

Ocena ex-ante

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Raport Końcowy

Raport przygotowany przez:



Lungotevere Michelangelo, 9 - 00192
Rome - ITALY
ph. +39.06.3609 381
fax +39.06.3609 3861
mail: info@agrotec-spa.net
web: www.agrotec-spa.net

&



Doradztwo i Zarządzanie w Zakresie Rozwoju
Obszarów Wiejskich i Środowiska
Management Consultants
in Rural Development & Environment

Krucza 16/22
00-526 Warszawa
tel. + 48 22 434 20 78
fax +48 22 434 20 77
e-mail: agrotec-polska@agrotec-spa.net
web: www.agrotec-polska.pl

Podpis w imieniu Wykonawcy:

Grudzień 2006

Spis treści

| | |
|--|----|
| Streszczenie..... | 4 |
| Analiza obecnej sytuacji..... | 4 |
| Cele PROW..... | 5 |
| Wnioski wyciągnięte z poprzednich działań..... | 5 |
| Logika interwencji dla działań, kwantyfikacja celów i spodziewane oddziaływania..... | 5 |
| Rozbieżności i różnice regionalne..... | 6 |
| Komplementarność z innymi programami..... | 7 |
| Podejście partnerskie..... | 7 |
| Zakres podejścia Leader..... | 7 |
| Pomoc państwowa oraz zasady konkurencji..... | 7 |
| System monitorowania i zbierania danych..... | 8 |
| 1. Wstęp..... | 9 |
| 1.1 Cel niniejszej oceny..... | 9 |
| 1.2 Struktura oceny..... | 9 |
| 1.3 Główne źródła informacji..... | 10 |
| 2. Ocena analizy obecnej sytuacji, analizy SWOT i strategii programu..... | 11 |
| 2.1 Wprowadzenie..... | 11 |
| 2.2 Analiza obecnej sytuacji..... | 11 |
| 2.3 Ocena analizy SWOT zawartej w Programie..... | 18 |
| 2.4 Rozbieżności i zróżnicowanie regionalne..... | 19 |
| 3. Jakie są cele, które ma osiągnąć Program?..... | 20 |
| 3.1 Jakie są cele ogólne (całościowe), szczegółowe i operacyjne oraz spodziewane rezultaty i oddziaływania?..... | 20 |
| 3.2 Jakie wskaźniki bazowe oraz oddziaływania zaproponowano w celu oceny efektów PROW?..... | 22 |
| 3.3 Do jakiego stopnia cele programu odpowiadają celom określonym w Krajowym Planie Strategicznym?..... | 22 |
| 4. Ocena poszczególnych działań..... | 23 |
| 4.1 Zdobyte doświadczenie..... | 23 |
| 4.2 Działania przewidziane do realizacji w ramach PROW..... | 24 |
| 4.3 Logika interwencji..... | 49 |
| Należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe. | |
| 5. Jakich pozytywnych i negatywnych oddziaływań można spodziewać się w związku z realizacją planowanych działań?..... | 49 |
| 5. Jakich pozytywnych i negatywnych oddziaływań można spodziewać się w związku z realizacją planowanych działań?..... | 50 |
| 5.1 Przewidywane oddziaływania i ich przejawianie się w perspektywie czasowej..... | 50 |
| 5.2 Potencjalne konflikty między oddziaływaniami..... | 56 |
| 5.3 Na kogo oddziałuje Program?..... | 57 |
| 6. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Wspólnoty..... | 58 |
| 6.1 W jaki sposób Program uwzględnia zasadę subsydiarności i proporcjonalności?..... | 58 |
| 6.2 W jakim stopniu Program uwzględnia cele Wspólnoty?..... | 58 |
| 6.3 Na ile proponowany Program jest komplementarny w stosunku do innych interwencji?..... | 58 |
| 6.4 W jaki sposób uzyskuje się współdziałanie (synergię) z innymi programami?..... | 59 |
| 7 Uzyskanie efektywności kosztowej..... | 60 |

| | |
|--|---|
| 7.1 Na jakich założeniach oparto wydatkowanie środków w ramach Programu? | 60 |
| 7.2 Czy można osiągnąć oczekiwane rezultaty przy zaangażowaniu niższych środków? | 64 |
| 8. Wdrażanie, monitorowanie i ocena Programu | 65 |
| 8.1 Administrowanie programem..... | 65 |
| 8.2 System monitorowania i oceny | 65 |
| 8.3 Wskaźniki..... | 65 |
| 8.4 Gromadzenie danych na potrzeby systemu monitorowania i oceny | 66 |
| 8.5 Partnerstwo..... | 66 |
| 9. Wnioski i zalecenia | 67 |
| 9.1 Poprawa analizy obecnej sytuacji | 67 |
| 9.2 Stworzenie pełnej analizy SWOT | 68 |
| 9.3 Ustanowienie hierarchii celów | 69 |
| 9.4 Doświadczenia wyniesione z wdrażania poprzednich programów | 69 |
| 9.5 Określenie logiki interwencji dla działań oraz ilościowe wyrażenie celów..... | 69 |
| 9.6 Zalecenie do poszczególnych działań | 69 |
| 9.7 Należy uwzględnić występowanie regionalnych różnic | 73 |
| 9.8 Należy opisać komplementarność PROW z innymi programami..... | 74 |
| 9.9 Uzupełnienie Programu o opis procesu konsultacji z parterami społecznymi..... | 74 |
| 9.10 Stopień zasięgu podejścia Leader | 74 |
| 9.11 Pomoc państwa i przepisy dotyczące konkurencji..... | 74 |
| 9.12 System monitorowania i zbieranie danych..... | 75 |
| 10. Załączniki | 76 |
| Załącznik I: Zespół realizujący ocenę ex-ante | 76 |
| Załącznik II: Tabela podstawowych wskaźników | Błąd! Nie zdefiniowano zakładki. |

Streszczenie

Wstęp

Niniejszy raport przedstawia ocenę ex-ante polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na okres 2007-2013 (zwanego w dalszej części raportu PROW i Programem) przygotowaną dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Celem niniejszej oceny ex-ante jest wsparcie procesu polegającego na przygotowaniu wysokiej jakości Programu, który ma doprowadzić do osiągnięcia optymalnych produktów, rezultatów i oddziaływań zgodnych z potrzebami i problemami polskich obszarów wiejskich, przy ograniczonych środkach dostępnych na sfinansowanie jego działań.

Ocena ex-ante przygotowana została przez konsorcjum projektowe ustanowione przez Agrotec Polska Sp. z o.o. oraz Agrotec S.p.A, przy zaangażowaniu polskich ekspertów branżowych wymienionych w Załączniku I.

Ocena ex-ante odnosi się do dwóch niżej wymienionych dokumentów:

- Krajowego Planu Strategicznego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wersja z kwietnia 2006 r. (zwanego w dalszej części raportu KPS) oraz
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wersja W-06/VII/06 z lipca 2006 r. w jęz. polskim oraz z sierpnia 2006 r. w jęz. angielskim (zwanego w dalszej części raportu PROW).

Oba dokumenty powinny być zgodne z Rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) i Decyzją Rady 2006/144/WE z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013). Ocena ex-ante oparta jest na Wspólnych Ramach Monitorowania i Oceny (CMEF) oraz wytycznych dla oceny ex-ante, przedstawionych przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich na spotkaniu technicznym poświęconym CMEF we wrześniu 2006 r.

Wyniki oceny ex-ante podsumowane są w niniejszym dokumencie.

Analiza obecnej sytuacji

Analiza obecnej sytuacji polskich obszarów wiejskich przygotowana jest dobrze i dostarcza wielu przydatnych informacji o rozwoju sektora. Jednakże, analiza ta może być ulepszona i w niniejszym dokumencie zostały wskazane pewne kwestie, które mogłyby zostać opisane lepiej, czyniąc ten rozdział narzędziem dla udokumentowania i uzasadnienia obiektywnie sformułowanej strategii.

Wybrane zagadnienia analizy, w odniesieniu do których zaleca się podjęcie próby ich poprawy to: rozwój tendencji migracyjnych ludności wiejskiej, przyczyny i skutki niskiego poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, konkurencyjność rolnictwa, ilościowa charakterystyka produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz przemysłu spożywczego, stan polskiego systemu badań, transferu technologii i innowacji w zakresie żywności i rolnictwa (w zakresie posiadanych danych) oraz szczegółowy opis i analiza sektora leśnictwa..

Konkludując, zalecane jest ulepszenie analizy obecnej sytuacji poprzez wzięcie pod uwagę powyższych kwestii, tak, aby ustanowić dobrą podstawę dla przygotowania działań Programu.

Cele PROW

Ogólne i szczegółowe cele PROW zgodne są z jednej strony z celami określonymi przez Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005, a z drugiej z potrzebami i problemami polskiej wsi. Choć nie zostało to w pełni udokumentowane w analizie SWOT, wydaje się, że wszystkie wybrane działania w ramach poszczególnych osi są odpowiednie dla rozwoju sektora wiejskiego w Polsce. Przewidziany budżet również spełnia wymagania Komisji. Stwierdza się, że przejrzystość celów Programu zawartych w dokumencie może być lepsza i zalecane jest, by MRiRW przygotowało przejrzystą i jasną hierarchię celów programu przedstawiającą ogólne, szczegółowe i operacyjne cele PROW, jak również komplementarność z innymi instrumentami. Hierarchia taka mogłaby zostać przygotowana w postaci graficznej, pokazującej różne poziomy programu.

Wnioski wyciągnięte z poprzednich działań

Krajowy Plan Strategiczny stwierdza, że doświadczenia z przeszłych i obecnych programów związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Polsce zostały wzięte pod uwagę podczas przygotowywania nowego Programu. Nie jest do końca jasne, jak te doświadczenia wpłynęły na kształt Programu. Zalecane jest więc dołączenie do PROW rozdziału podsumowującego poprzednie i obecne doświadczenia programowe. Uzyskane informacje z MRiRW świadczą, że rozdział taki jest przygotowywany. Rozdział ten może zawierać doświadczenia związane z programami i poszczególnymi działaniami, programami UE i krajowymi oraz poruszać kwestie produktów, rezultatów i oddziaływań tak, aby możliwa stała się ocena tego, co zostało osiągnięte przy pomocy dotychczasowych programów. Tabele monitorowania przygotowywane na spotkania Komitetów Monitorujących zawierają dostępne dane i są dobrą podstawą do przygotowania przedmiotowego rozdziału.

Logika interwencji dla działań, kwantyfikacja celów i spodziewane oddziaływania

Jak wskazano wyżej, cele strategii są właściwe. Jednakże jest istotnym, aby ogólne i szczegółowe cele Programu, jak również cele operacyjne na poziomie działań zostały w jak największym stopniu skwantyfikowane. Zalecane jest oszacowanie skwantyfikowanych celów dla Programu, takich jak wzrost ekonomiczny (przyrost procentowy WDB), ustanowienie miejsc pracy (liczby), zmiana struktury wielkości gospodarstw (średnia powierzchnia gospodarstwa, przyrost), odzwierciedlających cele przedstawione w Programie. Jak wynika z informacji uzyskanych z MRiRW oszacowane wartości dla wskaźników produktu i rezultatu zostaną zawarte w kolejnej wersji PROW 2007-2013.

Dobór działań jest trafny, jednakże opis poszczególnych działań zawartych w projekcie PROW w niektórych przypadkach mógłby być doprecyzowany, czego przykłady znajdują się w raporcie. W konsekwencji zalecana jest poprawa opisu działań poprzez jak najbardziej precyzyjne zdefiniowanie logiki interwencji, używając wskaźników na wszystkich poziomach i kwantyfikując cele działań. Kwantyfikacja pozwoli także na odpowiednią efektywność kosztową, gdzie środki ulokowane w działaniach są powiązane z kwantyfikowaniem celów, opartych na doświadczeniu zdobytym zarówno we wcześniejszych jak i obecnych programach.

Zgadza się, że kwestię utrudnia fakt, że do chwili obecnej nie dokonano żadnej formalnej oceny ex post programu SAPARD oraz nie przeprowadzono oceny średniookresowej obecnego programu. Ważne jest jednak przeprowadzenie wewnętrznej analizy oraz sformułowanie istotnych wniosków. Należy odnieść się do aktualnych doświadczeń z wdrażania PROW 2004-2006 oraz SPO 2004-2006. To właśnie te doświadczenia (zarówno trudności i niepowodzenia, jak i doświadczenia pozytywne) stanowią najbardziej właściwą argumentację dla udoskonalenia Programu. Proces zdobywania doświadczeń jest jednym z najważniejszych czynników, które mogą wpływać na efektywność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013.

Należy także podkreślić, iż oczekuje się, że Program będzie miał znaczące oddziaływanie, będące konsekwencją zainwestowania w okresie 2007-2013, ze środków publicznych, kwoty przekraczającej 15 mld EUR.

Projekt Programu i wybór związanych z nim działań wspomogą rozwój ekonomiczny i społeczny poprzez działania związane z inwestycjami, działania wspierające infrastrukturę oraz rozwój kapitału ludzkiego, a także działania zapewniające wsparcie finansowe rolnikom w postaci płatności obszarowych. Działania te przyczynią się do wzrostu kompetencji i kwalifikacji mieszkańców wsi oraz do wzrostu przedsiębiorczości i zaangażowania lokalnego poprzez podejście Leader. W konsekwencji będzie można zaobserwować tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym oraz zakładanie nowych mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich, stwarzających nowe możliwości zatrudnienia. Z drugiej strony trzeba się także spodziewać utraty miejsc pracy w rolnictwie i przetwórstwie, spowodowanej wzrostem wydajności pracy i modernizacją. Działania Programu jak się wydaje pozwolą także na zwiększenie wydajności pracy, np. w rolnictwie ekologicznym czy produkcji tradycyjnych produktów lokalnych.

Jesteśmy przekonani, że cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne programu zostaną osiągnięte, trudno jest natomiast oszacować dokładny poziom wpływów, jako, że w Programie, jak dotąd, nie przedstawiono skwantyfikowanych celów, nie ulokowano także zasobów w indywidualnych działaniach w sposób sumaryczny, tym samym nie pozwalając na oszacowania i oczekiwania wchłonięcia środków na poziomie sektora i podsektorów.

Rozbieżności i różnice regionalne

W kilku miejscach niniejszego raportu PROW zauważono odwołania do zjawiska występowania różnic pomiędzy regionami. Nie zauważono jednak w Programie jakichkolwiek prób odniesienia się do tych różnic ani potraktowania tych różnic jako celów dla realizowanych działań. Będąc świadomym jednak znacznych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami zalecane jest uwzględnienie tej kwestii w Programie. Może to zostać osiągnięte poprzez użycie obiektywnych wskaźników (regionalny wkład do PKB, regionalny WDB, poziom zatrudnienia i bezrobocia w regionach itd.) klasyfikujących regiony zgodnie z ich potrzebami rozwojowymi. W programie horyzontalnym takim jak polski, można użyć kryteriów wyboru tak, aby wybrać lub przyznać pierwszeństwo regionom (gminom) potrzebującym największego wsparcia.

Zgodnie z zapewnieniami MRiRW rozważy propozycję ewaluatora dotyczącą dołączenia obiektywnych wskaźników ilustrujących rozbieżności i różnice regionalne (np. regionalny wkład do PKB).

Komplementarność z innymi programami

W KPS można znaleźć ogólny opis zawartości wzajemnie uzupełniających się programów. W dokumencie tym znajdują się również ogólne zasady określania linii demarkacyjnych (rozgraniczających) między PROW oraz innymi programami. Na poziomie PROW nie można znaleźć jednak szczegółowych opisów określających, gdzie przebiegają linie demarkacyjne pomiędzy Programem a innymi programami, oraz w jaki sposób odbywać się będzie administrowanie tymi rozgraniczeniami. Zalecane jest wstawienie do opisów działań szczegółowych wskazówek, w jaki sposób ustanowione zostaną te rozgraniczenia (działanie po działaniu w ten sam sposób w jaki zostało to opisane w opisie działania Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie). Sądzymy przy tym, iż wsparcie w ramach tego działania jest ukierunkowane na rolników i posiadaczy lasów, rozwijających swoje umiejętności w celu zwiększania produkcji, natomiast EFS (Europejski Fundusz Społeczny) zapewnia wsparcie na szkolenie służące przekwalifikowaniu rolników i posiadaczy lasów, w celu ułatwienia im dostępu do miejsc pracy poza rolnictwem i leśnictwem.

Podejście partnerskie

Proces konsultacji z partnerami społecznymi coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. Sprzyja to zwiększaniu zaangażowania uczestników oraz zwiększa szanse pomyślnej realizacji Programu, szczególnie na szczeblu lokalnym. Zalecane jest włączenie do PROW krótkiego rozdziału opisującego, w jaki sposób przebiegał cały proces konsultacji.

Zakres podejścia Leader

Podejście Leader jest istotnym narzędziem wzmacniającym zaangażowanie na szczeblu lokalnym i aktywizującym lokalny potencjał ludzki. Uważamy, że podejście Leader zostało dobrze opisane w PROW. Zalecane jest jednocześnie rozszerzenie zakresu jego stosowania na działania, w ramach Osi 1 i 2. Można tego dokonać poprzez alokację części zasobów przewidzianych dla działań w ramach Osi 1 i 2 na realizację przedsięwzięć w ramach podejścia Leader w ten sam sposób, w jaki robi się to dla działań Osi 3. Właściwą wydaje się możliwość realizacji w ramach podejścia Leader takich działań jak: Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Modernizacja gospodarstw rolnych, Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, Działania informacyjne i promocyjne i Grupy producentów rolnych w ramach Osi 1 oraz Program rolnośrodowiskowy i Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w ramach Osi 2.

Pomoc państwowa oraz zasady konkurencji

W obecnej wersji PROW nie zawiera rozdziału opisującego zgodność jego działań z przepisami na temat konkurencji oraz wszelkiego dodatkowego wsparcia w formie pomocy publicznej. Zalecane jest, aby taki rozdział został przygotowany i włączony do nowej wersji PROW. Z informacji jakie Wykonawca otrzymał z MRiRW wynika, że rozdział omawiający tę kwestię pojawi się w kolejnej wersji Programu.

System monitorowania i zbierania danych

Wstępny raport PROW zawiera dobrze przygotowany opis planowanego systemu monitorowania i oceny oraz opis systemu zbierania danych, które mają zostać przygotowane.

Jednakże, pomyślnie monitorowanie i realizacja Programu zależy od przygotowania odpowiednich wskaźników monitorowania i oceny, z odniesieniem do celów Programu i działania. Jest też zależne od prawidłowego przygotowania wzorów wniosków, kwestionariuszy i wzorów sprawozdań i ankiet dla beneficjentów. Dokumenty te będą funkcjonowały jako narzędzia do zbierania danych pierwotnych i muszą być przygotowane przy bezpośredniej zgodności z hierarchią celów Programu. Na podstawie dotychczasowych zapisów PROW nie można jednoznacznie określić, czy tak faktycznie jest, zalecane jest więc, aby MRiRW i ARiMR przygotowały dokumenty zgodnie z hierarchią celów. Oznacza to na przykład, że formularze wniosków dotyczące projektów związanych z inwestycją muszą zawierać pytania do beneficjenta na temat spodziewanych produktów, rezultatów i oddziaływań inwestycji, z wykorzystaniem uprzednio zdefiniowanych wskaźników pobranych z systemu wskaźników monitorowania.

1. Wstęp

Wstęp do oceny ex-ante zawiera odpowiedzi na następujące szczegółowe zagadnienia:

- Jaki jest cel niniejszej oceny?
- Jaka jest jej struktura?
- Jakie są główne źródła informacji, na których została ona oparta?
- Jakie inne oceny, audyty, badania lub raporty z podobnych badań są dostępne?

1.1 Cel niniejszej oceny

Ocena ex-ante ma przyczynić się do przygotowania wysokiej jakości Programu zawierającego optymalne instrumenty i działania, proporcjonalne w formie i zakresie do występujących na polskich obszarach wiejskich potrzeb i problemów, a możliwych do rozwiązania w oparciu o środki dostępne w ramach Programu. Formalny cel oceny przedstawiono w poniższej ramce:

Zgodnie z artykułem 85 Rozporządzenia Rady 1698/2005,

Ocena ex-ante stanowi część przygotowania każdego programu rozwoju obszarów wiejskich i zmierza do optymalizacji przydziału środków budżetowych oraz poprawy jakości programowania. Określa i ocenia:

- *potrzeby średnio- i długookresowe;*
- *cele do osiągnięcia;*
- *oczekiwane wyniki;*
- *cele wyrażone ilościowo, w szczególności pod względem wpływu w porównaniu ze stanem wyjściowym;*
- *wspólnotową wartość dodaną;*
- *zakres, w jakim zostały uwzględnione priorytety Wspólnoty;*
- *wnioski wyciągnięte z poprzedniego programowania;*
- *jakość procedur realizacji, monitorowania, oceny oraz zarządzania finansowego.*

1.2 Struktura oceny

Struktura niniejszej oceny jest zgodna z wytycznymi oceny ex-ante. Rozdział 1 oceny zawiera wstęp. Rozdział 2 zawiera ocenę analizy dotyczącej obecnej sytuacji przedstawionej w PROW, ocenę analizy SWOT oraz klasyfikację potrzeb i rozbieżności. W rozdziale 3 przedstawiono zwięzłą analizę celów programu, a w rozdziale 4 ocenę poszczególnych działań wybranych w ramach PROW. Rozdział 5 odnosi się do spodziewanych pozytywnych i negatywnych skutków oddziaływań PROW, natomiast rozdział 6 porusza kwestię wniesionej wartości dodanej. Rozdział 7 zawiera próbę odpowiedzi na pytania związane ze stopniem celowości i zasadności realizacji programu. Rozdział 8 dotyczy oceny administracji, łącznie z oceną systemu monitorowania, zaś Rozdział 9 zawiera podsumowanie głównych wniosków oraz zalecenia.

Załącznik 1 zawiera listę osób wchodzących w skład zespołu oceny ex-ante, będących niezależnymi ekspertami reprezentującymi poszczególne sektory, których dotyczy Program. Załącznik II przedstawia tabelę podstawowych wskaźników oraz wskaźników oddziaływania sporządzoną dla potrzeb KPS.

1.3 Główne źródła informacji

Niniejsza ocena dotyczy dwóch dokumentów:

- Krajowego Planu Strategicznego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wersja z kwietnia 2006 roku (zwanego dalej KPS) oraz
- Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w języku polskim, wersja W-06/VII/06 z lipca 2006 roku oraz tegoż projektu w języku angielskim z sierpnia 2006 (zwanego dalej PROW).

Oba dokumenty powinny być zgodne z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (zwanym dalej RR 1698 lub po prostu rozporządzeniem) i z Decyzją Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 roku w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju obszarów wiejskich (na okres programowania 2007-2013) (zwaną dalej DR 144).

Ocena ex-ante opiera się na Wspólnych Ramach Monitorowania i Oceny (CMEF) rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013, łącznie z Wytycznymi dla Ocen Ex-ante zaprezentowanymi przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich na spotkaniu technicznym w sprawie CMEF we wrześniu 2006 r. (zwanymi dalej wytycznymi ex-ante).

Ponadto ocena opiera się na analizach danych statystycznych GUS, w tym danych pochodzących z Powszechnego Spisu Rolnego oraz opracowaniach cząstkowych przygotowanych przez członków zespołu oceniającego, reprezentujących różne sektory, począwszy od rolnictwa, poprzez ochronę środowiska i leśnictwo, a kończąc na problematyce rozwoju do obszarów wiejskich. Opracowania cząstkowe przygotowane zostały na podstawie licznych raportów, analiz oraz innych uwzględnionych w naszej ocenie dokumentów. Wykaz tych dokumentów został podany w poszczególnych opracowaniach cząstkowych stanowiących Załącznik III od projektu sprawozdania z oceny ex-ante z września 2006 r.

W końcowej części, prezentowana ocena ex-ante odwołuje się do analogicznych ocen ex-ante przeprowadzonych w innych państwach, a także do doświadczeń nabytych w trakcie przeprowadzania ocen programów na lata 2000-2006, podlegających w przeważającej części tym samym procedurom i wymaganiom w zakresie zawartości oceny.

2. Ocena analizy obecnej sytuacji, analizy SWOT i strategii programu

2.1 Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale oceny ex-ante poza poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie podstawowe, wyjaśniające jakie problemy powinien rozwiązywać Program, zaprezentowano zagadnienia pomocnicze, związane z następującymi pytaniami:

- Jakie są obszary problemowe, ryzyko i potrzeby realizacji Programu na płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej i środowiskowej?
- Jakie są siły sprawcze jego realizacji, mocne strony i możliwości?
- W jaki sposób wykonywana jest analiza SWOT?
- Jakie są przyczyny wykrytych rozbieżności?
- Jakie są grupy docelowe i jakie są ich potrzeby?
- Jakie problemy nie zostaną rozwiązane podczas realizacji Programu?

Analiza obecnej sytuacji zawarta w rozdziale 2 PROW (Analiza silnych i słabych stron, wybór strategii) stanowi podstawę oceny w nawiązaniu do konkretnych kwestii objętych analizą.

2.2 Analiza obecnej sytuacji

Rozdział 2 PROW zawiera analizę obecnej sytuacji na obszarach wiejskich. Analiza ta ma na celu przedstawienie stanu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Ma także zilustrować aktualne potrzeby i problemy obszarów wiejskich ukazując dotychczasowe osiągnięcia i sposób, w jaki tego dokonano, wskazać główne siły sprawcze tego procesu oraz oczekiwane w tych obszarach zmiany wywołane realizacją Programu lub zachodzące bez jego interwencji. Opracowane przez Komisję Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny dostarczają organom odpowiedzialnym za programowanie zestaw wskaźników bazowych odnoszących się do kontekstu oraz wskaźników bazowych odnoszących się do oddziaływania, których wprowadzenie jest w większości obowiązkowe, a które w znacznym stopniu stanowią wskazówki co do treści analizy KPS i PROW. Wskaźniki te powinny być mierzalne. Ich wartości powinny odzwierciedlać sytuację obszarów wiejskich na terenie Polski, przyjmując sytuację obecną za stan wyjściowy. Wskaźniki bazowe powinny zostać następnie zestawione ze wskaźnikami odniesienia zawierającymi dane dla „starych państw członkowskich” (UE-15), wszystkich państw wchodzących w skład rozszerzonej Unii Europejskiej (UE-25) albo niektórych państw UE, o ile w danym wypadku takie zestawienia będą uzasadnione. Zestawienie takie pozwoli porównać sytuację w Polsce z sytuacją w innych krajach Unii.

Najważniejszym zagadnieniem jest właściwe rozpoznanie głównych potrzeb i problemów, rozpoznanie różnic pomiędzy regionami, pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi oraz pomiędzy Polską i innymi państwami, a także dokonanie klasyfikacji różnic i potrzeb w zależności od ich znaczenia dla rozwoju obszarów wiejskich.

Nasze uwagi odnoszące się do rozdziału 2 PROW zawarte są w komentarzach do poszczególnych elementów składowych tworzących opis obecnej sytuacji.

Obszary wiejskie

Podobnie jak KPS, PROW nie zawiera jasnego rozróżnienia pomiędzy podmiejskimi obszarami wiejskimi, a obszarami wiejskimi oddalonymi od dużych miast. Obszary wiejskie w Polsce są bardzo zróżnicowane. Jednocześnie wiele spośród gmin oficjalnie klasyfikowanych jako wiejskie znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów miejskich, przez co zyskały one charakter podmiejski. Jest to problem w skali całego kraju, spowodowany stosowaną w Polsce statystyczną klasyfikacją obszarów wiejskich i miejskich. Realizowane w latach 2004-2006 programy dawały preferencje wszystkim gminom wiejskim, łącznie z gminami podmiejskimi. Usytuowane na peryferiach małe miasteczka wraz z otaczającymi je obszarami są i będą w trudniejszej sytuacji pod względem rozwoju. Można to było uwzględnić w projekcie Programu bądź poprzez wyraźne rozróżnienie pomiędzy podmiejskimi obszarami wiejskimi oraz obszarami de facto wiejskimi lub poprzez zastosowanie kryteriów kwalifikowalności albo wyboru w celu zapewnienia priorytetu obszarom wymagającym większego wsparcia. Zalecamy rozważenie jednego z tych dwu rozwiązań. Z przeprowadzonych rozmów z pracownikami MRiRW wynika, że zastosowane zostaną bądź odpowiednie kryteria kwalifikowalności bądź wyboru mające na celu skierowanie pomocy na obszary wiejskie najbardziej potrzebujące wsparcia.

Zmiany demograficzne

W opisie sytuacji społecznej i ekonomicznej w części dotyczącej ludności nie zamieszczono pełnych informacji na temat zjawiska migracji ludności pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, oraz na temat tendencji prognozowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Tymczasem obserwowanych jest szereg procesów migracji społecznej. Od 2000 roku w Polsce obserwuje się nie notowane dotychczas zmiany w strukturze demograficznej. Po raz pierwszy od czasu II wojny światowej został odnotowany większy napływ ludności z obszarów miejskich na obszary wiejskie niż odpływ ludności z obszarów wiejskich na obszary miejskie. Zjawisko to było szczególnie widoczne w roku 2002. Według GUS ta tendencja nie ulegnie zmianom w ciągu najbliższych kilku lat. Zgodnie z prognozą GUS udział mieszkańców obszarów wiejskich w ogólnej liczbie mieszkańców może wzrosnąć z 38,3% w roku 2002 do 42,6% w roku 2030. Pojawia się zatem nowa kategoria mieszkańców obszarów wiejskich: ludzie, którzy stają się mieszkańcami obszarów wiejskich lub zaczynają prowadzić działalność rolniczą na obszarach wiejskich. Są oni z reguły przedstawicielami stosunkowo zamożnej grupy społecznej. Osiedlają się oni w okolicach dużych aglomeracji i głównych szlaków komunikacyjnych.

Jednocześnie w ramach najbardziej znanego i powszechnego procesu migracji ludności, wynikającego ze zmian strukturalnymi mających miejsce w rolnictwie, wielu mieszkańców wsi szuka dla siebie szansy w miastach. Z informacji uzyskanych z MRiRW wynika, że kolejna wersja PROW będzie szerzej traktować kwestię zmian demograficznych.

Osobne zagadnienie stanowi zjawisko migracji długo- i krótkotrwałej z przyczyn ekonomicznych. Dwa lata po otwarciu przez niektóre państwa Unii Europejskiej rynków pracy znalezienie wiarygodnych danych dotyczących tego zjawiska jest bardzo trudne. Wstępne szacunki wskazują jednak, że zjawisko to będzie miało znaczący wpływ na kondycję społeczną i ekonomiczną polskich obszarów wiejskich. W związku z powyższym proponuje się uwzględnienie migracji jako jednego z czynników wpływając na sytuację obszarów wiejskich w następnych latach. W informacji jakie ewaluator otrzymał z MRiRW wynika, że problematyka migracji zostanie dołączona do opisu sytuacji społeczno-ekonomicznej w nowej wersji PROW.

Wykształcenie i edukacja

Analiza obecnej sytuacji pod względem wykształcenia i edukacji na obszarach wiejskich została zaprezentowana jako jedno z pierwszych zagadnień PROW. Doceniamy umieszczenie tego zagadnienia w tym miejscu PROW, ponieważ stan kapitału ludzkiego winien być traktowany jako sprawa najwyższej wagi dla przyszłych działań. Analiza pod kątem wykształcenia ludności wiejskiej i miejskiej nie obejmuje jednak ewentualnych przyczyn i powodów obecnej sytuacji, a mianowicie tego, że poziom wykształcenia polskiej ludności wiejskiej jest niższy niż w krajach UE-15, chociaż stan ten uległ poprawie w latach 1998-2002. Do przyczyn tego zjawiska można zaliczyć także złe warunki edukacyjne, niedoinwestowanie placówek oświatowych na obszarach wiejskich, niedobór pracowników oświaty na obszarach wiejskich odległych od obszarów miejskich, trudniejszy dostęp do dóbr kultury, mentalność ludności wiejskiej i związane z nią mniejsze potrzeby edukacyjne, niewystarczające i nieefektywne wykorzystywanie środków finansowych w placówkach oświatowych znajdujących się na obszarach wiejskich i inne.

Ocena sytuacji systemu szkolnictwa i oświaty na obszarach wiejskich, jak również kierunki działań mające na celu jej poprawę, powinny być spójne i uzgodnione pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Ministerstwem Edukacji Narodowej, a ich wyniki powinny zostać odzwierciedlone w odpowiednich dokumentach strategicznych i operacyjnych obu ministerstw.

Z informacji uzyskanych z MRiRW wynika, że kolejna wersja PROW będzie szerzej opisywać kwestie dotyczące wykształcenia ludności wiejskiej szkolnictwa. Jest to istotne ponieważ służyć będzie uzasadnieniu realizacji przez PROW priorytetów UE ujętych m.in. w Strategii Lizbońskiej stawiającej jako cel utworzenie z unii najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata opartej na wiedzy.

Struktura gospodarstw rolnych, dochód i konkurencyjność

Rozdział opisujący strukturę gospodarstw rolnych jest w PROW nie do końca wyczerpuje problematykę w zakresie gospodarstw rolnych w świetle znaczenia polskiego rolnictwa. Szczególnie ważnym jak się wydaje jest potrzeba przedstawienia informacji o dochodach z rolnictwa, a także podkreślenia faktu stosowania przez Polskę typologii gospodarstw rolnych powszechnie stosowanej w państwach członkowskich UE, opierającej się na dwóch wskaźnikach, tj.: Standardowej Nadwyżce Bezpośredniej i Europejskiej Jednostce Wielkości (ang. European Size Unit – ESU). Klasyfikacja gospodarstw rolnych oparta na tych dwóch wskaźnikach charakteryzuje strukturę produkcji i siłę ekonomiczną gospodarstw o wiele lepiej niż klasyfikacja biorąca pod uwagę strukturę obszarową.

Równocześnie zagadnienie, które należałoby szerzej opracować dotyczy konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych. Koncepcja konkurencyjności nie została zdefiniowana ani w KPS, ani w PROW i zalecane byłoby zastosowanie odpowiedniej definicji konkurencyjności, aby formułowanie celów programu mogło być bardziej precyzyjne. W CMEF produktywność pracy (wartość dodana brutto w przeliczeniu na jednostkę pracy w roku) jest jednym ze wskaźników rezultatu. Wysoka wydajność pracy (produktywność) odzwierciedla wysoki stopień konkurencyjności, jednak pojęcie to definiuje się zwykle szerzej, włączając w nie jako wskaźniki także udziały w rynku oraz wzrost dochodu.

Ostatnie polskie badania w zakresie konkurencyjności prezentują się interesująco. Analiza porównywalnych grup gospodarstw wskazuje, że polskie gospodarstwa mają wyraźną przewagę w rywalizacji z gospodarstwami z innych Państw Członkowskich. Przewaga ta dotyczy jednak jedynie określonej grupy gospodarstw.

Biorąc pod uwagę cel jaki przyświeca realizacji Programu, którym jest zwiększanie konkurencyjności sektora rolnego istotna staje się kwestia zapewnienia polskiemu rolnictwu i polskiej gospodarce żywnościowej konkurencyjności na rynku europejskim także w dłuższym okresie. W związku z tym proponuje się aby w PROW powyższa problematyka została omówiona w sposób bardziej dogłębny.

Z informacji uzyskanych z MRiRW wynika, iż dane dotyczące wyżej poruszonych kwestii szczególnie analizy porównywalnych grup gospodarstw, zostaną zamieszczone w trakcie przygotowania kolejnej wersji PROW.

Zalecamy również włączenie do tego rozdziału tabeli zawierającej podstawowe dane opisujące strukturę i konkurencyjność polskiego rolnictwa.

Produkcja roślinna

Przechodząc do oceny specjalizacji produkcji w rolnictwie stwierdzamy również, że właściwe jest zalecenie sporządzenia dokładniejszej analizy. Produkcja roślinna opisana została w dwóch krótkich sekcjach poświęconych produkcji zbóż oraz owoców i warzyw, podczas gdy uprawy innych roślin omawia się jedynie ogólnikowo w początkowej części rozdziału. Proponujemy włączenie do tej części PROW tabeli charakteryzującej podstawowe kierunki produkcji roślinnej przy użyciu danych dotyczących powierzchni upraw, wydajności produkcji oraz zbiorów. Do takiej tabeli wskazanym jest dołączenie opisu wyjaśniającego zmiany w produkcji roślinnej wraz z omówieniem poziomu konkurencyjności poszczególnych sektorów.

Z zadowoleniem przyjmujemy zapewnienie MRiRW o poszerzeniu informacji zawartych w PROW, dotyczących produkcji roślinnej o ww. elementy, w kolejnym projekcie PROW.

Produkcja zwierzęca

Wskazaniem jest rozszerzenie informacji dotyczących produkcji zwierzęcej o inne formy produkcji (m.in. drób). Dlatego też, zaleca się, aby część dotycząca produkcji zwierzęcej, podobnie jak sekcja dotycząca produkcji roślinnej, została uzupełniona i opatrzona tabelą charakteryzującą podstawowe kierunki produkcji z wykorzystaniem danych o liczbie zwierząt, produkcji oraz, być może, wydajności (mleczności, średnich wagach tusz, itd.).

MRiRW zapewniło, że informacje zawarte w PROW, które dotyczą produkcji zwierzęcej zostaną poszerzone w kolejnym projekcie PROW o ww. elementy.

Przetwórstwo żywności

Naszym zdaniem zarówno KPS, jak i PROW, nie w pełni opisują problematykę przetwórstwa żywności. Zawarty w obu dokumentach opis nie do końca wskazuje, jakie gałęzie przemysłu spożywczego są kluczowe dla tego przemysłu i dla gospodarki jako całości. Tym samym nie można w pełni określić konkurencyjności poszczególnych sektorów. Warto równocześnie podjąć próbę przedstawiania dokładniejszych informacji, które mają na celu porównanie Polski z UE i tym samym przedstawienie prawdziwego obrazu produkcji i sytuacji gospodarczej polskiego przemysłu spożywczego.

Jak wynika z informacji uzyskanych z MRiRW kolejna wersja PROW 2007-2013 zostanie uzupełniona o dane na temat struktury przemysłu spożywczego.

Zarówno KPS jak i PROW, wymieniają (choć tylko z nazwy) większość ważnych gałęzi przemysłu spożywczego, brakuje jednak w tym opisie ich charakterystyki (przetwórstwo

mleka, drobiu, owoców i warzyw). Zalecamy zamieszczenie w tekście tabeli dotyczącej struktury produkcyjno-ekonomicznej każdego z sektorów polskiego przemysłu spożywczego. Zgodnie z informacją uzyskaną z MRiRW, resort rozważy możliwość uzupełnienia danych w przedmiotowym temacie o zestawienia tabelaryczne zawierające dane jakimi dysponuje w chwili obecnej.

Zarówno KPS jak i PROW powinny zostać uzupełnione o informacje statystyczne, które pozwolą wyciągnąć prawdziwe wnioski dotyczące potrzeb w zakresie wsparcia i inwestycji w polskim przemyśle spożywczym. Niepełne informacje w tym zakresie utrudniają analizę skali problemu w poszczególnych sektorach i potrzeb związanych z jego rozwiązaniem, choć PROW słusznie wskazuje na kilka ważnych przeszkód w rozwoju tego przemysłu.

Zalecamy także podjęcie próby określenia kwestii dotyczących stanu polskich badań, transferu technologii do przemysłu spożywczego. Niezbędnym jak się wydaje jest podkreślenie znaczenia finansowania nowych technologii czy nowych produktów w ramach instrumentów PROW.

Na koniec pragniemy zwrócić uwagę na zagadnienia jakości żywności. Zgadza się ze stwierdzeniami PROW, iż produkty tradycyjne, o zasięgu lokalnym i regionalnym posiadają potencjał wzrostu, zalecamy jednak, aby w miarę możliwości udokumentować możliwości rozwoju ich produkcji. Równocześnie chcielibyśmy dodać, że jakość żywności to o wiele więcej niż tylko bezpieczeństwo żywności, standardy higieniczne i lokalne pochodzenie. To również kwestia metod produkcji – innych niż spotykane w procesach przemysłowych na wielką skalę, które zdominowały obecnie rozwój przemysłu spożywczego, wspieranego przez rozmaite marki własne. W wyniku tego zalecamy opisanie potencjału wynikającego z wprowadzenia unijnego systemu oznaczania jakości. MRiRW zapewniło iż zalecenie ewaluatora zostało przekazane pracownikom merytorycznym MRiRW, a informacje dotyczące zagadnień związanych z jakością żywności zostaną uzupełnione w kolejnej wersji PROW o te, którymi aktualnie dysponuje resort.

Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

PROW przedstawia w ogólnym zarysie szereg podstawowych zagrożeń i możliwości rozwoju obszarów wiejskich. Wśród głównych przeszkód ich rozwoju wymienia się:

- strukturę gruntów rolnych w polskich gospodarstwach rolnych, gdzie przeważają małe gospodarstwa (poniżej 5 ha);
- niską wydajność rolnictwa (przedstawione dane ukazują, że w rolnictwie zatrudnionych jest 16,5% ogółu pracowników, a wytwarzane jest tylko 4,5% PKB);
- niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej;
- niski poziom dochodów ludności wiejskiej – co jest konsekwencją ww. czynników;
- słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną i społeczną na obszarach wiejskich.

Kwestie te odzwierciedlają najważniejsze z podstawowych potrzeb obszarów wiejskich i jako takie powinny być wyeksponowane w analizie obecnej sytuacji.

Jednakże w PROW wskazanym jest podkreślenie jeszcze jednej równie ważnej kwestii jaką jest proces polaryzacji gospodarstw rolnych, zachodzący w ostatnich latach i słusznie uwzględniony w projekcie PROW. Wzrost liczby największych i najmniejszych pod względem powierzchni gospodarstw rolnych odbywa się kosztem gospodarstw średniej wielkości, co może w przyszłości przynieść negatywne efekty gospodarcze, społeczne, a zwłaszcza środowiskowe.

Opis sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej ukazuje wiele czynników występujących na obszarach wiejskich, które mogą się stać siłami napędowymi dla rozwoju tych obszarów. Ich wykorzystanie zależy od spełnienia dwóch warunków wstępnych: po pierwsze, właściwego wykorzystania instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich w połączeniu ze wsparciem ze Wspólnej Polityki Rolnej i innych programów funduszy strukturalnych, a po drugie jak największego zaangażowania społeczności lokalnej na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jedną z głównych zalet obszarów wiejskich w Polsce jest przede wszystkim duży odsetek siły roboczej, co według PROW, może ułatwić rozwój nowej, alternatywnej działalności zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i w obszarze działalności nierolniczej na obszarach rolniczych. Potencjał ludzki jest dostępny, jednak może on zostać wykorzystany do rozwoju nowej działalności pod warunkiem zdobycia odpowiednich kwalifikacji i wiedzy, które powinny być o wiele wyższe niż w przypadku tradycyjnej działalności rolniczej. Struktura wykształcenia przedstawiona w projekcie Programu ukazuje, że poziom wiedzy i kwalifikacji ludności wiejskiej mogą stać się poważną przeszkodą dla nowych, alternatywnych działalności. Dostosowanie gospodarstw rolniczych do wymagań stawianych w ramach poszczególnych działań również wymaga odpowiednich kwalifikacji. W rezultacie efektywne wykorzystanie funduszy PROW dla wspierania rozwoju projektów w ramach poszczególnych osi zależy od poprawy poziomu wiedzy i kwalifikacji ludności wiejskiej. Szkolenia zawodowe proponowane w Programie oraz podejście typu Leader może zaowocować znacznym ograniczeniem skutków niskiego poziomu wykształcenia.

Inna zaleta obszarów wiejskich, która została uwzględniona w projekcie Programu, wiąże się z wartościami przyrodniczymi i środowiskiem. Wskaźniki opisujące zasoby i stan środowiska naturalnego jasno wskazują na przewagę Polski w tym zakresie nad wieloma Państwami Członkowskimi UE. PROW ukazuje, że dobry stan środowiska naturalnego na obszarach wiejskich w znacznym stopniu wynika z przejścia gospodarki w stronę rynku, który doprowadził do ograniczenia zanieczyszczenia środowiska nawozami sztucznymi, środkami ochrony roślin, wodami ściekowymi i paliwami pochodzącymi z przemysłu. Jednakże transformacja ekonomiczna i społeczna w Polsce oddziałują również negatywnie na środowisko naturalne. Negatywne oddziaływania obejmują zwiększenie ilości ścieków i stałych odpadów komunalnych, uproszczenie zmianowania roślin i koncentrację hodowli m.in. krów mlecznych. Także specyfika pewnych składowych środowiska naturalnego, takich jak jakość gleby, ilość odpadów i polski krajobraz wiejski, stwarzają potrzebę stałego podejmowania działań w celu utrzymania wartości środowiska. Brak takich działań może doprowadzić do nieodwracalnej degradacji środowiska.

Infrastruktura

W PROW sprawom infrastruktury poświęcono odrębny rozdział, co wskazuje na wielką wagę przywiązywaną do tego zagadnienia w rozwoju społecznym i ekonomicznym. Niski poziom rozwoju infrastruktury w Polsce uznaje się za najpoważniejszą przeszkodę dla rozwoju obszarów wiejskich, a analiza poziomu rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich uwzględnia najważniejsze elementy. Analiza stanu infrastruktury niedostatecznie pokazuje główne problemy i potrzeby obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury wiejskiej i rolniczej. W obu przypadkach nie określono ilościowo problemów i potrzeb. Jednocześnie wydaje się zasadne podjęcie próby przedstawienia różnic regionalnych czy przestrzennych w odniesieniu do omawianych elementów infrastruktury.

PROW wskazuje również problem zanieczyszczenia środowiska ściekami i odpadami komunalnymi. Zalecanym jest podjęcie próby (jeżeli MRiRW posiada stosowne dane) szerszego opisu tej kwestii szczególnie, że część odpadów komunalnych na obszarach

wiejskich usuwana jest do rowów, rzek lub wywożona na pola. Część gospodarstw ma nieszczelne szamba, z których wody ściekowe przenikają do wód gruntowych i powodują ich zanieczyszczenie, zwłaszcza związkami fosforu. Podjęcie działań zapobiegawczych jest ważne nie tylko z uwagi na zanieczyszczenie wody, ale także ze względu na zdrowotność produktów rolnych. Mając na uwadze znaczenie infrastruktury dla rozwoju obszarów wiejskich zalecamy koordynację z innymi programami finansowanymi z funduszy strukturalnych oraz wyraźne rozgraniczanie pomiędzy nimi tych kwestii.

MRiRW poinformowało, że w kolejnej wersji PROW rozszerzy informacje na temat różnic regionalnych dotyczących poszczególnych elementów infrastruktury, a także problemów związanych z zanieczyszczeniami środowiska ściekami i odpadami komunalnymi. Ponadto PROW będzie zawierał rozdział dotyczący linii demarkacyjnej pomiędzy instrumentami Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego a także Funduszem Spójności,

W opisie infrastruktury społecznej odnajdujemy opis instytucji z dziedziny szkolnictwa i opieki zdrowotnej, wraz z instytucjami służącymi turystyce. W naszym przekonaniu, sektor turystyczny w Europie ogólnie, a w Polsce w szczególności, odnotuje w nadchodzącym okresie programowania ogromny rozwój. Będzie on następował w ośrodkach kulturalnych, takich jak Kraków, ale również na terenach o wysokich walorach naturalnych i antropologicznych. Przykładem obszarów o wielkim potencjale turystycznym są parki narodowe. Potencjał turystyki wiejskiej jako generator alternatywnego dochodu na obszarach wiejskich wymaga bardziej całościowej analizy sektora turystycznego i infrastruktury turystycznej; zalecamy - w miarę możliwości – dodanie tych zagadnień do PROW.

Rolnictwo ekologiczne

Rozwój rolnictwa ekologicznego jest przykładem rozwoju działalności gospodarczej liczącej się ze względami środowiskowymi i ochroną przyrody. W porównaniu z innymi Państwami Członkowskimi UE rolnictwo ekologiczne w Polsce jest zdecydowanie słabiej rozwinięte, pomimo całkiem dynamicznego rozwoju w ciągu ostatnich kilku lat. Rozwój ten został spowodowany początkowo wprowadzeniem dotacji z budżetu państwa, a następnie uruchomieniem programu PROW 2004-2006. W KPS zaprezentowano zmiany jakie zaszły na tym polu poprzez przedstawienie liczby gospodarstw i ich powierzchni objętych produkcją ekologiczną. Podkreślanie znaczenia rolnictwa ekologicznego powinno odwoływać się także do trendów rynkowych, konkurencyjności produkcji ekologicznej w porównaniu do produkcji konwencjonalnej oraz konkurencyjności polskich produktów ekologicznych na rynku światowym. Dlatego też zalecanych, o ile to jest możliwe szerzej przedstawić tę kwestie.

Z informacji jakie otrzymaliśmy z MRiRW wynika, że elementy dotyczące rolnictwa ekologicznego, zostaną uzupełnione o dostępne informacje.

Marginalizacja gleb

Szczególne uwagę należy poświęcić kwestii marginalizacji gleb najniższej jakości, wspomnianej w projekcie Programu. Polska jest krajem o dużym udziale gleb tego typu. Ze względów ekonomicznych użytkowanie takiej gleby w produkcji rolniczej jest nieopłacalne, a pozostawienie takiej ziemi odłogiem prowadzi do jej degradacji. Przekształcenie gruntów rolnych takiego typu w teren leśny jest naszym zdaniem dobrym rozwiązaniem. Analizy przedstawione w projekcie Programu potwierdzają możliwość występowania zagrożeń gleby gorszej klasy i stanowią podstawę dla podejmowania środków zaradczych w postaci zalesiania.

Leśnictwo

W PROW nie przedstawiono wystarczająco potrzeb leśnictwa, szczególnie opis sektora leśnictwa nie zawiera odpowiedniej analizy i nie uwzględnia dominującej struktury własności. Dlatego też zalecamy uzupełnienie opisu i analizy sektora leśnictwa dostępnymi danymi, zamieszczonymi w projekcie sprawozdania z oceny ex-ante z września 2006 r. Z informacji jakie otrzymaliśmy z MRiRW wynika, że kolejna wersja PROW będzie zawierała stosowne uzupełnienie.

2.3 Ocena analizy SWOT zawartej w Programie

Zgodnie z założeniami zasad programowania, analiza obecnej sytuacji została podsumowana w analizie SWOT. Analiza wewnętrznych mocnych i słabych stron, jak również zewnętrznych możliwości i zagrożeń polskiej wsi stanowi pierwszy krok dla określenia strategii Programu. SWOT musi doprowadzić do właściwego i spójnego uszeregowania potrzeb i rozbieżności, do których PROW ma się ustosunkować. Analiza SWOT oraz określenie strategii Programu powinny oprzeć się na wykorzystaniu danych ilościowych i właściwych wskaźników wyjściowych. Zgodnie z RR 1698 ocena ex-ante musi określić kompletność analizy SWOT; dokonać analizy przyczyn wykrytych rozbieżności; zidentyfikować i ocenić siły sprawcze prowadzące do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich; pozwolić na ilościowe określenie kontekstu i oddziaływań odnoszących się do wskaźników wyjściowych (ogólnych i właściwych dla danego Programu) poprzez weryfikację, a we właściwych przypadkach także zaproponowanie zmian w podanych wskaźnikach i danych; oszacować i we właściwych przypadkach proponować zmiany w uszeregowaniu różnic i priorytetów przypisywanych do określonych potrzeb oraz ich przełożenie na cele i konkretne priorytety działań.

Zgodnie z założeniami analizy SWOT wewnętrzne mocne i słabe strony polskich obszarów wiejskich są powiązane z zewnętrznymi możliwościami i zagrożeniami. Strony wewnętrzne dotyczą takich spraw, które podmioty i beneficjenci mogą kontrolować i na nie wpływać, takie jak np. wysokie plony na hektar w porównaniu z konkurencją. Zewnętrzne Możliwości i Zagrożenia odnoszą się do spraw i wskaźników znajdujących się poza bezpośrednią kontrolą podmiotów na obszarach wiejskich. Możliwością jest np. ożywienie turystyki międzynarodowej i zwiększenie międzynarodowego i miejskiego popytu na produkty ekologiczne.

Analiza SWOT powinna odzwierciedlać analizę bieżącej sytuacji w oparciu o wskaźniki wyjściowe i wskaźniki odniesienia w sposób dokumentujący i uzasadniający wybór ogólnych i poszczególnych strategii.

KPS obejmuje analizę SWOT na poziomie ogólnym, sformułowaną jako szereg zagadnień – każde zawierające odniesienie do haseł: Silnych Stron, Słabych Stron, Szans i Zagrożeń. Jednak pewne kwestie nie są jasne pod względem treści, a niektóre należy umieścić pod innym hasłem. Przykłady: Rosnąca średnia wielkość gospodarstw uważana jest za silną stronę i mimo, że tendencja ta odzwierciedla rozwój we właściwym kierunku, struktura wielkości reprezentuje słabe strony, a nie silne. „Gęsta sieć mieszkańców” uważana jest za mocną stronę, nie jest jednak określone w jaki sposób będzie ona mierzona.

SWOT na poziomie ogólnym jest, naszym zdaniem, zadowalający w ramach KPS jako narzędzie służące zarysowaniu strategii ogólnej, nawet mimo nie przedstawienia matrycy – takiej jak proponowana powyżej, i nawet pomimo, że nie wszystkie kwestie zostały wyodrębnione w ujęciu ilościowym z opisu bieżącej sytuacji zawartego w KPS.

Uważamy jednak, iż właściwym jest stworzenie bardziej szczegółowej analizy SWOT na poziomie Osi w PROW, w celu lepszego zaprezentowania związków pomiędzy strategią ogólną a wyborem działań w ramach każdej z osi.

Wybór działań podstawowych oraz działań niższego stopnia w PROW powinien być odzwierciedleniem tego, jak chcielibyśmy zająć się poszczególnymi problemami i potrzebami, uwzględniając nasze Silne i Słabe Strony w świetle Szans i Zagrożeń, których podstawa znajduje się w zewnętrznym otoczeniu rynku.

Opis bieżącej sytuacji w KPS pod pewnymi względami nie jest wystarczający do opracowania pełnej analizy SWOT powiązanej z osiami. Jednakże mając na uwadze fakt, iż KPS stanowi syntezę diagnozy i stanu obecnej sytuacji na obszarach wiejskich, wskazanym jest podjęcie próby uzupełnienia tej kwestii na poziomie Programu.

2.4 Rozbieżności i zróżnicowanie regionalne

Rozdział PROW przedstawiający analizę obecnej sytuacji nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia odpowiednich rozbieżności, potrzeb i uszeregowania tych rozbieżności oraz potrzeb zgodnie z ich wagą dla rozwoju obszarów wiejskich.

Odnajdujemy kilka przykładów istotnych rozbieżności w porównaniach pomiędzy polskimi a międzynarodowymi danymi; odnajdujemy też kilka oznak rozbieżności regionalnych w Polsce. Nie dostrzegamy jednak żadnych konkretnych rozważań na ten temat ani uszeregowania tych rozbieżności.

Na przykład zarówno KPS, jak i PROW pomijają problem regionalnego zróżnicowania polskiego rolnictwa, bez względu na fakt, że jest to poważny problem, co zostało zaznaczone. Istnieje ogólnie przyjęty podział Polski na regiony rolnicze. Różnią się one do tego stopnia, że nie ma możliwości zastosowania jednego mechanizmu wsparcia rolnictwa na całym terenie Polski. Działania, które są skuteczne w wspieraniu przekształcania rolnictwa na obszarach, gdzie w okresie gospodarki socjalistycznej przeważały państwowe gospodarstwa rolne, są zupełnie nieprzydatne w regionach z gospodarstwami o małej powierzchni na południu Polski i vice versa.

Innym przykładem jest fakt, że analiza stanu infrastruktury na obszarach wiejskich nie uwzględnia doświadczenia zyskanego w ciągu realizacji poprzednich programów (SAPARD, Sektorowego Programu Operacyjnego, PROW 2004-2006). Istotne byłoby wskazanie, czy działania prowadzone w ramach dotychczasowych programów wpłynęły na zmniejszenie przestrzennych dysproporcji na obszarach wspieranych przez te działania (jeśli tak, na jakich obszarach) lub raczej wpłynęły na pogłębianie rozbieżności pomiędzy regionami i wewnątrz nich.

3. Jakie są cele, które ma osiągnąć Program?

3.1 Jakie są cele ogólne (całościowe), szczegółowe i operacyjne oraz spodziewane rezultaty i oddziaływania?

Ogólne cele Programu zostały podsumowane w następujący sposób, w pełnej zgodności z celami RR 1698:

- Poprawa konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa
- Poprawa stanu środowiska i obszarów wiejskich
- Jakość życia na obszarach wiejskich oraz dywersyfikacja gospodarki wiejskiej

Cele ogólne obejmują takie cele jak tworzenie miejsc pracy (zatrudnienie) i wzrost dochodów, a także ochrona środowiska, krajobrazu i przyrody, a także zasobów w ogóle (woda, gleba itp.)

Cele szczegółowe przekładają cele ogólne na kontekst rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w oparciu o analizę obecnej sytuacji. Odbywa się to jednak przede wszystkim poprzez wybór działań, bez określania w ramach PROW celów szczegółowych jako takich, wyznaczanych natomiast w sposób ogólny w KPS. Poniżej przedstawione zostały wybrane działania i wstępne alokacje.

Tabela 3.1: Wybrane działania

| <i>Nazwa Działania oraz Osi (w nawiasie)</i> | <i>Artykuł RR 1698</i> |
|---|------------------------|
| 1. Wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (2) | 37 |
| 2. Renty strukturalne (1) | 23 |
| 3. Program rolnośrodowiskowy (2) | 39 |
| 4. Modernizacja gospodarstw rolnych (1) | 26 |
| 5. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (1) | 28 |
| 6. Odnowa i rozwój wsi (3) | 57 |
| 7. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (3) | 56 |
| 8. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (2) | 43 i 45 |
| 9. Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE) (2) | 38 |
| 10. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (3) | 54 |
| 11. Ułatwienie startu młodym rolnikom (1) | 22 |
| 12. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (1) | 30 |
| 13. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (3) | 53 |
| 14. Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów (1) | 24 |
| 15 Leader (4) | 63,64 i 65 |

| | |
|---|----|
| 16. Pomoc techniczna | 66 |
| 17. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (2) | 48 |
| 18. Grupy producentów rolnych (1) | 35 |
| 19. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1) | 32 |
| 20. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (1) | 21 |
| 21. Działania informacyjne i promocyjne (1) | 33 |

Cele szczegółowe wymienione w projekcie Programu włączone do każdej osi są następujące;

Oś I:

- Dalszy rozwój w kierunku dostosowywania rolnictwa i sektora spożywczego do rosnących wymogów UE (środowisko naturalne, dobrostan zwierząt itd.);
- Kontynuacja restrukturyzacji gospodarstw rolnych poprzez scalanie gruntów, wspieranie młodych rolników i renty strukturalne;
- Rozwój wyposażenia technicznego gospodarstw poprzez ich modernizację;
- Poprawa jakości produkcji;
- Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich;
- Rozwój grup producentów rolnych;
- Udoskonalanie w zakresie edukacji i umiejętności w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa.

Oś 2

- utrzymanie produkcji rolnej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (wsparcie finansowe dla rolników prowadzących produkcję na ONW);
- ochrona gleby najniższej jakości przed degradacją (wsparcie finansowe obejmujące zalesianie gruntów rolnych oraz wsparcie w ramach programów rolnośrodowiskowych);
- ochronę wód (płatności związane z ramową dyrektywą wodną oraz programami rolnośrodowiskowymi);
- utrzymanie cennych siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (płatności w ramach NATURA 2000 i programów rolnośrodowiskowych);
- ochrona wartości krajobrazowych obszarów wiejskich (płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych);
- ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich i odmian upraw (płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych);
- promowanie zrównoważonego systemu rozwoju rolnictwa (płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych).

Oś III

- Postęp w dziedzinie dywersyfikacji działalności gospodarczej i tworzenie produktów lokalnych i regionalnych, rozwój turystyki, handlu, doradztwa oraz innych usług;
- Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich;
- Zachowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego na terenach wiejskich.

Oś IV

- Aktywizacja społeczności wiejskiej z obszaru objętego Lokalną Strategią Rozwoju wdrażanej przez Lokalną Grupę Działania, poprzez budowanie kapitału społecznego na wsi, co przyczyni się do poprawy zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacji.

Cele operacyjne przedstawione zostały w opisie poszczególnych działań jako wskaźniki wyników. Cele operacyjne podane zostały w formie liczby beneficjentów, liczby projektów i umów, powierzchni objętych działaniami, liczby uczestników szkoleń, liczby odbiorców usług doradczych.

Jak wspomniano, sformułowane cele ogólne są zadawalające i zgodne z rozporządzeniem. To samo dotyczy ustalonych szczegółowych celów powiązanych z każdą z czterech osi.

Uważamy jednak, że brak ilościowego ujęcia celów na poziomie szczegółowym i ogólnym utrudnia ocenę oczekiwanych rezultatów i oddziaływań działań i programów (patrz również następna sekcja).

Zalecamy, aby MRiRW spróbowało opracować przejrzystą i jasną hierarchię celów programu, przedstawiając ogólne, szczegółowe i operacyjne cele PROW, a także, jeżeli zostanie uznane to za istotne, ich komplementarność w stosunku do innych działań. Hierarchia ta może zostać opracowana w formie wykresu ukazującego kolejne poziomy programy.

3.2 Jakie wskaźniki bazowe oraz oddziaływania zaproponowano w celu oceny efektów PROW?

KPS zawiera istotne, wybrane z CMEF wskaźniki bazowe przedstawiające w sposób horyzontalny i kontekstowy aktualny stan zagadnień, które należy podjąć zgodnie z ramami programu. W naszej ocenie poprzedniej wersji KPS uzupełniliśmy tabele wskaźników pewną liczbą wskaźników oraz założeń krytycznych, które są niezbędne dla osiągnięcia oczekiwanych oddziaływań. Było to o tyle trudne, że zaledwie kilka z tych oddziaływań wyrażono w sposób ilościowy. Omówiona tabela stanowi Załącznik I.

3.3 Do jakiego stopnia cele programu odpowiadają celom określonym w Krajowym Planie Strategicznym?

Na poziomie ogólnym nie stwierdzamy żadnej poważnej rozbieżności pomiędzy celami przedstawionymi w KPS, a celami PROW, ponieważ KPS zawiera zasadniczo jedynie cele ogólne na poziomie programu i osi, natomiast założenia przedstawia za pomocą wskaźników horyzontalnych i kontekstowych, natomiast PROW przedstawia poziom operacyjny w formie wyników.

4. Ocena poszczególnych działań

Niniejszy rozdział odpowiada na następujące pytania ewaluacyjne:

- Jakie doświadczenia i argumenty zostały uwzględnione podczas opracowywania projektu Programu?
- Jakie działania zostaną podjęte w celu osiągnięcia celów Programu?
- Jaka jest spójność podjętych działań i zastosowanych środków?
- Jakie przewidziano potrzeby Programu?
- Jaki jest bilans środków stosowanych w świetle realizowanych celów?

4.1 Zdobyte doświadczenie

Pomimo dwuletniej praktyki w realizacji własnych programów operacyjnych, w PROW pojawiają się jedynie fragmentaryczne informacje na temat doświadczeń zdobytych w latach 2004-2006. Co najmniej połowa wybranych w PROW 2007-2013 działań jest kontynuacją działań realizowanych w bieżącym okresie programowania. Jednocześnie do większości działań wprowadzone zostały zmiany, jednak nie przedstawiono uzasadnienia lub odniesienia do doświadczeń zdobytych podczas ich wdrażania w bieżącym okresie. Należy jednak podkreślić, że z opisu działań wynika bez wątpienia, że pewne doświadczenia zostały uwzględnione, jak na przykład projekt działania „Podejmowanie działalności przez młodych rolników” (patrz poniżej).

Zgadamy się, że kwestię utrudnia fakt, że do chwili obecnej nie dokonano żadnej formalnej oceny ex post programu SAPARD oraz nie przeprowadzono oceny w trakcie realizacji (ocena średniookresowa) obecnego programu. Ważne jest jednak przeprowadzenie wewnętrznej analizy oraz sformułowanie istotnych wniosków. Należy odnieść się do aktualnych doświadczeń z wdrażania PROW 2004-2006 oraz SPO 2004-2006. To właśnie te doświadczenia (zarówno trudności i niepowodzenia, jak i doświadczenia pozytywne) stanowią najbardziej właściwą argumentację dla udoskonalenia Programu. Proces zdobywania doświadczeń jest jednym z najważniejszych czynników, które mogą wpływać na efektywność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013.

Dlatego też zalecamy, aby do PROW włączyć rozdział podsumowujący wcześniejsze i obecne doświadczenia z wdrażanych programów. Rozdział ten mógłby przedstawiać doświadczenia dotyczące realizacji poszczególnych programów i ich działań szczegółowych, jak również ich efektów i rezultatów, w celu dokonania oceny osiągnięć zdobytych w ramach tych programów. Wskazaniem byłoby również dołączenie ocen efektywności ich realizacji (także w wymiarze finansowym), natomiast doświadczenia wynikające z tych badań mogłyby zostać wykorzystane jako wkład do ilościowego określania celów na poziomie działań w obecnym PROW.

Rozdział ten mógłby zawierać także doświadczenia zdobyte podczas stosowania i wdrażania wcześniejszych programów. Różnego rodzaju analizy, oceny oraz informacje zwrotne ze strony beneficjentów dowodzą, że możliwe jest zebranie tych doświadczeń i usprawnienie przygotowania administracyjnego w ramach uregulowań prawnych UE. Przykładem doświadczenia zdobytego podczas wdrażania programu jest informacja, że zasada zwrotu wydatków stanowi istotną barierę ograniczającą dostępność programu dla beneficjentów, zwłaszcza w ich obecnej kondycji ekonomicznej. Proponuje się zatem rozważenie możliwości wstępnego finansowania, przynajmniej częściowo, wydatków przewidzianych na następny okres programowania. Praktyka ta stosowana jest w niektórych mechanizmach rynkowych.

Wśród innych propozycji ze strony rolników znajdują się również propozycje uproszczenia procedur i dokumentów, wprowadzenia mechanizmu wstępnej selekcji projektów, aby zaoszczędzić beneficjentom czasu i kosztów oraz aby uniknąć niepotrzebnych problemów, ustanowienia zakazu wprowadzania zmian w trakcie wdrażania projektów, skrócenia okresu zwrotu poniesionych kosztów, finansowania zakupu używanego sprzętu i linii produkcyjnych, itd.

Niektóre działania proponowane w PROW mogą powodować wystąpienie różnorodnych efektów ubocznych np.: nadmiernej intensyfikacji stosowania nawozów mineralnych i chemicznych środków ochrony roślin. Konieczne jest zatem przedsięwzięcie horyzontalnych inicjatyw edukacyjnych, obejmujących zarówno szkolenia zawodowe, jak i doradztwo oraz działania informacyjne, które podniosą wrażliwość rolników na kwestie środowiskowe i zapobiegają nadużywaniu przez rolników nawozów i środków poprawiających plony, szkodliwych dla środowiska.

Mamy świadomość tego, że niektóre z życzeń przedstawionych przez beneficjentów mogą znajdować się na granicy lub nawet poniżej granicy wyznaczonej przez uregulowania prawne UE, jednak granica ta może zostać przesunięta, jeżeli podejmowane będą negocjacje i rzeczowe próby argumentacji na rzecz proponowanych zmian.

Według informacji MRiRW, do PROW zostanie dołączony rozdział podsumowujący doświadczenia zdobyte w trakcie realizowania dotychczasowych programów.

4.2 Działania przewidziane do realizacji w ramach PROW

W niniejszym rozdziale szczegółowej ocenie poddano działania, które zostały wybrane do realizacji w ramach PROW. Oceny dokonano na podstawie informacji zawartych w opisach działań obecnych w Programie.

Oś 1

Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (kod 111)

Cel tego działania jest w pełni uzasadniony, ponieważ szkolenie zawodowe jest istotnym narzędziem podwyższania kompetencji i kwalifikacji zarówno wśród nowych, jak i aktywnych od dawna rolników i pracowników leśnictwa. Szkolenie zawodowe jest warunkiem wstępnym pomyślnego wdrożenia wielu innych działań, zwłaszcza w ramach osi I i II.

Doceniamy wyraźną linię demarkacyjną oddzielającą Europejski Fundusz Społeczny, zajmujący się ponownym szkoleniem rolników rozpoczynających działalność poza rolnictwem.

Kryteria kwalifikowalności dla tego działania zostaną dopiero przygotowane, oczekujemy jednak, że wymogi dotyczące potencjalnych beneficjentów (instytucje szkoleniowe, itd.) odzwierciedlą potrzebę posiadania doświadczenia w szkoleniu.

Liczbę beneficjentów szacuje się na 450, ale nie wiadomo, czy wielkość ta stanowi liczbę umów, a jeśli tak, powinno to zostać wyraźnie zapisane. Proponowalibyśmy także, aby wyznaczone cele do zrealizowania były określone ilościowo – dotyczy to ilości osób, które zostaną przeszkolone.

Budżet przeznaczony na to działanie w okresie realizacji Programu wynosi 50 milionów euro. Przy założeniu, że realizuje się 450 projektów, średni koszt na jedną umowę (kontrakt) wynosi 110 000 EUR. Oczekujemy, że ta średnia cena jest zgodna z doświadczeniami z obecnych programów, gdzie wdrażano szkolenia zawodowe. Cena musi jednak podlegać ocenie w związku z liczbą uczestników szkolenia, jego długości itd. W wyniku tego niełatwo jest ocenić efektywność kosztową, jeśli informacja ta nie jest zawarta w opisie działania.

Wskaźniki monitorowania omówione są na poziomie produktu i odnoszą się do liczby projektów, szkoleń, dni uczestnictwa osób szkolonych w zajęciach w podziale na płeć, wiek, temat szkolenia, rodzaj osób szkolonych i województwo. Wskaźniki te są zadowalające. Zalecalibyśmy jednak sformułowanie wskaźników oraz – w miarę możliwości – określonych ilościowo celów na poziomie rezultatu i oddziaływania. Szkolenie powinno zapewniać poprawę kwalifikacji i kompetencji uczestników (wskaźniki rezultatu, poziom kompetencji mierzony przed i po realizacji szkolenia), ma również wpływać na zmianę procedur, metod, praktyk, technologii itd. prowadząc do zwiększonej produktywności i większego dochodu, ochrony środowiska itp. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Ułatwienie startu młodym rolnikom (kod 112)

Przedstawione uzasadnienie dla tego działania jest właściwe, ponieważ wspiera ono restrukturyzację sektora rolnego i przyczynia się do jego rozwoju. Działanie dodatkowo wspiera młodych rolników, rozpoczynających własną działalność produkcyjną.

W PROW stwierdza się, że wsparcie w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” udzielane będzie w formie jednorazowej premii przyznawanej rolnikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe, którzy przedstawią i wdrożą plan rozwoju działalności rolniczej.

Uwagi: Cel działania powinien zawierać argumentację wskazującą, że działanie to zostało umieszczone w PROW po to, *aby ułatwić młodym rolnikom rozpoczęcie działalności rolniczej a tym samym przyczynić się do modernizacji struktur produkcyjno-ekonomicznych gospodarstw*. Cel tego działania nie powinien być zatem opisany poprzez wydatkowanie środków, lecz powinien on korelować z oczekiwanym efektem wsparcia.

Pozytywną stroną przedstawionego działania jest wyznaczenie minimalnych wymogów dotyczących rozmiarów powstającego gospodarstwa (w ha) oraz wyznaczenie wymogów dotyczących ubezpieczenia beneficjenta w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) przez okres co najmniej jednego roku od wypłaty pomocy. Dzięki temu dostęp do tego działania jest bardziej ograniczony i ze wsparcia wykluczeni zostają potencjalni beneficjenci, którzy nie wiążą swojej przyszłości z rozwojem działalności rolniczej i zamieszkaniami na obszarze wiejskim.

Projekt opisu tego działania uwzględnia negatywne skutki i doświadczenia analogicznego działania SPO 2004-2006; pomoc dla młodych rolników nie zawsze przeznaczana była na inwestycje w gospodarstwach rolnych, co nie zapewniało trwałości efektów działania. Oceniamy pozytywnie uwzględnienie tych doświadczeń w obecnym projekcie PROW.

Szacowana liczba umów, które zawarte będą w ramach tego działania wynosi 35 200, co odpowiada kwocie alokacji wynoszącej 440 mln EUR i wysokości premii wynoszącej 50 000 PLN. W Programie nie określono jednak liczby potencjalnych beneficjentów spełniających kryteria uzyskania pomocy.

Wskaźniki monitorowania dla omawianego działania to liczba rolników, którym udzielono pomocy oraz wartość finansowa inwestycji w podziale na różne wskaźniki niższego rzędu (wiek, płeć, branża, wielkość ekonomiczna gospodarstwa, liczba hektarów ziemi itd.).

Zalecamy uzupełnienie wskaźników monitorowania o wskaźniki rezultatu (np.: wzrost średniej wielkości gospodarstw) i oddziaływania (np. zwiększenie produktywności i dochodu), a także o ile to możliwe - określenie ich wartości docelowych.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Renty strukturalne (kod 113)

Działanie to może być oceniane w ścisłym związku z poprzednim działaniem dotyczącym podejmowania działalności przez młodych rolników. Ogólny cel niniejszego działania jest taki sam, jak cel poprzedniego: wspieranie restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Działanie to powinno dostarczać rolnikom w starszym wieku dodatkowych zachęt ekonomicznych do zaniechania produkcji oraz do przekazania gospodarstwa młodszemu następcy lub zachęcić do przekazania gospodarstwa na cele powiększenia innego, istniejącego już gospodarstwa rolnego. Działanie to jest w pełni uzasadnione.

W działaniu założono podpisanie 50 400 umów. Jest to około 15 000 więcej umów niż założono w działaniu „Młody rolnik”. W opisie działania nie określono kategorii potencjalnych jego beneficjentów. Dlatego też trudno jest ocenić zasadność alokacji 787,6 milionów EUR.

Wskaźniki monitorowania odnoszą się do poziomu produktu wyrażonego liczbą rolników, którzy przystąpili do tego działania, jak również liczbą „zwolnionych” dzięki realizacji działania hektarów. W opisie nie wskazano żadnych wskaźników rezultatu i oddziaływania. Zaleca się zatem określenie celu dla działania poprzez zestawienie liczby „zwolnionych” hektarów oraz odniesienie tych danych do działania „Młody rolnik”. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Działanie jest kontynuacją obecnie realizowanego działania PROW 2004-2006, na którego realizację przeznaczono wstępnie 1 400 milionów EUR. Mimo że nie zostało to wyraźnie podkreślone w opisie działania, spodziewamy się, iż doświadczenia z bieżącego programu zostaną wykorzystane w przygotowaniu nowego działania oraz, że w miarę potrzeby dokonane zostaną pewne usprawnienia.

Modernizacja gospodarstw rolnych (kod 121)

Niniejsze działanie jest jednym z największych w kategoriach alokacji środków, ponieważ wsparcie publiczne opiewa na kwotę 1650 milionów EUR. Celem działania jest poprawa konkurencyjności i modernizacja gospodarstw rolnych. Cel ten jest w pełni uzasadniony, ponieważ produktywności polskich gospodarstw rolnych jest na niskim poziomie. W rozdziale 2 PROW i w KPS wskazano także na wysoki średni wiek maszyn użytkowanych w gospodarstwach.

Zgodnie z opisem działania obejmuje ono zakup i instalację nowych maszyn, urządzeń lub wyposażenia. Kwalifikowane są zakupy wyłącznie nowych maszyn. Nie uwzględniono zatem szczególnych problemów i potrzeb młodych rolników lub innych grup rolników posiadających ograniczone środki finansowe. Z powodu dużych nakładów finansowych na modernizację gospodarstw, umożliwienie zakupu używanego wyposażenia osobom, które po raz pierwszy zakładają gospodarstwo rolne umożliwiłoby przyspieszenie procesu przejmowania i modernizacji gospodarstw, wymianę pokoleniową oraz zmiany struktur rolnych. Mogłoby to również przynieść dodatkowe efekty. Stwierdzenie to opiera się na założeniu, że istnieje ryzyko, że bez wsparcia zakupu używanych maszyn młodzi rolnicy nie będą w stanie dokonać niezbędnych inwestycji. Należałoby uwzględnić także sytuację finansową rolników i na tej podstawie podejmować decyzję o kwalifikowaniu zakupów używanego sprzętu. Tym samym nakłady inwestycyjne byłyby niższe, a beneficjentom łatwiej byłoby je współfinansować.

Kwalifikowane inwestycje nie obejmują inwestycji związanych z zakupem zwierząt gospodarskich. W związku z tym, w wyniku realizacji działania nie powstaną nowe stada bardziej wydajnych ras zwierząt gospodarskich, które przyczynią się do poprawy konkurencyjności poprzez większą efektywność gospodarstw oraz dostosowanie zakresu ich działania, skali produkcji do potrzeb rynku. Poinformowano nas, że MRiRW zaproponowało Komisji uznanie, że zakup zwierząt gospodarskich jest inwestycją kwalifikującą się do sfinansowania w ramach działania. Argument ten został jednak odrzucony. Przyjmujemy tę informację do wiadomości, jednak żałujemy tej decyzji Komisji.

W SPO 2004-2006 pojawiło się zapytanie, czy zakup zwierząt gospodarskich stanowi inwestycję odtworzeniową, czy nie. Całkowita rezygnacja ze wsparcia dla tego rodzaju inwestycji utrudnia restrukturyzację niektórych sektorów produkcji zwierzęcej. Niektóre gospodarstwa rolne w najbliższych latach zrezygnują z produkcji mleka na rzecz hodowli bydła rzeźnego. U podstaw tych decyzji leżą m.in. trudności ze spełnianiem norm, niewystarczająca w wielu gospodarstwach kwota mleczna prowadząca w konsekwencji do obniżenia efektywności produkcji oraz kary za przekroczenie kwoty mlecznej. Wyłączenie wsparcia dla zakupu zwierząt gospodarskich spowoduje zmiany w strukturze produkcji gospodarstw zajmujących się hodowlą zwierząt. Utrudni to również specjalizację oraz poprawę efektywności i konkurencyjności gospodarstw, w szczególności gospodarstw prowadzących produkcję mleka i mięsa. KPS nie porusza zagadnień dotyczących rozwoju gospodarstw zajmujących się produkcją zwierzęcą. Zawarta w PROW analiza obecnej sytuacji pokazuje, że jedynie 9,8% gospodarstw mlecznych hoduje 10 i więcej krów i w rezultacie 90% gospodarstw posiada stada liczące do 9 krów. Dlatego też zaleca się rozważenie wprowadzenia wsparcia, które umożliwi zakup stada podstawowego zwierząt gospodarskich, przynajmniej w przypadku gdy zostaje zmieniony zakres produkcji zwierzęcej w gospodarstwie.

Grupa gospodarstw, do której kierowana jest pomoc jest bardzo szeroka. Przy pomocy parametrów ekonomicznych nie zdefiniowano grupy docelowej. Czy oznacza to, że każdy rolnik (spełniający wymogi norm), niezależnie od ekonomicznej wielkości gospodarstwa, może zostać beneficjentem tego działania? Kryteria dostępności są bardzo szerokie i znacznie przekraczają szacowaną dla działania liczbę 50 000 beneficjentów. Nie przedstawiono szacunków, co do wielkości grupy docelowej, zaś szeroka jej definicja sprawiłaby prawdopodobnie, że popyt na uzyskanie pomocy znacznie przewyższyłby dostępne środki działania. W myśl argumentacji MRiRW przyjmuje się, że wyrażony ilościowo cel do zrealizowania w postaci liczby beneficjentów należy odnosić raczej do dostępnych środków, a nie do rzeczywistych potrzeb restrukturyzacyjnych.

Z sytuacją taką mamy do czynienia także w odniesieniu do innych działań i dlatego zalecane jest przygotowanie i zastosowanie takich kryteriów selekcji, które pozwolą wybrać projekty/inwestycje, które najlepiej przyczynią się do realizacji założeń działania i realizacji celów Programu.

Pewne niejasności budzi, zawarte w punkcie 3. kryteriów, stwierdzenie dotyczące „spełniania wymogów ustanowionych w przepisach UE”. Jak rozwiązać problem, który pojawia się w sytuacji, gdy przepisy krajowe zakładają okres przejściowy dla danego przepisu zawartego w ustawodawstwie UE – np. w zakresie ochrony środowiska? Powinniśmy oczekiwać, że wymogi UE zostaną spełnione po zakończeniu inwestycji związanej z modernizacją gospodarstwa.

Szacowana średnia wartość inwestycji wyniesie około 33 000 EUR, co odpowiada doświadczeniom z poprzednich programów, kiedy to zauważono wzrost średniej wartości inwestycji. Maksymalna pomoc w wysokości 500 000 PLN dla jednego beneficjenta w okresie funkcjonowania programu ograniczy absorpcję środków przez duże gospodarstwa, zdolne do współfinansowania większych inwestycji. Z opisu działania nie wynika jednak, jak i czy to kryterium ograniczy ww. absorpcję. Zalecana jest zatem ocena ryzyka i ewentualne rozluźnienie kryteriów maksymalnej wartości pomocy.

Podobnie za właściwy uważany jest dolny limit, który został ustalony na poziomie 20 000 PLN, mając nadzieję, że ten opiera się na wcześniejszych doświadczeniach.

Wskaźniki monitorowania odnoszą się wyłącznie do produktu. Wybrane wskaźniki uznawane są za zadowalające, dotyczy to zwłaszcza rodzaju inwestycji i sektora. Zalecane jest jednak ilościowe określenie celów na poziomie wskaźników produktu, podobnie jak miało to miejsce w poprzednich programach. Przyjmuje się stanowisko MRiRW, zgodnie, z którym uniknięto podziału działania na poziomie sektora, aby zagwarantować większą elastyczność przy wdrażaniu Programu oraz by uniknąć konieczności częstego wprowadzania zmian/dostosowywania PROW. Uznając to stanowisko, uważamy jednak, że nasze zalecenie jest użyteczne z punktu widzenia monitorowania Programu i zarządzania.

Zalecamy także uzupełnienie wskaźników o wskaźniki rezultatu (np.: wydajność produkcyjna sprzętu, technologie itp.) oraz oddziaływania (np.: produktywność, wzrost dochodu itd.) oraz ilościowe określenie tych wskaźników, umożliwiające monitorowanie wdrażania Programu i realizacji jego celów. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (kod 123)

Celem tego działania jest wzrost konkurencyjności poprzez inwestycje w nowe produkty, procesy, technologie i artykuły o wyższej wartości dodanej, jak również w inwestycje służące spełnianiu standardów unijnych. Działanie jest ukierunkowane na małe i średnie firmy (ze względu na ich wpływ na wzrost zatrudnienia), a także na duże przedsiębiorstwa. W świetle rosnącej konkurencji międzynarodowej działanie oraz jego cel są w pełni uzasadnione. Na realizację działania przeznaczono w Programie 1100 milionów EUR.

RR 1698/2005 określa, że w dobie rosnącej konkurencji istotne jest zapewnienie, aby sektor rolny i żywnościowy oraz sektor leśny mogły wykorzystać możliwości rynkowe poprzez szerokie podejścia innowacyjne w zakresie rozwoju nowych produktów, procesów i technologii. Pojęcie *modernizacji* uzupełnione jest pojęciem *innowacji*. Pomysł, który kryje się za tym uzupełnieniem, polega na tym, iż inwestycje modernizacyjne w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach spożywczych dotyczą często dobrze znanych produktów i

technologii. Nawet jeśli byłyby one nowością dla gospodarstwa i przedsiębiorstwa, nie byłyby nowe na rynku. Dlatego pomysł dodania innowacji do idei modernizacji polega na stymulowaniu wprowadzania nowych produktów i procesów, nieznanymi ani w gospodarstwie, ani w przedsiębiorstwie czy też na rynku. To teoretyczne rozróżnienie jest bardzo istotne, gdyż kładzie większy niż dotąd obserwowaliśmy, nacisk na związki ze światem nauki (instytucje badawcze i uniwersytety). Problem ten nie został jednak uwzględniony w działaniu i nie został w związku z tym przyznany np. wyższy poziom wsparcia dla przedsięwzięć innowacyjnych. Zalecane jest również wprowadzenie preferencji dla wsparcia projektów o charakterze innowacyjnym w porównaniu do projektów tradycyjnych.

Przedstawiona w KPS i PROW analiza obecnej sytuacji wskazuje na potrzebę wspierania inwestycji związanych z ochroną środowiska zarówno na poziomie gospodarstw rolnych, jak i w sektorze przetwórstwa. Cele omawianego działania nie odnoszą się jednak do ochrony środowiska, chociaż zakres działania dotyczy inwestycji związanych z ochroną środowiska. Podobnie jest w przypadku inwestycji realizowanych w ramach SPO 2004 – 2006, gdzie także wspierane są inwestycje ograniczające szkodliwe oddziaływanie na środowisko naturalne. Zalecane jest zatem aby dostosować cel tego działania do zakresu inwestycji.

Inna kwestia dotyczy kryteriów kwalifikowalności, zgodnie z którymi wsparcie jest zapewniane tylko firmom i gospodarstwom spełniającym stosowne standardy UE. Przedstawiona w PROW analiza obecnej sytuacji wykazuje, że przemysł rolno-spożywczy ciągle jeszcze nie jest dostosowany do wymogów UE w zakresie ochrony środowiska. Tak zapisane kryteria dostępu powodują, że beneficjenci, którzy najbardziej potrzebują wsparcia nie mają dostępu do środków pomocy publicznej tylko dlatego, że nie wdrażają *acquis* dotyczącego wymogów w zakresie środowiska. Opisane w PROW cele działania oraz kryteria kwalifikowalności zostaną uwzględnione w formularzach wniosków. Potencjalne sprzeczności w opisie działania, występujące pomiędzy celami działania, a kryteriami kwalifikowalności mogą spowodować problemy z opracowaniem formularza wniosku i dokumentów opisujących procedury. Zalecane jest rozważenie tej kwestii przy projektowaniu działania, wprowadzając na przykład zapis, że wszystkie odnośne standardy UE muszą zostać spełnione z chwilą zakończenia realizacji inwestycji.

Sektory przetwórcze, które powinny otrzymać pomoc w ramach PROW, nie zostały wymienione w działaniu. Rozdział zawierający analizę obecnej sytuacji przedstawia przetwórstwo produktów rolnych i leśnych głównie w odniesieniu do sektora mlecznego i mięsnego (zob. uwagi wyżej). Na podstawie przedstawionej analizy trudno jest wywnioskować, jakie są potrzeby w innych sektorach oraz jakie potrzeby, i w których sektorach, powinny stanowić priorytet w przyznawaniu pomocy w ramach PROW i w największym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów Programu. Znane jest nam stanowisko MRiRW w tym względzie, podobne do prezentowanego już wcześniej stanowiska dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Uznajemy argument dotyczący elastyczności, jednak podkreślamy nasze stanowisko wskazujące na ograniczenie w ten sposób możliwości właściwego i szczegółowego monitorowania i zarządzania wdrażaniem Programu.

Zgodnie z zaleceniem 2003/361/WE i rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005 poziom wsparcia jest różny w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Projekt PROW zakłada, że najwyższy możliwy poziom wsparcia będzie obniżony o 10% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, które nie współpracują z grupami producentów. Zmniejszony poziom wsparcia nie dotyczy przedsiębiorstw (nie będących MŚP) zatrudniających mniej niż 750 osób, lub których obroty nie przekraczają równowartości 200 mln EUR w wyrażonych w PLN. Rozwój grup producentów rolnych w Polsce jest powolny. Dane z roku 2005 wskazują,

że liczba tych grup oraz liczba stowarzyszonych producentów są wyjątkowo małe w porównaniu z ogólną liczną rolników prowadzących produkcję na rynek – założonych zostało 120 grup producentów liczących łącznie 17711 członków.

Jednym z podstawowych celów tworzenia grup producentów na rynku produktów rolnych jest dostosowanie produkcji do wymagań stawianych przez ich klientów w zakresie jakości oraz ilości dostarczanych towarów. Grupy producentów zazwyczaj współpracują z dużymi przedsiębiorstwami. Tworzenie grupy producentów jest zwykle efektem dodatkowych wymogów lub korzyści cenowych oferowanych przez duże przedsiębiorstwa za dostawy dużych partii surowców. Duże przedsiębiorstwa dysponują technologiami umożliwiającymi współpracę ze zorganizowaną bazą surowcową. Małe i średnie przedsiębiorstwa w większości działają na rynkach lokalnych, w oparciu o powiązania umowne z indywidualnymi rolnikami i tylko sporadycznie współpracują z grupami producentów. Dodatkowe 10% wsparcia dla inwestycji związanych ze współpracą z grupami producentów nie wydaje się wystarczająco motywujące dla MSP.

Największą aktywność inwestycyjną zaobserwowano dotychczas w sektorze przetwórstwa mleka. Sektor ten zdominowany jest przez spółdzielnie należące do ich członków - producentów mleka, którzy powiązani są wieloletnimi umowami. Omawiany sektor ograniczany jest przez zobowiązania wynikające z WPR, przez co posiada ograniczone możliwości dalszego rozwoju. Sektor mleczarski jest jedną z nielicznych branż przetwórstwa produktów rolnych, w którym zachowały się zakorzenione w tradycji spółdzielczej więzi pomiędzy rolnikami. Stąd, ze względu na formę oraz charakter prowadzonej działalności w ramach spółdzielni mleczarskich nie jest w tym przypadku możliwe podpisywanie umów na dostawę surowca z grupami producentów rolnych.

Zmniejszenie poziomu wsparcia dla spółdzielni mleczarskich nie wydaje się właściwe i może doprowadzić do wystąpienia sytuacji, w której duże firmy przetwarzające mleko wykorzystując okazję będą kupować surowce od zorganizowanych grup, stosując jednocześnie tymczasowe, niekorzystne systemy cenowe w celu osłabienia mniejszych konkurentów. Innym negatywnym skutkiem może być upadek pozytywnych przykładów ekonomicznej organizacji rolników w małe i średnie spółdzielnie mleczarskie. Jest to zagadnienie niezwykle istotne w świetle ogólnej niechęci polskich rolników do organizowania się. Dowodem na to jest wciąż mała liczba grup producentów w Polsce.

Dlatego, w przypadku zachowania preferencji w zakresie współpracy z grupami producentów, zalecamy ustalenie wskaźników monitorowania dotyczących oceny postępu we współpracy pomiędzy MŚP a grupami producentów. Jeżeli zmiany będą zachodzić powoli, należy zaniechać dalszego udzielania 40-procentowego wsparcia dla MŚP, które nie współpracują z grupami producentów oraz zwiększyć poziom wsparcia dla takich MŚP do poziomu 50%.

W działaniu brakuje odniesienia do produkcji leśnej. Wkład rolnictwa i leśnictwa w PKB nie jest duży, ponieważ są one sektorami produkcji podstawowej. Stworzenie warunków do wstępnego przetwarzania produktów rolnych i leśnych do sprzedaży umożliwi zwiększenie udziału tych sektorów w PKB poprzez zwiększenie ich wartości dodanej. W odniesieniu do surowców leśnych wsparcie takie (ponieważ Artykuł 28 RR 1698/2005 wyklucza „przetwórstwo i/lub marketing produktów leśnych”) powinno dotyczyć sektora usług leśnych, działającego na obszarach wiejskich i stanowiącego jedną z niewielu alternatyw dla nierolniczej działalności gospodarczej, oraz produkcji materiału nasadzeniowego (szkółek leśnych). Równocześnie możliwe jest udzielenie wsparcia dla tego typu inwestycji w ramach działania dotyczącego Tworzenia i rozwoju mikro-przedsiębiorstw, kod 312.

W ramach działania zakłada się udzielenie pomocy 3000 beneficjentów. Średnia jej wartość wyniesie ok. 366 000 EUR w przeliczeniu na jeden projekt. Średnia wartość pomocy jest zgodna z dotychczasowymi doświadczeniami z realizacji poprzednich programów.

Wskaźniki monitorowania są wskaźnikami produktu i odnoszą się do liczby gospodarstw otrzymujących wsparcie i wielkości inwestycji dla poszczególnych podsektorów. Zalecane jest uzupełnienie tych wskaźników o wskaźniki na poziomie rezultatu i oddziaływania zgodnie z celami Programu. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Poprawa i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (kod 125)

Celem tego działania jest poprawa i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, ze szczególnym podkreśleniem dwóch działań podrzędnych. Schemat I koncentruje się na wytyczeniu i budowie sieci dróg i scalaniu gruntów, podczas gdy Schemat II skupia się na zarządzaniu zasobami wodnymi i zapobieganiu powodziom.

Realizacja Schematu I jest uzasadniona chociażby z punktu widzenia rozdrobnionej struktury agrarnej polskiego rolnictwa. W KPS znajdziemy również pewne informacje na temat stanu śródpolnych dróg wiejskich. W odniesieniu do Schematu II, jego dobre uzasadnienie wynika chociażby z racji częstych powodzi niszczących tereny rolnicze i spowodowanych słabym zarządzaniem infrastrukturą wodną.

Kryteria kwalifikowalności do wsparcia dotyczą przede wszystkim procedur dla wnioskodawców. Procedury dla wnioskodawców realizujących projekty dotyczące dróg nie są określone w Programie, a opis działania nie zawiera szczegółowych kryteriów uprawniających do korzystania ze wsparcia, co w znaczny sposób utrudnia potencjalnym beneficjentom korzystanie z tego działania. Zalecamy zatem przygotowanie takich kryteriów.

Warto zauważyć, że budżet działania w wysokości 430 milionów EUR nie został podzielony na omawiane dwa Schematy. Ze środków publicznych finansowanych będzie 100% kosztów kwalifikowanych działania. W opisie działania brak jest informacji o potencjalnych potrzebach jego realizacji (potencjalnej liczbie beneficjentów) oraz na temat spodziewanej liczby podpisanych dla każdego działania umów.

Wskaźniki monitorowania dla Schematu I obejmują liczbę zrealizowanych projektów, powierzchnię gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, całkowitą wartość zrealizowanych inwestycji. Nie znajdujemy jednak wskaźników produktu dla celu budowy dróg na terenach wiejskich. Wskaźniki dla Schematu II odnoszą się do liczby umów i łącznych wartości inwestycji. Dla obu schematów zalecamy sporządzenie wskaźników rezultatu i oddziaływania oraz, w miarę możliwości, ilościowe określenie celów do zrealizowania na wszystkich szczeblach. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

W niniejszym działaniu powinna zostać wyraźnie wydzielona granica, na podstawie której projekt będzie kwalifikowany do sfinansowania w ramach PROW lub innych programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Granica ta mogłaby zostać przedstawiona w tym

działaniu w celu większej jego przejrzystości i ułatwienia potencjalnym beneficjentom składania wniosków.

Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (kod 132)

Celem działania jest wspieranie w polskim rolnictwie poprawy jakości produkcji, poprzez wspieranie uczestnictwa rolników we wspólnotowych programach dotyczących Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych, jak również Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności oraz w programach krajowych, takich jak Produkcja Integrowana. Działanie jest uzasadnione opisem aktualnej sytuacji w PROW. Wskazano rosnący popyt na tego rodzaju wyroby. Jak już wcześniej pisaliśmy, uważamy za ważne, udokumentowanie rosnącego popytu oraz coraz większego zapotrzebowania rynku na te produkty. Równocześnie podkreślamy konieczność właściwego rozumienia pojęcia jakości.

System Produkcji Integrowanej spełnia wszystkie kryteria stawiane systemom jakości żywności przyjmowanym przez państwa członkowskie, określone w projekcie rozporządzenia Komisji *ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*. Stąd uzasadnione jest objęcie Produkcji Integrowanej niniejszym działaniem.

Na realizację działania wydzielono 120 milionów EUR. Nie przedstawiono jednak jakiegokolwiek ilościowego określania potrzeb i celów do zrealizowania. W opisie trudno również znaleźć szacowaną liczbę beneficjentów.

Jedynym wybranym wskaźnikiem monitorowania jest wskaźnik produktu, mierzący liczbę gospodarstw, którym udzielono pomocy w ramach działania, w podziale na płeć beneficjenta, system, pochodzenie systemu, kategorie produktów i region. Zalecane jest dodanie wskaźników rezultatu i oddziaływania z odniesieniem do działania i celów Programu. Zalecane jest również, w miarę możliwości, ilościowe określenie wszystkich wskaźników, a szczególnie wskaźnika produktu. Istotne byłoby określenie wielkości produkcji wysokojakościowej, która jest wytwarzana, we wspieranych gospodarstwach. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Działania informacyjne i promocyjne (kod 133)

Celem działania jest wspieranie kampanii informacyjnych i działań promocyjnych produktów objętych programami jakościowymi Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionych Oznaczeń Geograficznych, Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności, Produkcji Integrowanej oraz produktów rolnictwa ekologicznego.

Uzasadnienie polega na tym, że produkcja i popyt na produkty wysokiej jakości mogłyby być nawet wyższe niż obecnie, gdyby stan wiedzy na jej temat był większy. Zgadzamy się z tym uzasadnieniem, aczkolwiek brak jest opisu tendencji rynkowych dla tych produktów w PROW.

Budżet działania wynosi 30 milionów EUR. W działaniu założono realizację 1350 umów, o średniej wartości 22 000 EUR. Kwota ta wydaje się być stosunkowo niska, jeśli wziąć pod uwagę zakres realizacji działania. Obejmuje on bowiem kampanie multimedialne również na rynkach międzynarodowych, a takie przedsięwzięcia są znacznie droższe niż średnia

szacowana w opisie działania. Uznaje się, że różnice pomiędzy kosztami realizacji różnych kampanii informacyjnych mogą być bardzo znaczące (z jednej strony mamy do czynienia ze wspomnianymi kampaniami na rynkach zagranicznych, z drugiej działaniami reklamowymi na rynkach lokalnych). W rezultacie trudno jest realistycznie obliczyć średni koszt takiej kampanii.

Potencjalne zapotrzebowanie na realizację tego działania nie zostało określone ilościowo, jednak optymistyczne wydaje się założenie zrealizowania 1350 umów, czyli niemal 200 rocznie.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 działania związane z promocją marek handlowych nie kwalifikują się do wsparcia. Nie należy tego zapisu rozumieć jednak w taki sposób, iż niedopuszczalne jest informowanie o producentach wytwarzających dany produkt i traktowanie kampanii realizowanych w ramach działania wyłącznie jako kampanii ogólnie informacyjno-promocyjnych. Takie działania mają zwracać uwagę na specyficzne cechy danych produktów lub ich przewagę nad innymi, w szczególności na jakość, specyficzne metody produkcji, wysokie wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt i poszanowanie środowiska związane z danym systemem jakości żywności oraz mogą obejmować rozpowszechnianie wiedzy naukowej i technicznej na temat tych produktów. Takie działania mogą obejmować w szczególności organizację targów lub wystaw i/lub udział w nich, podobne przedsięwzięcia o charakterze *public relations* oraz reklamę poprzez różne sposoby komunikowania się lub w punktach sprzedaży.

Wskaźnikiem monitorowania jest wskaźnik produktu, pokazujący liczbę grup producentów, którym udzielono pomocy w ramach programów poprawy jakości o których mowa, w podziale na system, pochodzenie systemu, kategorie produktów i region. Zalecane jest przygotowanie dodatkowych wskaźników produktu dotyczących treści działań informacyjnych. Zalecane jest również przygotowanie wskaźników rezultatu i oddziaływania odzwierciedlających cele tego działania pod względem np. sprzedaży, obrotów i dochodu. Z informacji jaka uzyskał ewaluator w MRiRW wynika, że biorąc pod uwagę fakt, iż w ramach omawianego działania finansowane będą przedsięwzięcia o różnej skali, trudno będzie przygotować i określić dodatkowe wskaźniki rezultatu i oddziaływania, ponieważ działania te, w zależności od wielkości przedsięwzięcia, będą w różny sposób oddziaływać na wielkość sprzedaży, obrotów czy dochodu. Zgodnie z argumentacją MRiRW biorąc pod uwagę fakt, iż działania te są realizowane przez grupy producentów, a w przypadku, gdy w skład tej grupy nie będą wchodzić wszyscy producenci np. tego samego chronionego produktu lub wszyscy producenci żywności ekologicznej, trudno będzie wyizolować wpływ pojedynczej kampanii na wielkość sprzedaży, obrotów i dochodu. Zdaniem MRiRW sprawę utrudnia jednocześnie fakt, iż w ramach tego działania realizowane mogą być projekty o niskim budżecie (np. uczestnictwo w targach, zakup banerów, itp.) w związku, z czym koszty zbierania proponowanych informacji mogą być wyższe niż budżety działań.

Pomimo powyższych problemów, zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, podjęta zostanie próba określenia w ostatecznej wersji PROW zestawu wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Grupy producentów rolnych (kod 142)

Działanie to jest kontynuacją podobnego działania w ramach PROW 2004-2006, którego celem jest pomoc dla ustanowienia i funkcjonowania grup producentów rolnych przez okres pięciu lat. Jego realizacja jest uzasadniona ze względu na rozdrobnioną strukturę polskiego rolnictwa, utrudniającą dostęp do rynku indywidualnym rolnikom i obniżającą ich siłę

przetargową w negocjacjach z potencjalnymi klientami. Członkowie grup producentów rolnych sprzedają swoje produkty za pośrednictwem grupy, prowadzą wspólny marketing i promocję swoich produktów. Działanie uważamy za niezbędne w świetle rozdrobnionej struktury polskiego rolnictwa i małej ilości grup producentów rolnych.

Budżet działania wynosi 130 milionów EUR. Oczekuje się, że środki te przyczynią się do stworzenia 350 nowych grup producentów, wyłączając producentów owoców i warzyw, grzybów, orzechów i ryb. W opisie działania zapotrzebowanie nie zostało jednak określone ilościowo, nie podano również odniesienia do aktualnej liczby grup producentów.

Wskaźnikami monitorowania są wskaźniki produktu w postaci liczby grup producentów, które uzyskały wsparcie oraz wskaźniki rezultatu wyrażone jako wartość obrotu generowanego przez grupy producentów, korzystające z działania. Zalecane jest, w miarę możliwości, ilościowe określenie celów na poziomie rezultatu i oddziaływania. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów (kod 114)

Zgodnie z Artykułem 24 RR 1698/2005, rolnikom i zarządcom lasów udzielone zostanie wsparcie na pokrycie kosztów związanych z korzystaniem z usług doradczych służących poprawie ogólnej wydajności gospodarstwa. Cel działania wyrażony w PROW dotyczy pomocy polegającej na zapewnieniu usług doradczych rolnikom i właścicielom lasów w zakresie obejmującym wszelkie sfery, jakich dotyczy Program, takie jak konkurencyjność, środowisko naturalne, poprawa jakości życia na obszarach wiejskich. Warto jednak pamiętać, że rezultaty i oddziaływania takiego działania powinny być zgodne z celem, którym jest poprawa ogólnej wydajności gospodarstw prowadzonych przez rolników i posiadaczy lasów, a nie zapewnienie pomocy w kupowaniu usług doradczych.

Potrzeba usług doradczych mających na celu ułatwienie wdrażania i realizacji celów programu ma najwyższe znaczenie uzasadniające to działanie.

Kryteria kwalifikowalności nie określają minimum ogólnych wymogów dotyczących jednostek doradczych, z którymi beneficjenci powinni podpisywać umowy o świadczeniu usług. W rezultacie rolnicy mogą korzystać z usług przypadkowych firm, które nie są przygotowane do świadczenia usług mających na celu zwiększenie konkurencyjności i rentowności gospodarstw. Proponowane jest zatem wprowadzenie wymogu dotyczącego jednostek doradczych podkreślając tym samym, że wymogi takie będą egzekwowane.

Aktualny opis celu działania oraz brak dokładnych wymogów dotyczących jednostek świadczących usługi doradcze dla rolników mogą doprowadzić do sytuacji, w której działanie to nie przyczyni się do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Zalecane jest zatem włączenie tych zapisów do opisu działania.

Wskaźnikiem produktu jest liczba rolników i właścicieli lasów, którzy otrzymali wsparcie. Nie przygotowano żadnych wskaźników rezultatów ani oddziaływań, dotyczących przewidywanej realizacji celów działania i Programu.

Oś 2

W ramach Osi 2 proponuje się realizację 5 działań:

- Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz obszarów związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE;
- Płatności rolnośrodowiskowe, które obejmują 8 pakietów:
 - rolnictwo zrównoważone,
 - rolnictwo ekologiczne,
 - ekstensywne, trwałe użytki zielone,
 - ochrona cennych siedlisk przyrodniczych,
 - zachowanie lokalnych odmian roślin uprawnych,
 - ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich,
 - ochrona gleb i wód,
 - strefy buforowe.
- Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne;
- Odtwarzanie zniszczonego przez katastrofy potencjału produkcji leśnej i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

Poniżej przedstawiamy analizę poszczególnych działań.

Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), (kod 211,212)

Działanie ONW zapewnia wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, w celu zrekompensowania rolnikom trudnych warunków produkcji na tych terenach. Celem jest przyczynianie się do dalszej aktywizacji rolników, zachowywania walorów krajobrazu i wprowadzania systemów gospodarowania przyjaznych dla środowiska.

Wybór oraz rozmiar działania uzasadnione są charakterystyką użytków rolnych w Polsce, z których ponad 56 procent zakwalifikowano jako ONW.

W trakcie obowiązywania Programu w ramach działania przekazane zostanie 2 286 milionów EUR. Cel wyrażony ilościowo pod względem liczby beneficjentów ustalono na poziomie 5 250 000, co jest uzasadnione w świetle dużej liczby drobnych rolników w Polsce.

Przygotowany opis działania pod względem kryteriów kwalifikowalności do wsparcia jest odpowiedni i jest kontynuacją rozwiązań przyjętych w analogicznym działaniu w obecnym PROW 2004-2006. Nie mamy żadnych uwag w tym zakresie.

Działanie jest kontynuacją działania ONW w ramach obecnego PROW. W okresie 2004-2006 było to jedno z największych działań pod względem zasobów w PROW i stanowiło 25% jego budżetu. Rezultaty i oddziaływania wynikające z płatności z tytułu ONW są trudne do bezpośredniego oszacowania. Corocznie z płatności korzysta około 700 000 gospodarstw. Zakładając, że ich średnia powierzchnia to 10 ha, możemy przyjąć, iż pojedyncze gospodarstwo otrzymuje w ramach wsparcia rocznie 2500-3000 PLN. Można zatem wysnuć wniosek, iż działanie pełni rolę wsparcia dochodu dla rolników na obszarach jego stosowania, przyczyniając się tym samym do zwiększania stabilności i rozwoju potencjału gospodarstw.

Pomoc przyznawana w ramach tego działania może być głównym źródłem finansowania inwestycji modernizacyjnych, chociaż nie potwierdzają tego żadne analizy. Dodatkowym efektem działania jest utrzymywanie działalności rolniczej na terenach, które uprzednio były dobrowolnie odłogowane w związku z brakiem opłacalności uprawy. Dotyczyło to głównie najbiedniejszych terenów.

Działanie pozwala na realizację celów społecznych, takich jak podnoszenie prestiżu zawodowego rolnika, przyczynia się również do zwalczania ubóstwa na obszarach wiejskich.

Działanie w mniejszym stopniu przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych. Podjęcie na nowo uprawy na poprzednio odłogowanych i najsłabszych terenach nie jest wynikiem zapotrzebowania na wykorzystanie ich na cele produkcyjne, lecz raczej skutkiem faktu przyznania gospodarstwu płatności wspierających, zgodnie z wielkością jego powierzchni. W rezultacie, na takich gruntach może dochodzić do spadku zawartości próchnicy w glebie, co związane jest z kolei z brakiem proporcjonalnego wzrostu produkcji zwierzęcej w stosunku do skali uprawy. W związku z powyższym trudno ocenić czy wsparcie przyznawane w ramach tego działania będzie miało jednoznacznie pozytywny efekt środowiskowy. Można jednak przyjąć, że utrzymanie działalności rolniczej na obszarach, które ze względu na niekorzystne położenie (górskie) czy niską jakość gleby, byłaby porzucona, może mieć pozytywny wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych na tych terenach.

Cele stawiane przed tym działaniem powodują, iż działanie z założenia nie będzie rozwiązywać niektórych problemów ekonomicznych wyszczególnionych w PROW, na przykład nie przyczyni się do tworzenia sprzyjających warunków do koncentracji gruntów, oraz – w wyniku tego – nie poprawi efektywności/wydajności pracy, ani też nie wyłączy z użytkowania rolnego najsłabszych terenów (np. pod zalesienia). Dzieje się tak ponieważ dopłaty powierzchniowe, w tym również płatności z tytułu ONW, przyczyniają się do wzrostu cen ziemi. Z drugiej strony, środki finansowe uzyskane w ramach tego działania mogą być przeznaczone na unowocześnianie technicznego wyposażenia gospodarstw dzięki wytwarzaniu nadwyżki, która byłaby trudna do uzyskania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Wzrost dochodu z rolnictwa może ograniczyć zjawisko wyludniania się obszarów wiejskich. Ludzie w większym niż dotąd stopniu skłonni będą bowiem pozostać w dotychczasowym miejscu zamieszkania – inaczej, niż ma to miejsce teraz. Jest to jednak w dużym stopniu uzależnione również od czynników demograficznych i społecznych.

Płatności z tytułu ONW, w latach 2004-2006, były związane z obowiązkiem spełniania wymogów Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej. Jej zasady obejmują głównie kwestie związane z ochroną środowiska, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, poprzez wymóg prowadzenia racjonalnej praktyki rolniczej. Od roku 2007 minimalne wymagania dla tego działania ulegną zmianie i będą one obejmowały utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej (tak jak w płatnościach bezpośrednich). Biorąc pod uwagę konieczność spełniania przez beneficjentów tego działania minimalnych wymagań (bez względu na ich zakres) można przyjąć, że działanie przyczynia się do realizacji celów społecznych, w zakresie wzrostu świadomości na temat kwestii środowiskowych oraz ich ogólnego wpływu na życie na obszarach wiejskich.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że gospodarstwa zlokalizowane na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) będą zobowiązane do spełniania minimalnych wymogów, co wiąże się z koniecznością podejmowania przez beneficjentów m.in. działań inwestycyjnych. Gospodarstwa nie będą miały, bez odpowiedniego wsparcia, wielu szans na pozyskanie wystarczających środków do wdrażania obowiązkowych

inwestycji ekologicznych lub poprawy dobrostanu zwierząt. W rezultacie, wymogi te będą mogły doprowadzić do ich upadku, jeśli nie otrzymają pomocy z działań wspierających.

Jako wskaźniki monitorowania przyjęto wskaźniki produktu mierzące liczbę gospodarstw, którym udzielono pomocy (równa liczbie beneficjentów) oraz powierzchnię objętych wsparciem użytków rolnych. Nie sformułowano wskaźników odzwierciedlających środowiskowe, społeczne oraz ekonomiczne cele działania. Zalecamy sporządzenie takich wskaźników. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Podsumowując, działanie ONW pozwala na osiągnięcie głównie celów ekonomicznych i społecznych. Pozwala ono na zachowanie działalności rolniczej na obszarach wyludniających się, zagrożonych atrofą naturalnego krajobrazu wiejskiego. W gospodarstwach wielkoobszarowych działanie to może być istotnym czynnikiem, mającym pozytywny wpływ na modernizację techniczną. Realizacja celów środowiskowych związanych z działaniem jest trudna do oceny, ponieważ działanie sprzyja również poprawie intensywności produkcji lub ponownemu rozpoczynaniu produkcji tam, gdzie jej zaniechano. Zależy to głównie od świadomości ekologicznej i środowiskowej beneficjentów. Można jednocześnie przyjąć, że utrzymanie działalności rolniczej na tych obszarach będzie miało pozytywny wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich.

Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz obszarów związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE (kod 213)

Celem tego działania jest zrekompensowanie rolnikom gospodarującym na obszarach Natura 2000 trudności wynikających z ograniczenia ich działalności rolniczej z powodu położenia na tym terenie. Ograniczenia zapewniają lepszą ochronę dla ptactwa i siedlisk przyrodniczych.

Budżet działania ustalono na poziomie 550 milionów EUR, w podziale na dwa schematy, związane odpowiednio z Naturą 2000 i Ramową Dyrektywą Wodną. Schemat I będzie obejmował warianty dostępne również w ramach Działania: Płatności rolnośrodowiskowe (patrz poniżej), tj. wariant 3.2. Ochrona siedlisk lęgowych ptaków oraz pakiet 4: Ochrona cennych siedlisk przyrodniczych, z możliwością rozszerzenia o dodatkowe pakiety.

Koszty transakcyjne są uprawnione do wsparcia, co należy uznać za rzecz pozytywną. Dodatkowo proponuje się, aby elementem rekompensaty były koszty monitorowania przyrodniczego, prowadzonego przez beneficjenta w swoim gospodarstwie. Propozycję tę należy uznać również za wartościową dla tego działania.

Oczekuje się, iż ze Schematu I skorzysta 150 000 beneficjentów. W przypadku Schematu II szacowana liczba objętych wsparciem wynosi 200 000 beneficjentów.

Możliwość otrzymania zwrotu kosztów transakcyjnych w celu przygotowania dokumentacji siedliskowej i dokumentacji ornitologicznej jest pozytywna. Natomiast warto zaznaczyć, że konieczność przygotowania takiej dokumentacji może być elementem zniechęcającym rolnika do uczestnictwa w tym programie, co może się przełożyć na zmniejszenie zainteresowania rolników tym programem.

Założenia dotyczące liczby 150 000 beneficjentów mogą być zawyżone, ponieważ sieć Natura 2000 nie została jeszcze w pełni ukończona. Jeśli program obejmie 11% terytorium kraju, wówczas odpowiadający temu obszar użytków rolnych wyniesie około 1,6 miliona ha. Mogłoby to oznaczać, że praktycznie wszyscy rolnicy na danym obszarze musieliby zostać beneficjentami tego programu. Podobnie, nie wiemy jeszcze, ilu rolników odpowiedzialoby

na Schemat II – dotyczący środowiska wodnego, którego zasięg i wymogi odnośnie uczestnictwa nie zostały jeszcze w pełni określone.

Patrząc z punktu widzenia celów ogólnych, Natura 2000 jest działaniem, które powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów środowiskowych. Płatności mają rekompensować utracony dochód wskutek ograniczeń w wykorzystywaniu określonych zasobów lub rekompensować dodatkowe nakłady finansowe ponoszone na ochronę siedlisk przyrodniczych. Skutek ekonomiczny lub społeczny wydaje się mieć w tym przypadku mniejsze znaczenie i traktowany jest raczej jako efekt drugorzędny, mianowicie np. jako podnoszenie świadomości odnośnie ochrony środowiska wśród rolników i okolicznej ludności, jako element edukacyjny podczas uczestnictwa w danym działaniu. Z ekonomicznego punktu widzenia pozwoli to na utrzymanie działalności rolniczej na obszarach chronionych w tych regionach, które są przedmiotem ograniczeń w odniesieniu do rolniczego użytkowania środowiska naturalnego.

Wydaje się, że najslabszym punktem tego działania jest fakt, iż rzeczywiste interesy potencjalnych beneficjentów nie zostały poddane ocenie. Z tego powodu zakres realizacji celu środowiskowego może być mniejszy niż spodziewany.

Monitorowanie jest oparte na dwóch wskaźnikach produktu, mierzących liczbę gospodarstw, którym udzielono wsparcia oraz liczbę hektarów gruntów objętych wsparciem. Zalecamy ilościowe określenie oczekiwanego rezultatu działania oraz przygotowanie wskaźników rezultatu i oddziaływań, związanych z celami tego działania. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Program rolnośrodowiskowy (kod 214)

W ramach PROW 2004-2006 działanie to objęło siedem pakietów, natomiast w PROW 2007-2013 planuje się objąć nim 8 pakietów rolno-środowiskowych. Istotną i pozytywną zmianą w nowym programie rolnośrodowiskowym jest możliwość realizacji wszystkich pakietów rolnośrodowiskowych na obszarze całego kraju. Z tej perspektywy można stwierdzić, że wzmacniają one inne mechanizmy środowiskowe (np. ustanawianie obszarów chronionych) i pozwalają na kontrolowanie rozwoju działań środowiskowych. Z tego względu wydaje się, że wzrost liczby i różnorodności pakietów jest dobrze umotywowany i uzasadniony, wskutek odmiennych warunków ochrony środowiska na terytorium kraju, w zależności od rodzaju chronionego obszaru.

Podobnie jak poprzednie działania w ramach osi 2, niniejsze działanie ma na celu realizację celów środowiskowych, co jest możliwe dzięki prowadzeniu przez rolników działalności przy zachowaniu minimalnych wymagań odnośnie gospodarowania¹. Lista proponowanych działań rolno-środowiskowych zawiera 8 pakietów i 39 wariantów rolno-środowiskowych. Oznacza to, że rolnikom zapewnia się szeroką gamę możliwości. Niektóre z dostępnych wariantów dotyczą zakresu działań objętych programem NATURA 2000 (wariant 3.2. i pakiet 4, zobacz powyżej). Pakiety 5 i 6 dotyczą zasobów genetycznych (zachowanie lokalnych odmian i ras).

¹ W ramach PROW 2004-2006 w programie rolnośrodowiskowym oraz dla beneficjentów ONW obowiązkowym elementem są zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej. W ramach PROW 2007-2013 minimalne wymagania mogą być zróżnicowane, aż do momentu przejścia na cross-compliance (zasada wzajemnej zgodności).

Z punktu widzenia ochrony środowiska na dużą skalę, najważniejsze są pakiety 7 i 8. Płatności rolnośrodowiskowe mają rekompensować dodatkowe koszty ponoszone przez rolników lub straty z tytułu utraconego dochodu. Zainteresowanie rolników wspomnianymi pakietami może być ograniczone ze względu na trudności, napotymane przy uprawie ziemi, co spowoduje wyższe niż zakładane koszty utrzymania pewnych upraw polowych, jak również ze względu na możliwe problemy w organizacji pracy i spełnianiu wymogów technologicznych.

Pakiety „Zrównoważone Rolnictwo” i „Rolnictwo Ekologiczne” mają sprzyjać rozwojowi zrównoważonego sposobu gospodarowania.

Pakiet Zrównoważone Rolnictwo wydaje się być istotny ze społecznego punktu widzenia, gdyż wymaga podniesienia świadomości rolniczej, tak by można było osiągać te same rezultaty niższym nakładem finansowym (obiektywnie i proporcjonalnie). Pakiet ten służy również promocji takiego typu gospodarowania, jako rolnictwa racjonalnego, przy spełnianiu minimalnych wymogów. Wdrażanie pakietu może być spowolnione brakiem odpowiedniej, niezbędnej wiedzy wśród rolników. Z tego właśnie powodu trudno jest określić poziom zainteresowania nimi. Działanie wspierające szkolenia zawodowe – dotyczące przede wszystkim przygotowywania planów nawożenia – może doprowadzić do wzrostu zainteresowania tym działaniem. Innym utrudnieniem mogą być bardzo biurokratyczne procedury powodujące wzrost kosztów transakcyjnych, co sprawi, że pakiety będą nieopłacalne dla mniejszych gospodarstw.

Płatności z tytułu realizacji rolnictwa zrównoważonego mają na celu wpływać na zmianę sposobu gospodarowania w danym gospodarstwie. Beneficjent jest zobowiązany do wprowadzenia zmianowania, sporządzenia planu nawożenia i prowadzenia działalności rolniczej w sposób nie mający negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Takie działania, podejmowane na szerszą skalę przez rolników, będą miały pozytywny efekt środowiskowy.

Pakiet „Rolnictwo ekologiczne” zorientowany jest na zmniejszenie uciążliwości działalności rolnej dla środowiska naturalnego. Oznacza to, że realizacja pakietu jest korzystna dla środowiska, niezależnie od położenia gospodarstwa.

Przyjęte formy płatności i ich wysokość pozwalają stwierdzić, że głównymi zainteresowanymi pakietem mogą być mieszkańcy różnych regionów. Trudno stwierdzić, że np. jakość gleb ma wpływ na rozwój rolnictwa ekologicznego. Dotychczasowe wsparcie w ramach rolnictwa ekologicznego objęło gospodarstwa, których średnia wielkość znacząco przewyższa średnią wielkość gospodarstwa w Polsce. Taka tendencja powinna się utrzymać., Zainteresowanie takim systemem gospodarowania wśród gospodarstw może być jednak w dużej mierze zależne od kalkulacji ekonomicznych. Produkcja w systemie ekologicznym jest bowiem związana ze znacznymi nakładami, a dodatkowo obciążona dużą niepewnością. Wymaga również od rolnika, aby posiadał dużą wiedzę w zakresie rolnictwa ekologicznego, która pozwala mu na uzyskiwanie plonu w zadawalającej wysokości., Przy zastosowaniu odpowiedniej wiedzy otrzymane płatności mogą pozwolić jednak na prowadzenie opłacalnej produkcji nawet przy bardzo niskiej wydajności (plonów) oraz na sprzedaż produktów ekologicznych podmiotom zajmującym się przetwórstwem produktów z konwencjonalnego rolnictwa. Kwota płatności przewyższa bowiem przeciętny dochód z 1 hektara, jaki można uzyskać przy słabych warunkach glebowych.

Mimo wyżej wymienionych korzyści dla gospodarstw, zakres wdrażania rolnictwa ekologicznego może być ograniczony wskutek trudności ze zwalczaniem szkodników oraz z powodu mentalności rolników. Zasięg zainteresowania tym systemem gospodarowania może być również uszczuplony wskutek przeszkód biurokratycznych. W 2005 roku istniało 7000

gospodarstw ekologicznych, zajmujących około 170 000 hektarów ziemi; jednakże ich liczba wzrosła jedynie od momentu wprowadzenia znaczącej pomocy finansowej dla tych gospodarstw. Tym samym można wysnuć wniosek, że wsparcie jest czynnikiem przyczyniającym się do tego wzrostu.

Średnia powierzchnia gruntów rolnych na jedno gospodarstwo ekologiczne wynosi 24 hektary, co oznacza, iż są one większe niż przeciętne gospodarstwa. Można zatem stwierdzić, że kwota płatności – około 800 PLN na hektar – daje możliwość znaczącego dochodu i rozwoju dla gospodarstw, których powierzchnia przekracza 10 ha. W mniejszych gospodarstwach płatności służyć raczej będą celom socjalnym.

Wpływ zasięgu rozwoju rolnictwa ekologicznego na środowisko może być minimalny, zwłaszcza w takich regionach, gdzie istnieją jedynie pojedyncze gospodarstwa zajmujące niewielki obszar. Z tego powodu trudno jednoznacznie założyć, iż będzie miało ono wyraźny wpływ na ogólny stan środowiska. Wydaje się, że najbardziej odpowiednie byłoby zakładanie takich gospodarstw na terenach podlegających ograniczeniom w odniesieniu do rolniczego użytkowania środowiska naturalnego, szczególnie na obszarach zagrożonych zanieczyszczeniem wody azotanami ze źródeł pochodzenia rolniczego. Z drugiej strony, mogą one pełnić ważną rolę edukacyjną – jeśli ich produkcja i wyniki ekonomiczne będą zachęcające dla innych rolników działających w sąsiedztwie.

Płatności związane z rolnictwem ekologicznym byłyby w praktyce formą pomocy dla rolników, a tym samym przyczyniałyby się obok wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego do realizacji celu społecznego - poprawy jakości życia i dochodów na obszarach wiejskich.

Przedstawione wskaźniki monitorowania odnoszą się do różnych pakietów w ramach tego działania i mierzą produkty pod względem liczby gospodarstw korzystających ze wsparcia, objętego nim obszaru, liczby umów oraz liczby umów dotyczących zasobów genetycznych. System wskaźników dla omawianego działania mógłby być tworzony zgodnie z zaleceniami dla innych działań, dostarczając wskaźników rezultatu i oddziaływania, które odzwierciedlają indywidualny charakter pakietów w ramach niniejszego działania.

Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (kod 221, 233) oraz Odtworzenie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych (kod 226)

Oba działania dotyczące leśnictwa są zgodne z celami ogólnymi PROW i odzwierciedlają potrzeby sektora leśnictwa, niemniej jednak opis, uzasadnienie i określenie celów i zasięgu pomocy, zwłaszcza kryteria kwalifikowalności, mogą prowadzić do powstania problemów w trakcie wdrażania przedmiotowych działań, o ile w przepisach wykonawczych (rozporządzeniach wykonawczych wdrażających działania PROW) nie zostaną zaproponowane rozwiązania służące doprecyzowaniu zauważonych uogólnień.

Działanie *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* może posłużyć za przykład takich działań. Znaczenie słowa zniszczony będzie stanowić problem na etapie wdrażania i realizacji, i stwierdzamy, że określenie uszkodzony jest bardziej odpowiednie jako, że odzwierciedla mniej poważne skutki oddziaływania na las niż w przypadku zniszczenia. W uzasadnieniu działania wspomniany jest potencjał biologiczny, ale można również napomknąć o potencjale gospodarczym. Działanie to jest modyfikacją wypróbowanego i dobrze przygotowanego systemu z poprzedniego okresu programowania.

Każde z działań jest omówione w bardzo ogólny sposób. Należy zapewnić wsparcie na rzecz odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i pożary lub wprowadzania odpowiednich instrumentów zapobiegawczych. Konieczne jest uporządkowanie planowanego wsparcia w celu utrzymania równowagi pomiędzy poszczególnymi działaniami. Dlatego też pożądane jest sprecyzowanie pewnych kryteriów uzyskania wsparcia w ramach konkretnego działania dzięki spełnianiu wymogów wynikających z innych działań. Należy zapewnić wsparcie dla osób gotowych do właściwego wykorzystania oferowanej pomocy.

Jeśli poszczególne działania nie zostaną połączone oczekiwane społeczne, ekonomiczne i środowiskowe rezultaty nie zostaną osiągnięte i w kolejnym okresie programowania napotkamy na te same problemy, na które napotykamy dzisiaj. Oczekujemy jednak, że planowane działania pozwolą wyeliminować niesprzyjające warunki polskiego sektora leśnego, takie jak:

- dużą fragmentację obszaru lasów prywatnych – poprzez ponowny podział gruntów,
- niski poziom wiedzy o leśnictwie – poprzez szkolenie i doradztwo,
- niską rentowność produkcji w lasach prywatnych – poprzez zwiększenie wartości dodanej.

Zgodnie z postawionym przed nimi celem działania dotyczące sektora leśnego zapewnią wsparcie głównie właścicielom lasów prywatnych, w mniejszym stopniu PGL LP i innym zarządom leśnym – tym zwłaszcza w wyjątkowych przypadkach klęsk żywiołowych.

Kwestia przydziału funduszy do poszczególnych działań – 470 mln EUR na zalesianie i 140 mln EUR na odtworzenie i mechanizmy prewencyjne - jest trudna do oceny z perspektywy sektora leśnego. Z działania dotyczącego zalesiania ma skorzystać 52 000 beneficjentów – 28 000 na gruntach rolnych (Schemat I) i 24 000 na gruntach nie użytkowanych rolniczo (Schemat II).

Dwa zastrzeżenia są istotne w przypadku kryteriów kwalifikowalności dla zalesiania gruntów rolnych. W zasadzie, zgodnie z polskim ustawodawstwem, zalesianie może być przeprowadzane na terenach wyznaczonych do tego celu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Plany te stanowią lokalne prawo, które obejmuje całą miejscową ludność. Jeśli gmina posiada takie plany, rolnik powinien otrzymać z Urzędu Gminy dokument zaświadczenia o tym, że działki rolne przeznaczone do zalesiania są rzeczywiście wyznaczone do tego celu w planie rozwoju. Niestety, w wielu gminach brakuje tych planów.

Druga kwestia związana jest z zalesianiem gruntów rolnych przez dzierżawców. Oprócz odpowiedniego okresu umowa dzierżawy powinna zawierać zgodę dzierżawcy na zalesienie gruntu przez dzierżawcę. Umowy dzierżawy zazwyczaj zobowiązują dzierżawcę do zwrócenia przedmiotu dzierżawy w stanie, w jakim był on udostępniony, co wyklucza zalesienie. Dopuszczalna jest również sytuacja, w której dzierżawca otrzymuje dodatkową zgodę nie objętą umową.

Wskaźnikiem monitorowania dla zalesiania jest liczba beneficjentów i powierzchnia obszaru objętego wsparciem, co odzwierciedla cele operacyjne działania. Nie znajdujemy natomiast wskaźników na poziomie rezultatu i oddziaływania. Wskaźnikami produktu odnośnie działania Przywrócenie potencjału leśnego oraz wprowadzenie działań zapobiegawczych jest szereg działań zapobiegawczych oraz obszar zniszczonych lasów, który uzyskał wsparcie. Ponownie, brak nam wskaźników rezultatu i wpływu odzwierciedlających cele działania.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Oś 3

Dla potrzeb wdrażania celów Osi 3 wybrano następujące działania:

Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (kod 311)

Celem działania jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich poprzez promowanie dywersyfikacji działalności i tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów oraz łagodzenie skutków bezrobocia.

W ramach działania zamierza się przeznaczyć na wsparcie 267 milionów EUR oraz 135 milionów EUR na realizację projektów w ramach podejścia Leader.

Działanie mogłoby być opisane w sposób bardziej szczegółowy, z naciskiem na wyszczególnienie czy beneficjenci to osoby fizyczne już prowadzące działalność, czy też osoby, które dopiero rozpoczynają działalność. Niejasny opis typów beneficjentów, którzy będą mogli korzystać ze wsparcia powoduje, że nie wiadomo, czy obydwie grupy, czy tylko jedna z nich kwalifikuje się do udzielenia pomocy. Zalecamy wyjaśnienie tej kwestii.

Dodatkowo, opis omawianego działania powinien jaśniej wskazywać, zgodnie z założeniami programu, że ma na celu różnicowanie działalności gospodarczej i tworzenie pozarolniczych źródeł dochodu, przyczyniając się tym samym do zmniejszenia bezrobocia, i w konsekwencji, do zwiększenia jakości życia na obszarach wiejskich. Tym, co również wymaga komentarza, jest uzasadnienie realizacji działania, które nie jest adekwatne do tego, które zostało zamieszczone w części PROW *Wsparcie dla obszarów wiejskich w ramach osi priorytetowych*. Zalecamy zastąpienie treści uzasadnienia konkretnymi stwierdzeniami – niski poziom dochodów z działalności rolniczej i nadwyżka siły roboczej są to dwa główne czynniki uzasadniające wdrożenie tego działania. W przypadku, gdy szczegółowy opis działań zawiera jedno lub dwa zdania opisujące cele i uzasadnienie wdrażania (logika interwencji), należy podjąć wszelkie niezbędne wysiłki tak, aby opis był precyzyjny, jednoznaczny i by obrazowo przedstawiał problem, jak również by był zgodny z zapisami wcześniejszych części PROW.

Cel omawianego działania, które zakłada zapoczątkowanie przez rolników i członków ich rodzin szerokiego zakresu działań poza sektorem rolniczym odpowiada potrzebom zidentyfikowanym na obszarach wiejskich. Słabością obszarów wiejskich jest wysoki stopień zarejestrowanego i ukrytego bezrobocia oraz niskie dochody ludności. Wdrożenie tego działania przyczyni się do zwiększenia dochodów rolników. Może mieć również szersze oddziaływanie w obszarze gospodarki, np. zwiększenie aktywności społecznej.

Jeżeli chodzi o zakres działań objętych pomocą, pragniemy zwrócić uwagę na wątpliwości, które mogą powstać w odniesieniu do punktów 1 i 2 „usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnych” oraz „usługi dla ludności”, ponieważ większość działań opisanych poniżej dotyczy usług dla ludności, które mogą być również stosowane z korzyścią w odniesieniu do gospodarstw wiejskich. Rodzi się pytanie o ich specyficzną charakterystykę. Niezbędne jest szczegółowe określenie listy kwalifikowanych inwestycji objętych pomocą, lub opisanie inwestycji w sposób bardziej szczegółowy tak, aby uzasadnić rozdział tych dwóch rodzajów usług. Zalecamy dostosowanie tego opisu. Istotne może się okazać pozostawienie pewnego „obszaru wspólnego” na działania, które nie wchodzą w zakres pakietu przewidzianego tym

działaniem, a które mogą zostać uwzględnione w poszczególnych wnioskach i nie będą sprzeczne z zasadami Programu. Biorąc pod uwagę analogiczny zakres powyższe uwagi mają również zastosowanie do działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*.

Działanie to jest w znacznym stopniu kontynuacją Działania 2.4 SPO 2004-2006. Różnica jest taka, że usunięte zostały ograniczenia w zakresie dostępu (kwalifikowalności) ze względu na małą skalę produkcji gospodarstwa rolnego (przynajmniej tak to wynika z PROW), co należy uważać za korzystną zmianę. Maksymalna wielkość populacji została zmieniona z 5000 do 2000 mieszkańców. Powody takiej zmiany nie zostały podane, ale można sądzić, że zmiana ta jest wynikiem rozgraniczenia Funduszu Rozwoju Regionalnego, co zostało potwierdzone przez MRiRW. W tym miejscu pragniemy podkreślić, że zmiany w zakresie wdrażania programów UE powinny być dokonywane jedynie w przypadku, gdy są uzasadnione, przyczyniają się do skuteczności wdrażania, poprawy efektywności i oparte są na sprawdzonych rozwiązaniach.

Omawiane działanie nie nawiązuje w sposób wyraźny do doświadczeń uzyskanych podczas prowadzenia wcześniejszych programów, takich, jak SPO 2004-2006, które odzwierciedlałyby priorytety inwestycyjne beneficjentów, ich lokalizację przestrzenną i opis z różnych punktów widzenia. Zostaliśmy jednak poinformowani przez MRiRW, że takie doświadczenia zostały wykorzystane w przygotowaniu działania i bierzemy to pod uwagę.

Potrzeby w zakresie inwestycji w ramach działania nie zostały zasadniczo określone w opisie działania i nie zostały zdefiniowane ilościowo. Ponadto cele szczegółowe i ogólne nie zostały określone ilościowo. W opisie działania podano tylko ogólną liczbę 30 000 beneficjentów jako wynik docelowy (wskaźnik produktu). Działanie to obejmuje bardzo szeroki zakres typów inwestycji objętych pomocą i, co za tym idzie, różne skutki wdrażania, takie, jak liczba nowych miejsc pracy, liczba zabezpieczonych miejsc pracy, ilość miejsc w gospodarstwach agroturystycznych (nowych i zabezpieczonych), itp. Biorąc powyższe pod uwagę przewidywane rezultaty muszą być opisane ilościowo, przynajmniej w odniesieniu do najważniejszych kategorii, np. miejsc pracy. Brak takiej informacji utrudnia, a nawet uniemożliwia ocenę oddziaływania danego działania.

Wskaźniki monitorowania w postaci wskaźników produktu dotyczą liczby wspieranych beneficjentów oraz wielkości inwestycji. Możliwe jest dodatkowo przyjęcie innych wskaźników produktu związanych z indywidualnymi rodzajami inwestycji, wymienionymi w ramach zakresu wsparcia. Wskaźnik dotyczący liczby utworzonych lub zachowanych miejsc pracy jest wskaźnikiem oddziaływania i jako taki jest dobrze uzasadniony. Zaleca się dodatkowo ilościowe wyrażenie celu. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (kod 312)

Istnieją pewne podobieństwa pomiędzy działaniem *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* a działaniem *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*, z których najistotniejszym jest analogiczne ekonomiczne uzasadnienie wdrażania tych działań. Jest nim niekorzystna sytuacja na rynku pracy, wysoka stopa bezrobocia i nadwyżka siły roboczej w sektorze rolniczym. Wszystkie te czynniki powodują, że tworzenie nierolniczych miejsc pracy jest niezwykle potrzebne. Działanie to nie tworzy warunków do różnicowania działalności gospodarczej, jak to opisano w działaniu, ale podejmowane jest ze względu na istnienie

poważnych problemów (w celu ich rozwiązania lub złagodzenia), co powinno być wyraźnie powiedziane w uzasadnieniu.

W ramach działania zamierza się przeznaczyć na wsparcie 367 mln EUR oraz 135 milionów EUR na realizację projektów w ramach podejścia Leader.

Zgodnie z Artykułem 52 Rozporządzenia 1698/2005, celem tego działania jest „wsparcie na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw w celu wspierania przedsiębiorczości i rozwijania struktury gospodarczej” UE. „Rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy” jest celem, który odpowiada głównym problemom obszarów wiejskich i jest zgodny z rozporządzeniami UE. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie zalecamy usunięcie z opisu wyrażenia „konkurencyjność gospodarcza”, ponieważ nie jest to właściwe dla celów działań Osi 3 (lecz dla działań Osi 1).

Podobnie jak w przypadku działania *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*, w opisie nie zawarto żadnej jednoznacznej wzmianki na temat doświadczeń zebranych podczas realizacji wcześniejszych programów, takich, jak SPO 2004-2006 oraz SAPARD. Zalecamy przedstawienie tych doświadczeń w nowej wersji PROW na poziomie opisu działania albo w oddzielnym rozdziale. Równie ważne jest zagadnienie planowanych do osiągnięcia celów dla poszczególnych programów (i celów w ramach poszczególnych programów, w ramach podobnych lub analogicznych działań). Prezentacja wyników wdrażania wcześniejszych programów w sposób wymierny mogłaby przyczynić się do właściwego planowania działań w ramach Osi 3. Wcześniejsze doświadczenia w zakresie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej mogłyby stanowić podstawę do ustalania obecnych celów i wyznaczania zakresu projektów objętych pomocą.

Ogólnie rzecz biorąc, cele nie zostały wyrażone ilościowo. Tak samo, jak w przypadku poprzedniego działania, opis działania zawiera jedynie ogólną liczbę beneficjentów – 5000. Niemniej jednak liczba ta nie informuje o planowanych rezultatach w zakresie nowych mikroprzedsiębiorstw, czy też nowo utworzonych miejsc pracy itp. Zaleca się, tak jak w przypadku działania analizowanego powyżej, bardziej szczegółowe opisanie spodziewanych efektów w odniesieniu do najważniejszych kategorii – miejsc pracy i nowo powstałych przedsiębiorstw (mikroprzedsiębiorstw).

Inną kwestią budzącą wątpliwości jest wartość wskaźników produktu, które zostały określone jako „Liczba mikroprzedsiębiorstw objętych pomocą (wg płci, wieku – przed czy po 40). O wiele ważniejszy byłby wskaźnik opisujący liczbę nowopowstałych miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach działających w momencie składania wniosków oraz liczbę miejsc pracy w nowopowstałych mikroprzedsiębiorstwach (liczba mikroprzedsiębiorstw w obydwu kategoriach miałyby również bardzo duże znaczenie). Zalecamy opracowanie wskaźników w tym kierunku.

Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (kod 321)

Celem tego działania jest wsparcie inwestycji pozwalających na poprawę warunków życia i działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Działanie jest uzasadnione brakiem podstawowej infrastruktury, co z kolei postrzegane jest ogólnej jako przeszkoda w rozwoju obszarów wiejskich. Dane zamieszczone w KPS i PROW pozwalają stworzyć obraz potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wiejskiej. Z opisu sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich wynika, że niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej stanowi poważną barierę rozwoju gospodarczego polskich obszarów wiejskich i jest przyczyną obniżenia poziomu życia ludności obszarów wiejskich. Również w KPS infrastruktura techniczna wymieniana jest jako słaba strona obszarów wiejskich. Potrzeba nadrobienia

zaległości w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej nie podlega dyskusji. Problem jednakże tkwi w tym, że infrastruktura użyteczności publicznej nie jest kwalifikującą się interwencją PROW. Artykuł 56 Rozporządzenia Komisji 1698/2005 dotyczący podstawowych usług dla gospodarki i ludności obszarów wiejskich mówi, że pomoc powinna obejmować „tworzenie podstawowych usług, włączając w to działania kulturalne i rozrywkowe na rzecz jednej lub wielu wsi, oraz utworzenie związanej z tym małej infrastruktury”. Tak, więc projekty, które mają na celu rozwój infrastruktury użyteczności publicznej nie podlegają pomocy z tego działania.

Budżet działania wynosi 801 mln EUR. Nie określono bardziej szczegółowych przydziałów dla poszczególnych sektorów lub obszarów interwencji. Nie oszacowano również przewidywanej liczby beneficjentów.

Opis działania wskazuje, że beneficjentami działania będą lokalne jednostki samorządowe, ich stowarzyszenia i organy wykonujące zadania lokalnych jednostek samorządowych, co sugeruje, że koncentruje się ono na rozwoju głównych elementów systemów infrastruktury (choć wartość funduszy przydzielonych na ten cel wskazuje raczej na finansowanie systemów uzupełniających). Projekty tego typu były dotąd finansowane z priorytetu Rozwoju Lokalnego ZPORR. Lokalna infrastruktura techniczna na poziomie gospodarstw wiejskich podlegała pomocy z Działania 2.5 SPO 2004-2006. Biorąc pod uwagę ogromne potrzeby obszarów wiejskich, jak również źródła finansowania wykorzystywane do tej pory w odniesieniu do projektów tego typu, zaleca się, aby włączyć je do regionalnych programów operacyjnych jako obszary podlegające interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dotychczas stosowana metoda finansowania rozwoju infrastruktury technicznej, która była uzależniona od kryteriów w odniesieniu do beneficjentów (projekty na poziomie gmin i gospodarstw wiejskich), która automatycznie określała typ projektu, beneficjenta i skalę posiada swoją własną logikę (patrz również ogólne zasady podziału wspomniane w KPS). Zalecamy, aby zachować rozwiązania stosowane do tej pory, a jeżeli jest to niemożliwe, proponujemy określić powody wprowadzenia zmian. Należy zaznaczyć, że w dotychczas wdrażanych programach nie było miejsca na finansowanie infrastruktury technicznej – dotyczy to systemów lokalnych, takich jak systemy odprowadzania ścieków i systemy oczyszczania – w gospodarstwach osób, które nie są właścicielami gospodarstw wiejskich, co wydaje się niekorzystnym ograniczeniem. Jeśli działanie zmierza do pomocy w zakresie rozwoju lokalnych systemów infrastruktury, zakres potencjalnych beneficjentów musi być szerszy, niemniej jednak w działaniu nie ma takiego zalecenia. Jeśli działanie ma być zgodne z Rozporządzeniem, zakres możliwych projektów musi być uzupełniony projektami, które obejmują rozwój infrastruktury społecznej i zwiększenie dostępu do kultury i rozrywki.

Cel działania *Podstawowe usługi na rzecz gospodarki i ludności wiejskiej* nie jest zgodny z opisem celów Osi 3. Jak już wspomniano powyżej, wszystko, co zostało napisane o działaniach zmierzających do poprawy jakości życia dotyczyło tego, że odnoszą się do odnowy terenów wiejskich, poprawy dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Nie ma wzmianki o infrastrukturze użyteczności publicznej. Uzasadnienie działania brzmi: „Ograniczony dostęp do usług użyteczności publicznej hamuje rozwój obszarów wiejskich. *Małe społeczności wiejskie mają w tym zakresie dużo trudności*” W opisie bieżącej sytuacji obszarów wiejskich nie ma wzmianki o różnicach w poziomie rozwoju infrastruktury w zależności od wielkości lokalnej społeczności, choć opis wyszczególnia ten czynnik, i w przypadku wodociągów i gospodarki ściekami przyjmuje się wielkość jako jedno z kryteriów. Projekty mogą być wdrażane w społecznościach lokalnych o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 2 000. Niemniej jednak kryterium to nie jest właściwe w odniesieniu do rzeczywistych problemów – niski poziom rozwoju i niedobory w odniesieniu do głównych

systemów występują głównie w bardzo małych wioskach o rozproszonej strukturze zabudowy i osadach. Przewidywania i opis zawierają wiele niejasności i sprzeczności, które powinny być dokładnie wyjaśnione.

Cel niniejszego działania nie został wyrażony ilościowo. Nie jesteśmy w stanie ustalić spodziewanych rezultatów, oddziaływania i zakresu, w jakim działanie przyczyni się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, tj. do osiągnięcia głównego celu. Trudno jest zrozumieć, dlaczego lista wskaźników produktu zawiera projekty z zakresu infrastruktury kulturalnej i socjalnej (infrastruktura kulturalna jest podgrupą społecznej), opieki zdrowotnej, edukacji i inne, choć opis celu i zakresu działania nie zawiera żadnych informacji o finansowaniu tego typu projektów. Zalecamy dostosowanie wskaźników zgodnie z celami działania i ilościowe określenie celów, o ile to możliwe dla każdego sektora, którego dotyczy interwencja (zakres pomocy).

Odnowa i rozwój wsi (kod 322)

Celem działania jest zapewnienie poprawy warunków życia na obszarach wiejskich poprzez tworzenie obiektów powiązanych z kulturą i dziedzictwem przyrody. Duże braki w zakresie infrastruktury socjalnej na obszarach wiejskich oraz zużycie obecnie eksploatowanych obiektów całkowicie usprawiedliwiają wdrażanie działania *Odnowa i rozwój wsi*, choć uzasadnienie działania nie przedstawia powyższej argumentacji. W zamieszczonej w PROW analizie społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich nie zawarto podstawowych informacji, które określałyby główne kierunki działań w odniesieniu do infrastruktury socjalnej.

Budżet działania ustalono na poziomie 591 mln EUR oraz 250 mln EUR na realizację projektów w ramach podejścia Leader. Potrzeba realizacji działania została potwierdzona dużym zainteresowaniem wśród beneficjentów analogicznym działaniem realizowanym w latach 2004-2006. Fakt ten nie został uwzględniony w opisie działania zawartym w obecnej wersji PROW. Biorąc pod uwagę szeroki zakres projektów, które podlegają finansowaniu w ramach tego działania, proponujemy, aby opis działania odniósł się do doświadczeń zdobytych podczas jego wdrażania w latach 2004-2006 i zawierał wyciągnięte z nich wnioski. Na podstawie analizy wszystkich beneficjentów działania 2.3 w ramach SPO 2004-2006 wiadomo na przykład, że, lokalne jednostki samorządowe stanowiły prawie 99% wnioskodawców. W tym kontekście zasadne może być rozszerzenie zakresu możliwych beneficjentów (o rozmaite organizacje pozarządowe), co przyczynić się może do zróżnicowania struktury podmiotów wdrażających projekty, a tym samym charakterystyki realizowanych projektów w ramach działania.

Pragniemy zwrócić uwagę na zbyt ogólne ilościowe wyrażenie celów. Całkowita liczba beneficjentów działania określona na poziomie około 10 000 nie może być uważana jako wymierny planowany rezultat. Biorąc pod uwagę stosunkowo szeroki zakres pomocy w ramach tego działania zaleca się ustalenie celów dla poszczególnych typów projektów (np. wg obszaru interwencji). Jedynie tak określone cele mogą być wykorzystane jako podstawa oceny potencjalnego oddziaływania działania na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich.

OŚ 4 Leader

Pragniemy zauważyć, że założenia i działania Osi 4 zostały przygotowane bardzo szczegółowo w stosunku do pozostałych działań PROW 2007-2013, zwłaszcza gdy porównamy je ze stosunkowo ogólnymi opisami działań przewidzianych w ramach Osi 3.

Szczegółowo opisane zostały procedury wyboru Lokalnych Grup Działania wraz z ich Lokalnymi Strategiami Rozwoju. PROW 2007-2013 przewiduje decentralizację wdrażania Osi Leader, poprzez delegowanie części funkcji wdrożeniowych do samorządów województw oraz powołanie Regionalnych Komitetów Leader jako ciał doradczych samorządów województw. Biorąc pod uwagę doświadczenia z obecnego okresu programowania w Polsce i innych państwach członkowskich UE, pragniemy podkreślić potrzebę dobrej koordynacji działań na poziomie krajowym. W tym celu właściwe byłoby wykorzystanie doświadczeń MRiRW i Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), która pełni obecnie funkcję instytucji wdrażającej dla działania Pilotażowy Program Leader+ w Polsce.

Alokacja środków na oś 4 PROW 2007-2013 zgodnie z zapisami Rozporządzenia Rady Nr 1698/2005 powinna wynosić średnio co najmniej 2,5% całkowitego budżetu EFFROW dla nowych państw członkowskich, a minimalny wkład finansowy Wspólnoty dla osi 4 wynoszący 5% może być stopniowo wprowadzany. Zaproponowana alokacja dla osi 4 w PROW 2007-2013 spełnia ten warunek.

Ogólnie przyjęte założenia wdrażania podejścia Leader w praktyce ograniczają możliwości działania programu do obszarów interwencji działań osi 3: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz Odnowa i rozwój wsi. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu Inicjatywy Wspólnotowej w starych państwach członkowskich UE, należy zauważyć, że dotychczas wspierał on przedsięwzięcia innowacyjne nie mieszczące się bezpośrednio w ramach poszczególnych działań funduszy strukturalnych oraz przedsięwzięcia, będące ich pewną kombinacją. Pomimo włączenia Inicjatywy Leader do tzw. głównego nurtu programowania, sensem programu i jego specyficznego podejścia pozostaje oddolne planowanie i odpowiadanie na lokalne potrzeby. W odpowiedzi na potrzeby lokalne społeczeństwa wiejskiego przewidziano w ramach działania „wdrażanie lokalnych strategii” możliwość ubiegania się przez beneficjentów o pomoc na realizację projektów nie mieszczących się w zakresie działań osi 3, ale realizujących cele tej osi i zgodnych z lokalną strategią rozwoju wdrażaną przez LGD.

Ww. mechanizm jest podstawą podejścia Leader i jest niezbędny dla realizacji jego fundamentalnych zasad, przede wszystkim podejścia oddolnego oraz wspierania przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym.

Istotne dla osiągnięcia sukcesu we wdrażaniu podejścia Leader będzie wsparcie rozwoju Lokalnych Grup Działania w tym działań szkoleniowych dla LGD np. ze środków pomocy technicznej - wsparcie szkoleniowe dostosowane do potrzeb lokalnych inicjatyw i przygotowane z ich udziałem. Działania takie mogłyby doprowadzić do osiągnięcia przez LGD poziomu rozwoju zbliżonego do poziomu grup ze starych państw UE w roku 2013.

Określony ilościowo cel do realizacji to 200 LGD w roku 2013 r. Szacowana liczba projektów współpracy nie została jednak określona ilościowo.

Nacisk na stosowanie podejścia Leader jest zgodny z priorytetem UE mającym na celu wzmacnianie i mobilizowanie zasobów ludzkich na poziomie lokalnym, co z kolei prowadzi do wzrostu zaangażowania, poczucia własności i odpowiedzialności za rozwiązywanie własnych problemów oraz zapewnienie lepszej przyszłości. Uważamy, że podejście Leader jest bardzo potrzebnym i sprawnym narzędziem osiągania celów, dlatego też proponujemy rozszerzenie zakresu jego stosowania z działań wyłącznie mieszczących się w ramach Osi 3 na działania przewidziane również w ramach innych osi Programu.

Działanie Pomoc techniczna

Celami działania jest:

- 1) ułatwienie wydajnego działania organów odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitorowanie i ocenę PROW;
- 2) zapewnienie warunków dla wydajnego działania Komitetu Monitorującego i Sterującego, jak również ich grup roboczych;
- 3) wdrożenie wydajnego i skutecznego systemu informacji i promocji PROW.

Działanie jest podzielone na dwa schematy. Pierwszy schemat służy realizacji dwóch pierwszych celów działania. Drugi schemat związany jest z prowadzeniem informacji i promocji Programu.

Ewaluator nie wnosi komentarzy do uzasadnienia dla działania i jego celów. Są one w pełni zgodne z wymogami i są zgodne z zapisami Rozporządzenia.

Alokacja na realizację działania wynosi 200 mln Euro, co jest kwotą znaczną jak na pomoc techniczną. Warto jednak zauważyć, że kwota ta jest jednocześnie znacznie niższa od górnego limitu wyznaczonego przez Rozporządzenie (limit ten ustalono na 4% całkowitej pomocy publicznej, co w wyrażeniu kwotowym oznacza około 600 mln Euro).

Zapotrzebowanie na pomoc techniczną nie jest kwantyfikowane. Nie przedstawiono również żadnej szczegółowej kwantyfikacji, ani dla schematu 1 ani dla schematu 2. Zaleca się aby na podstawie doświadczeń wynikających z wdrażania ukończonych oraz obecnie realizowanych programów MRiRW oszacowało koszt działań wchodzących w zakres pomocy technicznej i na podstawie tych szacunków określiło wartości docelowe dla pomocy technicznej w nowym programie.

W ramach działania brakuje opisu projektów jakie mogą być realizowane w ramach działania. Sytuacja taka może utrudnić potencjalnym beneficjentom, w szczególności instytucjom biznesu określenie jakie inicjatywy będzie można realizować w ramach działania.

Wobec braku opisu projektów jakie mogą być realizowane w ramach działania trudno jest ocenić relację pomiędzy zaplanowaną alokacją, a możliwością wypełnienia celów działania.

Zaproponowane wskaźniki dla monitorowania działania są wskaźnikami produktu i odnoszą się do liczby projektów jakie uzyskały wsparcie oraz do kosztów projektów (wskaźniki wkładu finansowego) z rozbiciem na kategorie kosztowe. Zaleca się przygotowanie dodatkowych wskaźników produktu odnoszących się do treści (zawartości) inicjatyw realizowanych w ramach obu schematów. Zaleca się również opracowanie wskaźników rezultatu i oddziaływania odzwierciedlających cele działania. Z zaleceniem tym ściśle związane jest inne omówione powyżej uwaga podkreślające potrzebę uszczegółowienia opisu projektów jakie mogą być realizowane w ramach działania w przypadku każdego z dwu schematów.

Jednocześnie zaleca się zrezygnowanie ze wskaźnika wyniku 3: „średnia liczba osób zatrudnionych we wdrażanie projektów pomocy technicznej w danym roku” gdyż wydaje się on mieć ograniczoną wartość informacyjną z perspektywy oceny osiągnięcia celów działania.

4.3 Logika interwencji

W żadnym z analizowanych działań nie zastosowano w pełni zasad logiki interwencji. Logika interwencji opisuje cele zgodnie z pewną hierarchią, a ich realizacja jest kontrolowana przy użyciu właściwych wskaźników produktów, rezultatów i oddziaływania.

Opisy poszczególnych działań nie zawierają wszystkich wskaźników, co może spowodować trudności na etapie monitorowania i oceny programu. Właściwe zastosowanie logiki interwencji na potrzeby przygotowania spójnego i dobrego Programu zakłada wykonanie następujących działań:

- Uzasadnienie poszczególnych działań powinno wynikać z konkretnych i określonych ilościowo potrzeb, które wynikają z dokonanych uprzednio badań i ocen oraz analizy obecnej sytuacji.
- Konieczne jest ilościowe określenie potrzeb;
- Konieczne jest ilościowe określenie celów;
- W następnej kolejności należy zdefiniować określone ilościowo spodziewane produkty, rezultaty i oddziaływania wdrażanych działań;
- Na koniec należy określić obszary wzajemnego uzupełniania się poszczególnych działań w ramach programu oraz działań innych programów.

Poniżej zamieszczamy przykład ilościowego określania celów, produktów, rezultatów i oddziaływań związanych z wdrożeniem działania „Renty strukturalne”. Podane wartości liczbowe są fikcyjne, niemniej tabela wskazuje sposób, w jaki można dokonać określenia ilościowego.

Tabela 4.1

| Działanie | Produkt (cele operacyjne) | Rezultat/Wynik (cele szczegółowe) | Oddziaływanie (cele ogólne) |
|---------------------------|--|---|--|
| <i>Renty strukturalne</i> | <ul style="list-style-type: none">• 4 900 rolników bierze udział w tym działaniu oddając około 56,000 ha obszarów użytków rolnych• 23 652 małych producentów mleka wychodzi z rynku uwalniając kwotę mleczną w wysokości 240,000 ton. | <ul style="list-style-type: none">• Średnia wielkość gospodarstw wzrasta z 13,7 ha w roku 2002 r. do 15,9 ha w 2006 r.• Udział rolników poniżej 40 roku życia w rynku zwiększa się z 14,4% do 16,7% w 2006 r.• Liczba krów mlecznych zwiększa się z 2,2 krów do 3+ w 2006 | <ul style="list-style-type: none">• Konkurencyjność wzrasta poprzez ograniczenie kosztów jednostkowych w 2006 r. o 10%• Średni dochód gospodarstwa wzrasta o 10% do 2006 r. |

Należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

5. Jakich pozytywnych i negatywnych oddziaływań można spodziewać się w związku z realizacją planowanych działań?

W niniejszym rozdziale omówimy szczegółowo następujące kwestie:

- Jakie są przewidywane oddziaływania związane z realizacją planowanych działań (społeczne, ekonomiczne i środowiskowe)?
- W jaki sposób oddziaływania te będą przejawiać się w perspektywie czasowej?
- Czy istnieją potencjalne konflikty pomiędzy poszczególnymi oddziaływaniami?
- Na kogo oddziałuje Program (w sposób pozytywny lub negatywny)?

5.1 Przewidywane oddziaływania i ich przejawianie się w perspektywie czasowej

Obecny projekt PROW nie zawiera żadnych informacji na temat spodziewanych oddziaływań wynikających z realizacji poszczególnych interwencji, nie zawiera również wyrażonych ilościowo rezultatów (odnoszących się do celów szczegółowych) i oddziaływań (odnoszących się do celów ogólnych).

W niniejszej części raportu spróbujemy określić wartości spodziewanych rezultatów i oddziaływań w zakresie, jaki będzie możliwy przy uwzględnieniu stopnia szczegółowości Programu.

Oddziaływania ekonomiczne i społeczne

Większość działań realizowanych w ramach tego Programu będzie generowała ekonomiczne oddziaływania na beneficjentów i na obszary wiejskie w szerszym kontekście. Całkowity budżet Programu zapewni wsparcie publiczne w wysokości 15 000 milionów EUR, które zostanie dodatkowo uzupełnione o współfinansowanie prywatne. Dodatkowo zapewnione zostanie prawdopodobnie również finansowanie poprzez rozmaite efekty dźwigni, zgodnie z którymi w związku z rosnącą aktywnością gospodarczą terenów wiejskich przyciągnięte zostaną do nich dodatkowe środki zarówno publiczne, jak i prywatne. Efekty mnożnikowe wynikające z inwestycji w wysokości 15 000 milionów EUR są znaczące dla gospodarki wiejskiej i tak też zadziała efekt dźwigni.

Efekty ekonomiczne będą zależeć od ostatecznej alokacji środków na poszczególne działania oraz od absorpcji zasobów w ramach działań ukierunkowanych na realizację różnych celów.

Jeśli założymy pełną absorpcję zasobów, wówczas publiczne wsparcie na modernizację gospodarstw rolnych wyniesie 1650 milionów EUR, przy znaczącym współfinansowaniu prywatnym, ale skutki ekonomiczne tej inwestycji będą zależeć od poszczególnych celów danej inwestycji oraz od dystrybucji środków w sektorze i w podsektorach. To samo będzie widoczne w przypadku działania „Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych”. 1100 milionów EUR zostanie zainwestowane jako pomoc publiczna, uruchamiając podobną kwotę ze współfinansowania prywatnego. Obydwa działania przyczynią się do wzrostu produktywności, ponadto w trakcie realizacji programu możemy także oczekiwać utraty miejsc pracy w sektorze przetwórstwa, w tej samej kolejności, jakiej doświadczaliśmy w latach poprzednich. Od 2003 do 2005 roku traciliśmy rocznie 30 000 miejsc pracy w sektorze przetwórstwa żywności, możemy zatem spodziewać się kontynuacji tej tendencji na przestrzeni następnych lat, chociaż trend ten będzie zapewne spadkowy.

Inne działania, takie jak Ułatwianie startu młodym rolnikom, Grupy producentów rolnych, Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności i Szkolenia zawodowe dla osób

zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie również mogłyby się pozytywnie przyczyniać do wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia, ale w stopniu mniejszym niż poprzednio wymienione działania.

Najważniejsze działania w ramach osi 2 (ONW, NATURA 2000 i program rolno-środowiskowy) są w całości skierowane na realizację celu ogólnego programu oraz celów szczegółowych dla poszczególnych działań. Ponadto działania te przyczynią się do osiągnięcia ekonomicznych i społecznych celów rozwoju obszarów wiejskich. W kontekście ekonomicznym realizowanie odpowiednich działań zapobiegnie utracie części dochodu gospodarstw rolnych dzięki ochronie naturalnych zasobów środowiskowych. Ponadto system rekompensat przyczyni się do stabilizacji dochodu, a w przypadku rolników prowadzących działalność na terenie ONW może doprowadzić nawet do jego wzrostu. Inną ekonomiczną konsekwencją może być także rozwój sektora usług, wspierającego działalność pro-środowiskową i opierającego się na rozwoju tej działalności (np. ekoturystyka).

Sporządziliśmy poniższą tabelę, aby przedstawić oczekiwane skutki ekonomiczne najbardziej istotnych działań w ramach osi 2.

Tabela 5.1 Skutki ekonomiczne, oś 2, wybrane działania

| Działania | Skutek ekonomiczny |
|---------------------------|--|
| ONW na terenach górskich | <ul style="list-style-type: none"> • Ze względu na swój ogólny charakter i dostępność, działanie ma silny wpływ na cały obszar ONW; • Wzrost dochodów rolników; • Wzrost siły ekonomicznej i konkurencyjności gospodarstw; • Zachowanie rolnictwa na terenach górskich i podgórskich; • Możliwość modernizacji gospodarstw, które dotychczas nie dysponowały dostatecznymi zasobami finansowymi do wdrożenia inwestycji, w odniesieniu do urządzeń pro-środowiskowych (takich jak zbiorniki do przechowywania gnojowicy), budynków, maszyn i sprzętu oraz wynikająca stąd poprawa wydajności pracy i wzrost dochodów rolniczych na osobę; |
| ONW na terenach nizinnych | <ul style="list-style-type: none"> • Z powodu swego ogólnego charakteru i dostępności, praktycznie wszystkie gospodarstwa na tych ONW mogą korzystać z płatności. W 2005 roku 700 000 gospodarstw, czyli prawie 50% całkowitej liczby gospodarstw zarejestrowanych w ARiMR, skorzystało z płatności. W wyniku tego niniejsze działanie jest ważne nie tylko na poziomie lokalnym, ale też dla rolnictwa jako całości. Będzie ono miało zapewne powszechny wpływ na następujące procesy: <ul style="list-style-type: none"> • Wzrost dochodów rolników; • Wzrost siły ekonomicznej i konkurencyjności gospodarstw; • Możliwość modernizacji gospodarstw, które dotychczas nie dysponowały dostatecznymi zasobami finansowymi do wdrożenia inwestycji, w odniesieniu do urządzeń pro-środowiskowych (takich jak zbiorniki do przechowywania gnojowicy), budynków, maszyn i sprzętu, oraz wynikająca stąd poprawa wydajności pracy i wzrost dochodów rolniczych na osobę; • Procesy modernizacyjne mogą być bardziej widoczne na tym obszarze niż na terenach górskich, z powodu większej przeciętnej wielkości gospodarstw. Płatności mogą prowadzić do zniesienia opóźnień w stosunku do rozwoju gospodarki wiejskiej na tych obszarach. • ze względu na związek płatności z tytułu ONW z obowiązkiem spełniania zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej (po |

| Działania | Skutek ekonomiczny |
|-----------------------------|---|
| | <p>zakończeniu okresów przejściowych), gospodarstwa staną się w pełni wyposażone w infrastrukturę służącą ochronie środowiska, a ich produkcja stanie się bliższa rolnictwu zrównoważonemu.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zasadniczo, efekty będą spójne z celami działania. |
| Natura 2000 | <ul style="list-style-type: none"> • Podjęte działanie powinno tworzyć rekompensaty z tytułu utraconego dochodu lub ograniczeń w wykonywaniu prawa własności dotyczącego ziemi będącej w posiadaniu rolników. Płatności mogą prowadzić do zachowania rolnictwa na obszarach objętych programem Natura 2000 ze względu na fakt wspierania dochodu rolników; • Lokalny zasięg danego efektu zapobiega porzucaniu działalności rolniczej na chronionych obszarach; • Długotrwałe skutki ekonomiczne obejmują głównie zachowanie rolnictwa i poziomu dochodów rolników na obszarach chronionych. |
| Programy rolno-środowiskowe | <ul style="list-style-type: none"> • W racjonalnie zarządzanych gospodarstwach zasady zrównoważonego rolnictwa mogą być wprowadzone bez konieczności zmian strukturalnych. Z tego względu płatności zwiększą ekonomiczną wydajność gospodarowania, jak również dochody takich gospodarstw, co przyczyni się do znacznego wzrostu ich potencjału rozwojowego w porównaniu do podobnych gospodarstw, które nie muszą spełniać kryteriów zrównoważonego rozwoju. • Płatności w ramach pakietów 7 i 8 są neutralne dla celów ekonomicznych, ponieważ poziom pakietów rekompensuje dodatkowe wydatki ponoszone przez rolników. W zależności od rodzaju międzyplonu i warunków uprawy, kwota płatności może rekompensować jedynie dodatkowe wydatki dotyczące czynników zewnętrznych, natomiast nie uwzględnia się nakładu pracy. |
| Rolnictwo ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> • Pakiet "Rolnictwo ekologiczne" ma silny wpływ na poziom dochodów gospodarstw. Może on w szczególności podwyższyć poziom dochodów w gospodarstwach położonych na słabych glebach. Efekt dochodu będzie szczególnie wyraźnie widoczny w większych gospodarstwach. |

Proponowane działania będą miały również wymiar społeczny. Powinna wzrosnąć świadomość środowiskowa rolników. W rezultacie, postawy i zachowanie rolników względem poszczególnych elementów środowiska naturalnego, kształtowane tylko w oparciu o ich użyteczność ekonomiczną, szybko ulegną zmianie.

W Załączniku II zamieszczono szereg spodziewanych oddziaływań powiązanych z pewnymi kontekstowymi i poziomymi wskaźnikami, a kilka z nich jest zamieszczone w poniższej tabeli. Jak wskazano, na podstawie działań dotyczących leśnictwa i obecnego stanu określonego w oparciu o wskaźniki bazowe, oczekujemy że efektywność pracy w leśnictwie może wzrosnąć z 27 393 EUR/pracownika w 2004 r. (poziom odniesienia) do 35 000 – 40 000 EUR w 2013 r. przy założeniu, że rynek drewna ustabilizuje się i nie wystąpi na nim żadna gwałtowna zmiana, a kurs EUR i PLN również będzie stabilny. Przy takich samych założeniach spodziewamy się, że tworzenie kapitału wzrośnie z obecnych 33 mln EUR do 40 – 50 mln EUR. Zakładamy również, że koszty gospodarki leśnej mogą być obniżone dzięki racjonalizacji. O ile chodzi o zróżnicowanie biologiczne, nie przewidujemy żadnych zmian w składzie gatunków drzewostanu.

Tabela 5.2: Przykłady szacunków przewidywanych oddziaływań w związku z wdrażaniem działań w zakresie leśnictwa

| | | | | | |
|--|---|-----|------|----------------------------------|--|
| Efektywność pracy w leśnictwie | 27 EUR/pracownika (średni kurs EUR= PLN 4.20) | 393 | 2004 | 35 – 40 tys. EUR/pracownika | Stabilizacja rynku drewna Wartość PLN w porównaniu z EUR |
| Tworzenie kapitału stałego brutto w leśnictwie (wartość stałego kapitału brutto) | 32,7 - mln EUR | | 2004 | 40-50 mln EUR | Stabilizacja rynku drewna Wartość PLN w porównaniu z EUR Racjonalizacja gospodarki leśnej koszty |
| Zróżnicowanie biologiczne Rozmieszczenie gatunków drzew | 77% – iglaste 23% – liściaste | | 2004 | 77% – iglaste 23% – liściaste | Dalszy wzrost udziału gatunków liściastych w nowo nasadzonych uprawach leśnych (zalesianie i nasadzenia uzupełniające) |

Tabela 5.3: Przykłady dodatkowych wskaźników i spodziewanych oddziaływań

| | | | | | |
|----------------|--|-----------------|------|---------------------------|---|
| Wydajność lasu | wzrost 3,88% wolumen drzewostanu | równy (łącznie) | 2004 | 3-5% | |
| | wzrost 8 m ³ /ha/r | równy 8 | | 8-10 m ³ /ha/r | |
| | ilościowość 222m ³ /ha | | | 250 m ³ /ha | Odnowienie drzewostanu, zwiększenie biologicznej stabilności drzewostanów |

W tabeli 5.3 dodaliśmy szereg wskaźników dotyczących wydajności leśnictwa. Na podstawie przydziałów środków dla wybranych działań spodziewamy się wzrostu od 3 do 5% wobec obecnych 3,88% mierzonych w % łącznego wolumenu drzewostanu. Widzimy również wzrost wydajności z obecnych 8 m³/ha/r. do 8 – 10 m³/ha/r. Na koniec spodziewamy się wzrostu ilościowości z 222 m³/ha do około 250 m³/ha na podstawie założenia, że drzewostan zostanie odnowiony i stabilność drzewostanów będzie wzrastała.

Działania w ramach osi 3 przyczynią się do rozwoju obszarów wiejskich poprzez wpływ ekonomiczny i społeczny, zarówno dzięki tworzeniu nowych mikroprzedsiębiorstw oraz dzięki różnicowaniu działalności w kierunku zajęć pozarolniczych. Łączna pomoc publiczna na oba działania wyniesie 800 milionów EUR, która zostanie uzupełniona o podobną kwotę ze pochodzącą ze współfinansowania prywatnego.

Oczekuje się, że działania te zapewnią nowe miejsca pracy i nowe możliwości dochodu na obszarach wiejskich. Spodziewanych jest 30 000 projektów na różnicowanie działalności. Jednocześnie oczekuje się założenia 5 000 mikroprzedsiębiorstw. Trudno oszacować liczbę stworzonych miejsc pracy, ponieważ niewiadomo, jakie będzie rozdysponowanie nowych form działalności pomiędzy poszczególnymi sektorami. Jednak doświadczenia z poprzednich programów nie wskazują na stworzenie w ramach jednego projektu wielu nowych miejsc pracy. Jeśli przyjmie się założenie, iż w ramach jednego projektu powstaną 3 nowe miejsca pracy, wówczas z tych dwóch działań w przeciągu 7 lat będzie można utworzyć 100 000 stanowisk.

Wynik netto w kategoriach tworzenia miejsc pracy jest w tym punkcie również trudny do oszacowania. Utworzenie 100 000 nowych miejsc pracy w ramach Osi 3 oraz spodziewana dalsza utrata miejsc pracy w ramach Osi 1 mogą łatwo doprowadzić do wstępnego szacunku, zgodnie z którym wpływ tworzenia miejsc pracy w ramach programu wyniesie prawdopodobnie zero lub wykaże niewielką wartość dodatnią.

Oddziaływania środowiskowe

Program podlega Prognozie Oddziaływania na Środowisko (SEA) zgodnie ze wytycznymi dla ex-ante oraz CMEF. MRiRW zdecydowało się zakontraktować realizację SEA w drodze odrębnego przetargu, w związku z czym realizacja prognozy oddziaływania na środowisko odbywa się niezależnie od oceny ex-ante. W wyniku przyjęcia powyższego rozwiązania prognoza SEA zostanie dostarczona Ministerstwu jako osobny raport, a rezultaty wypracowane w ramach SEA nie są objęte niniejszą oceną.

W ramach niniejszej oceny dokonaliśmy natomiast podsumowania spodziewanych środowiskowych oddziaływań Programu.

Skoncentrowaliśmy się na wpływie znaczących działań w ramach Osi 2, ponieważ jeden z ich celów ogólnych to ochrona środowiska.

Tabela 5.4 Oddziaływania w zakresie środowiska, Oś 2, wybrane działania

| Działania | Ograniczenie wpływu na środowisko |
|----------------------------|--|
| ONW na terenach górzystych | <ul style="list-style-type: none">• Z uwagi na niewielką średnią powierzchnię gospodarstw (ok. 3-4 ha), kwota pomocy na gospodarstwo może być nieznaczna;• Wzrost wartości gruntów uprawnionych do płatności ONW, wynikający ze spowolnienia procesów koncentracji ziemi, które są podstawą modernizacji rolnictwa; |
| ONW na terenach nizinnych | <ul style="list-style-type: none">• Wzrost wartości użytków rolnych, z uwagi na prawa do płatności ONW oraz większą ekonomiczną siłę gospodarstw w regionach;• Spowolnienie procesów koncentracji ziemi i związanej z tym restrukturyzacji gospodarstw;• Dwukierunkowy rozwój gospodarstw, z produkcją zwierzęcą lub bez. Zaniechanie produkcji zwierzęcej na małą skalę (niskotowarowej), ponieważ mała skala czyni nieopłacalnymi inwestycje w infrastrukturę do ochrony środowiska. Tym samym możliwe jest, iż płodozmian zostanie uproszczony, na słabych glebach będzie przeważała uprawa zbóż, zrezygnuje się też z gospodarczego wykorzystywania pastwisk. Obecnie gospodarstwa położone na słabszych glebach są zwykle zaangażowane w produkcję zwierzęcą na rynek, ponieważ produkcja roślinna jest przy tej niskiej wydajności nieopłacalna. Płatności z tytułu ONW mogą przyczynić się do tego, że produkcja roślinna stanie się alternatywą dla poprzednich typów gospodarstw.• Stosunek wielkości powierzchni gospodarstwa będzie miał taki wpływ, że większe gospodarstwa uzyskają silniejsze wsparcie. |
| Natura 2000 | <ul style="list-style-type: none">• Zakres tego wpływu może być wąski wskutek unikatowości siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach pakietu 4.• Może to prowadzić do zaniechania użytkowania rolniczego na części gruntów, a to z powodu „rozszerzenia” zasięgu siedlisk przyrodniczych – łągowisk i siedzib ptactwa.• Skutek/wpływ gospodarczy związany z programem Natura 2000 jest trudny do oszacowania, ponieważ procesy określania powierzchni w ramach sieci nie zostały zakończone.• Efekty gospodarcze Schematu II „Program wodnośrodowiskowy” nie mogą być poddane ocenie, ponieważ nie ma informacji dotyczących zasad, zakresu i płatności planowanych w ramach programu. |
| Programy rolno- | <ul style="list-style-type: none">• Pozytywny efekt wpływu na wyniki ekonomiczne może podlegać |

| Działania | Ograniczenie wpływu na środowisko |
|-----------------------|--|
| środowiskowe | <p>ograniczeniom, jeśli korzystanie z płatności pociąga za sobą sporządzenie odpowiedniej dokumentacji na żądanie, np. certyfikacji/ świadectw. Wskutek trwałej natury takich kosztów, „zrównoważone rolnictwo” może być nieopłacalne dla gospodarstw mniejszych obszarowo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stosunek wielkości powierzchni gospodarstwa będzie miał taki wpływ, że większe gospodarstwa uzyskają silniejsze wsparcie. |
| Rolnictwo ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> • Założenie gospodarstw ekologicznych o minimalnej produkcji rynkowej, ich dochód pochodziłby przede wszystkim z płatności (płatność obszarowa + płatność ONW + płatność ekologiczna). • Wzrost wielkości rolnictwa ekologicznego oraz przetwórstwa jego wyrobów wraz z produktami rolnictwa konwencjonalnego. • Stosunek wielkości powierzchni gospodarstwa będzie miał taki wpływ, że większe gospodarstwa uzyskają silniejsze wsparcie. |

Powyżej omówiono przykłady szacunków spodziewanych oddziaływań na podstawie opisów wybranych działań. Szacunki te można przeprowadzić dzięki temu, że działania w ramach Osi 2 mają spójny charakter i reprezentują raczej jednorodne inwestycje projektowe. W przypadku działań w ramach Osi 1 i 3, gdzie przewiduje się, że środki skierowane zostaną na realizację zróżnicowanych projektów o różnych rezultatach i oddziaływaniach, trudne jest dokonanie analogicznych szacunków.

W konsekwencji nie powstał pełen obraz tego, co można oczekiwać po oddziaływaniu programu. Wiąże się to także z faktem, że ilościowe określenie wskaźników w PROW jest zasadniczo ograniczone, również na poziomie celów operacyjnych (produkty). Mówiąc inaczej: uważamy, że niewykonalne jest obliczenie ewentualnych spodziewanych rezultatów i oddziaływań na podstawie nakładów na poszczególne działania, jeśli rozdział środków finansowych w obrębie działań odbywa się w sposób zryczałtowany. Na przykład przydział środków na działanie związane z modernizacją gospodarstw rolnych nie jest ukierunkowany na żadne konkretne rodzaje inwestycji czy podsektory. W konsekwencji rezultaty i oddziaływania tego działania będą zależały od tego, w jaki sposób środki przeznaczone na projekt są wykorzystane (w rozumieniu projektów w poszczególnych sektorach) i na jaki cel inwestycja jest przeznaczona. Niektóre inwestycje mogą zapewnić dużo stanowisk pracy i duży wzrost, inne natomiast nie.

W związku z tym, zalecamy oszacowanie celów dla programu, takich jak wzrost ekonomiczny (wzrost ŚWB/GVA w %), utworzenie stanowisk pracy (liczby), restrukturyzacja wielkości gospodarstwa (średnia liczba ha/gospodarstwo, wzrost) itd.

Niemniej jednak oczekujemy, że Program przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego i że dywersyfikacja działalności oraz stworzenie nowych mikroprzedsiębiorstw będą jednymi z licznych rezultatów na obszarach wiejskich, przyczyniając się do poprawy poziomu życia i wzrostu gospodarczego. Na ogół, z podanych powyżej przyczyn, działania powiązane z inwestycjami są trudne do oszacowania, co do oczekiwanych rezultatów i oddziaływań.

Płatności obszarowe są łatwiejsze do oszacowania i przykład przewidywanych oddziaływań wynika z proponowanego pakietu działań powiązanych z zachowaniem lokalnych odmian roślin i gatunków zwierząt. Mogą one przyczynić się do lepszej gospodarki gruntami na ONW (w przypadku roślin) i do poprawy kondycji łąk przeznaczonych do ekstensywnego

użytkowania (w przypadku zwierząt). To z kolei przyczyni się do zachowania siedlisk przyrody i dzikich zwierząt.

Ponadto: Program z pewnością przyczyni się do osiągnięcia innych efektów poza tymi, które bezpośrednio z niego wynikają (pomimo, że Program ich nie wskazuje). Do efektów takich należą:

- znaczny wzrost aktywności mieszkańców obszarów wiejskich;
- wzrost odpowiedzialności i motywacji dla indywidualnego i zbiorowego rozwoju społeczności wiejskiej;
- usprawnienie samoorganizacji osób dążących do poprawy swoich warunków bytowych;
- chęć podwyższenia kwalifikacji zawodowych i ogólnych;
- większa świadomość odpowiedzialności za stan środowiska, oszczędności energii i wody;
- zwiększenie świadomości w odniesieniu do działań zbiorowych;
- poprawa wizerunku polskiej wsi i zwiększenie jej atrakcyjności;
- większe oddziaływanie na lokalny system zarządzania;
- uregulowanie kwestii własności gruntów i jego rejestracji;
- zwiększenie i dywersyfikacja popytu na usługi;
- większa dyscyplina w korzystaniu z pomocy społecznej;
- większy respekt dla wartości dziedzictwa obszarów wiejskich.

5.2 Potencjalne konflikty między oddziaływaniami

Projekt RR 1698/2005 powstał w celu zaprezentowania trzech najważniejszych obszarów rozwoju, powiązanych z rozwojem wsi. Projekt określa te obszary jako trzy główne osie programu.

Rozwój rolnictwa i przemysłu spożywczego, a także leśnictwa i przetwórstwa drewna tradycyjnie prowadził do takich skutków ubocznych jak degradacja środowiska naturalnego i zróżnicowania biologicznego, zanieczyszczenie wód gruntowych i powierzchniowych, erozja gleby, nadmierna eksploatacja zasobów itd. Jednocześnie obecność rolnictwa stanowi warunek wstępny dla ekonomicznego rozwoju obszarów wiejskich. Jednak znaczenie rolnictwa dla gospodarki narodowej na przestrzeni lat stale spada. Konieczne w tym kontekście jest zapewnienie możliwości dochodów alternatywnych, będących warunkiem ogólnej poprawy warunków życia na obszarach wiejskich. Omawiane elementy tworzące kontekst dla realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich są dobrze znane i odzwierciedlają integralne sprzeczności między różnymi celami PROW. Sprzeczności są dwuwymiarowe:

Po pierwsze, rozwój konkurencyjności w rolnictwie, leśnictwie i przetwórstwie może być wspierany tylko kosztem wsparcia dla ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki gruntami z jednej strony, a z drugiej poprawy jakości życia na wsi, przy założeniu, że wielkość środków wsparcia jest stała. Powyższą rywalizację o środki, która była prowadzona w większości krajów, odzwierciedlały liczne przykłady względnego rozdziału dostępnych środków między osiami. Wyniki tej rywalizacji są różne w zależności od kraju. Niektóre państwa członkowskie kończyły ją alokacjami zawierającymi znaczące dysproporcje pomiędzy osiami (np. 10%, 80%, 10%). W innych państwach członkowskich natomiast uzyskiwano większą równowagę w dystrybucji środków pomiędzy osiami (np. 50%, 35%, 15%). Na podstawie niniejszej wersji PROW środki rozdysponowane zostały w następujący sposób: 46%, 35%, 19%, łącznie z uwzględnieniem programu Leader.

Po drugie, realizacja działalności w obrębie osi i działań powoduje sprzeczności w realizacji celów programu. Ochrona terenów Natura 2000 doprowadzi z jednej strony do konfliktów z rolnictwem i leśnictwem, a z drugiej z dywersyfikacją i rozwojem działalności gospodarczej. Jednocześnie rozwój turystyki wykorzystujący piękno krajobrazów jest uzależniony od ochrony tych samych wartości przyrody i środowiska.

W zestawieniu z powyższymi, ogólnymi rozważaniami, nie dostrzegamy żadnych nowych konfliktów między celami polskiego programu ale oczywiście w miarę jego realizacji sprzeczności takie będą pojawiać się w sposób ciągły.

5.3 Na kogo oddziałuje Program?

Program skierowany jest do mieszkańców obszarów wiejskich, rolników, właścicieli lasów, firm zajmujących się przetwórstwem artykułów spożywczych i drewna, gmin i lokalnych przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Program będzie oddziałował na te podstawowe grupy docelowe, bez względu na to, czy będą one uczestniczyć w projektach, czy też nie.

Społeczność obszarów wiejskich skorzysta na realizacji Programu, ponieważ wykorzystanie dostępnych funduszy pobudzi działalność gospodarczą, a w konsekwencji doprowadzi do wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich. Nastąpi to w efekcie zadziałania makroekonomicznego mnożnika, który uwidoczni rezultaty Programu na większych obszarach.

Spodziewamy się również, że mieszkańcy obszarów wiejskich skorzystają z efektów Programu pod względem jakościowym.

6. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Wspólnoty

6.1 W jaki sposób Program uwzględnia zasadę subsydiarności i proporcjonalności?

Za pośrednictwem *acquis communautaire*, które Polska jako Państwo Członkowskie była zobowiązana zaakceptować i wdrożyć w momencie przystąpienia do UE, Wspólnota Europejska oddziałuje na rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Wszystkie uzgodnione na szczeblu europejskim zasady i wymagania regulacyjne, a także wiążące się z nimi konsekwencje, nakładają obowiązek działania na szczeblu krajowym zgodnie z tymi regulacjami. Przyczynia się to do harmonijnego rozwoju kraju i zapobiega w znacznym stopniu podejmowaniu różnych niewłaściwych decyzji politycznych sprzecznych ze wspólnymi interesami Unii.

W rezultacie widzimy pozytywny wpływ zaangażowania Wspólnoty sprowadzający się do pobudzania dodatkowej działalności gospodarczej, która nie byłaby realizowana bez unijnego wsparcia. Możemy również dostrzec realizację przedsięwzięć mających na celu osiągnięcie rezultatów o charakterze ponadnarodowym, takich jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywności i jakość żywności. Chociaż nie uważamy PROW za jedyne narzędzie przyczyniające się do powstania wartości dodanej w tym zakresie, dostrzegamy jednak, że dokument propaguje odpowiednie podejście oraz zasady.

Należy stwierdzić również, że w polskim KPS i PROW uwzględnione zostały zasady pomocy wspólnotowej, tzn. zasada subsydiarności i proporcjonalności. Tak na przykład w odniesieniu do realizacji podejścia Leader zapewniono lokalne zaangażowanie w podejmowanie decyzji. Należy w tym miejscu dokonać zastrzeżenia odnośnie sposobu wcielania tych zasad w praktyce administracyjnej. Oczekiwano, że na podstawie doświadczeń w realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 znaczna część kompetencji centralnej będzie przekazana na niższe szczeble struktury wdrażania PROW. Jednak w świetle niniejszego projektu widać, że to nie nastąpiło. W porównaniu z wcześniejszymi wersjami projektów PROW obecna wersja ogranicza zaangażowanie LGD do realizacji działań Osi 3.

6.2 W jakim stopniu Program uwzględnia cele Wspólnoty?

Działania proponowane w PROW z pewnością przyczynią się do osiągnięcia większości, o ile nie wszystkich, odnośnych celów Wspólnoty. Obejmuje to wspólny rynek, rozwój aktywności ekonomicznej, zwiększenie zatrudnienia i świadczeń socjalnych, równe szanse, ochronę środowiska i solidarność międzypaństwową.

6.3 Na ile proponowany Program jest komplementarny w stosunku do innych interwencji?

Nie ulega wątpliwości, że PROW jest komplementarny w stosunku do innych interwencji UE w ramach funduszy strukturalnych. Dzieje się tak dzięki zapewnieniu zgodności ogólnych celów PROW z tymi zawartymi w RR 1698/2005 oraz zapewnieniu zgodności Programu z CSG, określającym ogólne zasady pomocy. Komplementarność ta w PROW istnieje co najmniej na poziomie ogólnym.

Wniosek ten jest raczej sprawą oczywistą, ponieważ cele KPS i PROW są bezpośrednio powiązane z celami rozporządzenia WE w sprawie zwiększenia konkurencyjności, ochrony środowiska i poprawy gospodarki gruntami oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. Wszystkie interwencje są powiązane z tymi ogólnymi celami. Jesteśmy przekonani, że opis ogólnych zasad wytyczania granic przedstawiony w KPS jest właściwy. Pojawia się jednak w tym miejscu istotne pytanie odnośnie sposobu, w jaki wyznaczane są granice na poziomie operacyjnym, a więc pomiędzy działaniami. W tym kontekście istotne jest zapewnienie, aby poszczególne działania nie nakładały się na siebie oraz nie wystąpiły zagadnienia i obszary nieobjęte wsparciem.

Z naszej oceny poszczególnych działań wynika, że w przypadku niektórych działań granice te nie są jednoznacznie określone. Może to utrudniać potencjalnym beneficjentom orientację, w temacie możliwości uzyskania wsparcia, pomiędzy różnymi działaniami w ramach PROW oraz pomiędzy działaniami PROW a działaniami realizowanymi w ramach innych programów. W niektórych działaniach dostrzegamy kryteria kwalifikowalności stwierdzające, że projekty mogą być realizowane tylko na obszarach, na których liczba mieszkańców nie przekracza 2000. Taki wyznacznik 2000 mieszkańców stanowi granicę dla Europejskiego Funduszu Regionalnego, jakkolwiek nie zostało to wyraźnie powiedziane w opisie działania, ale potwierdziło to MRiRW. Zalecamy, aby każde z działań zostało uzupełnione krótkim opisem konkretnej granicy oddzielającej je od innych programów, umożliwiając tym samym czytelnikowi dostrzeżenie komplementarności na podstawie opisu działania.

6.4 W jaki sposób uzyskuje się współdziałanie (synergię) z innymi programami?

Nie jest jasne, w jaki sposób osiągnąć jest optymalne współdziałanie zarówno w ramach PROW, jak i z innymi programami. PROW nie zawiera informacji w tym zakresie. Synergia powstaje w sytuacji, w której poszczególne projekty wspierają się wzajemnie na poziomie wkładu i/lub produktu, prowadząc w ten sposób do większej aktywności beneficjentów, niż miałyby to miejsce bez innych projektów/ beneficjentów. Za przykład służyć może tutaj łańcuch wartości przy wytwarzaniu artykułów mlecznych. Każde ogniwo w tym łańcuchu jest uzależnione od innych, a korzyść wynikająca z realizacji indywidualnego projektu (ogniwo) rośnie, jeśli inne projekty w łańcuchu są również wspierane. Ten sam typ synergii można osiągnąć, gdy projekty są łączone w większe całości na poziomie gminy czy regionu, w ramach których działalność w jednym projekcie może wspierać działalność w innych.

Nie mamy żadnych wątpliwości, że synergia wystąpią w wyniku jednoczesnej realizacji przedsięwzięć w określonych województwach lub gminach, ale trudno dostrzec jakiegokolwiek strategiczne rozwiązanie prowadzące do realizacji różnych działań w celu zapewnienia efektu synergii, wynikającej z koncentracji przestrzennej czy też tematycznej/sektorowej.

Można spodziewać się, że w następnym okresie programowania będziemy mieli do czynienia z większym zapotrzebowaniem na wsparcie niż poziom dostępnych środków finansowych. W tym kontekście szczególnie istotny staje się wybór projektów przyczyniających się w większym stopniu do osiągnięcia celów działania i Programu. Aby uczynić przejrzystym wybór projektów i wnioskodawców, należy stworzyć pewną liczbę kryteriów selekcji. Kryteria te powinny odzwierciedlać wybraną strategię oraz, w miarę możliwości, prowadzić do tworzenia efektów synergii pomiędzy projektami. Tak jak wskazano powyżej, można wybrać podejście tematyczne/sektorowe lub przestrzenne.

7 Uzyskanie efektywności kosztowej

7.1 Na jakich założeniach oparto wydatkowanie środków w ramach Programu?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie przeprowadziliśmy analizę podziału funduszy pomiędzy poszczególnymi osiami i działaniami Programu. RR 1698/2005 przewiduje 37 różnych działań, przy użyciu których każde Państwo Członkowskie może opracować swój własny program odpowiadający jego potrzebom, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnych założeń Wspólnej Polityki Rolnej. Niektóre działania mają zasadniczo charakter społeczny, wspierając głównie dochody w rolnictwie i jako takie nie zapewniają wsparcia dla rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego. Inne działania mają wyraźnie modernizacyjny charakter i przyczyniają się głównie do rozwoju. Duża grupa działań ma na celu ochronę środowiska i poprawę stanu środowiska naturalnego.

Pod względem programowania zasadnicze znaczenie mają dwie kwestie: pierwszą jest wybór działań, które mają być uwzględnione w PROW, i wynikająca z tego wyboru lista działań, którą pominięto w polskim PROW. Druga, to podział funduszy między działania uwzględnione w Programie. Jeżeli działanie nie jest zamieszczone w PROW, możemy przyjąć to za wskazówkę, że w porównaniu z innymi działaniami, kierunek rozwoju związany z tym działaniem nie został uznany za istotny w nadchodzących latach. Podział funduszy między działania uwzględnione w Programie pozwala zorientować się co do faktycznych priorytetów. Oddziaływanie programu zależy głównie od kwoty funduszy przydzielonych na realizację działania (patrz również rozdział 5 powyżej). Im większe fundusze tym większe znaczenie działania.

RR 1698 wymienia 37 działań, które mogą być finansowane z budżetu UE w latach 2007-2013. PROW nie zawiera następujących działań wymienionych w RR 1698.

Tabela 7.1: Działanie nie uwzględnione w PROW

| Nazwa działania (osi) | Artykuł RR 1698 ¹ |
|---|------------------------------|
| 1. Tworzenie usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa i usług doradczych (1) | 25 |
| 2. Podwyższanie wartości gospodarczej lasów (1) | 27 |
| 3. Współpracę na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym (1) | 29 |
| 4. Spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym (1) | 31 |
| 5. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt (2) | 40 |
| 6. Inwestycje nieproduktywne ² (2) | 41 |
| 7. Pierwsze zakładanie systemów rolnoleśnych na gruntach rolnych (2) | 44 |
| 8. Płatności dla obszarów Natura 2000 (2) | 46 |
| 9. Płatności leśnośrodowiskowe (2) | 47 |
| 10. Inwestycje nieproduktywne ³ (2) | 49 |
| 11. Zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką | 55 |
| 12. Szkolenie i informowanie | 58 |
| 13. Nabywanie umiejętności, aktywizacja i wdrażanie | 59 |

Uwagi: 1. Numer artykułu R 1698, który opisuje działanie; 2. Inwestycje nieproduktywne wynikające z zaangażowania w projekty rolno-środowiskowe lub zwiększenie wartości społecznych korzyści z obszarów objętych programem Natura 2000 lub innych obszarów o dużej wartości przyrodniczej; 3. Nieproduktywne inwestycje leśne poprawiające stan środowiska i podwyższające społeczną wartość lasów i terenów zadrzewionych.

Z tabeli 7.1 wynika, że niektóre z działań, nieujęte w PROW, są związane z ochroną środowiska. Działania, które doprowadzą do dalszej poprawy stanu środowiska, obejmują głównie inwestycje związane z infrastrukturą techniczną (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, wysypiska) i są współfinansowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Podobny charakter mają również działania pomocowe dla leśnictwa powiązane z programem Natura 2000. Lasy stanowią ponad 40% obszaru wchodzącego w skład obszarów Natura 2000. Przewidywane ograniczenia w zakresie działalności operacyjnej, jakim zostaną poddani właściciele lasów, mogą spowodować zapotrzebowanie na znaczne rekompensaty, które obecnie (przy doborze działań, jakiego dokonano w PROW) będą musiały być pokryte z budżetu państwa.

Zasada wzajemnej zgodności (cross-compliance) została wdrożona w „dawnych” państwach członkowskich od 2005 r. i będzie w pełni obowiązywać od 1 stycznia 2007 r. Warunkuje ona wypłatę płatności bezpośrednich w pełnej wysokości od przestrzegania wymagań 14 Dyrektyw i 4 Rozporządzeń, które określają między innymi standardy dla ochrony środowiska, zdrowia ludzkiego, dobrostanu zwierząt i roślin. „Nowe” państwa członkowskie zostaną objęte zasadą wzajemnej zgodności, gdy przejdą od uproszczonego systemu płatności bezpośrednich do jednolitego systemu płatności obszarowych, co może nastąpić najpóźniej do 1 stycznia 2009 r. W efekcie, w ciągu kilku najbliższych lat, stan środowiska naturalnego na obszarach wiejskich ulegnie znacznej poprawie, zwłaszcza, że trzecie działanie PROW 2007-2013, największe pod względem środków, obejmuje płatności rolno-środowiskowe, na które w tym okresie przydzielono prawie 2,2 mld EUR. Poza tymi płatnościami przydzielone zostało jeszcze 550 mln EUR na obszary Natura 2000 i projekty związane z wdrożeniem postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej. Na koniec należy stwierdzić, że nie ma żadnych wątpliwości, iż część funduszy na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych zostanie przydzielona na inwestycje, które umożliwią wypełnienie standardów UE. Program modernizacji zakłada bowiem, że po jej zakończeniu gospodarstwo będzie spełniać standardy UE, w przeciwnym razie projekt nie mógłby być finansowany w ramach PROW.

Zgodnie z KPS nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 uwzględni w większym stopniu takie zagadnienia, jak nieproduktywne funkcje rolnictwa i trwały rozwój obszarów wiejskich, wysokie standardy życia i innowacje w rolnictwie. W takim przypadku należałoby zastanowić się dlaczego:

- 1) PROW nie uwzględnia działań skierowanych na nowe produkty, procesy i technologie w rolnictwie, sektorze rolno-spożywczym i leśnictwie (pozycja 3 tabeli 7.1)
- 2) brak jest wsparcia dla gospodarstw, które wprowadzają standardy UE (pozycja 4 Tabeli 7.1)
- 3) brak jest wsparcia dla działań powiązanych z turystyką (pozycja 11 Tabeli 7.1) oraz
- 4) dlaczego tak mało środków przydzielono na działania związane z dywersyfikacją działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i na ich wielofunkcyjny rozwój (Tabela 7.2).

Tabela 7.2: Działanie uwzględnione w PROW

| Nazwa działania (osi) | Artykuł RR 1698 | Proponowana kwota środków ¹ (w mln EUR) |
|---|-----------------|--|
| 1. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (2) | 37 | 2286.3 |
| 2. Renty strukturalne (1) | 23 | $787.6 + 1400.0^2 = 2187.6$ |
| 3. Program rolnośrodowiskowe (2) | 39 | $900.0 + 853.8^2 = 1753.8$ |
| 4. Modernizacja gospodarstw rolnych (1) | 26 | 1650.0 |
| 5. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (1) | 28 | 1100.0 |
| 6. Odnowa i rozwój wsi (3) | 57 | $591.0 + 249.6^3 = 840.6$ |
| 7. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (3) | 56 | 801.7 |
| 8. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (2) | 43 i 45 | $469.7 + 183.8^2 = 653.5$ |
| 9. Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz związane z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE (2) | 38 | 550.0 |
| 10. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (3) | 54 | $367.0 + 135.2^3 = 502.2$ |
| 11. Ułatwianie startu młodym rolnikom (1) | 22 | 440.0 |
| 12. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (1) | 30 | 430.0 |
| 13. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (3) | 53 | $267.0 + 135.2^3 = 402.2$ |
| 14. Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów (1) | 24 | 400.0 |
| 15 Leader (4) | 63, 64 i 65 | 200.0 |
| 16. Pomoc techniczna | 66 | 200.0 |
| 17. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych (2) | 48 | 140.0 |
| 18. Grupy producentów rolnych (1) | 35 | $130.0 + 10.02^2 = 140.0$ |
| 19. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1) | 32 | 120.0 |
| 20. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (1) | 21 | 50.0 |
| 21. Działania informacyjne i promocyjne (1) | 33 | 30.0 |

Uwagi: 1. Fundusze UE i środki krajowe łącznie. 2. Stałe fundusze wynikające ze zobowiązań podjętych w latach 2004 – 2006. 3. Fundusze przeznaczone na finansowanie projektów proponowanych przez Lokalne Grupy Działania podejścia Leader. 4. „Fundusze” mają finansować realizację lokalnej propozycji strategii rozwoju i projektów podejścia Leader oraz funkcjonowanie lokalnych grup działania.

Obecna wersja PROW zakłada realizację dwudziestu trzech działań. Tabela 7.2, w której działania są uporządkowane w porządku malejących kwot funduszy przeznaczonych na ich realizację, pokazuje, że trzy pierwsze pozycje zajmują działania mające w dużej mierze charakter socjalny (Renty strukturalne – prawie 2,19 mld EUR, pozycja 2; Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach

gospodarowania (ONW) – prawie 2,29 mld EUR, pozycja 1 czy Program rolnośrodowiskowy – ponad 1,75 mld EUR, pozycja 3). Rolnośrodowiskowy charakter płatności polega na tym, że na obszarach z naturalnymi utrudnieniami działalność ta jest prowadzona na skalę zapobiegającą degradacji środowiska.

Tabela 7.2 pokazuje, że stosunkowo niewielka kwota funduszy jest przydzielona na rozwój rolnictwa jako takiego. Działania, w ramach których współfinansowany jest rozwój, obejmują jedynie Modernizację gospodarstw rolnych (1,65 mld EUR, pozycja 4), Ułatwianie startu młodym rolnikom (440 mln EUR, pozycja 11) i Grupy producentów rolnych (140 mln EUR, pozycja 18) tzn. w sumie 2.23 mld EUR. Grupa tych działań może również obejmować, z pewnymi zastrzeżeniami, gospodarstwa towarowe (440 mln EUR, pozycja 13) i Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (120 mln EUR, pozycja 19).

Ponieważ całkowita kwota funduszy w ramach PROW wynosi 15,317 mld EUR, nie więcej niż 2,79 mld EUR, czyli 18% funduszy zostało przydzielone na rozwój rolnictwa. Jest to niewiele więcej niż kwota przeznaczona na programy rolnośrodowiskowe (2,304 mld EUR) na wsparcie rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (2,286 mld EUR). Jeżeli uwzględnimy fakt, że na współfinansowanie rozwoju przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego przydzielono tylko 1,1 mld EUR (wsparcie przewidziane głównie dla mikro i małych przedsiębiorstw) (Działanie Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, pozycja 5), oczywiste jest, że PROW jest programem wspierającym tylko w niewielkim stopniu rozwój ekonomiczny.

Na ten punkt widzenia nie ma wpływu przydział aż 46% środków budżetowych PROW na oś 1 „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, 35% na oś 2 „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” i prawie 17% na oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”, ponieważ nie wszystkie działania w ramach osi 1 mają na celu poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa.

Największą trudność sprawia fakt, że możliwości obniżenia współfinansowania, przynajmniej w przypadku niektórych działań i jednocześnie zwiększenia funduszy na działania wspierające rozwój gospodarki żywnościowej, są ograniczone. Taka sytuacja ma szereg przyczyn. Po pierwsze, wszystkie objęte programem działania (także te, które nie mają charakteru rozwojowego) sprzyjają rozwojowi obszarów wiejskich. Poza tym szereg dużych działań jest „nieelastycznych”, ponieważ wynikają one ze zobowiązań podjętych podczas przygotowywania i realizacji programów w latach 2004-2006. Przygotowując PROW Polska próbowała pokryć wsparciem dla gospodarowania na obszarach o gorszych warunkach możliwie jak największy obszar i osiągnęła swój cel. Obecnie nie ma możliwości zmniejszenia tego obszaru i przerwania części funduszy na inne działania.

Działanie „Renty strukturalne” nie może być wycofane z programu, który ma w przeważającej części charakter społeczny, ponieważ świadczenia z tytułu wcześniejszych emerytur zapewnione w latach 2004 i 2006 będą również wypłacane w latach 2007 – 2013. W związku z tym, kluczowe pytanie brzmi: czy ilość środków przydzielonych na wcześniejsze emerytury, które mają być wypłacane w latach 2007-2013, jest wystarczająca? W takim przypadku nie powinna obowiązywać zasada „kto pierwszy, ten lepszy” i świadczenia z tytułu wcześniejszych emerytur powinny być zapewnione dla wszystkich rolników, którzy o nie wystąpili i spełnili wymagania.

7.2 Czy można osiągnąć oczekiwane rezultaty przy zaangażowaniu niższych środków?

W zasadzie niemożliwym jest przedstawienie oceny efektywności kosztowej proponowanych działań, ponieważ w obecnej wersji Programu nie dokonano ilościowego określenia celów na poziomie rezultatów i oddziaływania. Dysponujemy tylko wskaźnikami produktu, wskazującymi ilu beneficjentów może ewentualnie wystąpić z wnioskiem o udział w projekcie, co pozwala nam oszacować przewidywane średnie koszty projektu. Ponieważ jednak nie dysponujemy informacją na temat podziału środków (na sektory lub przypuszczalne typy projektów) nie jest możliwe oszacowanie efektywności kosztowej operacji i nie ma możliwości odpowiedzenia na pytanie, czy wyniki mogłyby być osiągnięte przy niższych nakładach.

Ponadto projekt PROW w obecnej wersji nie zawiera rozdziału zawierającego opis doświadczeń zdobytych w związku z realizacją poprzednich programów, co mogłoby stanowić pewną przydatną w tym kontekście informację o efektywności kosztowej różnego rodzaju projektów. Tabele finansowe nie wskazują na jakiej podstawie zostały sporządzone. Podobnie rzecz ma się z opisami poszczególnych działań.

Pozytywne jest to, że wiele działań opiera się na płatnościach obszarowych lub określonych premiach, jak to ma miejsce w przypadku młodych rolników, ONW itp. W tym przypadku podana jest stawka pomocy, a co za tym idzie określona jest efektywność kosztowa.

8. Wdrażanie, monitorowanie i ocena Programu

W niniejszym rozdziale omówimy szczegółowo następujące kwestie:

- W jaki sposób zarządza się wdrażaniem Programu?
- W jaki sposób będzie wdrażany system monitorowania i oceny?
- Jakie wskaźniki są stosowane do pomiaru wkładu, produktu, rezultatu i oddziaływania?
- Jaki system wprowadzony zostanie w celu gromadzenia, przechowywania i przetwarzania danych uzyskanych podczas monitorowania?

8.1 Administrowanie programem

System, według którego odbywać się będzie administrowanie Programem, został opisany w projekcie PROW przy pełnym uwzględnieniu wymogów wynikających z regulacji UE. W szczegółowej tabeli zobrazowano system administracyjny dotyczący poszczególnych działań, omówiono również kwestie związane z przekazaniem konkretnych czynności i zadań.

Zgodnie z zaproponowanym schematem, instytucją zarządzającą będzie MRiRW, instytucją wdrażającą i płatniczą ARiMR, co wydaje się zasadne w świetle doświadczeń tych instytucji zdobytych przy okazji realizacji wcześniejszych programów. Zadania i obowiązki instytucji zaangażowanych określone są zgodnie z rozporządzeniem 1698/2005.

Nie mamy żadnych uwag do alokacji zadań dla pojedynczych instytucji zaangażowanych we wdrażanie.

8.2 System monitorowania i oceny

Zawarty w PROW opis systemu monitorowania i oceny Programu jest zgodny z zasadami rozporządzenia 1698/2005. Nie mamy żadnych konkretnych uwag w tej sprawie, z wyjątkiem takiej, że podstawowym założeniem jest instalacja odpowiedniego systemu informatycznego.

8.3 Wskaźniki

Aby dokonać pomiaru postępów we wdrażaniu Programu pod kątem osiągnięcia celów PROW oraz celów poszczególnych działań, jak również by dokonać pomiaru wydajności i skuteczności, konieczne jest zdefiniowanie wskaźników służących pomiarom wartości alokacji finansowych, produktów, rezultatów i oddziaływań Programu. W sekcji opisującej system monitorowania i oceny w Programie zaznacza się, że określone są wskaźniki kontekstowe i horyzontalne, podobnie jak wskaźniki finansowe, produkty, rezultaty i oddziaływania na poziomie działań. Zgadza się, co do wskaźników kontekstowych i horyzontalnych, jak również wskaźników finansowych i produktów dla każdego działania. Nie jesteśmy jednak przekonani, czy opracowane są wskaźniki rezultatów i oddziaływań, ponieważ w obecnym projekcie PROW nie ma żadnych propozycji w tym zakresie. Jak napisano w poprzednich rozdziałach raportu, zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, w ostatecznej wersji PROW zostanie umieszczony odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

Wskaźniki bazowe zaproponowane zostały w KPS, w załączniku II. Brakuje jednak wartości docelowych dla tych wskaźników. Wartości te powinny być przedstawione w bardziej

operacyjnym kontekście, niż jest to zaprezentowane w KPS, biorąc pod uwagę punkt odniesienia i źródła pozyskiwania informacji, na podstawie których się je sporządza.

8.4 Gromadzenie danych na potrzeby systemu monitorowania i oceny

System gromadzenia danych jest opisany, nie mamy w tej sprawie żadnych uwag. Skuteczne wdrożenie systemu gromadzenia danych zależy od właściwego sporządzenia formularzy wniosków i sprawozdań z realizacji oraz ankiet zawierających właściwe pytania, umożliwiających gromadzenie przydatnych informacji w systemie informatycznym, który będzie stworzony w celu administrowania Programem. Na podstawie dotychczasowych zapisów PROW nie można jednoznacznie określić, czy tak faktycznie jest, zalecane jest więc, aby MRiRW i ARiMR przygotowały dokumenty zgodnie z hierarchią celów.

8.5 Partnerstwo

Zgodnie z rozporządzeniem, przygotowanie PROW powinno w jak największym stopniu angażować partnerów społecznych i gospodarczych, jak również strony zainteresowane. Komisja uzasadnia to tym, że aktywne uczestnictwo stron zainteresowanych w przygotowaniu programu zapewni, że ich doświadczenia zostaną zebrane i uwzględnione przy sporządzaniu projektu nowego Programu, oraz że strony zainteresowane będą zobowiązane do uczestniczenia w płynnym wdrażaniu programu. Poza tym jest to istotne również z uwagi na fakt, że zainteresowane strony, czyli organizacje biznesowe i rolnicze oraz organizacje pozarządowe (jeśli zostaną włączone w konsultacje) w przyszłości zajmą pozytywne stanowisko odnośnie Programu w dialogu ze swoimi członkami.

Wymogiem regulacyjnym jest także fakt, aby zaangażowanie zainteresowanych stron było odnotowane w PROW, aby wykazano i omówiono proces i rezultaty tego zaangażowania oraz przedstawiono ewentualne dostosowania i modyfikacje celów programu.

W obecnym PROW brakuje opisu zaangażowania partnerów, nie wiemy więc jaki jest charakter lub rezultaty zaangażowania.

9. Wnioski i zalecenia

Raport zawierający ocenę ex-ante projektu PROW zostanie zakończony rozdziałem zawierającym podsumowanie naszych głównych wniosków i zaleceń. W poszczególnych rozdziałach niniejszego raportu wskazane zostały bardziej szczegółowe zalecenia. Proponujemy ich rozważenie wraz z zaleceniami przedstawionymi w niniejszym rozdziale.

9.1 Poprawa analizy obecnej sytuacji

Dla sporządzenia odpowiedniego Programu fundamentalne znaczenie ma przeprowadzenie całościowej i solidnej analizy obecnej sytuacji obowiązującej na polskich obszarach wiejskich. Uważamy, że obecny projekt PROW zawiera wiele użytecznych informacji w tym zakresie, jednak opis i analiza powinny zostać uzupełnione.

W tekście raportu oceny wskazaliśmy na szereg kwestii, które, jak uważamy, mogłyby być opisane lepiej i dogłębniej, dostarczając tym samym dokumentacji i uzasadnienia dla obiektywnie sformułowanej strategii. Wybrane kwestie, które należy poprawić w analizie, obejmują:

- *Definicję obszarów wiejskich.* Przepisy wykonawcze programów z lat 2004-2006 oparto na preferencjach dla wszystkich gmin wiejskich – wraz z gminami podmiejskimi. Małe miasteczka i otaczające je obszary, położone na obszarach peryferyjnych, są w trudniejszej sytuacji rozwojowej. W celu lepszego ukierunkowania pomocy proponujemy dokonać wyraźnego rozróżnienia między podmiejskimi terenami wiejskimi oraz obszarami wiejskimi de facto albo poprzez zastosowanie kryteriów kwalifikowalności bądź selekcji, w celu ustalenia priorytetu dla obszarów, które najbardziej potrzebują wsparcia. Zalecamy rozważenie jednego z tych rozwiązań. Z naszego dialogu z MRiRW wnosimy, że w celu skierowania pomocy na obszary wiejskie najbardziej potrzebujące wsparcia, zastosowane zostaną albo odpowiednie kryteria uprawnienia do wsparcia, albo kryteria selekcji.
- *Konkurencyjność w rolnictwie.* Kwestią, jaką należy się dalej zająć, jest sprawa konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych. Koncepcja konkurencyjności jako taka nie jest zdefiniowana w KPS ani w PROW. Zalecić tu można stosowanie odpowiedniej definicji konkurencyjności, tak by być bardziej precyzyjnym pod względem formułowania celów Programu. W przypadku produktywności pracy określonej w CMEF (stosunek wartości dodanej brutto do rocznej jednostki pracy) wysoka produktywność (wydajność pracy) odzwierciedla wysoką konkurencyjność, ale pojęcie to jest zwykle definiowane szerzej; włącza się w nie również w charakterze wskaźników takie dane jak udziały w rynku i wzrost dochodu. Zalecamy także włączenie do omawianej sekcji tabeli przedstawiającej podstawowe dane opisujące strukturę i konkurencyjność polskiego rolnictwa.
- *Określona ilościowo charakterystyka produkcji roślinnej i zwierzęcej.* Sugerujemy dołączenie do PROW tabeli charakteryzującej podstawowe kierunki produkcji roślinnej, z wykorzystaniem danych dotyczących powierzchni zbóż, plonów i zbiorów. Takiej tabeli mógłby towarzyszyć tekst objaśniający rozwój produkcji roślinnej z punktu widzenia konkurencyjności, co w przypadku wspólnego omówienia wszystkich sektorów umożliwiłoby dokonanie porównań i uwypuklałoby charakterystykę poszczególnych branż. Zaleca się także, aby sekcja odnosząca się do produkcji zwierzęcej – podobnie jak sekcja dotycząca produkcji roślinnej – została uzupełniona o tabelę charakteryzującą podstawowe kierunki produkcji, przy

wykorzystaniu danych na temat pogłowia, produkcji, a w miarę możliwości wydajności (średnia mleczność, średnia waga tusz).

- *Określona liczbowo charakterystyka przemysłu spożywczego.* Zalecamy uwzględnienie w tekście tabeli przedstawiającej sektor po sektorze, strukturalną charakterystykę polskiego przemysłu spożywczego. Zalecamy bardziej szczegółowe określenie potrzeb inwestycyjnych, w podziale na sektory.
- Stan rozwoju badań naukowych, transferu technologicznego i innowacji związanych z żywnością i rolnictwem w Polsce. Obecny Program nie omawia tych kwestii. Uważamy, że stosowna analiza jest potrzebna również w związku z potrzebą wykazania zgodności PROW z priorytetami UE w tym zakresie. Zalecamy dołączenie takiej sekcji do tekstu Programu.
- *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności.* Jesteśmy zgodni ze stwierdzeniami w PROW, że produkty tradycyjne lokalnego lub regionalnego pochodzenia, a także produkty ekologiczne reprezentują znaczny potencjał wzrostu i zalecamy, aby ten potencjał wzrostu został w miarę możliwości udokumentowany. Zgodnie z informacjami jakie uzyskaliśmy z MRiRW w nowym Programie kwestie te zostaną omówione w sposób bardziej szczegółowy. W tym miejscu proponujemy również omówienie potencjału związanego z wprowadzeniem unijnego systemu oznaczania jakości żywności (pobudzenie popytu na produkty wysokiej jakości).
- *Szczegółowy opis i analiza sektora leśnictwa.* Zalecamy rozszerzenie opisu sektora leśnictwa, włączając dane zawarte we wstępnym raporcie z oceny ex-ante (wrzesień 2006).
- *Szczegółowy opis turystyki i infrastruktury związanej z turystyką.* Znaczny potencjał turystyki wiejskiej jako alternatywnego źródła dochodu na terenach wiejskich sugeruje opracowanie bardziej kompleksowej analizy sektora turystycznego i infrastruktury turystycznej. W miarę możliwości zalecamy dodanie stosownej analizy w tym zakresie.

Podsumowując tę część rozdziału pragniemy zalecić poprawę analizy obecnej sytuacji dzięki czemu stworzona zostanie lepsza podstawa do wyboru działań Programu.

9.2 Stworzenie pełnej analizy SWOT

Włączenie w proces programowania pełnej analizy SWOT jest wymogiem ustanowienia przejrzystej podstawy wyboru całościowej strategii programu. Analiza SWOT powinna być odbiciem analizy obecnej sytuacji i podsumowywać jakie potrzeby i problemy obszarów wiejskich zostały uznane za kluczowe i najważniejsze. Wstępny projekt raportu PROW nie zawiera analizy SWOT, ponieważ ogólna analiza SWOT znajduje się w KPS.

Analiza SWOT znajdująca się w KPS przeprowadzona jest na stosunkowo ogólnym poziomie i jest ona uzupełniona w PROW próbą opisu bieżącej sytuacji w celu zidentyfikowania pewnych mocnych i słabych stron, jak również sił decydujących o rozwoju gospodarki wiejskiej. Próba ta jako taka nie doprowadziła naszym zdaniem do najistotniejszego celu jakim jest naszkicowanie zarysów strategii Programu. Dlatego też zalecamy zbudowanie szczegółowej analizy SWOT na poziomie osi, zgodnie z przykładem podanym w niniejszym raporcie. Nasuwa to wniosek, że analiza SWOT powinna się skupić na konkretnych sektorach i pod-sektorach, uwypuklając ich podstawowe silne i słabe strony, w związku z istniejącymi możliwościami międzynarodowymi i krajowymi, a także zagrożeniami, jakie niosą ze sobą wydarzenia rynkowe.

9.3 Ustanowienie hierarchii celów

Aby poprawić przejrzystość dokumentu programowego, zalecamy MRiRW sporządzenie przejrzystej i wyraźnej hierarchii celów Programu, nakreślając ogólne/całościowe, szczegółowe i operacyjne cele PROW, jak również określenie komplementarności z innymi działaniami interwencyjnymi, jeśli uzna się je za istotne. Hierarchia ta może być przygotowana w postaci graficznej, wskazującej różne poziomy Programu. Ponadto, zalecamy oszacowanie celów dla Programu, takich jak zwiększenie wzrostu gospodarczego (procent wzrostu WDB - Wartości Dodanej Brutto), ustanowienie nowych miejsc pracy (liczba), restrukturyzacja wielkości gospodarstw (średnia liczba hektarów w gospodarstwie, wzrost) itd., (zobacz również punkt 9.5).

W obecnym KPS i PROW nie możemy znaleźć wyraźnego zarysu takiej hierarchii celów, chociaż tekst zawiera odpowiednie informacje pod względem jakościowym.

9.4 Doświadczenia wyniesione z wdrażania poprzednich programów

Zalecamy włączenie do PROW rozdziału podsumowującego poprzednie i obecne doświadczenia związane z wdrażaniem podobnych programów. Otrzymaliśmy z MRiRW informację, że taki rozdział jest przygotowywany. Rozdział ten może omawiać doświadczenia dotyczące sposobu określania skutków programów i poszczególnych działań pod względem osiągniętych produktów, rezultatów i oddziaływań w celu poznania faktycznych osiągnięć programów. Uwzględnione mogą zostać również wnioski odnośnie pomiaru efektywności i efektywności kosztowej. Doświadczenia te mogłyby zostać użyte jako punkt odniesienia dla ilościowego określenia celów na poziomie Programu i poszczególnych działań. Tabele monitorowania przygotowywane na potrzeby komitetu monitorującego zawierają dostępne dane i stanowią dobrą podstawę dla przygotowania tego rozdziału.

9.5 Określenie logiki interwencji dla działań oraz ilościowe wyrażenie celów

Opis poszczególnych działań, zawarty we wstępnym projekcie PROW nie zawsze jest jasny i w niniejszym raporcie podaliśmy przykłady, gdzie – jak sądzimy – tekst jest nieprecyzyjny i mógłby zostać poprawiony. Wskazaliśmy również na brak ilościowego wyrażenia potrzeb i celów. W związku z powyższym, zalecamy poprawienie opisu działań poprzez możliwie najbardziej precyzyjne zdefiniowanie logiki interwencji dla każdego z nich. Sugerujemy podjęcie wysiłków prowadzących do ilościowego określenia celów jakie mają być zrealizowane w ramach poszczególnych działaniach oraz opracowania wskaźników na wszystkich poziomach. Ponadto, zalecamy oszacowanie celów ogólnych na poziomie Programu, takich jak zwiększenie wzrostu gospodarczego (procent wzrostu WDB - Wartości Dodanej Brutto), ustanowienie nowych miejsc pracy (liczba), restrukturyzacja wielkości gospodarstw (średnia liczba hektarów w gospodarstwie, wzrost) itd. Jak już wspomniano wcześniej w kolejnej wersji Programu MRiRW zamieści oszacowane wartości docelowe dla wskaźników produktu i rezultatu i oddziaływania dla poszczególnych działań PROW.

9.6 Zalecenie do poszczególnych działań

1. **Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie.** Wskaźniki monitorowania dla tego działania przedstawione są na poziomie produktów i określają takie kwestie jak liczba projektów, szkoleń, dni i uczestników szkolenia w podziale na płeć, wiek, temat szkolenia, typ szkoleniowca i województwo. Wskaźniki te są zadowalające. Zalecalibyśmy jednak sformułowanie

wskaźników oraz – jeśli to możliwe – określonych ilościowo celów do zrealizowania również na poziomie rezultatu i oddziaływania. Szkolenie winno zapewnić wzrost kwalifikacji i kompetencji uczestników (wskaźniki rezultatu: poziom kompetencji mierzony przed i po szkoleniu), zaś oddziaływanie powinno być zmianą procedur, metod, praktyk, technologii uprawy, hodowli, produkcji itp., prowadząc do zwiększonej produktywności i dochodu, ochrony środowiska itd. Zgodnie z zapewnieniami MRiRW PROW zostanie uzupełniony o odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

2. **Modernizacja gospodarstw rolnych.** W odniesieniu do tego działania, podobnie jak dla większości innych działań, spodziewać należy się wyższego niż dostępne zasoby zapotrzebowania na wsparcie. Dlatego proponujemy przygotowanie i stosowanie kryteriów selekcji, w celu wyboru projektów/inwestycji w najlepszym stopniu przyczyniających się do realizacji celów działania i Programu.
3. **Modernizacja gospodarstw rolnych.** Ustalenie maksymalnego wsparcie na poziomie 500 000 PLN dla pojedynczego beneficjenta w indywidualnym gospodarstwie w całym okresie realizacji Programu ograniczy absorpcję w większych gospodarstwach, zdolnych do współfinansowania większych inwestycji. Z opisu działania nie wynika czy i w jaki sposób przyjęte ograniczenie faktycznie ograniczy absorpcję. W celu określenia skutków wprowadzenia ww. ograniczenia zalecamy prowadzenie oceny ryzyka i dopuszczenie ewentualnej zmiany kryteriów w trakcie realizacji działania, jeśli będzie to konieczne i właściwe.
4. **Modernizacja gospodarstw rolnych i Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.** Wskaźniki monitorowania przewidziane dla działań odnoszą się wyłącznie do produktów. Uważamy wybrane wskaźniki za zadowalające, zwłaszcza te, które dotyczą typu inwestycji i branży. Zalecamy jednak również ilościowe określenie celów dla wskaźników produktu, zgodnie z szacunkami przyjętymi dla poprzednich programów. Zdajemy sobie sprawę ze stanowiska MRiRW, że uniknięto podziału tego działania na części na poziomie sektora, aby zapewnić większą elastyczność przy wdrażaniu Programu i uniknąć zmian/dostosowań Programu. Uznajemy to stanowisko, uważamy jednak, że nasze zalecenie jest pożyteczne z punktu widzenia prowadzenia właściwego monitorowania i zarządzania Programem.
5. **Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.** Koncepcja *modernizacji* powinna być uzupełniona koncepcją *innowacji*. Pomysł, który kryje się za tym uzupełnieniem, polega na tym, iż inwestycje modernizacyjne w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach spożywczych dotyczą często dobrze znanych produktów i technologii. Nawet jeśli byłyby one nowością dla gospodarstwa i przedsiębiorstwa, nie byłyby nowe na rynku. Dlatego pomysł dodania innowacji do idei modernizacji polega na stymulowaniu wprowadzania nowych produktów i procesów, nieznanych ani w gospodarstwie, ani w firmie, czy też na rynku. To teoretyczne rozróżnienie jest bardzo istotne, gdyż kładzie większy nacisk na związki ze społecznością naukową (instytucje badawcze i uniwersytety) aniżeli to dotąd obserwowaliśmy. Zagadnienie to nie zostało uwzględnione w działaniu, nie został mu przyznany więc np. wyższy poziom wsparcia (dla innowacyjnych przedsięwzięć). Zalecamy takie dostosowanie tekstu w działaniu, aby podkreślić ideę innowacyjności.

Zalecamy również zapisanie preferencji dla wsparcia projektów o charakterze innowacyjnym w porównaniu do projektów o treści tradycyjnej.

6. **Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.** Przedsiębiorstwa i gospodarstwa najbardziej potrzebujące pomocy oraz wymagające modernizacji mogą nie spełnić wszystkich odpowiednich standardów unijnych. Zalecamy uwzględnienie tej kwestii przy projektowaniu działania, na przykład poprzez wprowadzenie zasady, że wszystkie właściwe standardy UE muszą zostać spełnione w momencie zakończenia realizacji inwestycji.
7. **Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.** Zalecamy ustanowienie wskaźników monitorowania, dotyczących monitorowania postępów współpracy pomiędzy MŚP (małymi i średnimi przedsiębiorstwami) a grupami producentów. Jeżeli zmiany będą zachodzić powoli, należy zaniechać dalszego udzielania 40-procentowego wsparcia dla MŚP, które nie współpracują z grupami producentów oraz zwiększyć poziom wsparcia dla takich MŚP do 50%.
8. **Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa.** Kryteria kwalifikujące do wsparcia dotyczą w pierwszym rzędzie procedur dla wnioskodawców, wraz z podstawą prawną i wymogami Oceny Wpływu na Środowisko Naturalne (EIA). Procedury dla wnioskodawców starających się o wsparcie projektów dotyczących dróg nie są omówione, a opis działania nie zawiera szczegółowych kryteriów kwalifikowalności dla potencjalnych beneficjentów dla tego typu projektów. Zalecamy zatem przygotowanie takich kryteriów.
9. **Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa.** Niniejsze działanie posiada precyzyjnie określone linie demarkacyjne wprowadzające podział z innymi programami finansowanymi z funduszy strukturalnych, które wspierają podobne przedsięwzięcia (budowa dróg, infrastruktura związana z zarządzaniem zasobami wodnymi). Proponujemy, aby w opisie działania pojawiła się wzmianka na ten temat w celu ułatwienia potencjalnym beneficjentom poszukiwania źródeł wsparcia.
10. **Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów.** Obecny opis celu tego działania oraz brak dokładnych wymogów dotyczących jednostek świadczących usługi doradcze dla rolników mogą sugerować, że działanie to nie przyczyni się do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Zalecamy, aby wymogi te zostały włączone do opisu działania.
11. **Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.** Zalecamy stworzenie wskaźników dla tego działania, które obejmowałyby cele działania oraz cele Programu dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego. Należy dodać, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, PROW zostanie uzupełniony o odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.
12. **Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i Płatności dla obszarów NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem dyrektywy 2000/60/WE.** Zalecamy

korzystanie z innych działań, takich jak Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Działania informacyjne i promocyjne i Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów, w celu pobudzania świadomości rolników na zagadnienia środowiskowe w rolnictwie. Przyczyni się to do realizacji środowiskowych celów działania.

13. **Program rolnośrodowiskowy.** Zalecamy stworzenie wskaźników dla tego działania, jak również dla poszczególnych pakietów, odzwierciedlających specyficzną treść każdego pakietu, które obejmowałyby cele działania oraz cele programu dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego oraz - w szczególności – rozwoju środowiskowego.
14. **Działania dotyczące leśnictwa.** Zalecamy rozważenie realizacji działania Zalesianie w związku lub w połączeniu z działaniami Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (Schemat I), Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów i/lub Działania informacyjne i promocyjne w celu zapewnienia lepszych możliwości pomyślnego wdrożenia projektów realizowanych w ramach działania.
15. **Działania dotyczące leśnictwa.** Wskaźnikami monitorowania dla działań Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne i Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych są wskaźniki produktu. Zalecamy ich uzupełnienie o wskaźniki dotyczące rezultatu i oddziaływania.
16. **Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.** Działanie to może być opisane w sposób bardziej szczegółowy, z naciskiem na wyszczególnienie, czy beneficjenci to osoby fizyczne już prowadzące działalność, czy też osoby, które dopiero rozpoczną działalność. Niejasny opis typów uprawnionych do wsparcia (kwalifikowanych) beneficjentów powoduje, że nie wiadomo, czy te obydwie grupy, czy tylko jedna z nich kwalifikuje się do udzielenia pomocy. Zalecamy wyjaśnienie tej kwestii.
17. **Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.** Niezbędne jest szczegółowe określenie listy uprawnionych do wsparcia (kwalifikowanych) inwestycji objętych pomocą w ramach działania lub opisanie inwestycji w sposób bardziej szczegółowy. Istotne może się okazać pozostawienie pewnego „obszaru wspólnego” na przedsięwzięcia, które nie wchodzą w zakres pakietu przewidzianego tym działaniem, a mogłyby zostać włączone do wniosku, jeśli nie będą sprzeczne z zasadami Programu. Powyższe uwagi (biorąc pod uwagę analogiczny zakres typów działania) mają również zastosowanie do działania **Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej**.
18. **Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.** Lokalna infrastruktura techniczna na poziomie gospodarstw wiejskich podlegała pomocy z działania 2.5 SPO 2004-2006. Biorąc pod uwagę ogromne potrzeby obszarów wiejskich, jak również źródła finansowania, wykorzystywane do tej pory w odniesieniu do projektów tego typu, zaleca się, aby włączyć je do regionalnych programów operacyjnych jako obszary podlegające interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dotychczas stosowana metoda finansowania rozwoju infrastruktury technicznej, która była uzależniona od kryteriów w odniesieniu do beneficjentów (projekty na poziomie

gmin i gospodarstw wiejskich), która automatycznie określała typ, beneficjenta i skalę projektu, posiadała swoją logikę – zobacz również ogólne zasady demarkacji (rozgraniczania) zarysowane w KPS. Zaleca się, aby zachować rozwiązania stosowane do tej pory, a jeżeli jest to niemożliwe, należy określić powody wprowadzenia zmian.

19. **Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.** Jeśli działanie zmierza do pomocy w zakresie rozwoju lokalnych systemów infrastruktury, zakres potencjalnych beneficjentów musi być szerszy, niemniej jednak w PROW nie ma takiej informacji. Jeśli PROW ma być zgodny z rozporządzeniem, zakres możliwych projektów musi być uzupełniony projektami, które obejmują rozwój infrastruktury społecznej i zwiększenie dostępu do kultury i rozrywki.
20. **Oś 4. Leader.** Nacisk na stosowanie podejścia jest zgodny z priorytetem UE wzmocnienia aktywizacji zasobów ludzkich na poziomie lokalnym, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu zaangażowania, poczucia własności i odpowiedzialności za rozwiązywanie własnych problemów oraz zapewnienie lepszej przyszłości. Uważamy, że podejście LEADER jest skutecznym narzędziem osiągnięcia celów Programu, dlatego proponujemy rozszerzyć zakres jego stosowania z działań wyłącznie w ramach Osi 3 na działania również w ramach innych osi.
21. **Pomoc Techniczna.** Zaleca się aby na podstawie doświadczeń wynikających z wdrażania ukończonych oraz obecnie realizowanych programów MRiRW oszacowało koszt działań wchodzących w zakres pomocy technicznej i na podstawie tych szacunków określiło wartości docelowe dla pomocy technicznej w nowym programie. W ramach działania brakuje opisu projektów jakie mogą być realizowane w ramach działania. Sytuacja taka może utrudnić potencjalnym beneficjentom, w szczególności instytucjom biznesu określenie jakie inicjatywy będzie można realizować w ramach działania. Tym samym zaleca się uszczegółowienie opisu projektów jakie mogą być realizowane w ramach działania dla każdego ze schematów.
22. **Wszystkie działania** Zaleca się, aby każde z działań zostało uzupełnione zwięzłym opisem linii demarkacyjnej, na jaką się zdecydowano, rozgraniczającej działanie od innych programów, aby czytelnik mógł dostrzec wzajemne uzupełnianie się interwencji.

9.7 Należy uwzględnić występowanie regionalnych różnic

W kilku miejscach niniejszego raportu PROW zauważyliśmy odwołania do zjawiska występowania różnic pomiędzy regionami. Nie zauważyliśmy jednak w Programie jakichkolwiek prób odniesienia się do tych różnic ani potraktowania tych różnic jako celów dla realizowanych działań. Mogła to być świadoma decyzja polityczna MRiRW, do podjęcia której Ministerstwo jest upoważnione. Świadomi jednak znacznych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami zalecamy uwzględnienie tej kwestii w Programie.

Uwzględnienia tego można dokonać używając obiektywnych wskaźników takich jak (wkład regionu w wytworzenie PKB - regionalna WDB/GVA, regionalny poziomy zatrudnienia lub bezrobocia itp.), uszeregowując regiony w rankingu zgodnie z ich potrzebami rozwojowymi. Kryteria selekcji mogą być użyte do wyboru lub wskazania priorytetu dla regionów (lub gmin), najbardziej potrzebujących wsparcia.

9.8 Należy opisać komplementarność PROW z innymi programami

W KPS możemy znaleźć ogólny opis zawartości wzajemnie uzupełniających się programów. W dokumencie tym znajdujemy również ogólne zasady określania linii demarkacyjnych (rozgraniczających) między PROW oraz innymi programami. Na poziomie PROW nie znajdujemy jednak szczegółowych opisów określających, gdzie przebiegają linie rozgraniczające pomiędzy nim, a innymi programami oraz w jaki sposób odbywać się będzie administrowanie tymi rozgraniczeniami. Zalecamy wstawienie do opisów działań szczegółowych wskazówek, w jaki sposób ustanowione zostaną te rozgraniczenia (działanie po działaniu; ten sam sposób, w jaki zostało to ujęte w opisie działania dla Kształcenia zawodowego). Sądzymy przy tym, iż wsparcie w ramach tego działania jest ukierunkowane na rolników i posiadaczy lasów, rozwijających umiejętności w celu zwiększania produkcji, natomiast EFS (Europejski Fundusz Społeczny) zapewnia wsparcie na ponowne szkolenie rolników i posiadaczy lasów w celu wspierania ich w dostępie do miejsc pracy poza rolnictwem i leśnictwem.

9.9 Uzupelnienie Programu o opis procesu konsultacji z parterami społecznymi

Proces konsultacji z parterami społecznymi coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. Sprzyja to zwiększaniu zaangażowania uczestników oraz zwiększa szanse pomyślnej realizacji Programu, szczególnie na szczeblu lokalnym. Zalecamy włączenie do PROW krótkiego rozdziału/sekcji opisującego, w jaki sposób przebiegał proces konsultacji, jak zaangażowano partnerów oraz w jakim stopniu zaangażowanie to wpłynęło na zawartość Programu.

9.10 Stopień zasięgu podejścia Leader

Podejście Leader jest istotnym narzędziem wzmacniającym zaangażowanie na szczeblu lokalnym i aktywizującym lokalny potencjał ludzki. Uważamy, że podejście Leader zostało dobrze opisane w PROW. Zalecamy jednocześnie rozszerzenie zakresu jego stosowania z działań spoza Osi 3 (Oś 1 i 2) na działania także w ramach innych osi. Można tego dokonać poprzez alokację części zasobów przewidzianych dla działań w ramach Osi 1 i Osi 2 na realizację przedsięwzięć w ramach podejścia Leader (w ten sam sposób, w jaki robi się to dla działań z Osi 3). Właściwym wydaje się możliwość realizacji w ramach podejścia Leader takich działań jak: Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, Modernizacja gospodarstw rolnych, Poprawienie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, Działania informacyjne i promocyjne i Grupy producentów rolnych w ramach osi 1 oraz Program rolnośrodowiskowy i Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w ramach Osi 2.

9.11 Pomoc państwa i przepisy dotyczące konkurencji

W obecnej wersji PROW nie zawiera rozdziału opisującego zgodność jego działań z przepisami na temat konkurencji oraz wszelkiego dodatkowego wsparcia w formie pomocy publicznej. Zaleca się, aby taki rozdział został przygotowany i włączony do nowej wersji PROW. Z informacji jakie otrzymaliśmy z MRiRW wynika, że tak się stanie, co przyjmujemy z dużym zadowoleniem.

9.12 System monitorowania i zbieranie danych

Wstępny raport PROW zawiera dobrze przygotowany opis planowanego systemu monitorowania i oceny oraz opis systemu zbierania danych, które mają zostać przygotowane.

Jednakże pomyślnie monitorowanie i realizacja Programu zależy od przygotowania odpowiednich wskaźników monitorowania i oceny, z odniesieniem do celów Programu i działania. Ponadto zależy to od adekwatnego przygotowania formularzy wniosków, kwestionariuszy i wzorów sprawozdań dla beneficjentów. Dokumenty te będą funkcjonowały jako narzędzia do zbierania danych pierwotnych i muszą być przygotowane w bezpośredniej zgodności z hierarchią celów programu. Na podstawie dotychczasowych zapisów PROW nie można jednoznacznie określić, czy tak faktycznie jest, zalecamy więc, aby MRiRW i ARiMR przygotowały dokumenty zgodnie z hierarchią celów. Oznacza to na przykład, że formularze wniosków dotyczące projektów związanych z inwestycją muszą zawierać pytania do beneficjenta na temat spodziewanych produktów, rezultatów i oddziaływań inwestycji, z wykorzystaniem uprzednio zdefiniowanych wskaźników pobranych z systemu wskaźników monitorowania. Należy dodać, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od MRiRW, PROW zostanie uzupełniony o odpowiedni zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Ponadto dla ww. wskaźników zostaną określone wartości docelowe.

10. Załączniki

Załącznik I: Zespół realizujący ocenę ex-ante

Niniejszy raport oceny ex-ante został sporządzony przez konsorcjum projektowe Agrotec Polska Sp. z o.o. oraz Agrotec S.p.A.. Jego autorami są: starszy konsultant Morgen Kvistgaard, Orbicon, Dania (mkv@orbicon.dk), na stanowisku kierownika zespołu odpowiedzialny za ostateczny kształt raportu oraz następujący eksperci sektorowi (członkowie zespołu ex-ante):

Janusz Rowiński
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
rowinski@ierigz.waw.pl

Adam Wasilewski
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
wasilewski@ierigz.waw.pl

Marek Wigier
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
wigier@ierigz.waw.pl

Bożena Krześniak
Centrum Doradztwa Rolniczego
b.krzesniak@cdr.gov.pl

Piotr Gołos
Instytut Badawczy Leśnictwa w Warszawie
p.golos@ibles.waw.pl

Tomasz E. Biel
Biuro Nasiennictwa Leśnego
tomasz.biel@bnl.gov.pl

Beata Pięcek
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
POLSKA AKADEMIA NAUK
bpiecek@irwirpan.waw.pl

Grzegorz Russak
Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego
grzegorz@russak.pl

Jerzy Kosanowski
Niezależny ekspert w dziedzinie edukacji, rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich
jeykos@poczta.onet.pl

Ryszard Kamiński
Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa

POLSKA AKADEMIA NAUK
r.kaminski@pro.onet.pl

Beata Krzewińska

Prowadzący własną działalność gospodarczą ekspert w dziedzinie procedur składania wniosków SPO 2004-2006

eac@onet.pl

Załącznik II: Tabela podstawowych wskaźników

| OŚ | | Wskaźnik | Wartość bazowa | Rok bazowy | Wartość docelowa | Założenia krytyczne | Źródło danych | |
|--------------------------|--|----------|---|--|---------------------|----------------------------------|--|---|
| Pozioma | * | 1 | Rozwój gospodarczy | 46% | średnia 2000 - 2002 | | Eurostat | |
| | * | 2 | Poziom zatrudnienia | 51,70% | 2004 | | Eurostat | |
| | * | 3 | Bezrobocie | 19,00% | 2004 | | Eurostat | |
| Oś 1. Konkurencyjność | * | 4 | Szkolenie i edukacja w rolnictwie | -% | | | Eurostat | |
| | * | 6 | Wydajność pracy w rolnictwie | 14 | średnia 2002 - 2004 | | Eurostat, DG Agri | |
| | * | 10 | Wydajność pracy w przemyśle spożywczym | 14.8 tys €/zatrudnionego | 2003 | | Eurostat | |
| | * | 14 | Wydajność pracy w leśnictwie | 27 393 euro/zatrudnionego (średni kurs euro=4,20zł) | 2004 | 35-40 tys. euro/zatrudnionego | Stabilizacja rynku drzewnego, wartość złotówki w stosunku do euro | Eurostat, Leśnictwo, GUS, 2005 r. (IBL - obliczenia własne) |
| | * | 15 | Tworzenie kapitału trwałego brutto w leśnictwie (wartość brutto środków trwałych) | 32,7 - mln € | 2004 | 40--50 mln euro | Stabilizacja rynku drzewnego, wartość złotówki w stosunku do euro, racjonalizacja kosztów gospodarki leśnej | Eurostat, Leśnictwo, GUS, 2005 r. (IBL - obliczenia własne) |
| | * | 19 | Różnorodność biologiczna: Układ gatunków drzew | 77% – iglaste 23% – liściaste | 2004 | 77% – iglaste 23% – liściaste | Dalszy wzrost udziału gatunków liściastych w nowo zakładanych uprawach leśnych (zalesienia oraz odnowienia) | Leśnictwo, GUS, 2005 r. |
| | Proponowane dodatkowe wskaźniki (konteksu) dla leśnictwa | | | | | | | |
| | * | 13 | Forest productivity* | przyrost równy 3,88% (miąższości zasobów ogółem) | 2004 | 3-5% | | Leśnictwo, GUS, 2005 r. |
| | | | przyrost równy 8 m3/ha/rok | 8-10 m3/ha/rok | | | | |

| | | | | | | | | |
|------------------|---|----|---|--|------------------------|--|---|---|
| Oś 2. Środowisko | | | zasobność 222 m ³ /ha | | 250 m ³ /ha | Przebudowa drzewostanów, podniesienie stabilności biologicznej drzewostanów | | |
| | * | 17 | Biodiversity:Protected forest* | 3 227 tys. ha - lasy ochronne | 2004 | 3 227 tys. ha | Utrzymanie udziału lasów ochronnych na poziomie 45-46% powierzchni lasów ogółem | |
| | * | 18 | Development of forest area | zalesienia (wzrost powierzchni leśnej) - 12 682 ha | 2004 | zalesienia - 20 tys. ha/rok (wzrost powierzchni lasów w latach 2007-2013 o około 150 tys. ha, przede wszystkim lasów prywatnych) | Dostępność środków finansowych, poprawa procedur administracyjnych związanych z ewidencją gruntów i planami zagospodarowania | Leśnictwo, GUS, 2005 r. |
| | * | 19 | Forest ecosystem health* | Wskaźnik defoliacji (średnia wartość z lat 2000-2004 - 2,78) | 2000-2004 | Utrzymanie wskaźnika na nieprzekraczalnym poziomie 2,80-3,00 | Poziom zanieczyszczeń na niezmiennym poziomie | |
| | * | 17 | Różnorodność biologiczna: Populacja ptaków polnych/krajobrazu rolnego | 2000 rok - 1 2001 rok - 0,95 2002 rok - 0,89 2003 rok - 0,89 2004 rok - 0,90 | 2004 | Zatrzymanie tendencji spadkowej i utrzymanie wartości wskaźnika na poziomie bazowym (0,90 w odniesieniu do roku 2000). | Spadek liczebności populacji ptaków polnych poniżej poziomu bazowego (do 0.80), głównie na skutek porzucania rolniczego zagospodarowania terenów rolnych (zaniechanie wypasu bydła, itp.) lub wprowadzenie wielkoobszarowych upraw. | Eurostat, Europejska Agencja Środowiska, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków/Główny Inspektorat Ochrony Środowiska/Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska (?) |

| | | | | | | | | |
|---|---|----|--|--|-----------|--|--|--|
| | * | 18 | Różnorodność biologiczna: Grunty rolne o wysokiej wartości przyrodniczej | 2,0 mln ha | 1999/2000 | Utrzymanie powierzchni wykorzystywanych użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej na poziomie bazowym (2 mln ha) | Zmniejszenie powierzchni gruntów cennych przyrodniczo zagospodarowanych rolniczo poniżej poziomu bazowego (do 1,5 mln ha), za wyjątkiem zmiany formy zagospodarowania na leśne lub w formie użytków ekologicznych w odniesieniu do gruntów nieprzekształconych w wyniku antropopresji. | Europejska Agencja Środowiska - Corine Land Cover |
| | * | 20 | Jakość wód: Bilanse składników pokarmowych brutto | 73,7 kg N/ha | 1999 | 85 kg N/ha (przy metodologii IMUZ/PARCOM) | Wzrost intensywności nawożenia w stałym, obserwowanym obecnie tempie. | Europejska Agencja Środowiska, OECD, Eurostat, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych/Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - dr hab. Janusz Igras (różnice metodologiczne) |
| | | | | 29 kg N/ha | 2000 | ? kg N/ha (przy metodologii IUNG/OECD) | | |
| | * | 24 | Zmiany klimatyczne: Wytwarzanie energii odnawialnej z rolnictwa i leśnictwa | z rolnictwa - 36 kton | 2004 | z rolnictwa - ? kton | | EUObserver2005, Eurostat, Krajowe Centrum Inwentaryzacji Emisji (?) |
| | | | | z leśnictwa - 3 921 kton ekwiwalentu oleju | 2003 | z leśnictwa - ? kilo ton ekwiwalentu oleju | | |
| Oś 3. Szerszy rozwój obszarów wiejskich | * | 27 | Rolnicy prowadzący także inną działalność dochodową | 21,8 % | 2003 | | Rozwój uwarunkowany stałym kształceniem w zakresie przedsiębiorczości i tworzeniem warunków do rozwoju mikroprzedsiębiorstw na terenach wiejskich | Eurostat |
| | * | 28 | Rozwój zatrudnienia poza sektorem rolniczym | 10 685 tys. osób | 2002 | | | Eurostat |
| | * | 29 | Rozwój gospodarczy poza sektorem rolniczym | 171 551 mln € | 2002 | | | Eurostat |
| | * | 30 | Rozwój samozatrudnienia | 2 925,5 tys. osób | 2004 | | | Eurostat |
| | * | 32 | Zainteresowanie Internetem na obszarach wiejskich | -% | | | | DG INFSO |
| | * | 33 | Rozwój sektora usługowego | 67,2% | 2002 | | | Eurostat |
| | * | 35 | Kształcenie ustawiczne na obszarach wiejskich | 5,00% | 2004 | | | Wzrost świadomości potrzeb kształcenia ustawicznego |

| | | | | | | | | |
|----------------------|---|----|--|------------|--------------|--|--|-----|
| Oś 4. Program LEADER | * | 36 | Odsetek ludności objętej zakresem Lokalnych Grup Działania | 15% 19% | 2004 2005 | | | GUS |
|----------------------|---|----|--|------------|--------------|--|--|-----|

*Dane dotyczą tylko lasów zarządzanych przez PGL LP ze względu na brak wiarygodnych i pełnych danych lasów innych form własności, w tym lasów prywatnych