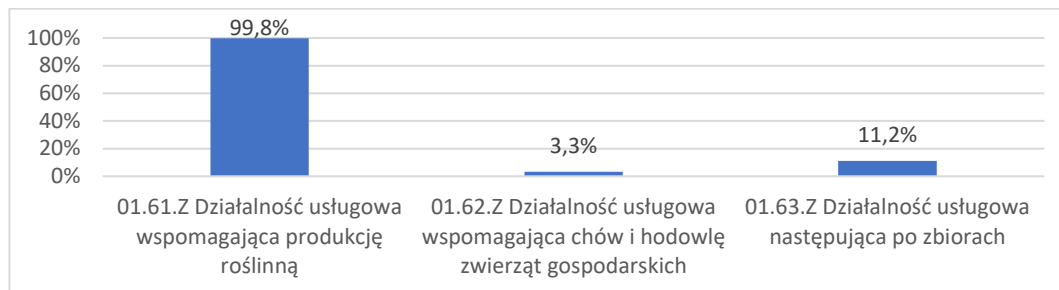
**Wykres 23. Struktura zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 6.4 według kategorii przedsiębiorstw**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najwięcej wspartych beneficjentów prowadziło działalność usługową wspomagającą produkcję roślinną (99,8%). Kolejne dwie podgrupy beneficjentów wydzielone z uwagi na reprezentowane PKD okazały się znacznie mniej liczne: działalność usługowa następująca po zbiorach (11,2%) oraz działalność usługowa wspomagająca chów i hodowlę zwierząt gospodarskich (3,3%). W przypadku PKD 01.62.Z taki stan rzeczy może wynikać nie tylko z mniejszego zainteresowania w tym obszarze czy też niższej aktywności jego reprezentantów, ale również faktu, iż katalog kosztów kwalifikowalnych w niewielkim stopniu uwzględnia wydatki właściwe dla tego typu projektów. Oznacza to, że część potencjalnych beneficjentów może w ogóle nie składać wniosków z tego obszaru, ponieważ nie dostrzega możliwości dofinansowania w ramach PROW 2014-2020 niezbędnych inwestycji.

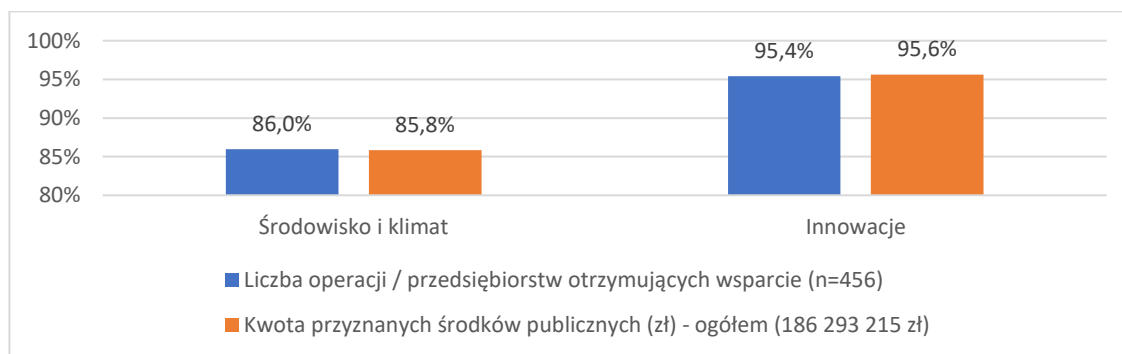
**Wykres 24. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.4 według kodu PKD wspartych przedsiębiorstw (n=456)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, iż niemal wszystkie zakończone operacje realizowały cel przekrojowy dotyczący innowacyjności (95,4%) oraz środowiska i klimatu (86,0%). Można oczywiście zastanawiać się, na ile poziom innowacyjności na poziomie przedsiębiorstwa, gdyż taki jest określony dla omawianego typu operacji, faktycznie wpływa na realizację stosownego celu przekrojowego. Nie zmienia to natomiast faktu, że nowe produkty i usługi mają niebagatelne znaczenie dla wspierania konkurencyjności beneficjentów wsparcia. Warto przy tym zauważyć, iż o ile ocena wprowadzenia nowej usługi jest relatywnie prosta, o tyle w przypadku zakupu sprzętu - wyzwaniem może być weryfikacja, czy nie mamy do czynienia z wydatkiem odtworzeniowym. Ponadto, z uwagi na kierowanie pomocy do rolników, trudna może być ocena, czy dana maszyna nie jest nabywana docelowo z myślą o wykorzystaniu we własnym gospodarstwie. Oczywiście, jest to nielegalne, natomiast może generować pokusę nadużycia.

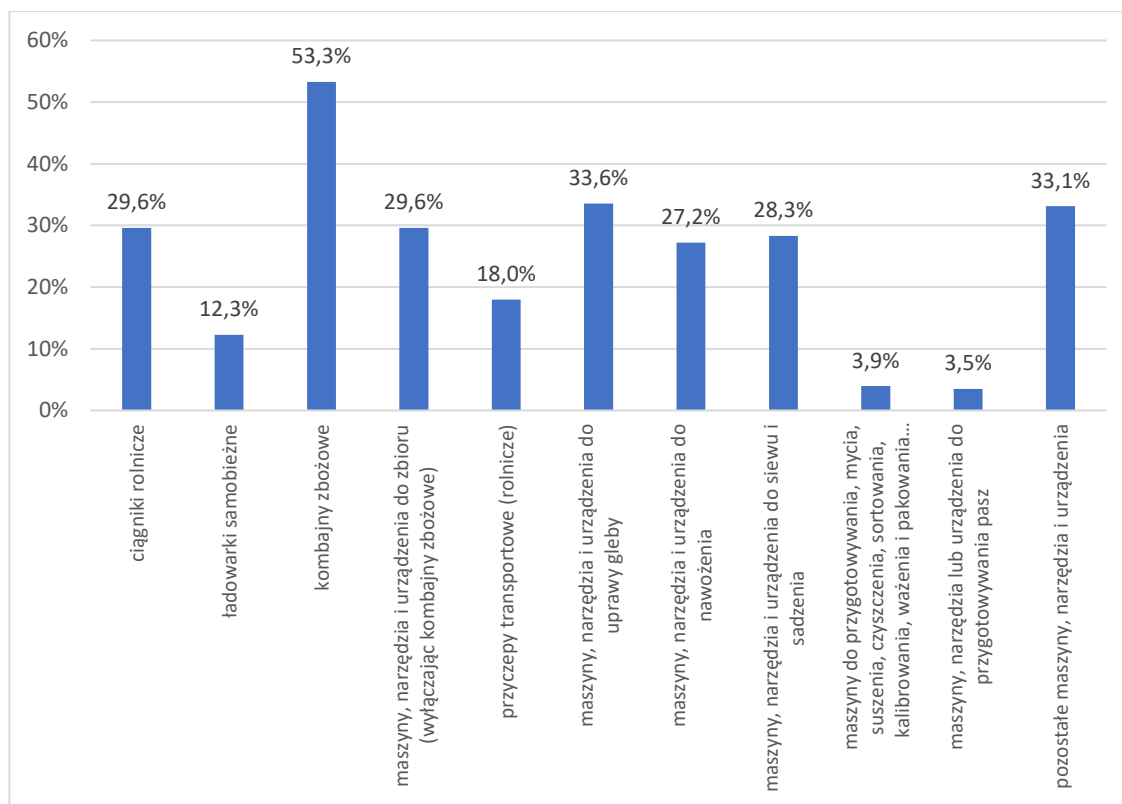
**Wykres 25. Odsetek zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 6.4 według realizowanych celów przekrojowych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najczęściej nabywany sprzęt ruchomy przez beneficjentów to: kombajny zbożowe (53,3%), maszyny, narzędzia i urządzenia do uprawy gleby (33,6%) oraz pozostałe maszyny, narzędzia i urządzenia (33,1%).

Wykres 26. Zakupiony sprzęt ruchomy w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.4 (n=456)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

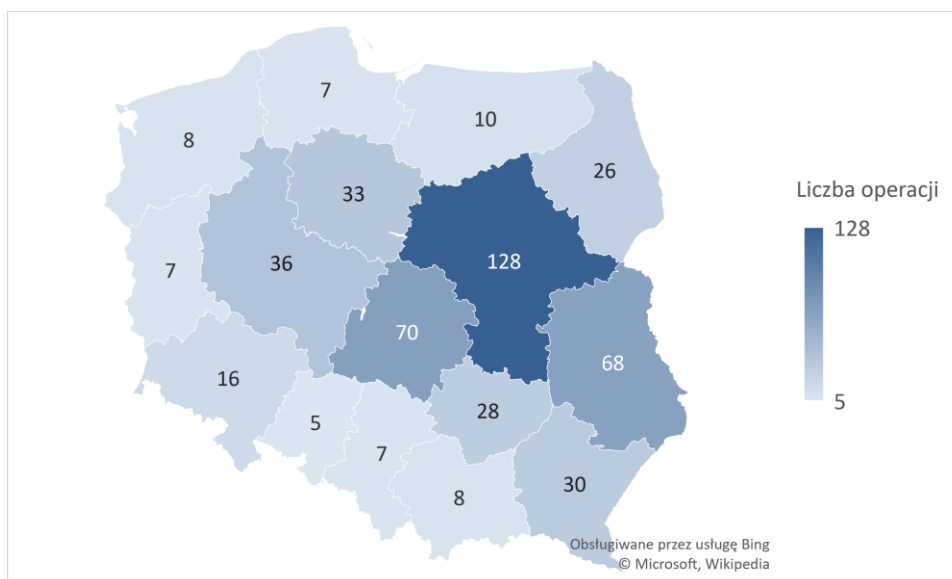
Dotychczasowe wdrażanie interwencji *Rozwój przedsiębiorczości - rozwój usług rolniczych* należy ocenić pozytywnie. Zainteresowanie wsparciem wydaje się wyższe od pierwotnie założonego przez decydentów, czego wyrazem jest pokrycie alokacji wnioskami złożonymi w pierwszym naborze. Pozytywnie ocenia się również adresowanie pomocy do podmiotów o pewnej historii działalności, choć wartość faktur wymaganych do przedłożenia w dokumentacji aplikacyjnej może być uznana za zbyt wysoką (także z uwagi na nieupowszechnienie tej formy rozliczania wśród rolników). Potencjalnymi miarami efektywności realizowanych działań mogłyby być m.in. wzrost dochodów z danej części działalności czy też zwiększenie zatrudnienia w jej obszarze, jednakże obecny system monitoringu nie pozwala na ich weryfikację.

**Poddziałanie 6.5 Płatności dla rolników kwalifikujących się do systemu drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, typ operacji: Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa**

Do końca 2018 r. sfinalizowano 487 operacji z zakresu *Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa*. Najwięcej spośród nich - 128 - zlokalizowano na Mazowszu, zaś najmniej - 5 - na Opolszczyźnie.



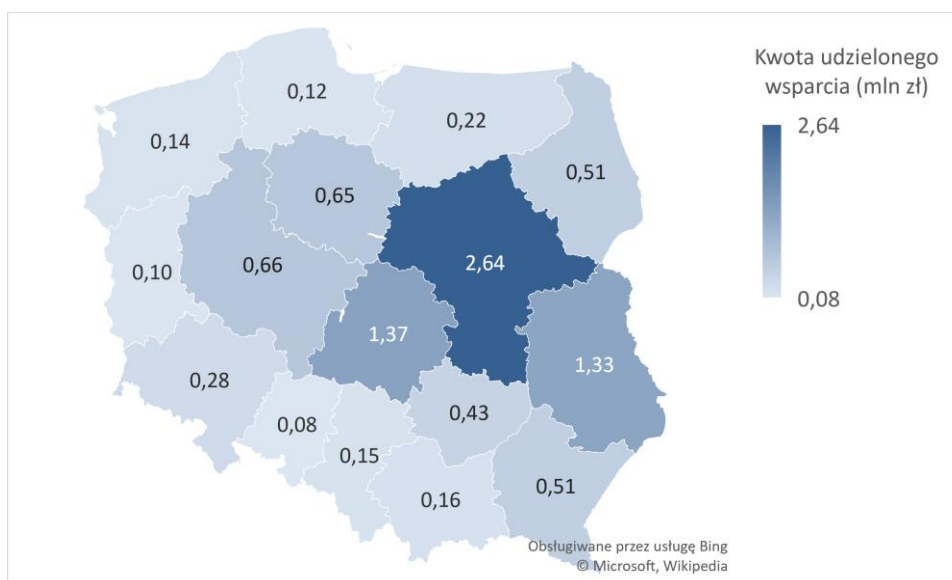
Mapa 6. Rozmieszczenie przestrzenne realizowanych operacji w Poddziałaniu 6.5



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najwięcej środków pomocowych - 2,6 mln zł - wypłacono na Mazowszu; znaczne strumienie finansowe zasiliły również beneficjentów z województwa łódzkiego (1,37 mln zł) i Lubelszczyzny (1,33 mln zł).

Mapa 7. Kwota udzielonego wsparcia w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 6.5



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

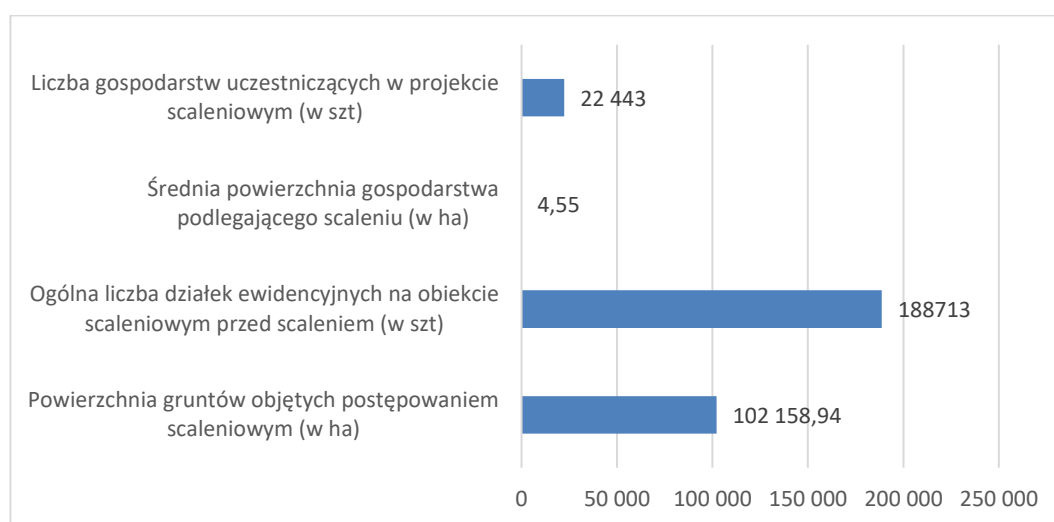
Należy wskazać, iż wszyscy beneficjenci uczestniczyli w systemie dla małych gospodarstw. Ponadto, niemal 70% beneficjentów podlegało ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie. W przypadku 48,6% siedziba gospodarstwa położona była na

obszarze ONW. Łączna powierzchnia przekazywanych gruntów rolnych to 2 200,4 ha. Średnia łączna powierzchnia gospodarstwa przejmującego, po przejęciu gospodarstwa rolnego od wnioskodawcy, to 31,6 ha. Ogółem, analizowana operacja wpływa na zwiększanie konkurencyjności konkretnych podmiotów objętych wsparciem, natomiast z uwagi na relatywnie niewielką liczbę zakończonych operacji - w skali kraju, jej oddziaływanie jest ograniczone.

**Poddziałanie 4.3 Wsparcie na inwestycje w infrastrukturę związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem sektora leśnego, typ operacji: Scalanie gruntów**

Do końca 2018 r. w projekt scaleniowy było zaangażowanych 22 443 gospodarstw o średniej powierzchni 4,55 ha. Łącznie przekładało się to na ponad 100 tys. ha gruntów objętych postępowaniem scaleniowym.

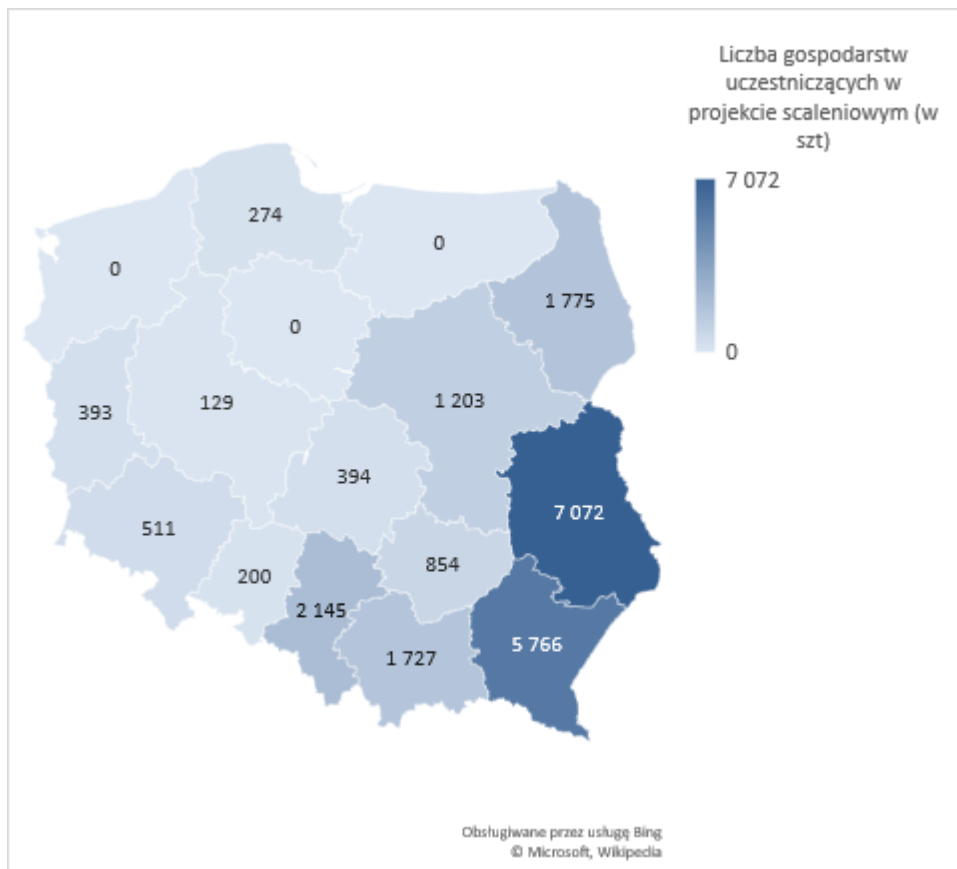
**Wykres 27. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.3, typ operacji: Scalanie gruntów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W województwach: zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim oraz warmińsko-mazurskim nie odnotowano żadnej sfinalizowanej operacji. Najwięcej gospodarstw było zaangażowanych w omawiane przedsięwzięcie w województwie lubelskim (7 072) oraz małopolskim (5 766), zaś najmniej - spośród tych z zakończonymi postępowaniami - w opolskim (200) i lubuskim (393).

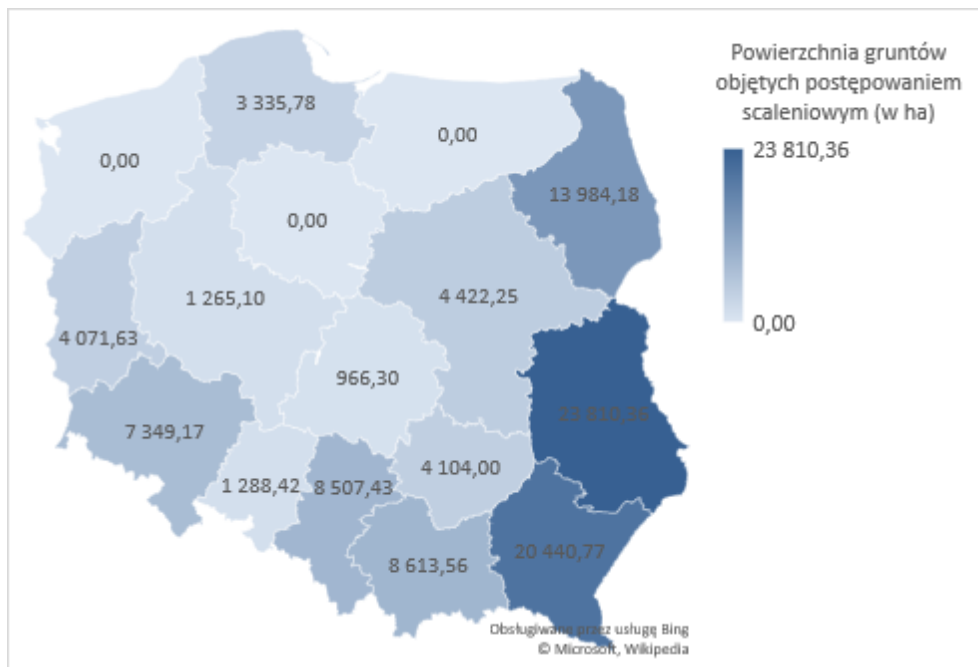
**Mapa 8. Liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scaleniowym (w szt.) w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 4.3, typ operacji: *Scalanie gruntów***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Największą powierzchnię gruntów objęto postępowaniem scaleniowym w regionach ze wschodu kraju: lubelskim (23 810,36 ha), podkarpackim (20 440,77 ha) i podlaskim (13 984,18 ha). Ogółem, powierzchnia gruntów rolnych objętych postępowaniem scaleniowym w poszczególnych województwach korespondowała z liczbą zaangażowanych w nie gospodarstw.

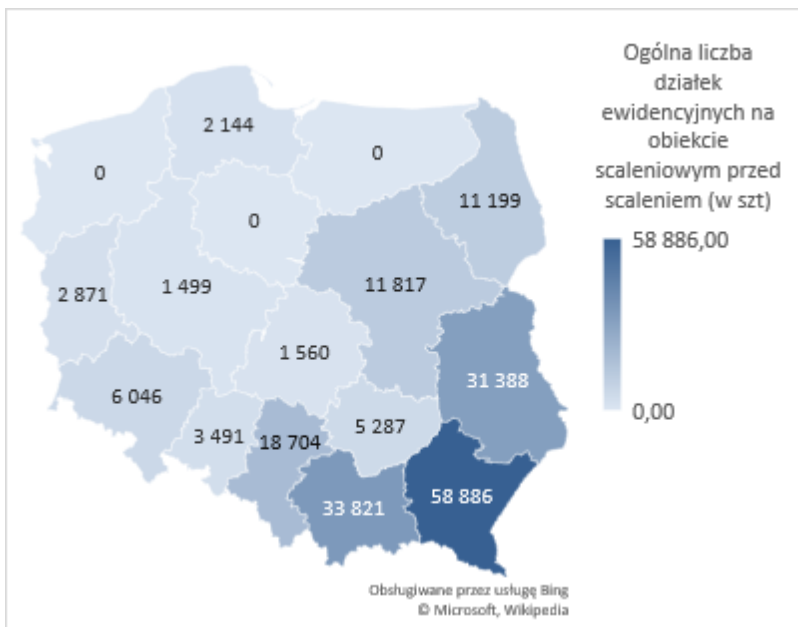
**Mapa 9. Powierzchnia gruntów objętych postępowaniem scaleniowym (w ha) w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 4.3, typ operacji: *Scalanie gruntów***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Najwyższa liczba działek ewidencyjnych na obiekcie scaleniowym przed scaleniem została odnotowana na Podkarpaciu (58 886), w Małopolsce (33 821) oraz w województwie lubelskim (31 388).

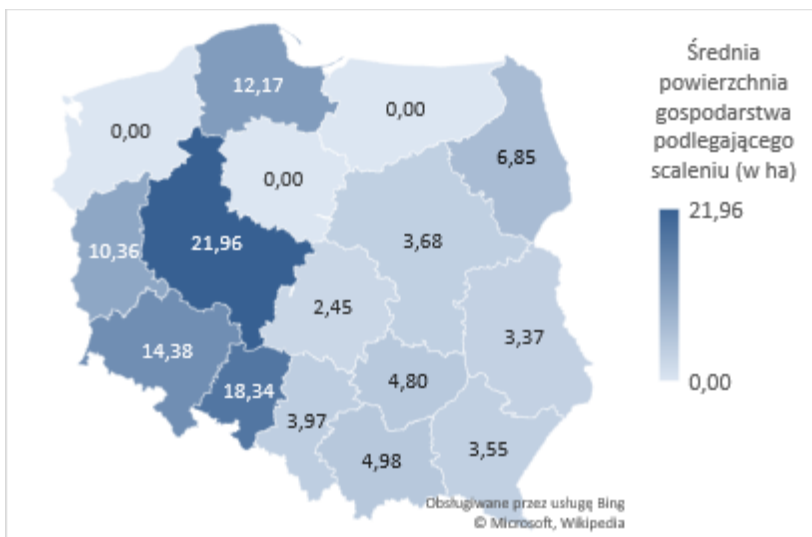
**Mapa 10. Ogólna liczba działek ewidencyjnych na obiekcie scaleniowym przed scaleniem (w szt.) w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 4.3, typ operacji: *Scalanie gruntów***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Zwraca uwagę terytorialne zróżnicowanie średniej powierzchni gospodarstwa podlegającego scaleniu (w ha) w zakończonych operacjach. Tym razem z kolei, wyniki dla zachodniej Polski są znacząco wyższe od tych obserwowanych na wschodzie kraju. Najwyższe średnie odnotowano w Wielkopolsce (21,96) oraz na Opolszczyźnie (18,34).

**Mapa 11. Średnia powierzchnia gospodarstwa podlegającego scaleniu (w ha) w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 4.3, typ operacji: *Scalanie gruntów***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Jak zauważono wcześniej, na koniec 2018 r. brak było zakończonych operacji w Działaniach 1, 2 i 16, które również powinny przekładać się na realizację celu szczegółowego 2A. Trzeba jednak podkreślić, iż wśród operacji realizowanych w Poddziałaniu 1.1 są takie dotyczące nowoczesnych technologii uprawy zbóż oraz nowoczesnego chowu świń i bydła mięsnego. Zwiększanie kompetencji rolników w tym zakresie stanowi jedno z ważnych narzędzi stymulowania konkurencyjności producentów i hodowców. Posiadając odpowiednią wiedzę, powinni być oni w stanie zoptymalizować działania w gospodarstwie, co docelowo znajdzie wyraz w ich parametrach ekonomicznych, takich jak np. SO/AWU.

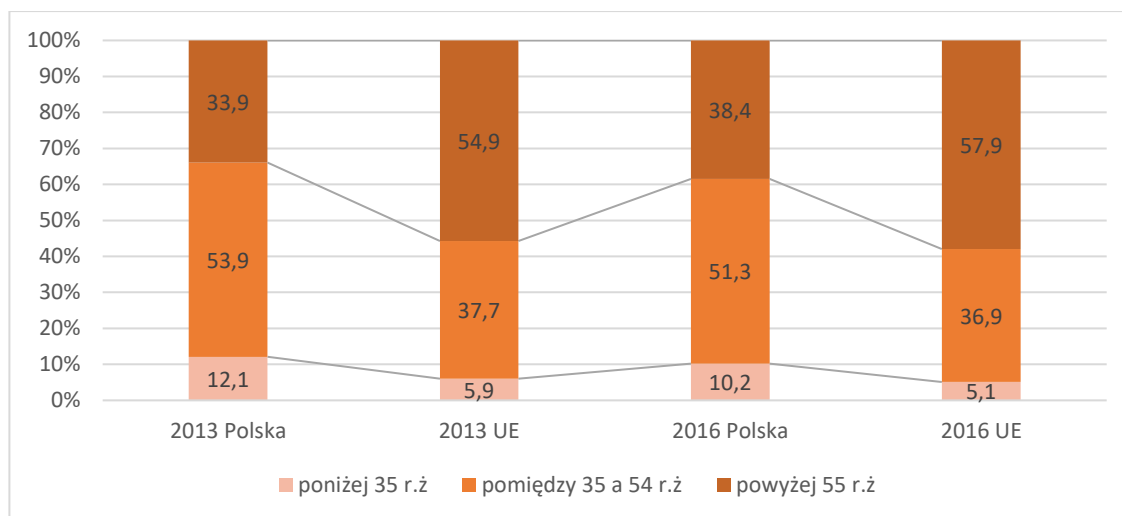
Podsumowując, biorąc pod uwagę wielkość całego sektora rolnego w kraju, liczba przedsięwzięć realizowanych w ramach PROW 2014-2020 może wydawać się relatywnie ograniczona. Jeśli jednak odniesiemy sytuację beneficjentów Programu do ogółu zmian zachodzących w polskim rolnictwie, okazuje się, że ta relatywnie mała grupa wspartych gospodarstw w sposób zauważalny wpływa na krajowe statystyki. Wpływ ten jest jeszcze bardziej zauważalny, jeśli przejdziemy do analiz na poziomie mikro - dotyczących poszczególnych, wspartych gospodarstw. Beneficjenci *Modernizacji gospodarstw rolnych*, jak również *Restrukturyzacji małych gospodarstw* dokonali wyraźnego przyrostu swojej wartości ekonomicznej. Oznacza to, iż PROW 2014-2020 realnie zmienia kondycję wspartych podmiotów, zaś ew. ograniczona skala efektów na poziomie makro stanowi pochodną krótkiego okresu wdrażania oraz dostępności środków.

Poza opisywanymi wyżej kwestiami wymiernymi, warto również podkreślić, że realizacja działań inwestycyjnych, wspierających konkurencyjność gospodarstw rolnych w sposób symboliczny wpływa również na myślenie o polskiej wsi i rolnictwie, stając się oznakami przemian, jakie zaszły w tych obszarach po przystąpieniu Polski do UE. Rolnicy są postrzegani jako grupa społeczna, która relatywnie znacznie zyskała na akcesie, zaś efektem tego jest zmiana postaw w tej grupie oraz wzrost pozytywnego nastawienia do UE.

## WPE 5. Cel szczegółowy 2B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń?

Ogółem, pomiędzy 2013 r. a 2016 r. w Polsce zwiększyła się grupa osób gospodarujących w rolnictwie - wzrost wyniósł 4 p.p., w porównaniu do 3 p.p. wzrostu dla całej UE. Niestety, negatywnym zjawiskiem jest zmniejszanie się udziału najmłodszej grupy wiekowej w tym gronie. W Polsce, w analizowanym okresie, udział osób poniżej 35 roku życia zmniejszył się o 1,9 p.p. (tj. z 12,1% do 10,2%), podczas gdy w całej UE spadek ten był niższy i sięgnął 0,9 p.p. (z 5,9% do 5,1%). Oznacza to, iż tendencje w naszym kraju są zbieżne z trendami ogólnounijnymi, zaś szybsze tempo przemian niweluje dotychczasową różnicę pomiędzy Polską a UE.

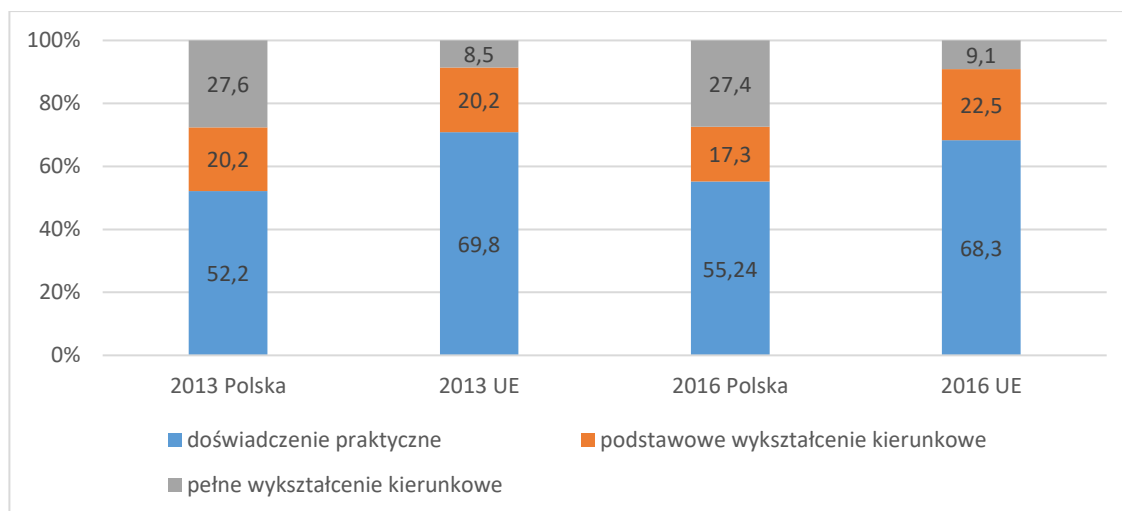
Wykres 28. Struktura wieku gospodarujących



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Zgodnie z podejściem EUROSTATU, poziom wykształcenia rolniczego można określić w trójnasób: osoby o doświadczeniu praktycznym, osoby o podstawowym wykształceniu kierunkowym i osoby o pełnym wykształceniu kierunkowym. Podobnie jak w zakresie struktury wiekowej rolników, również w odniesieniu do ich zaplecza edukacyjnego dostrzega się dywergencję trendów dla Polski i UE. Zarówno w 2013 r., jak i 2016 r. pełne wykształcenie kierunkowe posiadało w Polsce ok. 27%, zaś w UE - około 9%. Na przestrzeni czasu, w kraju widoczne jest zmniejszanie się udziału osób o podstawowym wykształceniu kierunkowym (2013 r. - 20,2%; 2016 r. - 17,3%) na rzecz osób charakteryzujących się doświadczeniem praktycznym (2013 r. - 52,2%; 2016 r. - 55,24%); w UE spada natomiast odsetek osób o doświadczeniu praktycznym (z 69,8% do 68,3%) na rzecz wzrostów w dwóch pozostałych podgrupach. Jest to pochodna wielu czynników, w tym m.in. odpływu ludzi młodych z terenów wiejskich do miast. Ponadto, wybór kształcenia na kierunkach rolniczych i leśnych przestaje determinować pracę w gospodarstwie, otwierając przed absolwentami perspektywy zatrudnienia np. handlu krajowym i międzynarodowym, administracji centralnej i samorządowej, organizacjach zajmujących się ochroną i odnową środowiska, inspekcjach ochrony środowiska itd.

Wykres 29. Poziom wykształcenia rolniczego gospodarujących (w %)



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

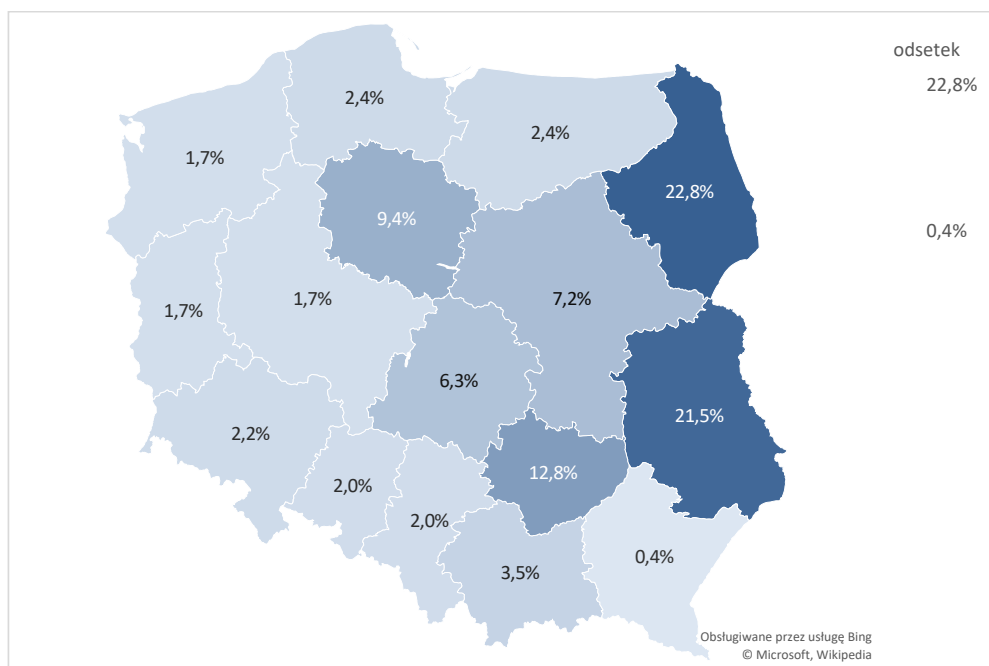
Realizacji celu szczegółowego 2B Ułatwienie wejścia do sektora rolnictwa rolnikom posiadającym odpowiednie umiejętności, a w szczególności wymiany pokoleń dedykowane jest Poddziałanie 6.1 Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności, typ operacji: Premie dla młodych rolników.

*Poddziałanie 6.1 Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności, typ operacji: Premie dla młodych rolników*

Do końca 2018 r., w ramach Premii dla młodych rolników zawarto 9 695 umów o dofinansowanie, co przełożyło się na zakontraktowanie 31,45% dostępnej alokacji. Można również mówić o 540 zakończonych operacjach. Najwięcej z nich było zlokalizowanych na Podlasiu (22,8%) oraz na Lubelszczyźnie (21,5%), zaś najmniej - na Podkarpaciu (0,4%).



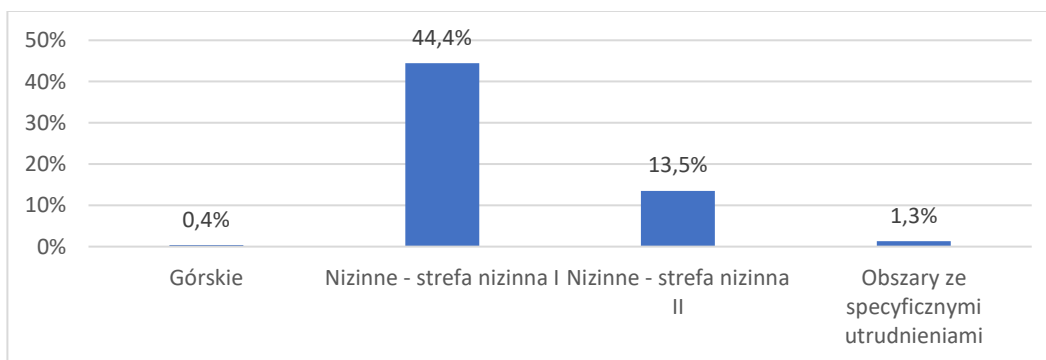
**Mapa 12. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Jeśli chodzi o szczególny wymiar terytorialny, jakim jest zlokalizowanie zrealizowanych operacji na terenie ONW, aż niemal 60% miało miejsce w strefie nizinnej (I lub II), a tylko 1,3% na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami czy też 0,4% na terenach górskich.

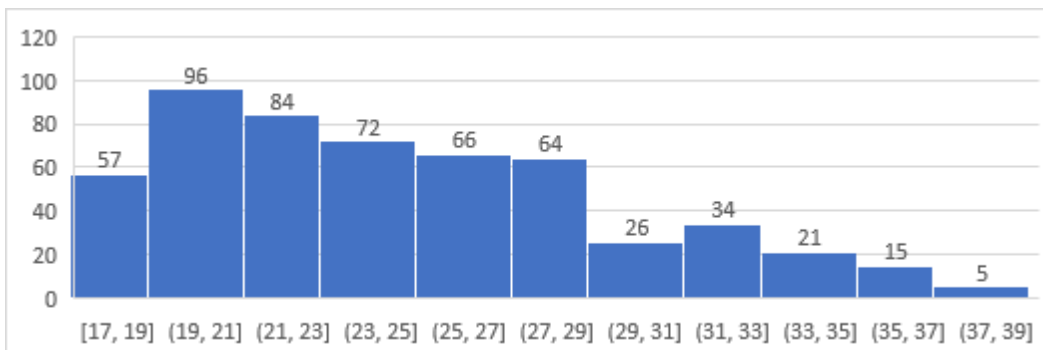
**Wykres 30. Odsetek zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 położonych na ONW (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Mediana wieku beneficjentów kształtowała się na poziomie 24 lat, zaś średnia - 25,18 lat (a zatem, można je określić jako bardzo młode). Jedynie 3,7% osób objętych pomocą miało powyżej 35 lat.

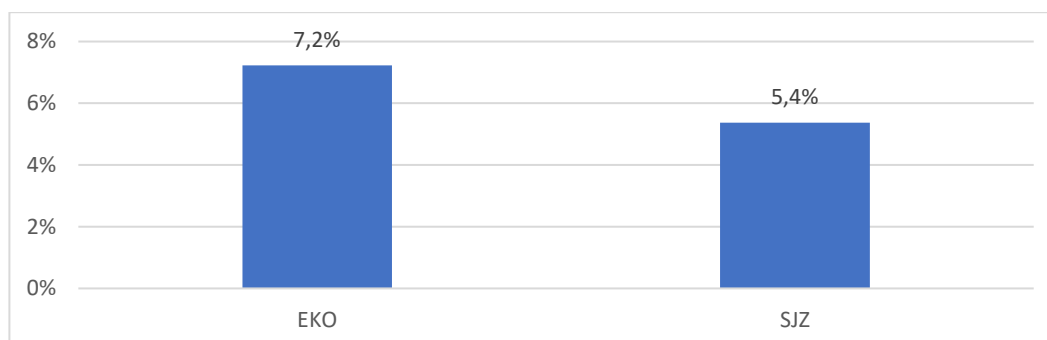
**Wykres 31. Rozkład wieku beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 położonych na ONW (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Pomimo odpowiednich zachęt, sformułowanych np. w kryteriach wyboru operacji, realizatorzy zakończonych operacji relatywnie rzadko uczestniczyli w systemach rolnictwa ekologicznego (7,2%) czy też systemach jakości żywności innych niż rolnictwo ekologiczne (5,4%). Oczywiście, nadal są to odsetki wyższe aniżeli ogółem w populacji, choć raczej umiarkowanie zadowalające z punktu widzenia oczekiwań stawianych przed omawianym wsparciem.

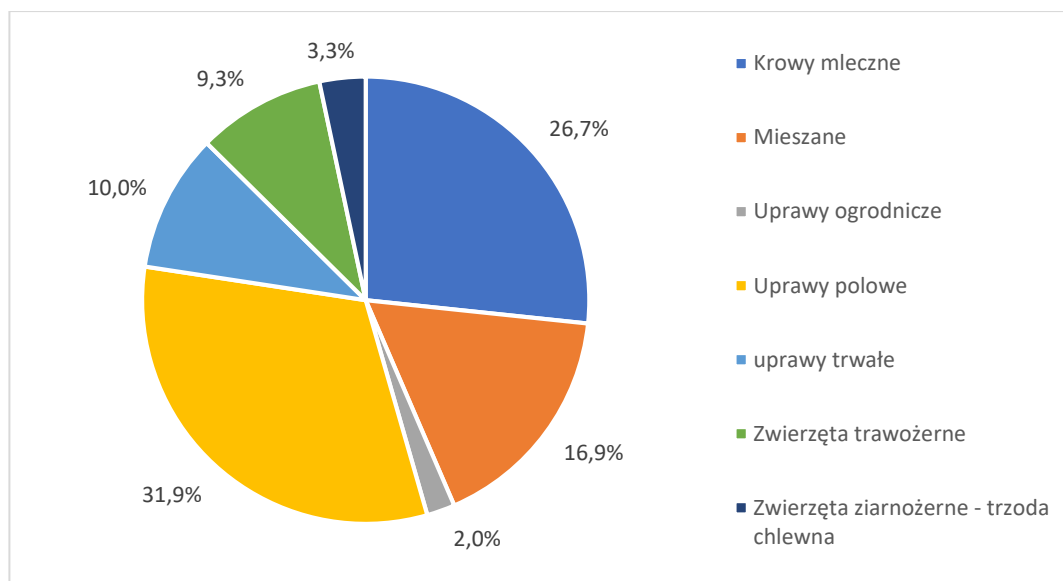
**Wykres 32. Odsetek beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 uczestniczących w systemie rolnictwa ekologicznego / systemie jakości żywności (innym niż rolnictwo ekologiczne) (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najczęściej zakładany, docelowy typ rolniczy beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 to uprawy polowe (31,9%), krowy mleczne (26,7%) oraz typ mieszany (16,0%). Z kolei najrzadziej wybierane są uprawy ogrodnicze (2,0%) oraz zwierzęta ziarnożerne - trzoda chlewna (3,3%).

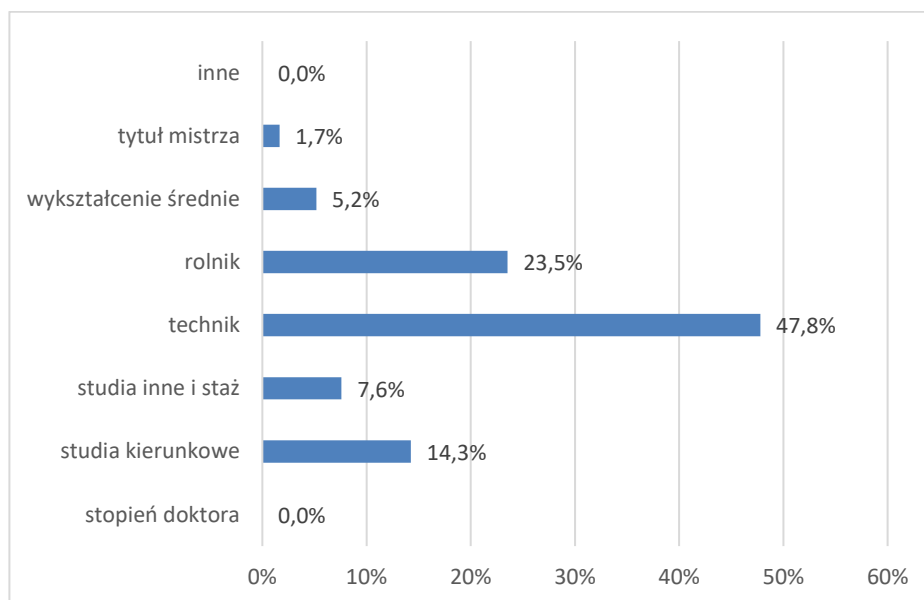
**Wykres 33. Docelowy typ rolniczy beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Zwraca uwagę relatywnie dobre przygotowanie edukacyjne beneficjentów wsparcia do realizacji operacji. Niemal połowa z nich posiadała tytuł technika, zaś 14,3% - studia kierunkowe, a kolejne 7,6% - inne studia, uzupełnione stażem zawodowym. Ponadto, niemal ¼ beneficjentów to rolnicy wg systemu klasyfikacji przyjętego dla tej operacji.

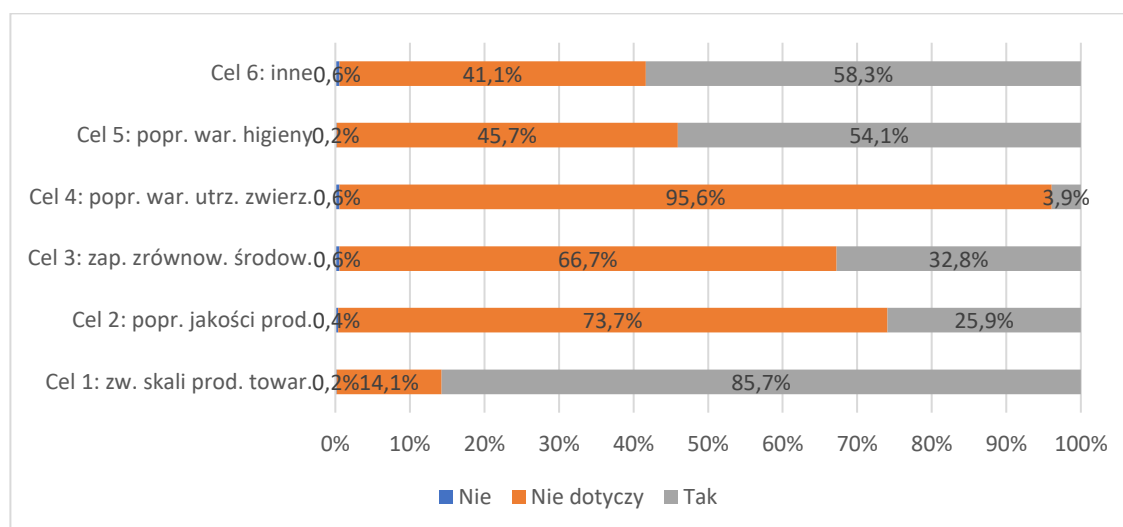
**Wykres 34. Wykształcenie beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najczęściej podejmowanym celem operacji w Poddziałaniu 6.1 było zwiększenie skali produkcji towarowej (85,7%), jak również inne cele (58,3%) czy poprawa warunków higienicznych (54,1%). Z kolei najrzadziej podejmowano się poprawy warunków utrzymania zwierząt (3,9%).

**Wykres 35. Cele zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



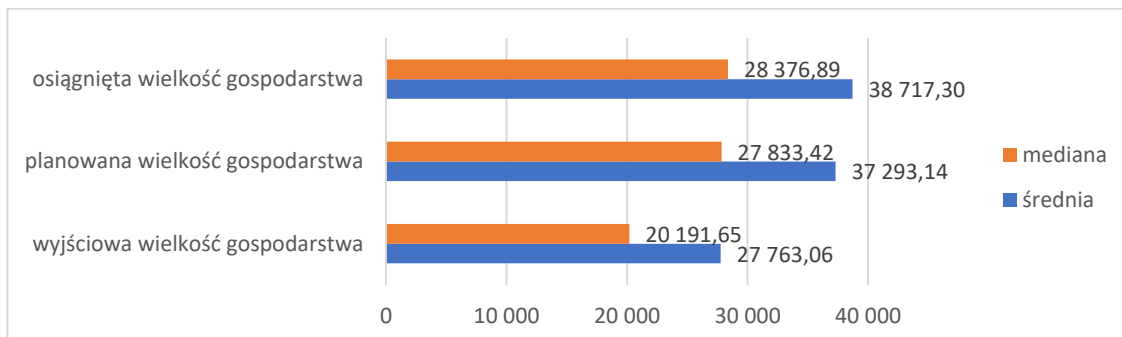
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Koszty inwestycji w ramach zakończonych operacji w zdecydowanej większości mieściły się w kwocie premii. Dla 70,6% beneficjentów, nie przekraczały one 114 tys. zł, zaś tylko w dwóch przypadkach przekroczyły 400 tys. zł.

Na skutek udzielonego wsparcia, w grupie beneficjentów znacznie wzrosły miary położenia rozkładu. Odnotowany wzrost średniej wielkości gospodarstwa to zmiana z 27 763,06 EUR do 38 717,30 EUR, zaś dla mediany odpowiednio - z 20 191,65 EUR do 28 376,89 EUR<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Warto zauważyć, iż w przypadku wielkości wyjściowej mieliśmy do czynienia z 16 obserwacjami odstającymi, wielkości planowanej - 3, zaś osiągniętej - 5 obserwacjami. Przez obserwacje odstające rozumiemy takie z nich, których odległość od średniej wynosi 3 i więcej odchyłeń standardowych. Wśród beneficjentów, zwłaszcza maksymalna wielkość gospodarstwa znacznie się zwiększyła, przechodząc od 141,2 tys. EUR do 549,5 tys. EUR, jednak, po wyeliminowaniu *outlierów* - analogiczna zmiana wynosiłaby odpowiednio przejście z maksymalnej wielkości na poziomie 77,5 tys. EUR do 142,9 tys. EUR.

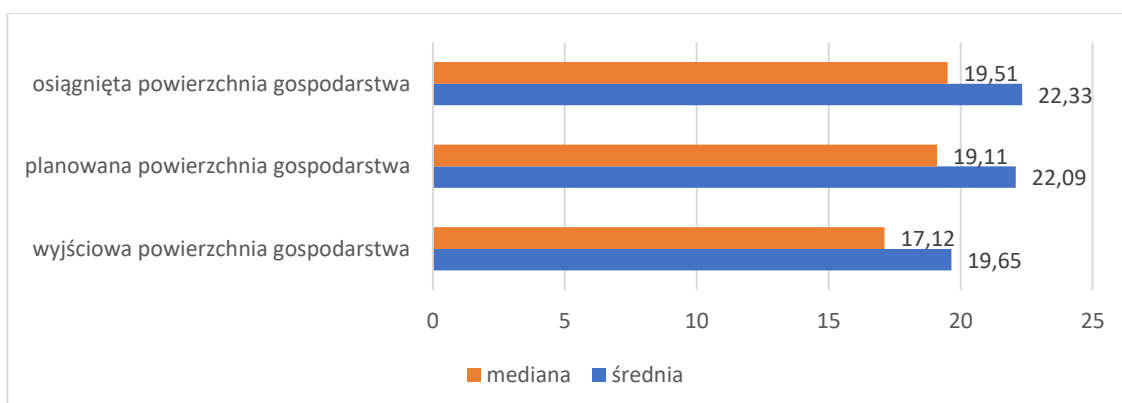
**Wykres 36. Parametry dotyczące wielkości gospodarstw w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Analogicznie, wzrostowi uległy również miary opisujące powierzchnię gospodarstw w ramach zakończonych operacji. Mediana uległa wzrostowi z 17,12ha do 19,51 ha, zaś średnia - z 19,65ha na 22,33ha.

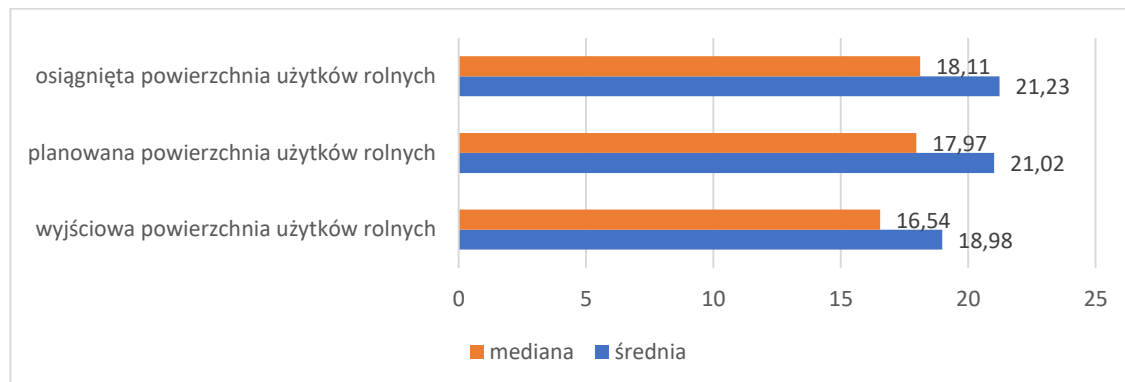
**Wykres 37. Parametry dotyczące powierzchni gospodarstw w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Wreszcie, odnotowano także wzrost powierzchni użytków rolnych w ramach zakończonych operacji. Przeciętnie, zwiększyły się one z 18,98 ha do 21,23 ha, zaś mediana zmieniła się z 16,54 ha do 18,11 ha.

**Wykres 38. Parametry dotyczące powierzchni użytków rolnych w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 6.1 (n=540)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Warto podkreślić, iż na poziomie zagregowanym (tzn. nie odnosząc tego do wyników poszczególnych gospodarstw, ale patrząc na miary statystyczne rozkładu) nie tylko udało się osiągnąć zakładane cele, ale wręcz je systematycznie przekraczano.

Podstawowym miernikiem skuteczności PROW 2014-2020 w zakresie celu szczegółowego 2B jest wskaźnik: procent gospodarstw rolnych korzystających z planów rozwoju działalności gospodarczej/inwestycji dla młodych rolników otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich. Założona w Programie wartość docelowa 1,91% została do końca 2018 r. osiągnięta jedynie w około ¼, tj. miernik przyjął poziom 0,58%. Może się wydawać, iż jest to relatywnie niewiele, jednak trzeba mieć na uwadze, że Poddziałanie 6.1 to jedno z większych w PROW 2014-2020, ze znaczącą liczbą podpisanych umów na poziomie ok. 10 tysięcy. Oznacza to, iż wartość wskaźnika silniej aniżeli licznik, determinuje jego mianownik, ten zaś przy obecnym rozdrobnieniu agrarnym jest bardzo wysoki.

Zdaniem ekspertów, *Premie dla młodych rolników* odegrały znaczącą rolę w zmianie wizerunku gospodarowania wśród osób młodych. Konstrukcja naborów i elementy brane pod uwagę przy ocenie wniosków wyraźnie akcentują biznesowy wymiar takiej aktywności. Ponadto, o ile na zakładanie działalności pozarolniczej / start up'ów itd. można zidentyfikować różne, alternatywne formy finansowania (np. programy regionalne i ponadregionalne / krajowe; współfinansowane ze środków UE i krajowe), o tyle dla grupy docelowej Poddziałania 6.1 w zasadzie brak jest konkurencyjnych form pomocy. Oznacza to, że zaniechanie wsparcia mogłoby całkowicie wyeliminować z rynku tych, którzy nie byłoby w stanie samodzielnie zrealizować planowanych przedsięwzięć.

Należy podkreślić, iż PROW 2014-2020 odgrywa znaczną rolę w zakresie wspierania wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń, niwelując / zmniejszając skalę negatywnych trendów w tym zakresie. Oznacza to, iż jakkolwiek struktura wiekowa rolników czy też ich wykształcenie w ostatnich latach pogorszyły się, to bez interwencji z PROW 2014-2020 skala tych negatywnych zjawisk byłaby o wiele wyższa.

## WPE 6. Cel szczegółowy 3A: 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?

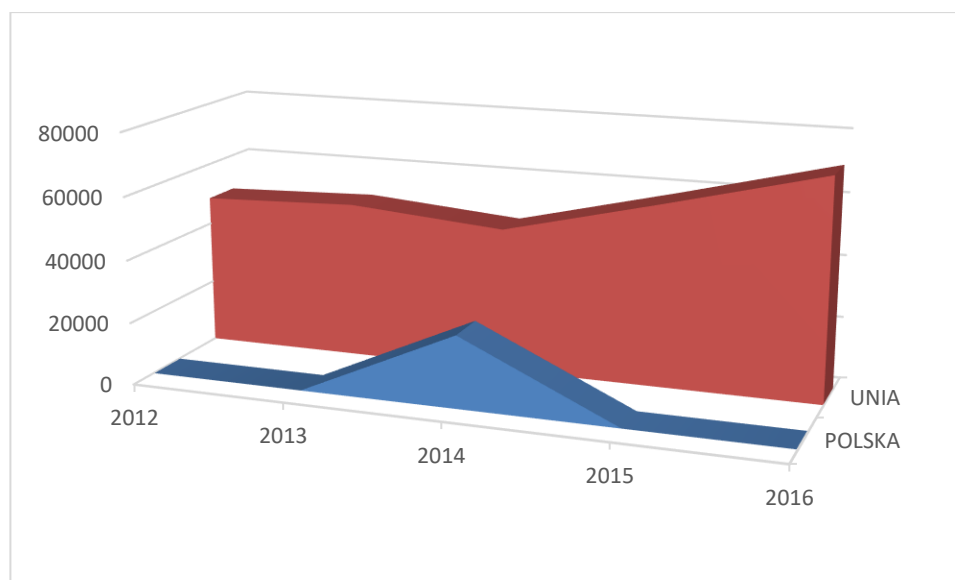
Cel szczegółowy 3A *Poprawa konkurencyjności głównych producentów w drodze lepszego ich zintegrowania z łańcuchem rolno- spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe* w ramach PROW 2014-2020 jest realizowany poprzez Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna* oraz Działanie 16 *Współpraca* (w ich przypadku, równocześnie realizowany jest również priorytet 1), jak również przez Działanie 3 *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, Poddziałanie 4.2 *Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych*, Poddziałanie 7.4 *Wsparcie na inwestycje w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury* (typ operacji: *Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*) czy wreszcie Działanie 9 *Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym*. Jest to bardzo szeroki wachlarz działań pomocowych, ukierunkowany na wielowymiarowe wsparcie producentów rolnych.

W teorii ekonomii konkurencyjność może być analizowana w wymiarze mikroekonomicznym, sektorowym/branżowym, regionalnym, krajowym czy wreszcie międzynarodowym. Podejście przyjęte w ramach Celu szczegółowego 3A polega na budowaniu przewag konkurencyjnych poszczególnych gospodarstw rolnych i leśnych oraz przedsiębiorstw rolniczych jako warunku koniecznego - choć niewystarczającego - dla kreowania konkurencyjności na poziomie kolejnych agregatów przestrzennych / branżowych itd. Innymi słowy, zakłada się, że o sile sektora rolnego decyduje pozycja konkurencyjna podmiotów z branży, w powiązaniu z czynnikami z otoczenia politycznego, ekonomicznego, społecznego i technicznego. Omawiane tutaj wsparcie w ramach PROW 2014-2020 ogniskuje się na tym, aby po realizacji operacji konkurencyjność urzeczywistniona / zrealizowana beneficjenta była możliwie najwyższa. Dzięki temu, w połączeniu z odpowiednimi działaniami w pozostałych wymiarach, docelowo powinno nastąpić zwiększenie konkurencyjności wspartych podmiotów oraz całego polskiego sektora rolno-spożywczego.

O postępkach we wdrażaniu Działań 1 i 16 napisano więcej w odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dot. priorytetu 1 oraz innowacyjności. W tym miejscu należy jedynie wskazać, iż w ramach Poddziałania 1.1 *Wsparcie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności*

obowiązują 24 umowy o dofinansowaniu na poziomie 8 594 761,00 zł. W Poddziałaniu 1.2 *Wsparcie na demonstracje i działania informacyjne* nie zawarto żadnej umowy. Wreszcie, w Działaniu 16 *Współpraca*, w ramach 10 obowiązujących umów, zakontraktowano środki na poziomie 29 254 361,00 zł. Żadna z operacji w Działaniu 1 lub 16 nie ma statusu zakończonej. Wydaje się, iż wpływ tych interwencji na stymulowanie konkurencyjności poprzez skracanie łańcucha dostaw na tym etapie jeszcze nie wystąpił lub też jego skala jest marginalna. Opierają się one bowiem na przesłance, iż transfer wiedzy i innowacje stanowią nakład w procesie tworzenia przewag konkurencyjnych, umożliwiając budowanie pozycji rynkowej w oparciu o kapitał ludzki oraz zmonetyzowanie efektu nowości w ramach wdrażanej innowacji. Tym samym, dopiero po sfinalizowaniu omawianych Działania, ich rezultaty mogą stanowić wkład do kolejnego ogniwa łańcucha wartości.

**Wykres 39. Wydajność pracy w przemyśle spożywczym (w EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

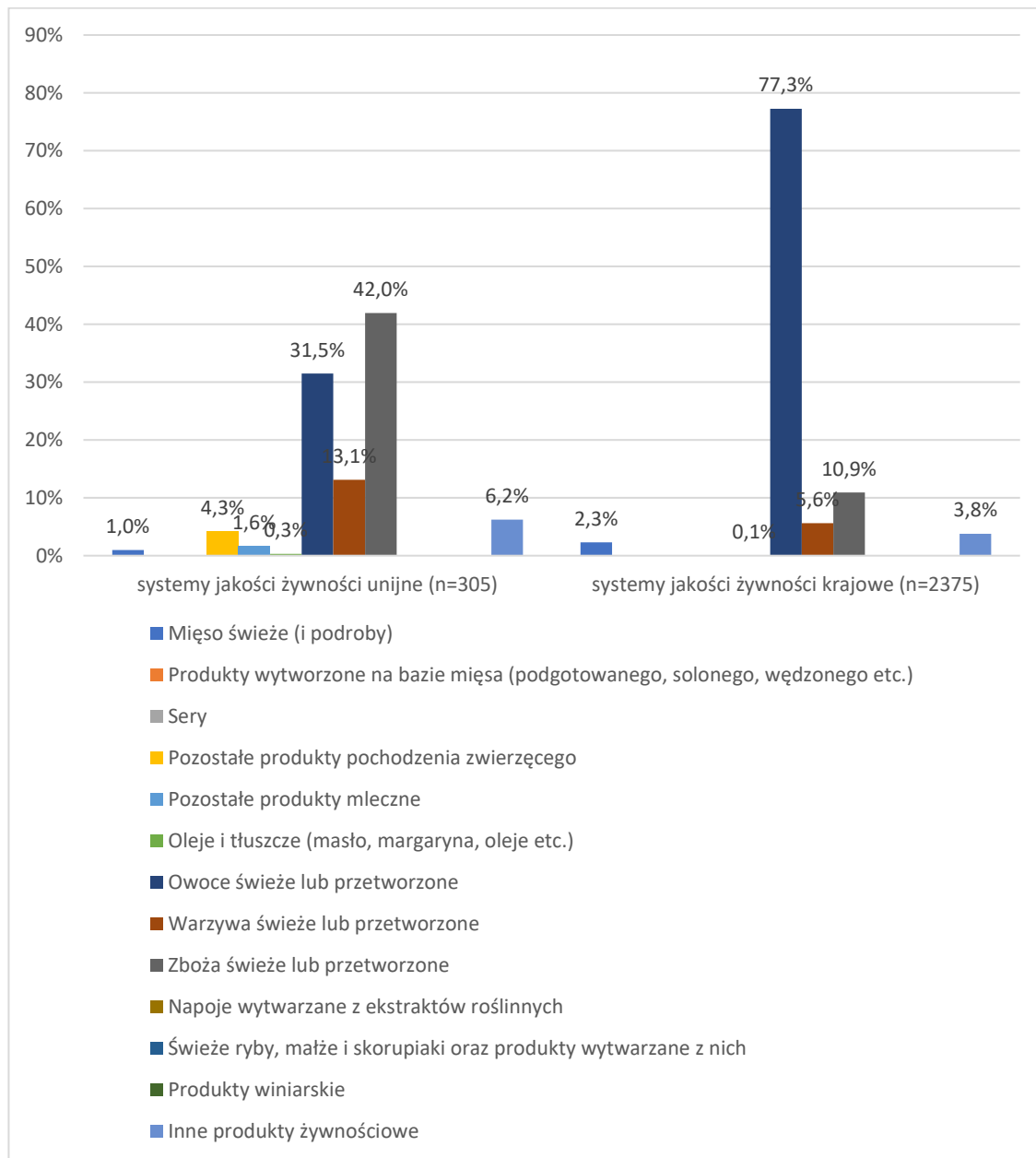
Powyższy wykres przedstawia wydajność pracy w przemyśle spożywczym w latach 2012-2016, która mierzona jest wartością dodaną brutto w EUR wypracowaną przez jedną osobę zatrudnioną w przemyśle spożywczym. W przypadku Unii Europejskiej zaobserwować można wahanie trendu: wzrost wydajności pracy w okresie 2012-2013, następnie spadek w okresie 2013-2014 oraz znaczący wzrost w latach 2014-2016. W przypadku Polski dostępne są tylko dane dotyczące 2014 r., gdzie omawiany wskaźnik jest o połowę mniejszy niż wskaźnik w UE. Z uwagi na ograniczenia czasowe (w 2014 r. PROW 2014-2020 nie był wdrażany), trudno jest analizować wpływ Programu na wartości omawianego wskaźnika, obranego przez Komisję Europejską jako jeden ze wskaźników kontekstowych korespondujących z Celem szczegółowym 3A.



*Poddziałanie 3.1 Wsparcie na koszty przystępowania do systemów jakości, typ operacji: Wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości*

Do końca 2018 r. zakończono realizację 2 679 operacji w ramach Poddziałania 3.1 *Wsparcie na dla nowych uczestników systemów jakości*, w ramach których pomoc łącznej wysokości 2 805 307,85 zł otrzymało 1 648 unikalnych beneficjentów. Zdecydowanie częściej przystępowano do krajowych aniżeli unijnych systemów żywności (2 375 vs. 305 uczestnictw). Choć dominuje wsparcie adresowane do produkcji roślinnej, nieco inaczej rozkłada się ono w zależności od systemu. W krajowych, najczęściej dot. one owoców świeżych lub przetworzonych (77,3%) lub zbóż świeżych lub przetworzonych (10,9%). Z kolei w systemach unijnych zdecydowano się wspierać głównie zboża świeże lub przetworzone (42,0%) oraz owoce świeże lub przetworzone (31,5%).

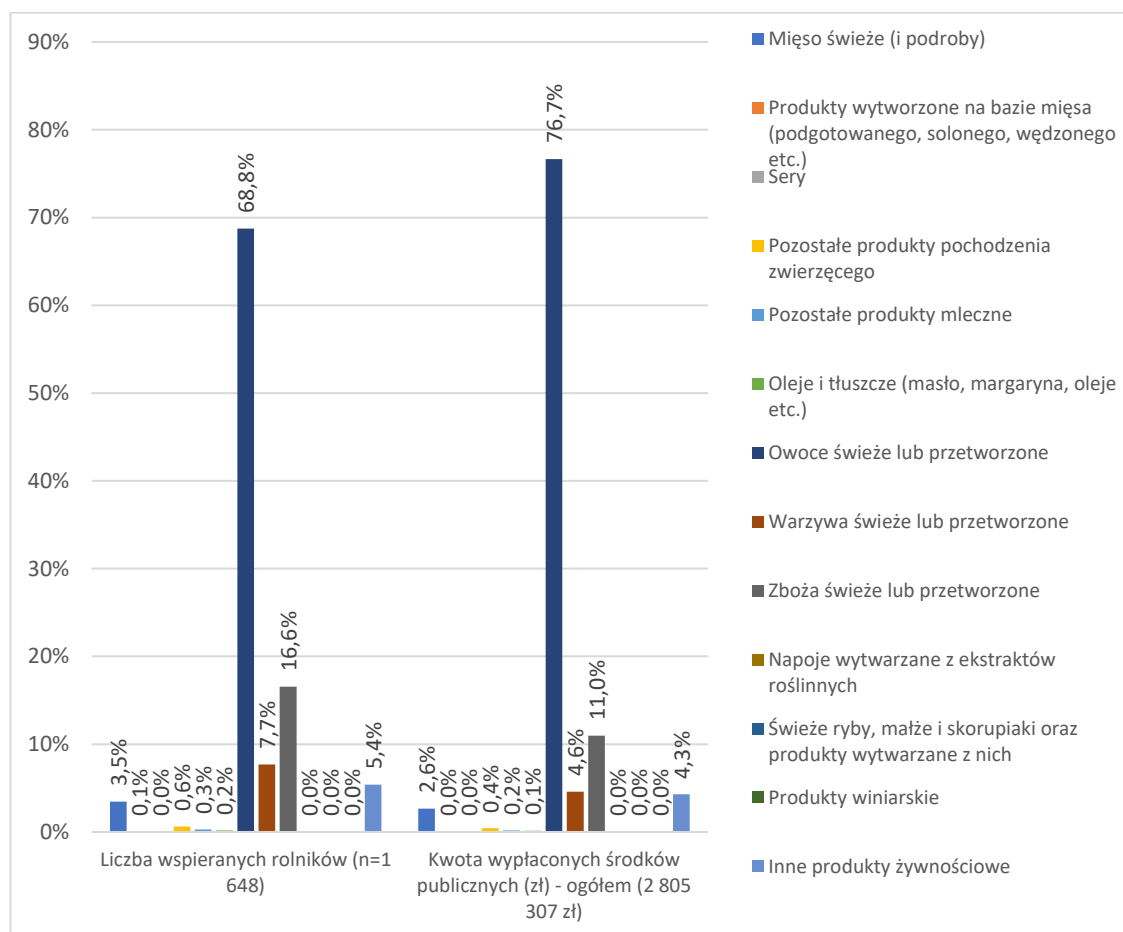
Wykres 40. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 według systemów jakości oraz rodzaju działalności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Ogółem, jak zaznaczono wyżej, pomoc otrzymało 1 648 rolników, z których najwięcej otrzymało wsparcie w dwóch wyżej wymienionych obszarach, a także w zakresie innych produktów żywnościowych (5,4%) oraz mięsa świeżego (i podrobów) (3,5%).

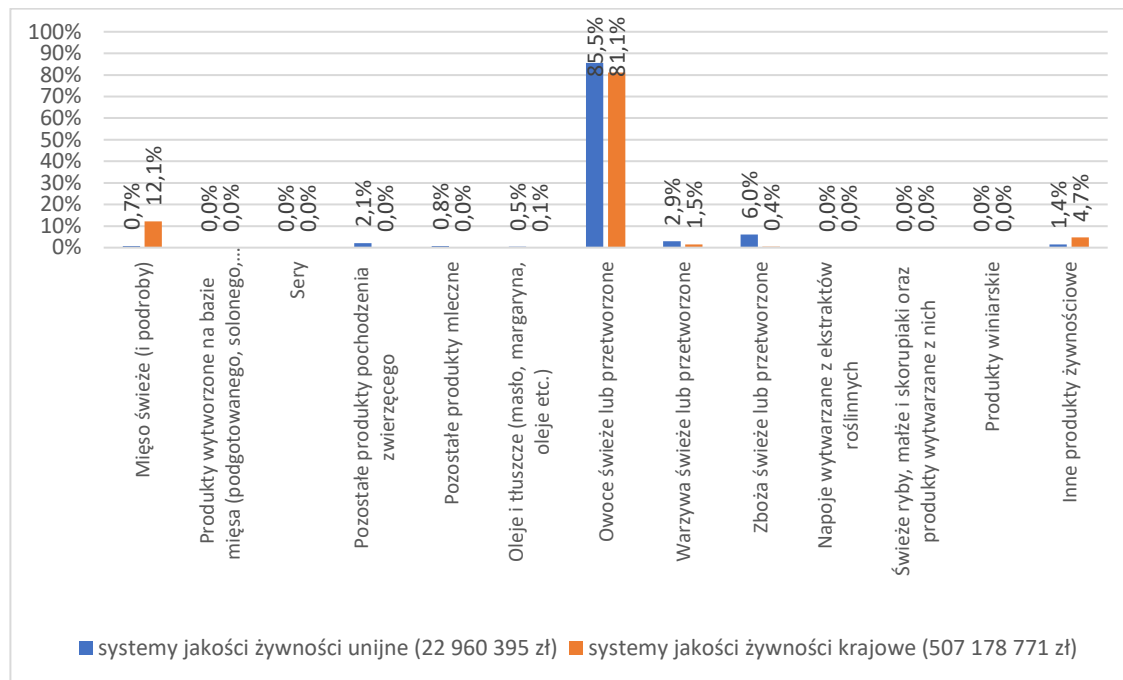
**Wykres 41. Struktura wspartych rolników oraz udzielonego wsparcia w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 według systemów jakości**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Zdecydowana większość wartość produkcji rolnej w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 była wypracowywana w systemach jakości dot. owoców świeżych lub przetworzonych - ponad 4/5, bez względu na to, czy mowa jest o systemach krajowych, czy unijnych. Drugie pod względem skali uczestnictwa systemy w zakresie zbóż świeżych i przetworzonych, generowały jedynie poniżej 1% produkcji rolnej.

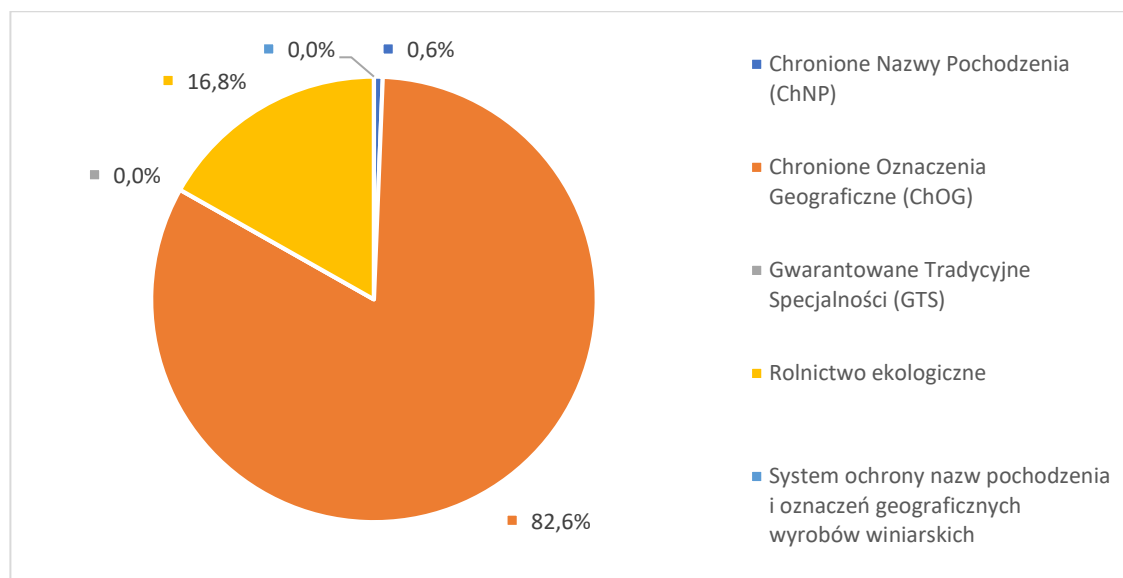
**Wykres 42. Wartość produkcji rolnej w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 według systemów jakości (w podziale na krajowe i unijne)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Ujmując strukturę produkcji rolnej według systemów jakości, w ramach systemów UE dominowały Chronione Oznaczenia Geograficzne (82,6%) oraz rolnictwo ekologiczne (16,8%).

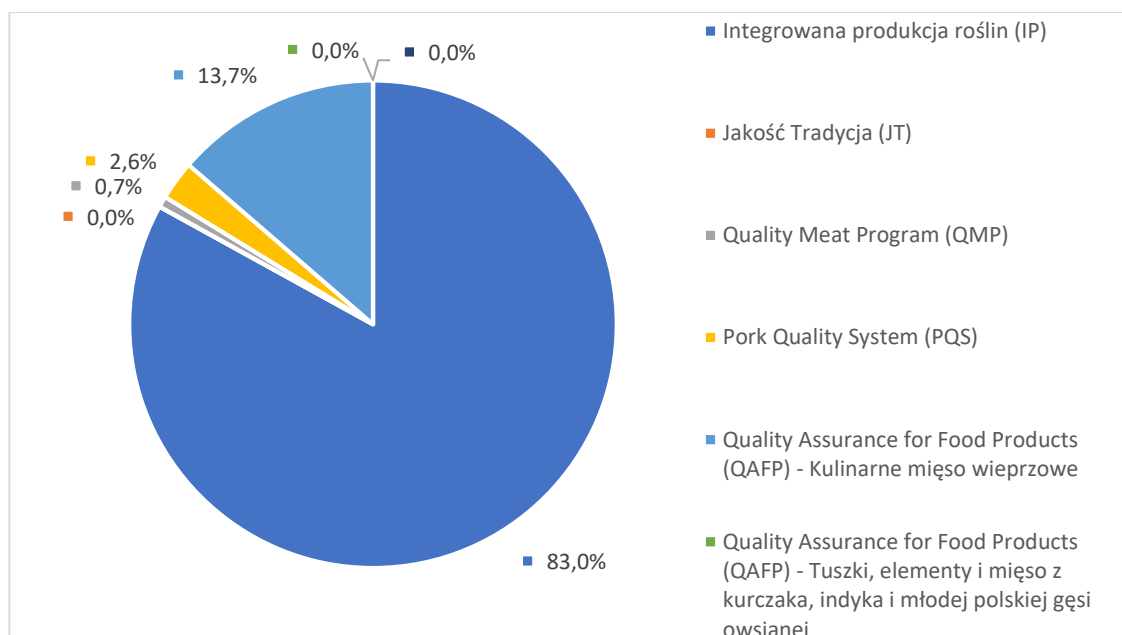
**Wykres 43. Struktura produkcji rolnej w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 w ramach unijnych systemów jakości**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Kontynuując powyższą analizę na szczeblu krajowym, należy dostrzec dominację integrowanej produkcji roślin (83,0%) oraz Quality Assurance for Food Products (QAFP) - Kulinarne mięso wieprzowe.

**Wykres 44. Struktura produkcji rolnej w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.1 w ramach krajowych systemów jakości**



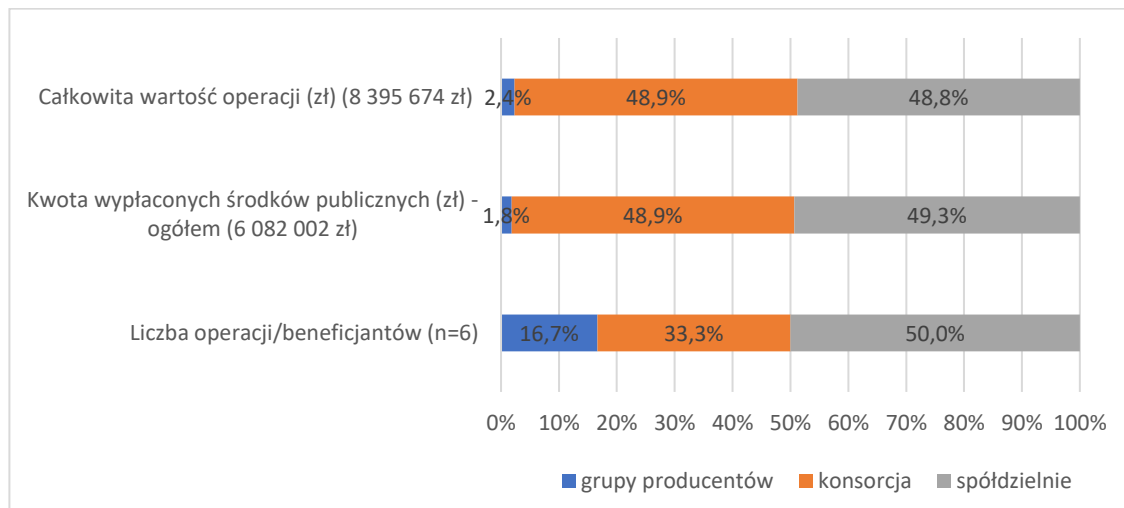
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Należy dodać, iż w ramach PROW 2014-2020 realizowane są także zobowiązania z PROW 2007-2013 z zakresu wsparcia na przystępowanie do systemów jakości. Do końca 2018 r. w zakończonych 15 445 operacjach wsparto 8 294 różnych beneficjentów, do których trafiło łącznie 18 844 867,11 zł wsparcia publicznego.

**Poddziałanie 3.2 Wsparcie na działania informacyjne i promocyjne realizowane przez grupy producentów na rynku wewnętrznym, typ operacji: Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych**

W Poddziałaniu 3.2, typ operacji: Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych zrealizowano łącznie 6 operacji, dofinansowanych kwotą 6 082 002,10 zł.

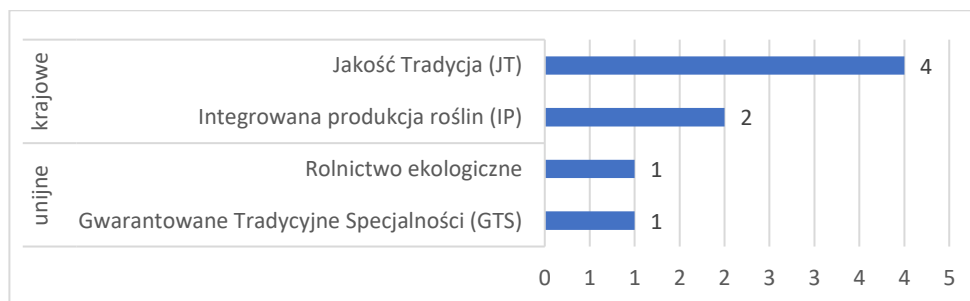
**Wykres 45. Struktura zakończonych operacji, beneficjentów, kwota udzielonego wsparcia oraz całkowita wartość zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.2**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Przedsięwzięcia te wpisywały się głównie w krajowe systemy jakości (Jakość i Tradycja - 4, Integrowana produkcja roślin - 2), choć w skali ograniczone liczby projektów warto też wspomnieć o pojedynczych projektach w ramach systemów unijnych - dot. rolnictwa ekologicznego (1) czy też Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności (1).

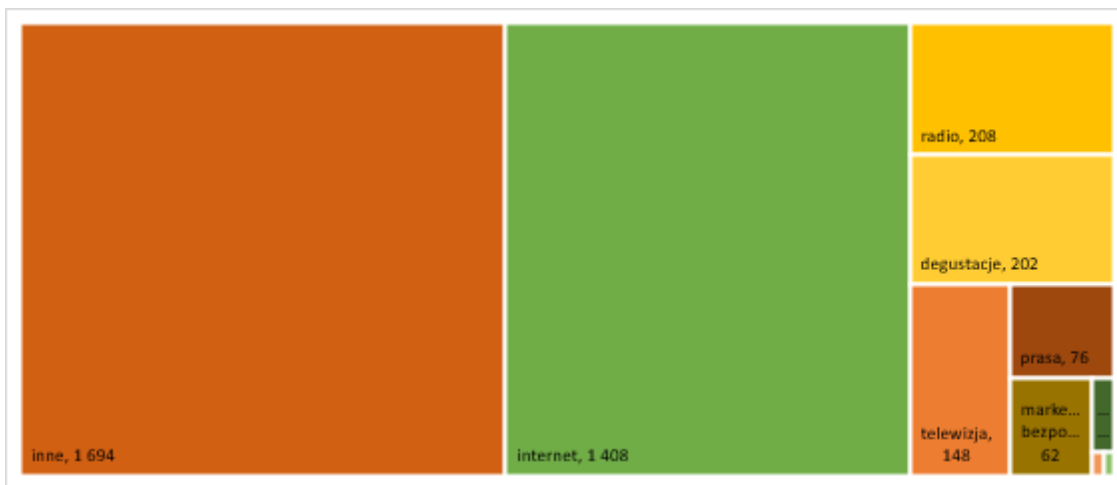
**Wykres 46. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.2 według systemów jakości (n=6)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Aby realizować działania informacyjne i promocyjne, w zakończonych operacjach posługiwano się głównie: innymi kanałami przekazu (1 694), internetem (1 408) radio (208) i degustacjami (202). Relatywnie mało licznymi reprezentowane były pokazy i udział w targach (po 2).

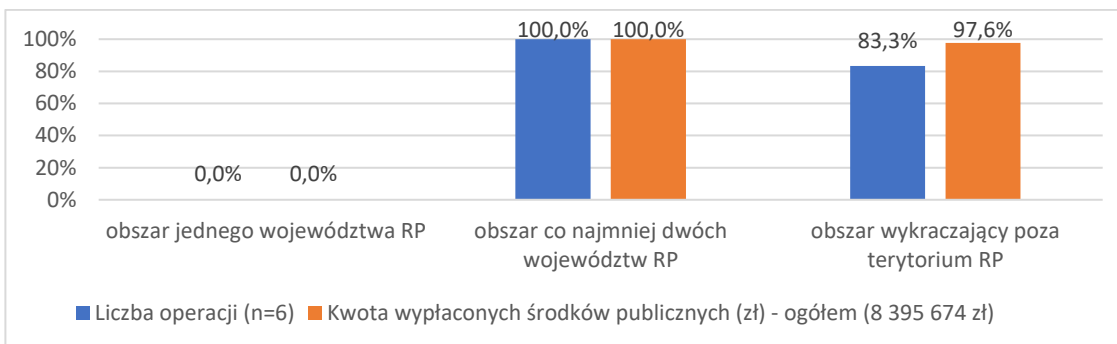
**Wykres 47. Wykorzystane rodzaje kanałów przekazu w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.2**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Wszystkie sfinalizowane operacje swoim zasięgiem terytorialnym obejmowały co najmniej dwa województwa, zaś zdecydowana większość - 83,3% - wykraczała poza terytorium Polski. Do takich ponadkrajowych operacji przekazano również zdecydowaną większość (97,6%) środków wsparcia.

**Wykres 48. Zasięg terytorialny realizowanych działań w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 3.2**



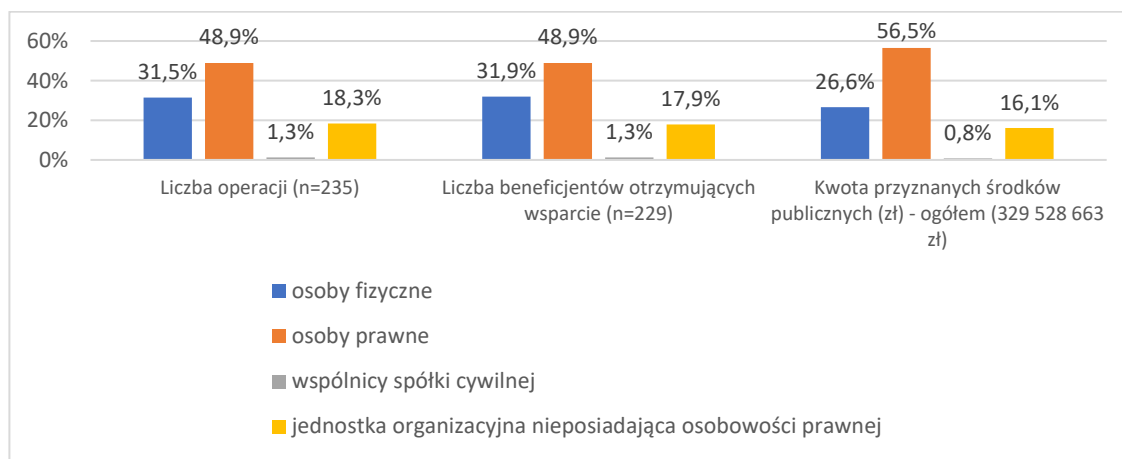
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W przypadku 5 operacji, których zakres działań wykraczał poza RP, z uwagi na duże budżety i zakresy zadaniowe poszczególnych projektów, osiągnięte rezultaty są znaczne, aczkolwiek mają wymiar punktowy. Wskazywano na silne wzmocnienie marki beneficjentów, których udział w ogólnej populacji podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie jest niewielki. Zarazem, w przypadku marketingu wykraczającym poza Polskę, możliwe jest wystąpienie efektu rozlewania się efektów wsparcia, tzn. ogólnego zwiększania świadomości polskiej żywności i promowania jej pozytywnego wizerunku.

**Poddziałanie 4.2 Wsparcie na inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych, typ operacji: Przetwórstwo i marketing produktów rolnych**

W ramach Poddziałania 4.2, typ operacji: *Przetwórstwo i marketing produktów rolnych* do końca 2018 r. sfinalizowano kwotą 329 298 841,22 zł realizację 235 operacji, w ramach których 229 beneficjentów otrzymało wsparcie. W gronie beneficjentów wsparcia, najliczniejszą grupę stanowiły osoby prawne (48,9%) oraz osoby fizyczne (31,9%), z kolei najmniej było wspólników spółki cywilnej (1,3%).

**Wykres 49. Struktura beneficjentów zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.2**

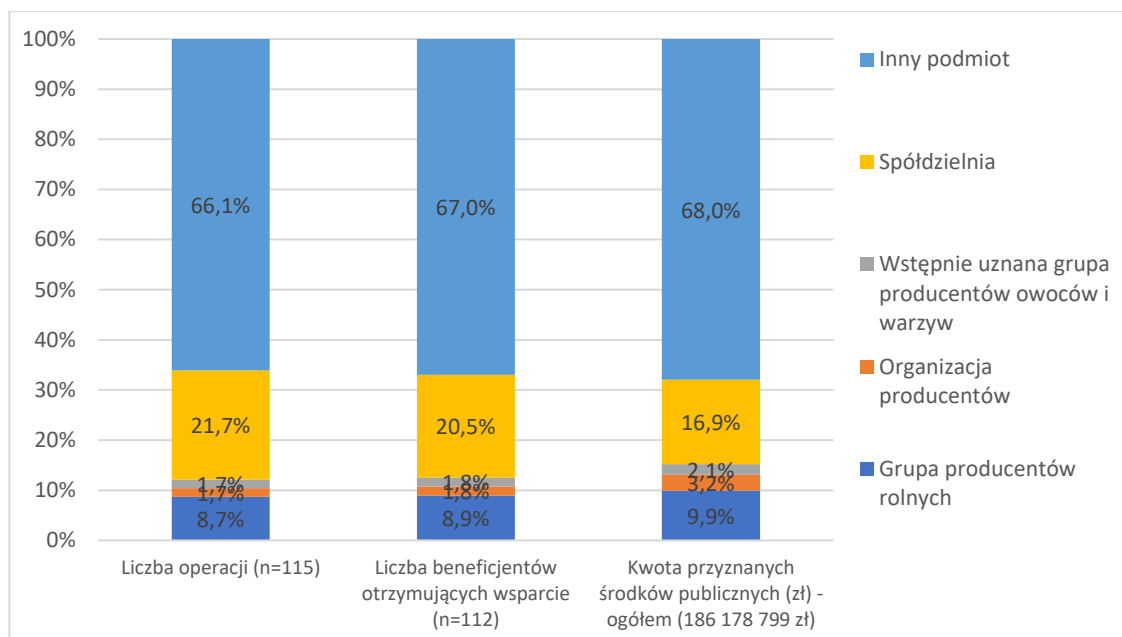


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W przypadku osób prawnych, stwierdzono dominację beneficjentów o kategorii „inny podmiot” (około 2/3 ogółu) oraz spółdzielni (20,5%). Najmniej licznie reprezentowane były wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz organizacje producentów (po 1,8%).



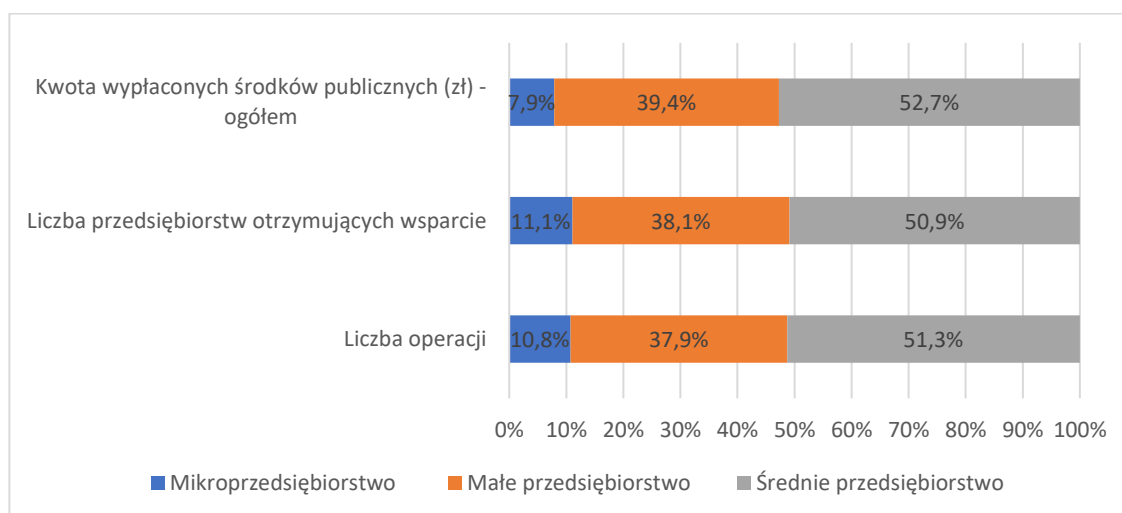
**Wykres 50. Struktura beneficjentów - osób prawnych zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.2**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najczęściej pomoc trafiała do średnich przedsiębiorstw (119 operacji, 115 unikalnych beneficjentów), odpowiednio rzadziej do małych przedsiębiorstw (88 operacji w 86 firmach) i mikroprzedsiębiorstw (25 podmiotów i tyle samo projektów).

**Wykres 51. Struktura zakończonych operacji, beneficjentów oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.2 według kategorii przedsiębiorstw**

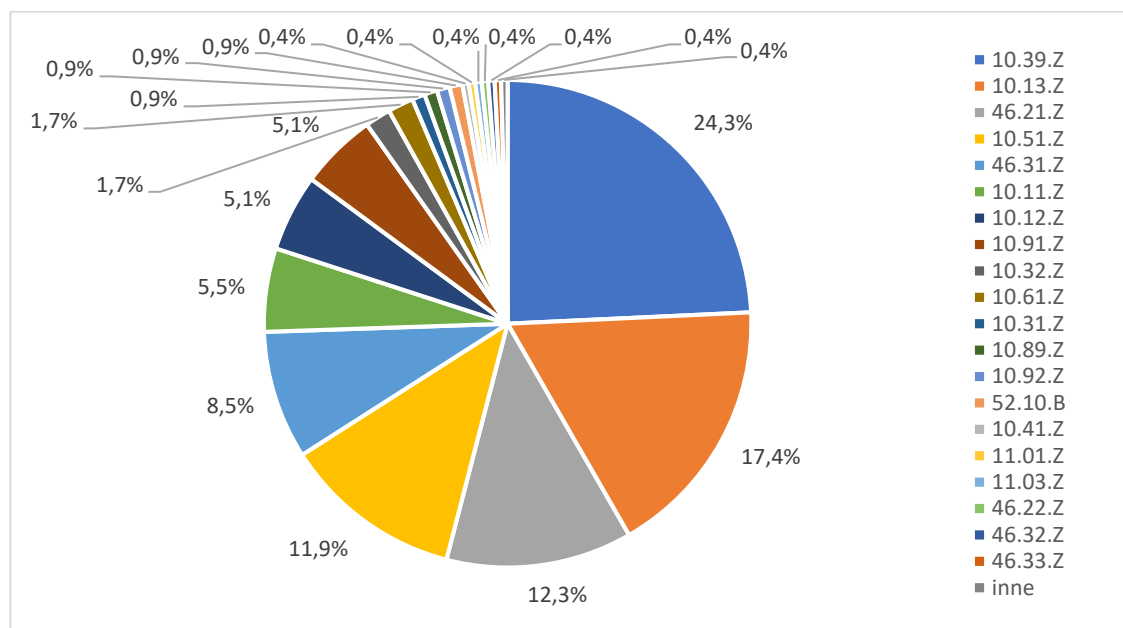


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Jeśli chodzi o liczebność, w ogólnej populacji zrealizowanych operacji dominowały te z zakresu następujących sekcji PKD:

- PKD 10.39.Z - Pozostałe przetwarzanie i konserwowanie owoców i warzyw (24,3%),
- PKD 10.13.Z - Produkcja wyrobów z mięsa, włączając wyroby z mięsa drobiowego (17,4%),
- PKD 46.21.Z - Sprzedaż hurtowa zboża, nieprzetworzonego tytoniu, nasion i pasz dla zwierząt (12,3%).

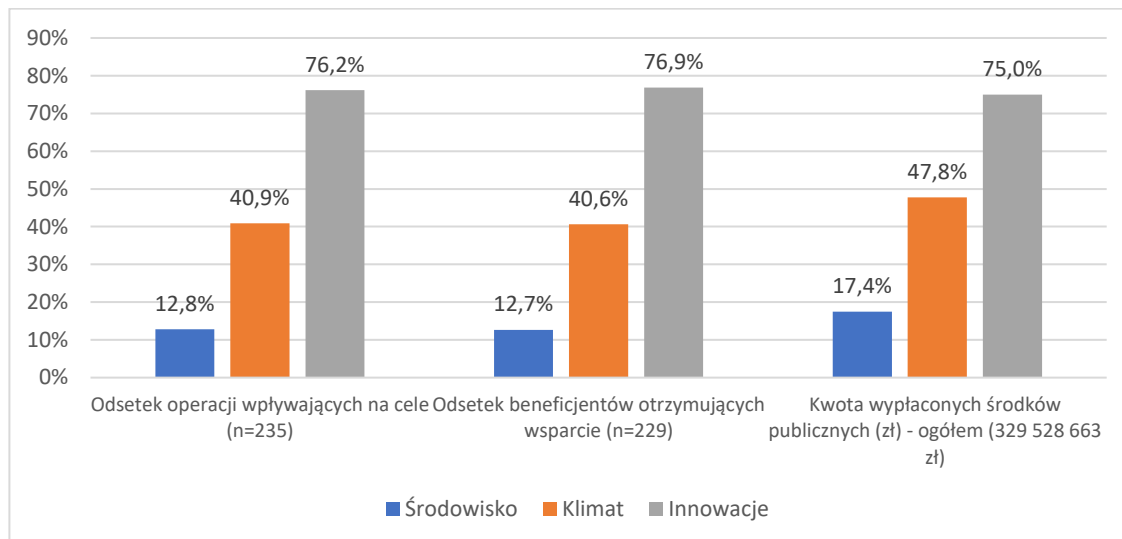
**Wykres 52. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.2 według sektorów (n=235)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W kontekście problematyki poruszanej w ramach niniejszego badania, zwraca szczególnie uwagę, iż aż 76,2% realizowanych operacji wpisywało się w cel przekrojowy dotyczący innowacyjności. Kolejne cele - dot. klimatu i środowiska - były już realizowane przez znacznie niższe odsetki projektów (odpowiednio 40,9% oraz 12,8%).

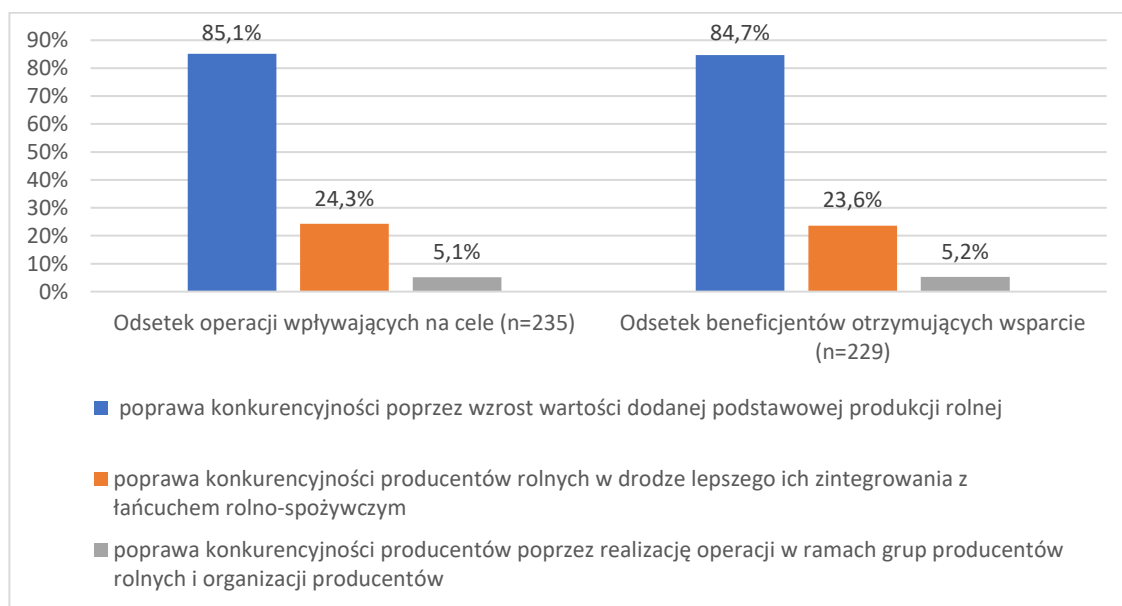
**Wykres 53. Odsetek zakończonych operacji, beneficjentów otrzymujących wsparcie oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.2 według realizowanych celów przekrojowych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W ramach operacji przyjmowano również konkretne założenia dot. kanałów poprawy konkurencyjności. W 85,1% przypadków uznano, że nastąpi ona poprzez wzrost wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej, w 24,3% - w drodze lepszego zintegrowania producentów rolnych z łańcuchem rolno-spożywczym, a także - w 5,1% przypadków - poprzez realizację operacji w ramach grup producentów rolnych i organizacji producentów.

**Wykres 54. Odsetek zakończonych operacji oraz beneficjentów otrzymujących wsparcie oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 4.2 według realizowanych celów szczegółowych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Odnosząc się do celów realizowanych przez poszczególne operacje, nie sposób nie wspomnieć również o tym, iż aż 92,3% operacji przyczyniało się do utrzymania poziomu umów długoterminowych zawartych z producentami rolnymi na zakup surowca / przyjęcie do usługowego przetwarzania i / lub przechowywania w ilości powyżej 50%. Ponadto, 6,0% operacji przyczyniało się do utrzymania statusu grupy producentów rolnych, związku grup producentów rolnych, organizacji producentów lub zrzeszenia organizacji producentów przez cały okres związania celem.

**Wykres 55. Odsetek zakończonych operacji oraz beneficjentów otrzymujących wsparcie w Poddziałaniu 4.2 według realizowanych celów**

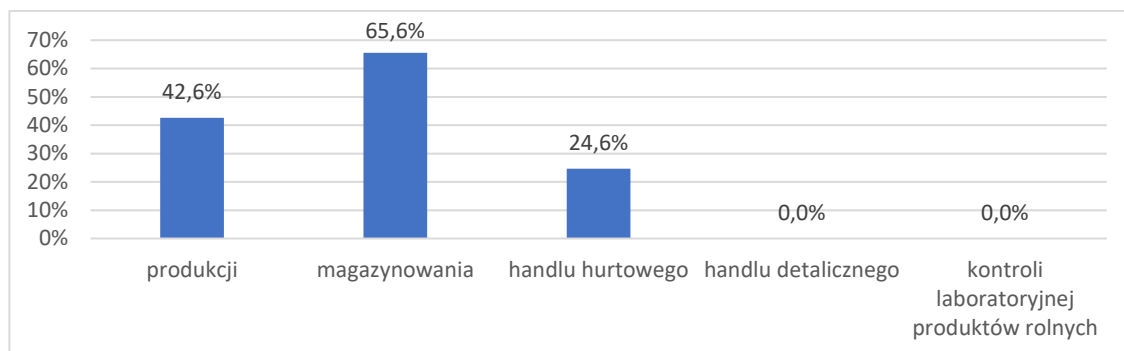


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Projekty pociągnęły za sobą m.in. wybudowanie 87 (31,1%) nowych budynków i budowli różnego przeznaczenia oraz nadbudowanie, przebudowanie lub wyremontowanie kolejnych 81 (26,0%). Jeśli chodzi o zakupy (wraz z instalacją) lub leasing, w 219 (93,2%) operacjach miały one miejsce w odniesieniu do maszyn lub urządzeń, w 41 (17,4%) - do aparatury pomiarowej, kontrolnej oraz sprzętu do sterowania procesem produkcji lub magazynowania, wreszcie w 19 (8,1%) przypadkach - oprogramowania służącego zarządzaniu przedsiębiorstwem lub sterowania procesem produkcji lub magazynowania.

Nowo wybudowane budynki i budowle były najczęściej przeznaczane na potrzeby magazynowania (65,6%) czy też produkcji (42,6%).

**Wykres 56. Przeznaczenie nowych budynków i budowli stanowiących infrastrukturę zakładu przedsiębiorstwa, niezbędną do wdrożenia inwestycji w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.2**

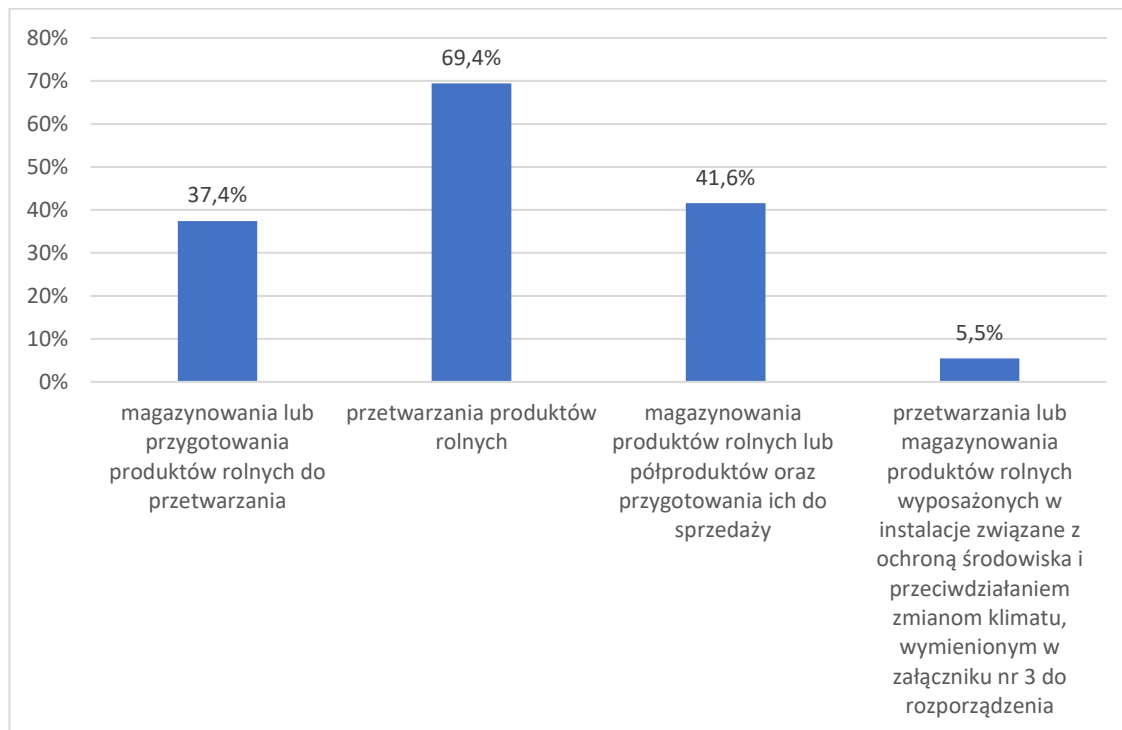


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Niejako odwrócone tendencje zaobserwowano w przypadku infrastruktury rozbudowanej, nadbudowanej, przebudowanej lub wyremontowanej. W głównej mierze była ona przeznaczana na potrzeby produkcji (65,8%), a w kolejnej - magazynowania (50,7%).

Przeznaczenie zakupionych (wraz z instalacją) lub leasingowanych (z przeniesieniem prawa własności) maszyn lub urządzeń to najczęściej przetwarzanie produktów rolnych (69,4%), magazynowanie produktów rolnych lub półproduktów oraz przygotowanie ich do sprzedaży (41,6%) czy wreszcie magazynowanie lub przygotowanie produktów rolnych do przetwarzania (37,4%).

**Wykres 57. Przeznaczenie zakupionych (wraz z instalacją) lub leasingowanych (z przeniesieniem prawa własności) maszyn lub urządzeń w ramach zakończonych operacji w Poddziałaniu 4.2**



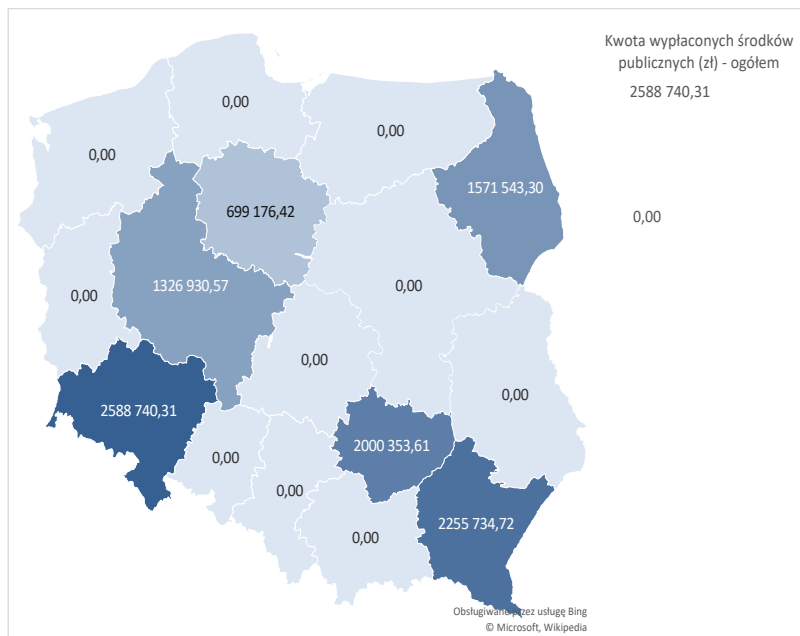
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Poddziałanie 4.2 jest kluczowym narzędziem wspierania sektora rolno-spożywczego, który z uwagi na stosowane wyłączenia - na ogół nie może ubiegać się o wsparcie w ramach innych programów pomocowych współfinansowanych ze środków unijnych. Alokacja na poziomie 2 978 071 924,44 pozwala mówić o transferze finansowym zdolnym wywrzeć wpływ na rynek.

W kontekście Poddziałania 4.2 wymaga odrębnego komentarza skierowania wsparcia do rolników. Rolnicy, domownicy bądź małżonkowie rolników mogą otrzymać wsparcie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przetwarzania produktów rolnych. Ta sama grupa adresatów może również ubiegać się o pomoc na sprzedaż produktów przetworzonych w ramach rolniczego handlu detalicznego. Na koniec 2018 r., zakończone były wprawdzie jedynie 2 operacje w zakresie przetwórstwa, jednak ogółem zakontraktowano już 42 projekty wsparte pomocą sięgającą 9 363 458,00 zł. Biorąc pod uwagę, iż zakontraktowane wsparcie dot. małego przetwórstwa dla rolników konsumuje jedynie 0,81% ogólnej kwoty pomocy - pod względem transferu finansowego, jest to marginalna wielkość. Zwraca jednak uwagę, iż omawiana forma wsparcia adresuje ważną potrzebę zgłaszaną przez rolnictwo, ale także przez sferę konsumentów czy ekspertów dziedzinowych. W tym kontekście, realizacja operacji tego typu może zwiększać konkurencyjność gospodarstw rozumianą jako maksymalizacja zysków wynikających z przechodzenia na kolejne ogniwa łańcucha wartości (tzn. przychód możliwy do wygenerowania z płodów rolnych jest daleko niższy aniżeli ten z produktów stanowiących ich przetworzenie, więc docelowo powinien umożliwić nie tylko spłatę zakupu linii produkcyjnej, ale też generowanie zysków dla właścicieli). Ponadto, jest to również

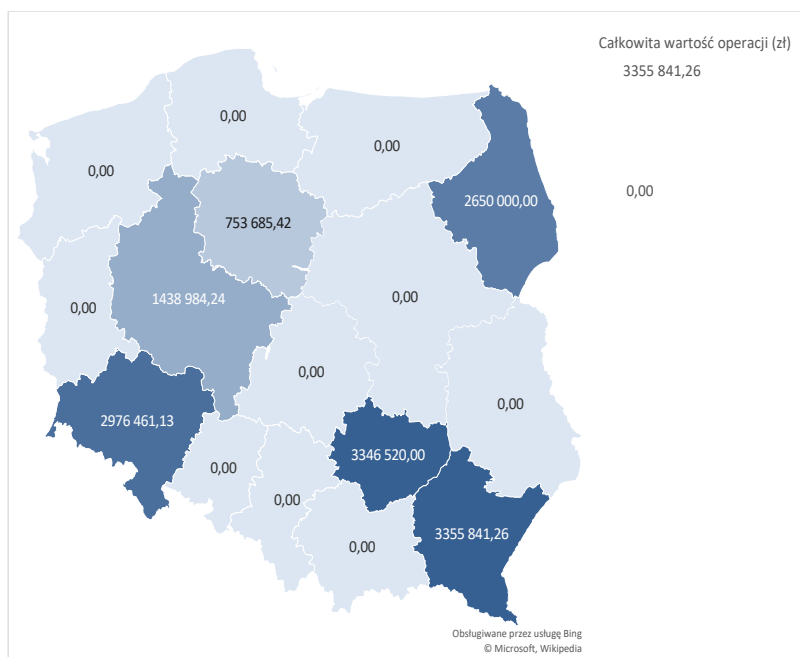


**Mapa 14. Kwota udzielonego wsparcia w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 7.4, typ operacji: Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

**Mapa 15. Całkowita wartość zakończonych operacji w Poddziałaniu 7.4, typ operacji: Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów**

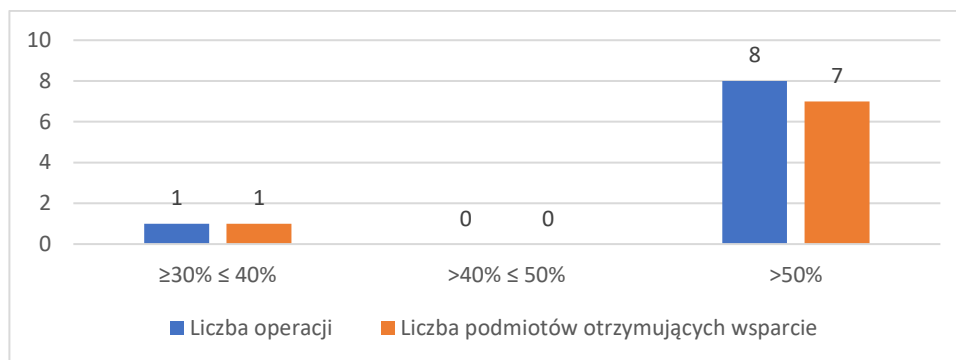


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR



W 8 przypadkach, powierzchnia handlowa targowiska przeznaczona dla rolników pod sprzedaż produktów rolno-spożywczych wynosi > 50%, tylko w 1 jest niższa.

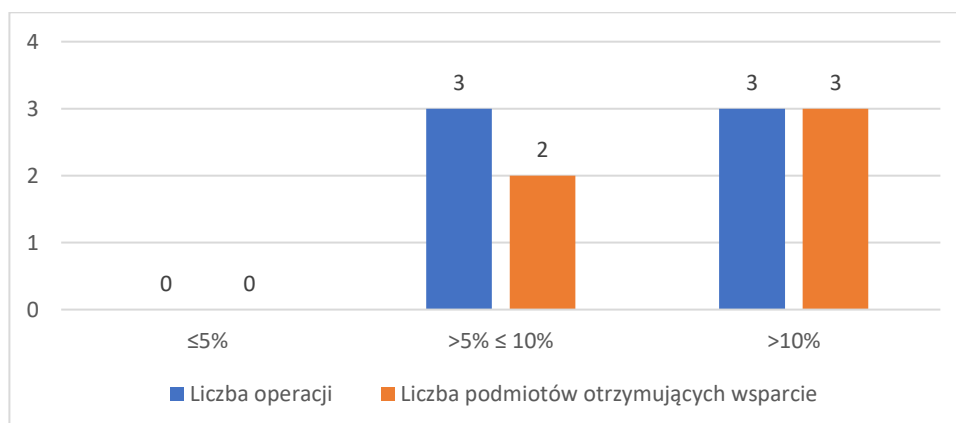
**Wykres 58. Powierzchnia handlowa targowiska przeznaczona dla rolników pod sprzedaż produktów rolno-spożywczych po realizacji operacji w Poddziałaniu 7.4, typ operacji: Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W 3 przypadkach powierzchnia handlowa targowiska przeznaczona pod sprzedaż produktów rolno-spożywczych wyprodukowanych w systemie rolnictwa ekologicznego przekracza 10%, w kolejnych 3 - sytuuje się w przedziale od 5% do 10% włącznie.

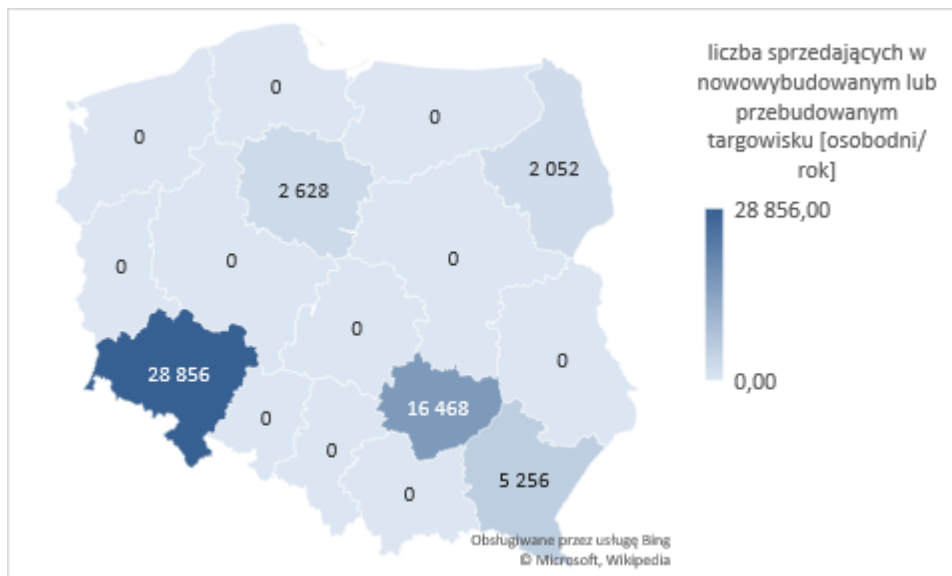
**Wykres 59. Powierzchnia handlowa targowiska przeznaczona pod sprzedaż produktów rolno-spożywczych wyprodukowanych w systemie rolnictwa ekologicznego po realizacji operacji w Poddziałaniu 7.4, typ operacji: Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W 3 przypadkach przewidziano wyposażenie targowiska w instalacje odnawialnego źródła energii, która ma zapewniać pokrycie co najmniej 30% zapotrzebowania na energię elektryczną lub ciepłą. Ogółem, łączna liczba sprzedających w nowowybudowanych lub przebudowanych targowiskach [osobodni/rok] osiągnęła poziom 55 260 osób, z czego około połowa - pochodzi z województwa dolnośląskiego.

Mapa 16. Liczba sprzedających w nowowytbudowanym lub przebudowanym targowisku [osobodni/rok] w zakończonych operacjach w Poddziałaniu 7.4, typ operacji: *Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*



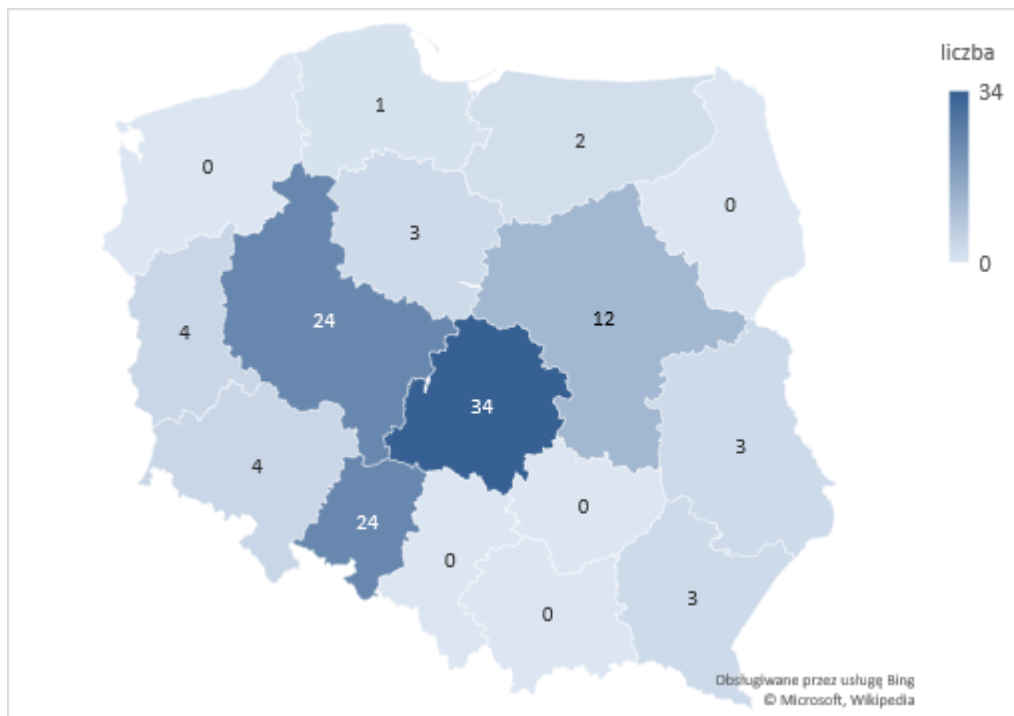
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Warto zauważyć, iż obecnie mamy do czynienia ze wzrostem popularności sprzedaży bezpośredniej, zaś targowiska bywają wręcz traktowane jako modna alternatywa dla sklepów wielkopowierzchniowych. Wspieranie ich budowy / przebudowy kreuje / zwiększa komfort użytkowania, a co za tym idzie - pozwala upowszechnić się wskazanemu trendowi oraz uprawdopodobnia jego utrzymanie w czasie.

**Działanie 9 Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym**

Ostatnia z interwencji realizowanych w ramach celu szczegółowego 3A to Działanie 9 Tworzenie grup producentów i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym. Dla analizowanego okresu można wskazać 114 zakończonych operacji, w ramach których pomoc o łącznej wysokości 39 688 709,32 zł dostało 111 różnych beneficjentów. Najwięcej operacji zrealizowano w województwach: łódzkim (34), wielkopolskim i opolskim (po 24)

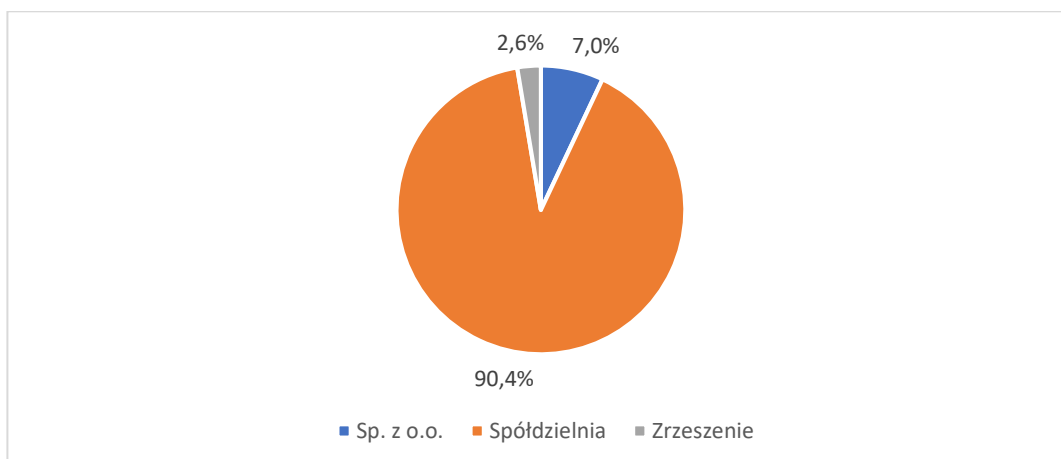
**Mapa 17. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: *Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym* (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Dominującą formą prawną były spółdzielnie (103 - 90,4%; spółek z ograniczoną odpowiedzialnością było 8 - 7,0%, zaś zrzeszenia 3 - 2,6%).

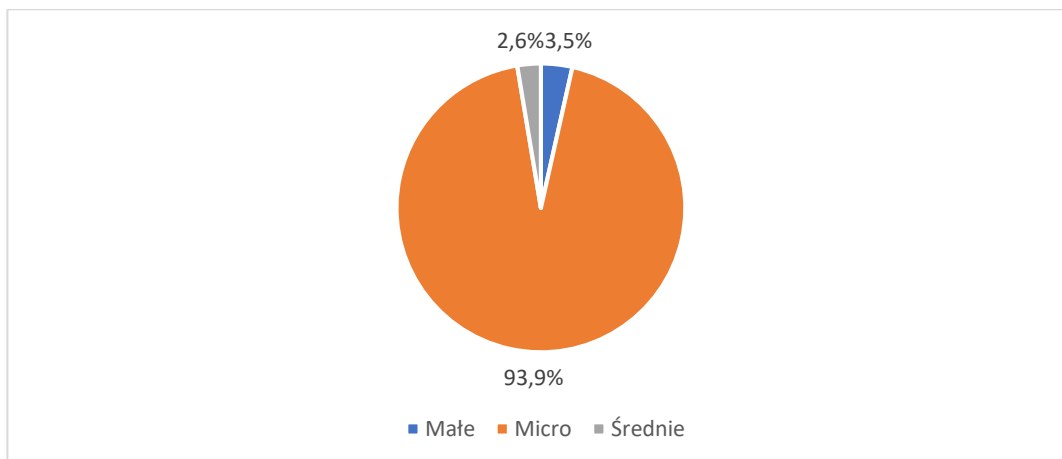
**Wykres 60. Forma prawna beneficjentów zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: *Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym* (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najwięcej było mikroprzedsiębiorstw (107, tj. 93,9%), małe i średnie firmy były w zdecydowanej mniejszości (odpowiednio - 4, tj. 3,5% i 3 podmioty, tj. 2,6%).

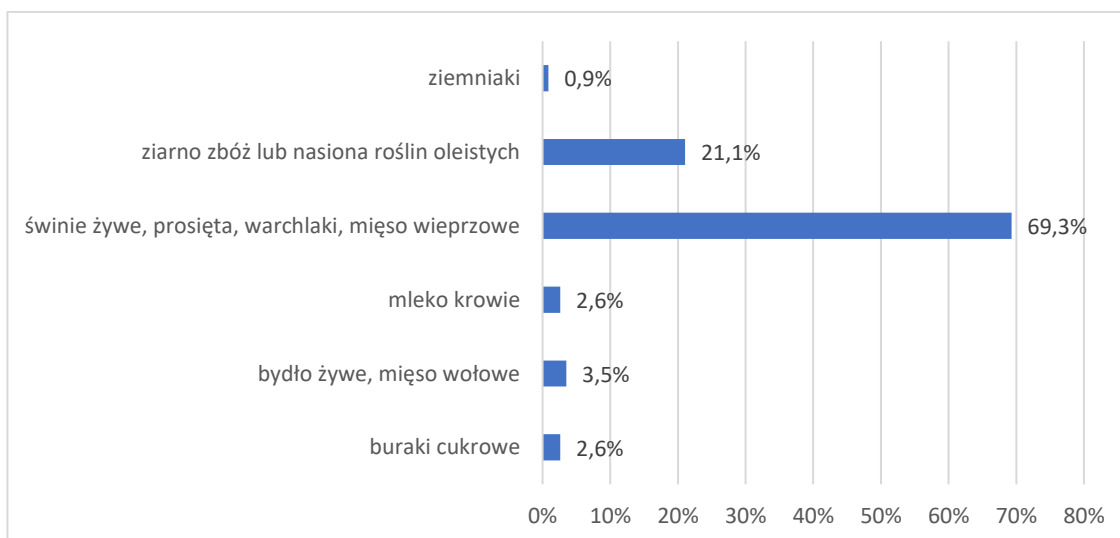
**Wykres 61. Wielkość przedsiębiorstw - beneficjentów zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Produkty, których najczęściej dotyczyły wsparcie w operacjach, to: świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe (69,3%) oraz ziarno zbóż lub nasiona roślin oleistych (21,1%).

**Wykres 62. Rodzaj produktu w ramach zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (n=114)**

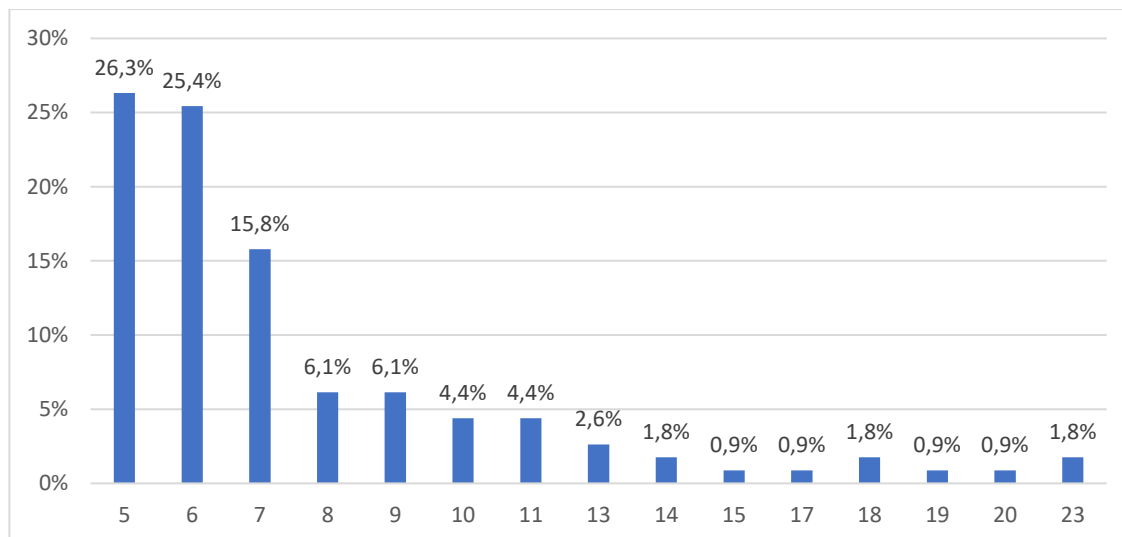


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Rozkład odsetka realizowanych operacji podziale na liczby członków wspartych grup/organizacji wyraźnie wskazuje, że dominują te najmniej liczne - ponad połowa wszystkich

zrealizowanych operacji dot. grup/organizacji z 5 lub 6 członkami. Zarazem, najliczniejsza wsparta organizacja, liczyła 23 uczestników.

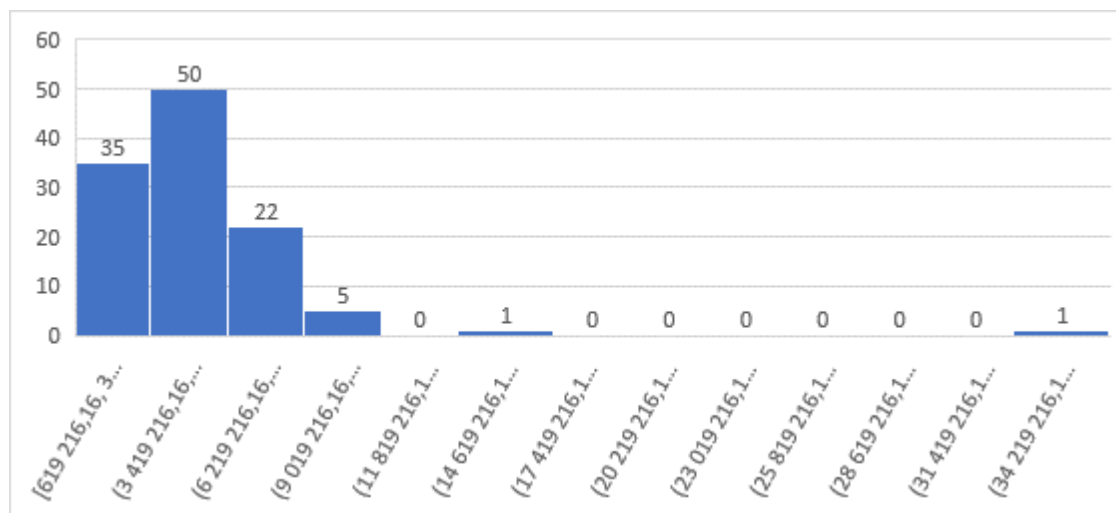
**Wykres 63. Liczba członków wspartych grup/organizacji w ramach zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Rozkład zrealizowanych przychodów od członków (netto) w ramach zakończonych operacji wyraźnie wskazuje, że gęstość rozkładu jest największa dla wartości do ok. 10 mln zł, zaś kolejne - wyższe przedziały - są reprezentowane przez pojedyncze podmioty.

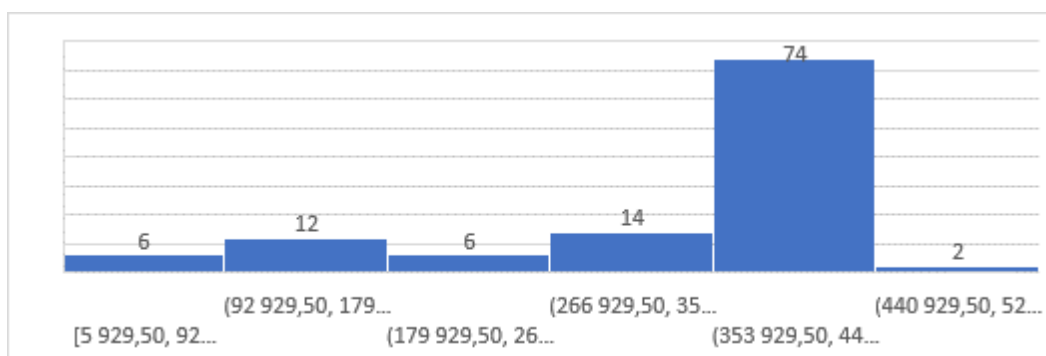
**Wykres 64. Rozkład zrealizowanych przychodów od członków (netto) w ramach zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Z kolei rozkład łącznej kwoty udzielonej pomocy w ramach zakończonych operacji w Działaniu 9 wskazuje na zagęszczenie w przedziale od ok. 350 tys. do 440 tys. zł, tzn. takiej wysokości wsparcie najczęściej trafiało do beneficjentów.

**Wykres 65. Rozkład łącznej kwoty udzielonej pomocy w ramach zakończonych operacji w Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Wreszcie, 39,5% operacji realizuje cel przekrojowy dot. innowacji, zaś 38,6% - środowiska i klimatu.

**Wykres 66. Odsetek zakończonych operacji Działaniu 9, typ operacji: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym według realizowanych celów przekrojowych (n=114)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

O ile na poziomie logiki interwencji sama idea wsparcia jawi się jako uzasadniona, o tyle doświadczenia poprzedniej perspektywy każą już teraz zastanawiać się, czy PROW 2014-2020 lub krajowa polityka rolna są w stanie zapewnić bodźce dla kontynuacji działania powstałych grup czy organizacji producentów. Wydaje się, iż bez odpowiednich zachęt (np. fiskalnych), rezultaty omawianego Działania mogą okazać się widoczne, lecz nietrwałe.

W ramach PROW 2014-2020 realizowane są również zobowiązania z lat 2007-2013 w zakresie Tworzenia grup i organizacji producentów. Do końca 2018 r., sfinalizowano 1 604 takich projektów, w ramach których do beneficjentów trafiło ponad 245 mln zł.

Reasumując, PROW 2014-2020 wspiera konkurencyjność na dwa sposoby. Pierwszy, nieco pośredni (tzn. stymulacja transferu wiedzy i innowacyjności jako czynniki wpływające na konkurencyjność podmiotów rolniczych) na ten moment w bardzo niewielkim stopniu miał okazję się urzeczywistnić, stąd jego brak / nikły wpływ na poprawę konkurencyjności

producentów rolnych. W odniesieniu do pozostałych typów operacji w ramach celu szczegółowego 3A należy stwierdzić, iż proefektywnościowa modyfikacja procesów produkcyjnych oraz marketing zdecydowanie poprawiają pozycję konkurencyjną ich beneficjentów.

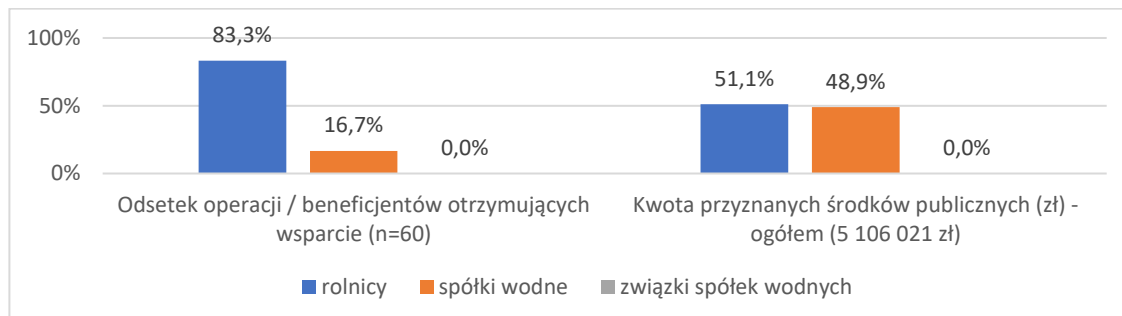
## WPE 7. Cel szczegółowy 3B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW 2014-2020 wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych?

Interwencja ukierunkowana na wdrażanie celu szczegółowego 3B *Wspieranie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych* została zaplanowana dwojako: po pierwsze, poprzez wsparcie ukierunkowane na zwiększenie wiedzy rolników w zakresie uwarunkowań korzystania z ubezpieczeń w gospodarstwach, w tym wynikających z tego korzyści (Poddziałanie 1.1 *Wspieranie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności*), po drugie - za pomocą wsparcia polegającego na wprowadzeniu działań zapobiegawczych w zakresie klęsk żywiołowych i katastrof (Poddziałanie 5.1 *Inwestycje w działania zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof*), jak również interwencji służących przywracaniu potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wyżej wymienionych czynników (Poddziałanie 5.2 *Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof*).

*Poddziałanie 5.1 Inwestycje w działania zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, typ operacji: Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej*

W zakresie Poddziałania 5.1 *Inwestycje w działania zapobiegawcze*, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof według stanu na koniec 2018 r. zakontraktowano 267 operacji, przeznaczając na to 34 654 432,27 zł. W tym miejscu wymaga podkreślenia, iż zakres możliwego do otrzymania wsparcia uległ zmianie w toku wdrażania Programu, w odpowiedzi na uwarunkowania zewnętrzne. Pojawienie się ASF wymusiło podjęcie szeregu działań zapobiegawczych, a jednym z nich było umożliwienie dofinansowania w Poddziałaniu 5.1 inwestycji i urzędzeń służących bioasekuracji.

**Wykres 67. Struktura beneficjentów zakończonych operacji oraz kwota udzielonego wsparcia w Poddziałaniu 5.1**



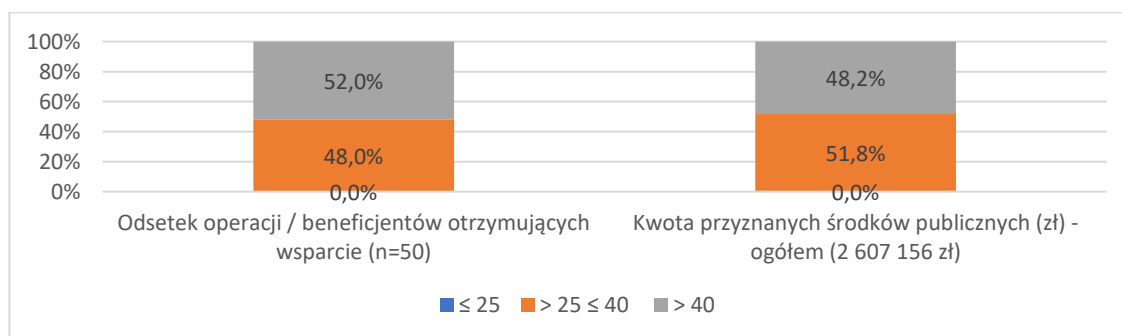
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Na 60 zakończonych operacji, o łącznej wartości dofinansowania sięgającej 5 106 021,01 (całkowita wartość - 8 080 074,49 zł), najczęściej dotyczyło grodzienia chlewni (50, tj. 83,33%) - a zatem było powiązanych z wprowadzoną dodatkową formą wsparcia.

Choć nie ma to reperkusji dla wyników wdrażania Programu w analizowanym okresie, wymaga podkreślenia, iż od października 2018 r. zmianie uległy warunki wsparcia, które jest obecnie adresowane do szerszego grona adresatów i może objąć większy zakres działań.

Zwraca uwagę, iż w gronie osób, które zrealizowały zakończone operacje - nie ma przedstawicieli najmłodszej grupy wiekowej (do 25 roku życia włącznie). Liczba realizowanych operacji oraz wielkość uzyskanych środków finansowych rozkładają się niemal równo po połowie pomiędzy osobami od 25 do 40 lat włącznie oraz osobami starszymi niż 40 lat.

**Wykres 68. Struktura wiekowa beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.1 (operacje dot. zapobiegania rozprzestrzenianiu się ASF)**

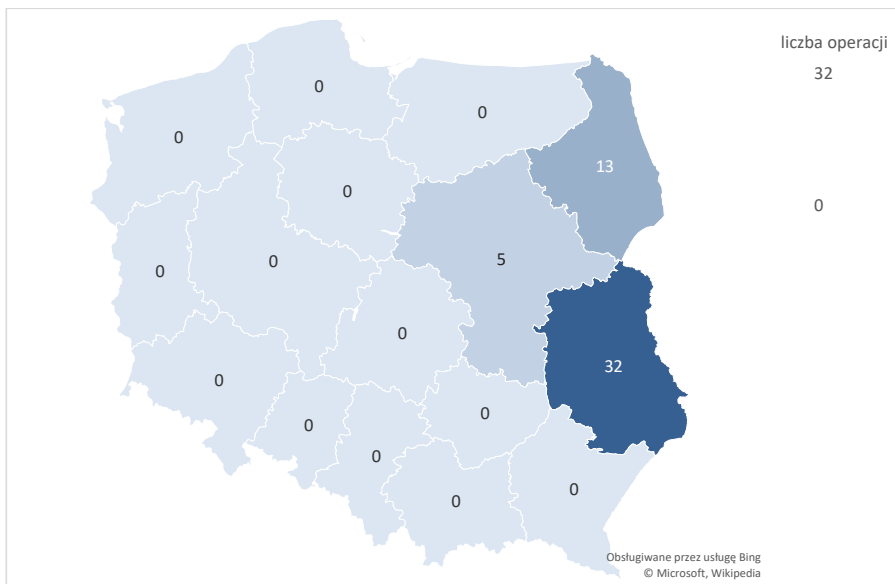


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Lokalizacja zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.1 (operacje dot. zapobiegania rozprzestrzenianiu się ASF) koresponduje z umieszczeniem ognisk choroby. Przedsięwzięcia realizowane były na wschodzie kraju: 32 na Lubelszczyźnie, 13 na Podlasiu oraz 5 na Mazowszu.



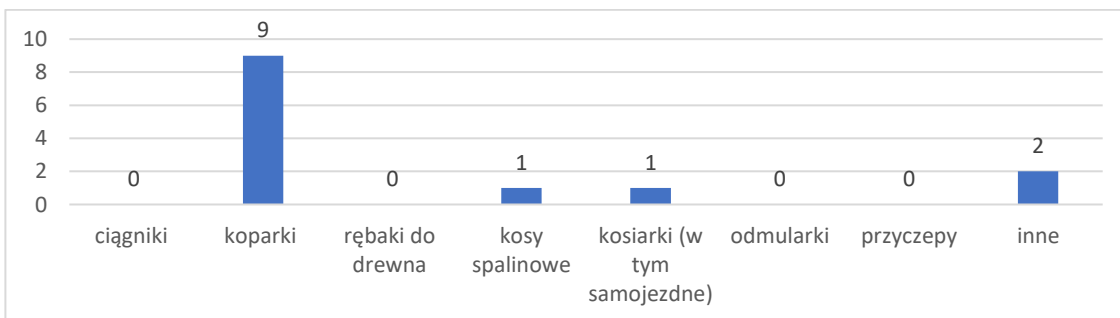
**Mapa 18. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.1 (operacje dot. zapobiegania rozprzestrzenianiu się ASF; n=50)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Drugi typ projektów możliwych do wsparcia w Poddziałaniu 5.1 dot. zapobiegania zalaniu, podtopieniu lub nadmiernemu uwilgoceniu. W ramach 10 zakończonych operacji, zakupiono m.in. 9 koparek, kosę spalinową i kosiarkę.

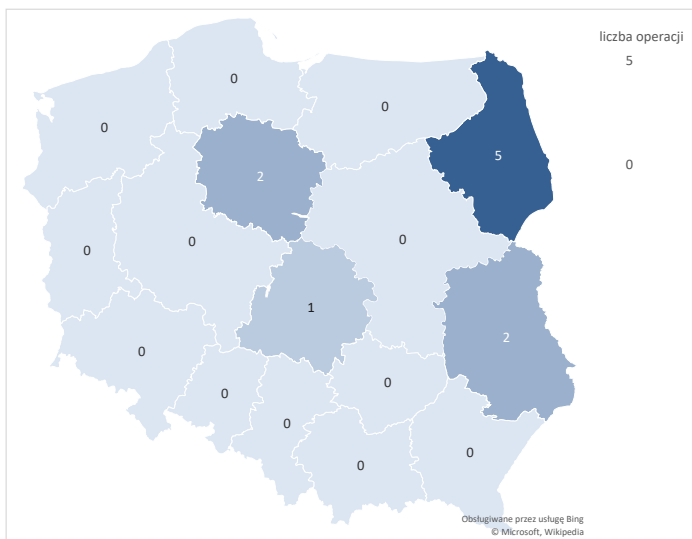
**Wykres 69. Liczba zakupionego sprzętu służącego utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych w Poddziałaniu 5.1. (zakończone operacje dot. zapobiegania zalaniu, podtopieniu lub nadmiernemu uwilgoceniu; n=10)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Przestrzennie, operacje w Poddziałaniu 5.1 (operacje dot. zapobiegania zalaniu, podtopieniu lub nadmiernemu uwilgoceniu) realizowane były głównie we wschodniej części kraju (Podlasie - 5, Lubelszczyzna - 2) oraz jego centrum (województwo kujawsko-pomorskie - 2, łódzkie - 1).

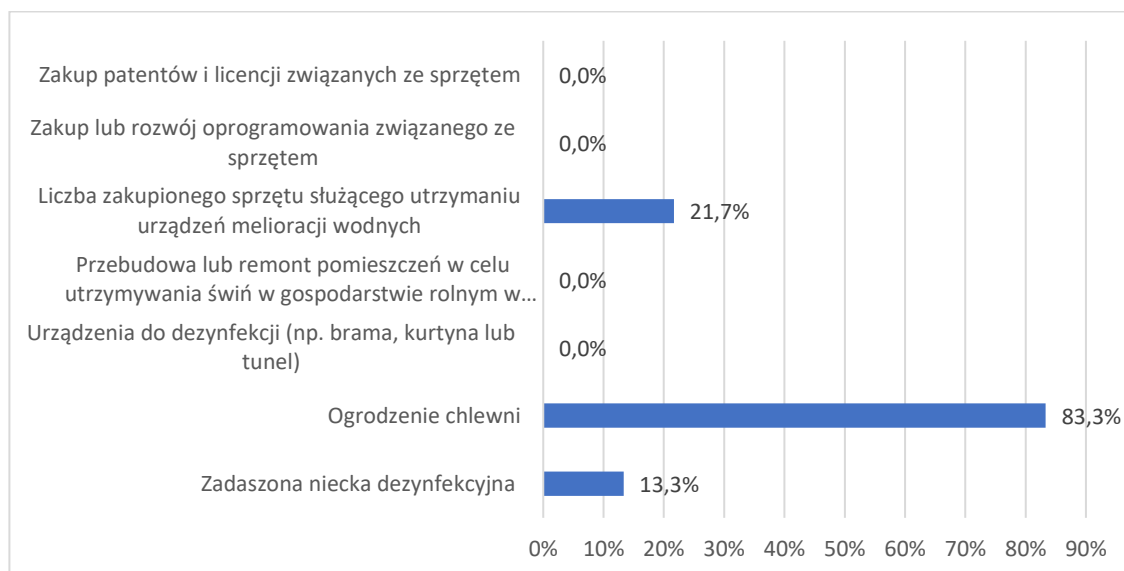
**Mapa 19. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.1 (operacje dot. zapobiegania zalaniu, podtopieniu lub nadmiernemu uwilgoceniu; n=10)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Ogółem, w ramach całego katalogu przedsięwzięć możliwych do zrealizowania w Poddziałaniu 5.1, najczęściej podejmowaną inwestycją było ogrodzenie chlewni (83,3%), zakup sprzętu służącego utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych (21,7%) czy też realizacja zadaszonych nieek dezynfekcyjnych (13,3%).

**Wykres 70. Odsetek zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.1, w ramach, których zrealizowano dany typ inwestycji (n=60)**



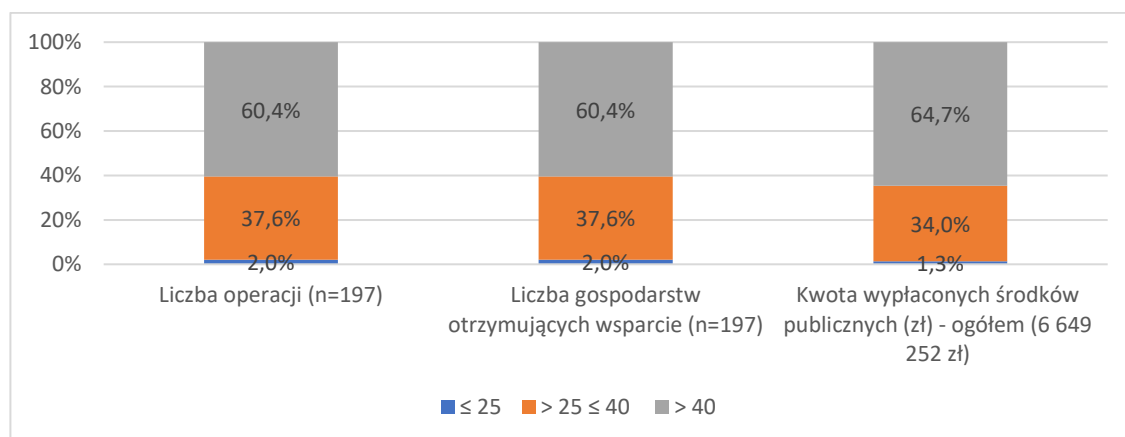
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

**Poddziałanie 5.2 Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, typ operacji: Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej**

W przypadku Poddziałania 5.2 Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, na koniec 2018 r. łączna liczba realizowanych operacji wynosiła 408 (401 unikatowych gospodarstw), z czego 197 (w 197 różnych gospodarstwach) miało status zakończonych. Beneficjentom wsparcia przyznano łączną pomoc na poziomie 16 453 074,90 zł, z czego w sfinalizowanych projektach do rolników trafiło 6 649 252,15 zł.

Inaczej niż w Poddziałaniu 5.1, w Poddziałaniu 5.2 obserwuje się wprawdzie dominację beneficjentów reprezentujących najstarszą kategorię wiekową, jednakże pojedyncze projekty (2% ogółu) sfinalizowali również rolnicy najmłodsi - do 25 roku życia.

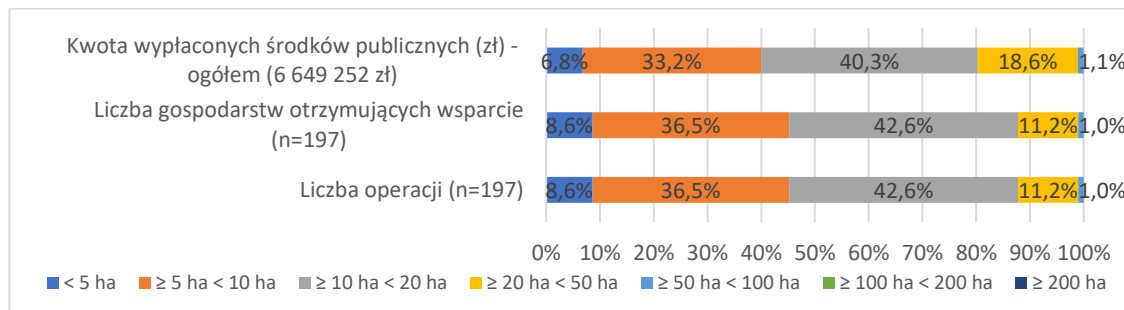
**Wykres 71. Struktura wiekowa beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W zakresie struktury wielkościowej zwraca uwagę, że większość sfinalizowanych operacji - i idących za nimi strumieni finansowych - zasilą podmioty o nieskrajnych wielkościach. Najliczniejsze grono beneficjentów stanowiły gospodarstwa o wielkości od 10 ha włącznie do 20 ha (42,6%) oraz od 5 ha włącznie do 10 ha (36,5%). Z kolei w przypadku gospodarstw o wielkości od 20 ha włącznie do 50 ha - zwraca uwagę ich ponad proporcjonalna absorpcja środków względem ich udziału liczebnościowego w populacji odbiorców wsparcia.

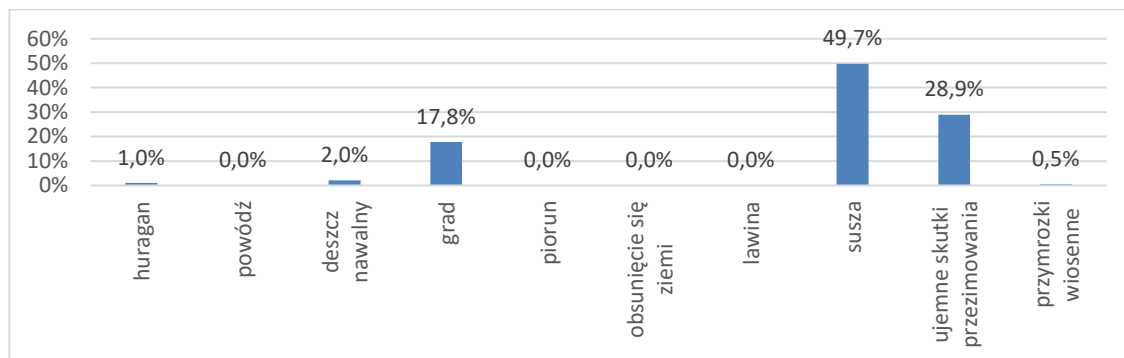
**Wykres 72. Struktura powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach beneficjentów zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Głównym powodem ubiegania się o wsparcie była susza (49,7%), a także ujemne skutki przezimowania (28,9%) oraz grad (17,8%).

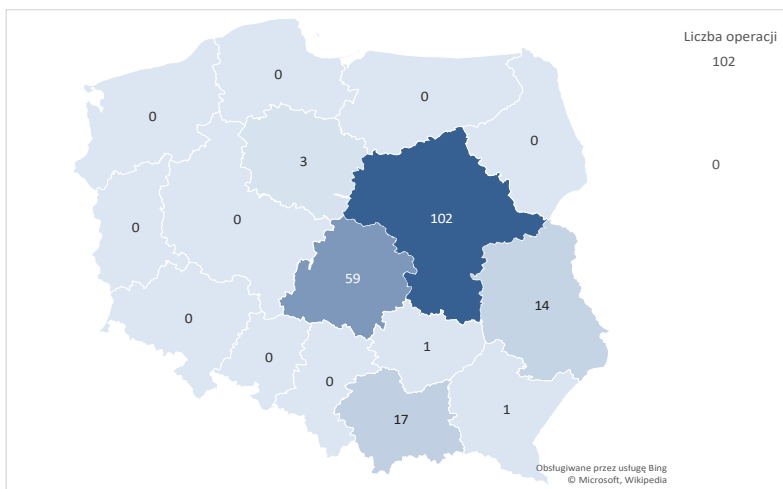
**Wykres 73. Struktura zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2 według rodzaju klęski żywiołowej, niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub katastrofy (n=197)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najwięcej operacji zrealizowano na Mazowszu (102), w województwie łódzkim (59) i w Małopolsce (17).

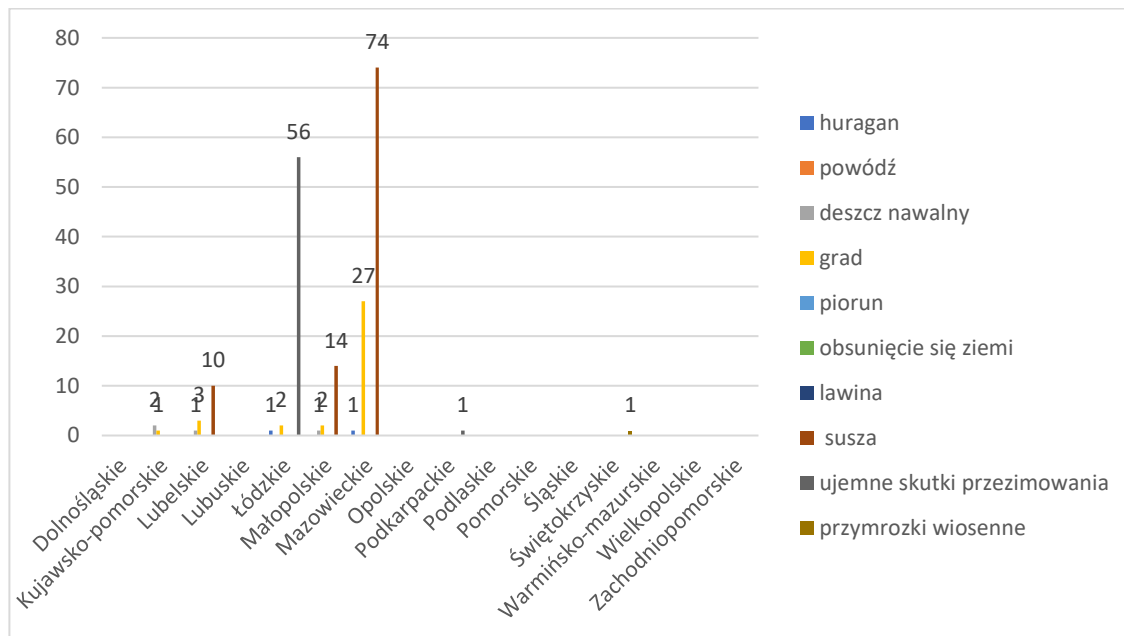
Mapa 20. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2 (n=197)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Najsilniejsza koncentracja wsparcia w danym regionie z uwagi na występowanie określonej klęski żywiołowej jest obserwowana w województwie łódzkim - 56 z 59 operacji stanowi pochodną wystąpienia ujemnych skutków przezimowania. Z kolei na Mazowszu, dwa wyraźnie zarysowujące się czynniki to susza (74 operacje) i grad (27 operacji). W pozostałych regionach, przy mniejszej liczbie beneficjentów, trudniej mówić o analogicznej koncentracji.

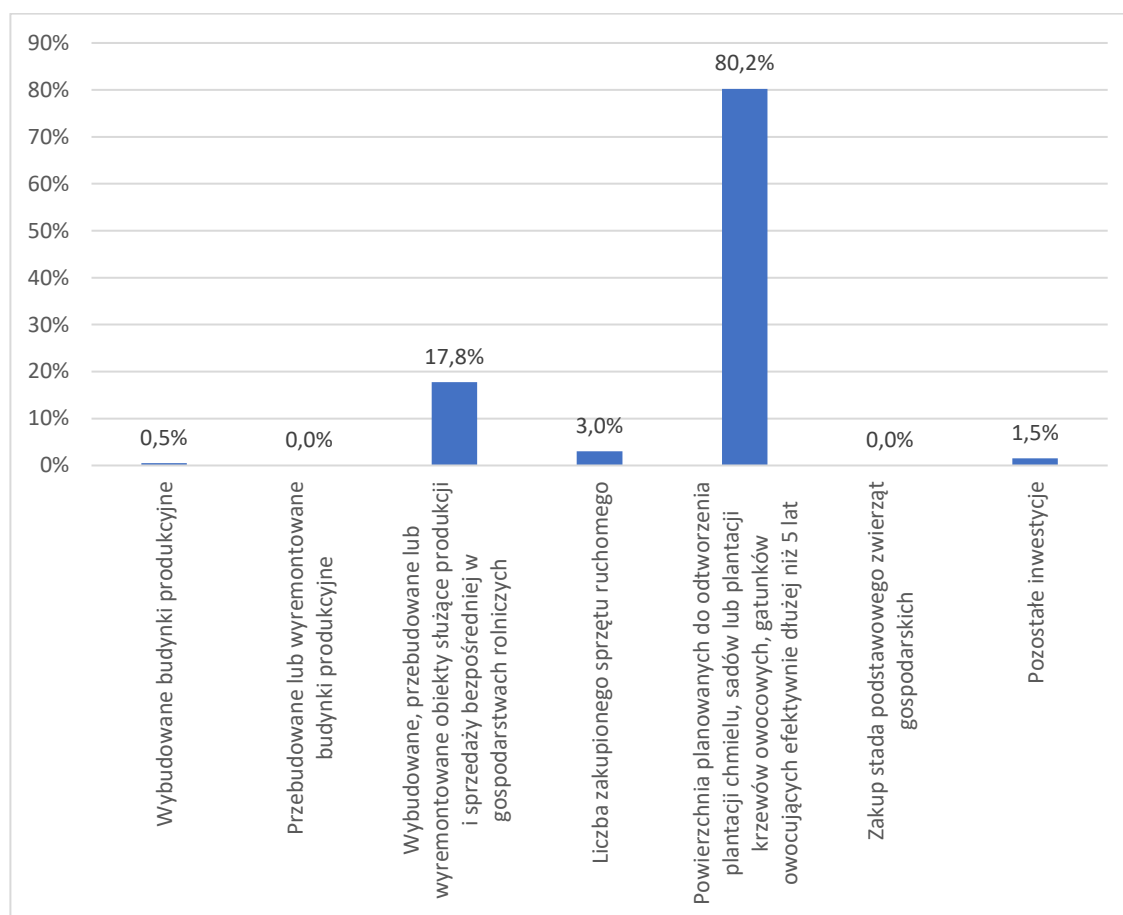
Wykres 74. Rozmieszczenie przestrzenne zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2 według rodzaju klęski żywiołowej, niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub katastrofy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Ogółem, pośród różnego rodzaju działań inwestycyjnych możliwych do podejmowania w Poddziałaniu 5.2, dominowały: odtworzenie plantacji chmielu, sadów lub plantacji krzewów owocowych, gatunków owocujących efektywnie dłużej niż 5 lat (80,2%) oraz wybudowanie, przebudowanie lub wyremontowanie obiektów służących produkcji i sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolniczych (17,8%).

**Wykres 75. Odsetek zakończonych operacji w Poddziałaniu 5.2, w ramach których zrealizowano dany typ inwestycji (n=197)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Jako wskaźnik rezultatu monitorujący postępy we wdrażaniu P 3B ustanowiono procent gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem, z wartością docelową na poziomie 0,01% (tj. nominalnie - 180 gospodarstw). Obecna realizacja wynosi 0,00%, co jednak nie wynika z całkowitego braku postępu, co raczej jego ograniczonej skali, która - w zestawieniu z charakterem miernika - daje wielkość wskaźnika na poziomie niemal nieobserwowalnym (liczba beneficjentów wsparcia na środki zapobiegawcze wśród gospodarstw rolnych wyniosła, w przypadku zakończonych operacji, 50 - a zatem poziom osiągnięcia docelowej wartości wskaźnika wynosi 27,8%).

Nie sposób nie zauważyć, iż na ten moment bezpośredni wpływ PROW 2014-2020 na realizację Celu szczegółowego 3B jest niewielki w stosunku do przyjętych założeń, zaś w ogólnej skali kraju - niemal niezauważalny. Upowszechnianie informacji o zasadach korzystania z ubezpieczeń czy innych instrumentów zarządzania ryzykiem odbywa się jedynie w sposób pośredni, przy przekazywaniu innego rodzaju treści i w dużej mierze zależy od motywacji / zamysłu konkretnej osoby (np. doradcy rolniczego, osoby prowadzącej szkolenie). W sposób pośredni na realizację Celu szczegółowego 3B wpływa premiowanie dobrowolnych ubezpieczeń w ramach kryteriów wyboru operacji (np. w Poddziałaniu 3.1, w operacjach dot. wsparcia dla nowych uczestników systemów jakości). WPR jako całość, również wpływa wydatnie na zmiany postaw społecznych w zakresie ubezpieczania się; o ile początkowo jej oddziaływanie można było uznać za swoiste wymuszanie zarządzania ryzykiem, o tyle kolejne doświadczenia w zakresie korzystania z analizowanych instrumentów sprawiają, że stają się one coraz lepiej znane rolnikom, zrozumiały staje się mechanizm ich działania, zaś ew. skorzystanie z nich (osobiste lub obserwowane) rodzi poczucie ich skuteczności i skłania do dalszego angażowania się.

Mogłoby się wydawać, iż wystąpienie ASF zintensyfikuje zainteresowanie pomocą oferowaną w Poddziałaniu 5.1, jednak skala ubiegania się o pomoc wydaje się relatywnie niska. W przypadku spółek wodnych, ostatnie lata i zmiany dotyczącego je prawodawstwa mogły sprawić, że realizacja projektów w ramach PROW 2014-2020 niejako spadła w hierarchii priorytetów. Choć Poddziałanie 5.2 nie jest tak zaawansowane we wdrażaniu, jak prognozowano, w tym przypadku należy to uznać za pozytywne zjawisko, gdyż stanowi konsekwencję mniejszej niż uwzględniona w szacunkach liczby klęsk żywiołowych i katastrof.

Reasumując, dotychczasowe interwencje w ramach PROW 2014-2020 w ograniczonym stopniu wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych. Ponieważ jednak w przypadku Działań 1 i 4 można mówić o kontrakcji nie przekraczającej 4% przewidzianej alokacji - prawdopodobne jest znaczne zintensyfikowanie omawianego wpływu w drugiej połowie perspektywy finansowej 2014-2020.

## WPE 19. W jakim stopniu synergie między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność PROW 2014-2020?

Przez synergię należy rozumieć wzajemne wzmacnianie, wzmaganie się efektów interwencji<sup>4</sup>. W przypadku synergicznego wsparcia, kooperacja czynników przebiega w taki sposób, że jej rezultat jest skuteczniejszy niż suma ich oddzielnych, wyizolowanych efektów. Należy podkreślić, iż wsparcie w ramach PROW 2014-2020 zostało zaprojektowane w taki sposób, aby poprzez różne kanały transmisji, wdrażane interwencje realizowały cel główny PROW 2014-2020, którym jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Oznacza to, że podejmowane działania powinny być ze sobą przynajmniej

<sup>4</sup> Por. np. przegląd definicji w: J. Bućko. Podstawy analitycznej metody badania efektów synergetycznych. Problemy eksploatacji. Nr 2(2010), s. 215-224.

niesprzeczne, zaś w wybranych obszarach - komplementarne i / lub synergiczne. Generalna zależność tego typu została stwierdzona przez autorów Programu i znalazła potwierdzenie w wynikach dotychczasowych badań ewaluacyjnych, z oceną ex ante w szczególności. Istnieje przynajmniej kilka rodzajów powiązań pomiędzy priorytetami a celami szczegółowymi, które zwiększają skuteczność PROW 2014-2020 w obszarze innowacyjności, konkurencyjności i transferu wiedzy.

1. Przede wszystkim, możliwa jest sytuacja, w której rezultaty projektów realizowanych w danym priorytecie/celu szczegółowym, stanowią stymulantę do podejmowania kolejnych interwencji w tym samym obszarze. Przykładowo, Poddziałanie 2.3 *Wsparcie na szkolenia dla doradców* przekłada się na późniejsze wdrażanie Poddziałania 2.1 *Wsparcie dla korzystających z usług doradczych*. Oznacza to, że produkty i rezultaty jednego projektu w danym priorytecie/celu szczegółowym, stanowią wkład do kolejnego przedsięwzięcia w tym samym priorytecie/celu szczegółowym, zaś przedsięwzięcia przybierają charakter wzajemnej kontynuacji.
2. Kolejny synergiczny mechanizm to sytuacja, w której dzięki efektom operacji z danego priorytetu/celu szczegółowego, realizowane są przedsięwzięcia w ramach innego priorytetu/celu szczegółowego. Kontynuując wątek uczenia się przez całe życie i szkoleń zawodowych, potencjał synergiczny obserwuje się pomiędzy Poddziałaniem 2.1 *Wsparcie dla korzystających z usług doradczych* czy też Działaniem 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, a skłonnością rolników i właścicieli lasów do angażowania się w przedsięwzięcia w ramach Działań 3, 4 i 16. Wymaga podkreślenia, iż przywołane wyżej opisy synergiczności odnoszą się bardziej do zidentyfikowanego potencjału wynikającego ze struktury logicznej wsparcia, aniżeli realnie zaobserwowanych efektów. Transfer wiedzy, działalność informacyjna czy szkolenia w założeniu mają zwiększać świadomość adresatów wsparcia w PROW 2014-2020, w tym zachęcać ich do podejmowania kolejnych działań inwestycyjno-rozwojowych oraz zmniejszać poczucie niepewności związane z występowaniem deficytów kompetencyjno-wiedzowych. W praktyce, niski stan zaawansowania wdrażania priorytetu 1 uniemożliwia empiryczną weryfikację opisanej zależności. Oceniając zaś harmonogramy naborów oraz brak konsekwentnego poprzedzania w nich naborów na działania inwestycyjne, dot. systemów jakości czy B+R, uprzednimi działaniami służącymi zwiększaniu zasobów wiedzy i umiejętności ich adresatów - wydaje się, iż niniejsza ścieżka wzmaganie synergii w Programie jest w niewystarczającym stopniu wykorzystana.
3. Zdarza się, iż konkretny podmiot może realizować projekty w ramach różnych priorytetach/celach szczegółowych, co poza wskazaną już wyżej, kontynuacją logiczną wsparcia - przekłada się również na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej danego beneficjenta. Uprzedni beneficjent Poddziałania 6.1 *Wsparcie dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności*, może w dalszej kolejności wdrażać przedsięwzięcia inwestycyjno-rozwojowe, a tym samym konsekwentnie budować zasoby czynników produkcji (w tym zwłaszcza kapitał rzeczowy oraz ziemię).



4. Inny przykład potencjału synergicznego, to realizacja przedsięwzięć przez różnych beneficjentów, w ramach odmiennych priorytetów/celów szczegółowych, które docelowo przekładają się na osiąganie wspólnego celu nadrzędnego. Silne, konkurencyjne gospodarstwa rolne dostarczają środków produkcji dla sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, stąd potencjał synergiczny wewnątrz Działania 4 *Inwestycje w środki trwałe* - pomiędzy poddziałaniami adresowanymi do odmiennych grup, charakteryzującymi się zróżnicowanym zakresem operacji.
5. Specyficzną sytuacją jest zjawisko, w którym projekty w danych priorytecie/celu szczegółowym wpływają w sposób pośredni na realizację celów innego priorytetu/celu szczegółowego. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia, kiedy np. dany cel szczegółowy znajduje wyraz w ramach kryteriów wyboru operacji. Przykładowo, preferencje dla młodych rolników w operacjach realizowanych w celu szczegółowym 2A mogą stymulować realizację celu szczegółowego 2B (tj. synergia wewnątrz priorytetu, pomiędzy celami szczegółowymi), zaś preferencje dla uczestników systemów jakości czy gospodarstw wspólnie wnioskujących - celu szczegółowego 3A (tj. synergia pomiędzy priorytetami). W praktyce bowiem, nie zawsze chronologia realizacji operacji świadczy o faktycznej przyczynowości; możliwe jest uprzednie wdrażanie pomniejszych działań realizujących inne priorytety/cele szczegółowe, jeżeli w odczuciu potencjalnego beneficjenta może go to przybliżyć do realizacji planowanego docelowo, większego projektu z innego priorytetu/celu szczegółowego.
6. Specyficzna synergia zachodzi pomiędzy Działaniem 5 *Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych*, a pozostałymi interwencjami wdrażanymi w ramach priorytetów 1, 2 i 3. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z minimalizowaniem negatywnych zjawisk niwelujących efekty interwencji w innych priorytetach/celach szczegółowych. Oznacza to, iż współwystępowanie Działania 5 i innych operacji przekładać się może nie tyle maksymalizacji pozytywnego rezultatu względem sumy ich oddzielnych, wyizolowanych efektów, co raczej minimalizacji/neutralizacji strat w efekcie pierwotnej interwencji wywołanych wystąpieniem czynników zewnętrznych wobec PROW 2014-2020. W tym przypadku można również mówić o specyficznej sytuacji, w której realizacja projektów w różnych priorytetach wzmacnia de facto cel jednego z nich (tj. cel szczegółowy 3B pełni niejako funkcję służebną względem innych priorytetów/celów szczegółowych o bardziej progresywnym charakterze).

Należy podkreślić, iż wskazane wyżej zależności nie są rozdzielne, tj. mechanizmy synergii mogą się łączyć. Co więcej, można również wskazać obszary synergii nie tylko w ramach i pomiędzy priorytetami 1-3, ale także pozostałą interwencją w ramach PROW 2014-2020.

Po pierwsze, ogólne warunki życia na obszarach wiejskich wpływają na skłonność do zamieszkiwania na ich terenie, a w dalszej konsekwencji - potencjalnie - prowadzenia działalności rolniczej. Podobnie, jak mówi się o znaczeniu zaplecza infrastrukturalnego dla rozwoju przedsiębiorczości, nie można bagatelizować jego roli dla przyciągania i / lub zatrzymywania osób gospodarujących, w tym zwłaszcza spełniających kryteria młodego rolnika. Choć podstawowe przyczyny migracji z terenów miejskich do miast odnoszą się do kwestii zatrudnieniowych (por. też synergia z Poddziałaniem 6.2, typ operacji: *Premie na*

*rozpoczęcie działalności pozarolniczej*), to jednak komfort życia czy dostępność atrakcyjnych sposobów spędzania czasu wolnego wskazywane są jako jedne z pobocznych stymulant transferu ludności ze wsi do miast. Tym samym, wsparcie w ramach priorytetu 6 w sposób pośredni przyczynia się do poprawy konkurencyjności polskich gospodarstw, wspierając przede wszystkim osadnictwo wiejskie (a zatem, ujmując językiem ekonomii - podtrzymując i generując kapitał ludzki).

Po drugie, w ostatnich latach obserwuje się znaczny wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa, który przekłada się również na decyzje zakupowe polskich konsumentów. Wzrasta skłonność do przeznaczania środków na produkty ekologiczne czy też o specjalnych właściwościach zdrowotnych. Z tego względu, szansą dla stymulowania konkurencyjności jest rolnictwo ekologiczne (por. np. Działanie 11 *Rolnictwo ekologiczne*).

## WPE 23. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na inwestowaniu 3% unijnego PKB w badania i rozwój oraz w innowacje?

Strategia Europa 2020 stawia za cel kreowanie w Unii Europejskiej rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Miernikiem obranym dla pomiaru skuteczności realizacji pierwszego z zamierzeń uczyniono udział wydatków inwestycyjnych na działalność B+R w ogólnej wartości PKB. Zgodnie z dokumentem, na poziomie UE wielkość ta powinna do 2020 r. osiągnąć poziom 3%. Poszczególne kraje członkowskie, w oparciu o swoją pozycję wyjściową i potencjał, określały własne wartości docelowe wskaźników. W przypadku Polski, obrano wartość 1,70%. Dane GUS wykazują, iż kraj wprawdzie zbliża się do przyjętego celu, jednak tempo koherencji należy uznać za niezadowalające oraz nieuprawdopodobniające osiągnięcia założonego celu. Od 2015 r., czyli momentu uruchomienia interwencji w ramach PROW 2014-2020, analizowany wskaźnik wzrósł z 1,00% do 1,03% w 2017 r.

W tym miejscu należy podkreślić, iż wbrew temu, jak sformułowane zostało pytanie ewaluacyjne, cel Strategii Europa 2020 dotyczy wyłącznie wydatków na B+R, nie zaś tych ponoszonych na działalność innowacyjną. Prace badawcze rozwojowe (własne lub zakupione) stanowią jedynie jeden z wielu sposobów nabywania przez podmioty nowych, przewidywanych do wdrożenia rozwiązań. Oznacza to zatem, iż w krótkiej perspektywie czasowej nie są obligatoryjne dla budowania innowacyjności czy konkurencyjności, choć długofalowo w znacznej mierze je stymulują. Zarazem, w PROW 2014-2020 w zależności od typu operacji, stawia się odmienne wymagania w zakresie innowacyjności (tj. na poziomie UE lub kraju, regionu czy wreszcie konkretnego gospodarstwa). Powoduje to, iż jako innowacje traktowane są również działania inwestycyjne związane z nabywaniem przyjętych na rynku dóbr lub usług, które są jedynie inkorporowane przez danego beneficjenta (tzn. nie wiążą się z jakimkolwiek komponentem B+R). Z punktu widzenia gospodarki światowej, tego typu działalność imitacyjna bywa niekiedy wyłączana wręcz z kategorii innowacyjności dla danego podmiotu, ponieważ sprowadza się do konsumpcji inwestycyjnej.

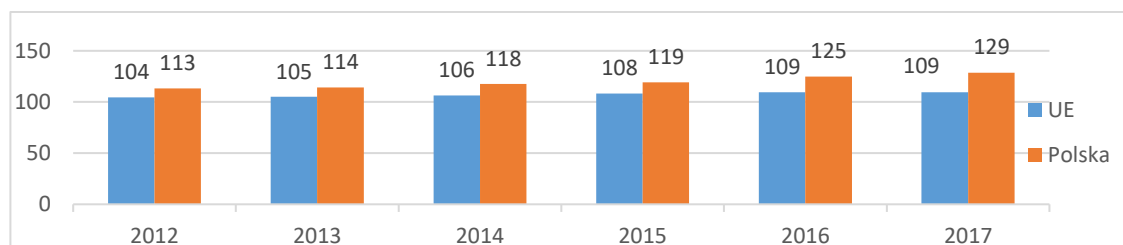
Koncentrując się wyłącznie na wydatkach na B+R bezpośrednio stymulowanych przez PROW 2014-2020, można je zidentyfikować wyłącznie w ramach Działania 16 *Współpraca*. Podobnie jednak jak w poprzedniej perspektywie, aktywność tego typu nie jest traktowana autotelicznie, jako cel sam w sobie. Prace badawczo-rozwojowe mogą być podejmowane jedynie z zamysłem docelowego wprowadzenia wdrożeń. Powoduje to, iż już na starcie z realizacji projektów zrezygnują potencjalni wnioskodawcy, których pomysły cechują się znacznym ryzykiem niepowodzenia. Według stanu na koniec 2018 r., podpisanych było 10 umów na realizację projektów w Działaniu 16 *Współpraca*, jednak żadna z operacji nie była sfinalizowana. Wiążą się one ze wsparciem publicznym na poziomie 29 254 361,00 zł, co przy sumarycznej, całkowitej wartości operacji sięgającej 50 483 376,89 zł - pociąga za sobą nakłady prywatne o wartości 21 229 015,89 zł. Choć wyizolowanie tego typu zmiennej z kosztów projektu jest nieco sztuczne, beneficjenci oszacowali całkowite koszty badań na poziomie 10 332 610,71. W praktyce, ich realizacja nie byłaby możliwa bez przynajmniej części kosztów zmiennych, jednak dla potrzeb szacunkowych wyliczono, iż owe 10,3 mln zł stanowi jedynie 0,05% ogólnych nakładów na B+R w Polsce w 2017 r. (wynoszących 20 578,5 mln zł) i nawet mniej niż promil PKB z 2017 r. (wynoszącego 1 566 824 mln zł). Wymaga przy tym podkreślenia, iż są to rozważania hipotetyczne, gdyż odnoszą się do trwających operacji.

Teoretycznie, zwiększaniu skłonności sektora rolnego i leśnego do ponoszenia środków na działalność B+R+I powinno sprzyjać również Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, jednak w jego przypadku również brak jest zakończonych operacji. Ponadto, wywierany przez nie efekt jest pośredni i oddalony w czasie, stąd nie ma możliwości oszacowania konsekwencji zmiany postaw na skutek odbytych działań szkoleniowych na skłonność do ponoszenia omawianych kosztów.

## WPE 27. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na wspieraniu konkurencyjności rolnictwa?

Wspieranie konkurencyjności rolnictwa w ramach PROW 2014-2020 odbywa się bezpośrednio - poprzez interwencje ukierunkowane na pomoc podmiotom gospodarującym, oraz pośrednio - dzięki wspieraniu środowiska naturalnego czy warunków życia na terenach wiejskich. Wydaje się uzasadnione myślenie, iż całość środków PROW 2014-2020 należy rozumieć jako strumień finansowy oddziałujący na konkurencyjność rolnictwa.

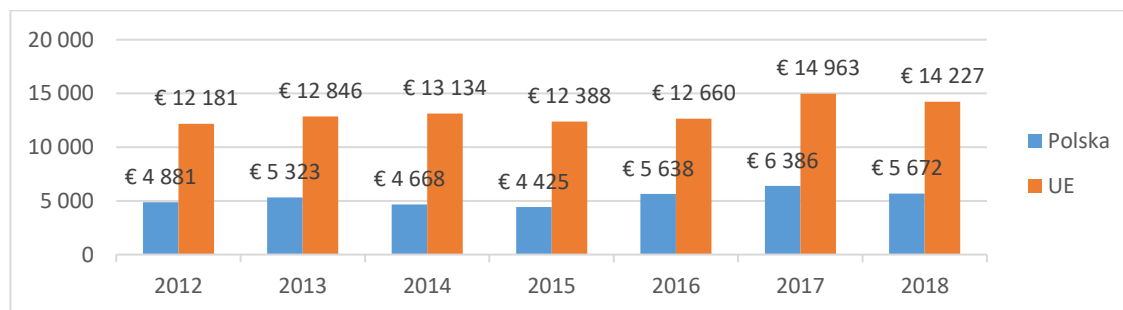
Wykres 76. Łączna produktywność czynników produkcji



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Łączna produktywność czynników produkcji prezentuje relację całkowitej wielkości produkcji do sumy nakładów zużytych w trakcie jej wytworzenia. W metodologii przyjętej przez EUROSTAT, wyniki prezentowane są w odniesieniu do bazowego 2005 r. Zarówno w Polsce, jak i UE średnia wartość wskaźnika rosta w ostatnich latach. W kraju, od 2015 r. do 2017 r., odnotowano zmianę ze 119 do 129, zaś na poziomie całej Wspólnoty - ze 108 do 109. Oznacza to, iż Polska dużo szybciej dokonuje postępu w zakresie efektywności produkcji rolnej. Zmiana, zarówno w ujęciu nominalnym (dla wartości zindeksowanej), jak i relatywnym, jest w naszym kraju znacząco wyższa. Zgodnie z literaturą przedmiotu, wzrost produktywności w rolnictwie wiąże się zazwyczaj z zastosowaniem wydajniejszych technik, efektywniejszych nakładów lub postępu biologicznego<sup>5</sup>. Implementacja takowych jest m.in. celem interwencji PROW, choć w omawianym przypadku pozytywny wpływ na wartość wskaźnika miałyby zapewne w znacznej mierze wsparcie udzielane w ramach Programu z perspektywy finansowej 2007-2013. Jeśli chodzi o PROW 2014-2020, doraźnie może on wręcz ograniczać tempo przyrostu omawianego wskaźnika z uwagi na powiązanie kwoty pomocy dla rolnika z nakładami na produkcję rolną, przez co wzajemne oddziaływanie tych dwóch pozycji w znacznej mierze neutralizuje się. Tym samym, w okresie silnego doinwestowywania gospodarstwa, wskaźnik ten może przejściowo charakteryzować się niższymi niż potencjalnie możliwe wartościami. Z drugiej strony, warto mieć w pamięci, iż metodologia szacowania wskaźnika przez EUROSTAT zakłada zasilanie go danymi m.in. z FADN. W przypadku Polski, oznacza to pominięcie w szacunkach części zmiennych dla niskoefektywnych gospodarstw nietowarowych, a tym samym pewne zawyżenie wyliczonej, łącznej produktywności czynników produkcji.

**Wykres 77. Dochód przedsiębiorcy rolnego (w EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

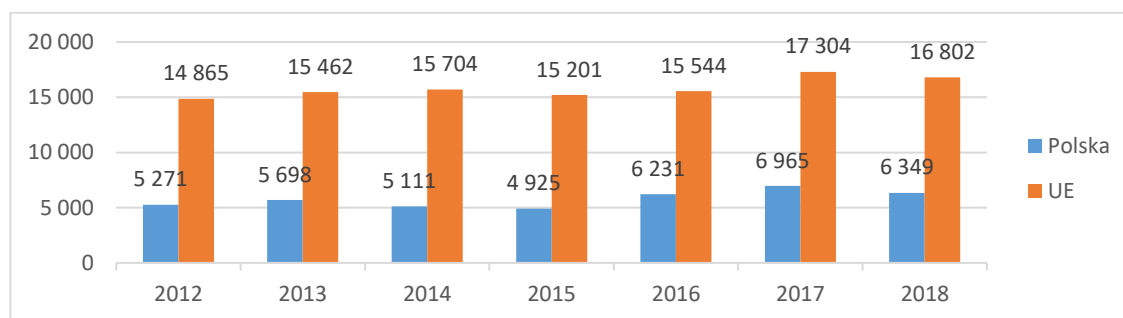
Dochód przedsiębiorcy rolnego w Polsce jest niemal 3 razy niższy niż średnia wartość w UE. Pomiędzy 2015 r. a 2018 r., wskaźnik ten w kraju wzrósł od 4 425 EUR do 5 672 EUR, zaś na poziomie Wspólnoty - z 12 388 EUR do 14 227 EUR.

Oczywiście, najprostsze wyjaśnienie każe upatrywać przyczyn takiego stanu rzeczy w niższej produktywności polskiego rolnictwa. Inne wyjaśnienie, makroekonomiczne, odwołuje do generalnie niższego poziomu płac w Polsce, których odpowiednikiem dla rolnictwa jest analizowana zmienna. Wreszcie, z pewnością częściowo wpływa na to struktura prowadzonej

<sup>5</sup> R. Grochowska, S. Mańko. Produktywność gospodarstw rolnych w Polsce na tle innych krajów. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego. Tom: 14(29), Zeszyt: 1, Strony: 25-33.

działalności. Przykładowo, sprzedaż produktów nieprzetworzonych (np. mleko) pozwala osiągnąć daleko niższe marże aniżeli handel produktami przetworzonymi (np. ser). W Polsce bardzo długo prowadzenie własnego przetwórstwa, a następnie handel wytworzonymi dobrami było mocno ograniczone. Lata 2013-2017 charakteryzowały się dużą zmiennością dochodów rolniczych. Najniższy dochód przedsiębiorcy rolnego został odnotowany w 2015 roku, z kolei najwyższy odnotowano w 2017 r. Widać więc, że w okresie realizacji PROW dochód przedsiębiorcy rolnego rósł, choć z badań wynika, że największy wpływ na dochód wciąż mają płatności bezpośrednie.

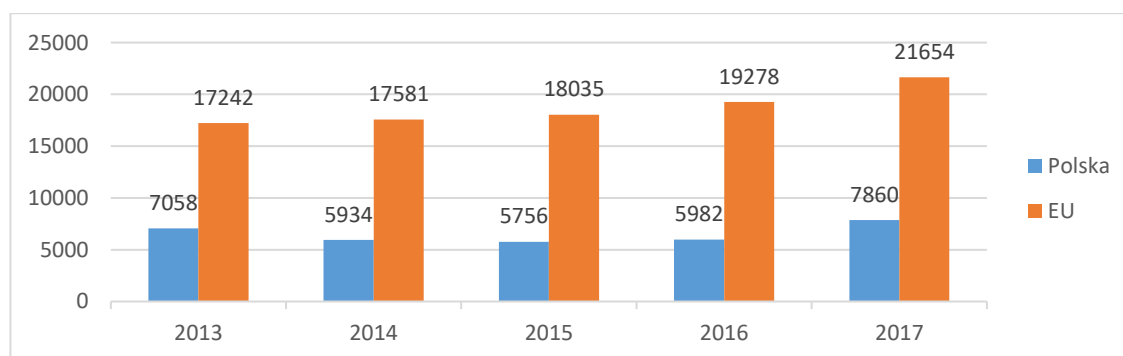
**Wykres 78. Dochód czynników produkcji rolniczej (w EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Analogicznie, również dochód czynników produkcji rolniczej cechuje się skorelowaniem na poziomie kraju i UE. W Polsce, miał miejsce jego wzrost w latach 2015-2017 (odpowiednio: 4 925, 6 231, 6 965 EUR) oraz spadek w 2018 r. (6 349 EUR). W Unii Europejskiej odnotowano wzrost w okresie 2015-2017 (15 201, 15 544, 17 304) i oraz spadek w 2018 r. (16 802).

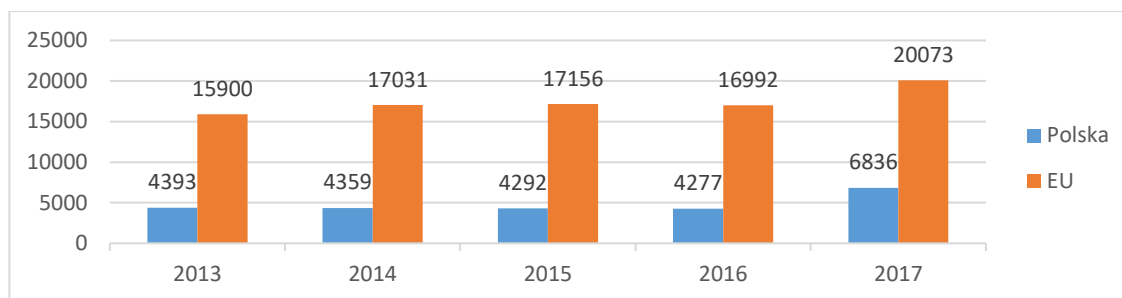
**Wykres 79. Wydajność pracy w sektorze rolnym (w EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Wprawdzie zagadnieniom zatrudnienia poświęcona część badania, ale warto w tym opracowaniu przywołać dane dot. wydajności pracy w latach 2013-2017, która mierzona jest wartością EUR wypracowaną przez jedną osobę. W okresie 2013-2015 zaobserwować można istotny spadek wydajności pracy w sektorze rolnym w Polsce przy ciągłym wzroście wydajności pracy w Unii Europejskiej. Trend dla Polski zmienił się w 2015 r., kiedy to wydajność pracy zaczęła się istotnie zwiększać.

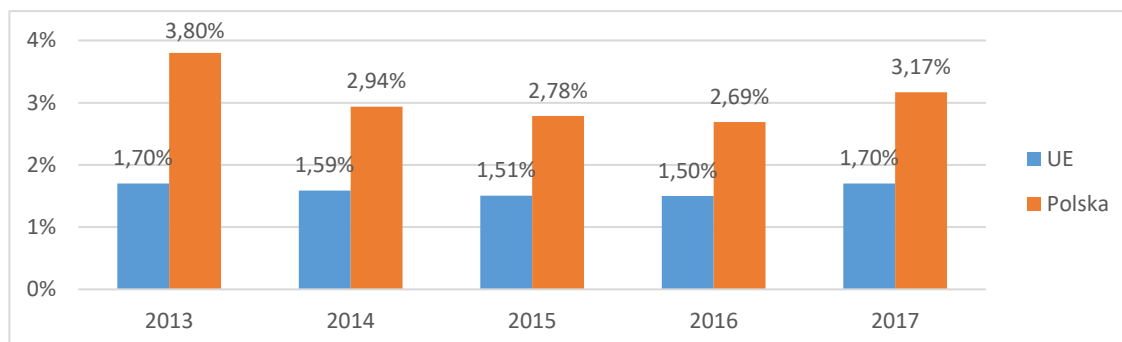
**Wykres 80. Wydajność pracy w rolnictwie (w EUR)**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Podobna zależność dot. wydajności pracy w rolnictwie w latach 2013-2017, która mierzona jest wartością EUR wypracowaną przez jedną osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie. W okresie 2013-2016 zaobserwować można jej nieznaczny, ale ciągły spadek. Trend ten zmienił się w okresie 2016-2017, kiedy to wydajność pracy w kraju zaczęła istotnie rosnąć. W Unii Europejskiej natomiast zaobserwować można wzrost wydajności pracy w latach 2013-2015, następnie niewielki spadek w okresie 2015-2016 i ponowny istotny wzrost w okresie 2016-2017.

**Wykres 81. Struktura gospodarki - sektor rolniczy w gospodarce ogółem**



Źródło: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context_en), data dostępu: 01.04.2019 r.

Wykres przedstawia trend w rozwoju gospodarki w sektorze rolnictwa w latach 2013-2017 w ujęciu procentowym. Widoczna jest korelacja w trendzie dla Polski i Unii Europejskiej, przy znacząco większym wzroście na poziomie kraju w latach 2016-2017.

Próbując określić wpływ netto na zaobserwowane zmiany, posłużono się analizą na danych FADN. Choć zarówno część wskaźników kontekstowych, jak i obserwacji FADN była dostępna dla 2018 r., to jednak z uwagi na dążenie do eliminacji ryzyka błędów statystycznych wynikających z niekompletności danych FADN dla 2018 r. - analizowano dane wyłącznie do 2017 r. W pierwszej kolejności, wyestymowano wartości poszczególnych zmiennych w podgrupie objętej wsparciem oraz takiej, która owej pomocy nie otrzymała. Następnie, wyliczono - poprzez agregację wyników na poziomie mikro do wartości na poziomie makro oraz ich transpozycję względem interwencji spoza pola FADN - że wkład PROW 2014-2020 w realizację poszczególnych wskaźników wyniósł:

- łączna produktywność czynników produkcji (wspólny wskaźnik oddziaływania): 0,06 (tj. o tyle wartość dla kraju byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020);
- Dochód czynników produkcji rolniczej (wspólny wskaźnik oddziaływania): 22,50 EUR (tj. o tyle wartość dla kraju byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020);
- Dochód przedsiębiorcy rolnego (wspólny wskaźnik oddziaływania): 30,17 EUR (tj. o tyle wartość dla kraju, w ujęciu na przedsiębiorcę rolnego, byłaby niższa, gdyby nie interwencja PROW 2014-2020).

Analizując powyższe wyniki należy mieć na uwadze ograniczenia metodologiczne wynikające z krótkiego okresu wdrażania Programu oraz specyfiki FADN. Szacunki te okazały się w praktyce (późne rozpoczęcie interwencji, dostępność danych do 2017 r.) bardziej porównaniem dwóch grup (beneficjentów/nie beneficjentów) aniżeli analizą panelową zachodzących w ich przypadku zmian. Ponadto, specyfika danych FADN wyraźnie wymaga zastrzeżenia, iż nie są one reprezentatywne dla Polski, tym samym zaś - obliczone w oparciu o nie wyniki można ekstrapolować (z ograniczeniami) jedynie na pole FADN, nie zaś na całość polskich gospodarstw rolnych. Wreszcie, ponieważ nie analizujemy danych na przestrzeni długich okresów (przynajmniej 2-3 lat), tak naprawdę trudno mówić o przyczynowości względem dostrzeżonych zmian. Bardziej prawdopodobne wydaje się oddziaływanie niedostatecznie wyeliminowanych zmiennych ukrytych (np. podobnej postawy, motywacji beneficjentów do rozwoju). Przykładowo, można mniemać, iż analiza danych za 2018 r. pokazałaby znaczny przyrost wskaźnika „Dochód przedsiębiorcy rolnego”, który na ogół charakteryzuje się wyższą w rok po otrzymaniu decyzji o przyznaniu pomocy, jednak wtedy również nie mielibyśmy do czynienia z realnym wpływem PROW 2014-2020, a z wyrazem zaistniałych transferów finansowych w księgowości rolnej analizowanych gospodarstw.

Dodatkowo, nawet w ramach pola FADN warto zwrócić uwagę na fakt, iż pierwsi beneficjenci Programu to (co do zasady) podmioty specyficzne - większe, lepiej rozwinięte aniżeli przeciętne uprawnione do aplikacji gospodarstwo. Powoduje to, iż w przyszłości rezultaty Programu na poziomie mikro będą zapewne niższe (w miarę, jak wsparcie dostawać będą również nieco słabsze podmioty), zaś rosnąca skala efektów na poziomie makro będzie wynikała z efektu mnożnikowego (wzrost populacji beneficjentów). Tymczasem obecne próby ekstrapolacji wyników z poziomu mikro na makro mogą nieco przeszacowywać rezultaty.

Bez względu jednak na te ograniczenia, widoczne są pozytywne zmiany zachodzące w polskim rolnictwie, które PROW 2014-2020 stymuluje. Nawet, jeśli na konkretne, liczbowe rezultaty należy jeszcze nieco poczekać - pozytywna ocena logiki interwencji, dotychczasowe i prognozowane zainteresowanie wsparciem oraz pierwsze, wymierne efekty - pozwalają w miarę spokojnie oczekiwać na wyniki oceny ex post.

## WPE 30. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do wspierania innowacji?

W Europejskim Rankingu Innowatorów Polska od 2008 r. klasyfikowana jest w grupie umiarkowanych innowatorów. Złożony wskaźnik innowacyjności w Europejskim Rankingu Innowacyjności, dla którego wartość dla UE28=100, w 2015 r. wyniósł 50,8 i wzrósł do 53,6

w 2017 r. Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB wzrosły w analizowanym okresie z 1,00 do 1,03%, z czego te ponoszone przez sektor przedsiębiorstw - z 0,47% do 0,67%. Fakt, iż w finansowaniu B+R przestaje dominować sektor rządowy i szkolnictwo wyższe należy oceniać pozytywnie. O ile współczesna ekonomia innowacji nie neguje kluczowej roli państwa w tworzeniu i rozwijaniu przełomowych rozwiązań, o tyle zakłada się również, że wsparcie publiczne powinno być kierowane do wybranych obszarów i mieć charakter subsydiarny. W wielu sferach, w których prowadzenie omawianego typu aktywności cechuje się wysokim potencjałem wypracowania rozwiązań generujących zyski, zasadne jest finansowanie prac B+R przez sektor prywatny. W przeciwnym wypadku, występuje znaczne ryzyko prywatyzacji zysków przy publicznym ponoszeniu kosztów związanych z ich wypracowaniem. Udział nakładów w dziedzinie rolnictwa w nakładach na działalność B+R ogółem wzrósł pomiędzy 2015 r. a 2017 r. o 0,08 p.p. i osiągnął wartość 4,63%.

Z kolei nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach - która może być poprzedzana własnymi pracami B+R lub nabyciem gotowych rozwiązań - pomiędzy 2015 r. a 2017 r. konsekwentnie malały. Było to dostrzegalne zarówno w przypadku wartości nominalnej (spadek z 43 734 944,0 tys. zł do 41 165 739,0 tys. zł), jak i miar zrelatywizowanych, jak np. nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach w relacji do PKB (spadek z 2,43% do 2,07%) czy też nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach na 1 osobę aktywną zawodowo (spadek z 2 515 zł na 2 384 zł). Polskę cechują też umiarkowane wielkości wskaźników dot. praw ochrony własności. Świadczy to o relatywnie niskiej innowacyjności naszej gospodarki, w przypadku której nadal olbrzymie znaczenie odgrywają innowacje imitacyjne. Poza kwestiami związanymi z ograniczoną skłonnością do podejmowania ryzyka czy niedostatecznym potencjałem akademickim dla współpracy z biznesem - niedofinansowanie sfery B+R+I nie sprzyja radykalnemu postępowi.

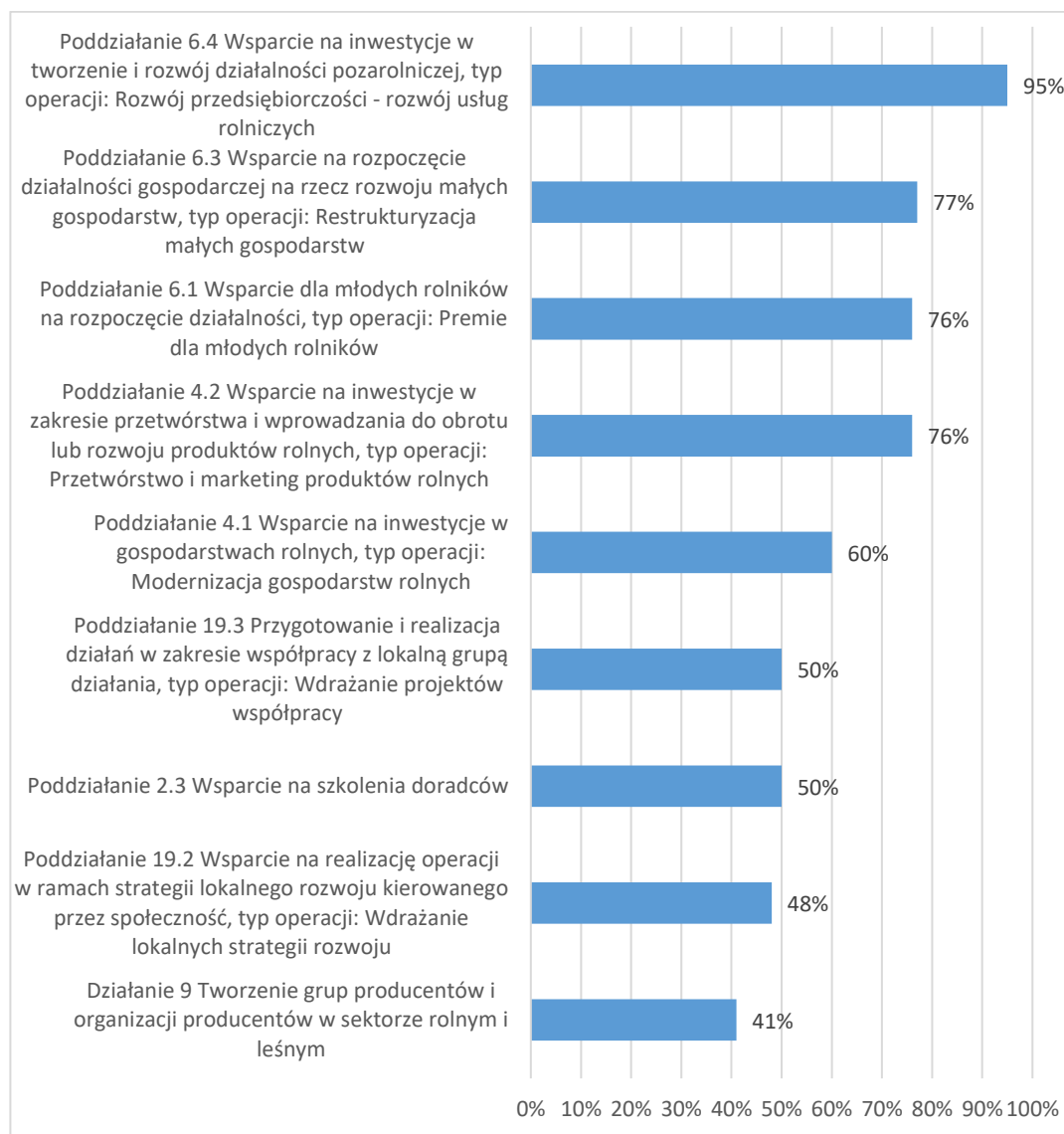
Aby określić, w jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do wspierania innowacji, w pierwszej kolejności oceniono, w jakim stopniu PROW 2014-2020 stymuluje potencjał innowacyjny. Przyjmuje się, iż w Programie zadaniu temu służą Działanie 1 *Transfer wiedzy i działalność informacyjna*, Działanie 2 *Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw* oraz Działanie 16 *Współpraca*. Spośród nich jedynie w Poddziałaniu 2.3 można zidentyfikować 2 zakończone operacje, w ramach których dokonano płatności o łącznej wartości 251 437,10 zł. Zalecenia ewaluacyjne KE rekomendują odniesienie ich do ogółu wydatków krajowych na B+R, które w 2017 r. (najświeższe dostępne dane) wyniosły 20,6 mld zł. Zrozumiałym jest, iż przy takiej dysproporcji nakładów, wkład PROW 2014-2020 w analizowanym wymiarze można uznać za niebyły.

Niemniej, rodzi metodologiczną wątpliwość odnośnie kosztów szkoleń dla doradców (a w przyszłości, kiedy nastąpi zaawansowanie wdrażania Programu - dla rolników, właścicieli lasów itd.) do środków przeznaczonych na prace B+R. Te aktywności są istotowo zupełnie odmienne. Doradcy rolniczy i leśni nie tylko nie prowadzą w operacjach z Poddziałania 2.3 prac B+R, ale również nie są w tym celu szkoleni. Powoduje to, że nawet gdyby wyliczony ułamek przyjął obserwowalną wartość, trudno byłoby o jego pogłębioną interpretację. Analogicznie, podobne wątpliwości można podnieść w przypadku Działania 16 *Współpraca*, które - choć wydatnie ukierunkowane na stymulowanie innowacyjności - nie skupia się na procesach B+R, traktuje je użytkowo i tym samym jedynie ułamek kosztów w projekcie jest ponoszony na ich potrzeby.



Dodatkowym wskaźnikiem zaproponowanym przez KE do pomiaru skuteczności stymulowania innowacyjności w Programie jest np. poziom adaptacji nowych pomysłów, procesów, modeli i/ lub technologii wśród interesariuszy Programu. Na potrzeby ewaluacji, został on zoperacjonalizowany jako odsetek operacji danego typu, które realizują cel przekrojowy dot. innowacyjności.

**Wykres 82. Odsetek zrealizowanych operacji, które w toku oceny wniosków otrzymały punkty w ramach kryterium dot. innowacyjności**



Źródło: opracowanie MRiRW na podstawie danych ARiMR

W powyższym zestawieniu zwraca uwagę kilka kwestii. Po pierwsze, jeśli dana operacja może realizować cel przekrojowy dot. innowacyjności, to w większości przypadków tak się dzieje. Oznacza to, iż w ramach PROW 2014-2020 innowacje bywają niekiedy nie celem, lecz narzędziem do osiągnięcia innych dążeń (np. poprawy skuteczności, efektywności).

W szczególności, z sytuacją taką mamy do czynienia wówczas, jeśli kwestia innowacyjności stanowiła kryterium premiujące na etapie wyboru projektów. Wówczas ramy instytucjonalne dostarczały wyraźnych zachęt, aby zaangażować się w tego typu działania. Mogą one wówczas nie być ujmowane wprost w monitoringu Priorytetu inwestycyjnego 1, natomiast nie zmienia to faktu, iż przyczyniają się do jego realizacji.

Drugą obserwacją, to zróżnicowanie grup beneficjentów wyżej wymienionych działań. Jako pozytywny jawi się fakt, że innowacyjność wdrażana jest przez szeroki krąg interesariuszy społeczności wiejskiej: od samych rolników, ich grup i organizacji, przez doradców rolniczych i leśnych, firmy z sektora przetwórstwa rolno-spożywczego czy też nowe przedsiębiorstwa świadczące usługi rolnicze aż po trzeci sektor. Taka struktura innowatorów pozwala nie opierać ciężaru wspierania innowacji wyłącznie na jednej grupie podmiotów, dywersyfikując tym samym ryzyko z tym związane.

Trzecie istotne spostrzeżenie dotyczy analizy przepływów finansowych; wysokie odsetki innowacyjnych projektów obserwowane są w instrumentach wsparcia o jednych z najwyższych alokacji w Programie, co oznacza, iż również środki w sposób pośredni przeznaczone na promowanie nowych rozwiązań są znaczące, zdolne wywołać realną zmianę w sferze społeczno-gospodarczej.

Innym wymiarem realizacji omawianego celu jest budowanie przez PROW 2014-2020 zasobów i zdolności do bycia innowatorem. Jak wskazano wcześniej, spośród 10 projektów w Działaniu 16 *Współpraca*, żaden nie jest jeszcze zakończony. Zaangażowały one jednak wokół siebie kilkadziesiąt podmiotów o różnej formie prawnej (por. też odpowiedzi na pytania szczegółowe, w ramach których opisano szerzej beneficjentów tego działania) i zadaniach w projekcie, które wspólnie pracują nad rozwojem określonego pomysłu, aby docelowo doprowadzić do jego wdrożenia. Jest to z pewnością trafne narzędzie wspierania zdolności do uczestnictwa w procesach innowacyjnych (np. zawiązywania partnerstw, ustalania zasady współpracy i egzekwowania ich), które potencjalnie może być doświadczeniem wykorzystywanym we współpracy również poza PROW 2014-2020. Nie zmienia to natomiast faktu, że niski poziom zaawansowania oraz mała skala interwencji sugerują ograniczony wpływ na realizację omawianego celu SE2020.

Wreszcie, PROW 2014-2020 powinien również wspierać tworzenie środowiska przyjaznego innowacjom i innowacyjności. W tym przypadku, ponownie odnosząc się do wytycznych KE, warto wskazać na wsparte kwotą 210 677,80 zł szkolenie dla doradców rolniczych realizujące cel przekrojowy dot. innowacji. Wprawdzie jest to trudno mierzalne i niekwantyfikowalne, natomiast zdaniem organizatorów spotkania udało się stworzyć kreatywną i otwartą atmosferę, która co do zasady sprzyjała ew. generowaniu nowych rozwiązań oraz planów w zakresie ich wdrożenia.

Podsumowując, na tym etapie wdrażania wpływ PROW 2014-2020 na wspieranie innowacji jest już dostrzegalny. Co interesujące, zarysowuje się on najwyraźniej nie w dedykowanym im Priorytecie inwestycyjnym 1, którego wdrażanie jest bardzo mało zaawansowane, lecz w interwencjach w ramach pozostałych Priorytetów czy Celów szczegółowych, w przypadku których innowacje ujmowane są jako preferowany sposób rozwiązywania problemów / stawiania czoła wyzwaniom.

Konieczne jest również branie pod uwagę faktu, że Program nie definiuje jednoznacznie innowacyjności. Oznacza to nie tylko indywidualne rozpatrywanie poszczególnych przypadków, ale także różnice interpretacyjne na poziomie poszczególnych instrumentów wsparcia. Tym samym, niekiedy uznanie operacji za innowacyjną wymaga wprowadzenia rozwiązań innowatorskich w skali kraju/regionu, a innym razem - jedynie nabycia środka trwałego niewystępującego wcześniej w danym gospodarstwie/przedsiębiorstwie.

## 5. Wnioski i rekomendacje

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
<b>Perspektywa finansowa 2014-2020</b>				
1	Wparcie finansowe na badania w obszarze rolno-spożywczym na uczelniach jest bardzo potrzebne. Działanie 16 <i>Współpraca</i> zapełnia pewną lukę w ofercie pomocy na B+R, choć należy podkreślić, iż potencjał absorpcyjny w tym zakresie może nie być jeszcze w pełni dojrzały.	Instrument pomocowy w postaci Działania 16 <i>Współpraca</i> powinien być kontynuowany, rozwijany i traktowany priorytetowo. Jeśli utrzymane zostaną zapowiedzi KE, w przyszłości większość wsparcia będzie wymagała komponentu innowacyjności, stąd Działanie 16 może być swoistym „pomostem” pomiędzy perspektywami finansowymi oraz polem wypracowywania rozwiązań na przyszłość.	Kontynuowanie wsparcia w ramach Współpracy. Intensywny monitoring projektów. Spotkania dyskusyjne z beneficjentami ukierunkowane na rozpoznanie stojących przed nimi wyzwań / trudności.	IZ/IP PROW 2014-2020
2	Skuteczna działalność innowacyjna wymaga rozwoju szerokiego spektrum umiejętności rynkowych, które nie są wprost związane z komercjalizacją, ale także z różnymi aspektami działalności gospodarczej, w tym kompetencji menedżerskich.	W Poddziałaniu 2.1 <i>Wsparcie dla korzystających z usług doradczych</i> należy rozważyć możliwość uruchomienia programu szkoleń które nieco wykraczałyby poza standardową ofertę doradców rolniczych i bardziej wiązały się z aspektami handlowo-	Uruchomienie dedykowanych szkoleń, włączenie kwestii zarządczych do programu już realizowanych oraz planowanych szkoleń i / lub realizacja quasi-szkoleń w ramach działań informacyjno-promocyjnych Programu (jeżeli pierwsza opcja	IZ/IP PROW 2014-2020

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		marketingowymi, związanymi z zarządzaniem gospodarstwem rolnym.	okaże się niemożliwa).	
3	W związku z potrzebą edukowania rolników i właścicieli lasów w zakresie zarządczym, związanym z prowadzeniem gospodarstwa rolnego - konieczne jest wyposażenie doradców w niezbędną wiedzę, umożliwiającą im przekazywanie takich informacji w ramach świadczonych usług.	Rekomenduje się uwzględnienie w ramach Poddziałania 2.3 <i>Wsparcia na szkolenia doradców</i> szkoleń kompetencyjnych, dotyczących wyposażania rolników i właścicieli lasów w umiejętności niezbędne do identyfikowania problemów i wyzwań w zarządzanym gospodarstwie, wyboru sposobów działania, wdrażania projektów itd.	Uruchomienie dedykowanych szkoleń, włączenie kwestii zarządczych do programu już realizowanych oraz planowanych szkoleń i / lub realizacja quasi-szkoleń w ramach działań informacyjno-promocyjnych Programu (jeżeli pierwsza opcja okaże się niemożliwa).	IZ/IP PROW 2014-2020
4	Strona administracyjna realizacji projektów stanowi ogromną barierę dla beneficjentów, zwłaszcza sprawozdawczość finansowa, która jest postrzegana jako czasochłonna i rygorystyczna.	Rekomenduje się wprowadzenie ułatwień dla beneficjentów w obsłudze administracyjnej projektów.	Uproszczenie formularzy wniosków. Zastępowanie w instrukcjach żargonu branżowego (np. opisu kryteriów wyboru projektów z rozporządzeń) terminologią poprawną merytorycznie, lecz mniej profesjonalizowaną prawnie. Weryfikacja i ew. uzupełnienia instrukcji dla wnioskodawców (zmniejszenie indeksu tzw. mglistości tekstu). Kontynuowanie	IZ/IP PROW 2014-2020

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
			działania informacyjno-promocyjnych.	
5	Niski poziom zaawansowania wdrażania Poddziałania 5.2 jako wypadkowa zachodzących zjawisk klimatycznych i katastrof oraz restrykcyjnych warunków ubiegania się o wsparcie. Warunki ubiegania się o wsparcie w Poddziałaniu 5.2 w ramach PROW 2014-2020 są bardziej restrykcyjne aniżeli w działaniu referencyjnym w perspektywie 2007-2013. Ponadto, dotychczasowy okres wdrażania PROW 2014-2020 przypadł na czas względnej stabilności warunków gospodarowania.	Uwzględniając potencjał absorpcyjny Poddziałania 5.2 należy zrewidować przewidzianą na nie alokację. Powinna ona uwzględniać zdyskontowane ryzyko wystąpienia negatywnych zjawisk klimatycznych i katastrof do 2023 r., przy urealnionym poziomie aplikowania o wsparcie w przypadku jego wystąpienia.	Analiza własna IZ i IP PROW 2014-2020, która powinna skutkować propozycją realokacji środków w Programie.	IZ/IP PROW 2014-2020
6	Jako niewystarczającą oceniono wysokość wsparcia w działaniach premiowych. Wskazywano, iż jej utrzymywanie na niezmiennym poziomie pomimo zmiany warunków społeczno-gospodarczych wpływa negatywnie na szanse skutecznej implementacji	Należy zwiększyć wysokość premii (Działanie 6). Ponieważ MRiRW podjęło już w trakcie trwania niniejszej ewaluacji kroki w tym zakresie, niniejsze zalecenie potwierdza zasadność tych decyzji.	Finalizacja działań podjętych przez MRiRW, ukierunkowanych na zwiększenie wysokości dofinansowania beneficjentom działań premiowych w PROW 2014-2020, ukierunkowanych na zwiększanie konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich.	IZ/IP PROW 2014-2020

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	operacji.			
7	Wyzwaniem jest relatywnie niskie zainteresowanie rolników sieciowaniem, zakładaniem grup i organizacji producenckich.	Rekomenduje się wprowadzenie działań premiujących członkostwo w grupach i organizacjach producenckich poza PROW 2014-2020.	Na drodze dialogu m.in. z MliR, MPiR czy MF, MRiRW powinno rozważyć dodatkowe zachęty dla członkostwa w grupach i organizacjach producenckich, wykraczające poza preferencje w PROW 2014-2020 (np. analogiczne do ulg fiskalnych).	MRiRW oraz IZ PROW 2014-2020
8	Z uwagi na kwestie środowiskowe (np. coraz częstsze susze) i deficyty słodkiej wody w Polsce - konieczne są dalsze inwestycje w nawodnienia oraz systemy zarządzania obiegiem wody w gospodarstwie itd.	Rekomenduje się tam, gdzie jest to możliwe - a w szczególności w projektach inwestycyjnych - włączyć do katalogu kosztów kwalifikowalnych wydatki związane z nawodnieniami.	Wprowadzenie dodatkowych kosztów kwalifikowalnych w wybranych typach operacji, np. <i>Wsparciu na restrukturyzację małych gospodarstw</i> (analogicznie do obszaru E w <i>Modernizacji gospodarstw rolnych</i> ).	MRiRW oraz IZ PROW 2014-2020
<b>Perspektywa finansowa 2021-2027</b>				
9	Informacje docierające z KE wskazują, iż w kolejnej perspektywie finansowej znaczenie innowacyjności w projektach będzie rosnąć.	Myśląc o kontynuacji Działania 16 <i>Współpraca</i> , należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów stymulujących wzrost innowacyjności realizowanych projektów, a następnie rynkowe	Wprowadzenie konkretnych zapisów w ramach rozporządzenia określającego tryb i warunki przyznania pomocy w ramach kontynuacji Działania 16 <i>Współpraca</i> , które premiowałyby	IZ/IP PROW 2021-2027

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		<p>wykorzystywanie ich efektów. Biorąc pod uwagę nadal obserwowaną, relatywną słabość polskiego B+R+I, przewidywane narzędzia powinny mieć raczej charakter zachęt, nie zaś wymogów czy kar. W przeciwnym wypadku istnieje zagrożenie, że zbyt restrykcyjne rozwiązania przyniosą efekt odwrotny od zamierzonego, hamując potencjalnych wnioskodawców.</p> <p>Zasadne jest wprowadzenie np. dodatkowych kryteriów wyboru promujących angażowanie się w przedsięwzięcia Horyzontu 2020 czy krajowe projekty B+R.</p> <p>Celowe może być również wprowadzenie ułatwień dla konsorcjów, w skład których wchodzi firmy aplikujące w ramach SME Instrument i posiadające certyfikat Seal of Excellence (na wzór obecnego rozwiązania wdrażanego w NCBiR, z zastrzeżeniem, iż MSP musi</p>	<p>wnioskodawców aktywnych w obszarze B+R+I (np. posiadaczy SoE, aplikantów H2020).</p> <p>Wprowadzenie projektów fazowych, w ramach których pozytywne sfinalizowanie przedsięwzięcia w ramach kontynuacji Działania 16 <i>Współpraca</i> przekładałoby się na uproszczony proces aplikowania do innych instrumentów wsparcia, w którym efekty <i>Współpracy</i> byłyby wykorzystywane.</p>	



L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		<p>rozszerzyć zakres przedsięwzięcia, zaś wszyscy członkowie konsorcjum muszą mieć określone zadania w projekcie).</p> <p>Uczestnicy zrealizowanych z powodzeniem projektów w ramach przyszłego Działania 16 <i>Współpraca</i> powinni mieć możliwość ich ułatwionego skalowania w ramach interwencji przewidzianych w P 2A lub 3A. Może to być realizowane np. poprzez projekty fazowe. Po sukcesywnym zakończeniu przedsięwzięcia w ramach <i>Współpracy</i>.</p>		

