

Fundacja



EUROPEJSKI
FUNDUSZ
ROZWOJU WSI POLSKIEJ

Uwagi do projektu

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 -2020

Marek Zagórski

Współpraca: Edyta Kozdroń, Krzysztof Podhajski, Janusz Rowiński, Andrzej Sochaj, Zofia Winawer

Wstęp

Przedstawiając poniższe uwagi do projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 -2020 (PROW), pragniemy podkreślić, że aktualne jest Stanowisko Rady Programowej Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej do „Zarysu projektu PROW” przekazane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju wsi przez Przewodniczącego Rady Programowej prof. dr hab. Jerzego Buzka. Za szczególnie istotne Rada Programowa uznała następujące kwestie:

- tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na wsi,
- kontynuację wsparcia dla procesów modernizacji gospodarstw rolnych w tym w szczególności gospodarstw hodowlanych,
- wsparcie rozwiązań innowacyjnych w sektorze rolno-spożywczym,
- wdrożenie nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- propagowanie rozwoju odnawialnych źródeł energii (w tym poprzez wsparcie innowacji),
- zagwarantowanie większego współuczestnictwa społeczności lokalnych w procesach rozwoju obszarów wiejskich między innymi poprzez zwiększenie środków na małe projekty w ramach inicjatywy LEADER i efektywne wdrożenie działania „Rozwój Kierowany przez Lokalną Społeczność”.

Rada Programowa EFRWP zwróciła także uwagę na fakt, że **skoncentrowaniu PROW na działaniach o charakterze prorozwojowym**, a nie socjalnym, nie może towarzyszyć dalsze zmniejszanie środków na ten cel. Ewentualne przesunięcie pieniędzy z PROW na I filar WPR, byłoby posunięciem, które - nie podnosząc znacząco poziomu płatności - oznaczałoby ograniczenie możliwości modernizacyjnych, szczególnie dla średnich gospodarstw, posiadających potencjał rozwoju. Z równym niepokojem Rada odebrała propozycje włączenia do PROW instrumentów o charakterze socjalnym, skierowanych do małych gospodarstw.

Za jeden z największych mankamentów przedstawionego „Zarysu PROW” Rada Programowa uznała zamiar kontynuowania filozofii beztroskiego wydatkowania środków, czego przejawem jest chęć utrzymania działań, które angażując sporą część budżetu, nie przynoszą żadnej lub prawie żadnej wartości dodanej polskiej wsi, poza prostym transferem pieniędzy (np. ONW).

Dokonując analizy projektu PROW, stwierdzamy, że praktycznie wszystkie uwagi zawarte w stanowisku Rady Programowej EFRWP pozostają aktualne.

Największym mankamentem przedstawionego dokumentu jest brak części finansowej programu. Jest to o tyle niezrozumiałe, że środki unijne, przeznaczone na realizację programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014 – 2020 zostały już przed kilkoma miesiącami rozdzielone między państwa członkowskie. Dokonany podział był formalnie podziałem wstępnym, ale już wówczas wiadomo było, że najprawdopodobniej będzie ostatecznym lub też będzie niewiele różnił się od ostatecznego (podział potwierdziło porozumienie polityczne, zawarte w lipcu 2013 roku). Można było zatem niewiele ryzykując przygotować finansową część programu, opierając się na wstępnym podziale środków między państwa członkowskie, czyli przyjmując, że Polska w latach 2014 – 2020 otrzyma z budżetu unijnego na rozwój obszarów wiejskich **9,7 mld euro** (w cenach stałych 2011 roku).

Bez części finansowej nie można przeanalizować sprawy najważniejszej: ile pieniędzy proponuje się przeznaczyć na poszczególne działania.

Tym bardziej, że wątpliwości co do charakteru Programu rodzą się już na etapie analizy jego celów i „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”. Głównym celem Strategii jest **„poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”** tymczasem głównym celem PROW ma być **„poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich”**. Porównanie obu zapisów wskazuje, że w PROW nacisk będzie położony będzie na poprawę konkurencyjności rolnictwa kosztem poprawy jakości życia na obszarach wiejskich (cel Strategii). W Strategii rolnictwo i rybactwo są określane jako jedne z zasobów obszarów wiejskich, które powinny wspierać zrównoważony rozwój kraju. Podczas, gdy w PROW mowa jest jedynie o zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Te różnice są na tyle zasadnicze, że mogą poddawać w wątpliwość traktowanie Strategii jako „merytorycznej bazy” dla PROW nawet jeżeli PROW jest traktowany tylko jako jedno z narzędzi realizacji Strategii.

Wydawać by się mogło, że ograniczenie środków o około 3,8 mld euro w porównaniu z okresem 2007 – 2013 i konieczność przeznaczenia około 3,7 mld euro na sfinansowanie określonych działań (m.in. 30% na działania w zakresie ochrony środowiska i klimatu, zobowiązania z poprzedniego okresu) skłoni programujących do koncentracji środków, którymi rzeczywiście mogą swobodnie dysponować, na kilku najważniejszych dla polskiego rolnictwa działaniach. Już obecnie realizowany program był krytykowany przez niektórych ekonomistów, uważających, że zbyt mało środków przeznaczono na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich w ścisłym znaczeniu terminu „rozwój”¹. Jedną z przyczyn krytyki takiej struktury programu było przypuszczenie, że po roku 2013 nastąpi znaczne ograniczenie środków unijnych przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich i dlatego też bezwzględnym priorytetem PROW 2007-2013 powinno być wsparcie konkurencyjności i możliwości produkcyjnych rolnictwa. Niestety, przypuszczenie, że środki unijne będą w kolejnym wieloletnim okresie budżetowym mniejsze niż w latach 2007 – 2013 sprawdziło się.

¹ W tej sprawie m. in. (1) *Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Raport końcowy*. Opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (BDGzp-21208B-22/10) przez konsorcjum: Agrotec Polska Sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB i Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB. Warszawa, listopad 2010 oraz: (2) *Analiza potrzeb i kierunków wsparcia sektora przetwórstwa przetwarzania, wprowadzania do obrotu i rozwoju produktów rolnych w Polsce w latach 2014-2020*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa. Październik 2012.

Uwagi generalne

Wstępne porównanie wymagań określonych dla programów rozwoju obszarów wiejskich w projekcie *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* (Rozporządzenie) wskazuje, że przedstawiony dokument **nie wypełnia wszystkich wymagań** tam zawartych. Zgodnie z art.9 projektu Rozporządzenia programy rozwoju obszarów wiejskich powinny zawierać między innymi:

- 1) **Ocenę ex-ante**, której w zaprezentowanym dokumencie brak.
- 2) **Analizę SWOT wraz z analizą potrzeb**, które powinny być zaspokojone poprzez realizację PROW. W zaprezentowanym projekcie analiza SWOT jest sporządzona w sposób co najmniej niedoskonały (szczegółowe uwagi poniżej) i nie zawiera analizy potrzeb, które powinny być zaspokojone.
- 3) Dokument nie wyczerpuje też kolejnego warunku jakim jest wybór środków (działań) w oparciu o jasną logikę interwencji programu, w tym ocenę oczekiwanego wkładu wybranych środków w osiąganie celów, które powinny być ustanowione dla każdego obszaru zainteresowania w oparciu o strategię i w odniesieniu do poszczególnych priorytetów. **Tymczasem w projekcie PROW brak jest podziału kwot na poszczególne działania.** A to, jak wcześniej zauważono, właśnie wielkość środków przeznaczanych na konkretne cele zdecyduje o charakterze nowego PROW. Pozwoli ocenić jego potencjalne efekty, zasięg terytorialny, liczbę beneficjentów. Tym samym, znając budżet ogólny, poziom zobowiązań przechodzących z obecnego okresu programowania i posiadając znaczną wiedzę na temat efektywności poszczególnych działań realizowanych od 2004 roku, jak również w oparciu o przyjętą przez rząd strategię rozwoju wsi i rolnictwa możliwe było choćby proporcjonalne i wstępne zadeklarowanie kwot na poszczególne instrumenty.
- 4) Nie pozwala to ocenić, czy spełniony jest kolejny warunek, wynikający z projektu rozporządzenia: czy przydział środków finansowych na środki programu jest zrównoważony i odpowiedni do osiągnięcia wyznaczonych celów? We wstępie do PROW (str.5) zawarta jest deklaracja, że publiczne wsparcie w latach 2014-2020 będzie ukierunkowane na realizację celów określonych w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” oraz celów sformułowanych w dokumentach i przepisach UE. Głównym celem Strategii jest „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Przedstawiony dokument nie pozwala na ocenę, w jaki sposób poszczególne działania przyczyniają się do realizacji tego celu.
- 5) Ponadto można mieć wątpliwości czy PROW spełnia także inne wymagania zawarte w art. 9 projektu Rozporządzenia:

(iv) program zawiera trafne podejście do innowacji, środowiska, obejmujące szczególne potrzeby obszarów Natura 2000, oraz przeciwdziałania zmianie klimatu i przystosowywania się do niej.

Do konsultowanego projektu nie wprowadzono działań, wspierających gospodarkę leśną. Wyjątek stanowi działanie „Zalesianie i tworzenie obszaru zalesianego”, w którym znajdują się również (a może nawet przede wszystkim) środki na pokrycie zobowiązań podjętych w okresie 2007-

2013. Drugą pominiętą grupą są działania związane z ryzykiem (ubezpieczenia, fundusze wzajemnego wsparcia, narzędzia stabilizujące dochody). Oznaczać to może zmarnowanie szansy na przygotowanie polskich rolników do nowych mechanizmów wsparcia, które mogą w przyszłości, przynajmniej w części, zastąpić płatności bezpośrednie. (Do niniejszego dokumentu załączamy opracowanie, dotyczące możliwości wykorzystania nowych instrumentów zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie).

To ostatnie oznacza jednocześnie, że MRiRW nie zamierza wdrażać działań bardziej złożonych, podtrzymując filozofię bezproblemowego wydatkowania środków. Kontynuacja ONW bez żadnych w praktyce zmian jest dobitnym tego przykładem. Również niektóre zmiany wprowadzane w poszczególnych działaniach, chociażby ograniczenie powierzchni uprawionych do płatności w działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym, świadczą o tym, że jednym z motywów ich wprowadzania była chęć ułatwienia zadań kontrolnych Agencji Płatniczej. Można jednocześnie dostrzec chęć wykorzystania działań PROW jako narzędzia uzupełniającego za wszelką cenę płatności bezpośrednie i to szczególnie w grupie najmniejszych gospodarstw. Z drugiej strony trudno zauważyć jakkolwiek korelację ze zmianami, jakie zaszły w systemie płatności bezpośrednich (greening, SFS).

O populistycznym zabarwieniu PROW świadczy włączenie do zestawu środków szczególnie nieefektywnego działania „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, które jest nową wersją działania „Gospodarstwa rolne niskotowarowe”, realizowanego w latach 2004–2006. Jak wiadomo, było ono powszechnie krytykowane i nie włączono go do PROW 2007 – 2013. Ponadto wciąż jeszcze trwa spór z Komisją Europejską, domagającą się zwrotu 80 mln euro, z powodu wydatkowania środków na to działanie niezgodnie z przepisami unijnymi.

Równocześnie odstępuje się w sposób niezrozumiały od wspierania dywersyfikacji dochodów w gospodarstwach rolnych.

Nie skorzystano z możliwości lepszego ukierunkowania Programu, poprzez opracowanie i wdrożenie podprogramów tematycznych. Poza możliwością precyzyjniejszego zaadresowania wsparcia, podprogramy takie wskazywałyby bardzo silnie na priorytety Programu i ułatwiałyby zawieranie porozumień z regionami na działania uzupełniające. W warunkach polskich taki podprogram byłby pożądanym co najmniej dla obszarów górskich, które charakteryzują się pewnymi spójnymi cechami przyrodniczymi, społecznymi, strukturalnymi i ekonomicznymi. Przygotowanie i wdrożenie takiego podprogramu, zresztą postulowane przez regiony południowej Polski, pozwoliłoby na lepsze zaadresowanie potrzeb tych obszarów w tym, gospodarujących tam rolników. Ułożenie specjalnego zestawu działań (doradztwo rozwój przedsiębiorczości, rolnictwo ekologiczne, drobne przetwórstwo, grupy producentów, współpraca, program rolnośrodowiskowo-klimatyczny) mogłoby dać dużo bardziej spektakularne efekty niż zwykłe „kopertowanie pieniędzy” wg kryteriów niekoniecznie najistotniejszych dla tych regionów.

W odniesieniu do celów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem zmianom klimatycznym, zaproponowane zmiany w realizacji działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych nie tylko nie gwarantują ich realizacji, a wręcz zmierzają do zaprzepaszczenia dotychczasowych efektów uzyskanych w wyniku realizacji WPR od czasu wejścia do UE.

Na plus można zaliczyć zmiany dotyczące regionalizacji podziału środków oraz zaproponowane zmiany w sposobie wdrażania podejścia LEADER. Niezrozumiałe są natomiast zmiany

w sposobie wdrażania instrumentów, które w niewielkim stopniu (lub wcale) ulegają modyfikacjom. Tak jest w przypadku KSOW.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na niespójność całego dokumentu. Na przykład wyniki analizy SWOT nie znajdują odzwierciedlenia w proponowanych działaniach. Odnosi się ponadto wrażenie, że projekt powstał w całkowitym oderwaniu od zmian jakie zajądą w systemie płatności bezpośrednich.

Uwagi szczegółowe

III. - Analiza SWOT

III.1 Priorytet 1 Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich

Tabela

Jako szansę określono „wysoki potencjał instytutów i uczelni oraz organizacji rolniczych” wydaje się, że powinno to znaleźć się w mocnych stronach tym bardziej, że w opisie ten potencjał zawarto właśnie tam. Jednocześnie jeśli jest to prawda(na pewno jest co najmniej dyskusyjne) to w słabych stronach nie powinno być stwierdzenia o „niewystarczającej podaży rozwiązań innowacyjnych” a w zagrożeniach, iż „brak rozwiązań na miarę wyzwań lub niedostosowanie oferty sektora naukowo badawczego i edukacyjnego do potrzeb odbiorców” a także, że może wystąpić „niedostosowanie mechanizmów i zakresu transferu wiedzy do potrzeb rolnictwa”.

Występuje wyraźna sprzeczność między stwierdzeniem, że jedną z mocnych stron jest „rosnący poziom aspiracji edukacyjnych i wykształcenia ludności wiejskiej” a równocześnie, że słabą stroną jest „niewystarczająca świadomość potrzeby stałego doskonalenia wiedzy i innowacyjności wśród rolników”.

Opis

(S)

Stwierdza się, iż „stale rośnie poziom aspiracji edukacyjnych i popyt na usługi szkoleniowe i doradcze”, nie określając kogo to dotyczy. Wymaga to doprecyzowania, zwłaszcza, że w pierwszym zdaniu napisano, iż jest duża grupa potencjalnych odbiorców działań edukacyjnych a potem, że jest to grupa bardzo zróżnicowana także jeśli chodzi o gotowość zdobywania wiedzy.

(W)

Umieszczenie następującego zdania: „Odnotować można brak rzeczywistego koordynatora powiązań praktyki z badaniami rolniczymi oraz synchronizacji polityki naukowej z polityką rolną.” automatycznie rodzi pytanie o to, czy w PROW znajdziemy receptę na tak zdiagnozowaną słabą stronę. Skoro takiej recepty nie ma, to być nie może, to należałoby nie umieszczać tego sformułowania.

Podobnie rzecz ma się z przytaczanymi danymi dotyczącymi poziomu wykształcenia. Poprzez realizację PROW raczej nie osiągnie się żadnych (lub prawie żadnych) zmian w tym zakresie (jeżeli jest inaczej powinno to znaleźć odzwierciedlenie we wskaźnikach rezultatu). Należy też zwrócić uwagę na to, że są już dostępne nowsze dane niż z 2010 roku.

(O)

„Kluczową szansą jest więc usprawnienie systemu powiązań i współpracy między tymi, którzy potrzebują wiedzy i nowych rozwiązań a tymi, którzy mają możliwość dostarczenia odpowiednich „produktów” oraz dostosowanie oferty do potrzeb odbiorców” - to stwierdzenie wskazuje niestety na brak pomysłu jak przeciwdziałać wcześniej zdefiniowanym słabościom. Należałoby oczekiwać, że wskazane zostaną konkretne metody usprawnienia systemu powiązań, które (jako preferowane) mogłyby być podstawą udzielania wsparcia w tym obszarze.

W dalszej części mowa jest o roli form kształcenia ustawicznego, które „pozwalają na zwiększenie konkurencyjności i szans zaistnienia na rynku pracy”. Jest to bez wątpienia prawda, tyle tylko, że w niewielkim stopniu dotyczyć może rolników, którzy funkcjonują poza „normalnym” rynkiem pracy. Takie sformułowanie może zatem sugerować, że poprzez usprawnienie procesu transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, jakaś grupa rolników, której ten proces miałby pomóc będzie musiała szukać sobie zajęcia poza rolnictwem.

Wnioski

Wydaje się, że w polskich realiach sformułowanie następującego wniosku: „Należy dążyć do umożliwienia i zachęcenia do bardziej aktywnego zaangażowania producentów rolnych w finansowanie i wyznaczanie kierunków działalności badawczo-rozwojowej.” ma charakter pobożnego życzenia.

III.2 Priorytet 2. Poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych

Tabela

Mocne strony

1. Oba poniższe stwierdzenia znaczą praktycznie to samo:
„Duże zasoby względnie taniej siły roboczej na obszarach wiejskich.”
„Niskie koszty pracy w rolnictwie w porównaniu z krajami Europy Zachodniej.”
2. Skoro mocną stroną są „Bardzo korzystne warunki środowiskowe do produkcji wysokiej jakości surowców rolnych” to jak to się ma do zawartego w słabych stronach stwierdzenia: „Słabe warunki naturalne w niektórych regionach (jakość i zakwaszenie gleb, bilans wody itp.)”? I jak razem ma się to do potrzeby obejmowania blisko połowy gruntów rolnych działaniem ONW?
3. Wykazana tu „Rosnąca specjalizacja terytorialna” stoi w sprzeczności z opisem SWOT dla priorytetu 5, gdzie wśród słabych stron wykazano „regionalną koncentrację produkcji zwierzęcej” (str.36).

Słabe strony i zagrożenia

Zachodzi ewidentna sprzeczność pomiędzy wykazaną w słabych stronach „dużą liczbą gospodarstw o małym potencjale produkcyjnym i niskiej specjalizacji” a wskazaną jako zagrożenie: „Zmniejszającą się liczbą gospodarstw rolnych”.

Opis

(W)

Wśród słabości podaje się wzrost kosztów produkcji, przy czym umieszczono to w takim zestawieniu: „Maleje udział produkcji zwierzęcej w produkcji rolnej, spada pogłowie trzody chlewnej, bydła i owiec. Rosną koszty produkcji. Najbardziej znaczący spadek produkcji dotyczy sektora wieprzowiny.” Można zatem wnioskować, że przyczyną spadku produkcji zwierzęcej są koszty produkcji. Choć taka konstatacja może zostać uznana za prawdziwą, to rodzi się pytanie na ile instrumenty PROW mogą ten wpływ rosnących kosztów osłabić, tak aby powstrzymać opisaną tendencję. Poza tym wskazuje się, iż spadek pogłowia dotyczy także owiec, nie umieszczając inwestycji związanych z ich hodowlą pośród tych, które mogą być wspierane w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych.”

(T)

Jest co najmniej niezręczne umieszczenie takiego sformułowania: „Innym czynnikiem zagrażającym konkurencyjności są rosnące oczekiwania dotyczące jakości i bezpieczeństwa żywności”. Można by wnioskować, że zagrożeniem dla konkurencyjności jest świadomy swoich praw konsument. Niezależnie, stwierdzenie to nieco kłóci się z wykazanim w kolejnym priorytecie jako silną stroną : „Zaufanie konsumentów do produktów z małych gospodarstw, szczególnie oferowanych bezpośrednio przez rolnika”.

Wnioski

Zawarte w tym punkcie wnioski wydają się co najmniej dyskusyjne. Niezależnie od powielania sprzeczności dotyczących kierunków działań w zakresie struktury agrarnej. Zaproponowane wykluczenie ze wsparcia dużych gospodarstw nie znajduje żadnego uzasadnienia w kontekście priorytetu, którego głównym celem jest zwiększenie konkurencyjności i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych. Tym bardziej, że proponowane kryteria uznania gospodarstwa za wykluczające ze wsparcia są nierealistyczne. Próg 100 tys. EUR w działaniu „Modernizacja ...” oznacza, że za gospodarstwa o największym potencjale produkcyjnym uznaje się te, które (przy założeniu 5% rentowności) osiągają roczny dochód w wysokości 20 tys. zł. Jednocześnie ograniczenie wsparcia w ramach środka rolno-środowiskowo-klimatycznego do powierzchni nie większej niż 20 ha mogłoby sugerować, że już gospodarstwo o powierzchni 21 ha jest tym, które nie powinno być wspierane ze środków PROW.

Wydaje się też, że brak jest wystarczającego merytorycznego uzasadnienia (opartego chociażby na kilku case studies) dla stwierdzenia, iż „możliwości zapewnienia konkurencyjności gospodarstw daje również rozwój usług na ich rzecz wspierany poprzez pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorstw np. spółdzielni oferujących usługi maszynowe”.

III.3 Priorytet 3 Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Wstęp

Czy sformułowanie zdania, że „Zmiany mechanizmów WPR otworzyły polskie rolnictwo na sygnały płynące z rynku” ma oznaczać, że dotychczas polskie rolnictwo na te sygnały było zamknięte? Nie jest także zrozumiałe, w kontekście braku instrumentów zarządzania ryzykiem w palecie działań PROW, umieszczenie, skądinąd prawdziwego zdania, o tym, iż „umożliwienie lepszego zarządzania ryzykiem przez rolników przyczyni się do stabilizacji poziomu produkcji rolniczej.”

Tabela

Silne strony:

1. Nie wiadomo w oparciu o jakie dane sformułowane jest twierdzenie, że mamy do czynienia z „rosnącą specjalizacją małych i średnich gospodarstw”.
2. Potencjał sektora przetwórstwa należy bez wątpienia uznać za duży, zatem lepszy byłoby sformułowanie: Duży i wciąż rosnący potencjał sektora przetwórstwa...”
3. Co najmniej ryzykowne jest umieszczanie w PROW jako silnej strony takiego zdania: „Doświadczona kadra sektora przetwórstwa zapewniająca efektywne wykorzystanie środków pomocowych.” Sugeruje ono, że podstawą uruchamiania jakichkolwiek środków w ramach PROW, powinno być doświadczenie w ich pozyskiwaniu.
4. Kompletnie niezrozumiałe jest sens twierdzenia: „Duży potencjał do działania rolników, większe wykorzystanie Internetu”.
5. Sformułowania: „Rosnący popyt światowy i krajowy na produkty żywnościowe wysokiej jakości, w tym ekologiczne.” oraz „Rosnąca integracja pozioma producentów”. To raczej szanse niż silne strony.
6. Zdanie: „Rosnący udział w produkcji sektora mikro, małych i średnich sektora przetwórstwa i marketingu produktów rolnych” jest niezrozumiałe.

Słabe strony:

1. Teza o trudnościach ze zbytem produktów rolnych i lokalnej żywności małych gospodarstw kłóci się z wykazaniem jako silna strona rosnącym popytem na te produkty i zaufaniem konsumentów.
2. Nie wiadomo dlaczego „kontakty” z dużymi sieciami handlowymi uznawane są za słabą stroną? Zwłaszcza, że jako szansę określono wzmocnienie pozycji sektora względem sieci handlowych. Zatem „kontakty” jako takie muszą być – zmienić trzeba ich charakter.
3. Niejasne jest sformułowanie: „Brak działań prewencyjnych.” W odniesieniu do czego?
4. W odniesieniu do sformułowania: „Nieliczne funkcjonujące systemy jakości” należy stwierdzić, że sprzyjanie mnożeniu systemów jakości nie jest dobrym kierunkiem, bowiem wielość systemów jakości dezorientuje konsumenta i utrudnia ich promocję. Dlatego należy się skupić na: upowszechnieniu wśród producentów idei uczestnictwa w systemach jakości, a zatem tworzyć łatwe w użyciu narzędzia i elementy wsparcia oraz na promowaniu wśród konsumentów już funkcjonujących systemów jakości.

Szanse:

1. Nie wiadomo na czym konkretnie ma polegać szansa jaką ma dać „powstanie nowych, krótszych łańcuchów żywnościowych”. Jakie łańcuchy będą nowe?
2. Nie wydaje się aby sama możliwość szkoleń i współpracy była na tyle istotna aby umieszczać ją jako szansę w analizie SWOT.
3. Stabilne, powtarzalne, duże partie produktów rolnych to oczywistość i umieszczanie jej w analizie SWOT jest chyba nieporozumieniem.
4. Sformułowanie: „Lokalne rynki korzystne dla klimatu poprzez zmniejszenie transportu” jest raczej wskazaniem efektu, który może zostać osiągnięty a nie szansą.
5. Skoro szansą jest „Wprowadzenie nowych instrumentów” w zakresie zarządzania ryzykiem to dlaczego ich nie wprowadzono do PROW?
6. O jakie innowacyjne systemy zapobiegania ryzykiem konkretnie chodzi w zdaniu: „Wprowadzanie i rozpowszechnianie innowacyjnych systemów zapobiegania szkodom”?

Zagrożenia:

1. Problematyczne jest wykazywanie konkurencji nawet dużej jako zagrożenia. W kontekście potrzeby wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym to właśnie konkurencja pomiędzy podmiotami przetwórstwa może być jednym z czynników poprawy tej pozycji. Poza tym duża konkurencja ma miejsce nie tylko pomiędzy MŚP, dotyczy całego sektora.
2. Bariery prawne mogą być oczywiście zagrożeniem, ale jest to raczej efekt działania państwa w tym w dużej mierze samego MRiRW.
3. Wśród zagrożeń wywołanych skutkami sytuacji kryzysowych należałoby wymienić także pogorszenie sytuacji finansowej gospodarstw z ich upadłością łącznie.

Opis

(W)

Zdanie: „Daleko niewystarczający jest poziom zorganizowania dużego sektora rozdrobnionych gospodarstw.” Stoi w sprzeczności z celem określonym dla tego priorytetu, którym jest lepsze zintegrowanie głównych producentów.

(O)

W zdaniu: „Pożądana jest samoorganizacja rolników zapewniająca wspólne wprowadzanie produktów do obrotu, planowanie działań, marketing i promocję oraz dostosowanie oferty do potrzeb.” należy doprecyzować do czyich potrzeb te działania mają być dostosowane.

Samo twierdzenie, że jednym z czynników zwiększających szanse producentów na rynku są umowy długoterminowe jest chyba po blisko 10 latach wdrażania wsparcia w ramach WPR już niewystarczające. W analizie SWOT powinny znaleźć się powody dlaczego liczba takich umów jest niewystarczająca.

Wydaje się, że zdanie: „Dalszy rozwój gospodarstw wesprze stworzenie lepszej informacji rynkowej...” jest źle skonstruowane.

(T)

Nielogiczne jest następujące sformułowanie: „Generalnie słabe zorganizowanie rynku stwarza zagrożenie napływu importowanej żywności, co może pogłębiać problemy z brakiem wystarczającej ilości surowca w takich sektorach jak sektor mięsa wieprzowego czy wołowiny.” import bowiem doprowadza do likwidacji (ograniczenia) niedoboru surowca na rynku lokalnym.

Zdanie: „Dalsza koncentracja w wyższych fazach łańcucha żywnościowego, a szczególnie w przetwórstwie i handlu może osłabiać pozycję przetargową słabo zorganizowanych rolników oraz ich dostęp do rynku” w jakiejś mierze stoi w sprzeczności z zamieszczonym we wstępie stwierdzeniem, że : „Poprawa funkcjonowania łańcucha żywnościowego wzmocni pozycję rolników oraz wpłynie na poprawę konkurencyjności sektora.” Należy w całej tej analizie, a następnie w kierunkach interwencji koncentrować się w pierwszej kolejności na wzmocnieniu pozycji rolnika, a dopiero później na poprawie funkcjonowania łańcucha, gdyż wysiłek wkładany najpierw w poprawę mechanizmów funkcjonowania łańcucha skutkować będzie przede wszystkim wzmocnieniem tych, którzy w tym łańcuchu już mają lepszą pozycję.

Wnioski

Zdanie: „Integracja pozioma rolników oraz pionowa z zakładami przetwórczymi, w tym poprzez grupy producenckie i spółdzielnie powinna pozostać ważnym instrumentem wzmocniającym pozycję konkurencyjną sektora rolno-spożywczego” jest sprzeczne z wykazywaną wcześniej słabą integracją lub prawie jej brakiem.

Całkowicie należy zgodzić się z twierdzeniami zawartymi w ostatnim akapicie: „Rolnictwo narażone jest na coraz częstsze występowanie klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych, powodujących szkody w gospodarstwach. Istniejący system ubezpieczeń nie zawsze pokrywa wszystkie straty. Ze względu na nieprzewidywalny charakter tych wydarzeń potrzebne będą instrumenty umożliwiające zapobieganie katastrofom bądź w przypadku wystąpienia strat – przywracania potencjału”. Problem polega jednak na tym, że w przedstawionej propozycji PROW brak jest instrumentów zarządzania ryzykiem.

III.4 Priorytet 4. Odtwarzanie, chronienie i wzmocnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa

Tabela

Słabe strony

1. „Podatność wielu obszarów na glebową erozję wodną, wietrzną oraz suszę glebową” – na stronie 36 wśród mocnych stron wymieniono uwarunkowania klimatyczne ograniczające konieczność nawadniania.
2. „Utrudniona gospodarka rolna na terenach zalewowych” to słaba strona, podczas gdy w zagrożeniach umieszczono: „Osuszanie naturalnie zalewanych gruntów rolnych, głównie łąk.”

3. Ostatnie dwie słabe strony najprawdopodobniej zostały umieszczone w tym fragmencie analizy SWOT omyłkowo – nie wiadomo bowiem w jaki sposób odnoszą się do tego priorytetu.

Opis

Opis jest bardzo rozbudowany i bardzo szczegółowy w stosunku do opisu SWOT pozostałych priorytetów. Wygląda tak, jakby został przepisany z jakiegoś innego opracowania i narusza spójny charakter dokumentu.

(S)

Umieszczanie w PROW takiego zdania: „Obszary wiejskie są miejscem życia, pracy i wypoczynku polskiego społeczeństwa” nadaje mu wyraźnie charakter dokumentu propagandowego i deprecjonuje jego wartość. A już na pewno niezrozumiale jest umieszczenie tego zdania w opisie silnych stron przy okazji tego priorytetu.

(W)

Trudno doszukać się jakiegoś większego związku z tym priorytetem, akapitu: „Rynek produktów ekologicznych jest obecnie w początkowej fazie rozwoju a popyt na produkty ekologiczne jest jeszcze mocno ograniczony. Dodatkowym czynnikiem nie wpływającym pozytywnie na podaż produkcji ekologicznej jest duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych oraz niechęć ich właścicieli do zrzeszania się w grupy producenckie.”

(T)

W związku ze zdaniem: „Zmiana użytkowania łąk na grunty orne oraz „wylesianie” powodują ciągły przyrost emisji CO₂” należy zwrócić uwagę, że w Polsce zachodzi proces odwrotny czyli zwiększa się ilość powierzchni lasów.

Wnioski

W związku podtrzymywaniem tezy o konieczności wspierania rolniczego użytkowania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW, należy uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy są dostępne jakiegokolwiek analizy dotyczące ilości gospodarstw, które porzuciłyby gospodarowanie na tych gruntach bez dopłaty w ramach tego działania?
2. W jaki sposób dopłaty ONW, które nie wiążą się z żadnymi zobowiązaniami w zakresie ochrony gleby, wód czy ponadstandardowymi obowiązkami w zakresie technologii upraw przyczyniają do utrzymywania bioróżnorodności?
3. Dlaczego, w związku z wykazanymi w analizie SWOT zagrożeniami i słabościami w zakresie np. zakwaszenia gleby nie nakłada się na rolników, otrzymujących dopłaty ONW żadnych szczególnych obowiązków np. konieczności wapnowania, skoro celem tego działania ma być wspieranie rolniczego użytkowania gruntów a nie gospodarstw?
4. Czy brak tych dodatkowych zobowiązań nie stoi w sprzeczności z rozszerzonymi wymaganiami w pierwszym filarze (greening)?

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że zarówno we wnioskach jak i w całej analizie SWOT dla tego priorytetu pominięty został fakt zmian w I filarze WPR, które bezpośrednio wiążą tak z tym jak i z następnym priorytetem. Tymczasem, zarówno wprowadzenie greeningu jak i ograniczenie wymagań w ramach cross-compliance będzie miało znaczny wpływ ekosystemy zależne od rolnictwa i leśnictwa. Nie bez znaczenia będzie fakt zmniejszenia wymagań, związanych z cross-compliance i brak konieczności spełniania kryteriów greeningu przez gospodarstwa, które skorzystają z uproszczonego schematu dla małych gospodarstw (SFS). Może to skutkować zaprzepaszczaniem pozytywnych efektów w zakresie ochrony środowiska w prawie połowie gospodarstw otrzymujących płatności bezpośrednie. Zarówno z analizy SWOT jak i z opisu poszczególnych działań odnoszących się do tego priorytetu nie można też wywnioskować jak będzie wyglądać relacja (jeżeli w ogóle jest przewidywana) działań PROW z wymogami greeningu.

III.5 Priorytet 5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym

Tabela

Mocne strony:

1. Jak wcześniej zauważono na stronie 26 wśród mocnych stron wymieniono: „Podatność wielu obszarów na glebową erozję wodną, wietrzną oraz suszę glebową” co bez wątpliwości koliduje z wykazywanym tu potencjałem korzystnych warunków klimatycznych w zakresie rozkładu opadów w cyklu rocznym i wskutek tego ograniczonych potrzeb nawadniania. Na dodatek w zagrożeniach wskazano: „Coraz większe ryzyko wystąpienia suszy rolniczej”.
2. Należałoby wytłumaczyć co oznacza: „Duży potencjał użytków rolnych w zakresie zajmowanego areału”? jeżeli cokolwiek oznacza.
3. Można mieć spore wątpliwości co do tego, czy polskie gospodarstwa rolne są „infrastrukturalnie, technicznie i organizacyjnie przygotowane do redukcji emisji gazów cieplarnianych”? Jeżeli jednak to jest prawda to w jakimś sensie podważa to zasadność ich modernizacji (przynajmniej w części).

Zagrożenia

Wykazanie jako zagrożenia: „Wzrost poziomu intensyfikacji produkcji rolniczej” zapewne ma swoje uzasadnienie w tym priorytecie, ale trzeba zwrócić uwagę, że w jakiejś mierze jest to jednocześnie sprzeczne z celem głównym PROW jakim jest wzrost konkurencyjności rolnictwa.

Opis

Należy zwrócić uwagę, że opis analizy SWOT w niewielkim stopniu pokrywa się z jej częścią tabelaryczną. Na przykład w opisie nie ma wzmianki o pierwszej z mocnych stron wykazanych w tabeli.

(W)

Wskazanie, że „obok suszy także intensywne opady stanowią zagrożenie dla produkcji roślinnej zwłaszcza w okresie letnim” jest sprzeczne z wykazywaniem jako mocna strona korzystnego rozkładu opadów w cyklu rocznym.

(O)

Brak pośród szans jakiegokolwiek wzmianki o korzyściach jakie dla środowiska i klimatu mogą przynieść inwestycje gospodarstw rolnych w mikroinstalacje OZE. Być może wynika to, iż w przekonaniu autorów gospodarstwa są „infrastrukturalnie, technicznie i organizacyjnie przygotowane do redukcji emisji gazów cieplarnianych”. Co oczywiście w tym chociażby kontekście nie jest prawdą.

(T)

Co najmniej zdziwienie budzi stwierdzenie, że „w najbliższych latach nie należy spodziewać się wzrostu pogłowia zwierząt”. Nawet jeżeli ta prognoza jest prawdziwa to oznacza ni mniej ni więcej, że MRiRW nie wierzy w skuteczność zapowiadanych programów i działań, których celem ma być wzrost pogłowia chociażby trzody chlewnej. Dodatkowo podważa to sensowność priorytetowego traktowania inwestycji w budynki inwentarskie w działaniu Modernizacja gospodarstw rolnych.

Wnioski

Wydaje się, że ostatni akapit w części wnioski w żaden sposób nie wynika z wcześniejszej analizy SWOT i jest związany z zagadnieniem, które nie będzie miało żadnego wpływu na realizację PROW 2014-2020.

W tekście analizy SWOT w tym priorytecie wymienia się, jako mocną stroną (S) „Potencjał w zakresie odtwarzania ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa warunkujących wzrost sekwestracji węgla i redukcję emisji” oraz jako szanse następujące kwestie:

- poprawę zdolności retencyjnych gleb w wyniku zalesiania, przebudowy drzewostanów;
- odpowiedniego użytkowania gleb organicznych;
- wykorzystania potencjału gleb w zakresie zwiększania lesistości kraju;
- wzmacniania odporności lasów poprzez odpowiednią pielęgnację nowo założonych upraw leśnych, wprowadzanie gatunków domieszkowych i biocenotycznych w zalesieniach;
- zapobiegania fragmentacji kompleksów leśnych oraz tworzenie korytarzy ekologicznych.

Ponadto w diagnozie wspomina się o skutkach katastrof na obszarach leśnych, oraz znaczącym zagrożeniu pożarowym w lasach Polski. Niestety, brak konsekwencji w części Programu przedstawiającej działania, gdzie zaproponowano jedynie działanie dotyczące zalesiania gruntów rolnych i innych niż rolne.

III.6 Priorytet 6. Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich

Tabela

Silne strony

Jeżeli coraz lepiej funkcjonujący samorząd gmin został uznany za silną stronę w ramach tego priorytetu (z czym w jakiejś części można się zgodzić) to brak innych instytucji (w tym na przykład powiatów czy ODR) odpowiedzialnych w takim samym stopniu co samorzady gmin za zwiększanie włączania społecznego i wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, świadczy o niedopatrzeniu albo jest wyrazem ich negatywnej oceny (co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w wykazie słabych stron).

Słabe strony

Wykaz słabych stron powinien być uzupełniony między innymi o następujące zagadnienia, które powinny być uwzględnione przy wyznaczaniu obszarów wsparcia w ramach PROW:

1. Niski poziom instytucji oświaty na terenach wiejskich.
2. Źle adresowane lub niedostępne (w przypadku rolników) wsparcie w ramach programów aktywizacji zawodowej.
3. Brak planów zagospodarowania przestrzennego, w tym brak przygotowanych terenów inwestycyjnych.
4. Ograniczenia inwestycyjne na terenach Natura 2000.
5. Instytucjonalne bariery w rozwoju przedsiębiorczości.

Szanse

Wykaz szans powinien być uzupełniony między innymi o migrację klasy średniej z miast na wieś.

Zagrożenia:

Należy uzupełnić o :

1. Wysoki poziom zadłużenia samorządów gmin, grożący ograniczeniem inwestycji.
2. Ograniczenie możliwości finansowania inwestycji w tym obszarze, wynikające ze słabości sektora finansowego na obszarach wiejskich w tym zbyt niskie kapitały własne banków spółdzielczych, ograniczające ich możliwości rozwoju i zwiększania akcji kredytowej.

Opis

(W)

Wymienianie wśród słabości brak dostatecznego w wodę jest już chyba mało aktualny, a już wręcz absurdalnie, wygląda wskazywanie jako problemu niedostateczne wyposażenie w sieć telefoniczną!

(O)

Wyjaśnienia wymaga co oznaczają zintegrowane lokalne strategie rozwoju w kontekście wymienianych na stronie 46 (Wnioski) projektów zintegrowanych, które mają być realizowane w ramach LSR.

(T)

Bardzo poważnym zagrożeniem – nie wymienianym w tej analizie jest poziom zadłużenia niektórych gmin, który może uniemożliwić realizację inwestycji, w tym także finansowanie wkładu własnego w ramach projektów współfinansowanych ze środków PROW.

Wnioski

Należy się zgodzić z większością tez zawartych w tej części, w tym zwłaszcza z nakierowaniem podejścia Leader na poprawę dostępności do różnych form zatrudnienia.

IV. - Przegląd priorytetów PROW 2014-2020

Zgodnie z wymogami projektu Rozporządzenia, w tej części powinien znaleźć się „*opis strategii obejmujący określenie celów dla każdego obszaru zainteresowania w odniesieniu do ujętych w programie priorytetów Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w oparciu o wspólne wskaźniki celów, o których mowa w art. 76, zdefiniowane w ramach systemu monitorowania i oceny, o którym mowa w art. 74, a także wybór środków w oparciu o jasną logikę interwencji programu, w tym ocenę oczekiwanego wkładu wybranych środków w osiągnięciu celów*”. Tymczasem mamy tu w zasadzie cele przepisane z projektu rozporządzenia z przypisanymi im poszczególnymi artykułami i nazwami poszczególnych działań. Trudno zatem odnieść się do tak przygotowanej części dokumentu. Można jedynie zwrócić uwagę na fakt, iż w priorytecie 3. W działaniu podstawowe usługi powołując się na art. 21.1.d wymieniono w zakresie operacji jedynie targowiska (choć na spotkaniu informacyjnym w MRiRW w dniu 22 sierpnia wspomniano też o drogach lokalnych, co może stanowić poważną pozycję w budżecie PROW – zakres wymaga wyjaśnienia). Tymczasem mowa w nim o inwestycjach w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, uznanie jedynie targowisk za podstawowe usługi jest chyba nieporozumieniem. Poza tym budowa targowisk miała być zrealizowana ze środków PROW 2007 -2013. Zagadkowym jest też sposób, w jaki targowiska mają się przyczyniać do przeciwdziałania zmian klimatu i adaptacji do nich (taki jest jeden z celów ww. działania). Podobne wątpliwości budzi uznanie, iż cel: wspieranie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych, wyczerpuje działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej ...”. Tymczasem instrumenty zarządzania ryzykiem opisane są w art. 37 i dalej w art. 38-40 Rozporządzenia.

Nie wiadomo z jakich powodów, wśród proponowanych działań nie znalazła się premia dla rolników, wychodzących z rolnictwa, uczestniczących w SFS.

W przypadku priorytetu 6, a w szczególności działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” w analizie SWOT nie ma wystarczającego uzasadnienia dla tego działania.

V. - Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach Polityki Spójności

1. Raczej na pewno podstawowym źródłem wsparcia rolnictwa są środki I filara WPR.
2. Założenie, że w ramach wymienionych w tej części projektu PROW zakresów infrastruktury technicznej wsparcie powinno być realizowane na jednakowych warunkach jest co do zasady słuszne. Jednocześnie jednak należy zwrócić uwagę na zasadniczą zmianę w stosunku do obecnego okresu programowania, polegającą na odejściu od linii demarkacyjnych na rzecz umów partnerstwa, które powinny uszczegóławiać współoddziaływanie programów

realizowanych w ramach różnych polityk UE. Zatem dla dokonania oceny tego rozwiązania konieczne jest poznanie szczegółowych zapisów tej umowy. Aby zapewnić prawidłową realizację zadań w obszarach wymienionych w tej części projektu, konieczne jest bowiem zagwarantowanie nie tyle spójności w konstrukcji poszczególnych instrumentów i procedurach ich wdrażania, co przeznaczenie odpowiednich środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

3. Samo przewidywanie, iż każdy program w ramach pozostałych polityk UE będzie, zawierał informacje o tym w jaki sposób odnosi się do rozwoju obszarów wiejskich, to zdecydowanie zbyt mało. Trzeba mieć świadomość, że sytuacja finansowa gmin wiejskich szczególnie położonych na obszarach peryferyjnych, z uwagi na kryzys gospodarczy uległa w ostatnich latach dramatycznemu pogorszeniu. W blisko 1/3 gmin wiejskich wskaźnik obciążenia finansowego przekroczył 12,5% a w przypadku prawie 300 gmin jest on powyżej dopuszczalnego progu 15%. Również zadłużenie gmin wiejskich rośnie, przekraczając ustawowe progi. W 2012 roku zadłużenie 68 gmin przekroczyło dopuszczalny poziom 60%. Efektem takiej sytuacji może być brak zdolności gmin wiejskich do finansowania wkładu własnego w projektach inwestycyjnych możliwych do realizacji w nowej perspektywie finansowej. Oznacza to konieczność nie tylko zagwarantowania środków na potrzeby rozwoju obszarów wiejskich w Polityce Spójności, ale także zagwarantowania preferencyjnego do nich dostępu przez samorządy gmin wiejskich będących w trudnej sytuacji finansowej. W przeciwnym wypadku może dojść do pogłębienia istniejących różnic rozwojowych.
4. Poziom środków, zagwarantowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w instrumentach polityki spójności, zgodnie z zapowiedziami rządu po ustalenia szczytu Rady UE w Brukseli (w listopadzie 2012r.) powinien rekompensować, niższe nakłady na PROW z budżetu UE. Tym samym wysokość środków na wieś, kierowanych z innych polityk niż WPR powinna być na co najmniej tym samym poziomie co w obecnym okresie programowania i powiększona o różnicę pomiędzy środkami na PROW 2007-2013, a planowanym budżetem PROW 2014-2020 (czyli ok. 3,8 mld EUR plus odpowiedni wkład krajowy). W tym kontekście zakres zadań przewidzianych do przesunięcia w całości do Polityki Spójności wydaje się zbyt skromny.
5. Niezależnie od powyższego o wiele lepszym rozwiązaniem byłoby zagwarantowanie, że zadania, które mają być finansowane z środków Polityki Spójności będą wdrażane poprzez instrument Rozwoju Kierowanego przez Lokalną Społeczność (RKLS) i Lokalne Grupy Działania (LGD).
6. Jedne z największych rozbieżności pomiędzy instrumentarium PROW 2007-2013 a działaniami w ramach programów rozwoju regionalnego, dotyczyły wsparcia mikroprzedsiębiorstw. Wyłączenie z PROW sfery szkoleń w tym zakresie przy pozostawieniu wsparcia dla mikrofirm (wsparcie dla działalności pozarolniczej), zakładanych przez rolników bądź ich domowników, kłóci się z założeniem udzielania wsparcia w podobnych zakresach na tych samych zasadach.
7. Wyłączenie z PROW doradztwa w zakresie działalności pozarolniczej, skutkować może całkowitym zaprzestaniem, realizacji tego zakresu wsparcia przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego, co, biorąc pod uwagę poziom ukrytego bezrobocia w rolnictwie, nie jest efektem, którego należałoby oczekiwać.

VI. - Założenia dotyczące regionalizacji PROW 2014 – 2020

Przedstawione w tym rozdziale zasady regionalizacji, są krokiem w dobrym kierunku i zawierają rozwiązania postulowane przez EFRWP. Należy wszakże zwrócić uwagę na dwie kwestie:

1. Możliwość nakładania na poszczególne województwa zobowiązań, wynikających z celów horyzontalnych PROW, oraz
2. Wykorzystania struktury LGD i instrumentu RKLS do finansowania zadań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Polityki Spójności.

VII. - Wstępny opis działań proponowanych w ramach PROW – 2014- 2020

Niezrozumiała jest niekonsekwencja w opisie poszczególnych działań. W części z nich podane są precyzyjnie kwoty wsparcia, rodzaj wydatków kwalifikowanych i poziom współfinansowania, podczas gdy w innych pozostawiono te, zasadnicze dla oceny danego środka kwestie, do dalszych prac. W jakimś sensie zrozumiałaby byłaby sytuacja, w której szczegółowe warunki podane byłyby tylko dla działań kontynuowanych, a w przypadku nowych czekano by na efekty analiz czy na wynik konsultacji społecznych, tak jednak nie jest. Dokładne warunki pojawiają się bowiem zarówno przy opisie działań kontynuowanych (Modernizacja) jak i nowych (Restrukturyzacja małych gospodarstw), a jednocześnie brak takiego opisu w działaniach kontynuowanych (Odnowa wsi). Może to świadczyć o dominacji czynnika politycznego i ideologicznego w opracowywaniu Programu w stosunku do merytorycznej analizy tak potrzeb jak i dotychczasowych doświadczeń, wynikających z wdrażania PROW.

W związku z faktem, że w ramach poszczególnych działań przewiduje się wydatki na promocję np. promocję doradztwa rolnego i leśnego w działaniu „Doradztwo” , należy rozważyć ograniczenie wydatków na tego typu projekty (nie więcej niż 5% środków w ramach budżetu działania, w którym taką możliwość przewidziano) lub z uwagi na brak środków, finansować wszelkie projekty promocyjne tylko w ramach Pomocy Technicznej.

Definicje

1. Należałoby w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości zdefiniować takie pojęcia jak: **rolnik, producent rolny, producent, grupa producentów, gospodarstwo rolne**. W rozdziale zawarto bowiem definicje rolnika i grupy producentów rolnych, a nie zdefiniowano precyzyjnie działalności rolniczej, do której znajdujemy odwołanie w poszczególnych działaniach. Dla przykładu w działaniu „Modernizacja gospodarstw...” tylko rolnik, który prowadzi działalność rolniczą na terytorium Polski może ubiegać się o wsparcie. Co prawda w opisie rodzaju operacji, które podlegają wsparciu w działaniu „Modernizacja...” znajdujemy, zastrzeżenie, że działalność rolnicza musi mieć na celu osiągnięcie dochodu, ale wydaje się, że tak ważna kwestia powinna być jednoznacznie określona i umiejscowiona w słowniku definicji. Dodatkowo w niektórych działaniach mówi się o grupie rolników, przy czym np. w działaniu „Systemy jakości...” grupa rolników, która może otrzymać wsparcie to taka która dostarcza rolnikom zrzeszonym w tych grupach odpowiednich usług, wynikających z uczestnictwa w systemach jakości żywności, podczas gdy w działaniu „Modernizacja

gospodarstw...” grupa to minimum dwóch rolników, którzy ubiegają się wspólnie o pomoc w ramach tego działania w celu zrealizowania operacji, która poprawi ogólne wyniki w gospodarstwach tych rolników.

2. W definicji grupy operacyjnej na rzecz innowacyjności należy dodać punkt:

e) „izby gospodarcze, utworzone przez grupy producentów rolnych i ich związki oraz przedsiębiorców prowadzących działalność przetwórczą lub handlową w zakresie produktów lub grupy produktów w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach.”

VII.1 Działanie „Transfer wiedzy i innowacji”

1. Należy bardzo precyzyjnie zdefiniować beneficjentów tego działania. Nie bardzo bowiem wiadomo o jaki typ podmiotu chodzi w przypadku instytucji naukowo-badawczych. Czy chodzi tylko o instytucje publiczne? Czy dopuszcza się ośrodki badawczo-wdrożeniowe prywatnych firm?
2. Wątpliwości budzi takie określenie kręgu beneficjentów dla operacji „Inwestycje w projekty demonstracyjne poszerzające bazę wiedzy i najlepszych praktyk innowacji, w tym rozwiązań innowacyjnych, w zakresie produkcji rolnej lub leśnej lub przetwórstwa rolno-spożywczego”. Przede wszystkim trudno sobie wyobrazić transfer wiedzy i innowacji np. z centrów kształcenia ustawicznego do firm przetwórstwa spożywczego, a z drugiej brak jest możliwości dofinansowania projektów demonstracyjnych przygotowanych przez podmioty prywatne np. przez spółdzielnie mleczarskie.
3. Niezrozumiałe są też zasady dotyczące ustanawiania kryteriów wyboru. Kwalifikacje personelu, liczba pracowników to być może dobre kryteria przy organizacji szkoleń, ale kompletnie nietrafione w przypadku operacji innowacyjnych.

VII.2 Działanie „Doradztwo”

1. W związku z planowanym przesunięciem wszystkich działań doradczych i szkoleniowych w zakresie działalności pozarolniczej do instrumentów Polityki Spójności, przy jednoczesnym braku instrumentu wspierającego dywersyfikację działalności w ramach prowadzonego gospodarstwa, nastąpi ograniczenie a w konsekwencji zanik dotychczasowych działań Ośrodków Doradztwa Rolniczego w tym obszarze.
2. Z tego samego powodu trudno będzie opracowywać kompleksowe plany rozwoju gospodarstw (w tym małych), gdyż w zakresie doradztwa, objętego wsparciem PROW nie będzie dywersyfikacji działalności rolniczej.
3. Nie wydaje się zasadne finansowanie ze środków tego działania projektów, dotyczących promocji doradztwa rolnego, gdyż w istocie jest to promowanie dobrych praktyk, do promocji których powołana jest KSOW.
4. Wdrażanie tego działania powinno zostać powierzone Krajowemu Centrum Doradztwa Rolniczego. Umożliwiłoby to bardziej fachową i kompetentną ocenę przedkładanych projektów oraz gwarantowałoby lepszą kontrolę merytoryczną usług świadczonych beneficjentom. CDR miałyby też szansę skutecznego kreowania standardów w zakresie

doradztwa. Ponadto jako podmiot wdrażający mógłby pokrywać część kosztów swojej działalności ze środków pomocy technicznej.

VII.3 Działanie „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”

1. W PROW 2007-2013 to Działanie było rozbite na 2 działania:

Działanie 132 – Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności skierowane było do indywidualnych rolników

Działanie 133 – Działania informacyjne i promocyjne skierowane było do grup producentów produktów wysokiej jakości, które chciałyby prowadzić działania promocyjne i informacyjne na temat produktów wysokiej jakości.

Środki Działania 132 w stosunku do produktów wysokiej jakości zarejestrowanych w jako ChNP, ChOG i GTS zostały wykorzystane w niewielkiej skali ze względu na ograniczenie beneficjentów tylko do rolników, natomiast środki Działania 133 nie zostały w ogóle wykorzystane (wyjątkiem były 2 kampanie) ponieważ definicja beneficjenta: „grupa producentów”, została zawężona.²

2. W projekcie PROW 2014-2020 zawężenie jest już w opisie działania i zamiast grupy producentów proponowana jest grupa rolników. Tym samym w proponowanym Działaniu „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” definiując jako beneficjenta rolnika lub grupę rolników, wyklucza się z możliwości refundacji kosztów uczestniczenia w systemie, producentów 20 z 36 zarejestrowanych już w Komisji Europejskiej środków spożywczych. Warto podkreślić, że określenie jako beneficjenta tylko rolnika lub grupy rolników, a nie producenta lub grupy producentów nie wspiera, a raczej działa wbrew zintegrowaniu rolników w łańcuchu żywnościowym. Dla przykładu produktem zarejestrowanym w KE jest kiełbasa lisecka jednak jej producenci nie mogli skorzystać z Działania 132 i podobnie nie będą mogli skorzystać z działania VII.3, bo nie są rolnikami tylko producentami. Uczestnictwo w unijnym systemie jakości (ChNP, ChOG, GTS) wiąże się z przynależnością do grupy producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. W tym przypadku członkami grupy powinni być nie tylko wytwórcy kiełbasy liseckiej, ale i hodowcy świń, z których ta kiełbasa jest wytwarzana.
3. Z uwagi na powyższe, beneficjentem tego działania powinien być podmiot - niezależnie od tego czy jest rolnikiem czy prowadzi działalność gospodarczą - uczestniczący w systemie jakości. Proponujemy zatem, aby beneficjentem tego działania był: podmiot lub grupa podmiotów (w tym rolników) uczestniczących w systemie jakości. Aktualne sformułowanie Działania VII.3 w żaden sposób nie motywuje do uczestniczenia w systemach jakości żywności i nie przyczynia się do realizacji celów przekrojowych ani szczegółowych.

² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania "Działania informacyjne i promocyjne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

4. Nie jest zrozumiałe wykluczenie beneficjentów, którzy z takiego wsparcia skorzystali z PROW 2007-2013, tym bardziej, że nie wszyscy, korzystali z niego przez 5 lat.
5. Wsparcie powinno przysługiwać tylko w przypadku uczestnictwa w zarejestrowanych (uznanych) systemach jakości. Dlatego sformułowanie „inne krajowe systemy jakości”, bez określenia, że powinny uzyskać akceptację MRiRW lub innego uprawnionego organu, musi być doprecyzowane w takim kierunku.
6. W przypadku działań informacyjnych i promocyjnych, powinno się umożliwić ich przeprowadzanie także organizatorom krajowych systemów jakości, przy czym poziom wsparcia powinien być uzależniony od liczby rolników uczestniczących w danym systemie. Trzeba bowiem pamiętać, że celem tego działania jest integrowanie rolników z łańcuchem dostaw żywności poprzez systemy jakości, a zatem dla osiągnięcia tego celu konieczne jest umożliwienie promowania takich systemów.

VII.4 Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”

To najbardziej popularne i najbardziej pożądane działanie, z punktu widzenia celu PROW jakim jest zwiększenie konkurencyjności rolnictwa, zostało w sposób zasadniczy zmienione w stosunku do obecnego okresu programowania. Za pozytywne należy uznać zmiany wspierające hodowlę zwierzęcą i ograniczenie kwoty wsparcia na zakup maszyn (do 200 tys. zł). Jednakże ograniczenie podmiotowe do gospodarstw w przedziale 15 tys. -100 tys. EUR standardowej produkcji (SO) powoduje, że zmiany te mogą stać się martwym zapisem, gdyż gospodarstwa o tej wielkości nie będą mogły skorzystać z podwyższonej kwoty wsparcia (do 500 tys. PLN) na inwestycję w budynki inwentarskie i jeżeli w ogóle będą miały środki na współfinansowanie inwestycji to raczej będą to inwestycje niewielkie i skoncentrują się na zakupie maszyn (choć brak możliwości zakupu maszyn używanych również dodatkowo ograniczy krąg potencjalnych beneficjentów).

Powyższe wynika z faktu, że do wsparcia kwalifikowałyby się gospodarstwa rolne, które w przygotowanej na zlecenie MRiRW ekspertyzie³, kwalifikują się jako małe, średnio małe i średnio duże. Autorzy wspomnianego opracowania wskazują uwagę na następujące aspekty:

1. Badanie rentowności gospodarstw na potrzeby opracowania wykazało, że **ponad 40% GR z grupy małych było nierentownych.**
2. Gospodarstwa rolne w tych grupach z reguły dają zatrudnienie jednej osobie ale stanowią one uzupełnienie dochodu zapewnianego przez innych członków rodziny posiadającej gospodarstwo.
3. Wspieranie tego typu gospodarstwa rolne na inwestycje związane z zakupem maszyn powinno być uwarunkowane możliwością świadczenia usług na rzecz innych gospodarstw przez Beneficjenta pomocy – co wyklucza projekt PROW.
4. Przy uproszczonej kalkulacji dla dwuosobowego gospodarstwa o profilu produkcji roślinnym (powierzchnia gruntów ok. 20 ha) oraz wielkości **SO =15 tys. EUR** okazuje się, iż:
 - dochód roczny takiego gospodarstwa powiększony o dopłaty bezpośrednie wynosi max. 1500 EUR (założenie rentowności na poziomie 10%) + 20 tys. PLN = **26 tys. zł** co daje **2,1 tys. zł na miesiąc.**

³ „Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie lat 2014-2020” - IERiGŻ

- nawet przy założeniu, że drugi członek rodziny uzyskuje miesięczny dochód na poziomie 2 tys. zł / miesiąc, kwota pozostająca w dyspozycji małżonków to **4,1 tys. zł** na miesiąc.
 - inwestycja polegająca na zakupie maszyny rolniczej w kwocie 200 tys. PLN, która miałaby zostać skredytowana w całości przez Bank (oferta BSR Kraków, oprocentowanie – 10%, okres spłaty – 5 lat) skutkuje koniecznością spłaty rat w na poziomie ok. **4,2 tys. zł** miesięcznie!
 - nawet założenie wzrostu GVA oraz dochodu o np. 30% spowoduje wzrost miesięcznego dochodu o ok. 200 PLN.
 - również wcześniejsza spłata połowy kredytu przy założeniu otrzymania dofinansowania z ARiMR nadal będzie skutkowała miesięcznym obciążeniem finansowym na poziomie ok. 2 tys. zł.
5. Warto jednak pamiętać, że zdolność kredytowa badana przy pomocy uproszczonego kalkulatora kredytowego takiego gospodarstwa (pod warunkiem braku innych zobowiązań)⁴ nie przekracza 130 tys. PLN (przy założeniu, że koszty utrzymania zostały uwzględnione w wyliczeniu miesięcznego dochodu), a w przypadku kosztów utrzymania na poziomie 2,5 tys. PLN wyniesie ona poniżej 55 tys. zł.
6. Nie lepiej wygląda sytuacja w przypadku gospodarstw o wielkości **SO = 100 tys. EUR (średnia powierzchnia 128 ha – wg autorów opracowania - w praktyce przy produkcji roślinnej jest to powierzchnia nieprzekraczająca 100 ha)**. W przypadku gospodarstw tej wielkości otrzymamy:
- dochód roczny 10 000 EUR +115 200 zł z tytułu dopłat = ok. **155 200 zł**, co daje dochód miesięczny w wysokości **12 900 zł**.
- Przy czteroosobowej rodzinie i wydatkach na poziomie 4-5 tys. zł miesięcznie zdolność kredytowa takiego gospodarstwa (kredyt na 10 lat i przy założeniu braku innych zobowiązań) nie przekroczy 300 tys. zł.

Zatem takie określenie progów dostępu do wsparcia w ramach działania może skutkować:

- unikaniem działania na rynku oficjalnym przez gospodarstwa rolne w celu zmanipulowania wielkości SO,
- unikaniem zawierania umów długoterminowych z przetwórcami rolnymi (w celu uniknięcia dokumentowania sprzedaży),
- sztucznym dzieleniem gospodarstw w celu zmieszczenia się w określonym przedziale SO.

Przed wszystkim jednak, jak wykazują nawet najprostsze analizy, podmioty, których wielkość ekonomiczna mieści się w zaproponowanym przedziale, mogą nie mieć wystarczającego potencjału ekonomicznego do ubiegania się o wsparcie, w szczególności nie będą posiadały wystarczającej zdolności kredytowej i tym samym nie będą posiadały środków na realizację inwestycji. W pierwszej kolejności dotyczyć będzie to preferowanych inwestycji w budynki inwentarskie. Można bowiem spodziewać się, iż dostawcy maszyn dostosują swoją ofertę do zmienionych warunków działania. Potwierdzeniem tego, iż małe gospodarstwa nie są w stanie skorzystać z dostępnego wsparcia, są dane odnoszące się do PROW 2007 -2013. Według stanu na koniec 2011 roku projekty zrealizowane w gospodarstwach małych (do 8 ESU) stanowiły 19% wszystkich zrealizowanych projektów a wydano na nie 13% środków. Zaś na koniec 2012 roku przeciętna wielkość ekonomiczna gospodarstwa

⁴ Co w praktyce zdarza się bardzo rzadko i jeżeli już to dotyczy gospodarstw najmniejszych.

beneficjentów działania „Modernizacja gospodarstw..” wynosiła 31,5 ESU, a ponad 52% gospodarstw było w przedziale od 16 do 100 ESU, ze średnią wartością ESU wynosząc 32,7.

Ponadto ustawienie górnego progu na poziomie 100 tys. EUR jest sprzeczne z celem PROW, czyli zwiększaniem konkurencyjności rolnictwa, ogranicza bowiem możliwości wsparcia rozwoju efektywnych ekonomicznie gospodarstw rynkowych, utrudniając im jednocześnie możliwości konkurowania na rynku unijnym.

Niezbędna zatem jest korekta proponowanych rozwiązań. Wydaje się, że w dużo większym stopniu efekty, których spodziewa się MRiRW (wsparcie gospodarstw prowadzących hodowlę zwierząt i gospodarstw średniej wielkości) można by osiągnąć poprzez preferencje co do intensywności pomocy. **Górny próg wielkości ekonomicznej gospodarstw powinien jednocześnie być ustawiony na poziomie średniej SO dla gospodarstw dużych w krajach UE-15.** Takie rozwiązanie wspierałoby rozwój gospodarstw średnich bez ograniczania dostępu do środków PROW gospodarstwom dużym.

Nie do końca przemyślany, tak w kontekście analizy SWOT jak i Strategii, wydaje się wybór operacji, dotyczących budynków inwentarskich, które mają być realizowane w ramach działania. Nie wiadomo dlaczego w ramach hodowli trzody chlewnej nie będzie wspierana produkcja w systemie otwartym. Niezrozumiałe jest także wykluczenie inwestycji dotyczących hodowli koni, owiec i kóz oraz inwestycji w gospodarstwach, zajmujących się zachowaniem ras tradycyjnych. Nie jest także jasne, dlaczego przewiduje się wsparcie dotyczące gospodarstw, prowadzących produkcję zintegrowaną a nie uwzględnia się gospodarstw prowadzących produkcję w ramach pozostałych systemów jakościowych.

Maksymalny poziom współfinansowania (50%) powinien być moc podwyższony. Dotyczy to między innymi inwestycji realizowanych przez młodych rolników czy inwestycji zbiorowych, dla których taką możliwość przewidziano w projekcie PROW. Nie przewidziano jej jednak dla projektów zintegrowanych, obejmujących wsparcie w ramach więcej niż jednego środka. Wyłączenie tego rodzaju projektów z grupy inwestycji premiowanych podwyższonym wsparciem (o 20%) będzie ograniczało możliwość realizacji przedsięwzięć rolników w powiązaniu z przetwórcami, uzyskującymi wsparcie z działania „Przetwórstwo...”. Możliwość takiego łączenia, lepiej realizowałoby cele PROW i zwiększałoby efektywność inwestycji w gospodarstwach.

Ponadto w działaniu „Modernizacja gospodarstw...”, podobnie jak w innych o charakterze inwestycyjnym, **nie wspomniano o możliwości zastosowania kryteriów lokalizacji gospodarstwa i związanych z tym wymogów**, jak np. preferowanie gospodarstw na obszarach OSN (Dyrektywa Azotanowa) oraz Natura 2000, czy też inne formy ochrony przyrody. Jest to ważne nie tylko z powodu konieczności spełnienia przez te gospodarstwa zadań narzuconych przez przepisy unijne i krajowe, ale również dzięki lepszej organizacji i nowoczesnemu wyposażeniu, przyczyni się do wzmocnienia ochrony środowiska i przyrody na tych terenach oraz podniesie świadomość rolników.

VII.5 Działanie „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych”

1. Nie jest jasne jakie intencje przyświecały MRiRW, przy opracowywaniu kryteriów i poziomu wsparcia w ramach tego działania. O ile można zrozumieć ograniczenie tylko do MŚP, o tyle ustalenie maksymalnej kwoty wsparcia na poziomie dziesięciokrotnie niższym niż dotychczas

jest bardzo zaskakujące i raczej nie do końca przemyślane oraz nieuzasadnione. Oznacza to na pewno faktyczne zakończenie realizacji tego działania w dotychczasowym wymiarze.

2. Przy założeniu, że wsparcie dla tych rodzajów PKD, które będą wymienione w PROW nie będzie mogło być finansowane (tak jako to było dotychczas) ze środków innych polityk UE to w praktyce oznaczać będzie słabsze możliwości rozwoju tego sektora.
3. Można oczywiście rozważyć weryfikację dotychczasowych zasad wsparcia, w tym także poziomu wsparcia poszczególnych inwestycji w firmach, ale powinno to uwzględniać potrzeby sektora. Trzeba pamiętać, że nawet przy maksymalnej kwocie dofinansowania, wynoszącej 20 mln zł (a dla podmiotów skonsolidowanych 50 mln zł) średnia wartość dofinansowania w PROW 2007-2013 na inwestycje w ramach tego działania wyniosła: 1,5 mln zł. Podczas, gdy w ramach działania POIG „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym” średnia wartość dofinansowania wyniosła ponad 15 mln zł.
4. Nie sprecyzowano na czym polegać będzie priorytetowe traktowanie wymienionych w opisie podmiotów. Niezależnie od powyższego nie bardzo wiadomo dlaczego szczególnie priorytetowo mają być traktowane spółdzielnie mleczarskie lub ogrodnice.
5. Odnosi się wrażenie braku analizy dotychczasowego wsparcia i jego rezultatów zarówno w skali kraju, jak i odzwierciedlenia w handlu zagranicznym.

VII.6 Działanie „Scalenie gruntów”

Realizacja projektów scaleniowych jest procesem długotrwałym, wymagającym uzgodnienia z wieloma uczestnikami procesu scaleniowego. W efekcie do końca 2011 został zakończony jeden projekt. Dlatego postulujemy rezygnację ze wspierania tych projektów w ramach PROW (rezygnację z umieszczania tego działania w Programie) i finansowanie ich ze środków krajowych.

VII.7 Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych”

Pomimo, iż MRIRW opisuje w projekcie PROW to działanie jako instrument zarządzania ryzykiem to nie ma ono takiego charakteru. Co więcej wygląda na to, że działanie to ma służyć do finansowania funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych. Tylko tak bowiem można zrozumieć definicję beneficjenta, którym oprócz rolników może być : „Jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, zrzeszająca, osoby fizyczne lub prawne, która ma na celu zaspokajanie potrzeb w dziedzinie zapobiegania skutkom określonych zjawisk atmosferycznych powodujących niszczenie potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych. Jednostka ta może podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku, jeśli przeznaczony będzie on wyłącznie na cele statutowe organizacji.” Rozumiejąc potrzebę wsparcia OSP można mieć jednak poważne wątpliwości, czy PROW jest odpowiednim źródłem dla takiego wsparcia. Tym bardziej, że brak w PROW instrumentów zarządzania ryzykiem rodzi konieczność przeznaczenia jak największej ilości środków bezpośrednio na potrzeby rolników.

Poza tym, zapewne niezależnie od intencji MRIRW, taka definicja umożliwia wspieranie projektów realizowanych nie tylko przez OSP, ale przez wszystkie podmioty, które wpiszą jako cel swojej

działalności zapobieganie potrzeb w tej dziedzinie (w tym na przykład towarzystwa ubezpieczeniowe zorganizowane w formie TUW).

Nie jest także zrozumiałe usunięcie (w stosunku do PROW 2007-2013) możliwości realizacji projektów, których celem jest zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie lasów. Tym bardziej, że stabilizacja potencjału produkcji rolnej i leśnej i wprowadzenie instrumentów umożliwiających zapobieganie i likwidowanie skutków katastrof naturalnych jest jednym z zadań wymienionych Strategii PROW. Rezygnacja z wspierania takich projektów może być szczególnie niekorzystna dla właścicieli gospodarstw rolnych, których częścią jest las. Należy pamiętać, że ok. 18% powierzchni lasów w Polsce należy do osób prywatnych, w ogromnej większości rolników, którzy czerpią dochód również z działalności leśnej. Co roku z lasów prywatnych pozyskuje się ok. 3 mln m³ drewna. Przy braku wyraźnej polityki wsparcia prywatnych właścicieli lasów oraz działań mających na celu wzmocnienie infrastruktury w lasach, wzmocnienie potencjału produkcyjnego i ekologicznego lasu (np. poprzez przebudowę drzewostanu, budowę infrastrukturyjazdowej, przeciwpożarowej, dokonywanie czyszczeń pielęgnacyjnych, zapobieganie klęskom oraz usuwanie ich skutków) ok. 0,5 mln gospodarstw rolnych (w większości gospodarstw rodzinnych, o niewielkim areale) zostanie pozbawionych dodatkowego, znaczącego źródła dochodu z gospodarki leśnej, tak, jak dzieje się to w wielu krajach. **Dlatego też należy wprowadzić działania dotyczące wspierania inwestycji na obszarach leśnych, wzmocnienia potencjału lasów, ochrony lasów oraz ich odtwarzania, szczególnie w odniesieniu do właścicieli prywatnych.**

Oczywistym jest, że to działanie tylko w części zrealizuje cele i powinno być uzupełnione przez inne działania z zakresu leśnictwa (wzmocnienie odporności drzewostanów, inwestycje w infrastrukturę leśną w tym ochronę przeciwpożarową, odtwarzanie uszkodzonych drzewostanów, itp.). Jest to szczególnie istotne również z uwagi na często przytaczaną w PROW słabą stronę, jaką jest deficyt wody w naszym kraju. Tereny zalesione i odpowiednio zarządzane pozytywnie wpływają na stosunki wodne poprzez retencję jej w strukturach glebowych nawet na gruntach rolnych przylegających do terenów zalesionych.

Działania adaptacyjne do zmian klimatu wymagają reagowania na klęski żywiołowe (wiatry huraganowe, długotrwałe susze, nagłe i intensywne opady atmosferyczne), które dotyczą coraz częściej tereny leśne. Proces odnowienia zniszczonych terenów leśnych jest długotrwały i zaniechanie tego procesu niesie za sobą skutki ekonomiczne (utrata dochodu, wysokie koszty przywrócenia gleb do zdatności pod ponowne zalesienie, utrata właściwości produkcyjnych gleby) jak i środowiskowe (erozja gleby, deficyt wody, zanik bioróżnorodności oraz zwiększona emisja CO₂ z niezalesionych terenów). **Dlatego też odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych jest bardzo pożądane.**

Mając na uwadze powyższe, działania mające na celu odtwarzania ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa wymienione m in. w analizie SWOT powinny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w konkretnych działaniach PROW.

VII.8 Działanie „Premia dla młodych rolników”

Nie jest zrozumiałe dlaczego MRiRW podtrzymuje swoje stanowisko (z PROW 2007-2013), zawężające krąg rolników, którzy mogą ubiegać się o wsparcie. Propozycje MRiRW uniemożliwiają udzielenia wsparcia ze środków działania znacznie większej grupie rolników niż projekt rozporządzenia Rady. Wersji MRiRW beneficjentem może być osoba, która po raz pierwszy rozpoczyna samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego jako kierujący gospodarstwem, czyli nie prowadziła działalności rolniczej lub prowadzi działalność rolniczą nie dłużej niż 18 miesięcy w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy, podczas gdy w projekcie Rozporządzenia mowa jest o 5 latach.

Nie jest zrozumiałe dlaczego dolny próg wielkości ekonomicznej gospodarstwa dla młodych rolników, którzy mogą ubiegać się o wsparcie w ramach tego działania jest wyższy niż w działaniu modernizacja. Jeżeli w tamtym działaniu uznano, że gospodarstwem, które ma szansę na rozwój i powinno mieć możliwość wsparcia modernizacyjnego, jest takie, którego przychody wynoszą minimum 15 tys. EUR rocznie to taka sama wielkość powinna obowiązywać w przypadku tego działania. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, że ten sam młody rolnik, będzie w ramach jednego działania uznany za zdolnego do potencjalnego rozwoju a w ramach innego, do niego teoretycznie adresowanego, nie.

Jednocześnie definicja młodego rolnika zaproponowana w tym działaniu będzie odmienna od definicji przyjętej na potrzeby płatności bezpośrednich (obowiązuje tylko kryterium wieku). W ramach I filara, z dodatkowego wsparcia (obowiązkowego dla państwa członkowskich) będą korzystać wszyscy rolnicy poniżej 40 roku życia.

Nie zostały zdefiniowane koszty kwalifikowane ani poziom współfinansowania co, biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenia we wdrażaniu tego działania, jest co najmniej zaskakujące. Przedstawiony opis tego działania rodzi obawy przed powrotem do niekontrolowanego wydatkowania pomocy, które miało miejsce w latach 2004-2006.

VII.9 Działanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw”

Wprowadzenie tego działania do PROW jest zabiegiem czysto politycznym. Biorąc pod uwagę jego konstrukcję, praktycznie niczym nie różni się od realizowanego w latach 2004-2006 wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, które nie przyniosło praktycznie żadnych rezultatów i było typowym (zresztą źle zaadresowanym) wsparciem socjalnym.

Tymczasem racjonalna, długofalowa polityka państwa wobec tych gospodarstw, powinna koncentrować się na:

- a. zachęcaniu do wychodzenia z rolnictwa poprzez przekwalifikowanie zawodowe, bądź też, w przypadku rolników w wieku przedemerytalnym, stosowaniu instrumentów skłaniających do jednoczesnego zakończenia jakiegokolwiek aktywności zawodowej,

- b. tworzeniu warunków do rozwoju różnego rodzaju przedsiębiorczości, sprzyjającej dywersyfikacji źródeł pozyskiwanych dochodów, a tym samym stwarzających możliwości zwiększania wielkości uzyskiwanych dochodów,
- c. oferowaniu instrumentarium skłaniającego do podejmowania decyzji o inwestowaniu i rozwijaniu gospodarstwa, co w głównej mierze powinno być ukierunkowane na młodsze pokolenie rolników prowadzących gospodarstwa rolnicze, najlepiej tych zaliczanych do kategorii „młody rolnik”.

Żadnego z tych elementów działanie w zaproponowanym kształcie nie zawiera. Co więcej mało jest instrumentów, realizujących powyższe założenia w całym PROW.

Dlatego ewentualne włączenie tego działania uważamy za chybione. Proponujemy zastąpienie go specjalnym podprogramem tematycznym dla małych gospodarstw, który będzie skoncentrowany na ich restrukturyzacji i silnie skorelowany ze schematem dla małych gospodarstw (SFS) w ramach I filara. Utrzymanie obecnej propozycji jest wskazywaniem tylko jednej ścieżki, jednej perspektywy – trwania przy działalności rolniczej za wszelką cenę, nawet przez tych właścicieli gospodarstw, którzy nie wiążą swojej przyszłości z rolnictwem.

VII.10 Działanie „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”

Działanie to zastępuje dotychczasowe wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw i (tylko w niewielkim stopniu) działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”. W przypadku „Mikroprzedsiębiorstw...” podstawową wadą tego działania, wynikającą w jakiejś mierze z konieczności przestrzegania linii demarkacyjnej pomiędzy programami, było jego skomplikowanie i dużo trudniejsze warunki uzyskania wsparcia w porównaniu z podobnymi instrumentami, dostępnymi w ramach Polityki Spójności. Wszystko na to wskazuje, że wada ta pozostanie.

W związku z tym, że PROW nie przewiduje się finansowania szkoleń w kierunku działalności pozarolniczej (zakłada się przesunięcie tego typu działań do Polityki Spójności), rodzi się pytanie, kto będzie wspierał rolników, zamierzających aplikować o środki w ramach tego działania, chociażby w opracowaniu biznes planu? Dotychczas rolę taką pełniły ODR.

Skoro ma to być rozpoczęcie działalności pozarolniczej, to oznacza to brak możliwości wspierania, już działających mikrofirm (działalności gospodarczej) co będzie szczególnie dotkliwe dla tych rolników, którzy prowadzą na małą skalę pozarolniczą działalność gospodarczą w ramach gospodarstwa rolnego i pozostają ubezpieczeni w KRUS. Jedyną możliwością pozostanie LEADER, pod warunkiem, że gospodarstwo będzie działać na obszarze objętym LSR i działalność rolnika będzie zgodna z LSR.

Wsparcia na mocy art. 20 ust. 1 lit. a) pkt (ii) projektu Rozporządzenia udzielać się będzie rolnikom lub członkom gospodarstwa rolnego różnicującym działalność w kierunku działalności pozarolniczej lub mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom” tymczasem w PROW (także w ramach LEADER-a) proponuje się tylko wsparcie osób, deklarujących rozpoczęcie działalności gospodarczej, rezygnując ze wsparcia gospodarstw zamierzających podejmować zadania w zakresie różnicowania działalności. Eliminuje to wspieranie chociażby agroturystyki czy drobnego przetwórstwa prowadzonego w gospodarstwie. Tymczasem to ostatnie w kontekście celu jakim jest skracanie

łańcucha żywnościowego powinno być wspierane w sposób szczególny. Warto też zauważyć, że według danych na 23 sierpnia 2013 r. w PROW 2007-2013 w działaniu „Różnicowanie...” ,liczba operacji zrealizowanych wyniosła 11 982, a średnia płatność na gospodarstwo (beneficjenta) to 87 822 zł, czyli więcej niż zakładane wsparcie na restrukturyzację małych gospodarstw, które, jak należy się domyślać, ma stanowić alternatywę dla działania „Różnicowanie...”.

VII.11 Działanie „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”

Zasadnicza wątpliwość dotyczy podtrzymania dwutorowego finansowania projektów, dotyczących podstawowych usług i odnowy wsi, czyli za pośrednictwem LGD i w ramach tego działania. Brak zdefiniowanych budżetów i kwot wsparcia uniemożliwia ocenę takiego rozwiązania, przy czym warto zwrócić uwagę na fakt, że MRiRW jak dotychczas nie przedstawiło oceny funkcjonowania dwóch ścieżek wspierania takich projektów w ramach PROW 2007-2013.

Wstępna analiza różnic pomiędzy tym działaniem a schematem w ramach podejścia LEADER wskazuje na bardzo zbliżony zakres obu schematów, przy czym warto zwrócić uwagę na dwie kwestie.

1. Dopuszczenie w ramach LEADER-a innych beneficjentów niż gminy i ich związki,
2. Skoncentrowanie niniejszego działania na budowie targowisk.

Tabela: porównanie rodzajów operacja

„Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”	LEADER
<p>- odbudowa i poprawa stanu dziedzictwa kulturowego wsi, w tym: tworzenie planów ochrony zabytkowych układów urbanistycznych wraz z zabudową oraz rewitalizacja lub rekultywacja tego obszaru lub obiektów zabytkowych,</p> <p>- rozwijanie i poprawa infrastruktury handlowej, w tym: budowa lub modernizacja targowisk, budowa, przebudowa, remont lub wyposażanie obiektów budowlanych przeznaczonych na cele promocji lokalnych produktów i usług,</p> <p>- tworzenie, ulepszanie lub rozbudowa infrastruktury małej skali.</p>	<p>- koszty operacji polegających na badaniach i inwestycjach w poprawę stanu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego wsi,</p> <p>- koszty inwestycji polegających na rozwoju i poprawie infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowie, przebudowie lub wyposażaniu obiektów budowlanych służących turystyce i rekreacji, - utworzenia narzędzi elektronicznych służących gromadzeniu oraz udostępnianiu informacji związanych z turystyką i rekreacją, - oznakowania miejsc lub obiektów atrakcyjnych turystycznie, <p>- koszty inwestycji polegających na budowie lub poprawie infrastruktury związanej ze świadczeniem usług społecznych lub kulturalnych dla ludności.</p>

Skoro pozostawia się dwie ścieżki wdrażania tego samego (prawie) działania należałoby dokonać rozróżnienia jeśli chodzi o beneficjentów dla każdego schematu. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby beneficjentami tego działania w LEADER-ze były gminy. Poza przejrzystością takiego rozwiązania zmniejszyłoby to wpływ gmin na funkcjonowanie LGD.

Jak wcześniej zauważono jedynym uzasadnieniem dla wdrażania tego działania wydaje się chęć dofinansowania budowy targowisk, skoro wszelkie pozostałe działania, zgodnie z założeniami (str.59), mają być realizowane poprzez instrumenty Polityki Spójności. Utrzymywanie działania tylko dla jednego rodzaju operacji wydaje się co najmniej wątpliwe.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że nie ma żadnego uzasadnienia próg 200 tys. mieszkańców dla lokalizacji targowisk. Z punktu widzenia poprawy funkcjonowania rolników łańcuchu dostaw, targowiska z uprzywilejowaną pozycją rolników jako sprzedawców własnych produktów powinny być zakładane przede wszystkim tam, gdzie istnieje rynek zbytu na ich produkty a większy potencjał w tym zakresie jest w największych miastach. W warunkach kwalifikowalności konieczne jest zagwarantowanie minimalnego udziału sprzedaży produktów i przetworów bezpośrednio przez rolników lub producentów. Przy czym ten poziom powinien być na tyle wysoki aby gwarantował rolniczy charakter targowiska.

Wśród zasad dotyczących kryteriów wyboru, wskazano, że premiowane będą między innymi rozwiązania, które przyczyniać się będą do przeciwdziałania zmianom klimatu i przystosowaniu się do nich. Tymczasem trudno wśród rodzajów operacji, które mają być objęte wsparciem, znaleźć takie, które choćby w minimalnym stopniu mogłyby się do tego przyczynić.

VII.12 Działanie „Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego”

Nie jest zrozumiałe wprowadzenie ograniczenia powierzchni dla jednego beneficjenta do 20 hektarów, co nie sprawdziło się w obecnym okresie programowania. Nie ma uzasadnienia dla takiego ograniczenia, dla Polski istotnym jest zwiększanie areału powierzchni zalesionych, zarówno ze względów środowiskowych (sekwestracja CO₂, tworzenie i odtwarzanie korytarzy ekologicznych), jak i ekonomicznych (wyłączanie słabych gruntów z produkcji rolnej, tworzenie potencjału leśnego i przyszłego przychodu dla społeczeństwa wiejskiego). Należy ograniczenie znieść lub co najmniej podwyższyć granicę, np. do 100 ha.

VII.13 Działanie „Tworzenie grup producentów”

Zasadniczym problemem funkcjonowania grup producentów rolnych w Polsce jest brak poczucia celu wokół, którego rolnicy mogliby się organizować. Dlatego poza wsparciem w ramach tego działania należy preferować grupy rolników bezpośrednio i pośrednio w ramach pozostałych instrumentów PROW. Tymczasem w projekcie PROW brak co najmniej spójności w tym zakresie. Dla przykładu: wsparcie w ramach niniejszego działania może otrzymać grupa składająca się z co najmniej pięciu rolników, podczas gdy w działaniu „Modernizacja...” grupa to co najmniej dwóch rolników.

Rezygnacja z włączenia do PROW instrumentów zarządzania ryzykiem, w tym w szczególności „Funduszy Wzajemnego Wsparcia” (Mutual Funds) oraz Instrumentu Stabilizacji Dochodu oznacza, poza bezpośrednimi efektami wdrażania tych działań, ograniczenie możliwości prostego zrzeszania się rolników wokół jednego z bardziej konkretnych celów jakim jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa.

VII.14 Działanie „ Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny”

Działanie to jest jednym z nielicznych obowiązkowych działań PROW, które musi być realizowane przez każdy kraj członkowski. Jest to instrument dość skomplikowany, szczególnie ze względu na wieloletnie zobowiązanie oraz obszerną dokumentację. Niemniej jednak, czego dowodem jest narzucenie go jako instrumentu obowiązkowego, jest on postrzegany jako bardzo efektywne narzędzie ochrony różnorodności biologicznej oraz promowania zrównoważonego gospodarowania na terenach rolniczych. W Polsce posiadamy już niemal 10-letnie doświadczenie we wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych. Z doświadczeń tych wynika kilka kwestii:

1. Konieczność kontynuacji i doskonalenia instytucji doradcy rolnośrodowiskowego, m.in. poprzez ich rozwój zawodowy i doskonalenie kwalifikacji, a także stworzenie systemu gospodarstw pokazowych rolnośrodowiskowych (np. w ramach „Transferu wiedzy”).
2. Konieczność uproszczenia dokumentacji, gdzie to tylko możliwe (np. brak konieczności dokumentacji przyrodniczej na obszarach ptasich Natura 2000).
3. Konieczność zweryfikowania wymogów, w szczególności poprzez usunięcie nieweryfikowalnych i trudnych do kontroli, a nie posiadających wartości dodanej w sensie przyrodniczym (wysokość koszenia, obowiązek pozostawiania powierzchni nieskoszonej – szczególnie na niewielkich działkach).
4. Zmianę podejścia do wsparcia cennych obszarów poprzez uproszczenie dostępu – tam, gdzie istnieją wyznaczone obszary ptasie w ramach sieci Natura 2000 – należy to wsparcie kierować bez dodatkowej dokumentacji przyrodniczej;
5. Ze względu na szczupłość środków programu należałoby wyeliminować koszty dokumentacji przyrodniczej jako koszty transakcyjne w ramach RSK i przenieść je do koperty „Doradztwo”, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych dokumentów (plan działalności rolnośrodowiskowej, biznesplan). Z tego samego względu zastanowienia wymaga rozszerzenie zakresu RSK na remizy śródpolne oraz uporczywe powtarzanie pakietu „strefy buforowe”, które nie odniosły sukcesu w poprzednich edycjach programu. Niezależnie warto zwrócić uwagę na fakt, że w pakiecie 2 dotyczącym obszarów N2000 warunkiem przyznania płatności jest sporządzenie dokumentacji przyrodniczej, która musi być zatwierdzona przez RDOŚ. Warunek ten nie obowiązuje w sytuacji, gdy dla danego obszaru N2000 sporządzony został Plan Zadań Ochronnych/ Plan Ochrony. Skoro za sporządzanie PZO odpowiedzialne są RDOŚ, to niezrozumiałe jest obarczanie rolników sporządzaniem dokumentacji, którą i tak powinien przygotować RDOŚ. Co ciekawe w pakiecie 3 wystarczy samo sporządzenie dokumentacji przyrodniczej, bez konieczności jej zatwierdzenia przez RDOŚ. Czyli rolnicy gospodarujący na obszarach N2000 są swoistymi ofiarami opieszałości RDOŚ w tworzeniu PZO. Wydaje się, że wystarczyłoby na tym etapie funkcjonowania sieci N2000, aby rolnicy na tych obszarach uzyskiwali jedynie zaświadczenie RDOŚ, o występowaniu na terenie jego

gospodarstwa form przyrody objętej danym wariantem. Natomiast rolnicy gospodarujący poza obszarami chronionymi powinni tworzyć dokumentację przyrodniczą, zgodnie z propozycją zawartą w projekcie PROW. Ułatwiłoby to znacznie dostęp rolników, zwłaszcza z mniejszych gospodarstw do wsparcia w ramach pakietu 2, dla których koszty sporządzania dokumentacji stanowią istotną barierę, tym bardziej, że w dalszym ciągu zakłada się refundację tego typu kosztów dopiero wraz z pierwszą płatnością z tytułu realizacji pakietu, czyli z reguły dwa lata po poniesieniu wydatków na ten cel.

6. Utrzymanie wspierania obszarów cennych przyrodniczo bez nakładania degeneracyjności. Efekt środowiskowy jest tym wyższy, im większa i bardziej spójna powierzchnia jest objęta działaniem. Występowanie cennych gatunków ptaków czy też siedlisk przyrodniczych nie ogranicza się do 20 ha, nie wiadomo też byłoby, które 20 ha są najcenniejsze w dużym gospodarstwie. Ograniczenie to nie przyniesie wielkich oszczędności, bowiem dotychczas w pakiecie 4 i 5 wydano około 150 mln EUR, natomiast spowoduje problemy w kontroli, mniejszy efekt środowiskowy, zamieszanie wśród beneficjentów, zachęci do rozdrabniania gospodarstw, a ostatecznie zniechęci do uczestnictwa w Programie. Patrząc na PROW odnosi się wrażenie, że taki jest zamysł autorów – utrudnić, zmniejszyć atrakcyjność, zniechęcić rolników i potem z ubolewaniem przesunąć niewykorzystane fundusze na bardziej populistyczne działania.
7. Ograniczenie powierzchni gruntów do których przysługują dopłaty w ramach RSK do 20 ha jest ponadto sprzeczne z logiką zmian WPR. Decydując o zwolnieniu z obowiązku wdrażania greeningu i zmniejszeniu wymagań cross-compliance małych gospodarstw, uczestniczących w schemacie SFS, UE wskazuje na potrzebę objęcia specjalną ochroną gospodarstw o dużych areałach. To bowiem intensyfikacja produkcji rolnej stanowi potencjalnie największe zagrożenie dla środowiska i klimatu. Potwierdzenie tego znajdujemy zresztą w analizie SWOT. Działanie RSK, którego celem jest właśnie przeciwdziałanie niekorzystnemu wpływowi intensywnej produkcji rolnej, jest oczywistym rozszerzeniem greeningu. Warto zauważyć, że dotychczas ponad nieco ponad 25% gospodarstw, korzystających z działania RSK to gospodarstwa do 10 ha (dane za 2011r.). Zatem MRiRW powinno się skoncentrować raczej na ułatwieniach i na zachętach dla mniejszych gospodarstw aby uczestniczyły w tym działaniu niż na ograniczaniu powierzchni i tym samym wykluczaniu dużych gospodarstw z udziału w RSK. Tym bardziej, że małe gospodarstwa, które skorzystają z SFS, będą w niewielkim stopniu zainteresowane, uczestnictwem w RSK, gdyż, musiałyby zrezygnować z ułatwień jakie oferuje im schemat dla małych gospodarstw w I filarze.
8. Niezrozumiałe jest też wprowadzenie ostrej degeneracyjności w pakiecie „rolnictwo zrównoważone”, które stanowi doskonałą szkołę stosowania technik przyjaznych środowisku, ucząc rolników planowania stosowania nawozów w zależności od potrzeb a nie „sypania tyle co zawsze”, planowania ekonomicznie uzasadnionego zmianowania, korzystnego zarówno dla środowiska, jak i kieszeni rolnika. Płatności w tym pakiecie zostały już ograniczone tylko do gruntów ornych w gospodarstwie (wymogi obowiązują w całym gospodarstwie), nie ma zatem uzasadnienia dla dalszego ograniczania areału kwalifikowalnego do wsparcia.
9. Wymogi dla operacji realizowanych w ramach programu rolno środowiskowego powinny być regionalnie zróżnicowane. Obecnie, niezależnie od tego, czy to Suwalszczyzna, czy Karkonosze, a także niezależnie od długości oraz początku i końca sezonu wegetacyjnego, terminy na różne zabiegi, np. koszenie czy sezony wypasu, są te same. Doświadczenie pokazuje, że należy to uelastyczyć i dostosować do lokalnych warunków przyrodniczych i

klimatycznych. Korzystne w tym kontekście byłoby też danie większej swobody (ale i większej odpowiedzialności) doradcom w konstruowaniu planów rolnośrodowiskowych.

Płatności dla obszarów Natura 2000

Ponownie zabrakło w projekcie PROW działania dla rolników, rekompensującego utrudnienia prowadzenia gospodarki rolnej na obszarach objętych N2000, mimo, że jest ono wspomniane w diagnozie. Powodem jest prawdopodobnie niewielka liczba zatwierdzonych dotychczas planów zadań ochronnych (PZO). Niemniej jednak do roku 2015 ok. połowy tych planów będzie już funkcjonować, zatem należałoby się zastanowić, czy możemy pozwolić sobie na rezygnację z prostego schematu jednorocznego wsparcia na N2000, co pomogłoby przekonać rolników do systemu i jego racjonalności. Innymi słowy, można sprawić tym prostym sposobem, by rolnicy polubili Naturę 2000. Jest to tyle istotne, że przyjęcie PZO może oznaczać konieczność stosowania przez rolników specjalnych praktyk w gospodarstwie, podnoszących koszty produkcji rolnej. Miałyby to istotny wpływ na świadomość oraz ekonomię rolników, czego nie można powiedzieć o istniejącym i niestety, planowanym do kontynuacji, działaniu ONW, które nie wnosi żadnej wartości dodanej w stosunku do płatności bezpośredniej. Wysokość średnia płatności ONW to ok. 190 zł/ha, (dla porównania PB – ok. 800 zł/ha), która to kwota jako jednostkowa nie jest odczuwalna ani dla małych gospodarstw, ani dla dużych (ponieważ występuje degresywność), natomiast en block pochłania ponad 2,5 mld eur w okresie 2007-14. Podobna kwota będzie potrzebna do utrzymania tego systemu w okresie 2014-2020, co rażąco uszczupla i tak okrojony budżet PROW, bez żadnych efektów, ani środowiskowych, ani ekonomicznych.

VII.15 Działanie „Rolnictwo ekologiczne”

Podobnie jak w działaniu „Rolnośrodowiskowo-klimatycznym”, największym zastrzeżeniem, w odniesieniu do tego działania jest zastosowanie bardzo dużej degresywności, która nie tylko jest odwróceniem dotychczasowej polityki wspierania tej formy działalności rolniczej, ale przede wszystkim stoi w sprzeczności z realiami polskiego rolnictwa ekologicznego i europejskiego. Ponadto stoi w ostrej kolizji z celem jakie to działanie ma realizować czyli poprawa gospodarowania glebą. W tekście PROW jest to wyraźnie podkreślone: „ze szczególnym naciskiem na następujący cel: poprawa gospodarowania glebą”. Skoro zatem celem jest poprawa gospodarowania glebą to należałoby oczekiwać, że w podstawowym zadaniu będzie preferowanie objęcia tym działaniem jak największej powierzchni użytków rolnych w jak największej liczbie gospodarstw. Degresywność tymczasem oznacza zmierzanie w odwrotnym kierunku. Ponadto trudno sobie wyobrazić na dłuższą metę prowadzenie działalności ekologicznej tylko na części gospodarstwa. Proponując taki zapis MRiRW najwyraźniej próbuje rozwiązać problem oczywistych patologii, jaki miały miejsce przy realizacji tego działania (fikcyjne plantacje ekologiczne orzechów włoskich, malin itp.). Zapomina się jednak, że głównym winowajcą takiego stanu rzeczy były niedoskonałe przepisy i niewystarczający system kontroli.

Rolnictwo ekologiczne wymaga wsparcia nie tylko z powodu pozytywnego wpływu tej formy gospodarowania na środowisko. Jest to bez wątpienia szansa dla wielu producentów rolnych na

lepsze dochody w związku z rozwijającym się rynkiem produktów ekologicznych. Ze swej natury rynek ten gwarantuje lepszą pozycję rolnika w łańcuchu dostaw. W Polsce jednak rynek ten boryka się wciąż z niewystarczającą podażą krajową i zdecydowana większość produkcji pochodzi z importu (głównie z Niemiec). Jednakże dla jego rozwoju potrzebne są zarówno gospodarstwa małe jak i duże. W Polsce średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego w 2012 roku wynosiła 26 ha podczas gdy w krajach UE -15 było to 38 ha i podobnie jak w Polsce średnia ta jest wyższa niż średnia powierzchnia ogółu gospodarstw. Zapewne z tego powodu w analizie SWOT znalazło się stwierdzenie: „Rynek produktów ekologicznych jest obecnie w początkowej fazie rozwoju, a popyt na produkty ekologiczne jest jeszcze mocno ograniczony. Dodatkowym czynnikiem nie wpływającym pozytywnie na podaż produkcji ekologicznej jest duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych oraz niechęć ich właścicieli do zrzeszania się w grupy producenckie.”

Działanie to ma ponadto spełnić szereg celów, od produkcyjnych po środowiskowe, i ograniczenie jego finansowania nie ma uzasadnienia, pod warunkiem spełnienia pozostałych zasad. Ograniczenie takie może spowodować sztuczne podziały gospodarstw, a także rezygnację nielicznej rzeszy dużych gospodarstw ekologicznych z prawdziwego zdarzenia i w efekcie spadek produkcji ekologicznej. Należałoby raczej położyć nacisk na realizację ukierunkowanej polityki wsparcia rolnictwa ekologicznego, począwszy od szkoleń i doradztwa, przez wsparcie produkcji, aż do zakładania grup producentów ekologicznych, współpracy podmiotów w tym zakresie, uproszczenia przepisów dotyczących przetwórstwa w gospodarstwach i wprowadzania produktów na rynek. Istotnym czynnikiem jest rzetelna praca instytucji certyfikujących.

Wdrażając to działanie należałoby przede wszystkim uszczegółwić wymogi dla poszczególnych pakietów, tak aby wyeliminować oczywiste patologie. Na przykład powiązać dopłaty z rzeczywiście realizowaną i wprowadzaną na rynek produkcją ekologiczną oraz rzeczywiście ponoszonymi kosztami, wprowadzić obowiązek utrzymywania upraw trwałych dłużej niż 5 lat. Natomiast ewentualna degresywność powinna uwzględniać typ prowadzonej działalności ekologicznej. Dla niektórych rodzajów produkcji racjonalne może być ograniczenie powierzchni do 10 ha (np. sady) podczas gdy przy ekologicznej produkcji zbóż możliwe jest je prowadzenie na zdecydowanie większych areałach.

VII.16 Działanie „Płatności dla obszarów ONW”

Jak już wcześniej wspomniano efektywność tego działania jest znikoma zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i w kontekście celu jaki się przed nim stawia czyli odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa. Od samego początku działanie to było traktowane jako uzupełnienie płatności bezpośrednich i jest to chyba jedyny efekt jaki udało się dzięki jego realizacji osiągnąć. Prawdopodobnie z tego też powodu MRiRW tak usilnie zabiegało o utrzymanie dotychczasowych zasad delimitacji ONW.

Co istotne działanie to nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi zobowiązaniami dla rolnika. Z tego punktu widzenia jest idealnym środkiem do wdrożenia i wydatkowania pieniędzy. Problem jednak polega na tym, że działanie to obciąży budżet PROW 2007-2013 kwotą 2,5 mld eur. W związku z propozycją utrzymania tego działania w praktycznie niezmienionej formie również w budżecie nowego PROW trzeba będzie zabezpieczyć zbliżoną kwotę. Tyle jednak, że przy ograniczonych środkach na drugi filar wydatki na to działanie mogą stanowić od 20 do 25% procent całego budżetu

Programu. W tej sytuacji ponowne przeanalizowanie sensowności realizacji tego działania w takiej formie jest niezbędne.

Kolejnym argumentem za zmianą w kryteriach dostępu do tego działania jest fakt, że w tym przypadku mamy bardzo wysoki poziom tak zwanego deadweight effect, czyli sytuacji, w której zamierzone efekty danego działania byłyby osiągnięte pomimo braku wsparcia publicznego. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że, zwłaszcza na terenach nizinnych, rolnicy nie kontynuują prowadzenia gospodarstwa w związku z brakiem środków z tego działania.

Ewentualne kontynuowanie tego działania w nowym PROW powinno wiązać się z:

1. Ograniczeniem płatności tylko do obszarów górskich oraz obszarów ze specyficznymi naturalnymi ograniczeniami i/lub
2. Uzależnieniem uzyskiwania tej płatności od wykonania praktyk, których efektem będzie zwiększenie poziomu ochrony gleb (np. obowiązek wapnowania na glebach zakwaszonych).

Ograniczenie płatności do obszarów górskich i OSN zmniejszy powierzchnię, która będzie uprawniona do płatności i pozwoli ograniczyć o ok. 80% wydatki na to działanie. W ramach PROW 2007 -2013 wsparciem objęto 837 988 gospodarstw rolnych. Przy czym pomoc finansowa trafiła głównie do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego (strefy nizinnej I i II). – 86,6 %. Obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami stanowią – 9,2 % a grunty wyznaczone jako ONW typu górskiego – 4,2%.

Jakimś rozwiązaniem mogłoby być przyznawanie płatności ONW na obszarze Natura 2000 – w sytuacji braku dedykowanych płatności (działania te mają podobną filozofię rekompensacyjną za utrudnienia w gospodarowaniu).

Niestety jak wcześniej wskazano zapisy w projekcie PROW wskazują na brak odwagi i kontynuację filozofii bezproblemowego wydatkowania środków. Wprowadzone do projektu zmiany, modyfikujące nieznacznie zasady degresywności mają chyba za zadanie wywołanie irytacji wśród rolników, gdyż ani nie ograniczą wydatków globalnie ani też nie będą jakąś poważną stratą finansową. Tym bardziej, że 98,28% gospodarstw, korzystających ze środków tego działania stanowiły gospodarstwa o powierzchni poniżej 50 ha.

VII.17 Działanie „Współpraca”

Biorąc pod uwagę bardzo niejasny charakter tego działania i jego skomplikowanie, już na etapie wstępnych przemyśleń, postulujemy rezygnację z jego wdrażania. Tym bardziej, że sugerowany rodzaj operacji pokrywa się w dużej mierze z działaniem „Transfer wiedzy”. W obu przewiduje się współpracę, powstawanie projektów pilotażowych, czy szkolenia. Zakresy tych działań się powielają. Powielają także zdania KSOW.

Niezależnie warto zwrócić uwagę na fakt, że chociaż wśród beneficjentów tego działania jest wspomniany właściciel lasu, to nie wynika to jasno z zakresu działania i kosztów kwalifikowalnych, gdzie przeważnie mówi się o przemyśle rolnym i rolno-spożywczym, a nie leśnictwie i przemyśle związanym z leśnictwem.

VIII. - Działania „LEADER”

Z zadowoleniem należy przyjąć zmiany zaproponowane w tej części. W większości wypadków są one spójne z postulowanymi przez EFRWP w tym, w opracowaniu „Rozwój czy biurokracja. Ocena sposobu wdrażania PROW”.

Niezależnie od pozytywnej oceny zaproponowanych zmian zwracamy uwagę na następujące kwestie:

1. Wydaje się, że zbyt słabo opisana jest koncepcja wykorzystania LGD jako podstawowych podmiotów wdrażających podejście RLKS.
2. Założenie oddzielnych konkursów dla LGD przy podejściu RLKS/LEADER nawet jeżeli będzie skoordynowane może doprowadzić do sytuacji w której ten sam podmiot (LGD) wygra konkurs na wdrażanie RLKS a przegra wdrażanie LSR.
3. Nie wiadomo z jakich powodów w poddziałaniu „Przetwórstwo...” w przypadku operacji, polegających na tworzeniu inkubatorów kuchennych krąg beneficjentów ograniczono tylko do podmiotów utworzonych w celu organizacji inkubatora. Takie rozwiązanie wykluczałoby na przykład ODR z możliwości organizowania takich projektów.
4. Nie jest jasne dlaczego w poddziałaniu „Rozwój przedsiębiorczości” ograniczono się tylko do wspierania firm już działających (co najmniej przez dwa lata). Podejście LEADER wydaje się idealne dla wspierania osób, zwłaszcza odchodzących z rolnictwa, które zamierzają podjąć pozarolniczą działalność gospodarczą. Niezależnie aktualny pozostaje postulat umożliwienia finansowania (choćby tylko w ramach LEADER-a) operacji zmierzających do dywersyfikacji źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych.
5. Działanie „Podstawowe usługi ...” powinno być w całości wdrażane za pośrednictwem LGD.
6. O ile bardzo pozytywnie należy odbierać rozszerzenie zakresu podejścia LEADER, to należy zwrócić uwagę na fakt, że jeżeli zakładany budżet dla LEADER-a będzie na poziomie 5% budżetu PROW to owo rozszerzenie będzie fikcją.
7. Konieczne jest już na poziomie PROW określenie prostych procedur wdrażania poszczególnych schematów.

X. - System instytucjonalny dla Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Zmiany zaproponowane w systemie wdrażania PROW są nieznaczne w stosunku do obecnego okresu programowania. Tym nie mniej budzą one sporo wątpliwości.

1. Nie jest zrozumiałe powierzenie FAPA wdrażania działania „Doradztwo”. Jak wcześniej wspomniano naturalnym podmiotem, któremu powinno powierzyć się wdrażanie tego działania jest Krajowe Centrum Doradztwa Rolniczego. Podobnie nie jest zrozumiałe zastąpienie FAPA przez Krajowe Centrum Doradztwa Rolniczego jako podmiotu prowadzącego Krajową Sieć Obszarów Wiejskich. Wydaje się oczywiste, że wdrażaniem poszczególnych działań (jeżeli już delegujemy je poza Agencję Płatniczą) powinny być podmioty posiadające odpowiednie doświadczenie w tym zakresie.

2. Nie do końca przemyślane (a tak naprawdę niesprecyzowane) wydają się ponadto zmiany w odniesieniu do wdrażania KSOW na szczeblu regionalnym. Z przedstawionej propozycji nie wynika, czy zostanie utrzymana dotychczasowa struktura oparta na Sekretariatach (Centralnym i Regionalnych) i kto na poziomie województwa będzie ją wdrażał. Z całą pewnością realizację zadań sieci na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich będą koordynować na poziomie województwa Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego. Nie wiadomo jednak kto będzie realizował pozostałe zadania. Czy tak jak dotychczas będą to Samorzady Województw czy ODR-y? Niezależnie od powyższego wprowadzanie zmian w strukturze zarządzania KSOW jest co najmniej dyskusyjne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że główne problemy z funkcjonowaniem KSOW były wynikiem nie do końca spójnego podejścia Instytucji Zarządzającej do KSOW.

XI. - System monitorowania i oceny

Niestety po raz kolejny zaproponowane wskaźniki mają wyłącznie charakter ilościowy. Tymczasem, także z uwagi na mniejsze nakłady na PROW należałoby dokonywać oceny skuteczności wdrażanych działań także w wymiarze jakościowym. Oparcie się tylko na wskaźnikach ilościowych nie mówi nam nic o rzeczywistych efektach Programu a jedynie o liczbie zrealizowanych operacji, bez oceny ich skutków.

XIII. - Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich

Na podstawie zaprezentowanego opisu KSOW nie można niestety wywnioskować w jakim stopniu MRiRW wyciągnęło wnioski z błędów popełnionych przy wdrażaniu KSOW w obecnym okresie programowania. Tym samym aktualny jest postulat sformułowany przez nas w raporcie „Rozwój czy biurokracja. Ocena sposobu wdrażania PROW”: „Sposób funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich powinien zostać pilnie przemodelowany z uwzględnieniem wniosków z dotychczasowych, złych doświadczeń, tak aby z „funduszu reprezentacyjnego” stał się czynnikiem tworzącym wartość dodaną w zakresie rozwoju wsi. Niezwykle istotne jest większe uspołecznienie i uproszczenie sposobów działania KSOW na szczeblu krajowym, regionalnym, a także lokalnym.”

Jedynie widoczne zmiany dotyczą struktury organizacyjnej i jak wcześniej zauważono nie wydają się one do końca przemyślane. Jeżeli jednak takie zmiany miałyby być dokonywane, to powinny one zmierzać do powierzenia koordynacji Regionalnej Sieci przez te same komórki organizacyjne, które odpowiadać będą za wdrażanie LEADER-a i RLKS.

W Programie powinna zostać wyraźnie dookreślona rola KSOW jako platformy współpracy i wymiany doświadczeń.

Na etapie programowania nowej perspektywy powinny zostać ściśle określone kierunki współpracy w ramach sieci. Zaproponowany na lata 2014-15 Plan Działań powinien zostać poszerzony o elementy zawarte w działaniu „Współpraca” (o rezygnację z wdrażania którego postulujemy).