



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

RAPORT KOŃCOWY

Ocena wpływu PROW 2007-2013 na rozwój gospodarczy Polski i konkurencyjność gospodarstw rolnych

Opracował zespół badawczy firmy WYG PSDB w składzie:

Prof. Edmund Lorencowicz

Adam Miller (kierownik badania)

Patrycja Rumińska

Dr Adam Włodarczyk

Dr hab. Elżbieta Wojnicka Sycz

Dr Marek Zieliński



Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej
Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – Minister Rolnictwa i
Rozwoju Wsi.

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	4
STRESZCZENIE	5
SUMMARY.....	15
1. WPROWADZENIE.....	25
2. KONTEKST BADANIA	27
2.1 Diagnoza sytuacji	27
2.2 Logiki interwencji	35
3. PODEJŚCIE METODOLOGICZNE.....	64
4. ODPOWIEDZI NA PYTANIA EWALUACYJNE.....	68
4.1 W jakim stopniu PROW przyczynił się do wzrostu całej gospodarki wiejskiej? (powiązane wskaźniki oddziaływania PROW: 1. Wzrost gospodarczy i 3: wydajność pracy) 68	
4.2 W jakim stopniu PROW przyczynił się do tworzenia miejsc pracy? (powiązany wskaźnik oddziaływania PROW: 2. Tworzenie miejsc pracy).....	72
4.3 W jakim stopniu PROW przyczynił się do poprawy konkurencyjności rolnictwa?.....	76
4.4 W jakim stopniu PROW sprzyjał restrukturyzacji przemysłu mleczarskiego?	83
4.5 W jakim stopniu PROW przyczynił się do wprowadzenia innowacyjnych metod?	92
4.6 Jaki był wpływ PROW na zacieśnienie powiązań między sektorem nauki a sektorem rolno-spożywczym?	100
4.7 W jakim stopniu działanie przyczyniło się do poprawy konkurencyjności beneficjentów/gospodarstw rolnych?	105
4.8 W jakim stopniu wspieranie inwestycji przyczyniły się do lepszego wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych?	124
4.9 Jaki był wpływ wsparcia na kooperację i konsolidację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa rolnego?	129
4.10 W jakim stopniu wybrane działania osi I przyczyniły się do poprawy struktury agrarnej i jak zmieniła się struktura wieku osób prowadzących działalność rolniczą?	135
4.11 W jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach PROW przyczynia się do trwałości produkcji w systemie jakości?.....	142

4.12 W jakim stopniu szkolenia i usługi doradcze były użyteczne dla producentów rolnych?	151
4.13 W jakim stopniu program przyczynił się do poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym?.....	159
4.14 Jakie inne skutki, w tym odnoszące się do innych celów/osi, są związane z realizacją danego działania (pośrednie, pozytywne/negatywne skutki dla beneficjentów, podmiotów innych niż beneficjenci, na poziomie lokalnym)?.....	164
4.15 Jaki był efekt mnożnikowy interwencji?.....	170
4.16 Na ile skutecznie wykorzystano środki przyznane na działania osi I PROW, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników?.....	177
4.17 Jakie powinny być kierunki przyszłych interwencji w badanym obszarze? Czy można w tym zakresie sformułować konkluzje/ najlepsze praktyki? Czy można zdefiniować optymalny model interwencji w badanych obszarach?	194
5. WNIOSKI I REKOMENDACJE	198
6. ZAŁĄCZNIKI	207
6.1 Ocena funkcjonowania gospodarstw biorących udział w działaniu 112 lub 121 na tle gospodarstw pozostałych przeprowadzona w oparciu o dane FADN	207

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Rozwinięcie
ARIMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
CAWI	ComputerAssisted Web Interview – Ankieta realizowana drogą internetową
CATI	ComputerAssisted Telephone Interview – Ankieta realizowana drogą telefoniczną
CDR	Centrum doradztwa rolniczego
PKB	Produkt Krajowy Brutto
FADN	Farm Accountancy Data Network - System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
MINROL	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
UE	Unia Europejska

STRESZCZENIE

Wprowadzenie

Głównym celem badania była ocena wpływu PROW 2007-2013, a w szczególności jego pierwszej osi na rozwój społeczno-gospodarczy Polski z uwzględnieniem jego wpływu na priorytety wspólnotowe. Badanie było jednym z czterech ukierunkowanych na podsumowanie przebiegu wdrażania PROW 2007-2013.

W badaniu zastosowano podejście ewaluacji opartej na teorii czego wyrazem było odtworzenie logik interwencji wszystkich działań pierwszej osi priorytetowej PROW 2007-2013. Do odtworzonych logik odwoływano się komentując wyniki badań terenowych. Istotny element badania stanowiło oszacowanie efektu netto interwencji co zostało zrealizowane w oparciu o dane FADN oraz dane zbadań ankietowych, którymi objęci byli zarówno beneficjenci jak i podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie. Obok wpływu Programu na poziomie mikro (podmiotów, które uzyskały wsparcie) z wykorzystaniem modelowania ekonometrycznego oszacowano wpływ PROW na wskaźniki makro: PKB, zatrudnienie i wydajność pracy.

Diagnoza sektora rolno-spożywczego w latach 2006- 2015

Na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest spadek udziału rolnictwa w tworzeniu gospodarki narodowej co jest zjawiskiem naturalnym w krajach wysoko rozwiniętych. Udział ten obniżył się z poziomu 3,7% w roku 2006 do poziomu 2,6% w roku 2014. Z drugiej strony obserwowalny jest stały wzrost globalnej produkcji rolniczej, która w roku 2014 osiągnęła wartość 106 mld zł będąc o ponad 30% wyższą niż w roku 2006. Równocześnie we wskazanym okresie liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha spadła o niemal 400 tysięcy jak również wzrosła średnia powierzchnia gospodarstwa z poziomu 9,57 ha do 10,48 ha jak również wzrósł udział gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej w użytkowaniu ziemi rolniczej. W ostatnich latach w sektorze rolnym zauważalne jest występowanie silnych procesów modernizacyjnych co znajduje swój wyraz we wzroście nakładów na środki trwałe takie jak budynki, maszyny i urządzenia oraz środki transportu. Niestety nie przyczynia się to do widocznego odwrócenia negatywnej tendencji polegającej na wzroście stopnia zużycia środków trwałych, który w roku 2014 wyniósł 76,5%. Zauważalny jest proces dezagrarnizacji struktury zatrudnienia nie wynika on jednak ze spadku liczby pracujących w sektorze rolnictwa, (która utrzymuje się od paru lat na stałym poziomie) lecz spowodowany jest wzrostem zatrudnienia w innych gałęziach gospodarki. Rośnie natomiast poziom wykształcenia rolników – w 2013r. już 10,8% z nich posiadało wyższe wykształcenie. Powolnym zmianom ulega struktura wiekowa – jakkolwiek maleje udział rolników powyżej 65 roku życia tak jednocześnie obserwowalny jest spadek odsetka młodych rolników (poniżej 40 lat) w ogóle osób kierujących gospodarstwami. Spadek liczby gospodarstw, wzrost średniej powierzchni gospodarstwa i zachodzące procesy modernizacyjne wpływają pozytywnie na skuteczności gospodarowania w sektorze rolnym, której dobrym miernikiem jest wytworzona przez ten sektor wartość dodana brutto. Jest ona podstawową kategorią dochodową, będącą istotnym kryterium oceny efektywności nakładów czynników produkcji. Wartość dodana brutto w rolnictwie indywidualnym w latach 2006-2014 wzrosła z poziomu 27 mld zł do 34,3 mld zł tj. w cenach bieżących o około 47%.

Na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest dynamiczny rozwój przemysłu spożywczego. Wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego z 1,06 mld zł w 2005r. wzrosła do 1,81 mld zł w 2014r. Wartość dodana brutto w przemyśle spożywczym wzrosła z poziomu 2,44 mld zł w 2005r. do 4 mld zł w 2014r. Należy podkreślić, iż duży wzrost produkcji i wartości dodanej był efektem wzrostu wydajności pracy i nie szedł w parze ze wzrostem zatrudnienia.

Wpływ PROW w skali makro

PROW miał pozytywny wpływ na wszystkie wymienione w Programie wskaźniki oddziaływania tj. wzrost gospodarczy, wydajność pracy oraz zatrudnienie. Jeżeli chodzi o PKB to ustalono z wykorzystaniem modelowania ekonometrycznego, iż PROW było odpowiedzialne za około 0,63% przyrostu PKB w mln euro w okresie 2006-2015. Uzyskane wyniki są nieznacznie lepsze niż zakładany udział PROW we wzroście PKB w mln euro, który miał wynieść 0,41% (ponadto rzeczywista wartość PKB w roku 2015 okazała się być wyższa niż zakładana w Programie). Wpływ PROW na PKB wynika przede wszystkim z faktu mobilizacji istotnych środków finansowych w ramach Programu (do końca 2015r. zrealizowano płatności na kwotę ponad 74 mld zł co stanowiło 99,82% budżetu Programu). Jeżeli chodzi o wydajność pracy to bez wsparcia z Programu byłaby ona w roku 2014 o 1% niższa niż w rzeczywistości. Pozytywnego wpływu na wydajność pracy należy upatrywać przede wszystkim w poczynionych dzięki wsparciu z PROW inwestycjach modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych i zakładach przetwórczych. PROW przyczynił się też do powstawania nowych miejsc pracy – obliczono, iż bez PROW w 2014 roku liczba pracujących byłaby o 0,63% niższa, co odpowiadało 89 933 osobom – aczkolwiek były to przede wszystkim miejsca pracy poza rolnictwem (do czego w istotnym stopniu przyczyniło się wsparcie udzielane w ramach osi trzeciej PROW). Nie zidentyfikowano natomiast zauważalnego w skali makro wpływu Programu na strukturę agrarną polskiego rolnictwa. Jakkolwiek PROW stymulował powiększanie gospodarstw beneficjentów natomiast wzrost ich powierzchni nie był na tyle znaczący, iż mógł wywołać zmiany w skali makro. Wsparcie trafiło głównie do gospodarstw, których powierzchnia już w momencie aplikowania była większa niż średnia krajowa. Kolejną słabą stroną polskiego rolnictwa jest sygnalizowany w diagnozie wysoki i rosnący poziom zużycia środków trwałych. Z uwagi na to, iż wsparcie na modernizację zaplecza technicznego trafiło tylko do kilku procent gospodarstw poczynione inwestycje nie mogły mieć przełożenia na wartość wskaźników ze statystyki publicznej. PROW miał też ograniczony wpływ na zmiany w strukturze wiekowej rolników aczkolwiek w istotny sposób przyczynił się do wsparcia gospodarstw prowadzonych przez najmłodszych (poniżej 25 roku życia) rolników.

Obok wpływu PROW na wskaźniki oddziaływania oszacowano również wpływ Programu na wskaźniki charakteryzujące konkurencyjność polskiego rolnictwa. Wpływ ten był zauważalny i pozytywny w odniesieniu do każdego z analizowanych wskaźników przy czym najbardziej widoczny był w odniesieniu do nakładów inwestycyjnych na środki trwałe (przede wszystkim środki transportu) oraz wartości dodanej brutto (jako efekt wzrostu wydajności pracy). PROW pozytywnie wpływał też na wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego. Wyzwaniem, które nadal stoi przed sektorem przetwórstwa jest konieczność jego większej konsolidacji.

Wpływ poszczególnych działań PROW na poprawę konkurencyjności beneficjentów/gospodarstw rolnych

W pierwszej osi priorytetowej PROW oferowano wsparcie w ramach 11 działań, z których działania o stricte inwestycyjnym charakterze czyli działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”, 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” oraz 126 „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych” można uznać za przyczyniające się w sposób bezpośredni do poprawy konkurencyjności beneficjentów.

W ramach działania 112 pomocy udzielono 38 857 młodych rolników. Analiza przeprowadzona w oparciu o dane FADN pokazała, iż beneficjenci działania osiągnęli lepsze wyniki gospodarowania aniżeli gospodarstwa podobne, które ze wsparcia nie skorzystały. Różnice na korzyść beneficjentów dotyczą takich wskaźników jak: produktywność ziemi, wydajność pracy, dochód czy wartość dodana brutto (która w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wzrosła między rokiem 2011 a 2014 o 10,2% a w gospodarstwach pozostałych o 0,3%). Beneficjenci mieli też większą skłonność do realizowania inwestycji. Dane z systemu monitoringu PROW wskazują, iż mediana powierzchni gospodarstw beneficjentów działania w momencie składania wniosku o dofinansowanie wynosiła 14,42 ha a po realizacji biznesplanu 18,5. Premia przyznawana młodym rolnikom miała zdecydowanie pozytywny wpływ na konkurencyjność ich gospodarstw.

W ramach działania 121 pomoc otrzymało 57 470 gospodarstw rolnych. W oparciu o dane FADN ustalono, iż wsparcie z PROW miało pozytywny wpływ na kondycję beneficjentów. W 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł bowiem 0,4% (wzrost o 0,9 tys. zł), podczas gdy w gospodarstwach z grupy kontrolnej nastąpił jej spadek o 3,3% tj. o 6,3 tys. zł. Beneficjenci działania zanotowali też wyższy aniżeli pozostałe gospodarstwa wzrost dochodów, produktywności ziemi i wydajności pracy. W analizowanym okresie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wystąpiła większa dodatnia stopa reprodukcji trwałego. Z danych z systemu monitoringu wynika, że beneficjenci działania powiększyli swoje gospodarstwa średnio o 8%. Również badania ankietowe potwierdziły, iż gospodarstwa beneficjentów rozwijały się dynamiczniej aniżeli gospodarstwa podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie w ramach działania. Wsparcie udzielane w ramach działania 121 miało więc zdecydowanie pozytywny wpływ na konkurencyjność beneficjentów.

W działaniu 123 wsparcie uzyskało 1133 unikatowych beneficjentów realizujących 1749 operacji. Środki z PROW były przeznaczane na modernizację zaplecza technicznego. O wpływie PROW na konkurencyjność beneficjentów działania 123 świadczą w pierwszej kolejności wyniki badań ilościowych dotyczących wpływu zrealizowanych przez nich inwestycji na pozycję rynkową. Odsetek beneficjentów deklarujących wpływ PROW na zostanie liderem na głównym rynku działalności wynosił 42,1%. Jeszcze wyższy odsetek – 77,8% beneficjentów – odnotowało wpływ PROW na nadrobienie dystansu dzielącego firmę od konkurencji. Wysoki był również udział badanych, którzy w wyniku realizacji inwestycji w ramach działania 123 PROW zostali jednym z najlepiej wyposażonych zakładów przetwórczych (66,4%) oraz dostosowali się do wymaganych norm jakościowych (67,1%). Dzięki inwestycjom ponad 60% beneficjentów wprowadziło na rynek nowe lub istotnie zmodyfikowane

produkty. Suma bazowej wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy, wynosiła 6,1 mld zł, natomiast wartość po zrealizowaniu operacji – 8,7 mld zł, czyli była wyższa o 43,1%. Wzrost rentowności sprzedaży we wspieranych przedsiębiorstwach wyniósł 3,97%.

Specyfika działania 126 polegała na ukierunkowaniu wsparcia do rolników poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych. Wsparciem objęto więc podmioty, których pozycja konkurencyjna w skutek nieprzewidzianych i niezależnych od rolników zdarzeń uległa znacznemu pogorszeniu. Do dofinansowania zatwierdzono 8019 operacji. Badania ankietowe pokazały, iż inwestycje zrealizowane dzięki wsparciu z PROW dla 74% badanych miały duże lub bardzo duże znaczenie w odtwarzaniu potencjału gospodarstwa. Dzięki wsparciu udało się przede wszystkim odtworzyć park maszynowy oraz potencjał produkcyjny. Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności (a nie tylko odtwarzania potencjału) kluczowe znaczenie miał fakt, iż dokonywane inwestycje pozwalały jednocześnie na unowocześnienie gospodarstwa oraz wzrost jakości nasadzeń. Podniesienie poziomu zaawansowania technologicznego oraz wzrost jakości sadów/plantacji wieloletnich były tymi czynnikami, które spowodowały, iż obecna kondycja beneficjentów jest lepsza aniżeli podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie w ramach działania. Niewątpliwym atutem działania 126 była możliwość zmiany profilu prowadzonej działalności rolniczej np. poprzez zmianę profilu upraw.

Za działania przyczyniające się do wzrostu konkurencyjności beneficjentów w sposób pośredni należy uznać działania 111, 114, 125, 132, 133 i 142.

W szkoleniach sfinansowanych z działania 111 wzięło udział 165 925 unikatowych uczestników. Największą liczbę osób przeszkolono w zakresie tzw. cross-compliance, upowszechniania zasad proekologicznych metod produkcji rolniczej oraz ekonomiki i zarządzania gospodarstwem rolnym. Szkolenia były w pełni adekwatne do potrzeb uczestników – pozytywną opinię nt. adekwatności wyraziło 97% z nich. Dzięki realizacji działania 111 możliwe było zwiększenie poziomu wiedzy rolników uczestniczących w szkoleniach i rozwinięcie umiejętności niezbędnych w celu dostosowania procesów produkcyjnych i zarządczych do rosnących wymagań rynkowych i administracyjnych. Skutkiem było podniesienie jakości kapitału intelektualnego, który stanowi kluczowy element potencjału konkurencyjnego gospodarstw rolnych. Beneficjenci podkreślali, że wiedza zdobyta podczas szkoleń jest wykorzystywana przez rolników w praktyce.

W ramach działania 114 ze wsparcia skorzystało 43 830 producentów rolnych. Łącznie zrealizowano 165 413 usług doradczych. Przyjęto iż wpływ ten może być efektem tylko tych usług doradczych, które spełniały oczekiwania beneficjentów i dostarczały wiedzy, która mogła zostać wykorzystana w praktyce. 60% beneficjentów proszonych o ocenę jakości usługi w skali od 1 do 5 (najwyższa ocena) wystawiło „czwórki” i „piątki”. 81% badanych wykorzystuje zdobytą dzięki usłudze wiedzę w bieżącym prowadzeniu gospodarstwa co świadczy o praktycznym charakterze doradztwa. Badania ankietowe pokazały, iż podmioty, które korzystały z usług doradczych dofinansowanych z PROW w przypadku większości wskaźników radziły sobie nieco lepiej niż podmioty, które nie otrzymały wsparcia z działania 114.

W ramach schematu I działania 125 postępowaniami scaleniowymi objęto 24 222 gospodarstwa. Beneficjenci działania (schemat I), z którymi przeprowadzono wywiady podkreślali ogromną rolę wsparcia oraz dużą skalę korzyści ze scaleń dla rolników. W gospodarstwach objętych scaleniem zmniejszyła się ilość działek ewidencyjnych, a tym samym powiększyła się ich średnia powierzchnia. Zmniejszyła się także odległość działek od siedliska i skrócił czas dojazdu do nich. W ramach projektów scaleniowych przystosowywano grunty nowo wydzielonych działek do prowadzenia na nich

racjonalnych prac agrotechnicznych, w tym także likwidowano zbędne miedze i drogi oraz przeprowadzano roboty rekultywacyjne.

W ramach schematu II działania 125 zrealizowano 634 operacje. 86% stanowiły melioracje podstawowe. Efekty, jakie udało się uzyskać to przede wszystkim zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej dzięki wybudowaniu i modernizacji wałów, regulacji brzegów rzek i kanałów. Należy podkreślić, że wpływ działania 125 na konkurencyjność gospodarstw rolnych miał charakter pośredni. Przyczyniał się głównie do obniżenia ryzyka ewentualnych strat z tytułu niekorzystnych zjawisk atmosferycznych takich jak np. powódź czy deszcz nawalny. Ograniczył też sezonowe zalewanie pól uprawnych.

Celem działania 132 było finansowe wsparcie rolników uczestniczących w systemach jakości żywności. Wsparcie w ramach działania uzyskało 26 339 niepowtarzających się producentów rolnych. Tylko połowa zadeklarowała, iż korzyści płynące z posiadania certyfikatu spełniły ich oczekiwania. To było jednym z kluczowych powodów, dla którego 27% beneficjentów działania zrezygnowała z posiadania certyfikatu a kolejne 7% planuje rezygnację z niego w najbliższym czasie. Beneficjenci wskazywali, że posiadanie certyfikatu miało przełożenie przede wszystkim na wzrost jakości produkcji. Jeżeli chodzi o takie wskaźniki jak przychody czy zysk to tylko co piąty badany deklarował, że ich wzrost zawdzięcza certyfikatowi. Przełożenie certyfikatu na kondycję ekonomiczną beneficjentów było więc umiarkowane.

W działaniu 133 dofinansowywano koszty działań informacyjno – promocyjnych podejmowanych przez beneficjentów. Wsparciem objęto 12 grup producentów posiadających systemy jakości czyli mniej niż zakładano (47) na co wpływ miały takie czynniki jak: mechanizm realizacji działania polegający na refundacji kosztów już poniesionych a nie ich zaliczkowym ich finansowaniu, refundacja tylko części kosztów, wymóg posiadania przez grupę producentów odpowiedniej formy prawnej, niewielka liczba producentów (produktów) na dopiero rozwijającym się rynku produktów wysokojakościowych. Wyniki badań jakościowych w grupie beneficjentów działania 133 potwierdzają wpływ wsparcia na konkurencyjność beneficjentów. Podczas realizacji operacji korzystali z różnych narzędzi promocyjno-informacyjnych. Pozwoliło to na dotarcie do szerokiego grona odbiorców a tym samym znaczące zwiększenie rozpoznawalności produktów oraz zainteresowanie nimi konsumentów. Wszyscy badani potwierdzili, iż podejmowane działania przełożyły się na wzrost zasięgu sprzedaży oraz wzrost przychodów. Należy stwierdzić, iż osiągnięte efekty będą miały charakter długotrwały – rozmówcy byli przekonani, iż wzrosła ich renoma oraz zaufanie klientów do oferowanych przez nich produktów. Ułatwiła też prowadzenie dalszych działań promocyjnych a także przyczyniła się do zacieśnienia współpracy w grupie producentów.

Celem działania 142 było wzmocnienie struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. Wsparcie otrzymało 1389 grup producentów rolnych. Bez możliwości pozyskania dofinansowania większość grup najprawdopodobniej w ogóle by nie powstała. Praktycznie każda grupa przeznaczała wsparcie finansowe na inwestycje. Środki trwałe mogą stanowić źródło przyszłych przewag konkurencyjnych m.in. sprawiać, iż grupa będzie bardziej atrakcyjna i łatwiej jej będzie „przyciągnąć” kolejnych członków. 76% badanych grup zadeklarowało, iż dokonane inwestycje zwiększyły potencjał grupy jeżeli chodzi o współpracę z innymi gospodarstwami lub podmiotami zajmującymi się przetwórstwem co ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia konkurencyjności grupy. 62% stwierdziło, że otrzymanie wsparcia z PROW miało pozytywny wpływ na relacje z odbiorcami produktów a 65%, iż na relacje z dostawcami produktów. Należy też stwierdzić, iż wsparcie przyczyniło się też do podnoszenia konkurencyjności nie tylko samych grup ale również

ich członków. Liczba gospodarstw które weszły na rynek (dzięki uczestnictwu w grupie producentów) przekroczyła 4 tysiące.

Wpływ PROW dotyczący zagadnień przekrojowych

Wpływ PROW na restrukturyzację przemysłu mleczarskiego

Przedsięwzięcia związane z restrukturyzacją sektora mleczarskiego były wspierane w ramach działania 121 oraz działania 123. Wpływ PROW polegał przede wszystkim na zwiększeniu poziomu zaawansowania technologicznego czy to gospodarstw rolnych czy zakładów przetwórczych. Oferowane w ramach PROW instrumenty miały minimalny w skali makro wpływ na zmniejszenie się liczby gospodarstw zajmujących się produkcją mleka czy konsolidację zakładów przetwórczych, która generalnie następuje bardzo powoli. Dokonywane inwestycje miały wyraźne przełożenie na wzrost jakości produkcji a w przypadku beneficjentów działania 123 również na wzrost wydajności pracy co przekładało się na obniżenie kosztów produkcji. Należy podkreślić, iż kondycja przemysłu mleczarskiego jest w istotnym stopniu determinowana czynnikami makroekonomicznymi a te w ostatnich latach były niekorzystne (ogólnoświatowe spowolnienie gospodarcze, rosyjskie embargo na produkty, spadek cen skupu mleka, spadek cen przetworów mlecznych).

Wpływ PROW na wprowadzenie innowacyjnych metod

PROW miał istotny wpływ na wprowadzanie innowacyjnych metod wśród beneficjentów aczkolwiek pewne zastrzeżenia może budzić kwestia poziomu innowacyjności wprowadzanych rozwiązań, wśród których często dofinansowano już stosowane przez najbliższych konkurentów (z okolicy, z regionu). Należy jednak podkreślić, iż w PROW zagadnienie poziomu innowacyjności nie było mocno akcentowane i nie znajdowało żadnego odzwierciedlenia w kryteriach wyboru projektów stąd trudno oczekiwać spektakularnych rezultatów w tym zakresie. PROW miał przede wszystkim przyczynić się do modernizacji gospodarstw i zakładów przetwórczych i w tym zakresie spełnił swoją rolę. Co warto podkreślić – wspierał inwestycje uznawane przez beneficjentów za bardzo ważne w funkcjonowaniu podmiotu. Nie zaobserwowano też zjawiska „przeinwestowania” dokonywane inwestycje należy też uznać za trafione – niemal wszyscy beneficjenci w dalszym ciągu korzystają z zakupionych dzięki PROW maszynom i urządzeniom. W przypadku części z nich pozwoliły one na zmianę profilu prowadzonej działalności. Niemal wszyscy rolnicy gdyby mieli ponownie podejmować decyzję o zakresie przedmiotowym inwestycji zdecydowaliby się na analogiczny do zrealizowanego.

Wpływ PROW na zacieśnienie powiązań między sektorem nauki a sektorem rolno-spożywczym

Badania ankietowe potwierdziły, iż kooperacja gospodarstw rolnych z jednostkami naukowymi jest zjawiskiem rzadkim. PROW odegrał bardzo niewielką rolę w stymulowaniu tej współpracy. Tylko 12% respondentów spośród tych, którzy posiadali doświadczenia we współpracy (stanowili oni 7,6% ogółu) zadeklarowało, iż miała ona związek ze wsparciem finansowym otrzymanym z Programu. Należy jednak podkreślić, iż w działaniach osi pierwszej nie przewidziano jakiegokolwiek mechanizmów stymulujących zacieśnianie relacji między oboma sektorami. Nawiązanie takiej współpracy w ramach działań o charakterze inwestycyjnym nie stanowiłoby kosztu kwalifikowalnego (poza zakupem patentów i licencji, które są zupełnie marginalną na polskim gruncie formą współpracy). Ponadto trzeba uznać, iż bariery we współpracy z jednostkami naukowymi trudno przezwyciężyć bez podejmowania działań o charakterze systemowym wymagających zmian legislacyjnych i mobilizacji środków finansowych z budżetu państwa.

Wpływ inwestycji na lepsze wykorzystanie czynników produkcji

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań i analiz można stwierdzić, że PROW miał pozytywny wpływ na lepsze wykorzystanie czynników produkcji w gospodarstwach rolnych będący efektem podejmowanych przez beneficjentów działań o charakterze modernizacyjnym. Działania te w pierwszej kolejności pozwoliły na poprawę poziomu wyposażenia technicznego gospodarstw. O trafności dokonanych inwestycji świadczy fakt, iż niemal wszyscy beneficjenci nadal wykorzystują zakupione maszyny i urządzenia a dla ponad 90% mają one wciąż duże lub bardzo duże znaczenie. Zauważalny jest wpływ dokonanych inwestycji na takie wskaźniki efektywnego wykorzystywania środków produkcji jak opłacalność produkcji, koszty produkcji czy wydajność. Świadczy o tym występowanie istotnych statystycznie różnic między beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie oraz wysoki poziom efektu netto szczególnie widoczny w odniesieniu do wydajności pracy. Obserwacje z badań ankietowych znalazły również potwierdzenie w danych FADN wskazujących na to, iż beneficjenci charakteryzowali się wyższą wydajnością, produktywnością ziemi, stopą reprodukcji trwałego oraz wartością dodaną brutto. Lepsze wykorzystanie czynników produkcji przekładało się na lepsze wyniki gospodarstw beneficjentów w porównaniu do podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie.

Wpływ wsparcia na kooperację i konsolidację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa rolnego

Wpływ PROW na konsolidację i kooperację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa rolnego był najbardziej widoczny w odniesieniu do działania 142. Za korzystną sytuację w tym względzie należy uznać znaczną liczbę wspartych grup, deklarowaną przez beneficjentów poprawę relacji wewnątrz grupy oraz z odbiorcami i dostawcami, pozytywne oceny wsparcia PROW w budowaniu potencjału współpracy. Współpraca zdecydowanie zwiększa siłę przetargową producentów rolnych poprzez wpływ na strukturę rynku (tworzenie grup producenckich), wielkość zasobów (wspólne inwestycje i/lub wspólne korzystanie z zasobów), sprzedaż na atrakcyjnych rynkach, poprawa jakości oraz zmniejszanie kosztów transakcyjnych (wspólne wykorzystanie zasobów).

Jeżeli chodzi o zakłady przetwórcze to ewentualne procesy konsolidacyjne są stymulowane przede wszystkim mechanizmami rynkowymi ponadto stosunkowo późne wprowadzenie preferencji dla określonych typów podmiotów skutkowało tym, iż wpływ działania 123 na konsolidację i kooperację był umiarkowany.

W sposób pośredni do wzrostu kooperacji przyczyniło się działanie 121, które pozwoliło zdecydowanej większości beneficjentów na podniesienie jakości produkcji a tym samym umożliwiło dostosowanie się do wyższych wymogów jakościowych stawianych przez podmioty przetwórcze. Nieco mniejsze efekty wsparcia należy odnotować w zakresie wzrostu współpracy pomiędzy producentami rolnymi (współużytkowanie maszyn i urządzeń) czy wspólnego wnioskowania choć pozytywnie należy oceniać samą próbę stymulowania w PROW kooperacji poziomej przybierającej inną postać aniżeli współpraca w ramach GPR.

Wpływ PROW na poprawę struktury agrarnej i strukturę wieku osób prowadzących działalność rolniczą

Średnia powierzchnia gospodarstwa w okresie 2007-2014 wzrosła o 5,8% z poziomu 9,91 ha do 10,48 ha przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym. Jeżeli chodzi o beneficjentów działania 112 czyli

młodych rolników to mediana¹ powierzchni ich gospodarstwa w momencie składania wniosku o dofinansowanie wynosiła 14,42 ha a po realizacji biznesplanu 18,5 ha co oznacza, iż skala wzrostu wyniosła 28%. Mediana powierzchni gospodarstw będących beneficjentami działania 121 wyniosła 23,06 ha co oznacza 8% wzrost powierzchni w porównaniu do roku, w którym respondent składał wniosek o dofinansowanie. Jeżeli chodzi o działanie 126 to obecna mediana powierzchni 160 gospodarstw, które wzięły udział w ankiecie wyniosła 10 ha natomiast w momencie składania wniosku o dofinansowanie wyniosła 9,2 ha wzrost wyniósł więc 8,6%. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż PROW miał pozytywny wpływ na poprawę struktury agrarnej odbiorców wsparcia. Skala wzrostu powierzchni gospodarstw beneficjentów była większa niż wzrost jaki dokonał się wśród ogółu gospodarstw rolnych (największa w działaniu 112). Beneficjenci też zdecydowanie częściej aniżeli podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie deklarowali powiększenie powierzchni gospodarstwa w analogicznym okresie. Należy natomiast zauważyć, iż mimo pozytywnych efektów PROW w dalszym ciągu struktura agrarna polskiego rolnictwa jest wysoce niekorzystna.

Wpływ na strukturę wiekową mogły mieć przede wszystkim działania 112 i 113. Ze wsparcia w ramach działania 112 skorzystało 38 857 młodych rolników czyli 11,7% wszystkich osób poniżej 40 roku życia kierujących gospodarstwami rolnymi. W istotnym stopniu wsparcie trafiło do rolników najmłodszych, których wiek nie przekroczył 25 lat – było ich łącznie 25 598 co stanowiło 87% ogółu rolników poniżej 25 roku życia. PROW miał więc bardzo duże znaczenie w ułatwianiu prowadzenia gospodarstw przez osoby najmłodsze. Jeżeli chodzi o działanie 113 to jego wpływ na zmianę struktury agrarnej był mniejszy aniżeli działania 112 co wynikało z faktu, iż wydano 19 947 decyzji o przyznaniu renty a na rzecz następcy czyli osoby poniżej 40 roku życia przekazano 10 870 gospodarstw. Średni wiek rolnika przejmującego gospodarstwo (niezależnie od celu przekazania) wynosił zgodnie z danymi ARIMR 31,8 lat. Warto zauważyć, iż w kluczowych działaniach inwestycyjnych PROW (112 i 121) wsparto prawie 66 tysięcy młodych rolników co stanowiło 19,8% ogółu młodych rolników kierujących gospodarstwami w roku 2013. Należy uznać, iż PROW w istotnym stopniu wspierał młodych rolników choć w skali makro nie przyczynił się do wzrostu udziału rolników poniżej 40 roku życia w ogóle rolników.

Wpływ PROW na trwałość produkcji w systemach jakości

Wpływ PROW na trwałość produkcji w systemach jakości był znaczący w szczególności w odniesieniu do działania 132 oraz działań inwestycyjnych osi pierwszej. Jeżeli chodzi o działanie 132 to wsparcie adresowane było do producentów, którzy już wytwarzali w ramach konkretnych systemów jakości żywności produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi. Udzielana pomoc miała formę refundacji poniesionych kosztów uczestnictwa. Uczestnictwo w systemie miało przełożenie przede wszystkim na jakość produkcji natomiast rzadziej zauważalny był wpływ posiadania certyfikatu na kondycję ekonomiczną gospodarstwa co m.in. wynika z faktu, iż produkcja w systemie jakości jest co do zasady droższa aniżeli produkcja poza takim systemem. Część gospodarstw już zrezygnowała z uczestnictwa w systemie głównie z uwagi na niższe od oczekiwań korzyści, zmianę profilu produkcji oraz zbyt wysokie koszty uczestnictwa.

63% beneficjentów działań inwestycyjnych PROW zadeklarowała, iż w porównaniu do momentu ubiegania się o wsparcie z PROW jakość ta wzrosła, dla porównania w grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie do PROW odsetek ten wyniósł 37,8%. Beneficjenci jako główne źródło poprawy jakości

1 Proponujemy posługiwanie się medianą ponieważ jest ona zdecydowanie mniej „wrażliwa” na wartości skrajne

wskazywali zmianę technologii dzięki inwestycjom modernizacyjnym dofinansowanym z PROW. Co trzeci beneficjent PROW posiadający certyfikat jakości zadeklarował, iż do jego uzyskania przyczyniła się zrealizowana dzięki wsparciu inwestycja.

Wpływ PROW na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym

Jednym z istotniejszych wyzwań jakie miał adresować PROW był niski poziom wykształcenia osób prowadzących gospodarstwa rolne. Z uwagi na warunki przyznawania wsparcia uzależniające otrzymanie wsparcia od posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych za działania mogące mieć pośredni wpływ na wzrost poziomu wykształcenia uznano działania 112 i 121. W działaniu 112 37,6% późniejszych beneficjentów skorzystało z możliwości uzupełnienia wykształcenia w ciągu 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Porównanie wykształcenia beneficjentów z momentu aplikowania o wsparcie z wykształceniem po zrealizowaniu biznesplanu pokazuje, iż najbardziej widoczne zmiany dotyczyły osób z wykształceniem najniższym oraz zasadniczym zawodowym, które w ciągu 36 miesięcy podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe do poziomu wykształcenia średniego. Jeżeli chodzi o działanie 121 to 12% późniejszych beneficjentów działania zdecydowało się na uzupełnienie kwalifikacji przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. W obu działaniach kwalifikacje w związku z możliwością otrzymania wsparcia podniosła stosunkowo niewielka (w ujęciu liczbowym) grupa rolników – ok 20 tysięcy osób. Taka skala nie mogła być zauważalna w skali makro. Należy natomiast zauważyć, iż wykształcenie beneficjentów obu działań zarówno w momencie aplikowania o wsparcie jak i tym bardziej po realizacji biznesplanu było wyraźnie wyższe od wykształcenia ogółu rolników.

Inne skutki wsparcia – efekt deadweight i efekt mnożnikowy

Skala efektu zdarzenia niezależnego w działaniach skierowanych do gospodarstw rolnych, podmiotów przetwórczych i grup producentów rolnych nie jest wysoka – jakkolwiek mały odsetek beneficjentów w ogóle nie podjąłby się realizacji projektu tak brak wsparcia skutkowałby opóźnieniami w jego realizacji, ograniczeniem jego zakresu oraz jakości. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy ma fakt, iż beneficjenci i tak musieli zapewnić kilkudziesięcioprocentowy wkład własny na realizację projektu tym samym nawet w sytuacji braku dofinansowania mogli tak zmienić jego zakres by sfinansować go wyłącznie lub głównie z wkładu własnego lub, co pokazały badania, mogli odłożyć realizację projektu w czasie by pozyskać z innych źródeł brakujące środki. W innych działaniach np. 132 wsparcie było na tyle nieduże, iż jego brak nie stanowił bariery w podjęciu działań zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie.

PROW w odniesieniu do gospodarstw rolnych i podmiotów przetwórczych przyczynił się do wygenerowania efektu mnożnikowego w postaci podejmowania przez beneficjentów kolejnych działań o charakterze rozwojowym. Wpływ na taki stan rzeczy miał głównie wzrost potencjału finansowego beneficjentów, który jest wyższy aniżeli podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie. Nie znalazły potwierdzenia przypuszczenia dotyczące spadku aktywności inwestycyjnej na skutek konieczności spłaty zobowiązań finansowych zaciągniętych na poczet realizacji inwestycji dofinansowanych z PROW czy braku skłonności beneficjentów do dalszego rozwoju. Efekt mnożnikowy jest najslabiej obserwowalny w przypadku grup producentów rolnych, z których zdecydowana większość nie realizowała żadnych inwestycji w ostatnim czasie i nie przewiduje wzrostu nakładów na inwestycje w ciągu najbliższych dwóch lat. W drodze modelowania ekonometrycznego określono również efekt mnożnikowy z PROW na poziomie makro. Efekt ten wystąpił przede wszystkim w przypadku miejsc zatrudnienia, które jak wskazywano powstawały przede wszystkim poza sektorem rolnictwa. PROW miał też wpływ na pobudzenie produkcji sprzedanej w przemyśle maszynowym

Wnioski i rekomendacje

Wsparcie oferowane w ramach działań osi I w zdecydowanej większości odpowiadało na zdiagnozowane potrzeby, zarówno zawarte w PROW 2007-2013, jak i te występujące u beneficjentów. Należy przede wszystkim zaznaczyć, że działania osi I PROW generalnie wychodziły naprzeciw kluczowym wyzwaniom, przed którymi stanęli producenci rolni i zakłady przetwórcze wobec konieczności jakościowego rozwoju i wzrostu konkurencyjności sektora rolno-spożywczego. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, iż nadal wiele trzeba zrobić, aby te efekty utrwalić oraz dokonać dalszego postępu w rozwoju sektora rolno-żywnościowego adekwatnego do nowych wyzwań występujących w otoczeniu. Potrzebne są kolejne działania/projekty/ przedsięwzięcia, które przyczynią się do jakościowych zmian w sektorze, w szczególności w zakresie potencjału wytwórczego, jego modernizacji, wzrostu kapitału wiedzy, kompetencji technologicznych i zarządczych, zintensyfikowania transferu wiedzy nauka-praktyka gospodarcza, nasilenia procesów kooperacyjnych, niezbędnej konsolidacji, itp. Występuje zatem potrzeba dalszej restrukturyzacji i modernizacji sektora rolno-żywnościowego, którego potencjał produkcyjny będzie pozwalać na prowadzenie skutecznej rywalizacji konkurencyjnej na europejskich i światowych rynkach.

W oparciu o wyniki przeprowadzonego badania sformułowano następujące rekomendacje odnoszące się do PROW 2014-2020:

- rozszerzenie katalogu form wsparcia oferowanego w PROW 2014-2020 o instrumenty pozadotacyjne,
- uwzględnienie mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładające kooperację z sektorem nauki,
- uwzględnienie mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładające kooperację pomiędzy sektorami i konsolidację,
- uwzględnienie mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładające kooperację pomiędzy producentami i powiększanie liczby rolników zorganizowanych w grupach,
- uwzględnienie mechanizmów, które pozwolą premiować rolników młodych, projekty ukierunkowane na wzrost powierzchni gospodarstw oraz ułatwiające przekazywanie ich następcom,
- uwzględnienie mechanizmów stymulujących realizację prac badawczo-rozwojowych w obszarze rolnictwa i przetwórstwa,
- uwzględnienie mechanizmów pozwalających na ocenę poziomu innowacyjności projektów inwestycyjnych, o których dofinansowanie ubiegać się będą podmioty przetwórcze

SUMMARY

Introduction

The main objective of the study was to evaluate the impact of the RDP 2007-2013 (Rural Development Programme), and in particular that of its first axis, on the socio-economic development of Poland taking into account its impact on the European Community priorities. The study was one of four studies aimed at summing up the course of implementation of the RDP 2007-2013.

The study used the theory-based evaluation approach which was reflected in reconstruction of the intervention logics of all the measures of the first priority axis of the RDP 2007-2013. The logics reconstructed were referred to when commenting on the results of field research. An important element of the study was the estimation of the net effect of the intervention that was carried out on the basis of FADN data and data from the surveys which covered both beneficiaries and unsuccessful applicants for the support. In addition to the impact of the Programme at the micro level (entities that have received the support), with the use of econometric modelling there was estimated the impact of the RDP on the following macroeconomic indicators: GDP, employment and labour productivity.

Diagnosis of agri-food sector in the years 2006-2015

In recent years, there is a noticeable decrease in the share of agriculture in the national economy development which is a natural phenomenon in highly developed countries. This share decreased from 3.7% in 2006 to 2.6% in 2014. On the other hand, we observe a steady increase in global agricultural production which in 2014 reached the value of PLN 106 billion being more than 30% higher than in 2006. At the same time, in the period indicated, the number of farms with an area exceeding 1 hectare decreased by nearly 400,000 as well as the average farm size increased from 9.57 hectares to 10.48 hectares, together with the increased share of farms with an area of 50 hectares and more in the use of agricultural land. In recent years, in the agricultural sector there is observed a noticeable presence of strong modernization processes which is reflected in the growth of investments in fixed assets such as buildings, machinery, equipment and means of transport. Unfortunately, it does not contribute to the apparent reversal of the negative trend consisting in an increase in the degree of fixed assets' use which in 2014 amounted to 76.5%. Noticeable also is the de-agrarianism process in terms of employment structure, however, it does not arise from a decrease in the number of persons employed in the agricultural sector (which remains for several years at a constant level) but is due to the increase in employment in other sectors of the economy. At the same time the level of education of farmers is growing - in 2013 as many as 10.8% had higher education. The age structure has been changing slowly - although the share of farmers over 65 years of age is declining, at the same time there is an observable decrease in the percentage of young farmers (under 40 years of age) among all persons managing farms. A decrease in the number of farms, an increase in the average area of a farm, and ongoing modernization processes have a positive impact on the effectiveness of management in the agricultural sector whose good indicator is a gross value added produced by this sector. It is a basic category of income which is an important criterion for assessing the cost efficiency of production factors. Gross value added as far as individual agriculture in the years 2006-2014 is concerned increased from PLN 27 billion to PLN 34.3 billion i.e. by about 47% in current prices.

In recent years, there is a noticeable dynamic development of the food industry. The value of sold production of the food industry increased from PLN 1.06 billion in 2005 to PLN 1.81 billion in 2014. The gross value added in the food industry increased from PLN 2.44 billion in 2005 to PLN 4 billion in 2014. It should be emphasized that the large increase in production and value added was due to the increase in labour productivity and did not go hand in hand with an increase in employment.

The impact of the RDP in the macro scale

The RDP had a positive impact on all the impact indicators listed in the Programme, i.e. economic growth, labour productivity, and employment. Regarding the GDP, it was determined using econometric modelling that the RDP was responsible for about 0.63% of the increase in GDP counted in million EUR in the years 2006-2015. The results were slightly better than the expected share of the RDP in the GDP growth counted in million EUR which was expected to amount 0.41% (in addition, the real GDP value in 2015 turned out to be higher than the one assumed in the Programme). The RDP impact on GDP is mainly due to the fact of mobilization of significant financial resources in the framework of the Programme (until the end of 2015 the payments for the amount of over PLN 74 billion were realised which accounted for 99.82% of the budget of the Programme). As far as the labour productivity is concerned, without the support provided from the Programme, in 2014 it would be lower by 1% than it was in reality. A positive impact on labour productivity should be seen primarily in terms of the modernisation investments made thanks to the RDP support in farms and processing plants. The RDP also contributed to the creation of new jobs - it was calculated that without the RDP in 2014 the number of employees would have been 0.63% lower which equals 89,933 people - although those were mainly jobs outside agriculture (to a large extent the support provided within the framework of the third axis of the RDP contributed to that). However no impact of the Programme on the agrarian structure of Polish agriculture has been identified that would be noticeable at the macro scale. Although the RDP stimulated the beneficiaries' farms growth, the growth in terms of the area was not so significant to cause changes in the macro scale. The support went mainly to those farms where the area at the time of application was bigger than the national average. Another weak point of Polish agriculture is - as indicated in the diagnosis - a high and growing level of consumption of fixed capital. Due to the fact that support for the modernization of technical facilities went only to a few percent of the farms, the investments made could not influence anyhow the values of public statistics' indicators. The RDP also had a limited impact on the changes in the age structure of farmers although it significantly contributed to the provision of the support for farms managed by young farmers (below 25 years of age).

In addition to the influence of the RDP on the impact indicators there was also estimated the influence of the Programme on indicators characterizing the competitiveness of Polish agriculture. This impact was noticeable and positive for each of the indicator analysed being the most visible in relation to capital expenditure on fixed assets (mainly vehicles) and gross value added (as a result of growth in labour productivity). The RDP has also positively affected the value of the sold production of the food industry. A challenge that still faces the processing sector is the need for its further consolidation.

The impact of individual RDP measures in terms of improvement of the competitiveness of the beneficiaries/farms

The first priority axis of the RDP offered support under the 11 measures of which the measure of purely investment character i.e. the Measure 112 "Facilitation of the start for young farmers", the Measure 121 "Modernization of agricultural holdings (farms)", the Measure 123 "Increasing the added value of the basic agricultural and forestry production" and the Measure 126 "Restoring the potential of agricultural production damaged by natural disasters and introducing appropriate preventive actions", can be regarded as those contributing directly to improving the competitiveness of the beneficiaries.

Under the Measure 112 the support was provided to 38,857 young farmers. Analysis carried out on the basis of FADN data showed that the beneficiaries of that measure achieved better management results than similar farms which did not benefit from the support. The differences in favour of the beneficiaries relate to such indicators as the land productivity, labour productivity, income, or gross value added (which increased in farms involved in the Measure 112 between the years 2011 and 2014 by 10.2%, and in the remaining farms by 0.3% only). The beneficiaries were also more likely to carry out investments. Data from the RDP monitoring system shows that the median area of farms owned by the beneficiaries of the measure at the time of submitting a grant application was 14.42 hectares, and after the implementation of their business plans - it was 18.5. The bonus granted to young farmers had a definite positive impact on the competitiveness of their farms.

Under the Measure 121 the support was provided to 57,470 farms. Based on the FADN data it was established that the RDP support had a positive impact on the condition of the beneficiaries. In 2014 compared to 2011 only those farms that were involved in the Measure 121 achieved an increase in terms of gross added value (GVA). In those farms the GVA growth was in fact 0.4% (an increase of PLN 0.9 thousand) while in the control group farms there was a GVA decline by 3.3%, i.e. PLN 6.3 thousand less. Beneficiaries of the measure have also noted higher values than other farms in terms of land and labour productivity. In the period analysed the farms involved in the Measure 121 had greater positive rate of reproduction of fixed assets. The monitoring system data shows that the beneficiaries of the measure increased their farms by 8% on average. Also the surveys confirmed that farms of the beneficiaries developed more dynamically than farms of unsuccessful applicants for support under the measure. Therefore the support provided under the Measure 121 had so far a positive impact on the competitiveness of the beneficiaries.

Under the Measure 123 the support was provided to 1,133 unique beneficiaries implementing 1,749 operations. The RDP funds were allocated for modernization of technical facilities. The RDP impact on the competitiveness of the beneficiaries of the Measure 123 is proven primarily by the results of quantitative research concerning the impact of the investments realized by them on their market position. The percentage of the beneficiaries declaring that the RDP contributed to their leader position on the main market of their operations was 42.1%. An even higher percentage - 77.8% of the beneficiaries - noted the RDP contribution in their catching the distance between their firms and the competition. High was also the share of those respondents who, as a result of investments made under the Measure 123 of the RDP, became the best equipped processing plants (66.4%) and adjusted to the required quality standards (67.1%). With those investments more than 60% of the

beneficiaries have launched new or significantly modified products. The sum of the baseline gross value added in enterprises which have received the support amounted to PLN 6.1 billion, while the value after the completion of the operations - to PLN 8.7 billion in 2014, which was higher by 43.1%. The increase in return on sales in the supported enterprises amounted to 3.97%.

The characteristics of the Measure 126 consisted in targeting the support to farmers affected by natural disasters. The support was therefore provided to entities whose competitive position as a result of unforeseen events and those beyond the control of farmers deteriorated significantly. There were 8,019 operations approved for financing. Surveys have shown that the investments made with the support of the RDP for 74% of the respondents had high or very high importance in terms of reproduction of potential of their farms. With the support it was possible primarily to restore the machinery park and production potential. From the point of view of the growth of competitiveness (and not just restoring of the potential) of key importance was the fact that the investments made it possible simultaneously to modernize farms and increase the quality of plantings. Raising the level of technological advancement and improvement of the quality of orchards/perennial plantations were the factors that caused that the present condition of the beneficiaries is better than that of the entities applying unsuccessfully for the support under the measure. An undoubted advantage of the Measure 126 was the offered possibility to change the profile of agricultural activity, e.g. by changing the profile of the crop.

The measures that contributed indirectly to the growth of competitiveness of the beneficiaries should be considered the following measures: 111, 114, 125, 132, 133 and 142.

The trainings funded under the Measure 111 were attended by 165,925 unique participants. The greatest number of people were trained in the so-called cross-compliance, dissemination of the principles of environmentally friendly farming methods, as well as farm economics and management. Trainings were fully adequate to the needs of the participants - a positive opinion on the adequacy was expressed by 97% of them. With the implementation of the Measure 111 it was possible to increase the level of knowledge of farmers participating in training and develop their skills necessary to adapt production and management processes so they could meet the growing market and administrative requirements. The effect was the increase in the quality of intellectual capital which is a key element of the competitive potential of farms. The beneficiaries emphasized that the knowledge gained during the trainings was used by farmers in practice.

Under the Measure 114 the support was provided to 43,830 farmers. A total of 165,413 advisory services were provided there. It was assumed that these effects may be the result only of those advisory services that meet the expectations of the beneficiaries and provided them with knowledge that could be used in practice. 60% of the beneficiaries when asked to assess the quality of the service on a scale of 1 to 5 (highest rating) gave the "fours" and "fives". 81% of respondents use the knowledge gained through the services provided in the current farm management which proves a practical nature of the advisory services. Surveys have shown that the entities that benefited from the advisory services financed from the RDP dealt slightly better with most indicators than entities that have not benefited from the support provided under the Measure 114.

Under the scheme I of the Measure 125 24,222 farms were subject to consolidation. The interviewed beneficiaries of the measure (scheme I) stressed the great role of the support provided and large-scale benefits for farmers as it comes to consolidations. In the farms covered by consolidations a number of cadastral parcels reduced, and thus the average area of a farm increased. Also the distance

of parcels from habitats decreased as well as the travel time to get there reduced. As part of consolidation projects, there were adapted lands of newly delimited parcels so to conduct rational agri-technical works there, including liquidation of unnecessary margins and roads, and there were reclamation work carried out.

Under the scheme II of the Measure 125 634 operations were realised. 86% of them consisted in basic drainage. The effects that were achieved are primarily the increase of the flood protection through the construction and modernization of shafts, regulating the banks of rivers and canals. It should be emphasized that the impact of the Measure 125 on the competitiveness of farms was of an indirect nature. It contributed mainly to reducing the risk of potential losses arising from adverse climatic events such as floods or torrential rain. It limited also the seasonal flooding of farmlands.

The objective of the Measure 132 consisted in targeting the financial support to farmers participating in food quality schemes. Under the measure the support was provided to 26,339 unique farmers. Only half of them declared that the benefits of having the certificate fulfilled their expectations. It was one of the key reasons why 27% of the beneficiaries of the measure resigned from the certificate and further 7% plan to resign from it in the near future. The beneficiaries indicated that having certificates translated primarily into an increase in production quality. When it comes to indicators such as revenues or profits only one in five respondents declared that their growth is due to the certificate. Influence of the certificate on the economic condition of the beneficiaries was therefore moderate.

Under the Measure 133 the support was provided for information and promotion activities undertaken by the beneficiaries. The support covered 12 groups of producers with quality systems which is less than expected (47), which was influenced by such factors as the Measure implementation mechanism consisting in the refund of costs already incurred and not making the advance payments, the refund of only part of the costs, the requirement for the producers' group to be organised in an appropriate legal form, a small number of producers (products) on the growing market for high-quality products. The results of qualitative research among the beneficiaries of the Measure 133 confirm the impact of the support on the competitiveness of the beneficiaries. During the execution of relevant operations they were using different tools for promotion and information. This made it possible to reach a wide audience and thus to make a significant increase in terms of awareness of their products and consumers' interest in them. All respondents confirmed that the actions undertaken resulted in an increase in the range of sales and in the revenue growth. It should be noted that the effects achieved will be long-lasting - the respondents were convinced that their reputation increased as well as their customers' confidence in the products offered by them. It also facilitated the conduct of further promotional activities and also contributed to the strengthening of cooperation in the producers' group.

The objective of the Measure 142 was to strengthen the institutional structure in the sector of primary agricultural production in order to support the functioning of agricultural producers by encouraging them to create groups of agricultural producers and to cooperate. The support was provided to 1,389 groups of agricultural producers. Without the ability to obtain financing most of the groups would most likely never have been formed. Virtually every group allocated the financial support obtained for investments. Fixed assets can be the source of future competitive advantages, among others, make that the group will be more attractive and it will easier "attract" new members. 76% of the groups examined declared that the investments they had made had increased the potential of the group when it came to cooperation with other farms or entities involved in processing, which is of great importance from the point of view of competitiveness of a group. 62% said that the RDP support

received had a positive impact on relationships with customers of products and 65% said that about the relationships with the product suppliers. It should also be noted that the support also contributed to raising the competitiveness of not only the groups themselves but also their members. The number of farms that entered the market (through participation in the producers' group) exceeded 4,000.

The impact of the RDP concerning the cross-cutting issues

The impact of the RDP on the restructuring of the dairy industry

Projects related to the restructuring of the dairy sector were supported under the Measures 121 and 123. The impact of the RDP in that scope relied primarily in increasing the level of technological advancement of farms or processing plants. The instruments offered under the RDP in the macro scale had a minimal effect on reducing the number of farms dealing with the production of milk or on consolidation of processing plants which generally happens very slowly. The investments made were clearly reflected in the increase in the quality of production and in the case of beneficiaries of the Measure 123 also in the increase in labour productivity which translated into a reduction in production costs. It should be emphasized that the condition of the dairy industry is significantly determined by macroeconomic factors and they were unfavourable in recent years (global economic slowdown, the Russian embargo on products, a decline in purchase prices of milk, a decline in dairy prices).

The impact of the RDP on the introduction of innovative methods

The RDP had a significant impact on the introduction of innovative methods among the beneficiaries although some reservations may be raised by the question of the level of innovativeness of the solutions introduced, of which those used by nearest competitors (in terms of the near area or of the region) had often been already subsidized. It should be noted, however, that as far as the RDP is concerned, the issue of the level of innovativeness was not strongly emphasized and it was not reflected in project selection criteria, therefore there is no point to expect spectacular results in this regard. The RDP was primarily expected to contribute to the modernization of farms and processing plants, and in this respect it fulfilled its role. What is worth emphasizing - it supported investments recognized by the beneficiaries as very important in terms of the functioning of their entities. There was also no phenomenon of "over-investment" observed, the investments must also be considered adequate - almost all the beneficiaries continue to benefit from machines and devices purchased thanks to the RDP support. In the case of some of them they enabled to make a change in the business profile. Almost all farmers, if they again were to decide on the subject scope of the investment, would decide on the analogous scope as the one realized.

The impact of the RDP on strengthening the links between the science sector and the agri-food sector

Surveys have confirmed that the cooperation of farms with scientific institutions is rare. The RDP played a very small role in terms of stimulating this cooperation. Only 12% of respondents among those who had experience of cooperation (they accounted for 7.6% of the total) declared that it had to do with the financial support received from the Programme. It should be noted, however, that the measures of the first axis did not provide for any mechanisms to stimulate the strengthening of relations between the two sectors. Establishing such cooperation within the framework of the measures of investment nature would not be an eligible cost (except for the purchase of patents and licenses that are completely a marginal form of cooperation in Poland). Moreover, we must recognize that barriers to cooperation with research units are difficult to overcome without undertaking actions

of a systemic nature that require legislative changes and mobilization of financial resources from the state budget.

The impact of investments on the better use of production factors

Based on the results of research and analysis conducted it can be concluded that the RDP had a positive impact on the better use of production factors in farms, which is the result of modernising operations made by the beneficiaries. These operations allowed in the first place to improve the level of technical equipment of farms. The accuracy of the investments is proven by the fact that almost all the beneficiaries still use the purchased machinery and equipment and for more than 90% of them they are still of large or very large importance. Noticeable is the impact of the investments made on such indicators of effective use of the production means as the profitability of production, production costs, and productivity. That is evidenced by the occurrence of statistically significant differences between the beneficiaries and ineffective applicants, as well as a high level of the net effect, particularly evident in relation to the labour productivity. Observations from the surveys were also confirmed by FADN data indicating that the beneficiaries were characterized by higher land productivity, higher rate of reproduction of fixed assets, and higher gross value added. Better use of production factors translated into better results of farms of the beneficiaries compared to entities that unsuccessfully applied for the support.

The impact of the support on cooperation and consolidation of entities operating in the sectors of agricultural production and agricultural processing

The impact of the RDP on consolidation and cooperation of entities operating in the sectors of agricultural production and agricultural processing was the most evident in relation to the Measure 142. As a favourable situation in this regard should be considered a significant number of groups supported, improved relations within the groups and with customers and suppliers declared by the beneficiaries, and a positive assessment of the RDP support in terms of building cooperation capacity. Cooperation greatly increases the bargaining power of agricultural producers through its impact on the structure of the market (creation of the producers' groups), the volume of resources (joint investments and/or joint use of resources), sales on attractive markets, improved quality and reduced transaction costs (common use of resources).

When it comes to processing plants, possible consolidation processes are stimulated primarily by market mechanisms, and moreover comparatively late introduction of preferences for certain types of entities resulted in the fact that the impact of the Measure 123 in terms of consolidation and cooperation was moderate.

In an indirect way the increase in cooperation was contributed by the Measure 121 that allowed the vast majority of the beneficiaries to improve the quality of production and thereby enabled them to adapt to higher quality requirements set by the processing entities. Slightly smaller effects of the support are to be recorded in terms of growth of cooperation between agricultural producers (share of machinery and equipment) and their common applying, although an attempt to stimulate horizontal cooperation under the RDP should be assessed positively as it is of different character than cooperation under the GPR.

The impact of the RDP on improving the agrarian structure and the age structure of persons engaged in agricultural activities

The average farm size in the years 2007-2014 increased by 5.8% from 9.91 hectares to 10.48 hectares with significant regional differences. As for the beneficiaries of the Measure 112 i.e. young farmers, the median² area of their farms at the time of submitting a grant application was 14.42 hectares, and after the implementation of their business plans - it was 18.5 hectares, which means that the scale of the increase was 28%. The median area of farms benefiting from the Measure 121 amounted to 23.06 hectares which represents an 8% increase in terms of area compared to the year in which a respondent had applied for funding. Regarding the Measure 126 the present median area of 160 farms that took part in the survey was 10 hectares and in the time of submission of the grant application it was 9.2 hectares, the increase was thus 8.6%. Given the above, it is clear that the RDP had a positive impact on improving the agrarian structure of the recipients of the support. The scale of growth of the area of farms of the beneficiaries was bigger than the increase that had taken place among the total number of farms (it was the largest in case of the Measure 112). The beneficiaries also, much more often than unsuccessful applicants for the support, declared a larger area growth of their farms in the analogous period. It should however be noted that despite the positive effects of the RDP, the agrarian structure of Polish agriculture is still highly unfavourable.

The impact on the age structure could be made in the first place by the Measures 112 and 113. The support provided under the Measure 112 was benefited by 112,38 857 young farmers, i.e. 11.7% of all persons under 40 years of age managing farms. To a significant degree the support went to the youngest farmers of less than 25 years of age - there were a total of 25,598 such persons which accounted for 87% of farmers under 25 years of age. Therefore the RDP was very important in facilitating the conduct of farms by the youngest people. Regarding the Measure 113, its effect on the change in the agrarian structure was less than the one of the Measure 112, which resulted from the fact that 19,947 decisions to grant a pension were issued at that time, and 10,870 farms were handed over to successors i.e. persons under the age of 40. The average age of a farmer transferee (regardless of the purpose of the transfer) was 31.8 years of age, according to the data of the ARMA (Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture). It is worth noting that under the RDP key investment measures (i.e. 112 and 121) there were supported almost 66,000 young farmers, which accounted for 19.8% of all young farmers managing farms in 2013. It should be considered that the RDP significantly supported young farmers while at the macro level it has not contributed to the increase of the share of farmers under 40 years of age in the total number of all farmers.

The RDP impact on the sustainability of production in terms of quality systems

The RDP impact on the sustainability of production in terms of quality systems was significant, in particular in relation to the Measure 132 and the investment measures of the first axis. As far as the Measure 132 is concerned the support was addressed to the producers who had already, under specific food quality schemes, manufactured agricultural products intended for human consumption. The assistance was provided in the form of reimbursement of the costs of participation. Participation in the system has translated mainly into the quality of production, while less noticeable was the impact of possessing a certificate on the economic condition of a farm which, among others, is due to

² We propose the use of the median because it is far less "sensitive" to the extreme values

the fact that production following a quality system is generally more expensive than production beyond such a system. Part of farms have already resigned from their participation in the system mainly due to lower benefits than expected, changing the production profile, and high costs of participation.

63% of the beneficiaries of the RDP investment measures declared that compared to the moment when they applied for the RDP support that quality has increased, compared to the group of unsuccessful applicants this percentage was 37.8%. The beneficiaries indicated to the change in technologies thanks to modernization investments co-financed from the RDP as the main source of quality improvement. Every third RDP beneficiary who had a quality certificate declared that the investment realised with the support contributed to obtaining that certificate.

The RDP impact on the improvement of human potential in the agricultural sector

One of the most important challenges addressed by the RDP was a low level of education of farmers. Because of the conditions for granting the support that made receiving of the support dependant from having relevant professional qualifications, the Measures 112 and 121 were acknowledged as the measures that could have an indirect impact on the growth of the educational level of farmers. In the Measure 112 37.6% of the later beneficiaries took the opportunity to complete their education within 3 years from the date of the decision that they had been granted the assistance. Comparison of the education level of the beneficiaries from the time of applying for the support to their level of education after the completion of their business plans shows that the most obvious changes related to people with the lowest education and basic vocational education levels, who raised their professional skills to the level of secondary education in 36 months. As far as the Measure 121 is concerned 12% of the beneficiaries of the measure decided to upgrade their qualifications before applying for funding. In both measures due to the possibility of receiving the support a relatively small group of farmers (in terms of numbers) raised their qualifications - about 20 thousand people. Such a scale could not be noticeable on a macro level. It should however be noted that the education level of the beneficiaries of both measures in the moment of applying for the support and, even more, after the implementation of their business plans, was significantly higher than the general education level of farmers.

Other effects of the support - deadweight and multiplier effects

The scale of the effect of independent events, in terms of the measures addressed at farms, processing entities, and groups of agricultural producers, is not high - although a small percentage of the beneficiaries would not have undertaken their project implementation at all, the lack of support would result in delays in project implementation, limiting its scope and quality. Undoubtedly this state of affairs is affected by the fact that the beneficiaries still had to provide several dozen % of own contribution to the project, and therefore, even in the absence of financing they could change project scope in such a way to fund it exclusively or mainly from own contribution or, what the research has shown, they could postpone implementation of the project in time to obtain the missing funds from other sources. In other measures, e.g. in the Measure 132, the support was so small that its absence did not constitute any barrier to undertaking actions planned in the grant application.

The RDP, with respect to farms and processing entities, contributed to generate a multiplier effect in the form of undertaking of further development actions by the beneficiaries. This state of affairs was mainly influenced by an increase in the financial potential of the beneficiaries which is higher than the one of the unsuccessful applicants for the support. The suppositions concerning the decline in

investment activity as a result of having to repay financial liabilities on account of the investment financed from the RDP or lack of inclination of the beneficiaries for further development were not confirmed. The multiplier effect is the least noticeable in the case of groups of agricultural producers, the majority of whom did not execute any investment in recent times and do not plan any growth of investments in the next two years. Using the econometric modelling there was also identified a multiplier effect of the RDP at the macro level. This effect occurred mainly in the case of employment places which, as indicated, were created mainly outside the agricultural sector. The RDP also had a stimulating effect on the sold production in the machine industry.

Conclusions and recommendations

The support offered under the measures of the axis I in the vast majority responded to the needs identified, both those included in the RDP 2007-2013, as well as those reported by the beneficiaries. It should first be noted that the measures of the RDP axis I generally met the key challenges faced by agricultural producers and processing plants as concerns the need for qualitative development and growth of competitiveness of the agri-food sector. On the other hand, there is no doubt that much still remains to be done in order to consolidate these results and make further progress in the development of the agri-food sector adequately to the new challenges occurring in the environment. Further measures/projects/undertakings which will contribute to qualitative changes in the sector are needed, in particular as regards production potential, its modernization, growth of knowledge capital, technological competence and management skills, speeding up the transfer of knowledge between the science sector and business practice, stepping up cooperation processes, the necessary consolidation, etc. There is therefore a need for further restructuring and modernization of the agri-food sector whose production capacity will make it possible to effectively compete on the European and world markets.

Based on the results of the study conducted, there were formulated the following recommendations relating to the RDP 2014-2020:

- extension of the list of the support forms offered under the RDP 2014-2020 with non-grant instruments,
- consideration of mechanisms that would make it possible to reward projects involving cooperation with the science sector,
- consideration of mechanisms that would make it possible to reward projects involving cooperation between the sectors as well as consolidations,
- consideration of mechanisms that would make it possible to reward projects involving cooperation between the manufacturers, and increasing the number of farmers organized in groups,
- consideration of mechanisms that would make it possible to reward young farmers, projects aimed at increasing the area of farms, and facilitating the transfer of them to their successors,
- taking into account the implementation of mechanisms stimulating research and development in the field of agriculture and processing,
- consideration of mechanisms that would enable to assess the level of innovativeness of investment projects, whose funding will be applied for by processing entities.

WPROWADZENIE

Niniejsze badanie miało charakter ewaluacji ex-post czyli ewaluacji prowadzonej po zakończeniu wdrażania interwencji publicznej. Głównym celem badania była ocena wpływu PROW 2007-2013, a w szczególności jego pierwszej osi priorytetowej, na rozwój społeczno- gospodarczy Polski z uwzględnieniem jego wpływu na priorytety wspólnotowe.

Badanie było jednym z czterech ukierunkowanych na podsumowanie przebiegu wdrażania PROW 2007-2013. Pozostałe dotyczyły:

- Oceny wpływu PROW 2007-2013 na środowisko i klimat,
- Oceny wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER,
- Oceny realizacji Pomocy Technicznej i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Wszystkie badania były realizowane w oparciu o art. 84 i 86 rozporządzenia Rady 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przewidującymi konieczność poddania programów rozwoju obszarów wiejskich ocenie ex post.

Do celów szczegółowych niniejszej ewaluacji należały:

- ocena trafności przyjętej logiki interwencji Programu;
- ocena skuteczności Programu rozumiana jako ocena do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte, czy wybrane instrumenty były adekwatne oraz w jakim stopniu zastosowane metody wdrażania, instytucje i czynniki zewnętrzne miały wpływ na ostateczne efekty;
- ocena efektywności Programu rozumiana jako analiza możliwości osiągnięcia zbliżonych lub lepszych efektów przy wykorzystaniu mniejszych lub porównywalnych zasobów;
- ocena trwałości – rozumiana jako ocena na ile zmiany wywołane realizacją Programu są trwałe i długookresowe oraz czy będą funkcjonować po zakończeniu wsparcia;
- ocena wpływu netto programu na obszary objęte programowaniem w tym ocena wkładu programu w realizację priorytetów wspólnotowych.

W badaniu zastosowano podejście ewaluacji opartej na teorii czego wyrazem było odtworzenie logik interwencji wszystkich działań pierwszej osi priorytetowej. Do odtworzonych logik odwoływano się komentując wyniki badań terenowych.

Istotny element badania stanowiło oszacowanie efektu netto interwencji co zostało zrealizowane w oparciu o dane FADN oraz dane z badań ankietowych, którymi objęci byli zarówno beneficjenci jak i podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie.

Obok wpływu Programu na poziomie mikro (podmiotów, które uzyskały wsparcie) z wykorzystaniem modelowania ekonometrycznego oszacowano wpływ PROW na wskaźniki makro: PKB, zatrudnienie i wydajność pracy.

W raporcie uwzględniono zróżnicowanie beneficjentów pierwszej osi priorytetowej przedstawiając wyniki badań ilościowych w podziale na gospodarstwa rolne, zakłady przetwórcze i grupy producentów rolnych. Tam gdzie było to uzasadnione przedstawiono dodatkowo wyniki w podziale na poszczególne działania – analizy tego rodzaju zostały przeprowadzone przede wszystkim w sytuacjach zdiagnozowania istotnych różnic w odpowiedziach respondentów różnych działań. Tam gdzie różnice były niewielkie zdecydowano się celem zachowania przejrzystości wyводу oraz uchwycenia całościowego wpływu Programu w danym obszarze na prezentowanie wyników łącznie z uwzględnieniem wspomnianego zróżnicowania na typy beneficjentów.

2. KONTEKST BADANIA

2.1 DIAGNOZA SYTUACJI

Sektor rolny

Znaczenie sektora rolnego we współczesnych gospodarkach w wymiarze ekonomicznym słabnie poprzez zmniejszenie się jego udziału w produkcji żywności, w tym głównie w produkcji surowców żywnościowych oraz zatrudnieniu. Obserwuje się spadek jego wpływu na wskaźniki makroekonomiczne wraz ze wzrostem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju³. Pozycja ekonomiczna sektora rolnego w stosunku do innych gałęzi gospodarki narodowej świadczy głównie o jego konkurencyjności wewnętrznej. Spadek roli rolnictwa i jego udziału w tworzeniu dochodu narodowego nie oznacza jednak, że maleje jego znaczenie w rozwoju całej gospodarki. Ma na to wpływ wieloaspektowe znaczenie sektora pełniącego obok funkcji ekonomicznych istotne funkcje społeczno-kulturowe, turystyczno-rekreacyjne, ekologiczne i środowiskowe. Prowadzi to do przewartościowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich z modelu ilościowego na jakościowy. Ponadto należy zauważyć, iż w krajach wysoko rozwiniętych od lat obserwowana jest zmiana struktury sektora rolno-żywnościowego. Rośnie znaczenie przemysłów wytwarzających środki produkcji i usługi produkcyjne dla rolnictwa, ale przede wszystkim zwiększa się rola przemysłu spożywczego. Przemiany te zmieniają strukturę gospodarki narodowej w efekcie powodując wzrost społecznej wydajności pracy i wartości dochodu narodowego.

Na rozwój sektora rolnego w danym kraju wpływają determinanty związane z otoczeniem oraz ze stanem jego potencjału produkcyjnego tj. zasobami czynników produkcji w nim wykorzystywanych. Jego sprawne funkcjonowanie (konkurencyjność) jest uwarunkowane charakterem i formą obecnych w nim struktur produkcyjnych, dostępnością kapitału, jakością kapitału intelektualnego, aktywnym wdrażaniem nowych technologii i dobrym zarządzaniem.

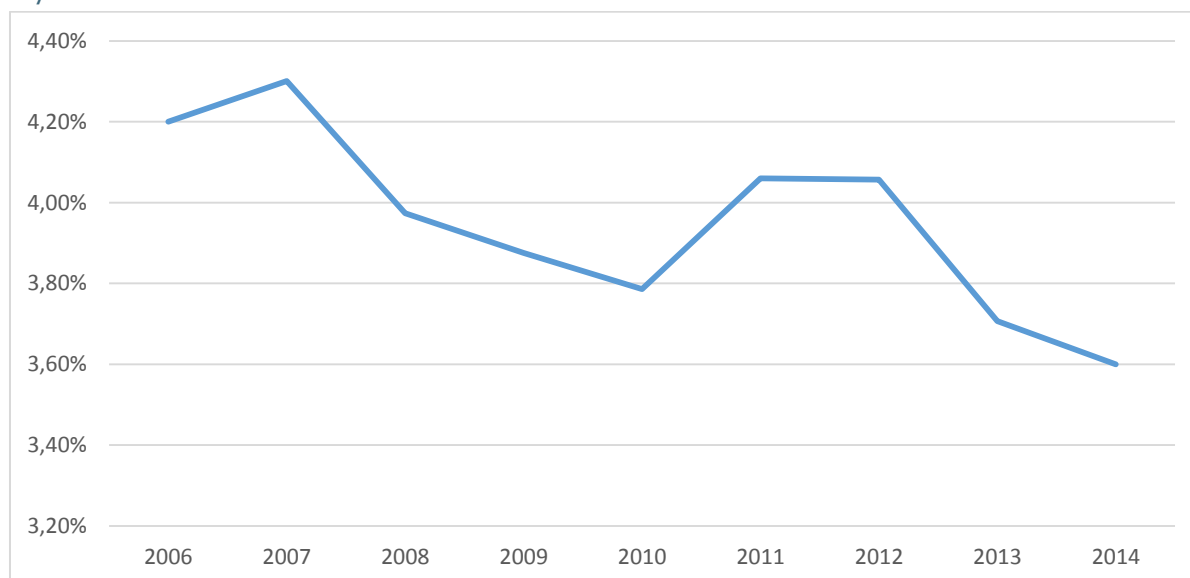
Znaczenie rolnictwa w gospodarce

Obszary wiejskie w Polsce zajmują ponad 93% powierzchni kraju⁴. W roku 2006 na tym terenie zamieszkiwało 14,9 mln mieszkańców, tj. 38,7% ludności Polski, zaś w roku 2014 na tych terenach mieszkało już 39,7%. Analizując poziom wskaźników odzwierciedlających rolę polskiego rolnictwa w gospodarce narodowej, potencjał produkcyjny zakumulowany w sektorze oraz wyniki gospodarowania w latach 2006-2015 należy podkreślić, iż zmiany jakie w nim zaszły dotyczą zarówno cech strukturalnych, jak i efektywności gospodarowania. Udział rolnictwa w produkcji krajowym brutto obniżył się z poziomu 3,7% w roku 2006 do poziomu 2,6% w roku 2014.

3 (Martino, Marchini 1996).

4 Przy opracowaniu diagnozy wykorzystano dane pochodzące ze statystyki publicznej.

Wykres 1. Udział rolnictwa w PKB w latach 2006 - 2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podobnie obniżył się w badanym okresie udział sektora rolnego w użytkowaniu trwałego majątku produkcyjnego z poziomu 7,1% do 5,0%. Główną przyczyną tego zjawiska był relatywnie niewielki (około 2%) udział nakładów inwestycyjnych w rolnictwie przeznaczonych na odtworzenie i zwiększanie majątku, aczkolwiek nakłady te w ujęciu bezwzględnym wzrosły z 3,0 mld zł w roku 2006 do 5,2 mld zł w roku 2014. Skala inwestycji w majątek trwały pozwoliła na wzrost wartości netto majątku, szczególnie ujawniający się w latach 2011-2014. Wartość środków trwałych brutto w tym samym okresie wzrosła z ponad 114,7 mld zł do 137,4 mld zł. W strukturze środków trwałych dominującą pozycję stanowiły w roku 2014 nakłady na budynki i budowle – 76,8 mld zł, maszyny i urządzenia - 24,9 mld zł i środki transportu 16,9 mld zł. Wskaźnik zużycia majątku produkcyjnego w rolnictwie wzrósł z poziomu 73,6% w 2006 roku do 76,5% w roku 2014.

Tabela 1. Stopień zużycia środków trwałych w latach 2006 – 2014 (w procentach)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
73,6	74,3	74,9	76	76,7	76,8	76,9	76,7	76,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Charakterystyka użytków rolnych

Możliwości produkcyjne rolnictwa wyznaczone są w głównej mierze przez zasoby ziemi. Ziemia jest aktywnym czynnikiem produkcji, determinującym niejako ramy zastosowania pozostałych czynników oraz przede wszystkim kształtującym ich produktywność cząstkową.

Udział użytków rolnych w powierzchni całkowitej kraju, czy regionu wskazuje na znaczenie tego sektora dla rozwoju gospodarki. Udział użytków rolnych w powierzchni ogólnej na przestrzeni badanych lat obniżył się z 61,1% do 59,9%. Powierzchnia użytków rolnych przypadających na 1 mieszkańca w 2014 roku wyniosła 0,38 ha, zaś w roku 2006 wynosiła 0,42 ha. W badanym okresie zaobserwowano spadek ogólnej powierzchni gruntów w użytkowaniu gospodarstw. Powierzchnia użytków rolnych pozostająca w użytkowaniu gospodarstw spadła w latach 2006-2015

z 15 957,3 tys. ha do 14 545,3 tys. ha tj. o 1 398,89 tys. ha. Zmiana ta wynikała głównie z „odrolniania” gruntów i przeznaczania ich na cele nierolnicze. Natomiast struktura użytków rolnych była w analizowanym okresie dość stabilna jeśli chodzi o grunty orne, sady i łąki, a jedynie znaczący spadek o około 50% odnotowano w przypadku pastwisk. Także niewielkie zmiany odnotowano w strukturze upraw – zmniejszenie się powierzchni zbóż, ziemniaków i buraków cukrowych przy wzroście zasiewów rzepaku i pastewnych. Użytki rolne w dobrej strukturze w badanym okresie stanowiły od 97,7% do 99% użytków ogółem. W 2014 roku powierzchnia ugorów wyniosła 475,2 tys. ha i była 2,9-krotnie mniejsza niż w roku 2004 co ma związek ze mechanizmem stosowania dopłat bezpośrednich i wzrostem cen gruntów rolnych. Powierzchnia zajmowana przez lasy wzrosła w latach 2007-2015 o nieco ponad 166 tys. ha (o 1,8%) i obecnie wynosi 9 215 tys. ha, w tym lasy prywatne zajmują powierzchnię 1 765 tys. ha a lasy publiczne 7 450 tys. ha. Na wzrost areału zajętego przez lasy miał głównie wpływ wzrost zalesiania w sektorze prywatnym, które w analizowanym okresie wyniosło 8,8%. Powierzchnia lasów publicznych wzrosła w tym okresie jedynie o 0,3% (ok. 24 tys. ha), co spowodowało spadek powierzchni lasów publicznych w areale ogółem z 82,1% do 80,8%. Ogólnie jakość użytków w Polsce jest niższa niż przeciętnie w UE. Znaczny udział gleb słabej jakości i zakwaszonych zmniejsza rolniczą przydatność użytków rolnych. Wskaźnik bonitacji gleb wynosił w 2014 roku 0,82 a jego wartość w analizowanym okresie wzrosła o 0,02. Udział gleb lekkich wynoszący 60,8% jest dwukrotnie większy niż średnio w UE (31,8%). Wskaźnik ten zdeterminowany przez warunki klimatyczno-przyrodnicze nie może ulegać znaczącym zmianom. Rolnictwo nadal charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem. W kraju funkcjonuje 1 mln 413 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni > 1 ha. W roku 2006 było ich 1 810 418.

Charakterystyka gospodarstw

Średnia powierzchnia gospodarstwa w latach 2007-2015 wzrosła o prawie 10%. W roku 2007 średnio wynosiła 9,57 ha zaś roku 2015 osiągnęła areał 10,49 ha. Średnia powierzchnia użytków rolnych (UR) przypadająca na 1 gospodarstwo zwiększa się stopniowo i w 2014 r. wyniosła 10,3 ha użytków rolnych (w 2011 r. – 9,1 ha, a w 2002 r. – 5,8 ha).

Tabela 2. Średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na gospodarstwo w latach 2006 - 2014

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
9,57	9,91	10,02	10,15	10,23	10,36	10,38	10,42	10,48

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Mimo pewnego przyspieszenia koncentracji nieco ponad połowa gospodarstw w Polsce (53,1%) użytkuje nie więcej niż 5 ha UR. W porównaniu do roku 2007 oznacza to spadek o 4,4 p.p. W gospodarstwach tych znajduje się 12,7% UR. Prawie 75% gospodarstw użytkuje mniej niż 10 ha UR (w roku 2007 ich udział wynosił 79,5%), a ich łączny udział w użytkach rolnych wynosi 28%. Aktualnie około 31% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach 10-30 ha. Ponad 135,5 tys. gospodarstw (9,5% ogólnej zbiorowości, co oznacza wzrost o 2,5 p.p. w stosunku do 2007 roku) charakteryzuje się powierzchnią ponad 20 ha UR. Obserwowane stopniowe zmiany w strukturze gospodarstw rolnych powodują zwiększenie liczby gospodarstw większych obszarowo. Udział gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej w użytkowaniu ziemi rolniczej w roku 2007 wynosił 25,9%

i zwiększył się do 31,2% w 2014 roku. W krajach UE wskaźnik ten wynosi 80-90%. Ponadto blisko połowa gospodarstw rolnych stanowią podmioty wytwarzające do 4 tys. Euro produkcji standardowej (SO) i to z nich pochodzi około 6% produkcji ogółem. Podmioty wytwarzające powyżej 100 tys. euro SO stanowią w kraju jedynie 1,8% i generują prawie 35% produkcji standardowej ogółem. Ta miara ilustruje nadal znaczące różnice w strukturach wytwórczych w Polsce w porównaniu do krajów UE, gdzie średnio w krajach UE 28 udział podmiotów powyżej 100 tys. euro SO w jej wytwarzaniu wynosi ponad 75%.

Kapitał ludzki

Kolejnym czynnikiem produkcji w rolnictwie jest praca. Jak wynika z wielu badań w skali globalnej od wielu lat utrzymują się nadwyżki siły roboczej w rolnictwie indywidualnym. Relatywnie wysokie zasoby pracy związane z rolnictwem wymieniane są jako jeden z ważniejszych problemów strukturalnych polskiego rolnictwa. W 2014 roku liczba osób zatrudnionych w sektorze rolnym wyniosła 2 332,5 tys., co stanowiło 16% zatrudnionych ogółem. Wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie istotnie wzrósł w roku 2010 w wyniku zmian w kwalifikacji osób zatrudnionych⁵. Udział zatrudnionych w rolnictwie przy uwzględnieniu gospodarstw powyżej 1 ha UR kształtuje się obecnie na poziomie 11,2%. Jest to wskaźnik nadal na dość wysokim poziomie w relacji do rolnictwa w innych krajach. Dla porównania w krajach UE wynosi on odpowiednio 4,4% (UE 28) i 2,6% (UE 15). Liczba osób zatrudnionych w rolnictwie przypadających na 100 ha użytków rolnych ilustruje uzbrojenie ziemi w pracę, które ma wpływ na techniki wytwarzania w rolnictwie. Liczba zatrudnionych na 100 UR w latach 2006-2014 wzrosła z 13,2 osoby do 16,1⁶.

Generalnie należy zauważyć, że w polskim rolnictwie nadal występują niekorzystne relacje między pracą a ziemią warunkowane spadkiem areału użytków rolnych i wysokimi nakładami pracy. Nakłady pracy w latach 2006 -2015 zmniejszyły się z poziomu 2 292 do 1 928 tys. AWU⁷. Powierzchnia użytków rolnych przypadająca na 1 AWU zwiększyła się z 7 do 7,6 ha ale nadal stanowi mniej niż połowę wartości tego wskaźnika w 28 krajach UE (17,7 ha). Liczba pełnozatrudnionych w gospodarstwach indywidualnych w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych od 2013 roku utrzymuje się na poziomie 14,1 AWU i od roku 2006 zmniejszyła się o około 8%. Podobną sytuację możemy zaobserwować w zakresie relacji nakłady pracy a nakłady kapitałowe. Wartość nakładów kapitałowych na jednostkę pracy w latach 2006-2014 wzrosła z 18,3 tys. zł do 23,9 tys. zł na 1 AWU, zaś na 1 ha użytków rolnych z poziomu 2,6 tys. zł do 3,2 tys. zł. W roku 2014 poziom nakładów kapitałowych na jednostkę pracy stanowił nieco powyżej ¼ wartości odnotowanych w krajach UE 28, natomiast nakłady kapitałowe na 1 ha wyniosły około 64% średniej osiągananej w tych krajach.

Przedstawione powyżej dane ilustrujące wyposażenie czynnika pracy w czynnik ziemi i kapitału wskazują na poprawę konkurencyjności sektora w zakresie potencjału wytwórczego, aczkolwiek nadal zdecydowanie odbiega on od poziomu odnotowywanego w krajach UE.

Do istotnych czynników determinujących wyniki gospodarowania w rolnictwie należą: poziom wykształcenia i wiek kierowników gospodarstw. Lepiej wykształceni rolnicy są bardziej otwarci na zmiany i chętniej podejmują pojawiające się wyzwania. Występuje także wyraźny związek pomiędzy poziomem wykształcenia producentów rolnych a uzyskiwanymi przez nich wynikami produkcyjnymi.

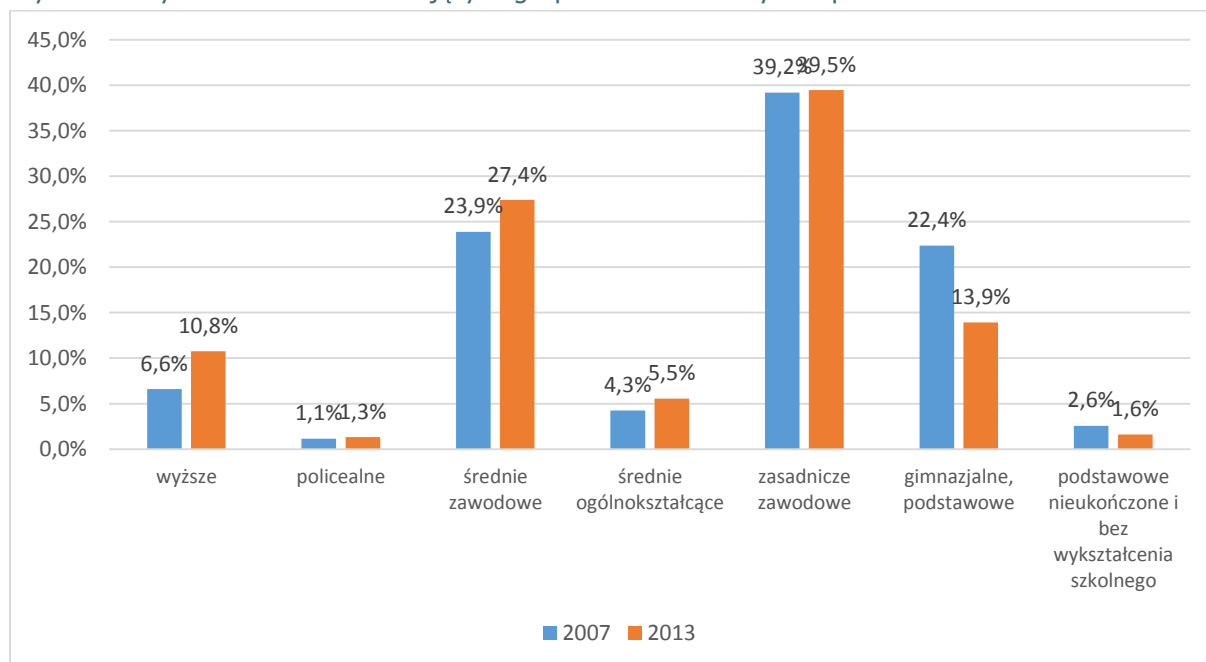
5 Dane trudno porównywać z latami 2005-2006. Od 2010 roku do zatrudnionych zaliczono wszystkich pracujących bez względu na towarowość gospodarstw i jego obszar. W okresie poprzednim wskaźnik szacowano nie uwzględniając gospodarstw do 1 ha UR i produkujących na własne potrzeby.

6 Dane z roku 2006 przed zmianą kwalifikacji.

7 Roczna jednostka pracy wynosząca 2 120 godzin pracy w roku.

Według danych GUS, odsetek kierowników gospodarstw z wykształceniem wyższym w Polsce wzrósł z 6,5% w 2007 roku do 10,8% w 2013 roku, wykazując przy tym niewielkie zróżnicowanie regionalne⁸.

Wykres 2. Wykształcenie osób kierujących gospodarstwami rolnymi o powierzchni > 1 ha



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W roku 2007 wykształceniem rolniczym w skali kraju dysponowało 47,7% kierowników gospodarstw powyżej 1 ha natomiast w roku 2013 48,1%.

Struktura wiekowa rolników ulega powolnym zmianom. W roku 2007 młodzi rolnicy (poniżej 40 roku życia) stanowili 28,8% ogółu rolników podczas gdy w roku 2013 ich udział zmniejszył się do 23,1%. Równocześnie zmalał z 11,67% do 9,6% odsetek rolników najstarszych, których wiek przekracza 65 lat. Powiększyło się (w ujęciu procentowym) grono rolników z przedziału wiekowego 40 -64 lata.

Produkcja rolnicza

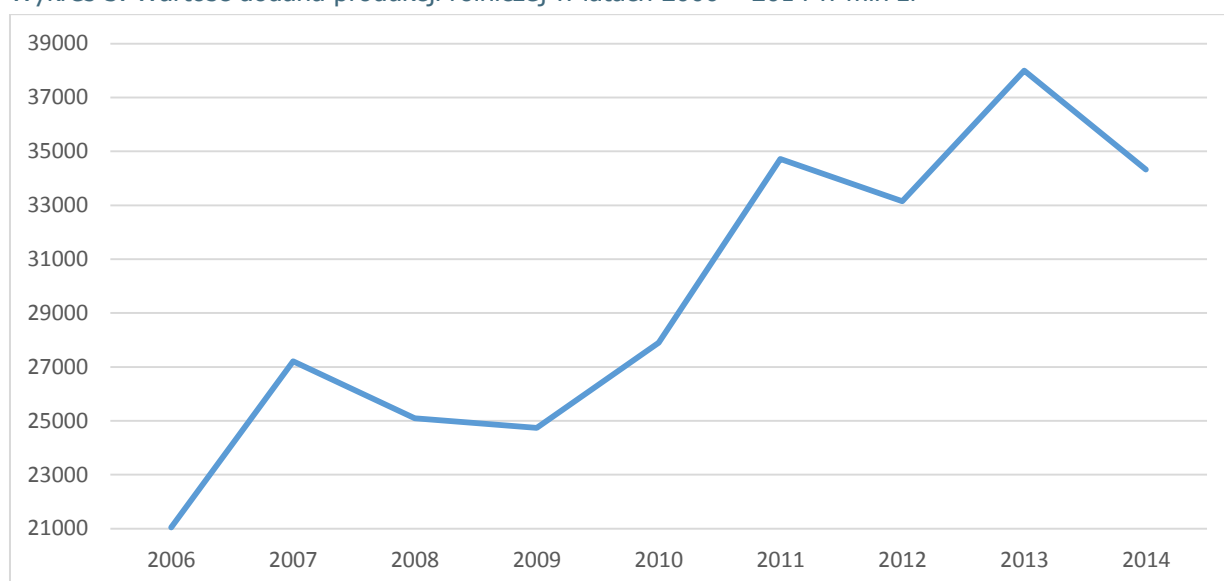
Globalna produkcja rolnicza w cenach bieżących osiągnęła w 2014 r. wartość 106 mld zł, w tym roślinna 54,5 mld zł, a zwierzęca 51,5 mld zł. W porównaniu do roku 2007 oznacza to wzrost o 30%. Wartość produkcji globalnej w przeliczeniu na 1 ha UR w roku 2007 wynosiła 5139 zł, zaś w roku 2014 osiągnęła poziom 7236 zł. Wzrosła także w latach 2007-2014 towarowość globalnej produkcji rolniczej. Towarowość produkcji roślinnej zwiększyła się o 8 p.p. do 59% natomiast produkcji zwierzęcej o 6 p.p. do 88%. Wartość produkcji towarowej roślinnej wzrosła w latach 2007-2014 z poziomu 22,7 mld zł do 32 mld zł tj. o 41%, zaś wartość produkcji towarowej zwierzęcej wzrosła z poziomu 29,8 mld zł do ponad 45 mld zł tj. o 53%.

⁸ Wskaźnik podawany w statystyce publicznej na podstawie Spisów Rolnych.

Udział polskiego rolnictwa w wartości produkcji UE 28 wynosił 5,7% przy prawie 20% udziale w nakładach pracy, ponad 8% udziale w użytkowaniu gruntów i ponad 5% udziale w nakładach kapitałowych. Produktywność czynników produkcji w polskim rolnictwie, mimo znaczącego wzrostu od czasu akcesji do UE, nadal jest znacznie niższa od wyników osiągniętych w rolnictwie unijnym. Produktywność ziemi i pracy w roku 2014 w rolnictwie polskim mierzona wartością produkcji wytworzonej była o około 3% niższa od wartości uzyskiwanej w UE 28. Intensywność produkcji rolnictwa mierzona nakładami kapitałowymi⁹ na 1 ha UR kształtowała się na poziomie 63% średniej UE 28 i wynosiła w 2014 roku 1126 euro.

Miernikiem skuteczności gospodarowania w rolnictwie jest wytworzona przez ten sektor wartość dodana brutto. Jest ona podstawową kategorią dochodową, będącą istotnym kryterium oceny efektywności nakładów czynników produkcji. Wartość dodana brutto w rolnictwie indywidualnym w latach 2006-2014 wzrosła z poziomu 27 mld zł do 34,3 mld zł tj. w cenach bieżących o około 47%.

Wykres 3. Wartość dodana produkcji rolniczej w latach 2006 – 2014 w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wartość dodana brutto na 1 ha UR wzrosła w cenach bieżących nieco ponad 70% osiągając poziom 2 380 zł w roku 2014 w porównaniu do odnotowanego poziomu wartości tego wskaźnika w roku 2006 w wysokości 1 403 zł.

Wartość dodana brutto na jednostkę pracy 1 AWU wynosząca w roku 2006 9,4 tys. zł zwiększyła się do poziomu 14,6 tys. w roku 2014. Wartość dodana brutto przypadająca na roczną jednostkę pracy (wdb/rjp) stanowiąca 22% poziomu w relacji do krajów UE 28 w roku 2006 wzrosła do poziomu 27% w roku 2014.

9 Liczona jako suma zużycia pośredniego i amortyzacji

Wyniki oceny potencjału rolnictwa i efektywności jego wykorzystania wskazuje na systematyczną poprawę, zarówno jakości potencjału, jak i osiąganych efektów gospodarowania. Nadal jednak charakterystycznym dla polskiego rolnictwa jest w szczególności: relatywnie wysoka liczba pracujących, struktura wieku kierowników gospodarstw oraz ich kwalifikacje, niefunkcjonalna struktura obszarowa gospodarstw, czy też słaba dynamika odnawiania majątku produkcyjnego (głównie budynków i budowli) w dużej części gospodarstw. Te cechy sektora mają niewątpliwie wpływ na niższy poziom produktywności czynników produkcji osiągany w rolnictwie polskim w relacji do wielu krajów UE. Przedstawione powyżej wyniki analizy wskazują na konieczność prowadzenia dalszych intensywnych wysiłków mających na celu restrukturyzację sektora w kierunku kształtowania bardziej efektywnej struktury produkcyjnej i społecznej rolnictwa.

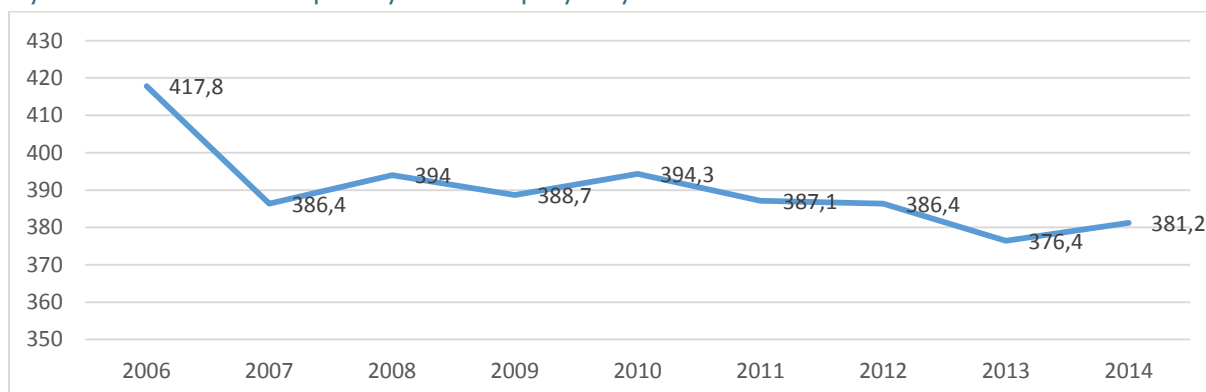
Przemysł rolno-spożywczy

Głębokie procesy restrukturyzacyjne i inwestycje w przemyśle rolno-spożywczym miały miejsce w ostatnich latach przed akcesją Polski do UE oraz w pierwszym okresie programowania w latach 2004-2006. Zmiany jakie dość wcześnie zaszły w tej gałęzi gospodarki przyniosły w efekcie jej modernizację i stworzyły podstawę do dynamicznego rozwoju kolejnych latach. Możliwości rozwoju przemysłu spożywczego w latach 2006-2015 determinowane były w szczególności silnym wzrostem eksportu artykułów rolno-żywnościowych¹⁰, który obok wsparcia środkami WPR uznawany jest za kluczowy czynnik rozwoju sektora rolno-żywnościowego w ostatnich latach. Innym głównym czynnikiem rozwoju przemysłu spożywczego jest także stale rosnący popyt na żywność wysoko przetworzoną.

Rozwój przemysłu spożywczego znalazł swoje odzwierciedlenie w danych ze statystyki publicznej. Wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego z 1,06 mld zł w 2005r. wzrosła do 1,81 mld zł w 2014r. W cenach stałych wzrost dynamiki produkcji wyniósł w tym okresie 42,8%. Wartość dodana brutto w przemyśle spożywczym wzrosła z poziomu 2,44 mld zł w 2005r. do 4 mld zł w 2014r. Dynamika wzrostu wartości dodanej na przestrzeni tych lat w cenach stałych wyniosła 41,5%. Należy podkreślić, iż duży wzrost produkcji i wartości dodanej był efektem wzrostu wydajności pracy i nie szedł w parze ze wzrostem zatrudnienia. Zatrudnienie w analizowanym okresie zmniejszyło się z 418 tysięcy w roku 2006 do 381 tysięcy w roku 2014.

¹⁰ W latach 2006-2014 sukcesywnie wzrastało dodatnie saldo handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi, a udział eksportu tych artykułów w eksporcie ogółem wzrósł o 4,8%. Wartość eksportu produktów rolno-spożywczych w tym okresie wzrosła prawie półtorakrotnie. Wpływy z eksportu produktów rolno-spożywczych w 2015 roku osiągnęły wartość około 22,5 mld euro. W rezultacie, nadwyżka w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi osiągnęła wartość ponad 7,5 mld euro.

Wykres 4. Zatrudnienie w przemyśle rolno-spożywczym w latach 2006 - 2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obecny poziom wydajności pracy w przemyśle spożywczym jest zbliżony do stanu notowanego w innych działach polskiej gospodarki, z wyjątkiem rolnictwa, w którym jest ona kilkakrotnie niższa. Wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym jest jeszcze o około 35% niższa niż w tym przemyśle krajów UE 15. Dystans ten jednak systematycznie maleje.

W analizowanych latach czynnikiem kształtującym tę tendencję były zmiany w zakresie wzrostu nakładów inwestycyjnych modernizujących potencjał wytwórczy. Wartość nakładów na inwestycje w przemyśle spożywczym wzrosła z 5,6 mld zł w 2006r. do 7,8 mld zł w 2014r. Dynamika wzrostu nakładów w cenach stałych w tym okresie wyniosła aż 43%. Wzrost wartości tych nakładów zawdzięczany był wzrostowi rentowności zakładów przetwórczych. W roku 2005 wynik finansowy netto wyniósł 2,9 mld zł podczas gdy w roku 2014 już 7,2 mld zł. Wskaźnik rentowności obrotu netto wzrósł w analizowanym okresie z 2,9% do 3,8%.

Podsumowanie

Z zaprezentowanych wyżej informacji wynika, iż sektor rolno – spożywczy w ostatnich latach ulegał zmianom, z których część z uwagi na ich skalę i kierunek należy oceniać pozytywnie. Z drugiej strony nadal zauważalne są istotne wyzwania, które osłabiają konkurencyjność polskiego rolnictwa.

W kontekście przedstawionych w diagnozie danych istotnym było zwrócenie w niniejszym raporcie szczególnej uwagi na to czy PROW miał wpływ na obserwowalne zmiany oraz jak na tle ogólnej kondycji gospodarstw i zakładów przetwórczych wypadali beneficjenci Programu. W dalszych rozdziałach raportu skoncentrowano się m.in. na takich wątkach z diagnozy jak:

- udział rolnictwa we wzroście PKB,
- struktura agrarna polskiego rolnictwa,
- struktura wiekowa polskiego rolnictwa,
- nakłady inwestycyjne w gospodarstwach rolnych oraz zakładach przetwórczych,
- wartość dodana brutto w rolnictwie,
- wydajność pracy w sektorze rolno-spożywczym,
- poziom zużycia środków trwałych w rolnictwie,
- wykształcenie osób kierujących gospodarstwami rolnymi.

Punktem wyjścia do analiz stanowiło odtworzenie logik interwencji które prezentujemy w kolejnym rozdziale.

2.2 LOGIKI INTERWENCJI

Działanie 111 Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie

Teoria bazowa

Zakres podmiotowy działania 111 dotyczył osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie a wsparcie było realizowane w postaci dostępu do w pełni bezpłatnych szkoleń z katalogu zagadnień określonych przez instytucję zarządzającą. W warunkach konkursu Instytucja zarządzająca zdefiniowała tematykę szkoleń, ramowy harmonogram realizacji oraz liczbę uczestników. Działanie miało na celu poprawę poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych osób zatrudnionych w tych sektorach.

Uzasadnieniem zasadności oferowania wsparcia w tym obszarze były zdiagnozowane problemy oraz wyzwania charakteryzujące polskie rolnictwo w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. W opisie PROW 2007-2013 oceniono, iż „w odniesieniu do zasobów ludzkich na obszarach wiejskich, w Polsce istnieje potrzeba szerokiego wsparcia w zakresie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji”.

Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach działania zaliczono: generalnie niski poziom wykształcenia ludności rolniczej oraz potrzebę dostosowania procesów produkcyjnych do rosnących wymagań w zakresie ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa produkcji, warunków utrzymania zwierząt a także do spełnienia odpowiednich norm krajowych i UE¹¹.

Teoria zmiany

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez zachęcanie osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie do zwiększenia aktywności społeczno-zawodowej poprzez podnoszenie poziomu wiedzy a tym samym miało to służyć poprawie jakości procesów produkcyjnych i wzrostu konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa.

Działanie jest kontynuacją wsparcia udzielanego rolnikom i mieszkańcom wsi we wcześniejszych okresach programowania. Dotychczasowe działania skupione były głównie na przygotowaniu rolników do integracji z UE oraz umożliwieniu korzystania z pomocy ze środków wspólnotowych. Nowe wyzwania stojące przed zasobami ludzkimi na obszarach wiejskich spowodowały konieczność podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, w tym w szczególności w zakresie zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody.

¹¹ W strukturze gospodarstw rolnych przeważały gospodarstwa kierowane przez osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym o charakterze nierolniczym (28,7%), a tylko niewielki odsetek (4,3%) stanowią osoby z dyplomem wyższych studiów, niezwiązanych z rolnictwem (GUS 2006). Ponadto 61,5% gospodarstw było kierowanych przez osoby nie posiadające wykształcenia rolniczego.

W działaniu 111 beneficjentami były instytucje oraz prywatne i publiczne podmioty, a także konsorcja przez nie tworzone prowadzące działalność szkoleniową na terytorium Polski. Z możliwości realizacji szkoleń wyłączone zostały podmioty, które zajmowały się produkcją, obrotem i dystrybucją maszyn, materiałów, środków i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa. Wyjątek stanowiły w tym aspekcie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działające na podstawie przepisów o lasach oraz osoby prawne, działające na podstawie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego. Podmioty szkolące same dokonywały naboru uczestników spośród zainteresowanych podnoszeniem wiedzy rolników i posiadaczy lasów bez stosowania żadnych kryteriów wyboru. Wsparciem nie były objęte szkolenia stanowiące część programów nauczania, obowiązujących w szkołach rolniczych i leśnych na poziomie szkoły średniej lub wyższej. Nie mogły być także finansowane projekty, których program kształcenia był realizacją edukacji w trybie szkolnym. Poziom wsparcia operacji wynosił 100%.

W konstrukcji działania uznano, iż zasadne będzie priorytetowe potraktowanie wybranych, istotnych z punktu widzenia potrzeb, zagadnień będących przedmiotem szkoleń oraz stosowanie w konkursach kryteriów zapewniających odpowiedni poziom kształcenia przez podmioty szkolące. Przy wyborze operacji (beneficjentów) zastosowano, poza oceną formalną, ocenę merytoryczną, w której znaczące wagi przypisano do takich kryteriów, jak: kwalifikacje kadry dydaktyczne, szczegółowy program szkolenia, baza dydaktyczna i doświadczenie w organizacji szkoleń (70% w ocenie)¹².

Istotnie precyzyjny wybór beneficjentów wychodził naprzeciw kluczowym celom działania, tj. podnoszenie kwalifikacji uczestników szkoleń poprzez zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu jakości kształcenia. Słusznie uznano, iż beneficjentami wsparcia z działania 111 mogą być podmioty zapewniające wykwalifikowaną kadrę oraz nowoczesną bazę i środki dydaktyczne.

W Programie nie ograniczono możliwości korzystania z kilku nawet szkoleń przez jednego rolnika lub posiadacza lasów, co dało możliwość podnoszenia wiedzy przez osoby zainteresowane w wielu zakresach tematycznych, jednocześnie w pewnym stopniu ograniczając skalę oddziaływania wsparcia. Zasadne było natomiast uwzględnienie w Programie wskaźnika w postaci liczby osób objętych co najmniej jednym modułem szkoleniowym. Uczestnictwo producenta rolnego (posiadacza lasów) w jednym szkoleniu mogło powodować wystąpienie efektu wzrostu jego aktywności edukacyjnej w wyniku poszerzenia zakresu zainteresowań, identyfikacji nowych potrzeb edukacyjnych czy też dostrzeżenia korzyści z nawiązanych relacji z innymi uczestnikami. Te korzyści mogły stanowić motywację do dalszej edukacji samego uczestnika ale także pozwolić na pozyskanie kolejnej osoby promującej edukację i jej praktyczną przydatność w społecznościach lokalnych.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Ogłoszono 8 naborów wniosków o dofinansowanie, pierwszy w roku 2009, ostatni w roku 2014. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2009. Rozporządzenie było zmieniane dwukrotnie. Zainteresowanie wsparciem w ramach tego działania było wysokie. Ogłoszonych zostało 8 naborów wniosków o dofinansowanie, w ramach których złożono 500 wniosków o łącznej wartości

12 W naborach od sierpnia 2012r. zrezygnowano z oceny szczegółowego programu szkoleń, wzmocniono, zaś kryteria wobec doświadczenia kadry dydaktycznej w zakresie tematu operacji.

wnioskowanej kwoty przekraczającej 473 mln złotych, co stanowiło 393% w stosunku do limitu wynoszącego 120 440 052,56 zł. Na taką sytuację zapewne miał wpływ fakt, iż w działaniu 111 udział beneficjenta ostatecznego były dofinansowywany w 100%, co pozwalało prognozować mniejsze problemy związane z rekrutacją uczestników szkoleń i tym samym osiągnięciem wskaźników projektu. W trakcie weryfikacji odrzucono lub wycofano 376 wniosków a umowy czynne na kwotę 126 833 102,99 zł zawarto ze 123 beneficjentami, w tym liczba różnych beneficjentów wyniosła 38. Tak duży odsetek wniosków odrzuconych i/lub wycofanych wynikał z przyjętego trybu wyboru projektów do realizacji. Wybór wniosków miał formę konkursu i odbywał się na podstawie oceny merytorycznej. W wyniku oceny merytorycznej opracowywano ranking wnioskodawców w ramach określonego konkursu podpisując umowę z jej liderem. Biorąc pod uwagę fakt, iż w jednym konkursie uczestniczyło od 4 do 8 wnioskodawców stąd liczba wniosków odrzuconych i/lub wycofanych jest uzasadniona. Do końca 2015 r. zrealizowano płatności dla beneficjentów na kwotę 120 012 695 zł, co stanowiło 99,65% wartości zaplanowanej w ramach działania pomocy publicznej, w tym 99,7% kwoty pomocy z EFRROW. Warto przy tym zauważyć, iż alokacja środków na działanie, mimo dużego zainteresowania wsparciem była zmniejszona z 40 mln Euro do 28 417 005 Euro.

W strukturze beneficjentów zdecydowanie dominowały konsorcja. Na 123 ogółem zrealizowanych operacji konsorcja zrealizowały 113 (ponad 92% szkoleń), zaś osoby prawne zrealizowały 10 operacji. Tak duża reprezentacja konsorcjów wśród beneficjentów działania wynikała głównie z warunków stawianych aplikującym beneficjentom w konkursach. Biorąc pod uwagę wymóg zapewnienia wysokiego poziomu jakości kształcenia, konieczność dostarczania „nowej” często wyspecjalizowanej wiedzy oraz szeroki zakres problematyki szkoleń wnioskodawcy uznawali za celowe wzmocnienie swojego potencjału szkoleniowego poprzez łączenie własnych zasobów. Tworzenie konsorcjów zapewniało niektórym wnioskodawcom, zarówno ilościowy, jak jakościowy wzrost potencjału ale także pozwalało na spełnienie warunków udziału w konkursie. W szczególności dotyczyło to warunku posiadania kadry dydaktycznej „z doświadczeniem w organizacji szkoleń w zakresie tematu szkolenia realizowanego w ramach operacji” i „dysponowania bazą dydaktyczno-lokalową do prowadzenia szkoleń”. Te dwa istotne warunki w przypadku konsorcjów musiał spełnić przynajmniej jeden z podmiotów wchodzących w skład konsorcjum, a zatem możliwość skutecznego aplikowania konsorcjum istotnie rosła.

W ramach działania zrealizowano 123 operacje, w ramach których przeszkolono 165 925 osób. O poziomie stopnia realizacji liczby szkoleń zdecydowały w głównej mierze dwa zakresy tematyczne operacji: minimalne wymagania wzajemnej zgodności dla gospodarstw rolnych oraz Upowszechnianie zasad proekologicznych metod produkcji rolniczej

Odnosząc teorię wdrażania do teorii zmiany należy zauważyć, iż w działaniu zagwarantowano wybór operacji, które zasadniczo przyczyniały się do osiągnięcia celów działania. Do pewnych mankamentów w konstrukcji tego instrumentu wsparcia należy zaliczyć brak mechanizmu pozwalającego na monitorowanie istotnego z punktu widzenia celów działania wskaźnika wzrostu wartości dodanej brutto.

Działanie 112 Ułatwianie startu młodym rolnikom

Teoria bazowa

Wsparcie w ramach działania skierowane było do osób, które po raz pierwszy rozpoczynają samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego. Pomoc nie mogła być przyznana po upływie 18

miesiący od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej. Uzasadnieniem realizacji działania był fakt, iż około jedna piąta gospodarstw była prowadzona przez osoby powyżej 55 roku życia. Były to gospodarstwa, które w najbliższych latach miały być przekazywane następcom.

Teoria zmiany

Twórcy programu uznali, iż przejście gospodarstwa (po osobie starszej) i rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej wiąże się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych na uruchomienie produkcji i modernizację gospodarstwa. Zapewne nie jest to regułą ale z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, iż większość nowych właścicieli gospodarstwa będzie chciała dokonać w nim określonych inwestycji. Uznano, iż przyznanie przejmującym premii będzie stymulowało przekazywanie gospodarstw następcom tj. osobom młodym, definiowanym jako osoby które w dniu złożenia wniosku nie ukończyły 40 roku życia. Skala wsparcia (pierwotnie założono przyznanie pomocy ponad 33 tysiącom osób, później liczba ta na skutek realokacji wzrosła do 38 670) miała pozwolić na przeprowadzenie zmian strukturalnych w sektorze rolnym. „Zmiany te zgodnie z zapisami programu miały prowadzić do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego” (zapewne m.in. z tego względu w działaniu zdecydowano się na wykorzystanie wskaźnika dotyczącego wzrostu wartości dodanej brutto we wspartych gospodarstwach).

W teorii zmiany podkreślano, iż pozytywne efekty będą zawdzięczane nie tylko dzięki samemu faktowi przekazywania gospodarstw lecz również dzięki temu, iż gospodarstwa będą przejmowane przez osoby wykształcone a co za tym idzie bardziej skłonne do modernizowania gospodarstw, unowocześniania procesu produkcji, bardziej operatywne, o większych szansach na prowadzenie gospodarstwa efektywnego pod względem ekonomicznym. Z tego względu o wsparcie mogły ubiegać się wyłącznie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje lub deklarujące ich uzupełnienie w ciągu 36 miesięcy od dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy.

Biorąc pod uwagę treść specyficznych dla Programu wskaźników dodatkowych można uznać, iż wspierane miały być gospodarstwa, których wielkość przekraczała średnią powierzchnię gospodarstw w danym województwie. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez sformułowanie wymogu, iż przejmowane gospodarstwo ma powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż średnia w danym województwie i nie większą niż 300 ha¹³.

Teoria wdrażania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013. Rozporządzenie było zmieniane dwunastokrotnie.

13 jeżeli średnia wojewódzka była niższa niż średnia krajowa, wówczas obowiązywała średnia krajowa, zgodnie z ostatnią wersją PROW jeśli przejmowane gospodarstwo położone jest w województwie, w którym średnia wojewódzka jest niższa niż średnia krajowa, a gospodarstwo ma powierzchnię nie mniejszą niż średnia w danym województwie, ale niższą niż średnia krajowa, pomoc może zostać przyznana tylko pod warunkiem, że wnioskujący zobowiąże się do zwiększenia powierzchni gospodarstwa do poziomu średniej krajowej w terminie do 3 lat od momentu doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy

W pięciu ogłoszonych naborach złożono 52 683 wnioski widać więc, iż zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie było wysokie. Dzięki temu udało się bez problemu osiągnąć na nawet przekroczyć zakładaną wartość wskaźnika dotyczącego liczby osób, którym udzielono pomocy – wyniosła ona finalnie 38 857 z czego 25 598 stanowiły osoby, których wiek nie przekroczył 25 lat. Ze wsparcia skorzystały w 57% gospodarstwa, których wielkość ekonomiczna wyrażona w ESU nie przekraczała w momencie składania wniosku o przyznanie pomocy 6.

Dwukrotne zwiększenie wysokości premii (początkowo do 75 tys. zł¹⁴ a później¹⁵ do 100 tys. zł) możliwe były dzięki znacznemu zwiększeniu pierwotnie zaplanowanej alokacji na działanie (z 1,7 mld złotych do ponad 3,19 mld złotych).

Należy stwierdzić, iż teoria wdrażania korespondowała z założeniami wyrażonymi w teorii zmiany. Do pewnych mankamentów należy zaliczyć wprowadzenie kryteriów wyboru operacji dopiero w marcu 2011 roku (w trzech pierwszych naborach o kolejności przyznania pomocy decydowała wyłącznie data złożenia wniosku o dofinansowanie).

Działanie 113 Renty strukturalne

Teoria bazowa

Wsparcie w ramach działania skierowane było do producentów rolnych w wieku przedemerytalnym, którzy zdecydują się zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej w celu przekazania gospodarstw rolnych następcom lub innym producentom rolnym. Udzielone wsparcie miało stanowić źródło dochodu po zaprzestaniu prowadzonej działalności rolniczej. Zasadność wsparcia determinowały problemy i wyzwania charakteryzujące polski sektor pierwotnej produkcji rolnej w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach PROW zaliczono¹⁶:

- Niekorzystna struktura wiekowa rolników,
- Niski poziom wykształcenia producentów rolnych,
- Wysoki odsetek producentów rolnych w wieku 50 – 59 lat, który umożliwia im ubieganie się o rentę strukturalną,
- Większy poziom wykształcenia osób młodszych.

Teoria zmiany

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez zachęcanie starszych producentów rolnych do przekazywania gospodarstw następcom lub innym młodszy rolnikom i przechodzenia na rentę strukturalną, co miało służyć poprawie struktury agrarnej i przyśpieszeniu procesu wymiany pokoleniowej w rolnictwie. W efekcie, wsparcie powinno prowadzić do poprawy rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników młodszych i lepiej

14 Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 13 lipca 2010r.

15 Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 17 kwietnia 2014

16 Około 20% rolników ubiegających się o płatności bezpośrednie to osoby powyżej 55 roku życia.

przygotowanych do zawodu. Twórcy programu uznali, że taki instrument złagodzi skutki przemian agrarnych i przyczyni się do poprawy rentowności gospodarki rolnej.

W działaniu 113 beneficjentami byli producenci rolni (osoby fizyczne), którzy ukończyli 55 lat, lecz nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego, prowadzili działalność rolniczą na własny rachunek co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną i w okresie ostatnich 10 lat podlegali przez okres co najmniej 5 lat podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz w dniu złożenia tego wniosku podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz przekazał gospodarstwo rolne. Założono, że renta strukturalna będzie wypłacana za każdy miesiąc, w terminie określonym w decyzji administracyjnej o przyznaniu renty strukturalnej, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia przez pobierającego tę rentę 65 lat.

Działanie było kontynuacją wsparcia zapoczątkowanego w okresie programowania 2004-2006 i zostało powiązane z działaniem 112 – rozpoczynanie działalności przez młodych rolników. Twórcy programu uznali, iż przejęcie gospodarstwa (po osobie starszej) i rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej będzie łatwiejsze w sytuacji uzyskania podstawowego środka produkcji – gruntów rolnych.

W teorii zmiany podkreślano, iż pozytywne efekty będą zawdzięczane nie tylko dzięki samemu faktowi przekazywania gospodarstw lecz również dzięki temu, iż gospodarstwa będą przejmowane przez osoby młodsze i lepiej wykształcone, a co za tym idzie bardziej skłonne do modernizowania gospodarstw, unowocześniania procesu produkcji, bardziej operatywne, o większych szansach na prowadzenie gospodarstwa efektywnego pod względem ekonomicznym. Z tego względu w początkowym okresie realizacji działania o wsparcie mogły ubiegać się wyłącznie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze. W roku 2010 dopuszczono możliwość wnioskowania o wsparcie również w przypadku, kiedy przejmującym gospodarstwo rolne był następca nieposiadający kwalifikacji a jednocześnie deklarował jego uzupełnienie.

Wsparciem objęto rolników przekazujących gospodarstwa, których wielkość przekraczała średnią powierzchnię gospodarstw w danym województwie.

Teoria wdrażania

W trzech ogłoszonych naborach złożono 28 534 wnioski widać więc, iż zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie było wysokie. Po weryfikacji wniosków, wsparcie na podstawie wydanych decyzji uzyskało 19 947 beneficjentów, co w zasadzie pozwoliło na osiągnięcie wartości wskaźnika, dotyczącego liczby osób, którym udzielono pomocy w ramach przedmiotowego działania, wynoszącej 20,4 tys. osób. Do końca 2015 r. zrealizowano płatności dla beneficjentów na kwotę 10 207 336 325,86 zł (beneficjenci PROW 2007-2013 i osoby, które przeszły na rentę w okresie 2004-2006). Wśród beneficjentów działania przeważali mężczyźni w wieku 55-64 lat (75%), zaś renty z dodatkiem na współmałżonka stanowiły 16,7% w ogólnej liczbie wydanych decyzji. Gospodarstwa przekazywane w ramach działania prawie w 55% przejęli następcy.

Należy stwierdzić, iż teoria wdrażania korespondowała z założeniami wyrażonymi w teorii zmiany.

Działanie 114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów

Teoria bazowa

Zakres podmiotowy działania 114 dotyczył gospodarstw rolnych i leśnych, a wsparcie było realizowane w postaci dostępu do w 80% dofinansowanych usług doradczych dla rolników i posiadaczy lasów z katalogu określonego w załącznikach do rozporządzenia z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 78, poz. 470, z późn. zm.). Zgodnie z warunkami określonymi w ww. rozporządzeniu beneficjent był zobligowany do zawarcia z uprawnionym podmiotem doradczym umowy o świadczenie przynajmniej usługi kompleksowej oceny gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności oraz usługi polegającej na ocenie gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (zał. nr 1) lub jednej z usług doradczych wymienionych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

Działanie miało na celu dostosowanie gospodarstw rolnych do zasad wzajemnej zgodności (cross-compliance), zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych, wspieranie restrukturyzacji, rozwoju innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych, ochronę środowiska naturalnego oraz poprawę bezpieczeństwa pracy.

Uzasadnieniem zasadności oferowania wsparcia w tym obszarze były zdiagnozowane problemy oraz wyzwania charakteryzujące polskie rolnictwo w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. W opisie PROW 2007-2013 oceniono, iż „Nie jest możliwe zwiększenie konkurencyjności oraz dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych bez przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, a także spełnienia norm dotyczących bezpieczeństwa pracy opartych na prawodawstwie wspólnotowym”.

Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach działania zaliczono:

1. konieczność usprawnienia zrównoważonego zarządzania gospodarstwami, w tym przestrzegania zasad wzajemnej zgodności czyli tzw. cross-compliance,
2. trudności związane z dostosowaniem się wielu gospodarstw do wymogów UE¹⁷,
3. konieczność spełniania wymogów cross-compliance przed każdym procesem restrukturyzacji gospodarstw.

Teoria zmiany

Wskazane powyżej wyzwania i problemy planowano rozwiązać poprzez udzielenie wsparcia rolnikom i posiadaczom lasów w formie znaczącego dofinansowania usług doradczych świadczonych przez uprawnione podmioty doradcze. Usługi doradcze miały przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności gospodarstw oraz zapewnić pomoc w trudnym procesie spełniania zasad wzajemnej zgodności.

Uzasadnieniem kluczowym dla wsparcia był niski poziom wiedzy rolników w zakresie wspomnianych powyżej wymagań, zagrożenie w postaci ograniczenia wypłat płatności bezpośrednich i niedostateczny potencjał finansowy gospodarstw, ograniczający dostęp do usług doradczych. Nowe wyzwania stojące przed zasobami ludzkimi na obszarach wiejskich spowodowały konieczność podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, w tym w szczególności w zakresie zarządzania gospodarstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance) oraz norm dotyczących

¹⁷ Gospodarstwo nie spełniające tych wymogów będzie miało obniżoną pomoc, a nawet może być całkowicie pozbawione środków w ramach wsparcia bezpośredniego i płatności towarzyszących.

bezpieczeństwa pracy. Możliwość uzyskania wsparcia z działania 114 mieli posiadacze lasów i rolnicy, którzy w roku poprzedzającym rozpoczęcie wykonywania usługi doradczej uzyskali płatności bezpośrednie. Jednakże, z warunku tego zrezygnowano w 2011 r., gdyż stanowił on niepotrzebne ograniczenie pomocy wyłącznie do rolników korzystających z płatności bezpośrednich, zamykając dostęp do pomocy tym producentom rolnym, którzy o takie płatności nie wnioskowali bądź nie otrzymali płatności albo decyzji w sprawie płatności w określonym terminie.

Usługi doradcze były realizowane przez instytucje oraz prywatne i publiczne podmioty prowadzące działalność z zakresu doradztwa rolniczego na terytorium RP. Podmioty planujące świadczyć usługi doradcze w ramach działania 114, co do zasady zobligowane zostały do pozyskania akredytacji MRiRW. Głównym warunkiem uzyskania akredytacji było posiadanie kadry z wyższym wykształceniem rolniczym (lub pokrewnym), odpowiednim doświadczeniem i kwalifikacjami. Z konieczności przechodzenia procesu akredytacji zostały zwolnione publiczne podmioty świadczące usługi doradcze tj. ośrodki doradztwa rolniczego i izby rolnicze. Beneficjenci mieli możliwość swobodnego wyboru instytucji lub podmiotu doradczego, który miał im świadczyć usługi doradcze w ramach doradztwa indywidualnego¹⁸.

Poziom wsparcia operacji wynosił 80% kosztów kwalifikowalnych usług doradczych. Wysokość wsparcia ograniczono do wysokości 1 500 Euro na gospodarstwo w całym okresie programowania, przy czym beneficjent mógł korzystać z wielu usług w ramach tego limitu¹⁹.

W konstrukcji działania uznano, iż zasadne będzie priorytetowe potraktowanie wybranych, istotnych z punktu widzenia potrzeb, zagadnień (problematyki) będących przedmiotem usługi doradczej oraz zastosowanie systemu akredytacji zapewniającego odpowiedni poziom doradztwa przez podmioty świadczące usługi doradcze.

Priorytety zawarte w opracowanym katalogu zakresu przedmiotowego doradztwa oraz formuła akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze wychodziły naprzeciw kluczowym celom działania, tj. podnoszeniu poziomu przygotowania gospodarstw do nowych warunków otoczenia poprzez zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu jakości doradztwa.

W Programie nie ograniczono możliwości korzystania z kilku nawet usług doradczych przez jednego rolnika lub posiadacza lasów, co dało możliwość absorpcji wiedzy w postaci usług doradczych przez osoby zainteresowane wielopłaszczyznową, kompleksową pomocą.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy zostały określone w Rozporządzeniu z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 78, poz. 470, z późn. zm.).

18 Z możliwości realizacji doradztwa (nie mogły ubiegać się o akredytację) wyłączone zostały podmioty, które zajmowały się produkcją, obrotem i dystrybucją maszyn, materiałów, środków i urządzeń dla rolnictwa i leśnictwa. Wyjątek stanowiły w tym aspekcie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działające na podstawie przepisów o lasach.

19 Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

W ramach działania ogłoszonych zostało 6 naborów wniosków o dofinansowanie, w ramach których złożono 65 783 wniosków o łącznej wartości wnioskowanej kwoty równej 250 403 280 zł, co stanowiło 177,9% w stosunku do limitu wynoszącego 140 741 385,47 zł. Należy zauważyć, że zainteresowanie aplikowaniem o wsparcie w kontekście zdiagnozowanych i realnych potrzeb doradczych nie może zostać ocenione jako wysokie. W Programie m.in. planowano łączną liczbę beneficjentów w latach 2007 -2013 na poziomie 114 000 przy 1,5 mln uprawnionych do uzyskania wsparcia²⁰, zaś w ostatecznej wersji Programu założono wsparcie dla 43 240 producentów rolnych. W trakcie weryfikacji odrzucono lub wycofano 18 670 wniosków. Ogółem podpisano 47 113 na kwotę 139 610 881,81 zł²¹, w tym liczba różnych beneficjentów wyniosła 43 830, przy liczbie zrealizowanych operacji na poziomie 48 383.

Na uwagę zasługuje fakt, iż największe wsparcie w ramach działania 114 uzyskały gospodarstwa prowadzące produkcję zwierzęcą albo produkcję roślinną i zwierzęcą (58% usług tylko w ramach siedmiu zakresów usług doradczych). W Programie słusznie zdiagnozowano zatem trudności związane ze spełnianiem wymogów cross-compliance, w szczególności w gospodarstwach z produkcją zwierzęcą.

Odnosząc teorię wdrażania do teorii zmiany należy zauważyć, iż w działaniu zagwarantowano odpowiednie warunki do realizacji operacji pod względem merytorycznym, tj. problematyki doradztwa i poziomu jakości usług (akredytacja usługodawców). Czynnikiem w pewnym stopniu obniżającym zainteresowanie tym instrumentem wsparcia była sama jego konstrukcja, w tym przede wszystkim założona częściowa odpłatność usług doradczych, niekwalifikowalność podatku VAT oraz obowiązująca na początkowym etapie zasada obligująca beneficjenta do samodzielnego składania wniosków. Wydaje się znacznie efektywniejszą z punktu widzenia realizacji celów działania byłaby konstrukcja zastosowana w działaniu 111 – rekrutacja beneficjentów przez instytucję doradczą.

Działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych

Teoria bazowa

Zakres przedmiotowy działania dotyczył wsparcia inwestycji materialnych i niematerialnych służących modernizacji produkcji rolnej. Uzasadnieniem zasadności oferowania wsparcia w tym obszarze była zdiagnozowana luka technologiczna między gospodarstwami polskimi a gospodarstwami z krajów UE-15. Charakterystyczne dla polskich gospodarstw były:

- Wysoki stopień zużycia środków trwałych i długi czas ich wykorzystywania (zwrócono m.in. uwagę na, ryzyko iż w perspektywie najbliższych 10 lat wiele gospodarstw rolniczych w Rzeczypospolitej Polskiej może zostać pozbawionych maszyn i ciągników rolniczych),
- Niedostateczny stopień mechanizacji w rolnictwie,
- Niski stopień wyposażenia gospodarstw rolnych w urządzenia związane z ochroną środowiska,

20 PROW na lata 2007 – 2013, marzec, 2016.

21 Zmniejszenie liczby wydanych decyzji pozytywnych (o pomoc) wynika z niespełnienia przez rolników warunku złożenia wniosku o płatność w ciągu 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji pozytywnej o pomoc. Po upływie wymaganego czasu decyzja jest unieważniana, a następnie wydawana jest decyzja negatywna.

- Niski standard budynków gospodarczych i inwentarskich (prawie połowa z nich została wybudowana przed 1960 r).

Ponadto w ramach przeprowadzonej w roku 2008 oceny Wspólnej Polityki Rolnej, (HealthCheck) oraz opracowania, w związku z ogólnosiwiatowym kryzysem gospodarczym, Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (EERP) za jedno z kluczowych wyzwań uznano konieczność restrukturyzacji sektora mleczarskiego. Restrukturyzacja ta, której elementem miały być dokonywane dzięki wsparciu z działania 121 inwestycje związane z rozwojem produkcji mleka lub reorientację w związku z zaprzestaniem produkcji mleka miała stanowić odpowiedź na problem dużego rozdrobnienia produkcji mleka w porównaniu z innymi krajami członkowskimi oraz konieczność dostosowania rynku do planowanego zniesienia kwotowania. Celem działania było więc również zapewnienie producentom rolnym prowadzącym produkcję mleczarską możliwości dostosowania się do zmieniających się warunków, w związku z przewidzianym wygaśnięciem systemu kwot mlecznych w roku 2015

W diagnozie podkreślono, iż mimo dotychczasowego wsparcia w ramach programów krajowych, Programu SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-spożywczego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, potrzeby inwestycyjne polskich gospodarstw rolnych nie zostały jeszcze zaspokojone.

Teoria zmiany

Zaadresowaniu wskazanych wyżej problemów/wyzwań miało służyć wsparcie procesów modernizacyjnych gospodarstw ukierunkowane przede wszystkim na wzrost ich konkurencyjności. Wsparcie przyjęło postać bezzwrotnych dotacji na inwestycje materialne i niematerialne o minimalnej wysokości kosztów kwalifikowalnych równej 20 tys. zł.²² Maksymalną wysokość pomocy na jedno gospodarstwo i jednego beneficjenta ustalono na poziomie 300 tys. zł przy założeniu, iż podstawowa intensywność wsparcia wynosiła 40% kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą. Działanie umożliwiało więc realizację kosztowych przedsięwzięć modernizacyjnych, których rolnicy, z uwagi na stosunkowo niskie dochody oraz wysokie koszty zakupu środków trwałych, nie byłiby w stanie dokonać samodzielnie lub dokonaliby ich jedynie w ograniczonym zakresie.

Teoria zmiany szczególnie naciskała na wsparcie młodych rolników. Po pierwsze z możliwości uzyskania wsparcia nie zostali wyłączeni beneficjenci działania 112, po drugie beneficjenci tegoż działania mogli ubiegać się o dofinansowanie mimo niespełniania warunku dotyczącego posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych²³, po trzecie młodzi rolnicy zostali objęci wyższą bo 50% (lub 60%)²⁴ intensywnością pomocy. Słusznie uznano, iż samo działanie 112 może okazać się niewystarczające z punktu widzenia zachęcania osób młodych do prowadzenia gospodarstw.

Zasadniczym efektem działania miała być poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych. Jak można się domyślać poprawa ta miała dokonać się nie tyle względem innych gospodarstw krajowych lecz

22 Ograniczenie to nie dotyczyło operacji obejmujących wyłącznie wyposażenie gospodarstwa rolnego w urządzenia do składowania nawozów naturalnych lub projektów związanych z dostosowaniem do norm wspólnotowych

23 pod warunkiem uzupełnienia ich w określonym terminie

24 Lub 60% w przypadku gdy operacja realizowana była przez osobę fizyczną, która w dniu złożenia wniosku o pomoc nie ukończyła 40 roku życia, na obszarach górskich, innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarach rolnych objętych siecią NATURA 2000 lub obszarach, na których obowiązują ograniczenia w związku z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej

względem gospodarstw z krajów UE 15. Źródłem wzrostu konkurencyjności miały być inwestycje modernizacyjne przyczyniające się do;

- wprowadzenia nowych technologii produkcji,
- poprawy jakości produkcji,
- lepszego wykorzystania czynników produkcji,
- zharmonizowania warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt.

Jak widać katalog działań służących osiągnięciu zasadniczego efektu działania określono stosunkowo szeroko co wynikało z samego zdefiniowania pojęcia wzrost konkurencyjności. Zgodnie z treścią art. 26 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 wzrost ten należało rozumieć jako poprawę ogólnych wyników przedsiębiorstwa. W PROW doprecyzowano, iż wyniki te mogą dotyczyć:

- wartości dodanej brutto w gospodarstwie,
- sytuacji w gospodarstwie w zakresie ochrony środowiska,
- sytuacji w gospodarstwie w zakresie warunków utrzymania zwierząt,
- sytuacji w gospodarstwie w zakresie higieny i bezpieczeństwa produkcji,
- sytuacji w gospodarstwie w zakresie infrastruktury drogowej.

Słusznie uznano, iż potrzeby modernizacyjne gospodarstw rolnych mogą być bardzo zróżnicowane i niemożliwym jest ustalenie jednego uniwersalnego sposobu osiągnięcia wzrostu konkurencyjności w drodze podejmowania działań inwestycyjnych.

W systemie monitoringu skoncentrowano się tylko na jednym z wyżej wymienionych wyników mianowicie wzroście wartości dodanej brutto (GVA)²⁵. Drugi obok GVA wskaźnik rezultatu dotyczył liczby gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki. Wskaźnik ten odnosi się do efektów wsparcia w obszarze innowacyjności.

Teoria wdrażania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 17 października 2007. Rozporządzenie było zmieniane dziesięciokrotnie. Ogłoszonych zostało 5 naborów wniosków o dofinansowanie, w ramach których złożono 96 259 wniosków o łącznej wartości wnioskowanej kwoty przekraczającej 13 miliardów złotych²⁶. Warto zauważyć, iż kwota ta była niemal dwukrotnie większa od pierwotnie zakładanej alokacji na działanie wynoszącej ok 7,5 mld złotych (1 779 932 000 EUR). W obliczu dużego zainteresowania wnioskodawców tym działaniem zdecydowano o zwiększeniu alokacji o prawie 3 mld złotych. Pozwoliło to na wsparcie 57 936 beneficjentów, którzy zrealizowali 73 129 operacji.

Za pewien mankament działania 121 można uznać bardzo ograniczone stosowanie mechanizmów, które pozwalałyby na szeregowanie złożonych projektów od najlepszych do najgorszych lub

25 Wartość dodana brutto jest to wartość produkcji ogółem gospodarstwa pomniejszona o zużycie pośrednie (tzn. koszty bezpośrednie i ogólnogospodarcze) i salda bieżących dopłat i podatków. Wartość dodana brutto określa przyrost wartości dóbr wytworzonych w danym gospodarstwie. Jest to podstawowa kategoria dochodowa, określa sytuację ekonomiczną gospodarstwa. Jest podstawowym kryterium oceny efektywności nakładów czynników produkcji. Źródło: www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_news/257/Material-modernizacja.doc

26 Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARIMR

przynajmniej od takich, które w najpełniejszym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia wskaźników działania. Dopiero w rozporządzeniu z 2010r. wprowadzono kryteria wyboru operacji (wcześniej o przyznaniu pomocy decydowała kolejność złożenia wniosku lub losowanie²⁷). Większe szanse na uzyskanie dofinansowania miały te projekty, które przyczyniały się do wzrostu GVA o przynajmniej 10%. Ponadto preferowani byli ci wnioskodawcy, którzy posiadali gospodarstwa o wielkości ekonomicznej z przedziału ESU 16 – 40). Dodatkowe punkty otrzymywali też wnioskodawcy, których operacje były realizowane wspólnie, chyba że wielkość ekonomiczna wynosiła co najmniej 70 ESU. W ostatnim naborze wprowadzono też kryteria dotyczące operacji, której realizacja ma na celu poprawę warunków ochrony środowiska naturalnego, operacji realizowanych w gospodarstwie, w którym trwałe użytki zielone stanowią co najmniej 30% użytków oraz operacji, która jest realizowana w gospodarstwie, w którym głównym kierunkiem produkcji jest trzoda chlewna.

Analizując teorię wdrażania działania 121 należy również zwrócić uwagę na wsparcie udzielane w celu zaadresowania tzw. nowych wyzwań czyli rodzajów operacji związanych z priorytetami, o których mowa w art. 16 a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Priorytetem, który znalazł odzwierciedlenie w zakresie przedmiotowym i warunkach udzielania wsparcia analizowanego działania był priorytet e) środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego. W rozporządzeniu z 2010r. wskazano, iż o pomoc na realizację ww. priorytetu mogą ubiegać się osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność rolniczą w zakresie produkcji mleka. Pomoc była udzielana na operacje skutkujące albo rozwinieciem produkcji mleka w gospodarstwie albo całkowitą rezygnacją z produkcji mleka. Zgodnie z ogłoszeniem prezesa ARIMR w naborze z 2011r. w piętnastu województwach wnioskom na operacje dotyczące restrukturyzacji produkcji mleczarskiej przysługiwało pierwszeństwo w składaniu co automatycznie przekładało się na większe szanse uzyskania dofinansowania. Łącznie w ramach tzw. nowych wyzwań w działaniu 121 złożono 11 527 wniosków na wnioskowaną kwotę 1,7 mld zł. Dofinansowano 9329 gospodarstw.

123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

Teoria bazowa

Zakres podmiotowy działania 123 dotyczył sektora przetwórczego (z wyłączeniem produktów rybnych) a wsparcie udzielane było na realizację projektów związanych z modernizacją lub budową zakładów przetwórstwa produktów rolnych lub infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi. Uzasadnieniem zasadności oferowania wsparcia w tym obszarze były zdiagnozowane problemy oraz wyzwania charakteryzujące polski sektor przetwórczy w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najmocniej akcentowanych w PROW przesłanek interwencji należały:

27 Zgodnie z rozporządzeniem z 14.03.2008r. pierwszeństwo w uzyskaniu pomocy miały wnioski dotyczące wdrażania dyrektywy dot. ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego

- Istotne znaczenie przemysłu spożywczego w strukturze krajowego przemysłu ogółem²⁸,
- duże rozproszenie sektora przetwórczego,
- niższą wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym, która wynosiła 13,3 tys. euro/1 zatrudnionego, podczas gdy w krajach UE-25 wynosiła 50,5 tys. euro/1 zatrudnionego. W Programie podkreślano, iż różnica w wydajności pracy kompensowana była poprzez niższe koszty pracy oraz marże przetwórcze co umożliwiało skuteczną konkurencję na rynkach międzynarodowych. Słusznie jednak zauważono, iż atut niższych kosztów pracy ma charakter krótkoterminowy i nie może stanowić źródła trwałej przewagi konkurencyjnej,
- zmieniające się nawyki żywieniowe konsumentów przekładające się na ich zwiększone wymagania dotyczące produktów rolnych wysokiej jakości oraz oczekiwania dotyczące poszerzania oferty produktowej,
- trudności producentów ze spełnieniem standardów rynkowych, takich jak certyfikaty jakości, pełna identyfikowalność produktu (traceability), czy uniformizacja dużych partii zwłaszcza owoców i warzyw (mimo, iż w latach poprzedzających PROW odnotowano istotne postępy w tych aspektach).

Teoria zmiany

Zaadresowaniu wskazanych problemów/wyzwań a tym samym, *utrzymaniu korzystnej pozycji i trendów rozwojowych w polskim przetwórstwie artykułów rolnych* miało służyć wsparcie procesów inwestycyjnych, dotyczących zarówno poprawy innowacyjności, jak i konkurencyjności podmiotów. Inwestycje miały przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia wydajności pracy. Uzasadnieniem dla bezzwrotnego wsparcia finansowego był niedostateczny potencjał finansowy podmiotów przetwórczych i trudny dostęp do kapitału na przeprowadzenie niezbędnych inwestycji (co znajdowało odzwierciedlenie m.in. w strukturze nakładów na innowacje gdzie głównym ich źródłem były środki własne firm). Wsparcie miało więc równocześnie adresować (co nie było wprost wyrażone) problem luki finansowej czyli nierównowagi między popytem na zewnętrzne finansowanie a podażą z sektora komercyjnego (banki) co uzasadniało interwencję publiczną. O wysokim popycie świadczyło m.in. duże zainteresowanie środkami z Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006”, w ramach którego wspierano również poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych. W opisie PROW podkreślono, iż *przebieg realizacji SPO wskazuje na bardzo duże potrzeby potencjalnych beneficjentów w zakresie uzyskania pomocy, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym*. Oszacowano, iż wsparcia wymaga kilka tysięcy zakładów przetwórstwa (o różnej wielkości), które nie dysponują odpowiednimi zasobami. Uznano, iż zasadnym jest wsparcie firm różnej wielkości – mikro i małych przetwórców uznano za podmioty odgrywające dużą rolę jako odbiorcy surowca od lokalnych (często drobnych) producentów, zaopatrujących rynki lokalne, a ponadto mogących specjalizować się w specyficznych, tradycyjnych metodach produkcji. W firmach średnich i dużych upatrywano potencjału do konkurowania na rynkach globalnych. Ze wsparcia wykluczono podmioty zatrudniające więcej niż 750

28 przemysł spożywczy w 2005 r. zatrudniał 451,7 tys. osób tj. 16,9% zatrudnionych w całym przemyśle. Szacowano, że działalność w zakresie przetwórstwa rolnego prowadzi 6,7 tys. firm przemysłowych i 11,7 tys. mniejszych przedsiębiorstw. Wartość dodana brutto w tym sektorze wyniosła 26,4 mld zł (12,5% całego przemysłu).

pracowników lub posiadające obrót nieprzekraczający 200 milionów EUR. Rzeczywiście trudno uznać by takie podmioty uzależniały podejmowanie działań inwestycyjnych od publicznego wsparcia. Słusznie też uzależniono intensywność wsparcia od wielkości wnioskodawcy. Z uwagi na duże zróżnicowanie struktura produkcji polskiego rolnictwa oraz znaczącej liczby branż przetwórstwa produktów rolnych zdecydowano się na wsparcie różnych branż i nie preferując żadnej z nich.

Jeżeli chodzi o oczekiwane efekty wspieranych inwestycji to z opisu działania 123 wynika, iż miały być one następujące:

- Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw przetwórczych,
- Poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowo wprowadzanych standardów,
- Wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych,
- Konsolidacja podmiotów w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych.

Każdy z tych efektów korespondował ze zdiagnozowanymi problemami i wyzwaniem. Oczywiście celem nadrzędnym był wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (należy zakładać, iż w skali ponadkrajowej). Poprawę konkurencyjności można rozumieć jako poprawę ogólnych wyników przedsiębiorstwa (zgodnie z treścią art. 28 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005); system monitoringu PROW koncentrował się na pomiarze wzrostu wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy oraz wzroście rentowności sprzedaży we wspieranych przedsiębiorstwach.

Pozostając przy wskaźnikach monitoringu warto zauważyć, iż obok wskaźników dotyczących stricte konkurencyjności do pomiaru rezultatów wsparcia wykorzystano również wskaźniki dotyczące efektów na polu aktywności innowacyjnej firm: *Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki* oraz *Liczba projektów dotyczących nowych produktów i/lub technik*. Ich uwzględnienie w systemie monitoringu znajduje uzasadnienie w zapisach Programu, które akcentują znaczenie innowacji w rozwoju sektora przetwórczego. W programie wskazano, iż wdrażanie innowacji i transfer technologii mogłoby znacząco poprawić wydajność przedsiębiorstw. Co istotne poczyniono rozróżnienie między innowacyjnością o charakterze imitacyjnym związaną z unowocześnieniem parku maszynowego poprzez zakup maszyn i urządzeń a innowacyjnością o charakterze kreatywnym polegającą na prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych. Ta pierwsza służy zmniejszaniu luki technologicznej i charakterystyczna jest dla podmiotów „doganiających” konkurentów, ta druga służy osiągnięciu przewagi nad konkurencją. W Programie podkreślono znaczenie współpracy przetwórców i producentów z sektorem nauki uznając, iż kooperacja obu sektorów jest warunkiem *sine qua non* rozwijania i wdrażania innowacyjnych technologii zmniejszających koszty produkcji i podwyższających jakość. Wydaje się, iż ten element teorii zmiany nie znalazł odzwierciedlenia w samej konstrukcji wsparcia – ani w opisie w opisie działania ani w typach wspieranych inwestycji (materialnych bądź niematerialnych) nie wymieniono projektów B+R czy też projektów zakładających kooperację beneficjentów z sektorem nauki. Kryteria wyboru projektów w ogóle nie odnosiły się do tego zagadnienia. Wydaje się wręcz, iż tego rodzaju projekty miałyby trudności ze spełnieniem formalnych warunków otrzymania pomocy – w katalogu kosztów kwalifikowanych mowa jest niemal wyłącznie o

zakupie środków trwałych lub robotach budowlanych²⁹. Jedynie wśród kosztów ogólnych wymieniono koszty opłat za patenty i licencje choć należy podkreślić, iż w Polsce obrót prawami własności przemysłowej praktycznie nie istnieje. Również przytoczone wskaźniki również nie pozwalają na pomiar efektów programu w obszarze transferu technologii i innowacji kreatywnych: niewątpliwie możliwym jest wdrożenie innowacji produktowej lub procesowej, których dotyczą wskaźniki, bez podejmowania aktywności badawczej.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Ogłoszono 5 naborów wniosków o dofinansowanie, pierwszy w roku 2008 ostatni w roku 2013. Zainteresowanie aplikowaniem o wsparcie było wysokie – łącznie zostało złożonych 3518 wniosków na kwotę przekraczającą 10,5 miliarda złotych co stanowiło 225%% pierwotnie planowanych wydatków publicznych na działanie³⁰. Warto zauważyć, iż budżet ten w stosunku do pierwszej wersji PROW został zmniejszony o 263 873 miliony złotych (środki te zasiły przede wszystkim alokację na działanie 121).

Za pewien mankament działania 123 można uznać, wprowadzenie punktowych kryteriów oceny dopiero w rozporządzeniu z 2013r. Jakkolwiek we wcześniejszych naborach projekty musiały spełnić rygorystyczne kryteria dostępu oraz oceniane były pod względem m.in. technologicznym czy racjonalności kosztów tak w przypadku spełnienia tychże kryteriów pomoc przysługiwała według kolejności złożenia wniosków o jej przyznanie. Ponadto dopiero w 2013r. wprowadzono korespondujące ze wskaźnikiem z systemu monitoringu kryterium dotyczące udziału kosztów związanych z wprowadzeniem nowych produktów, procesów lub technologii produkcji w skali całego przedsiębiorstwa w ogóle kosztów kwalifikowanych.

Inne z wprowadzonych w 2013r. kryteriów dotyczyło realizacji projektu na obszarze o wysokiej stopie bezrobocia. Można przypuszczać, iż twórcy kryterium przyjmowali, iż inwestycja w przedsiębiorstwo przyczyni się do wzrostu zatrudnienia choć w samym PROW słusznie zauważono, iż modernizacja może skutkować większą automatyzacją procesu produkcji a tym samym ograniczeniem zatrudnienia. Z drugiej strony redukcja zatrudnienia w sferze produkcji może być kompensowana wzrostem zatrudnienia np. w obszarze marketingu lub logistyki. Oczywiście w perspektywie długoterminowej, gdy wzrośnie konkurencyjność przedsiębiorstwa również zapotrzebowanie na pracowników produkcyjnych może ulec zwiększeniu. Słusznie natomiast nie wprowadzono kryterium, które obligowałoby beneficjenta do zatrudniania pracowników w związku z realizacją projektu.

Podobnie dopiero od 2011r. można uznać, iż teoria wdrażania uwzględniała cele działania dotyczące wzmocnienia pozycji grup producentów rolnych oraz konsolidacji podmiotów. W ramach działania założono priorytetowe traktowanie: grup producentów rolnych, wstępnie uznanych grup, uznanych

29 Paragraf 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania "Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

30 Trafnie więc w diagnozie oszacowano, iż wsparcia wymaga kilka tysięcy podmiotów przetwórczych

organizacji producentów owoców i warzyw oraz podmiotów skonsolidowanych w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. W rozporządzeniu z roku 2013 wskazano, iż pomoc przysługuje w pierwszej kolejności między innymi grupom producentów rolnych oraz wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw oraz uznanym organizacjom producentów owoców i warzyw. Takie preferencje mogły rzeczywiście oddziaływać na zachowania potencjalnych wnioskodawców, którzy chcąc zwiększyć szanse na pozyskanie środków mogli np. podejmować działania o charakterze konsolidacyjnym.

125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa

Teoria bazowa

Zakres podmiotowy działania 125 dotyczył obszarów wiejskich i obejmował w schemacie I projekty scalenia gruntów oraz prac w zakresie zagospodarowania poscaleniowego terenu z uwzględnieniem wymogów środowiska naturalnego. W schemacie II projekty z zakresu melioracji wodnych, a także projekty związane z kształtowaniem przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego, pod warunkiem, że służyły one regulacji stosunków wodnych w glebie, ułatwieniu jej uprawy oraz ochronie przeciwpowodziowej użytków rolnych.

Zasadność oferowania wsparcia determinowały następujące problemy i wyzwania charakteryzujące obszary wiejskie w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach PROW zaliczono:

- Wysokie rozdrobnienie pól i działek rolnych,
- Duże znaczenie kształtowanie się rozłogu gospodarstw dla kosztów uprawy i transportu,
- Utrudniony dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej w terenach wiejskich,
- Znaczącą rolę melioracji dla efektywności produkcji rolnej
- Niewystarczająca regulacja stosunków wodnych w glebie,
- Konieczność ochrony przeciwpowodziowej użytków rolnych.

Działanie było kontynuacją wsparcia udzielanego beneficjentom w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w działaniu 2.2. „Scalenie gruntów” i 2.5. „Gospodarowanie rolniczymi zasobami.

Teoria zmiany

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez inwestycje w infrastrukturę poprawiającą efektywność produkcji rolnej, poprawę jakości potencjału produkcji rolnej oraz ochronie tego potencjału.

W działaniu 125 beneficjentami byli w schemacie I Starostwa, zaś w schemacie II Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych.

Pomoc polegała na refundacji kosztów kwalifikowalnych poniesionych na realizację projektów, które spełniały następujące warunki. W schemacie I: ponad 50% właścicieli gospodarstw rolnych z projektowanego obszaru scalenia dysponujących ponad połową powierzchni projektowanego

obszaru scalenia wystąpiła do Starosty o realizację projektu, projekt był zgodny z wieloletnim programem inwestycyjnym, opracowano dla niego założenia i ocenę oddziaływania na środowisko³¹, grunty nie znajdowały się na obszarach NATURA 2000 i chronionych. Ponadto projekty musiały spełniać kryteria maksymalnego kosztu opracowania projektu scalenia oraz maksymalnego kosztu wykonania prac poscaleniowych³². W schemacie II: projekt poparty wystąpieniem właścicieli gruntów o przeprowadzenie inwestycji w zakresie budowy urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, deklaracjami właścicieli gruntów, że po zrealizowaniu projektu dokonają zwrotu 20% kosztów wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, określonych w końcowym raporcie z realizacji inwestycji oraz posiadający kosztorys inwestorski i decyzje administracyjne w zakresie prowadzenia robót i ochrony środowiska.

Jeżeli chodzi o oczekiwane efekty wsparcia budowy infrastruktury dla produkcji rolnej i jej ochrony to z opisu działania 125 wynika, iż miały być one następujące:

- poprawa efektywności gospodarowania na terenach, gdzie przeprowadzono scalenie poprzez zmniejszenie kosztów transportu i ułatwienie mechanizacji upraw polowych,
- zapewnienie każdej z poscaleniowych działek ewidencyjnych dostępu do urządzeń infrastruktury technicznej,
- regulacja stosunków wodnych w glebie, i tym samym ułatwienie jej uprawy,
- ochrona przeciwpowodziowa użytków rolnych.

Każdy z tych efektów korespondował ze zdiagnozowanymi problemami i wyzwaniem. Celem nadrzędnym był wzrost efektywności produkcji rolnej, poprawa jakości potencjału produkcji rolnej oraz ochrona tego potencjału.

W Programie podkreślono znaczenie jakości potencjału produkcji rolnej oraz jego rolę w podnoszeniu produktywności rolnictwa uznając, iż jest to warunek poprawy dochodów producentów rolnych, co można mierzyć wartością dodaną. W działaniu nie promowano efektu w postaci wartości dodanej brutto a także jej nie monitorowano. Podobnie w Programie zakładano ocenę efektywności ekonomiczno-finansowej projektów scaleniowych, której nie prowadzono w procedurach aplikacyjnych.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” przez scalanie gruntów objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013 (Dz. U. Nr 80, poz. 480) oraz w rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” przez

31 zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006r. Nr 129 poz. 902 z późn. zm)

32 maksymalny koszt opracowania projektu scalenia 500 euro na 1 ha gruntów objętych postępowaniem dla województw lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego – 350 euro dla pozostałych; maksymalny koszt prac poscaleniowych 900 euro na 1 ha scalanych gruntów.

gospodarowanie rolnymi zasobami wodnymi objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 122, poz. 791).

Nabór wniosków był prowadzony przez właściwe organy Samorządów Województw, które także wyznaczały harmonogramy ich naboru. Zainteresowanie wsparciem w ramach tego działania było bardzo wysokie, jeśli nawet brać pod uwagę wysokie wymagania głównie dotyczące przygotowania projektów, jakie musieli spełniać beneficjenci. W trakcie naboru złożono 919 wniosków o dofinansowanie, co stanowiło 202,89% w stosunku do limitu w wysokości 2 200 648 140,07 zł. Wnioski zweryfikowane pozytywnie opiewały na 157,13% wyznaczonego limitu środków, zaś zrealizowane płatności stanowiły 99,53% tej kwoty. Liczba odrzuconych wniosków była głównie efektem niespełniania przez wnioskodawców warunków dostępu.

W Programie słusznie zdiagnozowano duże zapotrzebowanie na przedsięwzięcia wpływające na jakość przestrzeni rolniczej i jej ochronę.

Odnosząc teorię wdrażania do teorii zmiany należy zauważyć, iż w działaniu zagwarantowano wybór operacji, które zasadniczo przyczyniały się do osiągnięcia celów działania a także większości zakładanych wartości wskaźników. Niewątpliwie działanie 125 było realizowane dość skomplikowanych uwarunkowaniach formalno – prawnych. Inwestycje o zróżnicowanym charakterze realizowane w ramach działania, obwarowane były wieloma aktami prawnymi, przez beneficjentów o zróżnicowanym statusie prawnym, w ramach wieloletnich planów, będące w zaawansowanym stadium przygotowania i wymagały zgody co najmniej połowy właścicieli gruntów. Pewną barierą w sprawnej realizacji projektów były ponadto w schemacie I ograniczenia dotyczące kosztów zagospodarowania poscaleniowego (tereny bardzo zróżnicowane pod względem inwestycyjnym), zaś w schemacie II wdrażanie projektów na bazie procedur postępowania administracyjnego (czas przygotowania i realizacji projektów).

Analizując teorię wdrażania działania 125 należy również zwrócić uwagę na wsparcie udzielane w celu zaadresowania tzw. nowych wyzwań czyli rodzajów operacji związanych z priorytetami, o których mowa w art. 16a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Priorytetem, który znalazł odzwierciedlenie w zakresie przedmiotowym udzielania wsparcia analizowanego działania był priorytet c) gospodarka wodna. W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20.05.2011 r. wskazano, iż w ramach tego priorytetu pomoc była udzielana na operacje w efekcie, których: „nastąpi zwiększenie zasobów wód powierzchniowych, glebowych, podziemnych lub renaturyzacja cieków oraz obszarów podmokłych lub zostanie wyrównany i spowolniony spływ wód opadowych”. Zgodnie z rozporządzeniem działanie mogło obejmować znacznie szerszy pakiet operacji mających na celu ochronę gleb i regulację stosunków wodnych. W tym względzie również osiągnięto rezultaty znacząco przyczyniające się do poprawy stosunków wodnych na terenach rolniczych.

126 Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych

Teoria bazowa

Zakres przedmiotowy działania dotyczył wsparcia inwestycji materialnych i niematerialnych służących odtworzeniu potencjału produkcji rolnej. Uzasadnieniem zasadności oferowania wsparcia w tym obszarze była diagnozowana w 2010 roku zwiększona intensywność występowania niekorzystnych

zjawisk atmosferycznych (intensywne opady, gradobicia, powodzie) doprowadzających do zniszczeń w gospodarstwach rolnych – strat w uprawach i majątku produkcyjnym.

Wsparcie przeznaczone było na inwestycje związane z przywracaniem potencjału produkcji roślinnej lub zwierzęcej (z wyłączeniem produkcji leśnej i rybnej) w gospodarstwach dotkniętych klęską żywiołową. Pomoc mogła być wykorzystana na odtworzenie bazy produkcyjnej. Wyplaconą pomoc można było wykorzystać na inwestycje w gospodarstwie rolnym, w tym budynki i budowlę, również takich, które przyczyniają się do utrzymania w dobrym stanie sprzętu i infrastruktury technicznej, odtworzenie infrastruktury technicznej, maszyn i urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia produkcji rolnej oraz stad zwierząt gospodarskich. Realizacja operacji mogła być wykorzystana do zmiany profilu prowadzonej działalności rolniczej przez beneficjenta. W działaniu dopuszczono zakup wyłącznie nowych środków produkcji i elementów infrastruktury w celu zapewnienia postępu technologicznego.

Teoria zmiany

Wsparcie w ramach działania ukierunkowane było przede wszystkim na likwidację skutków klęsk żywiołowych w wyniku których ucierpiał potencjał wytwórczy gospodarstw rolnych. Istotnym warunkiem ubiegania się o pomoc było posiadanie przez wnioskodawcę protokołu komisji szacującej straty powołanej przez wojewodę właściwego względem miejsca lokalizacji gospodarstwa. Beneficjentem działania nie mógł być producent rolny, któremu przyznano pomoc w związku z wystąpieniem tej samej szkody w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” z PROW 2007-2013. O wsparcie mogły ubiegać się wnioskodawcy, którzy ponieśli straty w produkcji rolnej powyżej 30% średniorocznej jej wartości (średnia wyliczona z trzech ostatnich przed wystąpieniem szkody lub z pięciu lat bez uwzględnienia lat o najwyższej i najniższej produkcji). Ponadto jeśli poniesione straty w gospodarstwach (w budynkach, budowlach, maszynach, urządzeniach, inwentarzu żywym, plantacjach wieloletnich) były równe bądź przekroczyły kwotę 10 tys. zł (później limit został zmniejszony do 5 tys. zł).

Wsparcie przyjęło postać zwrotu maksymalnie 90% kosztów kwalifikowalnych operacji. Maksymalna wysokość wsparcia wynosiła 130% wartości strat poniesionych w gospodarstwie, przy czym nie mogła przekroczyć 300 tys. zł na jedno gospodarstwo w okresie realizacji PROW 2007 - 2013. Jeśli beneficjentowi wypłacono odszkodowanie z tytułu poniesionych strat w gospodarstwie, wysokość wsparcia nie mogła przekroczyć 144% wartości tych szkód pomniejszonej o kwotę odszkodowania z tytułu ryzyka wystąpienia takich zdarzeń wypłaconego przez ubezpieczyciela.

Jednym ze specyficznych ograniczeń zawartych w tym działaniu było wyłączenie z finansowania operacji, które mogły spowodować wzrost produkcji, na którą nie występowało zapotrzebowanie rynkowe. Dla zapewnienia postępu technologicznego w gospodarstwach beneficjentów dopuszczono w ramach działania zakup wyłącznie nowych środków inwestycyjnych. Zasadniczym elementem działań zapobiegawczych w tym działaniu był obowiązek ubezpieczania zrealizowanej inwestycji. Wsparcie, zgodnie z zapisami programu miało również na celu umożliwienie dostosowania struktury produkcji gospodarstw beneficjentów do aktualnych wymagań rynku oraz wpłynąć na modernizację majątku produkcyjnego gospodarstw a tym samym prowadzić do wzrostu ich konkurencyjności.

W teorii zmiany podkreślano, iż pozytywne efekty będą wynikać z odtworzenia produkcji w jak największej liczbie poszkodowanych gospodarstw oraz również z modernizacji majątku produkcyjnego i ewentualnie dostosowania go do nowych warunków rynkowych, co zwiększać będzie ich szanse na prowadzenie produkcji efektywnej rynkowo i ekonomicznie.

Wobec powyższego w kryteriach wyboru operacji zawarto dwa kryteria merytoryczne wpływające na ranking operacji zakwalifikowanych do wsparcia tj. wysokość pomocy o jaką występował beneficjent i wysokość szkody, jaką stwierdzono w jego gospodarstwie. Najwyżej punktowano operacje o najmniejszych nakładach inwestycyjnych i najwyższym poziomie oszacowanych strat (powyżej 80%).

Teoria wdrażania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 13 września 2010. Rozporządzenie było zmieniane trzykrotnie.

W siedmiu ogłoszonych naborach złożono 11 054 wnioski na kwotę 1 117 408 175,20 zł, co przy limicie na poziomie 812 682 437,70 zł oznaczało jego przekroczenie o 37,5%. Zatem zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie było wysokie. W trakcie weryfikacji odrzuconych i/lub wycofanych było 2 875 wniosków, głównie z powodów formalnych (po analizie wniosków i uzupełnieniach występowały przypadki niespełnienia kryteriów dostępu). W całym okresie programowania udzielono wsparcia 6 927 beneficjentom na realizację 8 011 operacji.

Największa część operacji dotyczyła wsparcia gospodarstw zniszczonych w wyniku gradu (39%) i powodzi (29%). Innymi najczęstszymi przyczynami zniszczeń we wspartych gospodarstwach były: ujemne skutki przezimowania (19%) oraz deszcz nawalny (11%). Pomoc została przyznana gospodarstwom o łącznej powierzchni 104 858,64 ha użytków rolnych, co stanowi blisko 133% docelowej wartości wskaźnika. Dzięki zrealizowanym operacjom m.in.: odtworzono 2,17 tys. ha powierzchni sadów lub plantacji wieloletnich, wybudowano lub zmodernizowano budynki gospodarcze o powierzchni 795,5 tys. m² oraz 33,7 tys. sztuk maszyn rolniczych, narzędzi, urządzeń do produkcji. W Programie słusznie zdiagnozowano konieczność prowadzenia działań odtwarzających potencjał produkcyjny gospodarstw w znacznej skali oraz wspierania producentów ponoszących straty w wyniku klęsk żywiołowych.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż teoria wdrażania korespondowała z założeniami wyrażonymi w teorii zmiany i była zgodna z celami działania. Konstrukcja tego instrumentu wsparcia odpowiadała celom działania i sprzyjała osiągnięciu zaplanowanych efektów.

132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności

Teoria bazowa

Zakres podmiotowy działania 132 dotyczył sektora pierwotnej produkcji rolnej a wsparcie w postaci refundacji kosztów kwalifikowalnych udzielane było w trakcie pięciu 12 miesięcznych okresów pomocy na podstawie wniosków o płatność. Wnioski o płatność mogły być składane w terminie do 180 dni, od dnia upływu każdego z 5 okresów pomocy. Pomoc skierowana była do producentów rolnych uczestniczących we wspólnotowych lub krajowych systemach jakości żywności.

Zasadność wspierania producentów rolnych determinowały następujące problemy i wyzwania charakteryzujące polski sektor pierwotnej produkcji rolnej, w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach PROW zaliczono:

- Istotne znaczenie systemów jakości żywności w potencjalnym wzroście dochodów, poprzez stosowanie jakościowych strategii konkurencyjności,

- Rozwijający się rynek żywności wysokiej jakości i jednoczesna przewaga konkurencyjna producentów żywności o standardowych parametrach jakościowych (wymuszająca konkurowanie ceną). Struktura popytu na produkty żywnościowe wskazująca na stosunkowo niskie zainteresowanie produktami wysokiej jakości, co przy jednoczesnej konieczności ponoszenia wyższych kosztów produkcji wynikających z uczestnictwa w danym systemie jakości, nie zachęcało do podjęcia produkcji wysokojakościowej.
- Ochrona dziedzictwa narodowego oraz ograniczenie wpływu procesów wytwórczych na środowisko
- Wzrost siły ekonomicznej producentów uczestniczących w systemach jakości żywności, poprzez intensyfikację współpracy.

Teoria zmiany

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez zachęcanie producentów rolnych do uczestnictwa w systemach jakości żywności a tym samym służyć poprawie jakościowej struktury żywności oferowanej przez producentów rolnych.

Istotnym uzasadnieniem dla bezzwrotnego wsparcia była możliwość poprawy konkurencyjności producentów wynikająca ze stosowania konkurencji jakościowej a nie tylko cenowej oraz poprawy siły ekonomicznej producentów.

W działaniu 132 beneficjentami byli producenci rolni wpisani do ewidencji producentów na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku oraz wytwarzający produkty do spożycia przez ludzi, w ramach systemów jakości żywności. Założono realizację pomocy w okresie pięciu lat w formie rocznych (stałych) płatności, których maksymalna wysokość była uzależniona od rodzaju systemu jakości żywności, z listy tych systemów, zawartej w opisie Programu. Poziom wypłat był uzależniony od wysokości kosztów faktycznie poniesionych przez beneficjenta. Maksymalne kwoty wsparcia w każdym z pięciu okresów pomocy wynosiły: 3 200 zł/rok - System Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionych Oznaczeń Geograficznych i Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności, 3 000 zł/rok – Rolnictwo Ekologiczne, 2 750 zł/rok – Integrowana Produkcja Roślin, 1 470 zł - System Jakość Tradycja i 2386 zł - System Quality Meat Programm.

W konstrukcji działania uznano, iż w przypadku systemu Integrowanej Produkcji Roślin zasadne będzie ograniczenie wsparcia do kwoty 750 zł/rok na pokrycie kosztów związanych z zakupem specjalistycznych publikacji i specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w procesie produkcji oraz kosztów składek członkowskich na rzecz grup producentów w przypadku członków grup. Płatności realizowano do wysokości kosztów faktycznie poniesionych. W celu uniknięcia podwójnego finansowania wykluczono możliwość refundacji kosztów, na podstawie których oszacowano wielkości wsparcia w ramach poszczególnych systemów jakości w przypadku ich finansowania z funduszu operacyjnego organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw.

W Programie poza listą wspólnotowych i krajowych systemów jakości żywności kwalifikujących się do wsparcia określono także listę³³ (otwartą) produktów kwalifikujących się do pomocy w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” oraz wskazano oficjalne organy odpowiedzialne za nadzór nad funkcjonowaniem systemu jakości oraz opis ustaleń organizacyjnych dotyczących nadzoru. Lista produktów miała charakter otwarty z uwagi na możliwość rejestracji

33 Dotyczy produktów rejestrowanych przez KE oraz produkty wytwarzane w ramach systemu IP. i wpisanych do rejestrów CHNP, ChOG i GTS oraz produktów wytwarzanych w ramach systemu IP..

nowych produktów na poziomie UE w przypadku ChOH, ChNP i GTS, a w przypadku IP z uwagi na możliwość publikowania przez PIORiN nowych metodyk IP.

Zróżnicowanie poziomu wsparcia dla producentów uczestniczących w różnych systemach jakości żywności, wychodzi naprzeciw kluczowym celom działania.

Jeżeli chodzi o oczekiwane efekty wsparcia producentów uczestniczących w systemach jakości żywności, to z opisu działania 132 wynika, iż miały być one następujące:

- poprawa produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia,
- wzrost rynku żywności wysokiej jakości,
- wsparcie rolników wytwarzających taką żywność.

Każdy z tych efektów korespondował ze zdiagnozowanymi problemami i wyzwaniem. Oczywiście celem nadrzędnym był wzrost konkurencyjności producentów rolnych (należy zakładać, iż w skali ponadkrajowej).

W Programie podkreślono znaczenie rozwoju rynku żywności wysokiej jakości oraz rolę tej żywności w generowaniu dochodów producentów rolnych uznając, iż jest to warunek poprawy pozycji rynkowej producentów rolnych, co można mierzyć wartością produkcji wytworzonej w ramach systemów jakości.

Wydaje się, iż ten element teorii zmiany nie znalazł bezpośredniego odzwierciedlenia w samej konstrukcji wsparcia. Można uznać ten fakt za zasadny, jeśli weźmie się pod uwagę dwie ważne przesłanki stanowiące istotę tego instrumentu wsparcia tj. z jednej strony wzrost podaży produktów żywnościowych wysokiej jakości, z drugiej wsparcie rolników wytwarzających te produkty. Należy przede wszystkim zaznaczyć, iż proces uruchomienia (przestawienia) produkcji na żywność wysokojakościową jest procesem długotrwałym a jego wdrożenie wymaga ponoszenia wielu dodatkowych kosztów, w tym kosztów certyfikacji potwierdzającej wytwarzanie według standardów wymaganych w określonym systemie. Jednocześnie wzrost udziału w rynku żywności wysokiej jakości jest zdeterminowany głównie przez wielkość popytu a ta z kolei przez świadomość konsumentów co do jej walorów, siłę nabywczą i skłonność do płacenia za nią wyższych cen.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 r. Rozporządzenie było zmieniane sześciokrotnie. Nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym w terminie od 15 kwietnia 2009 roku do 31 grudnia 2014 roku.

Zainteresowanie wsparciem w ramach tego działania było dość wysokie jeśli brać pod uwagę skalę środków przeznaczonych na działanie oraz niską popularność niektórych systemów jakości oraz ograniczony katalog kosztów kwalifikowalnych. Największe zainteresowanie działaniem było ze strony producentów wytwarzających produkty ekologiczne (ok. 90% beneficjentów)³⁴, co wynikało z faktu, iż ten system jest najbardziej powszechny i dostępny dla rolników.

34 Rolnictwo ekologiczne w rozumieniu rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 198 z 22.07.1991, str. 1, z późn. zm.), a także w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r. str. 1, z późn. zm.).

W trakcie naboru wniosków o dofinansowanie złożono ich 32 279. W trakcie weryfikacji odrzucono lub wycofano 5 527 wniosków, wydano 26 752 decyzje o przyznaniu pomocy, w tym liczba różnych beneficjentów wyniosła 21 399. Zrealizowane płatności dla beneficjentów działania wyniosły 51 298 481,03 zł. Liczba odrzuconych wniosków była głównie efektem niespełniania przez wnioskodawców warunków dostępu, jakim było wytwarzanie produktów do spożycia przez ludzi. Liczba wspartych producentów rolnych uczestniczących w systemach jakości w ramach działania wyniosła ogółem 21 399, zaś liczba operacji 60 683.

Odnosząc teorię wdrażania do teorii zmiany należy zauważyć, iż co do zasady nie zagwarantowano wyboru operacji, które przyczyniałyby się do osiągnięcia wszystkich zakładanych wartości wskaźników. Taka sytuacja wynikała z faktu, iż nabór wniosków o przyznanie pomocy wprowadzony był w trybie ciągłym, a przepisy unijne nie narzucały konieczności szeregowania wniosków i określania kolejności przyznawania wsparcia na podstawie kryteriów wyboru operacji. W związku z czym, pomoc przysługiwała według kolejności złożenia wniosków o jej przyznanie. Jedyny wymóg merytoryczny (mierzalny) w stosunku do beneficjentów składających wniosek dotyczył deklaracji o „planowanej wielkości i wartości produkcji z uznanym symbolem jakości”. W tym miejscu należy jednak ponownie podkreślić specyficzny charakter wspieranych operacji w ramach działania tj. przedstawienie produkcji żywności konwencjonalnej na żywność wysokiej jakości lub uruchomienie procesu produkcji takiej żywności z zachowaniem standardów potwierdzonych certyfikatami. Decyzje tego typu mają charakter kluczowy z punktu widzenia producenta i muszą uwzględniać rozwój sytuacji rynkowej w tym segmencie żywności. Ponadto sam proces przedstawiania produkcji na wysokojakościową wymaga czasu i dodatkowych nakładów, a to hamuje osiąganie efektów w postaci szybkiego wzrostu produkcji. Jednocześnie należy także zauważyć, że w istocie z punktu widzenia zasadniczych celów działania np. wskaźnik „wielkość i wartość produkcji z uznanym symbolem jakości” nie był pierwszoplanowym. Motywacyjny charakter tego instrumentu i ukierunkowanie go na zwiększenie podaży produktów żywnościowych wysokiej jakości oraz wzrost liczby producentów tej żywności spowodowało wzrost zainteresowania rynkiem żywności wytwarzanej w systemach jakości. A to z kolei stanowi istotną przesłankę do potencjalnego osiągnięcia wyższych wartości produkcji żywności wysokiej jakości w dłuższym okresie.

133 Działania informacyjne i promocyjne

Teoria bazowa

Beneficjentami działania 133 były grupy producentów, składające się z producentów aktywnie uczestniczących w systemach jakości żywności, zorganizowane w ramach określonej formy prawnej. Wsparcie udzielne było na przeprowadzenie akcji informacyjno-promocyjnych dotyczących produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości. Wsparciem objęte zostały grupy producentów, w których skład wchodził producentów uczestniczących w systemach jakości zorganizowani w ramach wybranej formy prawnej. Ze wsparcia wyeliminowano podmioty działające na podstawie umowy cywilnej, w tym umowy konsorcjum³⁵. Za grupę producentów nie uznawano także organizacji branżowych

35 Definicja beneficjenta działania nie uwzględniała grup funkcjonujących na podstawie umów cywilnych, w tym umów konsorcjum, pomimo tego iż, podmioty działające na podstawie umowy konsorcjum rejestrowały i rejestrują na poziomie KE produkty wpisywane do rejestrów ChNP, ChOG i GTS.

i międzybranżowych reprezentujących jeden lub więcej sektorów. Wsparcie w ramach działania miało formę refundacji 70% kosztów kwalifikowalnych operacji.

Zasadność wspierania grup producentów determinowały następujące problemy i wyzwania charakteryzujące polski sektor żywnościowy w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach PROW zaliczono:

- Niski poziom wiedzy na temat istnienia wspólnotowych i krajowych systemów wytwarzania i kontroli produkcji wysokojakościowych produktów wśród konsumentów i producentów,
- Rozwijający się rynek żywności wysokiej jakości i jednoczesna przewaga konkurencyjna producentów żywności o standardowych parametrach jakościowych (wymuszająca konkurowanie ceną). Struktura popytu na produkty żywnościowe wskazująca na stosunkowo niskie zainteresowanie produktami wysokiej jakości, co przy jednoczesnej konieczności ponoszenia wyższych kosztów produkcji wynikających z uczestnictwa w danym systemie jakości, nie zachęcało do podjęcia produkcji wysokojakościowej,
- Mało konkurencyjna jakościowa struktura podaży żywności ze zdecydowaną przewagą produktów o standardowych parametrach jakościowych (wymuszająca konkurowanie ceną) i niskim udziale żywności wysokiej jakości, pozwalającej na konkurowanie instrumentami poza cenowymi i tym samym wzrost efektu dochodowego producentów, Niewystarczająca znajomość cech sensorycznych i zdrowotnych produktów wysokojakościowych,
- Niską aktywność producentów w wytwarzaniu i oferowaniu produktów wysokojakościowych.
- Wzrost zatrudnienia na terenach wiejskich poprzez intensyfikację produkcji żywności wysokojakościowej.

Teoria zmian

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez zachęcanie producentów do zintensyfikowania działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych na rynku wspólnotowym.

Istotnym uzasadnieniem dla bezzwrotnego wsparcia była możliwość poprawy pozycji konkurencyjnej producentów wytwarzających wysokojakościową żywność pochodzącą z terytorium Polski.

W działaniu 133 beneficjentami były grupy producentów, którzy aktywnie uczestniczą w systemach jakości żywności i wspólnie planowali przeprowadzenie akcji informacyjno-promocyjnych wytwarzanych produktów wysokiej jakości.

W działaniu założono realizację pomocy w formie refundacji 70% kosztów kwalifikowalnych³⁶. Płatności realizowano do wysokości kosztów faktycznie poniesionych.

W konstrukcji działania słusznie uznano, iż działalność informacyjno-promocyjna wpłynie korzystnie na wzrost rozpoznawalności produktów i konsumpcji produkcji żywności wysokiej jakości.

W Programie poza listą wspólnotowych i krajowych systemów jakości żywności kwalifikujących się do wsparcia określono także listę³⁷ (otwartą) produktów kwalifikujących się do pomocy.

Jeżeli chodzi o oczekiwane efekty wsparcia producentów uczestniczących w systemach jakości żywności, to z opisu działania 133 wynika, iż miały być one następujące:

- zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności;

³⁶ Katalog kosztów kwalifikowalnych określono w rozporządzeniu MRiRW z dnia 8.06.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013.

³⁷ Dotyczy produktów rejestrowanych przez KE i produktów wytwarzanych w oparciu o metodyki IP opracowane przez PIORiN.

- pogłębienie wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności;
- pogłębienie wiedzy konsumentów o mechanizmach jakości żywności;
- wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności.

Każdy z tych efektów korespondował ze zdiagnozowanymi problemami i wyzwaniem. Oczywiście celem nadrzędnym był wzrost konkurencyjności producentów oraz wzrost wolumenu i wartości rynku żywności wysokiej jakości.

W Programie podkreślono znaczenie rozwoju rynku żywności wysokiej jakości oraz rolę tej żywności w generowaniu dochodów grup producentów uznając, iż jest to warunek poprawy pozycji rynkowej producentów, co można mierzyć wartością produkcji wytworzonej w ramach systemów jakości (wartością rynku tych produktów). Wydaje się, iż ten element teorii zmiany znalazł odzwierciedlenie w samej konstrukcji wsparcia głównie w kontekście ukierunkowania wsparcia na wzrost aktywności marketingowej producentów wytwarzających żywność w systemach jakości, często z ograniczonymi budżetami na aktywizację konsumentów.

Teoria wdrażania

Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1359). Rozporządzenie było zmieniane trzykrotnie. Nabór wniosków o przyznanie pomocy odbywał się w trybie ciągłym w terminie od 28 września 2009 roku. Operacje informacyjno – promocyjne mogły być realizowane przez okres nie dłuższy niż dwa lata od dnia zawarcia umowy, jednak nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r.

Formalnie zainteresowanie wsparciem w ramach tego działania było bardzo wysokie jeśli brać pod uwagę skalę środków przeznaczonych na działanie oraz ze względu na fakt, iż ze środków tego działania mogły korzystać grupy producentów, funkcjonujące w ramach wybranej formy prawnej. W trakcie naboru złożono 91 wniosków o dofinansowanie na kwotę 1 023 626 875,15 zł, co stanowiło 5884% w stosunku do limitu środków przeznaczonych na wsparcie. W trakcie weryfikacji odrzucono 55 wniosków a 3 wnioski wycofano³⁸. Umowy czynne zawarto z beneficjentami na realizację 34 operacji. Liczba różnych beneficjentów działania wyniosła 12. Łącznie w ramach działania wypłacono beneficjentom 17 401 954,06 zł. Liczba odrzuconych wniosków była głównie efektem złożenia przez jednego wnioskodawcę kilkudziesięciu wniosków, które nie spełniały warunków formalnych.

W ramach operacji zrealizowanych ze wsparciem środków działania 133 zdecydowanie przeważały operacje obejmujące krajowe systemy jakości żywności (72,7%), w tym: Jakość Tradycja 23 operacje (69,7% ogółu zrealizowanych) i 1 operacja obejmująca integrowaną produkcję roślin. W okresie programowania zrealizowano 9 operacji obejmujących wspólnotowe systemy jakości.

³⁸ Jeden z wnioskodawców 24 razy składał odrzucony wniosek o przyznanie pomocy dotyczący tego samego przedsięwzięcia. Wielokrotna kwota pomocy dla tego samego wniosku wynosi 900,5 mln zł.

W ogólnej liczbie beneficjentów działania zdecydowaną większość stanowiły Spółdzielnie (11 beneficjentów na 12 grup producentów korzystających ze wsparcia), zaś jedynym pozostałym beneficjentem było Stowarzyszenie.

Poziom budżetu dla większości zrealizowanych operacji mieścił się w granicach 20 -100 tys. zł (45,5% operacji), następnie w kwocie powyżej 100 tys. zł (36,4% operacji), zaś budżet pozostałych operacji znajdował się poniżej 20 tys. zł. Kwota środków publicznych wspierających operacje w ramach działania 133 wahała się w granicach od około 4,5 tys. zł do 6 723 tys. zł. Tak znaczące różnice w poziomie wydatków na poszczególne operacje oraz zdecydowana przewaga Spółdzielni jako beneficjentów może wskazywać na brak odpowiedniego ukierunkowania działania wobec występującego zróżnicowania potencjalnych beneficjentów a także wskazanych powyżej barier związanych z dostępem.

W Programie słusznie zdiagnozowano konieczność podnoszenia jakości produkcji żywności oraz promowanie wyrobów objętych systemami jakości tym bardziej, że jak należałoby się spodziewać powinien wystąpić pewien efekt synergii związany z komplementarnością działania 133 i 132. Jednakże efekty działania 133 okazały się nie w pełni satysfakcjonujące w kontekście struktury beneficjentów i charakteru operacji.

142 Grupy producentów rolnych

Teoria bazowa

Wsparcie dla grup producentów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (działanie 142) było kontynuacją wsparcia zapoczątkowanego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich z lat 2004 - 2006.

Zakres podmiotowy działania 142 dotyczył sektora pierwotnej produkcji rolnej (z wyłączeniem wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw) a wsparcie w postaci zryczałtowanej pomocy udzielane było w pierwszych pięciu latach funkcjonowania grupy w celu ułatwienia tworzenia oraz prowadzenia działalności administracyjnej i inwestycyjnej.

Zasadność wspierania GPR determinowały następujące problemy i wyzwania charakteryzujące polski sektor pierwotnej produkcji rolnej w latach poprzedzających uruchomienie PROW 2007-2013. Do najważniejszych przesłanek interwencji w ramach PROW zaliczono:

- duże rozproszenie produkcji rolnej/rozdrobnienie gospodarstw rolnych,
- niski stopień integracji rynku poziomej producentów rolnych,
- występowanie znacznych dysproporcji pomiędzy skalą podaży oferowanej przez pojedynczego dostawcę (producenta rolnego), a skalą popytu reprezentowanego przez pojedynczego odbiorcę,
- niewielka skala wspólnych działań na rynku podejmowanych przez producentów rolnych osłabiająca ich konkurencyjność.

Teoria zmiany

Wskazane wyzwania i problemy miały zostać rozwiązane poprzez zachęcanie producentów rolnych do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy, a tym samym służyć wzmocnieniu siły przetargowej producentów wobec odbiorców i dostawców.

Uzasadnieniem dla bezzwrotnego wsparcia GPR było ograniczenie konkurencyjności producentów wynikające z dużego rozdrobnienia gospodarstw (tym samym produkcji rolnej) oraz niewielkiej skali

procesów integracyjnych wśród producentów (podejmowanie wspólnych działań na rynku), którego przyczyną był „zakorzeniony” indywidualizm producentów oraz słabość ekonomiczna gospodarstw.

Wsparcie miało przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia skali współpracy między producentami rolnymi poprzez tworzenie nowych GPR oraz udzielanie pomocy finansowej na funkcjonowanie grup, tj. na działalność administracyjną i inwestycyjną.

W działaniu 142 beneficjentami były Grupy Producentów Rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2000 r., Nr 88, poz. 983, z późn. zm.), które zostały formalnie wpisane do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa, właściwego dla siedziby grupy, do dnia 31 grudnia 2013 r., a wsparcie w postaci zryczałtowanej pomocy udzielane było w pierwszych pięciu latach funkcjonowania grupy w celu ułatwienia tworzenia oraz prowadzenia działalności administracyjnej i inwestycyjnej. W trakcie pięcioletniego okresu objętego wsparciem, grupy producentów rolnych miały prawo do składania pięciu wniosków o płatność. Z pomocy każda grupa mogła skorzystać tylko raz w okresie swojej działalności. Ze wsparcia ze środków działania 142 wykluczone były grupy, które mogły być beneficjentami instrumentów finansowych w ramach I filara WPR. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych³⁹, określało minimalną liczbę członków grup oraz minimalną roczną wielkość produkcji towarowej dla każdego sektora w którym funkcjonują GPR.

W działaniu założono realizację pomocy w formie rocznych (zmniejszających się) płatności w okresie pierwszych pięciu lat od dnia wpisu grupy do rejestru grup producentów rolnych, prowadzonego przez właściwego ze względu na siedzibę grupy, marszałka województwa. Pomoc stanowiła procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, wytworzonych w gospodarstwach rolnych jej członków, do podmiotów niebędących członkami grupy. Ponadto, w konstrukcji działania uznano, iż zasadne będzie zróżnicowanie wsparcia GPR o różnej skali przychodów. Wysokość wsparcia wynosiła:

- 1) 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych do sumy EUR 1 000 000, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, albo
- 2) 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% i 1,5% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych powyżej sumy Euro 1 000 000, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku.

Kwota pomocy przewidzianej dla GPR nie mogła przekroczyć równowartości w złotych kwoty⁴⁰:

- 1) 100 000 Euro w pierwszym i drugim roku;
- 2) 80 000 Euro w trzecim roku;
- 3) 60 000 Euro w czwartym roku;
- 4) 50 000 Euro w piątym roku.

Relatywnie większe wsparcie dla grup osiągających mniejsze przychody (np. rozpoczynających działalność) wychodziło naprzeciw kluczowym celom działania. Mniejsze grupy producentów rolnych na etapie tworzenia i rozwijania działalności ponoszą podobne koszty administracyjne (stałe) i mają

39 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych.

40 Wysokość wsparcia dla grup producentów rolnych nie przekracza kwoty pomocy określonej w załączniku do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

większe potrzeby w zakresie inwestycji. Jednocześnie należy podkreślić, że grupy tworzące się w większym stopniu uzależniają podejmowanie działań wspólnych, w tym inwestycyjnych od możliwości pozyskania wsparcia ze środków publicznych.

Jeżeli chodzi o oczekiwane efekty wspieranych grup to z opisu działania 142 wynika, iż miały być one następujące:

- dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych,
- wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży oraz dostarczenie do odbiorców hurtowych.
- tworzenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produktach.

Każdy z tych efektów korespondował ze zdiagnozowanymi problemami i wyzwaniami. Oczywiście celem nadrzędnym był wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych (należy zakładać, iż w skali ponadkrajowej). Poprawę konkurencyjności można rozumieć jako poprawę ogólnych wyników gospodarowania (zgodnie z treścią art. 28 rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005).

W Programie podkreślono znaczenie rozwoju współpracy producentów rolnych, uznając, iż wzrost kooperacji jest warunkiem poprawy pozycji rynkowej grup i ich członków, co można mierzyć wielkością grupy, w tym liczbą gospodarstw w grupie. Wydaje się, iż ten element teorii zmiany nie znalazł konkretnego odzwierciedlenia w samej konstrukcji wsparcia ani w opisie działania ani w formach wspierania grup. Nie promowano efektu w postaci wzrostu liczby członków grupy czy też grup zakładających wzrost skali kooperacji poprzez konsolidację grup a także wskaźnika określającego liczbę gospodarstw, które weszły na rynek dzięki wsparciu. Jedynym kryterium warunkującym wsparcie operacji było uznanie aplikującej o wsparcie grupy.

Teoria wdrażania

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy oraz warunki pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007. Rozporządzenie było zmieniane dwukrotnie. Działanie było wdrażane horyzontalnie, bez wydzielenia środków dla poszczególnych województw. Nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym w terminie od 16 lipca 2007 roku do 30 czerwca 2014 roku.

Zainteresowanie wsparciem w ramach tego działania było wysokie. W trakcie naboru wniosków o dofinansowanie złożono 1 431 wniosków o łącznej wartości wnioskowanej kwoty 754 151 678,34 złotych⁴¹. Łącznie zostało wspartych 1 389 GPR, a liczba decyzji przyznających płatność wyniosła 4 249 w tym 322 dotyczyły zobowiązań z poprzedniego okresu programowania⁴².

Do końca 2015 r. zrealizowano płatności dla grup objętych wsparciem na kwotę 805 421 062,02 zł (w tym zobowiązania z poprzedniego okresu programowania na kwotę 50 249 845,50 zł dla 94 grup). Realizację płatności na rzecz beneficjentów w ramach zobowiązań z PROW 2004-2006 zakończono w 2013 r. Limit środków przeznaczonych na działanie w wysokości 804 401 523,84 zł wykorzystano w 100%, płatności zrealizowano na poziomie 100,13%. W związku ze znacznym zainteresowaniem wnioskodawców tym działaniem zdecydowano o zwiększeniu alokacji o 53,5 mln Euro w stosunku do pierwszej wersji budżetu.

41 Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013, 31 grudnia 2015 r.

42 Wsparcia wymagały GPR wobec, których powstały zobowiązania w poprzednim okresie programowania a nie upłynął pięcioletni okres ich wspierania.

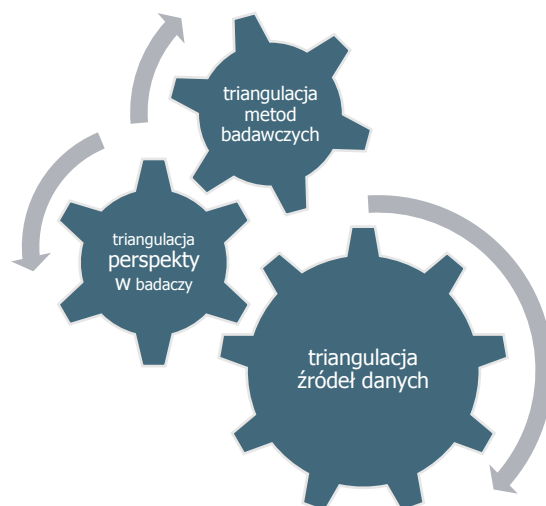
Odnosząc teorię wdrażania do teorii zmiany należy zauważyć, iż co do zasady zagwarantowano realizację operacji, które przyczyniałyby się do osiągnięcia celów działania. Do pewnych mankamentów tego instrumentu wsparcia można zaliczyć brak czynnika motywującego do zwiększenia wielkości grupy i liczby gospodarstw wprowadzanych na rynek. W rezultacie GRP nie wykazywały aktywności w zakresie konsolidacji i poszerzaniu współpracy.

3. PODEJŚCIE METODOLOGICZNE

Sformułowane pytania badawcze implikowały konieczność zastosowania w badaniu szerokiego instrumentarium metod i technik badawczych, zarówno o jakościowym jak i ilościowym charakterze, dzięki którym możliwe było zgromadzenie kompletnego i wiarygodnego materiału badawczego. W związku z powyższym badanie zostało zrealizowane z wykorzystaniem koncepcji triangulacji metodologicznej.

Triangulacja to zróżnicowanie źródeł danych, metod badawczych i perspektyw badawczych dzięki, któremu możliwe jest zgromadzenie wszechstronnego materiału badawczego i poddanie go kompleksowej analizie i ocenie. Triangulacja została zastosowana odnośnie:

- ▶ **źródeł danych** (1. poziom triangulacji): przeanalizowane zostały zarówno dokumenty zastane różnego typu, jak i dane wywołane pochodzące z badań terenowych przeprowadzonych różnymi metodami oraz obejmujących różne podmioty,
- ▶ **metod badawczych** (2. poziom triangulacji): łączenie różnych metod badawczych w badaniu tych samych zagadnień, co pozwoliło na uchwycenie różnych aspektów badanego przedmiotu; podejście to pozwoliło też wykorzystać mocne strony każdej metody przy wzajemnej neutralizacji ich słabości;
- ▶ **perspektyw badaczy** (3. poziom triangulacji): ewaluacja została przeprowadzona przez zespół badaczy co pozwoliło uzyskać bogatszy i bardziej wiarygodny obraz badanego przedmiotu.



Zastosowane w niniejszym badaniu instrumentarium badawcze miało charakter ilościowo- jakościowy. Zastosowane zostały następujące metody badawcze:

Analiza danych zastanych

Metoda stanowiła punkt wyjścia przy formułowaniu dalszej strategii badawczej. Pozwoliła w pierwszej kolejności na identyfikację przedmiotu dalszego badania. oraz uzyskanie informacji niezbędnych m.in. do zaprojektowania szczegółowych scenariuszy narzędzi badawczych. Również dane wtórne (uzyskane w trakcie wywiadów, ankiet) były rozpatrywane i interpretowane w kontekście danych historycznych. Z danych zastanych korzystano na każdym z etapów procesu badawczego.

Do głównych źródeł danych należały

- dane z systemu monitoringu PROW,

- dane z wniosków aplikacyjnych, wniosków o płatność, sprawozdań z realizacji projektów, ankiet monitorujących,
- publikacje, literatura przedmiotu (zestaw źródeł danych, z którymi zapoznamy się w niniejszym badaniu został zaprezentowany w załączniku do oferty),
- informacje dostępne na stronach internetowych,
- dokumenty, dane pozyskane od rozmówców np. w trakcie wywiadów indywidualnych.

Analiza kontrfaktyczna z wykorzystaniem danych FADN

Analiza w oparciu o dane FADN została przeprowadzona w kontekście oceny efektu netto wsparcia w dwóch bardzo istotnych działaniach pierwszej osi priorytetowej mianowicie działaniu 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz działaniu 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Dzięki analizie ustalono jak w analogicznym okresie zmieniała się pozycja konkurencyjna beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie. Najważniejsze wyniki analiz zostały wykorzystane przy udzielaniu odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze natomiast pełen tekst opracowania stanowi załącznik do niniejszego raportu.

Wywiady indywidualne

Przeprowadzono 53 wywiady z następującymi grupami respondentów:

- z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie PROW

Wywiady służyły pogłębieniu informacji zdobytych w drodze analiz desk research, przyczyniły się również do zdobycia tzw. *tacit knowledge* czyli wiedzy nie wyrażonej w danych zastanych. Wiedza ta dotyczyła zarówno samej konstrukcji interwencji i założeń dotyczących jej efektów jak również procesu wdrażania interwencji.

Wywiady zostały przeprowadzone z przedstawicielami następujących instytucji:

- Instytucja zarządzająca Programem - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- Instytucje wdrażające poszczególne działania:
 - Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (Zespół Funduszy Strukturalnych),
 - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Departament Działań Inwestycyjnych, Departament Działań Delegowanych, Departament Działań Społecznych i Środowiskowych),
 - Agencja Rynku Rolnego (Biuro Promocji Żywności),
 - Samorządy Województw (Urzędy Marszałkowskie).
- z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w opracowywanie PROW 2014-2020

Wywiady dostarczyły informacji istotnych w kontekście udzielania odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące kierunków przyszłych interwencji w badanym obszarze

- z przedstawicielami Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie

CDR kontrolowało jakość usług doradczych świadczonych w ramach działania 114. Wywiad z przedstawicielem centrum dostarczył informacji istotnych w kontekście udzielania odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące oceny użyteczności szkoleń i usług doradczych świadczonych producentom rolnym

- z beneficjentami działania 111, 125 – schemat I, 125 – schemat 2, 133

Liczebność populacji beneficjentów tych działań była na tyle niewielka, iż uniemożliwiała zastosowanie badań ilościowych

Celem wywiadów było zdobycie informacji nt. następujących zagadnień:

- Powody aplikowania o wsparcie – zakładane efekty realizacji projektu,
- Efekt deadweight (przewidywany wpływ braku uzyskania wsparcia na realizację projektu)
- Adekwatność realizowanych projektów do potrzeb beneficjentów,
- Obecne zainteresowanie rolników korzystaniem z usług szkoleniowych (płatnych i bezpłatnych),
- Aktualna oferta szkoleniowa instytucji skierowana do rolników/

Przeprowadzono 10 wywiadów z beneficjentami działania 111, 7 beneficjentami działania 125 – schemat I, 17 z beneficjentami działania 125 – schemat II i 6 z beneficjentami działania 132.

Ankieta CAWI/CATI

Badaniami ilościowymi objęto beneficjentów wybranych działań pierwszej osi PROW (grupa eksperymentalna), oraz podmioty aplikujące nieskutecznie w ramach tych działań (grupa kontrolna).

Dobór próby miał charakter warstwowo-losowy. Warstwami były poszczególne działania PROW. Poniżej prezentujemy ile ankiet zostało przeprowadzonych w podziale na działania.

Tabela 3. Liczba ankiet zrealizowanych w ramach poszczególnych działań PROW

Numer i nazwa działania	Grupa eksperymentalna	Grupa kontrolna
112 Ułatwienie startu młodym rolnikom	160	160
113 Renty strukturalne	160	160
114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	160	160
121 Modernizacja gospodarstw rolnych	160	160
123 Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	160	160
126 Przywracanie potencjału produkcji rolnej	160	160
132 Uczestnictwo rolników w systemach jakości	160	160

żywności		
142 Grupy producentów rolnych	160	

Źródło: Opracowanie własne

Dobór losowy oraz wielkość próby zagwarantowały reprezentatywność danych zarówno na poziomie populacji beneficjentów jak i populacji podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie.

Łącznie zrealizowano 2400 ankiet. Ankiety były prowadzone drogą internetową i telefoniczną.

STUDIA PRZYPADKÓW

W badaniu beneficjentów działań 112, 113, 114, 121, 123, 126, 132, 141, 142 obok badań ankietowych zastosowana została również metoda studium przypadku

W ramach studium przypadku wykorzystane zostały następujące metody badawcze:

- Analiza desk research,
- Wywiad indywidualny,
- Obserwacja połączona z dokumentacją fotograficzną (za zgodą rozmówcy).

Modelowanie ekonometryczne

Modelowanie było metodą służącą oszacowaniu efektu Programu jako całości na poziomie makro. Oszacowano w jakim stopniu środki z PROW w postaci rocznych alokacji z Programu na lata 2007-2013 przełożyły się na wzrost gospodarczy, poziom zatrudnienia i wydajności pracy w kraju. Dodatkowo oszacowano wpływ PROW na wybrane wskaźniki charakteryzujące konkurencyjność sektora rolno - spożywczego.

Panel ekspertów

Panel był ostatnią z metod zastosowanych w ramach niniejszej ewaluacji. Służył dyskusji nad wnioskami i rekomendacjami. W spotkaniu wzięło udział 7 niebędących członkami zespołu badawczego ekspertów w tym osoby z tytułami profesorskimi.

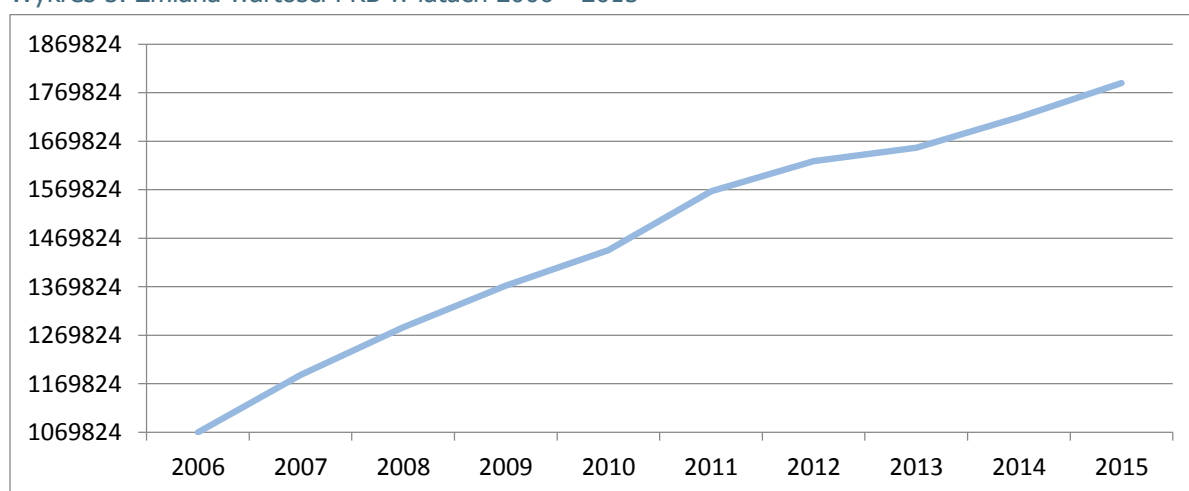
4. ODPOWIEDZI NA PYTANIA EWALUACYJNE

4.1 W jakim stopniu PROW przyczynił się do wzrostu całej gospodarki wiejskiej? (powiązane wskaźniki oddziaływania PROW: 1. Wzrost gospodarczy i 3: wydajność pracy)

Wpływ PROW na PKB

PKB był jednym z siedmiu wskaźników oddziaływania PROW. W roku 2006 wartość polskiego PKB wyniosła 1 060 194 mln zł i rosła systematycznie przez kolejne lata by w roku 2015 osiągnąć poziom 1 789 700 mln zł co stanowi 70% średniej unijnej (w roku 2006 PKB wynosił 50% tej średniej). Poniższy wykres prezentuje trend zmian:

Wykres 5. Zmiana wartości PKB w latach 2006 - 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Warto zauważyć, iż wysokość PKB za rok 2015 przekraczała wartość docelową określoną w Programie, którą oszacowano na 1 391 217 mln zł. Z wykorzystaniem przeprowadzonego w roku 2007 modelowania (zastosowano model Hermin) oszacowano, iż udział PROW we wzroście gospodarczym na rok 2015 wyniesie 0,41%⁴³.

W ramach niniejszej ewaluacji na podstawie danych dla poziomu kraju na temat wypłat z PROW w poszczególnych latach oraz danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego oszacowano model o bardzo wysokim (99%) poziomie wyjaśnienia zmienności zmiennej objaśnianej tj. PKB w mln zł oraz spełniający wszystkie testy reszt modelu⁴⁴, który pozwolił stwierdzić, że **PROW było**

43 Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN/ Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego/ Wrocław / 2007 r

44 autokorelacji, specyfikacji Ramsey'a, normalności rozkładu reszt i heteroskedastyczności

odpowiedzialne za około 0,63% przyrostu PKB w mln euro w okresie 2006-2015 co w złotych przekłada się na kwotę 4,1 mld złotych. Uzyskane wyniki są nieznacznie lepsze niż zakładany udział PROW we wzroście PKB w mln euro, który miał wynieść 0,41%⁴⁵. Obliczono też, iż bez PROW nominalne PKB w mln zł w 2015 roku byłoby o 0,23% niższe niż faktycznie w 2015 r. Warto podkreślić, iż uzyskane wyniki w pełni korespondują z oszacowaniami Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, która w przeprowadzonym w roku 2015 badaniu *Ocena wpływu PROW na gospodarkę polski* ustaliła (z wykorzystaniem modelu Hermin), iż środki zasilające obszary wiejskie w Polsce w latach 2007-2015 przyczyniają się do wzrostu PKB średnio o 0.61% w cenach bieżących a w roku 2015 PKB Polski w cenach stałych powinien być o 0,36% (5,97 mld zł) wyższy dzięki wdrażaniu funduszy z UE.

Oszacowany model pokazał, że efekt mnożnikowy PROW wyniósł 1,00000255 (wzrost wypłat z PROW o 1 zł powodował wzrost PKB 0,00000000255% w danym roku), zaś wzrost wydatków gospodarstw domowych na osobę na miesiąc o 1 zł powodował wzrost PKB w mln zł o 0,14%, natomiast wzrost nakładów na B+R o 1 mln zł powodował wzrost PKB w mln zł o 0,0000021%, przy danych wartościach pozostałych zmiennych. Nakłady z PROW miały więc pewien mobilizujący wpływ na gospodarkę, ale najważniejszy był popyt krajowy zgłaszany przez gospodarstwa domowe, a także nakłady na badania i rozwój, które stymulują innowacyjność i wzrost produktywności i są jednym z kluczowych czynników rozwoju obecnie. Znajduje to potwierdzenie w danych ze statystyki publicznej pokazujących, iż systematycznie maleje udział rolnictwa w PKB. W 2006r. kształtował się na poziomie 3,7%, w 2007 wzrósł do 4,3% by spaść do poziomu 2,6% w roku 2014⁴⁶. Z drugiej strony udział ten jest w dalszym ciągu jednym z najwyższych w Europie gdzie średnia dla wszystkich państw członkowskich wynosi 1,5%⁴⁷. Trend dotyczący zmniejszania znaczenia rolnictwa w tworzeniu PKB charakterystyczny jest dla państw wysoko rozwiniętych i może być interpretowany jako symptom przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy.

Wpływ PROW na PKB wynika przede wszystkim z faktu mobilizacji istotnych środków finansowych w ramach Programu. Zgodnie z danymi ze sprawozdania z realizacji PROW za rok 2015 do końca tegoż roku zrealizowano płatności, których wysokość przekraczała 74 mld złotych⁴⁸. Środki te stymulowały czynniki o charakterze popytowym – przede wszystkim popyt inwestycyjny (dzięki środkom na modernizację gospodarstw) oraz popyt konsumpcyjny (poprzez zwiększenie dochodów rolników – dotacje, premie, renty strukturalne czy pośredni wzrost dochodów zawdzięczany poprawie konkurencyjności gospodarstwa dzięki dokonaniom inwestycjom). Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w Raporcie o stanie polskiej wsi – edycja 2016 dochody na wsi w przeliczeniu na osobę (według Diagnozy społecznej) osiągnęły poziom 82% średniej krajowej a udział dotacji w dochodach rolniczych osiągnął w Polsce 50%⁴⁹. Jak wskazują autorzy raportu w dłuższej perspektywie czasowej ujawniają

45 dla porównania można przytoczyć wyniki badań dotyczących wpływu polityki spójności 2007-2013 na polskie PKB. Przykładowo Varga, Veld w opracowaniu *Cohesion Policy Spending in the New Member States of the EU in an Endogenous Growth Model*, "Eastern European Economics", vol. 49, no. 5, pp. 29-54. oszacowali, że wpływ ten wyniesie 3,34 w 2015r i 4,3% w 2016r.

46 Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014, GUS

47 w Europie jest nawet kilka krajów, w których udział rolnictwa w PKB spadł poniżej 1%, np. Niemcy, Szwajcaria i Wielka Brytania

48 Wartość ta stanowiła xx% wartości skumulowanego PKB z lat 2007 – 2015.

49 Raport o stanie polskiej wsi, 2016r.

się efekty podażowe, które związane są m.in. z dziedziną wytwórczości dostarczającej produkty zaopatrzeniowe dla rolnictwa i przetwarzające jego surowce.

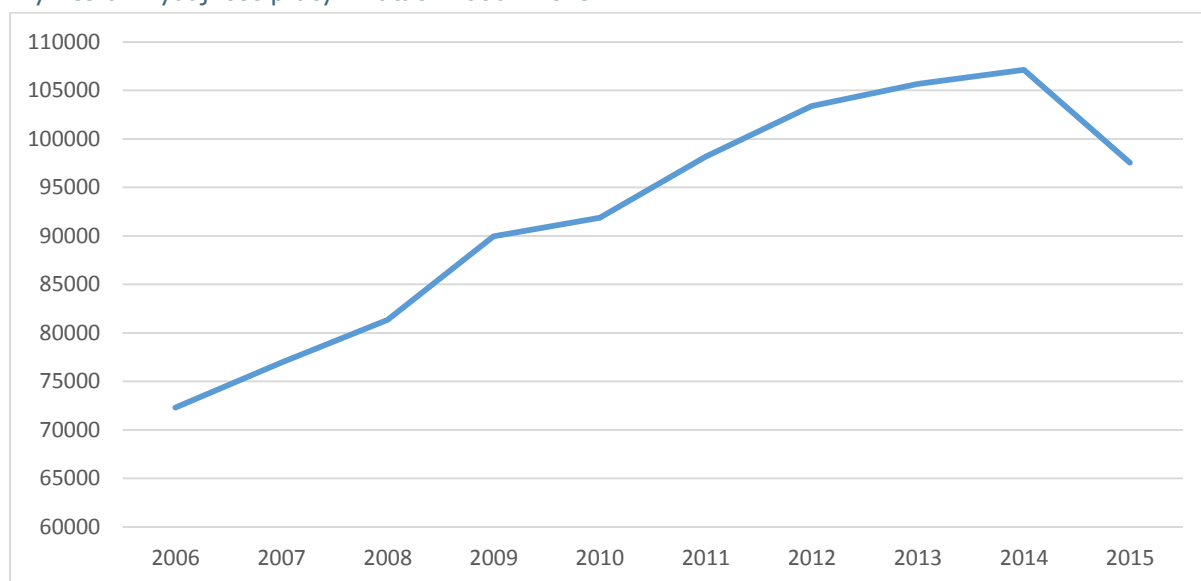
Jeżeli chodzi o określenie czy wpływ PROW na PKB można uznać za istotny to ocena ta jest utrudniona z uwagi na brak badań dotyczących wpływu innych interwencji publicznych np. Programów Operacyjnych na analizowany wskaźnik (wskazywali na to również uczestnicy panelu ekspertów). Podkreślić natomiast należy fakt, iż wpływ ten okazał się być wyższy od pierwotnie zakładanego (szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż sama wartość PKB przekroczyła wartość szacowaną w PROW) co świadczy o skuteczności interwencji z perspektywy jej oddziaływania makroekonomicznego.

Dokonano też w oparciu o ekstrapolację trendu prognoz wpływu PROW 2007 - 2013 na PKB w kolejnych latach. Z oszacowań wynika, iż PKB w roku 2016 w scenariuszu bez PROW byłoby o 0,26% niższe, w roku 2016 o 0,27% a w roku 2018 o 0,29% niższe⁵⁰ co wskazuje na pozytywne oddziaływanie długoterminowe Programu.

Wpływ PROW na wydajność pracy

Trzecim obok PKB i zatrudnienia wskaźnikiem oddziaływania był wskaźnik dotyczący wydajności pracy liczonej jako wartość dodana brutto w cenach stałych roku 2000 podzielona przez liczbę osób pracujących. W roku 2000 wartość ta wynosiła 58 830 zł na osobę⁵¹ z kolei w roku 2006 72 296 by w roku 2015 osiągnąć poziom 95 535 zł. Szczegółowe dane prezentuje poniższy wykres:

Wykres 6. Wydajność pracy w latach 2006 - 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

50 Podane wartości należy traktować z pewną ostrożnością z uwagi na stosunkowo krótki ciąg obserwacyjny danych

51 Zastosowano kurs 3,9038 co w Euro daje wartość wskazaną w PROW czyli 15 070

W Programie założono (bazując na wynikach modelowania przeprowadzonego przez WARR), iż prognozowany przyrost wartości wskaźnika wyniesie 47,8% w stosunku do wartości z 2006r. przy liczbie pracujących równej 14 233 mln. Udział PROW we wzroście wydajności w tym roku miał wynieść 0,49%.

Wyniki modelowania przeprowadzonego w ramach niniejszego badania wskazują na pozytywny wpływ PROW na wydajność pracy. Ustalono, iż **bez PROW w 2015 roku wydajność pracy byłaby o 2,02% mniejsza niż była**. Należy jednocześnie zauważyć, iż wzrost wydajności pracy miał wynieść 47,8% w porównaniu do roku 2006 a był niższy i wyniósł 34,2% (wydajność wzrosła z 72 296 zł w roku 2006 do 97 535 zł w roku 2015). Niższe od zakładanego tempo wzrostu wydajności było przede wszystkim efektem wyższej aniżeli zakładana w programie liczby osób pracujących (1 628 mln w IV kwartale 2015r. względem 1 423 mln zakładanych w ekspertyzie WARR z 2007r). Ze względu na konieczność doszacowywania danych dla 2015 roku⁵², a przez to zwiększanie błędów oszacowań, przeprowadzono też analizę na podstawie danych za lata 2004-2014. Przeprowadzona analiza pokazała, że bez PROW wartość dodana na pracującego w 2014 roku byłaby o 1% niższa niż faktycznie⁵³.

Wpływ PROW na wydajność nie był spektakularny i wydajność bez wsparcia z Programu nie byłaby istotnie niższa (maksymalnie o 2% choć za bardziej wiarygodne należy uznać oszacowanie dotyczące roku 2014 opierające się wyłącznie na danych rzeczywistych gdzie wskazano wartość 1%). Taka sytuacja nie powinna stanowić zaskoczenia jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż udział rolnictwa w wartości dodanej ogółem oscyluje od lat wokół 3% (w 2014r. wyniósł 2,9%) czyli sam w sobie nie jest duży.

Jakkolwiek udowodniono wpływ PROW na wydajność tak należy zauważyć, iż polskie rolnictwo w dalszym ciągu charakteryzuje się zdecydowanie mniejszą wydajnością od rolnictwa unijnego. Produktywność pracy w polskim rolnictwie wynosi zaledwie ok. 30% przeciętnego poziomu w rolnictwie UE-28, niższą produktywnością ziemi cechuje się rolnictwo krajów nadbałtyckich, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji, Czech i Słowacji na nieco wyższym od przeciętnego poziomie w całej UE kształtuje się w rolnictwie polskim jedynie produktywność nakładów kapitałowych mierzona wolumenem produkcji⁵⁴. Wpływ na taką sytuację ma przede wszystkim niekorzystna struktura agrarna i dominacja gospodarstw małych, niewielkich obszarowo. Zaledwie 30% użytków rolnych jest w posiadaniu gospodarstw o powierzchni 50 ha (w wielu krajach UE udział ten sięga ponad 80%), udział takich gospodarstw w ogóle gospodarstw wynosi zaledwie 2,3% (w roku 2006 wynosił 0,9%). W liczbach bezwzględnych oznacza to, iż od roku 2006 liczba gospodarstw największych zwiększyła się o 10 617 do poziomu 33058 w roku 2014⁵⁵. To natomiast większe gospodarstwa są bardziej zautomatyzowane, dzięki efektowi skali są w stanie obniżyć koszty jednostkowe co bezpośrednio przekłada się na ich większą wydajność. PROW miał umiarkowany wpływ na zmiany struktury agrarnej o czym szerzej

52 (brak danych dotyczących pracujących w całym roku 2015, konieczność oszacowania nakładów brutto na środki trwałe w gospodarce w oparciu o podane przez GUS stopę inwestycji i wartość PKB w mln zł dla 2015 r)

53 Z przeprowadzonej przez WARR w 2015r. oceny wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na gospodarkę Polski wynikało, iż średnioroczny wpływ PROW na poziom analizowanego wskaźnika na poziomie krajowym miał wynieść 0,12% przy czym dla roku 2015 wpływ ten miał wynieść 0,2% a dla roku 2014 0,14%.

54 Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi

55 Obliczono na podstawie danych z publikacji GUS: Roczniki statystyczne rolnictwa

mowa w dalszej części raportu. Innym powodem stosunkowo niewielkiej w skali europejskiej wydajności polskiego rolnictwa jest duże zatrudnienie zarówno w liczbach bezwzględnych jak i jako udział w ogóle pracujących.

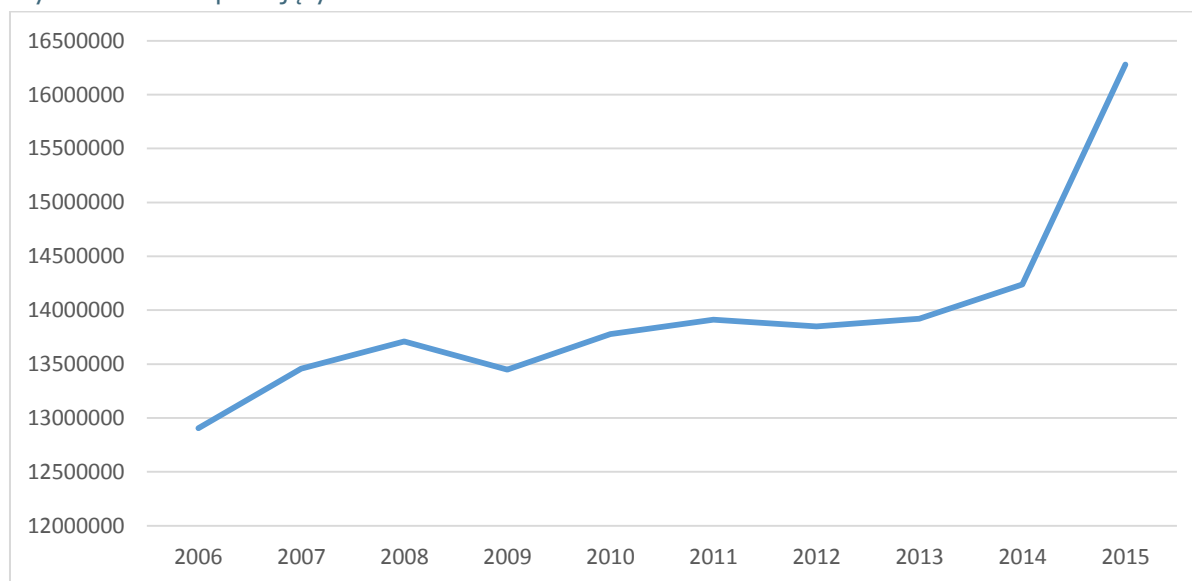
Dokonano też w oparciu o ekstrapolację trendu prognoz wpływu PROW 2007 - 2013 na wydajność w kolejnych latach. Z oszacowań wynika, iż w scenariuszu bez PROW byłaby ona o 1,8% niższa, w roku 2016, 1,87% niższa w roku 2017 i 1,9% niższa w roku 2018 co wskazuje na pozytywne oddziaływanie długoterminowe Programu.

4.2 W jakim stopniu PROW przyczynił się do tworzenia miejsc pracy? (powiązany wskaźnik oddziaływania PROW: 2. Tworzenie miejsc pracy)

Miejsca pracy były drugim obok PKB wskaźnikiem oddziaływania PROW. W wykonanej przez WARR ekspertyzie „Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN” oszacowano, iż w roku 2015 wskaźnik liczby pracujących wyniesie 14 226 tys. osób natomiast wskutek realizacji PROW w roku 2013 liczba osób pracujących miała być większa o 79,06 tys. osób, w roku 2014 o 39 tys. osób a w roku 2015 o 7 tys. osób.

W horyzoncie czasowym wdrażania PROW liczba pracujących charakteryzowała się stałym trendem wzrostowym by w roku 2015 osiągnąć poziom ponad 16 mln. pracujących. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres:

Wykres 7. Liczba pracujących w latach 2006 - 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wyniki modelowania przeprowadzonego w ramach niniejszego badania potwierdzają, iż wpływ PROW na tworzenie miejsc pracy był wyższy od zakładanego. Oszacowany model pozwala ocenić, że bez

PROW w 2014⁵⁶ roku liczba pracujących byłaby o 0,63% niższa, co odpowiadało **89933 osobom**⁵⁷. Tym samym była to wartość wyższa niż założona w PROW o 50 933 osoby⁵⁸. Warto też zauważyć, iż liczba pracujących w 2014 roku już przekroczyła zakładany wskaźnik docelowy (wyniosła 14 237 tys. osób).

Co ciekawe wpływ PROW na tworzenie miejsc pracy nie dotyczył raczej miejsc pracy w rolnictwie. Dane GUS wyraźnie pokazują, iż liczba zatrudnionych w rolnictwie pozostaje od 2010r niezmienna i wynosi 2262 tys. osób.⁵⁹ Zauważalny jest natomiast proces dezagraryzacji zatrudnienia – systematycznie zmniejsza się odsetek pracujących w rolnictwie w stosunku do ogółu zatrudnionych. W 2006r. zatrudnieni w rolnictwie stanowili 15,3% ogółu zatrudnionych podczas gdy w roku 2014 już tylko 11,5%⁶⁰. Spadek ten wynika przede wszystkim ze wzrostu liczby zatrudnionych w innych gałęziach gospodarki aniżeli rolnictwo.

Obserwacje z poziomu makro znajdują potwierdzenie w danych z poziomu mikro czyli beneficjentów PROW osi pierwszej i osi trzeciej PROW. Badania ankietowe wśród beneficjentów osi pierwszej wskazują na to, iż w ograniczonym stopniu wpływ PROW na zatrudnienie wynikał ze wzrostu liczby zatrudnionych w samych wspartych gospodarstwach. Istotny wzrost zatrudnienia zadeklarowało tylko 2,3% z nich. Większy odsetek zadeklarował spadek zatrudnienia. Co ważne nie ma żadnych istotnych statystycznie różnic między beneficjentami i podmiotami, które ze wsparcia PROW nie korzystały.

56 Ze względu na brak danych za cały 2015 rok o liczbie pracujących i liczbie pracujących według opracowania GUS dotyczącego IV kwartału 2015 znacznie przewyższającą wartość zmiennej w 2014 roku zdecydowano się pominąć rok 2015.

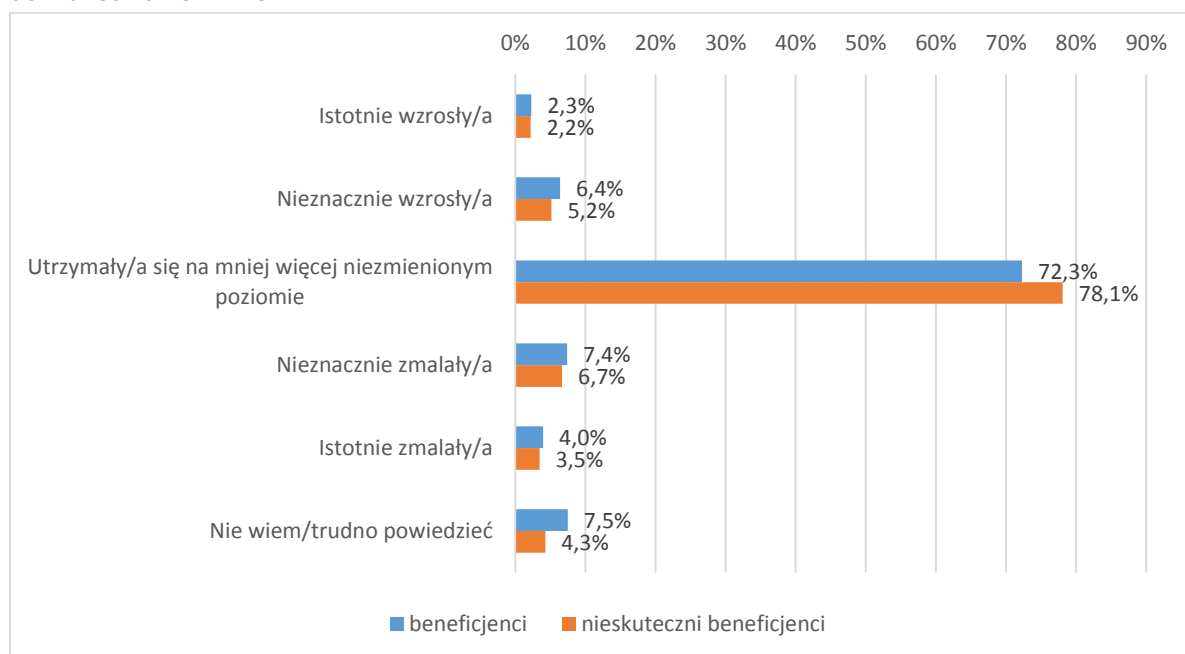
57 Wg przeprowadzonego przez WARR w roku 2015 modelowania w 2015r. liczba pracujących, dzięki środkom wydatkowanym w ramach PROW miała kształtować się na poziomie wyższym o 55,4 tys. a dzięki wsparciu PROW miało dojść do ograniczenia stopy bezrobocia w Polsce o 0,32 pkt. W latach 2007-2015 dzięki wparciu PROW w latach 2007-2015 nastąpił wzrost poziomu pracujących w skali kraju średniorocznie o 40,7 tys. osób w porównaniu do scenariusza pomijającego oddziaływanie środków PROW.

58 Sam model pokazał, że wzrost wynagrodzeń z roku na rok w latach 2004-2014 oznaczał wzrost liczby pracujących o 0,23%, wzrost wypłat z PROW o 1% oznaczał wzrost liczby pracujących o 0,0047%, wzrost liczby nowo zarejestrowanych podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego oznaczał wzrost liczby pracujących o 0,023%, zaś wzrost rocznego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oznaczał wzrost liczby pracujących o 0,015%, przy nie zmienionych wartościach pozostałych zmiennych. Ze zmiennych ujętych w modelu wpływ PROW był więc najsłabszy. Model wyjaśnił 97% zmienności zmiennej objaśnianej.

59 Z uwagi na zmianę metodologii liczenia dane sprzed roku 2010 nie są porównywalne z danymi z lat 2010-2014

60 Należy podkreślić, iż udział ten jest w dalszym ciągu trzecim najwyższym spośród państw UE 27, wyższy odnotowano tylko w Grecji i Rumunii; średnie zatrudnienie w tym sektorze gospodarki w Unii Europejskiej wynosi 4,5%. Pracujący w polskim rolnictwie stanowią blisko 1/5 ogółu pracujących w rolnictwie unijnym

Wykres 8. Zmiana poziomu zatrudnienia w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie z PROW



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami nieskutecznie aplikującymi o wsparcie

Trudno było spodziewać się innych wyników jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż zdecydowaną większość pracujących w rolnictwie stanowią osoby pracujące na własny rachunek – 89,8% w tym w rolnictwie indywidualnym 95,7%. Pozostali to pracownicy najemni (stali, sezonowi, pracujący dorywczo itp.).

Nieco bardziej widoczny jest wpływ PROW na zatrudnienie w podmiotach przetwórczych (45% ankietowanych beneficjentów zadeklarowało, że w porównaniu do roku, w którym ubiegało się o wsparcie zwiększyło zatrudnienie. W grupie kontrolnej odsetek ten wyniósł 28,8%. Różnica jest istotna statystycznie). Należy natomiast pamiętać, iż wsparcie z działania 123 otrzymało tylko 1199 unikatowych beneficjentów więc wzrost zatrudnienia w 45% tych podmiotów nie mógł być zauważalny w skali makro.

Biorąc powyższe wyniki pod uwagę należy stwierdzić, iż PROW przyczynił się raczej do tworzenia miejsc pracy poza sektorem rolnictwa co przypisywać należy przede wszystkim wzrostowi poziomu dochodów rolników. Dochody na wsi w przeliczeniu na osobę (według Diagnozy społecznej) osiągnęły poziom 82% średniej krajowej z kolei udział dotacji w dochodach rolniczych osiągnął w Polsce 50%⁶¹. Wzrost dochodów rolników przekłada się na większy potencjał konsumpcyjny oraz inwestycyjny co sprzyja rozwojowi innych branż gospodarki (potwierdzają to dane o widocznym wpływie PROW na PKB) a w konsekwencji tworzeniu nowych miejsc pracy (choćby w firmach produkujących czy serwisujących urządzenia techniczne dla rolnictwa).

61 Raport o stanie polskiej wsi, 2016r.

Ponadto istotny wpływ na tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem miały działania osi trzeciej PROW stymulujące powstawanie pozarolniczych miejsc pracy. Zgodnie z oszacowaniami przeprowadzonymi w ramach badania *Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER* w ramach poddziałania 311 faktyczna liczba utworzonych miejsc pracy może sięgać 17,5 tysiąca a w poddziałaniu 312 24 tysięcy.

Uczestnicy panelu ekspertów zgodzili się ze stwierdzeniem, iż PROW sprzyjał raczej tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy.

Dokonano też w oparciu o ekstrapolację trendu prognoz wpływu PROW 2007 - 2013 na zatrudnienie w kolejnych latach. Z oszacowań wynika, iż w latach 2016 – 2018 będzie ono średnio o 0,6% niższe co wskazuje na pozytywne oddziaływanie długoterminowe Programu.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wyniki powyższych analiz należy stwierdzić, iż w przypadku każdego z wziętych pod uwagę wskaźników ze statystyki publicznej udział PROW w zmianie jego wartości był wyższy od pierwotnie zakładanego. Wskazuje to na skuteczność interwencji w perspektywie makro. Poniżej prezentujemy podsumowanie wyników analiz w postaci tabelarycznej..

Tabela 4. Wpływ PROW na wskaźniki oddziaływania PROW.

Wskaźnik	Wartość bazowa – 2006r.	Wartość docelowa – 2015r.	Prognozowany wpływ PROW	Rzeczywista wartość w roku 2015 ⁶²	Rzeczywisty wpływ PROW
Wzrost gospodarczy	236 047 mln EUR	356 375 mln EUR	0,41%	458 897 mln EUR	0,63%
Tworzenie miejsc pracy	13 854 mln osób	14 226	39 tys. osób (w roku 2014)	16 280	89 933 (w roku 2014)
Wydatność pracy	15 070 EUR/osobę	22 270	0,49%	24 496 EUR/osobę	2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, PROW oraz wyników modelowania

62 Do przeliczeń z PLN na EUR przyjęto kurs 3,9

4.3 W jakim stopniu PROW przyczynił się do poprawy konkurencyjności rolnictwa?

W ramach PROW zrealizowano dla beneficjentów ze środków publicznych płatności, których wartość przekraczała 73 miliardy złotych⁶³. Szczególny nacisk w programie położono właśnie na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Działania ukierunkowane na wzrost konkurencyjności wdrażano w ramach osi pierwszej, na którą przypadło 45% ogółu wydatkowanych środków. Następną pod względem udziału kwotowego była oś *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich* na którą przypadło 30% środków. Środki finansowe skoncentrowano na trzech działaniach: Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, Modernizacja gospodarstw rolnych oraz Renty strukturalne. W każdym z nich wartość środków publicznych przekroczyła 10 miliardów złotych. Warto zauważyć, iż spośród tych trzech działań tylko jedno było ukierunkowane na wspieranie najistotniejszych z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności działań o charakterze inwestycyjnym.

PROW sprzyjał też mobilizacji środków prywatnych, których łączna kwota przekroczyła 21 miliardów złotych z czego aż 75% przypadało na oś pierwszą – przede wszystkim działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych.

Transfery finansowe z PROW stanowiły podstawę do określenia wpływu Programu na wzrost konkurencyjności gospodarki. Pojęcie konkurencyjności zoperacjonalizowano z wykorzystaniem zestawu wskaźników do których zaliczono:

- Inwestycje w rolnictwie ogółem,
- Inwestycje w budynki i budowle,
- Inwestycje w maszyny i urządzenia,
- Inwestycje w środki transportu,
- Wartość brutto środków trwałych ogółem,
- Wartość dodana w rolnictwie wytworzona przez gospodarstwa indywidualne,
- Produkcja sprzedana przemysłu spożywczego,
- Zatrudnienie w sektorze spożywczym,
- Eksport produktów rolnych i przemysłu spożywczego,
- Produkcja globalna rolna.

Dobór takich wskaźników wynikał m.in. z dostępności w statystyce publicznej danych dla odpowiednio długich szeregów czasowych, które pozwoliły na wykonanie modelowania ekonometrycznego.

Inwestycje

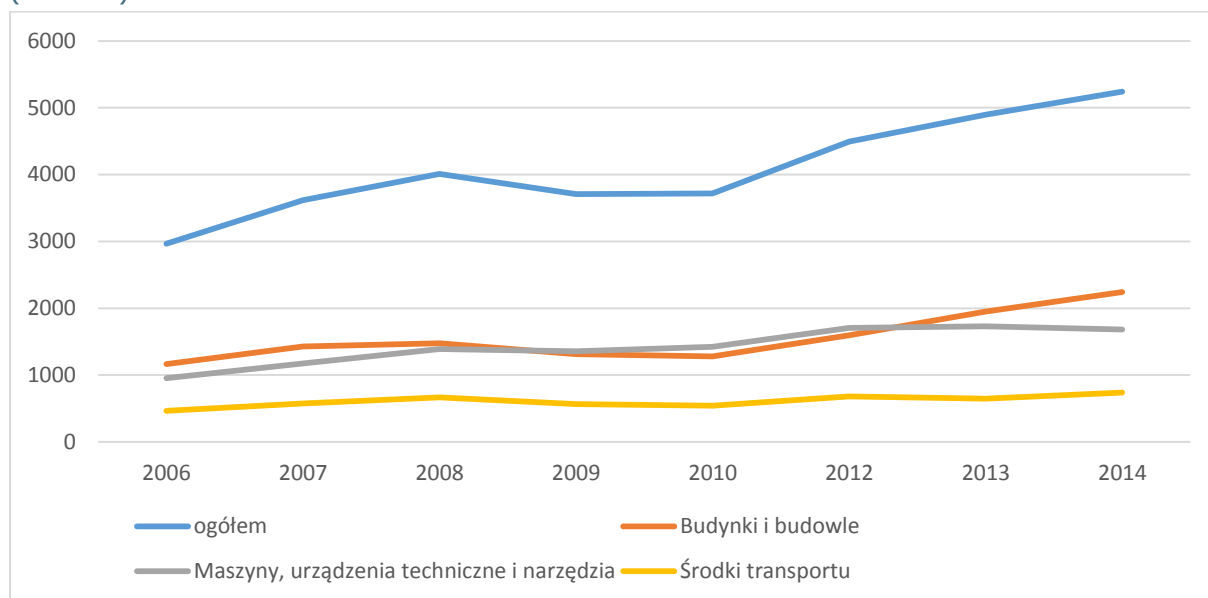
Jedną z przesłanek interwencji PROW była luka techniczno-technologiczna dzieląca polskie rolnictwo od rolnictwa przodujących w tym zakresie państw UE-15. Istotne środki finansowe zostały przeznaczone na działania inwestycyjne gospodarstw rolnych (między innymi w ramach działań 112,

⁶³ Dane pochodzą z załącznika nr 6 do Sprawozdania z wdrażania PROW za rok 2015 i przedstawiają stan na dzień 31.12.2015. Nie uwzględniano środków pomocy technicznej.

121, 126). Dodatkowo w sposób pośredni do wzrostu nakładów inwestycyjnych gospodarstw mogły przyczynić się inne instrumenty PROW.

Wartość nakładów inwestycyjnych gospodarstw rolnych w okresie wdrażania PROW systematycznie rosła z poziomu niemal trzech miliardów w roku 2007 do ponad 5 miliardów w roku 2014. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres

Wykres 9. Wartość nakładów inwestycyjnych w rolnictwie i łowiectwie w podziale na rodzaje nakładów (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Należy podkreślić, iż zapewne faktyczne nakłady były wyższe z uwagi na fakt, iż dla gospodarstw poniżej 9 osób GUS opierał się nie na sprawozdaniach lecz na szacunkach⁶⁴.

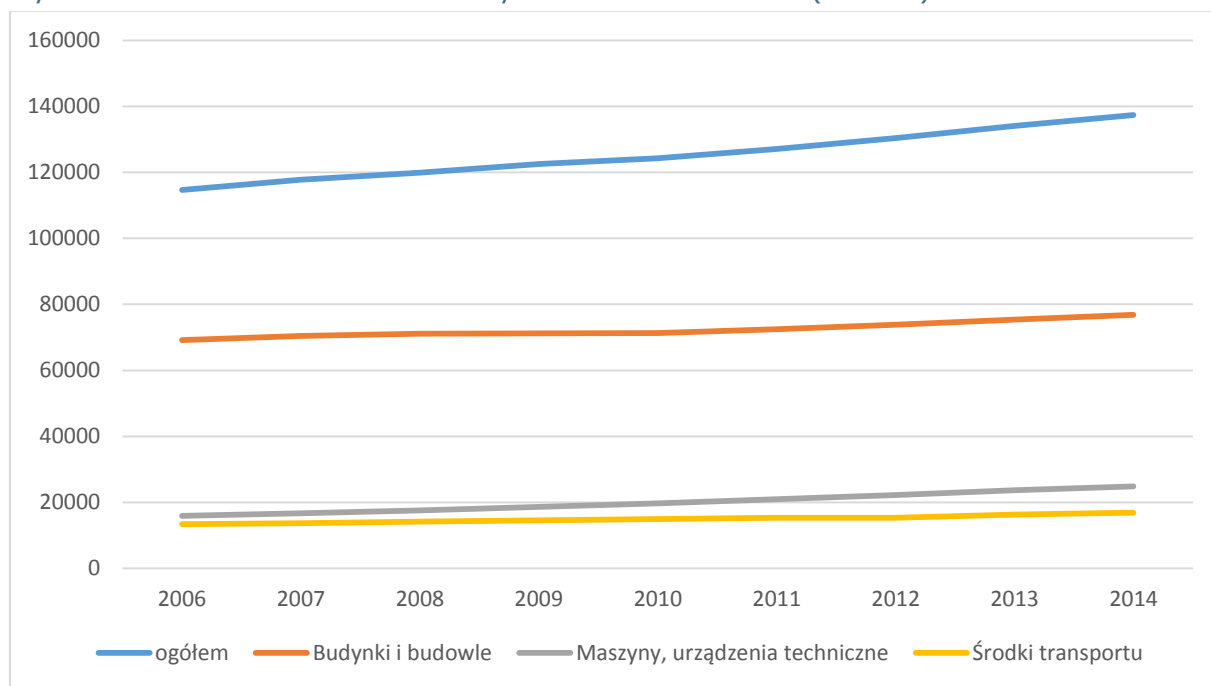
Przeprowadzone modelowanie pokazało, iż w latach 2007 – 2014 nakłady inwestycyjne w rolnictwie byłyby o 3,7% niższe niż w scenariuszu bez wsparcia z PROW. Ustalono również, iż najwyższy udział PROW bo sięgający prawie 10% dotyczył nakładów na środki transportu. Nie powinno to stanowić zaskoczenia jeżeli weźmie się pod uwagę, iż z PROW zostało zakupionych przynajmniej 65 tysięcy ciągników. Przeprowadzone badania ankietowe dotyczące osi pierwszej, która w największym stopniu spośród wszystkich osi programu była ukierunkowana na wzrost nakładów inwestycyjnych pokazały, iż poczynione przez beneficjentów inwestycje pozwalały im na nadrobienie dystansu dzielącego ich od bezpośrednich konkurentów lub poprawienie poziomu wyposażenia technicznego na tyle, iż było ono lepsze niż u konkurentów. Zidentyfikowano również wysoką trafność dokonanych inwestycji – niemal

64 Wartość nakładów inwestycyjnych od 1999 r. poniesionych przez: osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej z liczbą pracujących powyżej 9 osób oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (z wyjątkiem gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) i spółki cywilne z liczbą pracujących powyżej 9 osób opracowano na podstawie sprawozdawczości, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej z liczbą pracujących do 9 osób, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i spółki cywilne z liczbą pracujących do 9 osób, a także wartość nakładów na gospodarstwa indywidualne w rolnictwie — ustalono szacunkowo

wszyscy nadal wykorzystują zakupione maszyny/urządzenia w prowadzeniu gospodarstwa. Nie znalazła też potwierdzenia obiegowa opinia o tym, iż PROW sprzyjał tzw. przeinwestowaniu. Wpływ na to miał po pierwsze fakt, iż w kluczowym z punktu widzenia wzrostu nakładów inwestycyjnych działaniu mianowicie działaniu 121 od rolników wymagany był wkład własny, który sprzyjał podejmowaniu racjonalnych ekonomicznie decyzji dotyczących zakupu sprzętu. Warto dodać, iż niemal wszyscy badani zadeklarowali, iż gdyby mieli ponownie podejmować decyzję o zakupie to zdecydowaliby się na zakup tego samego sprzętu. Realizowane przez beneficjentów inwestycje należy traktować jako przede wszystkim inwestycje w środki trwałe czyli tzw. innowacje imitacyjne. PROW nie przyczynił się do wzrostu nakładów na działalność badawczo – rozwojową w sektorze rolnictwa (zresztą żadne z działań nie było na taki efekt ukierunkowane). Szczegółowo tematyka wpływu PROW na wprowadzenie innowacyjnych metod została podjęta w dalszej części raportu.

Wzrost nakładów inwestycyjnych w rolnictwie związany z podejmowanymi przez rolników działaniami modernizacyjnymi pociągał za sobą wzrost wartości brutto środków trwałych. Rosła ona systematycznie z poziomu 117739 mln zł w roku 2007 do poziomu 137357 mln zł w roku 2014. Największy bo 49% wzrost dotyczył maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi, najmniejszy natomiast budynków i budowli.

Wykres 10. Wartość brutto środków trwałych w latach 2006 – 2014 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Oszacowano, iż wartość brutto środków trwałych w latach 2007 – 2014 bez wsparcia z PROW byłaby o 4,2% niższa co koresponduje z oszacowaniami dotyczącymi znaczenia PROW we wzroście nakładów inwestycyjnych.

Produkcja

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na zmiany w zakresie wartości produkcji. Globalna produkcja rolnicza w cenach bieżących osiągnęła w 2014 roku wartość 106 mld zł, w tym roślinna 54,4 mld zł, a zwierzęca 51,6 mld zł. Udział polskiego rolnictwa w wartości produkcji UE 28 wynosił 5,7% przy prawie 20% udziale w nakładach pracy, ponad 8% udziale w użytkowaniu gruntów i ponad 5% udziale w nakładach kapitałowych. Wartość produkcji globalnej sektora rolnego w 2014 roku w porównaniu z 2007 rokiem wzrosła o 29%. Wzrost ten był wynikiem zwiększenia wartości produkcji roślinnej o 33,6% i był osłabiony nieco mniejszym wzrostem wartości produkcji zwierzęcej o 28,6%.

Wartość produkcji globalnej w przeliczeniu na 1 ha UR, obrazująca produktywność ziemi, w roku 2006 wynosiła 4068 zł, zaś w roku 2014 osiągnęła poziom 7279 zł, a zatem w analizowanym okresie odnotowano jej wzrost o 44,6% (w cenach stałych). Produktywność ziemi w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych była w 2014 roku nieco wyższa w przypadku produkcji roślinnej (3736) zł w porównaniu do produkcji zwierzęcej (3543 zł). W 2006 roku poziom tego miernika był zbliżony – wartość produkcji globalnej dla produkcji roślinnej w przeliczeniu na 1 ha UR wynosiła 2039 zł, a w przypadku produkcji zwierzęcej 2029 zł.

Obliczono, iż PROW miał umiarkowany wpływ na wartość produkcji rolniczej. W scenariuszu bez PROW w latach 2007 – 2014 produkcja ta byłaby o 0,4% niższa. Należy podkreślić w tym miejscu, iż w celach PROW ani poszczególnych jego działań nie wskazywano na wzrost wartości produkcji a raczej na jej racjonalizację. Mowa była o dostosowaniu skali produkcji do potrzeb rynku. Przykładowo w działaniach 121, 123 i 126 zastrzeżono, iż pomoc przyznaje się na inwestycje, które nie spowodują wzrostu produkcji, dla której brak jest rynku zbytu. Trzeba też zauważyć, iż na wartość produkcji duży wpływ mają czynniki makroekonomiczne niezależne od interwencji publicznej jaką był PROW.

Wartość dodana brutto

Kolejną kategorią, która świadczy o zmianach w obszarze konkurencyjności, jest wartość dodana brutto. Jej poziom w 2013 roku wynosił 46,1 mld zł, a w 2006 roku – 28,3 mld zł. Z kolei wartość dodana brutto w przeliczeniu na 1 pracującego w 2013 roku ukształtowała się na poziomie 107,1 tys. zł, a w 2006 roku – 70,8 tys. zł. Można zatem stwierdzić, że odnotowano znaczny wzrost zarówno całkowitej wartości dodanej brutto wygenerowanej w sektorze rolnym i leśnym, jak i wydajności pracy mierzonej wartością dodaną brutto. W badanym okresie zaobserwowano również ponad dwukrotny wzrost wartości dodanej w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych z poziomu 1403 zł w 2006 roku do 2837 zł w 2014 roku. To wskazuje na znaczące pozytywne zmiany w zakresie pozycji konkurencyjnej rolnictwa i leśnictwa.

Tabela 5. Wartość dodana brutto sekcji A - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo w latach 2006 -2013

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wartość dodana brutto [mln zł]	28 258	34 914	31 676	33 531	36 500	43 397	42 344	46 067	41,29
Wartość dodana brutto na 1	70 835	76 006	78 679	86 037	92 071	98 860	103 966	107 093	

pracując ego [zł]									
----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

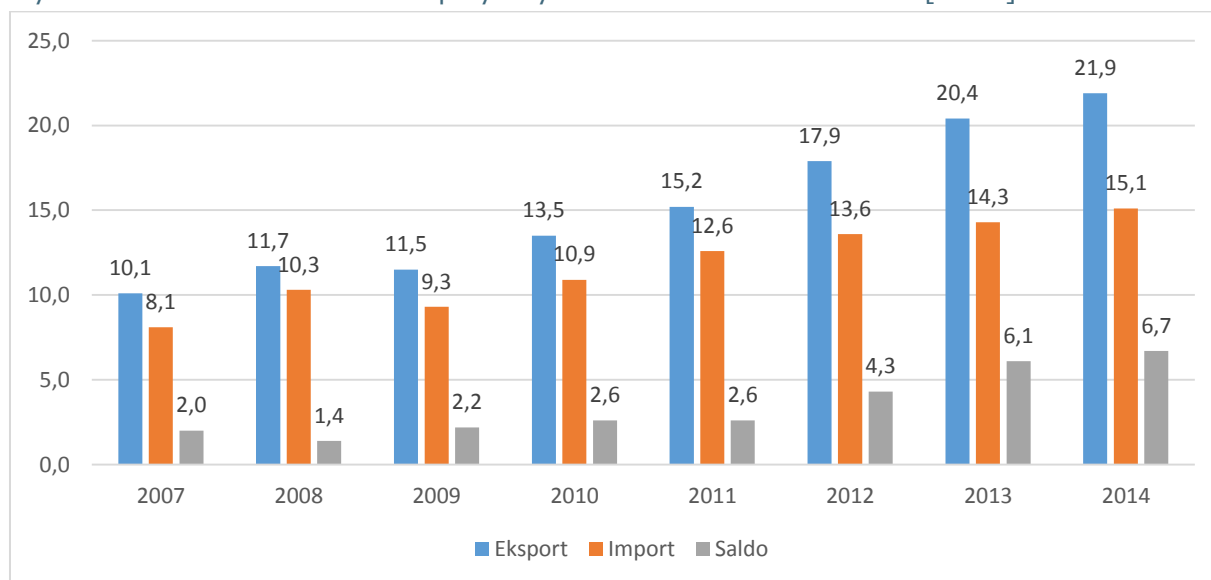
Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS.

Modelowanie ekonometryczne pokazało, iż bez wsparcia z PROW wartość dodana brutto byłaby o 5,3% niższa. Jednym z czynników mających wpływ na wzrost wartości dodanej jest poprawa wydajności pracy, która, co pokazały badania prowadzone wśród beneficjentów osi pierwsze PROW, uległa zwiększeniu na skutek dokonanych działań modernizacyjnych.

Działalność eksportowa

Handel produktami rolno-spożywczymi od lat stanowi istotną część polskiego handlu zagranicznego. Udział eksportu rolno-spożywczego w eksporcie ogółem w 2014 roku wyniósł 12,7% (wobec 9,4% w 2007 roku). Sektor rolno-spożywczy jest jedną z nielicznych gałęzi gospodarki narodowej, która odnotowuje dodatni bilans w handlu. W warunkach deficytu, który występował w polskim bilansie handlowym (11,1 mld zł, 2,7 mld euro w 2014 roku), wysoka nadwyżka w handlu produktami rolno-spożywczymi ma istotne znaczenie i świadczy o dobrej pozycji konkurencyjnej polskiego sektora rolno-spożywczego.

Wykres 11. Handel towarami rolno-spożywczymi Polski w latach 2007 – 2014 [mld zł]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

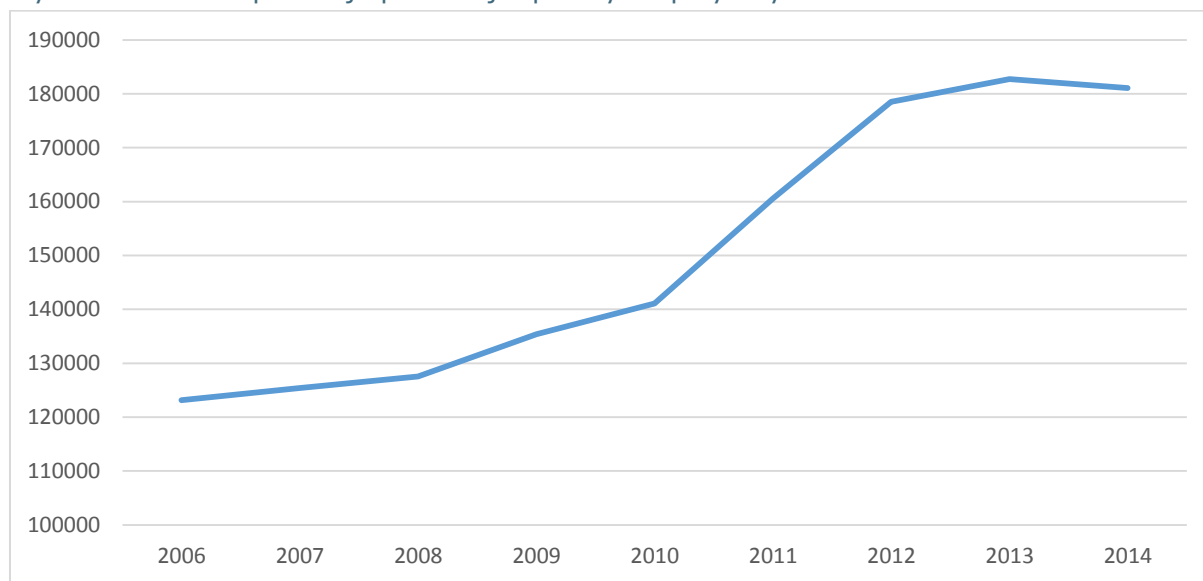
Powyżej przedstawione dane statystyczne wyraźnie wskazują na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w analizowanym okresie. Niewielki udział w tych zmianach miał PROW. Wartość eksportu w sytuacji braku wsparcia z Programu byłaby o 1,4% niższa. Nie jest to może udział bardzo wysoki natomiast należy mieć na uwadze fakt, iż zauważalny wpływ na potencjał eksportowy z uwagi na zakres przedmiotowy mogły mieć de facto tylko 2 działania: „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Biorąc pod uwagę liczbę wspartych w ramach tych działań podmiotów w stosunku do ogólnej liczby gospodarstw rolnych czy podmiotów przetwórczych trudno oczekiwać większego udziału PROW we wzroście eksportu. Trzeba też mieć na uwadze fakt, iż skala eksportu w wartość eksportu zależy przede wszystkim od czynników

makroekonomicznych i sytuacji na rynkach światowych co pozostaje poza zasięgiem oddziaływania interwencji publicznych.

Przemysł spożywczy

Jednym z elementów wpływających na konkurencyjność rolnictwa jest kondycja sektora przetwórców rolno – spożywczych. Dane GUS wskazują na rozwój tego sektora. Od 2007r. wartość produkcji sprzedanej wzrosła o 27% do poziomu ponad 181 mld złotych w roku 2014. Szczegółowe dane prezentuje poniższy wykres.

Wykres 12. Wartość produkcji sprzedanej w przemyśle spożywczym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Co istotne wzrost wartości produkcji sprzedanej szedł w parze ze spadkiem zatrudnienia (z 426 tysięcy w roku 2006 do 381 tysięcy w roku 2014). To wskazuje na znaczącą poprawę wydajności w sektorze przetwórstwa.

Wyniki modelowania pokazują, iż wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego w scenariuszu bez PROW byłaby o 3,04% niższa. Należy to uznać za dobry wynik, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż w ramach jedyne go działania PROW skierowanego wprost do przetwórców wsparcie uzyskały 1132 podmioty co stanowiło mniej niż 10% podmiotów przetwórczych działających na rynku.

Jeżeli chodzi o wskaźnik zatrudnienia to w scenariuszu bez PROW byłoby ono niższe o 2,02%. Inwestycje dokonywane w zakładach przetwórczych dzięki środkom Programu, w krótkiej perspektywie czasowej nie przyczyniały się do wzrostu zatrudnienia z uwagi na fakt, iż służyły między innymi większej automatyzacji procesów produkcji. Wzrost natomiast pojawiał się jako efekt wzrostu konkurencyjności podmiotu.

Mimo niewątpliwego postępu jaki dokonał się w sektorze rolno – spożywczym w ostatnich latach, który co pokazały powyższe wyniki, był zawdzięczany m.in. wsparciu oferowanemu z PROW tak przed sektorem tych nadal stoi szereg wyzwań, których nie udało się zaadresować w latach 2007 – 2013.

Jeżeli chodzi o gospodarstwa rolne to za jeden z głównych problemów należy uznać ich duże rozdrobnienie. Jak wskazywano w diagnozie liczba gospodarstw powyżej 1 ha przekracza 1,4 miliona i jakkolwiek na przestrzeni ostatnich lat dostrzegalny jest ich spadek tak nie przekłada się on w istotnym stopniu na średnią powierzchnię gospodarstw, która wynosi zaledwie 10,5 ha. Jak zostanie pokazane to w rozdziale poświęconym wpływowi PROW na strukturę agrarną Program stymulował powiększanie gospodarstw beneficjentów natomiast wzrost ich powierzchni nie był na tyle znaczący, iż mógł wywołać zmiany w skali makro (największy dotyczył działania 112 i wyniósł średnio 4 ha na gospodarstwo). Trzeba ponadto mieć na uwadze fakt, iż wsparcie trafiło głównie do gospodarstw, których powierzchnia już w momencie aplikowania była większa niż średnia krajowa (np. w kluczowym działaniu stymulującym inwestycje gospodarstw rolnych średnia powierzchnia gospodarstwa beneficjenta w momencie ubiegania się o wsparcie wynosiła 49 ha). Na to zjawisko zwrócili również uwagę autorzy raportu: *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi: procesy inwestycyjne prowadzi ograniczona liczba najsilniejszych ekonomicznie gospodarstw, najczęściej korzystająca ze wsparcia środkami WPR; w efekcie następuje szybkie unowocześnienie majątku produkcyjnego w gospodarstwach rozwojowych, a stagnacja (najczęściej ubytek środków trwałych netto) w przeważającej liczbie gospodarstw*⁶⁵.

Koncentracja wsparcia inwestycyjnego z PROW na gospodarstwach o potencjale wyższym niż średnia krajowa skutkowała tym, iż nadal występują niekorzystne relacje między pracą a ziemią warunkowane spadkiem areалу użytków rolnych i wysokimi nakładami pracy. Program nie mógł wywołać istotnej zmiany w sektorze rolnictwa ponieważ wsparcie mogące stymulować wzrost wydajności nie trafiło do gospodarstw, w których, wydajność ta jest najmniejsza (o najmniejszej powierzchni i sile ekonomicznej).

Kolejną słabą stroną polskiego rolnictwa jest sygnalizowany w diagnozie wysoki poziom zużycia środków trwałych. Warto zauważyć, iż wzrost nakładów na inwestycje oraz wzrost wartości brutto środków trwałych nie szedł w parze ze zmniejszeniem stopnia zużycia tych środków, który w roku 2014 wynosił 76,5%, a w przypadku środków trwałych aktywnych, o charakterze technicznym blisko 93% (środki transportu) i 80% (maszyny i urządzenia). Co istotne stopień zużycia był nawet wyższy w roku 2014 aniżeli w roku 2007⁶⁶. PROW nie miał więc wpływu na poprawę w tym obszarze. Wyjaśnienie przyczyn takiej sytuacji zawarto w rozdziale poświęconym wpływowi PROW na wprowadzenie innowacyjnych metod. Zaprezentowane dane wskazują, iż w dalszym ciągu w polskim rolnictwie istnieją duże potrzeby związane z unowocześnianiem posiadanego zaplecza, którego jakość nadal należy traktować w kategoriach jednej z barier rozwojowych rolnictwa.

Kolejnym wyzwaniem jest „odmłodzenie” polskiego rolnictwa. Dane GUS pokazują, iż struktura wiekowa osób kierujących gospodarstwami rolnymi w dalszym ciągu jest niekorzystna i nie zmieniała się istotnie na przestrzeni ostatnich lat. Co prawda spadł udział osób najstarszych (powyżej 65 roku życia) w ogólnej liczbie kierujących gospodarstwami natomiast równocześnie spadł udział tzw. młodych rolników tj. osób poniżej 40 roku życia. Populacja pracujących w rolnictwie indywidualnym

65 Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi, Warszawa 2016r.

66 Według danych FADN stopa odnowienia środków trwałych w rolnictwie w latach 2006-2007 kształtowała się na poziomie 8%, w kolejnych latach spadła do poziomu 5%, po czym w latach 2010-2011 wzrosła do 7%.

charakteryzuje się znacznie starszą strukturą wieku niż pracujących poza rolnictwem⁶⁷. PROW miał ograniczony wpływ na strukturę wiekową – bardziej szczegółowe analizy zostały przedstawione w rozdziale 4.10.

Wolno rośnie też poziom wykształcenia osób kierujących gospodarstwami rolnymi. Z przedstawionej diagnozy wynika, iż odsetek kierowników gospodarstw z wykształceniem rolniczym wzrósł między rokiem 2007 a 2013 o zaledwie 0,4%. Bardziej widoczny, ale też niewielki był wzrost odsetka kierowników gospodarstw posiadających wykształcenie wyższe.

Jeżeli chodzi o kolei o sektor przetwórstwa to za jedno z głównych wyzwań należy uznać konieczność większej konsolidacji. Obecnie w kraju działa kilkanaście tysięcy podmiotów przetwórczych. Dane wskazują, iż wiele z nich funkcjonuje na granicy opłacalności.

4.4 W jakim stopniu PROW sprzyjał restrukturyzacji przemysłu mleczarskiego?

Wprowadzenie

Przedsięwzięcia związane z restrukturyzacją sektora mleczarskiego były wspierane w ramach działania 121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz działania 123 „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”.

Działanie 121 miało na celu wsparcie modernizacji gospodarstw w celu zwiększenia ich efektywności poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt. Należy podkreślić, że w ramach przeprowadzonej w roku 2008 oceny Wspólnej Polityki Rolnej, (HealthCheck) oraz opracowania, w związku z ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym, Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (EERP) określono nowe wyzwania stojące przed Unią, wśród których znalazły się również środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego. Dodatkowe środki przyznane Polsce na działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zostały przeznaczone na realizację nowych wyzwań m. in. w ramach działania 121 – wsparcia udzielono projektom dotyczącym restrukturyzacji gospodarstw prowadzących produkcję mleka (inwestycje związane z rozwojem produkcji mleka lub reorientację w związku z zaprzestaniem produkcji mleka).

Z kolei celem działania 123 była poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, uwarunkowana wzrostem wartości dodanej, jakości produkcji, obniżeniem kosztów oraz rozwojem nowych produktów, procesów i technologii produkcji, jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do obowiązujących lub nowowprowadzanych standardów.

67 Patrz Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi, s. 35 Warszawa 2016

Perspektywa makro

Według danych GUS w 2013 roku chowem i hodowlą krów w Polsce zajmowało się 356,8 tys. gospodarstw, co stanowiło 25,0% ogółu gospodarstw w Polsce⁶⁸. Warto zauważyć, iż w porównaniu do roku 2007 liczba gospodarstw utrzymujących krowy uległa zmniejszeniu zarówno w ujęciu liczbowym (o 280 tysięcy) jak i procentowym dotyczącym udziału w ogóle gospodarstw (o 10,9%). PROW nie miał praktycznie żadnego wpływu na tę zmianę. Spośród ogółu gospodarstw będących beneficjentami „nowych wyzwań” tylko 187 otrzymało wsparcie w celu rezygnacji z produkcji mlecznej. Wielkość zbywanej przez nie kwoty mlecznej wyniosła 16 172 838 kg. Jest to pierwszy istotny wniosek w kontekście analizy wpływu PROW na restrukturyzację przemysłu mleczarskiego z punktu widzenia dostawców surowca – **PROW nie przyczynił się w widoczny sposób do większej konsolidacji producentów mleka natomiast mógł mieć wpływ na zwiększenie stopnia zaawansowania technologicznego gospodarstw** pozwalając na zwiększenie wydajności lub jakości produkcji a tym samym dostosowanie się do rosnących wymogów stawianych przez zakłady przetwórcze.

Przemiany, jakie zaszły na poziomie gospodarstw rolnych można zilustrować zmianami w strukturze krajowego pogłowia krów. Dane GUS wskazują, że w latach 2007-2013 uległa ona poprawie. W 2013 roku 10,2% krajowego pogłowia krów znajdowało się w gospodarstwach posiadających 1-2 krowy, 17,0% – w jednostkach posiadających 3-9 krów, a 72,8% – w jednostkach utrzymujących 10 i więcej krów.⁶⁹ Dla porównania w 2007 roku, 20,1% krajowego pogłowia krów znajdowało się w gospodarstwach posiadających 1-2 sztuki, 23,7% – w jednostkach posiadających 3-9 krów, natomiast 56,2% – w jednostkach utrzymujących 10 i więcej krów.⁷⁰ Powyższe dane wskazują, że w analizowanym okresie zmniejszył się odsetek pogłowia krów w gospodarstwach do 10 krów, a zwiększył – w gospodarstwach utrzymujących powyżej 10 sztuk, co wskazuje na postępującą koncentrację produkcji mleka. Koncentracji zaplecza surowcowego polskiego mleczarstwa sprzyjał rozwinięty system nieformalnych dzierżaw ziemi rolniczej, który przy rozdrobnionej strukturze agrarnej i bardzo wolno przebiegających zmianach formalnych często stanowi jedyną możliwość koncentracji produkcji mleka, która jest silnie związana z ziemią.

Pozytywne zmiany odnotowano także w zakresie poziomu wydajności mlecznej krów. W latach 2006-2014 wzrosła ona z 6337 kg do 7286 kg, czyli o 15,0%. Średnioroczne tempo wzrostu wynosiło w tym okresie 1,9%. Poprawę mleczności krów osiągnięto dzięki przyspieszeniu postępu genetycznego oraz zwiększonemu brakowaniu, eliminującemu z produkcji w pierwszej kolejności krowy nisko wydajne.

Charakterystyczny był także znaczny wzrost towarowości produkcji mleka. W roku 2006 poziom towarowej produkcji mleka wynosił 8304,2 mln zł, a w 2014 roku wzrósł do 14 386,9 mln zł (w cenach bieżących). Udział mleka krowiego w towarowej produkcji mleka zwiększył się z 18,2% w 2006 roku do 18,6% w 2014 roku, pomimo tendencji spadkowych w czasie badanego okresu.

68 Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 roku, GUS, Warszawa 2014. Są to najnowsze dostępne dane, gdyż niniejsza publikacja jest wydawana co 3 lata.

69 Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 roku, GUS, Warszawa 2014.

70 Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku, GUS, Warszawa 2008.

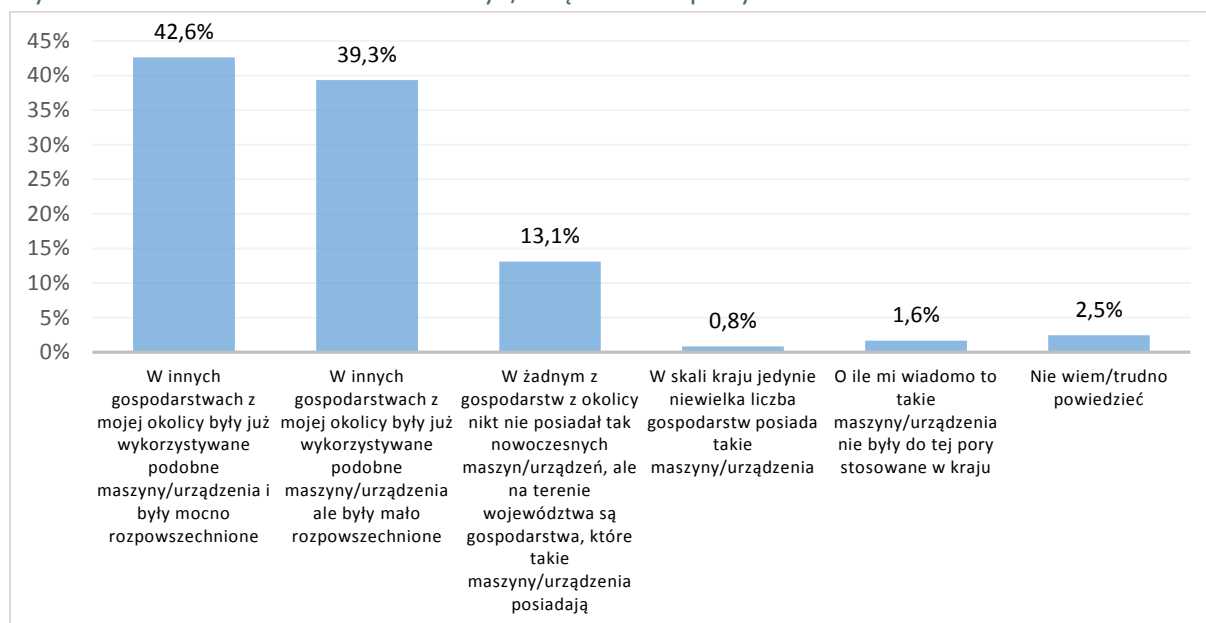
Wpływ PROW

W pierwszej kolejności ustalono skalę interwencji polegających na modernizacji gospodarstw zajmujących się produkcją mleka. W działaniu 121 spośród ogółu beneficjentów 18 315 stanowiły gospodarstwa, w których głównym kierunkiem produkcja była produkcja mleczna⁷¹ z czego 9142 otrzymało wsparcie w ramach nowych wyzwań na rozwój. Oznacza to, iż **spośród ogółu gospodarstw, które obecnie zajmują się hodowlą krów wsparcie otrzymało 5,1% a uwzględniając tylko gospodarstwa, które dostarczają mleko do punktów skupu (których w roku 2014 było 134 tysiące) udział PROW rośnie do 13,6%**. Dane wskazują, iż PROW mógł wywołać zmiany zauważalne w skali makro. Jeżeli chodzi o rozkład terytorialny to największy udział w odniesieniu do nowych wyzwań mieli beneficjenci z województw mazowieckiego (32,9%), podlaskiego (19,4%) oraz kujawsko-pomorskiego (11,6%) a jeżeli chodzi o pozostałe gospodarstwa zajmujące się produkcją mleka to mazowieckie, podlaskie i wielkopolskie. Całkowita planowana wartość inwestycji w tych gospodarstwach wyniosła ponad 8 miliardów złotych co dawało kwotę w wysokości 442 tysięcy średnio na gospodarstwo (w ramach tylko „nowych wyzwań” była nieco niższa i wyniosła 354 tysiące). Kwoty te niewątpliwie pozwalały na zrealizowanie znaczących przedsięwzięć modernizacyjnych. Z danych z systemu monitoringu wynika, iż ponad 90% środków beneficjenci zamierzali przeznaczyć na inwestycje w maszyny i urządzenia.

Wyniki badań ankietowych pokazują, iż inwestycje te były trafione – 91% badanych gospodarstw zajmujących się produkcją mleka ciągle wykorzystuje maszyny/urządzenia zakupione ze środków PROW z czego 97% zadeklarowała, iż maszyny te mają bardzo duże znaczenie w funkcjonowaniu gospodarstwa. Jeżeli chodzi o ich poziom nowoczesności to był on umiarkowany – niemal 43% badanych gospodarstw de facto nadrabia dystans dzielący je od bezpośrednich konkurentów. Tylko w przypadku około 16% badanych można mówić o wysokim stopniu innowacyjności zakupionych środków trwałych mierzonym ich stopniem rozpowszechnienia (zagadnieniu wpływu PROW na innowacyjność poświęcono kolejny rozdział raportu). Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

71 Obliczono na podstawie danych z wniosków aplikacyjnych przekazanych przez ARIMR

Wykres 13. Poziom nowoczesności maszyn/urządzeń zakupionych ze środków PROW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów PROW, którzy z PROW dokonywali inwestycji w maszyny i urządzenia oraz deklarowali produkcję mleka w gospodarstwie

Abstrahując od poziomu nowoczesności urządzeń, w które beneficjenci zainwestowali dzięki wsparciu z PROW należy stwierdzić, iż zdecydowanie częściej aniżeli podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie (odpowiednio 52,3% i 20,6%) deklarowali oni, iż w porównaniu do roku, w którym ubiegali się o wsparcie poziom wyposażenia technicznego ich gospodarstwa uległ poprawie. Efekt netto wyniósł więc 31,7 p.p. Łącznie 87% beneficjentów zadeklarowało, iż na przestrzeni ostatnich kilku lat ich wyposażenie techniczne poprawiło się (znacząco lub umiarkowanie).

Powyższe dane wskazują, iż **wsparcie udzielane gospodarstwom zajmującym się produkcją mleka przyczyniło się do ich modernizacji**. Dalszym krokiem było ustalenie, jak inwestycje przełożyły się na sposób funkcjonowania gospodarstwa. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na jakość produkcji z uwagi na fakt, iż w dużym stopniu jakość dostarczanego mleka determinuje to jak gospodarstwo radzi sobie na rynku. Wynika to m.in. z faktu konieczności spełniania coraz to bardziej zaostrzonych wymogów jakościowych narzucanych m.in. przez przetwórców mleka. Blisko 80% badanych zadeklarowało, iż w ciągu ostatnich 5 lat zwiększył się nacisk przetwórców na jakość dostarczanych produktów. Z badań ilościowych wynika, iż u 62% wspartych z PROW podmiotów w porównaniu do roku, w którym ubiegali się o wsparcie jakość produkcji wzrosła. W gronie podmiotów, które nie otrzymały dofinansowania odsetek ten wyniósł 33%. Efekt netto jest zatem wysoki i wynosi 29% a różnica między obiema grupami jest istotna statystycznie. **87% badanych zadeklarowało, iż inwestycje dokonane z PROW miały wpływ na wzrost jakości produkcji**. Dane te wskazują, iż wsparcie miało niewątpliwie wpływ na możliwość sprostania rosnącym oczekiwaniom przetwórców mleka dotyczącym jakości dostarczanych produktów.

Jeżeli chodzi o pozostałe wskaźniki wykorzystane do oceny zmian kondycji wspartych gospodarstw to ich wartości potwierdzają obserwowalną w skali makro trudną sytuację producentów mleka wynikającą przede wszystkim z ograniczonych możliwości zbytu (m.in. z uwagi na rosyjskie embargo),

oraz zniesieniem kwotowania, która skutkuje obniżeniem cen skupu. 50% beneficjentów wskazało na spadek opłacalności produkcji, 38% na spadek dochodów a 63% wzrost kosztów produkcji. Jednocześnie należy podkreślić po pierwsze istotne zróżnicowanie odpowiedzi w samej grupie beneficjentów – 23% wskazała na wzrost opłacalności produkcji a 38% na wzrost dochodów. Świadczy to o tym, iż część gospodarstw dobrze odnalazła się w trudnej sytuacji rynkowej. Po drugie istotnym jest zwrócenie uwagi, iż w każdym z analizowanych wskaźników gospodarstwa rolne, które otrzymały wsparcie z PROW wypadają lepiej aniżeli podmioty aplikujące nieskutecznie a różnice są istotne statystycznie co dowodzi znaczenia poczynionych inwestycji modernizacyjnych z punktu widzenia funkcjonowania na rynku. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6. Zmiany wskaźników potencjału konkurencyjnego w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie

	Beneficjenci			Aplikujący nieskutecznie		
	wzrost	Brak zmian	spadek	wzrost	Brak zmian	spadek
przychody	46,6%	30,1%	19,3%	13%	19,8%	67,2%
dochody	36,3%	22,7%	38,1%	11,5%	18,3%	67,9%
Opłacalność produkcji	23,3%	25,6%	50%	6,1%	19,7%	73,5%
Koszty produkcji	63,6%	22,5%	11%	65,2%	26,5%	6,8%
Nakłady pracy w gospodarstwie	39%	36,7%	22%	40,2%	50%	5,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów PROW, którzy deklaruje produkcję mleka w gospodarstwie

Spośród wskazanych wyżej wskaźników warto zwrócić uwagę na ten dotyczący przychodów, charakteryzuje się on bowiem bardzo wyraźnymi różnicami między grupą eksperymentalną a grupą kontrolną. Beneficjenci zdecydowanie częściej wskazywali na wzrost przychodów a zdecydowanie rzadziej na ich spadek w porównaniu do roku, w którym składali wniosek o dofinansowanie. Biorąc pod uwagę, iż ceny skupu mleka na przestrzeni ostatnich lat nie rosły wzrost przychodów może być efektem rozwinęcia produkcji mleczarskiej. 82% beneficjentów zadeklarowało, iż dzięki wsparciu z PROW udało im się rozwinąć produkcję mleczarską.

Wzrost przychodów miał również wpływ na wzrost wartości dodanej wśród beneficjentów. Porównano wartość dodaną beneficjentów nowych wyzwań, którzy w momencie składania wniosku o dofinansowanie zadeklarowali we wniosku, że projekt przyczyni się do wzrostu GVA o przynajmniej 10% (tylko tacy beneficjenci byli zobligowani do podania we wniosku bazowej GVA) z wartością GVA po zrealizowaniu operacji deklarowaną w ankiecie monitorującej. Z przeanalizowanych danych wynika, iż łączne bazowe GVA 98 beneficjentów wynosiło 8 663 005 zł GVA docelowe deklarowane we

wniosku o dofinansowanie 11 662 976 natomiast GVA osiągnięte 11 941 102 zł (wzrost wyniósł więc 37% i był nieco wyższy od zakładanego)⁷².

Sektor przetwórców mleka

Przetwórstwo mleka na przestrzeni ostatnich lat podlega istotnym zmianom, na które wpływ mają przede wszystkim czynniki rynkowe (m.in. embargo) jak również zniesienie kwot mlecznych skutkujące wzrostem podaży mleka na rynku.

Do najważniejszych przemian na poziomie przetwórstwa należy zaliczyć postępujący proces koncentracji, konsolidacji oraz modernizacji zakładów przetwórczych choć jak podkreślają eksperci jest on zbyt wolny w porównaniu do coraz szybciej postępującej koncentracji w mleczarstwie krajów wysoko rozwiniętych⁷³. Jeżeli chodzi o podmioty zatrudniające powyżej 49 osób to w 2006 funkcjonowało ich w kraju 184 podczas gdy w roku 2014 133⁷⁴. Na spadek liczby mleczarni wskazują również dane Głównego Instytutu Weterynarii zgodnie, z którymi w roku 2010 na rynku działało 316 podmiotów przetwórczych uprawnionych do sprzedaży w UE podczas gdy w roku 2014 ich liczba była mniejsza o 22. Z kolei wg REGON liczna przedsiębiorstw mleczarskich spadła w analogicznym okresie z 2015 do 197.

Analitycy wskazują, że koncentracja w przetwórstwie mleka przebiega na razie o połowę wolniej niż w produkcji, bowiem wielkość dostaw statystycznego dostawcy w latach 2004-2014 wzrosła około 3,5-rza, podczas gdy wielkość przerobu mleka przez mleczarnie wzrosła tylko 1,8-krotnie.⁷⁵

Praktycznie żadnego wpływu na procesy konsolidacyjne w sektorze mleczarskim nie miało wsparcie udzielane z PROW (należy podkreślić, iż nie było to też bezpośredni cel działania 123). Z danych przekazanych przez ARIMR wynika, iż spośród wszystkich 1749 projektów z działania 123, 19 zostało złożonych przez podmioty skonsolidowane z czego 14 projektów dotyczyło sektora przetwórstwa mleka. Te 14 projektów realizowanych było przez pięciu niepowtarzających się beneficjentów z czego do konsolidacji przystąpiły w każdym przypadku 2 podmioty (beneficjent i inny zakład przetwórczy). Z badań ankietowych wynika, iż obowiązujące od 2011r. pierwszeństwo w przyznawaniu wsparcia między innymi podmiotom skonsolidowanym w zakresie przetwórstwa nie miało wpływu na zachowania beneficjentów – dokonanie konsolidacji nie było motywowane chęcią zwiększenia szans na pozyskanie dofinansowania. Warto też wspomnieć, iż żaden z badanych podmiotów nie planuje podejmowania działań konsolidacyjnych w ciągu najbliższych 2 lat.

Przyjmując za GIW, iż w kraju działa obecnie 287 zakładów zajmujących się przetwórstwem mleka należy uznać, iż skala wsparcia udzielanego z PROW była znacząca – dofinansowanie otrzymało 109

72 Należy zwrócić uwagę na mogące wprowadzać w błąd przedstawienie w Sprawozdaniu z realizacji PROW za 2015r dane dot. GVA beneficjentów nowych wyzwań. Z danych wynika jakoby docelowe GVA było 34 razy wyższe od GVA bazowego (506 282 478,82 względem 14 566 085,00). Ustalono, iż wartość bazowa dotyczy wyłącznie tych beneficjentów, którzy we wniosku o dofinansowanie zadeklarowali wzrost GVA o przynajmniej 10% natomiast wartość docelowa wszystkich beneficjentów nowych wyzwań, którzy składali ankietę monitorującą wartości tych nie można więc w żadnym wypadku porównywać między sobą.

73 Seremak-Bulge J., Grochowska R., Szczepaniak I., Szajner P., Bułkowska M., Hryszko K. 2015: Ocena strat ponoszonych na poszczególnych etapach łańcucha mleczarskiego w Polsce, Studia i Monografie, nr 162, IERiGŻ-PIB

74 Rocznik Statystyczny Przemysłu 2015 i 2007

75 Dane Polskiej Izby Mleka

zakładów przetwórczych czyli nieco ponad co trzeci w kraju. Podmioty te otrzymały dofinansowanie w wysokości 491 mln zł (średnio 4,5 mln złotych na podmiot). Szacuje się, iż wsparcie z PROW stanowiło 6,1% ogólnej wartości nakładów inwestycyjnych zrealizowanych w przemyśle mleczarskim w okresie 2007 – 2013.⁷⁶ Wpływu PROW na restrukturyzację przemysłu mleczarskiego należy więc upatrywać podobnie jak w przypadku gospodarstw rolnych przede wszystkim w podnoszeniu ich poziomu zaawansowania technologicznego co było głównym, założonym w Programie, celem działania 123.

Dane z badań ankietowych pokazują, iż dla 79% podmiotów przetwórczych inwestycje dokonane dzięki wsparciu z PROW miały duże lub bardzo duże znaczenie w funkcjonowaniu zakładu. Połowa badanych zadeklarowała, iż dzięki inwestycjom stały się jednymi z najlepiej wyposażonych zakładów przetwórczych w okolicy. 69% wskazało na niski poziom rozpowszechnienia wśród konkurencyjnych zakładów przetwórczych urządzeń o podobnym stopniu nowoczesności co zakupione dzięki dofinansowaniu z PROW. Trzeba natomiast podkreślić, iż podejmowane przez beneficjentów działania modernizacyjne polegały przede wszystkim na zakupie maszyn i urządzeń – były to tzw. innowacje imitacyjne a nie kreatywne związane z prowadzeniem działalności badawczo – rozwojowej w tym ze współpracą z jednostkami naukowymi (przykład OSM Grodzisk Mazowiecki pokazuje, iż ta współpraca jest możliwa i może przynieść firmie wyraźne korzyści). Tymczasem z publikacjach dotyczących rozwoju sektora mleczarskiego podkreśla się zasadność tworzenia przez zakłady mleczarskie działów badawczo – rozwojowych. Może to być jeden z kierunków restrukturyzacji sektora⁷⁷.

Warto zauważyć, iż poprawa wyposażenia w techniczne uzbrojenie pracy jest trendem obserwowalnym w sektorze przetwórstwa również w skali makro. Zgodnie z niepublikowanymi danymi GUS zwiększało się w tempie 11,6% rocznie i w 2014 roku było ponad dwukrotnie większe niż w 2007 roku sięgając poziomu 246 tysięcy na zatrudnionego⁷⁸. Biorąc pod uwagę liczbę wspartych z PROW przetwórców, wartość inwestycji oraz deklaracje z ankiet należy uznać, iż Program miał wpływ na pozytywny trend z poziomu makro.

Z badań ankietowych wynika, iż modernizacja zaplecza technicznego miała istotny wpływ na wprowadzenie na rynek nowych lub istotnie zmodyfikowanych produktów – efekt taki zadeklarowało 79% badanych. Przykładem może być np. opisana w studium przypadku OSM w Grodzisku Mazowieckim, która rozszerzyła swoją ofertę o cieszące się popularnością wśród klientów sery mozzarella. Poszerzenie oferty produktowej korespondowało ze wzrostem wielkości produkcji, który wystąpił w przypadku 75% zakładów (tylko jeden zadeklarował spadek produkcji). Warto zauważyć, iż wzrost ten rzadko kiedy szedł w parze ze wzrostem zatrudnienia który zadeklarował tylko co piąty

76Tereszczuk M. 2014: Wspólna polityka rolna a konkurencyjność polskiego przemysłu spożywczego, [w:] I. Szczepaniak (red.), Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (5). Synteza, Program Wieloletni 2011-2014, nr 115, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 82-96.

77 Patrz m.in.: Sałacki K. 2010. „Raport mleczarski”. Warszawa, AgroTrendy, 94–97, Marta Śmigła, „Stan i perspektywy rozwoju rynku mleka w unii europejskiej w świetle zniesienia kwot mlecznych”, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny, 2013r, prof. Jadwiga Seremak-Bulge, Zakład Badań Rynkowych IERiGŻ-PIB „Możliwe strategie rozwoju polskiego mleczarstwa po zniesieniu kwot mlecznych”

78 Szczepaniak Iwona, „Ocena zmian wydajności pracy, produktywności majątku i efektywności zasobów kapitałowych polskiego przemysłu mleczarskiego”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2016

badany. Wskazuje to wyraźnie na wzrost wydajności pracy jaki dokonał się u wspartych podmiotów. Potwierdzają to odpowiedzi respondentów dotyczące zmiany w zakresie nakładów pracy w porównaniu do momentu, w którym składali wniosek o dofinansowanie. 58% wskazała na ich spadek podczas gdy na wzrost tylko 12%.

Dane te korespondują z danymi ze statystyki publicznej, pokazującymi, iż w przemyśle mleczarskim wydajność w przeliczeniu na zatrudnionego systematycznie rośnie – w roku 2007 wynosiła 507 tysięcy podczas gdy w roku 2014 już 814 tysięcy. Wzrost wydajności wynika ze zmniejszenia zatrudnienia z 37 708 w 2007 do 32 840 w roku 2014 przy jednoczesnym wzroście wartości produkcji sprzedanej wyrobów mleczarskich z 18,5 miliarda zł do 26,3 mld zł.

Jakkolwiek dane ze statystyki publicznej (a także z systemu monitoringu PROW i badań ankietowych) zgodnie wskazują na poprawę wyposażenia technicznego zakładów przetwórczych oraz wzrost wydajności pracy tak nieco gorzej wygląda sytuacja jeżeli chodzi o wskaźniki dotyczące kondycji ekonomicznej. Jeżeli chodzi o wartość dodaną brutto rozumianą przez GUS jako część wytworzonej w przemyśle produkcji globalnej⁷⁹ jaka pozostaje po odliczeniu wartości zużycia pośredniego⁸⁰ to z niepublikowanych danych GUS wynika, iż w odniesieniu do przemysłu mleczarskiego wartość ta między rokiem 2007 a rokiem 2014 zmalała o 40%. Warto tę informację zestawzić z danymi z systemu monitoringu PROW pokazującymi jak zmieniła się wartość dodana brutto beneficjentów działania 123 po zrealizowaniu operacji w porównaniu z rokiem poprzedzającym rok, w którym złożony został wniosek o dofinansowanie. Wartość ta wzrosła o 87% z poziomu 1 401 250 151 do poziomu 2 626 007 079. Mediana wzrostu wartości na jednego beneficjenta wyniosła 237 737 zł. Biorąc pod uwagę, iż ARIMR definiował wartość dodaną brutto jako różnicę pomiędzy osiągniętym przez przedsiębiorstwo przychodem ze sprzedaży a wartością nakładów poniesionych na zakup dóbr i usług wytworzonych przez inne podmioty gospodarcze można zakładać, iż wpływ na wzrost tej wartości miał przede wszystkim wzrost przychodów ze sprzedaży będący efektem wzrostu produkcji. Jakkolwiek dane z ARIMR nie są bezpośrednio porównywane z danymi GUS tak niewątpliwie można przyjąć, iż **beneficjenci PROW wypadali na tle ogółu podmiotów zajmujących się przetwórstwem mleka lepiej pod względem wartości dodanej brutto.**

Wartość dodana brutto nie mówi natomiast nic o rentowności sprzedaży rozumianej jako relacja zysku ze sprzedaży do przychodów ze sprzedaży, który to wskaźnik również został uwzględniony w systemie monitoringu działania 123. W oparciu o przekazane przez ARIMR dane obliczono, iż średnia rentowność sprzedaży w zakładach przetwarzających mleko w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku o dofinansowanie wyniosła średnio 1,94 (mediana 1,46) natomiast co ciekawe

79 miernik charakteryzujący rezultat przemysłowego procesu produkcyjnego prowadzonego przez przedsiębiorstwa przemysłowe. Produkcja globalna obejmuje: 1) przychody ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług niefinansowych) własnej produkcji; 2) marżę realizowaną na sprzedaży towarów zakupionych z przeznaczeniem do odsprzedaży; 3) wartość produktów w formie rozliczeń w naturze; 4) produkty przeznaczone na powiększenie wartości własnych środków trwałych; 5) przyrost zapasów wyrobów gotowych i produkcji niezakończonej

80 obejmuje: wartość zużytych materiałów (łącznie z paliwami) netto (po odjęciu wartości odpadków użytkowych), surowców (łącznie z opakowaniami), energii, gazów technicznych i usług obcych (obróbka obca, usługi transportowe, najem sprzętu, usługi telekomunikacyjne i obliczeniowe, prowizje płacone za usługi bankowe), usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (FISIM) oraz koszty podróży służbowych (bez diet) i inne koszty (np. koszty reklamy, reprezentacji, dzierżawy i najmu, koszty biletów służbowych, koszty ryczałtów za używanie własnych pojazdów do celów służbowych, opłaty giełdowe i opłaty z tytułu uczestnictwa w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych

po zrealizowaniu operacji była niższa i wyniosła średnio 1,46 (mediana 0,89) spadek wyniósł więc średnio 16%. Ujemną rentowność w momencie składania wniosku o dofinansowanie deklarowało 16,5% beneficjentów natomiast po zrealizowaniu operacji już 25%. Dane te wskazują na pogarszającą się koniunkturę w sektorze przetwórstwa mlecznego. Warto podkreślić, iż jest to specyfika sektora mlecznego – z danych ARIMR wynika, iż w wśród ogółu beneficjentów działania 123 rentowność wzrosła średnio o 3,97%.

Dane z systemu monitoringu PROW korespondują z danymi z poziomu makro. Z publikacji „Bilans mleka” za rok 2014 wynika, iż w roku tym wskaźniki rentowności spadły do najniższego poziomu od roku 2009. Opracowanie przygotowane przez PKO BP pokazuje, iż udział jednostek rentownych w ogóle zakładów przetwarzających mleko i zatrudniających powyżej 49 pracowników w roku 2014 wynosił zaledwie 54%⁸¹. W obu publikacjach wskazuje się, iż sytuacja w obszarze rentowności uległa niewielkiej poprawie w roku 2015 natomiast głównie na skutek zwiększonej podaży mleka wynikającej ze zniesienia limitów kwotowych co przełożyło się na spadek kosztów zakupu mleka (który zgodnie z danymi PKO BP stanowi 65-70% kosztów ogółem) natomiast nie na tyle by móc mówić o odwróceniu negatywnego trendu (spadały bowiem również ceny zbytu przetworów mleczarskich związany ze wzrostem światowej produkcji i przerobu mleka, przy ograniczonym wzroście popytu⁸²). W publikacji Bilans mleka za rok 2015 wskazuje się, *iz wiele mleczarni, nie tylko małych nadal znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Stanowić to powinno impuls do przyspieszenia procesów konsolidacji, które dotychczas przebiegają zbyt wolno.*

Ostatni wątek, który warto poruszyć analizując wpływ PROW na restrukturyzację przemysłu mleczarskiego dotyczy wpływu zrealizowanych inwestycji na wzrost jakości produkcji. Należy bowiem podkreślić, iż *możliwości konkurencyjności cenowej stają się coraz bardziej ograniczone wobec coraz lepiej zorganizowanych producentów i handlowców.*⁸³ Jednym z kierunków rozwoju zakładów mleczarskich powinno być więc systematyczne podnoszenie jakości produkcji. Badania ankietowe pokazują, iż wsparcie z PROW może w tym znacząco pomóc. **92% respondentów zadeklarowało, iż inwestycje poczynione dzięki dofinansowaniu z PROW wpłynęły na poprawę jakości produkcji.** Produkty wysokiej jakości stwarzają też większe szanse na zaistnienie na rynku międzynarodowym. Badania ankietowe pokazały, iż spośród 44% beneficjentów działania 123, którzy prowadzą działalność eksportową dla niemal 2/3 dokonana inwestycja miała pozytywne przełożenie na potencjał przedsiębiorstwa do oferowania produktów na rynkach zagranicznych.

Podsumowanie

Podsumowując zagadnienie wpływu PROW na restrukturyzację sektora mleczarskiego należy stwierdzić, iż wpływ ten polegał przede wszystkim na zwiększeniu poziomu zaawansowania technologicznego czy to gospodarstw rolnych czy zakładów przetwórczych. Oferowane w ramach PROW miały minimalny w skali makro wpływ na zmniejszenie się liczby gospodarstw zajmujących się

81 PKO BP, Monitoring branżowy. Analizy sektorowe. Warszawa 2015r.

82 Prognoza cen rynkowych podstawowych produktów rolno-żywnościowych, Agencja Rynku Rolnego

83 prof. Jadwiga Seremak-Bulge, Zakład Badań Rynkowych IERiGŻ-PIB, Możliwe strategie rozwoju polskiego mleczarstwa po zniesieniu kwot mlecznych

produkcją mleka czy też konsolidację zakładów przetwórczych (która zresztą następuje bardzo powoli).

Dokonywane inwestycje miały wyraźne przełożenie na wzrost jakości produkcji a w przypadku beneficjentów działania 123 również na wzrost wydajności pracy co przekładało się na obniżenie kosztów produkcji. Badania prowadzone wśród beneficjentów pokazały trudną sytuację rynkową zarówno wśród producentów mleka jak i jego przetwórców, na którą wpływ miały przede wszystkim takie czynniki jak ogólnoswiatowe spowolnienie gospodarcze, zniesienie limitu kwot mlecznych, rosyjskie embargo na produkty, spadek cen skupu mleka, spadek cen przetworów mlecznych. Należy podkreślić, iż w obliczu tych czynników koniunkturalnych bardzo trudne było dokonanie z wykorzystaniem środków PROW zauważalnych w skali makro przemian strukturalnych w sektorze mleczarskim i pokonanie dystansu dzielącego polski sektor mleczarski od unijnego.

Biorąc pod uwagę perspektywy rozwoju sektora mleczarskiego za istotne należy uznać wspieranie dalszych działań modernizacyjnych, które wśród podmiotów przetwórczych powinny być silniej ukierunkowane na tworzenie własnego zaplecza badawczego. Wsparcie powinno przyczyniać się do dalszej dywersyfikacji oferty produktowej (w szczególności w kierunku rozwoju produktów wysoko przetworzonych) oraz ciągłego podnoszenia jakości wyrobów. Obok działań stricte inwestycyjnych należy też wspierać kampanie społeczne zwiększające świadomość picia mleka i spożywania produktów mleczarskich.

4.5 W jakim stopniu PROW przyczynił się do wprowadzenia innowacyjnych metod?

Analizę dotyczącą wpływu PROW na wprowadzenie innowacyjnych metod należy rozpocząć od operacjonalizacji pojęcia innowacyjności. Zgodnie z definicją GUS będącą de facto tłumaczeniem definicji przyjętej przez OECD w Podręczniku Oslo innowacja to wdrożenie nowego lub istotnie ulepszanego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody organizacyjnej lub nowej metody marketingowej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem. W praktyce za kluczowe z punktu widzenia rozwoju gospodarek uważa się innowacje produktowe oraz procesowe.

Aktywność innowacyjna może mieć co do zasady dwojaki charakter – albo polega na wprowadzaniu rozwiązań już znanych i funkcjonujących albo wiąże się z opracowywaniem rozwiązań zupełnie nowych lub stanowiących znaczące ulepszenie dotychczas stosowanych. Pierwsza ma charakter imitacyjny i sprowadza się do zakupu środków trwałych pozwalających na unowocześnienie procesu produkcji lub poszerzenie oferty produktowej; druga ma charakter kreatywny i wymaga prowadzenia prac badawczo – rozwojowych najczęściej przy zaangażowaniu sektora nauki. W niniejszym pytaniu badawczym koncentrujemy się na innowacyjności imitacyjnej.

Analizując kwestię innowacyjności należy również wspomnieć, iż innowacje różnią się poziomem (skala nowości). Podstawową klasyfikacją poziomów innowacyjności jest klasyfikacja GUS, która wyróżnia innowacje nowe dla firmy oraz nowe dla rynku, na którym działa firma. Te pierwsze pozwalają de facto nadrobić dystans dzielący firmę od konkurencji, te drugie stanowią źródło przewag konkurencyjnych.

W zapisach PROW tematyka innowacyjności jest obecna aczkolwiek przede wszystkim w części diagnostycznej dokumentu gdzie mowa jest o luce techniczno-technologicznej dzielącej polskie rolnictwo i sektor przetwórczy od konkurentów z krajów UE 15. Diagnoza zwraca uwagę na negatywne skutki zacofania technologicznego takie jak mniejsza wydajność, wyższe koszty, niższa konkurencyjność. Stricte kwestii innowacyjności dedykowany jest jeden z podrozdziałów części diagnostycznej zatytułowany: „*Potencjał w zakresie innowacji i transferu wiedzy*”. W podrozdziale duża uwaga przywiązywana jest do kwestii współpracy sektora badawczo-rozwojowego z sektorami rolno-spożywczym i leśnym.

Kwestia innowacyjności nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w celach żadnego z działań PROW (w żadnym z opisów celów słowo „innowacyjność” nie zostało użyte) aczkolwiek z opisów niektórych działań wynika, iż wspierane w ich ramach miały być przedsięwzięcia o charakterze modernizacyjnym (przede wszystkim 121, 123) a tym samym mogące być uznane za przyczyniające się do wprowadzenia nowych produktów/procesów. Warto zauważyć, iż tylko w tych dwóch działaniach wykorzystano w systemie monitoringu wskaźniki pozwalające na pomiar efektów wsparcia w obszarze innowacyjności (wskaźniki dotyczyły liczby przedsiębiorstw/gospodarstw, które wprowadziły nowe techniki/produkty). Co warto podkreślić, to fakt, iż to oś pierwsza miała przyczyniać się do osiągnięcia celu wspólnotowego: „Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa”. Spośród pozostałych osi PROW kwestia innowacyjności była akcentowana również w osi Leader, w której pojęcie to odnosiło się do charakteru działań realizowanych przez LGD (tym samym nie miało związku z innowacyjnością w charakterze technologicznym). Pewne elementy innowacyjności mogły się pojawiać również w działaniach 226, 311 i 312, w których dofinansowywano zakupy maszyn i urządzeń. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż wpływu PROW na wprowadzenie innowacyjnych metod należy „poszukiwać” przede wszystkim w pierwszej osi PROW.

Perspektywa makro

W ograniczonym zakresie kwestia innowacyjności polskiego rolnictwa jest monitorowana w statystyce publicznej. Głównym źródłem danych w tym zakresie jest Rocznik Statystyczny Rolnictwa, którego zaletą jest możliwość sprawdzenia jak zmieniały się wartości poszczególnych wskaźników w długim horyzoncie czasowym. Pierwszy ze wskaźników, który proponujemy wziąć pod uwagę dotyczy wysokości nakładów inwestycyjnych na maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia w rolnictwie i łowiectwie. Wysokość tychże nakładów wzrosła w porównaniu do roku 2002 ponad dwukrotnie aczkolwiek trudno zaobserwować szczególną intensyfikację tychże nakładów, w latach, w których dystrybuowane było wsparcie z PROW. Jakkolwiek na przestrzeni lat 2009 – 2011 nakłady systematycznie rosły tak skala tego wzrostu była wyraźnie niższa niż w latach 2004 – 2007. Wydaje się natomiast, iż 3% spadek wartości nakładów w roku 2014 można przypisywać pewnemu okresowi przejściowemu między „starą” a „nową” perspektywą finansową. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela

Tabela 7. Nakłady inwestycyjne na maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia w rolnictwie i łowiectwie (w mln zł)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
691,4	607,5	680,6	848,7	953,8	1175,9	1345,8	1355,4	1424,3	1579,9	1706,5	1727,8	1681,5
	-12%	12%	25%	12%	23%	14%	1%	5%	11%	8%	1%	-3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Naturalną konsekwencją wzrostu nakładów na inwestycyjnych na maszyny i urządzenia był wzrost wartości brutto tychże środków trwałych z poziomu 1, 42 mld zł w roku 2002 do poziomu 2,48 mld zł

w roku 2014. Skala wzrostu była najsilniejsza w latach, w których rolnicy mogli otrzymać wsparcie z programów operacyjnych czyli w latach 2004-2006 i 2007-2013. Kumulacja najwyższego poziomu wzrostu w latach 2011, 2012 i 2013 nie powinna dziwić – można podejrzewać, iż w statystyce publicznej zaczynały być widoczne inwestycje modernizacyjne poczynione przez beneficjentów PROW w poprzednich latach. Rok 2014 jest pierwszym, w którym tempo wzrostu było zdecydowanie niższe aniżeli w latach poprzednich co podobnie jak w przypadku wartości nakładów inwestycyjnych można przypisywać okresowi przejściowemu między obiema perspektywami finansowymi.

Tabela 8. Wartość brutto środków trwałych- maszyny i urządzenia (w mln zł)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
14276	14470	14675	15225	15928	16715	17644	18656	19695	20939	22214	23639	24853
Różnica z rokiem poprzedzającym	1,4%	1,4%	3,7%	4,6%	4,9%	5,6%	5,7%	5,6%	6,3%	6,1%	6,4%	5,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Co ciekawe w parze ze wzrostem nakładów inwestycyjnych na maszyny i urządzenia oraz wartości brutto środków trwałych nie szedł spadek stopnia zużycia środków trwałych. Na przestrzeni dwunastu lat wzrósł on o 7,5% do poziomu 76,5%.

Tabela 9. Stopień zużycia środków trwałych (w %)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
69,0	70,2	70,3	71,1	73,6	74,3	74,9	76	76,7	76,8	76,9	76,7	76,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Negatywnej tendencji nie powstrzymało wsparcie z PROW. Fenomen ten jest trudny do wytłumaczenia aczkolwiek próby jego wyjaśnienia należy upatrywać w skali wsparcia z PROW i warunkach jego udzielania. Jak wskazywano środki finansowe na modernizację gospodarstw adresowane były nie do wszystkich gospodarstw lecz tych, które spełniały określone kryteria. Przykładowo w najważniejszym działaniu „modernizacyjnym” czyli działaniu 121 o wsparcie mogły ubiegać się wyłącznie gospodarstwa o minimalnej wartości ekonomicznej 4 ESU (od 2010 zaczęto preferować gospodarstwa o ESU z przedziału 16 – 40). Z możliwości ubiegania się o wsparcie zostało więc wykluczonych 80% gospodarstw (ponad 1,9 miliona) o raczej niskim potencjale ekonomicznym a co za tym idzie zapewne przestarzałym zapleczu technicznym. Jeżeli dołożymy do tego fakt, iż tylko 5,5% krajowych gospodarstw otrzymało wsparcie z PROW na modernizację nie powinno dziwić dlaczego **PROW nie mógł wywołać zauważalnej w skali makro zmiany w zakresie stopnia zużycia środków trwałych**. Jak zatem wytłumaczyć wzrost w analogicznym okresie nakładów inwestycyjnych na środki trwałe oraz ich rosnącą wartość brutto. Otóż należy podejrzewać, iż gospodarstwa najsłabsze a więc te, które i tak nie otrzymały wsparcia z PROW miały niewielki udział w wartościach tych dwóch wskaźników tzn. przeznaczały niewielkie nakłady na inwestycje i dysponowały środkami trwałymi o niskiej wartości brutto. Tym samym można założyć, iż wzrost wartości tychże wskaźników „napędzany” był przez stosunkowo niewielką grupę gospodarstw najsilniejszych, które stanowiły grupę docelową wsparcia z PROW. Dlatego też aktywność inwestycyjna tej grupy znajdowała odzwierciedlenie w danych ze statystyki publicznej dotyczących dwóch wymienionych wskaźników, natomiast nie mogła się przełożyć na widoczne na poziomie makro zmiany dotyczące stopnia zużycia

środków trwałych. Trzeba też pamiętać o tym, iż w najważniejszym działaniu dotyczącym modernizacji zaplecza technicznego czyli działaniu 121 rolnicy mogli nabywać sprzęt używany.

Do wskaźników, które w pośredni sposób odnoszą się do kwestii innowacyjności polskiego rolnictwa należą wskaźniki dotyczące wyposażenia polskiej wsi w ciągniki. Począwszy od roku 2002 zauważalny był systematyczny wzrost liczby ciągników, który zakończył się w roku 2009. W oparciu o dane przekazane przez ARIMR ustalono, iż ze środków PROW zakupiono przynajmniej 61 tysięcy ciągników⁸⁴. Wzrosła również przeciętna nominalna moc ciągnika osiągając najwyższą wartość w roku 2013. W okresie funkcjonowania PROW 2007-2013 nie zaobserwowano natomiast zmian jeżeli chodzi o powierzchnię użytków rolnych na 1 ciągnik.

Tabela 10. Dane dotyczące wyposażenia gospodarstw w ciągniki

2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2013
Ciągniki w tys. sztuk								
1364,6	1371,3	1365,4	1437,2	1553,4	1566,3	1577,3	1466,3	1436,1
Przeciętna nominalna moc ciągnika								
38,3	38,1	38,1	39,3	39,8	b.d	39,9	37,6	42,5
Powierzchnia użytków rolnych na 1 ciągnik								
12	12	12	11	10	10	10	11	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Skala wpływu PROW na innowacyjność

Jak wskazano, w żadnym z działań osi pierwszej innowacyjność nie stanowiła celu samego w sobie jednakże przyjmując, iż innowacją jest każda zmiana na poziomie konkretnego podmiotu przyczyniająca się do szeroko rozumianego usprawnienia procesu produkcji lub wprowadzenia nowych produktów to należy uznać, iż PROW stwarzał szerokie możliwości do wprowadzenia innowacyjnych metod. Działaniami osi pierwszej, z których beneficjenci programu mogli sfinansować inwestycje o charakterze modernizacyjnym były działania 112, 121, 123, 126 oraz 142.

W działaniu 112 78,2% beneficjentów czyli około 30 386 podmiotów zadeklarowało przeznaczenie środków z premii na zakup/modernizację maszyn/urządzeń, w działaniu 121 inwestycje w maszyny dokonało 52 447 beneficjentów (91,3% ogółu), w działaniu 126 92% beneficjentów czyli 6510 podmiotów. Daje to łącznie około 79 000⁸⁵ gospodarstw rolnych, które w ramach PROW dokonywały inwestycji polegających na modernizacji posiadanego parku maszynowego i wyposażenia gospodarstwa w różnego rodzaju urządzenia. Jakkolwiek w skali kraju wartość ta może wydawać się niezbyt wysoka (stanowi 5,5% ogółu działających w kraju gospodarstw, ale jeżeli chodzi o gospodarstwa żywołne ekonomicznie to już 10)⁸⁶ tak należy zwrócić uwagę, iż celem pierwszej osi

84 Uwzględniono również ciągniki zakupione w ramach działań 311 i 312 (za wyjątkiem ciągników siodłowych), słowa „przynajmniej” użyto ponieważ dane z systemu monitoringu nie zawierają informacji nt. ciągników zakupionych przez beneficjentów działania 112.

85 Liczba nie stanowi prostej sumy liczby beneficjentów z poszczególnych działań ponieważ uwzględniono fakt, iż około 12% beneficjentów pozyskiwało wsparcie na inwestycje wielokrotnie z różnych działań PROW

86 Zgodnie z Rocznikiem statystycznym rolnictwa w 2014r. w kraju działało 1 413 028 gospodarstw rolnych.

PROW nie było wspieranie wszystkich gospodarstw lecz tylko tych które spełniały określone kryteria (prowadzone przez młodych rolników, o określonej wartości ekonomicznej, dotknięte negatywnymi skutkami klęsk żywiołowych).

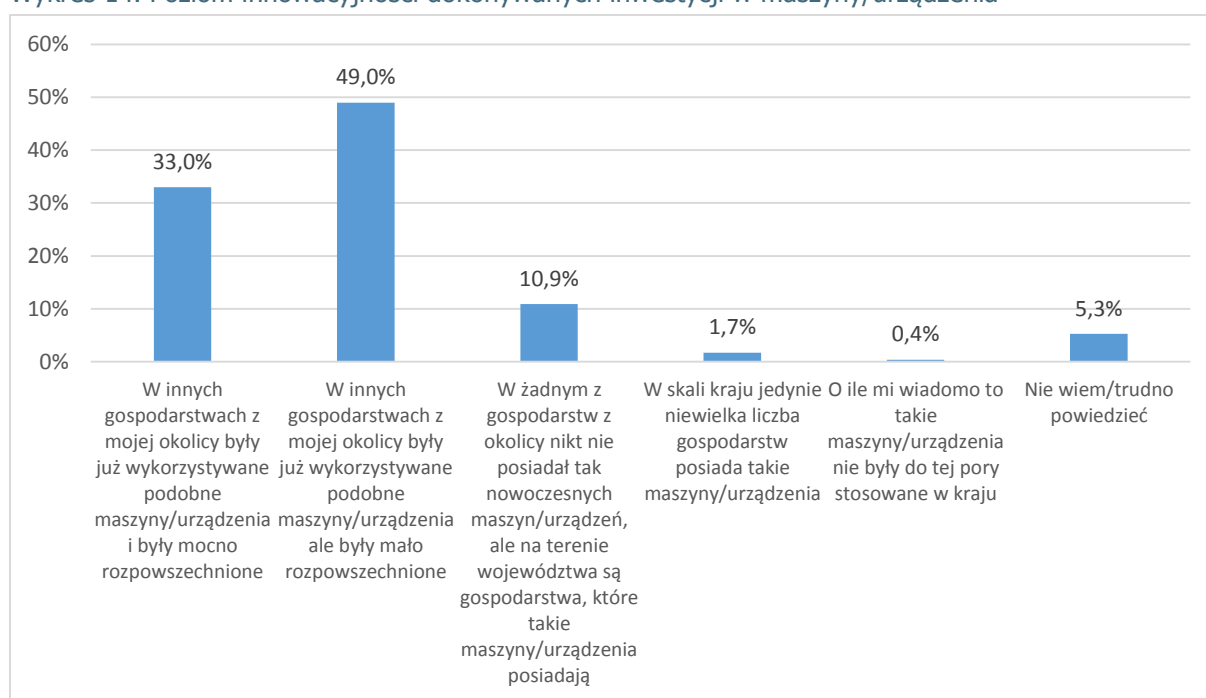
Jeżeli chodzi o przemysł przetwórczy to wszyscy beneficjenci czyli 1199 podmiotów zadeklarowało, podejmowanie w ramach projektu działań o charakterze modernizacyjnym związanych z inwestycjami w maszyny i urządzenia, których łączna wartość zgodnie z danymi ze sprawozdania wyniosła 5 728 797 803 zł. Warto zauważyć, iż w skali całego rynku przetwórczego zmodernizowana została stosunkowo niewielka liczba podmiotów (ok 10%). Z drugiej strony jak wskazywano w logice interwencji wsparcie w istotnym stopniu trafiło do firm średnich i dużych czyli takich, które mają największe znaczenie dla całego sektora i świadczą o jego sile na rynkach międzynarodowych.

W działaniu 142, 55,6% beneficjentów czyli 764 grupy producentów rolnych zadeklarowało zakup ze środków PROW nowych maszyn/urządzeń.

Poziom innowacyjności wprowadzanych metod

Inwestycje dokonywane dzięki wsparciu z PROW były przede wszystkim innowacjami w skali danego podmiotu, który otrzymał wsparcie. Jeżeli chodzi o gospodarstwa rolne to 82% zadeklarowało, iż w innych gospodarstwach z okolicy podobne maszyny/urządzenia były już wykorzystywane z czego 40% wskazało na ich mocne rozpowszechnienie a 60% na słabe rozpowszechnienie. Tylko 0,4% wskazało na innowację w skali kraju. Szczegółowe dane prezentuje poniższy wykres

Wykres 14. Poziom innowacyjności dokonywanych inwestycji w maszyny/urządzenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działań 112, 121 i 126

Za gospodarstwa żywotne ekonomicznie uznano gospodarstwa z klasy wielkości ekonomicznej powyżej 4 tys. euro. Zgodnie z publikacją GUS „Charakterystyka gospodarstw rolnych w roku 2013” w kraju działało 742 718 takich gospodarstw

Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku podmiotów przetwórczych gdzie wykorzystywanie podobnych maszyn/urządzeń w innych zakładach przetwórczych z terenu regionu zadeklarowało 62,1% badanych z czego 37% wskazało na ich duże rozpowszechnienie. 18,2% badanych wskazało, iż w Polsce jedynie niewielka liczba podmiotów dysponuje podobnie nowoczesnym zapleczem a 0,7% wskazało na innowacyjność na poziomie kraju.

Jeżeli chodzi o grupy producentów rolnych to 70% beneficjentów zadeklarowało, iż urządzenia analogiczne do urządzeń zakupionych dzięki dofinansowaniu z PROW były w momencie dokonania zakupu stosowane również przez inne grupy producentów rolnych. Spośród tych 70% połowa wskazała na ich duży stopień rozpowszechnienia w innych grupach.

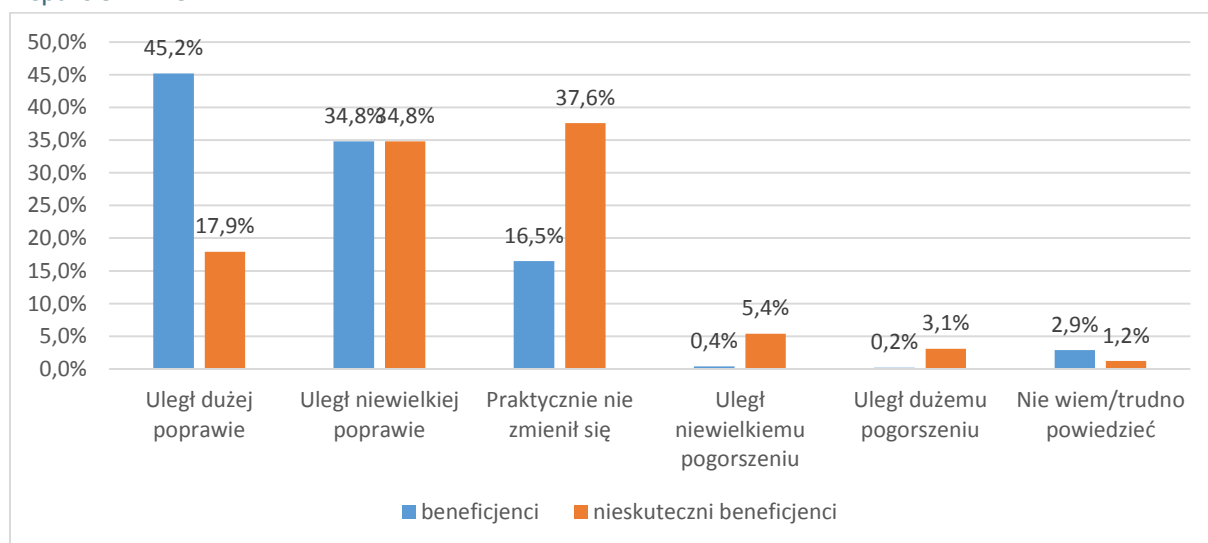
Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej informacje należy stwierdzić, iż **poziom innowacyjności metod wprowadzanych dzięki dofinansowaniu z PROW był umiarkowany**. Za niekorzystną sytuację należy uznać deklarowanie przez dość istotny odsetek beneficjentów, iż zakupione maszyny/urządzenia były w momencie ich kupna już mocno rozpowszechnione w okolicznych gospodarstwach/zakładach przetwórczych. Oznacza to, iż beneficjenci *de facto* nadrabiali dystans dzielący ich od bezpośrednich konkurentów (nie wszystkim udało się osiągnąć ten cel – co piąte gospodarstwo rolne wskazało, iż posiadane przez nie wyposażenie jest mniej nowoczesne od gospodarstw konkurencyjnych). Trudno tym samym uznać, iż ich projekty przyczyniały się do zmniejszania luki technologicznej dzielącej polskie gospodarstwa i przemysł przetwórczy od krajów UE 15. Z drugiej strony jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż w ramach PROW nie wprowadzono mechanizmów, które pozwoliłyby na szeregowanie złożonych projektów od najbardziej do najmniej innowacyjnych to i tak należy uznać, że w przypadku stosunkowo dużego odsetka projektów mieliśmy do czynienia z innowacjami pozwalającymi danemu podmiotowi na stanie się jednym z bardziej zaawansowanych technologicznie podmiotów w okolicy. Może to świadczyć o wystąpieniu swego rodzaju mechanizmu autoselekcji na etapie składania wniosków – o wsparcie ubiegały się w większości podmioty wyróżniające się na tle innych gospodarstw/podmiotów przetwórczych, które potrzebowały dofinansowania nie po to by utrzymać się na rynku lecz by rozwijać i unowocześniać swoją działalność. Inwestycje z PROW dla większości z nich były impulsem niezbędnym do awansu do wąskiego grona podmiotów najnowocześniejszych. Ten mechanizm autoselekcji (obserwowany również w innych programach operacyjnych) stanowi przede wszystkim konsekwencję stosunkowo dużej wartości projektów połączonej z obowiązkiem wniesienia wkładu własnego. Gospodarstwa będące w kiepskiej sytuacji finansowej (a co za tym idzie najczęściej niewielkie obszarowo i mocno zacofane technologicznie) nie będą dysponowały wystarczającym potencjałem do tego by ubiegać się o wsparcie z PROW. Należy też podkreślić, iż mechanizm autoselekcji był dodatkowo wzmacniany kryteriami dostępowymi dotyczącymi m.in. odpowiedniego wykształcenia osoby prowadzącej gospodarstwo czy minimalnej wielkości ekonomicznej. Tym samym brak kryteriów premiujących projekty bardziej innowacyjne mogący być traktowany w kategoriach słabej strony interwencji w praktyce do pewnego stopnia kompensowany był innymi warunkami udzielania wsparcia.

Jeżeli chodzi o obecną ocenę poziomu zaawansowania technologicznego to 33,9% gospodarstw rolnych ocenia je jako bardziej i zdecydowanie bardziej nowoczesne od wyposażenia jakim dysponują ich konkurenci. W przypadku podmiotów aplikujących nieskutecznie odsetek ten wynosi 23,9%.

Różnica między obiema grupami jest istotna statystycznie⁸⁷. Jeszcze większa różnica bo wynosząca 25,6% występuje w przypadku beneficjentów i aplikujących nieskutecznie w ramach działania 123. Jeżeli chodzi o grupy producentów rolnych to 38,2% wskazało, iż posiada wyposażenie bardziej i zdecydowanie bardziej nowoczesne od innych grup. Warto również zauważyć, iż beneficjenci w mniejszym stopniu odczuwają potrzebę wymiany posiadanych maszyn/urządzeń na nowocześniejsze. Przykładowo potrzebę modernizacji ponad 50% zaplecza technicznego dostrzega 25,8% beneficjentów-gospodarstw w porównaniu do 31,1% aplikujących nieskutecznie (różnica jest istotna statystycznie)⁸⁸.

Beneficjenci zdecydowanie częściej deklarowali, iż w porównaniu do roku, w którym ubiegali się o wsparcie poziom wyposażenia technicznego ich gospodarstwa uległ dużej poprawie.

Wykres 15. Ocena zmiany poziomu wyposażenia technicznego w porównaniu do roku ubiegania się o wsparcie z PROW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działań 112, 121 i 126

Należy podkreślić, iż podejmowane przez beneficjentów działania modernizacyjne były oceniane jako istotne lub bardzo istotne. **94,8% gospodarstw rolnych deklaruje, iż zakupione dzięki PROW maszyny/urządzenia odgrywają duże lub bardzo duże znaczenie w funkcjonowaniu gospodarstwa.** W przypadku podmiotów przetwórczych odsetek ten wyniósł 82% a w przypadku grup producentów rolnych 71,3%. Co ważne niemal wszyscy badani (98%) nadal wykorzystują zakupiony sprzęt.

Dane z badania ankietowego warto zestawzić z danymi z systemu monitoringu. Jak wskazywano jedynie w przypadku działań 121 i 123 podjęto próbę monitorowania efektów wsparcia związanych z innowacyjnością. W działaniu 121 posłużono się wskaźnikiem liczby gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki. Z przekazanych przez ARIMR danych wynika, iż tylko w 3,71% projektów wprowadzono nowe produkty a w 17,9% wprowadzono nowe techniki. Odsetek

87 Istotność asymptotyczna wynosząca 0,000

88 Istotność asymptotyczna wynosząca 0,000

unikatowych beneficjentów, którzy w wyniku realizacji projektu wprowadzili nowe produkty/techniki wyniósł 20,6% i był zdecydowanie niższy od zakładanej wartości wskaźnika. Wpływ na taki stan rzeczy obok braku kryteriów wyboru projektów premiujących innowacyjność w projektach miał, jak już wskazywano, sam sposób sformułowania wskaźnika, a konkretnie brak jego precyzyjnej definicji. Wydaje się, iż lepszym rozwiązaniem byłoby posługiwanie się definicją GUS uwzględniającą również produkty/procesy istotnie zmodyfikowane a także stosowanie sformułowania „proces” zamiast „technika”. Warto też zauważyć, iż w badaniu ankietowym 25% beneficjentów działania 121 zadeklarowało, iż otrzymane z PROW wsparcie przyczyniło się do zmiany profilu prowadzonej działalności rolniczej np. zmiany profilu upraw, zmiany profilu hodowli czyli de facto do wprowadzenia nowych produktów. Jest to odsetek zdecydowanie wyższy aniżeli w przypadku danych z systemu monitoringu. Wpływ na taką sytuację może mieć fakt, iż zmiana profilu produkcji jest procesem stosunkowo czasochłonnym, wymagającym odpowiednich przygotowań związanych nie tylko z dostosowaniem zaplecza technicznego. Tymczasem beneficjenci byli zobowiązani do składania ankiet monitorujących najpóźniej do 31 stycznia drugiego roku kalendarzowego liczonego od roku otrzymania płatności ostatecznej⁸⁹ czyli w stosunkowo krótkim okresie po zakończeniu realizacji projektu. Należy ponadto wziąć pod uwagę, iż motywacją do dokonania inwestycji w nowy sprzęt niekoniecznie musiała być chęć wprowadzenia nowych produktów (we wniosku aplikacyjnym jedynie 0,004% beneficjentów zadeklarowało taki cel operacji) natomiast poczyniona inwestycja mogła pozwalać na podjęcie takich działań w przyszłości.

Jeżeli chodzi o beneficjentów działania 123 to 23,5% za cel główny uznało wprowadzenie nowych produktów, procesów i technologii produkcji, 15,4% we wniosku o dofinansowanie zadeklarowało wprowadzenie nowych produktów a 29,5% wprowadzenie nowych technik. Dane z badania ankietowego pokazują, iż na etapie składania wniosku o dofinansowanie beneficjenci nieco zachowawczo podchodzili do kwestii wpływu projektu na ofertę produktową lub zmianę sposobu produkcji. 79% zadeklarowało efekt w postaci wprowadzenia nowych lub istotnie zmodyfikowanych procesów technologicznych a 62% efekt w postaci wprowadzenia na rynek nowych lub istotnie zmodyfikowanych produktów. Podobnie jak w przypadku gospodarstw rolnych można stwierdzić, iż dla istotnej części beneficjentów dokonana inwestycja stworzyła możliwość wprowadzania zmian w ofercie produktowej nawet jeżeli takie zmiany nie były planowane na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Z danych z systemu monitoringu wynika, iż mediana wartości nakładów na wprowadzenie nowych technik lub produktów wyniosła 1,87 mln zł.

Podsumowanie

Z zaprezentowanych badań wynika, iż PROW miał istotny wpływ na wprowadzanie innowacyjnych metod wśród beneficjentów aczkolwiek pewne zastrzeżenia może budzić kwestia poziomu innowacyjności wprowadzanych rozwiązań, wśród których często dofinansowano już stosowane przez najbliższych konkurentów (z okolicy, z regionu). Należy jednak podkreślić, iż w PROW zagadnienie poziomu innowacyjności nie było mocno akcentowane i nie znajdowało żadnego odzwierciedlenia w kryteriach wyboru projektów stąd trudno oczekiwać spektakularnych rezultatów w tym zakresie. PROW miał przede wszystkim przyczynić się do modernizacji gospodarstw i zakładów przetwórczych i w tym zakresie spełnił swoją rolę. Co warto podkreślić – wspierał inwestycje uznawane przez

89 Część umów przewidywała składanie ankiety najpóźniej do 30 dnia roboczego po zakończeniu roku obrachunkowego następującego po roku obrachunkowym, w którym otrzymana została ostatnia płatność,

beneficjentów ze bardzo ważne w funkcjonowaniu podmiotu. Dokonywane inwestycje należy też uznać za trafione – niemal wszyscy beneficjenci w dalszym ciągu korzystają z zakupionych dzięki PROW maszynom i urządzeniom. W przypadku części z nich pozwoliły one na zmianę profilu prowadzonej działalności.

Umiarkowany jest natomiast wpływ PROW na innowacyjność polskiego rolnictwa w skali makro na co wskazują dane ze statystyki publicznej. Wpływ na taki stan rzeczy miał ograniczony zasięg udzielanego z PROW wsparcia a także na tyle duży stopień zacofania technologicznego polskiej wsi (w porównaniu do krajów UE 15), iż niemożliwym było nadrobienie dystansu technologicznego w ciągu kilku lat. Należy jednak zgodzić się ze słusznością zastosowanego podejścia polegającego na adresowaniu wsparcia modernizacyjnego do gospodarstw o wyższym aniżeli średnia potencjale kadrowym (wymóg posiadania odpowiedniego wykształcenia) czy ekonomicznym (określenie minimalnej wartości ESU uprawniającej do ubiegania się o wsparcie). Dzięki temu interwencja publiczna została skoncentrowana na podmiotach, które stwarzały największe szanse na to, iż wzrost poziomu innowacyjności przełoży się na wzrost zdolności danego podmiotu do skutecznego konkutowania na rynku krajowym i międzynarodowym.

4.6 Jaki był wpływ PROW na zacieśnienie powiązań między sektorem nauki a sektorem rolno-spożywczym?

Jedno ze zdiagnozowanych w PROW wyzwań stojących przed polskim rolnictwem i sektorem przetwórczym dotyczyło mało zaawansowanego charakteru krajowej działalności innowacyjnej, która polegała przede wszystkim na imitacji rozwiązań już stosowanych (czyli imporcie technologii) a w bardzo ograniczonym zakresie opierała się na kreacji rozwiązań poprzez prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Za jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy uznano niedostateczną kooperację między sektorem nauki a sektorami rolnym czy przetwórczym wymieniając wśród głównych barier współpracy brak środków na prace B+R oraz utrudniony dostęp do informacji niezbędnych do podejmowania racjonalnych decyzji w sprawach rozwoju i inwestycji.

W diagnozie wskazano, iż ściślejsza współpraca tychże sektorów powinna być ukierunkowana na wprowadzanie nowych produktów, procesów i technologii, które mogłyby znacznie poprawić wydajność, zmniejszać koszty produkcji i podwyższać jakość oraz wdrażanie nowoczesnych systemów zarządzania, marketingu i logistyki. Docelowym efektem miałyby być wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa w skali międzynarodowej.

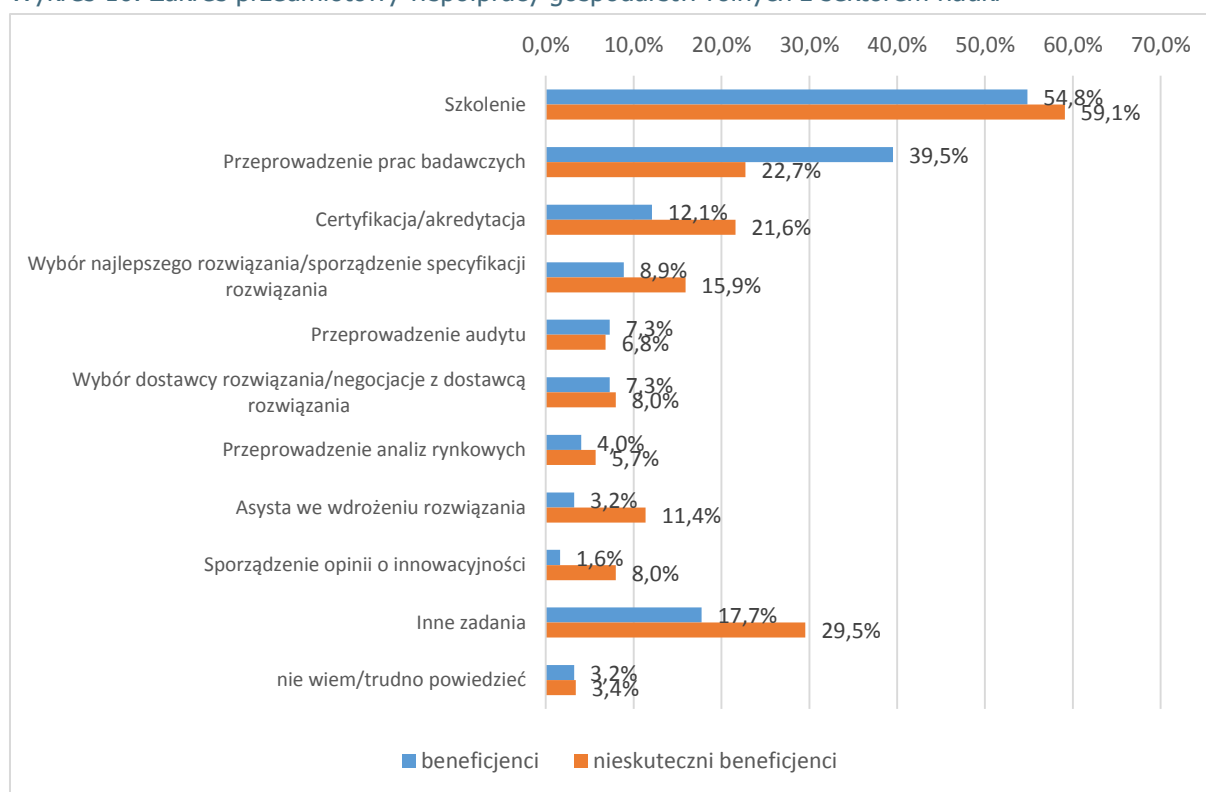
Uznano, iż zasadnym jest by w krajowym systemie wsparcia konkurencyjności i innowacji podjąć stosowne decyzje wspierające działalność i współpracę zarówno zaplecza badawczo-rozwojowego, jak i przedsiębiorców sektora rolno-spożywczego i leśnego a także słusznie zauważono, iż bez zastosowania systemowego wsparcia procedur wdrażania wyników badań do praktyki gospodarczej trudno będzie uzyskać zwiększenie wartości dodanej stanowiącej o szansach rozwoju każdego przedsięwzięcia gospodarczego.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż wskazane w PROW bariery i wyzwania w analizowanym obszarze nie były domeną wyłącznie rolnictwa i przetwórstwa lecz charakteryzowały również inne sektory gospodarki a problem niedostatecznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową oraz niewystarczającej współpracy między sektorem nauki a sektorem gospodarki był problemem powszechnym.

Przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji badania ankietowe potwierdziły, iż **kooperacja gospodarstw rolnych z jednostkami naukowymi jest zjawiskiem rzadkim**, choć nie można powiedzieć, że całkowicie nieistniejącym. Taką współpracę w ciągu ostatnich dwóch lat zadeklarowało 9,9% beneficjentów PROW z kolei między rokiem 2007 a 2014 7,6%. W większości respondenci wskazywali na obie odpowiedzi stąd podane wartości procentowe nie podlegają sumowaniu. Niemal identycznie wartości obrazują skalę współpracy w grupie podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie z PROW.

Nieco więcej światła na zagadnienie rzuca rozkład odpowiedzi na pytanie o zakres przedmiotowy współpracy – najczęściej, zarówno wśród beneficjentów jak i podmiotów aplikujących nieskutecznie wskazywano na udział w szkoleniach czyli stosunkowo mało zaawansowaną i raczej jednostronną formę współpracy. Na drugim miejscu natomiast znalazła się najbardziej pożądana z punktu widzenia zdiagnozowanych w PROW wyzwań forma współpracy jaką jest prowadzenie prac badawczych. Zadeklarowało ją 39,5% beneficjentów spośród tych, którzy mieli doświadczenia w kooperacji z sektorem nauki. Oznacza to, iż w skali całej populacji beneficjentów działań 112, 114, 121, 126 i 132 prace badawcze z jednostkami naukowymi realizowało lub zlecało ich przeprowadzenie 6% z nich. Wartość tę należy uznać za stosunkowo wysoką aczkolwiek z drugiej strony należy pamiętać, iż nie można jej ekstrapolować na ogół polskich gospodarstw z uwagi na fakt, iż wsparcie z wyżej wymienionych działań otrzymał tylko ich niewielki odsetek, a ponadto (jak wskazują wcześniejsze analizy) były to gospodarstwa o potencjale ekonomicznym, wielkościowym i kadrowym wyższym od średniej krajowej.

Wykres 16. Zakres przedmiotowy współpracy gospodarstw rolnych z sektorem nauki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych z beneficjentami PROW i podmiotami aplikującymi nieskutecznie

Wyniki badań pokazały jednak, iż **PROW odegrał bardzo niewielką rolę w stymulowaniu współpracy między sektorem nauki a gospodarstwami rolnymi**. Tylko 12% respondentów spośród tych, którzy posiadali doświadczenia we współpracy zadeklarowało, iż miała ona związek ze wsparciem finansowym otrzymanym z Programu – w skali ogółu beneficjentów działań 112, 114, 121, 126 i 132 oznacza to, iż zaledwie w przypadku 1,9% z nich PROW miał znaczenie z punktu widzenia ich aktywności na polu współpracy z sektorem nauki.

Taki wynik należałoby uznać za bardzo słaby gdyby tylko w działaniach osi pierwszej przewidziano jakiegokolwiek mechanizmy stymulujące zacieśnianie relacji między oboma sektorami. Takowych mechanizmów jednakże nie ustanowiono. W żadnym z działań osi pierwszej kryteria wyboru nie premiowały tych projektów, które zakładałyby aktywność beneficjenta na polu współpracy z sektorem nauki. Co więcej nawet na poziomie opisów poszczególnych działań i ich celów nie wskazywano na rolę jaką mogą odegrać w stymulowaniu kooperacji obu sektorów. Nawiązanie takiej współpracy w ramach działań o charakterze inwestycyjnym nie stanowiłoby kosztu kwalifikowalnego (poza zakupem patentów i licencji, które są zupełnie marginalną na polskim gruncie formą współpracy).

Podobne uwagi należałoby poczynić w odniesieniu do zagadnienia stymulowania przez PROW aktywności badawczo-rozwojowej gospodarstw rolnych (która może, ale nie musi być podejmowana we współpracy z sektorem nauki). Mimo zdiagnozowanych wyzwań w tym obszarze w PROW nie przewidziano mechanizmów, które stymulowałyby wdrażanie innowacji o charakterze kreatywnym. Nie powinno więc zatem dziwić, iż tylko 1,3% beneficjentów zadeklarowało, iż przeznaczało wsparcie z PROW na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Co więcej były to raczej prace o bardzo ograniczonym zakresie na co wskazuje fakt, iż spośród tych 1,3% ponad połowa przeznaczyła na ich realizację kwotę nie większą niż 10 tys. zł. **Należy w tym miejscu podkreślić, iż współpraca o charakterze badawczym generalnie jest rzadkością (nie tylko wśród gospodarstw rolnych, ale również wśród przedsiębiorców) i zazwyczaj jej podjęcie jest uzależnione od pozyskania publicznego wsparcia.**

Podobnie kwestia współpracy z sektorem nauki i aktywności na polu innowacji kreatywnych wygląda w przypadku podmiotów przetwórczych i grup producentów rolnych. Jeżeli chodzi o podmioty przetwórcze to z usług jednostek naukowych w latach 2007 – 2013 korzystało tylko 10% beneficjentów PROW (w grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie 14,4%). Z tych 10% tylko co piąty zadeklarował, że współpracował z sektorem nauki w związku z otrzymaniem wsparcia z PROW – w skali ogółu beneficjentów daje to odsetek wynoszący 2%. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy usług to najczęściej wskazywano na prowadzenie prac badawczych (45%), certyfikację/akredytację i szkolenia (obie po 39%) oraz przeprowadzenie audytu (35,5%).

W przypadku grup producentów rolnych odsetek współpracujących z sektorem nauki w latach 2007-2013 wyniósł 9,9%. Skala zjawiska była więc bardzo podobna jak w przypadku podmiotów przetwórczych. Tylko 22% (czyli 2,5% ogółu beneficjentów działania 142) kooperowało w związku z środkami finansowymi pozyskanymi z Programu. Zakres współpracy dotyczył najczęściej uczestnictwa w szkoleniach (50%) oraz prowadzenia prac badawczych (25%).

Zaprezentowane wyżej dane wskazują, iż w przypadku każdej z analizowanych grup (gospodarstwa rolne, podmioty przetwórcze, grupy producentów rolnych) odsetek podmiotów posiadających doświadczenia we współpracy z sektorem nauki był stosunkowo niewielki. Z wymienionych wcześniej powodów PROW nie odegrał praktycznie żadnej roli jeżeli chodzi o stymulowanie tejże współpracy. PROW 2014-2020 stwarza na to większe szanse – po pierwsze z uwagi na planowane uruchomienie instrumentów ukierunkowanych bezpośrednio na zacieśnianie relacji między sektorem nauki a

sektorem rolnictwa (przede wszystkim działanie M16 – współpraca oraz działanie 1.2 wsparcie na demonstracje i działania informacyjne) aczkolwiek należy zauważyć, iż alokacja na te działania jest stosunkowo niewielka i trudno oczekiwać efektów zauważalnych w skali makro. W działaniu M16 powinny być preferowane grupy operacyjne w skład, których wchodzi jednostki naukowe (najlepiej te, które uzyskały wysoką ocenę w ocenie parametrycznej jednostek naukowych w kryterium: materialne efekty działalności naukowej, wskazującym na aktywność jednostki na polu transferu technologii). Grupa, w skład której wchodzić będzie jednostka naukowa stwarza naszym zdaniem większe szanse na realizację bardziej zaawansowanych technologicznie projektów polegających na opracowaniu rozwiązań i ich wdrożeniu aniżeli grupa pozbawiona uczestnictwa podmiotów z sektora nauki.

Należy też zauważyć, iż w obecnym PROW brak jest działania dedykowanego prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych, których wyniki mogłyby być użyteczne z punktu widzenia sektora rolnictwa czy przetwórstwa spożywczego. Zgodnie z zapisami PROW 2014–2020 *Działanie „Współpraca” nie służy wspieraniu działalności badawczej. Wydatki związane z badaniami będą wspierane jedynie w przypadku badań niezbędnych do wdrożenia nowego rozwiązania i nie mogą być pozycją dominującą kosztów operacji.* Należy podkreślić, iż brak wsparcia dla projektów B+R w tym działaniu wynika bezpośrednio z zapisów rozporządzenia 1305/2013, które precyzuje jakie operacje mogą być wspierane w ramach działania.

Aczkolwiek projekty badawcze dotyczące sektora rolnictwa czy przetwórstwa mogą zostać dofinansowane w ramach konkursów ogłaszanych przez NCBR (z uwagi na fakt, iż Biogospodarka rolno-spożywcza, leśno-drzewna i środowiskowa stanowi jedną z krajowych inteligentnych specjalizacji) tak z uwagi na dużą liczbę KIS (20) i ich szeroki zakres istnieje zagrożenie, iż liczba projektów dotyczących tychże sektorów będzie bardzo niewielka (w pierwszym naborze w działaniu 4.1.4 nie został dofinansowany żaden projekt wpisujący się w specjalizację „rolno-spożywcza”). Tymczasem, mimo ponad dwukrotnego wzrostu w ujęciu bezwzględnych nakładów na B+R w naukach rolniczych ich udział w ujęciu procentowym wykazuje tendencję malejącą (w 2014 roku wyniósł 6,4% wobec 9,2% w 2000 roku).

Kolejną szansą na to, iż PROW 2014-2020 będzie w większym stopniu stymulował podejmowanie aktywności innowacyjnej o charakterze kreatywnym i współpracę z sektorem badawczo-rozwojowym jest uwzględnienie w kryteriach niektórych działań (4.2 Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych; 6.1 - Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników, 9.1- Tworzenie grup i organizacji producentów, 16.1 Współpraca) kryteriów odnoszących się do innowacyjności realizowanej operacji. Jest to krok w dobrym kierunku aczkolwiek należy podkreślić, iż kryteria te nie pozwalają na preferowanie projektów najbardziej innowacyjnych (premiowane jest bardziej samo podjęcie działalności innowacyjnej a nie jej charakter). Nie należy też spodziewać się też istotnego wpływu na aktywność badawczą i współpracę z sektorem nauki w kluczowym, jeżeli weźmie się pod uwagę wysokość alokacji, działaniu PROW jakim jest modernizacja gospodarstw rolnych. W działaniu tym nie przewidziano żadnych kryteriów odnoszących się do innowacyjności projektów. Z drugiej strony nie sposób zauważyć, iż z uwagi na skalę wsparcia udzielanego w tym działaniu (do tej pory złożono niemal 33 tysiące wniosków) ich ocena pod kątem innowacyjności znacząco wydłużyłaby proces ogłaszania list rankingowych.

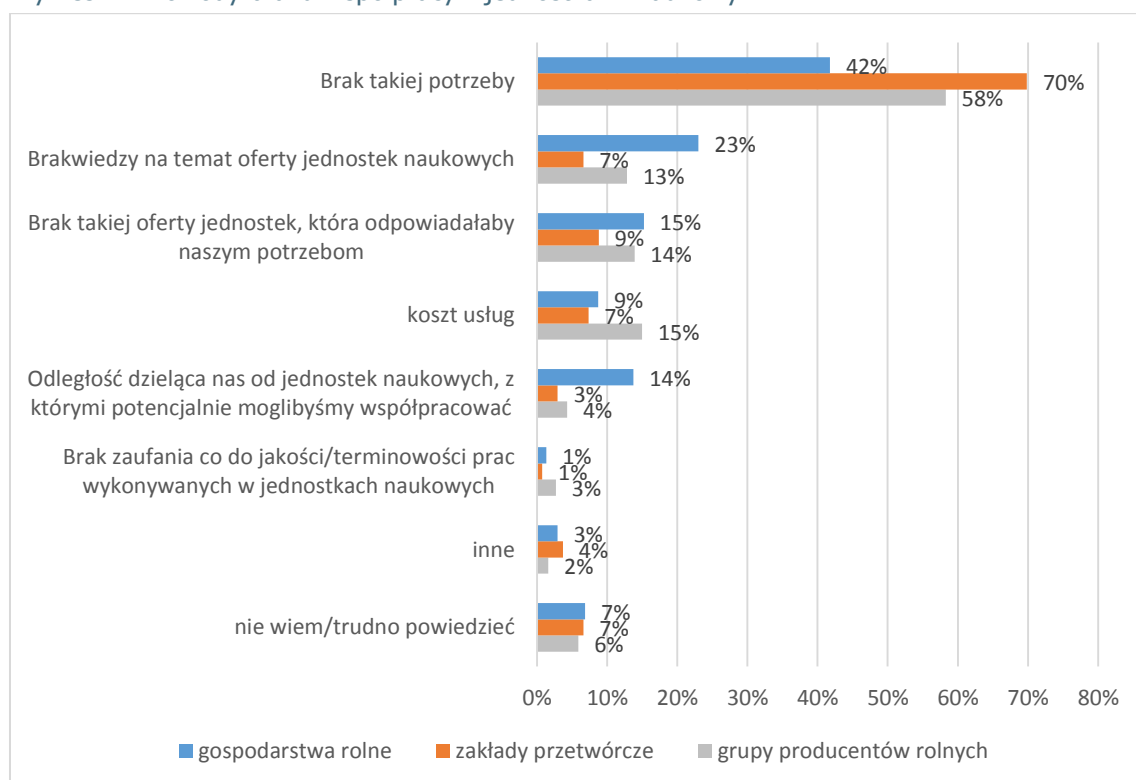
Na zakończenie powyższych rozważań warto przyrzeć się bliżej powodom, dla których beneficjenci i podmioty aplikujące nieskutecznie o wsparcie w ramach PROW nie współpracują z jednostkami naukowymi. W każdej z analizowanych grup (gospodarstwa rolne, podmioty przetwórcze, grupy

producentów rolnych) zdecydowanie najczęściej wskazywaną odpowiedzią był brak potrzeby. Taki stan rzeczy nie powinien dziwić – trudno oczekiwać powszechnego zainteresowania współpracą z sektorem nauki, *gros* podmiotów z pewnością jest w stanie dobrze funkcjonować bez korzystania z usług jednostek naukowych. Mimo, iż wskazania na odpowiedź „brak potrzeby” zdecydowanie dominowały tak należy zauważyć, iż istnieje szereg innych powodów utrudniających lub uniemożliwiających nawiązanie współpracy tym podmiotom, które są nią zainteresowane. Z badań ankietowych wynika, iż głównymi problemami są:

- niedostateczna aktywność informacyjno-promocyjna jednostek naukowych,
- niedopasowanie oferty usługowej jednostek do potrzeb odbiorców,
- wysoki koszt usług.

Warto też zauważyć, iż gospodarstwa rolne zdecydowanie częściej aniżeli przedstawiciele zakładów przetwórczych czy grup producentów rolnych wskazywały na barierę jaką jest duża odległość dzieląca je od jednostek naukowych. Nie powinno to dziwić bowiem jednostki te mają co do zasady siedziby w dużych ośrodkach miejskich.

Wykres 17. Powody braku współpracy z jednostkami naukowymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych z beneficjentami PROW i podmiotami aplikującymi nieskutecznie

Niestety wskazane wyżej bariery we współpracy z jednostkami naukowymi trudno przezwyciężyć bez podejmowania działań o charakterze systemowym. Jakkolwiek PROW 2014-2020 może mieć pewien wpływ na np. zwiększenie aktywności promocyjnej jednostek naukowych (dzięki działaniu 1.2 – wsparcie na demonstrację i działania informacyjne) czy ograniczanie bariery jaką jest wysoki koszt współpracy (dzięki pokrywaniu jej kosztów np. w działaniu 16.1) **tak bez określonych rozwiązań legislacyjnych i mobilizacji środków z budżetu państwa trudno**

oczekiwać istotnych zmian w analizowanym obszarze. Dotacja statutowa dla jednostek naukowych powinna być w większym stopniu uzależniona od ich osiągnięć na polu transferu technologii, podobnie zasady dotyczące rozwoju kariery naukowej powinny w większym stopniu uwzględniać aktywność pracownika naukowego związaną ze współpracą z podmiotami gospodarczymi.

4.7 W jakim stopniu działanie przyczyniło się do poprawy konkurencyjności beneficjentów/gospodarstw rolnych?

Wprowadzenie

Konkurencyjność jest aktualnie jednym z kluczowych zagadnień w ujęciu mikro-, mezo- i makroekonomicznym. Uzyskiwanie lepszych wyników na tle podmiotów konkurencyjnych jest środkiem warunkującym trwały rozwój zarówno przedsiębiorstw, jak i sektorów, regionów czy krajów na konkurencyjnym rynku.⁹⁰ Znaczenie konkurencyjności staje się coraz bardziej istotne również w odniesieniu do rolnictwa. Konkurencyjność sektorowa rolnictwa polskiego w dobie członkostwa w Unii Europejskiej jest kształtowana przede wszystkim przez Wspólną Politykę Rolną i jednolity rynek europejski.⁹¹

Konkurencyjność jest zagadnieniem o skomplikowanym charakterze. Złożoność tego zjawiska pogłębia się jeszcze mocniej wobec współczesnych wyzwań związanych z procesami globalizacji światowej gospodarki oraz idei zrównoważonego rozwoju w rolnictwie.⁹² Sprawia to, że musi być ona charakteryzowana za pomocą całego zestawu wskaźników, które będą obrazować zarówno potencjał gospodarstwa/podmiotu przetwórczego, jego pozycję na rynku, jak i zmiany w zakresie pozycji oraz potencjału, jakie zaszły w danym podmiocie od momentu złożenia wniosku aplikacyjnego w ramach PROW do chwili obecnej. Źródłem danych w analizie tych wskaźników były dane z FADN, badania ilościowe oraz dane z systemu monitoringu.

Działanie 111

W ramach działania zrealizowano 123 operacje, w ramach których przeprowadzono 14 633 szkoleń. W szkoleniach wzięło udział łącznie 165 925 unikatowych uczestników. Największą liczbę osób przeszkolono w zakresie minimalnych wymagań wzajemnej zgodności dla gospodarstw rolnych, tzw. cross-compliance, upowszechniania zasad proekologicznych metod produkcji rolniczej, a w szczególności integrowanej produkcji rolniczej i rolnictwa ekologicznego oraz ekonomiki i zarządzania gospodarstwem rolnym lub produkcją leśną.

Nowe wyzwania stojące przed zasobami ludzkimi na obszarach wiejskich powodują konieczność podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, w tym w szczególności w zakresie zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej

90 K. Domańska Konkurencyjność produkcji mleka w Polsce w ujęciu regionalnym, Roczniki Naukowe SERiA 2013, t. XV, z. 4.

91K. Domańska, A. Nowak, Konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynku Unii Europejskiej, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2014, nr 361.

92 B. Nosecka, K. Pawlak, W. Poczta, Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa, IERiGŻ, nr 7, Warszawa 2011.

ochrony zasobów przyrody. Dzięki realizacji działania 111 możliwe było zwiększenie poziomu wiedzy rolników uczestniczących w szkoleniach i rozwinięcie umiejętności niezbędnych w celu dostosowania procesów produkcyjnych i zarządczych do rosnących wymagań rynkowych i administracyjnych. Skutkiem było podniesienie jakości kapitału intelektualnego, który stanowi kluczowy element potencjału konkurencyjnego gospodarstw rolnych. Rolnicy biorący udział w szkoleniach bardzo wysoko oceniali ich użyteczność.

Z rozmów z beneficjentami wynikało, iż rolnicy (z którymi część beneficjentów jest w bieżącym kontakcie) w praktyce wykorzystywali wiedzę zdobywaną podczas szkoleń. Dobrym przykładem są tutaj np. szkolenia z zakresu obsługi konkretnych programów komputerowych ułatwiających pracę w gospodarstwie, które rolnicy zaczęli stosować.

Beneficjenci podkreślali wpływ działania 111 na wzrost poziomu innowacyjności gospodarstw należących do uczestników szkoleń, o czym świadczą poniżej zamieszczone cytaty z przeprowadzonych z nimi wywiadów:

"Szkolenia mają wpływ na zwiększenie innowacyjności, przykładem jest zapoznanie rolników z Geoportalem, a także z innymi programami komputerowymi dedykowanymi rolnikom, które usprawniają proces zarządzania gospodarstwami."

„Wpływ działania 111 na zwiększenie innowacyjności metod w gospodarstwach rolnych jest ogromny. Szczególnie wśród dużych gospodarstw rolnych czy tych zajmujących się produkcją mleka, które obecnie jest średnio opłacalne - szukają oni nowych rozwiązań, nowych usług, którymi mogliby się zająć. Poszukują alternatywnych źródeł dochodu - tutaj widoczna jest innowacyjność."

Beneficjenci podkreślali, iż szczególnym zainteresowaniem cieszyły się szkolenia połączone z elementami demonstracji stąd słusznym kierunkiem jest uruchomienie w obecnym PROW instrumentu dedykowanemu takiej formie przekazywania wiedzy.

Zdaniem beneficjentów (a były to głównie ośrodki doradztwa rolniczego, które mają duże doświadczenia we współpracy z rolnikami) rolnicy nie zdecydowaliby się na wzięcie udziału w szkoleniach, w sytuacji gdyby było one płatne.

Podsumowując należy stwierdzić, iż bezpośrednim efektem realizacji działania 111 był wzrost poziomu wiedzy rolników na temat różnych aspektów prowadzenia gospodarstwa, w sposób pośredni wsparcie mogło przyczyniać się do poprawy konkurencyjności gospodarstw. Efekt ten mógł wystąpić szczególnie wśród gospodarstw młodych rolników (w opinii beneficjentów chętnie uczestniczyli oni w szkoleniach) badania ankietowe pokazały bowiem, iż tylko co trzeci młody rolnik w momencie rozpoczynania prowadzenia gospodarstwa nie posiadał żadnych potrzeb szkoleniowych.

Działanie 112

W ramach działania 112 pomocy udzielono 38 857 młodych rolników czyli 11,7% wszystkich osób poniżej 40 roku życia kierujących gospodarstwami rolnymi. Wpływ wsparcia z PROW na konkurencyjność w przypadku beneficjentów działania 112 można ocenić przede wszystkim w oparciu

o dane FADN⁹³. Analiza przeprowadzona na ich podstawie opiera się na następujących wskaźnikach: produktywność ziemi⁹⁴, wydajność pracy, wartość dodaną brutto na gospodarstwo⁹⁵, dochód z gospodarstwa rolnego na gospodarstwo, wskaźnik konkurencyjności⁹⁶ oraz stopę reprodukcji majątku trwałego (%)⁹⁷.

W 2011 roku w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 produktywność ziemi liczona wartością produkcji ogółem na 1 ha UR była o 13,2% większa niż w grupie kontrolnej. Natomiast średnio w latach 2012-2014 była ona większa o 10,2%. Co więcej, w latach 2011-2014 w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wzrost produktywności ziemi wyniósł 8,3%, natomiast w gospodarstwach pozostałych – 3,8%.

W 2011 i 2014 roku gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 w porównaniu z gospodarstwami z grupy kontrolnej miały większą wydajność pracy odpowiednio o 2,8 i 1,5%. Natomiast w 2012 i 2013 roku była ona mniejsza odpowiednio 9,6 i 5,7%. Co ważne, w latach 2011-2014 w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił większy wzrost wydajności pracy. W gospodarstwach tych wyniósł on bowiem 24,4%, podczas gdy w gospodarstwach pozostałych – 22,2%.

Można zatem stwierdzić, że posiadając zbliżony potencjał produkcyjny, przyrodnicze warunki gospodarowania oraz organizację produkcji gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 na tle gospodarstw pozostałych były w stanie uzyskać w latach 2011-2014 odpowiednio o 4,5 i 2,2 p. p.

93 Z danych Polskiego FADN wyodrębniono panelowe grupy gospodarstw rolnych prowadzących nieprzerwanie rachunkowość w latach 2011-2014. Pierwszą grupę stanowiły gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 112, drugą gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 121. Z kolei trzecią i czwartą grupę reprezentowały gospodarstwa pozostałe, które mimo, że spełniały w 2011 r. warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach pierwszego lub drugiego działania, to nie brały w nich udziału oraz w 2011 r. miały podobny potencjał produkcyjny, organizację produkcji i przyrodnicze warunki gospodarowania. Do wydzielenia gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 z danych Polskiego FADN posłużono się metodą zawartą w ekspertyzie pt. Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013. Natomiast do wydzielenia obydwu grup gospodarstw pozostałych posłużono się zarówno metodą zawartą w ww. ekspertyzie jak i metodą Propensity Score Matching (PSM)

94Wydajność pracy (zł/AWU) określono jako relację wartości produkcji ogółem do liczby osób pełnozatrudnionych.

95Wartość dodaną brutto na gospodarstwo (zł) ustalono jako wartość produkcji ogółem pomniejszoną o zużycie pośrednie, a następnie skorygowaną o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej. Przy czym produkcja ogółem obejmuje sumę wartości produkcji: roślinnej, zwierzęcej i pozostałej, tj. sprzedaż, przekazanie do gospodarstwa domowego, zużycie na potrzeby gospodarstwa rolnego, różnicę stanu zapasów i wartości zwierząt. Natomiast zużycie pośrednie obejmuje koszty bezpośrednie (z uwzględnieniem produktów wytworzonych w gospodarstwie rolnym) oraz koszty ogólnogospodarcze towarzyszące działalności operacyjnej w roku obrachunkowym. Z kolei saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej obejmuje dopłaty i podatki mające związek z działalnością operacyjną w roku obrachunkowym. Saldo dopłat i podatków w ramach działalności operacyjnej obejmuje dopłaty i saldo VAT działalności operacyjnej pomniejszone o podatki z gospodarstwa rolnego. Wskaźnik ten jest zgodny z podejściem metodycznym zawartym w dokumencie *Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF)*.

96Wskaźnik konkurencyjności (Wk)⁹⁶ obliczono jako iloraz dochodu z gospodarstwa rolnego oraz sumy szacunkowo określonych kosztów użycia własnych czynników produkcji czyli własnej pracy, ziemi i kapitału. Za podstawę obliczenia kosztów pracy własnej przyjęto przeciętny poziom opłaty pracy najemnej stosowany w wyodrębnionych podgrupach gospodarstw. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do kosztów użycia własnej ziemi przyjmując za podstawę szacunków kwotę czynszu dzierżawnego. Natomiast koszt kapitału własnego przyjęto na poziomie średniego oprocentowania kredytów długo – i krótkookresowych. Wskaźnik konkurencyjności wskazuje na zdolność konkurencyjną gospodarstwa rolnego. Wartość wskaźnika konkurencyjności równa bądź większa od jedności, wskazuje na pełne pokrycie dochodem kosztów własnych czynników produkcji. W tej sytuacji gospodarstwo rolne uznawane jest jako konkurencyjne. Natomiast wartość wskaźnika konkurencyjności poniżej jedności świadczy o nie pełnym pokryciu dochodem tych kosztów, a zatem oznacza, że gospodarstwo rolne jest niekonkurencyjne.

97Stopa reprodukcji majątku trwałego (%)⁹⁷ została określona jako relacja inwestycji netto do wartości środków trwałych obejmujących ziemię rolniczą, budynki gospodarstwa rolnego, nasadzenia leśne oraz maszyny i urządzenia, a także zwierzęta stada podstawowego.

większy wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy. Jedną z podstawowych przyczyn tej korzystnej sytuacji było w tych gospodarstwach uzyskane wsparcie z działania 112., gdyż umożliwiło bardziej odważne inwestowanie w m.in. nowoczesne maszyny i urządzenia rolnicze oraz budynki inwentarskie, których ważną funkcją w gospodarstwie rolnym jest wspomaganie siły roboczej. W konsekwencji posiadając większe techniczne uzbrojenie pracy mogły one w większym stopniu zwiększać produkcję i równocześnie ograniczać wykorzystywaną siłę roboczą.

W 2011 i 2014 roku w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wartość dodana brutto była większa odpowiednio o 15,4 i 26,7% niż w gospodarstwach pozostałych. W 2011 roku w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wyniosła ona 103,3 tys. zł, a w gospodarstwach pozostałych – 89,5 tys. zł. Natomiast w 2014 r. wyniosła ona odpowiednio 113,8 i 89,8 tys. zł. Efekt netto wyniósł więc 10,5 tys. zł w przeliczeniu na jednego beneficjenta.

W 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił wzrost wartości dodanej brutto o 10,2% (o 10,5 tys. zł), natomiast w gospodarstwach pozostałych o 0,3% (o 0,3 tys. zł) efekt netto wyniósł więc 10,2 tys. zł w przeliczeniu na beneficjenta. W przypadku gospodarstw biorących udział w działaniu 112 przyczyn tego korzystnego zjawiska należy szukać w otrzymanej dotacji 112, która stworzyła im możliwość inwestowania w nowe techniki i technologie produkcji, ograniczające koszty produkcji i jednocześnie mające pozytywny wpływ na jej wartość.

Również w dochodzie uwidoczniły się różnice na korzyść gospodarstw biorących udział w działaniu 112. W 2011 roku i średnio w latach 2012-2014 w gospodarstwach tych był on bowiem większy odpowiednio o 19,6 i 52,8%.

Gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 miały również większy wskaźnik konkurencyjności. W 2011 roku i średnio w latach 2012-2014 w gospodarstwach tych wskaźnik ten był większy odpowiednio o 14,1 i 44,0 p. p. Natomiast w 2014 roku był on większy o 18,3 p. p. Należy jednak podkreślić, że w 2014 roku w porównaniu do 2011 roku wystąpił spadek wskaźnika konkurencyjności. W gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 spadek ten był jednak o 4,2 p. p. mniejszy niż w gospodarstwach pozostałych. Spadek wskaźnika konkurencyjności w obydwu grupach gospodarstw w 2014 roku w porównaniu do 2011 roku należy tłumaczyć przede wszystkim wzrostem kosztów wykorzystania własnych czynników produkcji (własnej pracy, ziemi i kapitału)⁹⁸, co było konsekwencją wzrostu posiadanych własnych czynników produkcji i jednostkowych kosztów ich użycia. Co ważne, gospodarstwa beneficjentów działania 112 zachowały w 2014 roku zdolności konkurencyjne, natomiast gospodarstwa pozostałe zdolność tę utraciły.

98 Należy nadto wskazać, że ważną przyczyną mogących wystąpić wyraźnych zmian wartości wskaźnika konkurencyjności w porównywanych grupach gospodarstw w poszczególnych latach objętych analizą, jest przyjęta metoda ustalania jednostkowych kosztów użycia własnych czynników produkcji w oparciu o jednostkowe koszty wykorzystania obcych czynników produkcji (koszty pracy najemnej, czynszu dzierżawnego oraz odsetek od kredytów). W wybranych gospodarstwach kwoty stawek wykorzystanych obcych czynników produkcji, które posłużyły do ustalenia w nich kwot stawek użycia własnych czynników produkcji w wybranych latach analizy charakteryzowały się dużą zmiennością, a przyczyn tego zjawiska autor nie był w stanie ustalić w oparciu o posiadane dane rachunkowe Polskiego FADN. Wskaźnik konkurencyjności jest narzędziem pomocnym przy ocenie zdolności konkurencyjnej gospodarstw, aczkolwiek jego wartości mogą się różnić w zależności od przyjętych założeń co do sposobu wyceny własnej pracy, ziemi i kapitału. Przyjęty sposób ustalania wskaźnika konkurencyjności mimo swoich mankamentów jest jednak powszechnie stosowany w analizach prowadzonych w IERiGŻ-PIB.

Sukces dobrze prosperujących gospodarstw rolnych opiera się nie tylko na zdolności uzyskania większej efektywności ekonomicznej, ale również na gotowości do podejmowania decyzji inwestycyjnych. W analizowanym 4-leciu większą skłonnością do inwestowania charakteryzowały się gospodarstwa biorące udział w działaniu 112, w których wystąpiła wyższa dodatnia stopa reprodukcji majątku trwałego. Oznacza to, że w gospodarstwach tych inwestycje w większym stopniu zwiększały wartość posiadanych aktywów trwałych. Co ważne, w przypadku tych gospodarstw wpływ na tę sytuację miały przede wszystkim otrzymane środki z działania 112.

Należy podkreślić, że w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 w porównaniu do gospodarstw pozostałych większa wartość dodana brutto, dochód i wskaźnik konkurencyjności świadczą o silniejszej ich pozycji na rynku, zaś większa dodatnia stopa reprodukcji majątku trwałego o podejmowaniu śmielszych działań, które tworzą szansę na utrzymanie takiej pozycji w dłuższej perspektywie czasu.

Powyższe dane warto uzupełnić danymi z systemu monitoringu wskazującymi, iż beneficjenci działania 112 powiększyli swoje gospodarstwa - mediana⁹⁹ powierzchni ich gospodarstwa w momencie składania wniosku o dofinansowanie wynosiła 14,42 ha a po realizacji biznesplanu 18,5 ha co oznacza, iż skala wzrostu wyniosła 28% (dla porównania w skali kraju wzrost powierzchni gruntów między rokiem 2007 a rokiem 2014 wyniósł niecałe 6%). Z badań ankietowych wynika, iż w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie wzrost powierzchni użytków rolnych zadeklarowało 57% beneficjentów w porównaniu do 40% podmiotów, które nie otrzymały wsparcia. Efekt netto wynosi więc 17 p.p a różnica między obiema grupami jest istotna statystycznie. Z danych ARIMR wynika również, iż wzrosła wielkość ekonomiczna gospodarstw młodych rolników, która w momencie składania wniosku o dofinansowanie wynosiła średnio 9 ESU a po realizacji biznesplanu 14,79.

Warto też zauważyć, iż wzrost konkurencyjności gospodarstw beneficjentów działania 112 mógł być stymulowany również wzrostem ich kwalifikacji. Zgodnie z danymi z systemu monitoringu 32,3% wnioskujących zadeklarowało podwyższenie kwalifikacji, pozostali już w momencie ubiegania się o wsparcie posiadali wymagane kwalifikacje (przykładowo 15 % posiadało wyższe wykształcenie rolnicze podczas gdy w ogóle gospodarstw rolnych ten stopień wykształcenia posiada tylko 2,5%). Warto zauważyć, iż rozporządzeniem z dnia 22.03.2011r. wprowadzono punktowe kryteria oceny wniosków premiuując osoby z wyższym wykształceniem. Na ostateczne ustalenia dotyczące wpływu działania w tym obszarze trzeba poczekać do momentu złożenia sprawozdań z realizacji biznesplanu przez wszystkich beneficjentów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że w latach 2011-2014 gospodarstwa biorące w 2011 roku udział w działaniu 112 na tle gospodarstw pozostałych:¹⁰⁰

- osiągnęły większy wzrost produktywności ziemi i pracy. Należy to wiązać z większą wiedzą i umiejętnościami osób przejmujących gospodarstwa, które pomagały im w podejmowaniu słusznych decyzji z zakresu zarządzania. Należy przy tym podkreślić, że decyzje te podejmowane były w sytuacji niestabilnych cen na rynkach produktów rolniczych i środków dla

99 Proponujemy posługiwanie się medianą ponieważ jest ona zdecydowanie mniej „wrażliwa” na wartości skrajne

100M. Zieliński, Ocena funkcjonowania gospodarstw biorących udział w działaniu 112 lub 121 na tle gospodarstw pozostałych, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie.

rolnictwa. Oprócz tego ważną przyczyną było również wsparcie uzyskane w ramach działania 112, które pozwoliło im w większym stopniu zwiększyć techniczne uzbrojenie pracy, a w konsekwencji umożliwiło większy wzrost produkcji i zapewne ograniczenie nakładów pracy kierownika gospodarstwa i członków jego rodziny.

- odnotowały korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto, dochodu oraz wartości wskaźnika konkurencyjności. Świadczy to nie tylko o większej sile ekonomicznej, ale i o lepszych zdolnościach zarządzania osób kierujących gospodarstwami, a także o silniejszej pozycji na rynku. W przypadku tych gospodarstw dotacja z działania 112 pomogła w osiągnięciu tej pozycji.
- miały większą skłonność do inwestycji, co było zapewne również efektem wsparcia otrzymanego w ramach działania 112. Przeprowadzone w analizowanym okresie inwestycje w posiadany majątek trwały pozwoliły im w większym stopniu zwiększyć wartość dodaną brutto i uzyskać korzystniejszą sytuację ekonomiczną. W gorszej sytuacji pod tym względem były natomiast gospodarstwa pozostałe, które charakteryzowały się mniejszą skłonnością do inwestycji.

Działanie 114

W ramach działania 114 ze wsparcia skorzystało 43 830 producentów rolnych oraz 4 posiadaczy lasów. Łącznie zrealizowano 165 413 usług doradczych.

Wsparcie podobnie jak w działaniu 111 miało raczej pośredni wpływ na konkurencyjność beneficjentów. W pierwszej kolejności należy przyjąć, iż wpływ ten może być efektem tylko tych usług doradczych, które spełniały oczekiwania beneficjentów i dostarczały wiedzy, która mogła zostać wykorzystana w praktyce. 60% beneficjentów proszonych o ocenę jakości usługi w skali od 1 do 5 (najwyższa ocena) wystawiło „czwórki” i „piątki”. 81% badanych wykorzystuje zdobytą dzięki usłudze wiedzę w bieżącym prowadzeniu gospodarstwa co świadczy o praktycznym charakterze doradztwa. Usługi doradcze miały więc wysoki potencjał do tego by mieć wpływ na poziom konkurencyjności gospodarstw.

Badania ankietowe pokazują, iż podmioty, które korzystały z usług doradczych dofinansowanych z PROW w przypadku większości wskaźników radziły sobie nieco lepiej niż podmioty, które nie otrzymały wsparcia z działania 114. Zmiany w pozycji konkurencyjnej oceniono w oparciu o dane dotyczące takich wyników gospodarowania, jak przychody i dochody. Wzrost przychodów i zysków odnotowany został u 47% beneficjentów działania 114. U podmiotów aplikujących nieskutecznie zarówno w przypadku osiągniętych przychodów, jak i dochodów, udział podmiotów deklaruujących wzrost tych wielkości był zdecydowanie niższy. Różnice pomiędzy beneficjentami skutecznymi a nieskutecznymi wynosiła w odniesieniu do przychodów 18 p. p., a w przypadku dochodów było to 20 p. p. To wskazuje, że poprawa pozycji konkurencyjnej była w relatywnie dużym stopniu uzależniona od uzyskania wsparcia z PROW. Różnice między grupami były istotne statystycznie. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Swoją kondycję finansową beneficjenci działania 114 oceniają relatywnie dobrze. Odsetek podmiotów, które uznały ją przynajmniej za dostateczną wynosił 92%. Jako dobrą i bardzo dobrą swoją kondycję finansową określiło odpowiednio 30% beneficjentów analizowanych działań. Również w przypadku oceny kondycji finansowej występują różnice pomiędzy beneficjentami a aplikującymi nieskutecznie,

wśród których odsetek oceniających ją przynajmniej dostatecznie jest niższy o 4 p. p. w porównaniu do podmiotów, które uzyskały wsparcie. Różnice te są istotne statystycznie.

Działanie 121

W ramach działania 121 pomoc otrzymało 57 470 gospodarstw rolnych, w tym 9 340 w ramach nowych wyzwań. W strukturze beneficjentów zdecydowanie dominowały (68%) gospodarstwa o powierzchni od 10 do 50 ha. Gospodarstwa do 10 ha stanowiły niecałe 11% beneficjentów. Warto zauważyć, iż ich udział w populacji polskich gospodarstw jest zdecydowanie wyższy i wynosi 75,8%. Na nadreprezentację wśród beneficjentów gospodarstw rolnych większych pod względem powierzchni wpływ zapewne miał fakt zawężenia zakresu podmiotowego działania do gospodarstw o minimalnej wartości ekonomicznej 4 ESU. Z możliwości ubiegania się o wsparcie zostało więc wykluczonych 80% gospodarstw (ponad 1,9 miliona).¹⁰¹ Ogółem wspartych zostało 14% gospodarstw o powierzchni przekraczającej 10 ha należy więc stwierdzić, iż skala interwencji była duża. Jeżeli chodzi o uprawnione do aplikowania o środki gospodarstwa o wielkości od 5 do 10 ha to wspartych zostało tylko 1,21% z nich. Na taką sytuację zapewne miał wpływ fakt, iż w działaniu 121 dofinansowywano jedynie część całkowitych kosztów operacji a pomoc miała formę refundacji. Beneficjenci musieli więc dysponować odpowiednim kapitałem własnym niezbędnym do realizacji projektu, który zapewne łatwiej było zagwarantować gospodarstwom większym.

Nieco ponad połowę beneficjentów stanowiły osoby, których wiek nie przekroczył 40 lat. Mogły w związku z tym liczyć na 50 procentową intensywność pomocy. 6 093 było równocześnie beneficjentami działania 112 "Ułatwianie startu młodym rolnikom".

Wpływ wsparcia z PROW na konkurencyjność beneficjentów tego działania oceniono, podobnie jak w przypadku działania 112, głównie w oparciu o dane FADN.

Oceniając produktywność podstawowych czynników wytwórczych zauważono, że w 2011 roku i średnio w latach 2012-2014 produktywność ziemi była odpowiednio o 1,4 i 4,1% większa w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 niż w gospodarstwach pozostałych. Nie inaczej było w przypadku wydajności pracy. Gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 miały ją bowiem większą odpowiednio o 7,1 i 9,5%.

W 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy wyniósł odpowiednio 4,2 i 10,4 %, natomiast w gospodarstwach pozostałych odpowiednio 1,4 i 9,3%.

Wartość dodana brutto jest jednym z ważnych wskaźników korzyści ekonomicznych gospodarstwa rolnego. W analizowanym 4-leciu większą wartością dodaną brutto uzyskały gospodarstwa biorące udział w działaniu 121. W 2011 roku gospodarstwa te uzyskały bowiem wartość dodaną brutto większą o 8,4% w porównaniu do gospodarstw pozostałych, natomiast średnio w latach 2012-2014 była ona większa o 8,1%.

W 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł

101 Obliczono na podstawie danych GUS: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007r.

bowiem 0,4% (wzrost o 0,9 tys.zł), podczas gdy w gospodarstwach pozostałych nastąpił jej spadek o 3,3% (spadek o 6,3 tys.zł) efekt netto wyniósł więc 7,2 tys. zł w przeliczeniu na jednego beneficjenta. Przeprowadzone inwestycje w ramach działania 121 pozwoliły zatem gospodarstwom beneficjentów efektywnie powiększyć majątek trwały. Oznacza to, że inwestycje te umożliwiły im nie tylko większy wzrost produkcji, o czym świadczy ich większy wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy, ale i pozwoliły im ograniczyć wzrost kosztów bezpośrednich i ogólnogospodarczych, na co wskazuje ich wzrost wartości dodanej brutto.

Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach rolnych biorących udział w działaniu 121 utwierdza w przekonaniu, że gospodarstwa te finansując swój rozwój również ze środków uzyskanych w ramach tego wsparcia w sposób bardziej przemyślany powiększały posiadany majątek. Należy to uznać za ich atut w sytuacji niestabilnych zmian cen mających miejsce na rynkach produktów rolniczych i środków do produkcji w latach 2011-2014.

Ważnym kryterium oceny sytuacji ekonomicznej gospodarstw jest również dochód. W 2011 roku i średnio w latach 2012-2014 gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały większy dochód odpowiednio o 6,5 i 17,3%. Nie inaczej było w przypadku wskaźnika konkurencyjności. W 2011 roku i średnio w latach 2012-2014 gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 miały większy wskaźnik konkurencyjności odpowiednio o 9,5 i 17,1 p.p. Zdolność konkurencyjna gospodarstw biorących udział w działaniu 121 była zatem większa. Należy jednak podkreślić, że w obydwu grupach gospodarstw w 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem wystąpił spadek wskaźnika konkurencyjności, był on jednak mniejszy w gospodarstwach beneficjentów. W obydwu grupach gospodarstw przyczyn spadku wskaźnika konkurencyjności należy upatrywać przede wszystkim we wzroście kosztów wykorzystania własnych czynników produkcji (własnej pracy, ziemi i kapitału).

W analizowanym okresie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wystąpiła większa dodatnia stopa reprodukcji trwałego. Było to również efektem otrzymanego wsparcia w ramach działania 121. W 2011 roku wyniosła ona 0,4%, natomiast średnio w latach 2012-2014 – 0,5%. W gorszej sytuacji pod tym względem były gospodarstwa pozostałe. W gospodarstwach tych w 2011 roku stopa reprodukcji majątku trwałego wyniosła bowiem 0,2%, z kolei średnio w latach 2012-2014 wyniosła ona 0,3%. Oznacza to, że w całym analizowanym 4-leciu gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 w większym stopniu modernizowały swoje zaplecze techniczne i inwestowały w swój dalszy rozwój. W ich przypadku korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto utwierdzają w przekonaniu, że inwestycje te z ekonomicznego punktu widzenia były ze wszech miar uzasadnione.

Uzupełnienie analiz opartych na danych FADN stanowią dane z monitoringu. Spośród beneficjentów działania 121, prawie ¼ (22,6%) badanych podmiotów zadeklarowała w momencie składania wniosku, że projekt przyczyni się do wzrostu wartości dodanej brutto. Suma bazowej (z daty składania wniosku) wartości dodanej beneficjentów, którzy składali ankietę monitorującą wynosiła 666,5 mln zł. Według wniosków zakładano jej wzrost do 747,6 mln zł, czyli o 12,2%, natomiast w rzeczywistości osiągnęła poziom 911,8 mln zł, czyli o 36,8% wyższy niż bazowy i o 22,0% wyższy w stosunku do zakładanego. Mediana wartości dodanej bazowej wynosiła natomiast 72 393 zł i przewidywano jej zwiększenie do 77 940 zł, czyli o 7,7%. W rzeczywistości mediana GVA osiągnęła poziom 89 600 zł, czyli o 23,8% wyższy od mediany wartości bazowej. Świadczy to o poprawie pozycji konkurencyjnej tych podmiotów.

Z danych z systemu monitoringu wynika, że beneficjenci działania powiększyli swoje gospodarstwa średnio o 8%.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród beneficjentów działania 121 oraz nieskutecznych beneficjentów potwierdzają wpływ PROW na poprawę konkurencyjności pierwszej z wymienionych grup. Wśród badanych beneficjentów wzrost przychodów w porównaniu do roku, w którym ubiegali się oni o wsparcie, zadeklarowało 42,6% respondentów, w tym 11,1% uznało go za istotny. Z kolei wzrost dochodów odczuło 39,4%, a jako istotny określiło go 8,7% ankietowanych. W przypadku nieskutecznie aplikujących o wsparcie, odsetek ankietowanych, którzy zadeklarowali wzrost przychodów wynosił jedynie 21,8%, przy czym istotny był u 4,5%, natomiast wzrost dochodów odnotowało 18,6%, z czego istotny - 3,3%. Należy podkreślić, że różnice pomiędzy grupami były istotne statystycznie. Wyniki te potwierdzają, że w wyniku uzyskanego wsparcia z PROW beneficjenci byli w stanie w większym stopniu poprawić swoją pozycję konkurencyjną niż pozostałe gospodarstwa.

Przykładem pozytywnego wpływu działania 121 na konkurencyjność jest gospodarstwo, które zostało objęte badaniem studium przypadku. Beneficjent dzięki wsparciu nabył szereg środków trwałych (m.in. ciągnik, siewnik, sortownik), które to maszyny pomogły mu usprawnić proces uprawy ziemniaków. Dzięki dokonanim zakupom poprawiła się jakość oraz organizacja pracy. Lepiej uprawiane zaczęły być pola, dzięki nowemu ciągnikowi precyzyjniej dokonywać można było siewów. Przyspieszone zostały również procesy produkcji w gospodarstwie. W chwili obecnej wykopki ziemniaków trwają około 1 miesiąca, podczas gdy wcześniej trwały 2 miesiące, dzięki czemu uzyskany miesiąc może być przeznaczony na inne działania wyraźny jest więc efekt w postaci wzrostu wydajności pracy. Szczegółowy opis studium przypadku znajduje się w załączniku do niniejszego raportu.

Przeprowadzone badania wykazały, że gospodarstwa biorące w 2011 roku udział w działaniu 121 na tle grupy kontrolnej w latach 2011-2014:

- miały większą produktywność ziemi i pracy. W przypadku tych gospodarstw przeprowadzone inwestycje spowodowały poprawę organizacji pracy i w efekcie pozwoliły im uzyskać większą wartość produkcji na 1 ha UR i na 1 AWU. Jest to najpewniej również efekt stosowania nowych technik i technologii produkcji, które mogły współfinansować korzystając z dotacji.
- odnotowały korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto, dochodu i wskaźnika konkurencyjności. Większa siła ekonomiczna tych gospodarstw sprawiła, że mają one większe możliwości dalszego rozwoju, a zatem również większe zdolności konkurencyjne.
- charakteryzowała większa skłonność do inwestycji. Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wskazuje, że przeprowadzone przez nie dzięki pomocy uzyskanej z tego działania inwestycje przyniosły zamierzony efekt. W ich przypadku gospodarstw pozostałych przeprowadzone inwestycje nie zdołały zapobiec spadkowi wartości dodanej brutto, aczkolwiek ograniczyły zapewne zakres tego spadku.

Działanie 123

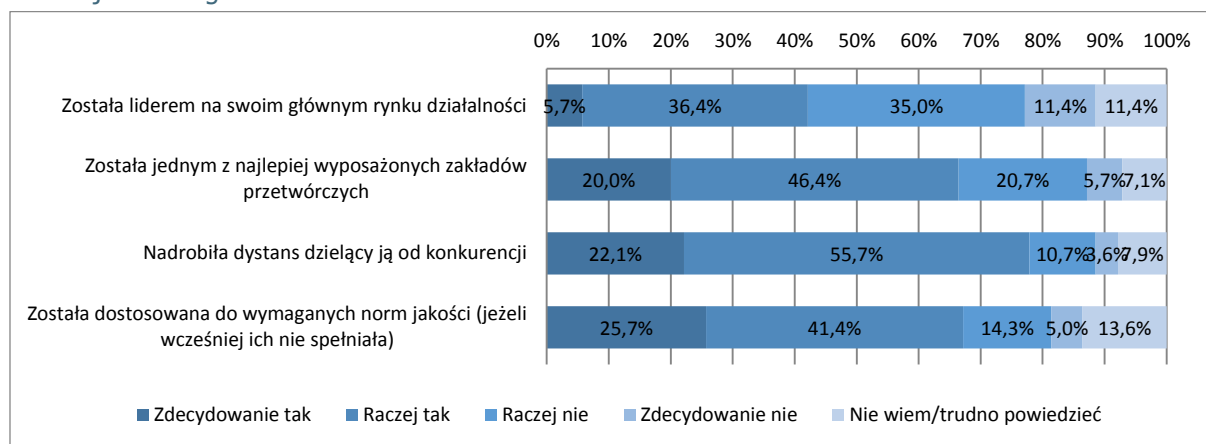
W działaniu 123 wsparcie uzyskało 1133 unikatowych beneficjentów (co oznacza, iż wspartych zostało około 2,7% ogółu podmiotów przetwórczych z terenu kraju¹⁰²) realizujących 1749 operacji. Środki z PROW były przeznaczane na modernizację zaplecza technicznego. Zauważalna jest koncentracja

102 W sekcji 10 PKD produkcja artykułów spożywczych z wyłączeniem przetwórstwa ryb działają 29 328 firmy

wsparcia na firmach średnich i średnio-dużych, których udział w ogóle dofinansowanych podmiotów stanowiący 42% znacząco przekracza ich udział w zbiorowości podmiotów przetwórczych (4,2%). Może to świadczyć o większym potencjale tych podmiotów zarówno do złożenia wniosku o dofinansowanie jak i zdolności do zapewnienia środków własnych na realizację projektu (maksymalna intensywność wsparcia wynosiła 50%). Ponadto potrzeby modernizacyjne przedsiębiorstw najmniejszych nie musiały oznaczać konieczności realizacji inwestycji, której wartość wynosiłaby przynajmniej 160 tys. zł¹⁰³

O wpływie PROW na konkurencyjność beneficjentów działania 123 świadczą w pierwszej kolejności wyniki badań ilościowych dotyczących wpływu zrealizowanych przez nich inwestycji na pozycję rynkową. Odsetek beneficjentów deklarujących wpływ PROW na zostanie liderem na głównym rynku działalności wynosił 42,1%. Jeszcze wyższy odsetek – 77,8% beneficjentów – odnotowało wpływ PROW na nadrobienie dystansu dzielącego firmę od konkurencji. Wysoki był również udział badanych, którzy w wyniku realizacji inwestycji w ramach działania 123 PROW zostali jednym z najlepiej wyposażonych zakładów przetwórczych (66,4%) oraz dostosowali się do wymaganych norm jakościowych (67,1%). Można zatem stwierdzić, że wsparcie z tego działania przyczyniło się w relatywnie wysokim stopniu do poprawy pozycji konkurencyjnej beneficjentów.

Wykres 18. Wpływ inwestycji zrealizowanych w ramach działania 123 na pozycję rynkową beneficjentów tego działania



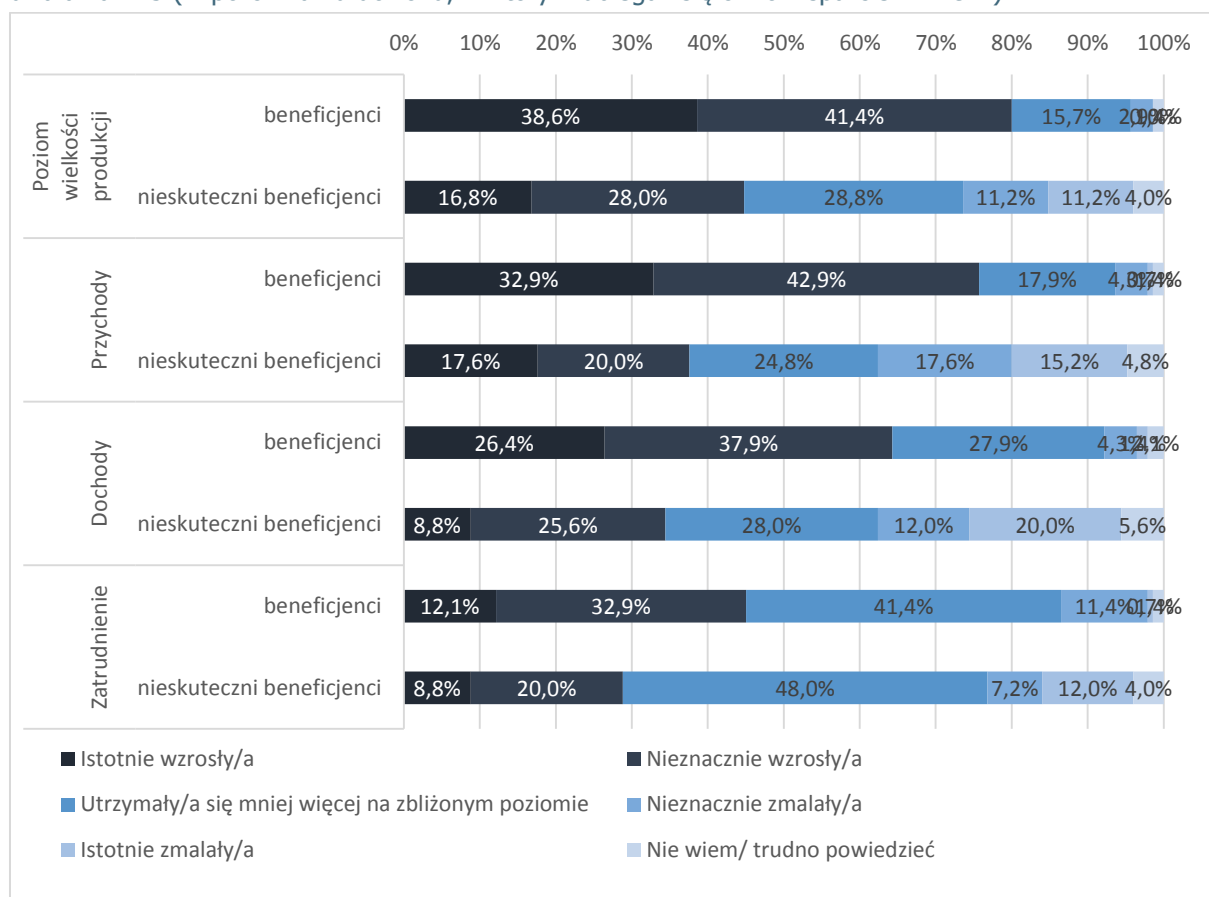
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI beneficjentów działania 123.

Dzięki inwestycjom ponad 60% beneficjentów wprowadziło na rynek nowe lub istotnie zmodyfikowane produkty (patrz m.in. studium przypadku dotyczące OSM w Grodzisku Mazowieckim).

Zmiany w zakresie konkurencyjności beneficjentów działania 123 można ocenić przez pryzmat poziomu przychodów i dochodów, jako mierników określających pozycję konkurencyjną oraz przez pryzmat wielkości produkcji i zatrudnienia, jako elementów potencjału konkurencyjnego.

103 W działaniu 123 minimalna wartość pomocy przyznanej na realizację jednego projektu nie mogła być niższa niż 100 000 zł. Poziom pomocy wynosił maksymalnie 50 kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą, realizowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność jako małe lub średnie przedsiębiorstwo

Wykres 19. Zmiany wybranych elementów charakteryzujących konkurencyjność beneficjentów działania 123 (w porównaniu do roku, w którym ubiegali się oni o wsparcie z PROW)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI beneficjentów działania 123.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż w przypadku każdego z wyżej wymienionych wskaźników wyraźny jest efekt netto na korzyść beneficjentów a różnica procentowa między grupą eksperymentalną a grupą kontrolną jest zawsze istotna statystycznie. Efekt ten jest najbardziej widoczny w odniesieniu do przychodów oraz poziomu wielkości produkcji.

W wyniku przeprowadzonych badań ankietowych dotyczących działania 123 ustalono ponadto, że 41,9% badanych przedsiębiorstw prowadziło działalność eksportową, w tym 83,5% eksportowało swoje produkty przed otrzymaniem wsparcia PROW. Przychody z eksportu stanowiły do 10% ogólnych przychodów w przypadku 29,1% ankietowanych, między 10 a 25% - 19,0%, między 25% a 50% - 16,5%, między 50% a 75% - 11,4% i powyżej 75% - 21,5%. Należy podkreślić, że 66,7% ankietowanych beneficjentów rozpoczęło prowadzenie działalności eksportowej dzięki wsparciu uzyskanemu z PROW, natomiast 68,2% zadeklarowało, że w ich przypadku dofinansowanie przyczyniło się do jej intensyfikacji. Wpływ PROW na działalność eksportową beneficjentów działania 123 należy uznać zatem za znaczący.

Trzeba też podkreślić bardzo istotne różnice między beneficjentami a podmiotami aplikującymi nieskutecznie jeżeli chodzi o zmiany w zakresie jakości produkcji efekt netto wyniósł bowiem w tym przypadku aż 43 punkty procentowe – wśród beneficjentów 84% zadeklarowało, iż w porównaniu do momentu, w którym składali wniosek o dofinansowanie jakość produkcji wzrosła. Z podmiotów, które

nie otrzymały wsparcia taką deklarację złożyło tylko 41%. Obecnie jakość produktów należy niewątpliwie do jednych z kluczowych czynników pozwalających na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej na rynku przetwórczym.

Dane z monitoringu również wskazują na poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjentów działania 123. Suma bazowej wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy, wynosiła 6,1 mld zł, natomiast docelowa – 8,7 mld zł, czyli była wyższa o 43,1%. Mediana zmiany wartości dodanej ukształtowała się na poziomie 463 143,15 zł. Wzrost rentowności sprzedaży we wspieranych przedsiębiorstwach wyniósł 3,97%.

Podsumowując, należy uznać, iż wsparcie z PROW miało pozytywny wpływ na konkurencyjność wspartych zakładów przetwórczych. Inwestycje przyczyniły się do unowocześnienia posiadanego zaplecza technicznego co miało przełożenie m.in. na jakość produktów oraz możliwość dywersyfikacji oferty produktowej; to przekładało się na wzrost przychodów oraz dochodów.

Działanie 125

Z przeprowadzonych badań jakościowych dotyczących działania 125 wynika, że w ramach schematu I osiągnięto znaczące efekty w zakresie wzrostu potencjału konkurencyjnego gospodarstw rolnych. Schemat II przyczyniał się raczej do zmniejszenia ryzyka powstania szkód spowodowanych np. powodzią.

Schemat I

W ramach schematu I zrealizowano 109 operacji a powierzchnia użytków gruntowych uczestniczących w projekcie scaleniowym wyniosła 94 409 ha. Postępowaniami scaleniowymi objęto 24 222 gospodarstwa. Łączna liczba działek ewidencyjnych w gospodarstwach przed scaleniem wyniosła 155 874 natomiast po scaleniu 92 573. Wskaźnik zmniejszania liczby działek w gospodarstwach po scaleniu wyniósł więc 0,59.

Beneficjenci działania (schemat I), z którymi przeprowadzono wywiady podkreślali ogromną rolę wsparcia oraz dużą skalę korzyści ze scaleń dla rolników. W gospodarstwach objętych scaleniem zmniejszała się ilość działek ewidencyjnych, a tym samym powiększyła się ich średnia powierzchnia. Zmniejszała się także odległość działek od siedliska i skracał czas dojazdu do nich. Każda poscaleniowa działka miała zapewniony dostęp do drogi o charakterze drogi publicznej. Została wytyczona i urządzona funkcjonalna sieć dróg, w tym dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych o parametrach technicznych dostosowanych do współcześnie stosowanych maszyn rolniczych, co wpływa na zwiększenie efektywności gospodarowania i usprawnienie mechanizacji upraw polowych. W trakcie realizacji projektów korygowano przebieg oraz poprawiano parametry techniczne urządzeń melioracji wodnych, niezbędnych do ułatwienia zagospodarowania gruntów.

W ramach projektów scaleniowych przystosowywano grunty nowo wydzielonych działek do prowadzenia na nich racjonalnych prac agrotechnicznych, w tym także likwidowano zbędne miedze i drogi oraz przeprowadzano roboty rekultywacyjne. Ponadto za korzyść ze wsparcia uznawano możliwość wydzielenia i zabezpieczenia gruntów na obiekty infrastruktury technicznej i społecznej bez procedury wyłączeniowej. Ważnym aspektem realizacji scaleń była także aktualizacja dokumentacji geodezyjno-sądowej. Sporządzano dokumentację ewidencji gruntów zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa i aktualizowano księgi wieczyste.

Wszyscy badani beneficjenci podkreślali wagę uzyskanego wsparcia, zarówno w aspekcie potrzeb, jak i stworzonych przez wsparcie możliwości. W zasadzie wszyscy uczestniczący w badaniach jakościowych wskazywali, że realizacja scaleń byłaby niemożliwa bez środków z Programu. Podkreślano także występowanie efektu „dobrego” przykładu oraz ogromną skalę potrzeb na realizację kolejnych projektów.

Schemat II

W ramach schematu zrealizowano 634 operacje. 86% stanowiły melioracje podstawowe. Powierzchnia użytków gruntowych na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych - objętych oddziaływaniem melioracji wodnych szczegółowych wyniosła 11 059 ha natomiast powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych 534 300 ha. Do głównych efektów rzeczowych inwestycji można zaliczyć powierzchnię użytków gruntowych objętych ochroną przeciwpowodziową: 233 396 ha, 521 km wybudowanych wałów przeciwpowodziowych, stworzenie 29 zbiorników wodnych, 5 579 km sieci drenarskiej.

W opinii beneficjentów schematu II realizacja tak wielu projektów, ważnych z punktu widzenia jakości infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa, była możliwa tylko dzięki współfinansowaniu ich ze środków PROW. Beneficjenci podkreślali dużą rolę wsparcia w budowaniu i modernizacji urządzeń wodno-melioracyjnych oraz inwestycji chroniących użytki rolne przed powodzią. Z kategorii urządzeń melioracji wodnych podstawowych remontowano lub/i modernizowano jazy, kanały, stacje pomp, wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, dokonywano regulacji rzek, zaś melioracji szczegółowej rowy, drenowanie, umocnienie brzegów rzek itp..

Efekty, jakie udało się uzyskać to przede wszystkim zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej dzięki wybudowaniu i modernizacji wałów, regulacji brzegów rzek i kanałów. Rzadziej beneficjenci wskazywali na zwiększenie retencji wodnej i poprawę jakości gleb, choć tu również uzyskano istotne efekty, które się pojawiły przy realizowanych projektach. Między innymi realizacja projektów stwarzała możliwość poprawy warunków odprowadzania wody z terenów zalewowych, podmokłych np. pól i łąk. Beneficjenci wskazywali, iż rolnicy odnosili bezpośrednie korzyści w postaci np. powiększenia areálu zdadnego do wykorzystywania w produkcji rolniczej, który wcześniej z uwagi na regularne zalewanie był bezużyteczny. Powiększenie areálu czy wzrost jakości gleb są tymi czynnikami, które zwiększają potencjał konkurencyjny gospodarstwa. Ponadto bardzo istotny jest efekt psychologiczny związany z tzw. pewnością gospodarowania – rolnicy mają świadomość, iż zostały podjęte działania, które ochronią ich przed negatywnymi skutkami powodzi. Beneficjenci wskazywali, iż zauważalna jest wśród rolników większa skłonność do podejmowania działań inwestycyjnych, które w przeszłości nie były realizowane w obawie, iż ich efekty nie będą miały trwałego charakteru z uwagi na zagrożenie powodziowe.

Podczas badań podkreślano także występowanie nadal dużych potrzeb na realizację kolejnych inwestycji i pewnego rodzaju „zawód” wynikający z faktu, że nie mogą być beneficjentami w PROW 2014-2020.

Należy podkreślić, że wpływ działania 125 na konkurencyjność gospodarstw rolnych miał charakter pośredni. Dzięki wsparciu z tego działania uzyskano poprawę warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych, co niewątpliwie miało wpływ na wzrost ich potencjału konkurencyjnego i poprawę wyników konkurowania.

Działanie 126

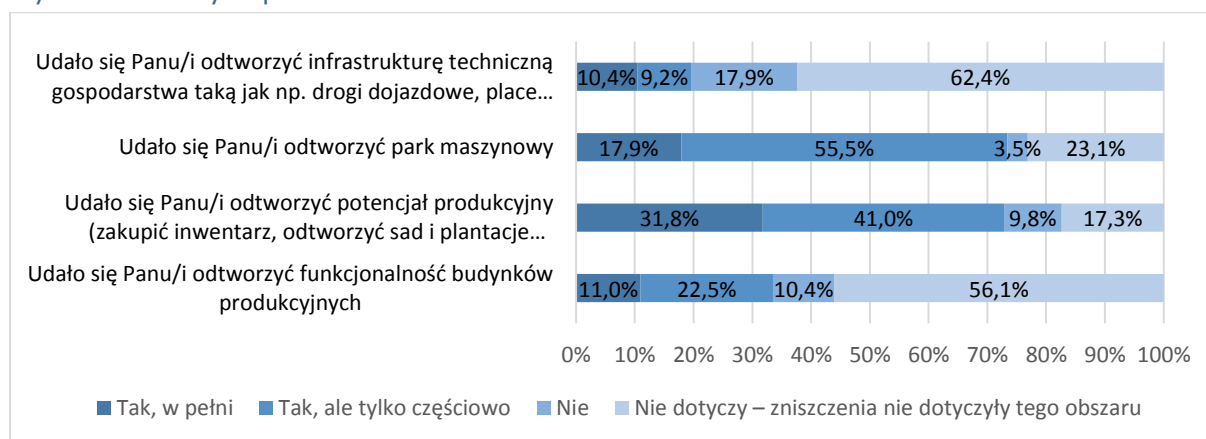
Należy na wstępie podkreślić specyfikę działania 126 polegającą na ukierunkowaniu wsparcia do rolników poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych. Wsparciem objęto więc podmioty, których pozycja konkurencyjna w skutek nieprzewidzianych i niezależnych od rolników zdarzeń uległa znacznemu pogorszeniu.

Do dofinansowania zatwierdzono 8019 operacji na całkowitą kwotę dofinansowania w wysokości 816 236 286 zł. 80% operacji realizowanych było na terenie trzech województw: mazowieckiego (52,72% ogółu operacji), lubelskiego (13,94%) oraz świętokrzyskiego (13,95%). Były to województwa w dużym stopniu dotknięte skutkami powodzi (można tu wspomnieć np. o niemal całkowicie zalanej gminie Wilków w województwie lubelskim).

Łączna powierzchnia objęta działaniami odtworzeniowymi związanymi naturalnymi katastrofami wynosiła 104,9 tys. ha. Wsparto głównie gospodarstwa poszkodowane w wyniku gradu, powodzi i ujemnych skutków przezimowania. 82% całkowitej wartości projektów pochłonęły koszty zakupu maszyn, urządzeń lub wyposażenia do produkcji rolnej. W dalszej kolejności rolnicy przeznaczali wsparcie na budowę, przebudowę lub remont budynków i budowli wykorzystywanych do produkcji rolnej, odtwarzanie lub wyposażanie sadów lub plantacji wieloletnich oraz zakup lub budowę elementów infrastruktury technicznej wpływających bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolniczej w tym drogi wewnętrzne, ujęcia wody, instalacje elektryczne. Dzięki wsparciu rolnicy zakupili m.in. 3 898 ciągników, 31 284 maszyny rolnicze, narzędzia rolnicze, urządzenia oraz środki transportu (inne niż ciągniki) do produkcji roślinnej jak również wybudowali, przebudowali lub wyremontowali 795 503 m² budynków produkcyjnych. Powierzchnia odtworzonych sadów lub plantacji wieloletnich wyniosła 2 174 ha a sadów/plantacji wyposażonych 1 180 ha.

Badania ankietowe pokazały, iż inwestycje zrealizowane dzięki wsparciu z PROW dla 74% badanych miały duże lub bardzo duże znaczenie w odtwarzaniu potencjału gospodarstwa. Dzięki wsparciu udało się przede wszystkim odtworzyć park maszynowy oraz potencjał produkcyjny, choć z poniższego wykresu wynika, iż nie wszystkie potrzeby beneficjentów udało się zaspokoić dzięki środkom z PROW.

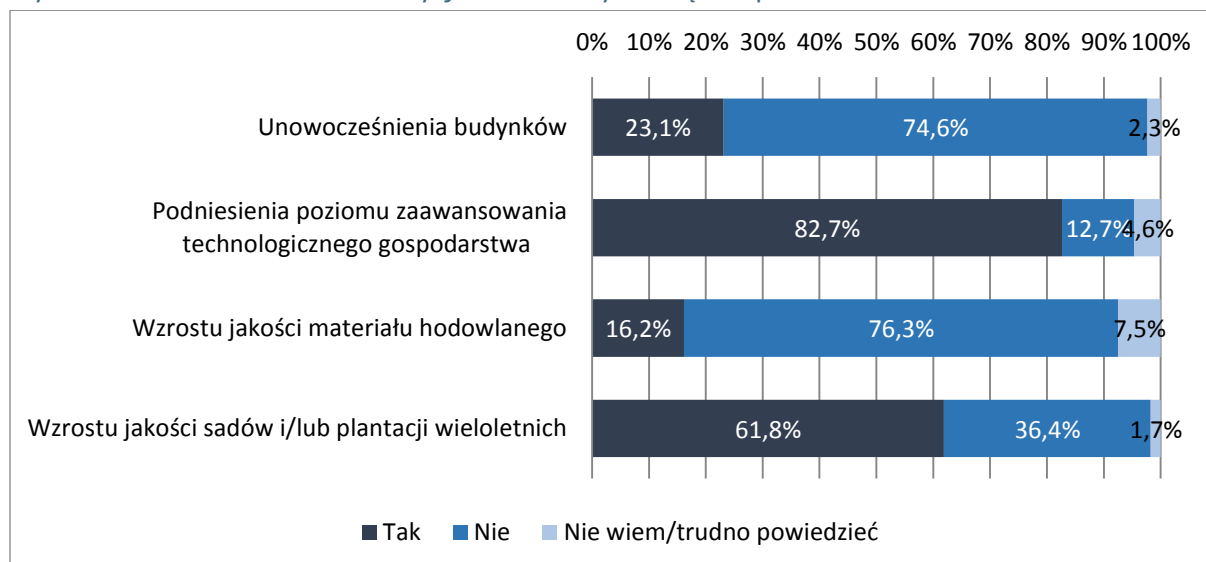
Wykres 20. Efekty wsparcia z działania 126



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów działania 126

Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności (a nie tylko odtwarzania potencjału) kluczowe znaczenie miał fakt, iż dokonywane inwestycje pozwalały jednocześnie na unowocześnienie gospodarstwa oraz wzrost jakości nasadzeń. Oznacza to, iż beneficjenci nabywali sprzęt/sadzonki lepsze niż te, którymi dysponowali w momencie bycia doświadczonymi negatywnymi skutkami klęski żywiołowej. Warto podkreślić, iż 83% z nich w sytuacji braku otrzymania wsparcia z PROW ograniczyłaby jakość podejmowanych działań inwestycyjnych.

Wykres 21. Ukierunkowanie inwestycji finansowanych dzięki wsparciu z działania 126



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów działania 126

Podniesienie poziomu zaawansowania technologicznego oraz wzrost jakości sadów/plantacji wieloletnich były tymi czynnikami, które spowodowały, iż obecna kondycja beneficjentów jest lepsza aniżeli podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie w ramach działania. Widać to w każdym z analizowanych wskaźników tj. wielkości produkcji roślinnej, przychodach, dochodach, opłacalności produkcji oraz jakości produkcji. Największa różnica między obiema grupami dotyczy jakości produkcji – jej wzrost w porównaniu do momentu aplikowania o wsparcie zadeklarowało 73,4% beneficjentów oraz tylko 42,7% podmiotów aplikujących nieskutecznie, efekt netto wyniósł więc 30,7 p.p. O dziesięć punktów procentowych mniejszy jest efekt netto dotyczący poziomu wielkości produkcji roślinnej. Różnice w tym zakresie na korzyść beneficjentów tłumaczą też dlaczego beneficjenci zdecydowanie częściej aniżeli podmioty, które nie otrzymały wsparcia deklarują wzrost przychodów. Wzrost przychodów połączony ze wzrostem opłacalności produkcji przekładał się na częściej obserwowalny wśród beneficjentów wzrost dochodów czyli kluczowy wskaźnik pozycji konkurencyjnej gospodarstwa. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela. Należy podkreślić, iż w przypadku każdego ze wskaźników różnice między obiema grupami są istotne statystycznie.

Tabela 11. Zmiany wskaźników potencjału konkurencyjnego beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie z działania 126 w porównaniu do roku, w którym respondenci składali wnioski o dofinansowanie

		wzrost	brak zmian	spadek	nie wiem/trudno powiedzieć
Poziom wielkości produkcji roślinnej	beneficjenci	61,5%	2,8%	3,7%	0,9%
	nieskuteczni beneficjenci	41,4%	9,5%	21,6%	1,7%
Przychody	beneficjenci	43,9%	11,6%	21,4%	4,6%
	nieskuteczni beneficjenci	14,0%	21,0%	51,0%	6,4%
Dochody	beneficjenci	34,7%	20,8%	34,1%	4,0%
	nieskuteczni beneficjenci	12,1%	18,5%	54,8%	5,1%
Opłacalność produkcji	beneficjenci	26,0%	22,0%	46,8%	2,3%
	nieskuteczni beneficjenci	12,7%	19,1%	58,6%	5,1%
Jakość produkcji	beneficjenci	73,4%	0,6%	1,7%	0,0%
	nieskuteczni beneficjenci	42,7%	3,2%	9,6%	2,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów działania 126 i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie

Swoją kondycję finansową beneficjenci działania 126 oceniają relatywnie dobrze. Odsetek podmiotów, które uznały ją przynajmniej za dostateczną wynosił 87%. Jako dobrą i bardzo dobrą swoją kondycję finansową określiło odpowiednio 37% beneficjentów. Również w przypadku oceny kondycji finansowej występują różnice pomiędzy beneficjentami a aplikującymi nieskutecznie, wśród których odsetek oceniających ją przynajmniej dostatecznie był niższy o 16 p. p. w porównaniu do podmiotów, które uzyskały wsparcie. Różnice te są istotne statystycznie.

Na zakończenie warto podkreślić, iż niewątpliwym atutem działania 126 była możliwość zmiany profilu prowadzonej działalności rolniczej np. poprzez zmianę profilu upraw. Z możliwości tej skorzystało 14,5% beneficjentów. Za dobry przykład może tutaj służyć podmiot, z którym prowadzono badanie typu studium przypadku, który część drzew owocowych zastąpił krzewami malin co wynikało po pierwsze z oczekiwań dotyczących większej opłacalności produkcji tych owoców a po drugie z aspektu psychologicznego (krzewy owocowe łatwiej odtworzyć niż sad jabłkowy).

Działanie 132

Celem działania było finansowe wsparcie rolników uczestniczących w systemach jakości żywności. Wsparcie w ramach działania uzyskało 26 339 niepowtarzających się producentów rolnych z czego aż 21 584 na systemy jakości związane z produkcją ekologiczną. Łączna wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą wyniosła 513 903 813 zł z czego 67% przypadało na rolnictwo ekologiczne a 32% na produkcję integrowaną.

W ramach operacji zakończonych do końca 2015 roku zdecydowanie przeważały operacje obejmujące wspólnotowe systemy jakości (88,2%), zaś pozostałą część stanowiły operacje obejmujące

integrowaną produkcję roślin (11,7%) oraz system Jakość Tradycja i system Quality Meat Program, po 5 operacji. Wśród beneficjentów działania przeważały podmioty wytwarzające produkty z grupy „owoce, warzywa i zboża świeże lub przetworzone” (87,8%), następnie produktów pochodzenia zwierzęcego - jaj, produktów mlecznych (z wyłączeniem masła) i innych produktów żywnościowych po 11% oraz mięsa świeżego i podrobów 7,9%. Najmniejsza część operacji w ramach działania 132 zrealizowana została przez podmioty wytwarzające produkty z grupy „Świeże ryby, małże i skorupiaki oraz produkty wytwarzane z nich”. Do końca 2015 roku w tej grupie beneficjentów zakończono realizację 13 operacji a liczba wspartych producentów wyniosła 11.

Szczegółowo wpływ działania na konkurencyjność beneficjentów został omówiony w związku z udzielaniem odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące wpływu PROW na trwałość produkcji w systemie jakości. W tym miejscu zasygnalizujemy tylko, iż beneficjenci umiarkowanie oceniali korzyści płynące z posiadania certyfikatu. Tylko połowa zadeklarowała, iż spełniły one ich oczekiwania. To było jednym z kluczowych powodów, dla którego 27% beneficjentów działania zrezygnowała z posiadania certyfikatu a kolejne 7% planuje rezygnację z niego w najbliższym czasie.

Porównanie kondycji ekonomicznej beneficjentów i podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie w ramach działania pokazuje, iż w każdym z analizowanych wskaźników beneficjenci częściej deklarowali trend wzrostowy aniżeli podmioty z grupy kontrolnej i w każdym przypadku różnica była istotna statystycznie. Największy bo wynoszący 24 p.p efekt netto wystąpił w przypadku wzrostu opłacalności produkcji. 20 p.p. efekt netto wyniósł w odniesieniu do wzrostu przychodów oraz wzrostu jakości. Warto natomiast zauważyć po pierwsze iż beneficjenci wskazywali, że posiadanie certyfikatu miało przełożenie przede wszystkim na wzrost jakości produkcji. Jeżeli chodzi o pozostałe wskaźniki to tylko co piąty badany deklarował, że ich wzrost zawdzięcza certyfikatom. Po drugie wzrost każdego ze wskaźników deklarowała zawsze mniej niż połowa respondentów.

Powyższe dane wskazują, iż przełożenie certyfikatu na kondycję ekonomiczną beneficjentów było umiarkowane. Bardziej szczegółowe analizy znajdują się w dalszej części raportu.

Działanie 133

W działaniu dofinansowywano koszty działań informacyjno – promocyjnych podejmowanych przez beneficjentów. Wsparciem objęto 12 grup producentów posiadających systemy jakości, którzy realizowali 33 projekty. Łączna kwota wsparcia przekroczyła 17 mln zł co dawało niemal 1,5 mln zł na beneficjenta. Kwota ta pozwoliła na dotarcie z przekazem do niemal 253 mln odbiorców (oczywiście nie mowa tu o odbiorcach unikatowych).

W ramach operacji zrealizowanych ze środków działania 133 zdecydowanie przeważały operacje obejmujące krajowe systemy jakości (72,7%) w tym: Jakość Tradycja (69,7% ogółu zrealizowanych operacji). Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości żywności lub normami w rezultacie wsparcia grup producentów w ramach działania 133 wyniosła ogółem około 272,3 mln zł, co stanowiło 116% wartości planowanej.

Wyniki badań jakościowych w grupie beneficjentów działania 133 potwierdzają wpływ wsparcia na konkurencyjność beneficjentów. Podczas realizacji operacji korzystali z różnych narzędzi promocyjno-informacyjnych, z reguły kierując się przy ich wyborze wcześniejszymi doświadczeniami. Większość z beneficjentów promowała się na różnego rodzaju targach, zarówno ogólnopolskich, jak i lokalnych. Wykorzystali także możliwość opracowania nowych katalogów i ulotek. Inne formy działań

promocyjno-informacyjnych wykorzystywane przez beneficjentów to: stworzenie strony www, druk plakatów, promocje w prasie regionalnej, reklama na billboardach, marketing bezpośredni (targi, festyny, dożynki itp.), degustacje (np. w supermarketach) oraz sprzedaż bezpośrednia.

„We wcześniejszych przypadkach działania promocyjne byłyby znacząco okrojone, ograniczały się np. do udziału w mniejszych targach. W przypadku finansowania z zewnątrz pozwoliliśmy sobie na wielokanałowe działania promocyjno-informacyjne”.

Pozwoliło to na dotarcie do szerokiego grona odbiorców a tym samym znaczące zwiększenie rozpoznawalności produktów oraz zainteresowanie nimi konsumentów. Wszyscy badani potwierdzili, iż podejmowane działania przełożyły się na wzrost zasięgu sprzedaży oraz wzrost przychodów. Należy stwierdzić, iż osiągnięte efekty będą miały charakter długotrwały – rozmówcy byli przekonani, iż wzrosła ich renoma oraz zaufanie klientów do oferowanych przez nich produktów. Ułatwiła też prowadzenie dalszych działań promocyjnych a także przyczyniła się do zacieśnienia współpracy w grupie producentów

*„Dzięki funduszom unijnym podniosła się nasza ranga oraz dostrzegamy większe zaufanie klientów do nas”
„Teraz mamy łatwiej prowadzić dalsze działania i rośnie motywacja do rozwoju”.*

Należy też stwierdzić, iż działanie niewątpliwie przyczyniło się do popularyzacji wśród konsumentów wybranych kategorii produktów żywnościowych wysokiej jakości.

Działanie 142

Celem działania było wzmocnienie struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy. Wsparcie otrzymało 1389 grup producentów rolnych zrzeszających średnio 13 członków. Średnia wysokość wsparcia przypadająca na jedną grupę przekroczyła pół miliona złotych.

Podstawowego wpływu wsparcia na wzrost potencjału konkurencyjnego grup należy upatrywać w działaniach jakie grupy zrealizowały dzięki otrzymanemu dofinansowaniu. Praktycznie każda grupa przeznaczała wsparcie finansowe na inwestycje z czego niemal połowa badanych zadeklarowała iż udział nakładów na inwestycje w ogólnej kwocie dofinansowania przekraczał 50%. Sytuację tę należy ocenić zdecydowanie pozytywnie ponieważ inwestycje (głównie w maszyny i urządzenia) są oznaką budowania przez grupę potencjału, z którego członkowie grupy będą mogli korzystać również po zakończeniu dopływu środków finansowych z PROW. Środki trwałe mogą stanowić źródło przyszłych przewag konkurencyjnych m.in. sprawiać, iż grupa będzie bardziej atrakcyjna i łatwiej jej będzie „przyciągnąć” kolejnych członków. Za dobry przykład w tym zakresie może służyć objęta studium przypadku Spółdzielcza Grupa Producentów Rolnych Atut, która niemal wszystkie środki z PROW zainwestowała w środki trwałe, z których korzystają teraz członkowie grupy i które sprawiają, iż kolejne gospodarstwa rolne są zainteresowane przystąpieniem do grupy. Z punktu widzenia grupy taka sytuacja jest nad wyraz korzystna ponieważ grupa jest tak silna jak silni są jej członkowie – im więcej ma ona do zaoferowania gospodarstwom na tym większe zaangażowanie gospodarstw w

funkcjonowanie grupy może liczyć jak również może dokonywać selekcji potencjalnych członków decydując się na przyjęcie do grupy tych o największym potencjale. Trzeba też podkreślić, iż bardziej licznym grupom dbającym równocześnie o wysoką jakość członków łatwiej jest realizować zadania, do których grupa została powołana jak np. wspólna sprzedaż produktów, wspólne zakupy oraz wspólne inwestycje. Zgodnie z ustaleniami z badania ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142- „Grupy producentów rolnych” *wspólne inwestycje materialne zostały uznane za kluczowy czynnik poprawiający trwałość GPR.*

Dzięki wsparciu z PROW ponad połowa grup (te które dokonywały zakupów maszyn/urządzeń) zwiększyła poziom zaawansowania technologicznego posiadanego zaplecza. Dokonane zakupy należy uznać za trafione – zakupiony sprzęt jest nadal wykorzystywany w ponad 94% grup a 71% z nich zadeklarowało, że odgrywa on duże lub bardzo duże znaczenie w funkcjonowaniu grupy.

Co istotne większość przedstawicieli grup zadeklarowało, iż dokonane inwestycje zwiększyły potencjał grupy dotyczący kooperacji z innymi gospodarstwami lub podmiotami zajmującymi się przetwórstwem co ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia konkurencyjności grupy. Kwestia ta jest szerzej analizowana w rozdziale 4.9.

Dane nt. różnych wskaźników charakteryzujących zmiany jakie zaszły w grupach w porównaniu do momentu, w którym ubiegały się o wsparcie pokazują, iż populacja beneficjentów jest mocno zróżnicowana i rozwój grup nie następował w sposób równomierny. Przykładowo na wzrost kluczowego wskaźnika obrazującego to jak grupy radzą sobie na rynku czyli wzrost dochodów wskazał tylko 1% badanych więcej niż na ich spadek. Co istotne większy odsetek badanych zadeklarował spadek opłacalności produkcji aniżeli ich wzrost. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela:

Tabela 12. Zmiany wskaźników potencjału konkurencyjnego beneficjentów działania 142 w porównaniu do roku, w którym składali wniosek o dofinansowanie

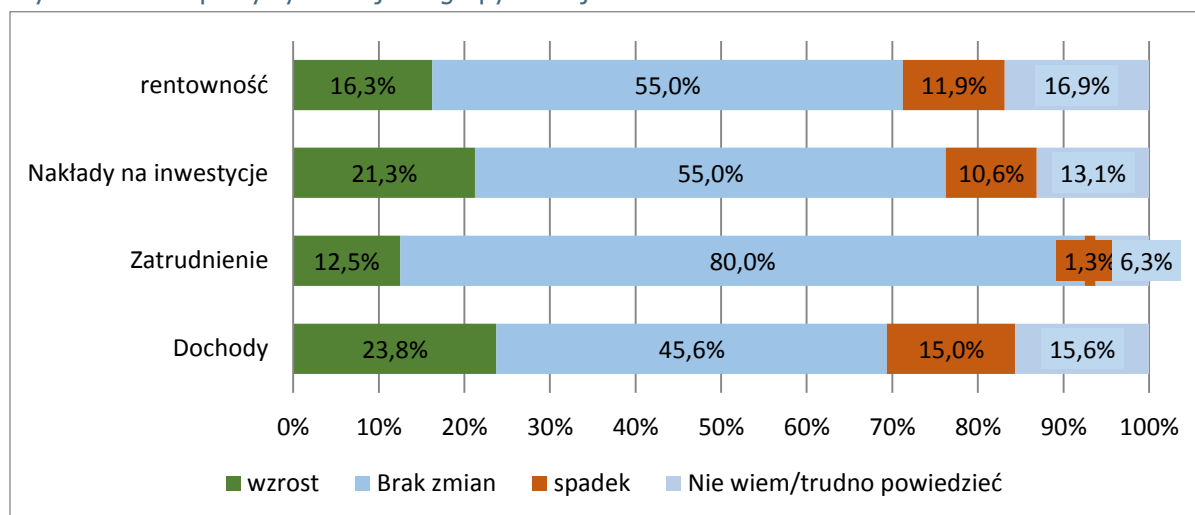
	wzrost	brak zmian	spadek	nie wiem/trudno powiedzieć
Przychody	37,5%	33,8%	21,9%	6,9%
Dochody	32,5%	28,8%	31,3%	7,5%
Opłacalność produkcji	20,6%	30,0%	42,5%	6,9%
Koszty produkcji	55,0%	26,9%	11,9%	6,3%
Nakłady pracy w gospodarstwie	24,4%	53,8%	14,4%	7,5%
Jakość produkcji	60,6%	35,6%	0,6%	3,1%
Zatrudnienie	14,4%	71,3%	4,4%	10,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów działania 142

Grupy umiarkowanie pozytywnie oceniają swoją obecną kondycję finansową – tylko 8,8% zadeklarowała, iż jest ona bardzo dobra. 32% wskazało, iż jest dostateczna lub zła. Tylko co piąta grupa w ciągu ostatnich dwóch lat dokonywała innych niż dofinansowane z PROW inwestycji mających istotny wpływ na funkcjonowanie grupy co może świadczyć o ich niskim potencjalnie inwestycyjnym i pewnego rodzaju „uzależnieniu” od wsparcia publicznego.

Optymizmem nie napawają również deklaracje grup dotyczące perspektyw rozwojowych na najbliższe 2 lata. Dominują odpowiedzi wskazujące na stagnację działalności grupy a nie na rozwój.

Wykres 22. Perspektywy rozwojowe grupy na najbliższe 2 lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów działania 142

Dane te korespondują z ustaleniami badania przeprowadzonego na zlecenie MINROL badania dot. wspartych w ramach działania 142 grup, w którym zwrócono uwagę, iż *członkowie pewnej części grup nie traktują ich jako trwałej struktury rynku budowanej na dłuższą perspektywę czasu.*

Należy też stwierdzić, iż wsparcie przyczyniało się też do podnoszenia konkurencyjności nie tylko samych grup ale również ich członków. Liczba gospodarstw które weszły na rynek (dzięki uczestnictwu w grupie producentów) przekroczyła 4 tysiące. Z przywoływanego już badania wynika, iż członkowie grup są wysoce usatysfakcjonowani przynależeniem do grupy i dostrzegają wymierne korzyści płynące z funkcjonowania w grupie (szczegółowe informacje przedstawiono w rozdziale 4.9).

4.8 W jakim stopniu wspieranie inwestycje przyczyniły się do lepszego wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych?

Wprowadzenie

O potencjale produkcyjnym i możliwościach wytwórczych rolnictwa zarówno w skali makro, jak i mikro (na poziomie poszczególnych gospodarstw) świadczy wyposażenie w czynniki produkcji. Racjonalne gospodarowanie czynnikami produkcji polega na odpowiednim ich łączeniu, w celu maksymalizowania efektu przy danych nakładach lub minimalizowania nakładów na dany efekt w procesach wytwarzania. Czynniki produkcji w konkretnych warunkach gospodarowania charakteryzują się określoną kombinacją wynikającą z ich substytucyjności. O technikach i technologiach wykorzystywanych w produkcji stanowią odpowiednie relacje pomiędzy czynnikami produkcji wykorzystywanymi w procesach wytwórczych. Doskonalenie technik wytwarzania i zwiększanie produktywności kapitału przyczynia się do podwyższenia efektywności gospodarowania.

W PROW działaniami, które przyczyniły się do wzrostu wyposażenia gospodarstw w środki produkcji (budynki i budowle, maszyny, komputery) były działania 112 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”,

121 „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz 126 „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”.

Perspektywa makro

W skali kraju nakłady inwestycyjne gospodarstw rolnych rosły systematycznie na przestrzeni lat 2006 – 2015. W roku bazowym ich wartość ogółem wyniosła 2,96 mld zł (składały się na nią inwestycje w budynki i budowlę, Maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia oraz środki transportu) by w roku 2014 osiągnąć poziom 5,24 mld zł. Największy bo niemal dwukrotny wzrost wystąpił w przypadku nakładów na budynki i budowlę.

Warto zobaczyć jak na tym tle kształtują się nakłady na środki trwałe zmobilizowane dzięki wsparciu z PROW. Dane z systemu monitoringu pozwalają na dokładne określenie wysokości poszczególnych rodzajów nakładów w odniesieniu do działań 112, 121 i 126.

Całkowita wartość inwestycji dokonanych przez beneficjentów wyżej wymienionych działań wyniosła 27 miliardów 916 milionów¹⁰⁴ złotych z czego 90% przypadło na działanie 121. Warto zauważyć, iż zgodnie z danymi GUS w latach wdrażania PROW czyli w latach 2007 – 2013 wartość nakładów inwestycyjnych wyniosła 24,5 miliarda złotych. Jak zatem wytłumaczyć wynoszącą blisko 2,5 miliarda różnicę na korzyść inwestycji dokonywanych z PROW? Wydaje się, iż wyjaśnienie może być dwojakiego rodzaju:

Po pierwsze zgodnie z notką metodologiczną zamieszczoną w Roczniku Statystycznym Rolnictwa, z formularzy sprawozdawczych uzyskano jedynie informacje od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej z liczbą pracujących powyżej 9 osób oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (z wyjątkiem gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) i spółek cywilnych z liczbą pracujących powyżej 9 osób. Dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej z liczbą pracujących do 9 osób, osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i spółek cywilnych z liczbą pracujących do 9 osób, a także wartość nakładów na gospodarstwa indywidualne w rolnictwie — ustalono szacunkowo. Owe szacunki (których metodologia dokonywania nie jest znana) mogły być nie do końca trafione. Po drugie możliwe, iż w szacunkach uwzględniono wyłącznie wkład własny beneficjentów pomijając środki publiczne. Przyjmując taki sposób liczenia to łączna wartość środków zmobilizowanych przez beneficjentów w trzech analizowanych działaniach wynosi 16,3 miliarda złotych (z czego 15,7 przypada na działanie 121) co stanowiłoby 66,9% ogółu nakładów inwestycyjnych poniesionych w rolnictwie w latach 2007 – 2013.

¹⁰⁴ Obliczono na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniu z wdrażania PROW za rok 2015. Wartość dotyczy całkowitego kosztu inwestycji.

Powyższe informacje wskazują, niezależnie od przyjętej metodyki liczenia, **na bardzo widoczny w skali makro wpływ wsparcia inwestycyjnego udzielanego w ramach PROW na wysokość nakładów na inwestycje w rolnictwie**. Potwierdzają to również dane nt. skali wzrostu nakładów. W okresie 2000 – 2006 nakłady na inwestycje wzrosły o 887,6 mln złotych podczas gdy w latach 2007 – 2013 już o 1 mld 621 mln zł czyli niemal dwukrotnie więcej.

Jeżeli chodzi o strukturę nakładów z PROW na inwestycje to w każdym z trzech analizowanych działań dominowały nakłady na maszyny rolnicze, narzędzia rolnicze, urządzenia oraz środki transportu (inne niż ciągniki) do produkcji roślinnej lub zwierzęcej oraz nakłady na ciągniki rolnicze. Poniższa tabela prezentuje 3 rodzaje działań inwestycyjnych, na które beneficjenci poszczególnych działań przeznaczili największe środki finansowe

Tabela 13. 3 rodzaje działań inwestycyjnych, na które beneficjenci poszczególnych działań przeznaczili największe środki finansowe – udział procentowy w całkowitej wartości inwestycji w ramach danego działania

Działanie	ciągniki rolnicze	maszyny rolnicze, narzędzia rolnicze, urządzenia oraz środki transportu (inne niż ciągniki) do produkcji w tym oprogramowanie	zakup użytków rolnych	budowa lub modernizacja budynków produkcyjnych
112	39,22%	31,26%	21,97%	
121	39,57%	49,87%		4,26%
126	43,6%	37,1%		6,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Dane te wyraźnie wskazują, iż beneficjenci inwestowali przede wszystkim w techniczne środki produkcji. Wśród młodych rolników wyraźne są również inwestycje w powiększenie areалу (to zresztą w tym działaniu najbardziej wyraźny jest efekt w postaci powiększenia powierzchni gospodarstwa).

Struktura nakładów beneficjentów PROW wskazuje, iż zdecydowanie rzadziej niż pozostałe gospodarstwa rolne inwestowali oni w infrastrukturę budynkową. Udział inwestycji z PROW w ogóle inwestycji w budynki w latach 2007 – 2013 wyniósł zaledwie 13,4%. Jeżeli chodzi o maszyny/urządzenia to udział ten wynosi kilkadziesiąt procent.

W ramach analizowanych działań zakupiono aż 626 578 sztuk sprzętu ruchomego, w tym były 55 753 ciągniki. Najwięcej zakupów dokonano w działaniu 121 – 476 750 sztuk sprzętu ruchomego, w tym 47 769 ciągników za 9 992,1 mln zł. Inwestycje w sprzęt ruchomy w działaniu 112 dotyczyły zakupu 36 175 sztuk, w tym 4 086 ciągników, a w działaniu 126 zakupiono 113 653 sztuki sprzętu ruchomego, w tym 3 898 ciągników.

Zaprezentowana struktura dominujących nakładów karze zakładać, iż PROW w istotny sposób wpłynął na modernizację gospodarstw oraz wzrost ich poziomu innowacyjności (co zostało wykazane w jednym z poprzednich pytań badawczych). W kontekście pytania badawczego, któremu poświęcono

jest niniejszy podrozdział istotne jest zbadanie (zgodnie z przyjętym w raporcie metodologicznym podejściem) czy doskonalenie technik wytwarzania w rolnictwie przyczyniło się wprowadzenia takich zmian, które skutkują podnoszeniem efektywności gospodarowania zasobami czynników produkcji. Analizy należy rozpocząć od wskazania **wyraźnego efektu netto jeżeli chodzi o poprawę wyposażenia technicznego, który wyniósł 27,3 p.p.** – w porównaniu do momentu ubiegania się o wsparcie poprawę tę zanotowało 45,2% beneficjentów i tylko 17,9% podmiotów aplikujących nieskutecznie. Analiza przeprowadzona na danych FADN dotycząca działania 121 pokazała, iż tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł bowiem 0,4% (wzrost o 0,9 tys. zł), podczas gdy w gospodarstwach pozostałych nastąpił jej spadek o 3,3% (spadek o 6,3 tys. zł) Przeprowadzone inwestycje w ramach działania „*Modernizacja gospodarstw rolnych*” pozwoliły zatem gospodarstwom beneficjentów efektywnie powiększyć majątek trwały. Należy podkreślić wysoką trafność zakupów dokonywanych przez beneficjentów – 98,1% nadal wykorzystuje je w prowadzeniu gospodarstwa a dla 95% mają duże lub bardzo duże znaczenie.

Badania ilościowe przeprowadzone wśród beneficjentów wskazują również na pozytywne efekty netto jeżeli chodzi o tak podstawowe wskaźniki wzrostu efektywności czynników produkcji jak opłacalność produkcji, koszty produkcji czy nakłady pracy w gospodarstwie (wydajność).

Jeżeli chodzi o pierwszy ze wskaźników to na wzrost opłacalności produkcji wskazało 36% beneficjentów, którzy podejmowali działania o charakterze inwestycyjnym. Różnice między poszczególnymi działaniami nie były bardzo duże. Najczęściej wzrost opłacalności deklarowali beneficjenci działania 121 – odsetek wskazań wyniósł 40% a najrzadziej działania 126 – 26%. U młodych rolników wzrost wystąpił w 34% przypadków. Za najbardziej miarodajną z punktu widzenia oceny wpływu PROW na lepsze wykorzystanie czynników produkcji uważamy wartość dotyczącą działania 121. Jeżeli chodzi o młodych rolników to należy mieć na uwadze fakt, iż mówimy o specyficznej sytuacji, w której osoba dopiero rozpoczyna prowadzenie gospodarstwa rolnego w większości przypadków zapewne przejętego po rodzicach. Z pewnością tego rodzaju gospodarstwa nie mogą być uznane za reprezentatywne z punktu widzenia uogólniania wyników. Trzeba też pamiętać o specyficznej formie wsparcia jakie do nich trafiało mianowicie premii, która nie musiała być w całości przeznaczona na inwestycje. W przypadku beneficjentów działania 126 sytuacja jest jeszcze bardziej specyficzna beneficjentami były bowiem gospodarstwa dotknięte negatywnymi skutkami klęski żywiołowej. Z tego względu proponujemy w dalszych analizach skoncentrować się na ocenie wpływu inwestycji na lepsze wykorzystanie czynników produkcji opierając się o dane dotyczące beneficjentów działania 121. Warto zauważyć, iż 86,1% beneficjentów tego działania inwestycyjnego zamierzało osiągnąć efekt w postaci zwiększenia efektywności poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji¹⁰⁵ co tylko potwierdza słuszność dokonanego wyboru. Jak zresztą wskazywano spośród całkowitej wartości inwestycji dokonywanych przez beneficjentów działań 112, 121 i 126 ponad 90% środków przypadało właśnie na modernizację gospodarstw rolnych. Efekt netto dotyczący wzrostu opłacalności wyniósł w działaniu 121 aż 26 punktów procentowych co dowodzi istotnego wpływu PROW na ten aspekt mogący być jednym z mierników efektywności wykorzystania czynników produkcji.

¹⁰⁵ Obliczenia własne na podstawie danych z wniosków aplikacyjnych

Z kolei czynnikami mogącymi mieć wpływ na opłacalność produkcji mogły być spadek kosztów produkcji lub spadek nakładów pracy. Jeżeli chodzi o koszty produkcji to ich spadek zadeklarował co trzeci beneficjent działania 121 podczas gdy w grupie kontrolnej zaledwie co dwunasty. Efekt netto wyniósł 23 p.p. Jeszcze bardziej widoczny (nie tylko na poziomie makro co udowodniono stosując modelowanie ekonometryczne) jest wpływ PROW na wydajność pracy – wzrost wydajności nastąpił u 54% beneficjentów i tylko u 11% podmiotów aplikujących nieskutecznie – efekt netto wyniósł aż 43% i spośród wszystkich analizowanych wymiarów dotyczących wpływu PROW na kondycję gospodarstwa właśnie w przypadku wpływ był najwyższy (na drugim miejscu znalazła się jakość produkcji). Bardzo obserwowalna różnica między beneficjentami a grupą kontrolną dotycząca wydajności wskazuje wyraźnie na pozytywny wpływ podejmowanych w ramach PROW działań modernizacyjnych na lepsze wykorzystanie czynników produkcji. Efekt ten należy przypisywać przede wszystkim unowocześnieniu posiadanego zaplecza produkcyjnego. Znajduje to potwierdzenie w dotyczących beneficjentów działania 121 analizach przeprowadzonych w oparciu o dane FADN.

Ustalono, iż średnio w latach 2012 – 2014 beneficjenci działania charakteryzowali się wyższą o 9,5% wydajnością pracy oraz o 4,1% wyższą produktywnością ziemi aniżeli gospodarstwa pozostałe. Beneficjentów charakteryzowała również średnio o 8,1% większa wartość dodana brutto. W 2014 r. w porównaniu z 2011 r. tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł bowiem 0,4% (wzrost o 0,9 tys. zł), podczas gdy w gospodarstwach pozostałych nastąpił jej spadek o 3,3% (spadek o 6,3 tys. zł) w związku z tym efekt netto wyniósł 7,2 tys. zł w przeliczeniu na beneficjenta. Przeprowadzone inwestycje w ramach działania „*Modernizacja gospodarstw rolnych*” pozwoliły zatem gospodarstwom beneficjentów efektywnie powiększyć majątek trwały. Oznacza to, że inwestycje te umożliwiły im nie tylko większy wzrost produkcji, o czym świadczy ich większy wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy, ale i pozwoliły im ograniczyć wzrost kosztów bezpośrednich i ogólnogospodarczych, na co wskazuje ich wzrost wartości dodanej brutto. Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach rolnych biorących udział w działaniu 121 utwierdza w przekonaniu, że gospodarstwa te finansując swój rozwój również ze środków w ramach dotacji „*Modernizacja gospodarstw rolnych*” w sposób bardziej przemyślany powiększały posiadany majątek. Co szczególnie należy uznać za ich atut w sytuacji niestabilnych zmian cen mających miejsce na rynkach produktów rolniczych i środków do produkcji w latach 2011-2014. W analizowanym okresie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wystąpiła również większa dodatnia stopa reprodukcji trwałego co było również efektem otrzymanej dotacji „*Modernizacja gospodarstw rolnych*”. W 2011 r. wyniosła ona 0,4%, natomiast średnio w latach 2012-2014 – 0,5%. W gorszej sytuacji pod tym względem były gospodarstwa pozostałe. W gospodarstwach tych w 2011 r. stopa reprodukcji majątku trwałego wyniosła bowiem 0,2%, z kolei średnio w latach 2012-2014 wyniosła ona 0,3%. Oznacza to, że w całym analizowanym 4-leciu gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 w większym stopniu modernizowały swoje zaplecze techniczne i inwestowały w swój dalszy rozwój. W ich przypadku korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto utwierdzają w przekonaniu, że inwestycje te z ekonomicznego punktu widzenia były ze wszech miar uzasadnione.

Podsumowanie

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań i analiz można stwierdzić, że **PROW miał pozytywny wpływ na lepsze wykorzystanie czynników produkcji w gospodarstwach rolnych będący efektem podejmowanych przez beneficjentów działań o charakterze modernizacyjnych**. Działania te w pierwszej kolejności pozwoliły na poprawę poziomu wyposażenia

technicznego gospodarstw. O trafności dokonanych inwestycji świadczy fakt, iż niemal wszyscy beneficjenci nadal wykorzystują zakupione maszyny i urządzenia a dla ponad 90% mają one wciąż duże lub bardzo duże znaczenie.

Zauważalny jest wpływ dokonanych inwestycji na takie wskaźniki efektywnego wykorzystywania środków produkcji jak opłacalność produkcji, koszty produkcji czy wydajność. Świadczy o tym występowanie istotnych statystycznie różnic między beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie oraz wysoki poziom efektu netto szczególnie widoczny w odniesieniu do wydajności pracy. Obserwacje z badań ankietowych znalazły również potwierdzenie w danych FADN wskazujących na to, iż beneficjenci charakteryzowali się wyższą wydajnością, produktywnością ziemi, stopą reprodukcji trwałego oraz wartością dodaną brutto.

Lepsze wykorzystanie czynników produkcji przekładało się na lepsze wyniki gospodarstw beneficjentów w porównaniu do podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie. Kwestia ta została szczegółowo przeanalizowana w ramach poprzedniego pytania badawczego stąd zrezygnowano z powtarzania wyników w tej części raportu.

Warto również podkreślić zauważalny w skali makro udział PROW w nakładach inwestycyjnych na środki trwałe.

4.9 Jaki był wpływ wsparcia na kooperację i konsolidację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa rolnego?

Wprowadzenie

Jednym z istotnych problemów, który od lat nie znajduje skutecznego i satysfakcjonującego rozwiązania jest problem współpracy pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w sektorze produkcji rolnej oraz skala integracji w łańcuchach żywnościowych. Jak powszechnie wiadomo, szczególnie w sektorze pierwotnej produkcji, charakteryzującym się znacznym rozdrobnieniem gospodarstw rolnych występuje znaczne rozproszenie podaży. Jednocześnie, szybsze tempo procesów konsolidacji po stronie popytu na produkty rolne na poziomie odbiorców (przetwórstwo, handel) powoduje występowanie coraz większych dysproporcji pomiędzy skalą podaży oferowanej przez pojedynczego dostawcę (producenta rolnego), a skalą popytu reprezentowanego przez pojedynczego odbiorcę. Ponadto znanym problemem w sektorze produkcji żywności jest nieadekwatny do wymagań współczesnego rynku postęp w integracji pionowej (współpraca rolników z zakładami przetwórczymi), co nie sprzyja poprawie efektywności procesów wytwórczych, poprawie jakości oraz konkurencyjności sektora. Kolejną z istotnych barier utrudniających sprawne funkcjonowanie producentów rolnych na rynku produktów żywnościowych jest brak kontaktu bezpośredniego z konsumentem oraz dostęp do wiedzy o zmianach na nim występujących. Oznacza to konieczność transferu wiedzy w kierunku wstecznym w łańcuchu żywnościowym aby zapewnić dostosowanie się do wymagań konsumentów już na etapie produkcji surowców rolnych a zatem niezbędna jest tu współpraca pomiędzy przetwórstwem a sektorem pierwotnej produkcji rolnej.

Problematyka kooperacji i konsolidacji w produkcji rolnej oraz przetwórstwie stanowiła jedno z wyzwań postawionych przez PROW na lata 2007-2013¹⁰⁶. W zapisach Programu temat przewija się dość szeroko, zarówno w części diagnostycznej, jak i w celach wybranych działań. W części diagnostycznej wskazuje się przede wszystkim na konieczność dalszych działań ukierunkowanych na wzrost koncentracji w przetwórstwie produktów rolno-żywnościowych, zauważając jednocześnie postęp w tej dziedzinie dokonany przed akcesją i w pierwszym okresie programowania. Podkreślana jest także kwestia roli kooperacji i konsolidacji w gospodarce żywnościowej we wzroście konkurencyjności polskiego rolnictwa i sektora przetwórczego na jednolitym Rynku. Stanowiło to przesłankę do realizacji operacji ukierunkowanych na: wzmocnienie pozycji grup producentów rolnych, konsolidację podmiotów w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych czy też wspólne wprowadzanie do obrotu produktów przez grupy producentów rolnych.

W Programie podkreślono znaczenie współpracy przetwórców z producentami surowców rolnych uznając, iż kooperacja obu sektorów jest ważnym warunkiem poprawy konkurencyjności obydwu sektorów.

Niewątpliwie problem wpływu PROW na kooperację i konsolidację w sektorze produkcji rolnej i przetwórczym został zdefiniowany przede wszystkim w pierwszej osi PROW w działaniu 121 (modernizacja gospodarstw rolnych), 123 (zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej) i 142 (grupy producentów rolnych). W działaniu 121 (rozporządzenie z 29.10.2010r.) kooperację stymulowano poprzez wprowadzenie możliwości wspólnego wnioskowania o wsparcie. Pomoc udzielana w ramach działania 123 miała przyczynić się „do konsolidacji podmiotów w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych”, zaś celem działania 142 było „wzmocnienie struktury instytucjonalnej w sektorze pierwotnej produkcji rolnej w celu wsparcia funkcjonowania producentów rolnych poprzez zachęcanie ich do tworzenia grup producentów rolnych i współpracy”. Działanie było odpowiedzią na słabość rynku w obszarze organizacji produkcji rolnej.

Warto zauważyć, iż w działaniu 123 od 2013r. konsolidacja stanowiła warunek dostępu do wsparcia, natomiast w działaniu 142 wykorzystano w systemie monitoringu wskaźniki pozwalające na pomiar efektów wsparcia w obszarze wzrostu kooperacji i konsolidacji. W działaniu 142 wykorzystano wskaźniki: „Wysokość obrotu uzyskanego przez grupy producentów rolnych”, „Liczba gospodarstw, które weszły na rynek (dzięki uczestnictwu w grupie producentów)” oraz liczba członków grupy producentów rolnych.

Stopień wpływu wsparcia PROW na konsolidację i kooperację

Działanie 142

Analizę wpływu PROW na konsolidację proponujemy rozpocząć od działania 142, które w największym stopniu było ukierunkowane na zacieśnianie współpracy między producentami rolnymi. Beneficjentem mogła zostać grupa producentów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, która została formalnie wpisana do rejestru prowadzonego przez marszałka właściwego dla siedziby grupy, w okresie objętym PROW

¹⁰⁶ PROW realizował w tym zakresie zapisy Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zgodnie, z którym *istotne jest także zapewnienie integracji pionowej (producent-przetwórca) oraz poziomej (producentów rolnych)*

2007-2013. Wsparcie otrzymało 1389 beneficjentów. Warto zauważyć, iż liczba wspartych grup znacząco przekroczyła zakładaną wartość, którą ustalono na poziomie 350 grup. Świadczy to o wysokiej trafności wsparcia. O bardzo dużym wpływie działania na konsolidację i kooperację świadczy fakt, iż liczba beneficjentów przekracza aktualną liczbę grup producentów wpisanych do rejestrów prowadzonych przez marszałków. Zgodnie z informacjami ze strony Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w marcu 2016r. w kraju działało 1308 grup producentów. Dane te wskazują, na bardzo istotne znaczenie działania 142 w skali makro – trudno byłoby wskazać grupę producentów, która nie skorzystała ze wsparcia z Programu (pomijając oczywiście grupy, które powstały po zakończeniu wdrażania PROW 2007 – 2013).

Z wyników badania ewaluacyjnego dedykowanego działaniu 142 wynika, iż PROW stymulował nie tylko rozwój jakościowy grup ale również powstawanie tego rodzaju podmiotów. 63% ankietowanych członków zarządu GPR wykazało, że głównym powodem utworzenia grupy była chęć uzyskania wsparcia finansowego. 53,7% ankietowanych grup producentów rolnych nie powstałoby, gdyby nie miały możliwości skorzystania ze wsparcia finansowego udzielanego w ramach Działania 142 PROW. Tylko 8,4% ankietowanych było w pełni przekonanych, że ich grupa powstałaby nawet w przypadku braku wsparcia finansowego w ramach Działania 142¹⁰⁷. Można więc szacować, iż **liczba funkcjonujących obecnie grup producentów byłaby zdecydowanie niższa gdyby nie interwencja PROW.**

Łączna liczba członków wspartych grup producentów wyniosła 18 194 co daje średnio 13,2 członka na grupę. Warto zauważyć, iż jest to wartość istotnie mniejsza od zakładanej w PROW a wynoszącej 35. Nie świadczy to oczywiście o braku trafności interwencji lecz raczej o zbyt optymistycznym założeniu dotyczącym wielkości grup. Na etapie wyboru wniosków do dofinansowania liczebność członków grupy nie stanowiła kryterium oceny.

Badania przeprowadzone wśród członków grup producentów rolnych wykazały, że dofinansowanie ze środków Działania 142 PROW miało znaczenie z punktu widzenia podjęcia decyzji o członkostwie w grupie dla większości ankietowanych. W przypadku członków GPR otrzymujących wsparcie, odsetek ten wynosił aż 72,3%. Można więc stwierdzić, iż brak wsparcia z PROW skutkowałby nie tylko funkcjonowaniem mniejszej liczby grup lecz byłyby również one mniej liczne (lub zdecydowanie trudniej byłoby im zrekrutować członków).

Biorąc pod uwagę podstawowe przesłanki uzasadniające wsparcie grup producentów rolnych (działanie 142) to należy podkreślić, iż inwestycje **dokonane dzięki wsparciu z PROW zwiększyły potencjał grup jeżeli chodzi o współpracę z innymi gospodarstwami lub podmiotami zajmującymi się przetwórstwem** – pozytywny efekt na tym polu zadeklarowało ponad ¾ badanych grup. Z perspektywy członków zarządu wspartych grup wsparcie dla 62% z nich miało pozytywny wpływ na relacje z odbiorcami produktów a dla 65% na relacje z dostawcami produktów. Jeżeli chodzi o wzajemną współpracę gospodarstw to z badania przeprowadzonego na zlecenie MINROL w roku 2014 wynika, iż członkowie grup są wysoce usatysfakcjonowani przynależeniem do grupy i dostrzegają wymierne korzyści płynące z funkcjonowania w grupie. Badani wskazywali tutaj przede wszystkim na poprawę kondycji finansowej prowadzonych przez nich gospodarstw (58%)

107 Ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142- „grupy producentów rolnych” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, WYG PSDB, 2014r.

obniżenie kosztów produkcji (30% wskazań wśród członków grup wspieranych) oraz dostosowanie produkcji do wymogów rynkowych (odpowiednio 41%). Członkowie grup podkreślali, że to wspólna sprzedaż produktów, wspólne zakupy oraz wspólne inwestycje są głównym i podstawowym efektem funkcjonowania grupy. Największą korzyścią funkcjonowania jest możliwość negocjowania warunków transakcyjnych i stworzenie możliwości podejmowania wspólnych przedsięwzięć oraz wspólne prowadzenie działalności produkcyjno-handlowej¹⁰⁸.

Jednocześnie należy zauważyć, że w wyniku wsparcia grup producentów rolnych wzrosła skala realizowanych przez nie dostaw surowców do przetwórstwa oraz ich znaczenie w bazach surowcowych podmiotów przetwórczych. Beneficjenci wsparcia stali się znaczącymi partnerami handlowymi, zarówno dla odbiorców zajmujących się przetwórstwem, jak i jednostek funkcjonujących w sferze obrotu dzięki inwestycjom w infrastrukturę przechowalniczą¹⁰⁹. W wyniku zrealizowanych operacji wzrosła pozycja „negocjacyjna” beneficjentów, zarówno wobec odbiorców, jak i dostawców środków produkcji. Zakłady przetwórcze mogą w związku z tym stabilizować bazę surowcową (skala, systematyczność i pewność dostaw), zaś dostawcy surowców zmniejszają ryzyko utraty odbiorców (pewność odbiorów). GPR wyraźnie także poprawiają relacje z dostawcami środków produkcji, co pozwala na poprawę warunków transakcyjnych przy ich zakupie.

Niewątpliwie wpływ na tak pozytywne oceny miał fakt, iż niemal wszystkie grupy wsparcie z PROW przeznaczały również na działania o charakterze inwestycyjnym (przykład takich działań został zaprezentowany w studium przypadku stanowiącym załącznik do niniejszego raportu)..

Pewien niepokój może budzić stosunkowo słaba kondycja grup. Jak wskazano w rozdziale dotyczącym konkurencyjności w gronie beneficjentów jest szereg grup, które zanotowały spadki kluczowych wskaźników dotyczących ich potencjału konkurencyjnego. Większość badanych grup nie posiada żadnych planów rozwojowych poza utrzymaniem status quo. Może to rodzić obawy o stabilność funkcjonowania grup w przyszłości i ich zdolność do przyciągania nowych członków.

Działanie 123

Drugim obok 142 działaniem, w którym stymulowano konsolidację oraz kooperację (w tym w formie grup producentów rolnych) było działanie 123. W ramach działania od 2011r. założono priorytetowe traktowanie: grup producentów rolnych, wstępnie uznanych grup, uznanych organizacji producentów owoców i warzyw oraz podmiotów skonsolidowanych w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. W rozporządzeniu z roku 2013 wskazano, iż pomoc przysługuje w pierwszej kolejności między innymi grupom producentów rolnych oraz wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw oraz uznanym organizacjom producentów owoców i warzyw. Takie preferencje mogły rzeczywiście oddziaływać na zachowania potencjalnych wnioskodawców, którzy

108 Ibidem

109 Podobne wyniki stwierdzono w raporcie: Ocena efektów działania: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” realizowanego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013 (PROW 2007-2013). Warszawa 2015.

chcąc zwiększyć szanse na pozyskanie środków mogli np. podejmować działania o charakterze konsolidacyjnym.

W praktyce procesy konsolidacji tylko w niewielkim stopniu były inicjowane „możliwością pozyskania wsparcia”. Podjęcie procesu konsolidacji w celu zwiększenia swoich szans na uzyskanie dofinansowania deklarowało 4,3% beneficjentów i 4,8% nieskutecznie aplikujących. W zasadzie około 95% badanych nie łączyła procesów konsolidacyjnych z możliwością uzyskania wsparcia właśnie na konsolidację. Z danych przekazanych przez ARIMR wynika, iż wsparcie otrzymało zaledwie 17 podmiotów skonsolidowanych w zakresie przetwórstwa i 2 centra dystrybucji.

Biorąc pod uwagę wagę decyzji konsolidacyjnych, w pewnym sensie skomplikowanie procesu oraz koszty można przypuszczać, że podmioty planowały konsolidację zanim pojawiła się możliwość uzyskania wsparcia. Ta strategiczna decyzja mogła być jedynie przyspieszona w czasie ze względu na wsparcie a jej główną przesłanką była pozycja rynkowa podmiotu. Wyniki badań ilościowych i jakościowych niejako potwierdzają tą opinię. Działania konsolidacyjne po zrealizowaniu operacji wspartych przez PROW dokonało, zarówno niewielu beneficjentów (8,5%), jak i nieskutecznie aplikujących (7,2%) od momentu wnioskowania. Żadnych działań konsolidacyjnych po uzyskaniu wsparcia nie podjęło 89,3% beneficjentów i 91,2% nieskutecznie aplikujących. Wśród beneficjentów, którzy podjęli działania konsolidacyjne po uzyskaniu wsparcia zdecydowanie przeważają opinie, iż podjęcie tych procesów jest wynikiem inwestycji zrealizowanych ze wsparciem PROW. W badaniach jakościowych przeważały opinie, że procesy konsolidacyjne w większości są efektem oddziaływania „sił” rynkowych. Na zakończenie warto wspomnieć, iż wśród ogółu beneficjentów 11% stanowiły grupy producentów rolnych, wstępnie uznane grupy oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw. Wsparcie w ramach działania uzyskały też 2 podmioty tworzące centra dystrybucji produktów rolnych a liczba podmiotów które przystąpiły do konsolidacji wyniosła 6 (odpowiednio 2 i 4 podmioty)

Nie ulega wątpliwości, iż wpływ działania 123 na procesy konsolidacyjne i kooperacyjne mógłby być większy pod warunkiem stosowania wspomnianych preferencji od pierwszego naboru wniosków.

Działanie 121

Działanie 121 mogło mieć wpływ na kooperację poprzez wprowadzenie możliwości wspólnego wnioskowania o wsparcie (2010), które było dodatkowo punktowane na etapie oceny wniosków.. Z możliwości tej skorzystał bardzo niewielki odsetek beneficjentów – tylko 1,2% projektów wspartych w ramach działania dotyczyło osób wspólnie wnioskujących, zaś liczba gospodarstw, których objęły te projekty wyniosła 1 868. Łącznie liczba osób wspólnie wnioskujących ukształtowała się na poziomie 1 832, a mediana wyniosła 2 osoby. Spośród 898 gospodarstw wspólnie wnioskujących jedynie w 35 przypadkach liczba producentów rolnych wspólnie wnioskujących była większa od 2, maksymalnie wynosząc 4 osoby.

Działanie 121 mogło jednak oddziaływać na procesy kooperacyjne w sposób pośredni poprzez wzrost potencjału gospodarstwa na skutek dokonanych inwestycji do współpracy z innymi podmiotami. 57% badanych gospodarstw zadeklarowało, iż inwestycje dokonane dzięki wsparciu z PROW zwiększyły potencjał Pani/a gospodarstwa jeżeli chodzi o współpracę z innymi gospodarstwami lub podmiotami zajmującymi się przetwórstwem.

Jeżeli chodzi o współpracę z podmiotami przetwórczymi to zadeklarowało ją 56% beneficjentów działania oraz 51% podmiotów aplikujących nieskutecznie. Zarówno beneficjenci, jak aplikujący nieskutecznie potwierdzają wystąpienie zmian we współpracy z podmiotami zajmującymi się

przetwórstwem w ostatnich latach, aczkolwiek nie dostrzegając tych zmian w zakresie typu umownych warunków realizacji sprzedaży. Przede wszystkim badani potwierdzili zauważalny wzrost wymagań jakościowych wobec dostarczanych surowców. Taką opinię wyraziło 77,6% beneficjentów i 74,2% nieskutecznie aplikujących¹¹⁰. PROW miał niebagatelny wpływ na możliwość sprostania coraz wyższym oczekiwaniom podmiotów przetwórczych względem jakości dostarczanych produktów – aż 83% beneficjentów działania 121 wskazała, iż zrealizowane inwestycje miały wpływ na wzrost jakości produkcji. Skala efektu netto jest bardzo widoczna i wynosi aż 42 p.p. Wsparcie inwestycyjne z PROW miało więc istotny wpływ na relacje pionowe producent – przetwórcza pozwalając tym pierwszym na dostosowanie się do rosnących wymogów jakościowych.

Jeżeli chodzi o współpracę poziomą czyli między pojedynczymi gospodarstwami to nadal nie jest ona zjawiskiem powszechnym (pewnego rodzaju wyjątkiem są producenci zorganizowani w grupach). Opinię tą potwierdza niski odsetek gospodarstw beneficjentów działania 121 (13,5%) oraz nie skutecznie aplikujących (16,8%) świadczących usługi dla innych gospodarstw lub/i zakładom przetwórczym. Taką sytuację można tłumaczyć faktem, iż usługi świadczone przez beneficjentów działania na rzecz innych gospodarstw mogły być wykonywane jedynie sprzętem, którego zakup nie był współfinansowany ze środków Programu (beneficjenci w okresie trwałości nie mogli użytkować sprzętu poza własnym gospodarstwem lub gospodarstwem osób współwnioskujących). Wymiana parku maszynowego w gospodarstwach beneficjentów powodowała znaczące ograniczenie liczby maszyn i urządzeń, które mogły być używane w usługach na zewnątrz. Stąd w szczególności fakt nadal niesatysfakcjonującego poziomu współpracy między gospodarstwami potwierdza wykorzystanie posiadanego sprzętu rolniczego poza gospodarstwem wśród nieskutecznie aplikujących. Świadczenie usług dla innych gospodarstw lub/i innych podmiotów w ostatnim roku deklarowało niespełna 9% badanych, zaś we wcześniejszym okresie 7,9%.

Niewątpliwie barierą wpływającą na skalę kooperacji poziomej są czynniki społeczno-kulturowe i ograniczony poziom zaufania oraz kapitału społecznego (wykazywany chociażby w ogólnopolskim badaniu „Diagnoza społeczna”). Pewnym pozytywnym w tym względzie efektem działania jest „uruchomienie” procesu wspólnego wnioskowania. Skala tego zjawiska nie jest jeszcze znacząca w stosunku do liczby beneficjentów, ale „dobry” przykład powinien się rozprzestrzeniać w środowisku i sukcesywnie może te bariery niwelować.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, iż **wpływ PROW na konsolidację i kooperację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa rolnego był najbardziej widoczny w odniesieniu do działania 142**. Za korzystną sytuację w tym względzie należy uznać znaczną liczbę wspartych grup, deklarowaną przez beneficjentów poprawę relacji wewnątrz grupy oraz z odbiorcami i dostawcami, pozytywne oceny wsparcia PROW w budowaniu potencjału współpracy. Współpraca zdecydowanie zwiększa siłę przetargową producentów rolnych poprzez wpływ na strukturę rynku (tworzenie grup producenckich), wielkość zasobów (wspólne inwestycje i/lub wspólne korzystanie z

110 Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że w tym okresie zwiększenie wsparcia doradczego w zakresie realizacji procesów produkcji ze strony przetwórców potwierdziło tylko 30,8% beneficjentów oraz 31,7% nieskutecznie aplikujących, zaś wzrost wielkości zamówień na surowce zadeklarował 45,3% beneficjentów i 43,7% nieskutecznie aplikujących.

zasobów), sprzedaż na atrakcyjnych rynkach, poprawa jakości oraz zmniejszanie kosztów transakcyjnych (wspólne wykorzystanie zasobów).

Jeżeli chodzi o zakłady przetwórcze to ewentualne procesy konsolidacyjne są stymulowane przede wszystkim mechanizmami rynkowymi ponadto stosunkowo późne wprowadzenie preferencji dla określonych typów podmiotów skutkowało tym, iż wpływ działania 123 na konsolidację i kooperację był umiarkowany.

W sposób pośredni do wzrostu kooperacji przyczyniło się działanie 121, które pozwoliło zdecydowanej większości beneficjentów na podniesienie jakości produkcji a tym samym umożliwiło dostosowanie się do wyższych wymogów jakościowych stawianych przez podmioty przetwórcze.

Nieco mniejsze efekty wsparcia należy odnotować w zakresie wzrostu współpracy pomiędzy producentami rolnymi (współużytkowanie maszyn i urządzeń) czy wspólnego wnioskowania choć pozytywnie należy oceniać samą próbę stymulowania w PROW kooperacji poziomej przybierającej inną postać aniżeli współpraca w ramach GPR.

Biorąc pod uwagę konieczność dalszej konsolidacji w sektorze rolno-żywnościowym należał nadal wspierać te procesy wzmacniając współpracę producentów rolnych, konsolidację sektora przetwórczego i integrację pomiędzy producentami surowców żywnościowych i podmiotami przetwórczymi.

4.10 W jakim stopniu wybrane działania osi I przyczyniły się do poprawy struktury agrarnej i jak zmieniła się struktura wieku osób prowadzących działalność rolniczą?

Do działań osi I PROW, które mogły mieć bezpośredni lub/i pośredni wpływ na zmianę (poprawę) struktury agrarnej zaliczyć należy działania: 112, 113, 121, 125 (schemat I), 126. Jedynie działanie 113 „Renty strukturalne” miało na celu - poza poprawą struktury wiekowej osób pracujących w rolnictwie, także poprawę struktury agrarnej.

Perspektywa makro

Na podstawie danych GUS można stwierdzić, że w okresie 2007-2014 zmieniła się, zarówno liczba gospodarstw ogółem, jak i ich struktura obszarowa. Liczba gospodarstw ogółem zmalała z 2 579 178 do 1 413 028 tj. aż o 45,2%¹¹¹. Jednak gospodarstwa do 1 ha mają charakter marginalny jeśli chodzi o znaczenie produkcyjne. Jeśli więc uwzględnić gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha to ich liczba zmniejszyła się w analizowanym okresie z 1,81 miliona do 1,38 a więc o 23,6%. Analiza tej grupy (powyżej 1 ha) wskazuje na zachodzące przemiany strukturalne (tabela). Nastąpiła dyspersja grup liczebności w grupach obszarowych, charakterystyczna dla przemian strukturalnych w rolnictwie.

111 Należy zauważyć, że w 2012 roku nastąpiła zmiana definicji gospodarstwa rolnego według GUS. Spowodowało to znaczny spadek liczby gospodarstw zarejestrowanych przez GUS. Dlatego też jest zasadne prowadzenie analiz w większych grupach obszarowych gospodarstw, które nie uległy zmianie w związku ze zmianą definicji, a jedynie podlegają zmianom wynikającym z uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i socjalnych.

Spadła liczba i udział gospodarstw najmniejszych – do 5 ha, natomiast wzrósł udział gospodarstw powyżej 20 ha – z 7,0 do 9,8%.

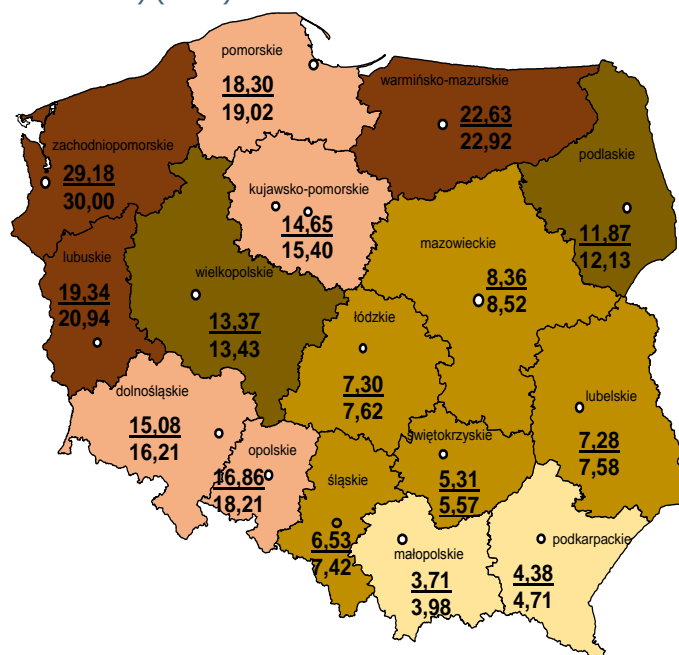
Tabela 14. Liczba i struktura obszarowa gospodarstw ponad 1 ha w latach 2007 i 2014

Wyszczególnienie	Ogółem	1,01– 1,99 ha	2,00– 4,99 ha	5,00– 9,99 ha	10,00– 14,99 ha	15,00– 19,99 ha	20,00– 49,99 ha	50,00 ha i więcej
2007 rok - liczba	1 808 045	422 610	614 264	400 152	166 595	77 597	102 723	24 104
- %	100,0	23,4	34,0	22,1	9,2	4,3	5,7	1,3
2014 rok – liczba	1 381 645	261 698	457 278	309 645	147 295	70 152	102 519	33 058
- %	100,0	18,9	33,1	22,4	10,7	5,1	7,4	2,4
Różnica 2014- 2007	-426 400	-160 912	-156 986	-90 507	-19 300	-7 445	-204	8 954
Różnica - %	-23,6	-38,1	-25,6	-22,6	-11,6	-9,6	-0,2	37,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Średnia powierzchnia gospodarstwa w okresie 2007-2014 wzrosła o 5,8% z poziomu 9,91 ha do 10,48 ha przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym¹¹² (rys.).

Rysunek 1. Regionalne zróżnicowanie średniej powierzchni gospodarstw w Polsce w 2007 (górna wartość) i 2015 r. (dolna wartość) (w ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

112 Dane publikowane w ogłoszeniach Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Zmiany struktury agrarnej gospodarstw beneficjentów

Na tle zaprezentowanych danych ze statystyki publicznej warto zobaczyć jaka była skala wzrostu powierzchni gospodarstw beneficjentów PROW.

Jeżeli chodzi o beneficjentów działania 112 czyli młodych rolników to mediana¹¹³ powierzchni ich gospodarstwa w momencie składania wniosku o dofinansowanie wynosiła 14,42 ha a po realizacji biznesplanu 18,5 ha co oznacza, iż **skala wzrostu wyniosła 28%**. Największy bo 71% wzrost wystąpił w województwie zachodniopomorskim (z 16,68 ha do 28,59 ha), najmniejszy natomiast bo zaledwie 5% w województwie łódzkim (z 13,22 ha do 13,98 ha). Warto w tym miejscu podkreślić, iż mediana powierzchni gospodarstw beneficjentów zarówno w momencie aplikowania jak i po realizacji biznesplanu była największa w tych województwach w których zgodnie z danymi GUS działają gospodarstwa średnio największe – czyli w województwach zachodniopomorskim, warmińsko – mazurskim, lubuskim, pomorskim i opolskim. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Tabela 15. Mediana powierzchni gospodarstw młodych rolników przed i po realizacji biznesplanu

	Mediana powierzchni przed realizacją biznesplanu	Mediana powierzchni po realizacji biznesplanu
warmińsko-mazurskie	21,88	25,75
pomorskie	19,71	23,56
lubuskie	17,05	23,63
opolskie	17	24,07
zachodniopomorskie	16,68	28,59

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Łączna powierzchnia gospodarstw młodych rolników, która przed realizacją biznesplanu wynosiła 246 542 ha wzrosła o 97 655 ha do wartości 344 197 ha (czyli o blisko 40%). Warto zauważyć, iż wartość ta stanowi 2,3% ogólnej powierzchni użytków rolnych w polskich gospodarstwach rolnych, która w roku 2014 wyniosła 14 558 389 ha.

Z badań ankietowych wynika, iż w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie wzrost powierzchni użytków rolnych zadeklarowało 57% beneficjentów w porównaniu do 40% podmiotów, które nie otrzymały wsparcia. Efekt netto wynosi więc 17 p.p a różnica między obiema grupami jest istotna statystycznie.

Jeżeli chodzi o beneficjentów działania 121 to łączna powierzchnia gospodarstw unikatowych beneficjentów w momencie składania wniosku o dofinansowanie wyniosła 2 786 464 ha co stanowiło aż 19% ogólnej powierzchni użytków rolnych. Warto przypomnieć, iż beneficjenci działania stanowili tylko 4% ogólnej liczby działających w kraju gospodarstw natomiast jeżeli weźmiemy pod uwagę wyłącznie gospodarstwa żywotne ekonomicznie (z klasy wielkości ekonomicznej powyżej 4 tys. euro) to ich udział rósł już do 7,7%. Powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach w roku 2013 wyniosła 12 694 911 z czego 21% było użytkowane przez beneficjentów działania 121. Większy udział beneficjentów w użytkowaniu gruntów aniżeli wynikałoby to z ich udziału w liczbie gospodarstw

113 Proponujemy posługiwanie się medianą ponieważ jest ona zdecydowanie mniej „wrażliwa” na wartości skrajne

wynika z większej średniej powierzchni gospodarstwa. W oparciu o dane GUS¹¹⁴ obliczono, iż średnia powierzchnia użytków rolnych gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej powyżej 4 tys. euro wynosiła 17 ha¹¹⁵ podczas gdy średnia powierzchnia gospodarstwa będącego beneficjentem działania 121 w momencie aplikowania wynosiła 49 ha (mediana 23,63 ha)¹¹⁶. W sprawozdaniu z realizacji operacji czy też ankiecie składanej przez beneficjentów do ARIMR nie monitorowano powierzchni gospodarstwa po zrealizowaniu operacji stąd skalę zmiany ustalono więc w oparciu o informacje deklarowane przez respondentów w ramach badania ankietowego przeprowadzonego w niniejszej ewaluacji. Z badań wynika, iż aktualna mediana powierzchni gospodarstwa beneficjenta działania 121 wynosi 25 ha. Dane z badań ankietowych porównano z danymi z wniosków aplikacyjnych tych 160 podmiotów, które wypełniły ankietę. **Mediana powierzchni ich gospodarstw wyniosła 23,06 ha co oznacza 8% wzrost powierzchni w porównaniu do roku, w którym respondent składał wniosek o dofinansowanie.** Wzrost ten jest wyższy niż notowany średnio w skali kraju dla ogółu populacji gospodarstw. Ekstrapolując te 8% na ogół populacji beneficjentów działania 121 otrzymujemy 222 917 ha o jakie powiększyły się wszystkie gospodarstwa beneficjentów osiągając łączną powierzchnię 3 009 382. Oczywiście podana wartość jest tylko oszacowaniem i nie może być traktowana na równym poziomie wiarygodności jak pochodzące z systemu monitoringu dane dotyczące działania 112.

Warto też wspomnieć, iż w badaniach ankietowych 53% beneficjentów modernizacji gospodarstw rolnych zadeklarowała, iż w porównaniu do roku, w którym ubiegali się o wsparcie wielkość użytków rolnych, na których gospodarują wzrosła. W grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie odsetek ten wyniósł 35%. Różnica jest istotna statystycznie. Efekt netto wynosi 18 punktów procentowych.

Kolejnym działaniem, z którym przewidziano badanie pośredniego wpływu wsparcia na wielkość gospodarstwa było działanie 126. System monitoringu zbierał dane nt. powierzchni gospodarstw w momencie składania wniosku o dofinansowanie. Średnia powierzchnia gospodarstwa wyniosła 12,9 ha, z kolei mediana 7,73. W tym kontekście należy podkreślić, iż populacja beneficjentów została zdominowana przez gospodarstwa rolne w województwach mazowieckim i lubelskim i świętokrzyskim (81% ogółu beneficjentów), w których to przeciętna wielkość gospodarstwa jest niższa od średniej krajowej. Łączna powierzchnia wspartych gospodarstw wyniosła 104 858,64 co stanowiło 1% ogólnej powierzchni użytków rolnych (dane za rok 2014). System monitoringu nie gromadzi danych na temat powierzchni gospodarstwa po zrealizowaniu inwestycji więc podobnie jak w przypadku działania 121 koniecznym było oparcie się na danych z badań ankietowych. Obecna mediana powierzchni 160 gospodarstw, które wzięły udział w ankiecie wyniosła 10 ha natomiast w momencie składania wniosku o dofinansowanie wyniosła 9,2 ha **wzrost wyniósł więc 8,6%.** Ekstrapolując te 8% na wszystkich beneficjentów działania daje to łączny wzrost powierzchni o 8 389 ha do wartości 113 247 ha.

W badaniach ankietowych 39% badanych zadeklarowało wzrost powierzchni użytków rolnych w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie. W grupie kontrolnej odsetek ten wyniósł 27%. Różnice są istotne statystycznie.

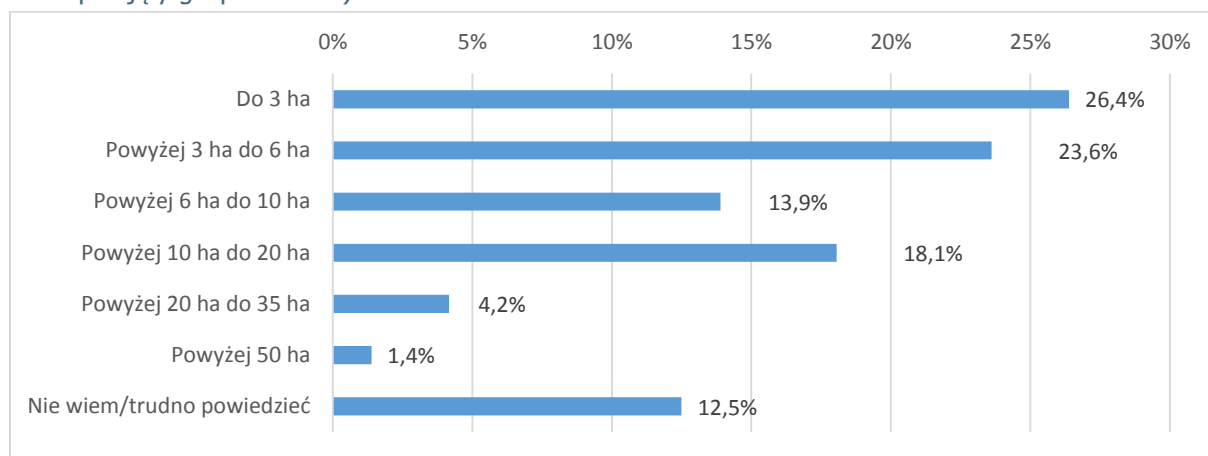
114 Charakterystyka gospodarstw rolnych 2013r. GUS

115 Dane za 2013r.

116 Średnią zawyżają gospodarstwa o bardzo dużej powierzchni (maksymalnie było to aż 2520 ha UR)

Abstrahując od działań o charakterze inwestycyjnym poprawa struktury agrarnej należała do jednych z celów działań 113 oraz 125. Łączna powierzchnia gospodarstw przekazanych w ramach działania 113 – Renty strukturalne - wyniosła 239 112 ha. W 54% przypadków przekazanie następowało na rzecz następcy a w pozostałych na powiększenie innego gospodarstwa. Wszystkie gospodarstwa zostały przekazane w całości. Tylko 3% rolników zostawiło sobie działkę na tzw. własne potrzeby. Mediana powierzchni tych działek wynosiła 3,9 ha. Według opinii badanych rolników blisko 95% osób, które przejęły gospodarstwa prowadzi je w dalszym ciągu. Trzeba też podkreślić, że około połowa z nich powiększyła obszar gospodarstw w porównaniu do momentu w którym je przejęła. Skala wzrostu powierzchni była zróżnicowana. Około ¼ badanych oceniała ją na poziomie do 3 ha (wykres). Zbliżony był udział odpowiedzi potwierdzających wzrost w przedziale 3-6 ha.

Wykres 23. Odpowiedzi na pytanie: O ile hektarów powiększyła swoje gospodarstwo? (chodzi o osoby, które przejęły gospodarstwa) – działanie 113



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami wybranych działań

Działanie 125 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” w schemacie I miało na celu między innymi poprawę warunków gospodarowania poprzez scalenia. W ramach tego działania powierzchnia użytków rolnych właścicieli uczestniczących w tym działaniu wyniosła ogółem 94 409 ha, w tym użytki rolne – 86 549 ha co stanowiło nieco ponad pół procenta wszystkich użytków rolnych w kraju. Postępowaniami scaleniowymi objęto w PROW 2007-2013 24 222 gospodarstw (w SPO 2004-2006 było to zaledwie 828 gospodarstw). Powierzchnia gospodarstw objętych postępowaniami scaleniowymi wynosiła 85 239 ha. Łączna liczba działek ewidencyjnych w gospodarstwach przed scaleniem wynosiła 155 874, a po scaleniu 92 573 (spadek o 41%). Wskaźnik zmniejszenia liczby działek w gospodarstwach po scaleniu wyniósł 0,59 (dla gospodarstw leśnych 0,79). Natomiast średnia wielkość działki ewidencyjnej wzrosła z 0,58 ha do 0,97 ha. Zlikwidowano szachownicę gruntów, zwiększono powierzchnię pól uprawnych, zmniejszono odległości działek od ośrodka gospodarczego, urządzono funkcjonalną sieć dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż PROW miał pozytywny wpływ na poprawę struktury agrarnej odbiorców wsparcia. **Skala wzrostu powierzchni gospodarstw beneficjentów była większa niż wzrost jaki dokonał się wśród ogółu gospodarstw rolnych (największa w działaniu 112).** Beneficjenci też zdecydowanie częściej aniżeli podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie

deklarowali powiększenie powierzchni gospodarstwa w analogicznym okresie. Należy natomiast zauważyć, iż mimo pozytywnych efektów PROW w dalszym ciągu struktura agrarna polskiego rolnictwa jest wysoce niekorzystna a wzrost średniej powierzchni gospodarstwa w okresie 2007-2014 wynoszący 5,8% należy uznać za niewystarczający. Trzeba mieć na uwadze fakt, iż decyzja o powiększeniu gospodarstwa wymaga posiadania odpowiednich nakładów kapitałowych oraz odpowiedniego zaplecza technicznego, które pozwoli na prowadzenie efektywnego gospodarowania na powiększonym obszarze. Tymczasem kluczowe z punktu widzenia podnoszenia potencjału technicznego a w konsekwencji docelowo i finansowego działanie czyli działanie 121 było adresowane do podmiotów o minimalnej wielkości ekonomicznej 4 ESU. Ze wsparcia wyłączonych zostało więc ponad 80% gospodarstw rolnych. Dane pokazują, iż to te gospodarstwa są najmniejsze – 96% z nich miało powierzchnię nie większą niż 10 ha. Trudno tym samym było oczekiwać dzięki wsparciu z PROW istotnych zmian w skali makro jeżeli chodzi o strukturę agrarną.

Wpływ PROW na strukturę wiekową

W statystyce publicznej niewielki nacisk położony jest na zagadnienie struktury wiekowej rolników. Praktycznie jedynymi danymi dotyczącymi tej struktury są dane z publikacji GUS „Charakterystyka gospodarstw rolnych”. Publikacja posługuje się trzema przedziałami wielkości na określenie wieku rolników: poniżej 40 lat, 40 – 64 lata oraz powyżej 65 lat i więcej. Warto zauważyć, iż w PROW osobę młodą definiowano jako osobę poniżej 40 roku życia stąd proponujemy stosowanie tej nomenklatury również w niniejszym raporcie i posługiwanie się analogicznymi przedziałami wiekowymi co GUS.

W roku 2013 młodzi rolnicy stanowili 23,1% ogółu rolników, rolnicy z przedziału 40 – 64 lata 67,2% a rolnicy najstarsi 9,6%. W ujęciu liczbowym daje to odpowiednio 330755, 960606 i 137645 osób (dane dotyczą osób kierujących gospodarstwami rolnymi). Niestety dane te nie są bezpośrednio porównywalne z danymi przedstawionymi w charakterystyce gospodarstw rolnych za rok 2007 bowiem GUS stosował wtedy odmienne przedziały wiekowe. Przyjęto więc, iż spośród 409 500 kierujących gospodarstwem o powierzchni powyżej 1 ha z przedziału wiekowego 35- 44 lata 245 700 to osoby w wieku 35 – 40 lat a 163 800 to osoby w wieku 41 – 44 lat.¹¹⁷ Na tej podstawie oszacowano, iż w roku 2007 młodzi rolnicy stanowili 28,88%, rolnicy z przedziału wiekowego 40 – 64 lata 59,45% a rolnicy najstarsi 11,67%¹¹⁸. Średni wiek użytkowników gospodarstw rolnych wynosił w 2007 roku – 51 lat. Podsumowanie danych zawiera poniższa tabela:

117 Wartość 409 500 podzielono na 10 czyli tyle ile lat mieści się w przedziale 35- 44 co dało średnio 40,95 tysięcy osób na dany rok. Na lata 35 – 40 przypada 6 lat co przemnożone przez 40,95 tysięcy daje 245,7 tysięcy

118 Należy zaznaczyć, iż dane za rok 2007 dotyczą tzw. użytkowników gospodarstw natomiast zgodnie z notką metodologiczną zawartą w publikacji W zdecydowanej większości gospodarstw indywidualnych (96,6% ogółu omawianych gospodarstw) użytkownik był jednocześnie osobą kierującą gospodarstwem

Tabela 16. Struktura wiekowa osób kierujących gospodarstwami rolnymi w roku 2007 i w roku 2013 (liczba w tys. i udział procentowy)

	poniżej 40 lat	40-64 lata	65 lat i więcej
2007	500,5	1030,4	202,2
	28,88%	59,45%	11,67%
2013	330755	960606	137645
	23,1%	67,2%	9,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Powyższe dane wskazują, iż w ogóle rolników maleje udział rolników najmłodszych oraz najstarszych natomiast powiększa się (w ujęciu procentowym) grono rolników z przedziału wiekowego 40 -64 lata.

Warto dane te odnieść do danych z systemu monitoringu PROW. Skupimy się tutaj zgodnie z zapisami raportu metodologicznego na tych działaniach, które z uwagi na skalę wsparcia oraz postawione cele mogły mieć wpływ na zmianę struktury wiekowej osób prowadzących gospodarstwa rolne.

Wpływu takiego należało przede wszystkim oczekiwać w działaniu 112, w którym wsparcie było skierowane do młodych rolników oraz działaniu 113, które miało przyspieszyć proces przekazywania gospodarstw rolnych między innymi następcom, których wiek nie przekroczył 40 lat (jeżeli chodzi o przekazywane na powiększenie gospodarstwa rolnego innego producenta rolnego to nie mógł one mieć więcej niż 50 lat).

Ze wsparcia w ramach działania 112 skorzystało 38 857 młodych rolników czyli 11,7% wszystkich osób poniżej 40 roku życia kierujących gospodarstwami rolnymi (odniesiono się do danych za rok 2013). Widać więc, iż PROW miał istotne znaczenie we wsparciu tej grupy rolników. Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż 62% badanych zdecydowałoby się na prowadzenie gospodarstwa również w sytuacji braku otrzymania wsparcia okazuje się, iż dzięki działaniu 112 PROW liczba gospodarstw kierowanych przez młodych rolników była wyższa o 14 766 co oznacza 4,4% udział w ogóle gospodarstw młodych rolników. Średnio były to osoby urodzone w roku 1985 czyli takie, które obecnie mają 31 lat. Warto też zauważyć, iż w istotnym stopniu wsparcie oferowane w ramach działania trafiło do rolników najmłodszych, których wiek nie przekroczył 25 lat – było ich łącznie 25 598. W oparciu o dane GUS oszacowano, iż w skali kraju w roku 2013 rolników kierujących gospodarstwami, których wiek nie przekroczył 25 lat było około 29 530 co wskazuje na **bardzo duży udział wsparcia udzielanego z PROW w ułatwianiu prowadzenia gospodarstw przez osoby najmłodsze**. Jest to niewątpliwie jeden z istotniejszych i bardziej pożądaných efektów programu. Należy podkreślić, iż osoby najmłodsze mają najczęściej najbardziej utrudniony dostęp do zewnętrznych, komercyjnych źródeł finansowania (z uwagi na brak historii kredytowej, niewielkie doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa) stąd oferowanie im wsparcia w postaci premii jest jak najbardziej uzasadnione. Podsumowując, należy uznać, iż działanie 112 stymulowało przemiany strukturalne w rolnictwie ułatwiając prowadzenie/zakładanie gospodarstw a także przyczyniając się do samego wzrostu liczby takich gospodarstw przy czym efekt jest szczególnie widoczny w odniesieniu do gospodarstw kierowanych przez osoby najmłodsze.

Jeżeli chodzi o działanie 113 to jego wpływ na zmianę struktury agrarnej był mniejszy aniżeli działania 112 co wynikało z faktu, iż wydano 19 947 decyzji o przyznaniu renty a na rzecz następcy czyli osoby poniżej 40 roku życia przekazano 10 870 gospodarstw. Średni wiek rolnika przejmującego gospodarstwo (niezależnie od celu przekazania) wynosił zgodnie z danymi ARIMR 31,8 lat. Wsparcie nie miało więc tak istotnego oddziaływania w skali makro jak działanie 112.

Jeżeli chodzi o działanie 121 to nie było ono ukierunkowane na zmianę struktury wiekowej osób prowadzących gospodarstwa rolne natomiast oczywiście mogło ułatwiać prowadzenie gospodarstw młodych rolników. Istotnym jest w związku z powyższym zbadanie jak kształtowała się struktura wiekowa beneficjentów działania. Z danych z systemu monitoringu wynika, iż w istotnym stopniu wsparcie trafiło do młodych rolników czyli do osób poniżej 40 roku życia. Ich udział w ogóle beneficjentów wynosił 57,2% i był ponad dwukrotnie wyższy od udziału młodych rolników w ogóle populacji, który w roku 2013 wynosił 23,1%. Wpływ na taką strukturę wiekową mógł mieć fakt formułowania względem aplikujących określonych wymogów dotyczących wykształcenia czy minimalnej wielkości ekonomicznej gospodarstwa a wg. danych GUS młodzi rolnicy są lepiej wykształceni i posiadają silniejsze ekonomicznie gospodarstwa. Łącznie z działania 121 dotację otrzymało niemal 33 tysiące młodych rolników (w tym 4626 poniżej 25 roku życia) z czego 6093 korzystało również ze wsparcia z działania 112. Oznacza to, iż **w kluczowych działaniach inwestycyjnych PROW wsparło prawie 66 tysięcy młodych rolników co stanowiło 19,8% ogółu młodych rolników kierujących gospodarstwami w roku 2013.**

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, iż PROW w istotnym stopniu wspierał młodych rolników. Jakkolwiek ograniczony był wpływ Programu na przemiany strukturalne dotyczące wieku (de facto w okresie wdrażania Programu odsetek gospodarstw młodych rolników w ogóle gospodarstw zmniejszył się) tak niewątpliwie PROW ułatwiał prowadzenie gospodarstw osobom poniżej 40 roku życia. Szczególnie zauważalny w skali makro jest wsparcie udzielone osobom najmłodszym i ten efekt należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Niewątpliwie większy wpływ na przemiany strukturalne miałyby większa skala wsparcia w ramach działania „renty strukturalne” natomiast wymagałoby to o wiele większych nakładów finansowych co mogłoby być wątpliwie z punktu widzenia efektywności interwencji – owe 19 947 rent kosztowało już ponad 1,7 miliarda złotych co daje średnio 86 875 złotych na jedno gospodarstwo. Wydaje się, iż bardziej efektywne było wsparcie udzielane w ramach działania 112 gdzie średnie wsparcie na gospodarstwo wyniosło 81 415 zł przy czym środki te w dużej mierze zostały zainwestowane w unowocześnienie gospodarstwa.

4.11 jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach PROW przyczynia się do trwałości produkcji w systemie jakości?

Wprowadzenie

Jedną z istotnych cech rynku produktów żywnościowych (w szczególności w zakresie podstawowej produkcji rolnej) jest nadal niski udział produktów żywnościowych wysokiej jakości, oznaczonych specjalnymi certyfikatami i znakami jakości, wytwarzanych w tradycyjnych technologiach, z mniejszym (lub bez) udziałem środków syntetycznych, specjalności regionalnych czy też produktów charakteryzujących się trwałym poziomem jakości i powtarzalnymi walorami smakowymi. Jakość produktów rolno-spożywczych jest kojarzona coraz silniej także z marką niejako gwarantującą większość, jak nie wszystkie, oczekiwane przez konsumentów cechy. Należy jednocześnie podkreślić, że jakość stanowi kluczową przewagę konkurencyjną podmiotów funkcjonujących na rynku, zdecydowanie bardziej „wartościową” i trwałą w porównaniu do przewagi cenowej.

W zapisach PROW problematyka jakości przewija się dość często z różnym nasileniem, zarówno w części diagnostycznej, jak i w celach wybranych działań. W części diagnostycznej wskazuje się przede wszystkim na konieczność dalszych działań ukierunkowanych na poprawę jakości produktów rolno-

żywnościowych, zauważając jednocześnie na postęp w tej dziedzinie dokonany przed akcesją i w pierwszym okresie programowania. Podkreślana jest także kwestia roli jakości we wzroście konkurencyjności polskiego rolnictwa i sektora przetwórczego na jednolitym Rynku, co stanowi przesłankę do realizacji „inwestycji ukierunkowanych na poprawę jakości i atrakcyjności oferty handlowej”. W diagnozie podkreśla się rosnące zainteresowanie produkcją wysokojakościową taką jak np. produkty regionalne, produkty ekologiczne i produkty rolnictwa integrowanego, jednocześnie zauważając konieczność zapewnienia wysokich i mierzalnych standardów jakości na przyszłość.

Problematyka jakości znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w celach czterech z działań osi I PROW (132, 133, 121, 123), aczkolwiek z opisów niektórych pozostałych działań wynika pośrednio, iż wspierane w ich ramach miały być przedsięwzięcia o charakterze projakościowym a tym samym mogące być uznane za przyczyniające się do utrwalania produkcji wysokojakościowej. Nadmienić należy, iż właśnie oś I stanowiła podstawę realizacji celu wspólnotowego: „Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa”. Pojęcie jakości występowało (w różnych aspektach) także w pozostałych osiach PROW, aczkolwiek w aspekcie produktów rolno-żywnościowych pośrednio wsparcie jakości występowało w działaniu 311 i 312. Niewątpliwie problem wpływu PROW na trwałość produkcji w systemie jakości został zdefiniowany przede wszystkim w pierwszej osi PROW w działaniu 132 (wsparcie o charakterze motywacyjnym do uczestnictwa w systemach jakości) i 133 (wsparcie działań promocyjno-informacyjnych żywności wytwarzanej w systemach jakości).

Stąd tylko w tych dwóch działaniach (133, 132) wykorzystano w systemie monitoringu wskaźniki pozwalające na pomiar efektów wsparcia w obszarze wzrostu jakości żywności. W obydwu działaniach wykorzystano wskaźnik „wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą”, zaś w działaniu 132 wskaźnik „liczby wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości”.

Perspektywa makro

Kwestia produkcji żywności w systemie jakości jest monitorowana w statystyce publicznej w bardzo ograniczonym zakresie i głównie dotyczy produkcji ekologicznej oraz integrowanej. Jak wskazano powyżej są to systemy najbardziej rozpowszechnione w polskim rolnictwie i sukcesywnie się rozwijające. Od dziesięciu lat obserwuje się wzrost liczby gospodarstw ekologicznych, powierzchni upraw, liczby zakładów przetwórczych a także punktów handlowych zajmujących się sprzedażą tej żywności. Liczba certyfikowanych gospodarstw rolnych na koniec 2015 roku wynosiła 24 829, co oznacza znaczący wzrost w porównaniu do roku 2006, kiedy ich liczbę szacowano na 9,2 tysiąca¹¹⁹. Ponadto co warto podkreślić, iż największą liczbę gospodarstw ekologicznych odnotowano w roku 2013 – 27,1 tysiąca, a ich liczba po raz pierwszy w 2014 roku spadła do poziomu 25,4 tysięcy. Według danych Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno Spożywczych liczba przetwórci posiadających certyfikat ekologiczny na koniec 2014 roku wyniosła 484, zaś w roku 2015 - 540. W porównaniu do danych z 2006 roku gdy ich liczba wynosiła 59 można mówić również o dynamicznym rozwoju przetwórstwa ekologicznego¹²⁰. Podobnie dynamicznie rozwijała się integrowana produkcja żywności.

119 Podane wartości uwzględniają gospodarstwa w okresie przestawiania się

120 Z danych przekazanych przez ARIMR wynika, iż 1,49% beneficjentów w momencie składania wniosku o dofinansowanie przetwarzało produkty rolne pochodzące z gospodarstw ekologicznych a średni procentowy udział produktów rolnych pochodzących z gospodarstw ekologicznych w całości przetwarzanych surowców wyniósł 16%

Od 2006 roku obserwowany jest przede wszystkim znaczny wzrost ilości wydawanych certyfikatów integrowanej produkcji. W 2006 roku wydano ich 1 891 natomiast w roku 2013 już 2 898. Najmniejszą liczbę wydanych certyfikatów odnotowano w roku 2009 i wyniosła ona 838.

Działanie 132

Kluczowe z punktu widzenia rozwoju produkcji żywności wysokiej jakości i trwałości produkcji w systemach jakości było działanie 132 ukierunkowane głównie na zmianę koncepcji konkurencyjności z cenowej na jakościową. Przystępowanie do uczestnictwa w systemie jakości wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów, wynikających z potrzeby wprowadzenia niezbędnych zmian w gospodarstwie oraz poddaniu go niezbędnym kontrolom, zgodnie z określonymi standardami systemu. Wsparcie miało na celu motywować producentów do prowadzenia produkcji w nowych warunkach i standardach, wymaganych przez określony system jakości i zwiększyć możliwość ponoszenia dodatkowych kosztów produkcji do momentu, w którym wyższe ceny produktów na rynku pozwolą na ich zrekompensowanie.

Wsparcie w ramach działania uzyskało 26 339 niepowtarzających się producentów rolnych z czego aż 21 584 na systemy jakości związane z produkcją ekologiczną¹²¹. Warto zauważyć, iż liczba wspartych podmiotów stanowi 87% ogółu gospodarstw ekologicznych w kraju (odnosząc do danych za rok 2014). Wsparcie z PROW było więc zauważalne w skali makro. Drugim w kolejności najbardziej popularnym wśród beneficjentów działania systemem była integrowana produkcja. Przekroczona została zakładana w pierwszej wersji PROW wartość wskaźnika dotyczącego liczby wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości, którą ustalono na poziomie 9835. W trakcie wdrażania programu znacząco podwyższono alokację na działanie 12 460 000 euro do 100 000 000 euro zwiększając jednocześnie wartość wskaźnika do 69 000. Osiągnięta wartość wskaźnika pokazuje, iż przyjęte zmiany były zbyt optymistyczne i przeszacowano zainteresowanie podmiotów ubieganiem się o wsparcie. Biorąc pod uwagę fakt, iż trafiło ono głównie do gospodarstw ekologicznych trudno było oczekiwać, iż liczba takich gospodarstw w trakcie wdrażania programu wzrośnie kilkukrotnie.

Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości żywności lub normami wyniosła 513 903 812 zł z czego 67% przypadało na rolnictwo ekologiczne a 32% na produkcję integrowaną.

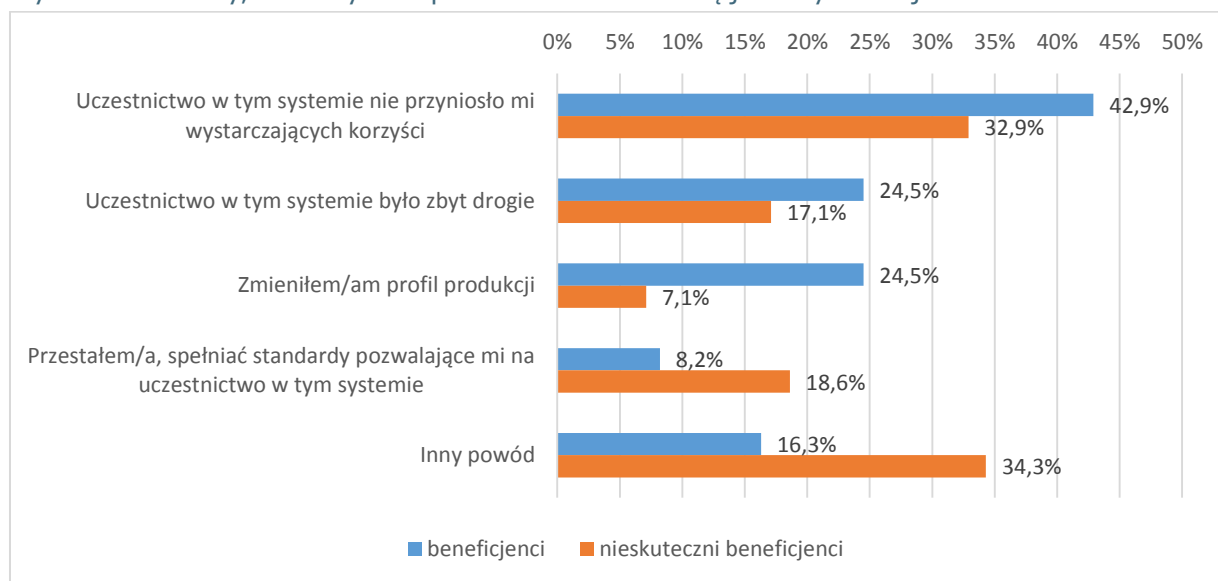
Biorąc pod uwagę podstawową przesłankę uzasadnienia wsparcia w działaniu 132 rozumianą jako „zachętę” do uczestnictwa producentów w systemach jakości należy podkreślić, iż wsparcie adresowane było do producentów, którzy już wytwarzali w ramach konkretnych systemów jakości żywności produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi. Udzielana pomoc miała formę refundacji poniesionych kosztów uczestnictwa z zachowaniem maksymalnych limitów określonych w dokumentacji programowej. Zapewne z tego względu **41,2% badanych zdecydowałaby się ubiegać o certyfikat nawet w sytuacji gdyby koszty jego uzyskania nie były refundowane z PROW** – dostrzegali bowiem korzyści płynące z posiadania certyfikatu, które przewyższały ewentualne koszty związane z uczestnictwem w systemie. Połowa badanych zadeklarowała, iż korzyści te są dokładnie takie lub większe od tych, które oczekiwali. Interesującym w tym aspekcie jest fakt, iż

121 Obliczono w oparciu o bazę operacji przekazaną przez ARIMR

uzyskanie certyfikatu/świadectwa w opinii badanych nie wymagało istotnej zmiany technologii produkcji w 45,6% przypadków. Można zatem przypuszczać, że znacząca część gospodarstw była przygotowana technologicznie do uczestnictwa w systemie a decyzję o przystąpieniu do systemu podjęła wcześniej niż pojawiła się możliwość pozyskania wsparcia.

Dla ponad 1/3 badanych korzyści płynące z uczestnictwa w systemie nie spełniają ich oczekiwań (15% badanych nie miała zdania – możliwe, że posiadają certyfikat zbyt krótko by móc ocenić płynące z niego korzyści). Co istotne 27% beneficjentów już nie uczestniczy już w systemie jakości głównie z powodu braku wystarczających korzyści (wśród podmiotów aplikujących nieskutecznie odsetek ten wynosi aż 47%). Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

Wykres 24. Powody, dla których respondenci nie uczestniczą już w systemie jakości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie o wsparcie z działania 132

Należy zatem zauważyć, iż kluczową przesłanką do utrzymania trwałości uczestnictwa w systemie jest efekt w postaci korzyści, których osiągnięcie zależy od atrakcyjności rynkowej wytwarzanej oferty (wyższa efektywność cenowa) o czym świadczyć może fakt, iż co czwarty z beneficjentów wsparcia, który nie posiada obecnie certyfikatu zmienił profil produkcji. Takie wyniki potwierdzają rolę rynku (wzrost liczby konsumentów doceniających cenowo jakość żywności) w kreowaniu podaży żywności wysokojakościowej. Tym samym w tym miejscu należy zwrócić uwagę na zasadność zastosowania takiego instrumentu wsparcia, jak działanie 133. Efekty tego działania w postaci podnoszenia świadomości konsumentów w zakresie jakości żywności, promocja systemów produkcji żywności wysokiej jakości i produktów wytwarzanych w ich standardach niewątpliwie ma ogromną rolę w kreowaniu rynku żywności wysokiej jakości. Wzrost tego rynku oznaczać będzie zwiększenie korzyści producentów z jej sprzedaży a zatem może istotnie wpływać na jej podaż i rosnącą popularność systemów jakości.

Wśród podmiotów, które nadal uczestniczą w systemie tylko 7,6% zamierza zrezygnować z produkcji w systemie, który posiada.

Zbadano również jak zmieniła się kondycja beneficjentów działania 132 w porównaniu z podmiotami, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie. Największy efekt netto wystąpił w przypadku takich parametrów jak opłacalność produkcji, dochody, przychody oraz jakość produkcji. Wyniósł on odpowiednio 24, 21, 19 i 19 punktów procentowych. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela.

Tabela 17. Zmiany wskaźników pozycji konkurencyjnej w grupie beneficjentów i grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie w porównaniu z rokiem, w którym respondenci składali wniosek o dofinansowanie

	beneficjenci		Podmioty aplikujące nieskutecznie		beneficjenci		Podmioty aplikujące nieskutecznie		beneficjenci		Podmioty aplikujące nieskutecznie	
	wzrosły		Utrzymały/a się na mniej więcej niezmiennym poziomie		spadły							
Opłacalność produkcji	34%	10%	29%	40%	27%	46%						
Dochody	37%	15%	28%	44%	23%	35%						
Przychody	38%	19%	35%	45%	19%	31%						
Jakość produkcji	49%	29%	38%	58%	3%	8%						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie o wsparcie z działania 132

Beneficjentów spytano również jaki wpływ na wzrost tychże wskaźników miało posiadanie certyfikatu. Udzielane odpowiedzi wskazują, iż największe znaczenie wsparcie miało w odniesieniu do poprawy jakości produkcji (44% badanych wskazało na duży i bardzo duży wpływ). Nie powinno to stanowić zaskoczenia ponieważ uczestnictwo w systemie wymaga dochowania odpowiednich standardów jakościowych.

Jeżeli chodzi o pozostałe wskaźniki to średnio co piąty badany deklarował, iż pozytywny wpływ na zmianę zawdzięczany jest posiadaniu certyfikatu. Nie są to odsetki wysokie, ale należy przypomnieć, iż tylko połowa beneficjentów działania 132 zadeklarowała, iż system jakości przynosi im spodziewane korzyści. Warto też zauważyć, iż mniejszość badanych deklarowała wzrost przychodów czy dochodów w porównaniu do momentu ubiegania się o wsparcie z PROW.

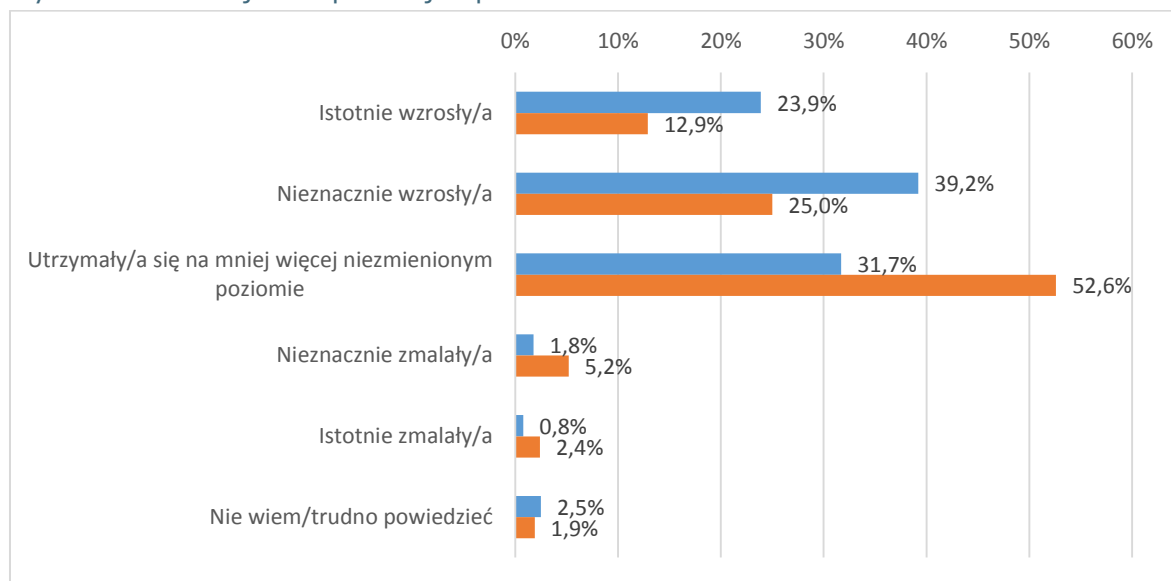
Powyższe dane wskazują, iż posiadanie certyfikatu ma przełożenie przede wszystkim na jakość produkcji. Jest to relacja współzależności – muszę spełnić określone warunki by uzyskać certyfikat z kolei chcąc utrzymać się w systemie ciągle muszę dbać o jakość a nawet ją podnosić jeżeli zmiany ulegają warunki uczestnictwa w nim. Umiarkowane jest natomiast przełożenie certyfikatu na kondycję ekonomiczną gospodarstwa. Po pierwsze może wynikać to z faktu, iż uczestnictwo w systemie wiąże się niejednokrotnie z koniecznością poczynienia określonych inwestycji, których koszt może nie być rekompensowany późniejszymi przychodami. Również sama produkcja w systemie jakości może być droższa aniżeli poza systemem. Tezę tę zdają się potwierdzać wyniki badań – połowa badanych wskazała, iż od momentu kiedy wprowadzili certyfikat koszty produkcji w ich gospodarstwie wzrosły. Co trzeci badany spośród tej połowy zadeklarował, iż do wzrostu kosztów przyczyniło się uzyskanie certyfikatu. Również beneficjent, z którym przeprowadzono badanie typu studium przypadku stwierdził, iż produkcja w systemie jakości wiąże się z wyższymi kosztami. Po drugie może się okazać, iż posiadanie certyfikatu jakości nie podnosi atrakcyjności produktów gospodarstwa rolnego – co może np. wynikać z kierowania się przez *gros* konsumentów kryterium cenowym przy wyborze produktów

czy dyktatem najniższej ceny wśród części przetwórców. Potwierdził to rozmówca – beneficjent działania 132, który został objęty wywiadem indywidualnym.

Działania inwestycyjne PROW

Zbadano również wpływ inwestycji dokonywanych dzięki PROW na jakość produkcji. Jeżeli chodzi o gospodarstwa rolne to aż 63,1% zadeklarowała, iż w porównaniu do momentu ubiegania się o wsparcie z PROW jakość ta wzrosła. Zauważalny jest również efekt netto, który wyniósł 37,9%.

Wykres 25. Zmiana jakości produkcji w porównaniu do momentu składania wniosku o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów PROW i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie

Główne źródła deklarowanego wzrostu jakości produkcji wśród beneficjentów i aplikujących nieskutecznie były odmienne aczkolwiek obie kategorie badanych upatrywały ich przede wszystkim w zastosowaniu nowej technologii i zastosowaniu nowego materiału hodowlanego. Należy zaznaczyć, iż beneficjenci działania jako główne źródło poprawy jakości wskazywali zmianę technologii (63,9% wskazań), zaś aplikujący nieskutecznie stosowanie nowych odmian (55,7% wskazań). Ponadto, co wydaje się interesujące, większy odsetek aplikujących nieskutecznie (24,4%) uznał, że wzrost jakości produkcji nie wynikał ani ze zmiany technologii ani też z zastosowania nowego materiału hodowlanego. W przypadku beneficjentów odsetek ten wynosił 18,6%. Można w tym miejscu podkreślić, iż przedstawione informacje znajdują uzasadnienie w fakcie postrzegania pojęcia technologia jako zmiany o szerszym zakresie obejmującej także zmiany w odniesieniu do procesów i nakładów składających się na proces wytwarzania. Stąd beneficjenci działania wraz ze zmianami technologii zmieniali także np. materiał siewny, czy też hodowlany, zaś aplikujący nieskutecznie częściej dokonywali zmian mniej kompleksowych ukierunkowanych na czynniki najbardziej plonotwórcze, do których zalicza się właśnie materiał hodowlany.

Podkreślić należy, iż wzrost jakości produkcji w grupie beneficjentów w dużym stopniu był zawdzięczany wsparciu uzyskanemu z PROW. Wpływ Programu na jakość zadeklarowało aż 84% badanych z czego ponad połowa uznała go za duży lub bardzo duży.

Należy podkreślić, iż **spośród wszystkich badanych parametrów to właśnie w odniesieniu do jakości produkcji pozytywna zmiana była najbardziej zauważalna a udział PROW w tej zmianie był największy**. Skala wzrostu jakości produkcji dowodzi jak istotny postęp technologiczny dokonał się we wspartych gospodarstwach. Jest również potwierdzeniem, iż beneficjenci dokonywali inwestycji przemysłowych, takie które będą miały pozytywne przełożenie na funkcjonowanie gospodarstwa. Jakkolwiek nie zawsze musiały one mieć przełożenie na wzrost wskaźników ekonomicznych gospodarstwa, które zależą od wielu czynników zewnętrznych (ceny skupu, sytuacja międzynarodowa, preferencje konsumentów, działania konkurencji) tak oczekiwać należało, iż będą miały bezpośrednie przełożenie na sposób funkcjonowania gospodarstwa w tym na jakość produkcji, który powinien być bezpośrednim efektem zmian technologicznych.

Warto w tym kontekście zauważyć, iż wzrost jakości beneficjenci stawiali jako jeden z głównych celów podejmowanych działań modernizacyjnych. 86% beneficjentów działania 121 ubiegało się o wsparcie modernizacji gospodarstw rolnych w celu zwiększenia ich efektywności poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym poprzez poprawę jakości produkcji.¹²²

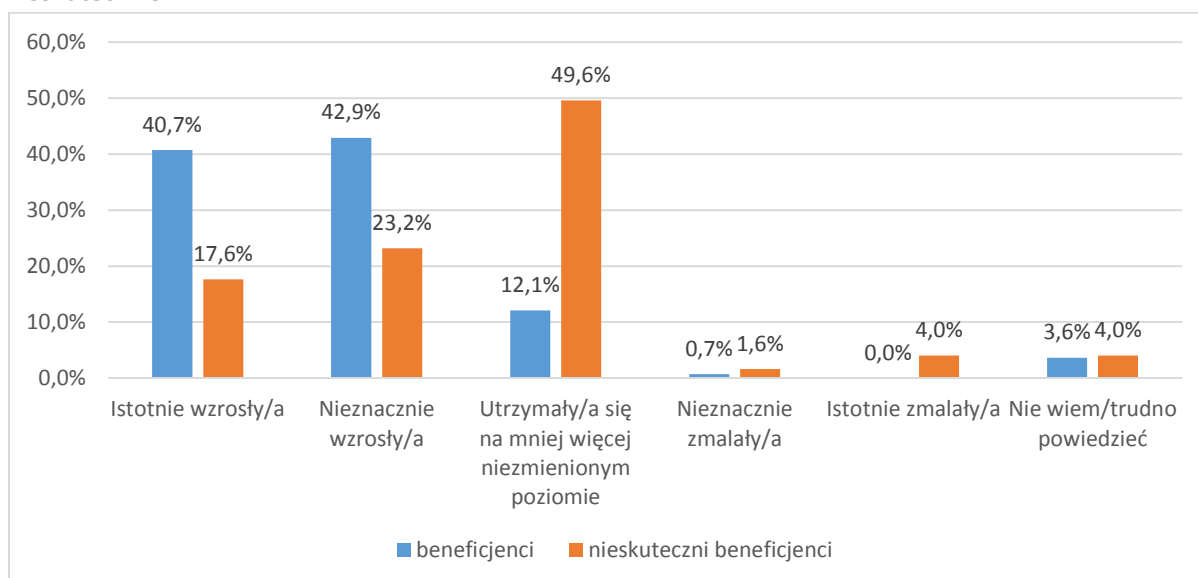
Wsparcie inwestycyjne z PROW miało również pewien wpływ na uzyskiwanie przez gospodarstwa certyfikatów jakości. Na fakt, posiadania certyfikatu wskazał identyczny bo 21% odsetek zarówno beneficjentów jak i podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie. Badani najczęściej uczestniczyli w systemie produkcji ekologicznej oraz produkcji integrowanej. Co trzeci beneficjent PROW zadeklarował, iż zrealizowana dzięki wsparciu inwestycja przyczyniła się do uzyskania certyfikatu jakości. Na marginesie można dodać, iż w momencie składania wniosku o dofinansowanie 1,87% beneficjentów działania 121 miało status gospodarstwa ekologicznego natomiast w momencie składania sprawozdania z realizacji operacji już 2,7%¹²³.

Podobnie pozytywny wpływ PROW na jakość produkcji zdiagnozowano w odniesieniu do inwestycji dokonywanych przez podmioty przetwórcze i grupy producentów rolnych. Jeżeli chodzi o te pierwsze to wzrost jakości produkcji w okresie pomiędzy aplikowaniem o środki z Programu a momentem realizacji badania deklarowało 84% beneficjentów i zaledwie 40,8% wśród nieskutecznie aplikujących. Efekt netto ukształtował się więc na poziomie 42,6 pp. 70% beneficjentów wskazała, iż zmiana jakościowa została osiągnięta w wyniku realizacji operacji wspartych z PROW.

122 Opracowanie na podstawie danych przekazanych przez ARIMR

123 Dla innych działań inwestycyjnych ARIMR nie zbierał takich danych

Wykres 26. Ocena wzrostu jakości produkcji w opinii beneficjentów działania 123 i aplikujących nieskutecznie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działania 123

Jeśli chodzi o działanie 142 to w celach nie określono bezpośrednio wymogów jakościowych, natomiast w oczekiwanych efektach wspieranych w ramach działania grup producentów rolnych założono m.in. dostosowanie produkcji do wymogów rynkowych, czy też tworzenie wspólnych zasad dotyczących informacji o produktach. W działaniu tym 55,6% beneficjentów czyli 764 grupy producentów rolnych zadeklarowało zakup ze środków PROW nowych maszyn/urządzeń, co niewątpliwie spowodowało zmiany w technologii produkcji oraz przygotowaniu produktów do sprzedaży, a zatem wpłynęło na ich jakość. Z badań ilościowych wynika, iż wśród beneficjentów działania 142 wystąpił wzrost jakości produkcji w porównaniu do okresu aplikowania o wsparcie. Wzrost jakości produkcji zadeklarowało 60,6% badanych beneficjentów, z czego znaczący 28,8%. Badane grupy producentów rolnych za kluczowe źródła wzrostu uznały: zastosowanie nowej technologii i nowych materiałów hodowlanych. Wskazało na nie odpowiednio 69,1% i 57,7% badanych¹²⁴. Należy podkreślić zdecydowany wpływ wsparcia na poprawę jakości w populacji beneficjentów działania. Wpływ PROW na jakość zadeklarowało 80% z nich z czego ponad połowa wpływ istotny.

Na chwilę obecną wśród beneficjentów wsparcia z działania 142 zdecydowana większość (76,9%) nie posiada obecnie certyfikatu/świadectwa jakości dającego możliwość aplikowania do działania 132. Spośród 37 grup, które zadeklarowały posiadanie certyfikatu tylko 11 posiadało certyfikaty objęte wsparciem w działaniu 132, z których najbardziej popularnym był certyfikat integrowanej produkcji (8 beneficjentów). Większość z posiadanych certyfikatów obejmowała te, które wiązały się z

124 Pytanie pozwalało na wybór więcej niż jednej odpowiedzi.

dopuszczeniem produktów grupy do sprzedaży na określone rynki lub świadczyły o spełnieniu standardów konkretnego odbiorcy.

Działania informacyjno – promocyjne

Na zakończenie warto wspomnieć o działaniu 133, do którego celów zaliczono:

- zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności;
- pogłębienie wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności;
- pogłębienie wiedzy konsumentów o mechanizmach jakości żywności;
- wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności;

Wsparcie otrzymało 12 grup producentów objętych systemami jakości – dominował zdecydowanie system jakości i tradycja. Działanie poprzez wsparcie aktywności informacyjno – promocyjnej beneficjentów przyczyniło się do popularyzacji wśród konsumentów wybranych kategorii produktów żywnościowych wysokiej jakości. Na tego rodzaju efekt wskazali wszyscy badani, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne.

Beneficjenci ocenili, że ich oczekiwania względem zakładanych efektów realizowanych operacji zostały w większości spełnione. Nastąpił wzrost dostępu do informacji o produkcie, zwiększyła się rozpoznawalność produktów oraz zainteresowanie nimi konsumentów. Beneficjenci dzięki wsparciu uzyskali możliwość poszerzenia terytorium sprzedaży o nowe rynki, wejścia do nowych kanałów sprzedaży i zwiększenia znajomości produktów wśród konsumentów. Rozmówcy przede wszystkim zwracali uwagę na fakt, iż dzięki wsparciu mogli zwiększyć intensywność działań promocyjno-informacyjnych oraz zastosować szerszy katalog środków promocyjnych. Te działania w ich opinii przełożyły się na zwiększenie produkcji oraz wzrost przychodów w stopniu znaczącym szczególnie w okresie tuż po realizacji działań promocyjnych w ramach operacji oraz w stopniu średnim w dłuższej perspektywie. Respondenci, którzy byli w stanie ocenić osiągnięte efekty posługując się wzrostem obrotów w konsekwencji zrealizowanych operacji deklarowali zwiększenie przychodów w granicach od 5 do 10%.

Działanie zrealizowało więc cele jakie zostały przed nim postawione choć niewątpliwie efekty te mogłyby być większe gdyby wsparto zakładaną liczbę grup (47). Niestety bariery dostępu przede wszystkim w postaci: obowiązku posiadania przez grupę producentów odpowiedniej formy prawnej, tylko częściowej refundacji kosztów kwalifikowalnych operacji oraz konieczność posiadania własnych środków na sfinansowanie operacji, które można było odzyskać po jej realizacji ograniczyło liczbę beneficjentów działania.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej dane należy stwierdzić, iż wpływ PROW na jakość produkcji był znaczący w szczególności w odniesieniu do działania 132 oraz działań inwestycyjnych osi pierwszej.

Za korzystną sytuację w tym względzie należy uznać deklarowanie przez wysoki odsetek beneficjentów utrzymywanie certyfikatów/świadectw pozyskanych w ramach wsparcia, deklarowane przez dominujący odsetek beneficjentów dalsze uczestnictwo w systemie w przyszłości, pozytywnie oceniany wzrost jakości oraz zadowolenie z korzyści, które wynikały z uczestnictwa w systemie. Z drugiej strony jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż mniej niż połowa badanych beneficjentów działania 132 uznała pozyskane wsparcie za znaczące w decyzji o ubieganiu się o uczestnictwo w systemie jakości a ponad 40% badanych zdecydowałaby się ubiegać o certyfikaty nawet w sytuacji gdyby koszty jego uzyskania nie były refundowane z PROW to można uznać, że osiągnięte efekty są w dużej części wynikiem decyzji podejmowanych bez zwracania uwagi na możliwość pozyskania wsparcia. Wpływ na taką sytuację miał zapewne fakt, iż zmiana systemu produkcji jest decyzją długofalową a proces zmian wymaga czasu. Umiarkowany był też wpływ posiadania certyfikatu na poprawę kondycji ekonomicznej gospodarstw.

Zarówno wśród beneficjentów działania 132, jak i 142 zauważalna jest większa popularność systemów jakości o bardziej utrwalonej ich znajomości na rynku lub/i wymaganych przez kontrahentów. Ilustruje to znaczenie strony popytowej rynku w kształtowaniu struktury podaży żywności wysokiej jakości. Stąd za pozytywny należy uznać fakt, iż cele związane z rozwojem rynku żywności wysokiej jakości znalazły się w Programie (działanie 133). Promocja żywności wytwarzanej w systemach jakości, do czego sprowadzały się operacje realizowane w ramach działania, prowadziły do wzrostu znajomości poszczególnych kategorii produktów i ich walorów, co powinno zaowocować pojawieniem się procesu „ciągnięcia” ich przez rynek a tym samym wzrostu efektywności ich produkcji. Komplementarność tych działań może być traktowana w kategoriach mocnej strony interwencji w odniesieniu do trwałości produkcji w systemie jakości.

Działania inwestycyjne PROW stwarzały szerokie możliwości wzrostu jakości produkcji. Przede wszystkim wsparcie w ramach działań o charakterze inwestycyjnym związane było z modernizacją potencjału wytwórczego, wdrażaniem nowych technologii, poprawą warunków gospodarowania i efektywniejszych metod produkcji. Efekt netto dotyczący wzrostu jakości jest bardzo widoczny. W przypadku części beneficjentów poczynione inwestycje pomogły spełnić warunki niezbędne do uczestnictwa w systemie jakości.

4.12 W jakim stopniu szkolenia i usługi doradcze były użyteczne dla producentów rolnych?

Wzrost kompetencji rolników oraz upowszechnienie usług doradczych realizowane w ramach działań 111 „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” oraz 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” były ważnym elementem polityki dotyczącej podnoszenia jakości kapitału ludzkiego.

Działanie 111-Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie

Działanie 111 dotyczyło osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie. Działanie miało na celu wspieranie procesu podnoszenia kwalifikacji i wiedzy producentów rolnych oraz osób zatrudnionych w leśnictwie w zakresie nowoczesnego gospodarowania, w tym w szczególności w zakresie zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasad wzajemnej zgodności (cross-compliance), norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej

praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody. Głównie przesłanki interwencji w ramach tego działania, to niski poziom wykształcenia ludności rolniczej oraz konieczność dostosowania realizowanych w rolnictwie i leśnictwie procesów produkcyjnych do rosnących wymagań dotyczących ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa produkcji, warunków utrzymania zwierząt i spełnienia odpowiednich standardów produkcyjnych.

Działanie 111 było kontynuacją działań z wcześniejszych okresów programowania. Zmienił się jednak zasadniczo zakres tematyczny – poprzednio głównie związany był z przygotowaniem rolników do integracji z UE, natomiast w PROW 2007-2013 związany był z problematyką zarządzania nowoczesnym gospodarstwem rolnym i spełnieniem obowiązujących w UE norm i zasad. Celem działania był wzrost kompetencji osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, prowadzący do podniesienia konkurencyjności tych sektorów.

W ramach działania 111 przeprowadzono 14 633 bezpłatnych szkoleń, w których wzięło udział 165 925 unikalnych uczestników. Należy więc podkreślić istotne znaczenie interwencji w skali makro. Odnosząc tę wartość do liczby zatrudnionych w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, która w roku 2014 wyniosła 2 262 600 oznacza to, iż szkoleniami objęto 7% populacji co biorąc pod uwagę jej wielkość jest wynikiem bardzo wysokim.

Największym zainteresowaniem ze strony uczestników cieszyły się szkolenia dotyczące cross-compliance oraz upowszechniania zasad proekologicznych produkcji rolniczej. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela.

Tabela 18. Udział uczestników danego rodzaju szkolenia w ogólnej liczbie szkoleń

Tematyka szkolenia	Udział procentowy
Minimalne wymagania wzajemnej zgodności dla gospodarstw rolnych	33,3%
Upowszechnianie zasad proekologicznych metod produkcji rolniczej	23,2%
Ekonomika i zarządzanie gospodarstwem rolnym lub produkcją leśną	13,7%
Upowszechnianie standardów jakościowych	10,5%
Zastosowanie mikrokomputerów i programów komputerowych	9,2%
Upowszechnianie nowoczesnych technologii w rolnictwie i leśnictwie	4,0%
Ochrona środowiska w gospodarstwie rolnym	2,9%
Poprawa jakości i higieny produkcji	1,3%
Podejmowanie nowych, rynkowo zorientowanych kierunków produkcji rolnej	1,1%
Popularyzacja nowych kierunków działalności rolniczej w celu uzyskania dodatkowych dochodów	0,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Średnio w grupie szkoleniowej uczestniczyły 22 osoby – najmniej bo 18 w przypadku szkoleń komputerowych (co zapewne wynika z faktu konieczności zapewnienia odpowiedniej liczby stanowisk komputerowych, ponieważ zgodnie z informacjami przekazywanymi przez beneficjentów były to szkolenia praktyczne, w trakcie których uczestnicy uczyli się obsługi konkretnych programów), najwięcej bo średnio 31 w przypadku upowszechniania standardów jakościowych w produkcji rolniczej i leśnej oraz poprawy jakości i higieny produkcji. Z kolei jeżeli chodzi o koszt szkolenia na uczestnika to najdroższe były szkolenia z zakresu popularyzacji nowych kierunków działalności rolniczej w celu

uzyskania dodatkowych dochodów, ochrony środowiska w gospodarstwie rolnym, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw na Obszarach Szczególnie Narażonych oraz zastosowania mikrokomputerów i programów komputerowych w usprawnieniu zarządzania gospodarstwem rolnym i leśnym. Koszt w przeliczeniu na uczestnika wynosił odpowiednio 880 zł, 586 zł i 467 zł¹²⁵. Zdaniem beneficjentów główny wpływ na koszt miały wynagrodzenia osób prowadzących szkolenia. W przypadku szkoleń komputerowych dochodził koszt sprzętu komputerowego oraz oprogramowania.

Bezpośrednio po szkoleniach wśród uczestników organizatorzy przeprowadzali ankietę, w której jedno z pytań dotyczyło oceny użyteczności szkolenia. **Uzyskane wyniki wskazują, iż użyteczność ta była bardzo wysoka – aż 98,9% badanych oceniło ją pozytywnie.** Należy podkreślić, iż odsetek ocen pozytywnych był niemal identycznie wysoki niezależnie od zakresu przedmiotowego szkolenia oraz rodzaju podmiotu, który szkolenie prowadził. Dowodzi to prawidłowo zaprojektowanego procesu selekcji beneficjentów oraz procesu kontroli jakości szkoleń (prowadzonej przez CDR w Brwinowie choć tylko w odniesieniu do ośrodków doradztwa rolniczego). Wskazuje też na wysoki potencjał kadrowy instytucji organizujących szkolenia. Potencjał ten stanowił jedno z kryterium oceny. Ponadto należy zauważyć, iż w zdecydowanej większości beneficjentami wsparcia były ośrodki doradztwa rolniczego (lub konsorcja w skład których ODR-y wchodziły). Są to instytucje, które od lat działają na polu świadczenia rolnikom usług doradczych i szkoleniowych stąd można było spodziewać się, iż jakość szkoleń jakie zorganizują dzięki dofinansowaniu z PROW będzie wysoka.

Na wysoką użyteczność szkoleń wskazywali również sami beneficjenci działania 111. Rozmówcy podkreślali, iż grupą, która szczególnie skorzystała na wsparciu byli młodzi rolnicy – osoby dopiero rozpoczynające prowadzenie gospodarstwa.

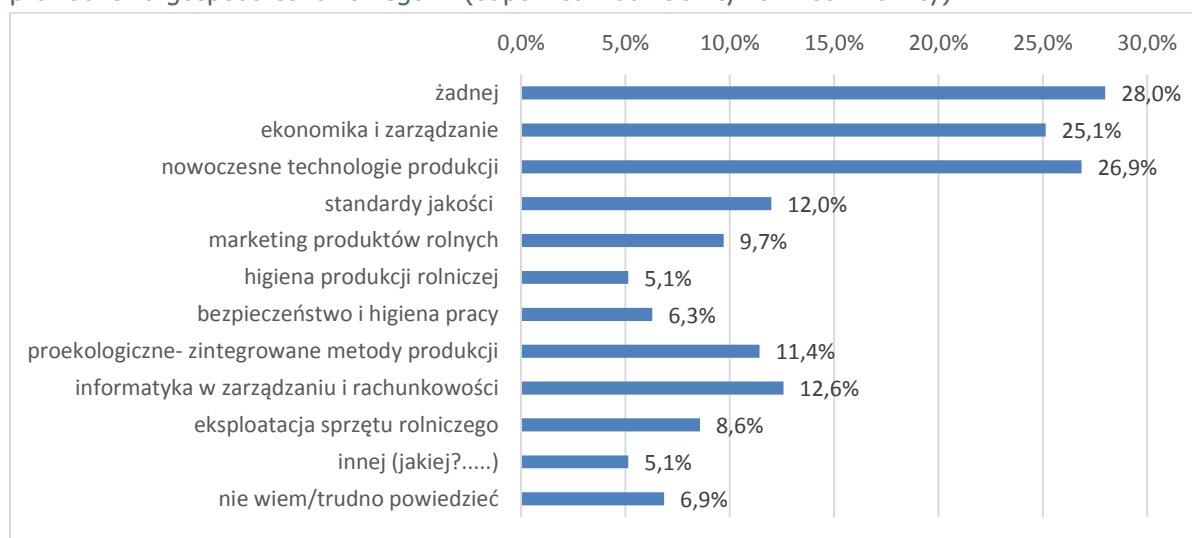
Na podstawie badań jakościowych można stwierdzić, że użyteczność szkoleń została oceniona przez uczestników jako „bardzo wysoka” w szczególności takie opinie występowały wśród młodych rolników.

„Użyteczność szkole jest bardzo wysoka, szczególnie jeśli chodzi o młodych rolników. Z osobami powyżej 60+, idzie trochę gorzej”

Spostrzeżenie beneficjentów znajduje potwierdzenie w wynikach badań ilościowych. Tylko 28% młodych rolników (beneficjentów działania 112) wskazało, iż w momencie rozpoczynania gospodarstwa nie brakowało im żadnej wiedzy. Deficyty wiedzy dotyczyły przede wszystkim ekonomiki i zarządzania oraz nowoczesnych technologii produkcji co wskazuje na silne dążenie młodych rolników w kierunku modernizacji posiadanych gospodarstw (zapewne w dużej części przejętych po rodzicach).

125 Opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania z realizacji PROW 2007-2013 za rok 2015

Wykres 27. Odpowiedzi na pytanie: Jakiej wiedzy Panu/i brakowało w początkowym okresie prowadzenia gospodarstwa rolnego? (odpowiedzi udzielali tylko młodzi rolnicy)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działań PROW

Warto zauważyć, iż młodzi rolnicy (definiowani jako osoby poniżej 40 roku życia) stanowili aż 42% uczestników szkoleń. Udział ten był niemal dwukrotnie wyższy od udziału osób poniżej 40 roku życia w ogóle osób kierujących gospodarstwami rolnymi, który zgodnie z danymi GUS wynosił w roku 2013 23%¹²⁶. Świadczy to o dużej skłonności młodych rolników do podnoszenia swoich kwalifikacji.

Beneficjenci podkreślali, iż istotny wpływ na wysoką satysfakcję uczestników ze szkoleń miało ich duże zróżnicowanie tematyczne, sprawiające, iż możliwe było zaadresowanie różnych potrzeb ostatecznych odbiorców wsparcia. Podkreślali także trafny dobór zakresu przedmiotowego szkoleń, który znalazł odzwierciedlenie dużej liczbie uczestników. Beneficjenci nie sygnalizowali istotnych problemów w trakcie rekrutacji uczestników. Wpływ na to miał m.in. fakt, iż szkolenia były organizowane przez podmioty rozpoznawalne w lokalnych środowiskach, cieszące się dobrą opinią i zaufaniem ze strony rolników.

Zdaniem beneficjentów szkolenia miały wpływ na pobudzanie innowacyjności wśród uczestników. Duże zainteresowanie wzbudzała tematyka związana z wykorzystaniem nowych technologii np. możliwość wykorzystania stron www (Geoportal) w analizie zasobów ziemi i podziału działek.

„Ci rolnicy co u nas byli, byli zdziwieni, że mogą zobaczyć gospodarstwo, że mogą zobaczyć jak przebiegają granice działek.”

Ze szczególnie dobrym przyjęciem ze strony uczestników spotykały się te szkolenia, w których zawarte były elementy praktyczne w postaci pokazów i zajęć warsztatowych.

„Można powiedzieć, że dobrze były odbierane szkolenia w zakresie wykorzystania programów komputerowych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, bo to nie były takie szkolenia z obsługi

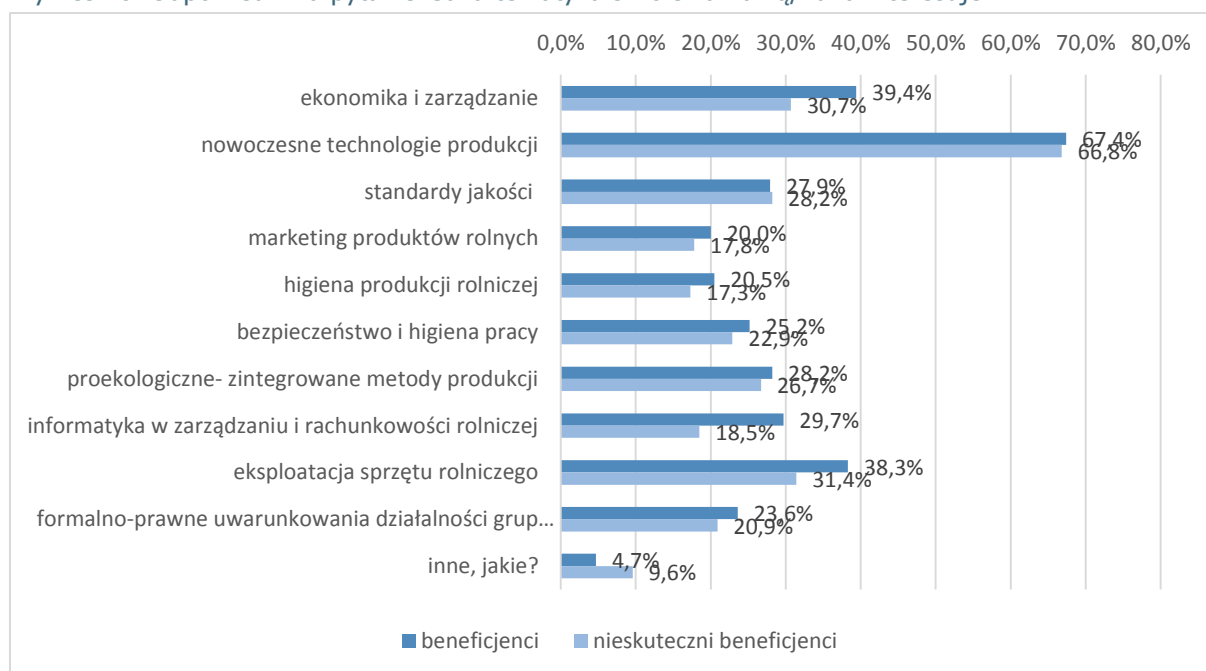
126 Charakterystyka gospodarstw rolnych 2013r. GUS

komputera tylko z wykorzystaniem powiedzmy jakiegoś programu paszowego, czy żywieniowego.”
„Był dobry temat szkoleniowy w zakresie przetwórstwa. To był taki projekt powiedzmy teoretyczno-praktyczny. Tam były pokazy wykorzystania takich dosyć prostych form przetwórczych jeśli chodzi o zboża, mięso, mleko”.
„Szkolenia w zakresie zasady wzajemnej zgodności, też zawierał element takiego pokazu. To były pokazy gospodarstwa spełniającego te kryteria. Integrowana była też w polu i te szkolenia były dobrze widziane”.

Z tego też względu za słuszne należy uznać uruchomienie w obecnym PROW działania dotyczącego demonstracji.

Respondenci potwierdzali, że obecne zainteresowanie rolników szkoleniami jest duże a tematyka sygnalizowana przez potencjalnych uczestników aktualna, powiązana z bieżącymi trendami (np. problem GMO, odnawialne źródła energii, tworzenie grup producentów rolnych, ograniczeń środowiskowych, zrównoważenia rolnictwa itp.). Opinie beneficjentów znalazły potwierdzenie w wynikach badania ilościowego. W ciągu najbliższych dwóch lat w szkoleniach zamierza uczestniczyć 72% rolników (identyczny odsetek wskazań w grupie eksperymentalnej i grupie kontrolnej). Rolnicy szczególnie zainteresowani są szkoleniami z zakresu technologii produkcji, ekonomiki i zarządzania oraz eksploatacji sprzętu rolniczego. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

Wykres 28. Odpowiedzi na pytanie: Jaka tematyka szkolenia Panią/Pana interesuje?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami PROW i podmiotami aplikującymi nieskutecznie o wsparcie

Pomimo znacznego zainteresowania rolników uczestnictwem w szkoleniach beneficjenci byli zgodni co do tego, iż bez dofinansowania trudno byłoby zrealizować projekty szkoleniowe w ramach działania.

„Bez dofinansowania nie byłoby żadnych szans zrealizować projekty, dlatego, że (...) są przedsięwzięciami kosztownymi.. (...) Tak, że bez wsparcia środków publicznych z Unii Europejskiej w

tym przypadku z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, nie byłoby szans zrobić”.
„Mówi się często, że jak się za coś płaci to bardziej się to ceni. To jest oczywista sprawa i teoretycznie tak, ale nie z tą grupą uczestników”.
„To są szkolenia tak mówiąc w skrócie dla rolnika po to, żeby był lepszym rolnikiem. Czy byłby w stanie za nie zapłacić? Raczej nie, no może jakaś część by się zdecydowała”.
„Odpłatność za szkolenia mogłaby być do przyjęcia, jak byłyby to szkolenia przekwalifikujące”.

Przedstawione powyżej dane każą uznać organizowane dla rolników szkolenia za skuteczne. Celem działania było doskonalenie zawodowe rolników i posiadaczy lasów i cel ten udało się osiągnąć na co wpływ miała przede wszystkim wysoka jakość szkoleń oraz ich praktyczny charakter. W opinii beneficjentów wiedza zdobyta przez rolników jest wykorzystywana w praktyce. O skuteczności szkoleń przesądził też trafny dobór ich zakresu przedmiotowego, który pozwalał na zaadresowanie potrzeb rolników. Szkolenia były też efektywne kosztowo – widać było wyraźne zróżnicowanie kosztu szkolenia od jego zakresu przedmiotowego; dzięki temu, iż podmioty szkoleniowe posiadały własną kadrę i odpowiednie warunki infrastrukturalne udało się ograniczyć koszty związane np. z wynajmowaniem sal szkoleniowych czy osób prowadzących szkolenia. Należy podkreślić, iż bez publicznego wsparcia szkolenia najpewniej nie zostałyby zorganizowane z uwagi na brak skłonności rolników do ponoszenia odpłatności. Co istotne wsparcie cieszyło się dużym zainteresowaniem ze strony grup docelowych, które posiadają dalsze potrzeby szkoleniowe stąd kontynuacja tego rodzaju instrumentu pomocowego w obecnym PROW jest jak najbardziej zasadna.

Działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i właścicieli lasów”

Działanie 114 miało na celu zwiększenie dostępu do usług doradczych. Usługi te są pomocne w procesie wprowadzania zmian, usprawnień i innowacji w gospodarstwach. Prowadzi to do wzrostu konkurencyjności i dochodowości gospodarstw oraz dostosowania do norm unijnych. Wartość środków publicznych zmobilizowanych w ramach działania wyniosła 140 716 549 złotych a skorzystało z niego 43 826 rolników. Warto zauważyć, iż zgodnie z danymi GUS w roku 2013 ze wsparcia wykwalifikowanych doradców w podejmowaniu decyzji skorzystało 358 392 gospodarstw rolnych (co stanowiło 1/4 ogółu gospodarstw). Znaczenie PROW z punktu widzenia korzystania przez rolników z usług doradczych było więc widoczne w skali makro - skorzystało z niego 12% mających doświadczenia na tym polu natomiast jeżeli wykluczy się gospodarstwa, które korzystały z doradztwa wyłącznie w zakresie korzystania z PROW (a takich było aż 147 050) okazuje się, iż udział Programu rośnie do 20%.

Nieco ponad 2/3 beneficjentów stanowiły osoby powyżej 40 roku życia. Udział młodych rolników był więc mniejszy aniżeli w przypadku szkoleń aczkolwiek i w ujęciu procentowym i tak przekraczał ich udział w populacji rolników. Warto też zauważyć, iż liczba wydanych decyzji niemal czterokrotnie przekraczała liczbę niepowtarzających się rolników co oznacza, iż większość beneficjentów korzystała z więcej niż jednej usługi doradczej.

Najwięcej usług doradczych zrealizowanych zostało w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kompleksowej oceny gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności (warto zauważyć, iż był to najpopularniejszy temat szkoleń oferowanych w działaniu 111). Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres:

Wykres 29. Udział osób korzystających z danego rodzaju doradztwa w ogólnej liczbie osób korzystających z doradztwa



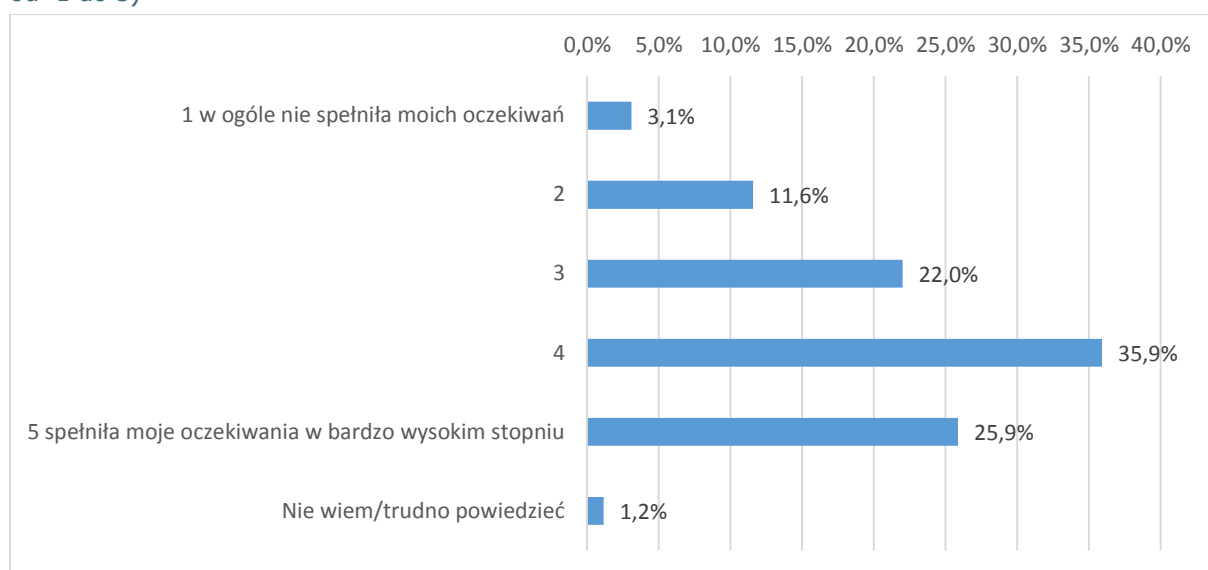
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Średnia wysokość wsparcia na jednego producenta rolnego wyniosła 3210 zł natomiast średni koszt wykonanej usługi doradczej 850 zł. Koszt usług był mocno zróżnicowany w zależności od ich zakresu tematycznego. Najdroższe były usługi polegające na dłuższej współpracy z beneficjentem: średni koszt doradztwa polegającego na prowadzeniu w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach szczególnie narażonych (OSN) dokumentacji określonej w programie działań wydanych w drodze rozporządzenia przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - w pierwszym roku realizacji tego programu wyniósł 2648 zł a w drugim, trzecim albo czwartym roku realizacji tego programu 1937zł. Drogie na tle innych usług były też te polegające na opracowaniu konkretnego dokumentu – jeżeli chodzi o plan działalności rolno-środowiskowej to koszt wynosił 1967 a jeżeli chodzi o biznesplan na potrzeby uzyskania kredytu na rozwój działalności gospodarstwa rolnego to średni koszt wyniósł 1773zł. Najtańsze były usługi z zakresu opracowania planu nawożenia (189zł) oraz opracowania programu ochrony środowiska (199zł). Możliwe, że opracowanie tych dokumentów wymagało mniej zindywidualizowanego podejścia do konkretnego gospodarstwa co wiązało się z mniejszym nakładem pracy ze strony doradcy. Należy podkreślić, iż na średni koszt usług wpływ miały maksymalne stawki opłat za usługi określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania.

Jeżeli chodzi o ocenę użyteczności usług doradczych to należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż schemat wsparcia w działaniu 114 był zupełnie inny niż w działaniu 111. Środki finansowe otrzymywał beneficjent a nie podmiot świadczący usługę. Tym samym kryteria wyboru projektów nie odnosiły się do potencjału podmiotu doradczego do świadczenia usług określonego rodzaju. Beneficjenci byli jednak zobowiązani zawrzeć umowę o świadczenie usług doradczych z uprawnionym podmiotem doradczym tj. jednostką doradztwa rolniczego (ODR); izbą rolniczą lub podmiotem, który uzyskał akredytację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów działania wynika, iż wysoko oceniają oni użyteczność usług doradczych, z których skorzystali dzięki wsparciu z PROW. Usługi spełniły w bardzo wysokim lub wysokim stopniu oczekiwania ponad 60% badanych. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres

Wykres 30. Ocena w jakim stopniu usługa doradcza spełniła oczekiwania beneficjenta (ocena na skali od 1 do 5)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działania 114

Oczywiście niemal 15% odsetek badanych, którzy ocenili spełnienie oczekiwań na nie więcej niż 2 w pięciopunktowej skali może trochę niepokoić. Z drugiej strony trzeba wziąć pod uwagę fakt, iż to beneficjenci wybierali podmioty świadczące usługi i jakkolwiek musiały to być podmioty uprawnione tak beneficjent przy podejmowaniu decyzji o wyborze mógł mieć problem w zweryfikowaniu czy dany podmiot posiada wystarczające kwalifikacje do świadczenia usługi w konkretnym zakresie tematycznym. Ponadto trudno też oczekiwać 100% satysfakcji z otrzymanych usług szczególnie w przypadku tych, które np. polegały na opracowaniu biznesplanów (osoba, która nie otrzymała wsparcia z działania 121 lub kredytu mogła winić za to doradcę, który przygotowywał biznesplan).

O użyteczności usług doradczych przesądza również fakt, iż 81% badanych wykorzystuje zdobytą dzięki usłudze wiedzę w bieżącym prowadzeniu gospodarstwa. Świadczy to o wysoce praktycznym a nie teoretycznym charakterze otrzymanych usług.

Warto też podkreślić, iż wsparcie trafiło w dużym stopniu do podmiotów aktywnych na polu korzystania z usług doradczych. Posiadanie tego rodzaju doświadczeń zadeklarowało niemal 70%

badanych choć tylko co trzeci z nich korzystał z usług w sposób regularny. Należy też zauważyć, iż 62% beneficjentów nie zdecydowałoby się na skorzystanie z usługi dofinansowanej z PROW w sytuacji braku otrzymania wsparcia. Jeżeli chodzi o podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie to odsetek tych, które mimo braku dofinansowania skorzystały z usługi wyniósł 47%.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na wysoką użyteczność szkoleń i usług doradczych dla producentów rolnych. W przypadku działania 111 kluczowy cel, czyli podnoszenie kwalifikacji uczestników szkoleń poprzez zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu jakości kształcenia został zrealizowany. Prawie 97% uczestników szkoleń wyraziło opinię, że przeprowadzone szkolenia były adekwatne do oczekiwań. Także tematyka szkoleń była oceniana jako przydatna. Większość rolników – ponad 86% deklarowała chęć uczestnictwa w dalszych szkoleniach. Na wysoką użyteczność szkoleń dla producentów rolnych przeprowadzonych w ramach działania wskazują także prezentowane wyniki badań jakościowych beneficjentów działania.

Podobnie w przypadku działania 114 użyteczność usług doradczych była wysoka na co wskazują pozytywne opinie beneficjentów nt. satysfakcji z otrzymanej usługi oraz fakt, iż ponad 80% zdobytą dzięki usłudze wiedzę wykorzystuje w praktyce.

Niewątpliwie wpływ na wysokie oceny użyteczności usług miał fakt, iż usługi szkoleniowe i doradcze mogły być świadczone wyłącznie przez podmioty spełniające określone kryteria.

4.13 W jakim stopniu program przyczynił się do poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym?

Jednym z istotniejszych wyzwań jakie miał adresować PROW był niski poziom kwalifikacji i wykształcenia osób prowadzących gospodarstwa rolne. Zgodnie z diagnozą zawartą w Programie wg. GUS w 2005 roku 61,5% gospodarstw było kierowanych przez osoby nie posiadające wykształcenia rolniczego, a 22,2% przez osoby z ukończonym kursem rolniczym, jako najwyższym poziomem wykształcenia rolniczego; spośród osób kierujących gospodarstwem rolnym, zaledwie 1,2% posiadała dyplom ukończenia studiów rolniczych.

Zgodnie z Krajowym Planem Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 *W odniesieniu do zasobów ludzkich na obszarach wiejskich, w Polsce istnieje potrzeba szerokiego wsparcia w zakresie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji.* Konieczność interwencji ukierunkowanej na podniesienie potencjału ludzkiego w sektorze rolnym znalazła swoje odzwierciedlenie w konstrukcji PROW. Wsparcie kompetencji i kwalifikacji producentów rolnych w ramach Programu miało zarówno charakter bezpośredni (działania 111 i 114, w ramach których dostarczane jest ostatecznym odbiorcom wsparcie szkoleniowe i doradcze) oraz pośredni (działanie 112, 121 – wsparcie przeznaczone tylko dla osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych). Zgodnie z zapisami raportu metodologicznego w niniejszym pytaniu skupiamy się na wsparciu pośrednim, ponieważ działaniom szkoleniowym i doradczym dedykowane było osobne pytanie badawcze.

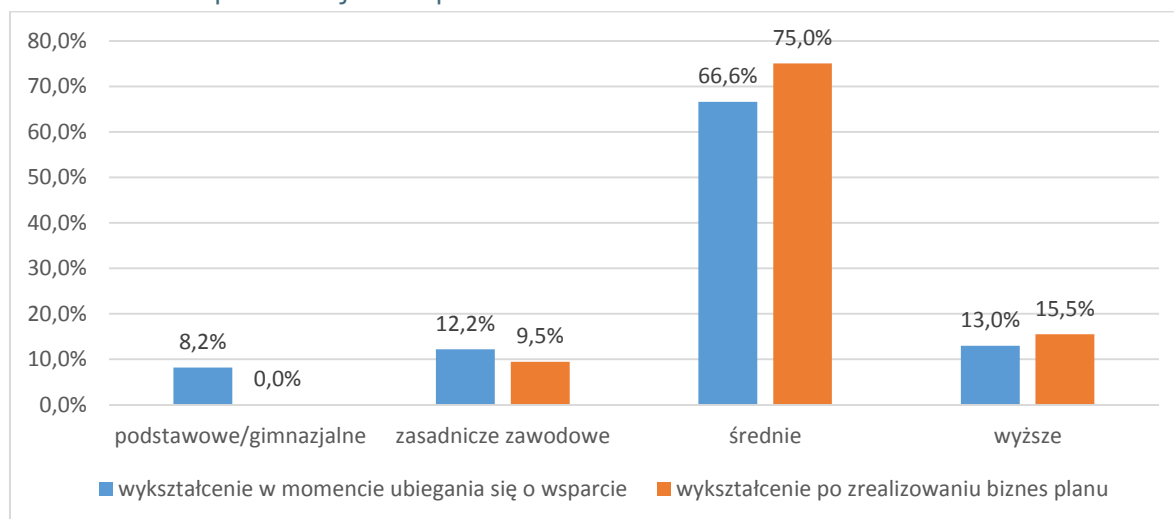
Jeżeli chodzi o działanie 112 to warunkiem ubiegania się o wsparcie było posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Warunek ten uznawano za spełniony jeżeli osoba wnioskująca będąca obywatelem polskim posiadała:

- wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe lub
- tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub
- wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie, lub
- wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie

Do ubiegania się o wsparcie dopuszczono również osoby nieposiadające wymaganych kwalifikacji jednakże deklarujące ich uzupełnienie w ciągu 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Z danych z systemu monitoringu wynika, iż tej możliwości skorzystało 37,6% późniejszych beneficjentów. W liczbach bezwzględnych daje to 14 610 osób. Biorąc pod uwagę, iż średni staż pracy w rolnictwie wynosił wśród wnioskodawców około 14,5 miesiąca należy stwierdzić, iż o wsparcie ubiegały się głównie osoby z wykształceniem o profilu rolniczym.

Porównanie wykształcenia beneficjentów z momentu aplikowania o wsparcie z wykształceniem po zrealizowaniu biznesplanu pokazuje, iż najbardziej widoczne zmiany dotyczyły osób z wykształceniem najniższym oraz zasadniczym zawodowym, które w ciągu 36 miesięcy podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe do poziomu wykształcenia średniego. W mniejszym zakresie wzrósł odsetek beneficjentów z wykształceniem wyższym. Nie powinno to dziwić – osoby posiadające wykształcenie wyższe w momencie aplikowania o środki, jeżeli było to wykształcenie rolnicze nie musiały już podnosić swoich kwalifikacji. Osoby z wykształceniem podstawowym były zobowiązane do uzyskania przynajmniej wykształcenia rolniczego zasadniczego zawodowego.

Wykres 31. Poziom wykształcenia beneficjentów działania 112 w momencie składania wniosku o dofinansowanie i po realizacji biznesplanu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działania 112

Należy w tym miejscu podkreślić, iż dla ponad połowy beneficjentów termin na uzupełnienie wykształcenia jeszcze nie minął stąd przedstawione wyniki należy traktować jako wstępne.

Uzasadnionym jest również zaprezentowanie jak kształtował się poziom wykształcenia beneficjentów działania 112 na tle ogółu gospodarstw rolnych oraz gospodarstw o wielkości 10 -15 ha (wzięto właśnie te gospodarstwa pod uwagę z uwagi na fakt, iż mediana wielkości gospodarstwa beneficjenta działania 112 w momencie składania wniosku o dofinansowanie wyniosła 14,42 ha). Zarówno w roku, w których rozpoczęto wydatkowanie środków z PROW jak i w roku 2013 dominującym wśród rolników wykształceniem było wykształcenie zasadnicze zawodowe. Na przestrzeni 7 lat zmalał wyraźnie odsetek rolników z wykształceniem najniższym a wzrósł z wykształceniem średnim i wyższym. Trendy obserwowalne więc wśród beneficjentów działania 112 były obserwowalne również w skali makro (oczywiście z uwagi na ograniczoną skalę wsparcia w ramach analizowanego działania nie można twierdzić by miało ono wpływ na wartości wskaźników ze statystyki publicznej). Należy natomiast zauważyć, iż wykształcenie beneficjentów działania zarówno w momencie aplikowania o wsparcie jak i tym bardziej po realizacji biznesplanu było wyraźnie wyższe od wykształcenia ogółu rolników. Dane te stanowią kolejny dowód na wskazywane już wcześniej zjawisko koncentracji wsparcia z PROW na gospodarstwach o potencjale (w tym ludzkim) wyższym niż średnia. Potwierdzają to również wyniki analiz przeprowadzonych w oparciu o dane FADN, zgodnie, z którymi w działaniu 112 udział brały gospodarstwa o wyższej efektywności ekonomicznej, o czym informowała wartość dodana brutto, dochód i wskaźnik konkurencyjności.

Tabela 19. Poziom wykształcenia osób kierujących gospodarstwami rolnymi w roku 2007 i roku 2013

	2007		2013	
wykształcenie	ogół gospodarstw	gospodarstwa 10-15 ha	ogół gospodarstw	gospodarstwa 10-15 ha
wyższe	6,8%	5,8%	10,8%	9,2%
policealne	1,2%	0,9%	1,3%	0,9%
średnie	28,2%	26,7%	32,9%	31,8%
zasadnicze zawodowe	37,5%	44,6%	39,5%	43,0%
gimnazjalne, podstawowe i bez wykształcenia szkolnego	26,2%	22,0%	15,5%	15,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Charakterystyka gospodarstw rolnych”

Jeżeli chodzi o działanie 121 to wsparcie przeznaczone było tylko dla osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Wymagania odnośnie poziomu kwalifikacji sformułowano analogicznie jak w przypadku działania 112 umożliwiając aplikowanie osobom posiadającym wykształcenie rolnicze, odpowiedni tytuł kwalifikacyjny/zawodowy lub wykształcenie inne niż rolnicze uzupełnione odpowiednim stażem pracy w rolnictwie. Kwalifikacje zawodowe już po otrzymaniu pomocy mogli uzupełnić jedynie beneficjenci „ułatwiania startu młodym rolnikom” (stanowili 1,48% beneficjentów działania 121). Pozostali rolnicy, którzy nie spełniali wymogów dotyczących kwalifikacji musieli je uzupełnić przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Z badań ankietowych wynika, że zdecydowało się na to 12% beneficjentów działania czyli około 6560 osób co oznacza, iż w przypadku co

dziesiątego beneficjenta możliwość uzyskania wsparcia z PROW był tym czynnikiem, który stymulował rolników do podnoszenia swoich kwalifikacji.

Jeżeli chodzi o wykształcenie beneficjentów w momencie aplikowania to dominowały osoby z wykształceniem rolniczym zawodowym, średnim lub wyższym. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela:

Tabela 20. Wykształcenie beneficjentów działania 121 w momencie składania wniosku o dofinansowanie

Udział w ogóle beneficjentów	Wykształcenie
51%	Wykształcenie rolnicze zawodowe, średnie lub wyższe
7,41%	Tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie
16,68%	Wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, albo wykształcenie średnie inne niż rolnicze i co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie
21,22%	Wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe inne niż rolnicze i co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARIMR

Porównując te dane do danych GUS¹²⁷ można zauważyć, iż wśród beneficjentów działania 121 zdecydowanie silniej aniżeli wśród ogółu rolników były reprezentowane osoby z wykształceniem rolniczym zawodowym, średnim lub wyższym (w 2007r. osoby te stanowiły 18% ogółu kierujących gospodarstwami¹²⁸ a w roku 2013 27%). Wyjaśnienia tego zjawiska należy upatrywać istnieniu pozytywnej zależności między poziomem wykształcenia rolnika a klasą ekonomiczną posiadanego przez niego gospodarstwa. W roku 2007 w klasie 0 – < 2 ESU najwyższy odsetek stanowiły osoby, które ukończyły kurs rolniczy a wykształcenie rolnicze zawodowe, średnie lub wyższe posiadało jedynie 11% rolników, wśród gospodarstw powyżej 250 ESU aż 82%. Warto zauważyć, iż z możliwości ubiegania się o wsparcie w działaniu były wykluczone gospodarstwa najsłabsze ekonomicznie (poniżej 4 ESU) a mediana wielkości ekonomicznej beneficjentów z daty składania wniosku o dofinansowanie wynosiła 16,72. Zgodnie z danymi GUS za 2007r. 55% właścicieli gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 16-40 posiadało wykształcenie rolnicze zawodowe, średnie lub wyższe.

Podsumowując powyższe analizy należy stwierdzić, iż **dwa z analizowanych działań PROW miały stosunkowo ograniczony wpływ na poprawę potencjału ludzkiego w sektorze rolnym mierzonego poziomem wykształcenia**. Jakkolwiek na etapie wdrażania Programu przewidziano mechanizmy stymulujące podnoszenie kwalifikacji przez rolników tak mechanizmami tymi została objęta stosunkowo niewielka w ujęciu liczbowym (a w przypadku działania 121 również w ujęciu

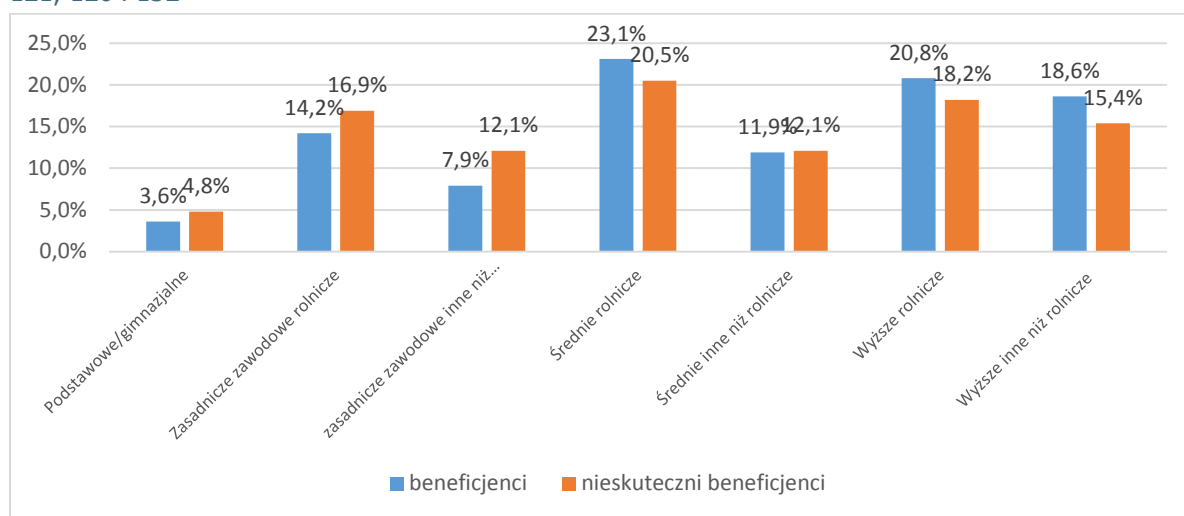
¹²⁷ Dane z publikacji: Charakterystyka gospodarstw rolnych

¹²⁸ Nie uwzględniano osób, które ukończyły kurs rolniczy

procentowym) grupa rolników. Skala wsparcia nie mogła być zauważalna na poziomie makro aczkolwiek nie ulega wątpliwości iż dla ponad 20 tysięcy osób to właśnie zasady przyznawania wsparcia w ramach PROW były głównym powodem podjęcia działań związanych z podnoszeniem kwalifikacji. Należy jednak podkreślić, iż podnoszenie potencjału ludzkiego nie było bezpośrednim celem tychże działań stąd wystąpienie nawet niewielkich efektów w tym zakresie należy oceniać pozytywnie.

Równocześnie należy zauważyć, iż wsparcie udzielane w ramach PROW trafiło do rolników lepiej wykształconych aniżeli średnio rolnicy w kraju. Dotyczy to nie tylko analizowanych wyżej działań ale również innych działań osi pierwszej skierowanych bezpośrednio do właścicieli gospodarstw rolnych. Wskazują na to dane z badania ankietowego, którymi byli objęci beneficjenci działań 112, 114, 121, 126 i 132. Niemal 40% beneficjentów stanowiły osoby z wykształceniem wyższym.

Wykres 32. Wykształcenie osób składających wnioski o dofinansowanie w ramach działań 112, 114, 121, 126 i 132



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie

Warto zwrócić uwagę na fakt, niewielkich różnic w poziomie wykształcenia między beneficjentami a podmiotami aplikującymi nieskutecznie. W obu grupach poziom ten był wyższy od średniej krajowej a różnice między grupami nie są istotne statystycznie. Potwierdza to, iż **o wsparcie z PROW ubiegały się gospodarstwa kierowane przez osoby lepiej wykształcone**. Do pewnego stopnia wpływ na taki stan rzeczy miały zapewne sformułowane kryteria dostępu względem wnioskodawców (dotyczące m.in. minimalnego poziomu wykształcenia czy minimalnej wielkości ekonomicznej gospodarstwa), do pewnego natomiast mógł wystąpić swego rodzaju mechanizm autoselekcji – najslabiej wykształceni rolnicy najprawdopodobniej nie dysponowali wystarczającym potencjałem finansowym do tego by ubiegać się o wsparcie (kwestia wkładu własnego) a także wystarczającymi kwalifikacjami do tego by przygotować wniosek o dofinansowanie czy zrealizować projekt.

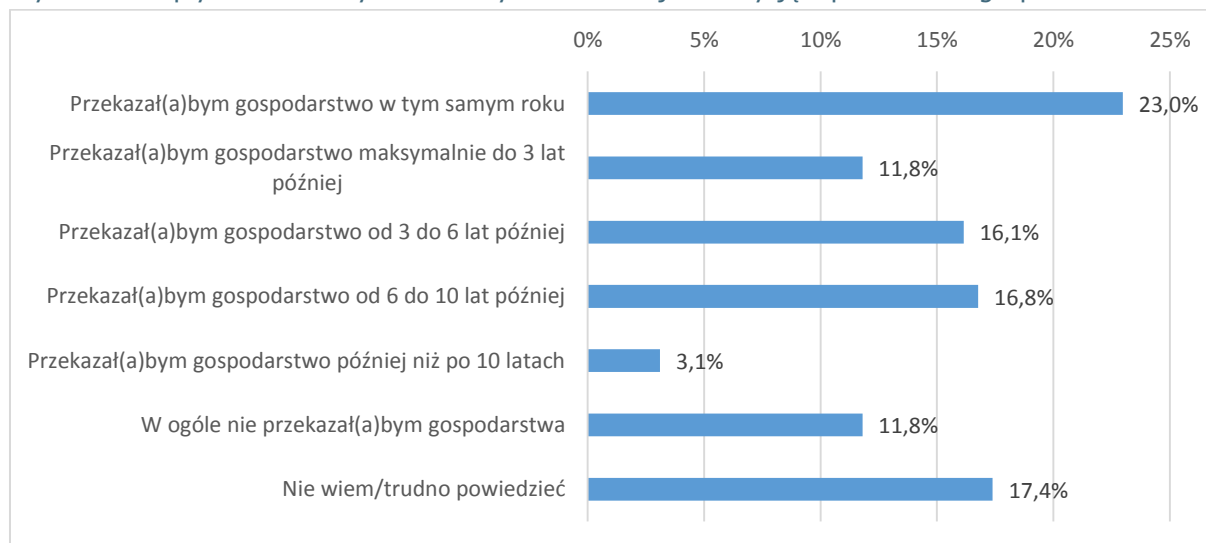
4.14 Jakie inne skutki, w tym odnoszące się do innych celów/osi, są związane z realizacją danego działania (pośrednie, pozytywne/negatywne skutki dla beneficjentów, podmiotów innych niż beneficjenci, na poziomie lokalnym)?

Analizę negatywnych efektów programu należy rozpocząć od jednego z najmniej pożądaných efektów jakim jest jałowa strata (efekt deadweight). Jego wystąpienie świadczy o tym, iż interwencja publiczna nie była warunkiem *sine qua non* realizacji projektów czyli wyparła w jakimś stopniu środki prywatne, które zostałyby zainwestowane w sytuacji braku wsparcia publicznego. Szacowanie skali efektu deadweight przebiega zazwyczaj dwutorowo- z jednej strony badane są podmioty, które wsparcie otrzymały i im zadawane jest pytanie czy podjęłyby się realizacji projektu w sytuacji braku otrzymania wsparcia, z drugiej badane są podmioty, które wsparcia nie otrzymały co pozwala na określenie odsetka podmiotów, które zrealizowały mimo braku wsparcia projektu. W niniejszym badaniu zastosowano obie metody.

Jeżeli chodzi o działanie 112 to 62% badanych zadeklarowało, iż zdecydowałoby się na prowadzenie gospodarstwa rolnego nawet w sytuacji braku otrzymania wsparcia z PROW. Taką sytuację może tłumaczyć fakt, iż wsparcie trafiło w większości do osób dysponujących środkami finansowymi na prowadzenie działalności rolniczej – 89% młodych rolników zainwestowało w prowadzenie gospodarstwa również własne środki z czego 49% kwotę przekraczającą 50 tys. zł. Premia niewątpliwie pozwalała lepiej rozwinąć gospodarstwo (badani inwestowali przede wszystkim w zakup maszyn i urządzeń – 78,2% wskazań) a także lepiej przygotować się do jego prowadzenia (co trzeci przeznaczył środki z premii na korzystanie z usług doradczych). Po drugie z pewnością część gospodarstw stanowiły gospodarstwa przejmowane po rodzicach (z danym z systemu monitoringu wynika, iż 14% beneficjentów stanowiły osoby, których rodzice skorzystali z renty strukturalnej). Na chwilę obecną dla niemal 87% badanych praca w gospodarstwie rolnym jest podstawowym źródłem przychodów. Jeżeli chodzi o osoby aplikujące nieskutecznie to wszystkie spośród tych, które w momencie składania wniosku o przyznanie premii nie prowadziły działalności rolniczej mimo braku otrzymania wsparcia rozpoczęły jej prowadzenie (co oczywiście mogło się wiązać z przejmowaniem gospodarstwa po rodzicach odchodzących na emeryturę). Należy podkreślić, iż fakt, ten nie przesądza o braku zasadności interwencji. Celem działania 112 było **ułatwienie** przejmowania lub zakładania gospodarstw. Cel ten został osiągnięty co potwierdzają zaprezentowane wcześniej wyniki porównujące obecną kondycję gospodarstw beneficjentów działania 112 z kondycją osób, które nie otrzymały premii. Beneficjenci osiągają obecnie wyraźnie lepsze wyniki do czego niewątpliwie przyczyniło się wsparcie finansowe otrzymane z PROW.

W działaniu 113 o wystąpieniu efektu deadweight świadczyło przekazanie gospodarstwa mimo braku otrzymania renty strukturalnej przy czym przekazanie to powinno mieć miejsce w podobnym czasie co zakładany we wniosku o dofinansowanie. Jeżeli chodzi o beneficjentów działania to 34,8% z nich wskazało, iż przekazałoby gospodarstwo maksymalnie 3 lata później aniżeli w rzeczywistości z czego większość przekazałoby w tym samym roku co oznacza, iż otrzymanie renty nie miało żadnego wpływu na decyzję. Tylko 11,8% w ogóle nie zdecydowałoby się na przekazanie.

Wykres 33. Wpływ braku otrzymania renty strukturalnej na decyzję o przekazaniu gospodarstwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działania 113

W tym kontekście warto też zauważyć, iż po przekazaniu gospodarstwa 38,5% beneficjentów nadal pracowało fizycznie w gospodarstwie a 8,1% podejmowało kluczowe decyzje dotyczące jego funkcjonowania.

Jeżeli chodzi o podmioty nieskutecznie aplikujące o rentę to wyniki wyglądają podobnie – co piąty przekazał gospodarstwo w tym samym roku, w którym planował to we wniosku o dofinansowanie, co trzeci w ciągu trzech lat od planowanej pierwotnie daty. Ogółem gospodarstwo przekazało już 71,5% podmiotów aplikujących nieskutecznie.

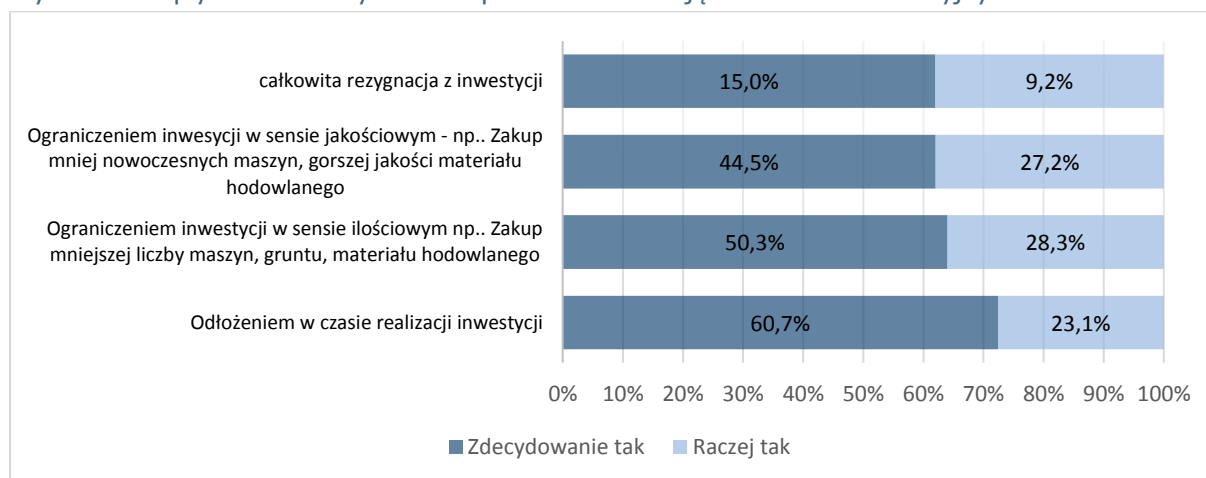
W działaniu 114 co trzeci beneficjent zdecydowałby się na skorzystanie z usługi doradczej nawet gdyby jej koszty nie były refundowane z PROW. Jeżeli chodzi o podmioty aplikujące nieskutecznie to aż 47% mimo braku otrzymania wsparcia z Programu skorzystała z usługi doradczej wskazanej we wniosku o dofinansowanie. Ponadto wśród tych rolników, którzy nie uzyskali refundacji z działania 114 tylko dla co trzeciego powodem braku skorzystania z usługi doradczej był brak wystarczających środków finansowych. Niższy poziom efektu deadweight u beneficjentów może wynikać z tego, iż wypowiadali się oni na temat skłonności do skorzystania z danej usługi mając już wiedzę nt. jej jakości a ta była oceniana umiarkowanie pozytywnie. Na skali od 1 do 5 ocenę najwyższą czyli 5 „wystawiło” jedynie 26% beneficjentów. Na oceny z przedziału 1 – 3 wskazało 37% beneficjentów. W przypadku usług doradczych skala efektu deadweight wskazuje więc nie tylko na potencjał finansowy beneficjentów do skorzystania z usługi (a takowy musieli posiadać ponieważ formą wsparcia była refundacja) lecz również na ocenę satysfakcji z usługi, która jak wskazały badania, była zadowalająca, ale stosunkowo rzadko w 100% spełniała oczekiwania beneficjentów. Trudno było oczekiwać od tych beneficjentów, którzy wystawili negatywne oceny powszechnego deklaratywnego ponownego skorzystania z usługi na mniej korzystnych zasadach (brak refundacji).

W działaniu 121 skala efektu deadweight była niewielka. Jakkolwiek tylko 24% badanych w sytuacji braku otrzymania wsparcia całkowicie zrezygnowałoby z inwestycji tak niemal dla każdego z beneficjentów brak dofinansowania skutkowałby negatywnymi konsekwencjami polegającymi na

odłożeniu realizacji projektu w czasie, ograniczeniu zakresu przedmiotowego projektu lub jakości podejmowanych działań.

Szczegółowe dane przedstawia poniższy wykres.

Wykres 34. Wpływ braku otrzymania wsparcia na realizację działań modernizacyjnych – działanie 121

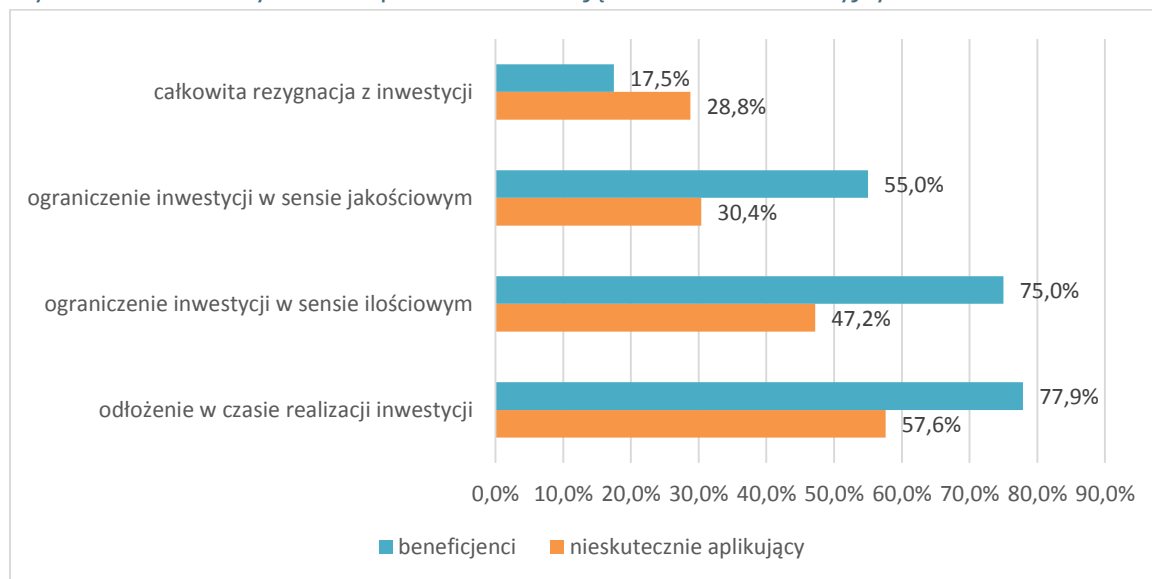


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami działania 121

Jeżeli chodzi o podmioty, którym nie udało się uzyskać wsparcia z PROW to inwestycję zrealizowało 30% z nich z czego 49% w terminie późniejszym niż zakładany we wniosku o dofinansowanie, 47% w ograniczonym zakresie przedmiotowym a 37% projekt o niższej jakości. Głównym źródłem finansowania inwestycji były środki własne (84% wskazań) aczkolwiek stosunkowo często rolnicy korzystali z kredytów/pożyczek (47% wskazało na źródła bankowe a 16% na kredyty/pożyczki z dopłatami ARIMR do oprocentowania).

Podobnie wygląda sytuacja w przypadku działania 123. Sytuacje całkowitej rezygnacji z inwestycji były stosunkowo rzadkie – zarówno w grupie beneficjentów jak i podmiotów, którym nie udało się uzyskać wsparcia. Najczęściej badani deklarowali, iż brak dofinansowania skutkował/skutkowałby odłożeniem w czasie realizacji inwestycji.

Wykres 35. Brak otrzymania wsparcia na realizację działań modernizacyjnych – działanie 123



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działania 123

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji podobnie jak w przypadku gospodarstw rolnych były środki własne (59,5% wskazań) oraz kredyty/pożyczki bankowe (53,2%).

Głównym powodem, dla którego część podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie nie zrealizowała inwestycji był brak wystarczających środków finansowych (ponad 85% wskazań).

Pozostając nadal w temacie działań o charakterze inwestycyjnym można jeszcze wspomnieć o działaniu 126 aczkolwiek należy mieć na uwadze jego specyfikę jaką było wspieranie gospodarstw znajdujących się w trudnej sytuacji na skutek zniszczeń spowodowanych klęskami żywiołowymi. Inwestycje nie były więc planowane i wynikały z konieczności odtworzenia potencjału gospodarstwa. Nie powinien więc dziwić wyższy aniżeli w działaniach 121 i 123, sięgający 43% odsetek beneficjentów, którzy zadeklarowali, iż bez wsparcia nie udałoby im się zrealizować inwestycji. Spośród gospodarstw, którym nie udało się uzyskać wsparcia z działania inwestycję zrealizowało tylko co trzecie z czego większość w terminie późniejszym niż zakładany i w ograniczonym zakresie przedmiotowym (obie odpowiedzi po 58% wskazań).

Jeżeli chodzi o działanie 132 to 41,2% beneficjentów zdecydowałaby się ubiegać o certyfikat/świadectwo jakości nawet w sytuacji gdyby jego koszty uzyskania nie były refundowane z PROW. Na skalę efektu deadweight wpływ miał poziom satysfakcji z uczestnictwa w systemie jakości a ten był umiarkowany. Tylko połowa ankietowanych wskazała, iż uczestnictwo w systemie jakości przyniosło im takie korzyści jakich się spodziewali w momencie przystępowania do niego. Wśród podmiotów aplikujących nieskutecznie odsetek tych, które zdecydowały się na uczestnictwo w systemie mimo braku uzyskania wsparcia wyniósł 47,4%. Spośród tych, którzy nie uczestniczą tylko 15,7% jako powód braku uczestnictwa wskazało brak wystarczających środków finansowych.

W przypadku grup producentów rolnych brak pozyskania wsparcia z PROW w 40,6% przypadków skutkowało całkowitą rezygnacją z działań inwestycyjnych, które udało się zrealizować dzięki

Programowi. Pozostali wskazywali na ograniczenie ich zakresu przedmiotowego, jakości i odłożenie ich realizacji w czasie.

Podsumowując zaprezentowane wyżej dane należy stwierdzić, iż **skala efektu zdarzenia niezależnego w działaniach skierowanych do gospodarstw rolnych, podmiotów przetwórczych i grup producentów rolnych nie jest wysoka** – jakkolwiek mały odsetek beneficjentów w ogóle nie podjąłby się realizacji projektu tak brak wsparcia skutkowałby opóźnieniami w jego realizacji, ograniczeniem jego zakresu oraz jakości. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy ma fakt, iż beneficjenci i tak musieli zapewnić kilkudziesięcioprocentowy wkład własny na realizację projektu tym samym nawet w sytuacji braku dofinansowania mogli tak zmienić jego zakres by sfinansować go wyłącznie lub głównie z wkładu własnego lub, co pokazały badania, mogli odłożyć realizację projektu w czasie by pozyskać z innych źródeł brakujące środki. W innych działaniach np. 132 wsparcie było na tyle nieduże, iż jego brak nie stanowił bariery w podjęciu działań zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie.

Występowanie efektu deadweight było jednym z podstawowych problemów charakterystycznych dla programów operacyjnych perspektywy 2007 - 2013 a jego skala nierzadko oscylowała wokół kilkudziesięciu procent. Ewaluatorzy wskazywali, iż jednym z podstawowych sposobów minimalizowania skali zjawiska mogłoby być szersze aniżeli dotychczas zastosowanie instrumentów finansowych – w szczególności w odniesieniu do mało ryzykownych projektów polegających na inwestycjach w środki trwałe. Wydaje się, iż zastosowanie analogicznego rozwiązania należałoby rozważyć w odniesieniu do PROW 2014-2020. Przemawia za tym zidentyfikowana wysoka skłonność podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie w działaniach 121 i 123 do korzystania z kredytów/pożyczek na sfinansowanie inwestycji stanowiących przedmiot wniosku o dofinansowanie. Również wśród beneficjentów tychże działań korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania jest powszechne – 73% gospodarstw rolnych, które otrzymały wsparcie na modernizację zaciągnęło kredyt/pożyczkę na pokrycie wkładu własnego, wśród podmiotów przetwórczych odsetek ten wyniósł 65%.

Szczegółowe rozstrzygnięcia w tym zakresie mogłyby zostać podjęte dopiero po przeprowadzeniu kompleksowej ewaluacji ex-ante możliwości zastosowania instrumentów finansowych, niemniej jednak wyniki niniejszego badania wskazują na zasadność rozszerzenia katalogu form wsparcia o instrumenty inne aniżeli dotacje czy premie.

Jeżeli chodzi o inne negatywne efekty wsparcia z PROW to identyfikowano je zgodnie z zapisami raportu metodologicznego poprzez zadawanie beneficjentom pytań o charakterze otwartym, na które mieli możliwość udzielenia swobodnej odpowiedzi. Na wystąpienie jakichkolwiek negatywnych efektów wskazało tylko 10% ankietowanych beneficjentów przy czym udzielane odpowiedzi wskazują na to, iż za główną negatywną konsekwencję otrzymania wsparcia beneficjenci uznają konieczność spełnienia szeregu wymogów formalno-prawnych dotyczących zarówno procesu otrzymania wsparcia jak i jego rozliczania a także wzrost liczby kontroli związany z faktem otrzymania publicznego wsparcia. Trudno uznać te wskazania za negatywny efekt programu stąd po odfiltrowaniu tego rodzaju odpowiedzi okazuje się, iż na rzeczywiste efekty negatywne wskazywało 2% badanych.

Wśród innych niepożądanych efektów beneficjenci wskazywali między innymi na:

- wzrost cen maszyn rolniczych – efekt ten jest faktem. Przykładowo cena ciągnika rolniczego w roku 2006 wynosiła 66 427 zł podczas gdy w roku 2014 150 887, dla kopaczki do ziemniaków wartości wyniosły odpowiednio 10 349 i 14 929 a siewnika zbożowego

ciągnikowego, zawieszanego 13 190 i 21 904¹²⁹. Niektórzy autorzy przypisują ten wzrost zwiększonemu popytowi stymulowanemu przez środki z PROW na co właśnie wskazywali badani¹³⁰,

- zadłużenie wynikające z faktu konieczności zaciągnięcia kredytu/pożyczki na sfinansowanie wkładu własnego (dotyczy przede wszystkim beneficjentów działań 121 i 123) – można ją uznać za naturalną konsekwencję realizacji operacji aczkolwiek pojedynczy badani wskazywali, iż zadłużenie utrudnia im podejmowanie kolejnych działań inwestycyjnych

Pozytywne nieoczekiwane i pośrednie efekty wsparcia

Jeżeli chodzi o efekty pozytywne to w pierwszej kolejności poprzez pytanie otwarte: *Czy zaobserwował/a Pan/i jakieś pozytywne efekty wsparcia z PROW, których nie oczekiwał/a Pan/i na etapie ubiegania się o dofinansowanie?* zidentyfikowane zostały efekty występujące bezpośrednio u beneficjentów wsparcia. Na wystąpienie takich efektów wskazało 10,8% gospodarstw rolnych, 12% zakładów przetwórczych i 14,4% wspartych grup producentów. Jeżeli chodzi o gospodarstwa to udzielane odpowiedzi koncentrowały się na pozytywnych efektach w postaci poprawy warunków i jakości pracy a także poprawy wydajności. Oczywiście beneficjenci działań inwestycyjnych w momencie składania wniosku o dofinansowanie mogli oczekiwać wystąpienia takich efektów jednakże z wypowiedzi części ankietowanych wynika, iż skala tychże efektów przerosła ich oczekiwania. Niektórzy deklarowali, iż dzięki inwestycjom wzrosła ich motywacja do prowadzenia działalności rolniczej. Jeżeli chodzi o rolników, którzy nie otrzymywali wsparcia na podjęcie konkretnych działań a jedynie w zamian za przekazanie gospodarstwa (beneficjenci rent strukturalnych) to 52,8% wskazało, iż środki z renty strukturalnej podniosły jakość ich życia. Z badań wynika, iż renta była przeznaczana przede wszystkim (w 88% przypadków) na pokrycie opłat bieżących (rachunki, wyżywienie) oraz na dobra konsumpcyjne (np. sprzęt gospodarstwa domowego, wyposażenie mieszkania) jednakże tę odpowiedź wskazało już tylko 23% badanych.

Jeżeli chodzi o grupy producentów rolnych to respondenci wskazywali przede wszystkim na efekty, które trudno uznać za dodatkowe tj.: większe skonsolidowanie, integracja i współpraca między członkami grupy dzięki realizacji projektu, wzrost przekonania członków grupy o celowości jej funkcjonowania i korzyściach płynących z uczestnictwa.

W dalszej kolejności zbadano czy zdaniem beneficjentów otrzymane przez nich wsparcie przyniosło jakieś korzyści społeczności lokalnej. Wśród rolników 13% udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Katalog wskazywanych efektów był bardzo szeroki – wskazywano m.in. na takie jak: mniejsze zanieczyszczenie środowiska (w innym pytaniu ankietowym 8% gospodarstw zadeklarowało, że wsparcie z PROW miało wpływ na poprawę sytuacji w zakresie ochrony środowiska), zmniejszenie uciążliwości prowadzenia działalności co poprawiło relacje z sąsiadami, świadczenie innym rolnikom usług czy po prostu sąsiedzkich przysług z wykorzystaniem zakupionego sprzętu.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż 6% beneficjentów zadeklarowało w ankiecie, iż świadczyło usługi innym gospodarstwom rolnym lub przetwórczym z wykorzystaniem maszyn/urządzeń zakupionych ze

129 GUS, Roczniki statystyczne rolnictwa

130 Zajac S, Izdebski W, Skudlarski J, Dynamika cen ciągników i maszyn rolniczych w latach 2000 - 2010

środków PROW. Najczęściej jednak wskazywanym pośrednim efektem pozytywnym była mobilizacja okolicznych gospodarstw do tego by również aplikować o środki z PROW. Efekt ten znalazł potwierdzenie również w jednym z pytań ankietowych – 58% beneficjentów będących rolnikami zadeklarowało, iż zaobserwowało, że w momencie gdy zrealizowali inwestycję dofinansowaną z PROW w okolicznych gospodarstwach rozpoczęto realizację podobnych inwestycji (w przypadku grup producenckich odsetek ten wyniósł 32%). Identyczny odsetek uznał, iż zrealizowanie inwestycji wpłynęło na lepsze postrzeganie ich gospodarstwa wśród sąsiadów.

Jeżeli chodzi o grupy producentów to pozytywne efekty z punktu widzenia społeczności lokalnej dostrzegło 23% beneficjentów. Wśród odpowiedzi dominowały wskazania na wzrost zatrudnienia, dzięki poprawie kondycji finansowej grupy możliwość angażowania się rzeczowego i finansowego w lokalne wydarzenia czy wyższe wpływy do budżetu gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych. Aż 60% badanych uznało, iż otrzymanie wsparcia wpłynęło na lepsze postrzeganie grupy wśród społeczności lokalnej.

W każdej z badanych grup zaobserwowano też efekt w postaci polepszenia relacji między beneficjentami a dostawcami środków produkcji – na poprawę w tym zakresie wskazało 36% badanych, oraz relacji z odbiorcami produktów – 39,3% wskazań. W grupach producentów rolnych efekt ten jest jeszcze bardziej widoczny i dotyczy odpowiednio 65% i 61,9% badanych.

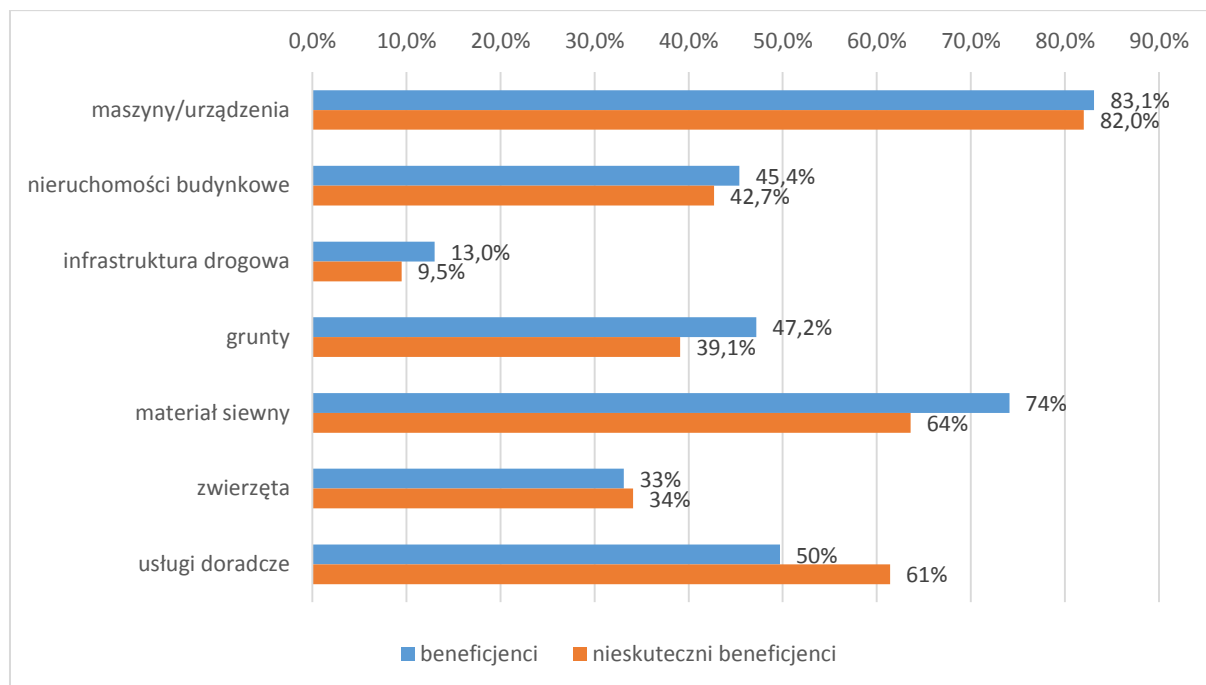
4.15 Jaki był efekt mnożnikowy interwencji?

Efekt mnożnikowy (*multipliereffect*) występuje wtedy, gdy realizacja projektu współfinansowanego ze środków europejskich skutkuje podejmowaniem kolejnych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym (finansowanych ze środków europejskich lub innych źródeł zewnętrznych lub ze środków własnych). Efekt jest związany z pobudzeniem do innych działań prorozwojowych i ma charakter pozytywny. W kontekście zdiagnozowanych słabych stron polskiego rolnictwa (rozdrobienie, mała wielkość gospodarstw, wysoki stopień zużycia środków trwałych) niezwykle pożądana byłaby sytuacja, w której wsparcie z PROW stymulowałoby podejmowanie przez beneficjentów kolejnych działań prorozwojowych.

Jeżeli chodzi o gospodarstwa rolne to w ciągu ostatnich dwóch lat niemal identyczny odsetek beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie (odpowiednio 43% i 41%) podejmował działania inwestycyjne mające istotny wpływ na funkcjonowanie gospodarstwa przy czym nie były to działania dofinansowane z PROW. Najczęściej ich podejmowanie deklarowali beneficjenci, którzy otrzymali wsparcie na modernizację gospodarstwa rolnego (56% wskazań), najrzadziej beneficjenci działania 132 (30%). Dane te korespondują z subiektywną oceną kondycji finansowej gospodarstwa – najlepiej oceniali ją beneficjenci działania 121 (44% uznało ją za bardzo dobrą lub dobrą), najgorzej ci beneficjenci, którzy korzystali ze wsparcia dotyczącego systemów jakości (23% ocen pozytywnych).

Bardzo podobnie w obu grupach¹³¹ wyglądał zakres przedmiotowy inwestycji – zdecydowanie dominowały zakupy maszyn/urządzeń, popularny był też zakup materiału siewnego oraz co ciekawe korzystanie z usług doradczych. Szczegółowe dane prezentuje poniższy wykres

Wykres 36. Zakres przedmiotowy inwestycji dokonywanych przez gospodarstwa rolne w ciągu ostatnich dwóch lat



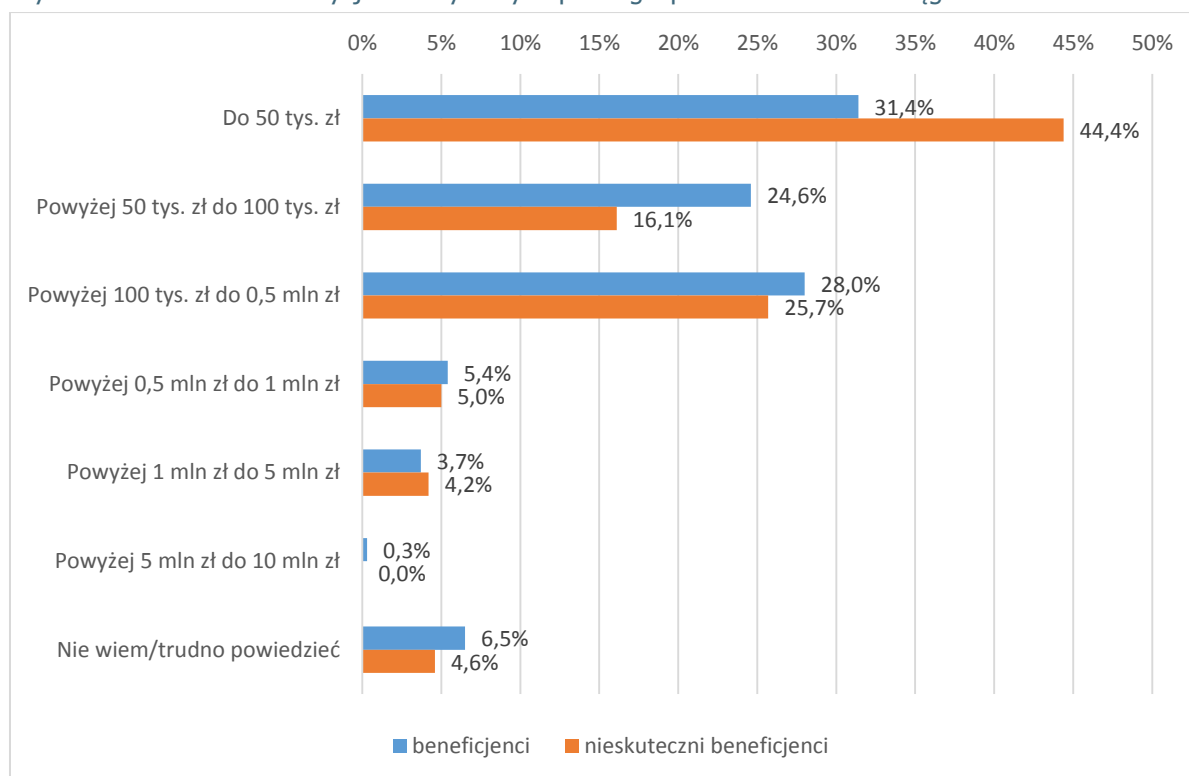
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działań 112, 114, 121, 126, 132

Warto zauważyć, iż większość respondentów podejmowała więcej niż jeden z wymienionych na wykresie rodzajów działań inwestycyjnych.

Jeżeli chodzi o wysokość środków finansowych przeznaczanych na realizację działań prorozwojowych to zauważalne są pewne różnice między beneficjentami PROW a podmiotami aplikującymi nieskutecznie. Ci drudzy częściej inwestowali mniejsze kwoty, nieprzekraczające 50 tys. zł. Różnice pokazane na poniższym wykresie są istotne statystycznie.

131 Różnice między grupami nie są istotne statystycznie

Wykres 37. Wartość inwestycji dokonywanych przez gospodarstwa rolne w ciągu ostatnich dwóch lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działań 112, 114, 121, 126, 132

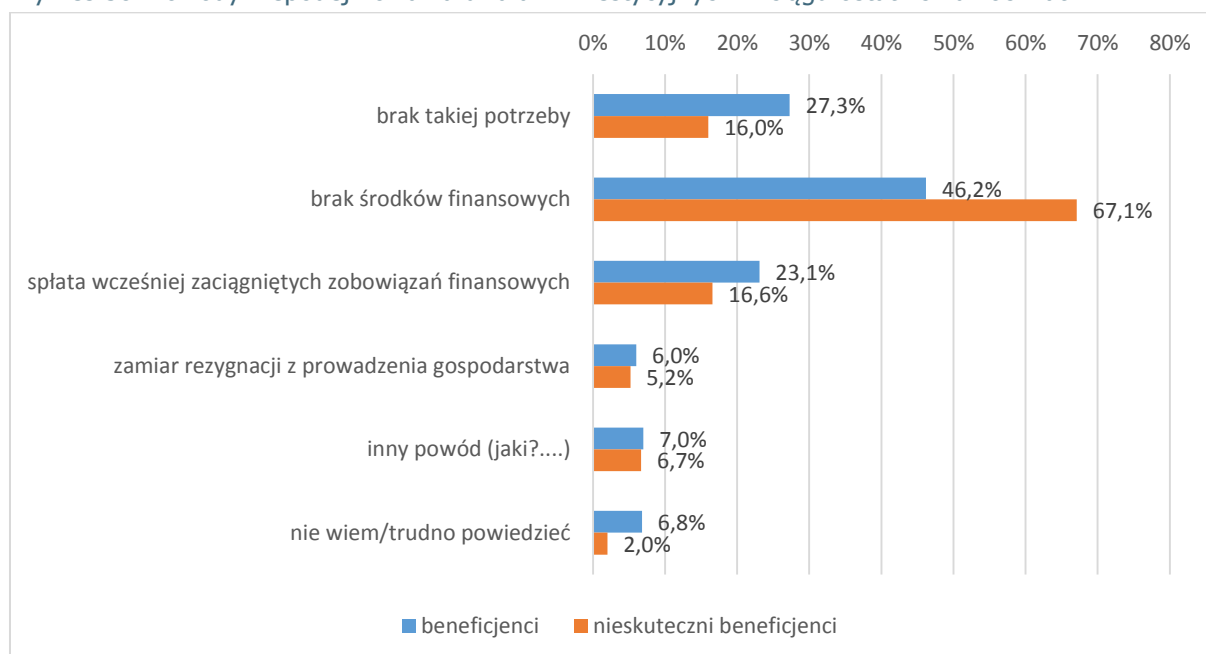
Wy tłumaczenia takiej sytuacji należy upatrywać w fakcie iż beneficjenci PROW nieco lepiej od podmiotów nieskutecznie aplikujących o wsparcie oceniali obecną kondycję finansową gospodarstwa. Największa bo sięgająca 14% różnica wystąpiła w przypadku działań 112 i 121, najmniejsza bo 1% w działaniu 132.

Jeżeli chodzi o źródła finansowania działań inwestycyjnych podejmowanych w ciągu ostatnich dwóch lat to największe znaczenie miały środki własne (wskazało na nie 90% beneficjentów i 78% podmiotów aplikujących nieskutecznie) aczkolwiek stosunkowo często rolnicy posilkowali się instrumentami finansowymi takimi jak kredyty/pożyczki bankowe (w obu grupach odsetek wyniósł 45%) czy kredyty/pożyczki z dopłatami ARIMR do oprocentowania (15% wskazań w obu grupach). Dane te stanowią kolejny dowód na to, iż **istnieje potencjał do rozszerzenia w obecnym PROW katalogu form wsparcia o instrumenty inne aniżeli czysto dotacyjne.**

Zbadano również jaki był powód dla którego ponad połowa beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie nie podejmowała w ciągu ostatnich dwóch lat żadnych działań inwestycyjnych mogących mieć istotny wpływ na funkcjonowanie gospodarstwa. Beneficjenci częściej wskazywali na brak takiej potrzeby (warto przypomnieć, iż beneficjenci PROW mieli mniejsze potrzeby dotyczące wymiany sprzętu na nowocześniejszy aniżeli ci rolnicy, którzy nie otrzymali wsparcia) natomiast zdecydowanie rzadziej na brak wystarczających środków finansowych. Dane te w zestawieniu z prezentowanymi wcześniej informacjami nt. subiektywnej oceny kondycji finansowej gospodarstwa dowodzą, iż PROW

miał pozytywny wpływ na potencjał inwestycyjny beneficjentów – jest on wyższy aniżeli wśród podmiotów aplikujących nieskutecznie. Nie zaobserwowano też by PROW miał być czynnikiem hamującym dalszą aktywność inwestycyjną gospodarstw rolnych. Co piąty beneficjent wskazał, iż powodem braku tejże aktywności jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych z czego 67% zadeklarowało, iż są to zobowiązania zaciągnięte w związku z inwestycjami dokonywanymi z PROW (najczęściej takiej odpowiedzi udzielali beneficjenci działań 121 i 126). Odnosząc tę wartość do całej populacji beneficjentów PROW należałoby stwierdzić, iż 8% z nich w ciągu ostatnich dwóch lat nie dokonywało żadnych inwestycji z uwagi na fakt spłaty zobowiązań dotyczących inwestycji dofinansowanych z PROW. Odsetek ten nie jest wysoki; należy uznać, iż bardziej widoczny jest wpływ PROW na stymulowanie aktywności inwestycyjnej aniżeli jej hamowanie.

Wykres 38. Powody niepodjęcia działań inwestycyjnych w ciągu ostatnich dwóch lat

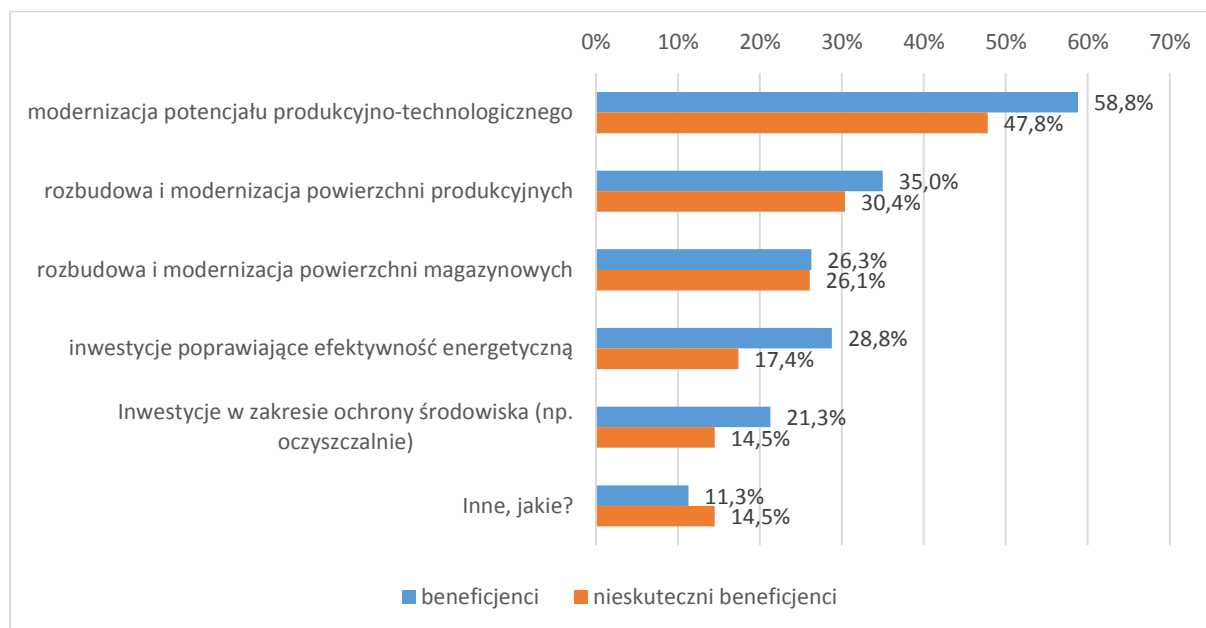


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działań 112, 114, 121, 126, 132

Warto też zwrócić uwagę na to, iż potrzeby inwestycyjne nawet tych gospodarstw rolnych, które już otrzymały wsparcie z PROW są bardzo duże. Ich brak deklarowało 27% tych respondentów, którzy w ciągu ostatnich dwóch lat nie podejmowali żadnych inwestycji co w skali wszystkich beneficjentów PROW daje odsetek wynoszący zaledwie 15%. Nie wystąpiło więc negatywne zjawisko polegające na zahamowaniu aktywności inwestycyjnej beneficjentów po otrzymaniu wsparcia z PROW wynikające z satysfakcji z utrzymywania *status quo* jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy i skalę działalności. Taka sytuacja stałaby w sprzeczności z założeniami interwencji publicznej (każdej, nie tylko PROW) – udzielane wsparcie nie powinno stanowić celu samego w sobie lecz być środkiem do celu (w przypadku PROW powinno stymulować dalszy rozwój gospodarstwa). Jak wskazują dane zdecydowana większość beneficjentów podejmuje lub chciałaby podejmować kolejne działania o prorozwojowym charakterze. Co trzeci beneficjent przewiduje, iż w ciągu najbliższych dwóch lat wzrosną jego nakłady na inwestycje, tylko 10% zakłada spadek. W grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie wartości te wynoszą odpowiednio 27% i 18%. Różnice są istotne statystycznie.

Jeżeli chodzi o podmioty przetwórcze to ich aktywność inwestycyjna niezwiązana z otrzymanym dofinansowaniem jest na stosunkowo wysokim poziomie. W ciągu ostatnich dwóch lat inwestycji mających istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa dokonywało 57% beneficjentów. Warto zauważyć, że u podmiotów nieskutecznie ubiegających się o wsparcie odsetek ten był bardzo podobny i wyniósł 55%. Zbliżony w obu grupach jest też zakres przedmiotowy inwestycji: najczęściej dotyczą one modernizacji potencjału produkcyjno-technologicznego.

Wykres 39. Zakres przedmiotowy inwestycji dokonywanych przez podmioty przetwórcze w ciągu ostatnich dwóch lat



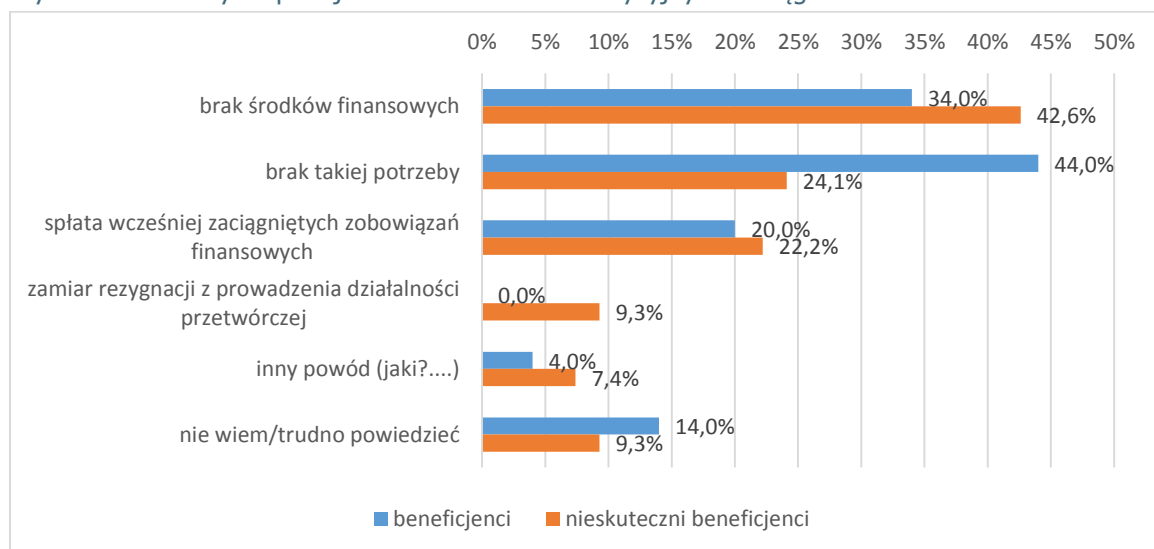
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działania 123

Jeżeli chodzi o ich wartość to przeprowadzone analizy pokazały, że rzadko kiedy badani realizowali inwestycje, których wartość była niższa od 100 tys. zł (12,6% u beneficjentów i 17,3% u nie beneficjentów) lub wyższa niż 5 mln zł (8,8% u beneficjentów i 5,7% u aplikujących nieskutecznie). 27,5% beneficjentów i 26% aplikujących nieskutecznie zainwestowało od 100 tys. zł do 0,5 mln, kwotę z przedziału 0,5 – 1 mln zł odpowiednio 21,3% i 26,1% a powyżej 1 mln zł do 5 mln zł odpowiednio 27,5% i 20,3%. Różnice między obiema grupami nie są istotne statystycznie.

Głównym źródłem finansowania, podobnie jak w przypadku gospodarstw rolnych były środki własne (około 80% wskazań w obu grupach) oraz kredyty i pożyczki bankowe (około 47% wskazań). Co piąte badane przedsiębiorstwo korzystało z leasingu. Widać więc, iż w przypadku podmiotów przetwórczych podobnie jak w przypadku gospodarstw rolnych skłonność do korzystania z instrumentów finansowych jest stosunkowo wysoka.

Wśród 46% podmiotów, które w ciągu ostatnich dwóch lat nie podejmowały żadnych istotnych działań inwestycyjnych beneficjenci najczęściej wskazywali na brak takiej potrzeby a podmioty aplikujące nieskutecznie na brak wystarczających środków finansowych.

Wykres 40. Powody niepodjęcia działań inwestycyjnych w ciągu ostatnich dwóch lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI/CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi nieskutecznie w ramach działania 123

Co istotne PROW również w odniesieniu do podmiotów przetwórczych nie hamował aktywności inwestycyjnej firm. W skali ogółu beneficjentów tylko 6% nie podejmowało w ciągu ostatnich dwóch lat żadnych działań inwestycyjnych z uwagi na spłatę zobowiązań związanych z realizacją inwestycji dofinansowanej z PROW. Warto nadmienić, iż 45% beneficjentów przewiduje, iż w w ciągu najbliższych dwóch lat wzrosną ich nakłady na inwestycje (tylko 5% przewiduje spadek). W grupie podmiotów aplikujących nieskutecznie wartości te wynoszą odpowiednio 41% i 14%. Różnice są istotne statystycznie.

Najsłabszą aktywnością na polu inwestycji niedofinansowanych z PROW charakteryzują się grupy producentów rolnych. W ciągu ostatnich dwóch lat tylko 20% z nich dokonywało takich inwestycji. Polegały one przede wszystkim na zakupie/modernizacji maszyn i urządzeń (64% wskazań) oraz nieruchomości budynkowe (48,4%). 61% stanowiły inwestycje, których wartość nie przekraczała 1 mln zł, wśród nich dominowały inwestycje z przedziału 100 tys. zł – 0,5 mln zł. Głównym źródłem ich finansowania były środki własne (93% wskazań) oraz kredyty/pożyczki bankowe (51,6%).

Jeżeli chodzi o 4/5 grup producentów, które w ciągu ostatnich dwóch lat nie realizowały żadnych istotnych inwestycji to główną barierą był brak wystarczających środków finansowych wskazany przez połowę respondentów aczkolwiek istotny odsetek badanych bo wynoszący 45% zadeklarował brak potrzeb związanych z inwestycjami. Warto zauważyć, iż tylko co piąta grupa przewiduje wzrost nakładów na inwestycje w ciągu najbliższych dwóch lat. Dane te mogą świadczyć o tym, iż część wspartych grup po wykorzystaniu wsparcia z PROW przestała się rozwijać. Ryzyko wystąpienia takiej sytuacji zostało zidentyfikowane w raporcie: Ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142- „grupy producentów rolnych” programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013: *Wydaje się, że dla członków niektórych GPR najistotniejsze jest wykorzystanie obecnych dopłat, a grupa postrzegana jest głównie w kategoriach tymczasowych, krótkookresowych zysków, a nie trwałej*

struktury budowanej z myślą o wieloletnim działaniu. W sytuacji, gdy środki z Działania 142 zostaną wykorzystane, bardzo prawdopodobne jest, że część grup przestanie funkcjonować¹³². Spłata zobowiązań zaciągniętych na inwestycje dofinansowane z PROW nie była czynnikiem hamującym aktywność inwestycyjną – wśród ogółu beneficjentów działania 142 wystąpił on tylko w przypadku 5%.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż PROW w odniesieniu do gospodarstw rolnych i podmiotów przetwórczych przyczynił się do wygenerowania efektu mnożnikowego w postaci podejmowania przez beneficjentów kolejnych działań o charakterze rozwojowym. Wpływ na taki stan rzeczy miał głównie wzrost potencjału finansowego beneficjentów, który jest wyższy aniżeli podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie. Nie znalazły potwierdzenia przypuszczenia dotyczące spadku aktywności inwestycyjnej na skutek konieczności spłaty zobowiązań finansowych zaciągniętych na poczet realizacji inwestycji dofinansowanych z PROW czy braku skłonności beneficjentów do dalszego rozwoju. Efekt mnożnikowy jest najsłabiej obserwowalny w przypadku grup producentów rolnych, z których zdecydowana większość nie realizowała żadnych inwestycji w ostatnim czasie i nie przewiduje wzrostu nakładów na inwestycje w ciągu najbliższych dwóch lat. Głównymi powodami nieinwestowania są: brak wystarczających środków finansowych deklarowany przez 52% badanych oraz brak takiej potrzeby wskazywany przez 47,8%. Warto wspomnieć, iż 1/3 wspartych grup oceniała swoją aktualną kondycję finansową jako co najwyżej dostateczną.

W drodze modelowania ekonometrycznego określono również efekt mnożnikowy z PROW na poziomie makro. Efekt ten wystąpił przede wszystkim w przypadku miejsc zatrudnienia, które jak wskazywano powstawały przede wszystkim poza sektorem rolnictwa. Obserwowalny był również wpływ PROW na PKB wzrost wypłat z PROW z roku na rok o 1 mln zł powodował większe w danym roku PKB o 0,00026%, co w 2015 roku odpowiadało 4,65 mln zł, a więc efekt mnożnikowy z inwestycji z PROW wyniósł 4,65. Oszacowano też model regresji łącznej na danych panelowych dla województw, który pokazał, że wypłaty z PROW zwiększały dynamikę produkcji sprzedanej w przemyśle maszynowym, przy niezmienniej wartości nakładów na inwestycje przedsiębiorstw. Model cechował jednak niski współczynnik determinacji, co oznacza, że wiele innych zmiennych określa dynamikę produkcji sprzedanej przemysłu maszynowego. Należy jednak oceniać, że PROW miał wpływ na pobudzenie produkcji sprzedanej w przemyśle maszynowym.

132Ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142- „grupy producentów rolnych” programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, s. 47

4.16 Na ile skutecznie wykorzystano środki przyznane na działania osi I PROW, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników?

W niniejszym pytaniu skoncentrowano się na stopniu osiągnięcia wskaźników w poszczególnych działaniach pierwszej osi PROW.

Działanie 111

Wskaźniki produktu PROW koncentrowały się na pomiarze liczby projektów, liczby uczestników szkoleń, liczby szkoleń oraz liczby dni szkoleniowych. Jeżeli chodzi o liczbę projektów to wskaźnik wynoszący 355 (a pierwotnie 500) udało się osiągnąć w 34%. Biorąc pod uwagę, iż cała alokacja na działanie została wykorzystana oznacza to, iż średnia wartość jednego projektu była większa od pierwotnie zakładanej. Ponadto w ramach projektów beneficjenci zrealizowali ponad dwukrotnie więcej projektów niż pierwotnie planowali co przełożyło się również na przekroczenie wartości wskaźnika dotyczącego liczby szkoleń, który wyniósł 664 734.

Założono przeszkolenie 400 000 osób natomiast w wersji ostatniej 284 000 co wynikało ze zmniejszenia alokacji na działanie z 40 mln euro do nieco ponad 28 mln euro. Wartość osiągnięta uplasowała się pomiędzy i wyniosła 332 367. Należy w tym miejscu zauważyć, iż liczba unikatowych uczestników szkoleń wyniosła 165 925. Zainteresowanie uczestnictwem w szkoleniach należy więc uznać za wysokie.

System monitoringu PROW koncentrował się w działaniu 111 na pomiarze dwóch wskaźników rezultatu: liczbie uczestników szkoleń, którzy pomyślnie zakończyli szkolenie i liczbie osób oceniających szkolenia jako adekwatne do oczekiwań zawodowych. Należy podkreślić, że wszystkie osoby uczestniczące w szkoleniach uzyskały zaświadczenie o uczestnictwie w szkoleniu (wskaźnik na poziomie 100%). W opinii prawie 97% uczestników przeprowadzone szkolenia były adekwatne do ich oczekiwań. Nieco mniejsze zadowolenie deklarowały kobiety zatrudnione w leśnictwie – 94,2%. W ocenach tych nie wystąpiły istotne różnice w poszczególnych grupach wiekowych, zarówno wśród kobiet, jak mężczyzn. Wpływ na taki stan rzeczy miała dobrze dobrana tematyka szkoleń oraz konstrukcja działania, w której to beneficjenci sami prowadzili procesy rekrutacyjne a ich aktywność była determinowana koniecznością wywiązania się z przyjętych zobowiązań, co skutkowało intensywnym promowaniem prowadzonych szkoleń. Ponadto jakość działań szkoleniowych prowadzonych przez ODR-y była kontrolowana przez CDR w Brwinowie.

Sytuację w zakresie zakładanych oraz osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu na dzień 31.12.2015r. przedstawiają dane zawarte w tabeli poniżej:

Tabela 21. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Liczba uczestników szkoleń	400 000	284 000	332 367
Liczba dni odbytych szkoleń	800 000	568 000	664 734
Liczba uczestników szkoleń, którzy pomyślnie zakończyli szkolenie	300 000	231 000	332 367
Liczba projektów	500	355	123
Liczba szkoleń	10 000	7 100	14 633

Liczba osób oceniających szkolenia jako adekwatne do oczekiwań zawodowych	224 000	159 750	321 091
--	---------	---------	---------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 112

W działaniu założono 2 wskaźniki produktu. Pierwszy dotyczył liczby osób objętych wsparciem i został on przekroczony. Warto też dodać, iż w pięciu ogłoszonych naborach złożono 52 683 wnioski widać więc, iż zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie było wysokie. Dzięki zwiększeniu alokacji z poziomu 420 000 000 EUR do poziomu 766 366 650 EUR udało się wesprzeć ponad 5 tysięcy więcej osób niż planowano. Wzrost liczby wspartych osób nie jest proporcjonalny do wzrostu alokacji z uwagi na fakt, iż w okresie wdrażania programu podnoszono również wysokość samej premii – wpraw do 75 tys. zł a później do 100 tys. zł.

Wzrost wartości premii oraz wzrost liczby osób objętych wsparciem wpłynęły na to, iż przekroczona została również wartość wskaźnika „całkowita wartość inwestycji” – w porównaniu do pierwotnych założeń ponad 2,5 raza. Średnia całkowita wartość inwestycji w przeliczeniu na jedną osobę wyniosła 88 581 zł.

Wzrost wartości dodanej brutto nie był objęty sprawozdawczością w ramach systemu monitoringu stąd oszacowano go na podstawie danych FADN . W pierwotnej wersji PROW założono, iż wzrost ten wyniesie 19%. W oparciu o dane FADN ustalono, iż w 2014 r. w porównaniu z 2011 r. w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił wzrost wartości dodanej brutto o 10,2%, natomiast w gospodarstwach podobnych, ale niekorzystających ze wsparcia zaledwie o 0,3%. Na podstawie tych danych można oszacować jak w ujęciu liczbowym zmieniła się wartość dodana brutto dla wszystkich beneficjentów działania 112. Średnia wartość dodana w roku bazowym wynosiła 103,3 tys. zł co przemnożone przez liczbę beneficjentów (38 857) daje kwotę 4013928 100 zł czyli 1029212333 EUR¹³³. Biorąc pod uwagę, iż wzrost wartości wyniósł 10,2% to otrzymujemy kwotę 1134191 991 EUR czyli bardzo zbliżoną do zakładanej w Programie. Wsparcie miało więc zdecydowanie pozytywny wpływ na wzrost wartości dodanej brutto – był on mniejszy od zakładanego, ale wydaje się, iż założenia przyjęte w Programie były zbyt optymistyczne. Szczególnie należy podkreślić dużą różnicę między beneficjentami a podmiotami aplikującymi nieskutecznie.

Kolejny wskaźnik dotyczył średniej wielkości gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie. Średnia powierzchnia gospodarstw młodych rolników po realizacji biznesplanu wyniosła 23,78 ha¹³⁴ i była ponad dwukrotnie większa od średniej krajowej. Największa powierzchnia gospodarstw charakteryzowała województwa zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie i opolskie. Powyższe dane mogą jeszcze ulec zmianie ponieważ jeszcze nie wszyscy beneficjenci byli zobowiązani do złożenia sprawozdania z realizacji biznesplanu¹³⁵. Należy w tym miejscu podkreślić, iż zgodnie z wprowadzonymi rozporządzeniem z dnia 22.03.2011r. kryteriami oceny większe gospodarstwa miały większe szanse na uzyskanie premii.

133 Kurs: 3,90

134 Mediana wyniosła 14,42

135 Do 31 grudnia 2015r. złożyły je 14 473 osoby

Ostatni ze wskaźników rezultatu dotyczył wielkości gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes planu. Zgodnie z danymi z ostatniego sprawozdania z wdrażania PROW wartość wskaźnika wyniosła 344 196,64 ha (wobec 718 tys. ha założonych) ale trzeba wziąć pod uwagę, iż wartość ta dotyczy tylko podmiotów, które już złożyły ankietę monitorującą (było ich 14 474). Obliczono, iż powierzchnia gospodarstw wszystkich beneficjentów działania wyniesie około 924 008 ha.

Tabela 22. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Liczba młodych rolników, którym udzielono pomocy	33 600	38 670	38 857
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	315 000 000	574 775 000	811 792 229
Wzrost wartości dodanej brutto we wspartych gospodarstwach	119% wartości bazowej	1 375 197 300 EUR	1 134 191 991 EUR ¹³⁶
Średnia wielkość gospodarstw MR w stosunku do średniej w województwie	120% w skali kraju	120% w skali kraju	226% w skali kraju ¹³⁷
Wielkość gospodarstw młodych rolników po realizacji biznes planu	373 454 ha w skali kraju	718 240 ha w skali kraju	924 008 ha w skali kraju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 113

W działaniu tym w odniesieniu do okresu programowania 2007- 2013 założono 2 wskaźniki produktu. Pierwszy dotyczył liczby producentów rolnych, którzy przejdą na rentę strukturalną, który w ostatniej wersji PROW wyniósł 20 400 osób. Wartość wskaźnika udało się osiągnąć w 97%. Należy zauważyć, iż w pierwszej wersji PROW wyraźnie nie doszacowano kosztu wsparcia na jednego beneficjenta ponieważ założono wsparcie 50 400 osób przy mniejszej alokacji. Trafione okazały się być założenia dotyczące powierzchni przekazanych gospodarstw – wyniosła ona 239 tys. ha i była niewiele mniejsza od zakładanej w ostatniej wersji PROW.

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu to średni wiek osoby przejmującej gospodarstwo był nieco wyższy od zakładanego (31,83 wobec 30). System monitoringu zakładał, iż wartość dodana brutto we wspartych gospodarstwach w roku docelowym będzie analogiczna do wartości w roku bazowym. Niestety nie gromadzono danych pozwalających na określenie stopnia osiągnięcia wskaźnika. W oparciu o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów można zakładać, iż wskaźnik udało się osiągnąć na co wskazywałaby lepsza niż w momencie przekazywania kondycja

136 W oparciu o dane FADN obliczono, iż w 2014 r. w porównaniu z 2011 r. w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił wzrost wartości dodanej brutto o 10,2%, natomiast w gospodarstwach pozostałych o 0,3% - szczegółowe dane zostały zaprezentowane w załączniku do niniejszego raportu

137 Posłużono się średnią wielkością gospodarstwa w roku 2015 wynoszącą zgodnie z ogłoszeniem prezesa ARIMR z dnia 21 września 2015r. 10,49 ha

gospodarstw. 77% badanych zadeklarowało, iż są one lepiej wyposażone a 77,6%, iż są bardziej wydajne. Tylko 7,7% respondentów oceniło obecną kondycję gospodarstwa jako złą.

Tabela 23. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Wzrost wartości dodanej brutto we wspartych gospodarstwach	100% wartości bazowej	271 700 000	bd
Średni wiek rolnika przejmującego gospodarstwo	30	30	31,83
Liczba producentów rolnych, którzy przejdą na rentę strukturalną	50 400	20 400	19 947
Liczba producentów rolnych, którzy przeszli na rentę strukturalną w okresie programowania 2004-2006	53 400	53 400	53 307
Powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych (ha)	450 0000	266 000	239 112,17
Powierzchnia przekazanych gospodarstw rolnych (ha) przez producentów, którzy przeszli na rentę strukturalną w okresie programowania 2004-2006 (ha)	480 000	480 000	480 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 114

Przyjęte w działaniu wskaźniki dotyczyły liczby posiadaczy lasów, którym udzielono pomocy oraz liczby producentów rolnych, którym udzielono pomocy. W stosunku do pierwotnej wersji PROW znacząco obniżono wartości obu wskaźników. Należy uznać, iż był to ruch w dobrym kierunku – trudno było oczekiwać, iż z usług doradczych skorzysta ponad pół miliona producentów rolnych i 30 tysięcy posiadaczy lasów. W praktyce z usług doradczych skorzystało 43 826 producentów rolnych i czterech posiadaczy lasów.

W systemie monitoringu nie gromadzono danych, które pozwalałyby na oszacowanie stopnia osiągnięcia wskaźnika rezultatu w postaci wzrostu wartości dodanej. Szacowano, iż wzrost wyniesie 7% w stosunku do wartości bazowej. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, iż beneficjenci częściej aniżeli podmioty aplikujące nieskutecznie o wsparcie deklarowały wzrost różnych wskaźników obrazujących ich potencjał konkurencyjny w porównaniu do roku, w którym składali wniosek o dofinansowanie. Przykładowo jeżeli chodzi o przychody istotne z punktu widzenia wzrostu wartości

dodanej brutto to ich wzrost zadeklarowało 47% beneficjentów i 30% podmiotów z grupy kontrolnej. Różnica była istotna statystycznie.

Drugi ze wskaźników rezultatu dotyczył liczby wykonanych usług i został osiągnięty w 82%.

Tabela 24. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Liczba producentów rolnych, którym udzielono pomocy	570 000	45 240	43 826
Liczba posiadaczy lasów, którym udzielono pomocy	30 000	118	4
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	107% wartości bazowej	2 633 113 600	bd.
Liczba wykonanych usług	1 200 000	201 400	165 413

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Jak wskazano powyżej w działaniu 114 nie zostały osiągnięte wartości docelowe dla wszystkich wskaźników monitorowania. Wpływ na taki stan rzeczy miała w części konstrukcja działania, w której to beneficjenci musieli ponosić część kosztów usług doradczych a także w początkowym etapie wdrażania kwestie natury formalnej tj. konieczność samodzielnego przygotowania dokumentacji aplikacyjnej.¹³⁸ Barierą dla pewnej grupy beneficjentów (mentalnie niedoceniających wartości usługi doradczej) było założenie refundacji niepełnych a jedynie 80% kosztów kwalifikowalnych operacji i brak w katalogu kosztów kwalifikowalnych podatku VAT¹³⁹.

Działanie 121

W obliczu dużego zainteresowania wnioskodawców tym działaniem zdecydowano o zwiększeniu alokacji o prawie 3 mld złotych. Pozwoliło to na wsparcie 57 936 beneficjentów, którzy zrealizowali 73 129 operacji. Liczba wspartych podmiotów była niemal identyczna z pierwotnie zakładaną co oznacza, iż średnia wartość dofinansowania (wyniosła 139 740 zł) była nieco wyższa od zakładanej (127 099 zł). Wartość ta była skorelowana z wielkością gospodarstwa – w gospodarstwach najmniejszych (do 5ha) wyniosła 144 376 zł z kolei w gospodarstwach powyżej 100 ha 277 564 zł. Wyższa średnia wartość dofinansowania miała wpływ na to, iż całkowita wartość inwestycji (drugi wskaźnik produktu) została przekroczona o około 2 mld zł w stosunku do założeń.

¹³⁸ W trakcie realizacji działania umożliwiono doradcom występowanie z wnioskami w imieniu beneficjentów.

¹³⁹ Ponadto od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 maja 2013 beneficjent musiał pokryć 100 % kosztów kwalifikowalnych usług doradczych i pozostałych kosztów tych usług nie zaliczonych do kosztów kwalifikowalnych w formie rozliczenia bezgotówkowego, przeprowadzonego poleceniem przelewu na rachunek bankowy, na których pokrycie ubiegał się o pomoc

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu to nie udało się osiągnąć wartości docelowej żadnego z nich. Jeżeli chodzi o wskaźnik dotyczący gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki to wartość docelowa wskaźnika została osiągnięta jedynie w 17%. Wpływ na taki stan rzeczy miał fakt, iż nie przewidziano na etapie aplikowania szczególnych preferencji dla podmiotów, które zadeklarowały we wniosku, iż projekt przyczyni się do wprowadzenia nowych produktów i/lub technik. Kryteria wyboru projektów w ogóle nie odnosiły się do tego zagadnienia. Uwagi należy zgłosić również do samej konstrukcji wskaźnika. Po pierwsze należy stwierdzić, iż został on sformułowany bardziej „rygorystycznie” aniżeli wskaźniki jakimi do pomiaru innowacyjności posługuje się GUS, który uwzględnia nie tylko całkowicie nowe produkty/techniki lecz również „istotnie zmodyfikowane”. Ograniczenie się do nowych produktów wyklucza z możliwości ujęcia we wskaźniku wszystkich tych produktów (ich rodzajów), które były w ofercie gospodarstwa przed realizacją projektu a których jakość w wyniku jego realizacji istotnie wzrosła. Podobnie wzrost konkurencyjności z pewnością można było osiągnąć nie tylko w drodze wprowadzenia całkowicie nowych technik produkcji lecz również w drodze usprawnienia technik już w gospodarstwie wykorzystywanych. Postulować należałoby również doprecyzowanie pojęcia „nowości” w szczególności poprzez określenie jej poziomu (np. w skali gospodarstwa, rynku, na którym działa beneficjent, kraju etc.) – mogło być ono różnie rozumiane przez beneficjentów wsparcia.

Jeżeli chodzi o wskaźnik GVA to osiągnięta wartość wskaźnika była o połowę niższa od wartości zakładanej. Przyczyny takiej sytuacji należy upatrywać w fakcie, iż nie każdy projekt musiał być ukierunkowany na wzrost wartości dodanej o czym przesądzało użycie spójnika „lub” w enumeracji efektów z zakresu poprawy ogólnych wyników gospodarstwa. Potwierdzają to dane z wniosków aplikacyjnych – tylko 22% beneficjentów zadeklarowało, iż operacja przyczyni się do wzrostu GVA o przynajmniej 10%. Należy też zauważyć, iż w rozporządzeniu z 29.10.2010r. ograniczono horyzont czasowy w jakim wzrost ten mógł zostać osiągnięty poprzez ustalenie, iż pięcioletni okres liczony będzie od dnia przyznania pomocy przez ARIMR a nie od dnia dokonania przez Agencję płatności ostatecznej. Warto podkreślić, iż po analizie wyników pierwszych naborów IZ dokonała istotnej zmiany podejścia, wprowadzając kryteria wyboru jednoznacznie promujące operacje wiążące się ze wzrostem GVA.

Z analizy danych FADN wynika, iż w 2014 r. w porównaniu z 2011 r. gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł bowiem 0,4%, podczas gdy w gospodarstwach pozostałych nastąpił jej spadek o 3,3%

Deklarację wzrostu wartości dodanej w wyniku realizacji projektu wskazało 22% beneficjentów.

Poniżej prezentujemy wartości zakładanych i osiągniętych w działaniu 121 wskaźników produktu i rezultatu

Tabela 25. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc	59 378	75 420 (w tym 1648 w ramach nowych wyzwań)	57 470 (9 340)
Całkowita wartość inwestycji (EUR)	od 2 729 229 067 do 5 117 304 500	5 682 663 400 (w tym w ramach nowych wyzwań 186 758 391)	6 168 903 840 (795 816 915)

Liczba gospodarstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki	44 533	56 530 (1278)	9 672 (1184)
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	119% wartości bazowej	1 582 700 460 euro (52 103 324 euro)	787 818 266 euro ¹⁴⁰ (115 970 847)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 123

W działaniu 123 zaplanowano wsparcie 1135 przedsiębiorstw. Wartość tę udało się przekroczyć – wsparcie otrzymało 1199 niepowtarzających się beneficjentów z czego 792 działało w przemyśle spożywczym. Nie zostanie natomiast osiągnięta wartość dotycząca liczby dofinansowanych projektów którą pierwotnie określono na poziomie 3500 a w ostatniej wersji PROW na poziomie 2660. Do dnia 31 grudnia 2015r. wskaźnik udało się osiągnąć w 66%. Świadczy to o niedoszacowaniu średniej wartości dofinansowania, które w rzeczywistości wyniosło blisko 2 miliony złotych¹⁴¹. Wpływ na taki stan rzeczy mogło mieć zwiększenie (w odniesieniu do beneficjentów spełniających określone kryteria) maksymalnej wysokości pomocy z 20 do 50 mln zł).

Jeżeli chodzi o zakładane i osiągnięte na dzień 31.12.2015r. wartości wskaźników rezultatu to wyglądały one następująco:

Tabela 26. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły nowe produkty i/lub techniki	300	230	448
Liczba projektów dotyczących nowych produktów i/lub technik	700	530	484
Wzrost wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach,	130% wartości bazowej	2 482 360 000 ¹⁴²	2 mld 619 mln zł

140 Należy wyrazić zastrzeżenia co do metodologii obliczania wartości wskaźnika. W opinii ewaluatora wskaźnik dotyczący wzrostu wartości dodanej aby go obliczyć należy uwzględnić bazowe GVA czyli deklarowane przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie. Warto zauważyć, iż informację o bazowym GVA we wniosku o dofinansowanie zawierali tylko Ci beneficjenci, którzy zadeklarowali, że operacja przyczyni się do wzrostu GVA o przynajmniej 10%. Jak wskazywano takową deklarację złożyło 22% beneficjentów. Spośród nich niecałe 30% (4840 podmiotów) złożyło już ankietę monitorującą zawierającą informację o aktualnym GVA. Z danych tych wynika, iż bazowe GVA tych 4840 podmiotów wynosiło łącznie 665 507 mln zł podczas gdy GVA osiągnięte po realizacji projektu 747 661 mln zł. Podana w sprawozdaniu wartość dotyczy GVA wszystkich podmiotów składających ankietę monitorującą i nie może być porównana z wartością bazową.

141 Zwracają na to również uwagę ewaluatorzy w badaniu: Ocena efektów działania: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” realizowanego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013 (PROW 2007-2013)

142 W 2009 roku dokonana została zmiana dotycząca wartości docelowej wskaźnika. Na prośbę służb KE wartość docelową określoną jako "130% wartości bazowej" zastąpiono konkretną wartością kwotową (wyrażoną w euro).

którym udzielono pomocy			
Wzrost rentowności sprzedaży we wspieranych przedsiębiorstwach	130% wartości bazowej	130% wartości bazowej	104% wartości bazowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Odnosnie wskaźników dot. wprowadzenia nowych produktów lub technik należy poczynić uwagę analogiczną jak w przypadku działania 121 dotyczącą samej konstrukcji wskaźnika. Ponadto z badań ankietowych wynika, iż nowe lub istotnie zmodyfikowane procesy technologiczne wprowadziło 79% beneficjentów a nowe lub istotnie zmodyfikowane produkty 62,1%.

Jeżeli chodzi o wskaźnik dot. rentowności to wydaje się, iż przyjęte w Programie założenia dotyczące wzrostu rentowności były zdecydowanie zbyt optymistyczne. Na rentowność wpływ ma szereg czynników niezwiązanych z poziomem zaplecza technologicznego zakładu przetwórczego. Trzeba mieć na uwadze, iż okres realizacji projektów przypadł na czas ogólnoswiatowego spowolnienia gospodarczego, w międzyczasie Rosja wprowadziło embargo na polskie produkty żywnościowe. Wskaźnik dot. rentowności nie powinien znajdować się w katalogu wskaźników rezultatu a co najwyżej oddziaływania. Należy też zauważyć, iż jego wartość może ulec zmianie ponieważ nie dla wszystkich beneficjentów, którzy zakończyli wniosek o dofinansowanie upłynął termin na złożenie ankiety monitorującej.

Działanie 125

System monitoringu PROW koncentrował się na pomiarze wielu wskaźników produktu i rezultatu, w tym specyficznych dla działania (szczegółowe dane zawarto w tabeli poniżej). Za podstawowy wskaźnik monitorowania przyjęto wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy.

Wskaźniki rezultatu specyficzne dla działania obejmowały, zarówno miary skali przeprowadzonych prac, jak i powierzchnię użytków rolnych, na których przeprowadzono prace scaleniowe i regulujące stosunki wodne.

Należy przy tym zauważyć, iż docelowe wskaźniki monitorowania zostały w ostatniej wersji Programu istotnie obniżone w stosunku do wersji pierwotnej. Podobnie znacznie obniżono limit środków przeznaczonych na działanie. Alokacja środków była zmniejszona w schemacie I ze 160 mln euro do Euro do kwoty 115 381 063 euro oraz w schemacie II z 440 mln euro do poziomu 408 724 215 Euro.

W ramach schemat I do końca 2015 roku zakończono realizację 109 operacji (2 nich to zobowiązania z poprzedniego okresu programowania) przekazując płatności dla beneficjentów na kwotę 486 107 485,12 zł. Liczba różnych beneficjentów działania wyniosła 58.

Wartość docelowa wskaźnika produktu wyrażonego liczbą projektów nie została osiągnięta i wyniosła 34% jego wartości docelowej. Brak realizacji tego wskaźnika był wynikiem znacznie większej wartości realizowanych projektów w porównaniu do wartości zakładanej w Programie. Należy zwrócić uwagę, że w wersji pierwszej PROW założono średnią wartość projektu na poziomie około 457 000 Euro, w ostatniej wersji na poziomie około 358 000 Euro, zaś przeciętna wartość dla projektów zrealizowanych wyniosła ponad milion Euro. W zrealizowanych projektach uczestniczyły 24 222 gospodarstwa rolne, co dało średnią liczbę gospodarstw uczestniczących w projekcie scaleniowym na poziomie 222.

Zrealizowane operacje objęły scaleniem łącznie 89,8 tys. ha gruntów, w tym 85,2 tys. ha gruntów rolnych oraz ponad 4,5 tys. ha gruntów leśnych.

Łączna liczba działek ewidencyjnych w gospodarstwach objętych scaleniem zmniejszyła się ze 155 874 do 92 573 tj. o 41% a średnia wielkość działki ewidencyjnej wzrosła z 0,58 ha do 0,97 ha.

W ramach schematu II działania 125 zrealizowano 634 operacje, w tym 546 dotyczyło melioracji wodnych podstawowych, 87 operacji - melioracji szczegółowych, natomiast 1 operacja - melioracji kompleksowych (melioracje podstawowe + szczegółowe). W liczbie wszystkich zakończonych operacji w ramach schematu II znalazło się 62 operacje, które zakwalifikowane zostały do tzw. „nowych wyzwań”. Kwota zrealizowanych płatności dla tych operacji wyniosła 82 206 139,46 zł.

Łączna kwota płatności zrealizowanych do końca 2015 r. w ramach schematu I i II działania 125 wyniosła 2 190 342 623,34 zł, w tym w ramach schematu II wydano 1 704 235 138,22 zł.

Powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych wyniosła 534,3 tys. ha, w tym użytków rolnych 440,2 tys. ha. Budowa systemów melioracyjnych objęła 276,5 tys. ha UR, zaś remont 163,7 tys. ha UR. Powierzchnia użytków gruntowych na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych tj. objęte oddziaływaniem melioracji wodnych szczegółowych wyniosła 11 059,29 ha, w tym użytków rolnych 11 047, 94 ha. Budowa systemów melioracji wodnych szczegółowych objęła 10,4 tys. ha gruntów, natomiast remontowane systemy objęły 686 tys. ha UR. Powierzchnia użytków gruntowych objęta oddziaływaniem melioracji wodnych podstawowych zrealizowanych w ramach „nowych wyzwań” wyniosła 8,1 tys. ha, w tym użytków rolnych 6,7 tys. ha.

Jeżeli chodzi o wskaźniki produktu i rezultatu to należy zauważyć, że osiągnięte wartości docelowe wskaźników były zróżnicowane w relacji do założeń (tabela poniżej).

W schemacie I nie osiągnięto wartości docelowych wskaźnika produktu wyrażonego liczbą projektów oraz wskaźników rezultatu w postaci łącznej powierzchni gruntów objętych scaleniami (46,5% wartości docelowej) i gęstości sieci dróg (89,0% wartości docelowej). Przekroczono ponad dwukrotnie wskaźnik liczby gospodarstw objętych projektem oraz wskaźnik zmniejszenia liczby działek o 18%. Wskaźnik średniej liczby działek w gospodarstwie po scaleniu został osiągnięty na poziomie 76% wartości docelowej. Dane te wskazują, iż wsparte zostały tereny zdecydowanie wymagające poprawy rozłogu.

W schemacie II nie osiągnięto wartości docelowych wskaźnika produktu wyrażonego liczbą projektów i powierzchnią gruntów objętych melioracjami szczegółowymi. Pozostałe wskaźniki przekroczone w tym w szczególności wskaźnik powierzchni gruntów objętych ochroną przeciwpowodziową. Wskaźnik rezultatu dotyczący retencji został osiągnięty w 13,3%.

Jak wspomniano powyżej wskaźnika wzrostu wartości dodanej brutto nie monitorowano, aczkolwiek należy przyjąć iż realizacja projektów w obydwu schematach pośrednio niewątpliwie wpłynie na jego wartość a także na efektywność produkcji prowadzonej w gospodarstwach rolnych objętych projektami finansowanymi z działania (na co wskazują m.in. wywiady przeprowadzone z beneficjentami działania).

Wsparcie w ramach działania powinno przyczynić się także do osiągnięcia niewyrazonego pod postacią wskaźników efektu w postaci stabilizacji dochodów, wzrostu jakości produkcji i konkurencyjności gospodarstw.

Sytuację w zakresie zakładanych oraz osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu na dzień 31.12.2015r. przedstawiają dane zawarte w tabeli poniżej:

Tabela 27. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Schemat I			
Łączna powierzchnia gruntów objętych postępowaniami scaleniowymi	210 000 ha	193 000 ha	89 800 ha
Średnia powierzchnia gospodarstwa podlegającego scaleniu (ha)	8	8	4,10
Średnia liczba działek ewidencyjnych w gospodarstwie po scaleniu	5	5	3,8
Wskaźnik zmniejszenia liczby działek w gospodarstwie po scaleniu	0,5	0,5	0,59
Gęstość sieci dróg (km/100ha) na obiektach scaleniowych	4 km/100 ha	4 km/100 ha	3,6 km/100 ha
Średnia liczba gospodarstw uczestniczących w projekcie scaleniowym	70	70	222
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	110% wartości bazowej	77 295 060	bd
Całkowita wartość inwestycji EURO	160 000 000	115 381 063	115 738 095
Liczba projektów	350	322	109
Schemat II			
Powierzchnia użytków rolnych, na których nastąpiła regulacja stosunków wodnych (melioracje wodne szczegółowe) w ha	60 000	56 200/ 3 190	11 059,29/ 8 134,42
Powierzchnia użytków rolnych, na których nastąpiła poprawa ochrony przeciwpowodziowej (ha)	50 000	46 860/ 2 660	305 319/0
Retencja wody (m³)	150 000 000	140 553 800 / 7 981 400	18 723 900/0
Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomocy	120% wartości bazowej	22 366 400	Bd.
Całkowita wartość inwestycji EURO	440 000 000	408 724 215 / 19 959 563	405 770 033 / 25 848 418
Liczba projektów	800	746 /42	634/62

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 126

W działaniu założono 2 wskaźniki produktu: dotyczący łącznej powierzchni objętej działaniami zapobiegawczymi/ odtworzeniowymi związanymi z naturalnymi katastrofami oraz całkowitej wartości inwestycji. Wartości obu wskaźników zostały przekroczone choć akurat w tym przypadku stopień osiągnięcia wartości wskaźnika nie świadczy o skuteczności interwencji lecz o skali niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w okresie wdrażania PROW oraz wynikających z nich potrzeb rolników. W tego typu instrumencie wsparcia jakim było działanie 126 w ogóle trudno określać wartości docelowe wskaźników (z uwagi na brak możliwości określenia ex-ante liczby rolników poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych oraz wysokości szkód). Słusznie w działaniu nie założono żadnych wskaźników rezultatu.

Tabela 28. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW ¹⁴³	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Całkowita wartość inwestycji (EUR)		216 113 000	249 000 000
Łączna powierzchnia objęta działaniami odtworzeniowymi związanymi z naturalnymi katastrofami (ha)		78 950	104 858,64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Działanie 132

Liczba wspartych producentów rolnych uczestniczących w systemach jakości w ramach działania wyniosła ogółem 21 399, zaś liczba zrealizowanych operacji 60 683. Zakładane wartości wskaźników produktu udało się więc przekroczyć choć należy zauważyć, iż zostały one znacząco obniżone w stosunku do pierwotnej wersji PROW (co wynikało ze znaczącego zmniejszenia alokacji).

System monitoringu PROW koncentrował się na pomiarze dwóch wskaźników rezultatu, tj. wzroście wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą oraz wzroście poziomu produkcji produktów wytwarzanych w systemach jakości. Nie osiągnięto wskaźnika wzrostu wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą a także wskaźnika wzrostu poziomu produkcji produktów uczestniczących w systemach jakości. Jeżeli chodzi o te 2 wskaźniki to analiza sposobu wdrażania działania potwierdziła, iż nie zostały one priorytetowo potraktowane w konstrukcji działania ze względu na specyfikę i charakter wdrażania procesu produkcji żywności wysokiej jakości. Celem działania było zwiększenie podaży żywności wysokiej jakości na rynku oraz stworzenie instrumentu będącego „zachętą” dla producentów rolnych do produkcji żywności w systemach jakości. Wsparcie

143 Działanie wprowadzono w 6 zmianie PROW

miało charakter pewnego rodzaju rekompensaty wyższych kosztów produkcji i kosztów uczestnictwa w systemie jakości. W tym aspekcie wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości żywności lub normami stanowić mogła cel drugorzędny w perspektywie krótkookresowej. Ponadto można przypuszczać, iż skala wsparcia (rozłożona na 5 lat) była relatywnie zbyt mała, aby stanowić znaczącą zachętę do zwiększania produkcji w systemach jakości. Pewną barierą w osiąganiu docelowych wskaźników monitorowania był też czas, w jakim rejestrowano ochronę nazwy produktów czy też uzyskiwano certyfikaty.

Sytuację w zakresie zakładanych oraz osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu na dzień 31.12.2015r. przedstawiają dane zawarte w tabeli poniżej:

Tabela 29. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą	250% wartości z 2008 r. ¹⁴⁴	327 550 000 Euro	513 903 813 PLN
Procentowy wzrost poziomu produkcji produktów uczestniczących w systemach jakości	100% ¹⁴⁵	100% ¹⁴⁶	bd.
Liczba wspieranych gospodarstw objętych systemami jakości	69 000	9 835	21 399
Liczba projektów	74 900	11 800	59 534 operacje

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

Jednocześnie należy także zauważyć, że w istocie z punktu widzenia zasadniczych celów działania np. wskaźnik „wielkość i wartość produkcji z uznanym symbolem jakości” nie był pierwszoplanowym. Motywacyjny charakter tego instrumentu i ukierunkowanie go na zwiększenie podaży produktów żywnościowych wysokiej jakości oraz wzrost liczby producentów tej żywności spowodowało wzrost zainteresowania rynkiem żywności wytwarzanej w systemach jakości. A to z kolei stanowi istotną przesłankę do potencjalnego osiągnięcia wyższych wartości produkcji żywności wysokiej jakości w dłuższym okresie.

144 Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Poziom tego wskaźnika jest wyższy niż szacowany wzrost poziomu wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą gdyż uwzględnia on wzrost cen produktów uczestniczących w tych systemach.

145 Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

146 Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

Stąd biorąc pod uwagę znaczącą liczbę wspartych beneficjentów oraz wyniki badań jakościowych należy przyjąć iż główne cele działania zostały osiągnięte.

Działanie 133

Wsparcie udzielne było na przeprowadzenie akcji informacyjno-promocyjnych dotyczących produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości. Wsparciem objęte zostały grupy producentów, w których skład wchodzi producenci uczestniczący w systemach jakości zorganizowani w ramach wybranej formy prawnej.

Umowy czynne zawarto z beneficjentami na realizację 34 operacji. Liczba różnych beneficjentów działania wyniosła 12. Nie udało się więc osiągnąć żadnego ze wskaźników produktu.

System monitoringu PROW koncentrował się na pomiarze trzech wskaźników rezultatu, tj. wzroście wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości oraz liczbie kampanii promocyjnych i liczbie odbiorców kampanii.

Wskaźnik wartości produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą osiągnięto na poziomie około 27% wartości docelowej. Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości żywności lub normami w rezultacie wsparcia grup producentów w ramach działania 133 wyniosła ogółem około 272,3 mln zł, w tym wartość produkcji w zakresie systemu Jakość i Tradycja 254,4 mln zł tj. 93,4% tej kwoty. Zdecydowanie (ponad dziewięćdziesiąt krotnie) przekroczono wskaźnik liczby odbiorców kampanii promocyjnych. Nie monitorowano samej liczby kampanii.

Tabela 30. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
Wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą	250% produkcji z 2008r.	234 333 100,00 Euro	272 300 000 zł
Liczba kampanii promocyjnych	400	50 ¹⁴⁷	Bd.
Liczba odbiorców kampanii	20 000 000	2 771 533 ¹⁴⁸	252 842 643
Liczba projektów	1 350	170	33
Liczba wspieranych grup producentów objętych systemami jakości	370	47 ¹⁴⁹	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

147Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

148 Liczba odbiorców kampanii promocyjnych została oszacowana przy założeniu, że koszt dotarcia do jednego odbiorcy wynosi 1,5 euro.

149 Wartość szacunkowa na koniec okresu programowania. Jej osiągnięcie jest w dużym stopniu uzależnione od tempa rejestracji nazw produktów jako chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

Analiza teorii wdrażania wskazuje na kilka czynników ograniczających osiągnięcie docelowych wartości wskaźników monitorowania. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: wymóg dotyczący obowiązku posiadania przez grupę producentów odpowiedniej formy prawnej, niewielką liczbę producentów (produktów) na dopiero rozwijającym się rynku produktów wysokojakościowych oraz tylko częściową refundację kosztów kwalifikowalnych operacji. Ponadto barierę w osiąganiu założonych w działaniu wskaźników monitorowania stanowił sam mechanizm realizacji działania polegający na refundacji kosztów poniesionych, co oznaczało konieczność wygospodarowania własnych środków na sfinansowanie operacji aby po jej przeprowadzeniu można było je odzyskać.

Działanie 142

Łącznie w ramach działania zostało wspartych 1 389 GPR (dodatkowo 94 GRP wspierano realizując zobowiązania z poprzedniego okresu programowania), a liczba decyzji przyznających płatność wyniosła 4 249 w tym 322 dotyczyły zobowiązań z poprzedniego okresu programowania¹⁵⁰.

Limit środków przeznaczonych na działanie w wysokości 804 401 523,84 zł wykorzystano w 100%, płatności zrealizowano na poziomie 100,13%. W związku ze znacznym zainteresowaniem wnioskodawców tym działaniem zdecydowano o zwiększeniu alokacji o 53,5 mln Euro w stosunku do pierwszej wersji budżetu.

System monitoringu PROW koncentrował się na pomiarze wzrostu liczby gospodarstw, które weszły na rynek (dzięki uczestnictwu w grupie producentów) oraz wzroście obrotu uzyskanego przez grupy producentów rolnych objętych wsparciem.

Pozostając przy wskaźnikach monitoringu warto zauważyć, iż obok wskaźników dotyczących stricte konkurencyjności, do pomiaru rezultatów wsparcia wykorzystano również wskaźniki dotyczące efektów w zakresie wzrostu skali integracji producentów rolnych: liczba grup producentów rolnych objętych pomocą oraz średnia liczba członków grupy producentów rolnych.

Wartości docelowe wskaźników monitorowania zostały przekroczone w stosunku do liczby wspartych GPR oraz wartości obrotu uzyskanego przez grupy producentów. Nie została osiągnięta jedynie liczba grup objętych pomocą w okresie programowania 2004-2006. Pomocą objęto 94 GPR przy zakładanej wartości wskaźnika 100. Można przypuszczać, że ta sytuacja była wynikiem braku aktywności w działaniu tych 6 grup, które nie zostały wsparte. Średnia liczba członków GPR wspartych w ramach zobowiązań z PROW 2004-2006 wyniosła 44,5.

Należy podkreślić, że ostatecznie nie został osiągnięty wskaźnik w postaci liczby członków grup producentów rolnych aczkolwiek liczba członków GPR w poszczególnych kategoriach produktów była bardzo zróżnicowana i wahała się od 5 do 444,75 członków. Najliczniejsze wsparte GPR to: kategoria liście tytoniu suszone - 444,75 osoby (4 grupy), szyszki chmielowe -39,5 osoby (2 grupy) oraz mleko krowie, owcze lub kozie – 39,5 osoby (105 grup). Jednakże liczba wspartych GPR o największej liczbie członków była niska w stosunku do ogółu beneficjentów działania i wyniosła 8,2%.

Średnia liczba członków najczęściej wspieranych grup wahała się od 5,6 do 14,1 osób. Skutkowało to brakiem możliwości osiągnięcia wskaźnika na poziomie 35 członków wspartych grup. Niewątpliwie

150 Wsparcia wymagały GPR wobec, których powstały zobowiązania w poprzednim okresie programowania a nie upłynął pięcioletni okres ich wspierania.

świadczy to o nadal niskiej skłonności producentów rolnych do współpracy i hamuje wzrost liczby producentów funkcjonujących w grupach producentów. Wartości tego wskaźnika są zdeterminowane poprzez dość powszechne przekonanie, iż w mniejszej grupie łatwiej się porozumieć i podejmować wspólne działania. Stąd zapewne nowo powstające grupy starają się spełniać kryteria niezbędne do ich uznania, a dopiero kolejne etapy rozwoju mają wpływ na ich ilościowy i jakościowy wzrost¹⁵¹.

Podobnie, nie została osiągnięta wartość dotycząca liczby gospodarstw, które weszły na rynek dzięki uczestnictwu w grupie producentów, określona na poziomie 12 250. Do dnia 31 grudnia 2015r. wskaźnik udało się osiągnąć w 36,5%. Świadczy to także o przeszacowaniu liczby gospodarstw, które w wyniku uczestnictwa w GPR będą wchodziły na rynek. Średnio grupa producentów, której udzielono wsparcia wprowadziła na rynek 3,2 gospodarstwa a powinna dla spełnienia wartości docelowej wskaźnika 9,0 gospodarstw.

Wpływ na taki poziom wskaźnika miał fakt, iż większe korzyści z funkcjonowania w grupie dostrzegali producenci funkcjonujący na rynku i to oni inspirowali przede wszystkim ich powstawanie.

Ponadto z badań wynika, że GPR wykazują małe zainteresowanie zwiększaniem liczby swoich członków. Jako powody takiego podejścia wskazują m.in.: zapis o niezmienniej liczbie członków zawarty w dokumentach na etapie zrzeszania, chęć współpracy w „zaufanym” gronie partnerów, przekonanie o optymalnej wielkości grupy, zmniejszenie kwoty potencjalnego wsparcia przypadającego na członka GPR w przypadku wzrostu liczby członków czy trudności w podejmowaniu decyzji¹⁵².

Sytuację w zakresie zakładanych oraz osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu na dzień 31.12.2015r. przedstawiają dane zawarte w tabeli poniżej:

Tabela 31. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

	Wartość założona w pierwszej wersji PROW	Wartość obowiązująca w ostatniej wersji PROW (marzec 2016r.)	Wartość osiągnięta na dzień 31.12.2015r.
liczba grup producentów rolnych objętych pomocą	350	350	1 389
Liczba grup producentów rolnych, objętych pomocą w okresie programowania 2004-2006	100	100	94
Wysokość obrotu uzyskanego przez grupy producentów rolnych	2 690 mln Euro	2 690 mln Euro	27 123 mln zł
Średnia liczba członków grupy producentów rolnych	35	35	13,3
Liczba gospodarstw, które weszły na rynek (dzięki uczestnictwu w grupie producentów)	12 500	12 250	4 470

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu monitoringu PROW

151 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach.

152 Raport. Ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142 - „grupy producentów rolnych” programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Warszawa, listopad 2014r.

Nie udało się osiągnąć wartości dwóch wskaźników produktu dotyczących efektów wsparcia w ramach działania 142 oraz wskaźnika rezultatu tj. liczby gospodarstw, które weszły na rynek dzięki uczestnictwu w grupie producentów.

Taka sytuacja wynikała z faktu, iż zgodnie z rozporządzeniem pomoc przysługiwała aplikującym grupom a warunkiem dostępu do wsparcia było uznanie grupy producentów. Jedyny wymóg merytoryczny (mierzalny) w stosunku do beneficjentów składających wnioski objęty systemem monitoringu dotyczył deklaracji o „planowanej wielkości i wartości przychodów ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, wytworzonych w gospodarstwach”.

Podsumowanie ogólne

Z przedstawionych powyżej danych wynika, iż osiągnięta została zdecydowana większość wskaźników produktu i rezultatu zakładanych w końcowej wersji Programu. Jak wcześniej podkreślano wartości wskaźników były zmieniane w trakcie jego realizacji, co generalnie wynikało z dokonywanej realokacji środków pomiędzy działania. Najczęściej ich przyczyną było zróżnicowanie zainteresowania beneficjentów poszczególnymi instrumentami wsparcia a także konieczność ukierunkowania interwencji na priorytetowe cele Programu. Podobnie zmianom, z tych samych zasadniczo przyczyn, ulegały metody wdrażania wybranych działań, w tym zmiany w zakresie kryteriów dostępu i wyboru projektów do realizacji. W dominującej części przypadków powyżej wskazane zmiany, powodowały z jednej strony większą dostępność do środków wsparcia dla potencjalnych beneficjentów, z drugiej zaś pozwalały wspierać projekty prorozwojowe, zwiększające skuteczność wydawanych środków oraz realizację celów Programu.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że konstrukcja działań w ostatecznym kształcie była znacznie efektywniejsza, w stosunku do ich pierwotnego kształtu, a elastyczne podejście instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu należy uznać za istotne z punktu widzenia skuteczności w realizacji celów Programu w sensie pozytywnym. Na ten fakt zwracano uwagę w trakcie wywiadów przedstawicielami instytucji wdrażających Program i beneficjentami wybranych działań. Pozytywnie takie podejście ocenione zostało także przez uczestników panelu ekspertów. Ponadto w wywiadach tych zwracano uwagę na kolejny ważny aspekt wpływający na skuteczność w realizacji zamierzonych celów Programu, a mianowicie komplementarność wsparcia beneficjentów realizujących uzupełniające się operacje/projekty z różnych działań.

Możliwość realizacji operacji komplementarnych przyczyniła się do osiągnięcia korzyści dodatkowych dla beneficjentów w postaci: oszczędności środków inwestycyjnych, większego tempa inwestycji, czy też wystąpienia tzw. „efektu uczenia się” tj. pobudzania kolejnych potrzeb rozwojowych. Komplementarność miała także znaczenie szersze obejmujące relacje beneficjent - podmioty z otoczenia. Z badań wynika, iż realizacja operacji w ramach działania 123 miała znaczący wpływ na operacje realizowane np. w działaniu 121 i 142 (i w przeciwnym kierunku) i ostatecznie przyniosło to efekty w postaci zacieśniania współpracy w łańcuchach żywnościowych. Miała ona także odzwierciedlenie w działaniach 132 i 133, czy też 112 i 113.

Biorąc pod uwagę procesy wdrażania działań należy zauważyć, iż w większości z nich zagwarantowano odpowiednie warunki do realizacji operacji, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i merytorycznym. Taka sytuacja występowała w szczególności w działaniach, w których w naborach wniosków przyjęto tryb konkursowy i zastosowano ich merytoryczną ocenę. Na skuteczność

w zakresie osiąganych wyników wpływały także kryteria dostępu preferujące beneficjentów lub/i operacje ukierunkowane na realizację celów Programu, często korygowane w trakcie realizacji działań.

Także wdrożenie działań, w których nabór nie miał charakteru konkursu spełniało wymóg skuteczności, w zakresie celów z góry określonych jako jakościowe. Niewątpliwie taki charakter miało działanie 132, które było zasadniczo ukierunkowane na zwiększenie podaży produktów żywnościowych wysokiej jakości oraz wzrost liczby producentów tej żywności a także działanie 133 ukierunkowane na promowanie żywności wysokiej jakości. Poza konkursowym trybem naboru na skuteczność realizacji Programu wpływała też pozytywnie formuła akredytacji zastosowana w działaniu 114 wobec podmiotów świadczących usługi doradcze.

Należy podkreślić, że wsparcie oferowane w ramach osi I PROW 2007-2013 pozwoliło na większy stopień realizacji wskaźników produktu niż rezultatu. Przyczyn takiego stanu należy poszukiwać, zarówno w czynnikach zewnętrznych, jak i w procesach wdrażania. Do czynników zewnętrznych należy zaliczyć te znajdujące się w otoczeniu dalszym, takie jak: wahania w poziomie pro ducki rolniczej, rosnąca konkurencyjność rynków żywnościowych, narastające zmiany w modelu konsumpcji, kryzys gospodarczy, utrudnienia w wymianie międzynarodowej, przewlekłość procedur administracyjnych czy też niestabilność i rygorystyczność norm prawnych. Wpływ czynników otoczenia był zróżnicowany pod względem skali i kierunku oddziaływania, aczkolwiek ograniczały one poziom osiąganych wyników ekonomicznych podmiotów sektora rolno-żywnościowego (obroty, rentowność itp.). Kolejna grupa czynników wywierających wpływ na osiągnięte wartości wskaźników monitorowania to czynniki o charakterze społeczno-kulturowym istotnie wpływającym na zachowania wnioskodawców/beneficjentów jak: pewnego rodzaju niechęć do podejmowania wysiłku związanego z realizacją procedur administracyjnych, niska nadal skłonność do współpracy, częste nierespektowanie przyjętych zobowiązań czy też pewnego rodzaju „przyswyczajenie” do wsparcia otrzymywanego bez udziału własnego oraz w niektórych przypadkach trudności z finansowaniem operacji z własnych środków w okresie pomiędzy jej rozpoczęciem a refundacją. Te czynniki wskazywano w przeprowadzonych wywiadach indywidualnych a ich rolę w realizacji wskaźników potwierdzili paneliści. I wreszcie trzecia grupa czynników to czynniki związane z procesem wdrożenia działań Programu. Czynniki te zostały opisane w logikach interwencji dla poszczególnych działań osi I PROW. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kwestie natury ogólnej. Przede wszystkim należy zauważyć występowanie szczególnie w początkowym okresie realizacji Programu pewnego rodzaju dysonansu pomiędzy wskaźnikami z systemu monitoringu a kryteriami ukierunkowującymi beneficjenta na ich osiągnięcie. Takie kryteria wprowadzano w kolejnych etapach wdrażania (co należy ocenić pozytywnie jak wskazano powyżej) lub nie były zastosowane z racji szczególnego charakteru działania. W szczególności należy w tym miejscu zwrócić uwagę na przypadek wskaźnika wartość dodana brutto występującego w zasadzie we wszystkich działaniach natomiast monitorowanego tylko w wybranych.

Ponadto w procesie wdrażania nie w pełni zagwarantowano spójność pomiędzy wskaźnikami dla działania, charakterem beneficjentów a kryteriami dostępu. Taki przypadek miał miejsce dla przykładu w działaniu 133, w którym ze wsparcia wyeliminowano podmioty działające na podstawie umowy cywilnej, w tym umowy konsorcjum, co ograniczyło dostęp grupom producentów działających w takiej formie.

Podsumowując należy stwierdzić, iż środki przyznane z PROW skutecznie wpłynęły na osiągnięcie zamierzonych wyników, aczkolwiek stopień tej skuteczności był zróżnicowany w poszczególnych działaniach. PROW miał przede wszystkim przyczynić się do modernizacji sektora rolno-żywnościowego i dostosować go do wymagań współczesnego rynku oraz uczynić go bardziej

konkurencyjnym oraz efektywnym i w tym zakresie spełnił swoją rolę. Program wspierał projekty uznawane przez beneficjentów ze bardzo istotne w ich rozwoju i podnoszeniu jakości produkcji.

4.17 Jakie powinny być kierunki przyszłych interwencji w badanym obszarze? Czy można w tym zakresie sformułować konkluzje/ najlepsze praktyki? Czy można zdefiniować optymalny model interwencji w badanych obszarach?

Wsparcie oferowane w ramach działań osi I w zdecydowanej większości odpowiadało na zdiagnozowane potrzeby, zarówno zawarte w PROW 2007-2013, jak i te występujące u beneficjentów. Należy przede wszystkim zaznaczyć, że działania osi I PROW generalnie wychodziły naprzeciw kluczowym wyzwaniom przed, którymi stanęli producenci rolni i zakłady przetwórcze wobec konieczności jakościowego rozwoju i wzrostu konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego.

W celu podniesienia potencjału konkurencyjnego sektora rolno-spożywczego wsparcie ukierunkowano przede wszystkim na restrukturyzację gospodarstw rolnych, wzmocnienie ich kapitału materialnego, wspieranie innowacji oraz postępu technologicznego, wzrost jakości produkcji a także na wzrost poziomu integracji. Instrumenty wsparcia w ramach Osi I skierowane zostały także na dalszą poprawę konkurencyjności przemysłu spożywczego, w szczególności w odniesieniu do małych przedsiębiorstw, oraz na kreowanie wzrostu wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej.

Wiele gospodarstw i zakładów przemysłu przetwórczego wykorzystało szanse wynikające z dostępności środków z działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Rolnicy przedsiębiorstwa spożywcze zdecydowały się na inwestycje w nowe technologie, poprawę jakości produkcji i specjalizację ale również we wzrost kapitału wiedzy. Środki finansowe, które dotarły na obszary wiejskie przyczyniły się do przede wszystkim do poprawy infrastruktury związanej z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych i ochroną użytków rolnych, ułatwiły odtwarzanie potencjału gospodarstw zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych. Dystrybucja i wykorzystanie funduszy unijnych było zróżnicowane regionalnie. Przeprowadzone analizy wskazują, że korzystały z nich przede wszystkim gospodarstwa w regionach o najlepiej rozwiniętym rolnictwie. Zastosowane w działaniach osi I kryteria udzielania wsparcia gospodarstwom rolnym nie zawsze były jednoznacznie ukierunkowane i zawierały kryteria odpowiednie w stosunku do wszystkich potencjalnych beneficjentów. Ponieważ wsparcie w wielu działaniach polegało na zwrocie części nakładów inwestycyjnych, po ich realizacji ze środków własnych lub z kredytów bankowych, co skutkowało faktem, że z pomocy korzystały gospodarstwa silniejsze ekonomicznie. W innych przypadkach skuteczność interwencji ograniczały bariery o charakterze społeczno-kulturowym lub też względy formalne. Możliwość uzyskania wsparcia miała także wpływ na racjonalność podejmowanych przez beneficjentów inwestycji. Zakres i skala inwestycji często był kierunkowane pod kryteria dostępu do PROW ale także wiele projektów realizowanych w ramach osi I znacznie wyprzedzały innowacyjnością, zdolnością do zwiększenia efektywności gospodarowania, poprawy jakości

produktów oraz skutecznością w aktywizowaniu beneficjentów i społeczności wiejskiej niż założono w Programie.

Jak pokazują wyniki badań, takie przypadki identyfikowano w większości działań osi I. Dobre praktyki ilustrujące możliwość uzyskiwania efektów nawet lepszych niż zakładano w projektach można znaleźć w zasadzie w każdym z działań.

Na podstawie analizy studiów przypadku beneficjentów działań osi I można wnioskować, że realizacja projektów w ramach Programu przynosiła efekty w postaci realizacji założonych celów projektu. Beneficjenci podkreślali w trakcie badań, iż realizacja projektów pozwoliła im na osiągnięcie znacznie lepszej pozycji rynkowej i wzrost konkurencyjności poprzez zwiększenie sprzedaży, produkcji, lepszych relacji z partnerami w łańcuchu dostaw, wytwarzanie produktów o lepszej jakości czy też wprowadzenie do obrotu nowych produktów. Są to efekty, które bezpośrednio wpisują się w realizację głównych celów Programu.

Jednocześnie nadal wiele trzeba zrobić, aby te efekty utrwalić oraz dokonać dalszego postępu w rozwoju sektora rolno-żywnościowego adekwatnego do nowych wyzwań występujących w otoczeniu. Potrzebne są kolejne działania/projekty/ przedsięwzięcia, które przyczynią się do jakościowych zmian w sektorze w szczególności w zakresie potencjału wytwórczego, jego modernizacji, wzrostu kapitału wiedzy, kompetencji technologicznych i zarządczych, zintensyfikowania transferu wiedzy nauka-praktyka gospodarcza, nasilenia procesów kooperacyjnych, niezbędnej konsolidacji, itp.

Występuje zatem potrzeba dalszej restrukturyzacji i modernizacji sektora rolno-żywnościowego, którego potencjał produkcyjny będzie pozwalać na prowadzenie skutecznej rywalizacji konkurencyjnej na europejskich i światowych rynkach.

Te potrzeby potwierdzone zostały w diagnozie PROW 2014-2020, w której odniesiono się do problemów nadal nie w pełni rozwiązanych i wymagających dalszego wsparcia środkami publicznymi aby uzyskać satysfakcjonujące efekty np. postępu w zakresie integracji w sektorze rolnictwa i przetwórstwa: „Źródłem słabości polskiego rolnictwa, oprócz niekorzystnej struktury gospodarstw, jest także niewystarczający poziom organizacji rynków rolnych. Słaba organizacja producentów rolnych w Polsce pozostaje wciąż nierozwiązaną kwestią, która w dużej mierze decydować będzie o konkurencyjności tego sektora w dłuższej perspektywie czasu”

Z badań wynika, że do dalszego rozwoju sektora rolnego i wzrostu jego konkurencyjności niezbędne są dalsze inwestycje w środki trwałe bezpośrednio związane z unowocześnianiem technologii i wprowadzaniem innowacyjnych metod wytwarzania. Inwestycje w majątek wytwórczy to najbardziej pożądany kierunek interwencji w sektorze rolnym-żywnościowym bezpośrednio powiązany ze wzrostem konkurencyjności podmiotów w nim funkcjonujących.

Rozwój sektora rolnego jest niewątpliwie uwarunkowany dalszą poprawą struktury agrarnej oraz struktury wiekowej kierujących gospodarstwami rolnymi. Wzrost produktywności polskiego rolnictwa wymaga powstania wielu silnych ekonomicznie i nowoczesnych gospodarstw prowadzonych przez młodych, dobrze przygotowanych do wykonywania zawodu rolników. Stąd dla zwiększenia skuteczności procesów modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa niezbędne jest dalsze wsparcie operacji przyspieszających procesy koncentracji ziemi, wymianę pokoleniową w rolnictwie oraz podnoszenie kwalifikacji rolników.

Wsparcie jakie uzyskały z Programu przedsiębiorstwa przetwórstwa spożywczego przyczyniło się do istotnej modernizacji tego sektora. W wyniku przeprowadzonych operacji znacząco wzrosła jego konkurencyjność poprzez unowocześnienie potencjału wytwórczego oraz poszerzenia oferty handlowej. Dalszy jego rozwój wymaga wsparcia przedsięwzięć projakościowych, ukierunkowanych na stabilizację bazy surowcowej i kooperację w ramach łańcuchów dostaw. W odniesieniu do stabilizacji bazy surowcowej oraz poprawy efektywności funkcjonowania łańcuchów dostaw wzmocnienia

wymagać będzie integracja pozioma rolników. Funkcjonowanie silnych grup producentów rolnych staje się coraz ważniejszym warunkiem sprawnego funkcjonowania łańcucha żywnościowego i rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego. Stąd wsparcie tworzenia grup producentów rolnych oraz wzrostu ich oddziaływania to zadanie ważne, zarówno dla nich, jak i dla rozwoju sektora przetwórczego.

Ważnym czynnikiem wzmacniających pozycję rynkową produktów żywnościowych jest niewątpliwie jakość potwierdzona stosowaniem przez producentów standardów technologicznych i norm jakościowych. Konsumenci w coraz większym zakresie w swoich decyzjach kierują się kryterium jakości. Pomimo znaczącego postępu w dziedzinie poprawy jakości produktów żywnościowych, udział żywności wysokiej jakości jest nadal niesatysfakcjonujący. Zatem wsparcie operacji projakościowych wpływających na wzrost wytwarzania produktów wysokiej jakości jest zadaniem nadal istotnym na przyszłość.

Wskazane powyżej kierunki wsparcia uznali także za ważne uczestnicy panelu ekspertów w szczególności akcentując rolę wsparcia w dalszej modernizacji sektora rolno-żywnościowego oraz konieczność zapewnienia komplementarności wspieranych przedsięwzięć.

Pomimo tego, że Program spełnił zdecydowaną większość oczekiwań w wymiarze sektorowym, to warto jednak wskazać sposoby, które mogą zapewnić spójność pomiędzy rozwojem sektora rolno-żywnościowego a przedsięwzięciami realizowanymi w ramach projektów współfinansowanych przez PROW.

W świetle wyników przeprowadzonych analiz i badań nadanie większego priorytetu projektom aktywizującym beneficjentów Programu do realizacji szczegółowych celów nastawionych na poprawę potencjału konkurencyjnego sektora i wzrost jego konkurencyjności w nowej perspektywie finansowej staje się jak najbardziej pożądane.

Wskazanie jedynie nowego katalogu wyzwań stojących przed sektorem rolno-żywnościowym w latach 2014-20 nie spowoduje, że projekty nakierowane na osiągnięcie celów szczegółowych będą realizowane jako priorytetowe lub staną się w działaniach najważniejsze, jeśli do tego nie zostaną dołączone mechanizmy zwiększające selekcję projektów pod kątem realizowanych celów.

Zmiana charakteru realizowanych projektów w aspekcie wyzwań stojących przed sektorem rolno-żywnościowym i tym samym wzrost osiąganych efektów wsparcia wymagać będzie zastosowania którejś z niżej podanych opcji lub ich kombinacji: precyzyjnego definiowania kryteriów wyboru projektów, charakteru realizowanych zadań przewidzianych w projektach lub/i zwiększenia ich liczby.

Optymalna realizacja celów Programu jest w znacznym stopniu zdeterminowana poprzez mechanizm wyboru/selekcji projektów. W ramach niniejszej oceny analizowano także mechanizmy wspierania preferowanych operacji w kontekście realizacji określonych wskaźników, trybu i kryteriów wyboru operacji. W szczególności należy podkreślić aktywność i elastyczność IZ w korygowaniu mechanizmów realizacji Programu. Zmiany wprowadzone do Programu miały faktycznie wpływ na zwiększenie stopnia osiągania celów. Z jednej strony analiza zmian wykazała dużą dbałość IZ o zgodność dokumentów ze zmianami przepisów prawnych, usprawnienie wdrażania Programu, uproszczenie dokumentacji projektowej oraz zwiększenie możliwości realizacji celów (przesunięcia alokacji, doprecyzowanie kryteriów i wskaźników). Z drugiej, zaś dla beneficjentów zmiany te często upraszczały procedurę aplikacyjną i okazywały się dodatkowym bodźcem do realizacji operacji.

Z analiz wynika, że najbardziej efektywną ścieżką wyboru projektów okazał się tryb konkursowy. Kryteria wyboru projektów również są jednym z ważniejszych mechanizmów osiągania celów

Programu. W obecnej perspektywie kryteria te jednak nie zawsze odnosiły się do efektywności osiągania wskaźników Programu.

Należy pamiętać, że beneficjenci wolą realizować tylko te operacje oraz w takim wymiarze, na których im bardziej zależy, przez co niektóre typy operacji mogą nie być realizowane w sposób, który spełnia oczekiwania założone w Programie. Zatem w nowej perspektywie należy przy wyborze operacji zastosować kryteria pomagające wspierać te najbardziej efektywne, a więc realizujące w największym stopniu wskaźniki programu. Głównie powinny one dotyczyć wskaźników rezultatu, bowiem po pierwsze są one bardziej miarodajne od wskaźników produktu a po drugie, wskaźniki rezultatu mówią w większym stopniu o efektach projektu i zasilają wskaźniki realizacji celów Programu.

5. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wniosek z raportu	Ograniczenia wiarygodności danych	Rozdział raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
Zidentyfikowana wysoka skłonność grup docelowych wsparcia do korzystania z kredytów/pożyczek. Małe ryzyko wspieranych projektów inwestycyjnych – wspierano zakup środków trwałych a nie prowadzenie działalności badawczej. Projekt polegający na zakupie środka trwałego niesie ze sobą niskie prawdopodobieństwo niepowodzenia.	Brak (wyniki badań oparte na reprezentatywnej próbie badawczej)	Część raportu dotycząca efektu deadweight oraz efektu mnożnikowego	Rekomenduje się rozszerzenie katalogu form wsparcia oferowanego w PROW 2014-2020 o instrumenty pozadotacyjne	Wprowadzenie w wybranych działaniach instrumentów finansowych (pożyczki, poręczenia). Szczegółowe rozstrzygnięcia wymagają przeprowadzenia ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PROW 2007-2013 miał bardzo ograniczony wpływ na zacieśnianie współpracy gospodarstw rolnych i zakładów przetwórczych z	Brak	Część raportu dotycząca pytania badawczego: Wpływ PROW na działalność B+R i współpracę z	Rekomenduje się uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładających kooperację z sektorem	W działaniu 16.1 proponuje się wprowadzenie kryteriów przyznających pierwszeństwo w uzyskaniu dofinansowania grupom operacyjnym w skład których wchodzi jednostki naukowe (w	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

sektorem nauki. Wynikało to m.in. z położenia w teorii wdrażania niewielkiego nacisku na tę kwestię		sektorem nauki	nauki.	szczegółności te, które uzyskały wysoką ocenę w ocenie parametrycznej jednostek naukowych w kryterium: materialne efekty działalności naukowej, wskazującym na aktywność jednostki na polu transferu technologii) Rozważenie możliwości uruchomienia w ramach PROW poddziałania 16.2 „Wsparcie na projekty pilotażowe oraz rozwój nowych produktów, praktyk, procesów i technologii”, które wydaje się stwarzać dobre warunki do współpracy między sektorem rolno-spożywczym a sektorem nauki.	
PROW 2007-2013 miał ograniczony wpływ na zacieśnianie współpracy gospodarstw rolnych i zakładów przetwórczych a rozproszenie sektorów jest nadal wysokie	Brak	Część raportu dotycząca pytania badawczego: Wpływ PROW konsolidację i kooperację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa	Rekomenduje się uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładające kooperację pomiędzy sektorami i konsolidację.	W działaniu 4.2 proponuje się wprowadzenie kryteriów preferujących w rankingach decydujących o uzyskaniu dofinansowania projektom zakładającym szerszy zakres współpracy z partnerami rynkowymi, planującym konsolidację i grupom podmiotów niezależnie od formy prawnej	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
W sektorze produkcji	Brak	Część raportu	Rekomenduje się	W działaniu „Tworzenie grup i	Ministerstwo

rolnej nadal występuje duże rozdrobnienie produkcji i mały stopień zorganizowania gospodarstw rolnych oraz zakres współpracy między producentami		dotycząca pytania badawczego: Wpływ PROW konsolidację i kooperację podmiotów działających w sektorach produkcji rolnej i przetwórstwa	uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów, które pozwolą premiować projekty zakładające kooperację pomiędzy producentami i powiększanie liczby rolników zorganizowanych w grupach.	organizacji producentów” proponuje się wprowadzenie kryteriów preferujących w rankingach decydujących o uzyskaniu dofinansowania GPR o większej liczbie członków oraz zakładającym wzrost ich liczby	Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Mimo pewnej poprawy w zakresie struktury wiekowej w sektorze produkcji rolnej nadal występuje zagrożenie spadku tempa przemiany pokoleniowej w sektorze. Ponadto nadal w sektorze obserwuje się relatywnie niskie tempo przemian w strukturze gospodarstw.	Brak	Część raportu dotycząca pytania badawczego: W jakim stopniu program przyczynił się do poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym oraz w jakim stopniu działania osi I przyczyniły się do poprawy struktury agrarnej i wieku osób prowadzących działalność rolniczą	Rekomenduje się uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów, które pozwolą premiować rolników młodych, projekty ukierunkowane na wzrost powierzchni gospodarstw oraz ułatwiające przekazywanie ich następcom.	Proponuje się priorytetowe traktowanie przy przyznawaniu wsparcia rolników młodych, beneficjentów planujących zwiększenie powierzchni gospodarstwa	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

<p>Pomimo znaczącego postępu w dziedzinie poprawy jakości produktów żywnościowych, udział żywności wysokiej jakości jest nadal niesatysfakcjonujący. Zidentyfikowano, iż w działaniu 133 liczbę beneficjentów ograniczyły takie bariery jak: obowiązek posiadania przez grupę producentów odpowiedniej formy prawnej oraz konieczność posiadania własnych środków na sfinansowanie operacji, które można było odzyskać po jej realizacji (refundacja). Zdecydowana większość kwoty wsparcia została skonsumowana przez dwóch beneficjentów, którzy realizowali aż 18 projektów.</p>	Brak	<p>Część raportu dotycząca pytania badawczego: W jakim stopniu program przyczynił się do wzrostu konkurencyjności sektora produkcji rolnej i przetwórstwa oraz trwałości produkcji w systemach jakości</p>	<p>Rekomenduje się uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów, dotyczących systemów jakości produktów rolnych..</p>	<p>Proponuje się utrzymanie wsparcia na przystępowanie do systemów jakości oraz wsparcia na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych. Proponuje się w działaniu 3.1 rozważenie możliwości wydłużenia okresu wsparcia do 5 lat od przystąpienia do systemu jakości, co pozwoliłoby osiągnąć większe efekty w zakresie trwałości produkcji w systemach poprzez „silniejszą” rekompensatę wyższych kosztów produkcji żywności wysokiej jakości W działaniu 3.2 zaleca się utrzymanie preferencji dla wnioskodawców, którzy nie otrzymywali tego rodzaju wsparcia w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego PROW 2007-2013, Należy rozważyć wprowadzenie możliwości ubiegania się przez beneficjentów o zaliczkę co zwiększy dostęp do wsparcia dla podmiotów o mniejszym potencjale ekonomicznym. Zaleca się wprowadzenie mechanizmów, które pozwoliłyby na</p>	<p>Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</p>
--	------	--	---	---	---

				<p>realizację działań info-promo o mniejszej skali i uniknięcie bezpośredniej konkurencji między dużymi graczami, zainteresowanymi kosztochłonnymi kampaniami o zasięgu ogólnopolskim czy ponadkrajowym a mniejszymi podmiotami planującymi działania informacyjno-promocyjne o mniejszym zasięgu i mniej kosztochłonne (np. poprzez ogłaszanie dedykowanych naborów). Należy rozważyć możliwość wprowadzenia ograniczenia dotyczącego liczby wniosków, które jeden podmiot może złożyć w danym naborze.</p> <p>Proponuje się rozważenie zasadności stosowania kryterium rozstrzygającego (liczba kanałów przekazu- od największej do najmniejszej) przy równej liczbie punktów. Biorąc pod uwagę specyfikę produktów, obszar terytorialny rynku i zróżnicowanie potencjalnych beneficjentów o efektywności działań promocyjnych decyduje odpowiedni dobór kanałów przekazu pod względem</p>	
--	--	--	--	---	--

				komplementarności oraz skuteczności mniej, zaś liczba kanałów przekazu. Rozproszenie środków nie sprzyja efektywności działań promocyjno-informacyjnych	
PROW 2007 – 2013 miał bardzo ograniczony wpływ na stymulowanie prowadzenia prac badawczo – rozwojowych istotnych z punktu widzenia rozwoju sektorów rolnictwa i przetwórstwa spożywczego. Należy oczekiwać, iż w bardzo ograniczonym zakresie tego rodzaju prace zostaną wsparte w ramach PO IR	Brak rzeczywistej wiedzy nt. tego jaką część ogółu prac badawczo-rozwojowych wspartych w ramach PO IR będą stanowiły prace wpisujące się w specjalizację <i>Biogospodarka rolno-spożywcza, leśno-drzewna i środowiskowa</i>	Część raportu dotycząca pytania badawczego: Wpływ PROW na działalność B+R i współpracę z sektorem nauki	Rekomenduje się uwzględnienie w obecnym PROW mechanizmów stymulujących realizację prac badawczo-rozwojowych w obszarze rolnictwa i przetwórstwa	Podjęcie negocjacji z Komisją Europejską zmierzających do rozszerzenia katalogu kosztów kwalifikowalnych w działaniu 4.2 o koszty związane z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych np. wydatki na zakup wyposażenia laboratoryjnego, wydatki na zakup usług badawczych, analiz, raportów oraz ekspertyz, wydatki na ochronę patentową, wydatki na zakup materiałów/odczynników niezbędnych do przeprowadzenia prac badawczych, (opłaty za patenty i licencje nie są wystarczające – w kraju praktycznie nie istnieje rynek obrotu własnością intelektualną). W sytuacji rozszerzenia katalogu kosztów o wskazane powyżej preferowanie na etapie oceny projektów zakładających komponent badawczy.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

				rozważenie możliwości uruchomienia w ramach PROW poddziałania 16.2 „Wsparcie na projekty pilotażowe oraz rozwój nowych produktów, praktyk, procesów i technologii”, które wydaje się stwarzać dobre warunki do realizacji projektów B+R	
PROW 2007 – 2013 wspierał przede wszystkim innowacje o charakterze naśladowczym, polegające na zakupie środków trwałych. W programie nie przewidziano mechanizmów, które pozwoliłyby na preferowanie projektów bardziej innowacyjnych	Brak	Część raportu dotycząca pytania badawczego: Wpływ PROW na wdrożenie innowacyjnych metod	Rekomenduje się uwzględnienie w procesie wyboru projektów mechanizmów premiujących projekty innowacyjne	W działaniu 4.2 należałoby wprowadzić kryteria, które pozwoliłyby na preferowanie projektów o najwyższym poziomie innowacyjności. Obecne kryterium przewiduje jedynie przyznanie 5 punktów jeżeli w ramach planowanej do realizacji operacji największy odsetek kosztów kwalifikowalnych stanowią koszty w zakresie wprowadzenia nowych produktów, procesów, w tym technologii. Kryterium nie odnosi się więc do kwestii poziomu innowacyjności. Z instrukcji wypełniania wniosku o płatność można wywnioskować, iż innowacją jest każda nowa technologia, proces lub produkt dla danego przedsiębiorstwa. Rekomenduje się zmianę kryterium w taki sposób by	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

				<p>premiowane były projekty najbardziej innowacyjne (np. w skali kraju lub Europy a nie tylko w skali przedsiębiorstwa). Formularz wniosku o dofinansowanie powinien przewidywać pole, w którym wnioskodawca musiałby udowodnić poziom innowacyjności rozwiązania.</p> <p>Wymogiem mogłoby być przedłożenie wraz z wnioskiem opinii o innowacyjności wystawionej przez jednostkę naukową.</p>	
<p>W systemie monitoringu zdarzały się sytuacje, iż wartość docelowa wskaźnika nie mogła być porównania z wartością bazową z uwagi na fakt, iż źródłem danych nt. tychże wartości nie było tożsame ze sobą grupy beneficjentów (przykładem może być wartość dotycząca GVA w działaniu 121 – bazowa była obliczona tylko w odniesieniu do 22% beneficjentów, którzy we wniosku</p>	Brak	Rozdział dotyczący odtworzenia logik interwencji	Należy zagwarantować porównywalność wartości docelowych z wartościami bazowymi wskaźników	<p>Sposobem zapewnienia porównywalności jest zapewnienie tożsamości źródeł danych stanowiących podstawę do obliczenia wartości wskaźnika – wartości muszą pochodzić od grup w skład, których wchodzi te same podmioty</p>	Instytucje wdrażające PROW 2014-2020

zadeklarowali wzrost GVA, docelowa dotyczyła wszystkich beneficjentów, którzy już złożyli ankietę monitorującą					
System monitoringu PROW nie gromadził danych nt. kilku założonych wskaźników rezultatu (np. wskaźnik dot. wzrostu wartości dodanej brutto)	Brak	Rozdział dot. skuteczności	Należy zagwarantować, iż dane zbierane w ramach systemu monitoringu pozwolą na pomiar wszystkich założonych wskaźników produktu i rezultatu	Zaleca się dokonanie przeglądu systemu monitoringu (zakresu zbieranych danych, ich częstotliwości, konstrukcji formularzy) celem zagwarantowania, iż system będzie adresował wszystkie potrzeby informacyjne Instytucji Zarządzającej	2017r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1 Ocena funkcjonowania gospodarstw biorących udział w działaniu 112 lub 121 na tle gospodarstw pozostałych przeprowadzona w oparciu o dane FADN

dr inż. Marek Zieliński

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

Cel i metoda badań

Celem analizy było wskazanie efektu netto wsparcia realizowanego w ramach działań 112- „*Ułatwianie startu młodym rolnikom*” oraz 121- „*Modernizacja gospodarstw rolnych*” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Z danych Polskiego Farm Accountancy Data Network (Polskiego FADN)¹⁵³ wyodrębniono cztery panelowe grupy gospodarstw rolnych prowadzących nieprzerwanie rachunkowość w latach 2011-2014. Pierwszą grupę stanowiły gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 112, natomiast drugą gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 121. Z kolei trzecią i czwartą grupę reprezentowały gospodarstwa pozostałe, które mimo, że spełniały w 2011 r. warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach pierwszego lub drugiego działania, to nie brały w nich udziału oraz w 2011 r. miały podobny potencjał produkcyjny, organizację produkcji i przyrodnicze warunki gospodarowania.

Rokiem bazowym w analizach był 2011 r. W roku tym wyodrębniono grupę gospodarstw biorących udział w działaniu 112 lub 121 oraz dwie grupy gospodarstw pozostałych. Następnie ustalono ich produktywność czynników produkcji, sytuację ekonomiczną i możliwości rozwojowe w 2011, 2012, 2013 i 2014 r.

¹⁵³ Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej- Państwowy Instytut Badawczy dysponuje bazą danych dotyczącą gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość dla Polskiego FADN. Należy podkreślić, że baza FADN jest jedyną bazą danych w Polsce, w której dane zbierane są według jednolitych zasad ustalonych dla krajów Unii Europejskiej. Natomiast gospodarstwa obecne w tej bazie tworzą statystycznie reprezentatywną próbę towarowych gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarze Polski.

Wybór 2011 r. jako roku bazowego był zasadny gdyż w tym roku Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) uruchomiła nabór wniosków zarówno do działania 112 jak i 121. Nadto wybór ten wynikał z zamiaru analizy najbardziej aktualnych danych z gospodarstw rolnych biorących udział w działaniu 112 lub 121 i obecnych w bazie Polskiego FADN. Przyjmując za rok bazowy 2011 r. można bowiem było dokonać ich charakterystyki w 2012, 2013 i 2014 r.¹⁵⁴. Nie bez znaczenia była również wystarczająca do analizy¹⁵⁵ liczba gospodarstw biorących udział w jednym lub drugim działaniu obecna w bazie Polskiego FADN w 2011 roku.

Do wydzielenia gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 z danych Polskiego FADN posłużono się metodą zawartą w ekspertyzie pt. *Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013*, która w 2011 r. wykonana została przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁵⁶. Natomiast do wydzielenia obydwu grup gospodarstw pozostałych posłużono się zarówno metodą zawartą w ekspertyzie pt. *Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013* jak i metodą *PropensityScoreMatching (PSM)* wykorzystaną m.in. w dokumencie pt. *Investment Support under Rural Development Policy* [KE 2014] oraz w dokumencie pt. *Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs* [KE 2014].

Gospodarstwa biorące w 2011 r. udział w działaniu 112 (44 gospodarstwa)¹⁵⁷ wyodrębniono zatem wykorzystując zmienną „*Ułatwianie startu młodym rolnikom*”. Natomiast grupę gospodarstw pozostałych (47) stanowiły gospodarstwa, które nie tylko spełniały w 2011 r. warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 112 i nie przystąpiły do jego realizacji¹⁵⁸ ¹⁵⁹ ale i charakteryzowała je w 2011 r. zbliżona powierzchnia użytków rolnych, nakłady pracy na 1 ha użytków rolnych, średnia wartość kapitału, wskaźnik bonitacji gleb własnych, udział gruntów ornych w użytkach rolnych, udział zbóż w gruntach ornych, udział nawozów zielonych w gruntach ornych oraz obsada zwierząt gospodarskich na 1 ha gruntów ornych.

154 W trakcie realizacji niniejszej analizy dane Polskiego FADN dostępne były do 2014 r.

155 Polski FADN zezwala na analizę grup składających się z 15 i więcej gospodarstw rolnych.

156 Zieliński M., Sobierajewska J., Mirkowska Z., Osuch D., Józwiak W. 2011. *Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

157 Szczegółowa analiza danych Polskiego FADN pozwoliła wyodrębnić 70 gospodarstw biorących udział w działaniu 112, co do których była pewność, że brały one udział w tym działaniu w 2011 r. Niemniej jednak ostatecznie w analizie uwzględniono tylko 44 gospodarstwa. Sytuacja ta wynikała z faktu, że tylko te gospodarstwa prowadziły nieprzerwanie rachunkowość dla Polskiego FADN w latach 2011-2014. Analizowaną grupę gospodarstw zweryfikowano pod względem obecności gospodarstw ekstremalnych (wpływowych) w ramach analizowanych zmiennych.

158 Gospodarstwa te charakteryzował wiek właściciela gospodarstwa do 40 roku życia oraz powierzchnia użytków rolnych nie większa niż 300 ha oraz nie mniejsza niż średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju, natomiast w województwach, w których średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym była niższa od średniej krajowej, gdy gospodarstwo spełniało kryterium średniej wojewódzkiej.

159 Grupę gospodarstw pozostałych dla gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 stanowiły gospodarstwa, które nie brały udziału w tym działaniu w latach 2011-2014.

Kryteriami wydzielenia gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 (367 gospodarstw)^{160i 161} były zmienne - minimalna wielkość ekonomiczna gospodarstwa na poziomie 4 ESU, wiek właściciela do 60 roku życia, minimalne koszty kwalifikowane inwestycji powyżej 20 tys. zł, maksymalna wielkość pomocy do 300 tys. zł i obecność dotacji do założenia upraw trwałych, budowy / remontu kapitalnego budynków i budowli oraz zakupu / remontu kapitalnego pojazdów, maszyn i urządzeń¹⁶². Grupę gospodarstw pozostałych (383) stanowiły natomiast gospodarstwa, które mimo, że spełniały w 2011 r. warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach działania 121 to nie przystąpiły do jego realizacji¹⁶³. Gospodarstwa te charakteryzowała zatem wielkość ekonomiczna stanowiąca co najmniej równowartość 4 ESU oraz wiek właściciela do 60 roku życia, ale nie tylko. Miały one bowiem w 2011 r. również zbliżoną powierzchnię użytków rolnych, nakłady pracy na 1 ha użytków rolnych, średnią wartość kapitału, wskaźnik bonitacji gleb własnych, udział gruntów ornych w użytkach rolnych, udział zbóż w gruntach ornych, udział nawozów zielonych w gruntach ornych oraz obsada zwierząt gospodarskich na 1 ha gruntów ornych.

W analizie wykorzystano warunek nie uwzględniania gospodarstw ekstremalnych (wpływowych) pod względem analizowanych zmiennych. Dla odrzucenia tego typu gospodarstw wykorzystano program *Statistica 12*. Za gospodarstwa ekstremalne uznano te, które pod względem analizowanej zmiennej różniły się o więcej niż trzy odchylenia standardowe od jej wartości średniej dla danej grupy gospodarstw [Rabiej 2012].

W analizie wykorzystano metodę PSM. Metoda ta pozwoliła na dopasowanie do każdego gospodarstwa biorącego w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 pojedynczego gospodarstwa lub grupy gospodarstw, które mimo, że w 2011 r. spełniały warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach pierwszego lub drugiego działania, to nie brały w nich udziału oraz w 2011 r. miały podobny potencjał produkcyjny, organizację produkcji i przyrodnicze warunki gospodarowania. W tym celu wykorzystano miarę *propensityscore*. Jest to syntetyczna miara, którą w tym przypadku należy zdefiniować jako skłonność gospodarstwa do uczestniczenia w działaniu 112 lub 121. Miarę tę obliczono przy wykorzystaniu metody analizy logitowej zawartej w oprogramowaniu *Statistica 12*. Wykonano dwa modele. Pierwszy model dotyczył gospodarstw biorących i niebiorących w 2011 r. udział w działaniu 112, natomiast drugi gospodarstw biorących i niebiorących w 2011 r. udział w działaniu 121.

W obydwu modelach zmienną objaśnianą był fakt brania lub niebrania przez gospodarstwo w 2011 r. udziału w działaniu 112 lub 121. Zmienną tę potraktowano zatem jako zmienną binarną

160 W analizie uwzględniono 367 gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 121. Sytuacja ta wynikała z faktu, że tylko te gospodarstwa prowadziły nieprzerwanie rachunkowość dla Polskiego FADN w latach 2011-2014. Analizowaną grupę gospodarstw zweryfikowano pod względem obecności gospodarstw ekstremalnych (wpływowych) w ramach analizowanych zmiennych.

161 Gospodarstwa biorące w 2011 r. udział w działaniu 121 prowadziły w latach 2011-2014 produkcję roślinną, zwierzęcą lub roślinno-zwierzęcą. W ich przypadku udział tych rodzajów produkcji przekraczał 99,9% produkcji ogółem.

162 Kierowano się podziałem powyższych dotacji wg. metodologii stosowanej przez Polski FADN.

163 Grupę gospodarstw pozostałych dla gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 stanowiły gospodarstwa, które nie brały udziału w tym działaniu w latach 2011-2014.

(dychotomiczną), która przyjmowała wartość jeden w przypadku, gdy gospodarstwo w 2011 r. brało udział w działaniu 112 lub 121, natomiast zero kiedy gospodarstwo w 2011 r. nie brało udziału w analizowanych działaniach¹⁶⁴. Zmiennymi objaśniającymi były natomiast zmienne reprezentujące potencjał produkcyjny gospodarstw (powierzchnia użytków rolnych, nakłady pracy na 1 ha użytków rolnych oraz średnia wartość kapitału), przyrodnicze warunki gospodarowania (wskaźnik bonitacji gleb własnych) oraz organizację produkcji (udział gruntów ornych w użytkach rolnych, udział zbóż w gruntach ornych, udział nawozów zielonych w gruntach ornych oraz obsada zwierząt gospodarskich na 1 ha gruntów ornych)¹⁶⁵.

W wyniku zastosowania modelowania logitowego uzyskano miary *propensityscore* dla każdego gospodarstwa biorącego w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 oraz dla każdego gospodarstwa pozostałego. Następnie wykorzystując zawartą w programie *Statistica 12* metodę skupień (metoda najbliższego sąsiada) dokonano doboru dla każdego gospodarstwa biorącego w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 gospodarstwa lub grupy gospodarstw pozostałych o najbliższej wartości *propensityscore*.

Ostatecznie analizie porównawczej poddano 44 gospodarstwa biorące w 2011 r. udział w działaniu 112 i 367 gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 i porównano je odpowiednio z 47 i 383 gospodarstwami pozostałymi.

Do wydzielenia obydwu grup gospodarstw kontrolnych dla gospodarstw biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 lub 121 wykorzystano następujące mierniki i wskaźniki:

- 1) potencjał produkcyjny,
 - powierzchnię UR wyrażoną w ha, na którą składają się: ziemia własna, ziemia dzierżawiona na jeden rok lub dłużej, ziemia użytkowana na zasadzie udziału w zbiorze z właścicielem, a także ugory i odłogi,
 - nakłady pracy ogółem na 1 ha UR, obejmujące całkowite nakłady pracy ludzkiej w ramach działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego określone w godz.¹⁶⁶,
 - średnią wartość kapitału (tys.zł),
- 2) przyrodnicze warunki gospodarowania,
 - wskaźnik bonitacji gleb własnych,
- 3) organizację produkcji,
 - udział gruntów ornych (GO) w użytkach rolnych (UR) (%),
 - udział zbóż w GO (%),
 - udział nawozów zielonych w GO (%),
 - obsadę zwierząt wyrażoną w sztukach przeliczeniowych na 1 ha GO (LU/ha GO),

164 Według M. Gruszczyńskiego [Gruszczyński 2012] zmienna objaśniana reprezentuje w tego typu modelach swego rodzaju możliwość, inklinację danego gospodarstwa do podejmowania decyzji lub przyjmowania stanu odpowiadającego wartości jeden.

165 Dla tych zmiennych objaśniających skumulowana miara *propensityscore* w porównywanych grupach gospodarstw była najbardziej zbliżona.

166 Według metodyki Polskiego FADN od 2011 roku jednej jednostce przeliczeniowej pracy wyrażonej w AWU (FWU) odpowiada 2120 godzin pracy/rok.

Do wskazania efektu netto wsparcia realizowanego w ramach działań 112- „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz 121- „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wykorzystano informacje obejmujące:

- produktywność ziemi (tys. zł/ha UR) ustaloną, jako relacja wartości produkcji ogółem w gospodarstwie do powierzchni UR,
- wydajność pracy (tys. zł/AWU) ustaloną, jako relacja wartości produkcji ogółem do liczby osób pełnozatrudnionych,
- wartość dodaną brutto, ustaloną jako wartość produkcji ogółem pomniejszoną o zużycie pośrednie, a następnie skorygowaną o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej. Przy czym produkcja ogółem obejmuje sumę wartości produkcji: roślinnej, zwierzęcej i pozostałej, tj. sprzedaż, przekazanie do gospodarstwa domowego, zużycie na potrzeby gospodarstwa rolnego, różnicę stanu zapasów i wartości zwierząt. Natomiast zużycie pośrednie obejmuje koszty bezpośrednie (z uwzględnieniem produktów wytworzonych w gospodarstwie rolnym) oraz koszty ogólnogospodarcze towarzyszące działalności operacyjnej w roku obrachunkowym. Z kolei saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej obejmuje dopłaty i podatki mające związek z działalnością operacyjną w roku obrachunkowym. Saldo dopłat i podatków w ramach działalności operacyjnej obejmuje dopłaty i saldo VAT działalności operacyjnej pomniejszone o podatki z gospodarstwa rolnego. Wskaźnik ten jest zgodny z podejściem metodycznym zawartym w dokumencie *Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF)* [KE 2006].
- dochód z gospodarstwa rolnego (zł) w przeliczeniu na gospodarstwo,
- wskaźnik konkurencyjności (%) ustalony jako iloraz dochodu z gospodarstwa rolnego oraz sumy szacunkowo określonych kosztów użycia własnych czynników produkcji czyli własnej pracy, ziemi i kapitału. Za podstawę obliczenia kosztów pracy własnej przyjęto przeciętny poziom opłaty pracy najemnej stosowany w wyodrębnionych gospodarstwach. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do kosztów użycia własnej ziemi przyjmując za podstawę szacunków kwotę czynszu dzierżawnego. Natomiast koszt kapitału własnego przyjęto na poziomie średniego oprocentowania kredytów długo – i krótkookresowych. Wskaźnik konkurencyjności wskazuje na zdolność konkurencyjną gospodarstwa rolnego. Wartość wskaźnika konkurencyjności równa bądź większa od 100%, wskazuje na pełne pokrycie dochodem kosztów własnych czynników produkcji. W tej sytuacji gospodarstwo rolne uznawane jest jako konkurencyjne. Natomiast wartość wskaźnika konkurencyjności poniżej 100% świadczy o nie pełnym pokryciu dochodem tych kosztów, a zatem oznacza, że gospodarstwo rolne jest niekonkurencyjne¹⁶⁷,
- stopę reprodukcji majątku trwałego (%) określoną, jako relacja inwestycji netto do wartości środków trwałych obejmujących ziemię rolniczą, budynki gospodarstwa rolnego, nasadzenia leśne oraz maszyny i urządzenia, a także zwierzęta stada podstawowego,

167 W analizie wykorzystano wskaźnik konkurencyjności. Niemniej jednak dla oceny zdolności konkurencyjnej gospodarstw rolnych można zamiennie zastosować wskaźnik zysku z zarządzania, który jest ustalony jako różnica dochodu z gospodarstwa rolnego i szacunkowo określonych kosztów użycia własnych czynników produkcji. Wartość zysku z zarządzania równa bądź większa od zera, wskazuje na pełne pokrycie dochodem kosztów własnych czynników produkcji. W tej sytuacji gospodarstwo rolne uznawane jest jako konkurencyjne. Natomiast wartość zysku z zarządzania poniżej zera świadczy o nie pełnym pokryciu dochodem tych kosztów, a zatem oznacza, że gospodarstwo rolne jest niekonkurencyjne.

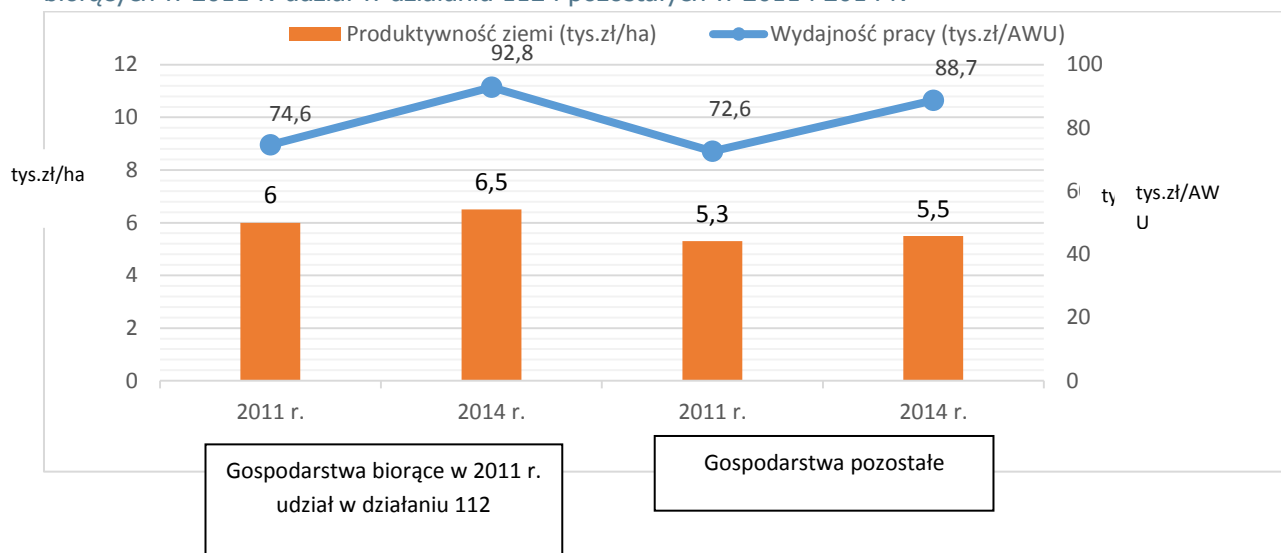
Ocena efektu netto wsparcia realizowanego w ramach działania 112- „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

W 2011 r. w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 produktywność ziemi liczona wartością produkcji ogółem na 1 ha UR była o 13,2% większa niż w gospodarstwach pozostałych (tabela 1). Natomiast średnio w latach 2012-2014 była ona większa o 10,2%. Co więcej, w latach 2011-2014 w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wzrost produktywności ziemi wyniósł 8,3%, natomiast w gospodarstwach pozostałych – 3,8% (wykres 1).

W 2011 i 2014 r. gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 w porównaniu z gospodarstwami pozostałymi miały większą wydajność pracy odpowiednio o 2,8 i 1,5%. Natomiast w 2012 i 2013 r. była ona mniejsza odpowiednio 9,6 i 5,7% (tabela 1). Co ważne, w latach 2011-2014 w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił większy wzrost wydajności pracy. W gospodarstwach tych wyniósł on bowiem 24,4%, podczas gdy w gospodarstwach pozostałych – 22,2% (wykres 1).

Biorąc powyższe pod uwagę, można zatem stwierdzić, że posiadając zbliżony potencjał produkcyjny, przyrodnicze warunki gospodarowania oraz organizację produkcji gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 na tle gospodarstw pozostałych były w stanie uzyskać w latach 2011-2014 odpowiednio o 4,5 i 2,2 punkty procentowe (p.p.) większy wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy. Jedną z podstawowych przyczyn tej korzystnej sytuacji była w gospodarstwach tych uzyskana dotacja w ramach programu „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Dała im, bowiem możliwość śmielszego inwestowania w m.in. nowoczesne maszyny i urządzenia rolnicze oraz budynki inwentarskie, których ważną funkcją w gospodarstwie rolnym jest wspomaganie siły roboczej. W konsekwencji posiadając większe techniczne uzbrojenie pracy mogły one w większym stopniu zwiększać produkcję i równocześnie ograniczać wykorzystywaną siłę roboczą.

Wykres 1. Produktywność ziemi (tys. zł/ha) i wydajność pracy (tys. zł/AWU) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



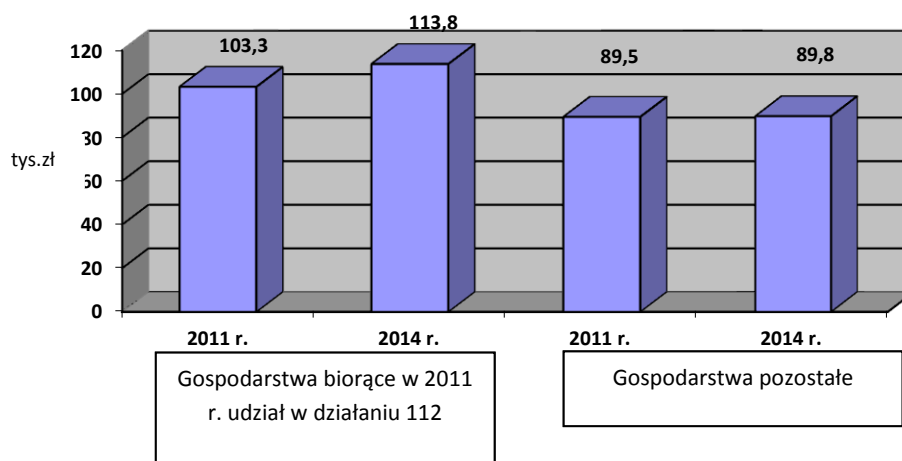
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

Jednym z kryteriów oceny efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych jest wartość dodana brutto. W analizowanym 4-leciu gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 były pod tym względem w korzystniejszej sytuacji aniżeli gospodarstwa pozostałe (tabela 1).

W 2011 i 2014 roku w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wartość dodana brutto była większa odpowiednio o 15,4 i 26,7 % niż w gospodarstwach pozostałych. W 2011 roku w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wyniosła ona bowiem 103,3 tys. zł, a w gospodarstwach pozostałych – 89,5 tys. zł. Natomiast w 2014 r. wyniosła ona odpowiednio 113,8 i 89,8 tys. zł. (wykres 2)

W 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 wystąpił wzrost wartości dodanej brutto o 10,2% (o 10,5 tys. zł), natomiast w gospodarstwach pozostałych o 0,3% (o 0,3 tys. zł)¹⁶⁸. W przypadku gospodarstw biorących udział w działaniu 112 przyczyn tego korzystnego zjawiska należy szukać w otrzymanej dotacji 112, która stworzyła im możliwość inwestowania w nowe techniki i technologie produkcji, ograniczające koszty produkcji i jednocześnie mające pozytywny wpływ na jej wartość.

Wykres 2. Wartość dodana brutto (tys. zł) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

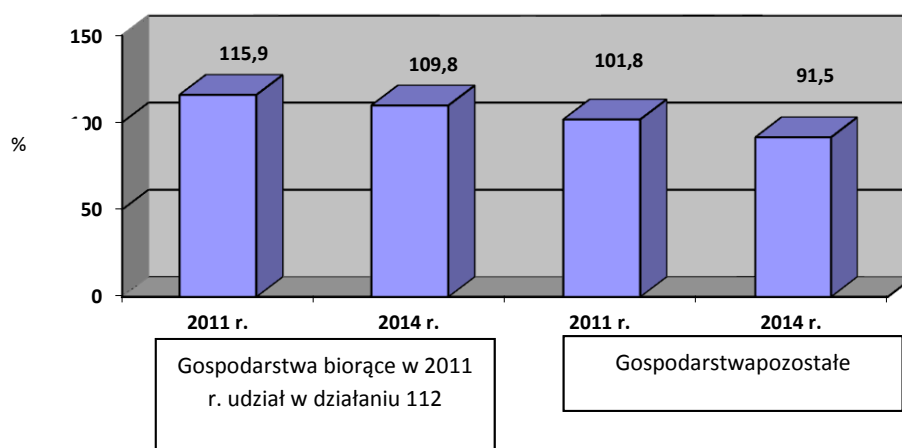
W dochodzie także uwidoczniły się różnice na korzyść gospodarstw biorących udział w działaniu 112. W 2011 r. i średnio w latach 2012-2014 w gospodarstwach tych był on bowiem większy odpowiednio o 19,6 i 52,8% (tabela 1).

Okazało się, że gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 miały również większy wskaźnik konkurencyjności. W 2011 r. i średnio w latach 2012-2014 w gospodarstwach tych wskaźnik ten był większy odpowiednio o 14,1 i 44,0 p.p. (tabela 1). Natomiast w 2014 r. był on większy o 18,3 p.p.

¹⁶⁸Ekstrapolując uzyskany w latach 2011-2014 wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 na wszystkich beneficjentów działania 112 w Polsce, którzy brali udział w tym działaniu w 2011 r. można stwierdzić, że wzrost wartości dodanej brutto wyniósłby ok. 75 mln zł.

(wykres 3). Należy jednak podkreślić, że w 2014 r. w porównaniu do 2011 r. wystąpił spadek wskaźnika konkurencyjności. W gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 spadek ten był jednak o 4,2 p.p. mniejszy niż w gospodarstwach pozostałych. Spadek wskaźnika konkurencyjności w obydwu grupach gospodarstw w 2014 r. w porównaniu do 2011 r. należy tłumaczyć przede wszystkim wzrostem kosztów wykorzystania własnych czynników produkcji (własnej pracy, ziemi i kapitału), co było konsekwencją wzrostu posiadanych własnych czynników produkcji i jednostkowych kosztów ich użycia. Co ważne, gospodarstwa beneficjentów działania 112 zachowały w 2014 r. zdolności konkurencyjne, natomiast gospodarstwa pozostałe zdolność tę utraciły.

Wykres 3. Wskaźnik konkurencyjności (%) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 112 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

Sukces dobrze prosperujących gospodarstw rolnych opiera się nie tylko na zdolności uzyskania większej efektywności ekonomicznej, ale również na gotowości do podejmowania decyzji inwestycyjnych. W analizowanym 4-leciu większą skłonnością do inwestowania charakteryzowały się gospodarstwa biorące udział w działaniu 112, w których wystąpiła wyższa dodatnia stopa reprodukcji majątku trwałego. Oznacza to, że w gospodarstwach tych inwestycje w większym stopniu zwiększały wartość posiadanych aktywów trwałych. Co ważne, w przypadku tych gospodarstw wpływ na tę sytuację miały przede wszystkim otrzymane środki z dotacji „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (tabela 1).

Należy podkreślić, że w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 w porównaniu do gospodarstw pozostałych większa wartość dodana brutto, dochód i wskaźnik konkurencyjności świadczą o silniejszej ich pozycji na rynku, zaś większa dodatnia stopa reprodukcji majątku trwałego o podejmowaniu śmielszych działań, które tworzą szansę na utrzymanie takiej pozycji w dłuższej perspektywie czasu.

Tabela 1. Produktywność, efektywność oraz możliwości rozwojowe gospodarstw biorących udział w działaniu 112 i pozostałych w 2011 r. oraz w 2012, 2013 i 2014 r.

Wyszczególnienie	Jedn.	Gospodarstwa biorące udział w działaniu 112:				Gospodarstwa pozostałe:			
		2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Produktywność ziemi	tys. zł/ ha UR	6,0	6,6	6,3	6,5	5,3	6,4	5,7	5,5
Wydajność pracy	tys. zł/AWU	74,6	84,4	85,7	92,8	72,6	93,4	90,9	88,7
Wartość dodana brutto	tys. zł/gospod.	103,3	177,6	107,8	113,8	89,5	104,4	94,0	89,8
Dochód z gospodarstwa rolnego	tys.zł/gospod.	73,7	152,3	66,9	74,1	61,6	74,4	60,9	56,7
Wskaźnik konkurencyjności¹⁶⁹	%	115,9	235,8	101,8	109,8	101,8	123,4	100,3	91,5
Stopa reprodukcji majątku trwałego	%	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1

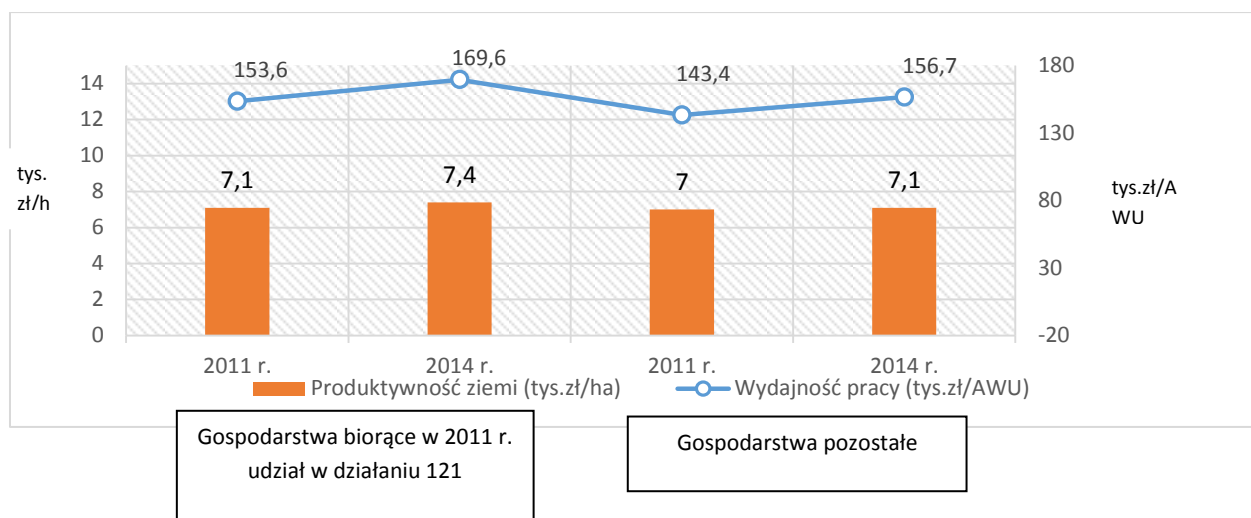
169 Należy wskazać, że ważną przyczyną mogących wystąpić wyraźnych zmian wartości wskaźnika konkurencyjności w porównywanych grupach gospodarstw w poszczególnych latach objętych analizą, jest przyjęta metoda ustalania jednostkowych kosztów użycia własnych czynników produkcji w oparciu o jednostkowe koszty wykorzystania obcych czynników produkcji (koszty pracy najemnej, czynszu dzierżawnego oraz odsetek od kredytów). W wybranych gospodarstwach kwoty stawek wykorzystanych obcych czynników produkcji, które posłużyły do ustalenia w nich kwot stawek użycia własnych czynników produkcji w wybranych latach analizy charakteryzowały się dużą zmiennością, a przyczyn tego zjawiska autor nie był w stanie ustalić w oparciu o posiadane dane rachunkowe Polskiego FADN. Co więcej, w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 i obecnych w Polskim FADN na zmianę wskaźnika konkurencyjności między analizowanymi latami mógł również wpłynąć termin faktycznego przelewu dotacji 112 na ich rachunek bankowy. Baza Polskiego FADN umożliwia bowiem analizę danych rachunkowych gospodarstw rolnych zarówno według zasady memoriałowej jak i kasowej. Wskaźnik konkurencyjności jest narzędziem pomocnym przy ocenie zdolności konkurencyjnej gospodarstw, aczkolwiek jego wartości mogą się różnić w zależności od przyjętych założeń co do sposobu wyceny własnej pracy, ziemi i kapitału. Przyjęty sposób ustalania wskaźnika konkurencyjności mimo swoich mankamentów jest jednak powszechnie stosowany w analizach prowadzonych w IERiGŻ-PIB.

Ocena efektu netto wsparcia realizowanego w ramach działania 121- „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Oceniając produktywność podstawowych czynników wytwórczych zauważono, że w 2011 r. i średnio w latach 2012-2014 produktywność ziemi była odpowiednio o 1,4 i 4,1% większa w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 niż w gospodarstwach pozostałych (tabela 2). Nie inaczej było w przypadku wydajności pracy. Gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 miały ją bowiem większą odpowiednio o 7,1 i 9,5%.

W 2014 r. w porównaniu z 2011 r. w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy wyniósł odpowiednio 4,2 i 10,4 %, natomiast w gospodarstwach pozostałych odpowiednio 1,4 i 9,3% (wykres 4).

Wykres 4. Produktywność ziemi (tys. zł/ha) i wydajność pracy (tys. zł/AWU) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



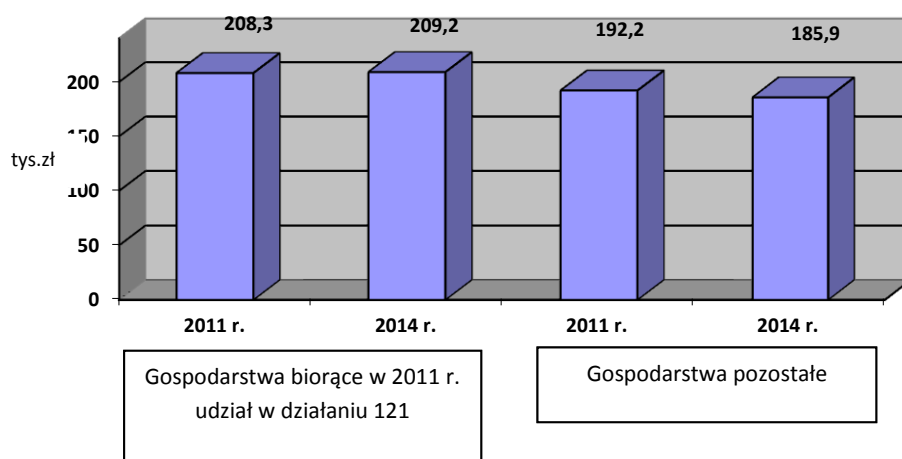
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

Wartość dodana brutto jest jednym z ważnych wskaźników korzyści ekonomicznych gospodarstwa rolnego. Okazało się, że w analizowanym 4-leciu większą wartością dodaną brutto charakteryzowały się gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 (tabela 2). W 2011 r. gospodarstwa te uzyskały bowiem wartość dodaną brutto większą o 8,4% w porównaniu do gospodarstw pozostałych, natomiast średnio w latach 2012-2014 była ona większa o 8,1%.

W 2014 r. w porównaniu z 2011 r. tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały wzrost wartości dodanej brutto. W gospodarstwach tych wzrost wartości dodanej brutto wyniósł bowiem 0,4% (wzrost o 0,9 tys. zł), podczas gdy w gospodarstwach pozostałych nastąpił jej spadek o 3,3% (spadek o 6,3 tys. zł) (wykres 5, tabela 2). Przeprowadzone inwestycje w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” pozwoliły zatem gospodarstwom beneficjentów efektywnie powiększyć majątek trwały. Oznacza to, że inwestycje te umożliwiły im nie tylko większy wzrost produkcji, o czym świadczy ich większy wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy, ale i pozwoliły im ograniczyć wzrost kosztów bezpośrednich i ogólnogospodarczych, na co wskazuje ich wzrost wartości dodanej brutto.

Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach rolnych biorących udział w działaniu 121 utwierdza w przekonaniu, że gospodarstwa te finansując swój rozwój również ze środków w ramach dotacji „*Modernizacja gospodarstw rolnych*” w sposób bardziej przemyślany powiększały posiadany majątek. Co szczególnie należy uznać za ich atut w sytuacji niestabilnych zmian cen mających miejsce na rynkach produktów rolniczych i środków do produkcji w latach 2011-2014.

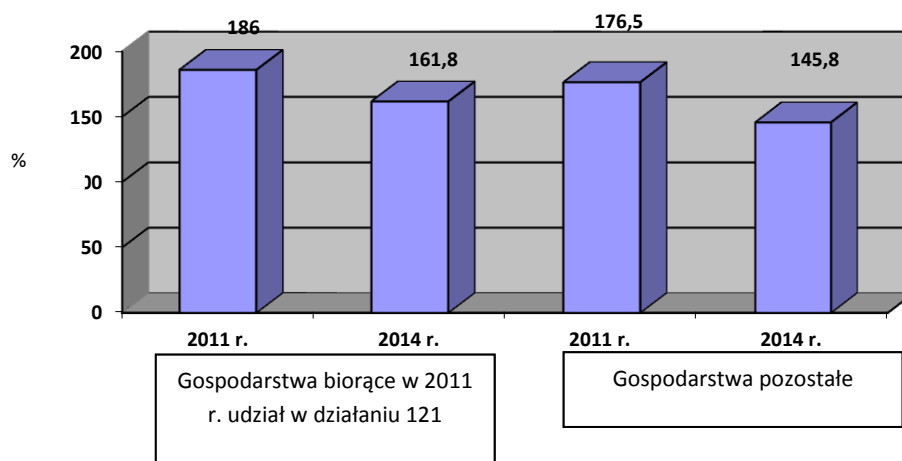
Wykres 5. Wartość dodana brutto (tys. zł) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

Pomiar wartości dodanej brutto stanowi warunek konieczny z punktu widzenia zgodności analizy z podejściem metodycznym zawartym w dokumencie CMEF, niemniej jednak warto dokonać bliższej oceny efektywności ekonomicznej obydwu porównywanych grup gospodarstw. Ważnym kryterium oceny sytuacji ekonomicznej gospodarstw jest również dochód. W 2011 r. i średnio w latach 2012-2014 gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 uzyskały większy dochód odpowiednio o 6,5 i 17,3%. Nie inaczej było w przypadku wskaźnika konkurencyjności. W 2011r. i średnio w latach 2012-2014 gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 miały większy wskaźnik konkurencyjności odpowiednio o 9,5 i 17,1 p.p. (wykres 6). Zdolność konkurencyjna gospodarstw biorących udział w działaniu 121 była zatem większa. Należy jednak podkreślić, że w obydwu grupach gospodarstw w 2014 r. w porównaniu z 2011 r. wystąpił spadek wskaźnika konkurencyjności, był on jednak mniejszy w gospodarstwach beneficjentów. W obydwu grupach gospodarstw przyczyn spadku wskaźnika konkurencyjności należy upatrywać przede wszystkim we wzroście kosztów wykorzystania własnych czynników produkcji (własnej pracy, ziemi i kapitału).

Wykres 6. Wskaźnik konkurencyjności (%) w gospodarstwach biorących w 2011 r. udział w działaniu 121 i pozostałych w 2011 i 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

W analizowanym okresie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wystąpiła większa dodatnia stopa reprodukcji trwałego (tabela 2). Co było również efektem otrzymanej dotacji „Modernizacja gospodarstw rolnych”. W 2011 r. wyniosła ona 0,4%, natomiast średnio w latach 2012-2014 – 0,5%. W gorszej sytuacji pod tym względem były gospodarstwa pozostałe. W gospodarstwach tych w 2011 r. stopa reprodukcji majątku trwałego wyniosła bowiem 0,2%, z kolei średnio w latach 2012-2014 wyniosła ona 0,3%. Oznacza to, że w całym analizowanym 4-leciu gospodarstwa biorące udział w działaniu 121 w większym stopniu modernizowały swoje zaplecze techniczne i inwestowały w swój dalszy rozwój. W ich przypadku korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto utwierdzają w przekonaniu, że inwestycje te z ekonomicznego punktu widzenia były ze wszech miar uzasadnione.

Tabela 2. Produktywność, efektywność oraz możliwości rozwojowe w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 i pozostałych w 2011 r. oraz w 2012, 2013 i 2014 r.

Wyszczególnienie	Jedn.	Gospodarstwa biorące udział w działaniu 121:				Gospodarstwa pozostałe:			
		2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Produktywność ziemi	tys. zł/ ha UR	7,1	7,8	7,6	7,4	7,0	7,4	7,4	7,1
Wydajność pracy	tys. zł/ AWU	153,6	174,9	173,5	169,6	143,4	158,3	158,1	156,7
Wartość dodana brutto	tys. zł	208,3	211,7	212,4	209,2	192,2	200,3	199,3	185,9
Dochód z gospodarstwa rolnego	tys. zł/gospod.	142,5	163,8	156,4	138,7	133,8	138,3	132,8	120,0

Wskaźnik konkurencyjności	%	186,0	195,8	179,6	161,8	176,5	176,6	163,7	145,8
Stopa reprodukcji majątku trwałego	%	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,3	0,4	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiego FADN

Podsumowanie

Niniejsza analiza miała na celu wskazanie efektu netto wsparcia realizowanego w ramach działań 112- „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz 121- „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Efekt ten ustalono poprzez porównanie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 112 lub 121 i gospodarstwach pozostałych zmian w produktywności ziemi i wydajności pracy, wartości dodanej brutto, dochodzie oraz wskaźniku konkurencyjności, a także wskazanie prawdopodobnych przyczyn tych zmian w latach 2011-2014. Atutem tej analizy jest uwzględnienie wskaźnika wartości dodanej brutto i jej wzrostu w analizowanym okresie, co jest zgodne z podejściem metodycznym zawartym w dokumencie *Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF)* [KE 2006].

Dla zrealizowania celu analizy wyodrębniono cztery panelowe grupy gospodarstw rolnych prowadzących nieprzerwanie rachunkowość dla Polskiego FADN w latach 2011-2014. Pierwszą grupę stanowiły gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 112. Natomiast drugą gospodarstwa, które w 2011 r. brały udział w działaniu 121. Natomiast trzecią i czwartą grupę reprezentowały gospodarstwa pozostałe, które mimo, że spełniały w 2011 r. warunki przyznawania pomocy finansowej w ramach pierwszego lub drugiego działania, to nie brały w nich udziału. Co więcej, analizie poddano tylko te gospodarstwa pozostałe, które w 2011 r. były podobne do gospodarstw biorących udział w działaniu 112 lub 121 pod względem posiadanego potencjału produkcyjnego, organizacji produkcji oraz przyrodniczych warunków gospodarowania. W tym celu wykorzystano metodę *Propensity Score Matching (PSM)* przy użyciu oprogramowania *Statistica 12*.

W latach 2011-2014 gospodarstwa biorące w 2011 r. udział w działaniu 112 na tle gospodarstw pozostałych:

- miały większy wzrost produktywności ziemi i pracy. W przypadku tych gospodarstw główną przyczyną większego wzrostu produktywności ziemi i pracy była uzyskana dotacja „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Pozwoliła ona im bowiem w większym stopniu zwiększyć techniczne uzbrojenie pracy, co w konsekwencji dało im możliwość uzyskania większego wzrostu produkcji i zapewne ograniczyło nakłady siły roboczej,
- miały korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto oraz dochodu. W przypadku tych gospodarstw korzystniejsze zmiany tych wskaźników informują nie tylko o większej sile ekonomicznej, ale i o lepszych zdolnościach zarządzania osób kierujących gospodarstwami. Co więcej, wartości tych wskaźników świadczą o silniejszej ich pozycji na rynku. Jest prawdopodobne, że w przypadku tych gospodarstw dotacja „Ułatwianie startu młodym rolnikom” pomogła im osiągnąć tę pozycję,
- miały mniejszy spadek wartości wskaźnika konkurencyjności, który spowodowany był przede wszystkim wzrostem kosztów użycia własnych czynników produkcji. Co ważne, tylko gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 zachowały w 2014 r. zdolności konkurencyjne,

- miały większą skłonność do inwestycji, co było zapewne również efektem otrzymanej dotacji „*Ułatwianie startu młodym rolnikom*”. W analizowanym okresie przeprowadzone inwestycje w posiadany majątek trwały pozwoliły im w większym stopniu zwiększyć wartość dodaną brutto. W gorszej sytuacji pod tym względem były natomiast gospodarstwa pozostałe, które charakteryzowały się mniejszą skłonnością do inwestycji. Być może w przypadku tych gospodarstw było to jedną z przyczyn mniejszego wzrostu wartości dodanej brutto.

W latach 2011-2014 gospodarstwa biorące w 2011 r. udział w działaniu 121 na tle gospodarstw pozostałych:

- miały większy wzrost produktywności ziemi i pracy. W przypadku tych gospodarstw przeprowadzone inwestycje również w ramach dotacji „*Modernizacja gospodarstw rolnych*”, przyczyniły się zatem na tyle pozytywnie na poprawę organizacji pracy, że pozwoliły im uzyskać większy wzrost wartości produkcji na 1 ha UR i na 1 AWU. Być może jest to również efekt stosowania innowacyjnych technik i technologii produkcji, które mogły współfinansować korzystając z dotacji „*Modernizacja gospodarstw rolnych*”,
- miały korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto oraz mniejszy spadek wskaźnika konkurencyjności (spowodowany przede wszystkim wzrostem kosztów własnych czynników produkcji). Gospodarstwa te posiadając większą siłę ekonomiczną mają równocześnie większe możliwości dalszego rozwoju,
- wyzwały większą skłonność do inwestycji. W analizowanym okresie w gospodarstwach biorących udział w działaniu 121 wzrost wartości dodanej brutto, wskazuje że inwestycje, jakie przeprowadziły one również dzięki pomocy uzyskanej z tego działania przyniosły zamierzony efekt. W innej sytuacji były gospodarstwa pozostałe. W ich przypadku przeprowadzone inwestycje nie zdołały zapobiec spadkowi wartości dodanej brutto, aczkolwiek ograniczyły zapewne zakres tego spadku.

Wyniki niniejszej analizy potwierdzają ustalenia zawarte w ekspertyzie pt. *Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013*. Oznacza to, że i tym razem gospodarstwa biorące udział w działaniu 112 lub 121 w porównaniu do gospodarstw pozostałych uzyskały korzystniejsze zmiany wartości dodanej brutto i miały lepszą sytuację ekonomiczną. Jest prawdopodobne, że w sytuacji niestabilnych warunków cenowych na rynkach produktów rolniczych i środków do produkcji w latach 2011-2014 w gospodarstwach tych był to zarówno efekt wyższego poziomu jakości pracy zarządczej oraz wiedzy na temat produkcji rolniczej osób kierujących gospodarstwami jak i inwestycji przeprowadzonych również w ramach obydwu działań. Co ważne, niniejsza analiza dowiodła, że w 2011 r. w działaniu 112 i 121 udział brały gospodarstwa o wyższej efektywności ekonomicznej, o czym informowała wartość dodana brutto, dochód i wskaźnik konkurencyjności. Zapewne więc i ta sytuacja wpłynęła w latach 2011-2014 na kierunek i siłę zmian wartości dodanej brutto i pozostałych wskaźników ekonomicznych pomiędzy gospodarstwami biorącymi udział w działaniu 112 lub 121, a gospodarstwami pozostałymi.

Warto podkreślić, że Polski FADN gromadzi dane rachunkowe z gospodarstw relatywnie silniejszych ekonomicznie w porównaniu do przeciętnych gospodarstw rolnych w Polsce. Nie należy zatem wykluczyć, że wyniki przedstawione w niniejszej analizie mogą nie w pełni odwzorowywać sytuację wszystkich gospodarstw rolnych biorących udział w działaniu 112 lub 121. Co więcej, baza gospodarstw rolnych Polskiego FADN nie jest też wolna od słabości statystycznych wynikających ze stosunkowo małej liczebności gospodarstw rolnych biorących udział w działaniu 112 lub 121.