

IRWIR PAN



Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu



PRZEPROWADZENIE BADANIA EWALUACYJNEGO PT. „OCENA EX ANTE PLANU STRATEGICZNEGO WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA LATA 2021-2027”

RAPORT KOŃCOWY

KONSORCJUM PODMIOTÓW

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (lider konsorcjum)

Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa — Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Puławach

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Ecorys Polska Sp. z o. o.

NA ZLECENIE

Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 23 grudnia 2021 r.



MINISTERSTWO
ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI



Program
Rozwoju
Obszarów
Wiejskich
na lata 2014-2020

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

Badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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

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

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie	4
2. Summary	9
3. Wprowadzenie.....	14
4. Opis zastosowanej metodologii i procesu oceny	15
5. Wyniki przeprowadzonej oceny	20
Wkład planu strategicznego WPR w realizację celów szczegółowych WPR określonych w Art. 6 ust. 1 oraz z celu przekrojowego, o którym mowa w Art. 5, przy uwzględnieniu potrzeb krajowych i regionalnych oraz potencjału rozwoju, jak również doświadczeń zdobytych podczas wdrażania WPR w poprzednich okresach programowania	20
Ocena Diagnozy: Aktualna sytuacja sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce	20
Ocena Analizy SWOT.....	29
Ocena identyfikacji i hierarchizacji potrzeb	40
Spójność wewnętrzna proponowanego planu strategicznego WPR i jego związek z innymi istotnymi instrumentami (Art. 125.3.b).....	52
Spójność na poziomie Celu szczegółowego.....	52
Spójność na poziomie całego PS WPR	63
Spójność zewnętrzna	64
Spójność alokacji zasobów budżetowych z celami szczegółowymi określonymi w art. 6 ust. 1 oraz z celem przekrojowym, o którym mowa w art. 5, które są uwzględnione w planie strategicznym WPR (Art. 125.3.c)65	
Sposób, w jaki oczekiwane produkty przyczynią się do osiągnięcia rezultatów (Art. 125.3.d)	67
Wprowadzenie do problematyki wskaźników	67
Przełożenie produktów na rezultaty.....	68
Czy określone ilościowo wartości docelowe rezultatów i kamieni milowych są realistyczne, biorąc pod uwagę wartość przewidywanego wsparcia z EFRROW i EFRG (Art. 125.3.e).....	78
Koszty jednostkowe: trafność doboru, poprawność oszacowania	78
Wskaźniki produktu: trafność doboru, poprawność oszacowania i realistyczność prognoz.....	78
Wskaźniki rezultatu: trafność doboru, poprawność oszacowania i realistyczność prognoz	79
Planowane środki mające na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego beneficjentów (Art. 125.3.l(F))	85
Uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych finansowanych z EFRROW (Art. 125.3.J(g)).....	87
Adekwatność zasobów ludzkich i zdolności administracyjnych do zarządzania planem strategicznym WPR	93
Ocena systemu zarządzania i wdrażania PS WPR (w tym KS WPR)	93
Ocena potencjału administracyjnego dla realizacji PS WPR	97
Analiza barier i ryzyk dla realizacji PS WPR	99
Odpowiedniość procedur monitorowania planu strategicznego WPR oraz gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji.....	103
Spójność systemu monitorowania i oceny	103

	Funkcjonalność, przejrzystość oraz adekwatność założeń dot. procedur monitorowania	106
6.	Wnioski i rekomendacje	107

1. STRESZCZENIE

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji pn. *Ocena ex ante Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*. Badanie zostało przeprowadzone przez konsorcjum podmiotów: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa — Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Puławach, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu oraz Ecorys Polska Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Projekt był realizowany od czerwca 2020 r. do grudnia 2021 r. Partycypacyjny charakter badania sprawił, że przygotowanie niniejszego raportu końcowego poprzedzone było napisaniem trzech raportów częściowych. Ich zakres przedmiotowy pokrywał się z zakresem ocenianym całościowo w raporcie końcowym, jednak dotyczyły one pierwszej i drugiej wersji projektu PS WPR. Dodatkowo, ewaluator przekazał MRiRW odpowiedź na kilkanaście zapytań ad hoc. Ich celem było przeanalizowanie i ocenienie drobnych elementów Planu. Aby rzetelnie zrealizować powzięte założenia badawcze, przewidziano wykorzystanie szeregu metod gromadzenia danych, zgodnie z zasadą triangulacji. W projekcie uwzględniono dane ilościowe oraz jakościowe, dane zastane oraz wywołane, a także różne perspektywy oceny.

Diagnoza, Analiza SWOT i hierarchizacja potrzeb

Termin Diagnoza używany jest jako skrótowa nazwa dla załącznika pn. *Aktualna sytuacja sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce przygotowana dla potrzeb opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. Materiał sporządzony na podstawie wspólnych wskaźników kontekstu*. Fakt, że punktem wyjścia dla opracowania dokumentu był zestaw wspólnych wskaźników kontekstu powoduje, że zapewniona została porównywalność pomiędzy poszczególnymi krajowymi Planami. Równocześnie, skutkuje to również pewnymi ograniczeniami zakresu analizy, w tym np. pominięciem kwestii szczególnie istotnych w polskich warunkach.

Diagnoza dla poszczególnych celów szczegółowych na ogół rzetelnie opisuje sytuację, trafnie wskazując na problemy i wyzwania dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Dostrzeżone deficyty dotyczą braku niektórych informacji istotnych, zdaniem ewaluatora, z punktu widzenia kompleksowości i wyczerpującego charakteru ocenianego opracowania. Niedostatkami dokumentu bywa jego opisowy charakter. Diagnoza przedstawia szereg danych, często ważnych i poprawnie opisanych. Niedostatecznie często pojawiają się jednak próby wskazania, jakie są przyczyny występowania danego zjawiska oraz w jaki sposób jest ono powiązane z innymi wątkami w analizie. Równocześnie, takie dociekania wykraczałyby poza informacje opisywane wspólnymi wskaźnikami kontekstu. Dlatego chociaż ostateczny zakres Diagnozy nie jest w pełni satysfakcjonujący i pozostawia niedosyt informacyjny, to jednak wynika z ram prawnych stawianych IZ przez KE i nie może być traktowany *stricte* jako jego wada wymagająca podejmowania działań naprawczych.

Analizy SWOT w większości przypadków trafnie przyporządkowują poszczególne elementy do określonych obszarów. Dla celów szczegółowych o charakterze gospodarczym (tj. 1-3), zaskakująca bywa wyłącznie pozytywna interpretacja zjawisk o charakterze negatywnym lub przynajmniej zniuansowanym (np. pozytywna ocena dużego znaczenia rolnictwa w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto czy wysokiej liczebności osób zatrudnionych w tym sektorze). Ponadto, celnie zauważono, że podstawową słabą stroną polskiego sektora rolnego jest wadliwa struktura agrarna, która niesie za sobą szereg konsekwencji społeczno-ekonomicznych. Co niepokojące, wniosek ten wydaje się później być pominięty i ponownie wraca się do koncepcji silnego wspierania małych gospodarstw

o ograniczonym potencjale rozwojowym. Analizy SWOT dla celów szczegółowych o charakterze społecznym (tj. 7-9) uwzględniają relatywnie niewiele czynników (tj. mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń; zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w porównaniu do innych analiz), a dodatkowo nie uzasadniono w wystarczającym stopniu wyboru określonych czynników do Analiz oraz pominięto niektóre istotne zagadnienia. Reasumując, Analizy SWOT należy ocenić pozytywnie, chociaż jest tu pole do pewnych poprawek.

Przystawione do oceny potrzeby ekonomiczne wyartykułowane w PS WPR nie w pełni wynikają z Diagnozy i Analizy SWOT, a niekiedy są nawet sprzeczne z wnioskami płynącymi z tych dokumentów (por. potrzeby 1 i 2 w ramach celu szczegółowego 1). Obrana metoda priorytetyzacji potrzeb Planu strategicznego WPR – jako analityczna technika ekspercka – posiada wprawdzie pewne deficyty właściwe tej kategorii metod, jednak wynikają one wprost z jej specyfiki, nie ma narzędzi ich obiektywnego neutralizowania oraz nie zmieniają one ogólnego wniosku o adekwatnym wyborze metody do zadania hierarchizacji potrzeb.

Spójność wewnętrzna i zewnętrzna PS WPR

PS WPR jest spójny wewnętrznie zarówno na poziomie poszczególnych celów szczegółowych, jak i na poziomie całego Planu. Jedynie dla jednego instrumentu wsparcia, tj. interwencji I.2 Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów, stwierdzono, że może on wpływać negatywnie na wybrane potrzeby w ramach celów szczegółowych 1 i 2. Pozostałe interwencje wspierają realizację zidentyfikowanych potrzeb lub przynajmniej są względem nich neutralne. Tym samym, co do zasady nie obserwujemy w Planie ryzyka wystąpienia negatywnego zjawiska wzajemnego znoszenia się efektów interwencji.

Na poziomie deklaracyjnym PS WPR jest zgodny ze wszystkimi najważniejszymi dokumentami strategicznymi na szczeblu unijnym i krajowym. Generalnie konstrukcja Planu (tj. powiązanie logiczne interwencji z poszczególnymi celami oraz z aktami prawa unijnego i dokumentami strategicznymi) raczej utrudnia/uniemożliwia sprzeczność z kluczowymi aktami. Natomiast rolą decydentów powinno być niezadowolanie się neutralnością i dążenie do silnego, pozytywnego wpływu Planu na osiąganie celów poszczególnych strategii. W kilku miejscach zostało to zaplanowane w sposób bardzo pozytywnie przez nas oceniony (np. korzystniejsze warunki wsparcia w postaci instrumentów finansowych, gdy inwestycja przyczynia się do ochrony środowiska i klimatu lub realizacji celów Strategii „Od pola do stołu”). Deficytem planu w zakresie spójności zewnętrznej jest brak opisu komplementarności / synergiczności z innymi źródłami finansowania. Przyjmujemy jednak do wiadomości, że takie wskazanie na tym etapie nie było możliwe i zostanie opracowane w przyszłości.

Ocena spójności budżetowej

Ogółem, struktura planu finansowego w stopniu wystarczającym uwzględnia zidentyfikowane potrzeby oraz wymagania stawiane przez KE dot. wymaganej wielkości środków przeznaczanej na cele środowiskowe i klimatyczne. Choć dostrzeżono, że niekiedy waga potrzeby nie znajduje odzwierciedlenia w adekwatnej, proporcjonalnej alokacji środków na interwencje ją realizujące, to jednak skala takich deficytów jest niewielka. Dodatkowo, warto podkreślić, że porównywalność alokacji na interwencje realizowane w ramach różnych celów szczegółowych jest ograniczona. Priorytetyzacja potrzeb była bowiem dokonywana wyłącznie w ramach poszczególnych celów szczegółowych.

Ocena systemu, metodyki oraz szacunków wskaźnikowych

W zdecydowanej większości pozytywnie oceniono dopasowanie wskaźników produktu i rezultatu do interwencji. Na ogół są one z nią logicznie powiązane i mierzą postęp jej wdrażania (lub jakiegoś jej aspektu / wymiaru). Założenia przyjęte na potrzeby szacowania kwot jednostkowych wsparcia są trafnie przyjęte, osadzone w literaturze dziedzinowej oraz dostępnych danych. Brak podstaw dla podważania poprawności szacunków w tym zakresie. Założenia na potrzeby szacowania wartości docelowych są racjonalne, zaś przeprowadzone obliczenia poprawne. W pojedynczych przypadkach zarekomendowaliśmy jedynie weryfikację wartości pośrednich, co wynika z kształtującej się cały czas struktury strumieni alokacji w podziale na poszczególne lata.

Ocena rozwiązań w zakresie zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów

W Planie przewidziano szereg rozwiązań ukierunkowanych na zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Plan wyraźnie odwołuje się do doświadczeń historycznych oraz wskazuje, w jaki sposób stara się przekuć konkretne spostrzeżenia na zapisy PS WPR, co jest zjawiskiem pozytywnym. Brak jest wewnętrznej sprzeczności w ramach zaprojektowanych interwencji. Dodatkowo, zostały one opisane w sposób względnie przejrzysty i zrozumiały. Natomiast liczność instrumentów wsparcia może utrudniać zrozumienie całościowej logiki interwencji. Pozytywnie oceniamy również planowane, większe wykorzystanie rozwiązań IT we wdrażaniu Planu (przy założeniu, że zostaną one terminowo i skutecznie przygotowane). Drobnymi, ale potencjalnie wysoce efektywnymi rozwiązaniami mogą być również: słownik definicji dla Planu, szerokie wykorzystanie kosztów uproszczonych czy upublicznienie planowanego harmonogramu naborów. Sugerujemy, aby IZ PS WPR mocniej podkreśliła znaczenie planowanych działań informacyjno-promocyjnych dla zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Są to aktywności, które zostały założone do realizacji i warto je dodatkowo docenić.

Ocena zasadności wykorzystania instrumentów finansowych

Instrumenty finansowe zaproponowane w Planie odpowiadają na konkretne, zidentyfikowane potrzeby i stanowią trafnie dobrane narzędzie ich zaspokajania. Na poziom zainteresowania ocenianą interwencją wydatnie będą wpływać czynniki zewnętrzne, takie jak np. wysokość stóp procentowych, dostępność konkurencyjnej oferty w całości komercyjnej czy ogólna sytuacja gospodarcza stymulująca lub zniechęcająca aktywności inwestycyjne. Założona wysokość alokacji na interwencje wdrażane w postaci instrumentów finansowych nie budzi zastrzeżeń.

Chociaż zaproponowane w Planie instrumenty finansowe oceniamy pozytywnie, to nie sposób nie dostrzec pewnej zachowawczości Planu w podejściu do planowania mniej tradycyjnych form wsparcia. W praktyce kluczowy okaże się popyt na zaplanowane instrumentarium wsparcia, dlatego na tym etapie nie rekomendujemy zmian w zakresie instrumentów finansowych, pozostawiając je pod rozagę w ramach oceny ex-ante dedykowanej im samym. Pogłębiona analiza dziedzinowa może bowiem wykazać słuszność powziętych, ostrożnych założeń.

Ocena systemu zarządzania i wdrażania

System zarządzania i wdrażania Planu bazuje na rozwiązaniach wykorzystywanych uprzednio w ramach PROW. Istotną zmianą jest wyłączenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) z tegoż systemu. Poza nim, w prace nad przygotowaniem, a następnie implementacją Planu będą

zaangażowane instytucje współpracujące obecnie ze sobą w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Takie podejście powinno zagwarantować skuteczność wdrażania, dzięki możliwości czerpania z wiedzy organizacyjnej oraz wypracowanych uprzednio procedur, a także form komunikacji nieformalnej. Interwencje odpowiadające zakresowo tym dotychczas wdrażanym przez KOWR stanowią relatywnie niewielką część planu (zarówno w znaczeniu wysokości alokacji, jak i liczby potencjalnych wnioskodawców) i powinny zostać płynnie przejęte przez inny podmiot.

Podział kompetencji pomiędzy instytucjami został określony syntetycznie, w sposób nie budzący zastrzeżeń. PS WPR nie jest miejscem dla przedstawiania szczegółowych opisów zadań i kompetencji podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Planu, natomiast powinien on gwarantować ich przygotowanie. Analogicznie, brak jest w zasadzie założeń dot. sposobów (narzędzi, kanałów) komunikacji, które docelowo będą konieczne dla sprawnej implementacji Planu. Zadośćuczynić tej potrzebie mogłoby jednozdaniowe wskazanie, że uszczegółowienie tych kwestii zostanie przedstawione w regulacjach krajowych. Jeśli chodzi o przygotowanie procedur na potrzeby procesu zarządzania i wdrażania, Plan wskazuje na nie dość ogólnie. Jest to zgodne z wymaganiami KE w zakresie struktury i zawartości Planu, chociaż uniemożliwia ewaluatorowi pogłębioną ocenę ich kompletności czy poprawności. Mechanizmy koordynacji oraz monitorowania komplementarności i synergii zostały w zasadzie sprowadzone do przestrzegania linii demarkacyjnej, co docelowo byłoby nieoptymalnym rozwiązaniem. Należy jednak podkreślić, że IZ PS WPR jako jedna z pierwszych w Polsce finalizuje swój dokument programowy, w związku z czym nie miała możliwości odwołania się do większości pozostałych Programów krajowych czy regionalnych, gdyż te są w równoległe tworzone. W związku z powyższym, na tym etapie lapidarność zapisów dot. komplementarności i synergii nie stanowi wady Planu. Natomiast na docenienie zasługują wysiłki na rzecz zarysowania przynajmniej potencjalnych obszarów ich występowania – stanowi to czytelne wskazanie, że w miarę opracowywania kolejnych dokumentów programowych, kwestia ta prawdopodobnie będzie analizowana i w pogłębiony sposób opracowywana.

Ocena potencjału administracyjnego

Potencjał administracyjny (zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym) jest wystarczający dla sprawnej realizacji Planu, co wynika z angażowania doświadczonych kadr, sprawdzonych już w realizacji zbliżonych zadań. Wyzwaniem będzie na pewno okres spiętrzenia prac związanych z zamykaniem jednej perspektywy finansowej oraz uruchamianiem kolejnej – w tym okresie zasadne może być czasowe zwiększenie zasobów kadrowych instytucji systemu wdrażania. Trzeba również pamiętać o rosnącej niekonkurencyjności płac w sektorze publicznym względem zatrudnienia w sektorze prywatnym – może to powodować odpływ doświadczonych pracowników. Inaczej niż ma to miejsce w polityce spójności, w przypadku WPR ograniczeniu fluktuacji zatrudnienia sprzyja natomiast mniejsza liczba alternatywnych pracodawców, konkurujących o pracownika o określonej wiedzy i umiejętnościach.

Ocena systemu monitorowania i oceny

System monitorowania i oceny co do zasady jest spójny, chociaż pewną niewiadomą stanowią kwestie dot. pomiaru efektów środowiskowych wdrażanych interwencji (w znaczeniu przypisania instytucjonalnego odpowiedzialności za ich realizację). Analogicznie, nie jest do końca jasne, jak zostaną zintegrowane – dotychczas częściowo niezależne – procesy dot. filaru I i II oraz kto będzie pełnił funkcje całościowej koordynacji ocenianego tu systemu. Istotnym obszarem ryzyka jest kwestia

uruchamianych oraz planowanych do wdrożenia rozwiązań IT służących do monitoringu wdrażania. Problemem dla oceny skuteczności i efektywności wdrażania WPR jest interpretacja RODO stosowana przez ARiMR, zgodnie z którą Agencja nie przekazuje danych z wniosków o dofinansowanie czy późniejszych wniosków o płatność w połączeniu z indywidualnym numerem gospodarstwa. Badacz nie jest w stanie zidentyfikować, czyje dane analizuje i np. uzupełnić ich danymi z innych rejestrów czy danymi z własnych, uzupełniających badań terenowych (alternatywnie – przekazać danych uzupełniających do Agencji, która sama połączyłaby zbiory danych, a następnie przekazała poszerzony, zanonimizowany zbiór do dalszej pracy badaczy). Jest to wykładania inna od tej stosowanej np. w polityce spójności, w której na potrzeby badań ewaluacyjnych przekazywane są dane dot. beneficjentów oraz wybranych odbiorców ostatecznych (tj. np. osób fizycznych korzystających ze szkoleń finansowanych z EFS – imię i nazwisko, mail, telefon). Pozwala to chociażby na rzetelne podejście do analiz kontrfaktycznych, które w przypadku WPR ograniczają się głównie do zastosowań modeli ekonometrycznych i szacunków na danych FADN.

Ocena procedur dotyczących monitorowania

Projekt Planu nie określa bardziej szczegółowych procedur dotyczących monitorowania. Ewaluator może się domyślać prawdopodobnego ich kształtu wynikającego z prawodawstwa unijnego, które jednak nie znalazło odzwierciedlenia w kształcie Planu. Trudno również mówić o kompleksowej ewaluacji zapisów PS WPR dot. KSOW+. Dokument ogranicza się w zasadzie do wskazania głównych interesariuszy oraz ramowego przedstawienia ich zadań, będących ewolucyjną kontynuacją podejścia z PROW 2014-2020. Stosowanie ogólnych zapisów, które będą później uszczegóławiane przez regulacje krajowe, jest zgodne z wymaganiami KE. Oznacza to jednak, że formułowane oceny ewaluatora również cechują się pewną powierzchownością i mogą być rewidowane w miarę powstawania kolejnych dokumentów (np. planu ewaluacji).

Bariery i ryzyka dla realizacji PS WPR

Bariery i ryzyka dla realizacji PS WPR obejmują zestaw zjawisk właściwych większości dokumentów planistycznych czy programowych – są zbliżone zarówno dla tych identyfikowanych w przeszłości dla PROW 2014-2020, jak również (w nieco mniejszym zakresie) wskazywanych obecnie dla programów operacyjnych polityki spójności. Dokładny katalog potencjalnych barier i ryzyk przedstawiono w treści raportu, natomiast dotychczasowa skuteczność w odpowiadaniu na podobne wyzwania pozwala przypuszczać, że instytucje systemu wdrażania posiadają niezbędne zasoby i umiejętności, aby na nie reagować i bądź to zapobiec ich wystąpieniu, bądź niwelować ich negatywne skutki.

2. SUMMARY

This report presents the results of the evaluation entitled *Ex ante evaluation of the Common Agricultural Policy Strategic Plan for 2023-2027*. The research was conducted by a consortium of entities: Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Sciences, Institute of Soil Science and Plant Cultivation – State Research Institute with its registered office in Puławy, Poznań University of Life Sciences and Ecorys Polska Sp. z o. o. commissioned by the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD). The project was executed between June 2020 and December 2021. In view of the participatory nature of the research, the preparation of this final report was preceded by the writing of three interim reports. Their objective scope coincided with the scope evaluated in their entirety in the final report; however, they were related to the first and the second version of the CAP Strategic Plan draft. Additionally, the evaluator delivered to the MARD the answer to several *ad hoc* requests. Their purpose was to analyse and evaluate the minor elements of the Plan. With regard to making the research assumptions executed in a reliable manner, a number of data collection methods were used, in accordance with the triangulation principle. The project took into account quantitative and qualitative data, existing and evoked data, as well as different evaluation perspectives.

Diagnosis, SWOT analysis and hierarchisation of needs

The term Diagnosis is used as a short name for the attachment entitled *The current situation of the agri and food sector and rural areas in Poland, prepared to develop the Common Agricultural Policy Strategic Plan for 2023-2027. Material prepared based on common context indicators*. The fact that the starting point for the development of the document was a set of common context indicators ensures comparability between individual national Plans. At the same time, it also causes certain limitations in the scope of the analysis, including but not limited to the omission of issues that are of particular importance under conditions prevailing in Poland.

The Diagnosis for individual specific objectives in the main describes the situation in a reliable manner, accurately pointing to the problems and challenges for Polish agriculture and rural areas. The identified deficits refer to the lack of certain Information that is, in the evaluator's opinion, essential from the point of view of the comprehensiveness and exhaustive nature of the document under evaluation. The descriptive nature of the document sometimes happens to be scarcity. The Diagnosis presents a series of data, often valid and correctly described. However, the document insufficiently often attempts to indicate the reasons for the occurrence of a given phenomenon and how it is related to other threads in data analysis. At the same time, this sort of investigation would go beyond the information described by common context indicators. Therefore, although the final scope of the Diagnosis is not fully satisfactory and is insufficient with regard to relevant information, this results from the legal frameworks imposed on the Managing Authority (MA) by the European Commission (EC) nor can it be treated strictly as its defect requiring taking corrective measures.

In most cases, SWOT analyses succeed in assigning individual elements to specific areas. As far as specific economic objectives (i.e. 1-3) are concerned, only a positive interpretation of negative or at least nuanced phenomena is of surprise (e.g. a positive evaluation of the importance of agriculture in creating the Gross Domestic Product or the high number of people employed in this sector). Moreover, it was accurately noticed that the fundamental weakness of the Polish agricultural sector rests with the defective agrarian structure, which entails a number of socio-economic

consequences. Worryingly, this conclusion later appears to be abandoned and reverts to the concept of strong support for small farms with limited development potential. SWOT analyses for specific objectives of a social nature (i.e. 7-9) take into account relatively few factors (i.e. strengths and weaknesses as well as opportunities and threats; both in nominal terms and comparison to other analyses); furthermore, the selection of certain factors for the Analyses was not sufficiently substantiated and some important issues were omitted. Summing up, the SWOT Analysis should be evaluated positively, although there is room for some corrections in this respect.

The economic needs subjected to evaluation, as articulated in the CAP Strategic Plan, do not result from the Diagnosis and SWOT Analysis to their fullest, instead, sometimes they are even contradictory to the conclusions drawn from these documents (cf. needs 1 and 2 under specific objective 1). The chosen method of prioritising the needs of the CAP Strategic Plan – as an analytical expert technique – is indeed borne with some deficits inherent in this category of methods, but they result directly from its specificity; there are no tools for making them objectively neutralised nor do they change the general conclusion about the appropriate selection of the method for the task involving needs hierarchisation.

Internal and external coherence of the CAP Strategic Plan

The CAP Strategic Plan is internally coherent both at the level of individual specific objectives as well as at the level of the entire Plan. Only one support instrument, i.e. intervention I.2. *Complementary redistributive income support* was identified as likely to have a negative impact on selected needs under specific objectives 1 and 2. The remaining interventions support the execution of the identified needs or at least are neutral to them. Thus, as a rule, the Plan does not indicate the risk that outcomes of the intervention would cancel each other out.

At the declarative level, the CAP Strategic Plan is compliant with all the most important strategic documents at the EU and national levels. In general, the structure of the Plan (i.e., the logical link of the intervention with individual objectives and with EU legal acts and strategic documents) rather hinders/makes it impossible for key acts to be contradicted. On the other hand, the role of decision-makers should rest with being dissatisfied with neutrality and with striving for a strong, positive impact of the Plan on achieving the objectives of individual strategies. According to our evaluation, it was planned very well in several places (e.g., more favourable conditions of support in the form of financial instruments, when the investment contributes to environmental and climate protection or the achievement of the objectives included in the “Farm to Fork” Strategy). The deficit of the Plan in respect to external coherence is the lack of description of complementarity/synergy with other sources of financing. We acknowledge, however, that such indication was not possible at this stage and will be developed in the future.

Evaluation of budgetary coherence

Generally speaking, the structure of the financial plan pays sufficient consideration to the identified needs and requirements set by the European Commission regarding the required amount of funds allocated to environmental and climate objectives. Although it was identified that sometimes the magnitude of a need is not reflected in an adequate, proportional allocation of funds for interventions implementing it, yet the scale of such deficits is small. Further, it is worth emphasising that the comparability of allocations for interventions executed under different specific objectives is limited.

The prioritisation of needs was made, in fact, only within the framework of individual specific objectives.

Evaluation of the system, methodology and indicator estimates

The adjustment of the output and result indicators to the intervention was assessed highly positively. In general, they are logically related to it and measure the progress of its implementation (or some of its aspects/dimensions). The assumptions adopted for estimating the unit amounts of support are aptly adopted, embedded in the relevant literature and available data. There are no grounds to question the correctness of the estimates in this respect. The assumptions for the estimation of target values are rational, and the calculations performed are correct. In individual cases, we recommended merely verifying intermediate values, which is ensued from the constantly evolving structure of allocation streams broken down into individual years.

Evaluation of solutions for reducing administrative burdens for beneficiaries

The Plan envisages a number of solutions aimed at reducing administrative burdens for beneficiaries. The Plan explicitly refers to historical experiences as well as points to how it attempts to translate specific observations into the provisions of the CAP Strategic Plan, which is a positive phenomenon. There is no internal contradiction in the interventions under construction. Furthermore, the way they were described was relatively clear and easy to understand. On the other hand, the multiplicity of support instruments may hinder understanding the overall intervention logic. Our evaluation with regard to the planned, greater use of IT solutions in the implementation of the Plan is positive (assuming that they will be prepared in time and effectively). Minor, but potentially highly effective solutions may also be: a glossary of definitions for the Plan, broad utilisation of simplified costs or making the planned schedule for the call for proposals public. We suggest that the CAP Strategic Plan MA shall place a stronger emphasis on the importance of the planned information and promotion measures for reducing administrative burdens for the beneficiaries. The aforesaid activities were provided for being completed and it is worth appreciating them.

Evaluation of the reasonableness of the use of financial instruments

The financial instruments proposed in the Plan address specific identified needs and are an appropriately selected tool to satisfy them. The interest degree in the evaluated intervention will be strongly influenced by external factors, such as the level of interest rates, the availability of a competitive, fully commercial offer, or the general economic situation either stimulating or discouraging investment activities. The presumed amount of allocation for interventions implemented in the form of financial instruments does not raise any objections whatsoever.

Although the financial instruments proposed in the Plan we evaluate as positive, yet it is impossible not to notice a certain conservatism of the Plan in its approach to the planning less traditional forms of support. In practice, the core factor will rest with the demand for the planned support instruments; therefore, at this stage, we do not recommend changes to financial instruments, thus leaving them out for consideration as part of the *ex-ante* evaluation dedicated to them. An in-depth domain analysis may, indeed, testify to the rightfulness of the cautious assumptions made.

Evaluation of the management and implementation system

The system of managing and implementing the Plan is based upon the solutions used beforehand under the Rural Development Plan (RDP). A significant change is an exclusion of the National Agricultural Support Centre (*KOWR*) from this system. Apart from that, institutions that currently cooperate under the 2014-2020 financial perspective will be involved in the preparation and then implementation of the Plan. This approach should guarantee the effectiveness of implementation. It is due to the possibility of drawing on organisational knowledge and procedures developed beforehand, as well as forms of informal communication. Those interventions corresponding in scope to those implemented so far by the *KOWR* represent a relatively small portion of the Plan (both in terms of the amount of allocation and the number of potential applicants) and should be smoothly taken over by another entity.

The division of competencies between institutions was defined synthetically and in a way that does not raise any objections. The CAP Strategic Plan is not a place for presenting thorough descriptions of tasks and competencies of entities involved in the implementation of the Plan, yet it should guarantee their preparation. Similarly, there are basically no assumptions regarding the methods (tools, channels) of communication that will ultimately be necessary for the efficient implementation of the Plan. This need could be satisfied by one sentence stating that additional details of these issues will be provided in national regulations. As for the preparation of procedures for the management and implementation process, the Plan points to them quite generally. This falls into the requirements of the European Commission regarding the structure and content of the Plan, although it prevents the evaluator from carrying out an in-depth evaluation of their completeness or correctness. The mechanisms of coordination and monitoring complementarity and synergy were as a matter of fact reduced to the observance of the demarcation line, which would ultimately be a suboptimal solution. One should emphasise, however, that the CAP Strategic Plan MA is one of the first in Poland to bring its programme document to an end, and therefore it had no possibility to refer to most of the other national or regional Programmes, as these are being developed simultaneously. Given the foregoing, the conciseness of the provisions regarding complementarity and synergy is not a defect of the Plan at this stage. On the other hand, what deserves appreciation are efforts to outline at least potential areas of their occurrence; it is a clear indication that as the next programme documents are developed, this issue will most likely be analysed and elaborated in-depth.

Administrative potential evaluation

The administrative potential (both in quantitative and qualitative terms) is sufficient for the efficient implementation of the Plan, and this is an outcome of the involvement of experienced staff already proven in the execution of similar tasks. The period of piling up of works related to closing one financial perspective and launching another one will certainly be a challenge – during this period it may be a reasonable measure to temporarily increase the human resources of the institutions belonging to the implementation system. One should also remember about the increasingly growing uncompetitiveness of salaries in the public sector compared to that in the private sector – it may cause an outflow of experienced employees. Contrary to the cohesion policy, in the case of the CAP, the reduction of employment fluctuations are favoured by a smaller number of alternative employers, competing for an employee with specific knowledge and skills.

Evaluation of the monitoring and evaluation system

As a rule, the monitoring and evaluation system is coherent, although the issues related to the measurement of the environmental effects of implemented interventions (in the sense of assigning institutional responsibility for their implementation) are still somehow unknown. Similarly, it is not entirely clear how the – so-far partially independent – Pillar I and Pillar II processes will be integrated and who will act as the overall coordinator of the system under evaluation here. An important area of risk rests with the issue related to IT solutions for monitoring the implementation, which are launched and planned for deployment. As for the problem for the evaluation of the effectiveness and efficiency of the implementation of the CAP, it is the interpretation of the GDPR used by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA), according to which the Agency does not provide data from applications for co-financing or later applications for payment in conjunction with an individual farm number. The researcher is not able to identify whose data they analyse and, for instance, to supplement it with data from other registers or data from their own, complementary field research (alternatively – to provide supplementary data to the Agency, which would itself combine the data sets, and then provide an extended, anonymised set to further work of researchers). This interpretation differs from that used, for example, in the cohesion policy, under which, for the purposes of evaluation research, data on beneficiaries and selected final recipients are subject to provision (i.e. natural persons benefiting from ESF-funded training – name and surname, e-mail, telephone number). This renders it possible, e.g., to follow a reliable approach to counterfactual analyses, which in the case of the CAP are limited mainly to the use of econometric models and estimates based on FADN data.

Evaluation of monitoring procedures

The draft Plan does not provide for more specific monitoring procedures. The evaluator may guess their likely shape stemming from the EU legislation, which, however, was not reflected in the shape of the Plan. It is also difficult to talk about a comprehensive evaluation of the provisions of the CAP Strategic Plan regarding the NRN+. The document is, in fact, limited to indicating the main stakeholders and a framework presentation of their tasks, which are an evolutionary continuation of the RDP 2014-2020 approach. The application of general provisions, which will be further specified by national regulations, complies with the requirements of the European Commission. This means, however, that evaluations phrased by the evaluator are also superficial and may be revised as subsequent documents are developed (e.g. the evaluation plan).

Barriers and risks for the execution of the CAP Strategic Plan

Barriers and risks for the execution of the CAP Strategic Plan include a set of phenomena typical for most planning or programme documents – they are similar both to those identified in the past for RDP 2014-2020, and (to a slightly lesser extent) those currently indicated for operational programmes under the cohesion policy. A detailed catalogue of potential barriers and risks is presented in the content of the report, while the current effectiveness in addressing similar challenges allows assuming that the institutions of the implementation system have in hand the necessary resources and skills to react to them, as well as to either prevent their occurrence or eliminate their negative effects.

3. WPROWADZENIE

Głównym celem ewaluacji ex ante była ocena jakości PS WPR z punktu widzenia: 1) trafności diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, 2) zgodności zaplanowanego wsparcia ze zidentyfikowanymi potrzebami oraz realizacją założonych celów.

Ocena ex-ante objęła następujące obszary¹:

1. wkład planu strategicznego WPR w realizację celów szczegółowych WPR, przy uwzględnieniu potrzeb krajowych i regionalnych oraz potencjału rozwoju, jak również doświadczeń zdobytych podczas wdrażania WPR w poprzednich okresach programowania;
2. spójność wewnętrzną proponowanego planu strategicznego WPR i jego związek z innymi istotnymi instrumentami;
3. spójność alokacji zasobów budżetowych z celami szczegółowymi planu strategicznego WPR;
4. sposób, w jaki oczekiwane produkty przyczynią się do osiągnięcia rezultatów;
5. czy określone ilościowo wartości docelowe rezultatów są właściwe, realistyczne, biorąc pod uwagę wartość przewidywanego wsparcia z EFRG i EFRROW;
6. adekwatność zasobów ludzkich i zdolności administracyjnych do zarządzania planem strategicznym WPR;
7. odpowiedniość procedur monitorowania planu strategicznego WPR oraz gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji;
8. odpowiedniość celów pośrednich wybranych na potrzeby ram wykonania;
9. planowane środki, służące zmniejszeniu obciążenia administracyjnego beneficjentów;
10. uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych finansowanych z EFRROW;
11. adekwatność struktury krajowej sieci WPR w kontekście celów i zadań sieci w okresie programowania 2021-2027.

Realizacja celu głównego badania została wykonana w oparciu o udzielenie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne pogrupowane w ramach trzech modułów:

MODUŁ I Trafność diagnozy, analizy SWOT i zidentyfikowanych potrzeb Planu

- Czy diagnoza jest trafna? Czy daje pełny i właściwy obraz obecnej sytuacji na obszarach wiejskich i w sektorze rolnym?
- Czy analiza SWOT jest kompletna, w sposób trafny identyfikuje mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia oraz stanowi wystarczającą podstawę dla formułowania celów i priorytetów planu?
- Czy trafnie zostały zidentyfikowane wyzwania i potrzeby ekonomiczne, środowiskowe i społeczne rolnictwa i obszarów wiejskich? Czy poszczególnym potrzebom nadano odpowiednią wagę?
- Czy analiza trafnie identyfikuje potencjał i potrzeby w zakresie stosowania instrumentów finansowych?

MODUŁ II Spójność wewnętrzna i zewnętrzna PS WPR 2021-2027

- Czy dobór i charakterystyka planowanych do realizacji interwencji jest właściwa z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i zakładanych celów?
- Czy zaproponowany w PS WPR zakres i sposób realizacji sektorowych interwencji, finansowanych z EFRG, jest właściwie określony i zaplanowany?

¹ pkt. 1-10 pochodzą z Art. 125 COM/2018/392 (obowiązującego w I połowie 2020 r. – na moment opracowywania założeń badania), pkt. 11 - inicjatywa własna MRiRW. W międzyczasie, KE zrezygnowała z pkt. 6 i 7.

- Czy zaprojektowana w ramach Planu logika interwencji zapewni realizację założonych celów?
- Czy odpowiednio zidentyfikowano i uwzględniono potrzeby ze specyficznymi uwarunkowaniami?
- Czy struktura planu finansowego odpowiada zidentyfikowanym potrzebom oraz celom PS WPR i uwzględnia ich hierarchię?
- Czy wskaźniki produktu, rezultatu oraz kwoty jednostkowe wsparcia są trafnie dobrane a ich wartości poprawnie oszacowane i realistyczne?
- Czy założenia i cele PS WPR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym?
- Czy założenia dotyczące stosowanie Instrumentów Finansowych w PS WPR są właściwe?

MODUŁ III Ocena systemu zarządzania i wdrażania Planu

- Czy system zarządzania i wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację Planu i osiągnięcie jego celów? (m.in. podział kompetencji/zadań, koordynacja działań, mechanizmy koordynacji i monitorowania komplementarności i synergii efektów podejmowanych działań, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, system przepływów finansowych)?
- Czy istniejący potencjał administracyjny jest wystarczający dla sprawnej realizacji Planu?
- Jakie są obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji Planu?
- Czy system monitorowania i oceny jest spójny?
- Czy procedury monitorowania są funkcjonalne, przejrzyste, gwarantują zebranie wszystkich danych niezbędnych do zarządzania planem i jego oceny?
- Czy zaprojektowana struktura krajowej sieci WPR jest odpowiednia biorąc pod uwagę cele i zadania sieci w okresie programowania 2021-2027?

Ewaluacja ex ante realizowana była w modelu partycypacyjnym, tzn. poza opracowaniami kompleksowych raportów cząstkowych, Ewaluator przez cały czas obowiązywania umowy mógł wspierać Zamawiającego w trybie zapytań ad hoc. MRiRW skorzystało z tej możliwości jedenaście razy. Wyniki udzielonych odpowiedzi zostały częściowo wykorzystane w opracowanym materiale. Ponadto, badanie miało charakter **ewaluacji on going**. Oznacza to, że przekazany do oceny materiał nie był produktem zamkniętym / skończonym, ale równocześnie do pracy zespołu badawczego, Zamawiający sam realizował własne działania zmierzające do poprawy ocenianych składowych Planu.

4. OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII I PROCESU OCENY

Przygotowanie raportu końcowego było poprzedzone opracowaniem trzech raportów cząstkowych.

Moduł I (zakończony w lutym 2021 r.)

Wyczerpujące odpowiedzenie na pytania ewaluacyjne z **Modułu I** miało umożliwić przeanalizowanie dwóch obszarów oceny ex ante PS WPR 2021-2027 wynikających z Art. 125 projektu COM/2018/392: *Uwzględnienie potrzeb krajowych i regionalnych oraz potencjału rozwoju (Art. 125.3.a)* oraz *Uwzględnienie doświadczeń zdobytych podczas wdrażania WPR w poprzednich okresach programowania (Art. 125.3.a)*.

Odpowiedzi na cztery pytania ewaluacyjne zadane Ewaluatorowi w Module I, łącznie miały doprowadzić do całościowego zbadania *Uwzględnienia potrzeb krajowych i regionalnych oraz potencjału rozwoju* w PS WPR na lata 2021-2027. Dwa pierwsze pytania odnosiły się do kwestii, które najogólniej można określić jako rzetelność analityczna; dwa kolejne - ewaluowały proces wnioskowania w oparciu o zgromadzony, przetworzony i zsyntetyzowany materiał. Tym samym,

pozytywna ocena w zakresie dwóch pierwszych pytań stanowiła warunek konieczny, ale niewystarczający, dla pozytywnej ewaluacji kwestii wchodzących w zakres dwóch kolejnych pytań.

W ramach Modułu I przewidziano do wykorzystania szeroki katalog metod i technik badawczych.

Rysunek 1. Metody i techniki gromadzenia danych wykorzystywane w Module I



Źródło: opracowanie własne.

Proces badania rozpoczęła realizacja warsztatu otwierającego. Wzięli w nim udział przedstawiciele Wykonawcy (każdego z Konsorcjantów) i Zamawiającego. Z pracownikami MRiRW – podobnie jak z reprezentantami ARiMR, KOWR czy MFiPR – rozmawiano również w toku IDI.

Zestaw metod gromadzenia danych użytych w Module I objął również badanie ankietowe CAWI z przedstawicielami LGD. Badaniem objęta została próba pełna, tzn. mail z informacją o badaniu oraz link do ankiety zostały wysłane do przedstawicieli wszystkich LGD w Polsce. Ponadto, przewidziano SSI z doradcami rolniczymi oraz przedstawicielami środowisk rolniczych. Zrealizowano także FGI z następującymi interesariuszami WPR:

- partnerami z sektora publicznego;
- partnerami gospodarczymi;
- partnerami społecznymi;
- organizacjami zajmującymi się szeroko rozumianym włączeniem społecznym.

Zgodnie z założeniami, proces badawczy podsumowały warsztaty World Cafe z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich oraz panel ekspercki z ekspertami akademickimi oraz wyróżniającymi się reprezentantami środowiska praktyków rolnictwa.

Zgromadzone dane musiały zostać w odpowiedni sposób przetworzone i zsyntetyzowane, aby przekształcić informacje w konkretną, użyteczną wiedzę. Krytyczne było znaczenie analizy eksperckiej w tym zakresie. Pomocniczo, w celu uporządkowania procesu myślenia, Ewaluatorzy wykorzystywali również narzędzia takie jak macierze powiązań (np. dążąc do identyfikacji ew. niespójności między częściami dokumentów poświęconych różnym celom szczegółowym), analizę równowagi informacji (np. oceniając uzasadnienie tabelarycznej prezentacji Analizy SWOT dla poszczególnych celów szczegółowych w przedstawionym materiale źródłowym), metaewaluację (np. w celu wskazania na brak uzasadnienia dla pewnych tez stawianych w dokumentach Zamawiającego), analizę trendów rozwojowych i analizę scenariuszy (np. w celu weryfikacji trafności szans i zagrożeń wskazanych w Analizach SWOT).

Oczywiście, całemu procesowi od samego jego początku do końca towarzyszyła analiza desk research rozumiana zarówno jako metoda gromadzenia, jak i analizy danych (w tym ilościowych, jakościowych i kartograficznych).

Moduł II (zakończony w październiku 2021 r.)

Wyczerpujące odpowiedzenie na pytania ewaluacyjne z **Modułu II** miało umożliwić przeanalizowanie siedmiu obszarów oceny ex ante PS WPR 2021-2027 wynikających z projektu Art. 125 COM/2018/392 aktualnego na moment opracowywania OPZ (w I połowie 2020 r.):

- Wkład planu strategicznego WPR w realizację celów szczegółowych WPR (Art. 125.3.a);
- Spójność wewnętrzną proponowanego planu strategicznego WPR i jego związek z innymi istotnymi instrumentami (Art. 125.3.b);
- Spójność alokacji zasobów budżetowych z celami szczegółowymi planu strategicznego WPR (Art. 125.3.c);
- Sposób, w jaki oczekiwane produkty przyczynią się do osiągnięcia rezultatów (Art. 125.3.d);
- Weryfikację, czy określone ilościowo wartości docelowe rezultatów są realistyczne, biorąc pod uwagę wartość przewidywanego wsparcia z EFRG i EFRROW (Art. 125.3.e);
- Odpowiedniość celów pośrednich wybranych na potrzeby ram wykonania (Art. 125.3.h);
- Uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych finansowanych z EFRROW (Art. 125.3.j);

Z uwagi na zmiany w projekcie rozporządzenia, kwestie wynikające z – uprzedniego – Art. 125.3.h nie podlegały ocenie w badaniu.

W ramach Modułu II, na etapie Raportu Metodologicznego, planowano do wykorzystania nieco odmienny katalog metod i technik badawczych względem faktycznie zastosowanego w badaniu. Realizację FGI z KE zdecydowano się odroczyć do momentu realizacji Raportu końcowego (oraz dopuścić formę zmultiplikowanych wywiadów indywidualnych), kiedy przedstawiciele Komisji będą już zapoznani z drugą wersją Planu. Ponadto, ponieważ na tym etapie brak było przesłanek dla wykorzystania analiz kontrfaktycznych wskazanych w Raporcie Metodologicznym, nie podejmowano prac nad PPS. Należy też podkreślić, że źródłem wiedzy były wyniki badań uzyskanych przy zastosowaniu różnych metod badawczych (np. IDI) realizowanych technicznie w czasie trwania Modułu I, które służyły zgromadzeniu wiedzy użytecznej z punktu widzenia celów Modułu II. Z drugiej strony, utrudniona była realizacja badania delfickiego. Jego planowani uczestnicy – świadomi interesariusze PS WPR – z dystansem podchodzili do oceny kwestii, w zakresie których mieli świadomość ich nadal dość mocno projektowego charakteru. Eksperti zwracali uwagę zespołowi badawczemu, że zgodnie z ich wiedzą, wybrane zapisy Planu ulegną zmianie (np. w konsekwencji zgłaszanych uwag w toku konsultacji społecznych), przez co ich praca nie będzie mogła być należycie wykorzystana. Barięra okazywał się partycypacyjny tryb pracy, który nie pozwalał na ocenianie zamkniętej, końcowej wersji Planu, jak chcieliby tego eksperci. Dlatego ich opinie były przekazywane w mniej ustrukturyzowanej formie aniżeli tradycyjny formularz ekspercki (np. w toku rozmów indywidualnych, obserwacji uczestniczącej środowiska akademickiego).

Rysunek 2. Metody i techniki gromadzenia danych ostatecznie założone do realizacji w Module II

Warsztat otwierający*	Desk research	Metaewaluacja	Analizy eksperckie	Macierz powiązań
IDI*	Diagramy przyczynowo-skutkowe	Kontrola krzyżowa	Analiza porównawcza	Analiza poziomu nasycenia
Analiza modelu dezagregacji	Analizy wielokryterialne	Analiza optymalizacyjna	Badanie delfickie	Panel ekspercki

Źródło: opracowanie własne.

** Wykorzystane pomocniczo - w zakresie określenia głównych oczekiwań dot. produktów dostarczonych w wyniku realizacji Modułu II / wybranych kwestii istotnych z punktu widzenia Modułu II.*

Podobnie jak w Module I, również w kolejnym bloku prac badawczych proces ewaluacji rozpoczęła realizacja warsztatu otwierającego. Wzięli w nim udział przedstawiciele Wykonawcy (każdego z Konsorcjantów) i Zamawiającego. Z pracownikami MRiRW – podobnie jak z reprezentantami ARiMR, KOWR czy MFiPR – rozmawiano również w toku IDI. Część wątków z tych rozmów, które technicznie miały miejsce w trakcie trwania Modułu I, była wykorzystana na potrzeby raportu z Modułu II. Drobne kwestie były również uszczegóławiane w ramach kontaktów roboczych ad hoc.

W ramach Modułu II kluczowe okazały się badania gabinetowe. Wykorzystano m.in. desk research i metaewaluację oraz analizy porównawcze, aby poznać sam Plan oraz kontekst jego wdrażania oraz ramy teoretyczne zaplanowanej teorii zmiany. Analizy eksperckie prowadzono posiłkując się szeregiem pomocniczych metod analitycznych. np. wykonano robocze diagramy przyczynowo-skutkowe dla zwizualizowania logiki interwencji, przygotowano roboczą macierz krzyżową do analizowania spójności zewnętrznej ocenianego dokumentu. Część technik analitycznych przewidzianych na potrzeby oceny wskaźników ostatecznie znalazła marginalny wyraz w raporcie, np. spostrzeżenia z analizy wielokryterialnej czy z modelu dezagregacji mogą być ciekawe poznawczo, ale nie wpłyną na zmianę systemu wskaźników założonego przez KE. Wreszcie, podsumowaniu prac badawczych służył panel ekspercki, w trakcie którego omówiono i zwalidowano zaproponowane rekomendacje.

Moduł III (zakończony w październiku 2021 r.)

Wyczerpujące odpowiedzenie na pytania ewaluacyjne z **Modułu III** miało umożliwić przeanalizowanie dwóch obszarów oceny ex ante PS WPR 2021-2027 wynikających bezpośrednio z projektu Art. 125 COM/2018/392 aktualnego na moment przygotowania OPZ (I połowa 2021 r.) i trzeciego obszaru, uszczegółowionego przez MRiRW:

- Adekwatność zasobów ludzkich i zdolności administracyjnych do zarządzania planem strategicznym WPR (**Art. 125.3.f**);
- Odpowiedniość procedur monitorowania planu strategicznego WPR oraz gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji (**Art. 125.3.g**);

- Adekwatność struktury krajowej sieci WPR w kontekście celów i zadań sieci w okresie programowania 2021-2027.

Należy podkreślić, że zgodnie z projektem ww. rozporządzenia aktualnym na moment realizacji Modułu III (październik 2021 r.), kwestie wskazane w dwóch pierwszych punktach wyliczenia przestały być formalnie obowiązującym elementem ewaluacji ex-ante. Na tyle jednak, na ile to możliwe w odniesieniu do przedłożonego materiału, raport podjął próbę wstępnych analiz w tym zakresie. W ramach Modułu III, na etapie Raportu Metodologicznego, planowano do wykorzystania nieco odmienny katalog metod i technik badawczych względem faktycznie zastosowanego w badaniu. Realizację FGI z IZ krajów ościennych, początkowo zaplanowaną na czas trwania Modułu III, zdecydowano się odroczyć do momentu realizacji Raportu końcowego, kiedy prace pozostałych państw nad ich Planami będą bardziej zaawansowane, a zarazem będzie zapewniony czas do namysłu nad rozwiązaniami wprowadzonymi przez inne kraje (lub – jeśli będzie taka potrzeba – zmodyfikować założenia badawcze dot. tej metody). Należy też podkreślić, że źródłem wiedzy w badaniu były również metody badawcze (np. warsztat otwierający, IDI) realizowane technicznie w czasie realizacji Modułu I, które służyły także zgromadzeniu wiedzy użytecznej z punktu widzenia celów Modułu III. Wreszcie, planowane wnioski i rekomendacje poddano dyskusji w toku panelu eksperckiego realizowanego na potrzeby Modułu III.

Rysunek 3. Metody i techniki gromadzenia danych ostatecznie założone do realizacji w Module III



Źródło: opracowanie własne.

* Wykorzystane pomocniczo - w zakresie określenia głównych oczekiwań dot. produktów dostarczonych w wyniku realizacji Modułu II / wybranych kwestii istotnych z punktu widzenia Modułu II.

Raport końcowy (zakończony w listopadzie 2021 r.)

W toku prac nad raportem końcowym, w sposób analityczny wykorzystano dane zgromadzone w toku Modułów I-III, aktualizując przy wykorzystaniu analiz eksperckich poczynione w ich ramach ustalenia. Dodatkowo, na tym etapie przewidziano kontakt z KE oraz przyjrzenie się doświadczeniom z innych krajów w zakresie przygotowywania przez nie PS WPR (jak wskazano wyżej, początkowo działania te planowano we wcześniejszych modułach, jednak proces badawczy uzasadniał ich wykorzystanie dopiero przy pracach nad raportem końcowym). Podobnie jak w przypadku wszystkich raportów częściowych, również prace nad raportem końcowym zostały podsumowane w toku panelu eksperckiego. Inaczej jednak niż w poprzednich przypadkach, tym razem uczestnikami-ekspertami byli pracownicy MRiRW, którzy mogli najpełniej określić realistyczność proponowanych zaleceń.

5. WYNIKI PRZEPROWADZONEJ OCENY

WKŁAD PLANU STRATEGICZNEGO WPR W REALIZACJĘ CELÓW SZCZEGÓŁOWYCH WPR OKREŚLONYCH W ART. 6 UST. 1 ORAZ Z CELU PRZEKROJOWEGO, O KTÓRYM MOWA W ART. 5, PRZY UWZGLĘDNIENIU POTRZEB KRAJOWYCH I REGIONALNYCH ORAZ POTENCJAŁU ROZWOJU, JAK RÓWNIEŻ DOŚWIADCZEŃ ZDOBYTYCH PODCZAS WDRAŻANIA WPR W POPRZEDNICH OKRESACH PROGRAMOWANIA

OCENA DIAGNOZY²: AKTUALNA SYTUACJA SEKTORA ROLNO-SPOŻYWCZEGO I OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

CEL SZCZEGÓŁOWY 1. WSPIERANIE GODZIWYCH DOCHODÓW GOSPODARSTW ROLNYCH I ICH ODPORNOŚCI W CAŁEJ UNII W CELU ZWIĘKSZENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

CEL SZCZEGÓŁOWY 2. ZWIĘKSZENIE ZORIENTOWANIA NA RYNEK I KONKURENCYJNOŚCI, W TYM WIĘKSZE UKIERUNKOWANIE NA BADANIA NAUKOWE, TECHNOLOGIĘ I CYFRYZACJĘ

CEL SZCZEGÓŁOWY 3. POPRAWA POZYCJI ROLNIKÓW W ŁAŃCUCHU WARTOŚCI

Diagnoza została przygotowana w oparciu o zestaw wskaźników kontekstowych wskazanych przez KE.

W Raporcie dokonano wspólnej oceny dla celów szczegółowych 1-3. Podejście takie wynikało z trzech głównych przyczyn. Po pierwsze, cele te miały zasadniczo ekonomiczny charakter, odnosząc się przy tym przede wszystkim do gospodarstw rolnych. Po drugie, są one komplementarne, w znacznej mierze warunkując się nawzajem (np. poziom dochodów zależy od orientacji rynkowej i pozycji w łańcuchu wartości). Po trzecie, Diagnoza skonstruowana była według obszarów a nie celów, co ukierunkowało jej ocenę z uwzględnieniem trzech ekonomicznych celów jednocześnie.

W obszarze ekonomicznym Diagnoza wskazuje na kilka ważnych problemów polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na takie zagadnienia jak:

- duże zasoby potencjału produkcyjnego przy niewielkim jego wykorzystaniu,
- niższe dochody w rolnictwie w stosunku do pozarolniczych sektorów,
- niższa produktywność czynników produkcji i dochody w rolnictwie polskim w stosunku do większości pozostałych krajów UE.

Niemniej jednak na podstawie ocenianego materiału trudno wskazać rzeczywiste pierwotne przyczyny tych zjawisk. Wydaje się bowiem, że wskazane powyżej i opisane w Diagnozie problemy polskiego sektora rolnego i obszarów wiejskich wynikają z kilku zasadniczych przyczyn:

- wadliwej struktury agrarnej i jej znacznego przestrzennego zróżnicowania³, będącego efektem zaszłości historycznych (potwierdzają to w swoich wypowiedziach Eksperti uczestniczący

² Termin Diagnoza używany jest jako skrótowa nazwa dla załącznika pn. *Aktualna sytuacja sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce przygotowana dla potrzeb opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*.

³ Szczegółowa analiza wielorakich uwarunkowań strukturalnych polskiego rolnictwa na tle innych państw członkowskich znajduje się w monografii „Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej” (red. Poczta W., Rowiński J.). CeDeWu. Warszawa 2019.

w panelu: „*we wsparciu rolnictwa nie należy skupiać się na działaniach bez sięgnięcia po przyczyny – a ich źródłem jest struktura agrarna*”);

- relatywnie niskiego kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich, utrudniającego implementację nowoczesnych rozwiązań w samym rolnictwie i kreowania dobrze płatnych miejsc pracy w innych sektorach („*Istnieją młodzi przedsiębiorcy - rolnicy chcący i zdolni do działania, ale gubią się w niespójnym i nielogicznym systemie, który często antagonizuje rolników, np. względem wielkości areatu, którym dysponują*” – wypowiedź z Panelu Ekspertów);
- niechęci rolników do podejmowania działań wspólnych;
- wieloaspektowego wykluczenia mieszkańców obszarów wiejskich, w tym rolników (np. niska dostępność komunikacyjna, zagospodarowanie infrastrukturalne, kompetencje cyfrowe) przy znacznym przestrzennym zróżnicowaniu tego zjawiska.

Zagadnienia te nie są wskazane lub zarysowane są słabo, stąd na podstawie lektury Diagnozy trudno wyrobić sobie jasny pogląd na temat współczesnej kondycji rolnictwa i obszarów wiejskich. Wydaje się, że częściowo wynika to z faktu, że Diagnoza została przygotowana w oparciu o zestaw wskaźników kontekstowych wskazanych przez KE.

W efekcie, Diagnoza w znacznie mniejszym stopniu odzwierciedla aktualny stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, niż to co zostało zaprezentowane w Analizie SWOT. Uwzględnienie wskazanych powyżej przyczyn jest o tyle istotne, że będą one miały przełożenie na możliwość realizacji celów WPR w latach 2021-2027. Rzeczą dotyczy przede wszystkim potrzeby pogodzenia zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i efektywnego podołania środowiskowo-klimatycznym wyzwaniom EZŁ, w tym głównie związanym z obowiązkiem redukcji stosowania przemysłowych środków produkcji (nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, antybiotyków) oraz przeznaczenia części gruntów na cele środowiskowe.

Jednoczesne podołanie wyzwaniom ekonomicznym i środowiskowym wymagać będzie implementacji nowoczesnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych (w tym zastosowania osiągnięć rolnictwa precyzyjnego), co opłacalne może być jedynie przy odpowiednio dużej skali produkcji. Do tego niezbędna jest poprawa struktury agrarnej oraz rozwój wspólnych działań⁴. Jeden z ekspertów Panelu zauważa w tym kontekście, że: „*W strukturze agrarnej najbardziej pożądane są gospodarstwa powyżej 30 ha, a nawet 50 ha, które w dużej mierze wpływają na poprawę efektywności produkcyjnej. Zastępują one na szczególną uwagę i należy im stworzyć warunki do rozwoju ze względu na posiadany potencjał do zwiększania konkurencyjności na rynku. Ich utrzymanie będzie również kluczowe dla stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, podtrzymania różnorodności biologicznej oraz krajobrazowej*”.

Przemiany strukturalne w rolnictwie wymagają z kolei podniesienia poziomu kapitału społecznego na wsi oraz tworzenia nowych pozarolniczych miejsc pracy. Te zagadnienia podejmowane są jedynie wyrywkowo i bez wskazania wzajemnych powiązań. Konieczność tych działań podkreślono podczas Panelu Ekspertów „*Hasło Rolnictwo 4.0 – w świetle Diagnozy jest i pozostanie wyłącznie hasłem, jeśli państwo nie podejmie odważnych zmian*” i badań fokusowych, podczas których stwierdzono,

⁴ W monografii Sadowski A. (2012): Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, wykazano, że najbardziej prośrodowiskową produkcję prowadzą gospodarstwa duże i silnie ekonomicznie, posiadające odpowiednie wyposażenie kapitałowe oraz wykształconą kadrę, dla której rolnictwo stanowi podstawowe źródło utrzymania w długiej – wielopokoleniowej – perspektywie. To z kolei wymusza jednoczesną dbałość o bieżące dochody, jak i utrzymanie potencjału produkcyjnego, w tym głównie gleby.

że „przeprowadzone w ciągu najbliższych 7 lat działania powinny doprowadzić do przemian agrarnych i technologicznych. Nie wolno zmarnować nadchodzącego czasu.” Uczestnik Panelu Ekspertów zauważył przy tym, że „Niezbędna jest poprawa efektywności wytwarzania, innowacyjności, rozwój rolnictwa precyzyjnego, dobre doradztwo, by rolnictwo możliwie najlepiej odnalazło się w Europejskim Zielonym Ładzie”. Podobny pogląd wyrażają respondenci SSI (w tym podmioty doradcze), wskazując na ograniczone możliwości implementacji nowoczesnych rozwiązań przez małe gospodarstwa. Wynika to zarówno z ograniczeń kapitałowych, jak i mentalnych. Wskazano też na niewielką liczbę wysoko wyspecjalizowanej kadry doradczej, mogącej wspierać wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.

Reasumując, dość pobieżne potraktowanie w Diagnozie kluczowych kwestii strukturalnych utrudnia ocenę aktualnego stanu sektora. Należy nadto podkreślić, że możliwości realizacji trzech szczegółowych celów ekonomicznych są odmienne dla gospodarstw różniących się potencjałem produkcyjnym, wliczając w to także kapitał ludzki. Warto zauważyć, że możliwości generowania wysokich dochodów z produkcji rolniczej oraz uczestnictwa w rynku posiadają głównie gospodarstwa duże i średnie. W tym zakresie Diagnoza powinna wskazać ich minimalną wielkość fizyczną lub ekonomiczną oraz określić cechy tych gospodarstw, które po otrzymaniu wsparcia ze środków WPR będą w stanie prowadzić produkcję rolniczą przynoszącą parytetowe dochody, kierując się przy tym efektami stosowania dotychczasowej pomocy. Na ten aspekt zagadnienia wskazali też uczestnicy Panelu Ekspertów, zauważając, że Diagnoza niemal nie uwzględnia oceny efektów dotychczasowych form pomocy. W Diagnozie nie scharakteryzowano też grupy gospodarstw małych i średnich, które mogą partycypować w rynku na specyficznych zasadach, wytwarzając niszowe – wysokojakościowe produkty spożywcze, np. ekologiczne, tradycyjne czy niskoprzetworzone. Ich znaczenie w łańcuchu wartości jest i może być wyższe, aczkolwiek przed wskazaniem ich mocnych i słabych stron oraz efektywnego instrumentarium wsparcia, należałoby je w sposób poprawny zdefiniować i zidentyfikować, w czym pomocna powinna być właśnie Diagnoza. Nadmienić tu należy, że jedną z podstawowych cech tego typu podmiotów jest wysoki poziom kapitału społecznego i ludzkiego, umożliwiające zarówno wytwarzanie wysokojakościowych produktów, jak i ich dystrybucję oraz marketing głównie na lokalnych rynkach. Nie wskazano też gospodarstw nieposiadających potencjału rozwojowego, dla których adresowane wsparcia powinno być nakierowane na kreowanie pozarolniczych miejsc pracy oraz na ochronę cennych siedlisk przyrodniczych na obszarach wiejskich.

Wskazanie grup gospodarstw (i kryteriów ich wyodrębnienia):

- posiadających już obecnie potencjał rozwojowy w zakresie towarowej produkcji rolniczej;
- mogących uzyskać potencjał rozwojowy po uzyskaniu właściwie ukierunkowanego wsparcia;
- mogących partycypować w niszowym i lokalnym rynku produktów wysokojakościowych;
- nastawionych na ochronę cennych siedlisk przyrodniczych;
- nieposiadających możliwości rozwojowych;

powinno być ważnym (jeśli nie najważniejszym) celem i efektem Diagnozy, ponieważ planowane formy wsparcia, aby były efektywne, muszą być właściwie adresowane.

Eksperti zaznaczyli, że jeśli chodzi o „struktury agrarne – mamy do czynienia z dwiema formami rolnictwa: rolnictwo statystyczne i rolnictwo rzeczywiste. Gospodarstwa są znacznie większe niż wskazane w generalnym ujęciu statystycznym, a tych podmiotów mniejszych w zasadzie nie ma, ponieważ ich ziemia jest dzierżawiona – często nieformalnie. WPR nadal podtrzymuje utrzymanie małych i średnich gospodarstw - rodzi się pytanie co traktujemy za małe lub średnie. W różnych krajach to definiowanie jest różne. Jak zatem zabezpieczyć interesy socjalne tych osób, które te gospodarstwa by

opuszczały. Nie widać działań, które tym którzy rezygnują z działalności rolnej zastępowatyby dochód z płatności lub nieformalnego dzierżawienia, które obecnie otrzymują. Te rozwiązania powinny znaleźć się w rozwiązaniach krajowej i unijnej polityki rolnej". Inni uczestnicy Panelu Ekspertów wskazali, iż funkcjonujący system nieformalnych dzierżaw zakłóca też obraz rzeczywistej struktury agrarnej w Polsce, która jest różna od znanej z danych statystyki masowej.

CEL SZCZEGÓŁOWY 4. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO ŁAGODZENIA ZMIANY KLIMATU I PRZYSTOSOWYWANIA SIĘ DO NIEJ, A TAKŻE WYKORZYSTANIE ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGII

Diagnoza zawiera szereg istotnych i trafnych informacji dla realizacji celu szczegółowego 4 i poprawnie prezentuje uwarunkowania związane z realizacją tego celu. Wśród zagrożeń związanych z obecnymi warunkami klimatycznymi wymienia się: susze o coraz dłuższym okresie trwania i coraz większym zasięgu występowania, silne wiatry, deszcze nawalne o coraz większej częstotliwości i intensywności. Wskazane są również zagrożenia klimatyczne w perspektywie do 2030 r. tj. zwiększenie częstotliwości występowania niekorzystnych zjawisk pogodowych powodujących straty plonów, wzrost częstości i intensywności susz, wymarznąć oraz pożarów spowodowanych długotrwałymi upałami. Największe straty mają występować w przypadku nałożenia się kilku niekorzystnych czynników klimatycznych.

W diagnozie przytacza się istotne w kontekście celu 4 dane dotyczące strat w rolnictwie w ostatnich latach. Podkreślono, że największe straty w rolnictwie z powodu czynników klimatycznych wystąpiły w 2006 r., i były konsekwencją przypadających kolejno po sobie zjawisk pogodowych tj. wymarznienia, suszy i nawałnych deszczy. Straty w tym roku oszacowano na 6,5 mld zł. W latach 2012–2014 z powodu suszy spadek dochodu gospodarstw rolnych w przeliczeniu na 1 ha UR oszacowano średniorocznie na 700zł i był on zróżnicowany ze względu na posiadany przez gospodarstwa rolne typ produkcyjny. Diagnoza podkreśla niski poziom ubezpieczenia działalności rolniczej, co w kontekście widocznych skutków zmian klimatycznych w rolnictwie ma szczególne znaczenie dla planowanych interwencji PS.

W innej części Diagnozy wskazano, że Polska dysponuje małymi zasobami wodnymi dostępnymi dla rolnictwa i z tego powodu polskie rolnictwo znajduje się w trudnej sytuacji grożącej niedoborem wody. Analiza w układzie zlewniowym pokazała, że zagrożenie to jest największe w zlewni rzeki Odry. Równocześnie przytacza się dane, że według Eurostatu powierzchnia nawadniana w 2016 r. w Polsce, choć w dalszym ciągu stanowi niewielki odsetek UR (32 670 ha) to w ostatnich latach znacząco się zwiększyła (o 192%). Największa powierzchnia i procent nawadnianych gruntów występuje w województwie mazowieckim 61 170 ha (3,21% UR), wielkopolskim 28 500 ha (1,64% UR) i łódzkim 16 500 ha (1,65% UR). Rozkład geograficzny gruntów nawadnianych jest determinowany głównie przez specyfikę produkcji, tj. występowanie upraw sadowniczych i warzywniczych. Podkreśla się, że zmiana klimatu będzie najprawdopodobniej powodować dalsze przyrosty powierzchni nawadnianej.

W Diagnozie wskazuje się, że polskie gospodarstwa mają niską odporność i niski potencjał adaptacyjny do zmiany klimatu. Podkreśla się, że w sytuacji, gdy gospodarstwa rolne w coraz większym stopniu narażone są na występowanie skutków postępującej zmiany klimatu (w dużej części niekorzystnych), konieczne jest podjęcie pilnych działań na rzecz skutecznej adaptacji do obserwowanej zmiany. Wskazano jednocześnie, że w polskim rolnictwie postępują pozytywne zmiany dotyczące racjonalizacji produkcji, świadczy o tym utrzymywanie w ostatnich latach stałego poziomu emisyjności rolnictwa przy zwiększaniu nakładów. Jest to efektem obserwowanego w coraz większej

liczbie gospodarstw rolnych procesu optymalizacji i dostosowania dawek nawozów azotowych do panujących warunków siedliskowych, wzrost znaczenia uproszczonych systemów uprawy, niskoemisyjnych systemów utrzymania zwierząt gospodarskich (systemy bezściółkowe) oraz wydajniejszych systemów aplikacji nawozów naturalnych. Nie wskazuje się natomiast jakiego typu gospodarstw i wielkości ta optymalizacja dotyczy.

Z przedstawioną diagnozą w kontekście celu 4 mówiąca o wzroście zagrożeń klimatycznych dla rolnictwa, zbieżne są opinie doradców i rolników uzyskane podczas przeprowadzonych wywiadów SSI. Uważają oni, że zmiany klimatu są już obecnie odczuwane przez wszystkie gospodarstwa, wskazując, że istnieje potrzeba powszechnych instrumentów ochrony zasobów i wprowadzania praktyk rolniczych racjonalizujących nakłady, które ograniczą środowiskowe przyczyny strat w plonach (głównie susz). Z drugiej strony widzą problemy niskiej opłacalności produkcji oraz niskiego potencjału większości gospodarstw do wdrażania innowacji, na co nakładają się problemy z brakiem dostępu lub niedostatkami do nawozów organicznych. W dużej liczbie gospodarstw/ Wskazują również, że mniejsze problemy z wdrażaniem praktyk adaptacyjnych będą miały gospodarstwa duże, które już wprowadziły szereg praktyk optymalizujących uprawę, plany nawozowe oraz metody nawożenia precyzyjnego. Natomiast problemy w wdrożeniu praktyk adaptacyjnych będą miały gospodarstwa małe i średnie, ze względu na brak tak kapitału ekonomicznego jak również malejący w tych gospodarstwach kapitał ludzki. Przedstawiciele organizacji rolniczych, doradcy jak i organizacji ekologicznych podkreślają, że podstawą realizacji celów środowiskowych w tym dostosowania do zmiany klimatu jest wiedza o zagrożeniach wynikających z czynników klimatycznych oraz o możliwościach przeciwdziałania tym zmianom. Wśród rolników jak i doradców nie ma wątpliwości, że w ostatnich latach zjawiska pogodowe, głównie susza i niestabilne warunki zimowania powodują, coraz większe straty plonów i utrudniają gospodarowanie, natomiast w dalszym ciągu nie ma konsensusu, co do tendencji wzrostu temperatury w wyniku globalnego ocieplenia (podobnie jak w całym społeczeństwie). Wskazują jednak, że wiedza (dzielenie się w wiedzą) na temat dobrych praktyk zwiększających efektywność gospodarowania pomaga rolnikom racjonalizować nakłady w gospodarstwie, w czym widzą tak metodę racjonalizacji produkcji jak i sposób stabilizacji dochodów.

CEL SZCZEGÓŁOWY 5. WSPIERANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I WYDAJNEGO GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NATURALNYMI, TAKIMI JAK WODA, GLEBA I POWIETRZE

Diagnoza właściwie charakteryzuje zasoby naturalne w kontekście realizacji celu szczegółowego 5. Poprawnie przedstawia charakterystykę przestrzeni produkcyjnej rolnictwa, wykorzystanie wody i gleby oraz wpływ rolnictwa na jakość powietrza. Wskazano zagrożenia gleb w wyniku erozji oraz stan zasobności gleb w materię organiczną. Diagnoza omawia dynamikę użytkowania rolnego gruntu, akcentując znaczące zróżnicowanie regionalne gospodarstw w Polsce, specjalizację ich produkcji, koncentrację i intensyfikację produkcji zwierzęcej, proces ekstensyfikacji produkcji rolniczej na obszarach NATURA 2000 oraz zanik elementów liniowych krajobrazu obszarów wiejskich. Zwrócono uwagę na spadek liczby i powierzchni gospodarstw ekologicznych. Należy zauważyć, że sposób przedstawienia informacji w zakresie uwarunkowań rolnictwa ekologicznego na bazie wskaźnika przydatności obszarów do produkcji ekologicznej IUNG-PIB nie w pełni charakteryzuje potencjał rozwojowy polskiego rolnictwa ekologicznego w skali regionalnej. Wskaźnik ten mógł być przydatny w początkowym etapie transformacji rynku ekologicznego, natomiast w warunkach spełnienia ambitnego celu UE wzrostu powierzchni ekologicznych upraw i potrzeb rozwoju sieci

certyfikowanego przetwórstwa, większego znaczenia nabiera struktura gospodarstw i użytków rolnych na tych obszarach (*vide* bardzo korzystne warunki rozwoju na obszarze większości województwa podkarpackiego na mapie C.32.2). Wskaźnik intensywności produkcji w rolnictwie oparto na zestawie danych FADN z 2016 r., podczas gdy dostępne są już dane Wyników Standardowych z 2019 roku. Wnioski dotyczące zużycia wody w rolnictwie sformułowano, przytaczając wielkość poboru wody z okresu 2000-2017 dla danych GUS z 2017 r., nie uwzględniono więc dynamiki jej poboru z ostatnich lat (2018-2020). W diagnozie wskazuje się także na wzrost powierzchni upraw nawadnianych o 2.5% w latach 2010-2016, co jest niezgodne z danymi wskazującymi na wzrost powierzchni w ostatnich latach o 191,4% (Załącznik nr 1. do PS, str.27). Ocena oddziaływania rolnictwa na jakość wody została przeprowadzona trafnie i poprawnie. W tej części Diagnozy natomiast nie podkreślono istoty i znaczenia świadczenia usług ekosystemowych przez agroekosystemy w kontekście wspierania zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi.

CEL SZCZEGÓŁOWY 6. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO OCHRONY RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ, WZMACNIANIE USŁUG EKOSYSTEMOWYCH ORAZ OCHRONA SIEDLISK I KRAJOBRAZU

Diagnoza dotycząca celu szczegółowego 6 została sformułowana w sposób prawidłowy i trafny. Uzasadnia to wykorzystanie przynajmniej trzech różnych wskaźników różnorodności biologicznej: Indeksu Ptaków Krajobrazu Rolniczego, stanu zachowania siedlisk trwałych użytków zielonych oraz liczby rodzin pszczelich. Pełny obraz stanu różnorodności na użytkach rolnych nie jest możliwy do ukazania, ponieważ składają się na nią liczne grupy organizmów żywych, których badanie wymaga długiego czasu i zaangażowania licznych specjalistów. Z tego powodu najczęściej wybierane są reprezentatywne elementy wspomnianej bioróżnorodności, które pełnią rolę indykatorów. W kontekście Diagnozy, wykorzystanie ptaków jako wskaźników odnosi się po pierwsze do stanu krajobrazu rolniczego, po drugie do intensywności produkcji rolniczej. Obydwa aspekty są w dużym stopniu zależne od polityki rolnej, w związku z czym zastosowanie tego wskaźnika jest uzasadnione. Drugim wskaźnikiem Diagnozy jest stan siedlisk łąkowych. Jest on zależny głównie od sposobu jego użytkowania. Odnosi się on do elementu ekosystemu jakim jest flora, uzupełniając element różnorodności biologicznej na poziomie siedlisk i krajobrazu. Trzeci wskaźnik, oparty na liczbie rodzin pszczelich, uzupełnia Diagnozę o element usług ekosystemowych oraz komponent, który można przypisać do sektora rolnego – pszczelarstwa. W związku z tym, obraz przedstawiony w Diagnozie w zadowalającym stopniu ukazuje sytuację na obszarach wiejskich i w sektorze rolnym. Należy podkreślić, że w części Diagnozy dotyczącej bioróżnorodności zawarto znacznie mniej informacji i wskaźników niż w części opisowej Analizy SWOT celu szczegółowego 6. Zabrakło między innymi, odniesienia do usług ekosystemowych, zwłaszcza braku rozpoznania ich wartości w polskim rolnictwie. W Diagnozie należy połączyć dobry stan różnorodności biologicznej ze wzmacnianiem usług ekosystemowych. Diagnoza może być uznana za kompletną, jednakże wskazanym byłoby zadbanie o rozszerzenie w części diagnostycznej o rozpoznanie podstawowych usług ekosystemowych, takich jak zaopatrzeniowe, regulacyjne i kulturowe.

CEL SZCZEGÓŁOWY 7. PRZYCIĄGANIE MŁODYCH ROLNIKÓW I UŁATWIANIE ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Przedstawiona w Załączniku 1 diagnoza jest na ogół trafna. Bazując na jednolitych i porównywalnych dla wszystkich państw członkowskich UE wskaźnikach kontekstu dokument zazwyczaj w sposób właściwy i dokładny odnosi się do aktualnych uwarunkowań mających wpływ na prowadzenie

gospodarstw rolnych przez młodych rolników oraz rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce. W szczególności opracowanie przedstawia zagadnienia: powierzchni i sposobu użytkowania gruntów, struktury gospodarki, liczebności i struktury gospodarstw rolnych, struktury wiekowej kierowników gospodarstw rolnych, poziomu kwalifikacji zawodowych tej grupy, dochodu z działalności rolniczej oraz dochodu przedsiębiorcy rolnego. Niemniej, w diagnozie zawartej w Załączniku 1 można wskazać pewne luki. Brakuje w niej bowiem informacji oraz wniosków właściwych dla Celu 7 istotnych z punktu widzenia prowadzenia rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej przez młode osoby na obszarach wiejskich w Polsce (w tym analiz dotyczących m.in. średnich cen gruntów rolnych i ich zróżnicowań terytorialnych, wysokości czynszów dzierżawnych za grunty rolne, skali samozatrudnienia, stanu infrastruktury transportowej, technicznej, społecznej, usług publicznych oraz działalności instytucji otoczenia biznesu na obszarach wiejskich)⁵.

Pewien mankament dokumentu stanowi brak spójności zakresu czasowego prowadzonych analiz. Jednakże częściowo rozbieżności w tym względzie wynikały z braku dostępu do jednolitych danych na poziomie UE, w tym zwłaszcza wskaźników kontekstu WPR. Zwraca również uwagę stosowanie w części czwartej opracowania („Obszar społeczny”) niejednolitej terminologii, która odnosi się do różnych sposobów klasyfikacji jednostek terytorialnych.

CEL SZCZEGÓŁOWY 8. PROMOWANIE ZATRUDNIENIA, WZROSTU, WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO I ROZWOJU LOKALNEGO NA OBSZARACH WIEJSKICH, W TYM BIOGOSPODARKI I ZRÓWNOWAŻONEGO LEŚNICTWA

Biorąc pod uwagę Cel 8, diagnozę zawartą w Załączniku 1 należy ocenić jako częściowo trafną. W dokumencie znajdują się analizy i dane dotyczące przedmiotowego celu, w tym poruszające zagadnienia zatrudnienia, wzrostu gospodarczego, ludności, ubóstwa i wykluczenia społecznego biogospodarki i leśnictwa na obszarach wiejskich. Dokument opiera się głównie na odpowiednich, aktualnych i porównywalnych na poziomie UE wskaźnikach kontekstu. Brakuje w nim jednak informacji i analiz dotyczących rozwoju lokalnego i dostępu do usług publicznych mieszkańców wsi. Poza tym w odniesieniu do części zagadnień w opracowaniu przedstawiono dość ogólnikową charakterystykę, na co wskazywali m.in. uczestnicy FGI reprezentujący organizacje zajmujące się szeroko pojętym włączeniem społecznym. Przedmiotowe opracowanie mogłyby wzbogacić i uzupełnić odwołania do źródeł informacji takich jak: szczegółowe badania tematyczne, opracowania naukowe, raporty z realizacji programów UE, czy statystyka publiczna (np. BDL GUS, raporty CBOS), a dotyczące m.in. zmian aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej, zróżnicowania przestrzennego rozwoju gospodarczego, zróżnicowania terytorialnego zmian liczby ludności wiejskiej, poziomu kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich oraz „stanu” postaw obywatelskich. Ten ostatni wątek jest istotny chociażby w kontekście rozważań nad instrumentem LEADER/RLKS, który stanowi narzędzie rozwoju oddolnego, opisywanego w analizie SWOT dla Celu 8 i Załączniku 3.

⁵ Można tu wymienić choćby kilka przykładowych publikacji dotyczących wymienionej tematyki: Instytucje otoczenia biznesu działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich – diagnoza, kierunki, rekomendacje (praca zbiorowa). IERiGŻ-PIB. Warszawa 2015; Kopacz-Wyrwał I. (2017). Potencjał społeczno-demograficzny a poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich Polski. Studia Obszarów Wiejskich 47, 23-37; M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski (2018). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Fundacja EFRWP. IRWiR PAN. Warszawa; Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej rolnictwa, obszarów wiejskich i rybactwa w Polsce. Dokument służący opracowaniu Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030. MRiRW, Warszawa 2019; Wilkin J. Hałasiewicz A. (red. nauk.) (2020). Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi. WN Scholar. Warszawa.

Diagnoza dotycząca Celu 8 w niewystarczającym stopniu rozpoznaje potencjał i w pełni nie ujawnia możliwości i rolę jaką mogą pełnić LGD w realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce⁶. Opracowanie zawiera ponadto niepełny opis dotyczący zmian liczby ludności wiejskiej w Polsce, ponieważ są to procesy silnie zróżnicowane terytorialnie⁷. Ponadto w dokumencie brakuje analizy poziomu rozwoju/dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich, szczególnie kluczowych z punktu widzenia realizacji Celu 8: dostępności Internetu, usług komunalnych, zdrowotnych oraz usług opiekuńczo-wychowawczych, edukacyjnych i związanych z kształceniem się przez całe życie. Podobnie jak w przypadku opracowania dla Celu 7, zauważalne w części czwartej opracowania („Obszar społeczny”) jest stosowanie niejednolitej terminologii, która odnosi się do różnych sposobów klasyfikacji jednostek terytorialnych.

CEL SZCZEGÓŁOWY 9. POPRAWA REAKCJI ROLNICTWA UE NA POTRZEBY SPOŁECZNE DOTYCZĄCE ŻYWNOŚCI I ZDROWIA, W TYM BEZPIECZNEJ, BOGATEJ W SKŁADNIKI ODŻYWCZE I ZRÓWNOWAŻONEJ ŻYWNOŚCI, ZAPOBIEGANIA MARNOTRAWIENIU ŻYWNOŚCI, JAK RÓWNIEŻ DOBROSTANU ZWIERZĄT

Z punktu widzenia Celu 9 diagnozę przedstawioną w Załączniku 1 można określić jako trafną. W opracowaniu brakuje jednak istotnych informacji dotyczących: rolnictwa ekologicznego (wartości produkcji żywności ekologicznej w Polsce), żywności tradycyjnej i regionalnej (wśród uwarunkowań rozwoju tego segmentu rynku żywności - podobnie jak w przypadku rolnictwa ekologicznego - powinien być uwzględniony niski stopień samoorganizacji producentów), krajowych systemów jakości żywności (stanowią one ważne ogniwo realizacji rodzimej polityki jakości żywności) oraz dobrostanu zwierząt (brak krajowego systemu służącego monitorowaniu zużycia antybiotyków w podziale na rodzaj produkcji, gospodarstwo, zwierzę lub partię zwierząt).

CEL PRZEKROJOWY MODERNIZACJA SEKTORA POPRZEC WSPIERANIE I DZIELENIE SIĘ WIEDZĄ, INNOWACJE I CYFRYZACJĘ W ROLNICTWIE I NA OBSZARACH WIEJSKICH ORAZ ZACHĘCANIE DO ICH WYKORZYSTYWANIA

W Diagnozie praktycznie nie ma żadnych informacji nt. funkcjonowania AKIS w Polsce ani danych ilustrujących wielkość finansowania ze środków krajowych. Zawarto jedynie dane dotyczące finansowania działań związanych z badaniami i upowszechnianiem wiedzy i innowacji ze środków finansowych PROW 2014-2020.

Aktywność polskich instytucji naukowo-badawczych w realizacji projektów badawczo-rozwojowych na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich przedstawiono wyłącznie w formie środków pozyskanych z programu Horyzont 2020. Dane wskazują na śladowy ich udział w pozyskiwaniu środków z tego programu w latach 2014-2017.

Generalnie Diagnoza nie formułuje żadnych wniosków i ocen w kontekście korzystania ze środków PROW 2014-2020 na rzecz wsparcia systemu AKIS. Jednakże należy podkreślić, że stopień wykorzystania tych środków **w okresie 2015-2021** był niewystarczający w stosunku do potrzeb

⁶ Badanie CAWI przeprowadzone przez Ewaluatora wśród LGD wykazało, że zdaniem około 74% respondentów wpływ podejścia LEADER na rozwój kapitału społecznego jest silny. Jednocześnie respondenci podkreślali, że działania realizowane przez LGD przyczyniają się do wzrostu świadomości, zauważalnego zwiększenia poziomu zaufania wśród społeczności lokalnych oraz poprawy osobistych kompetencji. Respondenci zdecydowanie pozytywnie lub pozytywnie oceniali też wpływ LGD na poprawę jakości i poziomu życia na obszarach wiejskich, co należy traktować jako jeden z większych sukcesów.

⁷ Autorom nie powinien umknąć uwadze fakt, że 66% gmin w Polsce to obszary zmniejszające zaludnienie w wyniku przepływów migracyjnych, przy czym wyludniają się głównie peryferie regionów Polski Centralnej, w szczególności pogranicze województw mazowieckiego z kujawsko-pomorskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Zwarty obszar znacznego ujemnego salda migracji to także Pomorze Środkowe oraz wschodnia część woj. lubelskiego i zachodnia woj. podlaskiego, M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski (2018). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Fundacja EFRWP. IRWiR PAN. Warszawa.

potencjalnych beneficjentów. Odnosi się to w szczególności do państwowych instytucji doradztwa rolniczego (ODR), od lat odczuwających niedostatek krajowych środków finansowych na prowadzoną działalność.

Zgodnie z zapisem Art. 13 pkt. 4a Rozporządzenia WPR, usługi doradcze dla rolników powinny objąć kwestie dot. informacji na temat zwrotnych instrumentów finansowych. Brak jest rozpoznania doświadczeń, potrzeb oraz potencjału w tym zakresie (por. też podrozdział *Uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych finansowanych z EFRROW*).

W przypadku projektów badawczych Diagnoza formułuje ogólny wniosek odnośnie do potrzeby zwiększenia wsparcia finansowego na projekty związane z: hodowlą ekologiczną, hodowlą ukierunkowaną na zwiększenie odporności i wydajności zwierząt, tworzeniem sprzyjającego środowiska dla odpornych i zrównoważonych systemów rolnych oraz dostarczaniem dóbr publicznych przez rolnictwo. Z kontekstu wynika, że wniosek jest kierowany pod adresem programu Horyzont 2020. Z punktu widzenia Diagnozy tak sformułowana potrzeba w zasadzie nic nie wnosi, jeśli nie poddano ocenie przyczyn takiego stanu rzeczy, a polskie instytucje i uczelnie nie zintensyfikują procesu aplikowania o środki zagraniczne.

W całym fragmencie diagnozy nie sformułowano żadnych wniosków w kontekście **niedostatecznego w stosunku do zadań ustawowych** wsparcia krajowego **ze środków budżetu państwa**. W świetle roli jaka jest przypisywana systemowi AKIS w WPR na lata 2021-2027 uznać to trzeba za słabą stronę Diagnozy.

Na rolę kreowania wiedzy i jej transferu zwrócili też uwagę uczestnicy Panelu Ekspertów, zauważając, że istotnym warunkiem poprawy konkurencyjności sektora jest implementacja innowacji, co jest zarówno zadaniem państwa, jak i poszczególnych ogniw agrobiznesu, w tym szczególnie podmiotów zaopatrzenia rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego.

Kwestie te były także poruszane w trakcie wywiadów IDI. W opinii respondentów obecna organizacja pracy państwowych instytutów badawczych stanowi poważne wyzwanie w zakresie zdolności transferu wiedzy i innowacji na poziom gospodarstw rolnych. Ogniwo pośrednie, czyli publiczne doradztwo, musi także podjąć działania w celu przekierowania swoich zadań na współczesne wyzwania. Proces cyfryzacji (e-aplikacje w zakresie wnioskowania o wsparcie bezpośrednie) pozwala w sposób zasadniczy „uwolnić” czas pracy doradcy od doradztwa „papierowego” (wypełniania wniosków) i ukierunkowania go na ważnych zadaniach (plany nawozowe, doradztwo w zakresie poprawy dobrostanu zwierząt, rolnictwo ekologiczne, nowe praktyki agro-techniczne przyjazne środowisku etc.). W kontekście celów EZŁ wyzwaniem wskazanym przez respondentów jest niska zdolność i skłonność małych gospodarstw (niskie kompetencje) do absorpcji nowych technologii zwiększających odporność gospodarstw na problemy związane z odpływem składników odżywczych z gleby, erozją wietrzną i wodną etc. Niskie kompetencje cyfrowe, szczególnie wśród starszych wiekiem rolników, to także zasadnicza bariera dla korzystania z aplikacji na urządzenia przenośne mających ułatwić i uprościć korzystanie z pomocy unijnej.

CEL SZCZEGÓŁOWY 1. WSPIERANIE GODZIWYCH DOCHODÓW GOSPODARSTW ROLNYCH I ICH ODPORNOŚCI W CAŁEJ UNII W CELU ZWIĘKSZENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

W wykonanej Analizie oraz dołączonym opisie słusznie wskazano, że podstawową słabą stroną polskiego sektora rolnego jest wadliwa struktura agrarna, skutkująca niskimi dochodami znacznej części gospodarstw (szczególnie małych), niską jakością zarządzania, stosowaniem niepoprawnych (i często negatywnie wpływających na stan środowiska) technologii, czy w końcu niemożliwością implementacji nowoczesnych rozwiązań technicznych, w tym związanych z cyfryzacją i rolnictwem precyzyjnym. Niestety, te poprawne konkluzje nie mają przełożenia na zdefiniowane potrzeby, gdzie często w opozycji do Analizy SWOT wskazuje się na potrzebę wyrównywania dochodów poprzez „sztuczne” ich podwyższanie w gospodarstwach małych, niemal wyłącznie poprzez instrumentarium WPR. Proponuje się wykorzystanie głównie środków I filara, które w założeniach nie mają się przyczynić do rozwoju małych gospodarstw, a tylko „wyrównać” dochody poprzez transfer środków publicznych. W istocie rzeczy stanowić będą one instrument nie polityki rolnej, tylko społecznej, nijak nie zmniejszając wskazanych w Analizie SWOT i opisanych powyżej słabych stron, a nawet je wzmacniając. Ewaluator wskazuje, że w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego w całej Unii w rolnictwie polskim szczególnie ważną rolę powinny odgrywać średniej wielkości gospodarstwa rodzinne (według klasyfikacji FADN w przedziale 25-100 tys. euro SO) i przede wszystkim one winny być uwzględniane w zakresie wspierania dochodów w celem wzmacniania ich odporności.

Poza tym kontrowersje budzić może uznanie wzrostu dochodów w sektorach pozarolniczych jako zagrożenia dla krajowego agrobiznesu. Analizy naukowe wskazują dokładnie przeciwnie. Wydaje się, że możliwość znalezienia dobrze płatnej pracy dla osób pochodzących z niedochodowych gospodarstw jest szansą zarówno dla nich (aspekt społeczny), jak i całego sektora rolnego (aspekt strukturalny i ekonomiczny). Niezbędne przemiany strukturalne należy wręcz jeszcze ściślej powiązać z tworzeniem pozarolniczych miejsc pracy, co z kolei wymaga bardziej komplementarnego podejścia do poszczególnych celów i instrumentów WPR, ale także PS, KPO oraz polityk krajowych.

W Analizie SWOT wskazano też na taką działalność małych gospodarstw, jak dbałość o jakość środowiska czy produkcję wysokojakościowej żywności. W określonych przypadkach jest to prawda, należy jednak bliżej scharakteryzować podmioty mogące realizować te cele, gdyż nie dotyczy to wszystkich, czy nawet większości małych gospodarstw. Przyczyną mogą tu być niedostatki w zakresie kapitału ludzkiego, jak też brak niezbędnego materialnego potencjału wytwórczego.

W Analizie przeceniono też możliwości rozwojowe agroturystyki oraz rolnictwa ekologicznego. W tym pierwszym przypadku działalność ta obecna jest od kilku dekad i wydaje się, że jej możliwości wzrostu zostały wyczerpane. Rolnictwo ekologiczne, póki co pozostaje wciąż działalnością niszową i obecnie w znacznej mierze istnieje ono dzięki rencie politycznej w postaci dopłat do produkcji ekologicznej. Wskazany w analizie rozwój handlu produktami ekologicznymi i rosnące zainteresowanie ze strony konsumentów nie muszą oznaczać ani gwałtownego wzrostu popytu ani tym bardziej wzrostu krajowej podaży. Już obecnie podaż w dużej mierze zaspokajana jest dzięki importowi.

Mały nacisk położony został natomiast na kreowanie i implementację nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych (w tym cyfryzację i osiągnięcia rolnictwa precyzyjnego), które wydaje się będą miały kluczowe znaczenie dla poprawy dochodowości gospodarstw rolnych oraz zredukowania uciążliwości pracy w rolnictwie. W tym kontekście zagrożeniem dla sektora jest brak

jednoznacznie określonej polityki w zakresie finansowania badań resortowych instytutów naukowo-badawczych, w tym brak ciągłości w realizacji programów wieloletnich. Podobny pogląd wyrazili też respondenci SSI, wskazując, że w analizie SWOT pominięto, jako mocną stronę, rolę dużych i nowoczesnych gospodarstw.

Poza tym jako zagrożenia należy uznać także:

- brak długoterminowej wizji i planu realizacji krajowej polityki rolnej opartej na zdefiniowanym docelowym modelu gospodarstwa rolnego w Polsce;
- nieprzewidywalność przyszłych decyzji politycznych w zakresie realizacji dobrowolnych działań WPR przewidzianych do decyzji państw członkowskich.

CEL SZCZEGÓŁOWY 2. ZWIĘKSZENIE ZORIENTOWANIA NA RYNEK I KONKURENCYJNOŚCI, W TYM WIĘKSZE UKIERUNKOWANIE NA BADANIA NAUKOWE, TECHNOLOGIĘ I CYFRYZACJĘ

Cel związany z zorientowaniem gospodarstw na rynek oraz tworzeniem i implementacją innowacji ma niezwykle ważne, wręcz fundamentalne znaczenie dla przyszłej kondycji sektora. Dlatego wskazanie obecnych uwarunkowań w tym zakresie jest również istotne. Oceniana Analiza SWOT poza wskazaniem wielu istotnych kwestii zawiera również liczne błędy i przeinaczenia.

Przede wszystkim nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że mocną stroną sektora jest jego relatywnie duże znaczenie w gospodarce narodowej – nie jest to miara jego siły. Oznacza to raczej słabość innych sektorów (wysoka partycypacja rolnictwa w PKB cechuje niemal wyłącznie kraje słabo rozwinięte). Rzec dotyczy zarówno części tabelarycznej jak i opisowej.

Podobnie duże zasoby pracy w rolnictwie nie są silną stroną, tylko jednym z najbardziej fundamentalnych mankamentów wynikających z rozdrobnienia agrarnego. Podczas budowania macierzy SWOT nie zauważono, że słaba strona, jaką jest (słusznie) duża liczba gospodarstw rolnych, jest ściśle powiązana właśnie z dużymi zasobami pracy. W Analizie poprawnie wskazano na potrzebę pogłębienia przemian agrarnych w polskim rolnictwie, aczkolwiek należy zauważyć, że postulat ten nie ma odzwierciedlenia w potrzebach – więcej, w dużej mierze koncentrują się ona na bezwarunkowym wspieraniu małych gospodarstw i wyrównywaniu dochodów poprzez publiczne transfery o *de facto* socjalnym charakterze (patrz uwagi do celu 1). Podobnie uważają osoby uczestniczące w Panelu Ekspertów: „Plan strategiczny nie może być tak przygotowany, że na bazie większości analiz, map, wykresów i porównań wskazujących na to, że rolnictwo i przetwórstwo spożywcze (a przez to dochody i udział w łańcuchu wartości rolników) odbiegają znacząco od poziomu tzw. Starej Unii, a jednocześnie rozwiązania w nim zawarte konserwują obecny stan zwiększając redystrybucję wsparcia socjalnego dla mniejszych i słabszych.” Rzec jest o tyle istotna, że małe gospodarstwa w znaczeniu wielkości ekonomicznej (których jest większość) nie mają i nie będą mieć zdolności do implementacji nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych, a także do uczestnictwa w nowoczesnych formach handlu (np. elektronicznego) i stworzeniu silnej pozycji w łańcuchu wartości. Ponadto odrębną sprawą pozostaje ich wątpliwy wkład w wyzwania środowiskowe i klimatyczne, które będą unijnym priorytetem w rozwoju sektora oraz całej gospodarki krajowej i unijnej.

W odniesieniu do kwestii polskiego handlu zagranicznego ważne byłoby jasne wyartykułowanie, czy chodzi o nieprzetworzone surowce rolnicze, czy gotowe produkty spożywcze.

Wątpliwa jest też teza o dużym potencjale integracyjnym polskiego rolnictwa. Rzeczywiście jest to szansa dla krajowego sektora (pod tym względem umieszczenie tego zjawiska w analizie SWOT jest

słuszne), jednakże jej wykorzystanie jest w obecnych realiach mało prawdopodobne. Udział zorganizowanych form produkcji i dystrybucji jest bowiem jednym z niższych w Europie. Poza tym działania na rzecz nowoczesnych (w znaczeniu postsocjalistycznych) form integracji poziomej w krajowej polityce rolnej obecne są co najmniej od lat 90-tych, a efekty mniej niż skromne. Potwierdzają to uczestnicy badań fokusowych, stwierdzając, że: „... *słuszne jest uznanie w integracji wspólnego wdrażania know-how dla osiągnięcia konkurencyjności, ale na pewno nie jest to poziom zadowolenia przedstawiany statystycznie w Analizie SWOT, podczas gdy rzeczywistość ich funkcjonowania jest zupełnie odmienna, czasem fikcyjna. Należy konsolidować, nie rozbijać istniejące formy współpracy w agrobiznesie*”. Dalej podnosili oni, że „*Integracja ma szczególne znaczenie w dużej, towarowej skali. Wspierać należy wspólne inwestycje, zmuszające do integracji, współpracy, konsolidacji*”, a „*Motywacja ekonomiczna może być skutecznym impulsem współdziałania*”.

CEL SZCZEGÓŁOWY 3. POPRAWA POZYCJI ROLNIKÓW W ŁAŃCUCHU WARTOŚCI

Odnosnie jakości krajowych produktów żywnościowych uwzględniono uwagi Ewaluatora, wskazując ostatecznie, że jest ona dobra (co jest prawdą) ale nie wysoka i tym bardziej nie ponadprzeciętnie rozpoznawalna. „Twarde” dane wskazują bowiem, że wśród zarejestrowanych produktów tradycyjnych i regionalnych, „Polskę reprezentują tylko 42 produkty (2,9%)”. Jest to wyraz nie tyle słabości krajowej tradycji kulinarnej (znacznie jednak uboższej w stosunku do krajów np. basenu Morza Śródziemnego), co braku umiejętności jej promowania, wynikający z kapitału rzeczowego i ludzkiego w gospodarstwach rolnych i na obszarach wiejskich. Ponadto wśród potrzeb nie wskazano na konieczność intensyfikacji działań mających poprawić rozpoznawalność polskich produktów w innych krajach UE.

W celu 3 słusznie jako słabą stronę wskazano niski poziom zorganizowania rolników, podczas gdy w celu szczegółowym 2 szansą był znaczny potencjał ekonomiczny w zakresie rozwoju działań kooperacyjnych w sektorze rolno-żywnościowym. Wprawdzie niskie bazowe wartości poszczególnych zjawisk mogą być przesłanką dla ich dynamicznego wzrostu, aczkolwiek w przypadku procesów integracyjnych (głównie integracji poziomej) działania podejmowane są od kilku dekad (patrz uwagi do celu szczegółowego 2), przy dość skromnych efektach. Eksperti dodają także, że „*marginalna jest rola państwowych gospodarstw hodowlanych dla krzewienia nowych odmian, ras, lepszej genetyki, nowych technologii oraz działań symbiotycznych z indywidualnymi gospodarstwami rodzinnymi w celu poprawy pozycji wobec mocno skoncentrowanych podmiotów skupowych i przetwórczych*”.

Mocno dyskusyjne jest utożsamianie niskiego poziomu stosowania przemysłowych środków produkcji z jakością wytwarzanych wyrobów (potwierdzają to retoryczne pytania Ekspertów podczas Panelu: „*czy mniejsze zużycie nawozów i pestycydów jest wyznacznikiem lepszej jakości produktów rolnych - na pewno jest wyznacznikiem niższych plonów/zbiorów*”). Po pierwsze, jedno nie jest miarą drugiego – nawet pośrednią. Po drugie, środków produkcji można stosować mniej, ale nieumiejętnie, bez przestrzegania okresów karencji, terminów stosowania. Ponadto, niektóre patogeny i ich substancje (np. mykotoksyny) są daleko bardziej szkodliwe dla zdrowia ludzi i zwierząt niż śladowe pozostałości środków ochrony roślin. Po trzecie z kolei, niska intensywność może być (i zazwyczaj jest) nie tyle skutkiem intencjonalnej dbałości o jakość surowca rolnego, co brakiem środków finansowych na prowadzenie bardziej intensywnej produkcji. Powyższe tezy podkreślano podczas badań fokusowych wskazując, że „*Niewyspecjalizowane i jednocześnie źle zarządzane gospodarstwa są opacznie postrzegane jako prośrodowiskowe. Przeciwnie, stanowią one zagrożenie, m.in. sanitarne,*

ale też środowiskowe: niewydajna produkcja zwierzęca jest środowiskowo bardziej emisyjna i środowiskowo kosztowna. Niestosowanie środków produkcji z braku wiedzy lub możliwości finansowych nie jest przejawem działań prośrodowiskowych. Najbardziej ekologiczna krowa to taka, która ma odpowiedni genotyp, jest wysokowydajna i znajduje się w dużym stadzie. Wystarczy bowiem jedna sztuka [a nie kilka] aby zaspokoić [określone] potrzeby w zakresie produkcji mleka, zażywając przy tym mniej paszy i leków weterynaryjnych oraz wymagając jednostkowo mniejszych nakładów pracy". Po czwarte, w zdecydowanej przewadze jakość produktów finalnych jest kreowana na poziomie przetwórstwa surowców rolnych, a nie samego rolnictwa. Niemiej, w opinii Ekspertów podczas panelu podkreślono, że: „Wartość dodana na etapie przetwórstwa w żaden sposób nie nadrobi stanu wyjściowego (surowca) z poziomu gospodarstwa rolnego. Konkurencyjność trzeba budować już na etapie gospodarstwa rolnego i wytwarzania surowców".

Podobnie jak w przypadku Analiz dla innych celów szczegółowych, duża liczba gospodarstw i znaczne zasoby siły roboczej nie są miarą siły rolnictwa, tylko rozdrobnienia agrarnego, a więc podstawowej bolączki sektora. W analizie *de facto* te same zagadnienia przedstawia się bądź jako słabą stronę (gdy mowa o dużej liczbie podmiotów niezdolnych do rozwoju, implementacji innowacji czy integracji), bądź jako silną stronę (gdy wskazuje się na wątpliwe zalety dużych zasobów siły roboczej).

Po uwzględnieniu uwag Ewaluatora, analiza handlu zagranicznego obejmuje kluczowe zagadnienia związane z udziałem surowców rolniczych oraz gotowych (przetworzonych) produktów spożywczych. Nie jest też prawdziwa teza o dużej liczbie polskich zakładów przemysłu rolno-spożywczego, szczególnie w konfrontacji z liczbą gospodarstw rolnych. Inaczej niż w wielu innych krajach UE na rynku (w obserwowanej koncentracji produkcyjnej) dominują raczej duże podmioty przetwórcze. Mało jest też zakładów wytwarzających żywność lokalną i tradycyjną.

Dyskusyjna jest też teza o zagrożeniu jakie stanowią rosnące koszty nowoczesnych technologii przetwarzania. Istota postępu technicznego od jego zarania polega raczej na tym, że koszty te są skokowo obniżane wraz z kolejnymi wynalazkami. Gdyby było inaczej, racjonalnie zarządzane firmy (a więc w długiej perspektywie wszystkie) nie implementowałyby ich. Podobnie rzecz się ma ze stwierdzeniem o wyższych cenach w dużych sieciach handlowych i rosnącej ich roli. Takie ujęcie wskazywałoby tym razem na nieracjonalne zachowania konsumentów, co nie jest (bo nie może być) prawdą, ani w rozumieniu teorii ekonomii, ani rzeczywistych ludzkich zachowań, ani w rynkowych dowodach zróżnicowania cen.

W Analizie przyjęto błędną konwencję przedstawiania jako alternatyw rolnictwa industrialnego (często utożsamianego z konwencjonalnym) oraz rolnictwa zrównoważonego. Tymczasem to właśnie rolnictwo konwencjonalne dysponuje potencjałem pozwalającym na implementację nowoczesnych rozwiązań umożliwiających zrównoważenie we wszystkich wymiarach (ładach), dlatego – uwzględniając konieczność zaangażowania odpowiednich zasobów i zapewnienia czasu – to głównie w jego ramach może dokonać się zrównoważenie. Podobną opinię wyrażali uczestnicy Panelu Ekspertów mówiąc, że „*Postępujący proces koncentracji i specjalizacji w produkcji rolniczej - jeśli to jest przedstawiane jako główne zagrożenie w zrównoważonym rozwoju i wydajnym gospodarowaniu zasobami – to Polska nigdy nie podniesie swojego rolnictwa na wyższy poziom*".

CEL SZCZEGÓŁOWY 4. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO ŁAGODZENIA ZMIANY KLIMATU I PRZYSTOSOWYWANIA SIĘ DO NIEJ, A TAKŻE WYKORZYSTANIE ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGII

Elementy SWOT są w zdecydowanej większości trafnie przypisane do celu 4, a w niektórych przypadkach mogą być również przypisane do celu 5 i 6 (co zostało uwzględnione w toku prac nad PS). Należy podkreślić, że analiza jest bardzo obszerna i wielowątkowa. Część opisowa obejmuje bardzo szczegółowo problem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, problem adaptacji gospodarstw do zmiany klimatu z podziałem na produkcję roślinną i zwierzęcą oraz problem energii odnawialnej. Wszystkim elementom zamieszczonym w tabeli podsumowującej analizę należy przypisać zasięg krajowy, tzn. nie przypisano konkretnych elementów do określonych regionów geograficznych czy administracyjnych. W analizie w ograniczonej formie prezentuje się elementy SWOT ze względu na typ i wielkość gospodarstw, będzie to utrudniać doprecyzowanie szczegółowych zasad wdrożenia instrumentów odpowiadających na potrzeby związane z działaniami klimatycznymi. Jako najistotniejszą wymienioną w analizie SWOT mocną stroną należałoby wskazać znaczący udział zrównoważonego charakteru produkcji w gospodarstwach. Poprawnie zidentyfikowano jako słabe strony polskiego rolnictwa, takie elementy jak: rozdrobnienie gospodarstw rolnych i ich słabe zaplecze kapitałowe. Jako zagrożenie wskazano duży zasób gleb lekkich oraz rosnący udział gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych, co ogranicza możliwość wzrostu zawartości substancji organicznej w glebie. Wśród zagrożeń dla realizacji celu 4 w Polsce wskazano również brak planów operacyjnych realizujących strategię adaptacji wobec zmiany klimatu w rolnictwie, w tym synchronizacji polityki rolnej z nauką, słabo korespondującej z potrzebami rolnictwa w tym względzie. Będzie to miało akceptację proponowanych w PS interwencji dotyczących celu 4. Można uznać, że zakres przedstawionej analizy SWOT może być podstawą do formułowania instrumentów PS w zakresie celu 4.

CEL SZCZEGÓŁOWY 5. WSPIERANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I WYDAJNEGO GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NATURALNYMI, TAKIMI JAK WODA, GLEBA I POWIETRZE

Analiza SWOT bierze pod uwagę wszystkie istotne elementy racjonalnego gospodarowania zasobów i trafnie je przypisuje do celu 5, część z nich może być również przypisana do celów 4 i 6. Wszystkim elementom zamieszczonym w tabeli podsumowującej analizę należy przypisać zasięg krajowy tzn. nie przypisano konkretnych elementów do określonych regionów geograficznych czy administracyjnych, choć w części opisowej występują wskazania na różnice cech pomiędzy województwami. Elementy mocnych stron i szans szczegółowo odwołują się do celów Europejskiego Zielonego Ładu, Strategii „od pola do stołu” oraz Strategii na rzecz Bioróżnorodności 2030, co w efekcie pozwala na kompleksową analizę zrównoważonego rozwoju rolnictwa w Polsce. Zaproponowane rozwiązania identyfikują zestaw zrównoważonych praktyk i technologii rolnych, spójnie odnoszących się do wypełnienia Zaleceń dla Polski w sprawie planu strategicznego WPR. Słabe strony i zagrożenia realizacji celu 5 zostały poprawnie wymienione i zinterpretowane. W opisie działań poprawiono i dodano analizę potrzeby magazynowania wód w formie małej retencji oraz stosowanie rozwiązań opartych na naturalizacji, zasobach przyrody i metodach spowolnienia odpływu wód, jednakże nie uwzględniono poprzedniej uwagi ewaluatora w zakresie kosztochłonności i efektywności środowiskowej zbiorników retencyjnych, co może być uważane za zagrożenie. W opisie celu nie nawiązuje się do synergii adaptacji rolnictwa do zmian klimatu (cel 4) i ochrony zasobów (cel 5), przez podejmowanie właściwych działań dotyczących gospodarowania zasobami naturalnymi wspiera się również adaptację wobec zmiany klimatu. W tym kontekście oraz w odniesieniu do zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, nie uwzględniono

specyfiki wdrażania instrumentów klimatyczno-środowiskowych PS ze względu na wielkość gospodarstwa. W analizie nie używa się sformułowania „usługi ekosystemowe”, wydaje się zasadne podobnie jak w przypadku analizy dla celu 6, wskazanie na podkreślenie roli ochrony zasobów dla produkcyjnych usług ekosystemowych takich jak wytwarzanie żywności i innych surowców, co nawiązywałoby do Strategii na rzecz Bioróżnorodności 2030.

CEL SZCZEGÓŁOWY 6. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO OCHRONY RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ, WZMACNIANIE USŁUG EKOSYSTEMOWYCH ORAZ OCHRONA SIEDLISK I KRAJOBRAZU

Analiza SWOT dotycząca celu 6 została przeprowadzona prawidłowo i uwzględniała najważniejsze informacje dotyczące stanu zachowania różnorodności biologicznej w rolnictwie na terenie Polski, oraz informacje o stanie zachowania siedlisk. Uwzględniono uwagi ewaluatora dotyczące uwzględnienia usług ekosystemowych w „słabych stronach” oraz w „zagrożeniach” w tabeli SWOT. Analiza została szczegółowo uzasadniona w ujęciu opisowym we wszystkich wyżej wymienionych elementach. W obrębie rozdziałów „mocne strony”, „słabe strony”, „szanse” i „zagrożenia”, występują akapity odnoszące się do czynników wymienionych w tabeli. W Części opisowej SWOT odniesienia do tabeli zostały uporządkowane zgodnie z zaleceniami ewaluatorów. Wprowadzono także sugerowane odniesienia do usług ekosystemowych w każdej części tabeli. Większość wymienionych elementów analizy jest ściśle przywiązana do celu szczegółowego 6 i nie odnosi się w zbyt dużym stopniu do innych celów szczegółowych. Niektóre elementy odnoszą się pośrednio do innych celów, jednakże zostały one dobrze uzasadnione w ujęciu opisowym. Nie mniej, mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia zostały zidentyfikowane trafnie oraz dobrze oddają stan różnorodności biologicznej w polskim rolnictwie. W trakcie konsultacji podczas wywiadów z ekspertami i przedstawicielami organizacji pozarządowych, zwracano uwagę na słabe strony polegające na słabym dostosowaniu działań ochronnych do specyfiki regionów i nieidealnych gospodarstw. Co więcej, zasugerowano zagrożenia płynące ze stosowania zasad degresywności, które mogą prowadzić do sztucznego dzielenia gospodarstw. Jako zagrożenie wskazano także małą trwałość efektów po zakończeniu okresu płatności.

CEL SZCZEGÓŁOWY 7. PRZYCIĄGANIE MŁODYCH ROLNIKÓW I UŁATWIANIE ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Przeprowadzona ocena analizy SWOT dotyczącej Celu 7 pozwoliła sformułować wniosek, iż jest ona wieloaspektowa, jak również identyfikuje istotne mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce z punktu widzenia przyciągania młodych rolników i ułatwiania rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. W ocenie Ewaluatora dokument może stanowić wystarczającą podstawę dla identyfikacji potrzeb dla PS WPR.

Nie zmienia to faktu, że przedłożona analiza SWOT pomija istotne czynniki wpływające na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie dotyczącym Celu 7. W opracowaniu wskazano jedynie cztery zagrożenia (nie zwrócono uwagi m.in. na utrzymywanie się dysparytetu dochodowego rolnictwa w stosunku do pozostałych sektorów gospodarki czy malejącą dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich). Wśród szans pominięto jako oddzielny czynnik kwestię dostępu użytkowników gospodarstw rolnych do finansowego wsparcia zewnętrznego w postaci płatności i dotacji WPR, jak również napływ na obszary wiejskie, głównie na tereny zlokalizowane wokół miast tzw. miejskiej emigracji. Jednocześnie w dokumencie w wystarczającym stopniu nie uzasadniono wyboru określonych czynników do analizy SWOT (np. związku punktu „Relatywnie wysoki poziom przygotowania zawodowego kierowników” z treścią Celu 7).

Wadą analizy SWOT przedłożonej do oceny jest nieodpowiednie przypisanie poszczególnych czynników do danych czterech kategorii, czyli mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Istotą wykorzystywanej w dokumencie metody analizy strategicznej jest klasyfikacja pozytywnych (mocne strony) i negatywnych (słabe strony) charakterystyk obszaru objętego planem strategicznym PS WPR (w tym przypadku sektora rolnego, grupy młodych rolników, warunków rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce), jak również determinant zewnętrznych pozostających w ścisłej relacji do nich⁸. Mankamentem opracowania, wskazanym m.in. przez uczestników FGI reprezentujących organizacje zajmujące się szeroko pojętym włączeniem społecznym, jest również brak hierarchizacji zidentyfikowanych czynników pod względem ich ważności. W tym kontekście zdaniem osób badanych zbyt nisko umieszczono kwestie dostępu młodych osób na obszarach wiejskich do edukacji, wiedzy, szkoleń, innowacji, wymiany informacji (odpowiednio zarówno po stronie słabych stron i zagrożeń). Należy jednak podkreślić, że prezentacja elementów wg ich ważności – w kolejności od najbardziej do najmniej istotnych – nie stanowi obligatoryjnego elementu analizy strategicznej, z związku z czym jej pominięcie nie jest błędem metodycznym. Dodać należy, że w przedstawionym do oceny opracowaniu nie ma wyraźnej spójności pomiędzy zagadnieniem przyciągania młodych rolników a ułatwianiem rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

CEL SZCZEGÓŁOWY 8. PROMOWANIE ZATRUDNIENIA, WZROSTU, WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO I ROZWOJU LOKALNEGO NA OBSZARACH WIEJSKICH, W TYM BIOGOSPODARKI I ZRÓWNOWAŻONEGO LEŚNICTWA

Analiza SWOT dla Celu 8 jest obszerna oraz identyfikuje wiele istotnych mocnych i słabych stron obszarów wiejskich w Polsce, jak również szans i zagrożeń przed nimi stojących. W ocenie Ewaluatora dokument pozwala tym samym na rozpoznanie potrzeb ważnych z punktu widzenia PS WPR. Opracowanie, mimo dużej objętości, posiada jednak mankamenty. Z tego powodu utrudnione może być wskazanie najważniejszych problemów z jakimi borykają się obszary wiejskie w kraju w odniesieniu do rozwoju gospodarczego, rynku pracy, spójności społecznej, rozwoju lokalnego oraz wzmacniania sektora biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa.

W dokumencie nie uwzględniono istotnych mocnych i słabych stron, jak również ważnych szans i zagrożeń. Z wypowiedzi uczestników FGI reprezentujących organizacje zajmujące się włączeniem społecznym wynika, że analiza jest zbyt powierzchowna i nie dotyka istotnych kwestii z punktu widzenia rozwoju lokalnego oraz włączenia społecznego na obszarach wiejskich. Według osób badanych przez Ewaluatora w opracowaniu brakuje w szczególności zaakcentowania roli rolnictwa w tych procesach, jak również podkreślenia znaczenia edukacji i dostępu do wiedzy. Wśród mocnych stron zabrakło wskazania czynnika wzrostu gospodarczego terenów wiejskich (np. na poziomie podregionów NUTS-3), w tym wzrostu obszarów położonych w sferze oddziaływania ośrodków regionalnych.

Łukę w przedstawionej do oceny analizie SWOT stanowi także niedostateczne uwypuklenie ważnych słabych stron dotyczących obszaru objętego PS WPR, w tym m.in. niskiej dostępności terytorialnej znacznej części obszarów wiejskich, dużego zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju

⁸ Przykładowo, ograniczenie w dostępie do wiedzy i innowacji wskazano jako słabą stronę obszaru, choć czynnik ten powinien być przyporządkowany do zagrożeń. Z kolei zdefiniowany jako szansa stosunkowo młody wiek rolników oraz duża liczba osób mających szansę na sukcesy gospodarstw rolnych w Polsce należałoby zakwalifikować jako mocną stronę obszaru (podobnie jak wzrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich).

gospodarczego w Polsce oraz niższego poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w kraju w stosunku do regionów obszarów pośrednich i miejskich oraz w relacji do odpowiednich regionów obszarów w UE-28, wyludniania się dużej części terenów wiejskich (obszary zmniejszające zaludnienie stanowią dwie trzecie gmin w kraju⁹), niskiego poziomu dywersyfikacji gospodarki rolniczej i wiejskiej¹⁰, czy też stosunkowo niskiej aktywności zawodowej ludności wiejskiej¹¹.

Analiza SWOT w dostatecznym stopniu nie identyfikuje również istotnych szans rozwojowych z punktu widzenia realizacji Celu 8. Należą do nich przykładowo: rozpowszechnianie się nowych, przyjaznych środowisku i zdrowotności wzorców konsumpcji i stylów życia, rozpowszechnianie się innowacji w branży rolniczej, turystycznej, rekreacyjnej, energetycznej, ochronie zdrowia, usług opiekuńczo-wychowawczych, HORECA (sektor hotelarski i gastronomiczny, ang. Hotel, Restaurant, Catering/Café), czy napływ na obszary wiejskie mieszkańców miast, imigrantów powrotnych i cudzoziemców celem osiedlenia się tam na stałe¹². Wśród zidentyfikowanych zagrożeń brakuje ponadto pogłębionej analizy takich czynników jak: zwiększanie presji na środowisko przyrodnicze i rosnące negatywne konsekwencje zmian klimatycznych¹³, oddziaływanie czynników negatywnie wpływających na dietę i stan zdrowia populacji¹⁴, czy nasilenie globalnego trendu koncentracji zamożności, kapitału, działalności gospodarczych, innowacji w metropoliach i ośrodkach wzrostu¹⁵.

Jednocześnie w dokumencie w wystarczającym stopniu nie uzasadniono wyboru określonych czynników do analizy SWOT. Tak jest chociażby w przypadku „wysokiego poziomu kapitału społecznego” zaszeregowanego jako mocna strona. Jej charakterystyka ma jednak charakter zbyt ogólny, dyskusyjny i nie poparty wynikami badań¹⁶. Wadą przedłożonej do oceny analizy SWOT jest nieodpowiednia kategoryzacja poszczególnych czynników do danych czterech kategorii, czyli mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Istotą wykorzystywanej w dokumencie metody analizy strategicznej jest klasyfikacja pozytywnych (mocne strony) i negatywnych (słabe strony) charakterystyk obszaru objętego PS WPR (w tym przypadku wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa na obszarach wiejskich w Polsce), jak również determinant zewnętrznych pozostających w ścisłej relacji do nich. Przykładowo, niejasności pojawiają się w zakresie zidentyfikowanych szans i zagrożeń. Istotnym problemem okazuje się jasne ich odróżnienie od mocnych i słabych stron. Ilustruje to przykład: „wyższe zagrożenie ubóstwem niż w miastach” czy „rosnące dysproporcje w zakresie

⁹ M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski (2018). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Fundacja EFRWP. IRWiR PAN. Warszawa; Bański J., Wesołowska M., Łoboda K. (2020). Wsie zanikające – identyfikacja i analiza wybranych cech społeczno-ekonomicznych. Przegląd Geograficzny 92(2), 175-189.

¹⁰ M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski (2018). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Fundacja EFRWP. IRWiR PAN. Warszawa.

¹¹ Dudek M. (2019). Zmiany aktywności zawodowej ludności wiejskiej w Polsce w latach 2010–2016, Studia Regionalne i Lokalne 1(75)/2019, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW.

¹² J. Bański (2014). Perspektywy rozwoju polskiej wsi – wybrane zagadnienia. Wieś i Rolnictwo 4(165), 1-14.

¹³ Kozyra J., Siebielec G. (2014) Stan środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich. w: Nurzyńska I., Poczta W. (red.) Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi. FDPA. Scholar. Warszawa. 175-198; The European Environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe. European Environment Agency.

¹⁴ Stańczak J., Szałyts D., Waligórska M. (2018). Sytuacja demograficzna Polski do 2017 roku. w: Hryniewicz J., Witkowski J., Potrykowska A. Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i społecznej, Rządowa Rada Ludnościowa. Warszawa. 37-59.

¹⁵ Gorzelak G. 2009: Fakty i mity rozwoju regionalnego. Studia Regionalne i Lokalne t. 2 nr 36.

¹⁶ Przykładowo, badania organizacji KLON/JAWOR zaprzeczają wspomnianej tezie, por. Kondycja organizacji pozarządowych (2018). Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa. Wyniki innych badań wskazują, że poziom kapitału społecznego jest podobny w miastach i na terenach wiejskich. Przy czym kapitał społeczny na obszarach wiejskich wykazuje pewną specyfikę, tj. jest relatywnie bardziej wiążący niż pomostowy, na niektórych obszarach wykazuje tendencję rosnącą i realizuje się w organizacjach niezarejestrowanych, Markowska-Przybyła U., Potocki J. (2017). Przestrzenny wymiar zróżnicowania kapitału społecznego w Polsce w świetle badań eksperymentalnych. Studia Regionalne i Lokalne 4(70). s. 63-83; Sadura P., Murawska K., Włodarczyk Z. (2017). Wieś w Polsce 2017: diagnoza i prognoza. FWW. Warszawa. Na stosunkowo niski poziom kapitału społecznego wskazywała także uczestniczka FGI reprezentująca organizację działającą w obszarze włączenia społecznego.

dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej oraz podstawowych usług” zaklasyfikowane zostały przez autorów jako zagrożenie, a powinny być raczej przykładem słabej strony.

Analiza SWOT zawiera również pewne niedoskonałości redakcyjne (np. niejednolity typ i czcionki). Część punktów w tabeli otwierającej dokument powinna być krótsza. Aneks do opracowania stanowi ponad połowę objętości tekstu. Niektóre jego elementy (np. większość z kilkudziesięciu map) nie były przywoływane i analizowane w samym tekście. Dlatego mogłyby one zostać usunięte bez straty dla całości dokumetu.

CEL SZCZEGÓŁOWY 9. POPRAWA REAKCJI ROLNICTWA UE NA POTRZEBY SPOŁECZNE DOTYCZĄCE ŻYWNOŚCI I ZDROWIA, W TYM BEZPIECZNEJ, BOGATEJ W SKŁADNIKI ODŻYWCZE I ZRÓWNOWAŻONEJ ŻYWNOŚCI, ZAPOBIEGANIA MARNOTRAWIENIU ŻYWNOŚCI, JAK RÓWNIEŻ DOBROSTANU ZWIERZĄT

Analiza SWOT Celu 9 identyfikuje istotne mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia z punktu widzenia odpowiedzi sektora rolnego na potrzeby żywnościowe i zdrowotne społeczeństwa. W ocenie Ewaluatora opracowanie w przedłożonym kształcie może stanowić wystarczającą podstawę dla identyfikacji potrzeb dla PS WPR.

Sugeruje się jednak rozszerzenie dokumentu o niektóre elementy. Mianowicie, do mocnych stron nie powinno się zaliczać krajowego systemu „kontroli stosowania środków ochrony roślin”. Jest to obecnie raczej słaba strona. Funkcjonujące zasady i metody kontroli stosowania środków ochrony roślin nie są bowiem aktualnie dostosowane do specyfiki i wymogów systemów jakości żywności oraz wyzwań związanych z wdrożeniem strategii „Od pola do stołu”. Zasady i możliwości kontroli powinny zostać dostosowane do nowych wyzwań i potrzeb oraz muszą uwzględniać fakt, że systemy jakości – zgodnie z realizacją celów EZŁ – mają stać się znaczącym elementem polskiej branży rolno-spożywczej. Do problemów, o których warto wspomnieć w części opisowej analizy, należą: brak efektywnego systemu monitoringu na poziomie Powiatowych Lekarzy Weterynarii i gospodarstw rolnych oraz zanieczyszczenie pasz mykostatynami. Dodatkowo w części dotyczącej punktu „Rosnący sektor żywności wysokiej jakości” brakuje informacji na temat tego, jaka jest wartość i wydajność produkcji ekologicznej w Polsce (np. w oparciu o produkcję ekologicznego surowca). Brak tej wiedzy nie pozwoli w przyszłości ocenić, jak np. zmiany w liczbie gospodarstw i przetwórci oraz areale upraw ekologicznych wpływają na dane ekonomiczne dot. wartości produktów ekologicznych wprowadzanych do obrotu. Dziś podejmuje się próby szacowania wartości rynku na produkty ekologiczne w Polsce, ale nie wiadomo w jakiej mierze popyt jest zaspokajany krajową podażą – należy inaczej podejść do metodologii liczenia i szacowania. Tylko poprzez podejście do produkcji ekologicznej (i każdej innej produkcji żywności wysokiej jakości), jako do biznesu związanego z produkcją żywności lub surowców komercjalizowanych rynkowo, można stworzyć trwałe mechanizmy wzrostu dochodów gospodarstw ekologicznych. Dyskusyjne jest ponadto zawarte w opracowaniu twierdzenie, że w kraju funkcjonuje duża liczba gospodarstw utrzymujących zwierzęta gospodarskie zainteresowane poprawą ich dobrostanu. Liczba gospodarstw z produkcją zwierzęcą w Polsce spada. W tym segmencie następują procesy koncentracji produkcji, które zwykle nie sprzyjają dobrostanowi zwierząt.

CEL PRZEKROJOWY MODERNIZACJA SEKTORA POPRZEC WSPIERANIE I DZIELENIE SIĘ WIEDZĄ, INNOWACJE I CYFRYZACJĘ W ROLNICTWIE I NA OBSZARACH WIEJSKICH ORAZ ZACHĘCANIE DO ICH WYKORZYSTYWANIA

Wyniki przeprowadzonej analizy SWOT przynoszą obszerny katalog informacji cennych z punktu widzenia oceny stanu oraz identyfikowania niezbędnych potrzeb i konstruowania interwencji służących modernizacji polskiego AKIS, a co z tego wynika poprawy poziomu innowacyjności w polskim rolnictwie.

Mocne strony

W opisie mocnych stron wskazano na znaczący wzrost w ostatnich latach nakładów z budżetu krajowego na sektor badań i rozwoju, czy systematycznie rosnącej liczby podmiotów ukierunkowanych na tworzenie innowacji. Równocześnie wskazano, że tylko w niewielkim stopniu dotyczy to instytucji otoczenia biznesu w sektorze rolnym. **Pośrednio świadczy to o potrzebie finansowego wzmocnienia polskiego AKIS, w szczególności w dwóch jego podstawowych ogniwach: doradztwie i badaniach naukowych.**

W SWOT w sposób bardzo szeroki, w sensie istniejących struktur, zaprezentowano **zaplecze naukowo-badawcze** dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce, odnosząc się w głównej mierze do instytutów badawczych bezpośrednio nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Generalnie w mocnych stronach zbyt dużo miejsca poświęcono na informacje o charakterze ilościowym, z jednoczesnym dużym niedosytem oceny jakościowej, np. co wynika dla praktyki rolniczej z uczestnictwa instytutów, CDR i ODR w projektach finansowanych ze źródeł zagranicznych, w tym Horyzont 2020. Jedynym przykładem było zasygnalizowanie powrotu do idei tworzenia sieci gospodarstw demonstracyjnych, co jest oczywiście bardzo dobrym narzędziem upowszechniania innowacyjności poprzez klasyczny efekt demonstracji. Koniecznym też jest zaprezentowanie szerszego zakresu wdrożonych dobrych praktyk wynikających z prowadzonych prac badawczych.

Słabe strony

W słabych stronach podkreślono relatywnie niski udział sektora prywatnego w finansowaniu badań, a z drugiej strony znaczną przewagą ukierunkowania jednostek naukowo-badawczych na badania podstawowe w relacji do badań stosowanych. Jak to wskazano w SWOT przekłada się na to, że „...polskie instytuty badawcze w znikomym stopniu prowadziły działalność wdrożeniową...”.

W analizie podkreślono, że sekcja „...Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo...” charakteryzuje się w Polsce najniższym wskaźnikiem implementacji szeroko rozumianych rozwiązań innowacyjnych.

Pozwala to sformułować prosty wniosek, że w Polsce występuje niedostatek rozwiązań i mechanizmów systemowych zachęcających do uczestnictwa w tworzeniu, transferze i wdrażaniu innowacji w sektorze rolnym.

W części SWOT opisującej słabe strony przytoczono dane, że *„Aż 95% innowacji i „postępu technicznego” realizowane jest przez 100 największych podmiotów z branży rolno-spożywczej. Większość z nich ma własne laboratoria/działy lub centra badawczo -rozwojowe, a jedynie 30% z tych firm współpracuje z podmiotami sektora nauki (uczelnie wyższe i instytuty badawczo – rozwojowe”*. Nasuwa się pytanie, czy jest to rzeczywiście słaba strona? Można też stwierdzić, że te największe podmioty czerpią innowacje z zagranicznych źródeł lub też zatrudniając wysoko kwalifikowane kadry część z nich tworzą same.

W tym świetle zgodzić się trzeba z argumentacją wyrażoną w SWOT odnośnie do małych i średnich gospodarstw. *„Głównym powodem tego jest rozdrobniona struktura producentów rolnych oraz*

niewystarczający potencjał inwestycyjny. Małe i średnie gospodarstwa rolne nie dysponują odpowiednim potencjałem gospodarczym, aby prowadzić inwestycje w innowacyjne i wdrażać zaawansowane technologie". Wyrazić jednak należy wątpliwość czy zwiększenie, nawet znaczące, masowego wsparcia dochodów tych gospodarstw, co jest silnie postulowane w ramach instrumentów redystrybucyjnych, pozwoli na osiągnięcie choćby parytetowych dochodów z produkcji rolniczej i przeznaczanie większych środków na działania innowacyjne. Opinię taką potwierdzili uczestnicy Panelu Ekspertów stwierdzając, że: „Mechanizm redystrybucji należy uzupełnić innymi działaniami, które będą szybciej wpływać na zmianę struktury agrarnej tak, aby grupa najmniejszych szybko się kurczyła” Czy wsparcie dotacyjne spotęguje chęci rolników do inwestowania w nowoczesne technologie? Bowiem, jak zaznaczono w opisie „Wspomniane inwestycje i efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii wymagają nie tylko odpowiedniej skali produkcji (...i dochodów), ale także wysokich kwalifikacji rolników”, co jest niezwykle trafnym wnioskiem.

Trafnie w SWOT zwrócono uwagę na trwające od kilkunastu lat pogłębianie się luki pokoleniowej wśród kadr doradczych zatrudnionych w ODR i przez innych partnerów AKIS.

Za równie ważny należy uznać problem zbyt niskiego poziomu wykorzystania technologii ICT, wynikającego z ciągle jeszcze szerokiego zasięgu wykluczenia cyfrowego na obszarach wiejskich będącego skutkiem wspomnianego w SWOT niezadowalającego poziomu kompetencji cyfrowych.

Szanse

W części SWOT poświęconej szansom w głównej mierze skupiono się na innowacyjnych technologiach z obszaru **ICT charakterystycznych dla koncepcji Smart Farming, tj. Internet Rzeczy (IoT), BigData i Blockchain**. Wdrożenie inteligentnych technologii produkcji w sektorze rolnym będzie w Polsce konieczne już nawet w najbliższej perspektywie i stanie się warunkiem koniecznym do spełnienia, jeśli chcemy podtrzymać międzynarodową konkurencyjność. Szczególnie jest to ważne z punktu widzenia kurczenia się zasobów pracy i występujących sezonowo deficytów, jak i słabnącego strumienia dopływu do rolnictwa młodzieży i wynikającej z tego depopulacji znacznej części obszarów wiejskich w Polsce. W tej sytuacji szansą, a innymi słowy nawet koniecznością, jest wywołanie pozytywnych procesów substytucji siły roboczej nowoczesnymi technologiami ICT i sztuczną inteligencją. Z drugiej strony niedostateczne tempo pozytywnych przemian w powyższych obszarach może szybko z szansy przeobrazić się w coraz silniejsze zagrożenie.

Odnosnie do rozwoju obszarów wiejskich słusznie jako na szansę w SWOT wskazuje się w SWOT na koncepcję Smart Villages. Jednakże podobnie jak w przypadku omówionych powyżej innowacyjnych technologii ICT skuteczne wdrożenie tych rozwiązań jest uwarunkowane przede wszystkim dwoma kryteriami: po pierwsze posiadającymi wysokie kompetencje rolnikami i przedsiębiorcami oraz wysokim poziomem kapitału społecznego danej społeczności lokalnej, a po drugie zapewnieniem odpowiedniego strumienia wsparcia finansowego na inwestycje w tym zakresie z WPR oraz z budżetu krajowego i ewentualnie do rozważenia ze zwrotnych instrumentów finansowych.

Podsumowując można stwierdzić, że niezbędny silny impuls innowacyjności jest głównie uwarunkowany poprawą kompetencji kapitału ludzkiego oraz znaczącym zwiększeniem strumienia finansowego na wsparcie inwestycji w innowacyjne technologie ICT, ale także dostępem do szybkiego szerokopasmowego internetu na obszarach wiejskich.

Zagrożenia

Za największe zagrożenie dla przyspieszenia tempa wdrażania rozwiązań innowacyjnych do sektora rolnego w Polsce należy uznać przede wszystkim ewentualny brak możliwości skutecznego odwrócenia negatywnych trendów wskazanych w słabych stronach. W SWOT słusznie i w szczególności sposób podkreślono dwa procesy: „...narastanie luki pokoleniowej, czyli pogłębiającego się deficytu młodych ludzi pracujących w sektorze rolnym i pozostałych podmiotach AKIS...” oraz „...selekcja negatywna zatrudnionych w systemie AKIS, w wyniku której najbardziej wartościowi pracownicy przejdą do innych sektorów w poszukiwaniu godziwego wynagrodzenia. Te dwa nasilające się procesy w sposób negatywny będą oddziaływać na potencjał całego systemu do kreowania, wdrażania i upowszechniania wiedzy i innowacji w systemie AKIS, tym samym obniżając jego efektywność i rolę w rozwoju sektora rolno-spożywczego”.

W połączeniu z ciągle jeszcze wysokim poziomem wykluczenia cyfrowego mieszkańców obszarów wiejskich, „...które wynika zarówno z braku dostępu do technologii cyfrowych (np. Internet, urządzenia IT) oraz niedostatecznych kwalifikacji umożliwiających korzystanie z ww. technologii...”, zjawisko to może silnie „...opóźniać implementację nowych technologii (np. cyfryzacji) i ograniczać transfer innowacji, ale przede wszystkim będzie ono dotyczyło małych gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego (skala mikro)”.

Ten ostatni aspekt słusznie został wskazywany jako jedno z największych i najważniejszych zagrożeń dla szybkiej, opartej na innowacjach modernizacji sektora rolnego w Polsce.

Respondenci badania IDI zwrócili uwagę na wyzwanie, jakim jest bardzo duża potencjalna liczba beneficjentów doradztwa rolniczego w Polsce i konieczność dotarcia z wiedzą w zakresie nowych wyzwań, także tych związanych z EZŁ. Narzędziem, który ma to ułatwić jest “Zintegrowana Platforma Doradcza”, która ma być zbudowana w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Bez poprawy kompetencji cyfrowych i dostępu do Internetu na obszarach wiejskich, wykorzystanie nowego narzędzia edukacyjno-informacyjnego może stanowić istotną barierę dla transferu wiedzy do rolników i mieszkańców wsi. Wyzwaniem wskazanym przez respondentów jest także szeroki wachlarz zadań i usług doradczych przewidzianych w art. 13 projektu Rozporządzenia przy relatywnie niskiej alokacji budżetowej z EFRROW przewidzianej na te działania. Jeśli uwzględni się wyzwania EZŁ i potrzeby z nich wynikające w obszarze doradztwa i transferu wiedzy (np. podnoszone przez wielu ekspertów doradztwo technologiczne dla rolnictwa ekologicznego; drobne przetwórstwo, krótkie łańcuchy dostaw) bez zasadniczego zasilania tych zadań spoza unijnych źródeł finansowania, istnieje realne ryzyko dla ich skutecznej i efektywnej realizacji.

Wyniki analizy SWOT w sposób kompletny i trafny identyfikują najważniejsze problemy związane z tworzeniem innowacyjnych rozwiązań dla sektora rolnego w Polsce oraz z funkcjonowaniem polskiego AKIS. Przedstawione wyniki analiz stanowią dobry fundament dla formułowania potrzeb i interwencji realizowanych w ramach PSWPR.

OCENA IDENTYFIKACJI I HIERARCHIZACJI POTRZEB

CEL SZCZEGÓŁOWY 1. WSPIERANIE GODZIWYCH DOCHODÓW GOSPODARSTW ROLNYCH I ICH ODPORNOŚCI W CAŁEJ UNII W CELU ZWIĘKSZENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Przedstawione do oceny potrzeby ekonomiczne wyartykułowane w PS WPR nie w pełni wynikają z Diagnozy i Analizy SWOT, a często są nawet sprzeczne z wnioskami płynącymi z tych dokumentów. Szczególnie dyskusyjne wydaje się być uzasadnienie dwóch pierwszych potrzeb celu szczegółowego

1 oraz brak ich spójności z pozostałymi potrzebami. Poniżej przedstawiono podstawowe uwagi odnoszące się do celów ekonomicznych Planu:

- Z uzasadnienia potrzeby pierwszej (*zwiększenie indywidualnego dochodu w rolnictwie w celu zapewnienia rolnikom godnego poziomu życia i wyrównywania szans rozwojowych, ekonomicznych, społecznych*) wyraźnie wynika dążenie do wsparcia małych gospodarstw, w celu ograniczania spadku ich liczby. Tymczasem w Analizach SWOT wielokrotnie i słusznie wskazano, że podstawowym problemem polskiego rolnictwa jest niska koncentracja produkcji w sektorze, kłopoty z integracją, słaba siła przetargowa rolników w łańcuchach żywności, niska dochodowość pracy w rolnictwie itp. Niska koncentracja jest następstwem zbyt dużej liczby gospodarstw. Jeśli zatem ograniczy się spadek liczby gospodarstw (szczególnie małych), to przemiany strukturalne nie będą następowały, a sytuacja może się jedynie pogorszyć. Nie jest zatem jasne, co ma być priorytetem rozwoju płynącym z Planu: czy mają to być przemiany strukturalne skutkujące wzrostem wydajności sektora rolnego (co byłoby słuszne), czy utrzymywanie dużej liczby nieefektywnych gospodarstw rolnych? Ponadto, w dokumencie wskazuje się, że mechanizm redystrybucji wsparcia z WPR „*pozwoli na wsparcie gospodarstw małych i średnich, należących jednocześnie do grupy gospodarstw aktywnych, o relatywnie dużym potencjale rozwojowym*”. Nie jest jednak wskazane, co można uznać za „*relatywnie duży potencjał rozwojowy*”. Wątpliwe jest także, aby mechanizm redystrybucji wsparcia wpłynął na poprawę dochodów generowanych wewnątrz gospodarstwa. Nieukierunkowane wsparcie może co prawda zmniejszyć różnice dochodowe, ale nie poprawi ani pozycji rynkowej mniejszych podmiotów, ani ich szans rozwojowych. Wręcz przeciwnie – może je uzależnić od instrumentów WPR. Nie jest to więc działanie prorozwojowe, a ma jedynie wymiar wsparcia socjalnego. Tylko wyższa efektywność zapewnia trwałą przewagę konkurencyjną. Kierowanie dotacji do podmiotów nieefektywnych i chociaż potencjalnie nie mających szans rozwojowych będzie spełniało tylko funkcje socjalne. Co więcej, rozproszenie wsparcia z WPR dla olbrzymiej liczby gospodarstw bez jakichkolwiek szans rozwoju będzie stanowiło zagrożenie dla rodzinnych gospodarstw rozwojowych i potencjalnie rozwojowych. Ewaluator rozumie i akceptuje, że cel 1 nakierowany jest na zapewnienie godziwych dochodów rolników, należy jednak zaznaczyć kilka związanych z tym kluczowych kwestii. Po pierwsze, tak zdefiniowany cel polityki rolnej nie może zastępować polityki społecznej. Po drugie, trzeba uznać, że dochody oparte niemal wyłącznie na transferach publicznych trudno uznać za „godziwe”. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko wielkość dochodów, ale także ich stabilność. W tym rozumieniu „godziwe” są wówczas, gdy oparte są głównie na solidnych rynkowych podstawach, przy częściowym tylko wsparciu publicznym. Po trzecie z kolei poszczególne cele należy rozpatrywać jako całość w ich synergicznych powiązaniach. W tym kontekście uwzględnienie wpływu deklarowanych potrzeb na konkurencyjność sektora wydaje się być uzasadniona.
- Podobne zastrzeżenia budzi postulat *zmniejszania różnic w dochodach między gospodarstwami rolniczymi o różnej wielkości, różnych kierunkach produkcji rolnej oraz między gospodarstwami prowadzącymi działalność na obszarach o różnych uwarunkowaniach naturalnych* (potrzeba 2, cel szczegółowy 1). Jest całkowicie naturalne, że osiągnane dochody różnią się w zależności od kierunków i skali produkcji. Nie jest to jednak wystarczającym uzasadnieniem dla ich dodatkowego wsparcia, tym bardziej, że dokument nie wskazuje o jakie kierunki i skalę produkcji chodzi.

- W uzasadnieniu potrzeby 3, celu szczegółowego 1 jest napisane: „*utrzymanie produkcji w sektorach szczególnie istotnych i znajdujących się w trudnej sytuacji przyczyni się do ograniczenia spadku liczby gospodarstw i w rezultacie do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego*”. Powszechnie wiadomo, że to nie liczba gospodarstw a wolumen produkcji decyduje o bezpieczeństwie żywnościowym. Bezpieczeństwo żywnościowe może być więc zapewnione przez mniejszą liczbę, bardziej wydajnych podmiotów, szczególnie jeśli są wyposażone w dobrej jakości sprzęt rolniczy i kierowane przez osoby posiadające kwalifikacje rolnicze i zdeterminowane do uzyskiwania wysokich dochodów rolniczych, będących podstawą utrzymania rodzin.
- Ponadto, jeśli przyjąć konieczność wspierania sektorów szczególnie istotnych ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych, a znajdujących się w trudnej sytuacji, to należy rozważyć zawężenie ich liczby w najbliższej Perspektywie Finansowej lub wysłać rolnikom jasny sygnał, że jest to wsparcie okresowe, które w przyszłości powinno być ograniczone lub zlikwidowane, a celem obecnego wsparcia jest uzyskanie konkurencyjności rynkowej. Przykładowo wsparcie dla sektora ziemniaków skrobiowych, buraków cukrowych, owoców miękkich oraz pomidorów jest dyskusyjne. Są to bowiem produkty rynkowe, nie pełniące żadnej istotnej pozagospodarczej funkcji, stąd ich podaż powinna być regulowana przez mechanizm rynkowy a nie instrumentarium polityczne. Należy zatem kierować się generalną przesłanką, że podstawowym regulatorem struktury i wielkości produkcji powinien być rynek. Wsparcie do produkcji, jeśli jest stosowane, powinno mieć co do zasady ograniczony charakter czasowy, czyli skutkiem powinno być uzyskanie po okresie wsparcia, konkurencyjności rynkowej bez stosowania środków publicznych. Nieuwzględnianie tej zasady może być w dłuższym okresie szkodliwe dla danego kierunku produkcji. Należy pamiętać, że przy ograniczonym budżecie wspieranie określonego kierunku produkcji podnosi jego konkurencyjność względem innych kierunków (tych, które tego wsparcia nie otrzymują, albo otrzymują je w niższej wysokości). Powoduje to alokację zasobów poza mechanizmem rynkowym, a to zawsze grozi pogorszeniem ogólnej efektywności wytwarzania i pogorszeniem konkurencyjności. A zatem wsparcie (szczególnie kierowane do wybranych kierunków produkcji) winno zawsze wynikać z określonych (najlepiej obiektywnych) przesłanek, powinno mieć sprecyzowany cel i zakres czasowy wsparcia. Powinny obowiązywać dwa zasadnicze kryteria uznania wsparcia dla poszczególnych upraw: (1) realizacja ważnych celów społeczno-środowiskowych (produkcja dóbr publicznych) oraz / lub (2) wysokie koszty wejścia na rynek – zarówno w rozumieniu uzyskania konkurencyjności w przyszłości, jak i utrzymania obecnej. Wsparciem zatem powinna być objęta uprawa roślin wysokobiałkowych. W przypadku tych roślin, poza względami ekonomicznymi i środowiskowymi, argumentem przemawiającym za wsparciem jest wymiar kształtowania polityki konkurencyjności i polityki bezpieczeństwa żywnościowego - zwiększenie bazy paszowej i wykorzystanie białka z krajowych źródeł w przyszłości, przy doprowadzeniu do konkurencyjności tych upraw względem importu śruty sojowej. Na uwadze też należy mieć funkcje, jakie spełniają rośliny białkowe w aspekcie środowiskowym (poprawa struktury gleby, absorpcja azotu i.in.). Drugie kryterium w pewnym sensie spełnia chmiel, gdzie perturbacje rynkowe (np. niekorzystne relacje cenowe) mogą spowodować zaprzestanie działalności, a wysokie koszty inwestycji mogą uniemożliwić jej ponowne uruchomienie. W tym zakresie należy jednak rozważyć (szczególnie w kolejnej Perspektywie Finansowej) zastosowanie alternatywnych rozwiązań w postaci np. funduszu solidarnościowego, gromadzącego środki w czasie koniunktury i wypłacającego je podczas dekoniunktury. „Elitarny” charakter tej uprawy może ułatwić tworzenie odpowiednich

organizacji, a rola państwa (a także UE) może sprowadzać się do stworzenia odpowiedniego oprządkowania prawnego. Pozostałe uprawy są „zwykłymi” produktami rynkowymi, nie spełniającymi kryteriów dóbr publicznych, stąd powinny podlegać obecnie lub w niedalekiej przyszłości normalnym regułom rynku. W produkcji zwierzęcej dopłatami powinna być objęta produkcja mleka i bydła mięsnego a także owiec i kóz w celu zapewnienia pełnego zagospodarowania trwałych użytków zielonych. Nie ma natomiast uzasadnienia dla nieskutecznego wspierania rozdrobnionej produkcji mleczarskiej. Ewentualnie można by wspierać przetwórstwo mleka w gospodarstwach drobnych producentów lub grupy takich producentów, względnie przestawienie się na produkcję bydła mięsnego. Te postulaty i rekomendacje popierają Eksperci: *„Należy dążyć do ograniczenia liczby wspieranych gałęzi, a konieczne jest skoncentrowanie wsparcia specjalnego na wybranych, uzasadnionych, najistotniejszych kierunkach. Pozostałe kierunki powinien regulować mechanizm rynkowy. Należy określić oczekiwania wobec tego wsparcia ...”*.

- **Poważne zastrzeżenie budzi także postulat konieczności spowalniania procesów koncentracji w gospodarstwach utrzymujących krowy mleczne.** Jest to tym bardziej zastanawiające, że w Analizie SWOT (cele szczegółowe 2 i 3) napisano, że procesy koncentracji w polskim sektorze rolnym zachodzą wolniej niż w pozostałych krajach UE. Jest więc wątpliwe, żeby ich dalsze spowalnianie było czymkolwiek uzasadnione, gdy podniesiony zostanie poziom dobrostanu zwierząt, a jednocześnie występuje silne zapotrzebowanie ze strony podmiotów przetwórczych na dostawy dużych partii wysokojakościowego mleka, możliwego do otrzymania niemal wyłącznie przy odpowiednio dużej skali produkcji. **Podobnie zadziwiająca jest propozycja zastosowania mechanizmu przeciwdziałającego zjawisku skali w rolnictwie polskim, szczególnie w sytuacji, kiedy dąży się do zapewnienia stabilności dochodów gospodarstw (potrzeba 6, cel szczegółowy 1).** Przeciwnie, efekty skali są pożądane jako narzędzie pozytywnie wpływające na stabilizację dochodów. Wagę procesów koncentracji podkreślają uczestnicy Panelu Ekspertów: *„Podstawowy problem, który przebiega się w odniesieniu do wszystkich celów, to brak działań prowadzących do poprawy struktury gospodarstw. Akcentowanie pomocy małym i średnim gospodarstw prowadzi do zamrożenia obecnej struktury, a osiągnięcie efektywności wymaga odpowiedniej skali produkcji. Nieprofesjonalny sposób wsparcia małych gospodarstw daje niewielkie szanse profesjonalizacji produkcji rolnej w Polsce. Brak jest ukierunkowania działań na przemiany struktur, co jest podstawowym mankamentem dokumentów.”*
- Zdefiniowania wymagają wskazane w potrzebie 7, cel szczegółowy 1 obszary peryferyjne i o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Należy mieć na uwadze, że zbyt duża powierzchnia objęta wsparciem, przy braku warunkowości tego wsparcia (np. wymogu wapnowania gleb kwaśnych, prowadzenia produkcji rolniczej prowadzącej do zwiększania materii organicznej w glebie i in.) ogranicza skuteczność a nawet podważa celowość tej formy interwencji.
- Nazwy potrzeb celu szczegółowego 1 nie do końca odpowiadają treści merytorycznej zawartej w ich opisie, dlatego oceny ważności tych potrzeb nadane przez ekspertów mogły zostać zawyżone. Przykładowo nazwa pierwszej potrzeby celu szczegółowego 1 sugeruje konieczność zwiększenia indywidualnych dochodów rolników, ale dopiero w opisie potrzeby wyraźnie widać, że chodzi o wsparcie dochodów właścicieli małych gospodarstw. W potrzebie 6, celu szczegółowego 1 dotyczącej zapewnienia stabilności dochodów gospodarstw przez łagodzenie skutków ryzyka cenowego „ukryto” natomiast przeciwdziałanie korzyściom skali, na co zupełnie

nie wskazuje nazwa potrzeby. **Można zatem przypuszczać, że o ile asesory dokonujący oceny rozumieli całościowo ewaluowane potrzeby, to sam ich ranking – czytany bez materiału wprowadzającego – może być dla Czytelnika nie w pełni zrozumiały.**

- W utworzonym na podstawie badań ankietowych rankingu potrzeb celu pierwszego Planu na pierwszym miejscu znalazło się: Zwiększenie indywidualnego dochodu w rolnictwie w celu zapewnienia rolnikom godnego poziomu życia i wyrównywania szans rozwojowych, ekonomicznych, społecznych. Jednak z dodatkowych uwag wyraźnie wynikało, że cel ten powinien być rozumiany jako poprawa dochodów ogółu gospodarstw, a nie jedynie redystrybucja w kierunku gospodarstw małych i średnich, lub słabych ekonomicznie.

CEL SZCZEGÓŁOWY 2. ZWIĘKSZENIE ZORIENTOWANIA NA RYNEK I KONKURENCYJNOŚCI, W TYM WIĘKSZE UKIERUNKOWANIE NA BADANIA NAUKOWE, TECHNOLOGIĘ I CYFRYZACJĘ

Potrzeba 2, celu szczegółowego 2 zdefiniowana została jako: „wzmocnienie innowacyjności i zaawansowania technologicznego produkcji rolnej”. Jest to ważna potrzeba, ale jej spełnienie wymaga zmiany struktur agrarnych (z nowoczesnych technologii są w stanie skorzystać tylko rolnicy mający silne ekonomicznie gospodarstwa, o dużym potencjale finansowym i intelektualnym), stąd nie jest ona spójna z ideą powszechnego wyrównywania szans przez wsparcie małych gospodarstw. W Analizie SWOT (cel szczegółowy 2) jest wyraźnie napisane, że „Innowacyjne technologie produkcyjne stosują przede wszystkim duże i wyspecjalizowane gospodarstwa rolne. Małe i średnie gospodarstwa rolne nie dysponują odpowiednim potencjałem gospodarczym, aby prowadzić inwestycje w innowacyjne i wdrażać zaawansowane technologie”. Warto też dodać, że prawie niemożliwe jest, aby kiedykolwiek dysponowały. (Eksperti zaznaczają, że „Patrząc na strukturę trzeba także rozróżnić i ostrożnie podchodzić do porównań międzynarodowych: zupełnie inne jest rolnictwo drobne na południu Europy [specyficzne, lokalne, niszowe], w przeciwieństwie do polskiego, które podejmuje próbę konkurencji z gospodarstwami wielkotowarowymi”), szczególnie wówczas, gdy ich dochody generowane będą przez nieukierunkowane i nieuwarunkowane wsparcie. Widać brak konsekwencji w uzasadnianiu potrzeb i spójności przedstawionych do oceny dokumentów.

Nawiązując do potrzeb celu szczegółowego 2, uczestnicy badania fokusowego twierdzili, że „pominięto kwestię konkurencji zewnętrznej ze strony dużych gospodarstw z krajów unijnych oraz możliwości konkurowania polskiego rolnictwa na rynkach światowych”. Ponadto, skrytykowali zaproponowany mechanizm mający przeciwdziałać efektom skali. Jak twierdził jeden z rozmówców „w Planie zaproponowano mechanizm przeciwdziałaniu zjawisku skali w Polsce, aby konkurencja ze strony dużych krajowych gospodarstw nie prowadziła do zaprzestania produkcji w małych gospodarstwach” konkludując, że „słabe i nieefektywne gospodarstwa nie poradzą sobie zarówno z konkurencją krajową jak i konkurencją zewnętrzną.” Potwierdzają to również wypowiedzi Ekspertów podczas panelu: „Tylko w ekonomii skali można osiągnąć zbieżność produkcji z ambitnymi celami środowiskowymi.” Choć niniejsze obserwacje nie determinują zmian w hierarchizacji potrzeb, powinny znaleźć odzwierciedlenie przy planowaniu logiki interwencji

CEL SZCZEGÓŁOWY 3. POPRAWA POZYCJI ROLNIKÓW W ŁAŃCUCHU WARTOŚCI

Uwagi dotyczące konieczności poprawy struktur agrarnych dotyczą także celu szczegółowego 3 - poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości. Niewątpliwie prawdą jest, że zawarcie umowy między producentem rolnym a odbiorcą, szczególnie długoterminowej, wzmacnia pozycję rolnika w obrocie

produktami rolnymi. Podstawowy problem jest jednak taki, że umowy te wymagają dostarczania dużych wystandaryzowanych partii produktów, co jest trudne w przypadku małych gospodarstw. W opinii uczestników badania fokusowego *„organizacje producentów i związki grup producentów powinny mieć dodatkowe wsparcie inwestycyjne, ponieważ są już dojrzałymi, zaawansowanymi we współpracy podmiotami poszukującymi ścieżek wejścia na kolejny, dalszy poziom wzmocnienia pozycji rynkowej i współpracy wszystkich współpracujących uczestników, włączając także integrowane gospodarstwa małe”*. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku wykorzystania technologii cyfrowych w dostępie do usług finansowych, informacji rynkowych oraz poprawie łańcucha dostaw (potrzeba 7, cel szczegółowy 3). O skuteczności takich narzędzi jak handel elektroniczny w dużej mierze decyduje skala sprzedaży, także w formie dobrze zorganizowanych i współpracujących grup rolników. Widać więc wyraźną sprzeczność pomiędzy potrzebą 1 celu szczegółowego 1 a celem szczegółowym 3. Należy uwzględnić kompetencje cyfrowe rolników, przyszłe ukierunkowanie doradztwa oraz powiązać różne funkcje cyfryzacji zawarte w różnych celach i potrzebach (redukcja oddziaływania na środowisko, poprawa efektywności produkcji, instrumenty zarządzania ryzykiem itd.). Wskazanie konieczności *„poprawy struktury gospodarstw”* oraz *„koncentracji produkcji”* pojawiło się w wypowiedziach uczestników badania fokusowego także w ocenach potrzeb celu szczegółowego 3. Twierdzono, że *„Wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu wartości powinno być dokonywane równolegle przez koncentrację produkcji”*. Zdaniem badanych *„utrzymywanie gospodarstw, które cechują się niską skłonnością do poziomej i pionowej integracji oraz wykazują się niską świadomością i orientacją rynkową jest błędne”*. Co więcej, w badaniach fokusowych w kontekście poprawy pozycji rolników w łańcuchy wartości wskazano, że *„należy zrezygnować ze wspierania grup tworzonych wyłącznie przez rolników indywidualnych. Powinno się dopuścić do nich także podmioty mające osobowość prawną, traktując je jako integratorów posiadających odpowiednie zasoby, w tym know-how.”*

Generalnie, wypowiedzi osób zebranych podczas badania fokusowego odnośnie do potrzeb Planu i ich hierarchii były w większości zgodne z uwagami przedstawionymi powyżej, które odnosiły się do celów szczegółowych 1, 2 i 3. Uczestnicy badania opowiedzieli się za wyraźnym oddzieleniem polityki socjalnej od polityki rolnej, wymagającej przekształceń strukturalnych. Tym samym skrytykowali działania mające na celu wspieranie gospodarstw małych, bez szans rozwojowych. Takie działania, ich zdaniem, doprowadzą do utrwalenia wadliwej struktury agrarnej w Polsce i do zwiększenia dystansu rozwojowego pomiędzy rolnictwem polskim a UE-15 (stąd stare kraje członkowskie, mając na uwadze własną konkurencyjność nie protestują, a wręcz są zadowolone z ukierunkowania polityki rolnej w Polsce). Uczestnicy badania mówili wprost, że *„w Planie za priorytetowy kierunek rozwoju uznano utrwalanie obecnej struktury agrarnej i wynikających z niej słabych stron polskiego rolnictwa. Zapewnienie wsparcia i trwania małym, nieefektywnym gospodarstwom jest działaniem krótkowzrocznym i nie przyczyni się do poprawy sytuacji dochodowej sektora rolnego w długim okresie.”* Jednocześnie uznali za krytyczne określenie minimalnego progu gospodarstwa rolnego w dostępie do środków pomocowych.

Respondenci SSI zasadniczo wyrażali podobne poglądy na kwestie poprawy pozycji rolników w łańcuchu wartości. Zwrócili między innymi uwagę na zróżnicowaną możliwość zrzeszania się w zależności od rodzaju wytwarzanych produktów. Wskazano przy tym na niechęć małych gospodarstw do tworzenia grup producenckich.

Kwestia poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw została także poruszona w trakcie wywiadów IDI z przedstawicielami MRiRW. Jak podkreślali respondenci, jest to kluczowe zadanie dla poprawy dochodowości rolników. Służyć mają temu m.in. prace ukierunkowane na zaprojektowanie wsparcia (dotacji) dla dalszego rozwoju krótkich łańcuchów dostaw, ale także dotowania MŚP w sektorze przetwórstwa (ze szczególnym uwzględnieniem przetwórstwa surowca ekologicznego) powiązane z celami zrównoważonego rozwoju oraz silniejszego powiązania z bazą surowcową (rolnikami) poprzez system kontraktacji. Ze względu na wagę tego problemu, prowadzone są analizy w tym obszarze i rozważane są inne rozwiązania (zwrotne instrumenty finansowe) adresowane do dużych krajowych przedsiębiorstw przetwórczych, aby silniej ukierunkować je na cele EZŁ poprzez dalszą modernizację technologiczną i wdrażanie rozwiązań innowacyjnych ukierunkowanych na silniejszą integrację pionową. Respondenci IDI dostrzegają problem i zagrożenie wynikające z niskiego zaangażowania producentów rolnych we wspólne działania, co negatywnie rzutuje na ich dochodowość i konkurencyjność. W tym kontekście podkreślono znaczenie dalszego finansowania wspólnych działań, także ukierunkowanego na zarządzanie ryzykiem wynikającym z niestabilności rynków.

W kontekście oceny przygotowania dokumentów (Diagnoza, Analiza SWOT, Priorytetyzacja potrzeb) w ramach celu szczegółowego 3, respondenci IDI zwrócili wagę na konieczność spojrzenia na proces programowania w sposób całościowy (kompleksowy), uwzględniający także Rekomendacje KE dla polskiego PS WPR z grudnia 2020 r. Takie podejście umożliwia uwzględnienie w tym procesie globalnych trendów i wyzwań, artikulację potrzeb konsumentów i rolno-środowiskowych.

CEL SZCZEGÓŁOWY 4. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO ŁAGODZENIA ZMIANY KLIMATU I PRZYSTOSOWYWANIA SIĘ DO NIEJ, A TAKŻE WYKORZYSTANIE ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGII

Potrzeby dotyczące celu 4 są określone w sposób ogólny na poziomie krajowym i są następujące: (1) Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, (2) Adaptacja rolnictwa i leśnictwa do zmian klimatu, (3) Zwiększanie pochłaniania i skutecznego magazynowania węgla w glebie, (4) Rozwój OZE i (5) Rozwój biogospodarki w oparciu o nieżywnościowe zastosowania biomasy rolniczej i leśnej, (6) Podnoszenie wiedzy w zakresie łagodzenia zmian.

W zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa wskazano na dużą niepewność metod monitoringu oraz podkreślono możliwości magazynowania węgla i ochrony węgla w glebach i biomasie drzewnej. Bariere w racjonalizacji nawożenia, głównego elementu racjonalizacji nakładów upatruje się głównie w uregulowaniu kwasowości gleb a dopiero następnie w odpowiednim dopasowaniu dawek nawozowych. Rozwój biogospodarki ma się odbywać przez zagospodarowanie zagajników krótkiej rotacji i resztek podzbiorowych oraz odpadów przemysłu rolno-spożywczego, czyli w wąskim tradycyjnym podejściu do biogospodarki. Nie ma jednak w tym względzie wdrożonej strategii na poziomie krajowym. Wskazuje się na dynamiczny rozwój OZE i dalsza potrzebę wykorzystania i rozwijania alternatywnych możliwości produkcji energii.

Jako krytyczne potrzeby (najbardziej konieczne) określono potrzebę adaptacji wobec zmiany klimatu oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa. Potrzebą wymaganą jest magazynowanie węgla w glebie, łączony z budowaniem zasobów materii organicznej w glebie oraz zwiększaniem żyzności gleby. Rozwój OZE i biogospodarki określono jako pożądane, najmniej istotne w działaniach klimatycznych w ramach PS. Na obecnym etapie wdrażania polityki klimatycznej oraz braku strategii biogospodarki dokonana hierarchizacja wydaje się poprawna i może być podstawą konstrukcji PS.

CEL SZCZEGÓŁOWY 5. WSPIERANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I WYDAJNEGO GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NATURALNYMI, TAKIMI JAK WODA, GLEBA I POWIETRZE

Potrzeby dotyczące celu 5 są określone w sposób ogólny na poziomie krajowym i są następujące: (1) Ochrona zasobów i poprawa jakości gleb, (2) Poprawa gospodarki wodnej na obszarach wiejskich, (3) Poprawa jakości wód (4) Ograniczanie zanieczyszczeń powietrza, (5) Zapobieganie porzuceniu gruntów i (6) Podnoszenie wiedzy w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych – wody, gleby, powietrza. W kontekście potrzeby związanej z podnoszeniem wiedzy w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów należy wprowadzić zagadnienia dotyczące ekosystemowych usług produkcyjnych (wytwarzanie żywności i innych surowców), o których była mowa w Analizie SWOT, w powiązaniu z realizacją celu 6, brak jest natomiast odniesienia w kontekście celu 5. Jako krytyczne potrzeby (najbardziej konieczne) określono ochronę zasobów i poprawę jakości gleb (CS 5.P1.) i poprawę gospodarki wodnej na obszarach wiejskich (CS 5.P2). Potrzebą krytyczną jest poprawa jakości wód (CS 5.P3), zaś ograniczanie zanieczyszczenia powietrza (CS 5.P4) i zapobieganie porzuceniu gruntów są potrzebami pożądanymi. 203, Dokonana hierarchizacja wydaje się poprawna i może być podstawą konstrukcji PS. Cel szczegółowy 6. Przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu

Sformułowano 9 potrzeb przyporządkowanych do celu szczegółowego 6. Zidentyfikowane potrzeby zostały uzasadnione merytorycznie w stopniu zadawalającym. W ramach celu 6 najwyżej ocenionymi potrzebami były CS.6.P1 „Ochrona i zróżnicowanie krajobrazu wiejskiego” oraz potrzeba CS.6.P2 „Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów”. Obydwie potrzeby sklasyfikowano jako krytyczne dla realizacji celu 6. Niższą ocenę (potrzeba wymagana) nadano potrzebom: CS.6.P3 CS 6 P3. „Zwiększenie różnorodności upraw”, CS 6 P 4. „Zwiększenie różnorodności biologicznej lasów”, CS 6. P 5. „Ekstensywne użytkowanie gruntów, w tym gruntów o niskiej wartości produkcyjnej oraz cennych przyrodniczo, z uwzględnieniem potrzeb ich ochrony” oraz potrzebie CS 6. P 6. „Zachowanie zasobów genetycznych roślin w rolnictwie”. Jako potrzebę pożądaną zidentyfikowano CS 6. P 7. „Zachowanie zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie” oraz CS 6. P 8. „Zapobieganie rozprzestrzenianiu się gatunków inwazyjnych”. Potrzeba CS 6. P 9. „Rozwój zasobów wiedzy i informacji o środowisku, jej upowszechnianie i wzrost świadomości społeczeństwa” nie została zaadresowana, jako niepodlegająca hierarchizacji.

. W uzasadnieniu hierarchii potrzeb często padały nawiązania do usług ekosystemowych, jednakże nigdy nie nawiązano bezpośrednio do wpływu realizacji konkretnych potrzeb na wzmocnienie konkretnych usług. Na wartość usług ekosystemowych wpływa sposób gospodarowania i stopień zachowania różnorodności biologicznej. Usługi ekosystemowe nie opierają się wyłącznie na zapyłaniu i tworzeniu atrakcyjnego krajobrazu, ale także na zapewnianiu funkcji produkcyjnej i regulacyjnej ekosystemu o znacznej wartości. Szczególnie wartościową funkcją jest biologiczna ochrona roślin, której efektywność jest bezpośrednio zależna od różnorodności biologicznej ekosystemu, w tym różnorodności krajobrazu. Potrzeba wykorzystania naturalnej ochrony roślin będzie miała szczególnie duże znaczenie w związku z ograniczeniem stosowania chemicznych środków ochrony roślin. Istotną z punktu widzenia realizacji celów WPR usługą ekosystemową jest tworzenie gleby przez organizmy żywe. Jest to proces powolny, wymagający odpowiedniego gospodarowania materią organiczną ze strony rolnictwa. Proces ten może jednak w dużym stopniu przyczynić się do zwiększenia potencjału produkcyjnego gleb oraz sekwestracji dużej ilości dwutlenku węgla. Będzie to miało ogromne znaczenie w związku z ograniczeniem stosowania nawozów syntetycznych oraz w kontekście łagodzenia skutków zmian klimatycznych przez rolnictwo.

Według respondentów organizacji ekologicznych, w działaniach na rzecz ochrony siedlisk i krajobrazu istotna jest świadomość rolników, a nie wielkość gospodarstwa. Oznacza to, że z punktu widzenia

dążenia do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, konieczne jest przywiązywanie wagi do niepodlegającej priorytetyzacji potrzeby związanej z transferem wiedzy i innowacji.

CEL SZCZEGÓŁOWY 7. PRZYCIĄGANIE MŁODYCH ROLNIKÓW I UŁATWIANIE ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Załącznik 2 w zakresie Celu 7 w większości trafnie identyfikuje katalog potrzeb istotnych z punktu widzenia przyciągania młodych rolników i rozwijania wiejskiej przedsiębiorczości. W opinii Ewaluatora opracowanie nie zawsze jednak wystarczająco uwzględnia znaczenie realizacji danej potrzeby dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w przedmiotowym aspekcie.

Z punktu widzenia przyciągania młodych osób do rolnictwa strategiczne i długoterminowe znaczenie ma zaspokojenie potrzeby ułatwiania dostępu do kapitału i ziemi, jako czynników produkcji decydujących o rozwoju gospodarstw towarowych, będących kluczowym segmentem krajowego rolnictwa z punktu widzenia utrzymania jego konkurencyjności ekonomicznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, jak również dla optymalnego korzystania z dóbr przyrodniczych i adaptacji do zachodzących zmian klimatu. Wspomniana opinia Ewaluatora w zakresie identyfikacji potrzeb młodych rolników jako relatywnie najważniejszych, jest zbieżna ze stanowiskiem uczestników FGI reprezentujących organizacje społeczne, jak również ze zdaniem większości specjalistów, którzy wzięli udział w Panelu Ekspertów. W tym kontekście potrzeba poprawy dochodów młodych rolników jest uzasadniona, ale drugorzędna ze względu na ograniczoną możliwość osiągnięcia przedmiotowego celu za pośrednictwem interwencji publicznej i częściowo nierozwojowy ekonomicznie charakter. Należy dodać, że dla zachęcania młodych osób do rozwijania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, w tym podejmowania działalności rolniczej, ważne jest zarówno wsparcie finansowe perspektywicznych przedsięwzięć, jak i dostęp do wysokiej jakości usług szkoleniowych, doradczych, ukierunkowanych na realizację nowych modeli biznesowych czy działalności w niszach rynkowych. Kluczowe w tym przypadku będzie także tworzenie warunków dostępu do innowacji, unikalnych zasobów oraz nowoczesnych technologii (ICT). Wspierać należy w szczególności inicjatywy rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w dobrze rokujących branżach, niszach rynkowych związanych obszarami wiejskimi, bazujących na dobrach, zasobach i przewagach tych terenów (np. usługi zdrowotne, rekreacyjne, turystyczne, edukacyjne) i wykorzystujących ICT. Jednocześnie należy pamiętać o odpowiednim powiązaniu wsparcia dla młodych rolników (oraz dla młodych przedsiębiorców) z celami klimatycznymi i środowiskowymi EZŁ i WPR UE, tak aby świadczona pomoc, jak wskazywała badana przedstawicielka jednej z organizacji społecznych, przyczyniała się do rozpowszechniania prośrodowiskowych praktyk rolniczych i biznesowych oraz tworzenia grupy liderów potrafiących powiązać działalność rolniczą i gospodarczą z ochroną środowiska i klimatu, przy jednoczesnym osiągnięciu korzyści ekonomicznych.

W dokumencie w uzasadnieniu potrzeb (np. dostęp do ziemi, kapitału) nie zidentyfikowano konieczności wspierania napływu do rolnictwa osób dysponujących pozarolniczymi kwalifikacjami i pozarolniczym doświadczeniem zawodowym (tzw. *new entrants*), nastawionych na rozwój działalności w sektorze rolno-spożywczym¹⁷.

¹⁷ Na potrzebę zachęcania i ułatwiania napływu młodych osób spoza tzw. rodzin rolniczych do sektora rolnego wskazywali także uczestnicy FGI reprezentujący organizacje społeczne oraz osoby, które brały udział w panelu ekspertów.

CEL SZCZEGÓŁOWY 8. PROMOWANIE ZATRUDNIENIA, WZROSTU, WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO I ROZWOJU LOKALNEGO NA OBSZARACH WIEJSKICH, W TYM BIOGOSPODARKI I ZRÓWNOWAŻONEGO LEŚNICTWA

W odniesieniu do Celu 8 w Załączniku 2 dokonano trafnej identyfikacji potrzeb. Wyniki wieloletniego badania „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich”¹⁸, ekspertyza OECD 2018¹⁹, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030²⁰, jak i wyniki realizowanych na potrzeby niniejszej ewaluacji FGI wskazują jednak, że wśród potrzeb o relatywnie najwyższym priorytecie – nie tyle z punktu widzenia ich spójności z kluczowymi dokumentami strategicznymi, ile ich doniosłego znaczenia dla rozwoju rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – obok potrzeby 1 (poprawa dostępu do infrastruktury internetowej), powinny znaleźć się potrzeby dotyczące zwiększenia dostępności przestrzennej obszarów wiejskich (czyli poprawa dostępu do usług transportu publicznego – potrzeba 10 oraz poprawa dostępu do infrastruktury typu drogi – potrzeba 5), jak również polepszenia dostępności usług opiekuńczych, zdrowotnych i kulturalnych (potrzeba 8).

Zwiększenie dostępności przestrzennej wielu miejscowości wiejskich w kraju oraz ich wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną stanowi istotny warunek możliwości rozwoju tych wsi w innych wymiarach²¹ (np. jakości życia, dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, mobilności społeczno-zawodowej mieszkańców). Z kolei potrzebie 8 najwyższą wagę nadali uczestnicy FGI przeprowadzonego na użytek badania ewaluacyjnego, reprezentujący organizacje zajmujące się szeroko pojętym włączeniem społecznym. Ponadto sugerowana kolejność priorytetów (najpierw budowa i modernizacja infrastruktury, dostępność przestrzenna, dostępność do podstawowych usług, a potem inne działania, interwencje) wynika nie tylko z przywołanych badań, ale także z teorii rozwoju lokalnego i regionalnego, a także z pewnej „logiki” procesów rozwoju gospodarczego.

W zakresie potrzeby 4 „Poprawa dostępu do infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej” w związku z dużymi zasobami turystyczno-rekreacyjnymi zlokalizowanymi na obszarach wiejskich rozpoznano potrzebę wykorzystania ich jako „dźwigni rozwojowej” poprzez przygotowanie infrastruktury dostępu do tych zasobów (ścieżki rowerowe, szlaki, dostęp do miejsc odpoczynku - z zadaszeniem, dostępem do Wi-Fi, stacjami napraw rowerów, toaletami, śmietnikami, itp.). Należy jednak pamiętać, że nowopowstająca infrastruktura nie może stanowić przyszłego obciążenia finansowego dla gmin, związanego z pogarszającą się sytuacją demograficzną (szczególnie na peryferyjnych obszarach wiejskich) oraz finansową gmin (od 2019 r. obserwujemy niekorzystny trend zmniejszania zdolności samorządów do planowania przyszłych wydatków powodowany głównie zmniejszeniem nadwyżki operacyjnej). W związku z powyższym, planowane działania powinny uwzględniać inteligentne rozwiązania, dzięki którym generowane będą oszczędności. Jednocześnie inicjatywy bazujące na zasobach przyrodniczych muszą stanowić odpowiedź na ujawniony lub rosnący popyt na daną atrakcję turystyczną. Nie należy ich traktować jako pomysłu na rozwój gospodarki lokalnej „od zera”.

¹⁸ Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., (2018). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika. EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.

¹⁹ OECD (2018). Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018. OECD.

²⁰ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, załącznik do uchwały nr 123 Rady Ministrów z dn. 15.10.2019 (poz. 1150).

²¹ Na dużą wagę związku między dostępnością przestrzenną obszarów wiejskich, ich wyposażenia w wysokiej jakości infrastrukturę techniczną i społeczną a poziomem życia mieszkańców i przebiegiem procesów gospodarczych zwracają uwagę m.in. autorzy Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030. We wskazanym dokumencie Cel szczegółowy nr 2 „Poprawa jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska” wiązany jest w pierwszej kolejności w zagadnieniach poprawy dostępności przestrzennej obszarów wiejskich i wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Ponadto w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że sytuacja mieszkańców wsi w Polsce jest znacząco różna w zakresie dostępu do infrastruktury transportowej, technicznej (wodno-kanalizacyjnej, energetycznej, ICT), edukacji i usług wyższego rzędu. Dlatego pożądanym rozstrzygnięciem strategicznym jest podniesienie standardu życia w tych wymiarach, patrz: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, załącznik do uchwały nr 123 Rady Ministrów z dn. 15.10.2019 (poz. 1150); OECD (2018). Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018. OECD.

W związku z tym potrzeba 4 powinna być sklasyfikowana nisko, bowiem kluczowe dla rozwoju lokalnego są elementy związane z dostępem do infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, transport publiczny oraz promocja przedsiębiorczości.

Analizując potrzebę 5 „Poprawa dostępu do usług transportu publicznego” należy stwierdzić, że konieczne jest zaakcentowanie powszechnego problemu ograniczonej dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich, który w szczególności dotyczy obszarów położonych peryferyjnie o rozproszonej sieci osadniczej. Działania jakie należy w tym zakresie podjąć to próba organizacji niekonwencjonalnego systemu komunikacji zbiorowej, np. tele-busy – pojazdy kursujące na żądanie. Dodatkowo należy rozważyć pominięcie potrzeby 7 „Poprawa dostępu do usług komercyjnych”. W ocenie Ewaluatora to zjawisko powinno być samoistnym skutkiem żywotności wsi. Najpierw należy skoncentrować się na przełamaniu negatywnych konsekwencji demograficznych oraz kwestii optymalnego świadczenia usług komunalnych. Problem usług komercyjnych nie leży w bezpośredniej kompetencji samorządów gmin.

CEL SZCZEGÓŁOWY 9. POPRAWA REAKCJI ROLNICTWA UE NA POTRZEBY SPOŁECZNE DOTYCZĄCE ŻYWNOŚCI I ZDROWIA, W TYM BEZPIECZNEJ, BOGATEJ W SKŁADNIKI ODŻYWCZE I ZRÓWNOWAŻONEJ ŻYWNOŚCI, ZAPOBIEGANIA MARNOTRAWIENIU ŻYWNOŚCI, JAK RÓWNIEŻ DOBROSTANU ZWIERZĄT

Załącznik 2 w zakresie Celu 9 w większości trafnie identyfikuje katalog potrzeb istotnych z punktu widzenia odpowiedzi sektora rolnego na potrzeby żywnościowe i zdrowotne społeczeństwa. W ocenie Ewaluatora korekty wymaga treść uzasadnień poszczególnych potrzeb. Za nadrzędną potrzebę uznać należy zwiększenie podaży polskich produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności w Polsce. Kluczowym warunkiem osiągnięcia tego celu jest zmiana podejścia do wsparcia ww. systemów na takie, które wspierać będzie przede wszystkim produkcję i komercjalizację żywności (surowców i produktów) objętej unijnymi i krajowymi systemami jakości żywności. Tego typu wsparcie skutkować powinno „zapewnieniem dostępności żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności - żywności ekologicznej, posiadającej oznaczenia geograficzne, wytwarzanej w ramach integrowanej produkcji roślin, a także w ramach krajowych systemów jakości żywności”. Aby ten cel osiągnąć kluczowe wydaje się:

- zwiększanie świadomości konsumentów, wtedy rynek wymuszać będzie zmiany w produkcji;
- przyznanie zdecydowanie najwyższego priorytetu kwestiom budowy i funkcjonowania grup działających na rzecz zwiększenia potencjału produkcyjnego i handlowego produktów uczestniczących w systemach jakości żywności.

Niezależnie od powyższego, w ramach innych projektowanych interwencji (nie tylko dot. realizacji Celu 9) warto uwzględnić preferencyjne podejście i zasady otrzymywania wsparcia dla podmiotów uczestniczących w systemach jakości żywności.

W przedłożonym od oceny dokumencie w odniesieniu do uzasadnienia potrzeby 1 warto pokazać współdziałanie i uzupełnianie się systemów jakości – integrowana i ekologiczna produkcja daje narzędzia do produkcji paszy wysokiej jakości bez pozostałości mykotoksyn, dzięki temu zwierzęta nie chorują i zużywa się mniej antybiotyków.

Z kolei w uzasadnieniu potrzeby 4 należałoby skoncentrować się na wskazaniu korzyści wynikających ze wsparcia dla grup na rzecz jakościowych produktów. Warto kontynuować działanie oferujące pomoc na przystąpienie do systemów jakości żywności - należałoby zwiększyć poziom i zakres

wsparcia na rzecz grupy. Tak skomentował niniejszą potrzebę jeden z przedstawicieli dobrze funkcjonującego zrzeszenia skupiającego wytwórców wysokiej jakości wyrobu: „Jeżeli grupa osób zadała sobie trud, żeby stworzyć i zarejestrować produkt, to dalsza pomoc przynosi znaczące korzyści często nie tylko dla samego produktu, ale i całego regionu. Rolnicy często nie rozumieją sensowności ponoszenia takich kosztów jak: badania, szkolenia doradztwo - sami nie wyłożą na to pieniędzy, a mając budżet w ramach grupy można zrobić badania, przeszkolić rolników i np. wdrażać nowe technologie przyjazne środowisku.”

CEL PRZEKROJOWY MODERNIZACJA SEKTORA POPRZECZ WSPIERANIE I DZIELENIE SIĘ WIEDZĄ, INNOWACJE I CYFRYZACJĘ W ROLNICTWIE I NA OBSZARACH WIEJSKICH ORAZ ZACHĘCANIE DO ICH WYKORZYSTYWANIA

Zgodnie z zasadą subsydiarności w procesie szerokich konsultacji społecznych przeprowadzonych na szczeblu poszczególnych województw zdefiniowane potrzeby ukierunkowane na doskonalenia systemu wiedzy i innowacyjności w polskim rolnictwie. Jako aktualnie najważniejsze, jednocześnie zapewniające realizację celów głównych oraz celów szczegółowych WPR na lata 2023-2027, zdefiniowano sześć potrzeb. W trakcie dalszych prac nad PS WPR dokonano ich hierarchizacji, wykorzystując metodologię zaproponowaną przez ewaluatora w zapytaniu ad hoc nr 1.

Z tych sześciu celów trzy niżej opisane będą częściowo realizowane w ramach PSWPR. Pozostałe trzy: *Zapewnienie dostępu do wysokiej jakości infrastruktury szybkiego internetu na obszarach wiejskich* *Rozwój platform oraz wykorzystania narzędzi ICT w wymianie wiedzy i innowacji oraz nawiązywaniu współpracy* oraz *Utworzenie wystandaryzowanych dużych zbiorów otwartych danych publicznych oraz ich szerokie wykorzystanie* będą realizowane z funduszy Krajowego Planu Odbudowy, funduszy polityki spójności oraz ze środków krajowych.

Najwyżej w hierarchii potrzeb została ulokowana potrzeba pt. *Podniesienie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich poprzez tworzenie i powszechne wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań*. Jest to odpowiedź na zidentyfikowany w diagnozie i analizie SWOT relatywnie niski poziom innowacyjności w polskim rolnictwie, jak i w całym sektorze rolnym. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest nie tyle niedostatecznie rozwinięta sieć jednostek naukowo-badawczych, co niedostatek mechanizmów systemowych zachęcających do współpracy partnerów AKIS. Dotyczy to w szczególności sfery badań i doradztwa rolniczego, które to instytucje są motorem napędowym innowacyjności.

Jednocześnie należy podkreślić, że w ostatnich 2-3 latach dokonano znaczącego postępu w tej sferze wskutek wykorzystania możliwości jakie dało uruchomienie działań Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR) w ramach PROW 2014-2020. Tempo tworzenie innowacyjnych grup operacyjnych (EPI) nabrało w ostatnich latach wyraźnego przyspieszenia i jest to bardzo pozytywny efekt prowadzonych kampanii informacyjno-promocyjnych przez brokerów innowacji tak na poziomie CDR, jak i wojewódzkich ODR. Dalsze przyspieszenie działań w tym zakresie wiąże się z koniecznością wzmocnienia kadrowego i finansowego pozycji zawodowej brokerów coraz lepiej kojarzących partnerów EPI, w tym najważniejszych, czyli rolników, naukowców i doradców rolniczych. W tym celu w należy wyodrębnić niewielkie, aczkolwiek znaczące w budżetach jednostek doradztwa rolniczego, środki na zwiększenie możliwości zintensyfikowania zakresu i podniesienie efektywności działań prowadzonych przez brokerów. Z całą pewnością przyniesie to szeroko rozumiane korzyści dla polskiego rolnictwa. Aby to jednak osiągnąć koniecznym jest

zachęcanie i stymulowanie do współpracy partnerów AKIS i ukierunkowanie ich działań na bieżące i przyszłe wyzwania.

Stąd też kolejna w hierarchii potrzeba pt. *Zacieśnienie współpracy pomiędzy partnerami AKIS* odnosi się do konieczności zintensyfikowania procesów tworzenia mechanizmów systemowych zachęcających do tworzenia innowacji oraz silnie wpisuje się w cele zaplanowane na kolejne lata, w tym wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu oraz *Strategii od pola do stołu* i *Strategii bioróżnorodności*.

Kolejny w hierarchii potrzeba to *Podnoszenie kwalifikacji i umiejętności kadr zaangażowanych w wymianę wiedzy i innowacji oraz zapewnienie dostępności profesjonalnych usług doradczych i szkoleniowych*.

Zaspokojenie tej potrzeby stanowi pierwotny czynnik i fundament dla stałego podnoszenia sprawności i efektywności funkcjonowania polskiego AKIS. Inaczej mówiąc, muszą to być systemowe rozwiązania skutkujące ustawicznym (corocznym) doskonaleniem zawodowym doradców rolniczych – podnoszącym poziom kompetencji zawodowych doradców oraz silne ukierunkowanie badań naukowych na praktykę rolniczą.

Wzmocnienie kadrowe i kompetencyjne podstawowych ogniw AKIS, tj. nauki i doradztwa rolniczego oraz co nie mniej ważne znacznie silniejsze ukierunkowanie badań naukowych na praktyczne rozwiązania dla sektora rolnego, jednakże wypracowywane w interakcji z innymi partnerami (sieciowanie jak najszerzych grup interesariuszy) jest kluczowe dla pokonania nowych wyzwań.

Omówione powyżej trzy najważniejsze potrzeby doskonale opisują procesy, jaki słusznie chcemy wywołać, poprzez uruchomienie zawartych w PSWPR interwencjach, zmierzających do osiągnięcia zaplanowanych celów strategicznych, wynikających z projektów rozporządzeń regulujących przyszłą WPR, jak i celów Europejskiego Zielonego Ładu adresowanych do sektora rolnego w *Strategii od pola do stołu*, *Strategii bioróżnorodności* i innych horyzontalnych strategii Unii Europejskiej.

Przedstawione w PSWPR propozycje potrzeb zostały trafnie zidentyfikowane i właściwie zaadresowane do najważniejszych wyzwań, jakie staną przed rolnictwem i obszarami wiejskimi w najbliższych latach. Jako pozytywne zjawisko należy też ocenić zwiększenie dofinansowania z budżetu krajowego na realizację interwencji przypisanych do celu 10 I.14.1, I.14.2 i I.14.3, zgodnie z rekomendacjami zgłoszonymi przez Ewaluatora na wcześniejszym etapie prac.

SPÓJNOŚĆ WEWNĘTRZNA PROPONOWANEGO PLANU STRATEGICZNEGO WPR I JEGO ZWIĄZEK Z INNYMI ISTOTNYMI INSTRUMENTAMI (ART. 125.3.B)

SPÓJNOŚĆ NA POZIOMIE CELU SZCZEGÓŁOWEGO

CEL SZCZEGÓŁOWY 1. WSPIERANIE GODZIWYCH DOCHODÓW GOSPODARSTW ROLNYCH I ICH ODPORNOŚCI W CAŁEJ UNII W CELU ZWIĘKSZENIA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Najwięcej interwencji realizuje potrzeby (CS1 P1 – 16 interwencji), C1P2 (15 interwencji), C1P3 (13 interwencji) oraz (CS1 P6 – 12 interwencji). Mniej natomiast odnosi się do potrzeb (CS1 P8 – 4 interwencje), C1P5 (2 interwencje), (CS1 P7 – 1 interwencja), C1P4 (1 interwencja) oraz CSP9 (1 interwencja). Potrzeba CSP10 nie jest realizowana przez żadną interwencję. Cel realizują głównie płatności stosowane corocznie, w tym głównie alokowane w I filarze, płatności za świadczenie usług

prośrodowiskowych oraz ONW. Nadmienić jednak należy, że realizacja potrzeb odnosi się wyłącznie do grupy beneficjentów wymienionych interwencji. Poza tym potrzeby realizowane przez największą ich liczbę odnoszą się między innymi do wsparcia sektora pszczelarskiego, owocowo-warzywnego oraz płatności związanych.

Pewne wątpliwości budzi interwencja Podstawowe wsparcie dochodów w odniesieniu do realizacji potrzeby CS1 P2. Wprawdzie capping oraz ograniczenie o 85% wsparcia dla płatności dla gospodarstw uzyskujących wsparcie w przedziale 60-100 tys. euro może zmniejszyć różnice w dochodach pomiędzy gospodarstwami rolniczymi, ale capping pozostaje w sprzeczności z realizacją potrzeby C1P5, a redukcja płatności dla uzyskujących wsparcie w przedziale 60-100 tys. euro jest sprzeczna z wcześniejszymi rekomendacjami Ewaluatora. Jednoczesna realizacja celów środowiskowo-klimatycznych i wyżywieniowych wymuszać będzie bowiem stosowanie oszczędnych, lecz kapitałochłonnych technik produkcyjnych (głównie związanych z elementami rolnictwa precyzyjnego), co możliwe będzie głównie w gospodarstwach większych obszarowo (powyżej 50 ha), stąd nie należy ograniczać im dostępu do środków (dochodów), które mogą być wykorzystane na cele inwestycyjne.

W przypadku płatności związanych wątpliwości budzi zakwalifikowanie takich upraw jak buraki cukrowe, len, konopie włókniste, pomidory, truskawki oraz ziemniaki skrobiowe jako szczególnie istotnych ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych, a znajdujących się w trudnej sytuacji. Są to bowiem typowe uprawy rynkowe, których podaż powinna być przede wszystkim regulowana przez mechanizm cenowy. W przypadku tych sektorów, uwzględniając niektóre przesłanki zasadności wsparcia ze względów gospodarczych i społecznych, proponujemy, by przekazać rolnikom jasny sygnał, że jest to wsparcie okresowe, które w przyszłości (np. w kolejnej Perspektywie Finansowej) powinno być ograniczone lub zlikwidowane, a celem obecnego wsparcia jest uzyskanie konkurencyjności rynkowej.

Wątpliwe jest, aby interwencja Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów rzeczywiście realizowała potrzebę CS1P5. Radykalne ograniczenie wsparcia dla podmiotów o powierzchni powyżej 50 ha, które to w największym stopniu decydują o pozycji konkurencyjnej europejskiego rolnictwa, spowoduje raczej spadek a nie wzrost pozycji ekonomicznej rolnictwa unijnego względem rolnictwa światowego.

Żadna z interwencji nie została przypisana do tej potrzeby CS1P10. Rekomendujemy, aby uczynić to dla następujących interwencji:

1. Rozwój usług rolnictwa precyzyjnego na rzecz ochrony środowiska i klimatu,
2. Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu.

Jest to rzecz o tyle istotna, że technologie cyfrowe, w tym związane z rolnictwem precyzyjnym odegrają kluczową rolę w możliwości realizacji złożonych i ambitnych celów związanych z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego oraz ochroną środowiska i klimatu.

CEL SZCZEGÓŁOWY 2. ZWIĘKSZENIE ZORIENTOWANIA NA RYNEK I KONKURENCYJNOŚCI, W TYM WIĘKSZE UKIERUNKOWANIE NA BADANIA NAUKOWE, TECHNOLOGIĘ I CYFRYZACJĘ

Wszystkie potrzeby przypisane do celu 2 mogą potencjalnie zostać zaspokojone przez poszczególne interwencje, aczkolwiek nie wszystkie zostały do nich formalnie przypisane.

Najwięcej interwencji realizuje potrzeby CS1P2 (7 interwencji) oraz CS2P2 (2 interwencji). Inne CS2P3, CS2P4, CS2P5, CS2P7 oraz CS2P8) przypisane zostały do jednej interwencji. W przypadku potrzeby CS2P6 nie wskazano żadnej interwencji.

Potrzeba CS2P1 ma kluczowe znaczenie nie tylko z ekonomicznego, ale także środowiskowego i społecznego punktu widzenia, wpływając też na pozycję konkurencyjną europejskiego sektora rolnego. Dlatego Ewaluator rekomenduje poszerzenie zakresu interwencji o:

- Rozwój usług rolnictwa precyzyjnego na rzecz ochrony środowiska i klimatu,
- Premie dla młodych rolników.

Nadmienić też należy, iż ograniczenie wsparcia dla podmiotów poniżej 50 ha w interwencji Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów wpływać będzie antagonistycznie na realizację potrzeb CS2P1, CS2P2 oraz CS2P3. Średnie i duże gospodarstwa rodzinne (powyżej 50 ha) w największym stopniu decydują o pozycji konkurencyjnej europejskiego rolnictwa, a ograniczenie pomocy dla nich wpłynie negatywnie na efektywność czynników wytwórczych w sektorze rolnym, innowacyjność produkcji oraz dostęp do kapitału poprawiającego konkurencyjność.

Ze względu na duże znaczenie innowacyjności w realizacji ambitnych celów produkcyjnych i środowiskowych, Ewaluator rekomenduje poszerzenie zakresu interwencji dla potrzeby CS2P2 o:

1. Współpraca Grup Operacyjnych EPI,
2. Doskonalenie zawodowe rolników,
3. Kompleksowe doradztwo rolnicze,
4. Doskonalenie zawodowe kadr doradczych,
5. Wsparcie gospodarstw demonstracyjnych.

W przypadku potrzeby CS2P5 może ona potencjalnie być realizowana (poza przypisaną interwencją Rozwój małych gospodarstw) przez szereg innych interwencji, w tym o charakterze prośrodowiskowym oraz doradczym i szkoleniowym. W związku z dużym jej znaczeniem oraz z tym, że obejmuje ona produkcję ekologiczną, Ewaluator rekomenduje przypisanie do niej co najmniej interwencji Ekoschemat-Rolnictwo ekologiczne.

Potrzeba CS2P6 nie została przypisana do żadnej interwencji, stąd Ewaluator rekomenduje uzupełnienie o następujące interwencje:

1. Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności,
2. Wsparcie uczestników unijnych i krajowych systemów jakości żywności.

Potrzeba CS2P8 realizowana jest przez przypisaną Interwencję w sektorze pszczelarskim - wspieranie podnoszenia poziomu wiedzy pszczelarskiej oraz szereg innych. W związku z tym, że odnosi się ona wprost do podnoszenia kwalifikacji oraz dostępu do usług doradczych, Ewaluator rekomenduje uzupełnienie o co najmniej następujące interwencje:

1. Współpraca Grup Operacyjnych EPI,
2. Doskonalenie zawodowe rolników,
3. Kompleksowe doradztwo rolnicze,
4. Doskonalenie zawodowe kadr doradczych,
5. Wsparcie gospodarstw demonstracyjnych.

CEL SZCZEGÓŁOWY 3. POPRAWA POZYCJI ROLNIKÓW W ŁAŃCUCHU WARTOŚCI

Wszystkie potrzeby przypisane do celu 3 mogą potencjalnie zostać zaspokojone przez poszczególne interwencje, aczkolwiek nie wszystkie zostały do nich formalnie przypisane.

Potrzebę CS3P1 realizuje sześć interwencji, potrzeby CS3P2 i CS3P3 po dwie interwencje, a potrzeby CS3P5 i CS3P6 po jednej interwencji. Do potrzeb CS3P5 oraz CS3P7 nie przypisano żadnej interwencji.

Dla potrzeby CS3P4 Ewaluator rekomenduje uzupełnienie jej o co najmniej:

1. LEADER/Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS),
2. Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności,
3. Wsparcie uczestników unijnych i krajowych systemów jakości żywności,
4. Współpraca Grup Operacyjnych EPI.

Interwencja w sektorze owoców i warzyw - Badania i rozwój słusznie realizuje potrzebę CS3P5. Niemniej jednak Ewaluator rekomenduje uzupełnienie o interwencję Współpraca Grup Operacyjnych EPI.

Potrzeba CS3P7 nie została przypisana do żadnej interwencji i rzeczywiście żadna z nich jej nie realizuje w sposób bezpośredni. Pośrednio natomiast może potencjalnie być realizowana przez interwencje szkoleniowo-doradcze.

CEL SZCZEGÓŁOWY 4. PRZYCZYNIANIE SIĘ DO ŁAGODZENIA ZMIANY KLIMATU I PRZYSTOSOWYWANIA SIĘ DO NIEJ, A TAKŻE WYKORZYSTANIE ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGII

Najwięcej interwencji PS związanych z realizacją celu 4 zaadresowano do dwóch potrzeb: CS 4. P2 (Adaptacja rolnictwa i leśnictwa do zmian klimatu w tym ograniczenie oddziaływania niekorzystnych warunków pogodowych lub zagrożeń chorobowych,) - 37 interwencji oraz CS 4. P1. - 36 interwencji (Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa). Nieznacznie mniejsza liczba interwencji odpowiada potrzebom CS 4. P3. - 30 (Zwiększanie pochłaniania i skutecznego magazynowania węgla w glebie m.in. w wyniku zalesiania najłagodniejszych gruntów rolnych oraz odnawiania lasów). Mniejsza liczba interwencji odpowiada potrzebom CS 4. P5. - 13 (Rozwój biogospodarki w oparciu o nieżywnościowe zastosowania biomasy rolniczej i leśnej, CS 4. P6 – 13 (Wykorzystanie i rozwijanie alternatywnych możliwości produkcji energii) oraz CS 4. P4. - 10 (Podnoszenie wiedzy w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich). Liczba przyporządkowanych interwencji do potrzeb odpowiada stosunkowo na przedstawioną w wcześniejszym etapie hierarchizację potrzeb dla celu 4.

Nie stwierdzono by proponowane interwencje przypisane do celu 4 nawzajem się wykluczały. Mogą one natomiast być komplementarne względem siebie, co wymaga doprecyzowania możliwości korzystania jednocześnie przez rolnika kilku interwencji na jednej działce rolnej. Niektóre interwencje dużym znaczeniu dla realizacji celu 4 zostały zaprojektowane na osiągnięcie małego poziomu produktu (pon. 50 tys. ha), efektem tego, pomimo wysokiej oceny ich efektywności, osiągnięć niskie wskaźniki rezultatu.

CEL SZCZEGÓŁOWY 5. WSPIERANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I WYDAJNEGO GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NATURALNYMI, TAKIMI JAK WODA, GLEBA I POWIETRZE

Największa liczba interwencji PS dotyczących realizacji celu 5 została przyporządkowana do potrzeb CS 5. P1. (Ochrona zasobów i poprawa jakości gleb) - 39 oraz CS 5.P2 (Poprawa gospodarki wodnej na obszarach wiejskich) - 34 interwencji. Nieco mniejsza liczba interwencji odpowiada potrzebom CS 5.P3 (Poprawa jakości wód) - 32 interwencje, CS 5.P4 (Ograniczanie zanieczyszczenia powietrza) - 29 interwencji i CS 5.P5 (Zapobieganie porzuceniu gruntów) - 13 interwencji. Niektóre interwencje dużym znaczeniu dla realizacji celu 5 zostały zaprojektowane na osiągnięcie małego poziomu produktu (pon. 50 tys. ha), efektem tego, pomimo wysokiej oceny ich efektywności, osiągnięć niskie wskaźniki rezultatu. Istnieje również ryzyko nadmiernego w stosunku do planowanego zainteresowania beneficjentów popytu na wsparcie. W wyniku takiego procesu, niektóre z istniejących potrzeb nie zostaną zrealizowane.

CEL SZCZEGÓŁOWY 6. PRZYZYCYNIANIE SIĘ DO OCHRONY RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ, WZMACNIANIE USŁUG EKOSYSTEMOWYCH ORAZ OCHRONA SIEDLISK I KRAJOBRAZU

W sumie 17 interwencji zostało przypisane do celu 6 „Przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu”. W grupie tych interwencji nie stwierdzono oddziaływań antagonistycznych. Wiele interwencji odnosi się do tych samych potrzeb i realizuje te same wskaźniki rezultatu. Potrzeba CS 6. P1. „Ochrona i różnicowanie krajobrazu wiejskiego” jest przypisana do 9 interwencji, jednakże uznać można, że wpływają na nią wszystkie interwencje celu 6 z wyjątkiem I.4.13, I.4.14 (dotyczące ochrony roślin integrowanej i biologicznej). Do potrzeby CS 6. P2 „Z równoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów” przypisano słusznie aż 12 interwencji. Potrzebie CS 6. P3 „Zwiększenie różnorodności upraw”, przypisano 7 interwencji. Do potrzeby CS 6. P4 „Zwiększenie różnorodności biologicznej lasów” przypisano trzy interwencje: I.8.8 „Premie zalesieniowe i pielęgnacyjne”, I.8.10. Zobowiązania zalesieniowe z PROW 2004-2006, PROW 2007-2013, PROW 2014-2020 oraz I.8.14 Zwiększanie bioróżnorodności lasów prywatnych. Potrzeba CS 6. P5. „Ekstensywne użytkowanie gruntów, w tym gruntów o niskiej wartości produkcyjnej oraz cennych przyrodniczo, z uwzględnieniem potrzeb ich ochrony”, jest zaadresowana w interwencjach dotyczących użytkowania TUZ, I.4.2, I.8.1, I.8.2, I.8.3. Jednakże, wiele innych działań jak np. systemy rolno-leśne i obszary wyłączane z produkcji mogą odpowiadać na tę potrzebę. Potrzeba CS 6. P6. „Zachowanie zasobów genetycznych roślin w rolnictwie” została zaadresowana w dwóch interwencjach (I.8.4 oraz I.8.), natomiast CS 6. P7. „Zachowanie zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie” w jednej (I.8.6). CS 6. P8. „Zapobieganie rozprzestrzenianiu się gatunków inwazyjnych” jest realizowane w interwencjach I.8.1, I.8.2 i w I.8.3. Potrzeba CS 6.P9 „Rozwój zasobów wiedzy i informacji o środowisku, jej upowszechnianie i wzrost świadomości społeczeństwa”, nie została zaadresowana w żadnej interwencji, jako nie podlegająca ocenie. Jednakże, będzie ona pośrednio realizowana przez wiele interwencji, ponieważ ich wdrożenie będzie wymagało intensywnych działań doradczych, informacyjnych i edukacyjnych. Niektóre interwencje się doskonale uzupełniają, jak jest w przypadku wsparcia zachowania trwałych użytków zielonych: I.4.15, I.8.1, I.8.2, I.8.3 z interwencjami dotyczącymi utrzymania zwierząt – I.4.2 i I.8.6.

Dobrym uzupełnieniem I.8.1 jest I.8.3, ponieważ pozwala na objęcie wsparciem także siedliska nie zakwalifikowane jako cenne, ale leżące w obszarach chronionych Natura 2000. Zarówno w Rolnictwie Ekologicznym jak i w przypadku cennych siedlisk, jest możliwość uzyskania pasz dla zwierząt, także tych wspieranych w ochronie zasobów genetycznych. Interwencje te mogą wzajemnie się stymulować i wpływać na wzajemną realizację oraz na lepsze osiągnięcie celów WRP. Podobnie, Rolnictwo Ekologiczne oraz interwencja dotycząca Integrowanej ochrony roślin powinny korzystać zarówno z ochrony biologicznej, jak i z wieloletnich pasów kwietnych, będących źródłem pożytecznych organizmów.

CEL SZCZEGÓŁOWY 7. PRZYCIĄGANIE MŁODYCH ROLNIKÓW I UŁATWIANIE ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Dla Celu 7 oraz zidentyfikowanych w wyniku analizy SWOT potrzeb przewidziano w Planie dwie interwencje: I.3 Uzupełniające wsparcie dla młodych rolników oraz I. 11. Premie dla młodych rolników. W ocenie Ewaluatora wymienione interwencje są właściwe, zarówno z punktu widzenia realizacji zakładanego Celu 7, jak i odpowiedzi na rozpoznane potrzeby oraz specyficzne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne dotyczące sektora rolnego (m.in. dużą zmienność dochodów, malejącą opłacalności produkcji, starzenie się populacji rolników, ograniczony dostęp młodych rolników do gruntów rolnych i kapitału).

W dokumencie założono, że interwencje I.3 oraz I.11 mają odpowiadać na cztery spośród dziewięciu sformułowanych potrzeb. Pozostałe pięć potrzeb nie zostało przyporządkowanych. Część z nich trafnie przypisano do innych interwencji Planu (dostęp do wiedzy - CS 7. P4. w ramach Celu 10) lub do programów finansowanych z innych źródeł, tak jak w przypadku potrzeby uznanej za krytyczną związaną z rozwojem dostępu do usług publicznych i infrastruktury technicznej (internet szerokopasmowy) - CS 7. P9., której realizacja ma być finansowana ze źródeł Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz ze środków Polityki Spójności, w tym z Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC). Należy wskazać, że innym potrzebom, którym nie przyporządkowano interwencji w Celu 7, pośrednio mogą odpowiadać interwencje z Celu 8, tj. potrzebie CS 7. P8. (zaangażowanie osób młodych w życie lokalnych społeczności) interwencja I.13.1 LEADER/RLKS, a potrzebie CS 7. P1. (poprawa dostępu do usług związanych z rolnictwem) interwencja I 10.9.2. (rozwój usług na rzecz rolnictwa).

W ocenie Ewaluatora interwencje są ze sobą spójne (spójność wewnętrzna) i wzmacniają realizację Celu 7 (efekt synergii). Ponadto spełniają one większość ze wskazanych w ramach celu potrzeb, przy czym względnie najbardziej i bezpośrednio czynią zadość potrzebom CS 7. P2.(dostęp do kapitału – interwencja I 11.) i CS 7. P6. (poprawa dochodów młodych rolników – interwencja I 3.). Interwencje uznaje się także za całkowicie zgodne z celami strategicznymi polityki krajowej (m.in. cel szczegółowy III.1. SZRWIR 2030 – odpowiedź na zmiany demograficzne i ich następstwa) i polityki UE (zmiany generacyjne w sektorze rolnym). Ponadto w sposób pośredni interwencje I 3. oraz I 11 pozytywnie wpływają na możliwość spełnienia potrzeb rozpoznanych w analizach SWOT dla innych celów, w szczególności Celu 1 (np. w aspekcie zwiększenia dochodów i ich stabilności, poprawy konkurencyjności, Celu 2 (np. w odniesieniu do wzrostu efektywności wykorzystania czynników wytwórczych w rolnictwie, wzmocnienia innowacyjności, rozwoju produkcji wysokiej jakości, podnoszenia kwalifikacji i ułatwianie dostępu do wsparcia doradczego), Celu 5 (np. zapobieganie porzucaniu gruntów) oraz Celu 9 (popularyzacji udziału w systemach produkcji żywności wysokiej jakości).

Zasięg terytorialny i zakres wsparcia obu interwencji, zaproponowane kryteria wyboru operacji oraz warunki kwalifikowalności i określenie kategorii beneficjentów są właściwe z punktu widzenia zdiagnozowanych potrzeb i zakładanego celu. Równocześnie w przypadku interwencji I 11. z uwagi na zmienność uwarunkowań rynkowych i pozarynkowych w rolnictwie, jak i możliwy negatywny wpływ na zachęcanie do prowadzenia gospodarstw rolnych przez potencjalnych beneficjentów oraz na rozwój aktywności gospodarczej (przedsiębiorczości) młodych osób na obszarach wiejskich, sugeruje się obniżenie warunku kwalifikowalności odnoszącego się do osiągnięcia co najmniej 60% udziału przychodów z prowadzonej w gospodarstwie działalności rolniczej we wszystkich przychodach beneficjenta, w szczególności taka modyfikacja byłaby wskazana w przypadku niższego od oczekiwanego zainteresowania przedmiotowym wsparciem ze strony beneficjentów. Przy konstruowaniu warunków kwalifikowalności wskazanej interwencji warto bowiem brać pod uwagę zarówno fakt specyfiki zmian generacyjnych w rolnictwie (proces rozciągnięty w czasie, nierzadko dotyczący całej rodziny rolniczej), jak i konieczność różnicowania dochodów lub poszukiwania dodatkowych ich źródeł przez beneficjentów (dochody uzyskiwane poza gospodarstwem rolnym mogą służyć rozwojowi gospodarstw rolnych i być powiązane z działalnością rolniczą). Jak podkreślał jeden z uczestników przeprowadzonego na potrzeby badania Panelu Ekspertów, odnosząc się do oceny rozpatrywanego warunku udzielenia wsparcia: "zjawisko dwuzawodowości w rolnictwie jest faktem i nie musi być w kolizji z działalnością rolniczą". Inny z respondentów zauważył w tym kontekście z kolei, że "przychody młodych rolników nie powinny być ograniczane tylko i wyłącznie do przychodów z działalności rolniczej".

CEL SZCZEGÓŁOWY 8. PROMOWANIE ZATRUDNIENIA, WZROSTU, WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO I ROZWOJU LOKALNEGO NA OBSZARACH WIEJSKICH, W TYM BIOGOSPODARKI I ZRÓWNOWAŻONEGO LEŚNICTWA

Dla Celu 8 oraz zidentyfikowanych w wyniku analizy SWOT potrzeb przewidziano w Planie trzy interwencje: I 10.9.2. Rozwój usług na rzecz rolnictwa i leśnictwa (instrumenty finansowe), I 10.10. Infrastruktura na obszarach wiejskich i wdrożenie koncepcji inteligentnych wsi oraz I 13.1. LEADER Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS). W ocenie Ewaluatora wymienione interwencje są właściwe, zarówno z punktu widzenia realizacji zakładanego Celu 8, jak i odpowiedzi na rozpoznane potrzeby oraz specyficzne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne dotyczące obszarów wiejskich (m.in. ograniczona dostępność do usług publicznych i społecznych, w tym do usług o wysokiej jakości, słaba dostępność terytorialna części wsi, duże zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego, wyludnianie się dużej części terenów wiejskich, niski poziom dywersyfikacji gospodarki rolniczej i wiejskiej, czy relatywnie niższy poziom aktywności zawodowej ludności wiejskiej).

W dokumencie założono, że interwencje I 10.9.2, I 10.10 oraz I 13.1. mają odpowiadać na dziesięć spośród czternastu sformułowanych potrzeb. Pozostałe cztery potrzeby nie zostały przyporządkowane do interwencji przewidzianych w celu. W trzech przypadkach uzasadniono to ich realizacją za pośrednictwem programów finansowanych z innych źródeł. Dotyczy to potrzeby uznanej za krytyczną, związaną z dostępem do Internetu o wysokiej wydajności - CS 8. P1, potrzeby zakwalifikowanej jako wymaganej, dotyczącej poprawy dostępu do infrastruktury typu drogi - CS 8. P2. oraz potrzeby, określonej jako pożądana, odnoszącej się do zwiększenia dostępu do transportu publicznego - CS 8. P5. W Planie przewidziano, że wymienione potrzeby będą finansowane z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków Polityki Spójności oraz budżetu krajowego za pośrednictwem Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Rządowego Funduszu Inwestycji

Lokalnych, Polskiego Ładu dla Polskiej Wsi i Programu Inwestycji Strategicznych. Z kolei dla potrzeby wsparcia eksperckiego dla osób niebędących rolnikami - CS 8. P14. nie wskazano odpowiednich interwencji lub programu, choć należy sądzić, iż w tym przypadku właściwe wydają się interwencje przewidziane w Celu 10 oraz w KPO (dotyczące wsparcia kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie).

W ocenie Ewaluatora interwencje są ze sobą spójne (spójność wewnętrzna) i w połączeniu wzmacniają realizację Celu 8 (efekt synergii). Ponadto spełniają one zdecydowaną większość ze wskazanych w ramach celu potrzeb, przy czym względnie najbardziej i bezpośrednio czynią odpowiadają na potrzeby CS 8. P3. (poprawa dostępu do urządzeń infrastruktury wodno-ściekowej – interwencja I 10.10.). CS 8. P9. (rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich – interwencja I 10.9.2.) i CS 8. P8. (stymulowanie rozwoju lokalnego – interwencja I 13.1.). Interwencje uznaje się także za w pełni zgodne z celami strategicznymi polityki krajowej (m.in. cel szczegółowy III SZRWRiR 2030 – rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa) i polityki UE (promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego). Ponadto w sposób pośredni interwencje I 13.1., I 10.10 oraz I 10.9.2. pozytywnie wpływają na możliwość spełnienia szeregu potrzeb rozpoznanych w analizach SWOT dla innych celów, w szczególności Celu 1 i 2 (np. w aspekcie zwiększenia dochodów producentów rolnych i rozwoju gospodarstw rolnych), Celu 3 (np. w odniesieniu do wspólnych działań rolników i rozwijania alternatywnych łańcuchów wartości), Celu 4 (np. rozwoju alternatywnych źródeł energii i podnoszenia wiedzy z zakresu zmian klimatu), Celu 5 (dbanie o wiejski krajobraz i podnoszenie wiedzy o racjonalnym korzystaniu z zasobów) oraz Celu 7 (zaangażowanie osób młodych w rozwój lokalnych społeczności) oraz Celu 10.

Zasięg terytorialny trzech interwencji, zaproponowane kryteria wyboru operacji oraz warunki kwalifikowalności są w większości właściwe z punktu widzenia zdiagnozowanych potrzeb i zakładanego celu. Podkreślić należy obecność nowego instrumentu w ramach koncepcji Smart Villages (zawartego również w interwencji I 13.1. LEADER/RLKS), który będzie odpowiadał przede wszystkim na potrzebę CS 8 P 11. Stymulowanie rozwoju lokalnego przez zastosowanie rozwiązań innowacyjnych, w tym cyfrowych, oraz z wykorzystaniem potencjału endogenicznego, co generalnie odpowiada założeniom tej koncepcji, kładącej nacisk na odporność działania oraz stosowanie innowacji technologicznych i społecznych. Ponadto, jeżeli chodzi o zaproponowany kształt podejścia LEADER/RLKS, stanowiącego ważną interwencję wspierającą pozytywne przemiany i łagodzącą negatywne zjawiska na wsi, dużą zaletą jest, z jednej strony, kontynuacja dotychczasowych wypracowanych dobrych praktyk, z drugiej zaś strony, uzupełnianie jej o nowe interesujące elementy. Warto docenić elastyczność w podejściu do kryterium liczby ludności w przypadku zmian demograficznych, co powinno zapewnić ciągłość działania LGD na danym obszarze. Jednocześnie należy dodać, iż ważne będzie pozostawienie LGD autentycznej swobody w wyborze operacji do wsparcia w ramach realizacji LSR. Należy zadbać, aby „w szczególności” w praktyce wdrażania nie okazało się katalogiem zamkniętym.

W związku ze zidentyfikowanymi w Planie znaczącymi potrzebami w zakresie braku dostępu dużej części ludności wiejskiej do podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w ocenie Ewaluatora, zaleca się, aby inwestycje na obszarach wiejskich odnoszące się do budowy systemów wodociągowo-kanalizacyjnych były przedmiotem realizacji w ramach KPO oraz krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W związku z ograniczoną możliwością finansowania tego typu działań za pośrednictwem środków WPR, należy zarezerwować odpowiednio dużą pulę środków publicznych w obrębie wymienionych programów.

Szacunki dotyczące niezbędnych inwestycji budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej w gminach wiejskich do 2027 r. opiewają na kwotę ok. 55 mld zł²², co stanowi ponad 50% potrzeb wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju. Istnieje ryzyko, że tereny wiejskie, położone poza wyznaczonymi w KPOŚK aglomeracjami, charakteryzujące się często rozproszoną zabudową, nie znajdą zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego w okresie 2023-2027 na ten cel. W pesymistycznym scenariuszu w perspektywie kilku najbliższych lat wielu miejscowościom wiejskim grozi stagnacja w związku z brakiem inwestycji w podstawową infrastrukturę komunalną. Proponuje się, by kwestia ta stała się ważnym tematem rozmów międzyresortowych oraz konsultacji na szczeblu władz centralnych i samorządów województw.

Jednocześnie w związku z narastającymi wyzwaniami odnoszącymi się do łagodzenia zmian klimatycznych, racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wzmacniania procesów oddolnego, innowacyjnego i przyjaznego środowisku rozwoju lokalnego, sugeruje się, aby za pośrednictwem krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jak i przy pomocy inicjatyw finansowanych z budżetu państwa stworzyć możliwość finansowania przedsięwzięć z zakresu małej retencji oraz rozbudowy zielono-niebieskiej infrastruktury publicznej w miejscowościach wiejskich (np. instalacji zbiorników retencyjnych z elementami zieleni, budowy stawów retencyjnych, muldów chłonnych, systemów hydrofitowych, ogrodów deszczowych, instalacji urządzeń służących retencjonowaniu i wykorzystywaniu wód opadowych z dachów obiektów użyteczności publicznej w celu nawadniania terenów zielonych, budowę instalacji do zatrzymywania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania oraz rozwój publicznych powierzchni chłonnych, porośniętych roślinnością).

Równocześnie w obszarze B w opisie interwencji I 10.10. sugeruje się uzupełnić opis realizacji koncepcji inteligentnych wsi. Po pierwsze, we wskazanym miejscu należy zaznaczyć, że obszar B dotyczy realizacji niewielkiej liczby projektów (16 dużych przedsięwzięć, po jednym na województwo, wyłanianych w drodze konkursu), których celem będzie rozwiązanie w sposób holistyczny konkretnego i ważnego problemu zaznaczającego się na danym terenie. Po drugie, sugeruje się poszerzyć zakres tematyczny obszaru B o przedsięwzięcia z różnych dziedzin, w tym np. usług transportowych, komunikacji cyfrowej, organizacji rynków i dostaw żywności, czy nowoczesnej i przyjaznej środowisku infrastruktury. Trzeba bowiem pamiętać, że katalog wspieranych operacji w obrębie koncepcji inteligentnych wiosek nie powinien być ograniczony (np. tylko do inwestycji w zakresie adaptacji do zmian klimatu i środowiska) tak aby mógł on kompleksowo (systemowo) odpowiadać na wcześniej zdiagnozowane potrzeby społeczności lokalnej. Wspomnianych 16 przedsięwzięć powinno obejmować względnie duży obszar i być oparte na współpracy, konsultacjach ze społecznością lokalną i zaangażowaniu różnych aktorów. Ponadto rekomenduje się, aby jednym z warunków kwalifikowalności otrzymania wsparcia przez beneficjentów była współpraca z podmiotami społecznymi i gospodarczymi.

Ponadto w odniesieniu do określenia warunków kwalifikowalności interwencji w LEADER/RLKS w przypadku operacji realizowanych w ramach gospodarstw agroturystycznych wątpliwości budzi przynależność do organizacji zrzeszającej kwaterodawców wiejskich na wejściu. Operacja powinna być otwarta również na nowych potencjalnych kwaterodawców, a więc warunek taki powinien być wypełniony w racjonalnie określonym czasie, już po realizacji projektu. Podobnie w przypadku

²² Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Brdulak J., Florczak E., Grzymała Z., Dzik M., Krysiuk C. 2019. *Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*. Raport końcowy badania. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

operacji realizowanych w ramach zagród edukacyjnych, warunek przynależności do Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych prowadzonej przez CDR O/Kraków powinien być spełniany po realizacji projektu. Przy takim formułowaniu warunków wejścia poruszałibyśmy się w zamkniętej grupie już istniejących gospodarstw, a zakładamy jednak, że intencją autorów Planu jest zwiększanie ich liczby.

CEL SZCZEGÓŁOWY 9. POPRAWA REAKCJI ROLNICTWA UE NA POTRZEBY SPOŁECZNE DOTYCZĄCE ŻYWNOSTI I ZDROWIA, W TYM BEZPIECZNEJ, BOGATEJ W SKŁADNIKI ODŻYWCZE I ZRÓWNOWAŻONEJ ŻYWNOSTI, ZAPOBIEGANIA MARNOTRAWIENIU ŻYWNOSTI, JAK RÓWNIEŻ DOBROSTANU ZWIERZĄT

Interwencje PS podejmują wyzwania środowiskowe skupiające się głównie wokół celów szczegółowych 4, 5, 6, co ma zapewnić w długim horyzoncie czasowym zwiększenie odporności całego systemu produkcji żywności i ogólnego zrównoważenia (cel 9). Realizacja tych interwencji będzie wspierać zmiany systemu żywnościowego, poprzez budowanie wiedzy i dzielenie się wiedzą w kontekście zagrożeń globalnych, kształtując lokalne dobre praktyki w rolnictwie. Wiedza w zakresie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu ukierunkowana na dobre praktyki klimatyczno-środowiskowe powinna także pozytywnie wpływać na zmianę postaw w zakresie zrównoważonej diety oraz ograniczania strat i marnotrawstwa żywności

Cel szczegółowy 9 jest realizowany w sposób bezpośredni przez 4 następujące interwencje: I 4.13, I 4.14, I 4.15 oraz I 4.16. Interwencje te ukierunkowane zostały na zaspakajanie potrzeby CS 9 P.2 i CS 9 P.3, czyli odpowiednio: zrównoważone stosowanie przemysłowych środków produkcji oraz podwyższenie dobrostanu zwierząt hodowlanych. W tym kontekście dobór zaproponowanych interwencji dla realizacji potrzeb i celu 9 ocenia się jako prawidłowy. Jak wskazano w Planie, interwencje I 4.13, I 4.14, i I 4.15. mają odpowiadać na potrzeby zdiagnozowane w obrębie innych jego celów, w szczególności: celu 4 (potrzeba CS. 4 P 1. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa), celu 5 (CS. 5 P 1. Ochrona zasobów i poprawa jakości gleby, CS. 5 P 3. Poprawa jakości wód) i celu 6 (CS. 6 P 2. Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów, CS 6. P 3. Zwiększenie różnorodności upraw).

Należy zaznaczyć, że zgodnie z zapisami Planu do interwencji celu 9 nie przypisano siedmiu spośród wszystkich dziewięciu zdiagnozowanych potrzeb. Zdaniem Ewaluatora bezpośredni wpływ na realizację szczegółowego celu 9 i większości z właściwych dla niego potrzeb mają również interwencje I 13.3 **Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności** oraz I 13.4 **Wsparcie uczestników unijnych i krajowych systemów jakości żywności** (zgodnie z zapisami III wersji Planu Strategicznego WPR są one bezpośrednio powiązane z realizacją celu szczegółowego 3 **Poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości**). Interwencje te bezpośrednio odpowiadają na trzy potrzeby, tj. CS.9 P4, P5 i P6 (potrzeba 5 jest w PS WPR źle oznakowana jako P9, podczas gdy w sumie w załączniku nr 2 do Planu tych potrzeb wymieniono łącznie 8). Wśród powyżej wymienionych trzech potrzeb szczególną wagę zdaniem Ewaluatora mają: potrzeba 5. Podnoszenie świadomości konsumentów o systemach produkcji żywności oraz etykietowaniu produktów żywnościowych oraz potrzeba 4. Zapewnienie dostępności żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności - żywności ekologicznej, posiadającej oznaczenia geograficzne, wytwarzanej w ramach integrowanej produkcji roślin, a także w ramach krajowych systemów jakości żywności. Warto dodać, że interwencja I 4. 15. – rolnictwo ekologiczne - co do zasady powinna pozytywnie wpływać na realizację potrzeby CS 9. P 1. (Wspieranie redukcji stosowania antybiotyków w produkcji zwierząt gospodarskich wg zasady „tak mało jak to konieczne”

w tym digitalizacja procesu monitorowania tego procesu), ponieważ w systemie rolnictwa ekologicznego zakłada się przywiązywanie szczególnej wagi do zdrowia i kondycji zwierząt m.in. poprzez profilaktykę oraz dobre warunki utrzymania i żywienia. Stosowanie leków takich jak antybiotyki ma miejsce wyjątkowo i odbywa się pod kontrolą weterynarza.

Horyzontalnie realizacja celu szczegółowego 9 jest wspierana także przez zaspakajanie potrzeb zidentyfikowanych dla przekrojowego celu 10, tj. CS. 10 P.1 zapewniającego podnoszenie kompetencji i umiejętności rolników oraz doskonalenie zawodowe kadr doradczych, CS.10 P.3 umożliwiającego efektywną współpracę rolników i ich przedstawicieli z pozostałymi partnerami systemu AKIS, w tym przede wszystkim nauką i doradztwem rolniczym oraz CS.10 P.6 tworzenie nowych innowacyjnych rozwiązań technologicznych, marketingowych i w sferze zarządzania gospodarstwem do stosowania w praktyce zapewniającego podnoszenie poziomu innowacyjności w produkcji rolniczej.

W ocenie Ewaluatora interwencje te, wykorzystując dorobek i wyniki analizy SWOT, zostały właściwie zaprojektowane i ukierunkowane na rosnące potrzeby konsumentów w UE dotyczące modelu spożycia żywności w aspekcie zdrowia publicznego.

W ocenie Ewaluatora interwencje I 4.13, I 4.14, I 4.15 oraz I 4.16 są wewnętrznie spójne, dzięki czemu poprzez efekt synergii wzmacniają stopień realizacji szczegółowego celu 9. Wymienione interwencje są zgodne z celami strategicznymi polityki krajowej zawartymi w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa do roku 2030, np. z celem szczegółowym I.2. Jakość i bezpieczeństwo żywności. Ponadto są one zgodne z celami UE zawartymi w dokumentach strategicznych, m.in. w Europejskim Zielonym Ładzie oraz w jego dwóch składowych: Strategii „Od pola do stołu” i Strategii na rzecz bioróżnorodności.

Zasięg terytorialny i zakres wsparcia interwencji, zaproponowane dla nich kryteria wyboru operacji, warunki kwalifikowalności są właściwe z punktu widzenia zdiagnozowanych potrzeb i zakładanego do realizacji celu.

CEL PRZEKROJOWY MODERNIZACJA SEKTORA POPRZECZ WSPIERANIE I DZIELENIE SIĘ WIEDZĄ, INNOWACJE I CYFRYZACJĘ W ROLNICTWIE I NA OBSZARACH WIEJSKICH ORAZ ZACHĘCANIE DO ICH WYKORZYSTYWANIA

Zaproponowane podejście do realizacji przekrojowego celu 10 Ewaluator postrzega jako rozwiązanie systemowe, inaczej mówiąc system naczyń połączonych stanowiących swoisty „łańcuch innowacyjności”, których harmonijne współdziałanie powinno wywoływać szybkie i synergiczne efekty w wymiarze paradygmatu zrównoważonego rozwoju, wpływając tym sposobem na realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Skuteczne wdrożenie interwencji zaplanowanych na poziomie celu szczegółowego 10, z założenia powinno wpłynąć na poprawę stanu sektora rolno-żywnościowego oraz obszarów wiejskich w wymiarze środowiskowo- klimatycznym, ekonomicznym i społecznym.

Pierwsze ogniwo tak postrzeganego systemu tworzą grupy partnerstwa innowacyjnego służące poprawie poziomu innowacyjności, wspierana w ramach interwencji I.13.5 – EIP. Co ważne w ostatnim okresie notuje się coraz większe zainteresowanie najważniejszych partnerów polskiego AKIS tym źródłem finansowania innowacyjnych przedsięwzięć, do bezpośredniego zastosowania w praktyce. Dalsze przyspieszenie działań w tym zakresie wiąże się z koniecznością wzmocnienia kadrowego

i finansowego pozycji zawodowej **brokerów** coraz lepiej kojarzących partnerów EPI, w tym najważniejszych, czyli rolników, naukowców i doradców rolniczych.

Drugie ogniwo systemu skupia się na szeroko rozumianej edukacji. Składa się z dwóch wzajemnie uzupełniających się segmentów, tj. doskonalenia zawodowego kadr doradczych (I.14. 3) oraz doskonalenia zawodowego rolników (I. 14.1). Ten pierwszy segment ma za zadanie ustawicznie i systemowo wzbogacać kompetencje i umiejętności doradców, wykorzystując w tym celu najnowszą wiedzę i rozwiązania technologiczne, a także wyniki i dobre praktyki wypracowane w ramach partnerstw innowacyjnych, przygotowując w ten sposób doradców do interaktywnej współpracy z rolnikami. Ten drugi zaś wiąże się z przekazaniem i upowszechnianiem za pomocą różnej metodyki najnowszej wiedzy, użytecznej z praktycznego punktu widzenia. Zasadniczą częścią programu szkoleń w obu segmentach powinna być tematyka z zakresy przyszłościowych wyzwań stojących przed rolnictwem, z naciskiem na Europejski Zielny Ład, a co też z tym się bezpośrednio łączy z szeroko rozumianym paradygmatem zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo, zgodnie z wymogami KE, usługi doradcze dla rolników powinny objąć kwestie dot. informacji na temat zwrotnych instrumentów finansowych. W tym zakresie konieczna jest szczególnie bliska współpraca koordynatorów interwencji z obszaru instrumentów finansowych oraz osób odpowiedzialnych strategicznie za I.14.3 oraz I.14.1.

Trzecie ogniwo to instytucje świadczące kompleksowe usługi doradcze (I.14.2), zarówno indywidualne, jak i grupowe. W tym wymiarze największe i synergiczne efekty może przynosić harmonijna współpraca doradców i rolników dobrze przygotowanych do podejmowanych wyzwań, przeszkolonych w tak postrzeganym drugim ogniwie systemu.

Narzędziem wspierającym działania prowadzone zarówno w drugim, jak i trzecim ogniwie będą gospodarstwa demonstracyjne wspierane w interwencji I.1.14.4. Zgodnie z teorią doradztwa rolniczego *demonstracje* są jedną z najlepszych metod upowszechniania innowacji i dobrych praktyk. Przede wszystkim lokalizowane w gospodarstwach prowadzonych przez rolników, jednakże w ścisłej współpracy z nauką i doradztwem rolniczym.

Tak zaplanowane interwencje zapewniają logikę interwencji oraz spójność i synergię realizowanych operacji. Z całą pewnością tak zaplanowane interwencje przyczynią się do poprawy funkcjonowania polskiego AKIS, a w dalszej kolejności poprawa poziomu innowacyjności w rolnictwie i sektorze żywnościowym, z jednoczesną realizacją celów EZŁ.

SPÓJNOŚĆ NA POZIOMIE CAŁEGO PS WPR

Analiza ekspercka wpływu wszystkich interwencji przewidzianych do realizacji w PS WPR na realizację wszystkich zidentyfikowanych potrzeb wykazała kilka pozytywnych zjawisk. Po pierwsze, jedynie dla jednego instrumentu wsparcia, tj. interwencji I.2 Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów stwierdzono, że może on wpływać negatywnie na wybrane potrzeby, tj.:

- CS 1. P5. Poprawa pozycji ekonomicznej rolnictwa unijnego względem rolnictwa światowego w związku z przewagą kosztową rolnictwa światowego wynikającą m.in. z różnic w standardach produkcji związanych z ochroną środowiska i klimatu,
- CS 2. P1. Wzrost efektywności czynników wytwórczych w rolnictwie, w tym produkcji zwierzęcej, w sposób zrównoważony
- CS 2. P2 Wzmocnienie innowacyjności i zaawansowania technologicznego produkcji rolnej

- CS 2. P3 Ułatwienie dostępu do kapitału szczególnie na rzecz inwestycji poprawiających konkurencyjność w rolnictwie

Z pewnością zwiększanie dochodów bez związku z produktywnością gospodarstwa jest ryzykowne z ekonomicznego punktu widzenia i długofalowo może prowadzić do zachwiania zastanych struktur. W praktyce jednak, opisywana interwencja ma charakter quasi socjalny i służy realizacji ważnych postulatów społecznych. Między innymi z tego względu, mimo zidentyfikowanego negatywnego wpływu I.2 na realizację czterech potrzeb z Planu, nie ma możliwości rezygnacji z tej interwencji.

Poza brakiem sprzeczności, analiza wykazała również wiele obszarów potencjalnej synergiczności. Przykładowo, funkcjonuje utarte przekonanie, że interwencje ukierunkowane na poprawę stanu środowiska i klimatu są w najlepszym razie neutralne względem potrzeb ekonomicznych związanych z produktywnością, efektywnością itd. Tymczasem analizy eksperckie wykazały, że np. wdrażanie większości schematów może pozytywnie oddziaływać na realizację potrzeb w ramach celów szczegółowych 1-3. Analogicznie, interwencje inwestycyjne mają również potencjał prośrodowiskowy wynikający bądź to z ogólnego ukierunkowania inwestycji, bądź np. specyficznych warunków premiowanych w ramach interwencji. Najmniej interwencji cechuje się potencjalnym, pobocznym pozytywnym wpływem na realizację celów szczegółowych z obszaru społecznego. Wynika to zapewne z ich odrębnej specyfiki oraz odmiennego przedmiotu interwencji.

W przeprowadzonej ocenie uznaliśmy również, że interwencje realizujące cel szczegółowy 10, są synergiczne względem realizacji większości potrzeb dot. rozwoju rolnictwa oraz – w mniejszym stopniu – rozwoju obszarów wiejskich. Warto jednak zastrzec, że ostateczna ocena jest uzależniona od tematyki podejmowanych działań szkoleniowo-doradczych i ostateczna ocena może okazać się mniej pozytywna.

SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA

Spójność zewnętrzną PS WPR względem najważniejszych polityk i strategii unijnych oraz krajowych należy ocenić w sposób umiarkowanie pozytywny / neutralny. Co do zasady, nie dostrzeżono w Planie zapisów, które w sposób jednoznaczny stałyby w sprzeczności z kluczowymi dokumentami strategicznymi. Czasami zdarza się, iż poszczególne cele wpisują się w realizację odmiennych dążeń, co kończy się pewną konkurencją pomiędzy instrumentami / środkami, a zakładanymi priorytetami rozwojowymi (por. np. działania zwiększające konkurencyjność mogą hamować dążenie do poprawy sytuacji środowiskowo-klimatycznej). Jest to jednak trade off na poziomie spotykanym w innych dokumentach programowych, np. w RPO dla Polityki Spójności.

PS WPR co do zasady respektuje zapisy Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030. W Planie znajdują się liczne odwołania do tego dokumentu i widać, że stanowił on ważny punkt odniesienia dla przygotowania PS WPR. Mimo deklaratywnej spójności z Krajową strategią rozwoju regionalnego 2030, PS WPR w praktyce nie podkreśla obszarów zgodności (choć, co należy podkreślić, nie dostrzegamy również ewidentnych konfliktów pomiędzy zapisami z tych dwóch dokumentów). Podobna sytuacja ma również miejsce w odniesieniu do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Pozytywnym wymiarem PS WPR jest pogłębiające się z każdą jego wersją odnoszenie się do zapisów = strategii Europejski Zielony Ład, Strategii „Od pola do stołu” czy wreszcie do Strategii bioróżnorodności. O ile w pierwszym projekcie Planu nazwy te wielokrotnie pojawiały się jako

odwołanie, źródło jakiejś obserwacji itd., jednak rzadko kiedy traktowane były użytkowo, tj. np. jako element opisywania możliwych do realizacji projektów, kosztów kwalifikowalnych itd. Wraz z kolejnymi uzupełnieniami, PS WPR zyskiwał coraz liczniejsze oraz konkretne odwołania do ww. dokumentów (w tym próby operacjonalizacji założeń strategicznych). Naszym zdaniem jest to pozytywnie oceniany kierunek prac i wyraźnie przyczynił się do poprawy jakości tekstu.

W PS WPR wskazano, iż będzie on wdrażany przy zapewnieniu synergii i komplementarności z innymi obszarami polityki WPR oraz pozostałymi funduszami UE. Udowodnić to ma tabela wskazująca zakresy interwencji możliwych do sfinansowania z poszczególnych źródeł. W praktyce jednak nie wykazano, w jaki sposób – przy wykorzystaniu jakich rozwiązań / narzędzi – będzie realizowane dążenie do spójności i komplementarności. Istnienie pewnych teoretycznie dostępnych rozwiązań nie przesądza bowiem jeszcze ani o ich faktycznym wykorzystaniu, ani tym bardziej ich zintegrowaniu. Rekomendujemy uzupełnienie Planu w tym zakresie. Równocześnie zdajemy sobie sprawę, że na tym etapie przygotowanie takich opisów było niemożliwe z uwagi na toczące się równolegle prace nad programowaniem RPO i KPO w ramach polityki spójności, a tym samym brak obowiązujących wersji dokumentów programowych, na które można się powołać w Planie.

MRiRW deklaruje również, że interwencje ujęte w Planie uwzględniają wnioski płynące z Komunikatu Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE - W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r. (Bruksela, dnia 30.6.2021 r. COM(2021) 345 final). W tym zakresie należy przyjąć, iż zostały one uwzględnione, jednak ponownie dyskusyjna może być kwestia poziomu ambitności wdrażanych rozwiązań.

SPÓJNOŚĆ ALOKACJI ZASOBÓW BUDŻETOWYCH Z CELAMI SZCZEGÓŁOWYMI OKREŚLONYMI W ART. 6 UST. 1 ORAZ Z CELEM PRZEKROJOWYM, O KTÓRYM MOWA W ART. 5, KTÓRE SĄ UWZGLĘDNIONE W PLANIE STRATEGICZNYM WPR (ART. 125.3.C)

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że oczekiwania KE oraz MRiRW w zakresie przedmiotu oceny są nieco odmienne. O ile KE odnosi alokację budżetową do celów szczegółowych, o tyle pytanie ewaluacyjne sformułowane przez Zamawiającego odnosi ją do potrzeb. Naszym zdaniem, w drugim przypadku nie jest możliwa zobiektywizowana ocena.

Podział alokacji odpowiada przyjętym wymogom dot. *ring fencingów* na cele środowiskowe i klimatyczne, cele dotyczące wymiany pokoleniowej (wsparcie młodych rolników) oraz redystrybucji. W tym zakresie warto napisać w PS WPR o dokonanych przesunięciach środków między II a I filarem. Jest to istotne dla weryfikacji spełnienia warunku (definiuje poziom odniesienia), a może być nieoczywiste dla czytelnika samego Planu, który nie posiada odpowiedniej wiedzy kontekstowej. Warto przy tym zauważyć, że tego typu informacja znajdowała się w pierwszym projekcie Planu i została z niego usunięta – naszym zdaniem warto ją przywrócić.

Ocena ekspercka – abstrahująca od wymagań formalnych dot. struktury alokacji PS WPR, a bazująca na ocenie potrzeb i wyzwań sektorowych – wykazała, że za potencjalnie uzasadnione można uznać zwiększenie alokacji w przypadku interwencji takich jak:

- Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów;
- Premie zalesieniowe i pielęgnacyjne;
- Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacja);

- Infrastruktura na obszarach wiejskich;
- Doskonalenie zawodowe rolników;
- Kompleksowe doradztwo rolnicze;
- Doskonalenie zawodowe kadr doradczych.

Równocześnie, instrumenty zakładające wsparcie dochodów związane z produkcją otrzymały potencjalnie wyższą alokację środków niż wprost wynikająca z potrzeb. Powyższe spostrzeżenie wynika z wagi potencjalnych efektów ww. form wsparcia dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Nie jest to jednak rekomendacja *sensu stricto*, ponieważ ograniczeniami dla jej potencjalnego wdrożenia jest zakres zmian i przesunięć w Planach, jakie umożliwia KE.

Ocena komplikuje się, jeśli chcemy spojrzeć na nią przez pryzmat potrzeb. Zgodnie z przyjętą metodyką ich hierarchizacji, były one rangowane wyłącznie w obrębie jednego celu szczegółowego oraz podkreślano brak możliwości porównywania wagi potrzeb z różnych celów szczegółowych. O ile zatem technicznie wykonalne jest zestawienie uporządkowania potrzeb w ramach danego celu szczegółowego wraz z zestawieniem przypisanej im alokacji (określonej w sposób zapośredniczony – jako wysokość środków założonych na realizację interwencji odpowiadającej na daną potrzebę), o tyle brak jest metodologicznych podstaw dla porównań między celami szczegółowymi. Tymczasem, o ile hierarchizacja potrzeb była dokonywana wyłącznie w obrębie jednego celu szczegółowego, o tyle dana potrzeba mogła zostać przypisana do kilku celów szczegółowych. Brak również zobiektywizowanego przelicznika, jaką część alokacji należy uznać za realizującą potrzeby / cele szczegółowe drugorzędne (tzn. takie, które wprawdzie zostały wskazane w PS WPR, ale nie są wskazaniem wiodącym).

Generalnie potrzeby w ramach celów szczegółowych 1-6 są często realizowane przez kilka interwencji, również takich przypisanych do różnych celów. Powoduje to, że z jednej strony trudno ostatecznie określić wielkość środków im dedykowanych oraz porównać je między sobą, z drugiej jednak – obserwujemy pozytywnie ocenianą synergię działań i w uzasadniony sposób możemy przypuszczać, że na realizację potrzeb będzie „pracować” wyższa alokacja aniżeli ta bezpośrednio wskazana w Planie. W tym kontekście problematyczne jawią się cele szczegółowe 7-9. Zidentyfikowane w ich zakresie potrzeby są na ogół realizowane przez pojedyncze interwencje. O ile zatem można w sposób najbardziej zobiektywizowany ocenić adekwatność alokacji przeznaczonej na realizację potrzeby względem jej wagi, o tyle w zasadzie nie ma potencjału do silnego występowania zjawiska synergii czy też wzmacniania realizacji potrzeb z tych celów szczegółowych dzięki implementacji innych instrumentów pomocowych.

Przykładowo, alokacja przeznaczona na realizację celu szczegółowego 7, zidentyfikowanych potrzeb oraz służących im interwencji I 3. oraz I 10. jest relatywnie niewielka i stanowi 3% ogółu środków finansowych Planu. Niemniej, warto zaznaczyć, że alokacja budżetowa na poziomie celu szczegółowego 7 nie w pełni odzwierciedla hierarchii przyporządkowanych mu potrzeb – relatywnie większe wsparcie przeznacza się bowiem na potrzeby, którym nadano niższą rangę (tj. poprawa dostępu do kapitału i poprawa struktury wieku gospodarstw rolnych). W ocenie Ewaluatora podejście to jest jednak uzasadnione ze względu na fakt, że długofalowo priorytet powinna mieć interwencja zorientowana bezpośrednio na inwestycje w czynniki produkcji rolniczej oraz rozwój ekonomiczny gospodarstw rolnych (czyli premie dla młodych rolników). Równocześnie, alokacja budżetowa na poziomie celów szczegółowych 8 i 9 w dużym stopniu odzwierciedla hierarchię przyporządkowanych

mu potrzeb. Analogiczna ocena nie jest możliwa w przypadku potrzeb, które są realizowane przez interwencje z różnych celów szczegółowych.

SPOSÓB, W JAKI OCZEKIWANE PRODUKTY PRZYCZYNIĄ SIĘ DO OSIĄGNIĘCIA REZULTATÓW (ART. 125.3.D)

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI WSKAŹNIKÓW

Zgodnie z zapisami projektu rozporządzenia o planach strategicznych, ukierunkowanie polityki na wyniki wiąże się z potrzebą określenia kwantyfikowalnych, porównywalnych mierników pozwalających KE oraz samej IZ PS WPR monitorować postępy w realizacji założonych zamierzeń. Ogółem, myśląc o PS WPR, można odnieść do niego cztery kategorie wskaźników, z których o dwóch wspominamy jedynie porządkowo – nie są one przedmiotem oceny ex-ante.

Przede wszystkim, WPR nie jest wdrażana w próżni ani nie pozostaje bez wpływu na inne polityki publiczne. Monitorowaniu oraz opisywaniu szerokiego tła gospodarczego, środowiskowego oraz społecznego służy określony na poziomie całej UE zestaw wskaźników kontekstu. W zbliżonym kształcie, funkcjonowały one w perspektywie 2014-2020, zaś dodatkowo KE przygotowała wskazówki, jak zestawiać i porównywać mierniki sprzed i po zmianach, jakie zaszły w ostatnim czasie. Omawiany katalog wskaźników został wykorzystany m.in. jako podstawa dla opracowania *Aktualnej sytuacji sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce przygotowana dla potrzeb opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*. Ponieważ poszczególne państwa członkowskie ani IZ PS WPR nie mają bezpośredniego wpływu na zestaw wskaźników kontekstu, toteż ani KE w Art. 125 projektu COM/2018/392 (wersja z 20 lipca 2021 r.), ani IZ PS WPR nie oczekiwały od ewaluatorów oceny tychże wskaźników. Analogicznie, za „dane” przyjęliśmy wskaźniki oddziaływania. Dwie powyższe kategorie wskaźników nie są bezpośrednio „zasilane” danymi IZ PS WPR ani szacowane przez nie w czasie. Służą temu przede wszystkim informacje pochodzące z sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych, Eurostatu i ew. innych źródeł w przypadku niedostępności / braku kompleksowości danych z dwóch pierwszych pozycji w wyliczeniu.

Ocenie ex-ante poddane zostały wskaźniki produktu oraz rezultatu. Pierwsze z nich odnoszą się do tego, co zostało wytworzone w ramach wspieranych interwencji. W przypadku PROW 2014-2020, wskaźniki produktu miały bardziej informatywno-monitorujący charakter. W przypadku Planu, ich funkcją będzie – oprócz utrzymanego waloru informatywnego – coroczne wykazywanie zależności między wydatkami, a skutecznością implementacji PS WPR, a w dalszej kolejności warunkowanie płatności dla krajów członkowskich. Dodatkowo, monitorowanie działań będzie prowadzone przy wykorzystaniu katalogu wskaźników rezultatu. Reasumując, jak zakłada projekt rozporządzenia o planach strategicznych: *Państwa członkowskie będą co roku składały sprawozdanie dotyczące wytworzonych produktów i poniesionych wydatków, oraz postępów w realizacji celów ustanowionych dla całego okresu, wyrażonych jako wartości wskaźników rezultatu*.

W toku kontaktów roboczych towarzyszących procesowi ewaluacji partycypacyjnej, przekazywaliśmy IZ PS WPR szereg zastrzeżeń dot. wskaźników produktu i rezultatu. Wskazywaliśmy, że ujmują jedynie wybrane efekty wsparcia oraz pomijają niektóre ważne aspekty, których śledzenie jest ważne z punktu widzenia kreowania polityk rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Równocześnie, mamy świadomość, iż IZ PS WPR nie odpowiadała za określenie ani zdefiniowanie (z wyjątkiem

uszczegółowienia wskaźnika właściwego dla danego kraju członkowskiego) wskaźników, a jedynie ich dobór na poziomie interwencji i celów szczegółowych. W związku z powyższym, w ramach raportu końcowego z oceny ex-ante nie prezentujemy ww. zastrzeżeń, których MRiRW nie jest adresatem, a o których wspominamy jedynie dla zachowania rzetelności badawczej. Pozytywnie oceniamy natomiast zapewnienie IZ PS WPR, że dla celów monitoringowo-korekcyjnych przewiduje własne, pogłębione analizy danych wykraczające poza katalog wskaźników obligatoryjnych. Zdarza się, że planowane już na tym etapie zestawienia obejmują informacje, np. dot. inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne i in.

Dla celów porządkowych należy podkreślić, że w toku realizowanej oceny posługiwaliśmy się nie tylko dokumentem tekstowym (trzecim projektem Planu), lecz również dodatkowymi materiałami przekazanymi przez MRiRW (głównie tabelami Excel zawierającymi założenia dot. wskaźników). Nie wszystkie elementy wymagane przez KE w projekcie rozporządzenia o planach strategicznych znaleźliśmy w pliku głównym (np. wskazanie oszacowanych wartości kamieni milowych, macierz wskaźników podsumowująca strategię interwencji), jednak, jeśli były nam one przedstawione do oceny, braku takiego wskazania w Planie nie traktujemy jako jego wady. Zgadza się z MRiRW, że przedstawienie tekstowe wybranych informacji byłoby nazbyt obszerne i dla większości czytelników niezrozumiałe. Równocześnie, wszyscy zainteresowani (np. naukowcy, ewaluatorzy w ramach innych projektów badawczych niż ocena ex-ante PS WPR) powinni móc je otrzymać w toku ubiegania się o dostęp do informacji publicznej, stąd wskazany brak nie stanowi zagrożenia dla transparentności wydawania środków publicznych. Wreszcie, sam Plan będzie przekazywany do KE za pośrednictwem aplikacji SFC (ang. *System for Fund Management in the European Union*), która samodzielnie generuje niektóre z wymaganych elementów w projekcie rozporządzenia o planach strategicznych. Ponieważ IZ PS WPR dopiero w ostatnim czasie uzyskała dostęp do tego narzędzia IT, stąd np. brak możliwości porównawczego przedłożenia do oceny ex-ante „wydruku” z systemu, który zawierałby wszystkie obligatoryjne informacje w wymaganym formacie. Reasumując, jeśli nie znaleźliśmy jakiegoś elementu w tekstowej wersji projektu Planu, ale a) IZ PS WPR wykazała, że jest w jego posiadaniu (np. przedkładając plik Excel), b) wskazała, jakie motywacje stały za jego pominięciem oraz w jaki sposób zapewni, że trafi on do KE (np. poprzez automatyczne generowanie w systemie SFC) – wówczas uznawaliśmy, że formułowanie uwag / krytyki byłoby nadmiernym formalizmem, niezgodnym z duchem ewaluacji partycypacyjnej (ignorowałoby wiedzę procesową przekazaną nam przez MRiRW).

PRZEŁOŻENIE PRODUKTÓW NA REZULTATY

Demarkacja zadań badawczych wynikających z Art. 125.3.d i e jest nieoczywista. Aby bowiem ocenić realistyczność szacunków dot. wskaźników rezultatu i kamieni milowych (Art.125.3.e), trzeba punktem wyjścia uczynić przekładające się na nie wskaźniki produktu, co wchodzi w zakres wymagań stawianych w Art.125.3.d. Zadania nie ułatwiają również wytyczne ewaluacyjnego helpdesku ENRD, które ogół zalecanych analiz wskaźnikowych opisują łącznie, nie rozdzielając ich na te wynikające z Art. 125.3.d oraz e. W związku z powyższym, w rozdziale tym przedstawiliśmy „teorię zmiany”: założenia stojące za wyborem określonych wskaźników rezultatu na poziomie teoretycznym, zaś kolejny rozdział analizuje kwestię mierników w ujęciu ilościowym. Przywołując dany miernik, za pierwszym razem opisujemy go oznaczeniem X.Y nazwa (gdzie X to odpowiednio R lub O, zaś Y – odpowiedni numer), zaś za każdym kolejnym razem ograniczamy się wyłącznie do notacji X.Y.

R.1 Poprawa realizacji celów dzięki wiedzy i innowacjom: liczba osób korzystających z doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub biorących udział w grupach operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI) wspieranych w ramach WPR, by zwiększyć zrównoważoną efektywność gospodarczą, społeczną, środowiskową, klimatyczną i w zakresie gospodarowania zasobami

Wskaźnik R.1 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 10 (celu przekrojowego). Zgodnie z projektem rozporządzenia o planach strategicznych, IZ PS WPR mogła jeszcze użyć dwóch mierników: R.2 *Łączenie doradztwa i systemów wiedzy: liczba otrzymujących wsparcie podmiotów świadczących usługi doradcze, które to podmioty mają zostać włączone do systemów wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS)* oraz R.3 *Cyfryzacja rolnictwa: odsetek gospodarstw korzystających w ramach WPR ze wsparcia na cyfrowe technologie rolne*. Równocześnie, KE naciska na wybór ograniczonej liczby wskaźników możliwie najtrafniej opisujących efekty podejmowanych interwencji. Biorąc pod uwagę, że potrzeba dot. cyfryzacji będzie zaspokajana poza WPR, zaś R.2 dostarcza mniejszego ładunku informacyjnego niż R.1 (od podmiotów świadczących usługi doradcze, ważniejsza wydaje się liczba korzystających z owych usług), wybór R.1 jest uzasadniony.

Dodatkowo, w PS WPR założono, że do realizacji R.1 będą przyczyniały się wskaźniki: O.33 *Liczba objętych wsparciem działań lub jednostek w zakresie szkoleń, doradztwa i zwiększania wiedzy* (I.14.1, I.14.2, I.14.3 i I.14.4) oraz O.1 *Liczba projektów grup operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI)* (I.13.5). Jeśli chodzi o O.33, starano się wyabstrahować z poszczególnych kategorii produktów (tj. liczba usług doradczych i programów doradztwa grupowego, liczba operacji szkoleniowych i doradczych oraz liczba operacji) odpowiadające im uszczegółowienie wskaźnika R.1. Rzecz jasna, niniejsza procedura analityczna – przy zakresie interwencji opisywanych danymi wskaźnikami – jedynie uprawdopodabnia fakt, że zliczone osoby, dzięki wiedzy i innowacjom, wpłyną pozytywnie na zrównoważoną efektywność gospodarczą, społeczną, środowiskową, klimatyczną i w zakresie gospodarowania zasobami. Analogicznie, w przypadku O.1 przyjęto, iż każdy wsparty partner w ramach EPI przełoży się na wzrost wskaźnika rezultatu o jednostkę.

R.4 Uzależnienie wsparcia dochodów od stosowania norm i dobrych praktyk: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości

Wskaźnik R.4 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 1, do realizacji którego przypisane są dwie interwencje: I.1 oraz I.9. W PS WPR przyjęto, że I.1 będzie najszerzej stosowane, zaś pozostałe interwencje dot. wsparcia dochodów i podlegające warunkowości będą realizowane na tym samym terenie (nakładanie się terenów objętych wsparciem). Aby uniknąć podwójnego zliczania założono, że wskaźnik O.4 *Liczba hektarów objętych podstawowym wsparciem dochodów do celów zrównoważoności* (monitorujący I.1) jako jedyny w całości przekłada się na realizację R.4.

Nie do końca zrozumiałym jest, dlaczego w metodyce szacowania wskaźnika MRiRW wskazało, że na realizację wskaźnika mają wpływ interwencje, które nie są przypisane do realizacji celu szczegółowego 1. Wydaje się, że może być to uzasadnione logicznie (np. synergia), natomiast na poziomie obliczeń wpływ ten bezpośrednio nie występuje. Co ważne, MRiRW nie włącza ww. interwencji do szacunków (nie jest więc popełniony błąd), a jedynie wspomina o nich w opisie (co utrudnia zrozumienie przyjętych założeń). W tym przypadku, nie formułujemy silnego zalecenia zmiany, chociaż sugerujemy rozważenie zastosowania wyjaśnień lub uproszczeń.

R.5 Zarządzanie ryzykiem: odsetek gospodarstw stosujących objęte wsparciem narzędzia zarządzania ryzykiem WPR

Wskaźnik R.5 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 1 dokonujące się dzięki implementacji trzech interwencji: I.10.3 oraz I.12.1 i I.12.2. W PS WPR założono, że na realizację R.5 przekładają się dwa wskaźniki produktu: O.20 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych na terenie gospodarstwa* dla I.10.3 oraz O.9 *Liczba jednostek korzystających z objętych wsparciem narzędzi zarządzania ryzykiem WPR* dla I.12.1 i I.12.2. Pierwszy wskaźnik dot. wprowadzie wspieranych operacji lub jednostek związanych z inwestycjami produkcyjnymi w gospodarstwie, jednak będą one ukierunkowane *stricte* na minimalizowanie ryzyka związanego z ASF. Drugi wskaźnik pozwala na bezpośrednie zliczanie producentów rolnych objętych ubezpieczeniem od ryzyka utraty dochodów, spowodowanego wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych lub chorób zwierząt. Sposób przejścia logicznego od wskaźników produktu do wskaźników rezultatu został opisany przejrzysto i nie budzi zastrzeżeń.

R.6 Redystrybucja na rzecz mniejszych gospodarstw: wartość procentowa dodatkowych płatności bezpośrednich na hektar dla kwalifikujących się gospodarstw mniejszych od gospodarstw średniej wielkości (w porównaniu do średniej)

Wskaźnik R.6 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 1 dokonujące się m.in. dzięki implementacji dwóch interwencji: I.2 oraz I.5 (przypisanych do 1). Wsparcie to zostało opisane wskaźnikami: O.7 *Liczba hektarów objętych uzupełniającym redystrybucyjnym wsparciem dochodów* (I.2) oraz O.11 *Pogłowie objęte wsparciem dochodów związanym z produkcją* i O.10 *Liczba hektarów objętych wsparciem dochodów związanym z produkcją* (I.5). W praktyce jednak, na wartość R.6 wpływają również I.1, I.3 oraz I.4 (które również odnoszą się do płatności bezpośrednich). Sposób opisanie metodyki szacowania jest zrozumiały, natomiast trzeba zwrócić uwagę, iż jest to prognoza obciążona istotnym ryzykiem odchylenia od założeń: na wartość wskaźnika wpływa realizacja wielu interwencji [niekiedy współzależnych]. Z drugiej strony, poza ekoschematami, popyt na pozostałe instrumenty wsparcia jest możliwy do dość precyzyjnego oszacowania, co nieco niweluje poziom ryzyka.

R.7 Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu do średniej)

Wskaźnik R.7 ma nieco zbliżoną konstrukcję do wskaźnika R.6. Został on przewidziany jako miernik określający skuteczności realizacji celu szczegółowego 1 oraz 5 (w projekcie rozporządzenia dot. planów strategicznych, jest określony jako wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 1), w szczególności zaś odnosi się do realizacji I.9 opisanej wskaźnikiem produktu O.12 *Liczba hektarów objętych wsparciem dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, w tym w podziale na rodzaje obszarów*. Odnosi on przeciętną płatność/ha dla beneficjentów z ONW do średniej dla wszystkich beneficjentów (z ONW oraz spoza) (wliczając I.1, I.2, I.3, I.4, I.5 oraz wskazane I.9). Sposób opisanie metodyki szacowania jest zrozumiały, natomiast trzeba zwrócić uwagę, iż jest to prognoza obciążona istotnym ryzykiem odchylenia od założeń: na wartość wskaźnika wpływa realizacja wielu interwencji [niekiedy współzależnych]. Z drugiej strony, poza ekoschematami, popyt na pozostałe instrumenty wsparcia jest możliwy do dość precyzyjnego oszacowania, co nieco niweluje poziom ryzyka.

R.8 Ukierunkowanie na gospodarstwa w konkretnych sektorach: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia dochodów związanego z produkcją w celu poprawy konkurencyjności, zrównoważoności lub jakości

Wskaźnik R.8 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 1 dokonujące się dzięki implementacji interwencji I.5, której wskaźnikami produktu są: O.11 *Pogłowie objęte wsparciem dochodów związanym z produkcją* i O.10 *Liczba hektarów objętych wsparciem dochodów związanym z produkcją*. W praktyce, dla szacowania wartości wskaźnika rezultatu, wskaźnik produktu był wykorzystywany jedynie pośrednio (koszt jednostkowy w połączeniu z alokacją na interwencję pozwoliły określić liczbę operacji możliwych do zrealizowania w PS WPR, a ta następnie została odniesiona do ogólnej liczby gospodarstw).

R.9 Modernizacja gospodarstw: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia na inwestycje w restrukturyzację i modernizację, w tym w bardziej efektywne gospodarowanie zasobami

Wskaźnik R.9 opisuje efekty realizacji celu szczegółowego 2 dokonujące się dzięki implementacji interwencji: I.10.5, I.10.8, I.10.1.1 oraz I.10.1.2. Są one monitorowane następującymi wskaźnikami produktu: O.20 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych na terenie gospodarstwa* (I.10.5, I.10.1.1 oraz I.10.1.2) oraz O.24 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstwa* (I.10.8). Sam wskaźnik rezultatu szacowany jest poprzez odniesienie wszystkich przewidzianych do wsparcia gospodarstw łącznie do ogólnej liczby gospodarstw (w celu wyliczenia odsetka).

R.35 Ochrona uli: odsetek uli otrzymujących wsparcie w ramach WPR

Wskaźnik R.35 został w PS WPR określony jako miara dla celu szczegółowego 2, co jest o tyle zaskakujące, że w projekcie rozporządzenia o planach strategicznych został on wskazany jako wskaźnik dla celu szczegółowego 6. Do jego osiągnięcia przyczyniają się interwencje I.6.1-I.6.7, opisane wskaźnikiem produktu O.37 *Liczba działań lub jednostek na rzecz utrzymania lub doskonalenia pszczelarstwa*. Z uwagi na specyfikę wsparcia, produkt dla poszczególnych interwencji jest nieco inaczej uszczegóławiany (i inaczej wygląda przełożenia na szacowaną liczbę wspartych uli). Wskaźnik rezultatu został oszacowany poprzez odniesienie największej liczby wspartych uli (dla I.6.3) do ogólnej liczby uli. Warto zauważyć, że choć w metodyce założono, iż ze wsparcia w ramach I.6.6 mogą skorzystać wszyscy pszczelarze, to uszczegółowienie produktu dla tej interwencji odnosi się do liczby wykonanych analiz, wdrożeń oraz badań, zaś skala ich wykorzystywania (w postaci liczby uli) jest niekontrolowalna w pełni. Z jednej strony jest to pewne niedopowiedzenie w metodyce, z drugiej – raczej proste do zdroworozsądkowego dookreślenia, więc w zależności od woli MRiRW – sugerujemy rozważenie dodania jednego zdania uzupełniającego (np. na potrzeby przyszłych ewaluatorów).

R.10 Lepsza organizacja łańcucha dostaw: odsetek gospodarstw uczestniczących w objętych wsparciem WPR grupach producentów, organizacjach producentów, lokalnych rynkach, krótkich łańcuchach dostaw i systemach jakości

Wskaźnik R.10 został w PS WPR określony jako miara celu szczegółowego 3. Wpływają na niego interwencje I.7.1-I.7.6, I.10.6.1, I.10.6.2 oraz I.13.2-I.13.4. Są one opisane wskaźnikami produktu: O.35 *Liczba wspieranych programów operacyjnych* (I.7.1-I.7.6), O.20 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych na terenie gospodarstwa* (I.10.6.1 i I.10.6.2)

oraz O.28 *Liczba wspieranych grup producentów oraz organizacji producentów* (I.13.2), O.32 *Liczba operacji lub jednostek objętych wsparciem z tytułu innego rodzaju współpracy (oprócz europejskiego partnerstwa innowacyjnego zgłaszanego w O.1)* (I.13.3) oraz O.29 *Liczba beneficjentów otrzymujących wsparcie na rzecz uczestnictwa w oficjalnych systemach jakości* (I.13.4). Dla I.7, metodyka szacowania wartości wskaźnika rezultatu nie uzasadnia wartości mnożnika na poziomie 46. W przypadku I.10.6.1 i I.10.6.2 wskaźnik O.20 może zostać bezpośrednio wykorzystany do szacowania R.10. Dla I.13.6 brakuje określenia mnożnika/ dzielnika przeliczeniowego dla wskaźników. Wreszcie, można zastanowić się, czy jest poprawna matryca logiki interwencji, która jedynie wzmiankuje płatności zobowiązaniowe (I.13.6 oraz I.13.7), lecz równocześnie są uwzględniane przy obliczaniu wartości wskaźnika rezultatu. Z jednej strony rozumiemy, że schemat logiczny dotyczy wyłącznie PS WPR, z drugiej – wskazane interwencje w nim funkcjonują, warto by je więc oznaczyć (choćby w postaci przypisu, lecz ze wskazaniem kodów interwencji – analogicznie względem pozostałych instrumentów wsparcia mających wpływ na osiągnięcie wskaźnika).

R.39 Rozwój gospodarki wiejskiej: liczba przedsiębiorstw wiejskich, w tym przedsiębiorstw zajmujących się biogospodarką, które powstały dzięki wsparciu w ramach WPR

R.39 jest wskaźnikiem wybranym do opisywania postępów w realizacji dwóch celów szczegółowych: 3 oraz 8 (wg projektu rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych, jest to wskaźnik dla celu szczegółowego 8). Na jego realizację wpływają interwencje: I.10.7.1, I.10.7.2 oraz I.10.9.2. Wszystkie one są monitorowane wskaźnikiem produktu: O.24 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstwa*. W tym przypadku produkt bezpośrednio przyczynia się do osiągnięcia wskaźnika rezultatu, który arytmetycznie jest sumą produktów dla trzech omawianych interwencji.

R.12 Przystosowanie się do zmiany klimatu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz lepszego przystosowania się do zmiany klimatu

R.12 jest wskaźnikiem wybranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 4. Na jego realizację wpływa 5 ekoschematów: I.4.6, I.4.7, I.4.8, I.4.10, I.4.11 (wg logiki WPR) [wszystkie monitorowane wskaźnikiem produktu: O.8 *Liczba jednostek (hektarów lub dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza) objętych ekoprogramami*]. W metodyce szacowania należy zastąpić błędnie wskazaną I.4.9 na I.4.11. Wstępnie – o ile nie wystąpi wyłączenie z uwagi na *no double counting* – wartość wskaźnika rezultatu powinna wzrosnąć z 8.86% do 11,33%.

R.16 Inwestycje związane z klimatem: odsetek gospodarstw korzystających w ramach WPR ze wsparcia inwestycji na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej oraz na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych lub biomasy

R.16 jest wskaźnikiem wybranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 4. Na jego realizację wpływają dwie interwencje: I.7.5 (dla której wskaźnik produktu to O.35 *Liczba wspieranych programów operacyjnych*) oraz I.10.2 (dla której wskaźnik produktu to O.20 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych na terenie gospodarstwa*). Podobnie jak dla R.10, brak jest wyjaśnienia dla mnożnika dla I.7.5. Następnie, podsumowanie liczby wspartych gospodarstw (ujęcie skumulowane) i odniesienie ich do ogólnej liczby gospodarstw

w Polsce pozwoli na obliczenie R.16. Poza wskazanym wyżej brakiem wskazania / uzasadnienia wykorzystanego mnożnika, przyjęta metodyka szacowania R.16 nie budzi wątpliwości.

R.17 Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem z tytułu zalesiania, systemów rolno-leśnych i odtwarzania, w tym z podziałem na poszczególne kategorie

R.17 jest wskaźnikiem obranym do opisywania postępów w realizacji celów szczegółowych: 4, 5 i 6 (wg projektu rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych, jest to wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 4). Na jego realizację wpływają cztery interwencje: I.10.11, I.10.12, I.10.13 oraz I.10.14, dla wszystkich których wskaźnik produktu to: O.21 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji nieprodukcyjnych na terenie gospodarstwa*). W tym przypadku rezultat stanowi sumę produktów (liczby hektarów), wynikających z zestawienia alokacji na interwencję oraz oszacowanej jednostkowej kwoty wsparcia.

R.29 Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję

R.29 jest wskaźnikiem obranym do opisywania postępów w realizacji celów szczegółowych: 4, 5, 6 i 9 (wg projektu rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych, jest to wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 6). Na jego realizację wpływa interwencja I.14.15, której produkt – liczba hektarów oszacowana poprzez zestawienie alokacji i planowanej jednostkowej kwoty wsparcia – wynosi 512 649. Na potrzeby szacowania wskaźnika, produkt ten przedstawiono w ujęciach rocznych w podziale na rolnictwo w konwersji i utrzymanie rolnictwa ekologicznego. Największe roczne wartości tej zmiennej, odniesione do ogólnej powierzchni użytków rolnych, dały szacowaną docelową wartość wskaźnika rezultatu dla danego przekroju. Chociaż należy podkreślić, że nie jest to wina MRiRW, to jednak prezentowanie danych w podziale na stosunek do konwersji (w trakcie / po), może powodować zawyżanie ogólnej, przewidywanej skuteczności interwencji w zakresie wpływu na R.29 przez przeciętnego czytelnika. Warto zatem zawsze w komunikacji odnosić się do tego rozróżnienia.

R.19 Poprawa stanu i ochrona gleby: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami korzystnymi dla gospodarowania glebami w celu poprawy jakości gleby i stanu fauny i flory w glebie (np. uprawa uproszczona, pokrycie gleby uprawami, płodozmian, w tym z udziałem roślin strączkowych)

R.19 jest wskaźnikiem obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 5. Na jego realizację wpływają interwencje I.4.3, I.4.5, I.4.8, I.4.13 oraz I.8.9.3. Rekomendujemy weryfikację strumieni alokacji w podziale na lata dla interwencji przyczyniających się do realizacji omawianego wskaźnika rezultatu i aktualizację przez MRiRW wartości pośrednich (do wartości docelowej nie zgłaszamy uwag).

R.20 Poprawa jakości powietrza: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do ograniczenia emisji amoniaku

R.20 jest wskaźnikiem, który w projekcie rozporządzenia dot. planów strategicznych został przypisany do celu szczegółowego 5. W trzeciej wersji projektu PS WPR został przypisany do I.4.6 i I.4.7. Obie interwencje monitorowane są wskaźnikiem produktu O.8 *Liczba jednostek (hektarów lub dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza) objętych ekoprogramami*. W praktyce, wartość

wskaźnika rezultatu szacowana jest przez odniesienie zsumowanej powierzchni objętej obydwoma ekoschematami do powierzchni użytków rolnych w Polsce ogółem, co jest szacunkiem zrozumiałym, przejrzystym i nie budzącym wątpliwości.

R.22 Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do poprawy gospodarki składnikami odżywczymi

R.22 jest wskaźnikiem obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 5. Na jego realizację wpływa jedna interwencja: I.4.4. Interwencja jest monitorowana przy wykorzystaniu wskaźnika produktu O.8 *Liczba jednostek (hektarów lub dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza) objętych ekoprogramami*. Szacowanie wartości wskaźnika rezultatu polega na odniesieniu powierzchni hektarów objętych ekochematem do ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce. Jest to szacunkiem zrozumiałym, przejrzystym i nie budzącym wątpliwości.

R.23 Zrównoważone użytkowanie wody: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz poprawy bilansu wodnego

R.22 jest wskaźnikiem obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 5. Na jego realizację wpływa jedna interwencja: I.4.12. Interwencja jest monitorowana przy wykorzystaniu wskaźnika produktu O.8 *Liczba jednostek (hektarów lub dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza) objętych ekoprogramami*. Szacowanie wartości wskaźnika rezultatu polega na odniesieniu powierzchni hektarów objętych ekochematem do ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce. Jest to szacunkiem zrozumiałym, przejrzystym i nie budzącym wątpliwości.

R.26 Inwestycje związane z zasobami naturalnymi: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych związanych z dbaniem o zasoby naturalne

R.26 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 5. Na jego realizację wpływają dwie interwencje: I.7.5 (której monitorowaniu służy wskaźnik produktu: O.35 *Liczba wspieranych programów operacyjnych*) oraz I.10.4 (której monitorowaniu służy wskaźnik produktu: O.20 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych na terenie gospodarstwa*). Wskaźnik R.26 obliczany jest jako suma O.20 oraz wskazania wynikającego z O.35, które jednak nie zostało tu opisane – brakuje wyjaśnienia zastosowanych przeliczeń. Pomijając wskazaną wątpliwość, sposób szacowania R.26 nie generuje więcej niejasności.

R.27 Realizacja celów środowiskowych lub klimatycznych poprzez inwestycje na obszarach wiejskich: liczba operacji przyczyniających się do realizacji na obszarach wiejskich celów w zakresie zrównoważenia środowiskowego, łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania do niej

R.27 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 5. Na jego realizację wpływa interwencja I.10.9.1, której monitorowaniu służy wskaźnik produktu O.24 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji produkcyjnych poza terenem gospodarstwa*. Wartość wskaźnika rezultatu oszacowano jako wartość kumulatywną wskaźnika produktu O.24. Jest to szacunkiem zrozumiałym, przejrzystym i nie budzącym wątpliwości.

R.25 Realizacja celów środowiskowych w sektorze produkcji zwierzęcej: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza, do których mają zastosowanie otrzymujące wsparcie zobowiązania na rzecz poprawy zrównoważenia środowiskowego

R.25 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 6. Na jego realizację wpływa interwencja I.8.6, której monitorowaniu służy wskaźnik produktu O.19 *Liczba operacji lub jednostek wspierających zasoby genetyczne*. O ile jest w miarę logiczne przejście ze wskaźnika produktu do wskaźnika rezultatu, o tyle brak jest spójności wielkości produktów w analizowanych plikach (treści Planu oraz materiałach pomocniczych). Zalecamy MRiRW weryfikację czy zapisy nie wymagają aktualizacji.

R.30 Wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie wspierania ochrony lasów i gospodarowania usługami ekosystemowymi

R.30 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 6. Na jego realizację wpływa interwencja I.8.8, której monitorowaniu służy wskaźnik produktu O.15 *Liczba hektarów (leśnictwo) lub liczba innych jednostek objętych zobowiązaniami środowiskowymi lub klimatycznymi, wykraczającymi poza wymogi obowiązkowe*. Dodatkowo, jak zauważono w metodyce szacowania wskaźnika rezultatu, na wskaźnik ten wpływa również interwencja I.8.10, monitorowana również przez O.15. Szacowanie rezultatu odbywa się poprzez zsumowanie produktów dla danego roku osiąganych w ramach dwóch analizowanych interwencji, a następnie odniesienie do powierzchni wszystkich lasów w Polsce. Wartość docelową określa się na poziomie wielkości najwyższej dla ww. procedury. Szacunek wskaźnika rezultatu jest zrozumiały i nie budzi wątpliwości. Podobnie jak wskazano wyżej, rozważenia wymaga również zaznaczanie w logice interwencji, do realizacji jakich wskaźników rezultatu przyczyniają się interwencje zobowiązaniowe.

R.31 Ochrona siedlisk i gatunków: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami służącymi ochronie lub przywracaniu różnorodności biologicznej, w tym praktykami rolniczymi o dużej wartości przyrodniczej

R.31 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 6. Na jego interwencję wpływa szereg interwencji: I.8.1, I.8.2, I.8.3, I.8.4, I.8.5, I.8.7, I.4.1, I.4.2, I.4.5, I.4.9 oraz I.4.10. Interwencje I.8.1-I.8.4 oraz I.8.7, I.8.9.1 i I.8.9.2 monitorowane są wskaźnikiem produktu O.14 *Liczba hektarów (z wyjątkiem leśnictwa) lub liczba innych jednostek objętych zobowiązaniami środowiskowymi lub -klimatycznymi, wykraczającymi poza wymogi obowiązkowe*. I.8.5 monitorowana jest wskaźnikiem produktu O.19 *Liczba operacji lub jednostek wspierających zasoby genetyczne*. Rezultat oblicza się poprzez zsumowanie produktów (określonych w hektarach i będących pochodną alokacji oraz jednostkowej kwoty wsparcia) dla ww. interwencji dla danego roku i odniesienie do ogólnej powierzchni użytków rolnych. Same założenia dot. sposobu szacowania wartości wskaźnika rezultatu nie budzą wątpliwości. Rekomendujemy weryfikację strumieni alokacji w podziale na lata dla interwencji przyczyniających się do realizacji omawianego wskaźnika rezultatu i aktualizację przez MRiRW wartości pośrednich (do wartości docelowej nie zgłaszamy uwag).

R.33 Poprawa zarządzania siecią Natura 2000: odsetek łącznego obszaru Natura 2000 objętego otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami

R.33 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 6. Na jego realizację wpływa interwencja I.8.1, jak również I.8.9.1. Obie te interwencje monitorowane są wskaźnikiem produktu O.14 *Liczba hektarów (z wyjątkiem leśnictwa) lub liczba innych jednostek objętych zobowiązaniami środowiskowymi lub -klimatycznymi, wykraczającymi poza wymogi obowiązkowe*. Szacowanie wartości wskaźnika polega na zsumowaniu ha produktu danej interwencji w konkretnym roku oraz odniesienie jej do łącznego obszaru Natura 2000. Rekomendujemy weryfikację strumieni alokacji w podziale na lata dla interwencji przyczyniających się do realizacji omawianego wskaźnika rezultatu i aktualizację przez MRiRW wielkości wskaźników produktu oraz wartości pośrednich R.33 (do wartości docelowej nie zgłaszamy uwag).

R.34 Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami w zakresie gospodarowania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami i drzewami

R.34 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 6. Na jego realizację wpływają interwencje: I.8.4, I.8.7, I.4.12 oraz I.4.1, I.4.9 oraz I.4.10. Wartość wskaźnika rezultatu określa się poprzez odniesienie zsumowanych produktów dla danego roku do sumarycznej powierzchni wykorzystywanych użytków rolnych. Dla I.4.9 oraz I.4.10 weryfikacja wymaga struktura kształtowania się produktu na przestrzeni lat wynikająca z zaplanowanych strumieni alokacji w podziale na lata (do wartości docelowej nie zgłaszamy uwag)

R.24 Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie szczególnymi zobowiązaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów, takiego jak wyciek pestycydów, i skutków stosowania pestycydów

R.24 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celów szczegółowych 6 i 9 (wg projektu rozporządzenia dot. planów strategicznych, służy on przede wszystkim mierzeniu efektów celu szczegółowego 6). Na jego realizację wpływają interwencje: I.4.1, I.4.3, I.4.12, I.4.13, I.4.14, I.4.15, I.8.1, I.8.2, I.8.3, I.8.4, I.8.5, I.8.7, I.8.9.1 oraz I.8.9.2. Wskaźnik rezultatu obliczany jest jako suma produktu (wspartych ha) dla danego roku dla ww. interwencji odniesiona do powierzchni użytków rolnych w Polsce. O ile metodyka jest zrozumiała i przejrzysta, zaś szacowanie wartości docelowej nie budzi wątpliwości, o tyle weryfikacji wymagają wybrane wielkości dla poszczególnych lat (wartości pośrednie wynikające ze struktury strumienia alokacji w podziale na poszczególne lata). MRiRW ma jednak świadomość konieczności sprawdzenia danych, zaś podobna rekomendacja z naszej strony względem produktów dla tych konkretnych interwencji pojawiła się z naszej strony już wyżej.

R.36 Wymiana pokoleniowa: liczba młodych rolników otrzymujących wsparcie w ramach WPR na rozpoczęcie działalności, w tym z podziałem na płeć

R.36 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 7. Na jego realizację wpływają interwencje I.3 (monitorowana wskaźnikiem produktu: O.6 *Liczba*

hektarów objętych uzupełniającym wsparciem dochodów dla młodych rolników) oraz I.11 (monitorowana wskaźnikiem produktu: O.25 *Liczba młodych rolników otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności*). W tym przypadku kalkulacja wskaźnika rezultatu opiera się na założeniu, że do 2027 młodzi rolnicy wsparci w ramach I.11, będą też wspierani w ramach I.3. Przyrost wskaźnika rezultatu będzie się odnosił wyłącznie do nowych beneficjentów (unikanie podwójnego zliczania), zaś dla lat 2028 i 2029 uwzględnieni zostaną wyłącznie nowi beneficjenci dla filara II. Powyższy sposób szacowania jest nie do odtworzenia na poziomie prognoz beneficjentów dot. liczby beneficjentów / powierzchni objętej wsparciem, jednak same założenia brzmią racjonalnie i zostały opisane w sposób uwiarygadniający to podejście.

R.38 Zasięg inicjatywy LEADER: odsetek ludności wiejskiej objętej strategiami rozwoju lokalnego

R.38 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 8. Na jego realizację wpływa interwencja I.13.1, która jest monitorowana wskaźnikiem produktu: O.31 *Liczba objętych wsparciem strategii rozwoju lokalnego (LEADER) lub działań przygotowawczych*. Wskaźnik rezultatu określono jako iloraz oszacowanej liczby mieszkańców objętych planowanymi strategiami (w podziale na 12 grup strategii różniących się wielkością liczby ludności objętej daną strategią oraz oszacowanie ilości strategii w danej grupie – dla każdej w szacunkach uwzględniono dolny próg liczby ludności) podzielonej przez liczbę mieszkańców obszarów wiejskich. Zalecamy MRiRW weryfikację wartości wskaźnika dla 2023 r.. Poza tym niedostatkiem, szacunki nie budzą większych wątpliwości – chociaż branie najniższej wielkości z przedziału nie jest podejściem powszechnym, to jednak można je uznać za podejście ostrożnościowe i przyjąć za uzasadnione.

R.41 Łączenie obszarów wiejskich w Europie: odsetek ludności wiejskiej korzystającej z lepszego dostępu do usług i infrastruktury dzięki wsparciu z WPR

R.41 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 9. Na jego realizację wpływa interwencja I.10.10, do której monitorowania służy wskaźnik produktu: O.22 *Liczba operacji lub jednostek otrzymujących wsparcie w ramach inwestycji infrastrukturalnych*. Szacowanie wartości wskaźnika rezultatu polegało na oszacowaniu średniej liczby osób wspartych w danym roku dzięki realizacji projektów (przemnożenie narastających wartości wskaźnika produktu przez 7 260 jako założoną liczbę osób wspartych w jednym projekcie) oraz odniesieniu jej udziału w ogólnej liczbie mieszkańców obszarów wiejskich. Metodyka szacowania wskaźnika rezultatu nie budzi wątpliwości, chociaż warto byłoby wskazać podstawę dla założenia wsparcia 7 260 osób w ramach jednego projektu.

R.44 Poprawa dobrostanu zwierząt: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieranymi działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt

R.44 jest wskaźnikiem rezultatu obranym do opisywania postępów w realizacji celu szczegółowego 9. Na jego realizację wpływa interwencja I.4.16, monitorowana wskaźnikiem produktu O.8 *Liczba jednostek (hektarów lub dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza) objętych ekoschematami*.

CZY OKREŚLONE ILOŚCIOWO WARTOŚCI DOCELOWE REZULTATÓW I KAMIENI MIŁOWYCH SĄ REALISTYCZNE, BIORĄC POD UWAGĘ WARTOŚĆ PRZEWIDYWANEGO WSPARCIA Z EFRROW I EFRG (ART. 125.3.E)

KOSZTY JEDNOSTKOWE: TRAFNOŚĆ DOBORU, POPRAWNOŚĆ OSZACOWANIA

Punktem wyjścia dla oceny realistyczności ilościowo określonych wartości docelowych rezultatów i kamieni milowych, było zweryfikowanie trafności doboru oraz poprawności oszacowania kosztów jednostkowych. W zestawieniu z alokacją, stanowiły one bowiem podstawę dla wyliczenia zakładanej wielkości wskaźników produktu, które przyczyniają się do osiągnięcia (istotnej części) wskaźników rezultatu.

W PS WPR przedstawiono ogółem 195 unikatowych kwot jednostkowych, które zostały opisane nie tylko na poziomie poszczególnych interwencji, lecz również ich wariantów. Trafność ich doboru oraz poprawność oszacowania były weryfikowane dla każdej z nich w toku prac nad Modułem II i potwierdzone na etapie przygotowywania raportu końcowego. Co do zasady, w toku prac nad Planem stosowano dwa główne podejścia do estymowania ocenianej wartości. Pierwsze bazowało na danych historycznych (głównie z PROW 2014-2020). Drugie wymagało analiz eksperckich i wiązało się na ogół z szacowaniem korzyści utraconych w związku z wdrożeniem określonego sposobu gospodarowania (por. np. ekoschematy).

Trzeba podkreślić, że jako zespół ewaluacyjny nie powtarzaliśmy obliczeń prowadzących do oszacowania kwot jednostkowych. Byłoby to nie tylko nieefektywne, ale i często niewykonalne (np. w sytuacji, kiedy autorzy konkretnej metodyki bazowali na danych zamawianych, niedostępnych dla zespołu ewaluatorów w ramach oceny ex-ante). Zrealizowana ocena ograniczyła się do weryfikacji, czy zmienne wejściowe uwzględnione w szacunkach oraz zaplanowane operacje statystyczno-logiczne były poprawne.

Naszym zdaniem, dobór metodyk szacowania kosztów jednostkowych był trafnie dokonany. Dodatkowo, eksperci dziedzinowi nie zgłaszali zastrzeżeń w zakresie założeń powziętych na potrzeby powyższych szacunków.

WSKAŹNIKI PRODUKTU: TRAFNOŚĆ DOBORU, POPRAWNOŚĆ OSZACOWANIA I REALISTYCZNOŚĆ PROGNOZ

Podobnie jak kwoty jednostkowe, również wskaźniki produktu były oceniane na poziomie poszczególnych interwencji w toku prac nad Modułem II, zaś na potrzeby opracowania raportu końcowego ewaluacja ta została jedynie zaktualizowana.

W PS WPR przewidziano wykorzystanie 24 wskaźników produktu, z czego 9 z nich posiada specyficzne, krajowe uszczegółowienie (O.8, O.14, O.18, O.18a, O.20, O.22, O.25, O.29 i O.35). Ocena trafności doboru wskaźników produktu bywa niekiedy niejednoznaczna. Zdarza się, że dany miernik uwzględnia jedynie wybrany wymiar monitorowanej interwencji lub też nie uwzględnia kluczowego, naszym zdaniem, produktu wsparcia. Równocześnie jednak zastrzeżenia tego typu nie wynikają z decyzji IZ PS WPR, ale są pochodną ujednolicenia systemu wskaźników na poziomie całej UE. Dodatkowo, wskaźniki produktu „parowane” są z rezultatami, stąd czasami nieintuicyjne wybory w tym zakresie. Uwzględniając powyższe, eksperci dziedzinowi pracujący nad oceną ex-ante uznali obrane wskaźniki produktu za niekiedy nieoptymalne, ale najlepsze możliwe w zastanych warunkach.

Jeśli chodzi o ocenę poprawności oszacowania, to była ona relatywnie prostą czynnością techniczną. Wartość wskaźnika produktu na dany rok to wynik dzielenia, w którym dzielną stanowi wysokość alokacji na daną interwencję na ten rok, zaś dzielnikiem jest kwota jednostkowa. Nie zidentyfikowaliśmy błędów w ramach przeprowadzonych przez MRiRW obliczeń w tym zakresie.

Ocena staje się bardziej złożona w przypadku oceny realistyczności prognoz. Ponieważ na tym etapie nie została opracowana ani przekazana nam finalna wersja harmonogramu naborów, toteż przypisanie strumieni finansowych do poszczególnych lat należy rozpatrywać w kategorii prognozy, która następnie jest wykorzystywana do dalszych estymacji (przybliżenie przez przybliżenie). Jak wynika ze zrealizowanych badań terenowych, przesłankami do zaplanowania kolejności naborów i wydatkowania funduszy były m.in. doświadczenia historyczne, struktura logiczna interwencji (np. jest pożądaną, aby działania informacyjno-promocyjne poprzedziły interwencje inwestycyjne, ponieważ wpływają pozytywnie na podwyższenie jakości składanych wniosków i realizowanych operacji) oraz wymogi dotyczące określenia kamieni milowych na 2024 i 2026 r. (gdzie oczekiwane produkty przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych rezultatów). Ryzykiem dla osiągnięcia zakładanych wartości produktów wydaje się postępująca inflacja. Zmiana poziomu cen może spowodować, że założona alokacja nie wystarczy do osiągnięcia produktu w oszacowanej wielkości.

Wreszcie, wyzwaniem mogą okazać się wymagania stawiane wobec beneficjentów, które spowodują, że mimo dostępności alokacji, zakładane produkty nie będą osiągalne. Przykładowo: wysoka wartość produktu na poziomie 521 649 ha jest przewidziana dla I.4.15 Ekoschemat - Rolnictwo ekologiczne. Realność wielkości jest trudna do oceny, ponieważ ciężko jest przewidzieć, ilu nowych beneficjentów będzie chciało dostosować się do dużych wymogów rolnictwa ekologicznego. Wdrożenie tej interwencji będzie wymagało silnego wsparcia ze strony doradztwa i dużej promocji rolnictwa ekologicznego na wszystkich ogniwach łańcucha wartości. Inny przykład dotyczy wysokiej zakładanej wielkości produktu – poziom 300 000 ha, w przypadku I.4.12 Ekoschemat - Przeznaczenie 7% powierzchni GO w gospodarstwie na obszary nieprodukcyjne, może być trudny do osiągnięcia. W świetle rosnących wymagań dotyczących ograniczenia chemicznej ochrony roślin oraz rosnących cen nawozów, spadać będą plony głównych upraw. Dzięki temu wzrośnie cena ziarna i innych płodów rolnych. Wszelkie formy wyłączenia gruntów z produkcji nie będą więc najpewniej popularne. Wsparciem zostaną objęte raczej grunty, których użytkować się nie da. Zmniejszenie wymaganej powierzchni z 10% do 7% (względem drugiej wersji projektu Planu) znacznie uprawdopodobniło osiągnięcie tego wskaźnika.

WSKAŹNIKI REZULTATU: TRAFNOŚĆ DOBORU, POPRAWNOŚĆ OSZACOWANIA I REALISTYCZNOŚĆ PROGNOZ

Częściowo podrozdział ten duplikuje / konsumuje zapisy części raportu pn. *Przełożenie produktów na rezultaty*. Jak wskazano wyżej, wątpliwości budzi dobór wskaźnika R.35 jako miernika postępu w osiąganiu efektów wyłącznie w celu szczegółowym 2 (zgodnie z projektem rozporządzenia dot. planów strategicznych, jest to wskaźnik przypisywany celu szczegółowemu 6). Czasami zwraca uwagę przypisanie jednego wskaźnika rezultatu do kilku celów szczegółowych, co *de facto* wypacza jego rolę pomiaru postępów w osiąganiu celu. Z drugiej strony, bywa to nie do uniknięcia, jeśli przyjmujemy za cel „objęcie” każdej interwencji wskaźnikami produktu i rezultatu. Stąd też nie jest to stan oceniany przez nas jednoznacznie negatywnie – bardziej niż błędem IZ PS WPR, postrzegamy taki stan rzeczy jako niedostatek unijnego systemu wskaźników.

Poprawność oszacowania na poziomie technicznym została również opisana oraz oceniona w podrozdziale pn. Przełożenie produktów na rezultaty. Dostrzeżone deficyty z zakresu metodyk szacowania to m.in.:

- R.4: konieczność zrewidowania katalogu interwencji wskazanych jako wpływające na osiągnięcie wskaźnika rezultatu (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki);
- R.8: konieczność uzupełnienia analiz o ujęcie sektorowe (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki);
- R.35: konieczność wskazania, dlaczego rezultat nie jest szacowany w oparciu o produkt dla I.6.6 (choć wskazano, że ze wsparcia mogą skorzystać wszyscy pszczelarze; uwaga dot. części opisowej; nie powinna wpływać na szacunki, gdyż przyjęte wyłącznie jest zasadne);
- R.10: konieczność uzupełnienia / wyjaśnienia przyjętych założeń w metodyce szacowania (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki);
- R.12: konieczność weryfikacji przypisania interwencji w metodyce szacowania oraz ew. rewizja prognozowanych wartości (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.16: konieczność uzupełnienia / wyjaśnienia przyjętych założeń w metodyce szacowania (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki);
- R.19: konieczność weryfikacji wysokości alokacji w czasie (na poszczególne lata) na interwencje realizujące dany wskaźnik (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.26: konieczność uzupełnienia / wyjaśnienia przyjętych założeń w metodyce szacowania (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki);
- R.31: konieczność weryfikacji wysokości alokacji w czasie (na poszczególne lata) na interwencje realizujące dany wskaźnik (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.33: konieczność weryfikacji wysokości alokacji w czasie (na poszczególne lata) na interwencje realizujące dany wskaźnik (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.34: konieczność weryfikacji wysokości alokacji w czasie (na poszczególne lata) na interwencje realizujące dany wskaźnik (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.24: konieczność weryfikacji szacunków produktu uwzględnianego przy obliczeniu wskaźnika rezultatu (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości pośrednich, ale nie wartości docelowej);
- R.38: konieczność weryfikacji wskaźnika dla 2023 r.; (wdrożenie rekomendacji może skutkować rewizją wartości dla 2023 r.);
- R.41: konieczność uzupełnienia / wyjaśnienia przyjętych założeń w metodyce szacowania; (uwaga dot. części opisowej; nie wpływa na szacunki).

Tabela 1. Założone wartości docelowe wskaźników rezultatu w PS WPR

Cel szczegółowy	Symbol	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa
1	R.4	Uzależnienie wsparcia dochodu od stosowania norm i dobrych praktyk: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem dochodów i podlegającej warunkowości	97,66%
	R.5	Zarządzanie ryzykiem: odsetek gospodarstw stosujących objęte wsparciem narzędzia zarządzania ryzykiem WPR	0,99%
	R.6	Redystrybucja na rzecz mniejszych gospodarstw: wartość procentowa dodatkowych płatności bezpośrednich na hektar dla kwalifikujących się gospodarstw mniejszych od gospodarstw średniej wielkości (w porównaniu do średniej)	100,71%
	R.7	Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu do średniej)	104,12%
	R.8	Ukierunkowanie na gospodarstwa w konkretnych sektorach: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia dochodów związanego z produkcją w celu poprawy konkurencyjności, zrównoważoności lub jakości	25,00%
2	R.9	Modernizacja gospodarstw rolnych: odsetek rolników korzystających ze wsparcia na inwestycje na restrukturyzację i modernizację, w tym na bardziej efektywne gospodarowanie zasobami.	1,86%
	R.35	Wspieranie utrzymywania pni pszczelich: Udział pni pszczelich wspieranych w ramach WPR	28,07%
3	R.10	Lepsza organizacja łańcucha dostaw: odsetek gospodarstw uczestniczących w objętych wsparciem WPR grupach producentów, organizacjach producentów, lokalnych rynkach, krótkich łańcuchach dostaw i systemach jakości	1,24%
	R.39	Rozwój gospodarki wiejskiej: liczba przedsiębiorstw wiejskich, w tym przedsiębiorstw zajmujących się biogospodarką, które powstały dzięki wsparciu w ramach WPR	722
4	R.12	Przystosowanie się do zmiany klimatu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz lepszego przystosowania się do zmiany klimatu	8,86%
	R.16	Inwestycje związane z klimatem: odsetek gospodarstw korzystających w ramach WPR ze wsparcia inwestycji na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej oraz na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych lub biomasy	0,30%

Cel szczegółowy	Symbol	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa
	R.17	Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem z tytułu zalesiania, systemów rolno-leśnych i odtwarzania, w tym z podziałem na poszczególne kategorie	20 660
	R.26	Inwestycje związane z zasobami naturalnymi: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych związanych z dbaniem o zasoby naturalne	0,54%
	R.29	Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję	3,52% - w konwersji – 2,03% - po konwersji – 2,71%
5	R.7	Zwiększenie wsparcia dla gospodarstw na obszarach o szczególnych potrzebach: odsetek dodatkowego wsparcia na hektar na obszarach o większych potrzebach (w porównaniu do średniej)	104,12%
	R.17	Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem z tytułu zalesiania, systemów rolno-leśnych i odtwarzania, w tym z podziałem na poszczególne kategorie	20 660
	R.19	Poprawa stanu i ochrona gleby: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami korzystnymi dla gospodarowania glebami w celu poprawy jakości gleby i stanu fauny i flory w glebie (np. uprawa uproszczona, pokrycie gleby uprawami, płodozmian, w tym z udziałem roślin strączkowych)	6%
	R.20	Poprawa jakości powietrza: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do ograniczenia emisji amoniaku	8,85%
	R.22	Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do poprawy gospodarki składnikami odżywczymi	20,55%
	R.23	Zrównoważone użytkowanie wody: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz poprawy bilansu wodnego	2,47%
	R.26	Inwestycje związane z zasobami naturalnymi: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych związanych z dbaniem o zasoby naturalne	0,54%
	R.27	Realizacja celów środowiskowych lub klimatycznych poprzez inwestycje na obszarach wiejskich: liczba operacji przyczyniających się do realizacji na obszarach wiejskich celów w zakresie zrównoważenia środowiskowego, łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania do niej	1 325

Cel szczegółowy	Symbol	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa
	R.29	Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję	3,52% - w konwersji – 2,03% - po konwersji – 2,71%
6	R.17	Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem z tytułu zalesiania, systemów rolno-leśnych i odtwarzania, w tym z podziałem na poszczególne kategorie	20 660
	R.25	Realizacja celów środowiskowych w sektorze produkcji zwierzęcej: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza, do których mają zastosowanie otrzymujące wsparcie zobowiązania na rzecz poprawy zrównoważenia środowiskowego	0,45%
	R.26	Inwestycje związane z zasobami naturalnymi: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych związanych z dbaniem o zasoby naturalne	0,54%
	R.30	Wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie wspierania ochrony lasów i gospodarowania usługami ekosystemowymi	0,42%
	R.31	Ochrona siedlisk i gatunków: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami służącymi ochronie lub przywracaniu różnorodności biologicznej, w tym praktykami rolniczymi o dużej wartości przyrodniczej	13,05%
	R.33	Poprawa zarządzania siecią Natura 2000: odsetek łącznego obszaru Natura 2000 objętego otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami	6,62%
	R.34	Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami w zakresie gospodarowania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami i drzewami	2,17%
	R.24	Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie szczególnymi zobowiązaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów, takiego jak wyciek pestycydów, i skutków stosowania pestycydów	12,8%
	R.29	Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję	3,52% - w konwersji – 2,03% - po konwersji – 2,71%
7	R.36	Wymiana pokoleniowa: liczba młodych rolników otrzymujących wsparcie w ramach WPR na rozpoczęcie działalności, w tym z podziałem na płeć	93 190

Cel szczegółowy	Symbol	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa
8	R.38	Zasięg inicjatywy LEADER: odsetek ludności wiejskiej objętej strategiami rozwoju lokalnego	82,55%
	R.39	Rozwój gospodarki wiejskiej: liczba przedsiębiorstw wiejskich, w tym przedsiębiorstw biogospodarki, które powstały przy wsparciu w ramach WPR	722
	R.41	Łączenie obszarów wiejskich w Europie: odsetek ludności wiejskiej korzystającej z lepszego dostępu do usług i infrastruktury dzięki wsparciu z WPR	23,38%
9	R.24	Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie szczególnymi zobowiązaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów, takiego jak wyciek pestycydów, i skutków stosowania pestycydów	12,8%
	R.44	Poprawa dobrostanu zwierząt: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieranymi działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt	23,69%
	R.29	Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję	3,52% - w konwersji – 2,03% - po konwersji – 2,71%

Źródło: trzecia wersja projektu PS WPR 2023-2027.

Poprawność oszacowania wartości docelowych nie budzi wątpliwości, natomiast potencjalne błędy mogą dotyczyć wartości pośrednich (kamieni milowych) dla tych wskaźników, dla których wskazano wyżej konieczność weryfikacji wysokości alokacji w czasie (na poszczególne lata) na interwencje realizujące dany wskaźnik.

Prognozy przedstawione w metodyce szacowania są zasadniczo realistyczne – bezpośrednio wiążą strukturę alokacji PS WPR, założone do osiągnięcia produkty oraz wielkości zmiennych kontekstowych. Czynniki ryzyka, które mogą oddziaływać na ich osiągnięcie, są m.in.:

- trudne do spełnienia warunki realizacji projektów w ramach poszczególnych interwencji (wpływ in minus);
- wzrost cen nakładów produkcyjnych w rolnictwie (np. ceny nawozów) (wpływ in minus);
- inflacja (wpływ trudny do określenia – krótkofalowo może skłaniać do inwestowania w celu zapobieżenia utracie wartości środków, długofalowo – zmniejsza wartość dostępnych środków na wkład własny i może utrudniać realizację interwencji);
- wzrost stóp procentowych (w przypadku nieposiadania środków własnych, może zniechęcać do zaciągania zobowiązań na poczet realizacji interwencji);
- pogorszenie sytuacji budżetowej jst (wpływ in minus);
- skuteczność odpowiednio wcześniej rozpoczętych działań informacyjno-promocyjnych i doradczych (wpływ pozytywny).

PLANOWANE ŚRODKI MAJĄCE NA CELU ZMNIEJSZENIE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNEGO BENEFICJENTÓW (ART. 125.3.1(F))

Zgodnie z zaleceniami ENRD²³, przystępując do oceny planowanych środków mających na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego beneficjentów, braliśmy pod uwagę nie tylko zapisy podrozdziału 3.4 Planu, ale całościowe zapisy dokumentu.

Po pierwsze, obecność uproszczeń może wyrażać się w sposobie zaprojektowania interwencji. Jej wyrazem byłoby np. uwzględnienie doświadczeń z PROW 2014-2020 w zakresie napotykanym w nim obciążen oraz zaproponowanie stosownych działań zaradczych. Jest to kwestia bardzo trudna do jednoznacznej oceny. Wiele interwencji zaprojektowanych w Planie stanowi logiczną kontynuację wsparcia oferowanego w PROW 2014-2020 (wraz z jego deficytami), jednak a) bywa to wynikiem nadrzędnych uwarunkowań prawnych, b) jest warunkiem spójności wsparcia i tym samym możliwości osiągnięcia pozytywnych efektów w długim okresie. Ponadto, połączenie interwencji w ramach dwóch filarów w jednym Planie wymusza jego złożoność. W związku z tym, trudno dostrzeżone braki Planu poczytywać jako zastrzeżenia do jego autorów. Na pewno Plan wyraźnie odwołuje się do doświadczeń historycznych oraz wskazuje, w jaki sposób stara się przekuć konkretne spostrzeżenia na zapisy PS WPR, co jest zjawiskiem pozytywnym. Innym wyrazem ocenianego zjawiska jest jasność, spójność, przejrzystość oraz brak wewnętrznej sprzeczności w ramach zaprojektowanych interwencji. Co do zasady, warunek ten jest spełniony. Nie zidentyfikowaliśmy instrumentów wsparcia, które by się duplikowały albo wzajemnie znosiły (z wyłączeniem immanentnego konfliktu na linii: wysoka produktywność-ekologia). Różnorako można oceniać rozdrobnienie wsparcia, np. wielość ekoschematów. Faktem jest, że dzięki skoncentrowaniu (niemal) każdego z nich na pojedynczej praktyce rolnej, są one przejrzyste i łatwo zrozumiałe. Z drugiej strony, wiele wysiłku wymaga znalezienie interesującego instrumentu w dokumencie. Można zatem podsumować, że interwencje są wewnętrznie przejrzyste, ale deficytem Planu bywa brak przejrzystości na poziomie całościowej strategii interwencji. Opisy warunków kwalifikowalności w zakresie stylu językowego czy edycji, są zbliżone do tych stosowanych w PROW 2014-2020, co stanowi ułatwienie percepcyjne. Nie dostrzeżono większych deficytów w ich zakresie (z wyłączeniem kwestii definicyjnych, o których dalej). Opis poszczególnych interwencji nie jest prosty ani łatwo zrozumiały, natomiast – zgodnie z informacjami przekazanymi w toku wywiadów i spotkań z przedstawicielami MRiRW – przewidziany został podręcznik wdrożeniowy, który będzie miał na celu m.in. przedstawienie wsparcia zgodnie z zasadami przejrzystego języka. Reasumując, na poziomie projektowania interwencji można dostrzec wysiłki włożone w zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, chociaż nie wszystkie z nich należy uznać za zwieńczone sukcesem.

Po drugie, obecność uproszczeń może wyrażać się w sposobie zaplanowania procesu aplikacyjnego. Projekt PS WPR uwzględnia wykorzystanie rozwiązań teleinformatycznych, takich jak: System Identyfikacji Działek Rolnych (ang. LPIS), wniosek geoprzestrzenny, ewidencja producentów i siedzib stad, system kontroli i kar, System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ) oraz system monitorowania obszarów (ang. AMS). Zgodnie ze wskazówkami ENRD, ich stosowanie stanowi wymierny przejaw redukcji obciążeń administracyjnych beneficjentów.

²³ EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4 (2021): Tool 4.1 Examples of guiding questions for the appraisal of the measures planned to reduce the administrative burden on farmers and other beneficiaries of the CAP strategic plan.

Inaczej niż rekomenduje to ENRD, polscy wnioskodawcy i beneficjenci nie będą mogli korzystać z jednej aplikacji pozwalającej na składanie wniosku w ramach wszystkich dostępnych interwencji oraz dostarczanie związanej z nimi dokumentacji. Przewidziano jednak elektroniczne formularze dokumentów w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt, wpisu do ewidencji producentów w celu uzyskania wpisu lub aktualizacji danych producenta, wniosków o przyznanie pomocy/płatności dla interwencji Planu oraz zapewnienie dwustronnej komunikacji dzięki wykorzystaniu aplikacji Portal Usług Elektronicznych. Mimo pewnego rozdrobnienia, rozwiązania te nadal stanowią istotne, potencjalne usprawnienia względem narzędzi wykorzystywanych w ramach PROW 2014-2020 czy I filara.

Z uwagi na to, że rozwiązania IT są na etapie tworzenia, brak jest szczegółowych opisów ich specyfikacji. W miarę możliwości, warto rozważyć wprowadzenie rekomendowanych przez ENRD rozwiązań, jak np. wprowadzenie uproszczonych instrukcji dla osób wypełniających wnioski (np. okienka pop-up zawierające wskazanie, że wprowadzane dane mają zły format, zwrócenie uwagi na braki danych itd.). Dodatkowo, uproszczeniem dla wnioskodawców byłoby, gdyby w sytuacji błędu w aplikacji, w ramach korekty mogli jedynie poprawić wybrane pola, zamiast wprowadzania wszystkich informacji od podstaw. ENRD zaleca również udostępnienie możliwie najaktualniejszych danych kartograficznych, stąd pozytywnie należy ocenić fakt, że skrócono okres pomiędzy aktualizacjami ortofotomapy Polski w ramach Systemu Identyfikacji Działek Rolniczych z 3 do 2 lat.

Systemy kontroli i kar w ramach IACS oraz poza nim również uwzględniają szereg rozwiązań ukierunkowanych na zmniejszanie obciążeń administracyjnych. Przykładem może być tutaj Mobilna ARiMR, czyli aplikacja umożliwiająca przesyłanie dokumentów i zdjęć działek/dokumentów bez konieczności wizyty w Agencji. Dodatkowo, potencjalnymi usprawnieniami może okazać się również wdrożenie nowego systemu finansowo-księgowego ERP w ARiMR, Centralnego Systemu Obsługi Beneficjentów czy wykorzystanie Hurtowni Danych wraz z Business Intelligence (HD BI) do sprawozdawczości w zakresie realizowanych przez ARiMR interwencji.

Poza powyższymi uproszczeniami, wpisującymi się wprost w rekomendacje ENRD (lub też będącymi bazującymi na nich zaleceniami), IZ PS WPR zaproponowała dodatkowo:

- Wspólne definicje dla wszystkich interwencji zawartych w Planie.
- Ukształtowanie krajowych podstaw realizacji planu strategicznego w sposób bardziej spójny.
- Szerokie wykorzystanie możliwości udzielania pomocy w oparciu o uproszczone formy kosztów (*koszty jednostkowe, płatności ryczałtowe i stawki ryczałtowe*).
- Intensyfikacja działań w obszarze interoperatywności podmiotów, realizujących zadania publiczne.
- Upublicznienie harmonogramu naborów wniosków.

Wszystkie te rozwiązania oceniamy pozytywnie jako potencjalnie zmniejszające obciążenia administracyjne dla beneficjentów. Dodatkowo, rekomendujemy rozszerzenie listy rozwiązań wskazanych w Podrozdziale 3.4 o trzy kwestie, które są przewidziane w Planie, a które nie zostały bezpośrednio wskazane jako narzędzia stosowane w celu tworzenia usprawnień dla beneficjentów, tzn.:

- Współpraca doradztwa rolniczego, KSOW+ i SIRI w celu uproszczenia wdrażania WPR.
- Pomoc techniczna jako interwencja służąca kreowaniu uproszczeń i zmniejszaniu obciążeń administracyjnych.

- Działania podejmowane przez KSOW+ i ENRD sprzyjające uproszczeniom i zmniejszające obciążenia administracyjne.

UZASADNIENIE WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH FINANSOWANYCH Z EFRROW (ART. 125.3.J(G))

Definicja instrumentów finansowych w projekcie COM/2018/392²⁴ (dalej: Rozporządzenie WPR), w Art. 74, pkt. 1. wprost odwołuje się do zoperacjonalizowania tego pojęcia zawartego w projekcie COM/2018/375²⁵ (dalej: Rozporządzenie UE [w sprawie wspólnych przepisów]), Art. 2. Przedstawiono tam m.in. następujące pojęcia wraz ze wskazaniem pożądanego, ujednoliconego sposobu ich rozumienia:

pkt. 15. „instrument finansowy” oznacza strukturę, za pośrednictwem której dostarczane są produkty finansowe;

pkt. 16. „produkt finansowy” oznacza inwestycje kapitałowe i quasi-kapitałowe oraz kredyty i gwarancje w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) [...] („rozporządzenie finansowe”)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046²⁶ (dalej: Rozporządzenie finansowe) w przywołanym wyżej Art. 2, pkt. 32 precyzuje:

„instrument finansowy” oznacza unijny środek wsparcia finansowego przekazywany z budżetu, aby zrealizować jeden lub większą liczbę określonych celów polityki Unii, który to instrument może przybierać formę inwestycji kapitałowych lub inwestycji quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji, lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, i który w stosownych przypadkach może być łączony z innymi formami wsparcia finansowego lub ze środkami finansowymi podlegającymi zarządzaniu dzielonemu lub środkami finansowymi Europejskiego Funduszu Rozwoju (zwanego dalej „EFR”).

Uwzględniając powyższe, należy w pierwszej kolejności zastrzec, że w tym raporcie instrumenty finansowe rozumiane są jako zwrotna oferta wsparcia finansowego inwestycji kapitałowych, inwestycji quasi-kapitałowych, pożyczek, kredytów, gwarancji i innych formach opartych na podziale ryzyka. W szczególności, abstrahujemy od potocznego rozumienia instrumentów finansowych, które traktuje je jako synonim instrumentu wsparcia o charakterze finansowym w ramach Funduszy Europejskich (FE).

Niniejszy podrozdział odpowiada na warunek stawiany przed poszczególnymi Instytucjami Zarządzającymi (IZ) w Rozporządzeniu WPR, w Art. 125, pkt. 3, lit. j. Zgodnie z nim, w ewaluacji ex-

²⁴ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1307/2013. COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD), zwane także Rozporządzeniem WPR.

²⁵ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD), zwane także Rozporządzeniem UE [w sprawie wspólnych przepisów]

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046z dnia 18 lipca 2018 r.w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.

ante ocenia się m.in. *uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych finansowanych z EFRROW*. Równocześnie, ten komponent badawczy jest ściśle powiązany z innymi zagadnieniami poddawany opinii. Zapisy PS WPR w zakresie instrumentów finansowych powinny bowiem uwzględniać doświadczenia zdobyte podczas wdrażania WPR w poprzednich okresach programowania oraz być wpisane w szerszy kontekst diagnostyczny (przy uwzględnieniu potrzeb i potencjału rozwoju). Rozporządzenie WPR wskazuje się również, że w zakresie celu szczegółowego polegającego na przyciąganiu młodych rolników, SWOT ma zawierać m.in. analizę dostępu do gruntów, obrotu ziemią, zmian struktury użytkowania gruntów, dostępu do finansowania i kredytów, a także dostępu do wiedzy i doradztwa. Ponadto, w motywie 43 podkreślono, że *mając na uwadze konieczność wyeliminowania luk inwestycyjnych w unijnym sektorze rolnictwa i usprawnienia dostępu do instrumentów finansowych dla grup priorytetowych, w szczególności dla młodych rolników i nowych podmiotów o wyższym profilu ryzyka, należy zachęcać do korzystania z gwarancji InvestEU oraz do łączenia dotacji z instrumentami finansowymi*.

Zalecenia Helpdesku ENRD w zakresie ewaluacji ex ante PS WPR na lata 2021-2027²⁷ precyzują, że optymalne jest zweryfikowanie przez niezależnych badaczy czy IZ w oparciu o rzetelną analizę rynku, podjęła adekwatną decyzję o wykorzystaniu – lub zaniechaniu wdrażania – instrumentów finansowych w ramach Planu. Ocena rynku powinna objąć zwłaszcza: analizę niedoskonałości rynku, nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych i potrzeb inwestycyjnych, a także wnioski wyciągnięte z wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu podobnych instrumentów oraz ocenę wartości dodanej potencjalnego, przyszłego instrumentu finansowego i oszacowanie dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogłyby potencjalnie pozyskać pośrednik finansowy.

Aktualna sytuacja sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich w Polsce przygotowana dla potrzeb opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 nie odnosi się do instrumentów finansowych. Co za tym idzie, Analiza nie dotyczy zagadnienia niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Brak jest również ramowego wskazania obszarów, w których banki i inne, komercyjne instytucje finansowe nie chcą inwestować, uznając to za obarczone nadmiernym ryzykiem. Wskazane braki są deficytem ocenianego materiału, aczkolwiek mamy świadomość, iż Załącznik 1 nie jest obligatoryjnym dokumentem, więc zidentyfikowana niedoskonałość nie powinna być przedmiotem krytyki ze strony KE. W toku prac w ramach ewaluacji partycypacyjnej, wskazaliśmy IZ PS WPR możliwe i, naszym zdaniem, celowe analizy uzupełniające. Obejmowałyby one m.in. poszerzenie analiz wybranych wskaźników kontekstu o analizy przekrojowe dot. formy finansowania czy opisanie zidentyfikowanego powiązania konkretnej zmiennej (wskaźnika kontekstu) z dostępem do finansowania zewnętrznego. Zgodnie z informacjami przekazanymi nam przez MRiRW, pogłębione opracowanie dot. finansowania zwrotnego będzie elementem planowanej oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w PS WPR. Zwrócono uwagę, że *Aktualna sytuacja sektora ...* jako dokument zbudowany wokół wskaźników kontekstu ma na celu zarysowanie raczej ogólnego obrazu rolnictwa i obszarów wiejskich. Jako ewaluatorzy, przyjmujemy za uzasadniony planowany sposób procedowania i uznajemy celowość zachowania *Aktualnej sytuacji sektora...* w uproszczonym, syntetycznym kształcie oraz przygotowanie pogłębionej analizy dot. instrumentów finansowych w przyszłości. Rekomendujemy jedynie dodania w dokumencie dosłownie

²⁷ EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4 (2019): Working steps for supporting the appraisal of the rationale for the use of financial instruments. Tool 3.4 - Thematic Working Group no 7 'Preparing for the ex-ante evaluation of the CAP Strategic Plan'.

jednozdaniowego wskazania, dlaczego brakuje w nim pogłębionego odniesienia do instrumentów finansowych oraz gdzie / kiedy (w przybliżeniu) należy go poszukiwać.

Można by przypuszczać, że deficyty w zakresie uwzględniania wątków dot. instrumentów finansowych w części diagnostycznej będą przekładać się na ich brak w kolejnych częściach. Logika procesu przygotowywania Planu przewidywała bowiem, że Analiza SWOT będzie wynikała z Załącznika 1, sama zaś będzie przyczynkiem dla opracowania Priorytetyzacji potrzeb. Tymczasem materiały przedłożone do oceny wykazują brak wskazanej relacji przyczynowo-skutkowej (wada formalna), przy równoczesnej relatywnej kompleksowości Analiz SWOT (zaleta merytoryczna).

Zgodnie z przekazanymi informacjami, MRiRW skupiło się na opisie instrumentów finansowych w Analizach SWOT dla tych celów szczegółowych, dla których faktycznie występują interesujące informacje historyczne i / lub dostrzegana jest potrzeba zapewnienia finansowania zwrotnego. Nie odnoszono się do kwestii instrumentów finansowych, jeśli dla danego celu szczegółowego brak jest danych ilustrujących / kwestia ta nie rzutuje na obraz w zakresie danego celu szczegółowego. Jest to podejście poprawne, ale powinno zostać wyartykułowane na samym początku dokumentu. Inaczej czytelnik może dwojako interpretować brak ww. zapisów: bądź to jako świadome pominięcie, bądź to jako błąd.

Pozytywnie należy ocenić uzupełnienia w Analizie SWOT dot. celu szczegółowego 2 (pomiędzy pierwszą a trzecią wersją projektu PS WPR). O ile początkowo dokument ten nie zawierał w ogóle odniesień do instrumentów finansowych, o tyle obecne odnosi się on do dotychczasowych doświadczeń w ich zakresie (w tym zmian wynikłych z Covid-19), wskazuje na identyfikowane potrzeby oraz sygnalizuje planowane, potencjalne rozwiązania. Być może zasadne byłoby przytoczenie konkretnych danych ilościowych dot. instrumentów finansowych, ale nawet bez nich Analizę SWOT dot. celu szczegółowego 2 oceniamy pozytywnie.

Analogicznie, na docenienie zasługuje aktualizacja Analizy SWOT dot. celu szczegółowego 3, która również została uzupełniona o kluczowe informacje z zakresu potrzeb, doświadczeń oraz potencjału dla zastosowania instrumentów finansowych.

Generalnie, pozytywnie należy ocenić uwzględnienie wątku instrumentów finansowych w Analizie SWOT dot. celu szczegółowego 7. Trochę rozczarowuje brak analiz dot. wykorzystania wsparcia zwrotnego w próbie gospodarstw objętych badaniem FADN. Analogicznie, niedostatkiem jest brak analizy strukturalnej wsparcia krajowego. Obie te kwestie nie mają jednak charakteru poważnych wad krytycznych i nie wpływają na ogólną, pozytywną ocenę Analizy SWOT dot. celu szczegółowego 7 w zakresie uwzględniania kwestii dot. instrumentów finansowych.

Analiza SWOT dla celu szczegółowego 1 definiuje jako szanse: *Wsparcie finansowe w rolnictwie adekwatne do faktycznych potrzeb i ukierunkowane na trwałe rozwiązania wspierające potencjał ekonomiczny gospodarstw rolnych (z uwzględnieniem specyfiki gospodarstw małych) w ramach WPR i polityki krajowej oraz łatwy dostęp do preferencyjnych tzw. kredytów kłęskowych i na odtwarzanie produkcji rolnej.* W części opisowej dokument odnosi się jedynie do danych dot. kredytów kłęskowych, do których – faktycznie – dostęp jest dość szeroki. Potrzeby w zakresie finansowania zwrotnego w innym zakresie nie zostały zidentyfikowane i opisane. Po wyjaśnieniach MRiRW przekazanych w ramach ewaluacji partycypacyjnej wiemy, że kredyty kłęskowe są jedynymi instrumentami o silnym oddziaływaniu na rynek w omawianym zakresie, stąd brak odniesienia do innych instrumentów.

Ponadto, ta sama Analiza SWOT zawiera obserwację, że: *przy obecnym systemie wsparcia dochodu rolniczego (także za pośrednictwem instrumentów finansowanych z budżetu krajowego) zdolność do samodzielnego sfinansowania inwestycji rozwojowych posiadają gospodarstwa o średnim i większym potencjale ekonomicznym*. Struktura zdania wymaga weryfikacji. Po pierwsze – na co w toku rozmów zwróciło uwagę samo MRiRW, a my przyznajemy rację słuszności ich autokorekty – użycie terminu „instrumentów finansowych” w tym kontekście może być nieprecyzyjne i lepiej zastąpić je ogólniejszym sformułowaniem określającym wsparcie zwrotne. Dodatkowo, warto usunąć słowo „samodzielnego” – wtrącenie o instrumentach finansowych / wsparciu zwrotnym implikuje bowiem, że interesują nas nie tylko inwestycje ze środków własnych.

Brak jest odniesień do problematyki instrumentów finansowych w Analizach SWOT dla celów szczegółowych 4, 5 i 6. Kwestie ochrony środowiska i klimatu wiążą się nie tylko z korzyściami indywidualnymi (a czasami wręcz powodują jednostkowe straty), ale przede wszystkim wywołują pozytywne efekty zewnętrzne uzasadniające ich realizację. O ile zatem jest do pomyślenia np. przeanalizowanie potencjału do wykorzystania instrumentów finansowych dla rozwoju OZE, to jednak znając instrumentarium pomocowe WPR wiemy, że brak jest interwencji o potencjale do realizacji w oparciu o finansowanie zwrotne. Tym samym rekomendowanie uzupełnień w Analizach SWOT dla celów szczegółowych 4, 5 i 6 byłoby swoistą „sztuką dla sztuki”, co z efektywnościowego punktu widzenia odrzucamy.

Analizy SWOT dla celów 8 i 9 nie odnoszą się do zagadnień istotnych z punktu widzenia instrumentów finansowych, a przynajmniej nie wprost. Warto mieć na uwadze Motyw Rozporządzenia WPR, który stwierdza: *nowe łańcuchy wartości na obszarach wiejskich, takie jak czysta energia, rozwijająca się biogospodarka, gospodarka o obiegu zamkniętym i ekoturystyka, mogą oferować duże możliwości w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na tych obszarach. W tym kontekście kluczową rolę w zapewnieniu dostępu do finansowania oraz we wzmacnianiu zdolności gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw do rozwoju mogą odegrać instrumenty finansowe oraz wykorzystanie gwarancji InvestEU*. Jak zauważyło w rozmowie MRiRW, w Analizie SWOT dla celu szczegółowego 8 wskazano, że słabą stroną obszarów wiejskich w Polsce jest m.in.: *Niedostateczna liczba pozarolniczych miejsc pracy. Niski poziom przedsiębiorczości* oraz że przeciwdziałaniu jej służy I.10.9.2. Aktualnie jednak, z Analizy SWOT nie wybrzmiewa bezpośrednio, że jedną z barier dla przedsiębiorczości jest brak kapitału i / lub ograniczony dostęp do finansowania zewnętrznego (co jest prawdą zarówno w odniesieniu do ludności miejskiej, jak i wiejskiej, która chce zakładać i rozwijać własną działalność – pominięcie tego w opisie może rodzić jednak poczucie braku adekwatności I.10.9.2 względem zidentyfikowanej słabej strony).

Również Analiza SWOT dot. celu szczegółowego 10 nie odnosi się do zagadnienia instrumentów finansowych, aczkolwiek w tym przypadku nie budzi to naszych większych zastrzeżeń.

Wreszcie, Priorytetyzacja potrzeb PS WPR odnosi się do kwestii będącej przedmiotem tego pytania ewaluacyjnego jedynie w czterech miejscach. W części poświęconej celowi szczegółowemu 2 wskazano jako potrzebę *Ułatwienie dostępu do kapitału szczególnie na rzecz inwestycji poprawiających konkurencyjność w rolnictwie*, w uzasadnieniu argumentując, że *Niska zdolność kredytowa oraz niski kapitał własny utrudniają efektywne modernizowanie gospodarstw. W przypadku wielu, szczególnie mniejszych, gospodarstw problemem jest brak środków na pokrycie wkładu własnego w projektach dofinansowujących modernizację gospodarstw*. Jest to potrzeba zgodna z wiedzą Ewaluatora, a na

dodatek wynikająca z Diagnozy oraz Analizy SWOT dot. celu szczegółowego 2. Ciąg przyczynowo-skutkowy stojący za jej wskazaniem w dokumencie należy ocenić jako modelowy.

Ponadto, szczątkowe odwołania pojawiają się jeszcze w Priorytetyzacji potrzeb dla celów szczegółowych 1 i 10, przy czym sprowadzają się one do prawdziwych, ale mało pogłębionych stwierdzeń. Przykładowo, elementem uzasadniania jednej z potrzeb w celu szczegółowym 1 było stwierdzenie, że *większe gospodarstwa mają uprzywilejowaną pozycję, ponieważ są one mniej podatne na wahania cenowe produktów końcowych oraz mają przewagę konkurencyjną i rozwojową, jeśli chodzi o dostęp do zasobów (np. większa zdolność kredytowa (...)).* Faktycznie, generalnie większe gospodarstwa – dzięki posiadaniu wymaganych zabezpieczeń, a często także uprzedniej historii kredytowej – posiadają ułatwiony dostęp do finansowania zwrotnego. Analogicznie, w uzasadnieniu dla potrzeby w ramach celu szczegółowego 10 mamy sformułowanie *Progiem opłacalności czy satysfakcjonującej wartości dochodów jest np. parytet siły nabywczej wynagrodzenia czy też porównanie do płacy minimalnej, albo do zdolności kredytowej i rentowności produkcji.* Wydaje się, że jest tutaj zastosowany jakiś skrót myślowy. Niezrozumiałym jest, dlaczego np. progiem opłacalności / satysfakcjonującej wartości dochodu miałoby być jego porównanie do zdolności kredytowej. Aby gospodarstwo posiadało zdolność kredytową, musi ono osiągać zysk wyższy od poziomu opłacalności, pozwalający na spłatę potencjalnych zobowiązań. Rekomendujemy rewizję i uproszczenie tego zdania. Alternatywnie, dopuszczamy również możliwość, iż MRiRW odnosi się – w sposób w pełni poprawny – do progresywnej, ekonomicznej idei traktowania zdolności kredytowej jako konsekwencji przynależności do wspólnoty. Jeśli faktycznie taki był zamysł, sugerujemy dopisanie krótkiego wyjaśnienia. Wskazane podejście jest relatywnie nowe i nieosadzone nawet wśród polskich ekonomistów. Wreszcie, ostatnie – trafne i celowe – odwołanie do instrumentów finansowych dot. dostępu do ziemi dla młodych rolników.

W przypadku celu szczegółowego 10 zwraca uwagę jeszcze jeden, pomniejszy problem. Analiza IOB (zajmujących się m.in. instrumentami finansowymi) jest prowadzona równolegle do analiz doradztwa. Taka konstrukcja wydaje się nieco bagatelizować zapisy Art. 13 pkt. 4a Rozporządzenia WPR, zgodnie z którym usługi doradcze dla rolników powinny objąć kwestie dot. informacji na temat zwrotnych instrumentów finansowych. Tymczasem brak jest diagnozy stanu wiedzy doradców rolniczych na temat inżynierii finansowej *per se*. Wyniki przeprowadzonego badania SSI wśród doradców rolniczych wskazują, że swoje przygotowanie w tym zakresie określają oni jako dobre. Podkreślano m.in. permanentne doszkalanie się doradców, podnoszenie posiadanych przez nich kompetencji i kwalifikacji. Zauważono również, że „*W podnoszeniu kwalifikacji sprzyja bezpośredni kontakt z praktyką rolniczą oraz realizacja rachunkowości rolnej w systemie PL FADN*”. W ocenie Ewaluatora, deklaracje doradców należy bardziej odczytywać jako posiadanie pewnego potencjału aniżeli gotowe zasoby wiedzy i umiejętności do przekazania rolnikom oraz producentom rolnym. Po pierwsze, na etapie realizacji badania, doradcom nie było znane instrumentarium Planu, stąd niemożliwe było zobiektywizowane określenie gotowości do doradztwa w jego zakresie. Po drugie jednak, co istotniejsze, na pewne deficyty wiedzy w tym zakresie może wskazywać ogólna narracja prowadzona przez doradców wokół analizowanego zagadnienia. W większości przypadków, odwołania odnoszą się do dwóch-trzech podstawowych zwrotnych instrumentów finansowych, nie odnoszą się np. do możliwości komplementarnej pomocy w ramach PS. Z punktu widzenia Ewaluatora, stanowi to pośredni dowód na pewne zawężone postrzeganie możliwości i zakresu wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych w grupie doradców rolniczych.

Pozytywnie należy również ocenić uwzględnienie w przedłożonym do oceny materiale wniosków z uprzedniego wykorzystywania innych instrumentów finansowych w obszarze wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi (np. finansowanych z budżetu państwa, pierwszych doświadczeń we wdrażaniu instrumentów finansowych w PROW 2014-2020). Potencjalnie, można by takie analizy rozszerzyć poza WPR i polityki sektorowe, odnosząc się w większym stopniu np. do polityki spójności. Nie jest to jednak deficyt, który przekreślałby ogólną, pozytywną ocenę w zakresie czerpania z doświadczeń historycznych w procesie przygotowywania Planu w zakresie instrumentów finansowych.

Ogółem, do realizacji w postaci instrumentów finansowych przewidziano do wdrażania 4 interwencje:

- I.10.1.2 Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (IF)
- I.10.6.2 Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości - instrumenty finansowe – w gospodarstwie
- I.10.7.2 Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (instrumenty finansowe) - poza gospodarstwem
- I.10.9.2. Rozwój usług na rzecz rolnictwa i leśnictwa (instrumenty finansowe)

Interwencje te są ściśle powiązane z potrzebami zidentyfikowanymi na etapie diagnostycznym, tj. wysokich wymagań dot. zabezpieczeń stawianych przez banki, trudności w uzyskaniu finansowania zewnętrznego przez młodych rolników oraz utrudnionego dostępu do kapitału na zakup ziemi. Trafnie uzasadniono zaproponowanie tej formy wsparcia odwołując się zarówno do doświadczeń we wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020, jak i do aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych PROW 2014-2020. Na docenienie zasługuje również preferencyjne dofinansowanie na spłatę odsetek w przypadku, gdy inwestycja przyczynia się do ochrony środowiska i klimatu, jest spójna ze strategicznymi celami EZŁ oraz aktów z niego wynikających i / lub realizuje cele Strategii „Od pola do stołu”.

Pozytywnie oceniamy wprowadzony w trzecim projekcie PS WPR zapis, że *instrument gwarancyjny został w pierwszej kolejności rekomendowany do zastosowania w perspektywie 2023-2027*. Takie sformułowanie podkreśla, że IZ PS WPR nie wyklucza wdrożenia innych instrumentów finansowych, jeśli planowana ocena ex-ante dowiodłaby ich zasadności. W tym kontekście formułujemy bardziej życzliwe zalecenie aniżeli *stricte* rekomendację dot. szczególnej uważności przy przygotowywaniu dokumentacji przetargowej na realizację oceny ex-ante, a następnie egzekwowaniu jej realizacji. Zdarza się, że obydwie strony – tzn. zarówno zamawiający, jak i wykonawca – ulegają efektowi zakotwiczenia. Jeśli on wystąpi, oceniane są wyłącznie zaproponowane w dokumencie instrumenty finansowe, natomiast bagatelizowana jest kwestia proponowania nowych, nieprzewidzianych wcześniej rozwiązań.

Jest to o tyle ważne, że KE od lat naciska na zwiększenie znaczenia finansowania zwrotnego w WPR. Także eksperci w badaniu panelowym uznali zwrotne instrumenty finansowe za ważne: W tej grupie respondentów, pojawiały się dwa dodatkowe rodzaje argumentów przemawiających na korzyść wsparcia zwrotnego. Po pierwsze, akcentowano ich racjonalizatorski charakter, wymuszający uważniejsze zaplanowanie i zabudżetowanie inwestycji. Po drugie, podkreślano możliwość kilkukrotnego obrotu środkami i tym samym objęcia wsparciem szerszej grupy podmiotów. Byłoby to szczególnie ważne w sytuacji zmniejszenia budżetu na WPR w Polsce po 2027 r.

Równocześnie, Plan proponuje jedynie jedną formę finansowania w ramach instrumentów finansowych, tj. gwarancję. Warto dokładnie prześledzić, czy w ciągu minionych 3 lat od realizacji oceny ex-ante nie pojawiły się nowe potrzeby / wyzwania w zakresie finansowania zwrotnego, a jeśli tak – zaproponować odpowiadające im formy interwencji. Rzecz jasna dopuszczalna jest również sytuacja, w której ocena pozostaje aktualna, a instrumentarium przedstawione w Planie optymalne. Przesądzi o tym dopiero zrealizowane w przyszłości badanie.

Z przedłożonego do oceny projektu PS WPR nie wynika, czy MRiRW posiada już jednoznacznie określone warunki brzegowe dot. możliwej do udzielenia gwarancji. Nie stanowi to wady samego Planu, ponieważ informacje tego typu powinny znaleźć się dopiero w Strategii Inwestycyjnej dla Instrumentów Finansowych w PS WPR 2023-2027, natomiast stanowi to czynnik utrudniający udzielenie odpowiedzi na pytanie o poprawność założeń przyjętych na potrzeby programowania tego typu wsparcia. Dodatkowo, zgodnie ze wskazówkami Helpdesku, ewaluator powinien odnieść się do warunków brzegowych samych kredytów możliwych do otrzymania dzięki zastosowaniu gwarancji. Trzeba podkreślić, że w praktyce jest to niewykonalne, ponieważ prawo bankowe uniemożliwia MRiRW opracowanie takich założeń. Prawdopodobnie zapis ten opracowany przez Helpdesk nie uwzględnia w wystarczającym stopniu prawa bankowego i / lub jest niezrozumiałym dla nas skrótem myślowym.

Ponadto, ponieważ w przypadku omawianych interwencji – po spełnieniu określonych warunków – możliwy będzie rewing, wyliczanie średniej kwoty jednostkowej w oparciu o założoną liczbę operacji oraz wysokość alokacji pozwala zadośćuczynić wymaganiom nakładanym przez KE (tzn. spełnia wymagania formalne dot. obliczania planowanych jednostkowych kwot wsparcia dla PS WPR 2023-2027), jednak nie daje pełnej informacji o potencjalnych, długoterminowych efektach wdrożenia interwencji. Warto zauważyć, że docelowy, potencjalny wielokrotny obrót analizowanymi środkami powinien umożliwić wygenerowanie dodatkowych efektów społeczno-ekonomicznych względem szacowanej zmiany bazowej wynikającej z minimalnej, zakładanej liczby operacji.

Biorąc pod uwagę, że mowa o relatywnie nowych interwencjach, a doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 są ograniczone (FGR jako instrument o charakterze pilotażowym nadal jest wdrażany), naszym zdaniem instrumenty finansowe w ramach WPR nie cieszą się jeszcze wypracowaną renomą wśród rolników, a banki mogą z pewną dozą nieufności podchodzić do angażowania się w oceniany instrument. Opinii tej nie podziela IZ PS WPR.

Z uwagi na ograniczoną wielkość alokacji przeznaczoną na instrumenty finansowe oraz ich relatywnie prosty charakter, przyjęta struktura wdrażania bez funduszu funduszy jawi się jako optymalna. Zapisy podrozdziałów 4.5.3 i 4.5.4 Planu są bardzo syntetyczne, ale trafnie ujmują najważniejsze kwestie wymagane w tym zakresie.

ADEKWATNOŚĆ ZASOBÓW LUDZKICH I ZDOLNOŚCI ADMINISTRACYJNYCH DO ZARZĄDZANIA PLANEM STRATEGICZNYM WPR

OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PS WPR (W TYM KS WPR)

Ocena systemu zarządzania i wdrażania stanowi pochodną realizacji w ocenie ex-ante wymagań wynikających z uchylonego w toku prac Art. 125.3.f projektu COM/2018/392 (obowiązującego w I połowie 2020 r.). Chociaż w toku dalszych prac nad dokumentem, odroczone oczekiwanie

przekazania przez IZ treści powiązanych z niniejszym zapisem, to jednak Plan zawiera pewne wskazania w tym zakresie, które poddano wstępnej ewaluacji. Sformułowana ocena nie jest ostateczna i może ulec zmianie w następstwie prac przeprowadzanych przez IZ PS WPR.

Zgodnie z ocenianą, trzecią wersją projektu PS WPR założono następujące funkcje dla podmiotów biorących udział w zarządzaniu i wdrażaniu Planu:

- Instytucja zarządzająca – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Agencja płatnicza – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Jednostka certyfikująca – Szef Krajowej Administracji Skarbowej;
- Właściwy organ – Minister Finansów;
- Instytucja pośrednicząca – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Podmioty wdrażające – samorządy województw.

System wdrażania PS WPR jest zbliżony względem tego w PROW 2014-2020. Zmiana dotyczy wyłączenia z podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Planu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który w ramach PROW 2014-2020 był odpowiedzialny za administrowanie Poddziałaniami 3.1 i 3.2. Zaplanowana struktura systemowa jest efektywna i zapewnia płynne przejście pomiędzy perspektywami finansowymi z uwzględnieniem okresu przejściowego. Zgodnie z przeprowadzonymi wywiadami, we wskazanych podmiotach zgromadzona jest wiedza instytucjonalna, zaś zatrudnione kadry posiadają wiedzę i kompetencje użyteczne dla planowania, a następnie wdrażania PS WPR. Również samoocena kadr MRiRW i ARiMR, z którymi przeprowadzane były wywiady indywidualne, wskazywała na ich przekonanie o dobrym przygotowaniu teoretycznym i praktycznym do zaangażowania się we wdrażanie PS WPR. Bezspornie brak jest w Polsce instytucji o zbliżonym do ARiMR doświadczeniu, która mogłaby konkurować z Agencją o przejęcie jej zadań. Dlatego nawet w sytuacji stwierdzenia potencjalnych deficytów ARiMR w przyszłości, na dalszym etapie prac nad Planem, zawsze efektywniejsze będzie przeciwdziałanie im wewnątrz w ramach zastanych struktur niżeli budowanie ich od nowa.

Jak wskazano wyżej, IZ PS WPR będzie – analogicznie jak w przeszłości – MRiRW. Realizacja zadań w ramach WPR wymaga wysokiego poziomu koordynacji. Połączenie w Planie interwencji z I i II filara powoduje, że współpraca wewnętrzna między różnymi departamentami w ramach resortu musi zapewniać pełny przepływ informacji, ustaleń i decyzji. Koordynatorem prac nad przygotowaniem PS WPR jest Departament Wspólnej Polityki Rolnej. Według naszej wiedzy, będzie on również odpowiadał w przyszłości za nadzór nad implementacją Planu. Współpracuje on w analizowanym zakresie z ośmioma Departamentami merytorycznymi, zaś wsparcie świadczą inne komórki prawno-organizacyjne-finansowe w Ministerstwie. Plan nie odnosi się w szczególności do tego, jak resort zamierza skoordynować prace wdrożeniowe, dlatego trudno jest udzielić kompleksowej odpowiedzi na analizowane pytanie ewaluacyjne. Zarazem, fakt ten nie stanowi wady samego PS WPR 2023-2027, ponieważ Plan z definicji jest dokumentem o wysokim poziomie ogólności, uszczegóławianym następnie przez akty doprecyzowujące sposób jego wdrażania. Wskazywanie w Planie nazw konkretnych komórek organizacyjnych mogłoby pociągać za sobą wymagającą procedurę aktualizacji dokumentu wyłącznie z powodu zmian w strukturze MRiRW, co byłoby nieefektywne oraz mogłoby docelowo utrudniać wprowadzenie faktycznie niezbędnych modyfikacji. Dlatego same zapisy PS WPR oceniamy pozytywnie, natomiast zalecamy opracowanie precyzyjnych,

szczegółowych dokumentów wdrożeniowych dla Planu oraz wprowadzenie konkretnych zapisów w regulaminie organizacyjnym MRiRW.

Jako potencjalnie problematyczny na etapie implementacji jawi się formalnie równy status poszczególnych Departamentów w strukturze organizacyjnej MRiRW, który może okazać się przyczynkiem do konfliktów kompetencyjnych. Ryzyko to nie wybrzmiało wprost w ramach zrealizowanych badań terenowych w projekcie, natomiast jest ono istotnym problemem w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności. Zwracamy na nie uwagę w celu zapobieżenia mu poprzez czerpanie doświadczeń z wcześniejszego wdrażania FE, bez ograniczania ich jedynie do EFRROW i EFRG. Może one nastąpić zarówno w sytuacji, w której więcej niż jeden Departament będzie poczuwać się do decyzyjności w danej sprawie, jak i w sytuacjach odwrotnych – kiedy równorzędność będzie stosowana jako wymówka dla unikania odpowiedzialności za powzięcie rozstrzygnięć istotnych dla Planu. Rozwiązaniem potencjalnego problemu jest dokładne i niebudzące wątpliwości przypisanie kompetencji oraz zakresu odpowiedzialności poszczególnym komórkom resortu w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa oraz w regulaminach wewnętrznych poszczególnych departamentów. Równocześnie, należy zapewnić szerokie pole do dyskusji między Departamentami i wspólnego ukierunkowywania ich prac (np. poprzez funkcjonowanie komórki koordynującej prace MRiRW pod nadzorem dyrektora generalnego, ustalenie cyklicznych spotkań kadry dyrektorskiej resortu). Wreszcie, zadania sprawozdawczości, monitoringu i – w mniejszym stopniu – ewaluacji, były dotychczas prowadzone w podziale na filary, zaś od tej pory konieczne będzie ich koncentracja.

Podobnie jak w przeszłości w ramach PROW oraz w I filaru WPR, również w PS WPR ARiMR pozostaje agencją płatniczą oraz podmiotem odpowiedzialnym za wdrażanie większości interwencji przewidzianych w Planie. Zakres zadań Agencji został wstępnie zarysowany w PS WPR oraz stanowi logiczną kontynuację podejmowanych obecnie aktywności. W szczególności, będzie ona odpowiedzialna za: 1) pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych w ramach procesów sprawozdawczych i monitoringowych (ujęcie rzeczowe i finansowe), 2) organizację i realizację procesów kontroli (z wyłączeniem kontroli ex-post transakcji, za które odpowiada Szef KAS), 3) wdrożenie i przestrzeganie zasad audytowych koniecznych dla pełnienia funkcji akredytowanej agencji płatniczej, 4) przygotowanie procedur i dokumentów dot. naborów, ocen formalnych i merytorycznych, 5) przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy, 6) przyznawanie i wypłata płatności oraz 7) odzyskiwanie środków.

Samorządy wojewódzkie będą odpowiedzialne za wdrażanie interwencji jednej interwencji, tj. LEADERa (Rozwój lokalny kierowany przez społeczność). W porównaniu do drugiej wersji projektu PS WPR, samorządy przestały być odpowiedzialne za Scalanie gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym oraz Infrastrukturę na obszarach wiejskich. Generalnie, wskazany zakres odpowiedzialności i kompetencji samorządów wojewódzkich należy ocenić pozytywnie z uwagi na możliwość czerpania z dotychczasowych doświadczeń oraz jego pozytywny wpływ w sytuacji wdrażania RLKS w formule wielofunduszowej. Przekazanie wdrażania Scalaniem gruntów... nie budzi poważnych zastrzeżeń (w szczególności w kontekście planowanych rozwiązań teleinformatycznych, taka zmiana może okazać się efektywna). Sądzimy jednak, że regiony posiadały wysokie kompetencje do wdrażania interwencji z zakresu Infrastruktury na obszarach wiejskich, zaś „umieszczenie” tej interwencji w urzędach marszałkowskich zwiększało prawdopodobieństwo jej synergiczności względem wsparcia z polityki spójności. Dodatkowo, pozostawienie samorządom

wdrażania wyłącznie jednej interwencji skutkuje negatywną strukturą ich kosztów operacyjnych (duży udział kosztów stałych). Dlatego chociaż nie uważamy, aby wprowadzona zmiana była zagrożeniem dla potencjalnej skuteczności implementacji omawianej interwencji, to jednak nie oceniamy jej wysoko.

Należy podkreślić, że projekt PS WPR bardzo ogólnie opisuje kwestie dot. systemu zarządzania i wdrażania Planu. Jakkolwiek na tym etapie jest to zrozumiałe i nie stanowi przedmiotu naszej ostatecznej oceny, to docelowo będzie musiało zostać uzupełnione. Naszym zdaniem, w świetle głównych informacji przedstawionych w Planie, pozytywnie należy ocenić strukturę i rozwiązania organizacyjne funkcjonujące pomiędzy instytucjami systemu realizacji (m.in. podział kompetencji zapewniający nienakładanie się zadań oraz ich koordynację, mechanizmy zapewnienia i monitorowania komplementarności oraz synergii efektów podejmowanych działań, komunikację wewnętrzną i zewnętrzną, systemy elektroniczne, jak również zasoby kadrowe, w tym wiedzę i doświadczenie pracowników). Rozwiązania przewidziane w tym zakresie w odniesieniu do perspektywy 2014-2020 zapewniły zadowalającą skuteczność działania IZ oraz IP/IW PROW 2014-2020, dlatego należy w sposób uzasadniony przyjąć, że wszelkie przesłanki wskazują na ich potencjalną skuteczność w przyszłości. Kontynuacja podejścia w zakresie zarządzania powinna w szczególności umożliwić sprawną pracę w zakresie wdrażania Planu (tj. skrócić czas potrzebny na przygotowywanie procedur, struktur wewnętrznych dopasowanych do instrumentarium Planu itp.) i wykorzystać zasoby kadrowe oraz procedury wdrożeniowe, organizacyjne i komunikacyjne wypracowane w kończącej się perspektywie.

KSOW+ będzie obejmować zagadnienia dotyczące I i II filaru WPR, a zatem będzie obejmować szerszy zakres interesariuszy niż KSOW w latach 2014–2022. Strukturę organizacyjno-instytucjonalną KSOW+ będą tworzyć: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, samorządy województw (SW) oraz jednostki doradztwa rolniczego. Sieć, podobnie jak miało to miejsce w perspektywie finansowej 2014-2020, będzie wspierana przez Komitet Sterujący ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich+ (w latach 2014-2020: GR ds. KSOW), stanowiący organ opiniodawczo-doradczy Ministra. Dodatkowo, w realizację działań sieci będą zaangażowani jej partnerzy, tj. podmioty aktywnie działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, w tym wdrażające innowacje lub opracowujące innowacyjne rozwiązania. Należy podkreślić, że zakres zadań poszczególnych aktorów jest przedstawiony syntetycznie, zrozumiale i naszym zdaniem trafnie.

Plan zawiera zaprezentowanie instytucji Sieci i ich podstawowych kompetencji. Wskazano w nim, że na finansowanie funkcjonowania KSOW+ planuje się przeznaczyć nie mniej niż 15% budżetu przeznaczanego na pomoc techniczną, jednak brak jest doprecyzowania, jaka będzie struktura wydatków. Pozytywnie oceniamy wprowadzone w trzeciej wersji wskazanie, że „szczegółowy opis działań Sieci zostanie zawarty w dokumentach krajowych”, dzięki czemu potencjalne niewiadome nie są poczytywane jako braki / deficyty Planu, ale zagadnienia, które zostaną przedstawione w innych, opracowanych na późniejszym etapie dokumentach. Analogicznie, dużą zaletą trzeciej wersji projektu PS WPR jest dodanie wskazania, że w ramach KSOW+ realizowane będą działania informacyjno-promocyjne zgodnie ze Strategią Komunikacji oraz krótki opis założeń i prac nad opracowaniem owej Strategii. Jest to nie tylko wartość sama w sobie, ale dodatkowo pozwala lepiej zrozumieć zakres kompetencji samorządów województw oraz Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego, których zadaniem będzie m.in. prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych

dotyczących wdrażanych interwencji w ramach Planu Strategicznego, zgodnie ze Strategią Komunikacji WPR na lata 2023-2027.

Reasumując, zaplanowana struktura KSOW+ to ewolucyjne – a nie rewolucyjne – rozwinięcie rozwiązań z aktualnego okresu programowania. Biorąc pod uwagę, że co do zasady dotychczas zapewniały one realizację zaplanowanych celów, brak jest podstaw, aby przypuszczać, iż w kolejnym okresie programowania nie będą one skuteczne. Dodatkowo, w kontekście całościowych, ambitnych założeń dot. kształtu Planu (np. wprowadzenie nowych interwencji, dążenie do realizacji podwyższonych celów środowiskowych), konieczne jest zapewnienie odpowiedniego finansowania na działania sieci (ze szczególnym uwzględnieniem CDR oraz ODRów). Chociaż jednostki doradztwa rolniczego zostały uwzględnione na liście beneficjentów Pomocy technicznej – co oceniamy pozytywnie – to wyzwaniem może się okazać ogólna, relatywnie niska alokacja na Pomoc techniczną w stosunku do potrzeb. Równocześnie, MRiRW zabezpieczyło na to działanie najwyższą możliwą pulę środków przy obecnych uwarunkowaniach i stanowisku KE. Z tego względu nie formułujemy żadnej rekomendacji pod adresem IZ, która na ten moment podjęła wszelkie możliwe działania zaradcze. W przyszłości, gdyby potencjalnie zmieniły się ramy brzegowe WPR czy stanowisko KE, sugerujemy ponownie powrócić do rozmów na temat zwiększenia alokacji na Pomoc techniczną.

OCENA POTENCJAŁU ADMINISTRACYJNEGO DLA REALIZACJI PS WPR

Ocena potencjału administracyjnego dla realizacji PS WPR również stanowi pochodną uchylonego w toku prac legislacyjnych Art. 125.3.f projektu COM/2018/392 (obowiązującego w I połowie 2020 r.). Oznacza to, że ten aspekt oceny nie jest wymagany przez KE oraz nie wszystkie informacje niezbędne do jej przeprowadzenia są dostępne.

Projekt PS WPR zawiera czytelny, precyzyjny, aczkolwiek równocześnie dość ogólny opis systemu instytucjonalnego, z odwołaniem do zakresu odpowiedzialności, jakie pełnić będą poszczególne instytucje. Przedstawiono najważniejsze rozwiązania i zadania na wszystkich etapach realizacji Planu – od jego przygotowania i konsultacji, poprzez wdrażanie, w tym wybór i ocenę wniosków, monitoring i ewaluację, po kwestie rozliczeń finansowych i sprawozdawczość.

Potencjał administracyjny zaplanowany w odniesieniu do PS WPR należy uznać za adekwatny. Instytucje, które będą zaangażowane w realizację Planu, dysponują wysoko wykwalifikowaną kadrą z bogatym doświadczeniem z poprzednich okresów programowania.

Potencjał kadrowy MRiRW (zarówno liczebnościowy, jak i jakościowy), jako kluczowego elementu systemu instytucjonalnego, wstępnie wydaje się adekwatny pod względem zadań stawianych przed tą instytucją. Jest to jednak ocena oparta o analizę skuteczności dotychczasowego działania oraz wyniki badań terenowych. Sugeruje się, aby przed uruchomieniem PS WPE 2023-2027, przeprowadzić pogłębioną analizę potencjału administracyjnego instytucji systemu wdrażania Planu (wszystkich, a nie tylko MRiRW). Możliwe bowiem, że np. chociaż oceniane podmioty skutecznie realizują swoje zadania, to dzieje się to olbrzymim wysiłkiem organizacyjnym i ludzkim, zaś brak zmian (np. zwiększenia zatrudnienia, zmiany organizacji procesów) rodziłyby ryzyko przeciążeń już na etapie implementacji PS WPR. Takie kwestie są nie do wykrycia w ramach badań jakościowych na ograniczonej próbie, stąd samokrytycznie musimy przyznać, że zrealizowana ewaluacja nie pozwoliła na pogłębiony ogląd w tej kwestii. Wątpliwym jest natomiast, czy w ogóle jest to zadanie dla ewaluatora zewnętrznego. Przekazywanie danych dot. zatrudnienia, wykształcenia, wynagrodzeń,

odbytych szkoleń itd. może być postrzegane jako przekazywanie danych drażliwych (tzn. nie będących formalnie danymi wrażliwymi i wchodzącymi w reżim informacji publicznej, ale równocześnie takich, których przekazywanie podmiotom komercyjnym może być dla urzędników niekomfortowe).

Okres nakładania się na siebie prac nad dokumentami programowymi dla perspektyw 2014-2020 (np. zmiany w PROW) i 2023-2027 (np. projekty PS WPR) jest olbrzymim wyzwaniem organizacyjnym i może generować okresowe przeciążenia. Utrudnieniem dla zmiany pracy osób zaangażowanych we wdrażanie WPR – inaczej niż w przypadku np. polityki spójności – jest mniejsza liczba alternatywnych pracodawców, którzy konkurują o kadry z podobnym zasobem wiedzy i umiejętności (tj. dot. EFRROW i EFRG, które znacznie różnią się od „powszechniejszych” EFRR czy EFS). Relatywnie mocną stroną MRIRW, która może hamować fluktuację kadr w IZ, jest względnie konkurencyjne przeciętne wynagrodzenia całkowite w porównaniu do innych resortów. Przy wartości tej zmiennej na poziomie 9 053 zł brutto w 2020 r., sytuowała się ona powyżej średniej dla osiemnastu ministerstw (8 983 zł) i był istotnie wyższa od średniego wynagrodzenia całkowitego w Ministerstwie Obrony Narodowej (7 919 zł) czy Ministerstwie Sportu (7 940 zł). Z drugiej strony, Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej obejmują jedynie część kadr zatrudnionych w ministerstwach, które całościowo wpływają na wdrażanie Planu (nawet, jeśli ich etaty nie są bezpośrednio finansowane z PT, a ich zadania mają charakter pomocniczy), więc nie należy przeceniać pozytywnego wydźwięku tych informacji. Dodatkowo, średnia nie zawsze najlepiej obrazuje rozkład płac w instytucjach i lepszym miernikiem byłaby mediana (w podziale na wynagrodzenia podstawowe i całkowite, ponieważ płace w administracji mają często wiele składowych – zarówno obiektywnych, jak staż pracy, jak i uznaniowych, jak np. decyzja przełożonego). Wydaje się jednak, że zamrożenie płac w sferze budżetowej przy dynamicznie rosnących płacach poza nią, może skłaniać do szukania pracy poza systemem wdrażania PS WPR czy nawet szerzej – FE. Dodatkowo, nieznana jest nam skala ewentualnych redukcji zatrudnienia wynikających z działań racjonalizatorskich po pandemii Covid19²⁸, a także ich wpływ na morale pracowników i zadowolenie z warunków w miejscu (np. dostępność pracy zdalnej, możliwość elastycznego wybierania godziny rozpoczęcia pracy w ramach ustalonego przedziału).

Jak wskazano w toku realizowanych wywiadów, ARiMR posiada mechanizmy monitorowania obciążenia pracowniczego oraz stosuje narzędzia elastycznego reagowania (np. przesunięcia pomiędzy stanowiskami w miarę potrzeb). Równocześnie, równolegle do prac nad oceną ex-ante, miały miejsce protesty pracowników tej instytucji, którzy wskazywali na przepracowanie oraz niedostateczne uposażenie. W miarę możliwości, należy rozważyć, ile z postulatów kadr Agencji mogłoby zostać wdrożonych oraz podjąć niezbędne działania w tym zakresie. Zaostrzenie sytuacji w Agencji mogłoby rodzić ryzyko dla terminowości i skuteczności implementacji Planu. Faktem jest bowiem, że z biegiem czasu Agencja coraz sprawniej planuje i koordynuje realizację naborów wniosków w ramach poszczególnych systemów wsparcia WPR, dzięki czemu występuje mniej sytuacji spiętrzenia prac, a jeśli już mają miejsce – są one zaplanowane z wyprzedzeniem i towarzyszą im odpowiednie działania organizacyjno-motywacyjne. Analogicznych wniosków dot. organizacji pracy w Urzędach Marszałkowskich dostarczyło badanie dot. systemu wdrażania polityki spójności. Choć dotyczyło ono tylko części pracowników, tzw. administracji funduszowej, to wyraźnie akcentowano w nim stosowanie procedur zarządzania obciążeniem pracą (ang. *workflow management*) jako stałej

²⁸ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBTHJ36/%24FILE/i10457-01.pdf>

praktyki w urzędach. Jej konsekwencją jest lepsze dopasowanie zasobów kadrowych do realizowanych zadań – zarówno w znaczeniu unikania przeciążeń w okresach intensywnej pracochłonności realizowanych zadań, jak i tzw. „pustych przebiegów” w czasie, kiedy pracy jest mniej. Reasumując, brak jest podstaw dla zidentyfikowania istotnych zagrożeń dla wdrażania PS WPR wynikających z deficytów potencjału ludzkiego, aczkolwiek utrzymywanie się niekonkurencyjnych warunków zatrudnienia względem sektora komercyjnego może skutkować odpływem kadr z Agencji.

Chociaż co do zasady w badaniu nie zgłaszano rażących deficytów kadrowych, to należy jednak zastanowić się nad – przynajmniej czasowym – zwiększeniem zatrudnienia (dot. głównie MRiRW i ARiMR) oraz zwiększeniem wynagrodzeń pracownikom odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z PS WPR (co w konsekwencji prawdopodobnie musi również oznaczać zalecenie podwyżek dla ogółu kadr, gdyż niemożliwe jest wydzielanie „administracji funduszowej” w danej instytucji). W kontekście nowej perspektywy jest to zasadne ze względu na to, iż równolegle z rozpoczęciem wdrażania PS WPR, prowadzony będzie proces zamykania perspektywy 2014-2020. Decyzja powinna być jednak poprzedzona wykonaniem dodatkowych, uzupełniających analiz w zakresie potencjału instytucjonalnego PS WPR zasugerowanych na początku tego podrozdziału (w szczególności, zmapowania stanu zatrudnienia poszczególnych komórek organizacyjnych z zakładanymi do realizacji przez nie zadań – zarówno w obecnej, jak i przyszłej perspektywie finansowej). Przykładowym obszarem, w który potencjalnie użyteczne będzie pewne przesunięcie/zwiększenie zasobów kadrowych, będzie np. zakres działań związanych z systemami jakości, które dotychczas były wdrażane przez KOWR. Ich przesunięcie do innych instytucji będzie się wiązało z koniecznością przygotowania nowych stanowisk pracy, ale także opracowania procedur wdrożeniowych w ramach PS WPR.

Akceptowalna skuteczność wdrażania funduszy unijnych w okresie programowania 2014-2020 przekonuje, że zaprojektowany system wdrażania PS WPR, bazujący w dużym stopniu na doświadczeniach z PROW 2014-2020, jest adekwatny pod kątem możliwości osiągnięcia założonych celów Planu. Wyłączenie instytucji obecnie zaangażowanej we wdrażanie (KOWR) jest zmianą, która nie powinna zrodzić większych trudności wdrożeniowych z uwagi na ograniczony zakres działań, którymi ona administrowała.

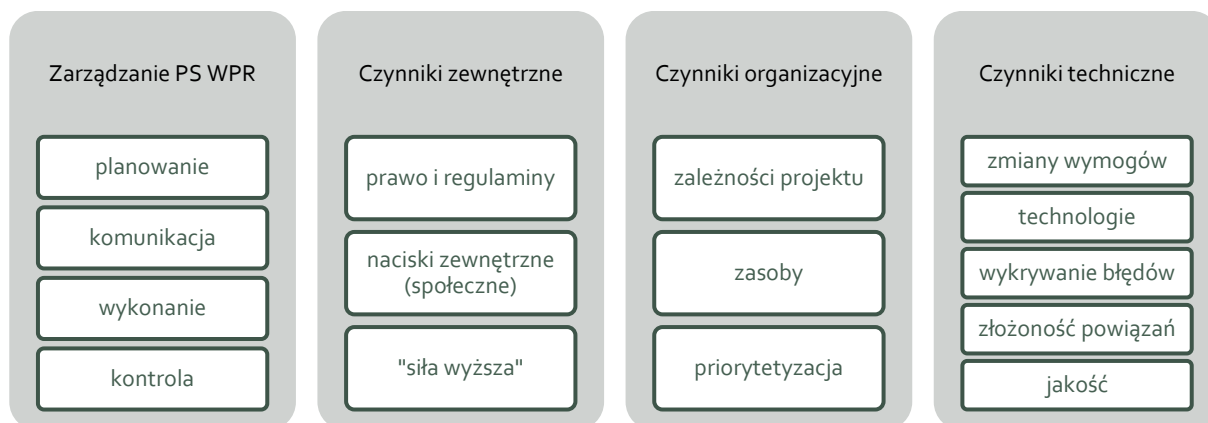
Planując ewentualne modyfikacje systemu instytucjonalnego należy uwzględniać krótki czas, jaki pozostał do momentu uruchomienia Planu (uruchomienie nowych struktur będzie czasowo i kosztochłonne). Analogicznie, przed Polską stoi jeszcze konieczność zamknięcia perspektywy 2014-2020, co przy znacznych zmianach w strukturze spowodowałoby wzrost kosztów i nie znajduje uzasadnienia. Wreszcie, niebagatelne znaczenie dla całościowej oceny potencjału administracyjnego mają przetarte ścieżki komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej między jednostkami.

ANALIZA BARIER I RYZYK DLA REALIZACJI PS WPR

PS WPR, z racji jego rozmiarów i wymaganego zakresu prac, nie można zaplanować bezbłędnie. Niepożądanym elementem każdego przedsięwzięcia jest ryzyko, które pociąga za sobą straty, a rozmiar tych strat określony jest pewnym prawdopodobieństwem. Zarządzanie Planem wymaga więc regularnej analizy ryzyka, w skład której wchodzi trzy procesy: 1) identyfikacja ryzyka; 2) szacowanie ryzyka, 3) planowanie reakcji na ryzyko.

Wskazanie wszystkich obszarów, na których ryzyko na pewno wystąpi, jest co do zasady niemożliwe. Wynika to z faktu, że czynniki ryzyka nie są ściśle określone w czasie (mogą wystąpić w dowolnym momencie). Co więcej, czynniki ryzyka mogą ulegać zmianom wraz z upływem czasu, a jedyny sposób zarządzania nimi ogranicza się niekiedy do podejmowania działań zaradczych (tzn. w momencie ich wystąpienia, nie istnieją skuteczne narzędzia eliminacji ich negatywnych konsekwencji). Można jednak wskazać pewien ogólny katalog potencjalnych czynników ryzyka dla PS WPR. Ich kategoryzację przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 4. Katalog potencjalnych barier i ryzyk dla realizacji PS WPR



Źródło: opracowanie własne.

Spojrzenie na ogólną typologię barier i ryzyk pozwala zauważyć, że waga poszczególnych barier / kategorii może być odmienna. Niektóre z nich mają ograniczony zakres wpływu, odnosząc się wyłącznie do wybranych interwencji, inne zaś – mogą wydatnie wpływać na uwarunkowania wdrażania całego PS WPR.

W zakresie planowania istotna jest koordynacja wdrażania środków finansowych z perspektywy unijnej 2021-2027 w ramach PROW oraz PS WPR. Wyzwaniem może stać się pogodzenie realizacji zadań w okresie przejściowym (w ramach którego należy respektować niektóre postanowienia prawne dot. perspektywy finansowej 2021-2027) z równoczesnym programowaniem działań PS WPR. Wypracowana diagnoza i priorytetyzacja potrzeb – chociaż aktualne na moment przygotowania – mają „sztucznie” określoną cezurę czasową, gdzie część potrzeb (i środków) będzie adresowana w ramach PROW 2014-2020. Z punktu widzenia prostej analizy struktury dokumentu nie powinno mieć to doniosłych konsekwencji (por. np. proporcjonalne skrócenie okresu wdrażania, zmniejszenie alokacji czy zakładanych wartości produktów / rezultatów) i w tym kontekście ryzyko dla realizacji (tu: przygotowania) Planu jest niskie.

Wdrożenie nowego systemu zarządzania, nawet jeśli mocno bazującego na uprzednich doświadczeniach, będzie wiązać się z koniecznością wypracowania nowych kanałów komunikacji (wewnętrznej – w ramach danej organizacji, oraz zewnętrznej – z jej interesariuszami). Zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania kanały te mogą nie funkcjonować efektywnie. Proponujemy, w szczególności w początkowych okresach wdrażania, zintensyfikować działania szkoleniowe dla pracowników wszystkich instytucji odpowiedzialnych za realizację PS WPR (ze szczególnym naciskiem na doradztwo rolnicze), jak również opracować jasne instrukcje objaśniających sposób korzystania z uruchomionych nowych narzędzi informatycznych i wzorów sprawozdań dla

wnioskodawców / beneficjentów (przede wszystkim w kontekście wyjaśnienia zmian, jakie wprowadzono w stosunku do poprzedniego okresu wdrażania funduszy).

W zakresie czynników zewnętrznych niebagatelne znaczenie odgrywają już teraz – i mogą odgrywać w przyszłości – opóźnienia w przygotowywaniu, akceptowaniu i wdrażaniu prawodawstwa unijnego, a w ślad za tym regulacji krajowych. Przedłużające się negocjacje w tzw. Trilogu spowodowały spowolnienie w zakresie prac planistycznych, które nie będzie możliwe do „nadgonienia” na etapie wdrożeniowym. Ponadto, podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej, również odnotowano opóźnienia w przyjmowaniu ramowych, wdrożeniowych i delegowanych aktów prawnych UE. Ich brak determinuje z kolei niemożność opracowania regulacji krajowych oraz procedur wdrożeniowych i płatniczych. Powoduje to, iż MRiRW jedynie w ograniczonym zakresie może intensyfikować prace nad PS WPR, licząc w przyszłości na szybkie zakończenie negocjacji dot. kształtu Planu z Komisją Europejską. Dopóki odpowiednie decyzje nie zostaną podjęte na szczeblu europejskim, strona polska ma ograniczone pole działania w zakresie zarządzania tym ryzykiem.

Co istotne, dla wdrażania PS WPR istotne jest również tempo przygotowywania innych dokumentów programowych w Polsce. Przykładowo, jeśli linia demarkacyjna nie określa jednoznacznie granic wsparcia dla WPR, polityki spójności oraz KPO, jest ona w praktyce na ogół dookreślana poprzez wypracowanie spójnych, uzupełniających się zapisów w poszczególnych Programach Operacyjnych. Ponieważ jednak są one tworzone równolegle do PS WPR, nie jest możliwe odwołanie się do nich w Planie i nie stanowi to uchybienia MRiRW. Może okazać się, że pierwsza poddana KE pod ocenę wersja Planu nie będzie w pełni uwzględniać wszystkich możliwych, alternatywnych form finansowania, ponieważ te będą równolegle planowane / dookreślane (zaś MRiRW nie ma prawnej ani fizycznej możliwości, aby znać te ustalenia).

Należy również przypuszczać, że kształt PS WPR będzie przedmiotem nacisków – artykułowanych nie tylko w czasie trwania konsultacji społecznych, ale również później, w trakcie wdrażania Planu – ze strony różnych jego interesariuszy. W szczególności, wyzwaniem może się okazać szersze niż w poprzedniej perspektywie, planowane wykorzystanie instrumentów finansowych (w znaczeniu większej liczby działań oraz bardziej rozbudowanego katalogu inwestycji możliwych do zrealizowania przy ich wykorzystaniu). Ich skuteczność jest uzależniona od parametrów produktów (np. warunków dostępu do finansowania, wysokości i formy oferowanej pomocy), które będą oferowane, a także od wymogów formalnych, które powinny być istotnie różne dla dotacji i dla instrumentów zwrotnych (co, zgodnie z projektem Planu przedłożonym do oceny, zostało zapewnione w stopniu satysfakcjonującym). Warto uświadomić sobie ryzyko, że niektóre rozwiązania proceduralne mogą wymagać czasu na ich przygotowanie, co nie jest *stricto* winą samej IZ, a pochodną konieczności respektowania prawodawstwa z kilku dziedzin (w szczególności z zakresu funduszy unijnych oraz prawa bankowego). Aby zminimalizować prawdopodobieństwo jego wystąpienia, konieczne wydaje się jak najlepsze rozpoznanie potrzeb potencjalnych beneficjentów IF oraz ich odbiorców ostatecznych, które może zostać oparte m.in. na analizie *ex-ante* dla instrumentów finansowych. Innym wyrazem oddziaływania „nacisków zewnętrznych” na kształt Planu może być pasywna postawa beneficjentów / odbiorców ostatecznych. Przyjmujemy, że może dotyczyć wszystkich interesariuszy Planu i być pochodną czynników takich, jak np. wysoki poziom zadłużenia JST czy niska konkurencyjność instrumentów zwrotnych wobec produktów finansowych oferowanych na rynku (aktualnie okoliczność ta nie występuje – zwłaszcza w przypadku rolników, których kredyty

komercyjne są wskazywane w ramach portfeli NPL lub IBNR z istotnie podwyższonym ryzykiem kredytowym, co wymaga szacowania dożywotnich oczekiwanych strat finansowych i wpływa na wysokość odpisów, a w konsekwencji ograniczoną aktywność banków w tym sektorze – ale mówimy o ryzykach możliwych do wystąpienia w perspektywie min. 7-letniej, w przypadku której nie można wykluczyć, iż zmiana będzie miała miejsce). Aktywizacja pasywnych beneficjentów, szczególnie w odniesieniu do rolników, może opierać się na działaniach informacyjno-promocyjnych, co stanowi ważną przesłankę dla konsekwentnego wzmacniania doradztwa rolniczego. Aby działanie te były dobrze ukierunkowane, należy na bieżąco analizować przyczyny niskiego zainteresowania, na przykład poprzez realizację badań ad-hoc, analizę danych z poszczególnych naborów i walidację stosowanych kryteriów wyboru i itd.

Ryzykiem są również zjawiska mogące zostać opisane jako tzw. „siła wyższa” (jak np. pandemia Covid-19) oraz ich społeczno-gospodarcze reperkusje. Przykładowo, pandemia wpłynęła negatywnie na sektor produkcji zwierzęcej (zwłaszcza w początkowym okresie, kiedy stosowano rygorystyczne zasady dot. izolacji społecznej / kwarantanny). Analogicznie, mamy również do czynienia z wyzwaniem w postaci ASF. Czynniki tego typu wpływają na pogorszenie sytuacji ekonomicznej potencjalnych wnioskodawców (bezpośrednio – zmniejszając dochody, lub pośrednio – wpływając na stabilność warunków ich osiągania). Trudna sytuacja finansowa wnioskodawców ogranicza ich skłonność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Rolnicy czy JST mogą zamrozić popyt na interwencje założone w PS WPR do czasu poprawy koniunktury, co jednak będzie oznaczało opóźnienia w kontraktacji środków Planu. W tej sytuacji konieczne może być bieżące reagowanie na sygnały z rynku i modyfikacje kryteriów dostępu / wyboru i / lub – zwłaszcza, jeśli pierwsze rozwiązanie okaże się nieskuteczne – realokacja środków w Planie na te instrumenty, które cieszą się większym zainteresowaniem (przy założeniu, iż przesunięcia finansowe są możliwe z uwagi na istniejące *ring fencingi*).

Poważne bariery / ryzyka związane są z aspektami organizacyjnymi. Złożoność PS WPR (w porównaniu do PROW 2014-2020) może powodować „przeformalizowanie” Planu, tzn. wdrożenie nadmiernie wysokiej liczby złożonych procedur. O ile nie negujemy konieczności spełnienia wymagań stawianych przed krajami członkowskimi przez KE, o tyle rekomendujemy wprowadzanie wszelkich możliwych usprawnień (np. związanych z zakresem dokumentów, sposobem ich przekazywania, środkami komunikacji wykorzystywanymi w pracy nad tymi nimi). Takie rozwiązania nie tylko wpisują się w ideę przyjaznej administracji publicznej, ale przede wszystkim są efektywne (zmniejszenie kosztów transakcyjnych) i skuteczne (zwiększenie poziomu kontraktacji i certyfikacji środków).

Ważnym i trudnym do zarządzania ryzykiem jest kwestia niedopasowania zasobów kadrowych instytucji systemu wdrażania Planu do potrzeb (zarówno w ujęciu liczby zatrudnionych, jak i ich umiejętności/kompetencji). Należy podkreślić, że mimo uznania tego ryzyka obecnie za raczej niskie, to konsekwencje jego wystąpienia byłyby niebagatelne. Środkiem służącym monitorowaniu tego ryzyka powinien być *workflow management* oraz przygotowywanie planów rozwoju kadr instytucji systemu wdrażania PS WPR. W kontekście tego zalecenia, system wdrażania PS WPR należy definiować szeroko, a więc z uwzględnieniem sieci KSOW+ (pomoc techniczna uwzględnia działania sieci KSOW+, ale z perspektywy tej rekomendacji, ważne jest objęcie jej kluczowych aktorów systemem monitorowania i zarządzania strumieniem pracy).

Ryzykiem występującym w przypadku każdego wieloletniego przedsięwzięcia jest konieczność aktualizacji założeń i ew. weryfikacji działań priorytetowych. Nie można zakładać, że do 2027 r. będzie możliwe wdrażanie Planu bez koniecznych modyfikacji. Monitoring powinien zatem zawsze poprzedzać proces autorefleksji instytucji zaangażowanych we wdrażanie PS WPR oraz być przyczynkiem do ewentualnej korekty głównych przesłanek warunkujących kształt Planu. Rolę gremium ukierunkowanego na refleksję nad kształtem udzielanego wsparcia oraz jego ewentualne korekty pełnił w zakresie PROW Komitet Monitorujący. W przyszłości, po uzupełnieniu zapisów Planu o kwestie dot. Komitetu Monitorującego, należy wyraźnie zaakcentować tę jego rolę.

Ostatnia kategoria ryzyk / barier dla wdrażania PS WPR wiąże się z kwestiami technicznymi. Można tutaj wskazać np. kwestie dot. niedostosowania systemów informatycznych do potrzeb / opóźnień w zapewnieniu ich deklarowanych funkcjonalności / braku oczekiwanej zgodności między nimi. Należy podkreślić, iż deficyty rozwiązań informatycznych mogą przełożyć się na późniejsze ograniczenia procesów monitoringu, oceny i ewaluacji. Środkiem zaradczym może być projektowanie zwinne w obszarze IT dla PS WPR. Inne ryzyka to np. zmiany norm czy wymagań technicznych wpływające na PS WPR (np. dot. pojazdów mechanicznych w zakresie ich emisyjności), ale wynikające z prawodawstwa wywodzącego się z innych resortów (np. Ministerstwa Klimatu). Zarządzanie takim ryzykiem polega na śledzeniu legislacji unijnej i krajowej oraz dostosowywaniu do niej zapisów Planu. Analogicznie, pożądanym wymogiem stawianych wobec planowanych operacji jest ich walor jakościowy, jednak zmienne w czasie mogą być narzędzia / techniki do oceny cech kwalitatywnych danych zjawisk (np. postęp w zakresie monitoringu emisyjności, który musi znaleźć odzwierciedlenie w procedurach w Planie).

ODPOWIEDNIOŚĆ PROCEDUR MONITOROWANIA PLANU STRATEGICZNEGO WPR ORAZ GROMADZENIA DANYCH KONIECZNYCH DO PRZEPROWADZENIA EWALUACJI

SPÓJNOŚĆ SYSTEMU MONITOROWANIA I OCENY

W tej części raportu odnosimy się do kwestii monitorowania Planu oraz gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji, która wynikała z uchylonego już Art. 125.3.g projektu COM/2018/392 (obowiązującego w I połowie 2020 r.). Ponieważ IZ poszczególnych PS WPR otrzymały dodatkowy czas (rok od przyjęcia Planu) na opracowanie szczegółowych rozstrzygnięć w omawianym zakresie, toteż kompleksowa ocena podrozdziału 7.2 *Opis systemu monitorowania i sprawozdawczości* oraz traktowanie go jako ostatecznych założeń dot. tegoż systemu byłoby nieuzasadnione. Niemniej, ponieważ MRiRW przygotowało ramowe założenia, toteż ocena ex-ante skupiła się na ewaluacji głównych, najwyraźniej zarysowanych ich elementów.

Opis systemu monitorowania i sprawozdawczości w PS WPR jest syntetyczny oraz relatywnie precyzyjny. Trzeba przyznać, że w tym zakresie transponuje on raczej akty prawa unijnego do polskich warunków aniżeli prezentuje autorskie rozwiązania. Dlatego też pozytywna ocena dot. nie tyle *stricte* zapisów przygotowanych przez MRiRW, co umiejętnego wkomponowania przez IZ PS WPR zapisów prawnych do Planu. Na tym etapie jest to jednak **stan zupełnie zadowalający**. Opracowywanie bardziej szczegółowych opisów bez takiego obowiązku oraz w sytuacji braku przyjętych aktów delegowanych oraz wykonawczych byłoby działaniem nieefektywnym, stąd pozytywnie wartościujemy jego zaniechanie.

Do tej pory koordynacją procesu ewaluacji w ramach PROW zajmował się Wydział Monitoringu i Ewaluacji usytuowany w strukturach Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej oraz zatrudniający kilkoro pracowników (drobne wahania wielkości zatrudnienia na przestrzeni lat). Wsparciem dla procesu ewaluacji było powołanie Grupy Zarządzającej Ewaluacją PROW 2014 – 2020, będącej organem opiniodawczo-doradczym IZ PROW 2014-2020. W jej skład wchodziło 19 osób reprezentujących różne środowiska interesariuszy Programu (pracownicy MRiRW, ARiMR, KOWR, KJE, GUS, przedstawiciele strony społecznej, samorządowej i naukowej oraz osoby wskazane przez KM). W trzeciej wersji projektu PS WPR brak jest wskazań o planowanej kontynuacji tego rozwiązania czy też przyszłości Komitetu Monitorującego oraz innych instytucji zaangażowanych w monitoring i ewaluację itd. Mamy świadomość, że miejscem na prezentację takich informacji będzie plan ewaluacji, zaś ich brak w PS WPR nie stanowi jego deficytu. Biorąc jednak pod uwagę, że kwestia potrzeby uspołecznienia wdrażania Planu była wyrażana przez respondentów badań jakościowych, uznaliśmy za zasadne zaakcentowanie potrzeby dbałości o te kwestie na dalszym etapie prac nad Planem.

Analogicznie, ogólnym postulatem na przyszłość wynikającym z wiedzy eksperckiej zespołu badawczego oraz respondentów reprezentujących stronę instytucjonalną systemu wdrażania PS WPR, jest konieczność szczególnej dbałości o komórkę monitoringowo-ewaluacyjną w sytuacji znacznego poszerzenia zakresu jej kompetencji (I i II filar). Niezbędne będzie zatroszczenie się o odpowiednio obsadę kadrową (w ujęciu ilościowym i jakościowym). Zespół musi obejmować specjalistów, którzy będą rozumieć specyfikę każdego z filarów WPR. Nieodzowne wydają się również działania na rzecz zapewnienia odpowiednich zasobów technicznych (zarówno *hardware'u*, jak i *software'u*) dla pracowników komórki monitoringowo-ewaluacyjnej i innych osób/instytucji uczestniczących w procesie ewaluacji Planu. Istotne będą również działania na rzecz podnoszenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za monitoring i ewaluację. Rzecz jasna, powyższe kwestie nie są zalecanymi przez nas zapisami planu ewaluacji (rekomendacja formalna), ale raczej wskazówkami ukierunkowanymi na skuteczność i efektywność wdrażania (rekomendacja procesowa). Zrealizowane badania terenowe wskazują również, że decydenci są świadomi powyższych kwestii i – przynajmniej na tym etapie – ich zamierzenia są zgodne ze wskazówkami zespołu ewaluacyjnego.

Do głównych ryzyk/barier dla skutecznej realizacji procesów monitoringu i ewaluacji – zidentyfikowanych bardziej w oparciu o badania terenowe aniżeli ogólne zapisy Planu – należą:

- **niedoskonałości systemu informatycznego** – pomimo intensyfikacji cyfryzacji procesu zbierania danych monitoringowych, rozbudowa systemów informatycznych i baz danych na potrzeby PS WPR jest toczącym się, niesfinalizowanym procesem. Trudno precyzyjnie określić, czy i jak długo będą wyglądały testy. Rodzi to wysokie ryzyko błędnego wprowadzenia danych, braków danych, niespójnych jednostek zliczania danych i in. kwestii technicznych, które utrudniają poprawną agregację danych (np. różne oznaczania istotowo tożsamyh zmiennych dla różnych interwencji nie pozwala na sprawne, zautomatyzowane łączenie zbiorów danych). Dodatkowo, jak w przypadku każdego nowego rozwiązania IT, nie ma gwarancji, że będzie ono działało stabilnie, sprawnie i wszystkie funkcjonalności zostaną uruchomione terminowo. Wreszcie, wyzwaniem może być integracja pomiędzy różnymi systemami stosowanymi na potrzeby „obsługi” Planu. Badania terenowe wskazują, że zarówno MRiRW, jak ARiMR traktują kwestię rozwiązań IT priorytetowo, co częściowo minimalizuje ryzyko zaistnienia ww. sytuacji

problemowych. Niemniej, z uwagi na samą naturę rozwiązań teleinformatycznych, powinny być one poddane szczególnym procedurom zarządzania ryzykiem;

- **potencjalne trudności w zakresie pomiaru kwestii środowiskowych** – na tym etapie brak jest dookreślenia instytucjonalnego oraz metodycznego, w jaki sposób monitorowane będą kwestie takie jak np. emisyjność, specyficzne oddziaływania środowiskowe itd. Doprecyzowanie tych zagadnień jest szczególnie istotne, ponieważ jedynie kompletna i regularna informacja pozwala na prowadzenie polityki publicznej opartej na danych. Równocześnie, są to kwestie trudne do oszacowania w oparciu o już istniejące zbiory danych, co w przypadku ewentualnych opóźnień w zakresie wypracowania i wdrożenia określonych sposobów pomiaru może doprowadzić do braku ciągłości ocenianych wskaźników. IZ zgodnie z obowiązującym prawem ma rok od dnia przyjęcia PS WPR na przygotowanie planu ewaluacji, który będzie uszczegóławiał założenia dot. zbierania, analizy i oceny danych w omawianym zakresie. Po jego rzetelnym opracowaniu możliwa będzie rewizja wskazanego w tym punkcie ryzyka i uznania go za niebyłe lub charakteryzujące się niskim poziomem wystąpienia;
- **utrudniona realizacja badań kontrfaktycznych, ze względu na trudny dostęp do podmiotów, które mogą służyć jako „punkt odniesienia” dla zmian wynikających ze wsparcia** – pomiar efektu netto udzielonego wsparcia może być mierzony m.in. przy wykorzystaniu metod pozwalających na porównanie grupy podmiotów, które otrzymały wsparcie, z grupą podmiotów o bardzo zbliżonej charakterystyce, które takiego wsparcia nie otrzymały (grupy kontrolne). Często jednak dobór tej drugiej grupy, w sposób poprawny metodologicznie, jest bardzo trudny i czasochłonny. Ponadto, w Polsce nie jest możliwe prowadzenie analiz porównawczych w oparciu o dane FADN w takim zakresie, jak ma to miejsce w niektórych innych krajach UE. Jest to spowodowane sprzeciwem ARiMR dla przekazywania niezanonimizowanych danych dot. beneficjentów. Powoduje to, iż konkretne parametry pomocy (np. instrumenty, transze) muszą być szacowane w oparciu o określone, obarczone ryzykiem błędu, algorytmy przetwarzania danych, podczas gdy inne kraje mają precyzyjne zestawy danych wynikające z połączenia danych monitoringowych oraz danych FADN poprzez zmienną łączącą, jaką jest numer gospodarstwa. Warto przy tym zauważyć, że sprzeciw ARiMR do przekazywania danych osobowych jest umotywowany w prawodawstwie unijnym. Nie twierdzimy zatem, że sposób działania Agencji jest bezpodstawny, a jedynie, że potencjalnie użytecznego byłoby zweryfikowanie rozwiązań podejmowanych w innych krajach i – jeśli będzie to możliwe – ich zaimplementowanie w Polsce. Rozwiązaniem nieoptymalnym, ale wykonalnym, może być np. pozyskiwanie dobrowolnych zgód wnioskodawców / beneficjentów na przekazywanie ich danych na cele ewaluacji WPR. Otrzymana w ten sposób próba nie będzie reprezentatywna, ale nadal może dostarczyć nowej, niedostępnej obecnie badaczom oraz MRiRW wiedzy. Rekomendacją długofalową jest zaś skłonienie IŻ poszczególnych PS WPR do lobbyingu na rzecz rozwiązań analogicznych jak w polityce spójności (w której, po spełnieniu określonych, rygorystycznych warunków, ewaluatorzy mogą otrzymać dane kontaktowe również do wspartych osób fizycznych, np. uczestników projektów realizowanych w ramach EFS).
- **brak opisów baz danych generowanych przez systemy gromadzenia danych** – brak opisów (por. np. definicje zmiennych w bazach GUS), mogą powodować trudności interpretacyjne, a co za tym idzie – stwarzają ryzyko błędnego wnioskowania. Ryzyko to jest szczególnie istotne

w przypadku badań ewaluacyjnych, których wykonawcami mogą być różne podmioty – nie zawsze w równym stopniu zaznajomione ze specyfiką baz ARiMR;

- **brak zrozumienia ze strony beneficjentów, w jaki sposób mają raportować wartości wskaźników** – beneficjenci nie zawsze stosują jednolite zasady przekazywania informacji na temat wartości wskaźników osiągniętych w projektach oraz innych wymaganych od nich zmiennych podlegających monitorowaniu. W związku z tym niezbędne jest prowadzenie intensywnych działań informacyjnych oraz wykorzystanie doradztwa rolniczego jako platformy przekazywania wiedzy o poprawnej sprawozdawczości. Należy podkreślić, że instytucje systemu wdrażania PS WPR tylko do pewnego stopnia mogą minimalizować to ryzyko (np. mogą nie być w stanie przewyżżyć ograniczenia percepcyjne konkretnych osób), natomiast wydatnie odczuwają skutki jego wystąpienia (brak rzetelności danych monitoringowo-ocennych).
- **brak pełnej niezależności ewaluatorów od zlecających ewaluacje** – w przypadku braku pełnej niezależności (np. w przypadku, gdy instytucja odpowiadająca za realizację Planu lub jego części zleca ewaluację i odbiera raport), instytucje zlecające ewaluacje mogą próbować wywierać wpływ na sposób prowadzenia analiz i prezentacji wniosków, a także na formułowane rekomendacje. W praktyce, rozwiązaniem zaradczym podejmowanym najczęściej w tym zakresie – założonym również w PS WPR, co jednak będzie możliwe do pełnego zweryfikowania po przygotowaniu planu ewaluacji – jest wydzielenie komórki ewaluacyjnej będącej bezpośrednim odbiorcą przygotowywanych analiz i raportów. Jej zadaniem jest bycie tzw. trzecią stroną (poza oceniającym i ocenianym) w procesie prac nad dokumentami i podejmowanie decyzji o ich przyjęciu w oparciu o kryterium rzetelności badawczej.

FUNKcjONALNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ ORAZ ADEKWATNOŚĆ ZAŁOŻEŃ DOT. PROCEDUR MONITOROWANIA

Niniejszy podrozdział w założeniu miał koncentrować się na ocenie odpowiedniości procedur monitorowania planu strategicznego WPR, co odpowiadało na potrzeby informacyjne wskazane w Art. 125.3.g projektu COM/2018/392 aktualnego na moment przygotowania OPZ (tnz. wg stanu na I połowę 2020 r.). W międzyczasie, w procesie aktualizacji projektu ww. rozporządzenia wykreślono to zagadnienie z puli obligatoryjnych elementów oceny ex-ante Planów, zaś same IZ mają możliwość opisanie założeń dot. procedur monitorowania w późniejszym terminie.

W związku z powyższym, MRiRW jako IZ PS WPR nie zaprezentowało w Planie zapisów mogących podlegać ocenie. Jest to o tyle zrozumiałe, że nie tylko nie miało takiego obowiązku, ale przede wszystkim brak jest dokładnych rozstrzygnięć wynikających z aktów delegowanych czy wykonawczych. Powoduje to, że wszelkie bardziej zaawansowane prace programistyczne na tym etapie byłyby obarczone dużym ryzykiem niezawinionych błędów i wymagałyby korekt po przyjęciu przez Komisję ww. aktów. Pozytywnie oceniamy fakt, że IZ wskazała w Planie wprost (s. 547), że takie rozwiązania będą opracowane na dalszym etapie prac nad dokumentem. W przypadku czytelników PS WPR mniej zorientowanych w przebiegu prac legislacyjnych, taki zapis pozwoli im upewnić się, że kwestia ta nie została zbagatelizowana i we właściwym czasie zostanie poświęcona należna jej uwaga. **Uważamy, że na ten moment oceniana kwestia została zaadresowana w optymalny sposób na tym etapie.** Dodatkowo, zrealizowane wywiady pogłębione wskazują na silne dążenie decydentów do ujednolicenia systemów gromadzenia i sposobów prezentacji danych monitoringowych (m.in. wskutek wdrożenia odpowiednich procedur). Naszym zdaniem jest to

właściwy kierunek ewolucji monitoringu i oceny oraz należy dołożyć starań, aby powzięte zamierzenie udało się zrealizować.

6. WNIOSKI I REKOMENDACJE

7. Tabela 2. Tabela wniosków i rekomendacji

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
1.	Niewystarczające uwzględnienie w zdefiniowanych potrzebach kwestii struktury agrarnej oraz nadmierne ukierunkowanie potrzeb na wsparcie małych gospodarstw.	Rekomendujemy zwrócenie większej uwagi na fundamentalne i pierwotne przyczyny problemów polskiego sektora rolnego i obszarów wiejskich, które zdaniem Ewaluatora wynikają przede wszystkim z rozdrobnionej i dysfunkcyjnej struktury agrarnej. Uznajemy potrzebę wspierania małych gospodarstw (szczególnie tych, które po otrzymaniu wsparcia będą potrafiły prowadzić efektywną produkcję rynkową (będą posiadały „pomysł na biznes”). Niemniej jednak zwracamy uwagę na rozstrzygające znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego oraz konkurencyjności polskiego rolnictwa sektora średnich i dużych gospodarstw rodzinnych. To one bowiem posiadając kapitał rzeczowy oraz ludzki i społeczny wytwarzają przeważającą część wolumenu produkcji rolnej. Poza tym zarówno wyposażenie techniczne oraz posiadana wiedza rolnicza powoduje, że to właśnie te podmioty w największym stopniu są w stanie spełnić ambitne cele środowiskowe Wspólnej Polityki Rolnej oraz Europejskiego Zielonego Ładu.	Odpowiednia zmiana i udoskonalenie treści załączników 1 i 2.	MRiRW
2.	Przyjęcie w polskim rolnictwie granicy 5000 euro otrzymanych płatności bezpośrednich za rok	Dla poprawy skuteczności i właściwego zaadresowania instrumentów krajowej i unijnej polityki rolnej zdaniem	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	<p>poprzedni jako jedyne warunki definiującego aktywnego rolnika dla zdecydowanej większości beneficjentów oznacza potencjalne zagrożenie dla występowania praktyki pobierania dopłat przez gospodarstwa, które <i>de facto</i> nie prowadzącą działalności rolniczej (nie są aktywnym rolnikiem).</p> <p>5000 euro oznacza w polskich warunkach gospodarstwo posiadające do 20 ha UR, a takich gospodarstw wg PSR 2020 jest 1172 tys., czyli 89% wszystkich. Gospodarstwa nie prowadzące działalności rolniczej, a pobierające dopłaty występują głównie w tej grupie obszarowej.</p>	<p>Ewaluatora powinny obowiązywać pozostałe wymienione w PS WPR warunki definiujące aktywnego rolnika, czyli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. posiada zarejestrowane w IRZ zwierzęta zapewniające minimalną obsadę, lub 2. w CEiDG działalność rolnicza tego rolnika została wskazana jako główna, lub 3. dokumenty z KRS lub REGON potwierdzą, że wykonywana przez tego rolnika działalność rolnicza stanowi główną działalność gospodarczą, lub 4. udokumentuje, że: <ul style="list-style-type: none"> • poniósł koszty na działalność rolniczą w minimalnej wysokości, lub • osiągnął przychód ze sprzedaży produktów rolnych na minimalnym poziomie, lub • jego przychód z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całego przychodu w gospodarstwie, lub • roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów z działalności pozarolniczej. 		
3.	Podstawowe wsparcie dochodu. Rozwiązania przyjęte w zakresie	Proponujemy rozważenie rezygnacji z cappingu lub w celu złagodzenia	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	cappingu są czynnikiem mogącym osłabiać potencjał interwencji do wspierania konkurencyjności gospodarstw.	skutków cappingu i mając na uwadze cele społeczne WPR względem właścicieli gospodarstw rolnych i ich rodzin oraz pracowników najemnych proponujemy uwzględnienie w redukcji podstawy cappingu udokumentowanej szerokiej i pełnej palety kosztów pracy najemnej ponoszonych przez pracodawcę i godziwą wycenę pracy własnej. Uwzględnienie pełnych udokumentowanych kosztów pracy najemnej jest konieczne dla realizacji celów społecznych WPR, które powinny też obejmować pracowników najemnych w rolnictwie. Nadto jednoczesna realizacja celów środowiskowo-klimatycznych i wyżywieniowych wymuszać będzie stosowanie oszczędnych, lecz kapitałochłonnych technik produkcyjnych (głównie związanych z elementami rolnictwa precyzyjnego), co możliwe będzie głównie w gospodarstwach większych obszarowo, stąd nie należy ograniczać im dostępu do środków (dochodów), które mogą być wykorzystane na cele inwestycyjne. Ponadto rekomendujemy rozważenie złagodzenie przedstawionej w III wersji PS WPR redukcji podstawowego wsparcia dochodów aż o 85% dla gospodarstw uzyskujących wsparcie w przedziale 60-100 tys. euro, na przykład poprzez zastosowanie		

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		przedziałów co 10 tys. euro w których następowałby umiarkowany wzrost redukcji wsparcia.		
4.	<p>Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu. Wprowadzenie granicy eliminującej drastycznie ze wsparcia gospodarstwa powyżej 50 ha będzie czynnikiem pogarszającym konkurencyjność najbardziej perspektywicznych gospodarstw rodzinnych, oraz osłabi ich możliwości w zakresie realizacji celów wyżywieniowych i środowiskowych. Z kolei rozszerzenie wsparcia na gospodarstwa poniżej 3 ha nie przyniesie żadnych efektów ekonomicznych i środowiskowych oraz będzie miało marginalne znaczenie socjalne. Wywoła natomiast znaczne koszty transakcyjne (administracyjne) wsparcia i zmniejszy ukierunkowanie wsparcia.</p>	<p>Rekomendujemy umożliwienie dostępu do działania wszystkim podmiotom o powierzchni powyżej 3 ha bez górnego limitu wielkości gospodarstwa. Zmiana warunków kwalifikowalności zaproponowana w III wersji PS WPR rozszerzająca wsparcie na gospodarstwa od 1 do 50 ha, zamiast wcześniejszej propozycji obejmującej gospodarstwa od 3 do 50 ha (II wersja PS WPR) jest krokiem w kierunku odwrotnym względem rekomendacji Ewaluatora. Przyjęcie rozwiązań proponowanych przez Ewaluatora stanowić będzie kontynuację zasad obowiązujących obecnie (w WPR 2014-2020).</p>	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW
5.	<p>Wsparcie związane z produkcją. Wsparcie (szczególnie kierowane do wybranych</p>	<p>Rekomendujemy rozważenie redukcji liczby branż objętych wsparciem i, co za</p>	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	<p>kierunków produkcji) winno zawsze wynikać z określonych (najlepiej obiektywnych) przesłanek, powinno mieć sprecyzowany cel i zakres czasowy wsparcia. Powinny obowiązywać dwa zasadnicze kryteria uznania wsparcia dla poszczególnych upraw: (1) realizacja ważnych celów społeczno-środowiskowych (produkcja dóbr publicznych) oraz / lub (2) wysokie koszty wejścia na rynek – zarówno w rozumieniu uzyskania konkurencyjności w przyszłości, jak i utrzymania obecnej.</p>	<p>tym idzie, zmniejszenie alokowanych w ten sposób środków.</p> <p>W opinii Ewaluatora kryteria uznania dla poszczególnych upraw spełniają:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rośliny wysokobiałkowe (strączkowe na ziarno i pastewne), ze względu na niską opłacalność produkcji oraz funkcję strukturotwórczą dla gleby (spełnianie funkcji dobra publicznego), • Chmiel z powodu dużych kosztów wejścia na rynek oraz ze względu na silną specjalizację regionalną i kreowanie miejsc pracy w miejscu występowania. (Sugerowane też może być, np. w kolejnej Perspektywie, wsparcie dla utworzenia przez producentów chmielu funduszu solidarnościowego, gromadzącego środki w czasie koniunktury i wypłacającego je podczas dekoniunktury), • Bydło mięsne i mleczne, kozy oraz owce z powodu zagospodarowania trwałych użytków zielonych. <p>W przypadku propozycji wspierania pozostałych sektorów, uwzględniając zasadność wsparcia ze względów gospodarczych i społecznych,</p>		

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		<p>proponujemy, by przekazać rolnikom jasny sygnał, że jest to wsparcie okresowe, które w przyszłości (np. w kolejnej Perspektywie Finansowej) może być ograniczone lub zlikwidowane, a celem obecnego wsparcia jest uzyskanie konkurencyjności rynkowej.</p> <p>Specjalnym przypadkiem jest wsparcie do produkcji buraków cukrowych. W tym bowiem wypadku występuje sprzeczność kilku polityk, a mianowicie WPR (wsparcie dla produkcji cukru), polityki zdrowotnej (promocja zmniejszenia spożycia cukru) i polityki fiskalnej (podatek cukrowy).</p> <p>Ponadto, w przypadku <i>wsparcia dochodów związanych z produkcją do krów oraz młodego bydła</i> bardzo wątpliwe jest, aby dopłata do 1 sztuki zaspokoiła którąkolwiek z potrzeb założonych w Planie. Wsparcie to będzie miało również wątpliwy charakter socjalny. Skrajne rozdrobnienie wsparcia związanego z produkcją nie odegra żadnego pozytywnego wpływu na sytuację sektora rolnego, a realizowane będzie przy bardzo wysokich koszty transakcyjnych (administracyjnych).</p> <p>Dlatego rekomendujemy, aby wsparcie:</p> <p>w przypadku produkcji krów:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nie było regionalizowane, 		

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		<ul style="list-style-type: none"> było przyznawane od 5 do 30 sztuk niezależnie od wielkości stada; <p>w przypadku produkcji młodego bydła</p> <ul style="list-style-type: none"> nie było regionalizowane, było przyznawane od 3 do 30 sztuk niezależnie od wielkości stada. <p>Nie znajduje również uzasadnienia regionalizacja wsparcia, bowiem po pierwsze wspierane jest gospodarstwo a nie region i sytuacja gospodarstwa posiadającego tę samą liczbę sztuk krów i bydła mięsnego nie jest uzależniona od regionu w którym się znajduje (średni obszar gospodarstwa w województwie nie ma w tym wypadku znaczenia dla ewentualnego indywidualnego beneficjenta), a po drugie trudno w przedłożonej propozycji znaleźć uzasadnienie w zróżnicowanych warunkach środowiskowych dla produkcji mleka (we wszystkich proponowanych i nieproponowanych do regionalizacji wsparcia województwach występują zarówno obszary korzystne jak i niekorzystne), natomiast warunki ekonomiczne (w tym głównie ceny) są we wszystkich regionach podobne.</p>		
6.	Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi	Rekomendujemy rozważenie wprowadzenia warunkowości uzyskania wsparcia poprzez zobowiązanie	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	ograniczeniami (ONW). Gospodarstwa funkcjonujące na obszarach o niekorzystnych uwarunkowaniach przyrodniczych uzyskane wsparcie powinny przeznaczać na działania mające na celu ich poprawę, a w konsekwencji na polepszenie własnej sytuacji ekonomicznej. Jednocześnie byłby to realny wkład w cele środowiskowe WPR.	beneficjentów do badania zasobności i kwasowości gleb, opracowania na tej podstawie planów nawozowych uwzględniających obowiązek wapnowania oraz przestrzegania ich zaleceń. Rozumiejąc trudności i koszty związane z zorganizowaniem ogólnokrajowego systemu badania jakości gleby, proponujemy uwzględnienie powyższych rekomendacji w przyszłej Perspektywie Finansowej.		
7.	Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja). Katalog beneficjentów interwencji powinien zostać rozszerzony.	Rekomendujemy jasne wskazanie jako beneficjentów osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym szczególnie o gospodarstwa rolne działające przy szkołach, uniwersytetach lub instytutach badawczych. Posiadają one bowiem potencjał rzeczowy i intelektualny, często długą tradycję w realizacji zadań związanych ze skracaniem łańcuchów wartości, mogąc przy tym być integratorem odpowiednich działań dla indywidualnych gospodarstw rolnych oraz pełniąc funkcję edukacyjną dla uczniów, studentów i rolników. Ta ostatnia funkcja wpisuje się też w cel szczegółowego 10 i może być praktycznym przejawem wpisującym się w system AKIS.	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
8.	Tworzenie i rozwój grup producentów rolnych i organizacji producentów. Katalog form kooperacji wspieranych w ramach interwencji powinien zostać rozszerzony.	<p>Rekomendujemy, aby jasno wskazać, jako jedną z możliwości integracji, oparcie jej o przedsiębiorstwo wiodące współpracujące z gospodarstwami partnerskimi. W sposób szczególny wskazujemy następujące podmioty mogące pełnić funkcję „przedsiębiorstwa wiodącego”:</p> <p>a. Gospodarstwa należące do szkół rolniczych, uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych oraz gospodarstw skarbu państwa.</p> <p>b. Przedsiębiorstwa posiadające status spółek prawa handlowego prowadzących działalność rolniczą lub rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które następnie uzyskałyby status przedsiębiorstwa wiodącego.</p>	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW
9.	Niektóre działania o dużym znaczeniu dla realizacji celów 4,5,6 zostały zaprojektowane na osiągnięcie małego poziomu produktu (pon. 50 tys. ha). Efektem tego, pomimo wysokiej oceny ich efektywności, osiągnię się niskie wskaźniki rezultatu.	Istnieje potrzeba uruchomienia kampanii informacyjnej nt. ekoschematów w mediach i szkoleń na poziomie lokalnym w celu uzasadnienia potrzeby ich realizacji oraz wyjaśnienia mechanizmów oddziaływania.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w tworzonej w przyszłości Strategii komunikacji.	MRiRW
10.	Istnieje ryzyko ponadprzeciętnego zainteresowania beneficjentów wybranymi interwencjami, co spowoduje zaniechanie	Należy monitorować na bieżąco stan wykorzystania poszczególnych interwencji. Należy również rozpocząć kampanię informacyjną wśród rolników,	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w procedurach monitoringu.	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	podejmowania innych . W wyniku tego procesu, niektóre z istniejących potrzeb nie zostaną zrealizowane.	dotyczącą zestawu proponowanych ekoschematów.		
11.	Wsparcie dla młodego rolnika - Z uwagi na zmienność uwarunkowań rynkowych i pozarynkowych w rolnictwie, jak również obowiązywania potencjalnie trudnego i ograniczającego rozwój aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich warunku kwalifikowalności odnoszącego się do osiągnięcia co najmniej 60% udziału przychodów uzyskiwanych w związku z prowadzoną w gospodarstwie działalnością rolniczą we wszystkich przychodach beneficjenta	Rekomendujemy monitorowanie zainteresowania tą interwencją, a w przypadku zbyt małego nieopowiadającego założeniom zainteresowania, obniżenie warunku kwalifikowalności odnoszącego się do osiągnięcia co najmniej 60% udziału przychodów uzyskiwanych w związku z prowadzoną w gospodarstwie działalnością rolniczą we wszystkich przychodach beneficjenta. Wprowadzane w przyszłości zmiany nie mogą tworzyć ryzyka występowania sztucznych warunków.	Monitorowanie i ewentualna modyfikacja i zapisów PS WPR w przyszłości	MRiRW
12.	Infrastruktura na obszarach wiejskich - Dla zwiększenia stopnia realizacji Celu 8 oraz w związku z narastającymi wyzwaniami odnoszącymi się do łagodzenia zmian klimatycznych, racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wzmacniania procesów oddolnego,	Rekomendujemy, aby za pośrednictwem krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jak i przy pomocy inicjatyw finansowanych z budżetu państwa stworzyć możliwość finansowania przedsięwzięć z zakresu małej retencji oraz rozbudowy zielono-niebieskiej infrastruktury publicznej w miejscowościach wiejskich (np. instalacji zbiorników retencyjnych z elementami zieleni, budowy stawów retencyjnych,	Ustalenia międzyresortowe, ustalenia na poziomie centralnym i wojewódzkim, udział w konsultacjach dotyczących krajowych i regionalnych programów operacyjnych, składanie pism, wniosków	MRiRW, MFiPR, samorządy województw

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	innowacyjnego i przyjaznemu środowisku rozwoju lokalnego.	muldów chłonnych, systemów hydrofitowych, ogrodów deszczowych, instalacji urządzeń służących retencjonowaniu i wykorzystywaniu wód opadowych z dachów obiektów użyteczności publicznej w celu nawadniania terenów zielonych, budowę instalacji do zatrzymywania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania oraz rozwój publicznych powierzchni chłonnych, porośniętych roślinnością).		
13.	Infrastruktura na obszarach wiejskich – Niepełny opis interwencji dotyczący obszaru B - wdrożenie koncepcji inteligentnych wsi (tabela interwencji I 10.10)	<p>Sugerujemy, aby i opis interwencji obszaru B :</p> <ol style="list-style-type: none"> poszerzyć o zakres tematyczny projektów, który nie stanowiłby zamkniętego katalogu, a obejmował, obok wskazanych inwestycji w infrastrukturę służących adaptacji do zmian klimatu i ochronie środowiska, działania odpowiadające na zdiagnozowane potrzeby społeczności lokalnych oraz angażujące zasoby lokalne, podejmowane m.in. w obszarze: usług publicznych (np. energetyka, bezpieczeństwo, edukacja, transport, opieka i zdrowie), zarządzania publicznego (np. e-administracja, gospodarka 	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
		<p>odpadami, planowanie przestrzenne) i przedsiębiorczości (np. organizacja rynków i dostaw żywności, turystyka wiejska, rolnictwa precyzyjne).</p> <p>uzupełnić o dodatkowy warunek kwalifikowalności odnoszący się do konieczności podejmowania współpracy przez beneficjentów z podmiotami społecznymi i gospodarczymi przy realizacji operacji.</p>		
14.	LEADER/RLKS - warunki kwalifikowalności interwencji w przypadku operacji realizowanych w ramach gospodarstw agroturystycznych oraz w ramach zagród edukacyjnych w celu poszerzenia kręgu zainteresowanych wsparciem	Rekomendujemy zniesienie wymogów „na wejściu” dotyczących odpowiednio przynależności do organizacji zrzeszającej kwaterodawców wiejskich i przynależności do Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych prowadzonej przez CDR O/Kraków. Proponujemy aby beneficjenci wsparcia mogliby spełniać ten warunek w ciągu pierwszego roku realizacji projektu.	Modyfikacja zapisów w projekcie PS WPR	MRiRW
15.	Infrastruktura na obszarach wiejskich - W związku ze znaczącymi potrzebami w zakresie braku dostępu dużej części ludności wiejskiej do podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz	Zaleca się aby inwestycje na obszarach wiejskich odnoszące się do budowy systemów wodociągowo-kanalizacyjnych były przedmiotem realizacji w ramach KPO oraz krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W perspektywie finansowej 2023-2027 należy zarezerwować odpowiednio dużą pulę środków publicznych w obrębie	Ustalenia międzyresortowe, ustalenia na poziomie centralnym i wojewódzkim, udział w konsultacjach dotyczących krajowych i regionalnych programów operacyjnych, składanie pism, wniosków	MRiRW, MFiPR, samorządy województw

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowania tego typu projektów ze środków WPR	wymienionych programów na ten cel, ponieważ istnieje ryzyko, że tereny wiejskie, położone poza wyznaczonymi w KPOŚK aglomeracjami, charakteryzujące się często rozproszoną zabudową, nie znajdą zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego.		
16.	Instrumenty finansowe w ramach WPR są w Polsce nadal relatywnie nowym rozwiązaniem (obecnie wdrażanym w ramach pilotażu), dlatego zalecane jest dalsze upowszechnienie wiedzy w ich zakresie.	Ważnym czynnikiem powodzenia wdrażania tej interwencji jest upowszechnienie informacji na ich temat, promowanie korzyści wynikających z ich wykorzystania oraz akcentowanie zmniejszającej się dostępności rozwiązań bezzwrotnych realizujących zbliżone cele. Jak wskazują badania, niska świadomość jest – obok barier ekonomicznych – głównym czynnikiem hamującym korzystanie z różnych form poszukiwania kapitału na inwestycje. Dlatego też konieczne jest uwzględnienie aktywności ukierunkowanych na wyposażenie doradców rolniczych w niezbędną wiedzę i kompetencje konieczne dla wspierania potencjalnych odbiorców ostatecznych omawianych w tym punkcie interwencji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do tworzonej na późniejszym etapie Strategii komunikacji	MRiRW
17.	Instrumenty zarządzania ryzykiem nie były wcześniej implementowane w ramach PROW w analogicznej formie. Powoduje to konieczność	Skuteczność wdrażania instrumentów zarządzania ryzykiem będzie pochodną zwiększenia świadomości ich dotyczącej w gronie grupy docelowej. Z tego względu rekomendujemy w pierwszej	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do tworzonej na późniejszym etapie Strategii komunikacji	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	zwiększania świadomości interesariuszy o zakresie, celach i potencjalnych korzyściach nowego instrumentu wsparcia.	kolejności intensywne działania ukierunkowane na podwyższanie wiedzy i kompetencji doradców rolniczych, gdyż są oni często pierwszym „punktem kontaktowym” dla rolników, zaś od jakości udzielonej przez nich informacji może zależeć dalszy los ewentualnej aplikacji. Ponadto, zalecamy działania informacyjno-promocyjne zakrojone na szeroką skalę i adresowane do potencjalnych beneficjentów wsparcia oraz jego interesariuszy, którzy mogą kształtować opinię publiczną na ich temat.		
18.	Systemy informatyczne ARiMR muszą wspierać procesy sprawozdawcze z realizacji działań PS WPR, a jednocześnie powinny być krytycznym źródłem pozyskiwania danych dla procesu ewaluacji. Wszelkie bariery biurokratyczne (nadinterpretacja przepisów RODO) powinny być eliminowane w procesie pozyskiwania danych dla potrzeb badań naukowych i ewaluacji PS WPR.	Wprowadzić zapis umożliwiający korzystanie z danych ARiMR przez jednostki badawczo-rozwojowe w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi oraz przyszłymi ewaluacjami PS WPR.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów dot. przekazywania danych na potrzeby ewaluacji w odpowiednich przepisach krajowych.	MRiRW w porozumieniu z ARiMR
19.	Dokument wymaga zmian korektorskich i redakcyjnych. Materiały przedłożone do oceny zawierają błędy ortograficzne,	Po zakończeniu merytorycznych prac nad dokumentami, zaleca się zlecenie ich profesjonalnej korekty i redakcji.	Rewizja i modyfikacja treści PS WPR wraz z załącznikami	MRiRW

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
	<p>stylistyczne, niekonsekwentnie stosowana jest edycja tekstu (np. czcionki, podpisy elementów, przypisy). Kwestie te utrudniają odbiór treści i sprawiają, że może zostać pominięte meritum zapisów. O ile na tym etapie sytuacja ta jest względnie zrozumiała – Plan jest w trakcie opracowywania – o tyle nie powinna ona dot. wersji Planu przedkładanej do oceny przez KE (przynajmniej w zakresie, w jakim ww. deficyty wizualizują się w systemie SFC).</p>			