



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”
Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej
w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ocena ex post Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Część IV

Ocena realizacji Pomocy Technicznej i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

Raport końcowy

Instytut Badań Edukacyjnych
ul. Górczewska 8
01-180 Warszawa
tel. (22) 241 71 00
www.ibe.edu.pl

Warszawa, listopad 2016

Autorzy:

Agnieszka Rybińska

Małgorzata Zub

Opieka merytoryczna:

dr Michał Sitek

Współpraca:

Kamila Hernik, Joanna Kaźmierczak, Olga Wasilewska

Spis Treści

Spis Treści	3
1. Streszczenie.....	7
1.1. Streszczenie wyników	7
1.2. Executive summary	12
2. Wprowadzenie	18
3. Podejście metodologiczne.....	19
4. Kontekst oceny.....	22
4.1. Ramy prawne PT PROW 2007-2013	22
4.2. Zaangażowane podmioty i kontekst instytucjonalny PROW 2007-2013	22
4.3. Podstawowe informacje na temat Pomocy Technicznej i KSOW PROW 2007-2013.	29
4.3.1. Podstawowe informacje na temat Pomocy Technicznej	29
4.3.2. Podstawowe informacje na temat Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.....	33
4.4. Ogólne informacje dotyczące budżetu	35
5. Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne – schematy I i II Pomocy Technicznej.....	42
5.1. Na ile przyjęte procesy i procedury pomocy technicznej były elastyczne i umożliwiały stosunkowo sprawne korzystanie z niej przez beneficjentów?	42
5.1.1. Wdrażanie Pomocy Technicznej.....	42
5.1.2. Zrealizowane operacje i sprawność wdrażania Pomocy Technicznej.....	49
5.1.3. Usprawnienia we wdrażaniu Pomocy Technicznej.....	52
5.1.4. Podsumowanie rozdziału	53
5.2. Na ile skutecznie wykorzystano środki przyznane na PT, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników? Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów, które umożliwiały sprawne funkcjonowanie tych podmiotów?	54
5.2.1. Monitorowane efekty (produkty) Pomocy Technicznej	54
5.2.2. Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji działań (wielkość zasobów, kompetencje), które umożliwiały sprawne funkcjonowanie tych podmiotów?	61

5.2.2.1. Liczba etatów i ich finansowanie z Pomocy Technicznej	64
5.2.2.2. Kompetencje pracowników, szkolenia i ich ocena	70
5.2.2.3. Potencjał instytucji do wdrożenia PROW 2014-2020	74
5.2.3. Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów technicznych?	75
5.2.4. Rola Pomocy Technicznej w procesach wdrażania PROW	82
5.2.5. Podsumowanie rozdziału	88
5.3. W jakim stopniu Pomoc Techniczna przyczyniła się do realizacji celów PROW?	92
5.3.1. Ocena trafności logiki interwencji.....	92
5.3.2. Znaczenie oceny planowanych operacji PT dla osiągnięcia celów PROW.....	96
5.3.3. Wykorzystanie źródeł informacji (w tym finansowanych z PT) do poprawy realizacji PROW	99
5.3.4. Ocena wpływu netto Pomocy Technicznej na osiągnięcie celów PROW	102
5.3.5. Rola działań informacyjnych i pozostałych form informacji dla beneficjentów w osiągnięciu celów PROW.....	107
5.3.5.1. Rola działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych w ramach Schematu II PT i ocena ich spójności z etapami wdrażania PROW	107
5.3.5.2. Zapewnienie beneficjentom przez instytucje wdrażające informacji niezbędnych do skorzystania ze wsparcia.....	112
5.3.5.3. Doradztwo związane z aplikowaniem do PROW	114
5.3.6. Podsumowanie.....	116
5.3.6.1. Podsumowanie ustaleń dotyczących roli Pomocy Technicznej (bez działań informacyjno-promocyjnych) w osiągnięciu celów PROW	116
5.3.6.2. Podsumowanie ustaleń dotyczących działań informacyjno-promocyjnych.....	117
6. Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne – Ocena Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich	119
6.1. W jakim stopniu KSOW w Polsce przyczynia się do identyfikacji i upowszechnienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz projektów innowacyjnych?	119
6.1.1. Identyfikacja i przenoszenie dobrych praktyk i projektów innowacyjnych w ramach realizacji zadań KSOW	119
6.1.2. Efekty KSOW dla projektodawców – wykorzystanie dobrych praktyk i korzyści z projektów wspierających realizację dobrych praktyk.....	129

6.1.3. Podsumowanie rozdziału	131
6.2. W jakim stopniu Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich przyczyniła się do realizacji celów PROW?	133
6.2.1. Wkład projektów KSOW w realizację celów PROW	133
6.2.2. Podwyższanie kompetencji – efekty wsparcia dla odbiorców działań edukacyjnych KSOW i uczestników działań promocyjnych (w tym szacunkowy efekt netto)	135
6.2.1. Podwyższanie kompetencji – efekty wsparcia szkoleniowego KSOW dla Lokalnych Grup Działania	145
6.2.2. Podsumowanie rozdziału	149
6.3. Czy problemy w funkcjonowaniu KSOW, jakie zostały zdiagnozowane w poprzednich latach, zostały rozwiązane? W szczególności czy działanie KSOW koncentrowało się na priorytetach oraz wniosło wartość dodaną do wzmacniania partnerskiej współpracy w rozwoju obszarów wiejskich? Jeżeli tak, to jakie środki okazały się skuteczne, a jeżeli nie, to dlaczego?	150
6.3.1. Nabór projektów	150
6.3.1. Partnerstwo	154
6.3.1.1. Rola KSOW w nawiązywaniu i wzmacnianiu współpracy pomiędzy partnerami	154
6.3.1.1. Komunikacja i współpraca sekretariatów KSOW z partnerami i innymi interesariuszami	160
6.3.1.2. Partnerstwo w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich.....	164
6.3.2. Podsumowanie rozdziału	170
6.1. Jak można ocenić podział zadań i formułę współpracy pomiędzy podmiotami zapewniającymi działanie KSOW z perspektywy wpływu na realizację zasady partnerstwa i na efektywność wdrażania wsparcia?	173
7. Wnioski i rekomendacje	174
8. Załączniki	189
8.1. Regulacje dotyczące systemu realizacji, w tym Pomocy Technicznej.....	189
8.2. Umowy na realizację Pomocy Technicznej.....	193
8.3. Wydatki Pomocy Technicznej w latach 2009-2015.....	195

Wykaz skrótów

ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
CATI	Telefoniczny wywiad kwestionariuszowy wspomagany komputerowo (Computer Assisted Telephone Interview)
CAWI	Badanie ankietowe wspomagane komputerowo (Computer Assisted Web Interview)
FAPA	Fundacja Programów Pomocy Dla Rolnictwa
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (individual in-depth interview)
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KSOW	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
NGO	Organizacje pozarządowe (non-governmental organisations)
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PDzPT	Plan Działania Pomocy Technicznej
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
UM	Urząd marszałkowski

1. Streszczenie

1.1. Streszczenie wyników

Pomoc Techniczna

Analizując budżet Pomocy Technicznej (PT), ilość i jakość wydatków można stwierdzić, że zarówno cele, jak i **działania są spójne, trafne i adekwatne** do wyzwań związanych z realizacją PROW. Pomoc Techniczna z założenia miała wspierać wdrażanie Programu poprzez pomoc podmiotom zaangażowanym w jego realizację w ramach trzech schematów: zapewnienie sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu realizacji PROW, działania informacyjno-promocyjne oraz stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). Do każdego z celów odpowiednio dobrano wachlarz działań i możliwych kosztów. Obszarem, gdzie działania mogły się nakładać były niektóre działania informacyjno-promocyjne prowadzone w Schemacie II i promowanie dobrych praktyk w Schemacie III przez KSOW, co zostało dostrzeżone, a odpowiedzią na to ryzyko jest włączenie Planu Komunikacyjnego PROW do zadań KSOW w okresie 2014-2020.

Na realizację obsługi PROW w ramach Pomocy Technicznej ostatecznie przyznano 257 456 571 EUR, z czego 193 092 428 EUR ze środków EFRR (75%), co stanowiło 1,49% całego budżetu PROW, podczas gdy maksymalnie na PT było można przeznaczyć 4% budżetu PROW. Niższa od dopuszczalnej alokacja na PT świadczy pośrednio o tym, że twórcy programu oczekiwali, że instytucje będą zdolne zapewnić wystarczające środki krajowe do wdrożenia PROW, PT miała więc pokrywać część kosztów wdrożenia Programu. **Tak też budżet PT okazał się dla większości instytucji znaczącą pomocą, ale nie był w pełni wystarczający w kontekście zrealizowanych działań.** Wyjątek stanowiła ARiMR, gdzie PT zaspokoiła tylko niewielką część potrzeb, a podstawowym źródłem finansowania była dotacja podmiotowa.

Duże znaczenie dla wdrażania PROW miały rozwiązania zapewniające elastyczność korzystania z PT: trafnie przeprowadzone realokacje w ramach PT i **możliwość tzw. finansowania wyprzedzającego** (przysługiwało ono wszystkim instytucjom oprócz FAPA), bez którego wiele instytucji nie byłoby w stanie realizować swoich działań efektywnie. PT pełniła rolę gwarancji refundacji wydatków do 100% kosztów kwalifikowanych, a więc pozwalała ze spokojem je ponosić. Istotne jest, że wnioskodawcy mogli rozpocząć realizację operacji od 1 stycznia 2007 r., jeszcze przed podpisaniem umowy. Ten mechanizm pozwolił na wdrażanie PROW niejako poza Pomocą Techniczną i uchronił od sytuacji, w której opóźnienie w uruchomieniu PT (do końca grudnia 2008 r. nie została uruchomiona) wpłynęłoby na opóźnienie w realizacji Programu.

Wnioski o wsparcie z PT były przyjmowane na bieżąco, a pomoc przyznawano według kolejności złożenia. Musiały spełniać wymagania określone w PROW 2007-2013 oraz zapewnić osiągnięcie celów i priorytetów PT oraz mieć pozytywny wpływ na stan wdrożenia PROW lub działań dotyczących poprzedniego lub następnego okresu programowania, co było weryfikowane podczas oceny. Ocena wniosków o przyznanie Pomocy Technicznej koncentrowała się na kwalifikowalności i zasadności poszczególnych kosztów. Natomiast nie była powiązana z procesem podejmowania decyzji o tym, jak najlepiej wykorzystać środki przeznaczone na wdrożenie Programu. Taki proces toczył się wcześniej, podczas planowania wydatków z finansowania wyprzedzającego. Proces oceny wniosków i przyznawania wsparcia mógł on trwać ponad pół roku, nie miało to jednak większego znaczenia dla

możliwości funkcjonowania instytucji, które korzystały z finansowania wyprzedzającego. W związku z dostępnością tego finansowania powolny był też postęp wydatkowania środków z PT. Został on przyspieszony po pierwsze dzięki skróceniu okresu kwalifikowalności wydatków, a następnie w ostatnim roku realizacji Programu, gdy wprowadzono składanie wniosków na działania planowane do sfinansowania. Obie zmiany były korzystne, ponieważ usprawniały wdrażanie, a druga z nich wzmocniła powiązanie PT z ogólnym planowaniem finansowym.

Pozytywnie należy ocenić dokonywane **realokacje między schematami Pomocy Technicznej**, ze Schematu II – działania informacyjno-promocyjne i III – KSOW) do Schematu I, który zapewniał środki na zarządzanie i wdrażanie Programu. Wraz z postępowaniem realizacji PROW akcja promocyjna nie musiała być już tak intensywna, gdyż odbiorcy znali wcześniejsze podobne formy wsparcia i potrzebowali raczej informacji uzupełniających, ponadto nabory wniosków były uruchomione, a część była zakończona. Potwierdzają to wyniki badania ilościowego, gdzie wśród badanych osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji aż 60% korzystnie oceniło przesunięcie środków z działań informacyjno-promocyjnych, a 56% - z KSOW do Schematu I.

Wskaźniki monitorowania PT miały w praktyce charakter produktowy. Pozwalały śledzić postęp wdrażania PT, ale miały ograniczone zastosowanie w procesie zarządzania wsparciem. Dla wskaźników dotyczących liczby beneficjentów, projektów i działań przyjęto wartości docelowe, które później znacząco obniżono, co świadczy o tym, że ich zaplanowanie było trudne. Dla pozostałych wskaźników dot. rodzaju działań oraz dla planu komunikacyjnego nie przyjęto wartości docelowych, co nie pozwalało na monitorowanie efektów PT w kontekście np. zmian w potencjale instytucji. Brak wartości docelowych wskazuje też, że zamierzony efekt pozostał na wysokim poziomie ogólności, a jego operacjonalizacja odbywała się na bieżąco. W trakcie wdrażania dostrzeżono potrzebę uzupełnienia danych o finansowaniu zatrudnienia, co było trafne, bo pierwotny sposób zdefiniowania wskaźnika nie pozwalał ustalić rzeczywistej liczby etatów.

Do końca 2015 r. w ramach Pomocy Technicznej zrealizowano 3 754 operacji na kwotę 1 074 424 959,28 zł. Największą część środków PT wydatkowano na Schemat I (74,4%), w tym najwięcej na wynagrodzenia pracowników (59,3% wydatków w ramach PT). Natomiast całkowite wydatki na wynagrodzenia poniesione w ramach wszystkich schematów to 62,4% wydatków z PT. Największą część środków na wynagrodzenia wydatkowano na potrzeby Instytucji Zarządzającej (blisko 26%), a 54% wydatków na wynagrodzenia poniesiono w samorządach wojewódzkich.

Jeżeli rozpatrywać skalę wsparcia pojedynczych instytucji, to największe środki z PT otrzymała Instytucja Zarządzająca. Jeżeli natomiast rozpatrywać typ instytucji, to PT w największym stopniu wsparła samorządy województw (53% środków PT), pomimo, że wdrażały one działania PROW, w których liczba zrealizowanych operacji stanowiła 1% operacji w Programie, a ich wartość – 18% płatności. A zatem jeżeli rozpatrywać tylko wydatkowanie Pomocy Technicznej, to za powierzeniem wdrażania samorządom mogą przemawiać względy merytoryczne raczej niż finansowe. Pomoc Techniczna wniosła znaczący wkład w **zbudowanie potencjału** samorządów województw, gdzie wsparcie było bardziej odczuwalne ze względu na tworzenie nowych zespołów ds. PROW. W przypadku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, FAPA i części samorządów, finansowano 100% wynagrodzeń na stanowiskach realizujących PROW (proporcjonalnie do stopnia, w jakim czas pracy był przeznaczony na PROW), a w Ministerstwie Finansów poziom finansowania w przeliczeniu na etat był zbliżony do tego w samorządach. Natomiast w ARiMR wsparcie to było raczej śladowe (16%

kosztów pracy pracowników realizujących PROW) i nie miało charakteru instrumentu zorientowanego na zapewnienie wystarczającego zatrudnienia lecz było okresowym wsparciem.

Badanie ankietowe wśród kadry kierowniczej pokazało, że **zakres zadań i ich podział pomiędzy instytucjami był przejrzysty** (średnia ocena 7,8 w skali od 0 do 10), w czym dostrzegano umiarkowanie wysoką rolę PT. Do relatywnie **najslabiej ocenianych obszarów zalicza się komunikacja pomiędzy instytucjami systemu** (średnia ocena 7,1) i **sprawność rozwiązywania problemów** związanych z realizacją PROW (średnia 7,0) i to pomimo, że instytucje stale współpracowały w trybie roboczym. Bardziej umiarkowane opinie części respondentów, zwłaszcza z ARiMR wskazują, że możliwości oferowane przez PT mogły nie zostać w pełni wykorzystane. Jako umiarkowaną postrzegano też rolę Komitetu Monitorującego w rozwiązywaniu problemów w realizacji PROW.

Realizacja zadań związanych z zapewnieniem osiągnięcia celów PROW została przez badanych oceniona relatywnie niżej od zadań związanych z technicznym wdrożeniem. Badani umiarkowanie zgadzali się, że „zaprogramowane w PROW wsparcie trafnie odpowiadało na wyzwania i potrzeby związane z rozwojem obszarów wiejskich”. Wyżej oceniono dobór form wsparcia do celów działań, a w jeszcze większym stopniu zgadzano się, że podczas weryfikacji wniosków o płatność uwzględniano aspekty merytoryczne. W przypadku ocen pozytywnych, we wszystkich tych obszarach wkład PT postrzegano jako umiarkowany i nie wydaje się, by możliwości wsparcia z PT zostały tu w pełni wykorzystane. Z wywiadów jakościowych wynika, że PT postrzegano jako źródło finansowania realizacji bieżących zadań, raczej niż jako środki, z których można skorzystać, by ulepszyć realizację danego procesu i zaspokoić ponadstandardowe zapotrzebowanie np. na wiedzę czy usprawnienie współpracy. Wyżej oceniono realizację funkcji związanych z formalnym wdrażaniem operacji: współpracę z beneficjentami, weryfikację wniosków o płatność, kontrolę na miejscu i monitoring, a zdaniem badanych wsparcie z PT znacząco się do tego przyczyniło. Mniej znaną funkcją w systemie była ewaluacja – z jej planowaniem i z wykorzystaniem jej wyników zetknęło się tylko ok. 2/3 badanych i umiarkowanie oceniano jej przydatność. Do najmniej rozpoznawanych należała rola Komitetu Monitorującego.

Pomoc Techniczna odegrała w większości instytucji kluczową rolę w zapewnieniu zatrudnienia. Jednocześnie opinie kadry kierowniczej co do adekwatności stanu zatrudnienia były silnie zróżnicowane i w większości nie w pełni pozytywne (średnia 6,6 na 10). Potrzeby kadrowe zostały w największym stopniu zaspokojone w samorządach województw. Niedoinwestowaną przez PT funkcją okazał się przede wszystkim nabór wniosków o przyznanie pomocy, a także zatwierdzanie płatności i monitorowanie postępu rzeczowego i finansowego, natomiast obsada stanowisk kontrolnych i KSOW w większym stopniu odpowiadała potrzebom. **Wydolność systemu do naboru i monitorowania dofinansowywanych operacji nie w pełni odpowiadała więc oczekiwaniom przedstawicieli instytucji.** Jak wynika z badania jakościowego, okresowo występował problem spiętrzenia prac, który związany z opóźnieniami we wdrożeniu, równoczesnym uruchomieniem naborów, oraz niewielkimi możliwościami tworzenia nowych etatów (były one tworzone, ale niewspółmiernie do odczuwanych potrzeb), przesuwania pracowników między zadaniami i wykorzystywania dodatkowego wsparcia w postaci umów cywilnoprawnych.

Zdaniem części badanych PT odegrała bardzo dużą rolę w **doskonaleniu pracowników**. Bez niej zdecydowanie trudniej byłoby uzyskać dofinansowanie lub całkowite finansowanie szkoleń, szczególnie w MRiRW. W innych instytucjach podobnie oceniano dostępność form podwyższania

kompetencji, przy czym w ARiMR średnia ocena roli PT była trochę niższa, co można wiązać z faktem, że w tej instytucji tylko niektóre rodzaje szkoleń finansowano z PT. Wyniki badania wskazują też na rolę PT w podnoszeniu kompetencji pracowników w kontekście przyszłej perspektywy finansowej (np. w dziedzinach, których dotyczą działania, prawa zamówień publicznych, kompetencji językowych, nowych procedur wdrażania itp.). Dlatego też **Pomoc Techniczna jest według badanych nadal potrzebna do utrzymania systemu**. Należy jednak podkreślić, że choć szkolenia były istotne, to kluczowe dla zapewnienia wysokich kompetencji pracowników było zdobywane doświadczenie. Dlatego ważna dla skutecznego wdrażania Programu była stałość zatrudnienia. Nie była ona jednak efektem PT, bo ta, jak wynika z dostępnych danych, nie przyczyniała się do zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń w ramach poszczególnych instytucji.

Dzięki środkom z PT działania informacyjno-promocyjne mogły być zintensyfikowane, bardziej różnorodne i organizowane w szerszym zakresie. Już sama liczba użytkowników stron internetowych informujących o PROW przekracza liczbę gospodarstw rolnych i podmiotów z branży rolniczej i spożywczej. Szczególnie podkreślano rolę PT jako pomocy stwarzającej możliwość reagowania na potrzeby procesu wdrażania Programu. W przypadkach niewystarczającego zainteresowania działaniami PROW rolą działań informacyjnych było dotarcie do jak najszerzego grona potencjalnych odbiorców i zachęcenie ich do udziału w Programie. Inne badania pokazują, że informacja o programie skutecznie docierała do beneficjentów, ale brak danych na ile docierała do nieaplikujących. W związku z dużym zakresem działań sugerowano, że promocja powinna być ukierunkowana wężej, np. na pomoc w poprawnym wypełnianiu wniosków lub uświadamianie, jak można wykorzystać wsparcie w sposób najbardziej efektywny. Za problematyczny można uznać język przekazu, który pozostał zbyt złożony pomimo wprowadzanych uproszczeń. Gorzej wykształceni wnioskodawcy mieli niższe prawdopodobieństwo otrzymania dotacji, stąd można sądzić, że sposób komunikowania wymagań był barierą. O poziomie komplikacji świadczy też fakt, że znaczna część projektodawców w Priorytecie I korzystała z doradztwa przy aplikowaniu (jednak nie zmieniało to ich szans na wsparcie).

Pomoc Techniczna miała pośredni wkład we **wprowadzanie usprawnień** we wdrażaniu PROW, wspierając funkcjonowanie systemu realizacji, w tym zatrudnienie pracowników i realizację kontroli (dostrzegano wpływ PT na wysoką jakość realizacji funkcji kontrolnych). Natomiast to już od jakości wdrażania Programu, a nie od samej PT, zależało, na ile problemy zostaną dostrzeżone, a zmiany wprowadzone.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich

Zadania realizowane w ramach KSOW obejmują identyfikowanie, analizę i przenoszenie dobrych praktyk, wspieranie współpracy międzyterytorialnej i międzynarodowej, analizę i ocenę polityki rozwoju obszarów wiejskich i szkolenie nowopowstałych LGD. W praktyce działania wpisujące się w ww. obszary, oprócz ostatniego, były formalnie przypisywane do różnych zadań, co wskazuje, że ich podział nie był w pełni użyteczny. Największą część środków KSOW wydatkowano na działania edukacyjne (szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty, wizyty studyjne), wsparcie udziału w targach i wystawach branżowych oraz wydarzenia promocyjne.

Aby ocenić wkład KSOW w realizację celów PROW, przeanalizowano tematykę przedsięwzięć sfinansowanych w ramach KSOW. Na działania edukacyjne w zakresie produkcji rolnej przeznaczono 6% środków, na działania związane z promowaniem ochrony środowiska 6%, ale nie dotyczyły one

poprawy ochrony środowiska w produkcji rolnej, lecz działań uzupełniających takich jak OZE, rolnictwo ekologiczne i ekoturystyka. Znaczną część środków przeznaczono na poprawę konkurencyjności szeroko rozumianej branży spożywczej poprzez promowanie jej produktów (13%), promocję produkcji rolnej (14%), promocję turystyki wiejskiej (11%) oraz wzmacnianie potencjału przedsiębiorczości i konkurencyjności (11% - np. szkolenia dot. przedsiębiorczości, fora przedsiębiorców). Na szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty i wizyty studyjne, tj. formy działań skoncentrowanych na podwyższaniu kompetencji we wszystkich obszarach wydatkowano 41% środków. Także inne działania KSOW sprzyjały zdobywaniu wiedzy i rozwijaniu umiejętności. Na działania, które dotyczyły podwyższania kompetencji i aktywizacji mieszkańców w niewymienionych wcześniej obszarach (rolnictwo, żywność, ekologia, przedsiębiorczość) wydatkowano 14% środków – poprzez rozwijanie umiejętności zawodowych, przedsięwzięcia angażujące lokalne społeczności do twórczego działania, dbania o otoczenie czy zdrowie oraz poprzez promowanie sołtysów i liderów (6%) i wsparcie podejścia Leader (promocja podejścia, szkolenia dot. LSR i funkcjonowania LGD). KSOW wniosła też wkład w poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez wydarzenia i inne działania promujące uczestnictwo w kulturze, tradycję i rozrywkę (7%), jak również poprzez konkurs „Przyjazna wieś” promujący dobre praktyki z zakresu infrastruktury (0,2%). W KSOW prowadzono też działania sprzyjające realizacji wszystkich celów PROW zwiększające dostęp do wiedzy o polityce rolnej i rozwoju obszarów wiejskich (w tym promowanie nowej perspektywy finansowej) lub umożliwiające udział w jej współtworzeniu, czy też działania informacyjne i promocyjne dot. PROW 2007-2013 i KSOW (4%).

Uczestnicy działań pozytywnie ocenili ich przydatność. Zdecydowana większość uczestników szkoleń, warsztatów, konferencji itp. form edukacyjnych zdobyła na nich przydatną wiedzę – 94%, w tym dla 64% przydatną w pracy. Rzadziej rozwinęli praktyczne umiejętności (63%, w tym 44% – przydatne w pracy) i zdobyli doświadczenia (74%, w tym 52% – przydatnych w pracy). Formy szkoleniowe były też okazją do nawiązywania kontaktów (87%, w tym dla 59% – kontaktów przydatnych w pracy). Wizyty studyjne okazały się najskuteczniejszą, spośród analizowanych, formą uczenia się. Wszyscy badani uczestnicy wizyt zdobyli przydatną wiedzę, w tym 81% – wiedzę przydatną w pracy. Korzyści odnieśli też wystawcy promujący swoje produkty na targach, wystawach i imprezach promocyjnych. Zdobyli przydatną wiedzę (85%) – najczęściej przydatną w pracy (81%) i umiejętności (66% i 55%), doświadczenia (92%, w tym dla 81% przydatne w pracy) i nawiązali kontakty (92%, w tym dla 79% przydatne zawodowo). Udział w wydarzeniu pozwolił im poszerzyć ofertę (57%) i pozyskać nowych klientów (53%). **Projekty KSOW prowadzą więc do podwyższania poziomu kompetencji uczestników i przekładają się na ich działania potencjalnie sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich.**

Przedstawiciele kadry kierowniczej w instytucjach zajmujący się KSOW umiarkowanie wysoko ocenili działania dotyczące **identyfikacji, analizy i przenoszenia dobrych praktyk** (średnia ocena równa 7,4 na 10, z której wynika że zadania mogły być realizowane lepiej). Do najbardziej udanych rodzajów przedsięwzięć należy zaliczyć wydarzenia promocyjne (średnia 8,4), a trochę niżej, choć nadal pozytywnie oceniono stronę internetową ksow.pl (średnia 7,0). Badani relatywnie najniżej ocenili wspieranie międzyinstytucjonalnej współpracy krajowej i międzynarodowej. Było to też zadanie, które zaliczano do tych trudniejszych – w początkowym okresie działania KSOW sekretariaty nie koncentrowały się na poszukiwaniu partnerów zagranicznych, co spowodowało późniejsze trudności, bo gdy takie działania zostały rozwinięte (po przekazaniu ich do FAPA), to już zagranicznym partnerom brakowało na nie środków.

Badanie wykazało też słabsze strony KSOW. Wprawdzie stwarzała ona możliwości poznawania dobrych praktyk, to nie była już zaangażowana w ich skuteczne przenoszenie. Wskazywano potrzebę działań wykraczających poza samo poznanie dobrych praktyk i zainspirowanie się nimi, a prowadzących do realnego wdrożenia nowych rozwiązań – czy to przeniesionych, czy to nowych opracowanych dzięki inspiracjom.

KSOW stwarzała też możliwości poznawania się uczestników działań (np. konferencji), a sekretariaty pomagały zgłaszającym się do nich partnerom znajdować instytucje do współpracy. Jednak nie wykorzystano w pełni możliwości wspierania partnerstwa poprzez KSOW. Badanie jakościowe wykazało, że w praktyce KSOW nie funkcjonowała jako sieć. Partnerzy nie identyfikowali siebie jako „partnerów KSOW”, a komunikowali się między sobą i znajdowali nowych partnerów do współpracy niezależnie od KSOW. Nie prowadzono też działań, które animowałyby komunikację pomiędzy partnerami wewnątrz sieci ani wspierających trwale lokalne lub tematyczne partnerstwa. Ponadto realizowana w ramach KSOW „wymiana informacji i ocena polityki rozwoju obszarów wiejskich” polegała zwłaszcza na informowaniu o zmianach dotyczących wdrażania PROW 2007-2013 i programowania PROW 2014-2020. Stwarzano też partnerom pewne możliwości konsultacji, ale ich główny nurt toczył się w ramach ustawowych konsultacji społecznych oraz współpracy roboczej niezależnych od KSOW.

1.2. Executive summary

Technical Assistance

While analysing the Technical Assistance (TA) budget, quantity and quality of expenses, it may be concluded that both the objectives and the actions are coherent and adequate to the challenges related to the completion of the Rural Development Programme (RDP). Technical Assistance was intended to help implement the Programme by providing support to entities involved in its completion process under three schemes: ensuring efficient and effective operation of the RDP execution system; information and promotional activities and creating and maintaining the National Rural Network (NRN). For each of these objectives, a range of activities and possible costs has been properly selected. The area where these activities could overlap included some of the information and promotional activities carried out as part of Scheme II and promotion of good practices by NRN in Scheme III. With all this having been acknowledged, in response to this risk, the RDP Communication Plan has been made a part of the NRN tasks for the years 2014-2020.

Ultimately, € 257,456,751.00 was granted for the RDP services as part of Technical Assistance of which € 193,092,428.00 came from the EFRR funds (75%) comprising 1.49% of total RDP budget while allocation of up to 4% of the RDP budget was permitted. The TA allocation level falling below the permissible level indirectly implies that the program creators were expecting that institutions would be able to provide sufficient national resources to implement the RDP. Therefore, Technical Assistance was to cover part of the Programme implementation costs. As a result, for the majority of the institutions, the TA budget turned out to be a significant help, but not sufficient in terms of completed activities. An exception to this was the ARiMR in which case Technical Assistance covered only small part of the needs whereas institutional subsidies served as the basic source of funding.

Solutions providing flexibility in using TA were of great importance for implementing the RDP. They included re-allocations carried out correctly as part of TA and the so-called pre-financing option

(available to all institutions except FAPA) without which a lot of institutions would not have been able to carry out their operations in an effective way. Technical Assistance was playing the role of a guarantee of reimbursement of the expenses of up to 100% of the qualified costs, thus allowing such expenditures to be born with peace of mind. What is important here is the fact that the project providers were allowed to begin completion of their operations as of January 1, 2007, i.e. prior to concluding the agreement. This mechanism allowed the RDP to be implemented in a way outside Technical Assistance and prevented a situation where a delay in launching the TA (not launched until the end of December 2008) would otherwise have had an impact on completing the Programme.

Applications for granting TA support were being accepted on a continuous basis and support was being granted on a first-in, first-served basis. These applications had to meet requirements set forth in the RDP 2007-2013, ensure fulfilment of TA objectives and priorities and to make a positive impact on the RDP implementation status or on activities relating to previous or consecutive programming periods with this being verified during the assessment process. The assessment of Technical Assistance applications focused on the eligibility and validity of specific costs. However, it was not related to the process of making decisions regarding the best possible methods for using the funds designed for Programme implementation process. This process was already taking place earlier while plans for pre-funding expenses were being made. The process of application assessment and granting support could have lasted over 6 months; this, however, was of no significance to the operation of the institutions that had used pre-financing. As a result of the availability of this funding option, the dynamics of spending of TA funds were reduced. Its pace was increased as a result of a few factors: firstly, a shorter expense eligibility period and secondly, introduction of applications for planned operations. Both of these changes turned out to be beneficial as they improved the implementation process with the latter strengthening TS – general financial planning relations.

Re-allocations made between Technical Assistance (from Scheme II – Information and Promotional Activities and Scheme III – NRN) and Scheme I, which ensured resources for managing and implementing the Program should be evaluated positively. Along with improved completion of the RDP, there was no need to keep the promotional campaign at such a high level as recipients had already been aware of similar forms of support and they were more in demand of supplementary rather than basic information. Moreover, by that time, the procedures of application had already been launched with part of them having already been completed. This is confirmed by quantitative study results where as much as 60% of the management staff of the institutions in the execution system has positively assessed the shift of resources from information and promotional activities and 56% - from NRN to Scheme I.

The TA monitoring indicators were, in practice, of product nature. They allowed TA implementation progress to be monitored, but they had limited use for support of the management process. For indicators related to the number of beneficiaries, projects and activities, target values were adopted, which were later reduced, which indicates that it had been difficult to plan them. As regards the other indicators related to the type of activities and communication plan, no target values were accepted, thus making it impossible to monitor TA effects in terms of, for example, changes to these institutions' potential. In addition, the lack of the target values implies that the planned effect remained at its high level of generality and its operationalization was a continuous process. At the implementation stage, the need to supplement employment-funding data was observed. It was relevant as the original indicator-defining method had failed to find out the actual number of posits employed in the system.

By the end of 2015, 3,754 operations amounting to PLN 1,074,424,959.28 had been completed as part of Technical Assistance. The largest part of TA resources was spent on Scheme I (74,4%) with the largest amount allocated for employee salaries (59.3% of TA expenses). Whereas, the total expenses for remunerations accrued as part of all Schemes amounted to 62.4% of TA expenses. The largest part of the remuneration expenses was spent on the Managing Authority's needs (nearly 26%) and on regional self-governments (54%).

Looking at an individual institution scale of support, the largest amount of TA resources was provided to the Managing Authority. If, however, one accounts for the type of institution then the largest chunk of TA was granted to regional self-governments (53% of TA resources) even though they were implementing RDP activities the number of which comprised 1% of the amount Programme operations and valued at 18% of the payments. Therefore, if one looks only at Technical Assistance, it may seem as though it is the substantive aspects that are more in favour of entrusting the implementation process to self-governments than the financial aspects. Technical Assistance has significantly contributed to the construction of the potential of regional self-governments in which case support was noticeable due to creation of new RDP teams. In the case of the Ministry of Agriculture and Rural Development, FAPA and of some self-governments, 100% of RDP job remunerations were financed (in proportion to the amount of time devoted to RDP) and in the case of the Ministry of Finances, the level of funding per full-time position was similar to that in self-governments. For the Agency of Agriculture Restructuring and Modernisation (ARiMR), however, this support was rather insignificant (16% of RDP employee remuneration costs) and it was only temporary, not being an instrument oriented at providing a sufficient level of employment.

The survey among executive staff has shown that the scope of tasks and their distribution between the institutions was transparent (an average of 7.8 on the scale of 0-10) where a moderately high role of TS was perceived. The relatively low-graded areas of assessment included the inter-institutional communication (an average of 7.1) and an ability to solve problems related to completion of the RDP (an average of 7.0) which was even though the institutions were continuously co-operating in a working mode. More restrained opinions of part of respondents, especially those from ARiMR, indicate that options provided by TA might not have been used to their fullest. The role of the Monitoring Committee in solving the RDP completion-related problems was also regarded as moderate.

The respondents graded the execution of tasks related to ensuring fulfilment of RDP's objectives relatively lower than technical implementation-related tasks. The respondents were agreeing, to a moderate extent, that the "support programmed at the RDP has been sufficient in terms of challenges and needs related to rural area development." The adequacy of selection of forms of support to measures' objectives rated higher and even the higher levels of agreement were observed with relation to the statement that substantive aspects were taken into consideration while verifying the applications for remuneration. In the case of positive rankings, the TA contribution was perceived as moderate in all of these areas and it seems unlikely that TA options have been used to their fullest in this particular case. Quantitative interviews show that TA has been perceived as a source of financing of the execution of current tasks rather than as sources that could be used to improve the completion of a given process and fulfil a non-standard demand, e.g. for knowledge or improvement of cooperation. Better marks were given to completion of functions related to formal implementation of operations: cooperation with beneficiaries, verification of remuneration applications, on-site control and monitoring, and it was the respondents' opinion that TA-related support has had substantial contribution to this extent. Evaluation was a less-known function of the system – only approx. 2/3 of

the respondents have had contact with planning or using evaluation results and ranked its utility as moderately high. The Monitoring Committee's role turned out to be the least recognisable element.

For the majority of the institutions, Technical Assistance has played the key role in providing employment. Concurrently, the opinions of the managerial staff regarding the adequacy of employment were diversified and, in their majority, not fully positive (an average of 6.6 per 10). The demand for staff was, to the largest degree, fulfilled in regional self-governments. First and foremost, it was the process of application for funding that turned out to be a function underfunded by TA, right next to payment authorization and monitoring processes (both substantive and financial) while the employment in control and NRN satisfied the needs to a greater extent. The system performance levels in terms of accepting and monitoring the financed operations did not quite meet the expectations of institution representatives. As the qualitative study shows, temporarily there were work accumulation issues associated with implementation process delays, simultaneous initiation of application processes and with reduced options for creating full-time jobs (which were created incommensurately with perceived needs), for shifting employees between tasks and using additional support in the form of civil-law contracts.

According to some respondents, TA has played a very important role in improving the employees' competences. Without it, it would have been a lot harder to obtain partial or full funding of training, particularly when one thinks of the Ministry of Agriculture and Rural Development. As regards the other institutions, availability of competence improvement forms had similar evaluation levels. In the case of the ARiMR, however, an average grading of the TA role was a bit lower which could be related to the fact that in this institution only some types of training were funded from TA. The study results point to the role of TA in improving employee competences in terms of future financial prospects (e.g. in areas of related to implemented measures, public procurement laws, language competences, new implementation procedures, etc.). For this reason Technical Assistance is, for the respondents, still needed to sustain the system. It should, however, be emphasized that despite the fact that training was important, gained experience was of key significance for ensuring high-level competences of the employees. For this reason, it was important for effective implementation of the Programme to maintain permanence of employment. It was not, however, an effect of TA because, as available data shows, it has not improved competitiveness of remuneration within institutions.

Due to TA funds, information and promotional activities could be more intensive, more diverse and of a broader scope. The mere number of the users of websites providing information about RDP exceeds the number of farmsteads and entities from the agricultural and food industries. Particular emphasis was being put on the role of TA as an aid creating the possibility to respond to the needs of the Programme implementation process. In cases of insufficient levels of interest in RDP activities, the role of information activities was to reach as many potential recipients as possible and to encourage them to participate in the Programme. Other studies show that information on the Programme has been effectively reaching the beneficiaries, but there is no data whether it reached the non-applicants. Due to a large scope of activities, it was suggested that the promotion should have been oriented more narrowly, for example at providing help with filling out the applications correctly or at raising awareness of how to use the support in a more effective way. It may be assessed as problematic, that the language of communication was and remained complex despite introduced simplifications. The less-educated project providers had a lower chance of receiving subsidies and hence, it may be assumed that the method of communicating the requirements was a barrier. In addition, the level of complexity is confirmed by the fact that a large proportion of project providers in Priority I used

advisory services while preparing their applications (this, however, did not change their chances to receive support).

Technical Assistance has contributed indirectly to the introduction of simplifications in RDP implementation through supporting the Programme execution system. This contribution included employee hiring and performance of control processes (the impact of TA on high-quality level of control function execution was observed). On the other hand it depended on the quality of the Programme implementation, and not on the TA itself, to what extent problems would be noticed and changes would be introduced.

The National Rural Network

Tasks executed as part of the National Rural Network (NRN) include identifying, analysing and transferring good practices, supporting inter-territorial and international cooperation, analysing and assessing rural area development policies and training the newly created Local Action Groups (LAGs). In practice, activities which could be a part of the aforementioned areas (except for the last one), were formally assigned to diverse tasks. This indicates that their repartition was useful only to a certain degree. The largest part of NRN funds was spent on educational activities (training, conferences, seminars, workshops, study trips) and on supporting participation in industry trade fair, exhibitions and as well as on promotional events.

In order to evaluate the NRN contribution to the process of implementing the RDP objectives, the subject matters of the projects funded through NRN were analysed. 6% of the funds were spent on educational activities for rural production, 6% on activities related to promoting environmental protection (these activities were not related to environmental protection improvements in agricultural production but to supplementary activities such as renewable energy sources, eco-agriculture and eco-tourism). The vast majority of the funds was allocated for competitiveness of the broadly understood food industry by promoting its products (13%), to the promotion of agricultural production (14%), of rural tourism (11%) and for strengthening the potential of entrepreneurship and competitiveness (11% - e.g. entrepreneurship-related training, forums for entrepreneurs). 41% of the funds were spent for training sessions, conferences, seminars, workshops and study trips, i.e. forms of activities oriented at improving competences in all areas. Other NRN activities also helped acquiring knowledge and skills improvement. 14% of the funds were spent on activities related to improving competences and activating inhabitants, in previously not listed domains (agriculture, food, ecology, entrepreneurship) – by developing occupational skills and through projects involving engagement of local communities in creative activities, care of the environment or health, as well as through promoting village heads and leaders (6%) and by supporting the Leader approach (promoting attitudes, training on the Local Development Strategies and on the functioning of the LAGs). In addition, the NRN provided contribution into the improvement the quality of life in rural areas through events and other activities promoting cultural participation, tradition and entertainment (7%) and through the "Friendly village" contest promoting good practices for infrastructure (0.2%). The NRN also involved activities supporting the completion of all RDP objectives which improved access to knowledge about agricultural and rural development policy (including promotion of the new financial framework) or to enabling participation in a joint policy creation process as well as informative and promotional activities for RDP 2007-2013 and NRN (4%).

Participants of these activities assessed their usefulness in a positive way. The vast majority of persons participating in training sessions, conferences and similar forms of education agreed that they acquired useful knowledge (94%), including 64% of those for whom it was useful professionally. It was less frequent that participants developed practical skills (63%, including 44% – those useful at work) and experience (74%, including 52% – useful at work). Forms of training provided also an opportunity to establish contacts (87%, including 59% – useful at work). Study trips turned out to be the most effective amongst the analysed forms of learning. All surveyed participants of study trips gained useful knowledge, including 81% gained knowledge which would be useful at work. The exhibitors promoting their products at trade fairs, exhibitions and promotional events were also the ones who benefited from these activities. They gained useful knowledge (85%) – most often useful at work (81%) and skills (66% and 55%), experience (92%, including 81% – experience useful at work) and established contacts (92%, including 79% professionally useful). Participation in events allowed them to extend their offer (57%) and to acquire new customers (53%). Therefore, the NRN projects lead to improved levels of participants' competences and translate into actions that potentially support rural areas development.

Institutional management staff representatives involved in NRN gave moderately high ratings to activities related to identifying, analysing and transferring good practices (an average of 7.4 per 10 indicated that tasks could have been completed in a better way). The most successful types of projects included promotional events (an average of 8.4) followed by a bit lower but still positively ranked NRN.pl website (an average of 7.0). In relative terms, national and international-level inter-institutional cooperation support was given the lowest mark. This was also considered to be the most difficult task – at the initial stage of NRN operation, the NRN offices did not focus on searching for foreign partners, which caused problems later because once these tasks have been developed (following their transition to FAPA), foreign partners lacked the resources.

The study also revealed the weaker sides of the NRN. While it provided opportunities to learn about good practices, it was not involved in their effective transfer. A need was indicated to take actions that would exceed the mere process of exploring good practices and getting inspiration from them and to take steps that would lead to actual implementation of new solutions – be it either transferred or new solutions developed through the inspiration.

NRN was also providing participants of the activities (e.g. conferences) opportunities to meet one another. Moreover offices were providing partners with support in searching for institutions willing to cooperate. However, the opportunities to support partnerships through NRN have not been used to the fullest. The qualitative study shows that, in practice, the NRN was not functioning as a network. The partners did not identify themselves as "NRN partners" and were communicating between each other and finding new cooperation partners independently of the NRN. No activities were implemented that would animate communication among partners inside the network, nor were there actions designed to support stable local or thematic partnerships. Moreover, the "exchange of information and the assessment of the rural development policy" under the NRN consisted mainly in informing about changes related to the implementation of the RDP 2007-2013 and programming the RDP 2014-2020. Partners were also provided with some consultation opportunities, but the main part of consultations was carried out independently of the NRN, within statutory social consultations and working cooperation.

2. Wprowadzenie

Badanie ewaluacyjne realizacji Pomocy Technicznej i KSOW (zadanie IV) jest częścią ewaluacji ex-post PROW 2007-2013, której celem była ocena wpływu Programu na rozwój społeczno- gospodarczy Polski z uwzględnieniem jego wpływu na priorytety wspólnotowe. Głównym celem badania jest ocena realizacji Pomocy Technicznej oraz Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich oraz ich wpływu na wdrażanie programu PROW 2007-2013. Cele szczegółowe ewaluacji obejmują ocenę trafności logiki interwencji, skuteczności i efektywności programu, trwałości oraz wpływu netto programu.

W badaniu poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do realizacji celów PROW?
2. W jakim stopniu Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich przyczyniła się do realizacji celów PROW?
3. W jakim stopniu KSOW w Polsce przyczynia się do identyfikacji i upowszechnienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz projektów innowacyjnych?
4. Na ile skutecznie wykorzystano środki przyznane na PT, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników?
5. Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji działań (wielkość zasobów, kompetencje), które umożliwiały sprawne funkcjonowanie tych podmiotów?
6. Na ile przyjęte procesy i procedury Pomocy Technicznej były elastyczne i umożliwiały stosunkowo sprawne korzystanie z niej przez beneficjentów?
7. Jak można ocenić podział zadań i formułę współpracy pomiędzy podmiotami zapewniającymi działanie KSOW z perspektywy wpływu na realizację zasady partnerstwa i na efektywność wdrażania wsparcia?
8. Czy problemy w funkcjonowaniu KSOW, jakie zostały zdiagnozowane w poprzednich latach, zostały rozwiązane – w szczególności czy działanie KSOW koncentrowało się na priorytetach oraz wniosło wartość dodaną do wzmacniania partnerskiej współpracy w rozwoju obszarów wiejskich? Jeżeli tak, to jakie środki okazały się skuteczne, a jeżeli nie, to dlaczego?

3. Podejście metodologiczne

W badaniu zastosowano triangulację metodologiczną, na poziomie technik gromadzenia danych oraz na poziomie ich analizy. Wykorzystano analizę desk research, wywiady jakościowe (indywidualne, diady oraz telefoniczne), badania ankietowe oraz przeprowadzono oszacowanie efektu netto.

Analiza danych zastanych

Analiza danych zastanych obejmowała analizę dokumentacji oraz danych monitoringowych. W analizie dokumentacji uwzględniono: regulacje prawne, dokumenty programowe, Uchwały Komitetu Monitorującego PROW zasady korzystania z Pomocy Technicznej (PT), wytyczne i procedury dotyczące wykorzystania PT, plany komunikacyjne PROW 2007-2013, sprawozdania z realizacji Programu. Przeanalizowano także dane pochodzące z monitoringu rzeczowego i finansowego Programu, w szczególności pomocy technicznej oraz dane gromadzone przez instytucje dodatkowo, poza sprawozdawczością.

Dodatkowe dane administracyjne niedostępne w ramach monitoringu zbierano poprzez formularze wypełniane przez instytucje realizujące Program. Tą techniką pozyskano dane dotyczące zatrudnienia, wydatków instytucji (niezbędne do oszacowania efektu netto) oraz dane niezbędne do realizacji badań ankietowych techniką CAWI. Kompletne dane niezbędne do przeprowadzenia analizy otrzymano od części instytucji.

Badanie ankietowe kadry kierowniczej PROW – beneficjentów Pomocy Technicznej

Przeprowadzono badanie ankietowe techniką CAWI z beneficjentami Pomocy Technicznej – przedstawicielami kadry kierowniczej (dyrektorzy, zastępcy dyrektorów, kierownicy, naczelnicy) w instytucjach systemu realizacji PROW. Celem badania było zebranie opinii o roli Pomocy Technicznej. Pytano o stopień zaspokojenia potrzeb związanych z zasobami ludzkimi i technicznymi, ocenę jakości realizacji procesów związanych z wdrażaniem PROW oraz o przypuszczalny poziom realizacji wskaźników PROW, gdyby instytucja nie dysponowała Pomocą Techniczną (oszacowanie efektu netto PT). W przypadku, gdy ocena respondenta była pozytywna, pytano o jego opinię na temat tego, na ile Pomoc Techniczna i to, co z niej sfinansowano (zatrudnienie, szkolenia itd.), przyczyniły się do osiągnięcia takiego stanu. W przypadku oceny negatywnej nie wnioskowano, że braki wynikają z niedociągnięć PT, ponieważ PT jest tylko jednym z czynników wpływających na wdrożenie Programu. Natomiast poszukiwano odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wsparcie z PT może być lepiej ukierunkowane na wsparcie danych obszarów.

W badaniu wzięły udział departamenty merytoryczne ds. PROW oraz w przypadku Instytucji Zarządzającej - ARiMR i samorządów - także departamenty pomocnicze (np. finansowe, administracyjne). Do przedstawicieli tych ostatnich kierowano tylko część pytań – dotyczących adekwatności zasobów sfinansowanych z PT, podczas gdy o ocenę procesów realizacji PROW i i wkładu PT w ich realizację pytano tylko przedstawicieli departamentów merytorycznych. Wielkość zbiorowości kadry kierowniczej zaangażowanej w realizację PROW była częściowo znana. Otrzymano adresy poczty elektronicznej 551 osób, do których rozesłano ankietę. Nie dysponowano imiennymi adresami średniej kadry kierowniczej w ARiMR, dyrekcji CDR i wojewódzkich ODR oraz kadry kierowniczej w UKE i UZP. Ich liczbę szacuje się na nie więcej niż 500. W przypadku tych instytucji wysłano linki do ankiety na ogólne adresy departamentów oraz do osób wyznaczonych do kontaktu w

sprawie PROW z prośbą o przesłanie ankiety właściwym respondentom. Wśród respondentów zidentyfikowanych z imienia i nazwiska blisko 21% stanowili przedstawiciele MRiRW, 26% ARiMR (jak wspomniano, ich liczba była niedoszacowana, co prowadzi do przeszacowania udziału innych instytucji), a 47% - samorządów województw. Natomiast wśród respondentów ankiety przedstawiciele MRiRW stanowili 14%, ARiMR – 36%, a samorządów – 37%, co, ostrożnie szacując, można uznać za bliskie rzeczywistej strukturze kadry kierowniczej.

Otrzymano wypełnione ankiety od 132 respondentów, z czego 97% zadeklarowało, że pełnili w systemie rolę merytoryczną, a 3% – pomocniczą.

Indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami beneficjentów Pomocy Technicznej i instytucji wdrażających PT

W ramach badania jakościowego wywiady (w większości indywidualne wywiady pogłębione i rzadko – diady) zostały przeprowadzone wywiady z przedstawicielami instytucji wdrażających Pomoc Techniczną i KSOW oraz z przedstawicielami beneficjentów Pomocy Technicznej, tj. pracownikami instytucji systemu realizacji PROW (na stanowiskach kierowniczych). Zbadano następujące podgrupy:

- Pracownicy wdrażający Pomoc Techniczną w IZ i ARiMR – 2 wywiady w Biurze Pomocy Technicznej MRiRW i 3 wywiady w Departamencie Pomocy Technicznej ARiMR
- Przedstawiciele beneficjentów Pomocy Technicznej (9 wywiadów w departamentach merytorycznych MRiRW i 1 wywiad z pracownikiem reprezentującym ministerstwo jako beneficjenta PT, 6 wywiadów w ARiMR, 1 wywiad w ARR).
- Przedstawiciele sekretariatów KSOW – 3 wywiady, w tym 1 telefoniczny.

Wywiady dotyczyły m. in. sposobu planowania działań, które miały być refinansowane z Pomocy Technicznej, procedur przyznawania i realizacji PT, w tym kwestii elastyczności wsparcia i sposobu oceny wkładu operacji w realizację celów PROW, zmian w sposobie wdrażania PT. Ponadto dotyczyły oceny, jakie potrzeby i w jakim stopniu zostały zaspokojone przez Pomoc Techniczną – w tym wkładu PT w zapewnienie właściwej liczby pracowników, kompetencji pracowników i zasobów technicznych, wartości dodanej PT, efektów osiągniętych dzięki PT, roli PT w rozwiązywaniu problemów występujących w procesie wdrażania PROW. Szczegółowy zakres wywiadu był dostosowywany do zakresu zadań respondenta.

W przypadku KSOW wywiady dotyczyły roli sekretariatów, naboru projektów do Planu Działania i wyłaniania wykonawców, sposobu komunikacji i współpracy z partnerami oraz aktywizowania ich, sposobu realizacji zadań KSOW, w szczególności identyfikacji i przenoszenia dobrych praktyk, wartości dodanej KSOW.

Indywidualne wywiady pogłębione z partnerami KSOW

Przeprowadzono 10 wywiadów telefonicznych z partnerami KSOW. Byli to przedstawiciele samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych (w tym Lokalnych Grup Działania), organizacji branżowych i przedsiębiorców. Wywiady dotyczyły postrzegania roli KSOW, zgłaszania i realizacji projektów, oceny wpływu realizacji tych projektów na rozwój działalności partnera, korzystania z

informacji upowszechnianych przez KSOW, roli KSOW w nawiązywaniu i wzmacnianiu współpracy partnerów z innymi podmiotami, współpracy z sekretariatami KSOW i udziału partnerów w konsultowaniu rozwiązań dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Badanie ankietowe uczestników działań KSOW

Zrealizowano badanie ankietowe 512 uczestników projektów finansowanych przez KSOW. Ankieta została przeprowadzona przy współpracy z sekretariatami KSOW, partnerami KSOW i wykonawcami realizującymi projekty, którzy przesyłali do uczestników prośby o wypełnienie ankiety. W wiadomościach zamieszczono tytuł przedsięwzięcia, w którym brał udział uczestnik. Niniejsze badanie miało jednak pewne ograniczenia. Ponieważ wykonawca nie dysponował prawem do przetwarzania danych osobowych uczestników, a także nie istniała jednolita elektroniczna baza danych i dane kontaktowe uczestników gromadzono tylko w formie papierowej, badanie zostało przeprowadzone we współpracy z ww. instytucjami. W ankiecie wzięli udział uczestnicy projektów, którzy podali swoje adresy poczty elektronicznej i do których przedstawiciele ww. instytucji rozesłali zaproszenia do wypełnienia ankiety. Ze względu na brak możliwości kontrolowania, w jakiej proporcji byli reprezentowali uczestnicy różnych typów przedsięwzięć, wyniki przedstawiono odrębnie dla typów (szkolenia, targi itp.). Niemniej jednak, wobec braku innych tego rodzaju badań wśród uczestników projektów, wyniki niniejszego badania dają pewien pogląd o korzyściach projektów KSOW dla uczestników.

Badania przeprowadzone we współpracy z wykonawcami innych części ewaluacji

Współpracując z wykonawcami innych części ewaluacji ex-post PROW, zadano dodatkowe pytania w następujących badaniach:

- Badanie ankietowe beneficjentów osi I PROW w ramach I części ewaluacji – pytania dotyczące oceny działań informacyjno-promocyjnych, KSOW i doradztwa,
- Badanie ankietowe Lokalnych Grup Działania w ramach III części ewaluacji – pytania o przydatność działań szkoleniowych i informacyjnych KSOW.

Panel ekspertów

Panel ekspertów został zorganizowany w celu weryfikacji i rozwinięcia rekomendacji. Na spotkanie zostało zaproszonych pięciu ekspertów zajmujących się rozwojem obszarów wiejskich lub pomocą techniczną, w tym jedna osoba z tytułem profesora i dwie z tytułem doktora. W spotkaniu wzięli też udział pracownicy MRiRW zajmujący się Pomocą Techniczną PROW oraz KSOW.

4. Kontekst oceny

4.1. Ramy prawne PT PROW 2007-2013

Przepisy regulujące system realizacji PROW 2007-2013, a także zasady i tryb przeprowadzania niektórych operacji finansowanych ze środków Pomocy Technicznej określają przepisy krajowe i zagraniczne (por. załącznik 1). Podstawowym aktem prawnym unijnym jest Rozporządzenie Rady (WE) NR 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹ oraz Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W kraju podstawowym aktem prawnym w odniesieniu do Pomocy Technicznej jest Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich została powołana zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005. Na mocy art. 54 każde z państw członkowskich miało utworzyć sieć, skupiającą organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich. W Polsce KSOW powołano ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4.2. Zaangażowane podmioty i kontekst instytucjonalny PROW 2007-2013

Zgodnie z odpowiednimi regulacjami unijnymi² i krajowymi³, zarządzanie Programem oraz jego wdrożenie spoczywa na barkach dwóch wyznaczonych instytucji - Instytucji Zarządzającej oraz agencji płatniczej, przy czym obie z nich mogą powierzyć wykonywanie swoich zadań innym podmiotom, jako tzw. zadania delegowane.

Instytucja Zarządzająca

Zadania instytucji zarządzającej PROW 2007-2013⁴ wykonywał minister właściwy do spraw rozwoju wsi. W jego imieniu funkcje te pełnią poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa Rolnictwa i

¹ Uchylone i zastąpione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

⁴ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. 2007 Nr 64 poz. 427

Rozwoju Wsi⁵. Do ich obowiązków należało zapewnienie efektywności, skuteczności i prawidłowości zarządzania Programem⁶. Ministerstwo mogło powierzyć zadania dotyczące wdrażania Programu podmiotom zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Podmioty, którym Instytucja Zarządzająca powierzyła wykonywanie zadań dla poszczególnych działań Programu, przedstawia poniższa tabela⁷.

Tabela 1 Podmioty, którym IZ powierzyła wykonywanie zadań w PROW 2007-2013

Działanie	Podmiot, któremu delegowano zadania
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	FAPA
Ułatwianie startu młodym rolnikom	ARiMR
Renty strukturalne	ARiMR
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	ARiMR
Modernizacja gospodarstw rolnych	ARiMR
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	ARiMR
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	Samorządy Województw
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	ARiMR
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności i leśnej	ARiMR
Działania informacyjne i promocyjne	ARR
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych (zobowiązanie z okresu 2004-2006)	ARiMR
Grupy producentów rolnych	ARiMR
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	ARiMR
Program rolno-środowiskowy	ARiMR
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	ARiMR
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych	ARiMR
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	ARiMR
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	ARiMR
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	Samorządy Województw
Odnowa i rozwój wsi	Samorządy Województw
Działania realizowane w ramach osi Leader	Samorządy Województw
Pomoc techniczna	ARiMR

Źródło: PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa, marzec 2016.

Ministerstwo pełniło w PROW rolę Instytucji Zarządzającej Programem, wyznaczając do tego zadania właściwe departamenty resortu (Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, do którego początkowo należało zarządzanie PROW, oraz te, którym później przekazano część zadań: Departament Płatności Bezpośrednich, Biuro Pomocy Technicznej), do których zadań należało przygotowanie dokumentów programowych, odpowiednich wytycznych dla działań, planowanie budżetu działań PROW na poszczególne lata, monitorowanie postępów we wdrażaniu programu, dokonywanie kontroli instytucji wdrażających PROW, prowadzenie informacji i promocji Programu, ogólna sprawozdawczość finansowa i z postępów, a także obsługa Komitetu Monitorującego Program.

⁵ Zarządzanie PROW powinno być zgodne z Rozporządzeniem Rady nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Rozporządzeniem Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

⁶ Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),

⁷ <http://prow.lubelskie.pl/prow-20072013-419/system-wdrazania-428>

W związku z faktem powołania dwóch agencji płatniczych do dokonywania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz EFRROW Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi musiał zagwarantować pełen monitoring działań płatniczych. Zadania powołanej w tym celu jednostki powierzono jednostce organizacyjnej wyłonionej w ramach struktury MRiRW⁸, której specjalną akredytację przyznał Minister Finansów. Realizując swoje zadania IZ, Ministerstwo zrealizowało 292 umowy z Pomocy Technicznej o wartości wydatków 287 371 538, 63 zł. (bardziej szczegółowo zobacz załącznik nr 8.2).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – agencja płatnicza

Rolę agencji płatniczej⁹ pełniła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, do której zadań należało dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów ze środków EFRROW, ich księgowanie, przeciwdziałanie, wykrywanie i informowanie o nieprawidłowościach. Zadania związane z przyznaniem i cofaniem akredytacji do wykonywania roli agencji płatniczej wykonywał minister właściwy ds. finansów publicznych¹⁰. On też sprawował funkcje nadzorcze nad agencją płatniczą. Akredytacja ARiMR jako agencji płatniczej w odniesieniu do obsługi pomocy technicznej w ramach PROW 2007–2013 została przyznana Rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 sierpnia 2008 r.¹¹

Również i ARiMR, na podstawie umowy delegowania zadań, o której mowa w art. 6 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005, mogła delegować innym podmiotom zadania w zakresie przyjmowania wniosków o płatność, kontroli administracyjnej wniosków o płatność, kontroli na miejscu oraz zatwierdzania płatności, przeprowadzania kontroli na miejscu, ustalania nienależnych kwot pomocy i nadzoru nad ich zwrotem, przechowywania dokumentów związanych z wykonywaniem zadań agencji płatniczej. Informacje o podmiotach, którym delegowano zadania, znajdują się w poniższej tabeli.

Tabela 2 Podmioty, którym ARiMR delegowała wykonywanie zadań w PROW 2007-2013

Działanie	Podmiot, któremu delegowano zadania
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	Samorządy Województw
Działania informacyjne i promocyjne	ARR
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	Samorządy Województw
Odnowa i rozwój wsi	Samorządy Województw
Działania realizowane w ramach osi Leader	Samorządy Województw
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	FAPA

Źródło: PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa, marzec 2016.

Jak opisano powyżej, zadania związane z wdrażaniem Pomocy Technicznej, w tym jej przyznawaniem innym beneficjentom, wykonuje ARiMR za wyjątkiem sytuacji, w której sama o tę pomoc się ubiegała – wówczas pomoc przyznawana była przez Instytucję Zarządzającą (IZ).

⁸ Departament Finansów MRiRW.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Agencja z jednej strony pełniła funkcję agencji płatniczej dla całego Programu PROW, z drugiej IZ delegowała jej zadania do wykonywania w ramach obowiązków Instytucji wdrażającej. 14 działań spośród 22 w PROW (w tym Pomoc Techniczna) została delegowana do realizacji przez tę instytucję. W celu obsługi programu ARiMR zrealizowała w sumie 29 umów z Pomocy Technicznej wydając kwotę 162 151 174,91 zł.

Ocena ex-ante potwierdziła zasadność powierzenia powyższych funkcji MRiRW i ARiMR, z uwagi na zdobyte przez te instytucje doświadczenia z realizacji poprzednich programów WPR, tym bardziej, że co najmniej połowa z działań PROW 2007-2013 była kontynuacją działań wdrażanych w latach 2004-2006¹².

Ministerstwo Finansów – jednostka certyfikująca

Funkcję jednostki certyfikującej w PROW zapewniającej utrzymanie czynności audytowych związanych z wydawaniem certyfikacji zamknięcia pomocy finansowej, a także zatwierdzanie rachunków agencji płatniczej w zakresie ich prawdziwości, kompletności i dokładności oraz nadzór nad pracownikami urzędów kontroli skarbowej prowadzącymi czynności sprawdzające w jednostkach terenowych agencji płatniczej i innych jednostkach uczestniczących we wdrażaniu EFRROW, pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów. Na realizację zadań Ministerstwo zrealizowało 23 umowy z Pomocy Technicznej o wartości wydatków 13 429 184, 36 zł.

Urząd Zamówień Publicznych

Rolą Urzędu Zamówień Publicznych w realizacji PROW było dokonywanie kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Na ten cel Urząd zwrócił się do ARiMR o współfinansowanie w ramach Pomocy Technicznej wynagrodzeń osób zajmujących się prowadzeniem kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach 7 umów o wartości wydatków 714 331,16 zł.

Samorządy Województw

Samorządy województw odpowiedzialne były za wdrożenie 4 działań PROW:

- Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa
- Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
- Odnowa i rozwój wsi
- Działania w ramach Osi 4 - LEADER

Ponadto, na podstawie umowy z ARiMR wykonywały funkcje agencji płatniczej w zakresie przyjmowania wniosków o płatność, kontroli na miejscu oraz zatwierdzania płatności, przeprowadzania kontroli na miejscu, ustalania nienależnych kwot pomocy i nadzoru nad ich zwrotem itp. Dotyczyło to działań związanych z podstawowymi usługami dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowy i rozwoju wsi oraz Leadera. Z Pomocy Technicznej skorzystały samorządy w ramach 3 269 umów o wartości wydatków 568 826 961, 22 zł.

¹² Ocena ex-ante PROW 2007-2013, grudzień 2006, Agrotec Spa, Agrotec Polska Sp z o o.

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego była beneficjentem Pomocy Technicznej w zakresie obsługi działania 133 „Działania informacyjne i promocyjne”, do którego zaliczało się rozpowszechnienie informacji o działaniu, zachęcenie beneficjentów (w tym przypadku grup producentów) do składania wniosków o przyznanie pomocy na działania obejmujące akcję promocyjno-informacyjną ich własnych produktów w kraju i zagranicą z terminem realizacji najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r., zachęcenie instytucji związanych z rolnictwem i samorządem terytorialnym do przekazywania informacji na temat działania 133. W okresach późniejszych ARR upowszechniała informację o rezultatach i efektach osiągniętych w wyniku realizacji działania 133 oraz o tzw. dobrych praktykach, a także upowszechniała informacje o PROW 2014-2020, w tym w zakresie zadań przewidzianych do realizacji przez ARR pt. „Systemy jakości produktów rolnych i spożywczych” oraz „Współpraca”. W celu obsługi swoich zadań ARR podpisała w sumie 13 umów o wartości wydatków 2 688 175 zł.

Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie

Na mocy umowy z ARIMR od czerwca 2014 roku wnioskodawcy i beneficjenci PROW 2007-2013 mogli korzystać z bezpłatnej pomocy ekspertów z Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Ekspersi służyli pomocą przy przygotowywaniu odpowiedzi do protokołów z kontroli przeprowadzonej u beneficjentów oraz przy prawidłowym rozliczeniu otrzymanego wsparcia, w tym w przygotowywaniu wniosków o dokonanie zmian w umowach. Ponadto CDR realizowała zadania związane z kontrolą dokonywaną na potrzeby przyznawania i wypłaty pomocy w celu zabezpieczenia interesów finansowych Unii Europejskiej i sektora finansów publicznych (np. przeprowadzenie przez CDR kontroli w akredytowanych podmiotach doradczych). Umowa obejmowała następujące działania PROW:

- Ułatwianie startu młodym rolnikom,
- Modernizacja gospodarstw rolnych,
- Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej,
- Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych,
- Grupy producentów rolnych,
- Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)
- Program rolno-środowiskowy
- Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne
- Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej
- Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw
- Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie różnicowania w kierunku działalności nierolniczej
- Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

Ze środków Pomocy Technicznej CDR skorzystało, podpisując 1 umowę na zapewnienie funkcjonowania zespołu ekspertów, w ramach której wydatkowano 211 718,61 zł.

Ośrodki Doradztwa Rolniczego

Od 2014 roku beneficjentom pomocy w ramach PROW 2007-2013 udostępniono bezpłatną pomoc w przygotowaniu uzupełnień lub wyjaśnień do złożonych wniosków o przyznanie pomocy, wypłatę

wsparcia czy jego prawidłowe rozliczenie w ramach PROW 2007-2013 oraz wniosków o przyznanie wsparcia finansowego wstępnie uznanym grupom czy organizacjom producentów owoców i warzyw. Działające od czerwca 2014 r. przy wojewódzkich Ośrodkach Doradztwa Rolniczego oraz Centrum Doradztwa Rolniczego zespoły ekspertów miały świadczyć bezpłatne doradztwo, co do zasady „w przypadkach trudnych”, będących konsekwencją formalnego wystąpienia ARiMR skierowanego bezpośrednio do wnioskodawcy lub beneficjenta. Działanie to było konsekwencją dotychczasowego przebiegu realizacji programu, kiedy to zdarzało się często, że ARiMR po analizie otrzymanych dokumentów o przyznanie pomocy musiała prosić wnioskodawców o przesłanie wyjaśnień czy uzupełnień, których beneficjenci nie potrafili sami wprowadzić i zwracali się o pomoc do firm doradczych lub rezygnowali. Doradcy pomagali ponadto w prawidłowym rozliczeniu otrzymanego wsparcia, wspierając w przygotowaniu do rozliczeń dokumentów, udzielając porad jak poprawnie udokumentować i rozliczyć poniesione przez beneficjentów koszty wykonanych operacji, a także w przygotowywaniu wniosków o dokonanie zmian umów o przyznanie pomocy oraz przygotowywaniu odpowiedzi do protokołów z kontroli. Eksperti pomagali wnioskodawcom ubiegającym się o przyznanie pomocy w takich samych działaniach wdrażanych przez ARiMR, jak CDR w Brwinowie.

ODR-y łącznie zrealizowały 25 umów z Pomocy Technicznej w ramach których wydatkowano 13 079 498,37 zł., z czego wszystkie wydatki pokrywały koszty wynagrodzeń ekspertów zespołów doradczych dla beneficjentów oraz koszty ich delegacji i utrzymania biura.

Urząd Komunikacji Elektronicznej

W związku z działaniami prowadzonymi w ramach PROW na rzecz szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich, UAE – mając na uwadze jednocześnie jego rolę w koordynacji działań w tym obszarze również z innymi programami pomocowymi (np. PO IG), w ramach Pomocy technicznej świadczyło usługi z zakresu prowadzenia kontroli dla projektów realizowanych w ramach działania "Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej" (np. wykonywanie pomiarów przepływności łączy). W sumie UAE podpisała dwie umowy z ARiMR, w ramach których wydatkowano 161 776,40 zł. i obie dotyczyły zakupu sprzętu, organizacji szkoleń oraz kosztów delegacji.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Fundacji powierzono część zadań związanych z wdrażaniem Programu, tj. wdrażanie działania *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*, wraz z dotyczącymi go działaniami informacyjno-promocyjnymi oraz, od 2011 r., pełnienie zadań Sekretariatu Centralnego KSOW. FAPA skorzystała ze wsparcia Pomocy Technicznej w ramach 93 umów, w ramach których wydatkowano 26 058 414,82 zł.

Jak wynika z badania jakościowego, **większości instytucji w systemie powierzono daną rolę ze względu na doświadczenie w realizacji działań w poprzednich okresach** wdrażania funduszy strukturalnych oraz funduszy przedakcesyjnych (MRiRW, samorządy województw, ARiMR). Nową rolę otrzymała Agencja Rynku Rolnego, która - wraz z zakończeniem wdrażania innych instrumentów - prowadziła promocję uczestnictwa rolników w systemach jakości.

Podział zadań pomiędzy poszczególne instytucje systemu realizacji **został dobrze oceniony przez wypowiedających się w badaniu jakościowym**. Dotyczyło to zarówno działań merytorycznych, związanych z wdrażaniem PROW, jak i działań informacyjno-promocyjnych. Podkreślano rolę Ministerstwa jako programującego wsparcie, przygotowującego odpowiednie akty prawne, monitorującego i kontrolującego system, oraz rolę instytucji wdrażających jako tych odpowiedzialnych

za uruchamianie i przebieg realizacji poszczególnych działań. Podkreślano też bieżącą roboczą współpracę pomiędzy IZ i ARiMR, przekazywanie informacji o pojawiających się problemach, zgłaszanie propozycji i robocze konsultacje projektowanych rozwiązań, co pozwalało na optymalizację procesu wdrażania.

Zwrócono uwagę na dużą rolę ARiMR jako agencji płatniczej, odpowiedzialnej za prawidłowe zawieranie umów, za wydatkowanie środków, kontrole administracyjne, kontrole na miejscu. Powierzenie przez nią części zadań innym podmiotom wymagało nie tylko oprzyrządowania prawnego, ale również odpowiedniego poinformowania o czynnościach do przeprowadzenia w jej imieniu. Agencja np. – oprócz opracowania i przekazania odpowiednich jednolitych procedur weryfikujących spełnienie przez wnioskodawców kryteriów – przeprowadzała szkolenia z instrukcji postępowania dla pracowników zaangażowanych podmiotów, jak również dokonywała kontroli podmiotów i zadań do oceny wypełnianych przez nie powierzonych zadań.

Jeśli chodzi o obszar **informacji i promocji**, działania były prowadzone z poziomu centralnego (IZ, ARiMR, ARR) oraz regionalnego (urzędy marszałkowskie, oddziały i biura ARiMR, oddziały ARR), a dodatkowo w ramach KSOW prowadzono działania na poziomie lokalnym (lokalne grupy działania). Rolą Instytucji Zarządzającej było promowanie i szerzenie informacji dotyczącej całego programu, jego celów, działań, zakresu wsparcia, a także rezultatów i tzw. dobrych praktyk. Pozostałe instytucje systemu realizacji odpowiedzialne były za działania upowszechniające w odniesieniu do tych działań, które wdrażały. Ponadto prowadzono działania informujące o Programie, jak również o dobrych praktykach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w ramach KSOW (por. rozdział dot. KSOW).

Podkreślano rolę rocznych planów komunikacyjnych opracowywanych przez Ministerstwo oraz zatwierdzanych przez IZ dla poszczególnych instytucji. Przytaczano przykłady wspólnych działań promujących wsparcie – promowanie wydarzeń informacyjnych organizowanych przez inny podmiot.

4.3. Podstawowe informacje na temat Pomocy Technicznej i KSOW PROW 2007-2013.

4.3.1. Podstawowe informacje na temat Pomocy Technicznej

Cele Pomocy Technicznej

Cele Pomocy Technicznej zostały następująco sformułowane w PROW:

1. Umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW.
2. Zapewnienie warunków efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup (zespołów) roboczych.
3. Wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania.
4. Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.
5. Finansowanie wydatków określonych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r.

Pomoc Techniczna realizowana była w ramach trzech schematów (patrz tabela poniżej), których pierwszy dotyczył ściśle wsparcia dla instytucji systemu realizacji w zakresie ich potencjału do wdrażania wyznaczonych zadań, a drugi i trzeci obejmował kwestie zapewnienia odpowiedniego systemu informacji i promocji działań.

Tabela 3 Podział Pomocy technicznej PROW na schematy wdrażania

Schemat I: Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu	Schemat II: Działania informacyjne i promocyjne	Schemat III: Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich
<ul style="list-style-type: none">• przygotowanie wszystkich uczestników procesu wdrażania,• zapewnienie optymalnych warunków wykonywania powierzonych zadań.• finansowanie ocen ex post, audytów i przygotowywania końcowych sprawozdań dotyczących poprzedniego okresu programowania, a także prac związanych z przygotowywaniem kolejnego okresu programowania.	<ul style="list-style-type: none">• promocja PROW i pogłębienie wiedzy na temat zasad jego działania, możliwości otrzymania pomocy,• działania dot. bieżącego informowania o przebiegu realizacji PROW• finansowanie działań informacyjno - promocyjnych dotyczących następnego okresu programowania.	<ul style="list-style-type: none">• finansowanie stworzenia oraz utrzymania struktury potrzebnej do działania Sieci prowadzącej wymianę i rozpowszechnianie informacji na temat działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wśród wszystkich zainteresowanych partnerów,• identyfikacja i analiza dobrych praktyk, wymiana istotnych dla rozwoju obszarów wiejskich doświadczeń oraz transfer "know-how"

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego.

Priorytety Pomocy Technicznej

Uchwałą Komitetu Monitorującego z 2007 roku¹³ określono priorytety dla Pomocy Technicznej w latach 2007 – 2008. W rok później nastąpiła zmiana priorytetów Pomocy Technicznej, wdrożona uchwałą nr 14 Komitetu Monitorującego, która z jednej strony dokonywała uogólnienia priorytetu w Schemacie II, z drugiej określała czas ich obowiązywania na cały okres realizacji PROW (czyli na lata 2007-2013). Brzmienie priorytetów zestawiono w poniższej tabeli.

Tabela 4 Podział Pomocy technicznej PROW na schematy wdrażania

Schemat	Priorytety 2007	Priorytety 2008
Schemat I „Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu”	Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem, wdrażaniem Programu, dokonywaniem płatności, kontrolą i audytem	Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem, wdrażaniem Programu, dokonywaniem płatności, kontrolą i audytem
Schemat II „Działania informacyjne i promocyjne”	Realizacja działań promocyjnych i informacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań w ramach Planu Komunikacyjnego	Realizacja działań promocyjnych i informacyjnych
Schemat III „Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich”	Funkcjonowanie struktury oraz wdrożenie planu działania KSOW	Funkcjonowanie struktury oraz wdrożenie planu działania KSOW

Źródło: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Komitet-monitorujacy/Uchwaly-Komitetu-Monitorujacego-PROW-2007-2013>

Działania informacyjno-promocyjne w ramach Schematu II Pomocy Technicznej

Nieodłącznie z wdrażaniem PROW wiąże się zapewnienie odpowiednich działań informacyjnych i promujących program, których realizacja jest jednym z warunków skuteczności celów Programu. Obowiązek prowadzenia działań informacyjnych zawarty jest przede wszystkim w art. 76 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, art. 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 150, poz. 1067) oraz w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania Instytucji Zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. 2007, Nr 163, poz. 1160). Na podstawie przepisów wykonawczych do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005¹⁴ opracowywany jest tzw. plan działań

¹³ Uchwała Nr 8 /2007 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 4 września 2007 roku

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006, ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

informacyjnych, określający zakres i metody przekazywanych informacji adresowanych do ogółu społeczeństwu, jak i potencjalnym beneficjentom.

Podstawą działań informacyjno-promocyjnych PROW jest strategia komunikacji i działań informacyjnych, która została zawarta w rozdziale 13 dokumentu programowego PROW, a która obejmuje listę działań informacyjno-promocyjnych i ich adresatów oraz odpowiednie wskaźniki monitorowania. Strategia została opracowana według kryteriów planu działań informacyjnych, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2006.

Celami strategii komunikacji i działań informacyjnych są:

- 1) Zapewnienie stałego, bezpośredniego dostępu do szczegółowych informacji na temat możliwości i zasad udzielania pomocy, a w szczególności do:
 - a) opisu procedur stosowanych przy rozpatrywaniu wniosków o finansowanie,
 - b) warunków i kryteriów kwalifikacji przy wyborze i ocenie projektów,
 - c) opisu procedur administracyjnych, których należy przestrzegać przy ubieganiu się o finansowanie w ramach Programu;
- 2) zapewnienie stałego, bezpośredniego dostępu do informacji na temat Programu, sposobu jego realizacji oraz osiąganych rezultatów instytucjom zaangażowanym w realizację Programu, partnerom społecznym i gospodarczym, organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom, związkom branżowym i instytucjom związanym z sektorem rolnym i obszarami wiejskimi
- 3) rozpowszechnienie informacji wśród zainteresowanych środowisk na temat wkładu i roli odgrywanej przez Wspólnotę w realizacji Programu¹⁵.

Ponadto podmioty wdrażające PROW były zobowiązane do prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych na podstawie zatwierdzonych rocznych planów komunikacyjnych oraz zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zmian w planach komunikacyjnych, kryteriów oceny i weryfikacji planów komunikacyjnych, zatwierdzania planów komunikacyjnych PROW 2007-2013. Roczne plany komunikacyjne zawierały zestawienie działań, które miały na celu zapewnienie szerokiego dostępu do informacji o PROW 2007-2013 zarówno społeczeństwu, jak i potencjalnym beneficjentom Programu, a w późniejszych latach także informacji o PROW 2014-2020.

Równie szeroki był katalog adresatów działań promocyjno-informacyjnych: ogół społeczeństwa, beneficjenci i potencjalni beneficjenci działań (w tym rolnicy, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, partnerzy społeczno-gospodarczy), instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu, instytucje, organizacje i stowarzyszenia, których działalność związana jest bezpośrednio lub pośrednio z sektorem rolnym i obszarami wiejskimi, administracja rządowa i samorządowa w poszczególnych województwach, organizacje pozarządowe w tym: zaangażowane we wspieranie równości mężczyzn i kobiet oraz w kwestie dotyczące środowiska naturalnego, środki masowego przekazu.

Za realizację i monitorowanie strategii odpowiadała Instytucja Zarządzająca. Na poziomie regionalnym i lokalnym działania takie prowadziły instytucje, którym powierzono wdrażanie, przy czym za koordynację i nadzór nad całościową realizacją działań komunikacyjnych odpowiadał Minister

¹⁵ PROW, MRiRW, Warszawa, marzec 2016.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jako że zakładano, że w proces informowania o programie powinna być włączona jak największa liczba organizacji, partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń, samorządów, stąd też ci adresaci powinni z założenia być docelowymi odbiorcami prowadzonej akcji informacyjnej, łączącej w sobie organizację szkoleń i seminariów, konferencji, publikację i dystrybucję materiałów informacyjnych, współpracę w ramach KSOW (planowano, że działania realizowane w ramach KSOW nie będą tożsame z projektami realizowanymi w ramach strategii komunikacyjnej), działalność punktów informacyjnych.

Dokument programowy PROW zakładał finansowanie strategii ze środków PT i środków własnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie działań informacyjno-promocyjnych. Na lata 2007-2013 zaplanowano przeznaczyć pierwotnie 50 mln euro (po zmianie w 2012 roku - 28 mln euro) na realizację działań, bazując m.in. na doświadczeniach poprzednich programów operacyjnych oraz szacunkowej liczbie potencjalnych beneficjentów Programu (około 2 mln).

Tabela 5 Podział indykatywny środków na realizację strategii komunikacji na lata 2007-2013 [w EUR]

Rok	Kwota przeznaczona na działania Planu Komunikacyjnego (w EUR)
2007	6 000 000
2008	5 000 000
2009	5 000 000
2010	3 000 000
2011	3 000 000
2012	3 000 000
2013	3 000 000
Ogółem	28 000 000

Źródło: PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa, marzec 2016.

W dokumencie programowym PROW określono wymienione poniżej wskaźniki odnoszące się do wdrażania strategii komunikacji (bez podania oczekiwanych wartości docelowych), natomiast na etapie realizacji monitoringu Pomocy Technicznej zestaw wskaźników uległ zmianom.

- 1) Liczba publikowanych materiałów informacyjnych (monitorowany);
- 2) Liczba przeprowadzonych seminariów;
- 3) Liczba zorganizowanych konferencji (zamiast tych dwóch wskaźników monitorowano wskaźnik „Liczba konferencji, spotkań promocyjno-informacyjnych itp.”);
- 4) Liczba zorganizowanych szkoleń (monitorowano liczby szkoleń krajowych i zagranicznych);
- 5) Liczba beneficjentów zgłaszających się do punktów informacyjnych (nie sprawozdawano w ramach sprawozdawczości Pomocy Technicznej);
- 6) Liczba materiałów informacyjnych przekazanych do podmiotów zaangażowanych w proces informowania;
- 7) Liczba materiałów informacyjnych przekazywanych na nośnikach elektronicznych (monitorowano wskaźniki: „Liczba materiałów informacyjnych (w tym publikacje)”, „Liczba materiałów promocyjnych (w tym gadżety)”);
- 8) Liczba klientów punktów informacyjnych (nie sprawozdawano w ramach sprawozdawczości Pomocy Technicznej);
- 9) Liczba zarejestrowanych wejść na strony internetowe poświęcone Programowi (nie sprawozdawano w ramach sprawozdawczości Pomocy Technicznej);
- 10) Liczba publikowanych materiałów edukacyjnych (monitorowano wskaźnik: „Liczba materiałów informacyjnych (w tym publikacje)”).

Działania informacyjno-promocyjne były finansowane w ramach Pomocy Technicznej, w budżecie Schematu II: *Działania informacyjne i promocyjne*. Beneficjentami tego schematu były:

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Agencja Rynku Rolnego;
- Samorządy Województw (Urzędy Marszałkowskie lub Wojewódzkie Samorządowe Jednostki Organizacyjne);
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.

4.3.2. Podstawowe informacje na temat Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich służy wsparciu wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, rozpowszechnianie oraz wymianę informacji wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz UE. Zgodnie z zapisami Programu, do zadań sieci należy:

1. identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat;
2. wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;
3. przygotowanie programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia;
4. wspieranie współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej;
5. wspieranie dla współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej;
6. organizacja i wymiana doświadczeń oraz know-how;
7. transfer dobrych praktyk oraz projektów innowacyjnych.

Zgodnie z założeniami sieć skupia krajowe struktury administracyjne oraz zainteresowane podmioty, które przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich (tj. organizacje branżowe, izby rolnicze, instytuty resortowe, organizacje pozarządowe, ośrodki doradztwa rolniczego, służby ochrony przyrody, lokalne grupy działania itp.). Realizację Planów Działania rozpoczęto od 2008 r.

Budżet KSOW pozwala na objęcie nim wydatków związanych z kosztami organizacji oraz funkcjonowania jednostki centralnej (Sekretariat Centralny w MRIRW oraz w FAPA) i 16 sekretariatów regionalnych KSOW w strukturach Urzędów Marszałkowskich oraz wydatki związane z realizacją zadań w ramach Planu działania KSOW. Zakres zadań sekretariatów KSOW, zasady ich wykonania, zakres i sposób przygotowania Planu działania określony jest w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich¹⁶.

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, Dz.U. 2009 nr 53 poz. 436

Wskaźniki monitorowania i oceny działalności KSOW:

1. Liczba uczestników KSOW na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym.
2. Liczba zarejestrowanych użytkowników portalu KSOW.
3. Liczba zarejestrowanych wejść na stronę KSOW.
4. Liczba wejść na dane zakładki tematyczne strony KSOW.
5. Liczba uczestników szkoleń, seminariów i konferencji organizowanych w ramach Planu Działania.
6. Liczba dni odbytych szkoleń, seminariów i konferencji.
7. Liczba wydanych publikacji.
8. Liczba rozprowadzonych publikacji.
9. Liczba grup tematycznych.
10. Liczba spotkań grup tematycznych.
11. Liczba projektów w podziale na temat projektu (np. dobre praktyki, innowacyjność, współpraca międzyterytorialna).

Monitorowano też inne wskaźniki KSOW - te określone w ramach monitoringu Schematu III PT.

Komisja Europejska zakładała, że w każdym państwie członkowskim Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich będzie posiadać swoją jednostkę centralną (tzw. National Network Unit). W Polsce – zgodnie z dokumentem programowym PROW - jednostka taka miała znajdować się w MRiRW i być odpowiedzialna między innymi za koordynację prac KSOW, koordynację stworzenia i prowadzenia portalu internetowego Sieci oraz ułatwianie kontaktu między członkami Sieci, bazując dodatkowo na działaniach jednostek regionalnych, ułatwiających kontakty między członkami Sieci lokalnie oraz współpracę między regionami. Do roku 2011 rolę Centralnego Sekretariatu KSOW pełniło jedynie Ministerstwo Rolnictwa (Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, a od 2014 r. Biuro Pomocy Technicznej). Na mocy umowy z dnia 6 października 2011 z Ministrem Rolnictwa część zadań Sekretariatu Centralnego delegowano do Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA¹⁷. Zadania FAPA obejmowały: identyfikację podmiotów ogólnopolskim zasięgu działania do współpracy w ramach KSOW, zapewnienie wymiany doświadczeń w KSOW nt. rozwoju obszarów wiejskich, zapewnienie obsługi grupy roboczej ds. KSOW oraz sprawozdawczość z działalności KSOW.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich z kolei definiowało rolę Sekretariatu Generalnego KSOW i sekretariatów regionalnych.

4.4. Ogólne informacje dotyczące budżetu

Budżet Pomocy Technicznej

Obsługa stosunkowo dużego budżetu Programu PROW wiązała się z koniecznością zapewnienia odpowiednio sprawnej obsługi wniosków składanych przez beneficjentów. Zapewnić ją miała przede wszystkim Pomoc Techniczna¹⁸, udzielana na wzmocnienie systemu zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli. Dodatkowo Pomoc Techniczna została przeznaczona na wdrożenie systemu informacji i promocji o PROW oraz utworzenie i zapewnienie funkcjonowania KSOW. W PROW na Pomoc Techniczną alokowano ponad 266 mln euro.

Tabela 6 Początkowy budżet PROW w podziale na osie priorytetowe (w euro)

	Ogółem wkład publiczny	Udział procentowy osi	Stawka wkładu EFRROW (%)	Kwota EFRROW
Oś 1	7 379 532 000	42,83%	75,00%	5 534 649
Oś 2	5 366 001 520	31,14%	80,00%	4 292 801 216
Oś 3	3 430 183 920	19,91%	75,00%	2 572 637 940
Oś 4	787 500 000	4,57%	80,00%	630 000 000
Pomoc techniczna	266 600 000	1,55%	75,00%	199 950 000
Razem	17 229 817 440	100%	76,72%	13 230 038 156

Źródło: PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa, październik 2010

Tabela 7 Budżet PROW po realokacjach w podziale na osi priorytetowe (w euro)

	Ogółem wkład publiczny	Udział procentowy osi	Stawka wkładu EFRROW (%)	Kwota EFRROW
Oś 1	7 900 390 975	46%	75,00%	5 925 293 232
Oś 2	5 222 110 464	30%	80,00%	4 177 688 370
Oś 3	3 142 001 490	18%	75,00%	2 356 501 117
Oś 4	721 828 761	4%	80,00%	577 463 009
Pomoc techniczna	257 456 571	1,49%	75,00%	193 092 428
Razem	17 243 788 261	100%	76,72%	13 230 038 156

Źródło: PROW 2007-2013, MRiRW, Warszawa, marzec 2016.

Sam budżet Pomocy Technicznej został alokowany na trzy wydzielone w jej ramach schematy. :

1. Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu
2. Działania informacyjne i promocyjne
3. Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Zgodnie z przyjętym założeniem, że wszelkie działania związane z informacją i promocją również będą finansowane z Pomocy Technicznej, na tę część przeznaczono łącznie 50 mln euro. Na działania związane ze stworzeniem i utrzymaniem KSOW zaplanowano 55 mln euro. Pozostała część (największa) stanowiła wsparcie systemu zarządzania, monitorowania i kontroli. W roku 2010, w drodze uchwały KM dokonano ponadto podziału środków w ramach Schematu III PT pomiędzy

¹⁸ <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/pomoc-techniczna.html>

Sekretariat Centralny KSOW i sekretariaty regionalne w ramach obu linii budżetowych tzn. Stworzenie i utrzymanie struktury KSOW oraz Realizacja Planu działania¹⁹. W budżecie PT alokowanym na KSOW założono, że w ramach alokacji (50 mln euro) 20% środków będzie przeznaczonych na funkcjonowanie struktury sieci, a 80% na wdrożenie jej planu działania.

Ostatecznie po realokacjach na realizację obsługi PROW w ramach Pomocy Technicznej przyznano ze środków Programu 257 456 571 euro, z czego **193 092 428** euro ze środków EFRR (75%). Było to 1,49% całego budżetu PROW, podczas gdy dopuszczalne wsparcie z PT mogło stanowić 4% wartości PROW zgodnie z art. 66 Rozporządzenia Rady (WE) NR 1698/2005. W ramach limitu była zarezerwowana kwota na utworzenie i funkcjonowanie KSOW²⁰. Jak wynika z rozmów z przedstawicielami instytucji systemu realizacji Programu, podjęto taką decyzję, aby więcej środków przeznaczyć na działania merytoryczne. Jednocześnie respondenci różnili się co do oceny takiej decyzji -- według jednych środki mniejsze od limitu były wystarczające, inni wskazywali, że finansowano wdrażanie z innych źródeł, a więc nie były wystarczające. Ci, którzy uważali, że środki były wystarczające, argumentowali to wielkością skali środków Programu, a tym samym odpowiednio wysoką kwotą przeznaczoną na Pomoc Techniczną.

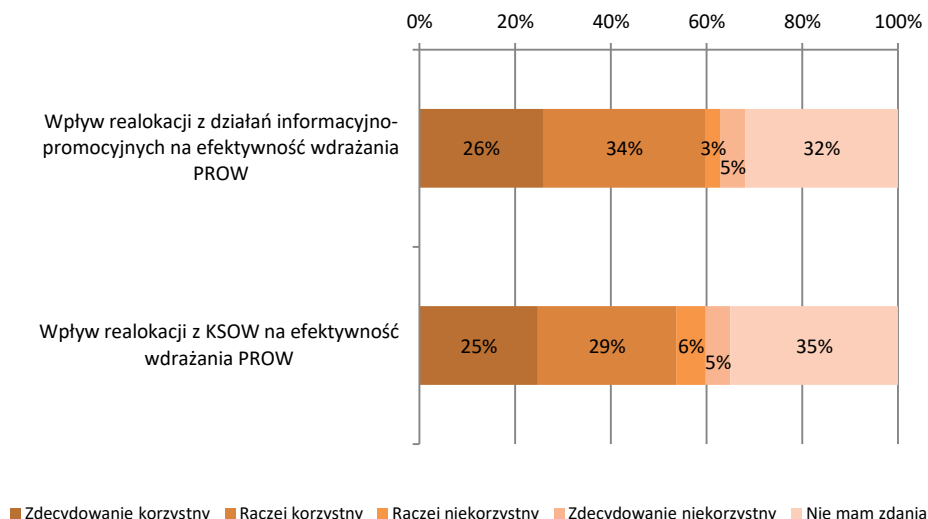
Niższa od dopuszczalnej alokacja na Pomoc Techniczną świadczy pośrednio o tym, że twórcy programu oczekiwali, że instytucje będą zdolne zapewnić wystarczające środki krajowe do wdrożenia PROW. Dotyczyło to w szczególności ARiMR, która otrzymuje dotację podmiotową. Pewność tych środków pozwalała planować wdrożenie Programu za ich pomocą i poczynić oszczędności w ramach Pomocy Technicznej. Już sama ta informacja stanowi pierwszy krok do oszacowania efektu netto Programu (oszacowania efektu netto podano w dalszej części raportu).

Wśród badanych osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji PROW aż 60% korzystnie oceniło przesunięcie środków z działań informacyjno-promocyjnych do Schematu I, a niewiele mniej (56%) podobnie wypowiedziało się o realokacji z KSOW. Krytyczne oceny tych zmian były rzadkie, natomiast ok. 1/3 badanych nie miała zdania w sprawie realokacji. Uzyskane wyniki są spójne z tymi pochodzącymi z badania jakościowego, w którym respondenci podkreślali, że skala działań promocyjnych była co najmniej wystarczająca, podczas gdy PT tylko częściowo zaspokajała potrzeby związane z funkcjonowaniem instytucji.

¹⁹ Uchwała KM nr 34/2010 z dnia 25 lutego 2010 r.

²⁰ Podobnie, jak w przypadku PROW 2007-2013, MRiRW nie zdecydowało o przeznaczaniu pełnej możliwej do wykorzystania kwoty na realizację Pomocy Technicznej w PROW 2014–2020, ustalając ją na poziomie 1,54% ogólnej kwoty planowanego wkładu EFROW.

Wykres 1 Ocena wpływu realokacji ze schematów II i III do schematu PT na efektywność wdrażania PROW



Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne, N=97.

Warto zauważyć, że także respondenci realizujący te schematy korzystnie oceniali przesunięcia. Wśród zajmujących się informacją i promocją poparcie dla zmniejszenia środków na realizację planu komunikacyjnego i wykorzystanie ich na wdrożenie Programu wyraziło 17 z 27 badanych. Poparcie dla zmniejszenia budżetu KSOW było mniejsze wśród pracowników KSOW (6 z 13), ale nawet w tej grupie opinie pozytywne przeważały nad negatywnymi. Można więc stwierdzić, że decyzja o realokacjach w ramach PT była właściwa.

Limity środków Pomocy Technicznej

Na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz niektórych innych ustaw, Minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w drodze rozporządzenia i po uprzednim zasięgnięciu opinii Komitetu Monitorującego PROW na lata 2007-2013²¹ może dokonać podziału środków programu w ramach Pomocy Technicznej pomiędzy podmioty obsługujące PROW oraz pomiędzy poszczególne lata realizacji programu. Musiał on uwzględniać wysokość limitu określonego w programie na PT oraz zapewnić zrównoważone wsparcie tych instytucji w zakresie zarządzania i wdrażania programu. Minister dokonał jedynie podziału środków pomiędzy poszczególne instytucje systemu realizacji (przekazując do w formie pisemnej beneficjentom, po uprzedniej analizie wewnątrz resortu), bez wyznaczania corocznego limitu środków.

Tym samym instytucje same decydowały o zarządzaniu swoimi środkami PT w kolejnych latach. Musiały je jedynie zmieścić w ogólnym limicie alokacji na schematy oraz zapewnić zgodność działań z zapisami planów komunikacyjnych i planów działania KSOW. Ponadto, w ostatnich latach PROW

²¹ Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 powołany Zarządzeniem nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z późn. zm. Jego zakres prac jest określony w regulaminie Komitetu zatwierdzonym uchwałą nr 1 z dnia 4 września 2007 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

2007-2013 limity te zostały zniesione, gdyż okazało się, że niektórzy beneficjenci nie wykorzystują przyznanych limitów (m.in. z powodu skrócenia okresu kwalifikowalności wydatków z Pomocy Technicznej w 2015 roku), a inni z kolei potrzebowali dodatkowego wsparcia.

Uchwałą Komitetu Monitorującego z 2007 roku²² Komitet przyjął, że kwota alokacji Pomocy Technicznej będzie kierowana na potrzeby Beneficjentów zgodnie z następującym podziałem:

1) Schemat I:

- Instytucje centralne zaangażowane w zarządzanie, wdrażanie Programu, dokonywanie płatności, kontrolę i audyt: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwo Finansów oraz Agencja Rynku Rolnego: 31,33 %
- Samorządy województw (urzędy marszałkowskie lub wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne): 25,88 %
- Inni Beneficjenci Schematu I : 2,65 %

2) Schemat II:

- Beneficjenci zgodnie z Planem Komunikacyjnym: 18,75 %
- Inni Beneficjenci realizujący działania informacyjno-promocyjne: 0,76 %

3) Beneficjenci Schematu III: 20,63 %

Realokacje środków Pomocy Technicznej

Wraz ze zmianą priorytetów Pomocy Technicznej wdrożoną uchwałą nr 14 Komitetu Monitorującego²³, zmieniony został podział alokacji Pomocy Technicznej, uwzględniając fakt, że z założenia instytucjami zapewniającymi dystrybucję pewnej i aktualnej informacji są instytucje wymienione w Planie Komunikacyjnym (Instytucja Zarządzająca Programem oraz instytucje, do których delegowano funkcje wdrożeniowe) i tylko takie powinny być bezpośrednio odpowiedzialne za rozpowszechnianie informacji, a nie inni beneficjenci. Ponadto w ramach innych beneficjentów Schematu I wprowadzono Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, jako że powierzono jej funkcję wdrożeniową w zakresie działania *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*, a także Urząd Zamówień Publicznych w związku z przeprowadzaniem przez niego kontroli na zlecenie Instytucji Zarządzającej. Stąd środki przewidziane wcześniej dla „Innych Beneficjentów realizujących działania informacyjno-promocyjne” (0,76%) przeznaczono dla tych dwóch instytucji. Poza tym nie wprowadzono zmian w podziale środków.

Biorąc pod uwagę możliwość zmian w alokacji środków na PT, Komitet Monitorujący PROW 2007-2013 wprowadził uchwałą nr 71²⁴ możliwość bardziej elastycznego podejścia do zmian w alokacji środków przypisanych do odpowiednich schematów. Załącznik nr 12 do uchwały wprowadził więc zapis do tekstu dokumentu PROW w punktach 13.3.2 oraz 16.2 mówiący o tym, że *”w uzasadnionych przypadkach środki przewidziane na realizację strategii/zadań wynikających z KSW, w przypadku ich wydatkowania w mniejszym niż zakładano wymiarze, mogą zostać skierowane na realizację innych celów Pomocy Technicznej wynikających z wdrażania programu”*. Ułatwiło to dokonywanie zmian w

²² Uchwała Nr 8 /2007 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 4 września 2007 roku

²³ Uchwała Nr 14 /2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 roku w sprawie określenia priorytetów dla pomocy technicznej na lata 2007-2013

²⁴ Uchwała KM nr 71 z dnia 26 czerwca 2012 roku

późniejszym okresie, gdyż w trakcie wdrażania Programu okazało się jednak, że konieczne będą zmiany pomiędzy alokowanymi wielkościami środków.

Dotyczyło to przede wszystkim przesunięć między Schematem II i III na rzecz Schematu I. Realokacja taka miała miejsce w roku 2012²⁵ i podyktowana była potrzebą sfinansowania wynagrodzeń i szkoleń pracowników samorządów województw realizujących zadania PROW 2007–2013, kosztów wynajmu pomieszczeń biurowych i kosztów eksploatacyjnych²⁶. Rekomendacja dokonania zmiany w alokacji budżetowej była poparta badaniem ewaluacyjnym, które zasugerowało realokację środków w ramach PT ze schematu III do schematu I. Po wynikach badania, Komisja Europejska poprosiła o prawidłowe określenie wielkości budżetu wymaganego do kompleksowego wdrożenia odpowiednich rekomendacji firmy ewaluacyjnej²⁷ (realokacja w wysokości ok. 5 mln euro z budżetu przypisanego KSOW do innych komponentów pomocy technicznej). Zgodnie z sugestią KE, propozycja zmiany PROW 2007-2013 została przekazana przez Instytucję Zarządzającą do akceptacji Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013, gdzie została pozytywnie zaopiniowana.

Tabela 8 Budżet PT w latach (zmiany między schematami)

Rok	Schemat I	Schemat II	Schemat III
Rok 2007	152,5 mln euro	50 mln euro	55 mln euro
Rok 2012	179,5 mln euro	28 mln euro	50 mln euro

Tabela 9 Zmiany w budżecie PT w Schemacie II

Kwota przeznaczona na działania Planu Komunikacyjnego	Rok 2007	Realokacja w roku 2012
2007	10 000 000	6 000 000
2008	6 000 000	5 000 000
2009	6 000 000	5 000 000
2010	6 000 000	3 000 000
2011	6 000 000	3 000 000

²⁵ Sprawozdania roczne za 2012 rok z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

²⁶ Zgodnie z uzasadnieniem przesunięć przekazanym Komisji Europejskiej, oszacowana początkowo liczba 44 pracowników w każdym urzędzie marszałkowskim nie okazała się wystarczająca do obsługi zadań delegowanych ze względu na dużą liczbę beneficjentów działań wdrażanych przez samorządy. Samorządy – beneficjenci Pomocy Technicznej argumentowały, że wysokość niezbędnych środków w schemacie I została oszacowana w oparciu prognozy dotyczące liczby i czasochłonności operacji związanych z obsługą działań delegowanych, w szczególności o liczbę przewidywanych wniosków o przyznanie pomocy, aneksów, wniosków o płatność oraz przeprowadzonych czynności kontrolnych w latach 2013-2015, a także podkreślano fakt powiększającego się obszaru obejmowanego wsparciem dla beneficjentów Programu i zwiększeniem alokacji na takie zadania, jak *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* oraz *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* - schemat II – gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Ponadto w zakresie działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” dodatkowe środki wynikały m.in. z rozszerzenia jego zakresu o możliwość wsparcia budowy i remontu targowisk oraz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu.

²⁷ Sprawozdanie roczne za 2012 rok z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

2012	6 000 000	3 000 000
2013	10 000 000	3 000 000
Ogółem	50 000 000	28 000 000

Źródło: Załącznik nr 1 do Uchwały KM nr 71

Tabela 10 Zmiana w budżecie PT w Schemacie III

Rodzaj wydatków na krajową sieć obszarów wiejskich	Rok 2007		Realoakcja w roku 2012	
	Wydatki publiczne ogółem	Wkład EFRROW	Wydatki publiczne ogółem	Wkład EFRROW
a) na funkcjonowanie struktury krajowej sieci obszarów wiejskich	11 000 000	8 250 000	10 000 000	7 500 000
b) na wdrożenie planu działania krajowej sieci obszarów wiejskich, włącznie z jego oceną	44 000 000	33 000 000	40 000 000	30 000 000
Ogółem	55 000 000	41 250 000	50 000 000	37 500 000

Źródło: Załącznik nr 1 do Uchwały KM nr 71.

Budżet działań informacyjno-promocyjnych w ramach Schematu II PT

Łącznie w latach 2007-2015 na realizację Schematu II wydatkowano z PT 76 390 103,32 zł., w tym 75 607 806 zł. na realizację działań objętych monitoringiem, co stanowi 7% wydatków Pomocy Technicznej. Wykorzystano więc ponad połowę kwoty²⁸ planowanej w Programie na realizację Planu Komunikacyjnego. Największą część stanowiły wydatki na działania o charakterze bezpośrednim – 65 862 621 zł (spotkania informacyjne, konferencje: 23 570 275 zł.; działania w mediach: 22 509 333 zł.; materiały informacyjne i promocyjne - 19 545 652 zł.; strony internetowe: 237 361 zł.) Ponadto sfinansowano działanie podmiotów prowadzących promocję. Dodatkowo wydatki na promocję PROW były jeszcze wyższe, jeżeli uwzględnić działania KSOW (por. rozdział 3).

Ciężar działań opartych na bezpośredniej informacji, tj. spotkań informacyjnych, konferencji spoczywał głównie na Instytucji Zarządzającej, która wydatkowała blisko 83% środków na ten cel. Jest to zrozumiałe z uwagi, na fakt, że to w IZ tworzono założenia dostępu do wsparcia. Jednak relatywnie małe środki na podobne spotkania wydatkowane przez samorządy wojewódzkie (blisko 13%) i ARiMR (blisko 3%), łącznie 3,7 mln zł. wskazują na to, że w niewielkim stopniu skierowano Pomoc Techniczną na zwiększenie dostępu do informacji na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie beneficjentowi łatwiej jest dotrzeć. Należy jednak zaznaczyć, że działały punkty informacyjne zapewniające beneficjentom indywidualne informacje drogą osobistą i telefoniczną (wydatków na PI nie wyodrębniono w sprawozdawczości Programu).

Inaczej kształtował się podział wydatków na kampanie medialne i materiały informacyjne. W przypadku działań prowadzonych w mediach największe pod względem wartości były te prowadzone przez samorządy (blisko 31%) i FAPA (31% wydatków w tej kategorii). Wysoki udział FAPA świadczy

²⁸ Przyjmując szacunkowo kurs euro na poziomie 4,2 zł.

o dużej roli tych działań informacyjno-promocyjnych. Dotyczyły one promocji działania „Szkolenia zawodowe dla młodych rolników” (zwł. seminaria informacyjne), ale także całego Programu²⁹. Była to m. in. działalność punktu informacyjnego, prowadzenie strony internetowej, prowadzenie stoisk informacyjnych na imprezach informacyjno-promocyjnych dla rolników i produkcja materiałów filmowych promujących dobre praktyki.

W kategorii wydatków na materiały informacyjne i promocyjne oraz tablice informacyjne największy udział miała Instytucja Zarządzająca (39%) i samorządy województw (46%). Natomiast udział ARiMR (blisko 13%) był umiarkowany, a FAPA – marginalny (0,8%) - fundacja dystrybuowała materiały przygotowane przez IZ. Należy przy tym ponownie podkreślić, że ARiMR prowadziła wiele działań ze środków własnych, w tym także działania informacyjne, spotkania i szkolenia dla beneficjentów Programu.

²⁹ <http://www.fapa.com.pl/>

5. Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne – schematy I i II Pomocy Technicznej

5.1. Na ile przyjęte procesy i procedury pomocy technicznej były elastyczne i umożliwiały stosunkowo sprawne korzystanie z niej przez beneficjentów?

5.1.1. Wdrażanie Pomocy Technicznej

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. (z późn. zm.) regulowało tryb przyznawania wsparcia w ramach pomocy technicznej, w tym określało katalog kosztów kwalifikowanych. Termin składania wniosków o przyznanie Pomocy Technicznej upływał 15 sierpnia 2014 r., a termin składania wniosków o płatność upływał 15 sierpnia 2015 r.

Pomoc finansowa w ramach Pomocy Technicznej mogła być udzielana do 100% wysokości kosztów kwalifikowanych, na zasadzie refundacji poniesionych wydatków, począwszy od 1 stycznia 2007 roku. Warunkiem koniecznym przyznania dofinansowania była zgodność działań zapisanych we wniosku z celami Pomocy Technicznej i okresem realizacji PROW. Zasady wdrażania wsparcia z PT zostały określone w ramach *Wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* oraz procedur opracowywanych przez MRiRW dla wsparcia ARiMR i przez ARiMR dla wsparcia pozostałych beneficjentów.

Procedura przyznawania wsparcia dla ARiMR

Jako że całość wdrażania Pomocy Technicznej została delegowana do ARiMR, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁰, wnioski ARiMR (jako beneficjenta pomocy technicznej) przekazywane były ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi. Właściwe komórki Ministerstwa opiniowały wnioski, na podstawie opracowanej w resorcie *Procedury rozpatrywania wniosków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie pomocy technicznej*, przyjętej w dniu 14 lipca 2008 r. przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi³¹. Wniosek był rozpatrywany w terminie 70 dni od następnego dnia po dniu złożenia wniosku w Kancelarii Ogólnej MRiRW, z wyłączeniem okresu na dokonanie korekty. Z kolei po pozytywnej weryfikacji, w terminie 21 dni od dnia doręczenia „Wezwania do podpisania umowy o przyznanie pomocy technicznej” (a pod koniec okresu wdrażania – w terminie 16 dni), ARiMR miał obowiązek dostarczyć do MRiRW podpisaną umowę.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U.2015.1002

³¹ opinia Biura Pomocy Technicznej dotycząca wniosku z prośbą o jej akceptację przekazywana była do nadzorującego Biuro Sekretarza/Podsekretarza, a następnie do Ministra z prośbą o zatwierdzenie przyznania/nieprzyznania pomocy technicznej.

W trakcie realizacji projektu mogły być dokonywane zmiany w umowie dot. Pomocy Technicznej. Aktualizacja była wymagana, jeżeli zaszły istotne lub liczne zmiany, np. w wysokości poszczególnych kosztów (dopuszczalne było wyłącznie zmniejszenie wysokości kwoty). Natomiast, jeżeli zmiana dotyczyła np. terminu realizacji operacji lub etapów operacji oraz zmian terminu złożenia wniosku o płatność, to w takim przypadku aktualizacja nie musiała być dołączana do aneksu. Proces aneksowania był podzielony na dwie grupy: aneksy zawierane w okresie od dnia podpisania umowy do dnia złożenia wniosku o płatność i aneksy zawierane w okresie 5 lat od dnia dokonania przez ARiMR płatności ostatecznej. W przypadku tej pierwszej aneksowanie było wymagane w przypadku zmian w każdej pozycji kosztów kwalifikowanych powyżej 10% niż określone w załączonym do umowy zestawieniu rzeczowo-finansowym; zmian zakresu rzeczowego operacji; zmian terminu realizacji operacji lub etapów operacji; zmian terminu złożenia wniosku o płatność. Aneks był podpisywany niezwłocznie po pozytywnej ocenie wniosku o aneks. W przypadku drugiej grupy – aneksowanie mogło być dokonane przez ARiMR w sytuacji, gdy zaistniała wyjątkowa okoliczność, ingerująca w zapisy umowy tj. zmiany w zakresie przeniesienia prawa własności lub posiadania rzeczy nabytych w związku z realizacją operacji, których koszty zostały objęte refundacją; zmiany dotyczące przyznania pomocy wykorzystywania rzeczy nabytych w związku z realizacją operacji, których koszty zostały objęte refundacją (rozszerzenie zakresu wykorzystywania).

Procedura przyznawania wsparcia przez ARiMR dla pozostałych wnioskodawców

Procedura obsługi wniosku o przyznanie pomocy technicznej obejmująca wszystkich Wnioskodawców poza ARiMR zawarta została w *Książce Procedur Pomoc Techniczna w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*³², opracowanej przez ARiMR. Zgodnie z jej zapisami, wnioskodawcy składali wniosek w Centrali ARiMR, który był przekazywany do Departamentu Pomocy Technicznej do oceny. Wnioskodawca miał możliwość złożenia z własnej inicjatywy jednej zmiany do wniosku, która musiała być oceniona w terminie, który wynikał z zapisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. (z późn. zm.).

Wniosek był zatwierdzany przez osobę posiadającą pełnomocnictwo do przyznawania pomocy technicznej, udzielone przez Prezesa ARiMR, przy czym procedura obejmowała sytuację pełnego zatwierdzenia kosztów wykazanych we wniosku lub niepełnego. Wniosek o przyznanie pomocy technicznej rozpatrywany był zgodnie z procedurą w terminie 70 dni³³ od dnia jego złożenia, przy czym złożony wniosek o przyznanie pomocy nie mógł być zmieniany przez Wnioskodawcę, z wyłączeniem zmian wynikających z wezwań Agencji oraz jednej dopuszczalnej zmiany, w tym również w zakresie zestawienia rzeczowo-finansowego operacji, jeżeli zmiana ta nie spowoduje zmiany celów operacji wskazanych we wniosku o przyznanie pomocy oraz zwiększenia kwoty pomocy. Po wysłaniu zawiadomienia o wysokości przyznanej pomocy technicznej do Wnioskodawcy był wysłany projekt umowy o przyznanie pomocy technicznej, a następnie w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania do podpisania umowy przyznania pomocy technicznej Wnioskodawca był zobowiązany dostarczyć do ARiMR podpisaną umowę. **Istotne jest, że Wnioskodawcy mogli rozpocząć realizację operacji jeszcze przed podpisaniem umowy z Agencją i wydatki te mogły być kwalifikowalne.**

³² KP-611-173-ARiMR/ 7/z, wersja zatwierdzona 7 z dnia 21.03.2013.

³³ Zgodnie z Wystąpieniem pokontrolnym NIK z 2014 roku wnioski o przyznanie pomocy technicznej były rozpatrywane w terminach zgodnych z procedurą. W roku 2015, na wniosek Agencji wprowadzono rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. termin 31 grudnia 2015 jako ostateczny do wypłaty środków w ramach pomocy technicznej, co wiązało się z przewidywanym nagromadzeniem wniosków w ostatnim roku realizacji PT.

ARiMR wspierała beneficjentów PT w poprawnym składaniu przez nich wniosków o przyznanie pomocy poprzez prezentacje np. nt. najczęściej popełnianych błędów oraz zamieszczanie na stronach agencji instrukcji. W przypadku rozliczeń organizowano spotkania z beneficjentami, gdzie pracownicy Agencji przywoływali przykłady rozliczeń i błędów, jakie są popełniane, a których można uniknąć.

W momencie włączenia ODR-ów do systemu Pomocy Technicznej szkolenia te były szczególnie istotne. Przedstawiciele Agencji twierdzą, że organizacje te obawiały się aplikowania o wsparcie z PT, które było dla nich kompletną nowością, w tym procedur. Organizowano więc pierwsze spotkania w Instytucji Zarządzającej na temat wypełniania wniosku o przyznanie pomocy wkrótce po włączeniu ODRów do systemu (czerwiec 2014), następnie kolejne szkolenie w listopadzie tego roku, a potem w maju 2015 roku kolejne dotyczące rozliczeń i błędów, jakie są popełniane przez beneficjentów.

Aneksowanie umów

Podobnie, jak w przypadku procedury składania wniosków o udzielenie pomocy technicznej przez ARiMR, również i w tym przypadku dopuszczana była możliwość aneksowania umów. Mogły one być zawierane w okresie od dnia podpisania umowy do dnia złożenia wniosku o płatność lub zawierane w okresie 5 lat od dnia dokonania przez ARiMR płatności ostatecznej. I również podobnie w przypadku tej pierwszej, aneksowanie było wymagane w przypadku zmian w każdej pozycji kosztów kwalifikowanych powyżej 10%, zmian zakresu rzeczowego operacji; zmian terminu realizacji operacji lub etapów operacji; zmian terminu złożenia wniosku o płatność. W przypadku drugiej grupy – aneksowanie mogło być dokonane przez beneficjenta w sytuacji, gdy zaistniała wyjątkowa okoliczność, ingerująca w zapisy umowy (między innymi w sytuacji zmian w zakresie przeniesienia prawa własności). Ponadto umożliwiono wprowadzenie zmiany jeszcze do złożonego wniosku o przyznanie pomocy przez beneficjenta. Ta możliwość została wprowadzona dopiero po pewnym czasie, gdyż w początkowym okresie beneficjent nie miał prawa dokonać zmiany we wniosku bez wezwania agencji. Wprowadzono wówczas zapis w rozporządzeniu, który pozwalał beneficjentowi wprowadzić zmianę do wniosku, ale pod pewnymi warunkami – m.in. nie mógł zwiększyć kwoty pomocy i nie mógł zmienić celu..

Badanie jakościowe pokazuje, że **wprowadzanie zmian do wniosków i umów było możliwe i było dokonywane. Wiązało się to zarówno ze zmianami w planie komunikacyjnym, jak również ze zmianami wysokości poszczególnych kosztów zadań. Oczywiście dotyczyło to umów zawierających pewien element prognozy.** W sytuacji, kiedy składano wniosek zawierający element prognozy wydatków, gdzie częściowo mogły być już poniesione wydatki, ale nadal część kosztów była planowana do poniesienia, wówczas jeszcze na etapie oceny wniosku przez agencję beneficjent miał możliwość wprowadzenia raz zmiany. Od momentu zawarcia umowy o przyznanie pomocy - jeżeli była to operacja z okresem prognostycznym, gdzie termin realizacji był oddalany w czasie zakończenia realizacji tej operacji – beneficjenci występowali o aneksowanie tych umów w różnych zakresach, przy czym założenie było takie, żeby cel realizacji nie uległ zmianie, czyli musiał zostać osiągnięty. Wnioskowano np. o zmianę terminu realizacji operacji, o zmianę zakresu rzeczowo-finansowego, zmianę kosztów rodzajowych, o podział operacji na etapy w celu rozłożenia pracy w czasie, czy też nawet o zwiększenie zasięgu realizacji operacji.

Warto jednak zauważyć, że sama Agencja wskazuje na długi proces oceny wniosku o przyznanie pomocy technicznej. Oprócz 70-dniowego czasu na ocenę wniosku, dochodzi do tego jeszcze czas potrzebny na dokonanie korekt, które często musiały być dokonywane w trakcie oceny, a

każda korekta to dodatkowe 21 dni na jej dokonanie. **Biorąc pod uwagę wszystkie elementy procesu tj. ocena wniosku o przyznanie wsparcia, zawarcie umowy, ocena wniosku o płatność, mógł trwać on ponad pół roku.**

W umowie ponadto podany jest termin złożenia wniosku o płatność, stąd też nie było możliwe złożenie wniosku o płatność natychmiast po złożeniu wniosku o przyznanie pomocy technicznej na poniesione już wydatki, co z kolei mogłoby przyspieszyć proces zwrotu środków do beneficjenta. Z jednej strony wiązało się to z koniecznością podpisania umowy przez obie strony i czasu na to, z drugiej z kolei wskazywano na wymogi Komisji Europejskiej, które nie pozwalały na dokonanie takiego uproszczenia.

Niektórzy beneficjenci wskazywali na bardziej uproszczony tryb składania wniosków o przyznanie pomocy technicznej oraz o wypłatę środków w stosunku do PROW 2004-2006. Wiązało się to m.in. z mniejszą liczbą wymaganych załączników. Inni z kolei podkreślali, że umowy stawiały dość sztywne okresy składania wniosków o płatność, mniej elastyczne w stosunku do okresu 2004-2006.

Wnioski były przyjmowane przez cały rok na bieżąco, a pomoc przyznawano według kolejności złożenia. Składało się je wraz ze wszystkimi załącznikami oraz wersją elektroniczną tego wniosku, sporządzoną w formacie umożliwiającym edycję tekstu, na formularzu opracowanym przez Agencję. **Procedura określała, że wniosek o przyznanie pomocy musiał spełniać wymagania określone w PROW 2007-2013 oraz zapewnić osiągnięcie celów pomocy technicznej, zgodnie z priorytetami PT określonymi przez Komitet Monitorujący PROW na lata 2007-2013³⁴** oraz mieć pozytywny wpływ na stan wdrożenia PROW lub działań dotyczących poprzedniego lub następnego okresu programowania. Komitet Monitorujący zatwierdzał priorytety dla Pomocy Technicznej w drodze uchwały. Początkowo Komitet zatwierdził priorytety na lata 2007-2008, jednakże w wyniku zmiany uchwały w roku 2008 priorytety te zostały rozszerzone na cały okres realizacji Programu, z możliwością ich ewentualnej zmiany w trakcie realizacji Programu, w wyniku prowadzonych analiz dotyczących wykorzystania środków Pomocy Technicznej³⁵. Wzory wniosków o udzielanie pomocy technicznej oraz wniosków o płatność pomocy technicznej wraz z wzorami załączników oraz instrukcją jego wypełniania były zamieszczone na stronie internetowej MRiRW oraz ARiMR.

Po zakończeniu realizacji operacji lub jej etapu, beneficjent PT składał wniosek o płatność do Centrali ARiMR, który trafiał do Wydziału Autoryzacji Płatności Pomocy Technicznej. Płatność obejmowała koszty kwalifikowalne, które przeszły kontrolę administracyjną z wynikiem pozytywnym lub (jeżeli dotyczyła) kontrolę na miejscu³⁶, a wypłata powinna być dokonywana nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Dodatkowo podczas weryfikacji można było skierować wniosek do kontroli na miejscu, przeprowadzanej przez wyznaczony w tym celu Departament Kontroli na Miejscu tylko dla tych wniosków, dla których zakończono kontrolę administracyjną. **Jak wynika z badania jakościowego, nie zdarzało się, by w którymś momencie zabrakło środków na rachunkach na płatności dla beneficjentów PT.**

³⁴ art. 74 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

³⁵ Zgodnie z art. 75 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 to również Komitet Monitorujący ocenia i zatwierdza roczne sprawozdanie z postępu prac, w tym z Pomocy Technicznej, które dopiero po zatwierdzeniu może zostać przekazane Komisji Europejskiej.

³⁶ Procedury kontroli ujęte były w Książce Procedur KP 611-35-ARMiR/11/z. Dla kontroli na miejscu, gdzie beneficjentem był ARMiR, stosowano procedury ujęte w pkt.3.2 Książki procedur KP 611-174-ARMiR/5/z.

W trakcie wdrażania Pomocy Technicznej dokonywano szeregu **zmian służących sprawniejszemu przepływowi środków do jej beneficjentów**. W tym celu dokonywano zmian odpowiednich aktów wykonawczych. Jednym z takich przykładów jest zmiana rozporządzenia w sprawie przyznawania i wypłaty PT³⁷ - obowiązującego w okresie od 1 lipca 2011 r. do 5 czerwca 2014 r. Zmiana umożliwiała zaliczenie do kosztów kwalifikowalnych wydatków poniesionych nie wcześniej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Do dnia 30 czerwca 2011 r. beneficjenci mogli zaliczyć do kosztów kwalifikowalnych wydatki poniesione od dnia 1 stycznia 2007 r., co wpływało negatywnie na poziom refundacji i było konsekwencją niewielkiej liczby składanych wniosków. Zmiana miała zachęcić do występowania o refundację poniesionych kosztów i składania przez beneficjentów PT wniosków regularnie. Z kolei zmiana rozporządzenia w 2012 roku³⁸ wprowadzała obowiązek szczegółowej kontroli zamówień publicznych tylko podczas kontroli na miejscu (prowadzonej na próbie). Tym samym odstąpiono od kontroli administracyjnej w zakresie sprawdzania przesyłanej przez beneficjentów przy wnioskach o płatność dokumentacji przetargowej. Innym przykładem są zmiany kadrowe w ARiMR, kiedy to w wyniku nagromadzenia środków do wypłaty w 2015 roku Agencja zwiększyła zatrudnienie, wykorzystywała godziny nadliczbowe oraz dokonała przesunięć pomiędzy poszczególnymi komórkami. Dodatkowo, uwzględniając prośbę ARiMR, Minister Rolnictwa – zmianą rozporządzenia w sprawie przyznawania i wypłaty PT³⁹ - wydłużył termin rozpatrywania przez Agencję wniosków o wypłatę pomocy technicznej w przypadku wniosków złożonych po 31 maja 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. (w przypadku wcześniejszych wniosków obowiązywał trzymiesięczny termin rozpatrywania)⁴⁰.

Na tym etapie, na którym działania dotyczące wdrażania Programu były planowane, Pomoc Techniczna odgrywała rolę o tyle istotną, że pozwalała ze spokojem planować wydatki dzięki perspektywie ich refundacji. Chociaż jeszcze nie był to etap ubiegania się o wsparcie, niezbędne było planowanie wydatków, które w przyszłości kwalifikowałyby się do refundacji. Zadbano o elastyczność wsparcia z PT, dlatego katalog kosztów kwalifikowanych zawarty jako załącznik do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty Pomocy Technicznej był otwarty i w przypadku braku danego wydatku w katalogu także można było go finansować, jeżeli został oceniony jako uzasadniony. Uszczegółowieniem wymagań były *Wytyczne dla ARiMR dotyczące pomocy technicznej dla PROW na lata 2007-2013* oraz *Zasady korzystania z pomocy technicznej PROW na lata 2007-2013*, zawierające m.in. szczegółowe katalogi kosztów rodzajowych, przykłady rozliczeń i wskazówki co do wysokości kosztów niektórych pozycji.

Ze względu na wcześniejsze planowanie wydatków w ramach ustawy budżetowej, aneksowanie umów realizowanych w ramach PT było możliwe, ale o tyle, o ile dotyczyło np. przesunięć w ramach projektu, które nie zmieniały budżetu instytucji. Jednocześnie innymi ułatwieniem dla beneficjentów był

³⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 26).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 129).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2014 r. poz. 661).

⁴⁰ W 2014 r. NIK pozytywnie oceniła wdrożenie przez ARiMR procedur dot. poszczególnych etapów przyznawania, kontroli i wypłaty środków pomocy technicznej. Również badanie wybranej próby projektów potwierdziło stosowanie powyższych procedur i zapewnienie przez Ministra Rolnictwa nadzoru nad wypłatą środków z PT przekazywanych ARiMR.

fakt, że pomimo konieczności rocznego planowania budżetu, od beneficjentów nie wymagano, by umowy, w ramach których finansowano operacje z PT, trwały rok. Raczej realizowano krótsze projekty, co miało ułatwić korzystanie ze wsparcia. Ponad 48% operacji zakończyło się w tym samym roku, w którym zawarto umowę, ponad 50% - w kolejnym roku, a tylko 0,8% trwało dłużej.

Natomiast trafność i jakość działań zapewniających wdrożenie PROW zależała od osób zarządzających w poszczególnych instytucjach systemu realizacji. Jeżeli więc PROW został wdrożony efektywnie – a za taką tezę przemawiają dane monitoringowe PROW – to było to efektem właściwego zarządzania i weryfikacji planowanych do poniesienia kosztów, a nie samej Pomocy Technicznej. Pomimo odgrywania przez PT istotnej roli w finansowaniu kosztów systemu realizacji, w procesie planowania i oceny wniosków o finansowanie operacji z PT mógłby mieć miejsce w większym stopniu mechanizm zewnętrznej oceny i doradztwa, który pozwalałby upewniać się, czy kierujący instytucją podejmuje optymalne decyzje np. co do alokacji zasobów ludzkich, adekwatnej tematyki szkoleń, trafnych działań informacyjno-promocyjnych itp. i pozwalałby prowadzić z instytucją dialog wspierający realizację przez nią programu w optymalny sposób. Oczywiście nie jest to krytyka prawidłowości realizacji Pomocy Technicznej – dzięki swej otwartości pozwalała ona na decydowanie przez wnioskujące instytucje o przeznaczeniu środków na niezbędne wydatki w systemie. Jednakże jest to element, na który warto zwrócić uwagę w kontekście myślenia o Pomocy Technicznej jako swego rodzaju mechanizmie, który mógłby być celowany na wsparcie rozwiązywania problemów i zaspokajanie nowych potrzeb w systemie realizacji PROW. Beneficjent mógł w taki sposób z niej korzystać – np. zatrudnić dodatkowe osoby na umowy cywilnoprawne w przypadku spiętrzenia zadań, zorganizować dodatkowe konsultacje z beneficjentami i interesariuszami dotyczące np. optymalizacji dokumentacji, zamówić ekspertyzę w przypadku np. potrzeby rozpoznania sposobu uregulowania danej kwestii za granicą, zapewnić facylitację procesów komunikacji w systemie itp. Natomiast PT zazwyczaj nie pełniła takiej roli na poziomie zarządzania Programem, z nielicznymi wyjątkami. Jak wynika z informacji od respondentów z badania jakościowego, wyjątek stanowił przypadek zwiększenia limitu dla jednej z instytucji (bez jej wskazania). Oczywiście nie jest to też łatwe zadanie dla zarządzających PT, gdyż może być ono postrzegane jako swojego rodzaju ingerencja w zarządzanie instytucją.

Instytucja Zarządzająca zarządzała także wykorzystaniem budżetu PT. W szczególności decydowała o realokacjach w ramach schematów (do czego przyczyniała się też ARiMR). Na organizowanych spotkaniach omawiano wykorzystanie środków oraz analizowano, na ile który beneficjent jest w stanie wydatkować przyznane środki, dając wytyczne co do szybszego składania i oceny wniosków. Pod koniec realizacji programu podejmowała działania zmierzające do wykorzystania budżetu do końca - pytano instytucje o plany wykorzystania PT, wprowadzono wnioskowanie o finansowanie operacji planowanych (nie tylko zrealizowanych), aby mieć informację o planowanym wykorzystaniu limitów i przesuwno środki z tych instytucji, w których miały nie zostać wykorzystane, do innych.

Ponadto w ostatnim roku realizacji Programu włączono ośrodki doradztwa rolniczego do grona beneficjentów PT, powierzając im dodatkowe zadania mające wesprzeć realizację Programu. Był to przypadek interwencyjnego wykorzystania Pomocy Technicznej.

Dodatkowo planowano działania informacyjno-promocyjne w ramach Schematu II. Nad podziałem zadań czuwała IZ. W opinii jej przedstawicieli działania informacyjne prowadzone przez poszczególne instytucje nie nakładały się, gdyż IZ nie informowała o szczegółach działań, tylko ogólnie o programie. To, co mogło jedynie się nakładać to prowadzenie punktu informacyjnego, gdyż beneficjenci lub

potencjalni beneficjenci mogli trafiać z zapytaniami zarówno do punktu prowadzonego w MRiRW, jak i do punktów w instytucjach wdrażających, czego jednak się nie da uniknąć. Corocznie, zgodnie z rozporządzeniem⁴¹, IZ ustalała z zewnętrznymi jednostkami plany komunikacyjne, które stanowiły zestaw działań promocyjnych przypisanych do danej instytucji wdrażającej. Po weryfikacji i zaopiniowaniu, minister ds. rozwoju wsi ostatecznie zatwierdzał plany komunikacyjne jednostek, co z założenia powinno wykluczać realizację tych samych akcji promocyjnych do beneficjentów.

Ponieważ – zgodnie z dokumentem programowym PROW – na realizację planu komunikacyjnego obowiązywał wyznaczony roczny limit, a propozycje nadsyłane zawsze go przewyższały, w resorcie odbywały się konsultacje wewnętrzne w ramach IZ dotyczące weryfikacji zakresu zadań informacyjnych dla danych działań PROW. Mogły one ponadto ulegać zmianie, jeśli zachodziła taka potrzeba. Zakładane były dwie zmiany planu w ciągu roku, ale IZ otwarta była na zmiany również w innych niż proponowane okresach.

Zgodnie z wynikami kontroli NIK⁴², wysokość środków zaplanowanych na Pomoc Techniczną ustalona została w sposób odpowiadający zakresowi pomocy wdrażanej przez Polskę w ramach PROW 2007–2013, a zmiany podejmowane w trakcie wdrażania Pomocy Technicznej przez Ministerstwo zostały ocenione jako odpowiednie i służyły dostosowaniu wysokości tej pomocy do realnych potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów (samorządy województw). Przesunięcia środków między schematami były także dobrze ocenione przez wypowiadających się respondentów badania jakościowego. Większość wypowiadających się w tym temacie uważała, że alokowane środki do schematu II i III były wystarczające do realizacji zaplanowanych działań, natomiast konieczność przesunięć wynikała z niedoszacowania kosztów zarządzania programem. W szczególności chodziło o pokrycie kosztów obsługi Programu PROW przez samorządy województw.

Z kolei w miarę upływu czasu, okazywało się, że pula środków na działania schematu II była na tyle wystarczająca, że mogą zostać one przesunięte na inne, potrzebne cele. Miało to miejsce już po pierwszych okresach wzmożonego informowania potencjalnych beneficjentów o możliwościach uzyskania wsparcia, kiedy należało informować o uruchamianych działaniach, terminach i zasadach i kiedy działania informacyjne były bardzo intensywne. Natomiast wraz z postępem realizacji PROW akcja ta nie musiała być już tak intensywna, gdyż nabory konkursowe były uruchomione, część zakończonych, a działania informacyjno-promocyjne skupiały się na tych aspektach programu, które były mniej „popularne” wśród beneficjentów, kiedy należało informować o naborach uzupełniających, a także – na upowszechnianiu rezultatów, efektów wsparcia ze środków PROW. Potrzeby informacyjno-promocyjne w PROW 2007-2013 były mniejsze z uwagi na to, że beneficjenci w znacznej mierze mieli już wiedzę o dostępnych instrumentach z poprzedniej perspektywy finansowej i raczej ją uzupełniali, niż po raz pierwszy dowiadywali się o możliwościach wsparcia. Fakt ten był brany pod uwagę już podczas planowania Schematu II, ale jak pokazała praktyka - budżet Schematu II mimo to okazał się przeszacowany, także ze względu na podobieństwo działań w Schemacie III, a potrzeby w Schemacie I wykraczały poza dostępne środki. Również przeznaczenie kwoty 50 mln euro na Schemat III okazało się w zupełności wystarczające, biorąc pod uwagę też fakt, że w samym procesie uruchamiania

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania Instytucji Zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. 2007, Nr 163, poz. 1160).

⁴² Informacja o wynikach kontroli „ Wykorzystanie pomocy technicznej w ramach PROW na lata 2007–2013 oraz sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem tych środków”, NIK, 1 czerwiec 2015 r.

niektórych działań Sieci następowały opóźnienia powodowane m. in. dłuższymi niż planowano procedurami przetargowymi, co z kolei opóźniało wydatkowanie środków.

Niedoszacowania w głównej mierze dotyczyły samorządów województw, które zgłaszały kilkakrotnie potrzebę zwiększenia alokacji na schemat I na obsługę delegowanych im zadań. Konieczność zapewnienia środków w odpowiedniej wysokości wystarczającej do sprawnej obsługi przez samorządy zadań była przez wypowiadających się w tej mierze respondentów rozumiana jako warunek powierzenia im zadań przez Ministerstwo Rolnictwa i ARiMR – czyli zlecenia działań merytorycznych PROW do wdrażania. Część zadań mogła być decyzją marszałka finansowana z własnych środków województw, co się działo w przypadku pokrycia kosztów niekwalifikowanego w PT podatku VAT, jednakże większość kosztów miała zostać pokryta z podstawowego źródła, jakim była PT.

Podkreślano, że występowanie przez województwa o zmianę alokacji było powodowane większą niż się spodziewano liczbą wniosków składanych przez potencjalnych beneficjentów, w tym np. większym zainteresowaniem w obszarze Osi Leader, co powodowało konieczność zwiększenia zatrudnienia do obsługi tych konkursów. Pojawiały się też wypowiedzi mówiące o tym, że samorządy w niektórych okresach mogły finansować pojawiające się dodatkowe wydatki z własnych środków.

W ostatecznym rozliczeniu okazało się, że po upływie okresu wzmożonego naboru wniosków i ich oceny, środki alokowane na działania samorządowe były na tyle duże, że część beneficjentów ich nie wykorzystwała w pełnej wysokości. W związku z tym część środków przesunięto do innych beneficjentów. Taka sytuacja była różnie tłumaczona, m.in. korzystną zmianą kursu, która automatycznie zwiększała przyznane limity, czy też nagromadzeniem pracy związanej z przyjmowaniem i oceną wniosków w niektórych okresach wdrażania Programu i mniejszym obciążeniem pracą pracowników w okresach już po największych naborach, czy też skróconym okresem kwalifikowalności wydatków z PT w 2015 roku. Udział w podjęciu decyzji o potrzebie realokacji miała Instytucja Zarządzająca oraz ARiMR, monitorująca realizację PT.

5.1.2. Zrealizowane operacje i sprawność wdrażania Pomocy Technicznej

Już w połowie okresu realizacji programu (2011 rok) zakontraktowano prawie 68% środków oraz wydatkowano ponad 40%⁴³. Obsługa stosunkowo dużego budżetu Programu wiązała się z koniecznością zapewnienia odpowiednio sprawnej obsługi wniosków składanych przez beneficjentów. Zapewnić ją miała przede wszystkim Pomoc Techniczna⁴⁴.

Wnioski o przyznanie pomocy technicznej przyjmowane były od dnia 11 marca 2009 r. do 15 sierpnia 2014 r. Do końca grudnia 2008 roku Pomoc Techniczna nie została uruchomiona - w tym okresie instytucje systemu realizacji musiały korzystać z własnych środków, a dopiero potem występować o refundację do ARiMR.

Według *Informacji z kontroli NIK z 2015 r.*, uruchomienie naboru wniosków o przyznanie pomocy technicznej po upływie ponad 10 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie przyznawania i wypłaty pomocy technicznej, stanowiło jedną z przyczyn skumulowania w końcowym okresie

⁴³ Informacja syntetyczna z realizacji PROW na lata 2007-2013, dane narastająco według stanu na dzień 30.12.2011, MRiRW

⁴⁴ <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/pomoc-techniczna.html>

wdrażania pomocy technicznej znacznych kwot do wypłaty. Natomiast, **jak wynika z badania jakościowego, opóźnienie nie było odczuwane przez beneficjentów i nie wpływało na wdrażanie całego programu (poza PT), ponieważ instytucje korzystały z finansowania wyprzedzającego.** W instytucjach nie odczuwano pilnej potrzeby aplikowania o Pomoc Techniczną dlatego, że wdrażanie Programu było możliwe dzięki finansowaniu wyprzedzającemu. Świadczy o tym fakt, że gdy PT została ona uruchomiona, to w pierwszych latach - aż do momentu skrócenia okresu kwalifikowalności wydatków - beneficjenci składali niewiele wniosków o przyznanie pomocy. Nie odczuwali oni skutków opóźnienia dzięki temu, że w pewnym sensie już dysponowali oczekiwaną Pomocą Techniczną, tj. mogli planować wydatki z uwzględnieniem limitu PT i spodziewając się refundacji.

Powolne składanie wniosków o przyznanie PT wpływało negatywnie na stopień wykorzystania PT w pierwszych latach jej wdrażania. Dlatego **dwukrotnie podjęto działania usprawniające wydatkowanie PT.** Pierwszy raz była to zmiana rozporządzenia w sprawie pomocy technicznej. Wprowadzenie reguły kwalifikowalności kosztów do 12 miesięcy przed datą złożenia wniosku zmobilizowało beneficjentów do aplikowania o pomoc. Drugie przyspieszenie nastąpiło w ostatnim okresie realizacji Programu (do sierpnia 2015 roku), kiedy beneficjenci zostali zobligowani do składania wniosków prognostycznych z PT na ostatni rok realizacji PT, tj. aplikowania o finansowanie planowanych, a nie tylko poniesionych wydatków, co wiązało się z koniecznością rozliczenia PT w terminach pozwalających na wywiązanie się z obowiązku wobec Komisji Europejskiej.

Do końca realizacji Programu (2015 r.) w ramach Pomocy Technicznej zrealizowano 3 754 operacji na kwotę 1 074 424 959,28 zł. Wśród pojedynczych instytucji najwięcej operacji zrealizowała Instytucja Zarządzająca – blisko 8% operacji i 26,7% wykorzystanych środków.

Tabela 11 Liczba operacji zrealizowanych w ramach Pomocy Technicznej

	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	ARiMR	Samorządy województw	Pozostałe	Ogółem
Schemat I	138	17	1 081	113	1 349
Schemat II Działania informacyjne i promocyjne	43	12	470	20	545
Schemat III KSOW	111	0	1 718	31	1 860
Ogółem	292	29	3 269	164	3 754
	8%	1%	87%	4%	100%

Źródło: Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2015r, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tabela 12 Wartość operacji zrealizowanych w ramach Pomocy Technicznej (w zł.)

	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	ARiMR	Samorządy województw	Pozostałe	Ogółem
Schemat I	211 658 653	157 271 815	391 018 570	40 621 006	800 570 044
Schemat II Działania informacyjne i promocyjne	36 435 246	4 879 360	23 577 218	11 498 280	76 390 103
Schemat III KSOW	39 277 640	0	154 231 174	3 955 999	197 464 812
Ogółem	287 371 539	162 151 175	568 826 961	56 075 285	1 074 424 959
	27%	15%	53%	5%	100%

Źródło: Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2015r, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Porównanie liczby i wartości operacji wykazuje, że były to projekty różnej wielkości. W szczególności w ARiMR finansowano niewielką liczbę dużych projektów, podczas gdy projekty JST były względnie liczne i na mniejsze kwoty, co jest zrozumiałe, ze względu na dużą liczbę instytucji regionalnych i względnie małą skalę ich zadań w systemie.

Jeżeli rozpatrywać skalę wsparcia **pojedynczych instytucji**, to największe środki z PT otrzymała **Instytucja Zarządzająca**. Jeżeli natomiast rozpatrywać **typ instytucji i wdrażane działania**, to **PT w największym stopniu wsparła samorządy województw (53% środków PT)**, pomimo, że wdrażały one tylko niewielką część działań PROW. Za uproszczoną miarę skali zadań instytucji wdrażającej można przyjąć liczbę i wartość wdrożonych operacji. Samorządy wdrożyły działania PROW, w których liczba zrealizowanych płatności stanowiła 1% operacji w Programie, a ich wartość – **18% płatności w Programie**. Relatywnie skorzystały więc ze wsparcia w bardzo dużym stopniu. W dalszej części raportu przedstawiono dane pozwalające ocenić, na ile wsparcie z PT było wystarczające.

Zróźnicowanie to potwierdzają wyniki badań jakościowych, w których przedstawiciele instytucji podkreślali, że Pomoc Techniczna wniosła znaczący wkład w zbudowanie potencjału samorządów województw do wdrożenia działań, podczas gdy ARiMR zrealizowała swoje zadania w znacznej mierze, opierając się na dotacji podmiotowej. Ponadto wsparcie z PT było bardziej odczuwalne w urzędach marszałkowskich ze względu na tworzenie nowych zespołów zajmujących się realizacją PROW. Było ono z kolei mniej odczuwalne w ARiMR, w której stabilny zespół pracowników wdraża kolejne instrumenty pomocowe. W agencji nie ma też wyodrębnionego zespołu, który zajmowałby się „tylko PROW”, lecz departamenty realizujące PROW i inne działania, stąd montaż finansowy z PT PROW i innych źródeł nie jest tak dostrzegalny dla pracowników.

5.1.3. Usprawnienia we wdrażaniu Pomocy Technicznej

Jak wspomina jeden z respondentów, w jednym z badań ewaluacyjnych stwierdzono znaczną szczegółowość informacji wymaganych do przyznania PT (informacje o kwalifikowalności poszczególnych finansowanych pozycji), zarówno w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy, jak i o płatność, oraz szczegółowość kontroli przeprowadzanych u beneficjentów Pomocy Technicznej. Część z proponowanych uproszczeń w ramach rekomendacji powielala się z przeprowadzanymi w tamtym czasie już zmianami dokonywanymi pod wpływem obserwacji pracowników Ministerstwa. W toku wdrażania Pomocy Technicznej wprowadzono opisane poniżej usprawnienia.

- Z uwagi na początkowo niski stopień wydatkowania środków z Pomocy Technicznej, wprowadzono obowiązek wystąpienia przez beneficjentów o refundację z PT w ciągu **12 miesięcy od momentu poniesienia kosztów**, aby przyspieszyć składanie wniosków o płatność, co się okazało korzystne, bo spowodowało przyspieszenie realizacji PT.
- Wprowadzono kilka uproszczeń w procesie wdrażania PT. Umożliwiono podpisywanie **za zgodność z oryginałem** dokumentów finansowych przez beneficjenta (bez konieczności podpisywania przez Agencję), co zostało wprowadzone odpowiednią zmianą rozporządzenia, ponadto odstąpiono od potwierdzania każdej strony dokumentów. Wywiady z przedstawicielami instytucji wskazują, że była to zmiana odczuwalna dla beneficjentów Pomocy Technicznej.
- Początkowo prowadzono **kontrolę na miejscu** w odniesieniu do wszystkich operacji PT, co wydłużało proces oceny wniosków o płatność i budziło wątpliwości beneficjentów. Stąd też zdecydowano się na odejście od tej zasady na rzecz wprowadzenia kontroli na próbie. Wprowadzenie tej zmiany było efektem rekomendacji z ewaluacji, ale przede wszystkim przekonania przedstawiciela kierownictwa, że instytucje są zdolne do prawidłowej realizacji operacji i mechanizmy kontroli nie muszą być w ich przypadku podobne, jak w odniesieniu np. do rolników. Wprowadzone zmiany były ze sobą powiązane – z jednej strony wymuszono szybsze wnioskowanie o przyznanie wsparcia, z drugiej – ułatwiono beneficjentom realizację operacji, zmniejszając obciążenie kontrolą.
- W procesie wdrażania PT wprowadzono jeszcze jedno uproszczenie, które jednak nie będzie mogło być kontynuowane w okresie 2014-2020. Początkowo beneficjenci przekazywali **dokumentację postępowań przetargowych**, później odstąpiono od kontroli administracyjnej, a dokumentację sprawdzano tylko podczas kontroli na miejscu (prowadzonej na próbie). Jest to kolejny przykład wymagania, które początkowo istniało, choć nie było wystarczająco dobrze uzasadnione, o czym świadczy jego późniejsza likwidacja. Jest to też sygnał podejmowania prób odbiurokratyzowania systemu tam, gdzie to możliwe – tym bardziej, że było to czasochłonne, wymagało doświadczenia, a dokumentację sprawdzało się w odniesieniu do całego postępowania, mimo że refundowano z PT tylko część poniesionych wydatków. Jednak, na co kładli nacisk respondenci badania jakościowego pełni obaw związanych z tym wymogiem, w perspektywie 2014-2020 tendencja jest odwrotna i wynika to z decyzji Komisji Europejskiej, która w przypadku zamówień publicznych wymaga odrębnej, dokładnej kontroli dokumentacji przetargowej.

5.1.4. Podsumowanie rozdziału

- Większość instytucji (poza FAPA) miała finansowanie wyprzedzające, tj. instytucje ponosiły wydatki kwalifikowalne, a następnie ubiegały się o przyznanie pomocy i wnioskowały o refundację wydatków z PT;
- To powodowało, że beneficjenci mogli w bardzo elastyczny sposób korzystać z Pomocy Technicznej. Ograniczał ich tylko limit środków przyznany ich instytucji na cały okres wdrażania oraz zasady kwalifikowalności wydatków. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie PT bywało długotrwałe, ale to nie stanowiło problemu dla beneficjentów posiadających finansowanie wyprzedzające.
- W związku z finansowaniem wyprzedzającym początkowo beneficjenci mniej sprawnie wydatkowali środki PT, ponieważ z ich perspektywy refundacja nie zmieniała budżetu ich instytucji.

Należy korzystnie ocenić wprowadzone zmiany we wdrażaniu PT: skrócenie okresu kwalifikowalności motywujące beneficjentów do aplikowania o PT (w 2012 r.) i wprowadzone w ostatnim półroczu realizacji PROW deklarowanie planowanych wydatków, aby efektywnie zarządzać limitami PT.

5.2. Na ile skutecznie wykorzystano środki przyznane na PT, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników? Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów, które umożliwiały sprawne funkcjonowanie tych podmiotów?

VW niniejszym rozdziale przeanalizowano wkład Pomocy Technicznej w zapewnienie zasobów niezbędnych do wdrożenia Programu przez beneficjentów Pomocy Technicznej. Uwzględniono następujące rodzaje zasobów:

- Zasoby ludzkie:
 - adekwatność stanu zatrudnienia i rola PT w jego zapewnieniu,
 - kompetencje kadry (oceniane przez kierownictwo) i rola PT w doskonaleniu pracowników;
- Zasoby techniczne – ich adekwatność i rola PT w ich zapewnieniu:
 - biura i ich wyposażenie,
 - sprzęt komputerowy
 - systemy informatyczne.

W tabelach w załączniku przedstawiono dane pochodzące z monitoringu Programu i gromadzone dodatkowo przez IZ, których analiza została opisana w kolejnych podrozdziałach.

5.2.1. Monitorowane efekty (produkty) Pomocy Technicznej

Zasadność wprowadzenia wskaźników realizacji działań Pomocy Technicznej została podkreślona w trakcie oceny ex-ante Programu, gdzie rekomendowane zostało oszacowanie kosztów działań wchodzących w skład Pomocy Technicznej i na tej podstawie określenie wartości docelowych dla PT⁴⁵. Również Europejski Trybunał Obrachunkowy⁴⁶ w sprawozdaniu specjalnym z 2015 roku pt. *W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?*, zwraca uwagę na konieczność lepszego monitorowania wydatków z PT. KE, odpowiadając na jego zalecenia, wskazała z kolei, że „Pomoc techniczna stanowi przekrojowe działanie wspierające, monitorowanie i ocena związanych z nią wydatków zawiera się w monitorowaniu i ocenie programów jako całości. Do pomocy technicznej stosuje się specjalne wskaźniki finansowe produktu.”

⁴⁵ Ocena ex-ante PROW 2007-2013, grudzień 2006, Agrotec SPA, Agrotec Polska Sp z oo.

⁴⁶ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_04/SR15_04_PL.pdf

Dla celów monitorowania Pomocy Technicznej zostały przyjęte tzw. specyficzne wraz ze skwantyfikowanymi wartościami docelowymi dla wskaźników produktu. Uchwałą z 2009 roku⁴⁷ wartość wskaźników w programie została znacząco zmieniona – zmniejszono wartości docelowe dot. liczby beneficjentów i projektów. Uzasadniano to faktem, iż od czasu ich przyjęcia nastąpiły zmiany w systemie wdrażania Programu, które miały wpływ na liczbę beneficjentów PT, w szczególności w zakresie informacji i promocji⁴⁸. Jak pokazała praktyka, liczba zrealizowanych projektów PT była wyższa od drugiej wartości docelowej. Taki wynik potwierdza wypowiedzi uczestników badania, że w systemie wdrażania Pomocy Technicznej starano się zapewnić dużą elastyczność ubiegania się o środki. Wskazuje też, że określenie wartości docelowej dot. liczby projektów okazało się trudne.

Tabela 13 Wskaźniki realizacji Pomocy Technicznej

Typ	Wskaźnik	Wartość docelowa 2007-2013		Wartość osiągnięta
		Ustalona początku	na Ustalona w 2009 r.	
Produkt	Liczba beneficjentów	520	22	40
	Liczba projektów	8 700	1239	3754
	Całkowita wartość projektów	1 066 400 000	1066 400 000	1 076 117 553
Rezultat	Liczba przeprowadzonych działań	87 000	12 390	-

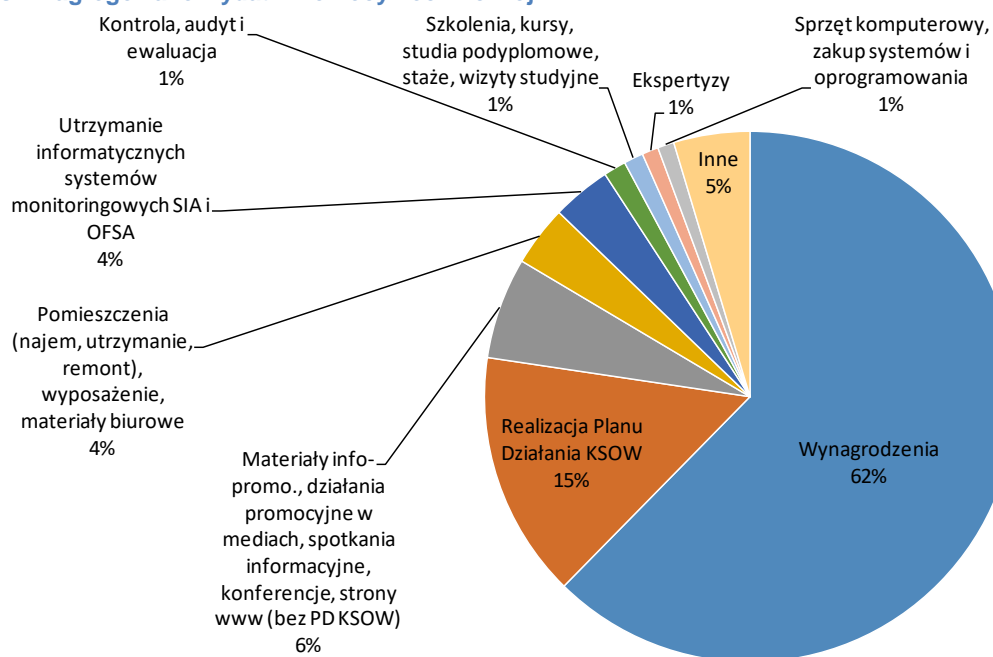
Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, załącznik do uchwały KM nr 25 pt. Zmiany merytoryczne Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz dane monitoringowe. Nie podano wartości osiągniętej dla „sumy przeprowadzonych działań” ponieważ ARiMR monitorowała wartości poszczególnych wskaźników, słusznie rezygnując z sumowania ich.

⁴⁷ Uchwała KM nr 25 z 23 czerwca 2009 roku

⁴⁸ Liczba beneficjentów PT wyniosła na 2009 rok 22 podmioty, co wpłynęło na rozważenie zmiany wskaźnika pt. Liczba projektów. Początkowo został on wyliczony w oparciu o założenie, że każdy beneficjent w każdym schemacie może aplikować 3 razy na rok, co dało $(17 \times 3 \times 3) + (3 \times 2 \times 3) + (2 \times 1 \times 3) \times 7 = 1239$. Wskaźnik pn. Liczba przeprowadzonych działań zakładał realizację w ramach 1 projektu 10 działań. Pierwotne wartości i ich zmiany zostały ukazane w poniższej tabeli.

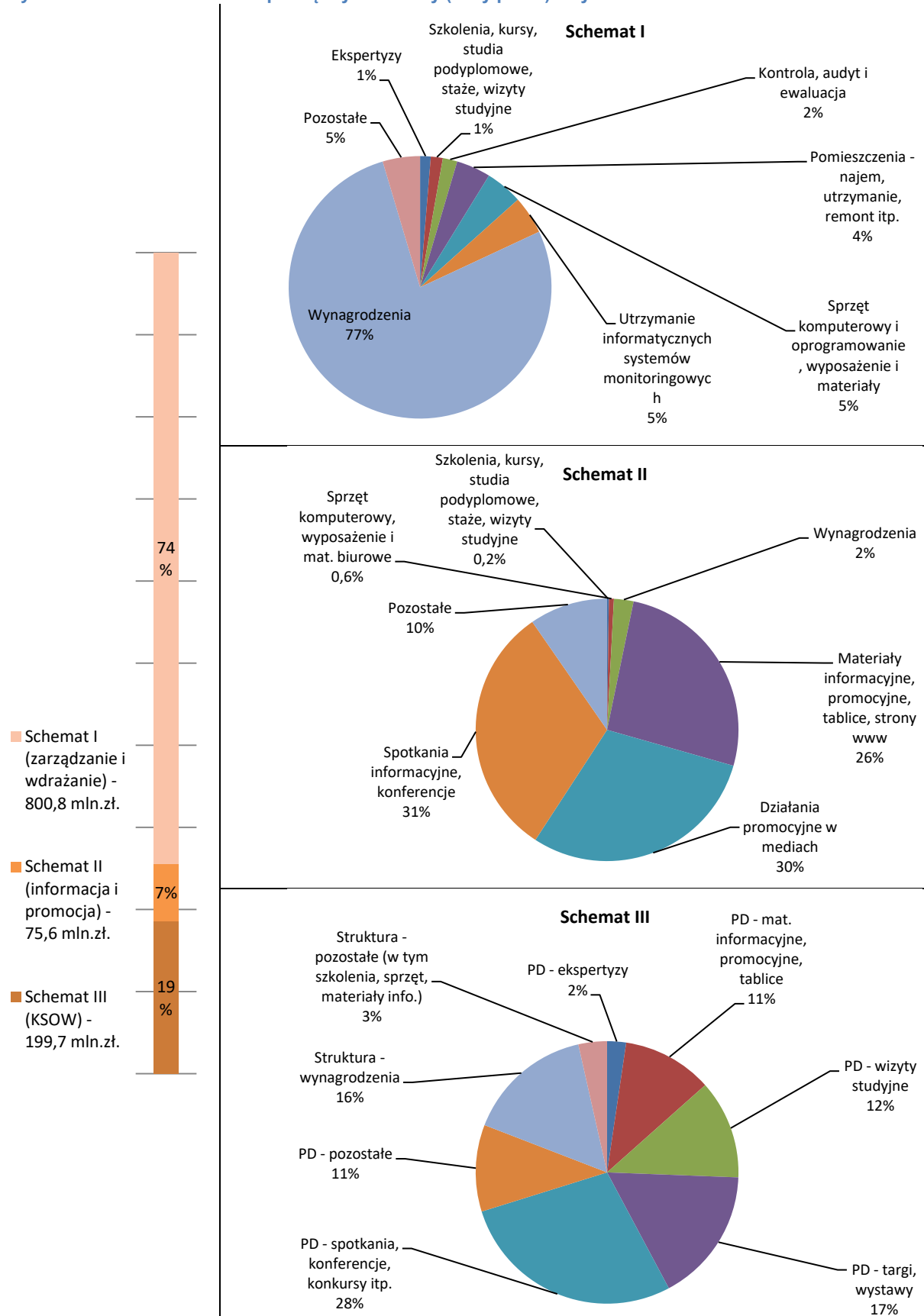
Największą część środków Pomocy Technicznej przeznaczono na zatrudnienie pracowników zajmujących się realizacją PROW. Całkowite wydatki na wynagrodzenia poniesione w ramach wszystkich schematów to 670 996 688 zł, co stanowi 62,4% wydatków z PT. Pozostałe rodzaje wydatków na zapewnienie funkcjonowania systemu realizacji to tylko 16% wydatków PT, w tym największą część stanowił najem, utrzymanie i remont pomieszczeń (4%) i utrzymanie systemów informatycznych SIA i OFSA w zakresie zadań związanych z PROW (4%). Łączne wydatki na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, doskonalenie pracowników, kontrole, audyty, ekspertyzy ewaluacyjne to 5% wydatków PT. Oprócz zapewnienia funkcjonowania systemu realizacji, znaczący udział w budżecie Pomocy Technicznej miały przedsięwzięcia edukacyjne i informacyjne, tj. realizacja Planów Działania KSOW (15%) oraz materiały i działania informacyjno-promocyjne (6%).

Wykres 2 Zagregowane wydatki Pomocy Technicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji PROW.

Wykres 3 Podział środków PT pomiędzy schematy (lewy panel) i wydatki w ramach schematów

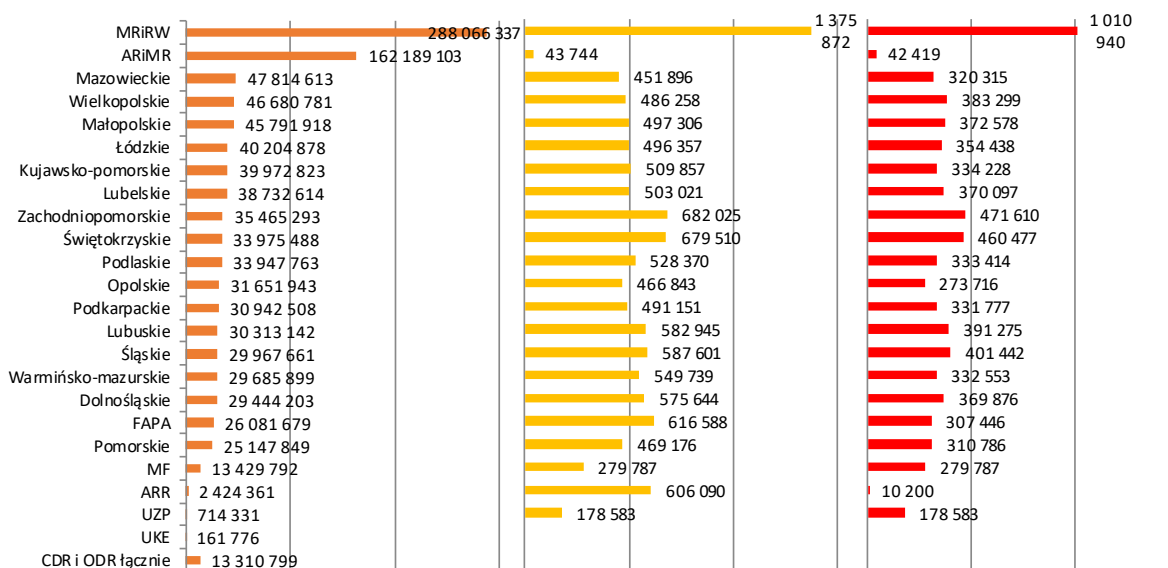


Największą część środków Pomocy Technicznej wydatkowano na Schemat I (74%), w tym najwięcej na **wynagrodzenia pracowników** (637 994 032). Inne poszczególne kategorie wydatków, nawet po częściowym zagregowaniu stanowiły mniej niż 10%. Do relatywnie znaczących w ramach Schematu I można zaliczyć środki na **najem, remonty i utrzymanie pomieszczeń** (3,2%), **kontrole, audyty i ewaluacje** (1,1%), **ekspertyzy** (1%) oraz **doskonalenie zawodowe pracowników** (szkolenia, kursy, wyjazdy studyjne – 1,1%), ponadto 7,1% stanowiły inne rodzaje wydatków. Dla uproszczenia zaliczono tu koszty posiedzeń Komitetu Monitorującego i spotkań grup roboczych oraz koszty środków transportu, bo były to jedne z najmniejszych wydatków. Jednak aż 74 985 604 zł. tj. ok. 7% to wydatki, których nie można zidentyfikować, ponieważ już na etapie monitoringu zostały zaliczone do kategorii „inne”. Zdecydowaną większość środków przeznaczonych na kontrole, audyty i ewaluacje wydatkowała ARiMR (85%), co jest zrozumiałe z uwagi na zadania agencji płatniczej.

Na Schemat II wydatkowano 7% środków PT. W przypadku tego schematu najwięcej środków przeznaczono na spotkania informacyjne i konferencje, kampanie medialne oraz materiały informacyjno-promocyjne. Ponadto ze środków Schematu II wspierano także zatrudnienie obsługujących go pracowników.

Wydatki na Schemat III stanowiły 19% wydatkowanego budżetu PT (w tym 15% - realizacja Planów Działania). W tym przypadku większość środków przeznaczono na przedsięwzięcia realizujące Plan Działania KSOW, a także na działania informacyjno-promocyjne w ramach funkcjonowania struktury KSOW i na wynagrodzenia pracowników zapewniających funkcjonowanie sieci.

Wykres 4 Wydatki PT wg instytucji w liczbach bezwzględnych (lewy panel), cała PT w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW (środkowy panel) i Schemat I w przeliczeniu na etat (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych PROW i dodatkowych zestawień monitoringowych „Liczba etatów dotyczących osób realizujących zadania, wynikające z PROW 2007 – 2013” przygotowywanych dla Instytucji Zarządzającej (uwzględniono stan zatrudnienia w 2014 r). W przypadku lewego panelu dane sumują się. Brak danych o zatrudnieniu w UKE, CDR i ODR, stąd brak danych dla tych instytucji na drugim i trzecim panelu.

Porównanie wydatków na zatrudnienie, kształcenie pracowników i na zasoby techniczne przedstawiono w dalszych rozdziałach. Natomiast w tym miejscu analizujemy podział łącznych wydatków pomiędzy instytucjami systemu realizacji. Jeżeli rozpatrywać liczby bezwzględne, to największą część Pomocy Technicznej wykorzystało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (27%), a

biorąc pod uwagę typ instytucji – samorządy województw (łącznie 53%). Skala wsparcia samorządów w ramach Pomocy Technicznej jest znacząca, ale warto podkreślić, że okazały się one efektywnymi instytucjami wdrażającymi, jeżeli porównać nakłady do wartości wdrożonych operacji (por. rozdział 5.3.4).

Przybliżeniem skali zadań związanych z wdrażaniem PROW mogą być dane o liczbie etatów zaangażowanych w realizację PROW, oczywiście jest to przybliżenie niedoskonałe, bo większe zatrudnienie nie musi świadczyć tylko o większym obciążeniu zadaniami. Instytucja Zarządzająca zebrała takie dane, które wykorzystano do oszacowania intensywności wsparcia dla instytucji.

W przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW, zróżnicowanie intensywności całej Pomocy Technicznej dla poszczególnych instytucji i wsparcia w ramach Schematu I kształtowało się podobnie. Największe środki Pomocy Technicznej w przeliczeniu na etat wydatkowała Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jest to zrozumiałe ze względu na jego funkcję – jego wydatki obejmują np. promowanie całego Programu i spotkania zagraniczne. Ze śladowego wsparcia korzystała ARiMR, ponieważ mogła ona wykorzystywać własną dotację (wkład tych środków przedstawiono w rozdziale 5.3.4). FAPA i Agencja Rynku Rolnego wykorzystywały, w przeliczeniu na etat zbliżone, relatywnie duże środki Pomocy Technicznej. W przypadku FAPA były to zwłaszcza środki przeznaczone na wdrażanie KSOW, a w ARR działania promocyjne.

Jeżeli pominąć schematy II i III i przeanalizować tylko wydatki ze Schematu I, to najwyższe wydatki w przeliczeniu na etat poniosło MRiRW, a najniższe – UZP, ARiMR, ARR, a na ich tle intensywność wsparcia pozostałych instytucji może się wydawać zbliżona. Jednak występowały znaczne różnice, także pomiędzy instytucjami wojewódzkimi, które wykonywały podobne zadania. Wydatki w przeliczeniu na etat poniesione w województwie opolskim (w którym były one najniższe, a w 2014 r. w realizację PROW zaangażowano 67,8 etatu), stanowiły 58% tych w woj. zachodniopomorskim (52 etaty). Natomiast dane o tym, że niemal najwyższe wydatki, w przeliczeniu na etat poniosło województwo świętokrzyskie, być artefaktem, bo w tym województwie we wdrażanie były zaangażowane dwie instytucje (Urząd Marszałkowski i Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego) i nie ma pewności, czy odnotowana liczba etatów dotyczy ich obu. Ponadto, jeżeli uwzględnić tylko Schemat I, to wsparcie dla ARR w przeliczeniu na etat było śladowe, a dla FAPA – niższe niż w przypadku 15 samorządów, jednak fundacja korzystała ze wsparcia kadrowego w ramach Schematu III.

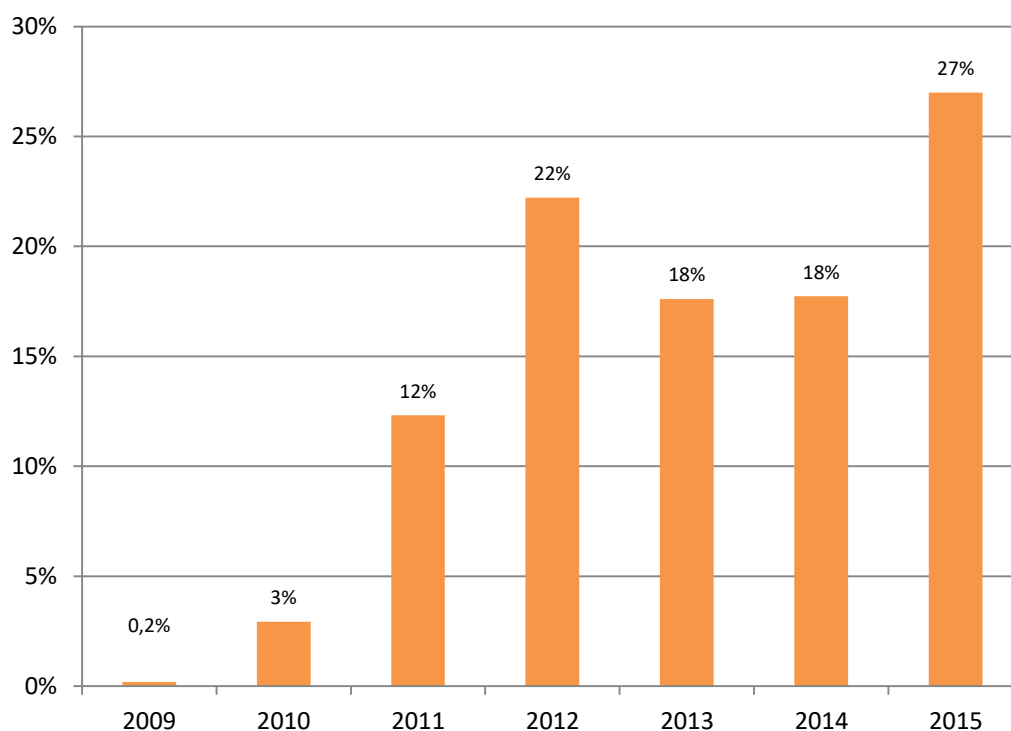
W załączniku do raportu zamieszczono tabele prezentujące postęp wydatkowania środków z Pomocy Technicznej w kolejnych latach.

Na tempo wydatkowania PT wpływał szereg czynników. Było to po pierwsze opóźnienie uruchomienia PT względem realizacji całego Programu. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej⁴⁹ weszło w życie pod koniec marca 2008 r., a pierwsze niewielkie wydatki zrealizowano dopiero w 2009 r. Dlatego PT niemal nie miała

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 54, poz. 329, z późn. zm.)

bezpośredniego zastosowania we wdrażaniu Programu aż do 2010 r. – do tej pory korzystano tylko z finansowania wyprzedzającego lub środków własnych.

Wykres 5 Postęp wydatkowania Pomocy Technicznej w latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji PROW 2007-2013.

Przykładowo pomimo niemal stałego w IZ i ARiMR zatrudnienia do realizacji PROW 2004-2006 i 2007-2013, z Pomocy Technicznej przeznaczono w 2009 r. relatywnie niewielką, w porównaniu do poprzednich lat kwotę na wynagrodzenia (36,5 tys. zł.), poniesiono też relatywnie małe wydatki na działania informacyjno-promocyjne (szerzej omówione w r. 5.3.2). Rola PT była w tym okresie pośrednia i polegała na tym, że instytucje mogły prowadzić działania spodziewając się, że będą je mogły w przyszłości zrefundować z PT.

Udział wydatków w kolejnych latach – najwyższy w 2012 r. i 2015 r. także sugeruje, że ich wysokość w danym roku wiązała się raczej z wymogami zewnętrznymi niż faktycznym czasem realizacji działań. W 2012 r. wydatki musiały wzrosnąć z uwagi na skrócenie okresu kwalifikowalności, co spowodowało przyspieszenie wnioskowania, a następnie bardziej równomierne rozłożenie go w czasie. Natomiast pod koniec realizacji programu spiętrzenie wiązało się z wprowadzonym obowiązkiem składania wniosków na planowane, a nie tylko poniesione wydatki (aby zaprognozować wykorzystanie środków) i dążeniem do pełnego wykorzystania dostępnych limitów.

Z powyższymi zastrzeżeniami, dla lat 2012-2015 można uznać, że dane z monitoringu PT do pewnego stopnia odzwierciedlają rozkład w czasie działań związanych z wdrożeniem Programu.

- Za punkt odniesienia można przyjąć rozkład w czasie wydatków na wynagrodzenia – w kolejnych latach od 2012 do 2015 r. (2012 – 22%, 2013 – 19%, 2014 – 20%, 2015 – 28%).
- Inwestycje w kształcenie kadr koncentrowały się we wcześniejszych latach. Największą część wydatków na szkolenia, kursy, staże i studia podyplomowe poniesiono w 2011 r. (28%, w tym jak można sądzić także koszty działań z poprzednich lat) i 2012 r. (25%), natomiast w kolejnych latach wydatkowano już tylko 10%-13% środków, jakie ostatecznie zostały wydatkowane w tym obszarze. Takie wybory beneficjentów można uznać za racjonalne, biorąc pod uwagę, że przygotowanie kompetentnych kadr powinno mieć miejsce w pierwszych latach realizacji Programu.
- Wydatki na działania informacyjno-promocyjne, wyposażenie i materiały biurowe oraz na ekspertyzy wpisywały się w ogólny trend – spiętrzenia wydatków wystąpiły w latach 2011, 2012 i 2015 co sugeruje związek z terminami kwalifikowalności, raczej niż z czasem realizacji. Wyższe wydatki na ekspertyzy pod koniec realizacji programu wiążą się też z włączeniem do systemu ODR, w których powierzono zadania ekspertom.
- Spiętrzenie wydatków na sprzęt komputerowy nastąpiło w 2013 r. (29%). Uzasadnienia można szukać w trwałości sprzętu – jak wyjaśnił przedstawiciel jednej z instytucji, sprzęt powinien zostać wymieniony do 4 i nie później niż przed upływem 5 lat. Jeżeli więc na początku realizacji Programu kupiono sprzęt, ale rozliczono wydatki do 2011 r. (łącznie wydatki na sprzęt do 2011 r. to 35% ogółu wydatków w tej kategorii), to do 2013 r. upłynęłoby 4 do 5 lat od jego zakupu.

5.2.2. Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji działań (wielkość zasobów, kompetencje), które umożliwiały sprawne funkcjonowanie tych podmiotów?

W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące zatrudnienia w instytucjach realizujących PROW i dane dot. poziomu finansowania działań z PT. Dane te przeanalizowano w kolejnych podrozdziałach.

Tabela 14 Poziom zatrudnienia i poziom finansowania wybranych zadań z PT w przeliczeniu na etaty w instytucjach

Liczba etatów na których realizowano zadania wynikające z PROW 2007 - 2013 wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku (szt.), w tym finansowanych i niefinansowanych z PT												Średnioroczny poziom finansowania wydatków w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW (zł.)					
Nazwa beneficjenta	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Udział etatów finansowanych z PT w latach – minimum (%)	Udział etatów finansowanych z PT w latach – maximum (%)	Szacunkowa średnioroczna liczba etatów (szt.)	Szacunkowa suma etatów z lat 2007-2015 (szt.)	Średni miesięczny poziom finansowania z PT wynagrodzeń na przeciętnym etacie zaangażowanym w realizację PROW (zł.)	Szkolenia, kursy, wizyty studyjne	Sprzęt komputerowy	Wyposażenie i materiały biurowe	Łącznie wydatki w ramach Schematu I	Łącznie wydatki z Pomocy Technicznej
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	217	217	216	211	213	219	209	100%	100%	214	1 711	8 319	2 771	1 214	491	123 693	168 344
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	3 832	3 921	3 858	3 834	3 754	3 713	3 708	0%	19%	3 791	30 327	271	60	80	0	5 186	5 348
Agencja Rynku Rolnego	4	4	4	4	4	4	4	0%	47%	4	30	71	529	445	2 110	1 383	82 182
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA	2	21	17	27	35	36	42	0%	88%	28	223	4 421	1 580	1 456	579	58 401	117 124
Ministerstwo Finansów	29	34	34	36	42	45	48	31%	65%	39	316	3 521	174	0	100	42 550	42 550
Urząd Komunikacji Elektronicznej	0	0	0	0	0	0	0			0	0						
Urząd Zamówień Publicznych	0	2	2	2	2	2	4			2	18	3 307	0	0	0	39 685	39 685
UM woj. Dolnośląskiego	38	44	47	48	49	53	51	97%	100%	48	382	4 104	540	585	381	49 585	77 170
UM woj. Kujawsko- Pomorskiego	29	39	51	54	78	78	78	97%	100%	61	486	3 635	1 086	661	991	53 939	82 282
UM woj. Lubelskiego	39	52	60	67	69	75	77	96%	98%	65	516	4 106	683	669	610	55 228	75 063

Liczba etatów na których realizowano zadania wynikające z PROW 2007 - 2013 wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku (szt.), w tym finansowanych i niefinansowanych z PT										Średnioroczny poziom finansowania wydatków w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW (zł.)							
UM woj. Lubuskiego	30	37	43	47	48	53	52	100%	100%	45	362	4 141	501	517	641	56 205	83 738
UM woj. Łódzkiego	43	44	51	70	74	74	81	84%	100%	65	518	4 209	745	782	257	55 424	77 616
UM woj. Małopolskiego	37	53	73	75	88	94	92	91%	98%	75	604	4 092	818	682	446	56 827	75 851
UM woj. Mazowieckiego	38	46	62	73	90	97	106	79%	100%	77	617	4 285	844	941	432	54 910	77 466
UM woj. Opolskiego	23	45	50	52	55	53	68	85%	100%	52	414	3 584	525	756	739	44 872	76 533
UM woj. Podkarpackiego	41	46	59	60	68	63	63	70%	95%	58	463	3 800	663	1 170	207	45 145	66 830
UM woj. Podlaskiego	29	45	51	54	57	64	64	100%	100%	53	428	3 949	1 498	444	583	50 110	79 410
UM woj. Pomorskiego	34	43	58	58	53	55	54	82%	98%	51	408	3 406	539	539	294	40 812	61 611
UM woj. Śląskiego	43	46	47	49	50	51	51	100%	100%	49	388	4 495	1 268	603	117	52 767	77 236
UM woj. Świętokrzyskiego	43	50	56	56	56	56	50	94%	98%	52	417	4 428	71	452	345	55 213	81 476
UM woj. Warmińsko- Mazurskiego	36	48	51	58	54	59	54	100%	100%	52	414	3 394	1 059	1 063	905	43 376	71 705
UM woj. Wielkopolskiego	44	57	80	93	102	103	96	84%	100%	84	671	4 264	635	364	260	54 880	69 621
UM woj. Zachodniopomorskiego	34	43	51	51	53	55	52	100%	100%	49	391	4 642	770	227	759	62 720	90 704
Ogółem	4 665	4 936	5 019	5 076	5 095	5 102	5 104	17%	34%	5 013	40 101	1 368	318	244	118	19 637	26 503

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z realizacji PROW 2007-2013 i dodatkowych zestawień monitoringowych „Liczba etatów dotyczących osób realizujących zadania, wynikające z PROW 2007 – 2013” przygotowywanych dla Instytucji Zarządzającej.

5.2.2.1. Liczba etatów i ich finansowanie z Pomocy Technicznej

Poziom zatrudnienia

Jak wynika ze zgromadzonych przez Instytucję Zarządzającą danych o liczbach etatów zaangażowanych w realizację PROW 2007-2013 w latach 2008-2014, liczby te były stabilne w głównych instytucjach realizujących Program (Tabela 14 Poziom zatrudnienia i poziom finansowania wybranych zadań z PT w przeliczeniu na etaty w instytucjach). W IZ liczba stanowisk przeznaczonych do obsługi Programu niemal się nie zmieniała (spadek z 217 do 209 w latach 2008-2014).

Podobna stabilność cechowała ARiMR, w której wykazano największe w systemie liczby etatów zaangażowanych w realizację programu. Maksymalną liczbę osiągnięto w 2009 r.: 3 921 etatów, a do 2014 r. liczba ta zmniejszyła się tylko do 3 708. Duża liczba etatów zaangażowanych agencji wynika z jej zadań w Programie, ale także z podziału zadań między pracownikami. W Ministerstwie Rolnictwa jeżeli do zadań pracowników w departamentach merytorycznych należał PROW, to pracownicy ci zajmowali się tylko lub w znacznej mierze tylko tym programem. Natomiast w ARiMR poszczególne departamenty, także merytoryczne i ich pracownicy obsługują wiele zadań agencji i byli oni często tylko częściowo zaangażowani w PROW, co także wpływa na dużą liczbę zaangażowanych etatów. Jak wynika z wywiadu z pracownikiem ARiMR, liczba ta została ustalona dla całego okresu realizacji PROW 2007-2013 jako szacunkowa na 34% łącznego czasu pracy pracowników, takie też dane otrzymano od Agencji na formularzu wykorzystywanym do realizacji badania. Natomiast zaangażowanie na pojedynczych stanowiskach określano precyzyjnie tylko w tych okresach (miesiącach), w których ARiMR korzystała z finansowania wynagrodzeń z Pomocy Technicznej i tylko na stanowiskach przeznaczonych do finansowania.

Inaczej kształtowało się zatrudnienie w Urzędach Marszałkowskich. W 2008 r. do obsługi programu angażowano przeciętnie 36 etatów, a w 2014 r. blisko dwukrotnie więcej – średnio 68. Podobnie kształtowało się zatrudnienie przy programie w Ministerstwie Finansów (od 29 do 48 etatów). Największy wzrost zatrudnienia przy programie wystąpił w FAPA: od 2 etatów w 2008 r., 21 w 2009 r., poprzez 27 w 2011 r. gdy FAPA zaczęła realizować zadania SC KSOW, po 42 w 2014 r. W UZP zaszła relatywnie duża zmiana (z 2 do 4), natomiast zmiany nie zachodziły w ARR, gdzie przez cały okres zadania były wykonywane poprzez 4 etaty. Jedynie UKE wykazał 0 zaangażowanych etatów przez cały okres⁵⁰.

Opinie kadry kierowniczej co do adekwatności stanu zatrudnienia do potrzeb związanych z wdrożeniem PROW były silnie zróżnicowane i w większości nie w pełni pozytywne. Aż 54% badanych wskazało nie więcej niż 7 z 10 punktów oceniając, na ile zgadzają się z opinią, że „zatrudniono wystarczającą liczbę pracowników do realizacji PROW 2007-2013” (średnia 6,6). Co więcej, pomimo, że w większości instytucji systemu realizacji (za wyjątkiem MRiRW i ARiMR) zwiększano liczbę etatów finansowanych z PT (wg danych gromadzonych przez MRiRW), kadra kierownicza rzadko była zdania, że „w przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia do realizacji PROW, tworzone dodatkowe etaty” (średnia 4,1), a tym bardziej, że „w przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia do realizacji PROW, zatrudniano osoby na umowy zlecenia” (średnia 3,1). Biorąc pod uwagę fakt, że zatrudnienie

⁵⁰ Wyjaśniając, że same etaty nie były finansowane „w ramach etatu PROW”, ale dodając, że w 2014 r. 5 osób, które wykonywały zadania w ramach PROW, otrzymały z tego tytułu dodatek zadaniowy. Wskazuje to na niezrozumienie pytania sformułowanego przez IZ.

w instytucjach wzrastało, należy stwierdzić, że wzrost ten był niewspółmierny do potrzeb dostrzeganych przez kadrę kierowniczą. Niewielkie były też możliwości elastycznego dopasowywania stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb. Na podstawie łącznej interpretacji wyników badania ankietowego i jakościowego wiadomo, że uzyskanie zgody na utworzenie nowego etatu nie było łatwe. Instytucje nie korzystały też w dużym stopniu z doraźnego zatrudnienia na umowy cywilnoprawne, co wiązało się z potrzebą wykonywania pracy przez doświadczonych pracowników. O bardziej znaczącym wykorzystaniu takiego wsparcia można mówić tylko w przypadku MRiRW i FAPA.

Natomiast **wkład Pomocy Technicznej w zapewnienie stanu kadrowego (nawet niewystarczającego) oceniano jako wysoki**. Dostrzegano kluczową rolę PT w utworzeniu określonej liczby stanowisk i późniejszym zwiększaniu ich liczby. **Pomoc Techniczna była więc niezbędna, ale niewystarczająca do zaspokojenia zapotrzebowania na kadry.**

Tabela 15 Ocena adekwatności stanu zatrudnienia i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")						Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnej realizacji zadania					
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Ne mem zdania	Liczba odp.	Śred- nia ocena	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Ne mem zdania	Liczba odp.	Śred- nia ocena
Zatrudniono wystarczającą liczbę pracowników do realizacji PROW 2007-2013	8%	45%	42%	5%	132	6,6	12%	18%	60%	13%	55	7,7
W przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia do realizacji PROW, tworzone dodatkowe etaty.	38%	30%	23%	9%	132	4,2	10%	13%	70%	7%	30	7,9
W przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia do realizacji PROW, zatrudniano osoby na umowy zlecenia	49%	17%	17%	16%	132	3,1	4%	9%	83%	4%	23	8,8

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8, 9 lub 10.

Z analizy różnicowania ocen na ile stan zatrudnienia był wystarczający wynika, że potrzeby kadrowe zostały w największym stopniu zaspokojone w samorządach województw (ocena średnia równa 7,2; opinie przedstawicieli poszczególnych samorządów były silnie zróżnicowane, ale wynika to stąd, że z większości województw na ankietę odpowiedzieli pojedyncze osoby). Sytuacja była też dobra w rozpatrywanych łącznie instytucjach mniejszych, innych niż samorządy, MRiRW i ARiMR (7,9 – także w tym przypadku wypowiadali się pojedynczy respondenci). Większe deficyty kadrowe odczuwano w ARiMR (średnia 6,0, w tym centrala - 6,4, łącznie oddziały regionalne – 5,0). Najmniej adekwatny w odniesieniu do odczuwanych potrzeb był stan zatrudnienia w Instytucji Zarządzającej, gdzie średnia ocena była równa tylko 5,5. Warto zauważyć, że jest to instytucja, w której poziom wsparcia z Pomocy Technicznej w przeliczeniu na etat realizujący PROW był najwyższy (por. Tabela 14), natomiast jak wykazuje badanie, odczuwano deficyt samej liczby etatów.

Oceny adekwatności zasobów kadrowych w opinii osób odpowiadających za realizację poszczególnych funkcji w systemie kształtują się podobnie, jak odpowiedzi na pytania, na ile środki z PT były wystarczające do realizacji tych funkcji (co jest zrozumiałe). Według deklaracji potrzeby kadrowe były w największym stopniu zaspokojone w przypadku kontroli na miejscu (średnia 7,1) i działania KSOW (6,8). Średnie ocen w przedziale od 6,3 do 6,0 (według pracowników realizujących dane zadanie) uzyskały: ewaluacja, obsługa i wdrażanie PT, zatwierdzanie i dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrola wniosków o płatność oraz informacja i promocja. Jeszcze większe deficyty kadrowe odczuwano w przypadku naboru wniosków o przyznanie pomocy (5,7) i monitoringu (rzeczowy – 5,8; finansowy – 5,5). Wyniki te są zbliżone do ogólnych ocen, na ile wsparcie z PT było wystarczające, ale częściowo od nich odbiegają. Newralgicznym obszarem był nabór wniosków i dofinansowanie. Świadczą o tym nie tylko wyniki badania ankietowego. Także w wywiadach jakościowych zebrano cząstkowe informacje o tym, że kontrole wykazywały opóźnienia w naborach

wniosków. Ten sam problem stwierdzono w części III niniejszej ewaluacji ex-post PROW w odniesieniu do Działów 3.1.1 i 3.1.2⁵¹.

Poziom finansowania etatów z PT

Największą część wydatków na wynagrodzenia poniesiono w Instytucji Zarządzającej, gdzie zatrudniano ponad 200 osób do obsługi Programu (blisko 26% środków wydatkowanych na wynagrodzenia). Jak wynika z wywiadów jakościowych, w MRiRW koszty pracy na stanowiskach zaangażowanych w realizację PROW były całkowicie (odpowiednio do tego, jaka część zadań pracownika dotyczyła PROW) finansowane z PT przez cały okres realizacji Programu. Udział pojedynczych instytucji samorządowych w wydatkach PT na wynagrodzenia wynosił zaledwie od 2,5% do 5,1%, natomiast łączny udział samorządów wojewódzkich w wydatkach Pomocy Technicznej przeznaczonych na wynagrodzenia wynosił 54%.

Jak wynika z danych monitoringowych (sprawozdania z realizacji PROW i dodatkowe dane o stanie zatrudnienia gromadzone przez IZ – por. Tabela 14), instytucje w nierównomiernym stopniu korzystały z PT na zatrudnienie. Niektóre instytucje realizujące Program, zarządzając swoimi limitami Pomocy Technicznej, zapewniły sobie poprzez PT stałe wsparcie kadrowe. W największym stopniu ze wsparcia na zatrudnienie korzystało Ministerstwo Rolnictwa, gdzie PT niemal w 100% finansowała wynagrodzenia osób zaangażowanych w PROW. Jak wynika z rozmów z pracownikami, nie zdarzyło się, by nie wystarczyło limitu na finansowanie zgłaszanych potrzeb. W przypadku IZ (inaczej niż w urzędach marszałkowskich) nie jest pewne, czy te etaty nie istniałyby bez PT, ponieważ, jak podkreślali respondenci badania jakościowego, instytucja tak czy inaczej musiałaby zrealizować Program.

Specyficzna była sytuacja samorządów, którym delegowano zadania, z czym musiało się wiązać dodatkowe finansowanie. Opinie co do tego, czy środki te były wystarczające, są podzielone. Wiadomo, że to ci beneficjenci na początku realizacji Programu zgłaszali potrzebę zwiększenia finansowania. Jednocześnie, jak wykazano w niniejszym raporcie, relacja poziomu finansowania z PT do wartości działań PROW wdrażanych regionalnie była bardzo korzystna dla samorządów. **Samorządy samodzielnie dysponowały limitami Pomocy Technicznej – niektóre przeznaczały je w większym stopniu na wynagrodzenia, inne – na inne cele.** W 5 urzędach marszałkowskich finansowano 100% zaangażowanych w Program etatów. W niektórych przypadkach w ramach etatu finansowanie to było częściowe, z uwagi na realizację także zadań niezwiązanych z PROW. W pozostałych UM w kolejnych latach z PT finansowano nie mniej niż 79% stanowisk realizujących PROW. W FAPA finansowano już tylko do 88% etatów zaangażowanych w realizację Programu (ale biorąc pod uwagę zaangażowanie czasu pracy w PROW – całość nakładu pracy). W ARR sfinansowano zatrudnienie tylko w jednym roku – poniżej połowy etatów. UZP nie przeznaczył Pomocy Technicznej na wynagrodzenia, a UKE – tak, choć wykazywał to inaczej (por. przypis 50).

Najmniej typowa sytuacja miała miejsce w ARiMR. Jako że agencja tylko część zadań finansowała ze środków Pomocy Technicznej, także finansowanie wynagrodzeń było częściowe (od 0% do 19% w latach). Nie można mówić o utworzeniu w ARiMR jakichkolwiek etatów „finansowanych z Pomocy

⁵¹ Grabowska I et. al. (2016) Raport końcowy. Zadanie nr 3. Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER, Warszawa, MRiRW.

Technicznej”, zaangażowanych w PROW. Zatrudnienie w agencji było stałe, część pracowników wykonywała zadania związane z PROW, a agencja okresowo składała wnioski o dofinansowanie operacji z Pomocy Technicznej. Kierownictwo agencji podejmowało decyzję o tym, jaką część środków z PT przeznaczy na poszczególne kwalifikowane zadania, w tym na wynagrodzenia. Informacje te były przez odpowiednią komórkę – obecnie Departament Pomocy Technicznej – przekazywane do kadr, gdzie obliczano, jaką część, spośród etatów zaangażowanych w PROW będzie można sfinansować z PT, w przez okres ilu miesięcy oraz w jakiej części wynagrodzenia.

Z uwagi na częściowe zaangażowanie niektórych pracowników w PROW oraz różny poziom finansowania w różnych okresach (zwł. w ARiMR), lepszą miarą wsparcia kadrowego z PT jest przeciętne finansowanie w przeliczeniu na stanowisko obsługujące. Z uwagi na brak danych o zatrudnieniu w 2015 r., za ten rok przyjęto dane z 2014 r., by móc porównać z wydatkami instytucji do końca 2015 r. Tak też w Instytucji Zarządzającej na finansowanie jednego etatu zaangażowanego w PROW wydatkowano miesięcznie⁵² średnio 8 319 zł. (jest to uśredniony koszt pracodawcy w części z PT, nie wynagrodzenie brutto), w urzędach marszałkowskich – od 2 814 zł. do 3 849 zł., podczas gdy w ARiMR jedynie 271 zł., a w ARR tylko 71, co wskazuje, w jak małej mierze Pomoc Techniczna (jej limit i sposób wykorzystania) stanowiła wsparcie na zatrudnienie pracowników (por. Tabela 14) .

W przypadku FAPA oraz, w mniejszym stopniu Ministerstwa Finansów, Pomoc Techniczna była znaczącym wsparciem finansowania wynagrodzeń na etatach zaangażowanych w realizację PROW (por. Tabela 14 Poziom zatrudnienia i poziom finansowania wybranych zadań z PT w przeliczeniu na etaty w instytucjach). Natomiast w ARiMR wsparcie to było śladowe (na poziomie ok. 1 z 12 miesięcy rocznego finansowania kadry) i zdecydowanie nie miało charakteru instrumentu zorientowanego na zapewnienie wystarczającego zatrudnienia. Jak jednak podkreślano w agencji, zadania te i tak musiałyby być wykonane, niezależnie od dostępności PT. W trakcie realizacji PROW w 2014 r. ARiMR borykając się z problemem niewystarczającej kadry – występowała o zwiększenie etatyzacji. Z badania nie wynika jednak, by ewentualny brak PT mógł być zagrożeniem dla utrzymania zatrudnienia.

W oparciu o zebrane od instytucji dane o liczbach stanowisk zaangażowanych w realizację PROW i łącznych wydatkach na wynagrodzenia na tych stanowiskach oraz o dane monitoringowe z PT dotyczące wydatków na wynagrodzenia oszacowano, jaką część wynagrodzeń tych pracowników pokryto z Pomocy Technicznej. Ponieważ sama informacja o liczbach etatów zaangażowanych w realizację PROW nie jest miarodajna, jeżeli nie wiadomo, jaką częścią zadań na danym stanowisku jest realizacja Programu, poproszono instytucje o podanie ponownie danych o liczbie stanowisk realizujących PROW i szacunkowe dane o zaangażowanie w realizację Programu. Część instytucji posiadała dokładne dane w tym zakresie, natomiast te instytucje, dla których podanie takich danych nie było możliwe, poproszono o podanie liczb pracowników – określenie procentowo, jaką część zadań danego zespołu (departamentu) zajmowała realizacja Programu.

Analiza została przeprowadzona w odniesieniu do instytucji, które podały wystarczające dane. Z informacji podanych przez urzędy marszałkowskie wynika, że przyjmowano bardzo różne podejście do wykorzystania limitów Pomocy Technicznej. W 8 urzędach finansowano od 53% do 100%

⁵² Na podstawie danych monitoringowych PT (ARiMR). Przy założeniu, że dane o zatrudnieniu z grudnia były aktualne przez rok.

wynagrodzeń pracowników realizujących PROW⁵³. Z kolei w przypadku 5 innych urzędów udział wydatków na wynagrodzenia finansowanych z PT w całkowitych kwotach wynagrodzeń na tych stanowiskach kształtuje się w przedziale od 2% do 4%, jednak można przypuszczać, że te wartości nie odpowiadały rzeczywistości, lecz wynikały z podania innych, niż te o które pytano, danych dot. wynagrodzeń na ww. stanowiskach. Za taką hipotezę przemawia fakt, że zróżnicowanie średniomiesięcznych kwot finansowania wynagrodzeń z PT (por. Tabela 14) nie jest aż tak duże. Podobnie z deklaracji z badania ankietowego wynika, że w większości przypadków poziom finansowania etatów z PT odpowiadał poziomowi zaangażowania czasowego pracowników w realizację PROW.

W przypadku FAPA sfinansowano w przybliżeniu 49% wydatków na wynagrodzenia pracowników realizujących PROW, co biorąc pod uwagę szacowany stopień zaangażowania czasu pracy tych pracowników w realizację PROW jest finansowaniem proporcjonalnym. Natomiast w ARiMR z Pomocy Technicznej sfinansowano tylko 6% wydatków na wynagrodzenia na stanowiskach, na których wdrażano PROW, a jeżeli skorygować tę liczbę o szacunkowy stopień zaangażowania branych pod uwagę stanowisk w realizację PROW, jest to tylko 16%, a zatem Pomoc Techniczna zdecydowanie nie zaspokoila potrzeb ARiMR związanych z zatrudnieniem niezbędnym do wdrożenia Programu.

Rotacja kadr a poziom wynagrodzeń i finansowanie z PT

Z wywiadów z przedstawicielami instytucji wynika, że zatrudnienie w instytucjach obsługujących PROW było bardzo stabilne, co było kluczowym czynnikiem dla zapewnienia wysokiej jakości wdrożenia Programu. Największa rotacja była przy uruchamianiu Programu. Ogólnie niski poziom rotacji przypisywano różnym czynnikom. Na niską rotację wpływał charakter pracy, na tyle specyficzny, że zmiana pracy polegałaby głównie na przejściu do innych jednostek o podobnych warunkach pracy, co z uwagi na podobny poziom wynagrodzeń nie zachęcało pracowników do zmian. Na niską rotację wpływało też przekonanie o stabilności zatrudnienia (instytucje publiczne) i jak się wydaje możliwości godzenia pracy z życiem prywatnym, o czym pośrednio świadczy fakt, że według uczestników badania jakościowego - o ile rotacja kadr następowała - to była spowodowana głównie urlopami macierzyńskimi, wychowawczymi, ew. przyczynami zdrowotnymi, podczas gdy relatywnie rzadko pracownicy odchodzili z pracy.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy Pomoc Techniczna pozwoliła zapewnić stałość zatrudnienia (utrzymać doświadczonych specjalistów), zbierano od instytucji realizujących PROW dane o zatrudnieniu, tj. liczbach stanowisk w latach 2007-2015 i liczba zatrudnionych na nich osób, aby oszacować skalę rotacji. Ze względu na różne, przyjęte przez instytucje, sposoby podawania danych, możliwe było wykorzystanie danych od części instytucji. Z tego też względu dane w tym przypadku nie mogą być porównywane pomiędzy instytucjami i nie można wnioskować o skali rotacji. Natomiast są możliwe porównania w obrębie danej instytucji: pomiędzy rotacją w całej instytucji a tą na stanowiskach związanych z PROW. Analizowane dokładne dane pochodzą z samorządów

⁵³ Dodatkowo ze względu na fakt, że realizacja PROW mogła stanowić tylko część obowiązków pracownika, podjęto próbę oszacowania udziału wydatków z PROW w tej części wynagrodzeń, która odpowiadałaby szacunkowemu zaangażowaniu w PROW (na podstawie oszacowań podanych przez instytucje). Jednak analiza wykazała, że oszacowania stopnia zaangażowania w PROW były na tyle nieprecyzyjne, że w części przypadków prowadziły do wyników, które nie mogły występować w rzeczywistości (finansowanie znacznie przekraczające szacunkowy stopień zaangażowania), toteż nie przedstawiono tych obliczeń.

województw lubuskiego, podlaskiego i śląskiego. We wszystkich tych trzech samorządach **rotacja na stanowiskach zaangażowanych w realizację PROW była wyższa od rotacji w całym urzędzie**. Biorąc pod uwagę to, że na decyzję o zmianie pracy wpływają różne czynniki, to wskazuje, że w tych instytucjach sama Pomoc Techniczna nie wystarczyła, by zapewnić pracownikom na tyle atrakcyjne warunki zatrudnienia, by nie odchodzili oni z pracy częściej niż przeciętny pracownik danej instytucji. Przeanalizowano też dane z woj. mazowieckiego, opolskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego – oparte na oszacowaniach zaangażowania stanowisk w PROW. W przypadku tych województw tylko w jednym stwierdzono, że rotacja na stanowiskach związanych z PROW przekraczała przeciętną rotację w urzędzie. W trzech wydaje się ona niższa, niemniej jednak dane te są nieprecyzyjne, oparte na oszacowaniach dot. liczb stanowisk zaangażowanych w PROW⁵⁴.

Według respondentów co najmniej w Instytucji Zarządzającej Pomoc Techniczna przyczyniła się do wzrostu wynagrodzeń i tym samym stabilizacji zatrudnienia pracowników wdrażających PROW 2007-2013 i zatrzymania rotacji występującej na początku realizacji Programu. Jednocześnie instytucje wypracowywały rozwiązania, by nie doprowadzić do zbytniego zróżnicowania wynagrodzeń pomiędzy pracownikami realizującymi PROW, dofinansowanymi z Pomocy Technicznej, a innymi pracownikami. W wywiadach podkreślano, że wynagrodzenia w całej instytucji musiały być równe niezależnie od zadań danego departamentu lub nie mogły przekraczać średniej. Dlatego przykładowo w Ministerstwie Rolnictwa zwiększono wynagrodzenia w całej instytucji, w tym dla pracowników realizujących PROW i w przypadku tych ostatnich finansowano je z PT. Jak jednak sugerują niektórzy badani, pracownicy realizujący PROW odczuli pewną niewielką korzyść względem pozostałych⁵⁵, przy czym od tamtej pory poziom wynagrodzeń ustabilizował się. Z kolei w innej instytucji podkreślano, że finansowanie z PT nie miało żadnego wpływu na poziom wynagrodzeń pracowników. Zwracano uwagę na dość dużą rotację kadr w ramach jednej instytucji (zwłaszcza w MRiRW) związaną z przesuwaniem pracowników pomiędzy komórkami, co świadczy o reagowaniu na nierównomierne obciążenie pracą, a także ze zmianami organizacyjnymi wewnątrz jednostki.

Dokładne dane pozwalające porównać średnie wynagrodzenia na etatach zaangażowanych w realizację PROW do tych w całej instytucji uzyskano z jednego samorządu. Porównanie wykazało, że średnia dla PROW była niewiele niższa od tej dla całej instytucji (97%), a wydatki z PT pokrywały niemal całość wydatków wykazanych jako koszty wynagrodzeń na etatach zaangażowanych w PROW. Jest to zarazem instytucja, w której rotacja pracowników na stanowiskach związanych z PROW była nieznacznie wyższa od tej w całej instytucji. Nie można więc stwierdzić, by w tej instytucji PT różnicowała poziom wynagrodzeń i czyniła zatrudnienie przy PROW bardziej atrakcyjnym. W kolejnym województwie, w przypadku którego analizy są oparte na oszacowaniu liczby stanowisk zaangażowanych w PROW, według podanych danych 100% wynagrodzeń na tych stanowiskach finansowano z PT. Szacunkowa średnia wynagrodzeń w PROW jest niższa niż w całości instytucji (82%), ale ze względu na szacowanie liczby stanowisk na podstawie szacunkowego zaangażowania departamentu w PROW, liczba ta może być zaniżona. W przypadku tej instytucji szacunkowa rotacja na stanowiskach związanych z PROW nie odbiega od tej w całej instytucji. Podsumowując, w

⁵⁴ Z analizy wyłączono FAPA, gdzie większość stanowisk była co najmniej częściowo zaangażowana w PROW oraz ARiMR, gdzie – jak wynika z wywiadów – zadania związane z PROW były na tyle rozproszone, często łączone z innymi zadaniami, a finansowanie było okresowe. W obu instytucjach porównywanie „zespołów realizujących PROW” do całej instytucji byłoby bezzasadne. Dane z pozostałych instytucji nie pozwoliły na przeprowadzenie obliczeń.

⁵⁵ Średnie wartości wynagrodzeń będą analizowane na etapie raportu końcowego.

analizowanych przypadkach nie można stwierdzić, by Pomoc Techniczna przyczyniała się do poprawy wynagrodzeń względem instytucji i do zmniejszania rotacji pracowników⁵⁶.

Jak wynika z badania ankietowego kadry kierowniczej, instytucje w dużym stopniu zdołały przyciągnąć pracowników o wystarczająco wysokich kwalifikacjach. Oceny kompetencji nowoprzyjętych pracowników były zróżnicowane, ale w zdecydowanej większości pozytywne (średnia 7,5), co pośrednio świadczy o tym, że oferowane wynagrodzenie zazwyczaj było wystarczająco atrakcyjne. Rola PT w zatrudnieniu wysoko wykwalifikowanej kadry została przez badanych oceniona jako umiarkowana, co może wynikać stąd, że w pytaniu celowo nie wspomniano o wynagrodzeniu. Opinie w odniesieniu do stwierdzenia „wynagrodzenia były wystarczające, by utrzymać osoby z doświadczeniem, uchronić się przed rotacją pracowników realizujących PROW” także były zróżnicowane. Respondenci, którzy zgadzali się ze stwierdzeniem, byli zdania, że Pomoc Techniczna znacząco się przyczyniła do zapewnienia wystarczających wynagrodzeń. Jednak większość badanych była bardziej krytyczna (średnia 5,0). Jeżeli odczytywać ten wynik literalnie, stałby on w sprzeczności z powyższymi szacunkowymi informacjami o niskiej rotacji pracowników. Można jednak przypuszczać, że niektórzy respondenci skupiali się na pierwszej części stwierdzenia („wynagrodzenia były wystarczające”) udzielając odpowiedzi z perspektywy osobistej, raczej niż z perspektywy pracodawcy (o jaką w istocie pytano). Po drugie z wywiadów jakościowych wynika, że choć przypadki odchodzenia pracowników z pracy nie były częste, to były odczuwalne – utrata doświadczonego pracownika stanowiła realny problem.

Tabela 16 Ocena adekwatności wynagrodzeń i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")						Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnej realizacji zadania							
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Na etapie przyjmowania pracowników do realizacji PROW pozyskano osoby o wysokich kwalifikacjach	5%	34%	53%	8%	132	7,5	121	16%	24%	49%	11%	70	6,7	62
Wynagrodzenia były wystarczające, by utrzymać osoby z doświadczeniem, uchronić się przed rotacją pracowników realizujących PROW	25%	48%	19%	8%	132	5,0	121	0%	32%	64%	4%	25	8,0	24

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8,19 lub 10.

5.2.2.2. Kompetencje pracowników, szkolenia i ich ocena

Obok wynagrodzeń, respondenci jako zasadniczy walor Pomocy Technicznej wymieniali podnoszenie kompetencji. Według sprawozdań z realizacji Programu, były to szkolenia krajowe (w tym kursy językowe), szkolenia zagraniczne, studia podyplomowe oraz zagraniczne staże i wizyty studyjne. Dane dot. tych form wsparcia finansowanego z Pomocy Technicznej przedstawiono w tabeli Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania. i w załączniku).

W kategorii wydatków na szkolenia pracowników, kursy i wizyty studyjne podział wydatków pomiędzy instytucjami kształtował się porównywalnie, jak środków na wynagrodzenia, z pewną przewagą Instytucji Zarządzającej. Wydatkowała ona blisko 39% środków przeznaczonych w systemie na ten rodzaj wydatków, zdecydowanie więc w największej mierze doskonalono kadry IZ. Wynika to m. in. z

⁵⁶ W przypadku innych instytucji dane były niekompletne lub też podano wyższe łączne kwoty wydatków na etatach finansowanych z PT niż na etatach zaangażowanych w PROW. Ponieważ liczba etatów finansowanych z PT może być niższa, ale nie wyższa od liczby etatów zaangażowanych w PROW, takie przypadki eliminowano z analiz.

udziału w zagranicznych szkoleniach i wizytach studyjnych. Jak wynika z badania jakościowego, było to dla Instytucji Zarządzającej niezbędne, aby dokładnie poznać wymagania Komisji Europejskiej i stosowane przez nią interpretacje dokumentów tworzących system realizacji WPR, podczas gdy podobne szkolenia nie byłyby przydatne dla pracowników pozostałych instytucji systemu realizacji.

Na szkolenie kadr w samorządach wojewódzkich wydatkowano 43% środków w tej kategorii. Udział poszczególnych samorządów wynosił od 0,2% do 5%. Z kolei wydatki ARiMR przeznaczone na doskonalenie pracowników ze środków PT stanowiły 15% wydatków instytucji systemu w obszarze szkoleń kursów i wizyt studyjnych.

Średnioroczne wydatki na wszystkie formy podwyższania kompetencji pracowników finansowane z Pomocy Technicznej w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW były bardziej zróżnicowane pomiędzy instytucjami niż wydatki na wynagrodzenia (Tabela 14). Jest to zrozumiałe z tego względu, że koszty wynagrodzeń są w dużej mierze stałe, podczas gdy polityka szkoleniowa może być różnie kształtowana i szkolenia mogą mieć niejednakowy priorytet. Należy też pamiętać, że w tym miejscu rozpatrywane są wydatki jedynie z PT, a beneficjenci decydowali, które rodzaje wydatków sfinansują z tego źródła, a które ze środków budżetowych i w jakiej części. Dane te przynoszą też niepełny obraz szkoleń, bo w przypadku szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez pracownika instytucji nie uwzględnia się jego kosztów pracy jako inwestycji we współpracowników (jest to zrozumiałe, ponieważ te koszty są liczone po stronie wynagrodzeń) – takie szkolenia są umownie nazywane „bezkosztowymi”.

Najwyższe wydatki z PT w tej kategorii, w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW, ponosiła Instytucja Zarządzająca: 2 771 zł. średniorocznie, podczas gdy w całym systemie było to przeciętnie 789 zł. Drugą co do wielkości najwyższą uśrednioną kwotę z PT przeznaczyła na finansowanie doskazywania pracowników FAPA (1580 zł. na etat średniorocznie). Wydatki w Urzędach Marszałkowskich były niższe i bardzo zróżnicowane: od zaledwie 71 zł. do 1 498 zł. (przeciętnie 765 zł.)⁵⁷. Wydatki ARR to 529 zł. średniorocznie na etat, a więc agencja wykorzystała PT raczej na doskazywanie niż na finansowanie wynagrodzeń 4 pracowników zajmujących się Programem. Odwrotnie gospodarowało Ministerstwo Finansów, gdzie poziom finansowania wynagrodzeń był zbliżony do średniej dla programu, a wydatki z PT na szkolenia to zaledwie 174 zł. średniorocznie na etat. W UKE i UZP nie finansowano szkoleń pracowników z PT. Wyniki dla ARiMR kształtują się na podobnie niskim poziomie, jak w przypadku wynagrodzeń tylko 60 zł. średniorocznie na etat.

Postęp wydatków z PT na doskonalenie pracowników oraz wyniki badania jakościowego wskazuje, że potrzeby w tym zakresie w dużej mierze zaspokojono do 2012 r.. Później bazowano już na doświadczeniu, a doszkalano się ze względu na zmiany w Programie, szkolono też nowe osoby.

Na podstawie dodatkowych danych otrzymanych od instytucji systemu realizacji w przypadku 8 instytucji można oszacować, jaką część kosztów szkoleń pracowników realizujących PROW pokryto ze środków PT. Oszacowano udział wydatków z PT na szkolenia w kwocie będącej sumą: a) całości kosztów szkoleń dotyczących PROW oraz b) szacunkowych kosztów szkoleń z zakresu zagadnień ogólnych, niezwiązanych ze specyfiką wdrazania PROW (np. dot. zamówień publicznych itp.)

⁵⁷ Najwięcej w doskazywanie pracowników ze środków PT zainwestowały samorządy województw kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego

przypadających na pracowników zajmujących się PROW (tę kwotę oszacowano na podstawie szacunkowego zaangażowania personelu instytucji w PROW). W dwóch województwach stwierdzono, że wkład PT w tak rozumiane koszty szkoleń wynosił 58% w jednym i 79% w innym województwie, był więc znaczący. W trzecim województwie wkład ten stanowił 122% kosztów, co sugeruje, że Pomoc Techniczna pozwoliła pracownikom zajmującym się PROW na ponadprzeciętnie dobry – w skali urzędu – dostęp do szkoleń. Natomiast w przypadku trzech innych województw otrzymana wartość wielokrotnie przekraczała 100% co sugeruje, że albo PT tak znacząco zwiększyła dostęp do szkoleń, albo otrzymane dane o kosztach szkoleń były niepełne. W FAPA pokryto ze środków PT 100% zdefiniowanych wg powyższej metodologii kosztów szkoleń, natomiast w ARiMR było to zaledwie 10%.

Pracownicy byli kierowani na szkolenia na bazie decyzji bezpośrednich przełożonych. Instytucje organizowały szkolenia dla pracowników, którzy mogli też sami znaleźć i zaproponować szkolenie. Jak wynika z informacji od pracowników MRiRW i ARiMR, tamtejsze plany szkoleń są opracowywane w powiązaniu z indywidualnymi programami rozwoju pracowników dokonywanymi na podstawie oceny pracowniczej, w ramach której identyfikuje się obszary rozwoju i wsparcia dla danej osoby. Natomiast proces planowania rozwoju pracowników był odrębny od procesu wdrażania PT, podobnie jak proces planowania innych działań i wydatków.

Pracownicy IZ częściej niż inni doskonalili kompetencje za granicą (15% wydatków z PT na szkolenia, kursy, staże i wizyty studyjne), co wyjaśniano koniecznością przełożenia przepisów unijnych na rozwiązania krajowe, zrozumienia rozporządzeń unijnych, doprecyzowania aktów prawnych polskich. Potrzeby w tym zakresie nie były równie wysokie na etapie wdrażania, choć organizowano też np. wizyty studyjne służące wymianie doświadczeń ARiMR z podobnymi agencjami płatniczymi.

W Ministerstwie Rolnictwa wymieniano szkolenia z zakresu zamówień publicznych, pomocy publicznej, komunikacji, tworzenia strategii komunikacyjnych, księgowości, obsługi programów komputerowych, językowe. Szczególnie zwracano uwagę na znaczenie tych ostatnich ze względu na pracę z dokumentami w językach obcych i uczestnictwem w spotkaniach międzynarodowych, grupach roboczych, gremiach na szczelbu Komisji Europejskiej. **Zdaniem części uczestników badania, zwłaszcza w IZ, rola PT w umożliwieniu doskonalenia pracowników była bardzo duża. Bez niej podnoszenie kompetencji pracowników byłoby utrudnione, zdecydowanie trudniej byłoby pracownikom uzyskać dofinansowanie lub całkowite finansowanie szkoleń przez resort.**

W ARiMR wymieniano takie tematy szkoleń, jak kursy językowe, obsługa programów komputerowych. Pracowników wysyłano też na studia podyplomowe z dziedzin związanych z zadaniami agencji np. z zakresu ochrony środowiska, prawa budowlanego, tworzenia i oceny biznesplanu, a więc wiedzy przydatnej do przygotowywania kryteriów dostępu czy zasad weryfikacji tych kryteriów. Takie szkolenia nie były finansowane z PT. Prowadzono też szkolenia ściśle związane z wdrażaniem wsparcia. Były one przygotowywane merytorycznie przez wydział tworzący procedury, a organizowane przez Departament Pomocy Technicznej i jeżeli dotyczyły realizacji PROW 2007-2013 oraz miały komponent kosztów zewnętrznych, to były finansowane z PT. Były one obowiązkowe, tzn. w przypadku zmian w procedurach każdy pracownik musiał przejść takie szkolenie i zdać egzamin. Specyfika szkolenia z PT i jej wartość dodana jest w tym przypadku bardzo wyraźna (co nie oznacza,

że część szkoleń z procedur nie mogła być finansowana z dotacji podmiotowej agencji⁵⁸). Można stwierdzić, że te rodzaje szkoleń, które były organizowane przez Dep. Pomocy Technicznej i finansowane m. in. z PT miały jednoznaczne przełożenie na wdrażanie Programu, a wręcz były konieczne. Jednocześnie, podobnie jak w przypadku innych wydatków agencji, finansowanych z PT, nie ma powodów by przypuszczać, że bez Pomocy Technicznej te szkolenia nie byłyby organizowane.

Z Pomocy Technicznej finansowano szkolenia pracowników Agencji zarówno w centrali, jak i w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych. Pracownicy centrali z założenia uczyli się raczej nie poprzez szkolenia, lecz pracując nad danym zagadnieniem i tworząc mechanizmy jego wdrażania, stąd z biegiem czasu nie potrzebowali tak wielu szkoleń. Inaczej było w przypadku oddziałów regionalnych i biur powiatowych, których pracownicy musieli być przeszkoleni, jako ci, którzy nie byli bezpośrednio twórcami procedur i mechanizmów wdrażania. Wiedza była upowszechniana poprzez albo szkolenia wyjazdowe pracowników centrali (finansowane z PT), albo poprzez szkolenia w biurze warszawskim pracowników oddziałów, a przede wszystkim poprzez szkolenia e-learningowe (do indywidualnej nauki), i przez internetowy komunikator (zapewniający interaktywność między osobą prowadzącą i słuchaczami). Szkolenia z zakresu procedur miały charakter kaskadowy – przeszkoleni przez centralę pracownicy oddziałów regionalnych mieli za zadanie przekazywać nabytą wiedzę na poziomie biur powiatowych. Opisany charakter szkoleń finansowanych z Pomocy Technicznej (tylko niektóre szkolenia w ARiMR i często prowadzone zdalnie) pozwala wyjaśnić względnie niski poziom finansowania szkoleń z PT w agencji.

Respondenci badania ankietowego byli zgodni, że ich pracownicy mieli dobry dostęp do szkoleń, kursów i innych form podwyższania kwalifikacji niezbędnych do realizacji PROW (7,6), byli też zgodni, że znacząco przyczyniła się do tego Pomoc Techniczna. W poszczególnych typach instytucji podobnie oceniano dostępność szkoleń i innych form podwyższania kompetencji. Oceny wpływu szkoleń finansowanych z PT też były zbliżone – jedynie w ARiMR średnia ocena ich roli była trochę niższa, co można wiązać z faktem, że w tej instytucji tylko niektóre rodzaje szkoleń finansowano z PT.

Tabela 17 Ocena poziomu kompetencji kadr, dostępności i skuteczności szkoleń oraz roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnego rezultatu						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Pracownicy mieli niezbędne kompetencje do realizacji PROW 2007-2013	1%	22%	70%	7%	132	8,3	123	3%	18%	74%	4%	93	8,4	89
Pana/Pani pracownicy mieli wystarczający dostęp do szkoleń, kursów lub innych form podwyższania kwalifikacji niezbędnych do realizacji PROW.	5%	30%	60%	5%	132	7,6	126	3%	14%	80%	4%	79	8,6	76
Szkolenia związane z realizacją PROW 2007-2013 przynosiły korzyści widoczne w pracy pracowników	2%	23%	68%	7%	132	8,1	123	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nowi pracownicy realizujący PROW zdobyli niezbędne kompetencje na szkoleniach	5%	30%	57%	9%	132	7,6	120	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nowi pracownicy realizujący PROW zdobyli niezbędne kompetencje dzięki współpracę z bardziej doświadczonymi pracownikami.	1%	11%	81%	7%	132	8,8	123	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8,19 lub 10.

⁵⁸ Wydatki spoza PT na szkolenia i inne formy doskonalenia kompetencji, w tym ogólne i z zakresu PROW, będą analizowane na etapie raportu końcowego.

Badani byli też zdania, że ich pracownicy niezbędne kompetencje do realizacji PROW 2007-2013 (średnia ocena 8,3) i że szkolenia finansowane z PT znacząco się do tego przyczyniły (średnia 8,4). Korzystnie oceniali też przydatność wszelkiego rodzaju szkoleń związanych z realizacją PROW, dostrzegając ich przełożenie na pracę pracowników (średnia 8,1). Także w wywiadach jakościowych powtarzały się opinie, że szkolenia przełożyły się na podniesienie jakości pracy pracowników, chociaż te same wywiady wykazały, że takie przełożenie nie zawsze jest łatwe do uchwycenia. Przykładowo szkolenia pozwalały zdobyć szczegółową wiedzę prawną, np. z zakresu zamówień publicznych i prowadzenia działalności gospodarczej, a ich efekty były dostrzegalne w sposobie prowadzenia spraw. W przypadku szkoleń prowadzonych przez pracowników centrali ARiMR dla oddziałów terenowych - jak wynika z wypowiedzi przedstawiciela centrali - zmniejszająca się z upływem czasu liczba zapytań i wątpliwości po stronie biur powiatowych świadczy o wzroście kompetencji pracowników, w tym o efektach szkoleń i wzroście doświadczenia.

Niemniej jednak nie należy przeceniać roli szkoleń. Jeżeli chodzi o wdrożenie nowych pracowników do pracy, to kadra kierownicza uczestnicząca w badaniu ankietowym ceniła szkolenia, ale jeszcze silniej zgadzała się ze stwierdzeniem, że nowi pracownicy zdobyli niezbędne kompetencje dzięki współpracy z bardziej doświadczonymi pracownikami. Z kolei w badaniu jakościowym pojawiały się przykłady wspierania nowych pracowników przez bardziej doświadczonych i opinie, że choć szkolenia są przydatne, to żadne szkolenie nie zastąpi codziennej pracy i zdobywanego w ten sposób doświadczenia. Dlatego też – w opinii respondentów – to utrzymanie tych samych pracowników do pracy przy kolejnych programach pomocowych było kluczowe dla zapewnienia odpowiednio kompetentnych kadr. Jak wspomniano, to nie Pomoc Techniczna decydowała o trwałości zatrudnienia.

5.2.2.3. Potencjał instytucji do wdrożenia PROW 2014-2020

Przedstawiciele instytucji systemu realizacji Programu, pytani o potencjał do wdrożenia PROW 2014-2020 zgodnie przyznawali, że są przygotowani do jego wdrożenia. Zwracali uwagę głównie na zasoby kadrowe, dlatego też tę kwestię opisano w tym miejscu. Istotny jest też potencjał zbudowanego w poprzednich systemach instytucjonalnego, w oparciu o który jest wdrażana perspektywa 2014-2020.

Stały zespół pracowników, którzy pracowali przy poprzednich i przy obecnej perspektywie finansowej jest najważniejszym elementem potencjału do wdrożenia PROW 2014-2020. Zwracano uwagę na ich doświadczenie, a także doświadczenie beneficjentów, którzy już korzystali z podobnego wsparcia i podobieństwo programów. Według respondentów, chociaż część działań jest w obecnej perspektywie inaczej poukładana w ramach programu, to większość instrumentów pozostaje podobna. Dlatego zasoby kadrowe zaangażowane przy PROW 2007-2013 są wystarczające do realizacji kolejnych działań pomocowych – zarówno pod kątem liczebności pracowników, jak i posiadanych kompetencji.

Podobnie jak w poprzedniej perspektywie, braki kadrowe, o których mówili niektórzy respondenci, wynikały przede wszystkim z przebywania osób na długotrwałych zwolnieniach, urlopach wychowawczych i macierzyńskich. Problemem, na jaki wskazywano jest okres przejściowy – nakładanie się dwóch perspektyw, starej i nowej, kiedy z jednej strony pracownicy zaangażowani są w rozliczanie udzielonej już pomocy, a drugiej muszą zajmować się pisanem aktów prawnych, planowaniem szczegółowym zasad wsparcia i finansowania kolejnej perspektywy.

Wsparcie z Pomocy Technicznej było istotne dla zapewnienia potencjału wdrożeniowego, zwłaszcza kadry w samorządach: przy zatrudnianiu osób, ich odpowiednim przygotowaniu,

przeszkoleniu, wdrożeniu w procedury, nauczaniu mechanizmów przyznawania wsparcia i jego rozliczania. Powinno to zaowocować efektywną realizacją działań w przyszłej perspektywie. Także w IZ podkreślano rolę Pomocy Technicznej w budowaniu potencjału. Zwracano uwagę na możliwość pokrycia w jej ramach wynagrodzeń pracowników, uzupełniania przez nich kompetencji, a także zakupu sprzętu komputerowego możliwego do codziennej pracy i monitorowania postępu PROW. W przypadku ARR, liczba etatów, która przypisana była do PROW była stosunkowo niewielka, natomiast w przyszłej perspektywie agencja ta będzie w większym stopniu wdrażała działania, stąd wypowiadający się w tej kwestii respondent wspominał o konieczności zatrudnienia do obsługi PROW 2014-2020 większej liczby osób, wskazując jako potencjalne źródło właśnie Pomoc Techniczną.

Pomimo ogólnego przekonania o przygotowaniu, wspomniano także o zmianach związanych z nowymi aktami prawnymi na lata 2014-2020, co powoduje, że większość pracowników IZ ma zapisane w swoim indywidualnym planie rozwoju śledzenie zmian w legislacji Unii Europejskiej dotyczące zakresu, którym się zajmuje. Zmiany zachodzą również w przepisach krajowych, w zakresie których także niezbędne jest doksztalcanie się. Nadal też istnieje potrzeba podwyższania kompetencji z dziedzin, których dotyczą działania (w szczególności Prawo zamówień publicznych) oraz kompetencji językowych. W przypadku ARiMR mimo dość podobnego charakteru działań w PROW 2014-2020 do poprzedniej perspektywy, zmieniają się procedury, niektóre mechanizmy realizacji, szczegóły i tych trzeba będzie się uczyć oraz przekazywać tę wiedzę innym podmiotom. Podkreślana jest rola PT w tym zakresie. Ponadto ARiMR ma zaplanowane szkolenia i konsultacje dla pracowników, chociażby związane ze wsparciem informatycznym, na które zgłaszane są potrzeby.

Choć zbudowano potencjał, to Pomoc Techniczna jest według badanych nadal potrzebna do jego utrzymania. Pomoc ta jest traktowana jako źródło finansowania kosztów administracyjnych, w szczególności zatrudnienia personelu pracującego przy obsłudze Programu. Respondenci z IZ traktują te środki nie jako dodatkowe wsparcie na działania wspierające wdrażanie programu, a jako jedno ze źródeł finansowania kosztów (w przypadku IZ podstawowe). Tak też postrzegają PT w perspektywie kolejnego okresu programowania. Wyrażano oczekiwanie, że skoro przyznano środki na realizację programu, to uzupełnienie ich środkami na wdrożenie jest naturalne i powinno być utrzymane, w szczególności utrzymanie wynagrodzeń pracowników oraz prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych. Jeśli chodzi o działania upowszechniające, PT stwarza możliwości rozwinięcia i intensyfikacji działań i w perspektywie 2014-2020 również jest w tym obszarze wykorzystywana.

Z kolei dla ARiMR, która w niewielkim stopniu korzystała z finansowania wynagrodzeń z PT, oraz podnoszenia kompetencji pracowników własnych i innych podmiotów, obszarem, w którym wsparcie byłoby nadal potrzebne jest zapewnienie możliwości doksztalcania się i międzynarodowej wymiany doświadczeń (np. w zakresie płatności ryczałtowych, projektów grantowych, jako nowych mechanizmów w przyszłej perspektywie).

5.2.3. Czy Pomoc Techniczna umożliwiła oddanie do dyspozycji instytucji zarządzających i wdrażających odpowiednich zasobów technicznych?

Ze środków Pomocy Technicznej finansowano m. in. zasoby techniczne niezbędne do wdrożenia Programu, w tym wynajem, remont i wyposażenie pomieszczeń, materiały biurowe i sprzęt komputerowy oraz systemy informatyczne.

Średnioroczne wydatki z PT na wyposażenie i materiały biurowe w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW wynosiły w całym systemie 511 zł (średnia z instytucji). Były one w niewielkim stopniu zróżnicowane pomiędzy instytucjami. Jedynie ARR dysponowała limitem PT w nietypowy sposób (tj. nie przeznaczała limitu PT przede wszystkim na wynagrodzenia) i w tej kategorii przeznaczyła 2 110 zł. średniorocznie na etat. Wśród samorządów wojewódzkich największe wydatki w tym obszarze poniosły urzędy marszałkowskie woj. kujawsko-pomorskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego, a wydatki Instytucji Zarządzającej (491 zł.) kształtowały się na poziomie bliskim średniej dla samorządów pomimo dużo większego zatrudnienia, co sugeruje, że wspierała wyposażenie biur ze środków budżetowych. Z kolei ARiMR finansowała wyposażenie jedynie z dotacji podmiotowej.

Na podstawie danych otrzymanych od instytucji systemu realizacji oszacowano udział Pomocy Technicznej w pokryciu kosztów najmu, utrzymania i remontu pomieszczeń oraz wyposażenia biur w przypadku tych instytucji, dla których dane umożliwiały dokonanie oszacowań.

Dodatkowe dane otrzymane od niektórych instytucji systemu realizacji pozwoliły oszacować, że w czterech samorządach z Pomocy Technicznej sfinansowano od 19% do 85% kosztów najmu, utrzymania i remontu biur przypadających proporcjonalnie na pracowników zajmujących się PROW, co ponownie świadczy o różnym podejściu instytucji do wykorzystania limitów PT. W przypadku dwóch innych województw szacunkowy wkład PT przekraczałby proporcjonalne szacunkowe koszty najmu, wyposażenia i remontów (141% i 184%), co biorąc pod uwagę, że mało prawdopodobne jest, by te biura miały dużo wyższy standard niż inne biura w urzędach, pozwala przypuszczać, że otrzymane dane były niepełne. Natomiast w ARiMR sfinansowano zaledwie 1% tego typu kosztów.

W podobny sposób oszacowano wkład PT w wyposażenie biur (inne niż sprzęt komputerowy). W pięciu województwach było to od 9% do 81%, w jednym regionie szacunkowa wartość przekraczała 100% co także sugeruje, że dane były niepełne. W ARiMR nie korzystano z PT do sfinansowania wyposażenia biur, a w FAPA z tego źródła pokryto tylko 7% proporcjonalnych kosztów wyposażenia.

W badaniu ankietowym zapytano przedstawicieli kadry kierowniczej na ile zasoby techniczne były adekwatne oraz – jeżeli były one finansowane z Pomocy Technicznej – na ile PT przyczyniła się do korzyści w danym obszarze. Respondenci badania ankietowego deklarowali, że zasoby techniczne takie jak wynajem biura, sprzęt, wyposażenie, komputery, oprogramowanie, systemy informatyczne były częściowo (44%) lub w całości (20%) finansowane z PT, a 27% badanych nie było zorientowanych w tej kwestii. **Badani wysoko oceniali zarówno standard, jak i wyposażenie biur (średnio 8,1 i 8,6), a jeżeli deklarowali, że te zasoby były finansowane z PT, to wysoko oceniali rolę PT w tym obszarze.**

Tabela 18 Ocena adekwatności wyposażenia i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnego rezultatu						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Pracownicy dysponowali sprzętem biurowym niezbędnym do sprawnej realizacji PROW (np. drukarki, xero, telefony itp.).	1%	14%	79%	6%	132	8,6	124	0%	21%	75%	4%	67	8,7	64
Standard biur, w których pracowano, był odpowiedni.	5%	17%	74%	5%	132	8,1	126	5%	23%	65%	8%	65	8,0	60

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili obszar na 8,19 lub 10 i deklarowali, że zasoby były finansowane z PT.

Niezbędnymi narzędziami do wdrożenia Programu były systemy informatyczne i sprzęt komputerowy. Jak wynika z danych monitoringowych, takie systemy finansowano w wybranych instytucjach: Instytucji Zarządzającej, FAPA i w samorządach wojewódzkich. Łącznie dla wskaźnika „liczba systemów komputerowych” osiągnięto wartość rzeczową na poziomie 1207 systemów, a wartość wydatków równą 959 952. Jak wynika z informacji udzielonych w trybie roboczym przez ARiMR, ten wskaźnik nie dotyczył w istocie tworzenia dużych systemów do obsługi programu, i wpisywano w tej kategorii zakup oprogramowania na komputery lokalne, przy czym każdy beneficjent Pomocy Technicznej definiował ten wskaźnik na swój sposób (por. ocena wskaźników w r. 2.6.2.)

W ramach wskaźnika „liczba systemów komputerowych” nie ujęto dwóch umów dotyczących systemów informatycznych, które w ramach PT realizowała ARiMR. Wynika to stąd, że dotyczyły one nie utworzenia nowych, lecz zapewnienia utrzymania dwóch istniejących systemów informatycznych, używanych do obsługi operacji: systemu SIA (27 114 925,38 zł) i systemów z grupy OFSA oraz RG PROW (11 525 184,00 zł). Wartość tych umów to 52% „innych” wydatków w ramach Schematu I i 96% „innych” wydatków ARiMR w ramach PT. Zarówno SIA, jak i OFSA zostały utworzone przed rozpoczęciem PROW 2007-2013 i były rozbudowywane i modyfikowane odpowiednio do potrzeb wynikających z nowych programów i związanych z nimi przepisów.

Tylko część kosztów utworzenia, utrzymania i modyfikacji obu systemów była związana z realizacją PROW 2007-2013, a ich utrzymanie i modyfikacja było częściowo finansowane z PT. W przypadku OFSA funkcjonowały podsystemy dla PROW. Natomiast SIA były wykorzystywane do obsługi różnego rodzaju płatności, nie tylko w ramach PROW, dlatego, aby umożliwić finansowanie z PT, przeanalizowano, jaką część kosztów utrzymania i modyfikacji systemów⁵⁹ można powiązać z Programem i na tej podstawie wyodrębniano finansowanie. Porównując dane z monitoringu PT z dodatkowymi danymi podanymi przez ARiMR można stwierdzić, że w przypadku SIA sfinansowano z PT 49% a w przypadku OFSA 18% kosztów. Zestawienie kosztów przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 19 Koszty utrzymania i modyfikacji systemów informatycznych ARiMR od utworzenia do końca 2015 r. (w zł.)

System	Koszty ogółem	W tym dotyczące PROW 2007-2013(15)	W tym koszty pokryte z pomocy technicznej	Udział PT w wydatkach dotyczących PROW 2007-2013(15)
SIA	652 907 569	55 416 255	27 118 368	49%
OFSA	151 751 453	64 723 354	11 525 184	18%

Źródło: Dane przekazane przez ARiMR, zestawienie operacji PT.

Pomimo tylko częściowego finansowania z PT, jak wynika z badania jakościowego, można mówić o jej wartości dodanej. W opinii przedstawiciela instytucji, dostępność Pomocy Technicznej wydawała się zwiększać możliwości akceptacji takich wydatków w budżecie agencji, tj. przyczyniła się do możliwości utrzymania systemów. PT pozwoliła też zapewnić funkcjonowanie tych systemów na wyższym poziomie niż gdyby tych środków nie było, np. wzbogacić zakres usług świadczonych przez

⁵⁹ ARiMR podała te same kwoty w kategoriach „koszty utworzenia systemu” i „koszty modyfikacji i utrzymania systemu poniesione w latach 2007-2015”. Jednocześnie wiadomo z wywiadów, że oba systemy zostały pierwotnie utworzone przed rozpoczęciem PROW. Przyjęto więc, że podane koszty, to wszystkie koszty związane z tymi systemami poniesione w latach 2007-2015.

wykonawców. Także ci uczestnicy badania ankietowego, którzy wysoko oceniali adekwatność systemów do potrzeb, byli zdania, że PT znacząco przyczyniła się do osiągnięcia takiego stanu.

W badaniu ankietowym kadry kierowniczej zebrano opinie o tym, na ile systemy informatyczne zaspokajały potrzeby związane z realizacją Programu.

Tabela 20 Ocena adekwatności zasobów informatycznych i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnego rezultatu						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
W systemie informatycznym (w Państwa instytucji lub w innej instytucji np. w ARiMR) gromadzono dane o projektach (operacjach) niezbędne do sprawniej realizacji PROW.	8%	24%	51%	17%	132	7,4	109	0%	29%	49%	22%	45	8,4	35
Systemy informatyczne były dostosowane do potrzeb pracowników wykonujących różne zadania w procesie wdrażania PROW	9%	37%	37%	17%	132	6,6	110	0%	13%	77%	10%	30	8,9	27
Część informacji, które powinny się znaleźć w systemie informatycznym, była dostępna tylko w formie papierowej lub roboczych zestawień np. w Excelu	9%	29%	42%	20%	132	6,8	106	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pracownicy korzystali z zestawień (np. baz beneficjentów, operacji) np. w Excelu, bo było to wygodniejsze niż w systemie informatycznym.	18%	28%	31%	23%	132	5,8	102	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili obszar na 8,19 lub 10 i deklarowali, że zasoby były finansowane z PT.

Badani raczej zgadzali się, że w systemie informatycznym były gromadzone dane niezbędne do sprawniej realizacji PROW (średnia 7,4), ale nie była to powszechna opinia. W jeszcze mniejszym stopniu zgadzano się, że „systemy informatyczne były dostosowane do potrzeb pracowników wykonujących różne zadania w procesie wdrażania PROW” (średnia tylko 6,6). Co więcej badani dość często zgadzali się z opinią, że „część informacji, które powinny się znaleźć w systemie informatycznym, była dostępna tylko w formie papierowej lub roboczych zestawień np. w Excelu” (średnia 6,8). Szczególnie często z taką opinią zgadzali się pracownicy Instytucji Zarządzającej i Samorządów. Trochę rzadziej badani byli zdania, że „pracownicy korzystali z zestawień np. w Excelu, bo było to wygodniejsze niż w systemie informatycznym” (średnio 5,8), także częściej w MRiRW i samorządach.

A zatem **ocena funkcjonalności systemów informatycznych z perspektywy użytkowników nie okazała się jednoznacznie pozytywna**. W badaniu jakościowym zebrano pozytywne opinie o funkcjonalności systemów, ale były to zdania pracowników ARiMR, którzy pracowali z systemami. Według wypowiadających się, systemy informatyczne zaspokajały większość potrzeb związanych z obsługą i monitoringiem operacji PROW. Natomiast przeprowadzone na większej grupie zainteresowanych badanie ankietowe ukazało, że zdania w tej kwestii są podzielone. Biorąc pod uwagę fakt, że systemy prowadzono w ARiMR, to mniej pozytywne oceny przedstawicieli MRiRW i samorządów można rozumieć w ten sposób, że pracownicy tych instytucji odczuwali potrzebę bezpośredniego dostępu do systemu monitorowania operacji. Nie badano szczegółowo, czy potrzebowali dostępu systemów Agencji, lub np. możliwości samodzielnego przeglądania niektórych wskaźników, czy też potrzebowali równoległego systemu informatycznego we własnej instytucji. Badanie wskazuje jednak, że rozwiązanie polegające na generowaniu przez ARiMR zestawień z systemów i przesyłanie ich właściwym instytucjom tylko częściowo zaspokajało potrzeby tych instytucji.

Krytyczne ustalenia co do funkcjonalności systemów przyniosła ewaluacja śródkresowa Programu przeprowadzona w 2010 r.⁶⁰. Choć obecne wyniki nie są z nią wprost porównywalne, to należy podkreślić, że - jak wynika z badania jakościowego - systemy informatyczne były doskonałe. W odpowiedzi na potrzeby zgłaszane przez departamenty merytoryczne, które zbierały uwagi od użytkowników, wprowadzano modyfikacje. Sugeruje to pośrednio, że właściwie wykorzystano środki na ten cel. W szczególności odpowiednio skonstruowano umowy z wykonawcami, choć z perspektywy użytkowników potrzeba udziału zewnętrznego wykonawcy we wprowadzaniu zmian powodowała, że działało się to wolniej, niż by oczekiwali. A zatem można ostrożnie sądzić, że z upływem czasu systemy informatyczne coraz lepiej, choć nadal nie w pełni odpowiadały potrzebom użytkowników⁶¹.

Natomiast osobną kwestią jest to, kto był użytkownikiem systemów, a kto nie miał takiej możliwości i na ile gromadzone dane odpowiadały potrzebom różnych interesariuszy. Na podstawie badania ankietowego można sądzić, że to w tym obszarze występowały deficyty. Otrzymane wyniki co do tego, na ile potrzebne dane były gromadzone w systemie informatycznym, lub na inne sposoby oraz na ile zaspokajały potrzeby, są spójne z ustaleniami wykonawcy III części niniejszej ewaluacji ex-post, który w procesie realizacji badania stwierdził deficyty rozwiązań organizacyjnych i informatycznych w zakresie monitoringu. Nie analizując tutaj tego, na jaki temat zbierano dane, jak zdefiniowano wskaźniki działań PROW i czy obowiązywały spójne definicje wskaźników (co jest przedmiotem innych badań, w których stwierdzono braki w zakresie niektórych wskaźników), można przytoczyć następujące informacje z realizacji III części ewaluacji ex-post PROW:

- dane dotyczące utworzonych miejsc pracy i wzrostu wartości dodanej brutto we wspieranych przedsiębiorstwach były gromadzone tylko w oparciu o ankiety beneficjentów, co nie było wystarczające do monitorowania efektów Programu w tym obszarze;
- w przypadku działań 321 i 313/322/323 na poziomie centralnym były dostępne tylko zestawienia zbiorcze, bez możliwości analizy danych w wybranych przez użytkownika przekrojach tematycznych i przestrzennych;
- w przypadku monitorowania LSR nie stosowano formularzy elektronicznych, lecz formularze PDF, co utrudniało dalszą pracę z danymi.

Ze środków Pomocy Technicznej finansowano też zakup sprzętu komputerowego, na którym pracowali pracownicy w instytucjach. Szacunkowe średnioroczne wydatki instytucji na sprzęt komputerowy w przeliczeniu na jeden etat zaangażowany w realizację PROW wynosiły 621 zł. Były one najwyższe w MRiRW, FAPA, samorządach województwa podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego, oraz – w porównaniu do całkowitych wydatków Schematu I – także samorządach województw mazowieckiego i opolskiego. Natomiast bezwzględne średnioroczne wydatki ARiMR na sprzęt komputerowy w przeliczeniu na jeden etat zaangażowany w PROW, to zaledwie 80 zł. Tymczasem przedstawiciel tej instytucji był zdania, że dostępność środków z PT pozwoliła zapewnić

⁶⁰ Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, 2010.

⁶¹ Dodatkowo w ARiMR wykorzystywano inne systemy. Był to system EBS wspomagający obsługę płatności. Z kolei do operacji Pomocy Technicznej wykorzystywano dwa systemy: SOPOT, o zbyt ograniczonych do potrzeb funkcjonalnościach oraz utworzoną w związku z tym we własnym zakresie aplikację wspomagającą obsługę operacji. Wszystkie te rozwiązania były oceniane przez pracowników jako funkcjonalne, natomiast nie były one dofinansowywane z PT. Z kolei w przypadku Instytucji Zarządzającej, z PT sfinansowano bazę wspomagającą wdrażanie płatności rolno-środowiskowych.

wyższą jakość sprzętu komputerowego. Rzeczywiście kupiono sprzęt dobrej jakości, odpowiedni do pracy z systemami informatycznymi, o niskiej awaryjności, co przekładało się na sprawniejsze wdrożenie PROW. Natomiast wkład PT w tę jakość nie wydaje się w agencji aż tak wysoki, biorąc pod uwagę poniesione koszty.

Na podstawie dodatkowych danych przekazanych przez instytucje oszacowano udział PT w wydatkach na sprzęt komputerowy przypadających na pracowników zajmujących się PROW. Dane te mają charakter przybliżeń ze względu na fakt, że w różnych instytucjach uwzględniono wydatki tylko na komputery lub także na inny sprzęt komputerowy oraz że koszty przypadające na stanowiska ds. PROW oszacowano na podstawie udziału tych stanowisk w całości zatrudnienia. Wkład Pomocy Technicznej sięgał od 21% do 75%, był więc znaczący, ale nie dominujący⁶². Natomiast w ARiMR wkład PT w proporcjonalne koszty zakupu sprzętu komputerowego był dość niski (14%), a w FAPA było to zaledwie 5% szacunkowych kosztów.

Opinie kadry kierowniczej o adekwatności sprzętu informatycznego i oprogramowania były pozytywne. Badani byli zdania, że ich pracownicy dysponowali wystarczająco dobrym sprzętem informatycznym (średnia 8,0) oraz niezbędnym oprogramowaniem (średnia 7,7) do realizacji PROW. Wysoko też oceniali rolę Pomocy Technicznej w tym zakresie.

Tabela 21 Ocena adekwatności sprzętu informatycznego i oprogramowania oraz roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnego rezultatu						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Pracownicy dysponowali wystarczająco dobrym sprzętem informatycznym do sprawnego realizacji PROW.	5%	21%	67%	6%	132	8,0	124	0%	21%	75%	3%	61	8,6	59
Pracownicy dysponowali oprogramowaniem komputerowym niezbędnym do sprawnego realizacji PROW (w tym niezbędne programy specjalistyczne)	5%	24%	59%	11%	132	7,7	117	0%	20%	73%	6%	49	8,7	46

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132. Ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili obszar na 8,19 lub 10 i deklarowali, że zasoby były finansowane z PT.

Dodatkowo, aby oszacować wkład netto Pomocy Technicznej w zasoby wykorzystywane do realizacji Programu, zapytano respondentów, jak podzieliliby hipotetyczne środki na wdrożenie Programu, gdyby instytucja dysponowała jedynie własnymi środkami na realizację PROW i nie mogła korzystać z Pomocy Technicznej. Z porównania rzeczywistych wydatków z Pomocy Technicznej i dystrybucji hipotetycznego budżetu można zauważyć, że badani byłiby skłonni dzielić środki na poszczególne zadania bardziej równomiernie, niż zostały one rzeczywiście podzielone w PT. Porównanie to wykazuje, że badani nie mieli dobrej orientacji w rzeczywistych kosztach działań finansowanych z Pomocy Technicznej. Dlatego aby zorientować się, które zadania byłyby finansowane, a które straciłyby część finansowania przy braku PT (czyli – na czym polegało dodatkowe wsparcie z PT), należy analizować ranking (priorytetowość) rodzajów wydatków. Na podstawie takiej analizy można stwierdzić, że **kluczowe dla kadry kierowniczej jest zapewnienie finansowania pracowników (i rzeczywiście na ten cel przeznaczono większość środków PT), bardzo istotne są też dla nich zasoby techniczne (sprzęt komputerowy, systemy informatyczne, biura) i możliwość szkolenia się. Natomiast oszczędności poszukiwano by w trzech obszarach: informacji i promocji, KSOW**

⁶² W 5 innych regionach podano kwoty wydatków i najprawdopodobniej poniesionych tylko z PT, jednak różne od danych zgromadzonych w systemie monitoringu. Przyjmując, że te ostatnie są właściwe nie analizowano tych danych.

oraz wydatków na analizy, ekspertyzy, kontrole i audyty. Z proponowanej dystrybucji środków wynika, że powyższe działania są postrzegane jako drugoplanowe – możliwe do zmniejszenia w razie konieczności. Przeznaczono by na nie porównywalne środki, jak na szkolenia i zasoby techniczne, podczas gdy w rzeczywistości miały one wyższy poziom finansowania.

Tabela 22 Hipotetyczna dystrybucja budżetu na wdrożenie Programu bez Pomocy Technicznej

Wydatki proponowane przez badanych w przypadku braku PT	Minimum	Maximum	Mediana	Średnia	Rzeczywiste wydatki w podziale na obszary tematyczne		Rzeczywiste wydatki w podziale na schematy PT	
Koszty zatrudnienia pracowników	0%	100%	40%	43%	Koszty zatrudnienia pracowników (Schematy I, II, III)	62%	Koszty zatrudnienia pracowników (Schemat I)	59%
Najem i utrzymanie pomieszczeń	0%	100%	8%	9%	Najem i utrzymanie pomieszczeń (Schemat I)	3%	Najem i utrzymanie pomieszczeń (Schemat I)	3%
Szkolenia, staże, wizyty studyjne, studia podyplomowe	0%	30%	8%	9%	Szkolenia, staże, wizyty studyjne, studia podyplomowe (Schematy I, II i III)	1%	Szkolenia, staże, wizyty studyjne, studia podyplomowe (Schemat I)	1%
Systemy informatyczne	0%	80%	5%	8%	Systemy informatyczne (Schemat I) - zakup i utrzymanie	0,4%	Systemy informatyczne (Schemat I) - zakup i utrzymanie	0,4%
Sprzęt komputerowy	0%	40%	9%	7%	Sprzęt komputerowy (Schematy I, II, III)	1%	Sprzęt komputerowy (Schemat I)	1%
Informacja i promocja	0%	30%	5%	6%	Działania informacyjno-promocyjne (bez kosztów zatrudnienia, wyposażenia, szkoleń)	6%	Schemat II - działania informacyjno-promocyjne, wraz z zatrudnieniem, sprzętem komp., najmem pomieszczeń, szkoleniami i innymi wydatkami	7%
KSOW	0%	100%	5%	6%	KSOW - realizacja Planu Działania i promocja KSOW (bez kosztów zatrudnienia, wyposażenia, szkoleń)	15%	Schemat III - KSOW w tym realizacja Planu Działania, zatrudnienie, sprzęt komp., najem pomieszczeń, szkolenia i inne wydatki	19%
Analizy, ekspertyzy, kontrole, audyty	0%	100%	4%	5%	Analizy, ekspertyzy, kontrole, audyty (Schemat I)	2%	Analizy, ekspertyzy, kontrole, audyty (Schemat I)	2%
Inne	0%	100%	2%	6%	Inne	8%	Inne	7%
Ogółem				100%		100%		100%

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne i pomocnicze: N=132.

5.2.4. Rola Pomocy Technicznej w procesach wdrażania PROW

Niniejsza ewaluacja nie dotyczyła bezpośrednio oceny jakości systemu i procesów zarządzania i wdrażania PROW, lecz roli Pomocy Technicznej w tych procesach. Niemniej jednak aby właściwie ocenić wkład PT, uwzględniono także kwestię jakości wdrażania PROW jako niezbędny kontekst do oceny PT. Przyjęte podejście poszerzyło możliwości oceny, w jakich obszarach Pomoc Techniczna zapewniła wystarczające wsparcie we wdrożeniu Programu.

Pytania o to, na ile Pomoc Techniczna przyczyniła się do osiągniętego stanu zadawano tylko tym respondentom, którzy byli zdania, że dane zadania lub proces realizowano na wysokim poziomie. Byłoby bowiem bezzasadne pytać, na ile PT przyczyniła się do tego, że realizowano je źle. Jednocześnie niższe oceny w niektórych obszarach są punktem wyjścia do rozważań, na ile PT mogła się przyczynić do poprawy ich realizacji.

Należy podkreślić, że zdecydowanie przeważały oceny pozytywne. Jeżeli więc w danym obszarze stwierdzono deficyty, to były one relatywne do innych zdecydowanie dobrze funkcjonujących obszarów. W poniższej tabeli przedstawiono wyniki z wyjątkiem tych dotyczących działań informacyjno-promocyjnych, które zostały opisane w podrozdziale 5.3.5.

Tabela 23 Ocena jakości realizacji zadań i procesów związanych z wdrożeniem PROW i wpływu Pomocy Technicznej na ich pozytywny przebieg

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnej realizacji zadania						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Komunikacja pomiędzy instytucjami realizującymi PROW 2007-2013 przebiegała płynnie.	1%	55%	43%	1%	97	7,1	96	2%	19%	62%	17%	42	8,0	35
Sprawnie rozwiązywano problemy pojawiające się podczas realizacji PROW 2007-2013.	1%	64%	34%	1%	97	7,0	96	3%	24%	61%	12%	33	8,0	29
Zakres zadań poszczególnych instytucji realizujących PROW 2007-2013 był przejrzysty, w praktyce zawsze było jasne, która instytucja za co odpowiada i w jakich kwestiach podejmuje decyzje	2%	34%	63%	1%	97	7,8	96	7%	20%	56%	18%	61	7,6	50
Zaprogramowane w PROW wsparcie trafnie odpowiadało na wyzwania i potrzeby związane z rozwojem obszarów wiejskich.	2%	42%	54%	2%	97	7,4	95	2%	23%	60%	15%	52	7,7	44
Zakres wsparcia przewidziany w poszczególnych działaniach PROW (tj. formy pomocy, typy przedsięwzięć) pozwalał realizować cele tych działań na wysokim poziomie merytorycznym	0%	34%	59%	7%	97	7,8	90	4%	30%	51%	16%	57	7,5	48
Regulacje prawne umożliwiły optymalną realizację PROW.	3%	53%	44%	0%	97	6,9	97	9%	26%	51%	14%	43	7,1	37
Procedury wdrażania umożliwiły optymalną realizację PROW.	3%	51%	46%	0%	97	7,1	97	4%	29%	51%	16%	45	7,6	38
Zasady naboru wniosków, w tym kryteria pozwalały wybrać projekty najwyższej jakości, najlepiej przyczyniające się do realizacji celów PROW (nie tylko zawierające fasadowe zapisy)	3%	42%	51%	4%	97	7,1	93	8%	33%	47%	12%	49	7,0	43
Nabór wniosków o dofinansowanie (przyznanie pomocy) przebiegał sprawnie.	4%	23%	69%	4%	97	8,2	93	4%	21%	60%	15%	67	7,7	57
Wyniki oceny wniosków o dofinansowanie były akceptowane przez wnioskodawców.	1%	29%	55%	15%	97	7,7	82	9%	21%	58%	11%	53	7,3	47
Bieżąca współpraca z beneficjentami (opieka nad projektami) pomagała zapewniać jak najwyższą jakość merytoryczną projektów.	1%	23%	66%	10%	97	8,2	87	3%	30%	53%	14%	64	7,7	55
Współpraca z beneficjentami związana z weryfikacją wniosków i kontrolą pomagała beneficjentom zrealizować projekty z sukcesem.	1%	22%	65%	12%	97	8,3	85	5%	24%	60%	11%	63	7,6	56
Weryfikacja wniosków o płatność przebiegała sprawnie.	0%	23%	64%	13%	97	8,1	84	3%	26%	61%	10%	62	7,6	56
Weryfikacja wniosków o płatność pomagała zapewnić prawidłowość wydatkowania.	0%	15%	72%	12%	97	8,6	85	6%	26%	61%	7%	70	7,6	65
Weryfikacja wniosków o płatność obejmowała analizę jakości merytorycznej działań przeprowadzonych w projektach.	2%	22%	57%	20%	97	8,0	78	2%	31%	60%	7%	55	7,8	51
Kontrola beneficjentów na miejscu pomagała zapewnić, że w projektach są prowadzone działania wysokiej jakości, przyczyniające się do realizacji celów Programu	3%	19%	66%	12%	97	8,1	85	5%	19%	70%	6%	64	8,1	60
Kontrola beneficjentów na miejscu pomagała zapewnić prawidłowość wydatkowania.	2%	18%	71%	9%	97	8,4	88	4%	17%	70%	9%	69	8,1	63
Audyty pomagały zapewnić prawidłowość wydatkowania.	2%	30%	55%	13%	97	7,8	84	6%	25%	55%	15%	53	7,5	45
Płatności na rzecz beneficjentów zawsze były dokonywane w przewidzianym terminie.	1%	27%	57%	15%	97	7,9	82	11%	22%	56%	11%	55	7,2	49
Komitet Monitorujący funkcjonował sprawnie.	0%	15%	33%	52%	97	7,7	47	3%	16%	47%	34%	32	7,8	21
Komitet Monitorujący miał zasoby i wsparcie organizacyjne niezbędne do właściwego działania.	1%	13%	30%	56%	97	7,7	43	3%	21%	45%	31%	29	7,5	20
Komitet Monitorujący miał znaczący wpływ na zasady wyboru projektów.	4%	16%	24%	56%	97	7,0	43	9%	22%	35%	35%	23	6,4	15
Komitet Monitorujący miał znaczący wpływ na rozwiązywanie problemów pojawiających się podczas realizacji PROW.	4%	21%	22%	54%	97	6,9	45	14%	29%	33%	24%	21	6,7	16
Monitorowanie wskaźników realizacji PROW przebiegało sprawnie.	5%	24%	52%	20%	97	7,5	78	2%	24%	64%	10%	50	7,9	45
Monitorowanie postępu finansowego PROW przebiegało sprawnie.	2%	22%	57%	20%	97	7,9	78	2%	20%	64%	15%	55	8,0	47
Badania ewaluacyjne PROW odpowiadały na oczekiwania instytucji realizujących Program.	0%	35%	31%	34%	97	7,3	64	3%	23%	63%	10%	30	7,9	27
Ewaluacja dostarczała instytucjom realizującym PROW wiedzę niezbędną do podejmowania dalszych działań i wprowadzania ew. zmian w realizacji Programu	0%	37%	30%	33%	97	7,2	65	0%	21%	69%	10%	29	8,0	26

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne. Ocena realizacji programu: N=97, ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8,19 lub 10.

System instytucjonalny wdrażania PROW został dobrze skonstruowany, biorąc pod uwagę fakt, że większość osób, które pełniły w nim funkcje kierownicze była zdania, że **zakres zadań i ich podział** pomiędzy instytucjami był przejrzysty. Średnia ocena wynosiła 7,8 w skali od 0 do 10, tj. badani w dużym stopniu zgadzali się z taką opinią. W zapewnieniu takiego kształtu systemu upatrywano umiarkowanie wysokiej roli PT.

Natomiast do relatywnie najslabiej ocenianych obszarów zaliczają się: **komunikacja pomiędzy instytucjami systemu** (średnia ocena 7,1) i **sprawność rozwiązywania problemów** związanych z realizacją PROW (średnia 7,0). Należy przy tym podkreślić, że jak wynika z wywiadów jakościowych, instytucje komunikowały się pomiędzy sobą, nie tylko w trybie formalnym, ale też roboczym i angażowały się we wspólne zapobieganie problemom i rozwiązywaniu ich. Respondenci wymieniali w wywiadach szereg przykładów wspólnego poszukiwania rozwiązań usprawniających realizację Programu. Jednocześnie przy tak dużej złożoności Programu i systemu jego realizacji zrozumiałe są duże potrzeby w obszarze komunikowania się i skutecznego rozwiązywania problemów. Badani, którzy ocenili te obszary pozytywnie byli też w większości zdania, że Pomoc Techniczna przyczyniła się do płynnej komunikacji o sprawnego rozwiązywania problemów. Z drugiej strony bardziej umiarkowane opinie części respondentów wskazują, że możliwości oferowane przez PT mogły nie zostać w pełni wykorzystane. W tym obszarze PT oferowała np. możliwości organizacji spotkań, tworzenia systemów przepływu informacji, prowadzenia badań (także wewnętrznych, np. dotyczących potrzeb i propozycji w zakresie procesów komunikacji i rozwiązywania problemów) a także wykorzystywania pomocy ekspertów zewnętrznych (doradztwo, ekspertyzy) np. do doskonalenia zarządzania organizacjami w systemie i całym systemem. Słabości w tym obszarze nie wydają się wiązać z komunikacją na linii dyrekcja – kierownicy, ponieważ odpowiedzi przedstawicieli obu grup były podobne (dyrektorzy nieznacznie częściej korzystnie oceniali komunikację i rozwiązywanie problemów).

Różnice w ocenie komunikacji rysują się natomiast pomiędzy instytucjami systemu. Najkorzystniejsze opinie wyrazili przedstawiciele samorządów (średnia dot. komunikacji równa 7,5, a dla rozwiązywania problemów 7,1). Opinie przedstawicieli MRiRW kształtowały się trochę lepiej, niż wyniki dla całości próby (7,3 i 7,3), w FAPA wysoko oceniono komunikację (7,5), ale niżej rozwiązywanie problemów (6,5). Do niższych należały oceny przedstawicieli ARiMR (ocena 6,7 i 6,6). Agencja pełni w systemie rolę najbardziej złożoną, więc w jej przypadku sprawne zarządzanie jest kluczowe. Jeżeli więc po stronie ARiMR występowały opinie, że komunikacja pomiędzy instytucjami mogłaby przebiegać lepiej i że problemy mogły być rozwiązywane sprawniej, to nawet pomimo pozytywnych opinii w innych instytucjach jest to sygnał do podjęcia działań. Kluczowe są tutaj działania podejmowane samodzielnie przez ARiMR, MRiRW i inne instytucje i wypracowane pomiędzy instytucjami sposoby porozumiewania się i działania. Jednak Pomoc Techniczna może być dodatkowym wsparciem, np. dzięki środkom na doradztwo zarządcze, facylitację procesów itp.

Fundamentalnym dla rozwoju obszarów wiejskich procesem w PROW jest **programowanie wsparcia**. Opinie co do tego, czy „zaprogramowane w PROW wsparcie trafnie odpowiadało na wyzwania i potrzeby związane z rozwojem obszarów wiejskich” były umiarkowanie pozytywne jednak, nie najbardziej korzystne na tle innych ocen. Ocena średnia wynosiła 7,4, przy czym ci, którzy sami odpowiadali za to zadanie, ocenili trafność wsparcia na średnio 7,1. Warto zauważyć, że pomimo ogólnego charakteru pytania respondenci niemal nie wybierali odpowiedzi „nie mam zdania”, a więc mieli swoje przekonania co do wyzwań, na które powinien odpowiedzieć PROW. O raczej dobrej ocenie, ale i pewnych niedoskonałościach w tym obszarze świadczą też inne badania ewaluacyjne. Są

to np. ewaluacja śródkresowa PROW, w której pozytywnie oceniono spójność wewnętrzną wsparcia ale rekomendowano koncentrację tematyczną⁶³, badanie dotyczące wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich, w którym rekomendowano bardziej celowane wsparcie w ramach płatności bezpośrednich⁶⁴, jak również wyniki III części niniejszej ewaluacji ex-post, w której stwierdzono „długie przygotowywanie ram prawnych i organizacyjnych⁶⁵” w przypadku Działania 312.

W przypadku korzystnych ocen programowania w badaniu CAWI, dość korzystnie oceniano też wkład PT w zaprogramowanie adekwatnego wsparcia, ale rola PT nie wydaje się tu kluczowa. Na bardziej szczegółowym poziomie programowania oceny trochę się poprawiają – w kontekście celów działań korzystnie oceniano dobór form pomocy (średnia 7,8, a wg zajmujących się programowaniem: 8,3). Rolę PT w ich trafnym zaprogramowaniu oceniano pozytywnie, ale także nie jako kluczową. Z drugiej strony regulacje prawne, na które składają się dokumenty programowe i ich szersze otoczenie prawne, rzadziej oceniano jako umożliwiające optymalną realizację PROW (średnia 6,9, choć sami ich twórcy byli lepszego zdania – średnio 7,9). Kolejnym elementem decydującym o tym, jakiego rodzaju przedsięwzięcia zostaną zrealizowane i na ile wpiszą się one w cele Programu są zasady (w tym kryteria) naboru wniosków o przyznanie pomocy. Oceny, czy zasady te pozwoliły wybrać projekty najwyższej jakości, najlepiej przyczyniające się do realizacji celów programu, były zróżnicowane, a ocena średnia wynosiła 7,1 (6,8 wśród zajmujących się naborem). Podobnie (7,0) oceniano wpływ Pomocy Technicznej na jakość tych zasad.

Umiarkowana rola PT jest o tyle zrozumiała, że środki w danym okresie mogą wspierać programowanie – ale na kolejny okres. Pomoc Techniczna może odgrywać rolę wspierającą w programowaniu wsparcia. Stwarza ona możliwości lepszego dostępu do wiedzy – może ułatwiać podsumowywanie dotychczasowych informacji i doświadczeń oraz zamawianie opracowań odpowiednio do potrzeb, aby opierać tworzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich opartej na wiedzy. Może też ułatwiać komunikowanie się i wspólne poszukiwanie rozwiązań ze środowiskami zainteresowanymi realizacją Programu (interesariuszami). Tak ważną rolę dla zapewnienia jakości interwencji Pomoc Techniczna może jeszcze odegrać obecnie, w czasie gdy nadal są kształtowane szczegółowe rozwiązania w PROW 2014-2020. Jednocześnie z wywiadów jakościowych wynikało, że Pomoc Techniczną postrzegano jako źródło finansowania realizacji bieżących zadań, raczej niż jako środki, z których można skorzystać, by ulepszyć realizację danego procesu i zaspokoić ponadstandardowe zapotrzebowanie np. na wiedzę czy usprawnienie współpracy. Ewentualny wpływ Pomocy Technicznej na jakość Programu zależy więc od tego, na ile możliwości stwarzane przez PT zostaną zauważone i wykorzystane w procesach programowania i zarządzania.

Realizacja zadań związanych z **naborem, realizacją i rozliczaniem projektów** została oceniona bardzo wysoko. Pomimo, że respondenci umiarkowanie oceniali same procedury (ale jeżeli oceniali je pozytywnie, to dostrzegali z w tym pozytywną rolę PT), to pozostałe oceny świadczą o tym, że procedury sprawdziły się w praktyce. Badani zgadzali się, że nabory wniosków o przyznanie pomocy przebiegały sprawnie (średnia 8,2 – najwyższe oceny wśród tych, którzy prowadzili nabór – 8,5 i w instytucjach innych, niż Zarządzająca), a Pomoc Techniczna wpłynęła na to korzystnie. Badani zgadzali się też w dość dużym stopniu, że wyniki oceny wniosków były akceptowane przez

⁶³ Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

⁶⁴ Fundeko (bez daty): Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich, Warszawa, MRiRW.

⁶⁵ Grabowska I et. al. (2016) Raport końcowy. Zadanie nr 3. Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER, Warszawa, MRiRW.

wnioskodawców (średnia 7,7, także tutaj oceny poza IZ były wyższe niż w IZ), przy czym rolę PT postrzegali tu jako słabszą.

Badanie ankietowe potwierdza to, co stwierdzono także w badaniu jakościowym – ważną rolę współpracy instytucji wdrażających z projektodawcami w procesie realizacji projektów. Respondenci zdecydowanie zgadzali się, że bieżąca współpraca z beneficjentami pomagała zapewniać jakość projektów (średnia 8,2, a 8,4 wśród zajmujących się kontrolą lub płatnościami) i zrealizować je z sukcesem (średnia 8,3, a 8,6 wśród zajmujących się kontrolą lub płatnościami). W obu przypadkach oceny były najwyższe poza IZ. Wkład Pomocy Technicznej oceniono tu dość korzystnie, co wskazuje, że PT zwiększała potencjał instytucji do takiej współpracy z beneficjentem. Pozytywnie oceniono też efekty weryfikacji wniosków o płatność – przebiegała ona sprawnie (średnia 8,1, a 8,4 wśród realizujących to zadanie) i pomagała zapewnić prawidłowość wydatkowania (8,6, 8,8 wśród realizujących to zadanie). Jednak trochę rzadziej stwierdzano, że weryfikacja obejmowała ocenę merytorycznej jakości projektów (średnia 8,1, a 8,6 wśród realizujących to zadanie). W odniesieniu do wszystkich badanych aspektów weryfikacji wniosków o płatność wysoko oceniono rolę Pomocy Technicznej, co po raz kolejny świadczy o tym, że wykorzystano jej możliwości do zapewnienia sprawnego wdrożenia Programu. Wysoko oceniono też rolę kontroli na miejscu – tak pod względem zapewnienia prawidłowości wydatkowania (średnia 8,4, a 8,9 wśród prowadzących kontrolę), jak i zapewniania wysokiej jakości realizacji projektów (8,1 ogółem, a 8,7 wśród prowadzących kontrolę).. W porównaniu do kontroli, trochę niżej oceniono rolę audytów. Badani raczej zgadzali się, że pomagały one zapewnić prawidłowość wydatkowania (średnia 7,8) i w umiarkowanym stopniu wiązały to z PT.

Do dobrze ocenianych funkcji należy monitoring. Badani w dużym stopniu byli zdania, że zarówno monitorowanie wskaźników realizacji Programu, jak i monitorowanie postępu finansowego przebiegało sprawnie (średnie oceny równe odpowiednio 7,5 i 7,9, a w opinii prowadzących monitoring 7,8 i 7,9). **Badani uważali, że wsparcie z Pomocy Technicznej w dużym stopniu miało wpływ na sprawność monitoringu.** Dodatkowo z badania jakościowego wiadomo, że w systemie realizacji korzystano ze wskaźników jako źródła wiedzy przydatnego do podejmowania decyzji, zwłaszcza – usprawniano wprowadzano zmiany w zakresie wsparcia lub wdrażaniu działań, których kontraktacja postępowała wolniej.

Mniej powszechnie znaną funkcją w systemie była ewaluacja – z jej planowaniem i z wykorzystaniem jej wyników zetknęło się tylko ok. 2/3 badanych. Przydatność ewaluacji została też oceniona relatywnie niżej. Do pewnego stopnia zgadzano się, że badania odpowiadały na oczekiwania instytucji realizujących Program (średnia ogółem 7,3 i 8,0 w opinii respondentów zajmujących się ewaluacją) i że dostarczały instytucjom wiedzę niezbędną do podejmowania dalszych działań (7,2 ogółem i wśród zajmujących się ewaluacją). Jeżeli ceniono wkład badań ewaluacyjnych, to dostrzegano też w nim znaczącą rolę Pomocy Technicznej (zagadnienie to rozwinęto w podrozdziale 5.3.3).

Do najmniej rozpoznawanych należała rola Komitetu Monitorującego. W odniesieniu do każdego ze stwierdzeń dot. KM miała swoje zdanie nieco mniej niż połowa respondentów. Z wyrażonych opinii wynika, że KM funkcjonował raczej sprawnie (średnia 7,7) i że PT odegrała znaczącą rolę w zapewnieniu sprawności jego działania. W takim samym stopniu badani byli zdania, że KM miał zasoby i wsparcie niezbędne do swojego działania, jednak tutaj – co zaskakuje – wkład PT postrzegano jako niższy (7,5). Natomiast wpływ KM na jakość realizacji PROW został oceniony

względnie niżej, na tle innych aspektów realizacji Programu. Umiarkowanie się zgadzano, że KM „miał znaczący wpływ na zasady wyboru projektów” (7,0) i „miał znaczący wpływ na rozwiązywanie problemów pojawiających się podczas realizacji PROW” (6,0). Wkład PT w tych obszarach oceniono jako niski, co jest zrozumiałe, bo PT kształtowała warunki, a nie efekty działania KM. Warto przy tym przypomnieć, że **rozwiązywanie problemów związanych z realizacją Programu oceniano jako jedno ze słabszych ogniw wdrażania** – jak się okazuje m. in. nie wykorzystano w pełni możliwości włączenia KM w ten proces.

W opinii przedstawicieli kadry kierowniczej - jeżeli zadania były dobrze realizowane, to Pomoc Techniczna znacząco się do tego przyczyniła. Natomiast oceny, na ile środki z PT były wystarczające do realizacji poszczególnych zadań także były pozytywne, ale trochę bardziej umiarkowane. W poniższej tabeli porównano odpowiedzi ogółu respondentów i tych spośród nich, którzy realizowali dane zadanie. Odpowiedzi te kształtowały się podobnie, ale można wskazać pewne różnice.

Do zadań, na realizację których przeznaczono wystarczające środki Pomocy Technicznej można zaliczyć w szczególności działania informacyjno-promocyjne i działanie KSOW, a więc te dwa obszary, na realizację których wyodrębniono schematy PT. Jest to kolejny wynik potwierdzający tezę, że obszary wsparcia w ramach schematu I były niedofinansowane w porównaniu do schematów II i III i że realokacja była korzystna. Uzyskane wyniki świadczą też, że skutecznym sposobem zabezpieczenia względnie zadowalającego finansowania z PT było zapisanie jego kwoty od początku.

Jak wynika z opinii kadry kierowniczej, ze środków PT relatywnie dobrze zaspokojono też potrzeby związane z programowaniem wsparcia i tworzeniem ram prawnych oraz prowadzeniem kontroli na miejscu. Względnie pozytywne, choć niższe oceny odnotowano też w przypadku środków na prowadzenie monitoringu rzeczowego i finansowego.

Monitorowanie postępu rzeczowego i finansowego bazuje na **weryfikacji wniosków o płatność, przy czym ta funkcja okazała się niedoinwestowana**, podobnie jak zatwierdzanie płatności na rzecz beneficjentów – w tych obszarach deklarowano względnie duże braki finansowania. Niewiele lepiej sytuacja wyglądała w przypadku naborów wniosków do dofinansowania, zwłaszcza, jeżeli wziąć pod uwagę tylko opinie tych, którzy realizowali to zadanie. Z badania wynika więc, że wydolność systemu do oceny i rozliczania dofinansowywanych operacji nie w pełni odpowiadała oczekiwaniom przedstawicieli instytucji. Dodatkowo na trudności w tym obszarze wskazują inne wyniki – fakt, że zdaniem części badanych płatności nie zawsze były dokonywane w terminie (badanie ankietowe i jakościowe), okresowe spiętrzenie prac przy naborze lub przy rozliczaniu operacji (badanie jakościowe). Warto zauważyć, że oceny kształtują się w taki sposób, pomimo że w kolejnych latach wdrażania PROW wzrastało zatrudnienie w instytucjach.

Tabela 24 Ocena, na ile środki PT były wystarczające do wdrożenia PROW

	Odpowiedzi przedstawicieli dep. merytorycznych							Średnia w grupie realizujących dane zadanie
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Liczba odp. 0-10	Średnia ocena	
Zapewnienie właściwego funkcjonowania całości systemu realizacji PROW	6%	44%	33%	16%	97	81	6,3	7,6
Programowanie wsparcia w PROW, tworzenie ram prawnych	3%	36%	24%	37%	97	61	6,7	7,1
Nabór wniosków o dofinansowanie (przyznanie pomocy)	2%	44%	36%	18%	97	80	6,7	6,4
Kontrola wniosków o płatność	3%	38%	30%	29%	97	69	6,6	6,1
Kontrola beneficjentów na miejscu	4%	36%	33%	27%	97	71	6,7	7,3
Zatwierdzanie lub dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów	2%	33%	35%	30%	97	68	6,9	6,2
Zapewnienie działania Komitetu Monitorującego	2%	15%	27%	56%	97	43	7,3	b.d
Monitoring rzeczowy, sprawozdawczość	2%	32%	35%	31%	97	67	6,9	6,9
Monitoring finansowy	2%	28%	31%	39%	97	59	6,9	6,6
Ewaluacja	4%	23%	26%	47%	97	51	6,7	6,5
Informacja i promocja	6%	33%	44%	16%	97	81	7,1	7,3
Działanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich	6%	23%	38%	33%	97	65	7,1	7,6
Obsługa i wdrażanie Pomocy Technicznej	5%	28%	35%	32%	97	66	7,2	6,5

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne. Ocena 0 oznacza „Pomoc Techniczna była zdecydowanie niewystarczająca”, a 10 oznacza „Pomoc Techniczna była zdecydowanie wystarczająca”.

Występowały duże różnice w ocenie adekwatności środków do „zapewnienia właściwego funkcjonowania całości systemu realizacji PROW” pomiędzy ogółem badanych, a tymi, którzy wskazali ten obszar (nadzór i zapewnienie właściwego funkcjonowania systemu) jako swoje zadanie. Nie było to tylko kierownictwo MRiRW, lecz przedstawiciele różnych instytucji i szczebli. Ze względu na zróżnicowanie respondentów i możliwości różnej interpretacji pytania przez nich, można uznać, że to ogólna średnia lepiej oddaje uśrednione opinie na temat. Różnice występowały też w ocenie adekwatności środków na obsługę samej Pomocy Technicznej. Przyjmując, że najlepiej zorientowani byli ci, którzy się tym zajmowali, można stwierdzić, że środki te były umiarkowane. Podobnie względnie niedofinansowana była funkcja ewaluacyjna w PROW – w tej kwestii ogół badanych zgadzał się z pracownikami zajmującymi się ewaluacją. Jednak zarówno w przypadku wdrożenia PT jak i ewaluacji Programu nie występowały problemy porównywalne do tych w obszarze naboru i rozliczeń.

5.2.5. Podsumowanie rozdziału

Stan kadrowy

- Liczby etatów zaangażowanych w realizację PROW, to: w MRiRW od 217 (2008), 209 (2014), w ARiMR (szacunkowo) od 3 832 (2008) do 3 708 (2014), w samorządach województw średnio na region od 36 w 2008 r. do 68 w 2014.
- Pomoc Techniczna wniosła duży wkład w zapewnienie zatrudnienia. W MRiRW i FAPA z Pomocy Technicznej sfinansowano wynagrodzenia w stopniu proporcjonalnym do zaangażowania w PROW (finansowanie całości pracy na rzecz PROW), w samorządach od 53% do 100% (pozyskano dane z części samorządów), natomiast w ARiMR tylko 16% kosztów pracy na rzecz PROW (w agencji kluczowym poza PT źródłem finansowania wdrażania PROW była dotacja podmiotowa).
- Kadra kierownicza oceniła poziom zatrudnienia jako umiarkowanie adekwatny do potrzeb (średnia ocena 6,6 / 10), najwyższe były oceny w samorządach. Kierownicy i dyrektorzy raczej

nie zgadzali się, że „w przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia do realizacji PROW, tworzone dodatkowe etaty” (średnia 4,1), i „w przypadku potrzeby zwiększenia zatrudnienia (...), zatrudniano osoby na umowy zlecenia” (średnia 3,1).

- Nie w pełni adekwatne zatrudnienie:
 - Częściowo wynikało ze sposobu wykorzystania PT (rzadkie zawieranie umów cywilnoprawnych – głównie w MRiRW i FAPA). Polegano raczej na doświadczonych pracownikach, unikano przyuczania nowych osób.
 - Częściowo było to niezależne od PT i wynikało z limitów etatów, zarządzania personelem (przesuwano pracowników między zadaniami, ale nie tak często, by zawsze można było zaspokoić potrzeby), zarządzania Programem (równoczesne ogłaszanie konkursów, stwarzanie beneficjentom możliwości uzupełniania wniosku co wydłużało proces aplikowania).
- Wg deklaracji kadry kierowniczej potrzeby kadrowe były w największym stopniu zaspokojone w przypadku kontroli na miejscu (średnia 7,1 / 10) i działania KSOW (6,8). Średnie ocen w przedziale od 6,3 do 6,0 (według pracowników realizujących dane zadanie) uzyskały: ewaluacja, obsługa i wdrażanie PT, zatwierdzanie i dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrola wniosków o płatność oraz informacja i promocja. Jeszcze większe deficyty kadrowe odczuwano w przypadku naboru wniosków o przyznanie pomocy (5,7) i monitoringu (rzeczowy – 5,8; finansowy – 5,5). Obszar naboru i oceny wniosków był newralgiczny – występowały opóźnienia w niektórych działaniach.
- Rotacja na stanowiskach związanych z wdrażaniem PROW była niska, ale na podstawie dostępnych danych z niektórych instytucji można stwierdzić, że była wyższa niż przeciętnie w całych urzędach. Nie można stwierdzić, by PT przyczyniała się do poprawy wynagrodzeń pracowników realizujących PROW względem całości instytucji i do zapewniania stabilności zatrudnienia przy PROW. Stabilność ta zależała od czynników niezależnych od PT.

Doskonalenie pracowników

- Na doskonalenie kadr wydatkowano średnio 789 zł. z Pomocy Technicznej w przeliczeniu na etat zaangażowany w realizację PROW. Największy dostęp do szkoleń i innych form doskonalenia zapewniono dzięki PT w MRiRW – średnio 2 771 zł. na etat i w FAPA – 1580 zł. W samorządach było to w od 71 do 1 498 zł. – samorządy różnie dysponowały limitami PT przeznaczając je na wybrane zadania.
- Wg kadry kierowniczej możliwość doksztalcania się była dużą wartością PT. Zwłaszcza w MRiRW bez PT trudniej by było uzyskać finansowanie szkoleń. W ARiMR z PT finansowano specyficzny rodzaj szkoleń – tych dotyczących procedur wdrażania PROW – niezbędnych do realizacji Programu.
- Wg kadry kierowniczej, PT wniosła duży wkład w kompetencje pracowników, a szkolenia związane z PROW przyniosły korzyści widoczne w pracy pracowników. Jednak choć nowi pracownicy zdobyli kompetencje na szkoleniach, to jeszcze więcej nauczycieli się dzięki współpracy z doświadczonymi pracownikami.

- Kluczowe dla wdrażania Programu było utrzymanie tych samych, doświadczonych pracowników w kolejnych programach, co jak wspomniano wyżej nie wynikało z PT.

Zasoby techniczne

- Instytucje różnie dysponowały limitem PT. Jedne wydawały go raczej na wynagrodzenia, inne np. na zasoby techniczne. Przykładowo w 4 samorządach (dla których otrzymano dane) sfinansowano z PT od 19% do 85% kosztów najmu, w 5 województwach od 9% do 81% kosztów sprzętu komputerowego.
- Kadra kierownicza była zdania, że pracownicy dysponowali odpowiednim sprzętem komputerowym i biurowym, standard biur był odpowiedni, a PT znacząco się do tego przyczyniła.
- Ze środków PT wspierano utrzymanie i rozwój systemów informatycznych służących do monitoringu. Były one modyfikowane w toku wdrażania PROW, w tym w odpowiedzi na potrzeby zgłaszane przez użytkowników.
- Kadra kierownicza wyżej oceniała dostosowanie systemów informatycznych do potrzeb związanych z wdrażaniem PROW niż do potrzeb użytkowników i dość często zgadzała się, że część niezbędnych danych była dostępna tylko poza systemami, np. w formie papierowej lub w arkuszach kalkulacyjnych. A zatem choć następowała poprawa, to nie wykorzystano pełni możliwości, by systemy jak najbardziej ułatwiały wdrażanie PROW.
- Systemy w największym stopniu zaspokajały potrzeby w ARiMR. Pozostałe instytucje miały niewystarczający do odczuwanych potrzeb dostęp do informacji.

Zadania instytucji i zarządzanie

- W ocenie kadry kierowniczej zakres zadań instytucji i podział między nimi był przejrzysty. Ci, którzy wyrażali pozytywną opinię, byli zdania, że PT znacząco się do tego przyczyniła.
- Do relatywnie najslabiej (choć nie bardzo nisko) ocenianych obszarów zaliczały się w ocenie kadry kierowniczej: komunikacja pomiędzy instytucjami systemu i sprawność rozwiązywania problemów związanych z realizacją PROW (7,0).
- Instytucje współpracowały, także w trybie roboczym i podejmowały działania, by wspólnie zapobiegać problemom i rozwiązywać je. Kluczowa była współpraca pomiędzy MRiRW i ARiMR i to w Agencji średnia ocena w obu obszarach była najniższa (komunikacja – 6,7, rozwiązywanie problemów – 6,6). W FAPA niżej oceniono tylko ten drugi obszar (6,5). Tymczasem oceny ze strony MRiRW były wyższe (7,3 w obu obszarach).

Zapewnianie jakości interwencji

- Na tle innych procesów kadra kierownicza relatywnie słabiej oceniła te, które miały zapewnić, że realizowane przedsięwzięcia najlepiej odpowiedzą na wyzwania w rozwoju obszarów wiejskich i nie tylko będą poprawne, ale będą na wysokim poziomie realizowały cele Programu, tj. trafność zaprogramowania wsparcia do wyzwań i potrzeb związanych z rozwojem obszarów wiejskich, dobór form pomocy i opracowanie zasad wyboru wniosków tak

by pozwoliły wybrać projekty najwyższej jakości. W przypadku ocen pozytywnych wpływ PT był w tych obszarach oceniany korzystnie, ale nie jako kluczowy.

- Ewaluacja należała do mniej znanych procesów. Aż 1/3 przedstawicieli kadry kierowniczej nie miała zdania na jej temat. Jeszcze mniej znany był wpływ Komitetu Monitorującego (56% nie miało zdania do tego, czy KM miał wpływ na zasady wyboru projektów)

Wdrażanie wsparcia

- Procesy związane z wdrożeniem projektów należały do najwyższej ocenionych. Przedstawiciele kadry kierowniczej zgadzali się, że nabory wniosków o przyznanie pomocy przebiegały sprawnie, a współpraca z beneficjentami pomagała zapewniać jakość projektów i zrealizować je z sukcesem.
- Weryfikację wniosków o płatność i kontrolę na miejscu oceniano jako sprawne i pomagające zapewnić prawidłowość wydatkowania. Dość pozytywnie oceniano sprawność monitoringu rzeczowego i finansowego.
- Zdaniem badanych, którzy wyrazili oceny pozytywne, rola PT w powyższych obszarach była znacząca, zwłaszcza w przypadku kontroli.
- Wiedza z kontroli oraz bezpośrednie informacje od beneficjentów i instytucji były wykorzystywane do ulepszania wdrażania. Wyniki ewaluacji też były wykorzystywane, ale w mniejszym stopniu. Pierwszeństwo miały zalecenia pokontrolne.

5.3. W jakim stopniu Pomoc Techniczna przyczyniła się do realizacji celów PROW?

Pomoc Techniczna przyczyniła się do realizacji celów PROW przede wszystkim poprzez swój wkład w zapewnienie zasobów ludzkich i technicznych niezbędnym do zarządzania i wdrażania PROW, co opisano w poprzednim rozdziale. W niniejszym rozdziale analiza jest kontynuowana. Przeprowadzono analizę logiki interwencji (mechanizmu realizacji celów), sposobu uwzględnienia wkładu w realizację celów Programu w procesie wdrażania Pomocy Technicznej, przydatności wiedzy (uzyskiwanej poprzez wsparte z PT procesy wdrażania) do poprawy realizacji celów PROW, roli działań informacyjno-promocyjnych oraz efektu netto Pomocy Technicznej w osiągnięciu efektów PROW.

5.3.1. Ocena trafności logiki interwencji

Pomoc Techniczna z założenia miała wspierać wdrażanie Programu PROW. Jej cele koncentrowały się na wsparciu podmiotów zaangażowanych w realizację Programu poprzez działania skoncentrowane wokół trzech schematów: zapewnienie sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu realizacji PROW, działań informacyjno-promocyjnych oraz Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Biorąc pod uwagę analizę budżetu PT i wydatków z niej dokonanych, można stwierdzić, że **zarówno cele, jak i działania są spójne, trafne i adekwatne do wyzwań związanych z realizacją PROW**. I tak cele PT oscylowały wokół 5 zagadnień⁶⁶ związanych ze wsparciem wdrożenia Programu, przy czym można stwierdzić, że pierwszy z nich (umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW) w zasadzie jest nadrzędny w stosunku do pozostałych (*Zapewnienie warunków efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup roboczych; Wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania oraz Finansowanie wydatków określonych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006*) i jako taki zawiera w sobie działania odpowiadające na wyzwania związane z organizacją KM, oceną efektów PROW oraz działaniami informacyjno-promocyjnymi, które jednak wyodrębniono w zapisach celów szczegółowych.

Inaczej jest w przypadku celu dotyczącego stworzenia i utrzymania sieci KSOW, która została wdrożona niejako „obok” głównego systemu podmiotów realizacji PROW, ale jej zadania różnią się od działań instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Programu. W tym kontekście zdefiniowanie dwóch zasadniczych celów dla PT wydawałoby się bardziej przejrzyste i nie uszczuplałoby możliwego wachlarza działań, zachowując przy tym spójność celów i działań. Mogłyby to być następujące cele: 1) system realizacji PROW zapewniający efektywne osiąganie celów PROW, oraz 2) struktury KSOW zapewniające efektywną realizację celów KSOW.

⁶⁶ Umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW.2) Zapewnienie warunków efektywnego działania Komitetu Monitorującego oraz jego grup (zespołów) roboczych.3) Wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania.4) Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.5) Finansowanie wydatków określonych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006

Jeśli chodzi o spójność wewnętrzną celów i działań PT, nie odnotowuje się w tym obszarze żadnych problemów – do każdego z celów odpowiednio dobrano wachlarz działań i kosztów możliwych do realizacji. Jedynym obszarem, gdzie działania mogły się nakładać były niektóre działania informacyjno-promocyjne prowadzone w schemacie II i promowanie dobrych praktyk w schemacie III przez KSOW (działalność punktów informacyjnych, upowszechnianie rezultatów PROW). Takie ryzyko zostało dostrzeżone, z czego wynika planowane zapewnienie większej spójności pomiędzy planem komunikacyjnym KSOW w okresie 2014-2020.

Jeśli chodzi o trafność celów i działań finansowanych PT w odniesieniu do PROW, analiza jest o tyle utrudniona, że w dokumencie programowym nie ma bezpośredniego odniesienia do wyników diagnozy sytuacji w kontekście systemu realizacyjnego PROW. Można jednakże znaleźć zapisy mówiące pośrednio o konieczności kontynuacji przyjętych instytucjonalnych rozwiązań wdrażanych w poprzednich programach pomocowych (np. regionalizacja wsparcia i zaangażowanie urzędów marszałkowskich), czy też powołanie się na regulacje unijne mówiące o obowiązku prowadzenia działań (informacyjno-promocyjnych, czy też oceny Programu lub obsługi zarządzania). W tym kontekście ocena trafności wsparcia z PT powinna odpowiedzieć na pytanie, na ile działania z niej finansowane odpowiadają na potrzeby instytucji zaangażowanych w obsługę Programu. Takie oceny przedstawiono w poprzednim rozdziale.

O alokacji finansowej na PT pisano już więcej w podrozdziałach 0 i 0). W kontekście logiki interwencji warto jednak przypomnieć, że wielkość przypisanego budżetu PT okazała się dla większości instytucji w dużym stopniu, ale nie w pełni wystarczająca w kontekście zrealizowanych działań. Wyjątek stanowiła ARIMR, gdzie PT zaspokoiła tylko niewielką część potrzeb, a podstawowym źródłem finansowania była dotacja podmiotowa.

Duże znaczenie miały rozwiązania zapewniające elastyczność korzystania z PT: trafnie przeprowadzone realokacje w ramach PT i możliwość tzw. finansowania wyprzedzającego, bez którego wiele urzędów i instytucji nie byłoby w stanie realizować swoich działań efektywnie. PT w tych przypadkach pełniła rolę gwaranta refundacji poniesionych kosztów.

Efekty wsparcia PT zostały określone w wymiarze liczbowym poprzez wartość wskaźników produktu dotyczących liczby beneficjentów, liczby projektów, przeprowadzonych działań i wartości projektów. O ile wskaźniki dotyczące wartości projektów były przydatne w procesie monitorowania (więcej zob. podrozdział 5.1.4), o tyle pozostałe stanowiły pewną informację zbiorczą, ale mniej przydatną w procesie zarządzania wsparciem z PT. Na uwagę zwraca brak przyjętych wartości docelowych wskaźników rezultatu względem zdiagnozowanych potrzeb, co nie pozwalało z góry na monitorowanie efektów PT w kontekście np. zmian w potencjale instytucji. W trakcie stwierdzono potrzebę szerszego monitorowania stanu zatrudnienia przy realizacji PROW i poziomu jego finansowania z PT, dlatego na wniosek Komitetu Monitorującego Instytucja Zarządzająca zebrała dodatkowe dane. Podobnie w przypadku działań informacyjno-promocyjnych – również i tu określony został katalog wskaźników, bez przyjętych wartości wskaźników. Powyższe wskazuje, że występowała trudność w analizie logiki interwencji w odniesieniu do efektów planowanego wsparcia.

Wskaźniki monitorowania Pomocy Technicznej zostały opisane w rozdziale 0. W tym miejscu natomiast przeanalizowano ich użyteczność do monitorowania osiągnięcia celów PT. Jednym ze wskaźników produktu jest wartość projektu tj. wskaźnik równoznaczny monitorowaniu postępu finansowego PT. Jak wynika z badania jakościowego, postęp finansowy PT był także monitorowany w

podziale na schematy, co było podstawą do podejmowania decyzji o realokacji pomiędzy schematami. Wynika stąd, że taka potrzeba informacyjna została dostrzeżona, co świadczy o zasadności przyjmowania takiego wskaźnika na poziomie całej PT i schematów.

Monitorowanie liczby projektów może mieć charakter pomocniczy w połączeniu z monitorowaniem postępu finansowego, aby prognozować, czy środki okażą się wystarczające i zostaną wykorzystane, gdyby przyjmować założenie, że wartość przeciętnego projektu się nie zmieni. Natomiast monitorowanie sumy projektów, zwłaszcza wszelkich działań rozpatrywanych łącznie, nie dostarcza informacji użytecznych do zarządzania PT ani programem, stąd można je uznać za zbędne obciążenie instytucji monitoringiem. Dodatkowo należy stwierdzić, że wszystkie te wskaźniki miały charakter produktowy, ponieważ w ramach rezultatu mierzono liczbę działań, a nie efekty tych działań.

Bardziej szczegółowych informacji dostarczają wyniki monitoringu Pomocy Technicznej, w którym określono rodzaj wydatków i monitorowano wartość rzeczową i finansową dla danego rodzaju. Były to m. in. takie kategorie jak wynagrodzenia, sprzęt komputerowy, utrzymanie pomieszczeń, kontrole, działania informacyjno-promocyjne w podziale na ich rodzaje itp. Stanowiły one faktycznie bardziej szczegółowe wskaźniki monitorowania produktów, dostarczające informacji o sposobie realizacji PT. Dla tych wskaźników nie określono wartości docelowych, stąd nie może zostać przeanalizowana kwestia stopnia osiągnięcia tych wskaźników. Jest kwestią do dyskusji, czy należałoby określać wartości docelowe w tym przypadku. Niewątpliwie nie powinna stać się celem sama w sobie realizacja wskaźników i pożądane jest pozostawianie marginesu elastyczności, by PT reagowała na potrzeby związane z wdrażaniem programu. Z drugiej strony można przedstawić argumenty na rzecz określania wartości docelowych takich wskaźników, przy zastrzeżeniu, że musiałaby istnieć możliwość modyfikowania ich przez Instytucję Zarządzającą. Byłoby to zasadne, gdyby planowano realizację PT w programie na zasadzie opracowania wstępnych założeń do planu finansowego wszystkich instytucji realizujących program. Taki proces w rzeczywistości miał miejsce, gdy beneficjenci PT negocjowali swoje limity z IZ przedstawiając uzasadnienie, dlaczego dany poziom finansowania jest im niezbędny. Chcąc przyjąć prawidłowe założenia co do tego, jakie środki będą w latach realizacji programu wydatkowane na takie cele, jak wymienione przykładowo powyżej, należałoby opracować plan finansowy i rzeczowy wdrażania programu, tj. uwzględnić całłościowy przewidywany poziom wydatków niezbędnych do jego wdrożenia, a następnie ustalić, jaką część niezbędnych działań sfinansuje się z Pomocy Technicznej. W rzeczywistości takie działania są prowadzone corocznie, natomiast opisywane rozwiązanie zakładałoby planowanie wieloletnie, dostosowane do planowanego harmonogramu wdrożenia programu oraz roczne aktualizacje. **Planując z góry rolę Pomocy Technicznej w procesie wdrażania programu można by m. in. od razu podjąć decyzję, czy PT ma częściowo finansować wszystkie kategorie wydatków, czy może powinna być skierowana na wybrane rodzaje działań (np. w szczególny sposób dodatkowe i wzmacniające potencjał instytucji), a jeżeli tak, to dlaczego.** Przy tego rodzaju planowaniu byłoby zasadne monitorowanie wielkości i rodzaju wydatków według przyjętych kategorii, w tym tych poniesionych z Pomocy Technicznej, ale także finansowanych z nierefundowanych środków budżetowych. W przypadku monitorowania także tych ostatnich, co niewątpliwie byłoby trudniejsze, ale pozwoliłoby na bieżąco gromadzić wiedzę o rzeczywistych całkowitych działaniach podjętych z wdrożeniem programu, w tym wiedzieć jaki jest wkład PT w zaspokojenie potrzeb.

Zobowiązanie beneficjentów do planowania, jak, jakimi środkami i poprzez jakie działania zamierzają zarządzać programem i go wdrożyć byłoby niewątpliwie dla nich poważnym zadaniem do wykonania. Nie jest ono jednak niewykonalne, jako że takie planowanie jest w praktyce tym samym, co

planowanie budżetu dla dużego i złożonego wieloletniego projektu. Przy takich założeniach monitoring poszczególnych kategorii realizacji PT dostarczałby Instytucji Zarządzającej informacji zarządczych. W szczególności zgłaszane przez beneficjentów propozycje skorygowania wartości docelowych wskaźników stwarzałyby okazję, by na bardziej ogólnym poziomie, niż na poziomie poszczególnych operacji, przedyskutować z beneficjentami, dlaczego uważają proponowane zmiany, przesunięcia itp. za konieczne, a przy tym pozyskać informację, jakie nieprzewidziane okoliczności zachodzą w systemie wdrażania i odpowiednio reagować. Jednocześnie taki sposób postępowania pozwoliłby Instytucji Zarządzającej mieć wpływ na sposób zarządzania środkami przeznaczonymi na wdrożenie programu, np. poprzez wartości docelowe podejmować decyzje co do nacisku np. na wielkość zatrudnienia, poziom doskonalenia kadry, preferowane rodzaje działań promocyjnych, itp.

Odnosząc się do poszczególnych monitorowanych kategorii wydatków należy stwierdzić, że wskaźniki mają charakter ściśle produktowy i na tym poziomie większość z nich dostarcza informacji o tym, jakie działania sfinansowano. Jednak niektóre wskaźniki stanowiły wyjątek, ze względu na sposób ich zdefiniowania:

- „Wynagrodzenia” – informacje w tym zakresie są przydatne w części finansowej. Natomiast liczba finansowanych etatów została zdefiniowana w sposób, który nie pozwolił wykorzystywać pozyskiwanych danych. Jak wynika z informacji od przedstawicieli instytucji systemu realizacji, w tej kategorii odnotowywano wartość rzeczową dla każdego kolejnego wniosku o płatność i liczono pojedynczy etat wielokrotnie, jeżeli był dofinansowany w ramach kilku operacji (projektów). Z uwagi na to, że w ten sposób nie pozyskiwano danych o zatrudnieniu pracowników wykonujących zadania związane z PROW i o poziomie wsparcia zatrudnienia z Pomocy Technicznej, a zarazem jest to najwyższa kategoria wydatków w PT, na wniosek Komitetu Monitorującego zaczęto dodatkowo monitorować rzeczywistą liczbę etatów zaangażowanych w PROW w instytucjach, w tym liczbę finansowanych z Pomocy Technicznej. Praktyka wykazała więc, że taki wskaźnik był potrzebny, stąd można rozważyć monitorowanie go także w przyszłości
- „Systemy informatyczne”. Jak wykazują osiągnięte wartości i jak wynika z informacji uzyskanych od pracowników instytucji systemu realizacji PROW, w instytucjach we własnym zakresie dodefiniowano sposób rozumienia tej kategorii, w tym – w niektórych instytucjach podawano liczbę systemów operacyjnych zainstalowanych na komputerach lokalnych. Instrukcja ARiMR⁶⁷ nie zawierała wskazówek odnośnie monitorowania PT, lecz jedynie informację, że „Należy wpisać dane, dotyczące kosztów poniesionych w ramach zrealizowanych operacji, w odpowiednim dla tych operacji Schemacie. Źródłem danych są sprawozdania z realizacji operacji (załącznik nr 5 do wniosku o płatność pomocy technicznej)”. Także w *Instrukcji wypełniania wniosku o płatność pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (wersje z października 2013 i lipca 2014) nie zdefiniowano tych wskaźników, a w załączniku pn. *Koszty podlegające refundacji w ramach pomocy technicznej* jako kwalifikowalne w tej kategorii wskazano *Zakup i instalację komputerowych systemów zarządzania, monitorowania i ewaluacji, zakup sprzętu*

⁶⁷ Instrukcja wypełniania Sprawozdania z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Część II Instrukcja wypełniania tabel monitorowania i oceny Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

komputerowego dla systemu, instalacja/montaż systemów zarządzania. Jak się okazuje takie zdefiniowanie nie wystarczyło w przypadku kategorii „systemy informatyczne”. Z uwagi na duże znaczenie i wysokie koszty systemów, korzystne byłoby zdefiniowanie rodzaju wydatku, odróżnienie go od zakupu oprogramowania dla pracowników i wyodrębnienie kosztów związanych z utworzeniem i utrzymaniem systemu (te ostatnie wykazywano w kategorii „inne”).

Uczestnicy panelu ekspertów podkreślali, że ich wątpliwości budziło zdefiniowanie niektórych innych wskaźników:

- „Liczba przeprowadzonych działań” – wskaźnik rezultatu, dla którego początkowo określono wartość docelową 87 000, a następnie 12 390. Ostatecznie monitorowano szczegółowe rodzaje działań i powiązanych z nimi wydatków (zatrudnienie, szkolenia itp.). Jednak nie dodawano do siebie wartości poszczególnych wskaźników, co należy ocenić korzystnie, bo próba sumowania różnego rodzaju działań nie niesłaby wartości informacyjnej.
- Wskaźniki dotyczące działań informacyjno-promocyjnych monitorowane w ramach monitoringu ARiMR. Były to: liczba materiałów informacyjnych (w tym publikacje), liczba materiałów promocyjnych (w tym gadżety), liczba tablic lub znaków informacyjnych, liczba działań promocyjnych w mediach. W tym przypadku monitorowano nakład, liczbę egzemplarzy itp. Zdaniem ekspertów większą wartość informacyjną niesłaby - na poziomie wskaźnika produktu - wiedza o liczbie np. tytułów niż nakład, a na poziomie wskaźnika rezultatu –wskaźniki dotarcia do grup docelowych.

Uczestnicy panelu ekspertów podkreślali także brak:

- wskaźników rezultatu (właściwego rezultatu, nie wskaźników o charakterze produktowym) i oddziaływania Pomocy Technicznej;
- prowadzonej w ramach monitoringu oceny jakości produktów powstałych w ramach działań informacyjno-promocyjnych.

5.3.2. Znaczenie oceny planowanych operacji PT dla osiągnięcia celów PROW

Z założeń interwencji w ramach Pomocy Technicznej wynika, że może ona przyczyniać się do realizacji celów PROW poprzez wzmocnienie zdolności do wdrożenia Programu. Zgodnie z procedurami przyznania pomocy, działania objęte wnioskiem o przyznanie pomocy powinny mieć pozytywny wpływ na stan wdrożenia PROW. Zapisy stosowanych procedur, zarówno w przypadku ARiMR jako beneficjenta, jak i pozostałych beneficjentów PT, pokazują, że ocena wniosków o przyznanie Pomocy Technicznej obejmowała sprawdzenie:

- czy cele wskazane we wniosku są zgodne przynajmniej z jednym celem Pomocy Technicznej;
- czy operacja spełniała wymagania określone w Programie;
- czy zapewniała osiągnięcie celów operacji;

- czy była zgodna z priorytetami Pomocy Technicznej określonymi w uchwałach Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013;

oraz czy znaczenie operacji dla aktualnego stanu wdrożenia Programu lub działań dotyczących poprzedniego lub następnego okresu programowania było pozytywne. Weryfikowano m. in., czy uzasadnienie potrzeby realizacji tej operacji jest wystarczające, aby przyznać pomoc, oraz czy opis realizacji operacji jest wyczerpujący, czytelny i jasno wskazuje na sposób jej realizacji. Ponadto ocenie podlegały inne aspekty wniosku, w tym kwalifikowalność wydatków.

W praktyce zarówno w przypadku oceny w MRiRW, jak i w ARIMR ocena wniosków polegała na potwierdzeniu kwalifikowalności kosztów przedstawionych (lub planowanych) we wniosku pod kątem niezbędności do realizacji operacji, racjonalności, możliwości zweryfikowania, spójności z obowiązującymi przepisami, występowania w załączniku do rozporządzenia w sprawie pomocy technicznej. W kontekście celów PROW i weryfikacji celów PT odnoszono się w zasadzie do sprawdzenia, czy wnioskowane operacje wpisują się w ogólne pięć celów PT poprzez odniesienie kategorii wnioskowanego wsparcia do odpowiedniego celu PT (np. wsparcia w postaci pokrycia kosztów wynagrodzeń pracowników, czy zakupu sprzętu do celu nr 1 „Umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW”). Taki sposób oceny jest zrozumiały, jeżeli wziąć pod uwagę, że beneficjenci wnioskowali o refinansowanie kosztów operacji już zrealizowanych. Nie byłby to więc właściwy czas na ocenę, czy planowane działania są trafne zew względu na realizację celów PROW.

Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli badanych instytucji, nie stosowano szczególnych metod oceny, na ile operacje umożliwią sprawne funkcjonowanie podmiotów i wdrożenie programu, ponieważ przyjmowano założenie, że wszystkie przedsięwzięcia mają taki charakter, jeżeli zgłaszane w nich wydatki do pokrycia są racjonalne i kwalifikowane. Sprawdzano, czy wartość wniosku mieści się w limicie instytucji i weryfikowano poszczególne wydatki. Oceniając wnioski o przyznanie pomocy technicznej i wnioski o płatność nie analizowano na bardziej ogólnym poziomie, na ile beneficjent podjął optymalne decyzje o wykorzystaniu środków w danym okresie z perspektywy aktualnych potrzeb związanych ze sprawnym wdrożeniem Programu i zarządzaniem swoją instytucją. Rozpatrujący wnioski zakładali, że zarządzający instytucją najlepiej oceniali aktualne potrzeby. W przypadku konieczności zwiększenia limitów środków, na wniosek beneficjenta PT takiej operacji dokonywano. Tym samym jakość realizacji programu zależała od jakości procesu wdrażania programu, w tym od jakości zarządzania instytucjami. Natomiast sam proces wdrażania Pomocy Technicznej nie stanowił dodatkowego wsparcia zarządczego w tym obszarze, co wiązało się też z faktem, że większość składanych wniosków miała charakter refundacji (w szczególności w początkowych latach wdrażania Programu⁶⁸).

Z powyższymi ustaleniami są spójne wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród dyrektorów, naczelników i kierowników w instytucjach systemu realizacji. Jak wynika z tego badania

⁶⁸ Na ostatnim etapie wdrażania należało zaplanować np. wydatki ostatniego roku realizacji działań obsługujących PROW, aby zmieścić się w wyznaczonym ostatecznym terminie rozliczenia, jakim był 15 sierpnia 2015 r. Wówczas beneficjenci zostali zobligowani niejako do zaplanowania wydatków w okresie sierpień 2014 – lipiec 2015 i złożyć wnioski o przyznanie pomocy technicznej do końca okresu programowania.

(por. Tabela 23), jakość zadań merytorycznych, składających się na to, na ile interwencja w ramach PROW trafnie odpowiadała na wyzwania w rozwoju obszarów wiejskich i realizowała cele Programu (programowanie wsparcia, kryteria wyboru operacji, uwzględnienie w kontroli merytorycznej jakości przedsięwzięć) oceniono wprawdzie pozytywnie, ale nie tak korzystnie, jak realizację formalnej strony programu (np. sprawność naboru, zapewnienie prawidłowości wydatkowania). Uzyskane odpowiedzi wskazują, że do pewnego stopnia wykorzystano możliwości stwarzane przez PT aby zapewnić, że przedsięwzięcia będą jak najbardziej wartościowe. Natomiast lepiej wykorzystano środki PT do zapewnienia, że przedsięwzięcia będą wdrożone prawidłowo i będą poprawne formalnie. Powyższe ustalenia stwarzają szansę, by w perspektywie 2014-2020 spojrzeć na Pomoc Techniczną jako na wsparcie, które stwarza możliwości podwyższania jakości interwencji i zapewniania, by realizowała ona cele Programu na wysokim poziomie. Przykładowo rozwiązaniami - jakie można wspierać z PT - jest formułowanie wymagań i zachęt dla projektodawców skłaniających ich do wyboru najbardziej uzasadnionych inwestycji, czy doskonalenie oceny jakości przedsięwzięć na etapie ich naboru i kontroli.

Ponieważ na etapie wnioskowania o przyznanie Pomocy Technicznej było za późno na to, by ocena działań miała znaczenie dla ich ukierunkowania, a w rzeczywistości to na wcześniejszym etapie było możliwe zapewnianie, by działania (później refinansowane z PT) przyczyniały się korzystnie do osiągania celów PROW – zbadano, jaką rolę odgrywały instytucje przyznające pomoc we wcześniejszym planowaniu wdrażania i związanych z nim wydatków. Beneficjenci będący jednostkami finansów publicznych planowali działania i wydatki związane z wdrożeniem Programu (w tym te, które były później refundowane z Pomocy Technicznej) na etapie tworzenia ustawy budżetowej na kolejny rok. Planowano je wówczas uwzględniając wymagania Pomocy Technicznej, aby móc się później ubiegać o finansowanie. Instytucja Zarządzająca na tym etapie analizowała, czy planowane wydatki mieszczą się w limicie PT, aby móc je później zrefundować. W przypadku ARiMR planowane wydatki związane z obsługą wdrożenia PROW w ramach PT były zgłaszane w ramach zbiorczych wydatków planowanych na finansowanie PROW w kolejnym roku. Całościowe plany były weryfikowane przez MRiRW i na tej podstawie agencja otrzymywała dotacje na swoją działalność. Natomiast kierownictwo agencji decydowało, jakiego rodzaju wydatki zostaną przedstawione do refundacji z PT, już po przyznaniu agencji dotacji z budżetu. Jak wynika z badania jakościowego, ze środków PT korzystano do finansowania priorytetowych wydatków, co sugeruje, że choć ta pomoc była w skali agencji niewielka, to miała specyficzne znaczenie, bo perspektywa refundacji pozwala je ponosić na planowanym poziomie. A zatem MRiRW miało wpływ na dysponowanie przez ARiMR wyodrębnionymi środkami PT nie etapie planowania zadań, lecz na etapie podejmowanie decyzji, czy zrealizowane zadania mogą być refundowane z PT.

Z kolei w przypadku samorządów województw, planowane działania i związane z nimi wydatki były weryfikowane w MRiRW wówczas, gdy instytucje wnioskowały o uruchomienie rezerwy celowej na wyprzedzające finansowanie wdrażania PROW. W województwach większość zadań związanych z wdrożeniem PROW była refinansowana z PT, a więc można przyjąć, że na etapie weryfikacji planowanych zadań MRiRW miało faktycznie wpływ na to, jak w przyszłości w regionach będą wydatkowane środki z Pomocy Technicznej.

Podsumowując, MRiRW miało wpływ na kształt działań planowanych przez instytucje systemu realizacji w związku z wdrażaniem PROW i w przyszłości częściowo refinansowanych z PT. Ocena prowadzona w MRiRW wyprzedzała późniejszą ocenę szczegółowych operacji przedstawianych do refinansowania. Natomiast ze względu na to, że na etapie wnioskowania o

PT przedstawiano operacje już zrealizowane, ocena zgodności z celami Programu była bardziej techniczna. Z uwagi na oddzielenie etapu planowania i właściwej merytorycznej oceny działań od etapu wdrażania PT, pozytywny wpływ na osiąganie celów PROW mogły mieć działania związane z wdrożeniem PROW (w tym refinansowane z PT), ale już nie sam proces przyznawania Pomocy Technicznej.

5.3.3. Wykorzystanie źródeł informacji (w tym finansowanych z PT) do poprawy realizacji PROW

Wraz z postępowaniem wdrażania całego Programu PROW, również system realizacji Programu podlegał ocenie. Odnosiło się to zarówno do kwestii zaangażowania poszczególnych instytucji w realizację PROW, jak i skuteczności działań przez nie prowadzonych oraz alokowanych im środków. Zmiany wprowadzano najczęściej w wyniku obserwacji poczynionych przez pracowników. Zmiany wprowadzano też w efekcie zaleceń pokontrolnych, a mniejszą rolę odgrywała ewaluacja.

Bezpośredni kontakt z beneficjentami był ważnym źródłem informacji o problemach pojawiających się w realizacji Programu. Nie tylko instytucje wdrażające, ale także Instytucja Zarządzająca prowadziła bezpośrednio dialog z beneficjentami, a także z ich organizacjami branżowymi (zarówno telefonicznie, jak i podczas spotkań). Zwraca uwagę duża otwartość Instytucji Zarządzającej na bezpośredni kontakt.

Najważniejszym źródłem informacji o potrzebach modyfikacji systemu wydają się bieżące **obserwacje pracowników systemu realizacji, przekazywane dalej do odpowiednich instytucji** – innych departamentów (jak np. potrzeby modyfikacji systemów informatycznych) lub instytucji nadrzędnej. W ten sposób np. Instytucja Zarządzająca wprowadzała zmiany na podstawie informacji uzyskanych z samorządów i ARiMR. Informacje te były przekazywane niezależnie od systemu monitoringu, choć on sam był jednym z kluczowych źródeł wiedzy. ARiMR zbierała na bieżąco informacje o potrzebach i problemach związanych z realizacją Programu ze swoich **oddziałów regionalnych i biur powiatowych oraz od współpracujących podmiotów** uczestniczących w jego wdrażaniu: np. doradców rolniczych, jednostek certyfikujących rolnictwo ekologiczne, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i wprowadzała usprawnienia, np. takie jak uproszczenie sposobu zbierania informacji od odbiorców, by mogli tylko raz podawać dane potrzebne kilku instytucjom.

Jak wynika z rozmów z przedstawicielami instytucji, **kontrola** prowadzona na miejscu u beneficjentów była kolejnym źródłem informacji – nie tylko o nieprawidłowościach, ale też o potrzebach beneficjentów i o wymaganiach, które sprawiały im trudności. Z kolei badanie ankietowe wykazało, że była ona ważnym narzędziem zapewniania wysokiej jakości realizacji projektów.

Za drugi najważniejszy czynnik zmian we wdrażaniu Programu można uznać **kontrole prowadzone w instytucjach systemu realizacji**: kontrole IZ w instytucjach wdrażających, certyfikację Ministerstwa Finansów, a zwłaszcza kontrole prowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w całym systemie. W wyniku kontroli identyfikowano problemy, które mogły stanowić podstawę dokonania zmiany zarówno do ówczesnej perspektywy, jak i na przyszłość. Jedną z nich dotyczyła zbyt długiego rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania składanych przez beneficjentów niektórych działań PROW, gdzie ocena trwała nawet latami. Zebrane w ten sposób wnioski wykorzystywano projektując system realizacji PROW 2014-2020, aby zapewnić jego większą efektywność.

Kolejnym działaniem przynoszącym efekty podobne do kontroli była certyfikacja, np. w jej efekcie zwiększono kompetencje powiatowych biur ARiMR w zakresie ustalania nienależnie pobranych płatności, by przyspieszyć ich odzyskiwanie. Ponadto szereg zmian wprowadzono na podstawie zaleceń pokontrolnych ETO, który np. zarzucił braki w zakresie wskaźników monitorowania Lokalnych Strategii Rozwoju. W związku z tym IZ przeprowadziła badania, na podstawie których opracowano wskaźniki. W efekcie badania pogłębiono też wiedzę o efektach i barierach w realizacji osi LEADER, co zostało wykorzystane do programowania PROW 2014-2020 np. w zakresie usprawnienia systemu wdrażania wsparcia Lokalnych Grup Działania.

Kolejnym procesem dostarczającym wiedzy o realizacji Programu, finansowanym z Pomocy Technicznej, była **ewaluacja**. W tym miejscu odnosimy się do nich w tym zakresie, w jakim dotyczyły systemu realizacji Programu, tj. zadań dofinansowanych z Pomocy Technicznej. System realizacji został pośrednio uwzględniony w ramach oceny śródkresowej. Przykładem ewaluacji odpowiadającej na konkretne potrzeby informacyjne, której wyniki zostały wykorzystane jest też opisane powyżej badanie dotyczące Lokalnych Strategii Rozwoju. Ponadto te badania, które stricte dotyczyły systemu realizacji, obejmowały swym zasięgiem głównie działania informacyjno-promocyjne – ustalenia z tego zakresu przeanalizowano w podrozdziale 5.3.5.1). Takie badania prowadzono w latach 2010⁶⁹ i 2015⁷⁰. Rekomendacje dotyczące większego zaangażowania organizacji pozarządowych w działania informacyjno-promocyjne zostały wdrożone poprzez włączenie tego typu instytucji na listę beneficjentów zamówień publicznych. Zalecenia ukierunkowania działań do określonych grup adresatów wsparcia oferowanego w PROW również były brane pod uwagę. Taka sytuacja miała miejsce np. w odniesieniu do działań informacyjnych dla LGD, które zostały według ewaluatorów w mniejszym stopniu objęte dotychczasowymi działaniami upowszechniającymi, podczas gdy działania dla innych grup docelowych (rolników, producentów) nie były już tak potrzebne.

Wśród rekomendacji z oceny śródkresowej do działań finansowanych z PT odnosiła się ta dotycząca systemów informatycznych, których nieefektywność wówczas stwierdzono. Jak wynika z badania jakościowego, była ona częściowo wdrażana w okresie 2007-2013: stale poprawiano dopasowanie systemów do potrzeb podmiotów z nich korzystających. Natomiast wówczas nie zintegrowano systemów ani nie wprowadzono składania wniosków w formie elektronicznej. Jednak takie zmiany są realizowane w perspektywie 2014-2020.

Uczestnicy badania jakościowego wskazali także na badania przeprowadzane we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Były to np. badania z zakresu upowszechniania związanego ze skutecznością dotarcia z informacją i promocją do potencjalnych beneficjentów programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Badano wówczas przejrzystość przekazu oraz powszechność informacji, stopień łatwości jej pozyskania. Ponadto w ramach pracy KSOW dokonywano analiz, których wyniki były wykorzystywane np. do oceny wpływu Osi 4 Leader na budowę kapitału społecznego.

Niektóre z badań ewaluacyjnych dotyczyły procesów realizacji programów w poprzednich perspektywach finansowych, a rekomendacje zostały wykorzystane do wdrażania PROW 2007-2013.

⁶⁹ Agrotec (2010) „Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych dotyczących PROW 2007-2013, Raport Końcowy, Warszawa, MRiRW.

⁷⁰ Agrotec (2015), Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013. Raport końcowy, Warszawa, MRiRW.

Jedną z nich jest np. rekomendacja dotycząca rezygnacji z opiniowania i zatwierdzania procedur agencji wdrażających związanych z realizacją powierzonych im zadań w ramach SPO RZL. Ewaluator zalecił odstąpienie od tych procedur, argumentując, że to agencja wdrażająca powinna ponosić odpowiedzialność za wewnętrzne procesy obsługi działań. Rekomendacja została wzięta pod uwagę zarówno w dalszym wdrażaniu SPO RZL, jak i w kolejnych programach, w tym PROW 2007-2013.

Jak wynika z badania jakościowego, korzystano z możliwości stwarzanych tu przez Pomoc Techniczną, np. przeprowadzono badanie w obszarze, którego dotyczyły zalecenia pokontrolne ETO. Nie obyło się bez pewnych problemów w dopasowaniu ewaluacji do potrzeb instytucji. Ze wskazanych w badaniu ankietowym wypowiedzi przedstawicieli instytucji systemu realizacji wynika, że oceniali oni funkcję ewaluacyjną relatywnie niżej od innych aspektów wdrażania PROW: w umiarkowanym stopniu zgadzali się oni, że „badania ewaluacyjne PROW odpowiadały na oczekiwania instytucji realizujących Program” (przykładem z badania jakościowego jest przypadek, gdy nie wszystkie pytania, na zadanie których wskazywałyby zapisy w dokumencie programowym, zostały zadane w badaniu dot. działań informacyjno-promocyjnych). Podobnie umiarkowane było przekonanie, że „Ewaluacja dostarczała instytucjom realizującym PROW wiedzę niezbędną do podejmowania dalszych działań i wprowadzania ew. zmian w realizacji Programu”. I tak w badaniu jakościowym, inaczej, niż w przypadku innych źródeł informacji, niektórym respondentom trudno było wskazać konkretne zmiany wprowadzone w wyniku wdrożenia rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Rekomendacje te w niewielkim stopniu pozostawały im w pamięci, zwłaszcza, gdy nie podawali spontanicznie przykładów wykorzystania badań, lecz byli pytani o ich wykorzystanie. Dane ankietowe pozwalają wyjaśnić te kwestie: 1/3 badanych nie miała w ogóle zdania co do tego, czy ewaluacja odpowiadała na potrzeby. Świadczy to o tym, że inaczej niż w przypadku innych aspektów wdrażania, z ewaluacją, zarówno na etapie planowania, jak i korzystania z wyników, miała styczność węższa grupa zainteresowanych.

Można więc sądzić, że nie wykorzystano pełni możliwości ewaluacji jako narzędzia wspierającego zarządzanie Programem i jego realizację. Badania jakościowe wykazały, że ewaluacja stanowiła pewne uwzględniane źródło wiedzy i czynnik zmian, przy czym jej wykorzystanie miało związek z tym, jaką wagę przypisywano otrzymanym rekomendacjom. Zmiany wprowadzano raczej wówczas, gdy osoby decyzyjne na podstawie dostępnej im wiedzy (także, ale nie koniecznie z ewaluacji) doszły do przeświadczenia, że takie a nie inne zmiany są potrzebne, lub gdy zmianę wymuszały wyniki procedur takich jak kontrola, certyfikacja i akredytacja.

Należy też dodać, że badania ewaluacyjne i kontrole, zwłaszcza kontrole Komisji Europejskiej prowadziły do przeciwnych rekomendacji. Podczas gdy w ramach ewaluacji rekomendowano upraszczanie systemu wdrażania, zwłaszcza dla beneficjentów, to w efekcie kontroli formułowano zalecenia skutkujące koniecznością wprowadzania dodatkowych wymagań. Ponadto w trakcie realizacji Programu wymagania Komisji (jej audytorów) zaostrzały się i zaczynały obejmować także obszary, w których wcześniej nie wskazywano uchybień. Ze względu na rangę kontroli i jej przełożenie na możliwość uzyskania refundacji wydatków, wzrastała złożoność raczej niż prostota systemu.

Pomoc Techniczna miała **pośredni wkład we wprowadzanie usprawnień we wdrażaniu Programu**. Podobnie jak w innych obszarach, tak też w tym przypadku **wspierała funkcjonowanie systemu realizacji, w tym zatrudnienie pracowników i realizację kontroli, ale to już od jakości wdrażania zależało, na ile problemy zostaną dostrzeżone, a zmiany wprowadzone**. Rola Pomocy Technicznej jako instrumentu wspomagającego usprawnianie wdrażania została przez przedstawicieli instytucji systemu najwyżej oceniona w przypadku kontroli na miejscu – dostrzegano wpływ PT na

wysoką jakość realizacji funkcji kontrolnych (por. Tabela 23). Z drugiej strony, rola PT jest **najbardziej bezpośrednia** w przypadku **ewaluacji**, ponieważ Instytucja Zarządzająca mogła odpowiednio do swoich potrzeb określić, jakie zagadnienia mają zostać zbadane, i rzeczywiście, badani dostrzegali wkład PT w realizację ewaluacji (por. Tabela 23). **Korzystano też z rekomendacji będących efektem badań ewaluacyjnych, ale ich rola była drugoplanowa.**

5.3.4. Ocena wpływu netto Pomocy Technicznej na osiągnięcie celów PROW

Jak wykazano we wcześniejszych rozdziałach, z Pomocy Technicznej finansowano znaczną część kosztów zatrudnienia personelu, szkoleń i wyposażenia – z dużymi różnicami pomiędzy instytucjami. Pomoc Techniczna wniosła więc znaczący wkład w potencjał instytucji do wdrożenia Programu – szczególnie w przypadku MRiRW i samorządów. Ponadto przedstawiciele kadry kierowniczej wypowiedzieli się w ankiecie o tym, na ile zostało zaspokojone zapotrzebowanie ich instytucji na kadry, szkolenia i zasoby techniczne i jeżeli wysoko oceniali stopień zaspokojenia potrzeb, to byli zdania, że należy to w dużym stopniu zawdzięczać Pomocy Technicznej. Mieli więc pewne, jakkolwiek przybliżone, wyobrażenie o tym, jaki byłby potencjał ich instytucji, gdyby nie korzystała ona z Pomocy Technicznej.

Wkład netto Pomocy Technicznej w budżet wykorzystany do wdrożenia PROW został oszacowany na podstawie cząstkowych danych otrzymanych od instytucji systemu realizacji. W poniższym oszacowaniu uwzględniono wydatki na zatrudnienie, kursy i szkolenia, najem remont i wyposażenie biur (w tym w sprzęt biurowy i komputerowy) oraz utrzymanie systemów informatycznych wspomagających wdrażanie PROW. Dane o wydatkach poniesionych ze środków innych niż PROW są w większości szacunkowe – te liczby uzyskano na podstawie danych o wydatkach instytucji i proporcji zatrudnienia w PROW (z uwzględnieniem czasu pracy) do całości zatrudnienia. Wyjątek stanowią dokładne dane o kosztach szkoleń, których tematyka bezpośrednio dotyczyła PROW i o dokładnych kosztach utrzymania systemów informatycznych w części dotyczącej PROW. Wartości dla samorządów oszacowano na podstawie danych z 4 samorządów, z których uzyskano kompletne dane – wynikało z nich, że PT sfinansowała 85% ww. rodzajów wydatków. W przypadku MRiRW przyjęto umownie, że z PT finansowano całość wydatków w ww. kategoriach.

Tabela 25 Szacunkowe wydatki z PT i spoza PT na zatrudnienie, szkolenie, biura i ich wyposażenie oraz utrzymanie systemów informatycznych w głównych instytucjach systemu realizacji.

	Szacunkowe wydatki w zł. na zatrudnienie, kursy i szkolenia, biura (najem, remont), wyposażenie w sprzęt biurowy i komputerowy oraz utrzymanie systemów informatycznych SIA i OFSA w części dot. PROW			Wydatki z PT jako % łącznych wydatków	Wydatki jako % łącznych wydatków		
	Wydatki z PT	<u>Szacunkowe</u> wydatki spoza PT	<u>Szacunkowe</u> wydatki ogółem		Wydatki z PT	<u>Szacunkowe</u> wydatki spoza PT	<u>Szacunkowe</u> wydatki ogółem
ARiMR	142 807 189	2 662 853 095	2 805 660 284	5%	4%	77%	81%
Samorządy	403 025 888	71 122 216	474 148 104	85%	12%	2%	14%
MRiRW	182 383 881	0 (dane umowne)	182 383 881	100%	5%	0%	5%
FAPA	12 100 733	4 071 700	16 172 434	75%	0,3%	0,1%	0,5%
Łącznie	740 317 691	2 738 047 011	3 478 364 702	21%	21%	79%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji PROW i danych otrzymanych od instytucji.

Na podstawie oszacowań można bardzo ostrożnie oceniać, że ze środków Pomocy Technicznej sfinansowano około 21% wydatków poniesionych na funkcjonowanie instytucji systemu realizacji (łącznie w MRiRW, ARiMR, samorządach i FAPA). W szczególności zwraca uwagę fakt, że Pomoc Techniczna wydatkowana w ARiMR to tylko 5% szacunkowych kosztów poniesionych przez Agencję w ww. kategoriach i 4% szacunkowych kosztów poniesionych we wszystkich ww. instytucjach. Jednocześnie z dotacji podmiotowej ARiMR sfinansowano ok. 77% kosztów wdrożenia PROW, jeżeli brać pod uwagę wyżej wymienione rodzaje wydatków.

Gdyby udział Pomocy Technicznej w budżecie PROW wynosił nie 1,49% lecz dopuszczalne 4% wartości Programu, to wydatki z PT mogłyby być 2,7 razy większe. W takim przypadku, gdyby łączna kwota wydatków z PT w powyższych kategoriach wynosiła nie 740,3 mln. zł., lecz 1,99 mld. zł., to pokryłaby zaledwie 57% wydatków. Nie tylko więc rzeczywista Pomoc Techniczna, ale także dopuszczalna maksymalna pomoc jest dalece niewystarczająca do zapewnienia funkcjonowania systemu realizacji PROW.

Jeżeli obliczyć wskaźnik efektywności instytucji jako stosunek całkowitych szacunkowych wydatków poniesionych przez instytucje na wdrożenie Programu (w tym z PT i spoza PT) do wartości operacji w ramach Osi I-IV (Działania wymienione w Tabeli 26), to okazuje się, że samorządy województw były efektywnymi instytucjami wdrażającymi. W oparciu o dostępne częściowe dane można szacować, że na 1 złotówkę przeznaczoną przez samorządy na wdrożenie Programu przypadało 34 zł. wartości operacji, podczas gdy w przypadku ARiMR było to 20 zł. Należy jednak podkreślić, że dane dot. samorządów są szacunkowe.

Hipotetyczny efekt netto Pomocy Technicznej oszacowano pytając tych respondentów, którzy wskazali, że zajmowali się poszczególnymi osiami priorytetowymi i działaniami⁷¹, jaką część operacji w tych osiach i działaniach (z podanej respondentom rzeczywistej liczby) przypuszczalnie osiągnięto by bez Pomocy Technicznej. Są to oczywiście dane spekulatywne, niemniej jednak oparte na ocenie osób najlepiej zorientowanych w przebiegu wdrażania poszczególnych osi i działań. Początkowo zakładano, że w ankiecie CAWI kadrze kierowniczej zostaną przedstawione wyniki analizy danych otrzymanych od ich instytucji, aby respondent widział, ile środków spoza PT jego instytucja wydatkowała na wdrożenie PROW. Jednakże na zastosowanie tego podejścia nie pozwolił ani czas (pozyskiwanie danych trwało dłużej, niż oczekiwano) ani różnice w sposobie prezentacji danych przez instytucje.

Z danych przedstawionych w poniższej tabeli może się wydawać, że im większa liczba respondentów zajmowała się danym działaniem i wypowiadała się o przypuszczalnych rezultatach, jakie osiągnięto by bez Pomocy Technicznej, tym bardziej rozkład ocen przynosił pesymistyczny obraz wdrożenia PROW bez PT jednak wynika to stąd, że ankietę wypełniło wielu respondentów reprezentujących samorządy województw. Jednak w rzeczywistości różnice zależą od podmiotu wdrażającego. W przypadku działań wdrażanych przez ARiMR od 1/3 do 1/4 respondentów była zdania, że udałoby się zrealizować co najmniej 3/4 lub nawet więcej operacji. Natomiast w przypadku działań wdrażanych przez samorządy województw podobnie częste były opinie, że zrealizowano by co najwyżej 1/4 operacji lub mniej, a podobnych odpowiedzi udzielili przedstawiciele FAPA i ARR. Obserwowane

⁷¹ Liczba wskazań dla osi jest niższa, niż dla działań, ponieważ takie były odpowiedzi respondentów, którzy w większości deklarowali zajmowanie się działaniem, a nie całą osią.

zróżnicowania w przybliżeniu odpowiadają kierunkowi różnic w poziomie finansowania kosztów wdrażania w instytucjach ze środków Pomocy Technicznej. Należy też dodać, że to pytanie było trudne i znaczna część respondentów nie miała zdania w badanej kwestii. Należy więc podkreślić, że wyniki muszą być interpretowane bardzo ostrożnie.

Tabela 26 Hipotetyczna realizacja wskaźników liczby operacji w osiach i działaniach PROW bez wsparcia z Pomocy Technicznej (liczby wskazań)

	Instytucje wdrażające	Mniej niż 1/4 (umownie *0%)	ok. 1/4 (umownie 25%)	ok. połowę (umownie 50%)	ok. 3/4 (umownie 75%)	Podobną liczbę do osiągniętej (umownie 100%)	Nie mam zdania	Liczba odpowiedzi	uśredniony % realizacji	Liczba operacji	Hipotetyczna liczba operacji (bez PT) w działaniach	Wartość działań w mln zł.	Hipotetyczna wartość działań w zł. (bez PT)
Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego		1	1	2	1	5	4	14	50%	217 862			
111 Szkolenia zaw. dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	FAPA	1	2	3		1	1	8	38%	123	46	120	45
112 Ułatwianie startu młodym rolnikom	ARiMR		2	1	1	5	6	15	45%	38 882	17 497	3 165	1 424
113 Renty strukturalne	ARiMR			1	1	2	3	7	46%	19 947	9 261	10 207	4 739
114 Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	ARiMR		1	1		2	2	6	46%	47 113	21 593	141	64
121 Modernizacja gospodarstw rolnych	ARiMR		1	2	1	5	5	14	50%	73 112	36 556	10 219	5 110
123 Zwiększanie wartości dodanej podst. produkcji rolnej i leśnej	ARiMR	1	1	1	1	4	4	12	46%	1 749	802	3 511	1 609
125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury [...]	Samorząd	3	4	8	4	6	5	30	47%	743	347	2 190	1 022
126 Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego [...]	ARiMR		1	1	1	5	5	13	50%	8 019	4 010	813	406
132 Uczestnictwo o rolników w systemach jakości żywności	ARiMR				1	2	2	5	55%	26 752	14 714	51	28
133 Działania informacyjne i promocyjne	ARR	1	1	2	1	1	1	7	43%	33	14	17	7
142 Grupy producentów rolnych	ARiMR		1		3	2	2	8	56%	1 389	781	805	453
Oś 2 Poprawa a środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	ARiMR	1				2	1	4	50%	6 702 984			
211, 212 Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i in. ONW	ARiMR	2	1	1		3	2	9	42%	5 857 216	2 440 507	10 891	4 538
214 Program rolnośrodowiskowy (Planu rolnośrodowiskowego)	ARiMR	1	1		1	2	2	7	43%	828 579	355 105	9 573	4 103
221, 223 Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne	ARiMR		2	1	1	2	2	8	47%	16 755	7 854	1 014	475
226 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego [...]	ARiMR		1	1		2	2	6	46%	434	199	530	243
Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki [...]		2	1	5	1	5	2	16	53%	42 890		0	0
311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	ARiMR	2	1	1	1	5	6	16	41%	15 733	6 392	1 376	559
312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	ARiMR	1	1	1	1	5	6	15	43%	14 727	6 382	2 622	1 136
321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	Samorząd	4	9	3	4	5	7	32	37%	7 096	2 606	7 735	2 840
313, 322, 323 Odnawianie i rozwój wsi	Samorząd	4	7	4	4	5	7	31	38%	5 334	2 022	2 731	1 035
Oś 4 LEADER	Samorząd	6	6	8	3	6	7	36	38%	41 618		0	0
413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	Samorząd	8	5	4	3	7	10	37	34%	40 166	13 570	2 813	950
421 Wdrażanie projektów w współpracy	Samorząd	5	4	4	3	4	5	25	37%	459	170	48	18
431 Funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizacja	Samorząd	5	6	3	3	4	5	26	36%	993	353	512	182
Ogółem w w działania										7 005 354	2 940 779	71 084	30 988
Ogółem w w działania bez PT w w działania jako % rzeczywistej w wartości									42%				44%
Operacje wdrażane przez ARiMR										6 950 407	2 921 652	54 918	24 888
Operacje wdrażane przez ARiMR bez PT jako % rzeczywistej w wartości											42%		45%
Operacje wdrażane przez samorządy w województwie										96 409	19 067	16 029	6 048
Operacje wdrażane przez samorządy bez PT jako % rzeczywistej w wartości											20%		38%

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne. Wypowiadały się osoby, które zajmowały się daną osią/działaniem, dlatego liczba odpowiedzi jest różna dla każdej osi/działania.

Uśredniony hipotetyczny poziom realizacji wskaźników oszacowano przypisując odpowiedziom respondentów: mniej niż 1/4 – 0%, około 1/4 – 25%, około połowę – 50%, około 3/4 – 75% i „podobną liczbę do osiągniętej” – 100%. Takie oszacowania nałożono na liczby i wartości operacji w działaniach, o które pytano respondentów. Z oszacowania wynika, że jeżeli przyjąć oceny kadry kierowniczej co do tego, ile operacji zrealizowano by bez wsparcia z Pomocy Technicznej, to byłoby to 42% liczby i 44% wartości operacji, tj. efekt netto Pomocy Technicznej wynosiłby odpowiednio 58% i 56%. W przypadku ARiMR zrealizowano by 42% liczby i 45% wartości operacji, a w samorządach województwa 20% i 38%. Niemniej jednak z uwagi na sposób oszacowania efektu netto, oparty na uśrednieniu subiektywnych opinii, powyższe wartości nie mogą być traktowane jako twarde wskaźniki.

Zwraca uwagę fakt, że w ARiMR nisko oceniono możliwości realizacji PROW bez PT, jeżeli wziąć pod uwagę, jak małą część kosztów wdrożenia Programu (tylko ok. 5%), a zwłaszcza kosztów zatrudnienia, rzeczywiście sfinansowano z Pomocy Technicznej. Prawdopodobnie badani nie mieli pełnej orientacji co do finansowania z PT – świadczą o tym także dane jakościowe, jak również proponowany podział hipotetycznego budżetu bez Pomocy Technicznej (Tabela 22). Z drugiej strony w ankiecie pytano respondentów we wcześniejszych pytaniach o wkład PT w szereg szczegółowych elementów realizacji Programu. Mogli więc oni przeceniać rolę PT lub też przeciwnie – dostrzec korzyści płynące z tego, co sfinansowano z Pomocy Technicznej, niewspółmierne do kosztów (np. rozwój kompetencji).

Innym sposobem przybliżenia efektu netto było zapytanie przedstawicieli kadry kierowniczej, jak wiele pracy wykonałyby ich jednostki, gdyby nie korzystały z Pomocy Technicznej, wskazując respondentom, że w takim przypadku „przypuszczalny poziom zasobów (liczba pracowników, kompetencje pracowników, wyposażenie) mogłyby być inne, niż były”. Pytanie sformułowano w odniesieniu do liczby miesięcy, aby ocenić, o ile wolniej Program byłby realizowany bez PT, jako że wolniejsza realizacja Programu musiałaby się przełożyć na niższy poziom realizacji wskaźników Programu, o ile w ogóle mogłyby one być osiągnięte.

Wśród kadry kierowniczej (w jednostkach merytorycznych) przeważały opinie, że wdrożenie PROW trwałoby dwa razy dłużej (31%). Odpowiedzi z przedziału od 3 do 5 razy dłużej podało 25% badanych. Z drugiej strony zdaniem 8% z nich, wdrożenie wydłużyłoby się tylko o połowę rzeczywistego czasu. Na największe opóźnienia wskazywali przedstawiciele instytucji innych niż ARiMR, w której przeważały odpowiedzi, że wdrożenie wydłużyłoby się o połowę lub dwukrotnie. Średnia z liczb miesięcy podawanych przez respondentów wynosi 2,7, a mediana („środkowa” odpowiedź) 2, a zatem według opinii kadry kierowniczej wdrożenie Programu bez Pomocy Technicznej trwałoby co najmniej dwa razy dłużej. Odpowiedzi te wskazują, że Pomoc Techniczna co najmniej podwoiła zdolności instytucji do wdrożenia Programu i że bez PT osiągnięto by nie więcej niż połowę faktycznych rezultatów (umowny efekt netto), gdyby każda instytucja wносиła porównywalny wkład we wdrożenie. Jest to więc wynik zbliżony do opisanego w odniesieniu do hipotetycznych wskaźników realizacji Programu, ale nie uwzględnia on nierównomiernego ciężaru realizacji PROW ponoszonego przez instytucje. Dodatkowo efektywność systemu byłaby obniżona niskim poziomem zdolności instytucji „wspomagających” do realizowania zadań w PROW (w tych instytucjach deklarowano znaczące wydłużenie prac), a więc efekty całości Programu byłyby niższe.

Kolejne 8% respondentów nie miało zdania w tej sprawie a 10% odpowiedziało ogólnie „dłużej”. Ponadto aż 19% badanych zamiast liczby miesięcy wpisała inną odpowiedź – z tych odpowiedzi wynikało, że jeżeli program jest realizowany, to środki na jego realizację muszą być zapewnione (czy to z PT, czy z innych źródeł), nie można więc w ogóle rozpatrywać podobnej sytuacji – najczęściej byli to przedstawiciele „pozostałych instytucji” (nie MRiRW, ARiMR ani samorządów). Także z wywiadów jakościowych z pracownikami instytucji wynika, że sytuacja kontrfaktyczna, będąca podstawą szacowania „efektu netto” jest całkowicie hipotetyczna w przypadku Pomocy Technicznej, bo środki na wdrożenie tak czy inaczej musiałyby zostać zapewnione.

Przy założeniu, że brak Pomocy Technicznej nie zostałby zastąpiony środkami z budżetu państwa - opierając się na odpowiedziach respondentów - można bardzo ostrożnie szacować, że bez Pomocy Technicznej i przy pozostawieniu takiego samego finansowania krajowego zrealizowano by około 42% operacji PROW. Bardzo ograniczona byłaby realizacja Osi IV LEADER, Podstawowych usług dla

gospodarki wiejskiej i działań z obszaru Odnowa i rozwój wsi, oraz szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie. Dodatkowo na pytania o podział hipotetycznego budżetu na wdrażanie Programu wiadomo, że ograniczono by realizację KSOW (więcej na temat – w kolejnym rozdziale). Jeżeli jednak porównać odpowiedzi respondentów z szacunkowymi danymi przedstawiającymi wkład Pomocy Technicznej w koszty realizacji PROW, z których wynika, że bez tego wsparcia ARiMR miałyby 95% rzeczywistych środków, a samorządy ok. 15%, to należy oczekiwać, że osie I i II zostałyby bez Pomocy Technicznej zrealizowane na wyższym poziomie, bliskim rzeczywistym wartościom wskaźników. Natomiast oszacowania dla osi wdrażanych przez samorządy województw pozostałyby w przybliżeniu aktualne.

Uwzględniając opinie wypowiedane przez respondentów badań jakościowych, że środki „muszą” być zapewnione (z PT lub innego źródła) należałoby usytuować „efekt netto” Pomocy Technicznej w kontekście ewentualnej dostępności innych środków. To, jakie rezultaty by osiągnięto zależałoby od tego, czy i na ile „utracona” PT została by zastąpiona ze środków krajowych. Jednak takie oszacowanie nie jest możliwe, ponieważ nie istnieją nie tylko dane do realnych obliczeń kontrfaktycznych, ale też żadne dane pozwalające choćby na spekulacje, jakie decyzje podjęłyby osoby decydujące o budżetach instytucji, a uczestnicy badania zdecydowanie odmawiali domysłów w tej sprawie. Można jedynie przypuszczać, że trudno sobie wyobrazić, by nie wsparto samorządów w większym stopniu, ryzykując niski poziom realizacji osi III i IV i by nie zapewniono środków w Instytucji Zarządzającej, bez której Program nie mógłby być zrealizowany.

5.3.5. Rola działań informacyjnych i pozostałych form informacji dla beneficjentów w osiągnięciu celów PROW

5.3.5.1. Rola działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych w ramach Schematu II PT i ocena ich spójności z etapami wdrażania PROW

Jak wynika z monitoringu PT - właśnie w pierwszych latach realizacji Programu niemal nie wydatkowano środków PT na refinansowanie działań informacyjno-promocyjnych. Wdrażanie Pomocy Technicznej rozpoczęto w drugim kwartale 2008 r., a pierwsze wydatki z budżetu PT sfinansowano dopiero w 2009 r. i było to tylko 0,2% całkowitych wydatków Schematu II., a w 2010 r. – 7%. Biorąc pod uwagę dostępność finansowania wyprzedzającego i opóźnienia w aplikowaniu o PT, można przypuszczać, że działania te były prowadzone od początku, a tylko później je zrefinansowano. PT ponownie odegrała tutaj rolę pośrednią: umożliwiła prowadzenie działań ze świadomością, że będą mogły zostać sfinansowane. Z wypowiedzi respondentów wynika, że bez wsparcia z PT działania informacyjno-promocyjne też by były prowadzone, ale na mniejszą skalę. Przyczyną jest głównie obowiązek informacyjny dotyczący informowania o programie i instrumentach, ale także dążenie do pełnego wykorzystania dostępnych w Programie dla kraju środków.

Na podstawie badania jakościowego można stwierdzić, że przy realizacji PROW 2007-2013 dużą rolę odegrał fakt, że większość działań była już wcześniej wdrażana w poprzednich programach pomocowych i stanowiła swojego rodzaju kontynuację wsparcia. Toteż pojawiły się głosy mówiące o tym, że ogólnie promocji było w PROW za dużo, biorąc pod uwagę fakt, że instrumenty wsparcia były już odbiorcom znane z poprzednich okresów programowania. Podkreślano też, że działania informacyjno-promocyjne były najbardziej potrzebne w pierwszych latach realizacji Programu, gdy projektodawcy wprawdzie już oczekiwali, że wsparcie będzie dostępne, ale trzeba było ich poinformować o szczegółowych zasadach obowiązujących w okresie 2007-2013(15). Praktyka pokazała, że wystarczyły mniej rozbudowane działania promocyjne. **W związku z tym decyzja o realokacji środków ze Schematu II na Schemat I Pomocy Technicznej była trafna.**

Oceniając zrealizowane działania promocyjne sugerowano, że promocja powinna być ukierunkowana wężiej, np.

- na działania związane z konkretną pomocą w wypełnianiu wniosków i informowaniu o tym, jak te wnioski poprawnie wypełniać (takie wsparcie było w ramach doradztwa prowadzonego przez akredytowanych doradców, nie w ramach działań informacyjno-promocyjnych),
- lub też mieć charakter bardziej uświadamiający – nie tyle wyjaśniać, jak i na co można zdobyć wsparcie, ale jak wykorzystać je najefektywniej. Takie działania podejmowano opisując dobre praktyki w ramach działań informacyjno-promocyjnych i KSOW, przy czym mogły one dotrzeć do tych, którzy sięgnęli po publikacje, do baz dobrych praktyk, w odczuciu badanych działania w tym zakresie powinny być rozwijane.

W przypadkach niewystarczającego zainteresowania działaniami PROW rolą działań informacyjnych było dotarcie do jak najszerszego grona potencjalnych odbiorców działań, zachęcenie ich do wzięcia udziału w programie i uzyskaniu dostępnego wsparcia. Szczególnie tutaj podkreślano rolę PT jako pomocy stwarzającej możliwość reagowania na potrzeby procesu wdrażania Programu. Przykładem takiej ukierunkowanej informacji były działania podjęte w 2010 roku, gdy w wyniku badania ewaluacyjnego okazało się, że informacja najslabiej docierała do

lokalnych grup działania. Wówczas promocja została zintensyfikowana na współpracę samorządów z tymi grupami. Podkreślano, że przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że ci potencjalni beneficjenci nie byli tymi, którzy od lat uzyskiwali wsparcie i wiedzieli o możliwościach dofinansowania. Rolnik, przetwórca, jednostki samorządu terytorialnego od lat byli przygotowywani pod kątem informacyjnym do możliwości ubiegania się o wsparcie, w tym np. informacjami o miejscach jego pozyskania, składania wniosków, ośrodkach wsparcia itp. Inaczej było z LGD, które trzeba było dopiero poinformować o możliwościach korzystania z instrumentów dla nich przeznaczonych.

Ciekawe są też wyrażane przez respondentów opinie dotyczące tzw. dobrych praktyk. Nawet ci, którzy uważali, że informacji i promocji mogłoby być mniej, lub mogłaby być inaczej ukierunkowana, wyrażali pozytywną opinię o ich promowaniu. Część badanych była zdania, że dzięki nim dopiero beneficjenci przekonali się do wzięcia udziału w programie, z tym, że nie dotyczyło to internetowej bazy dobrych praktyk, lecz **żywego sąsiedzkiego przykładu**. Inni z kolei uważali, że dobre praktyki to forma pokazania, na co rzeczywiście wydano środki w Programie. Podkreślano też znaczenie **bezpośredniego kontaktu** przedstawicieli instytucji z potencjalnym beneficjentem - szczególnie z taką grupą, jaką są rolnicy – jako najbardziej efektywnej formy promocji w początkowym okresie wdrażania programu. Dlatego też spotkania informacyjne i szkolenia w regionach uważano za niezbędne działanie, z którego nie można by było zrezygnować w przypadku braku lub ograniczenia środków PT na cele promocyjne (w PROW początkowo takie szkolenia i spotkania prowadziła IZ, do której dołączył wybrany przez nią w drodze przetargu publicznego organizator szkoleń w regionach CDR oraz wyłonieni wykonawcy).

Tego rodzaju działania nie byłyby możliwe bez takich środków, jakimi IZ dysponowała na informację i promocję. Natomiast media, takie jak telewizja, Internet, radio są lepszymi narzędziami w przypadku pokazywania rezultatów programu, dobrych praktyk, ale nie w przypadku, kiedy trzeba dotrzeć ze szczegółowym przekazem do adresatów, gdzie liczy się zaufanie do pozyskiwanej informacji, jej stopień wiarygodności. Pomoc Techniczna pozwoliła na zintensyfikowanie działań informacyjno-promocyjnych, które na taką skalę nie byłyby realizowane z innych źródeł. Przy jej braku działania te musiałyby być znacznie ograniczone, raczej do informowania o możliwościach wsparcia (przynajmniej drogą telefoniczną, bo prowadzenie szkoleń mogłoby być utrudnione), niż do promowania rezultatów. Taką rolę pełniły telefoniczne punkty informacyjne, czy strony internetowe, działające niejako „bezkosztowo dla PT”, a raczej dla schematu II, czyli finansowane w ramach finansowania etatów z PT lub z budżetu państwa.

Informacja o programie skutecznie docierała do beneficjentów. Badania ewaluacyjne prowadzone wśród beneficjentów⁷² pokazują, że bardzo mała część z nich deklarowała istnienie co najwyżej niewielkich trudności z dotarciem do informacji o PROW 2007-2013 – tylko 2% respondentów. W zdecydowanej większości badanych beneficjentów (3% było przeciwnego zdania) działania promocyjne zachęcały do korzystania ze środków PROW. Beneficjenci wskazywali jako główne źródła informacji materiały informacyjne (ulotki, broszury itp.), strony internetowe poświęcone PROW, znajomych i telewizję. Najczęściej wskazywanym źródłem informacji byli znajomi, a zatem pracownicy instytucji trafnie rozpoznawali rolę tego kanału promocji. Podobną ilość wskazań uzyskały materiały informacyjne, a w dalszej kolejności strona internetowa i telewizja. Należy jednak podkreślić, że w

⁷² Agrotec (2015) Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013, raport końcowy, Warszawa, MRiRW.

przywołanym badaniu wypowiadali się ci, którzy ubiegali się o wsparcie i otrzymali je. Aby w pełni ocenić skuteczność informacji o PROW, trzeba by uwzględnić także opinie tych, którzy zaliczali się do grup docelowych, ale nie ubiegali się o wsparcie i ustalić, czy zdarzał się, że nie zrobili tego ponieważ nie wiedzieli o PROW. W ramach badania reprezentatywne dla populacji dorosłych Polaków dot. znajomości PROW, uwzględniając m. in. zamieszkiwanie na obszarze wiejskim. Dysponujący zbiorem wynikowym z tego badania może więc sprawdzić, na ile PROW był rozpoznawalny wśród mieszkańców wsi. Nie badano jednak, czy respondenci aplikowali do PROW i czy chcieliby skorzystać z pomocy, co pozwoliłoby sprawdzić, czy oceny działań informacyjno-promocyjnych różnią się pomiędzy beneficjentami, aplikującymi, nieaplikującymi i niezainteresowanymi. Z badania wiadomo natomiast, że PROW był trzecim najlepiej rozpoznawanym programem lub funduszem⁷³: 36% badanych zaliczyło go do 3 programów, o których mają największą wiedzę (po PO KL i EFRR). Rozpoznawalność PROW była wyższa wśród mieszkańców wsi (nie podano odsetka).

Wśród przedstawicieli kadry kierowniczej w systemie realizacji objętych badaniem CAWI w ramach niniejszej ewaluacji panowało silne przekonanie, że „działania informacyjne i promocyjne przyczyniły się do zainteresowania programem wystarczająco dużej liczby wnioskodawców, by spośród złożonych wniosków można było wybrać te najwyższej jakości” (ocena średnia równa 8,1 na 10), oraz że zdecydowanie Pomoc Techniczna przyczyniła się do takiego wpływu działań informacyjno-promocyjnych. Rolę PT w tym obszarze potwierdzają też badania jakościowe, których wyniki omówiono powyżej. Natomiast w kontekście tych badań można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście to działania informacyjno-promocyjne przyczyniły się do dużego zainteresowania programem w okresie 2007-2013(15), czy też raczej był to efekt znajomości podobnego wsparcia z wcześniejszych lat i przykładów w lokalnym otoczeniu.

Tabela 27 Ocena skuteczności działań informacyjno-promocyjnych i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")							Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnej realizacji zadania						
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Liczba odp. 0-10
Działania informacyjne i promocyjne przyczyniły się do zainteresowania programem wystarczająco dużej liczby wnioskodawców, by spośród złożonych wniosków można było wybrać te najwyższej jakości.	2%	26%	63%	9%	97	8,1	88	0%	21%	70%	8%	61	8,5	56

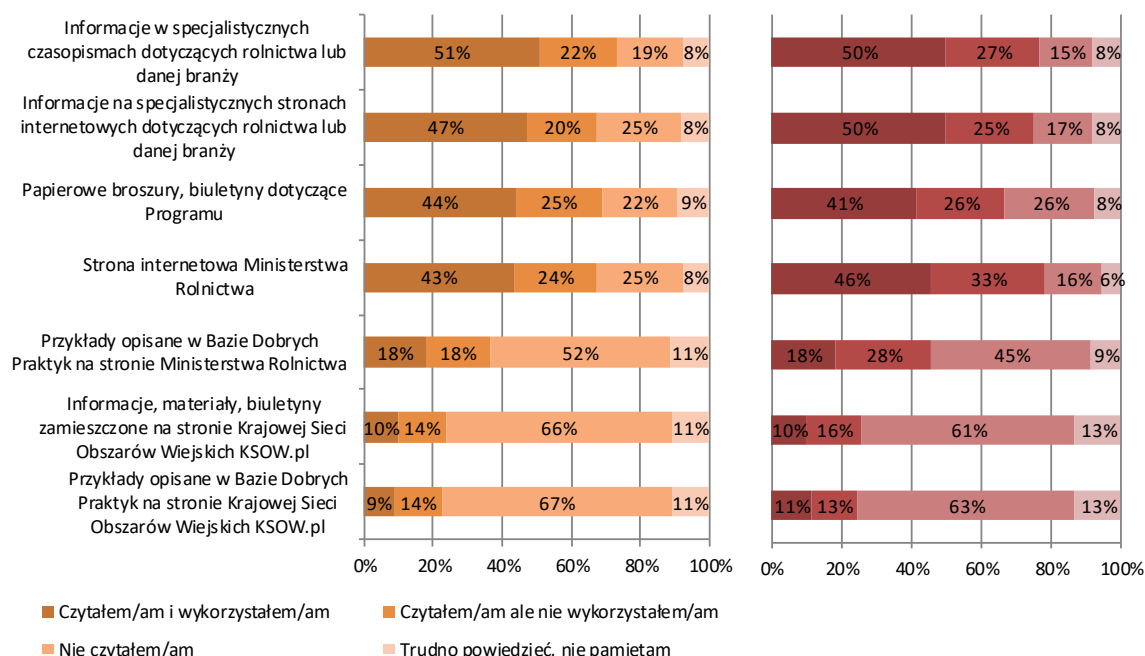
Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne. Ocena realizacji programu: N=97, ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8, 9 lub 10.

Jak wynika z badania przeprowadzonego w ramach innej części ewaluacji ex-post na beneficjentach i nieskutecznych beneficjentach działań 112, 114, 121, 126 i 132 poszczególne źródła informacji były wykorzystywane z jednakową częstością przez tych projektodawców, którzy uzyskali i którzy nie uzyskali dofinansowania (obserwowane w próbie różnice są nieistotne statystycznie) co wskazuje, że to nie wykorzystanie tych źródeł informacji, o które pytano, zwiększa szanse pozyskania wsparcia. Aby ubiegać się o dofinansowanie, projektodawcy najczęściej sięgali do specjalistycznych czasopism branżowych (połowa badanych czytała je i skorzystała z zawartych w nich informacji) i niemal równie często korzystali z podobnych stron internetowych. Porównywalną popularnością cieszyły się materiały promocyjne PROW: papierowe broszury i biuletyny (czytało i skorzystało z nich 44% skutecznych i 41% nieskutecznych beneficjentów) i informacje publikowane na stronie internetowej MRiRW (odpowiednio 43% i 46%). Należy przy tym podkreślić, że skorzystanie z poszczególnych

⁷³ Pytano zarówno o programy, jak i o fundusze.

źródeł informacji nie było czynnikiem decydującym o szansach na wsparcie, jako że skuteczni i nieskuteczni projektodawcy korzystali z nich równie często. Zdecydowanie rzadziej były wykorzystywane opisy dobrych praktyk i informacje zamieszczane na stronie internetowej KSOW (więcej w rozdziale 6).

Wykres 6 Wykorzystanie źródeł informacji przez beneficjentów (lewy panel) i nieskutecznych beneficjentów (prawy panel) działań 112, 114, 121, 126, 132



Źródło: Badanie WYG PSDB realizowane w ramach innej części niniejszej ewaluacji.

Internet był jednym z ważnych kanałów promocji PROW, toteż oszacowano skalę dotarcia informacji o PROW zamieszczanych na stronach internetowych instytucji do grup docelowych. Podstawą oszacowania były dane o liczbach odsłon i liczbach unikalnych użytkowników wybranych stron internetowych, pozyskane od większości instytucji w systemie.

Przede wszystkim zwraca uwagę fakt, że liczba użytkowników strony arimr.gov.pl wynosiła 69 411 881 w latach 2007-2015 i była znacznie wyższa od sumy użytkowników podstron poświęconych PROW w tej instytucji (było to 1 224 929 użytkowników podstrony „pomoc unijna”, 266 872 – „płatności bezpośrednie” i 552 917 – „PROW 2007-2013”). Te różnice skali ukazują, że wsparcie w ramach PROW było postrzegane tylko jako część wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie biorąc pod uwagę, że zadania związane z PROW stanowiły ok. 1/3 zadań pracowników ARiMR, a wejścia na podstrony o PROW – tylko 3% użytkowników głównej strony agencji, nie należy zakładać, że owe 69,4 mln użytkowników stanowią w większości grupy docelowe jakichkolwiek form wsparcia, lecz, że jest to grupa bardziej zróżnicowana.

Z instytucji krajowych (MRiRW, ARiMR oraz FAPA – w tym KSOW) otrzymano dokładne dane dotyczące liczb użytkowników stron. Natomiast w przypadku regionów otrzymano dane z 7 województw i odnoszące się do części stron, o które pytano. W analizie uwzględniono strony informujące bezpośrednio o PROW o najbardziej ogólnym charakterze (podstrona PROW na stronie instytucji), w ARiMR dodatkowo stronę dot. płatności bezpośrednich, w jednym województwie, w

którym działa strona pn. „PROW” i „PROW 2007-2013” – obie strony (dane z lat 2007-2015). Dodatkowo zebrano dane o liczbach użytkowników stron na których niektóre regiony informowały m. in. o PROW w szerszym kontekście. Liczby użytkowników takich stron były mniejsze⁷⁴ a dane te nie zostały włączone od analizy dla zapewnienia porównywalności między regionami. W przypadku braku danych o liczbie użytkowników oszacowano tę liczbę na podstawie liczb odsłon⁷⁵. Należy przypuszczać, że użytkownikami stron były nie tylko grupy docelowe wsparcia, ale także inni zainteresowani, w tym np. pracownicy instytucji, przedstawiciele mediów, firm doradczych i inni. Dane o liczbach takich użytkowników. Można jedynie stwierdzić na podstawie dostępnych danych, że pracownicy wdrażający PROW stanowili ok. 0,4% liczby użytkowników stron, jest to więc liczba marginalna.

Liczbę użytkowników stron internetowych informujących o PROW, dla których były dostępne dane, oszacowano na 3,3 mln. Dane te nie obejmują części województw, skorzystano więc z proporcji liczby gospodarstw rolnych w województwach dla których były dane do liczby gospodarstw rolnych w kraju ogółem (dane GUS z 2013 r.). Po uzupełnieniu o szacunkowe brakujące dane z regionów, **łącznie liczbę unikalnych użytkowników stron informujących o PROW szacuje się na 4,8 mln.**

Aby zinterpretować tę wielkość, za odniesienie przyjęto umowne grupy docelowe działań informacyjno-promocyjnych. Po pierwsze, powyższa szacunkowa liczba użytkowników była **ponad czterokrotnie wyższa od liczby beneficjentów PROW** (1,18 mln zgodnie ze sprawozdaniem końcowym). Po drugie była ona aż **3,1 razy wyższa od łącznej liczby gospodarstw rolnych w Polsce i podmiotów zaliczonych do sekcji A i sekcji C dział 10 PKD**⁷⁶. Nie oznacza to oczywiście, że w rzeczywistości strony informacyjne zostały odwiedzone średnio przez ponad 3 przedstawicieli każdego gospodarstwa lub przedsiębiorstwa. Hipotetycznie promocja w Internecie dotarłaby do każdego z ww. grup docelowych, gdyby wszyscy użytkownicy reprezentowali jedynie ww. grupy docelowe i każdy odwiedziłby 3 analizowane strony (użytkowników stron sumowano, podczas gdy jeden mógł odwiedzić strony kilku instytucji). Zapewne w rzeczywistości tak nie było, jeżeli wziąć pod uwagę dostępność Internetu i dużą rolę pozainternetowych kanałów promocji. Na podstawie powyższych oszacowań można jednak przypuszczać, że promocja w Internecie dotarła do bardzo szerokiego grona potencjalnie zainteresowanych odbiorców wsparcia.

⁷⁴ Np. w woj. podkarpackim strona <http://prow2007-2013.podkarpackie.pl/> miała 59 555 użytkowników w latach 2007-2015, strona <http://www.podkarpackie.pl/index.php/rolnictwo> - 18 815, a <http://www.rolnictwo.wrotapodkarpackie.pl/> - 4 230).

⁷⁵ Na podstawie analizy relacji liczby użytkowników do liczby odsłon tych stron, dla których zostały podane obie wartości, przyjęto, że liczba użytkowników stanowi 41% liczby odsłon (średnia z odsetków).

⁷⁶ Wg danych GUS w 2013 r. w Polsce było 1 429 006 gospodarstw rolnych, 90 350 podmiotów gospodarczych w sekcji A (Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo) i 32 928 podmiotów w sekcji C dział 10 (Produkcja artykułów spożywczych) klasyfikacji PKD 2007.

Dodatkowo, aby ocenić wsparcie w ramach Schematu II Pomocy Technicznej, warto podsumować pozostałe (oprócz ustalenia o łatwej dostępności informacji o PROW i trudnościach w ich odbiorze) wyniki badania skoncentrowanego na działaniach informacyjno-promocyjnych zakończonego w 2015 r⁷⁷. Zgodnie z raportem:

- Pozytywnie oceniono nadzór nad działaniami informacyjno-promocyjnymi realizowanymi w ramach planów komunikacyjnych PROW 2007-2013;
- Kompetencje kadr odpowiedzialnych za planowanie działań informacyjno-promocyjnych były wystarczające;
- Strategia komunikacji i działań informacyjnych zawarta w dokumencie programowym oraz uszczegółowiające ją plany komunikacyjne były zbyt ogólne, nie dość precyzyjnie zdefiniowano w nich grupy docelowe, w praktyce w realizacji działań kierowano się także wiedzą kadry, nieopisaną w ww., dokumentach;
- Dla działań informacyjno-promocyjnych nie określono wskaźników rezultatu i oddziaływania, co ograniczało możliwości oceny skuteczności działań;
- W opinii beneficjentów PROW szkolenia i konferencje informacyjne były użyteczne. Narzędzia i kanały przekazu zostały dobrane z uwzględnieniem potrzeb grup docelowych. Jednocześnie dostrzegano potrzebę szerszego włączenia jako odbiorców tych działań tzw. „odbiorców pośrednich” (przedstawiciele urzędów gmin, izb rolniczych, LGD, ODR, firm doradczych pomagających beneficjentom przygotowywać dokumenty, sołtysów, radnych, kół gospodyń wiejskich).
- Rozpoznawalność PROW na tle innych programów UE była wysoka, rozpowszechniona była też podstawowa wiedza o Programie, jednocześnie Program był postrzegany jako wspierający głównie rolników.

5.3.5.2. Zapewnienie beneficjentom przez instytucje wdrażające informacji niezbędnych do skorzystania ze wsparcia

Instytucja Zarządzająca i instytucje wdrażające opracowywały i udzielały beneficjentom i potencjalnym beneficjentom szczegółowych informacji o zasadach i procedurach ubiegania się o wsparcie i rozliczania go. Część tych działań prowadzono w ramach realizacji planów komunikacyjnych. Część natomiast nie była zaliczana do Schematu II PT, lecz wynikała z bieżącej działalności instytucji, w szczególności wiązała się z przeprowadzeniem naboru wniosków.

Przedstawicielom kadry kierowniczej w systemie realizacji zadano w ramach badania ankietowego pytania o to, na ile w ich ocenie beneficjenci mieli wystarczającą wiedzę, aby właściwie przygotować wnioski i zrealizować projekty. Były to pytania o skuteczność wszystkich przedsięwzięć informacyjnych rozumianych łącznie, niezależnie od tego, czy zrealizowano je w ramach planu komunikacji, informacji towarzyszących naborom i rozliczeniom, poprzez doradztwo czy w inny sposób.

⁷⁷ Agrotec Polska Sp. z o.o. (2015), Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013. Raport końcowy, Warszawa, MRiRW.

Tabela 28 Ocena skuteczności wszelkich działań związanych z informowaniem projektodawców i roli PT w tym obszarze

Stwierdzenia dot. realizacji zadań w procesie wdrażania PROW	Ocena realizacji zadań w PROW (0= "zdecydowanie nie", 10= "zdecydowanie tak")						Ocena na ile wsparcie z Pomocy Technicznej przyczyniło się do pozytywnej realizacji zadania					
	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena	Odp. 0-2	Odp. 3-7	Odp. 8-10	Nie mam zdania	Liczba odp.	Średnia ocena
Wymagania związane z realizacją dofinansowanych operacji były w pełni zrozumiałe dla beneficjentów. Mieli oni wystarczającą wiedzę, by prawidłowo zrealizować projekty.	2%	38%	51%	9%	97	7,6	4%	22%	59%	14%	49	7,8
Wymagania związane z rozliczaniem i monitorowaniem projektów były w pełni zrozumiałe dla beneficjentów. Mieli oni wystarczającą wiedzę, by prawidłowo przygotować wnioski o płatność i wywiązać się ze zobowiązań monitoringowych.	2%	34%	51%	13%	97	7,6	4%	20%	61%	14%	49	7,8

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Departamenty merytoryczne. Ocena realizacji programu: N=97, ocena wpływu PT – tylko respondenci, którzy ocenili realizację zadania na 8, 19 lub 10.

Ocena skuteczności komunikowania wymagań jest wysoka (średnio 7,6 dla wymagań dot. aplikowania i rozliczania), ale jednak niższa od oceny skuteczności wcześniejszego etapu działań – tych mających zainteresować projektodawców programem). Także w tym przypadku rola Pomocy Technicznej w skutecznym poinformowaniu beneficjentów została uznana za znaczącą.

Zapewnienie by projektodawcy dobrze rozumieli wymagania związane z realizacją przedsięwzięć można uznać za trudne zadanie ze względu na złożoność wymagań. Umiarkowana ocena w tym obszarze jest więc zrozumiała i można ją uznać za mimo wszystko pozytywną. Jednocześnie wiadomo, że dokumenty niezbędne beneficjentom do realizacji projektów, a także teksty publikowane na stronach internetowych programu były trudne w odbiorze. Jak pokazało jedno z badań, dla pełnego zrozumienia analizowanych komunikatów niezbędne jest wykształcenie co najmniej na poziomie licencjatu. Tymczasem szacuje się, że 60% rolników ma wykształcenie średnie lub wyższe⁷⁸ – jest to grupa znacząca, ale jednak komunikaty te były za trudne dla znacznej części grupy docelowej. Jak wynika z badania prowadzonego w ramach innej części niniejszej ewaluacji, występują istotne statystycznie różnice poziomu kompetencji pomiędzy beneficjentami a nieskutecznymi projektodawcami (rozpatrywanych łącznie działań 112, 114, 121, 126, 132). Wśród beneficjentów 26%, a wśród nieskutecznych projektodawców aż 34% miało wykształcenie nie więcej niż zasadnicze zawodowe. Natomiast wykształcenie wyższe miało 39% beneficjentów i 34% nieskutecznych projektodawców. Takie różnice sugerują, że deficyty kompetencji przyczyniają się do części przypadków odrzucenia wniosku złożonego do PROW, tj., że osoby o niższych kompetencjach rzadziej potrafiły prawidłowo przygotować wniosek. Świadczy to pośrednio o barierą występowaniu barier w dostępie do wsparcia dla niektórych (ale nie wszystkich) projektodawców mających niższe kompetencje. Niewątpliwie obserwowane różnice nie oznaczają, że można z tych wymagań zrezygnować, ani że samo zwiększenie przejrzystości wymagań pozwoli zniwelować różnice, ale przemawiają za maksymalnym zwiększaniem przejrzystości komunikatów, w tym instrukcji i opisów wymagań dla beneficjentów aby niwelować te bariery, które mogą być likwidowane.

Warto podkreślić, że wdrażający programy starali się upraszczać komunikaty kierowane do beneficjentów. Przykłady podawane w badaniu jakościowym to zmiana instrukcji wypełniania wniosku. Innym ułatwieniem było wprowadzenie „spersonalizowanych” wniosków, dla tych rolników, którzy już wcześniej korzystali z dopłat, tj. formularzy, w których dane, którymi agencja już dysponowała, były

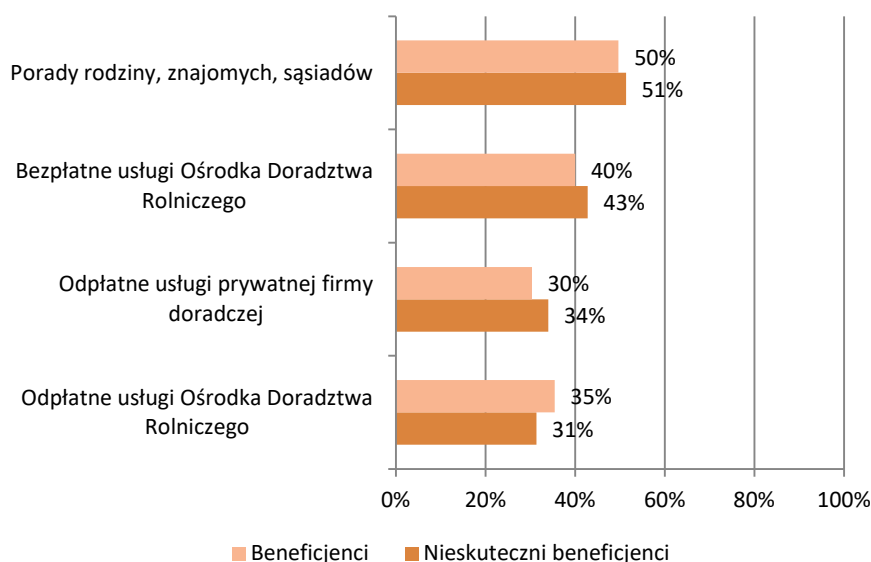
⁷⁸ Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013, raport końcowy. Agrotec, Warszawa, 2015.

wypełnione, aby rolnik nie musiał wpisywać ich ponownie. Kolejne ułatwienia wprowadzano już dla okresu 2014-2020, np. przekazanie niektórych kompetencji dotyczących obsługi beneficjentów z oddziałów regionalnych do biur powiatowych ARiMR, do których rolnikowi jest łatwiej dotrzeć.

5.3.5.3. Doradztwo związane z aplikowaniem do PROW

Innym działaniem zwiększającym dostęp do wiedzy o Programie było **doradztwo**. Podczas wdrażania SAPARD zapewniano rolnikom bezpłatne doradztwo po to, aby zaczęli korzystać ze środków. Natomiast w okresie 2007-2013 już tylko niektóre usługi były bezpłatne. Jednocześnie popyt na doradztwo był wysoki, ODR zaczęły świadczyć część usług odpłatnie oraz rozwinął się rynek prywatnego doradztwa polegającego na pomocy w przygotowaniu wniosków o przyznanie wsparcia. Należy przy tym podkreślić, że było to doradztwo innego rodzaju od tego dostępnego w ramach Działania 114 PROW, które miało charakter merytoryczny i dotyczyło wsparcia rolników i posiadaczy lasów w spełnieniu europejskiej zasady wzajemnej zgodności (wymogi dot. gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa pracy i inne)

Wykres 7 Wykorzystanie doradztwa i porad przez projektodawców działań 112, 121, 126, 132 podczas przygotowywania wniosku o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania WYG PSDB realizowanego w ramach innej części niniejszej ewaluacji. Pominięto projektodawców Działania 114 w celu minimalizacji ryzyka, że respondenci odnosiliby się do doradztwa dostępnego w tym działaniu, zamiast to doradztwa dotyczącego pomocy w przygotowaniu wniosku.

Jak wynika z badania prowadzonego wśród projektodawców działań 112, 121, 126 i 132, ubiegających się o wsparcie szukali oni porad przede wszystkim w swoim najbliższym otoczeniu. Połowa z nich korzystała z rad rodziny, znajomych lub sąsiadów (50% beneficjentów i 51% nieskutecznych wnioskodawców). Niewiele mniejszą popularnością cieszyły się zinstytucjonalizowane formy doradztwa. W tym przypadku projektodawcy najczęściej korzystali z bezpłatnych usług ODR (40% i 43%). Trochę rzadziej korzystali z usług odpłatnych, przy czym podobnie często były to usługi prywatnych firm doradczych (30% i 34%) i odpłatne usługi ODR (35% i 31%).

Należy podkreślić, że skorzystanie – lub nie – z doradztwa nie było decydujące dla otrzymania dofinansowania, jako że wszystkie widoczne w próbie różnice pomiędzy skutecznymi i nieskutecznymi

wnioskodawcami są nieistotne statystycznie. Biorąc pod uwagę, że beneficjenci i nieskuteczni wnioskodawcy korzystali z niego równie często, można wnioskować, że przygotowywanie wniosku samodzielnie i we współpracy z doradcą było jednakowo skuteczne dla tych, którzy wybrali poszczególne rozwiązania. Nie oznacza to jednak, że doradztwo nie miało znaczenia, jako że ci, którzy z niego skorzystali, bez doradztwa mogliby złożyć gorsze wnioski lub nie złożyć ich wcale.

Dość częste wykorzystanie doradztwa świadczy pośrednio o tym, że wymogi związane z ubieganiem się o wsparcie były co najmniej dla części beneficjentów na tyle **trudne**, że woleli oni zapewnić sobie profesjonalne wsparcie. Dodatkowo z badania jakościowego wiadomo, że popyt na doradztwo był tak duży, że tego rodzaju usługi oferowały nawet dodatkowo bezpłatnie (w ramach transakcji związanej) firmy sprzedające produkty do działalności rolniczej. Powyższe wyniki wskazują na potrzebę ułatwiania możliwości samodzielnego ubiegania się o wsparcie, np. poprzez zwiększanie przejrzystości komunikatów i dokumentów dla projektodawców. Jest to tym bardziej istotne, że - jak wskazano podczas panelu ekspertów - istnieje ryzyko, że w kosztach inwestycji mogły być ukrywane wynagrodzenia dla firm doradczych.

W ostatnim roku realizacji Programu zapewniono ODR-om środki z PT na bezpłatne doradztwo mające na celu usprawnienie wdrażania wybranych działań, w tym wsparcia dla młodych rolników (potrzeba wykorzystania znaczących środków w krótkim czasie). Doradcy pracujący w ODR, jak i w firmach prywatnych, byli szkoleni ze środków przeznaczonych przez ARiMR na wdrażanie PROW, w tym ze środków PT. Prowadzono m. in. specjalne kursy na uprawnienia dla doradców rolno-środowiskowych, którzy pomagali rolnikom ubiegającym się o płatności rolno-środowiskowe przygotować plany działalności rolno-środowiskowej. Usługi doradców rolno-środowiskowych były odpłatne, ale ich koszt nie był wygórowany w porównaniu do wsparcia, o jakie ubiegał się rolnik. Jak dotychczas usług tych nie finansowano z PT aby zapewnić rolnikom bezpłatny dostęp do doradztwa, przy czym według badanego przedstawiciela instytucji taka zmiana mogłaby być dobrze odebrana i nie wzbudziłaby wątpliwości co do jakości doradztwa.

W praktyce, jeżeli znaczna część beneficjentów korzysta z płatnego doradztwa, dostęp do wsparcia może być ograniczony – jest ono bardziej dostępne dla beneficjentów, którzy mają wystarczające kompetencje, by samodzielnie ubiegać się o wsparcie lub mają dość pieniędzy, by kupić usługę doradczą. Potencjalnie więc złożoność wymagań oraz ograniczona dostępność bezpłatnego doradztwa mogłyby wykluczać ze wsparcia osoby uboższe, mające zbyt mało zasobów, by móc uczestniczyć w Programie. Ze względu na fakt, że doradztwo okazało się niezbędne, by beneficjenci mogli skorzystać z programu, a tym samym, by postępować realizacja PROW, można się zastanawiać, czy byłoby zasadne wsparcie w większym zakresie z Pomocy Technicznej zindywidualizowanej informacji (o charakterze doradztwa) ułatwiającej przygotowanie wniosków o przyznanie pomocy – podobnego do świadczonego komercyjnie przez firmy doradcze, a innego od merytorycznego doradztwa inwestycyjnego świadczonego w ramach działania 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

5.3.6. Podsumowanie

5.3.6.1. Podsumowanie ustaleń dotyczących roli Pomocy Technicznej (bez działań informacyjno-promocyjnych) w osiągnięciu celów PROW

- Logika interwencji Pomocy Technicznej była spójna, trafnie dobrano działania do celów PT.
- Wskaźniki monitorowania PT były użyteczne, natomiast miały w praktyce charakter produktowy. Brakowało wskaźników rezultatu i oddziaływania. Niektóre wskaźniki były nieprecyzyjnie zdefiniowane:
 - Pierwotny sposób zdefiniowania wskaźnika dotyczącego liczby etatów nie był użyteczny. Praktyka pokazała, że były potrzebne bardziej dokładne dane o liczbach etatów zaangażowanych w realizację PROW, w tym finansowanych z PT i podjęto ich monitorowanie w sposób pozwalający identyfikować liczbę stanowisk.
 - Monitorowanie wydatków na „systemy informatyczne” było utrudnione ze względu na brak precyzyjnych zapisów w instrukcji wypełniania wniosków o płatność, która pozwoliłaby wyodrębnić utworzenie i utrzymanie systemów oraz odróżnić systemy wspomagające wdrażanie (SIA, OFSA) od lokalnych systemów operacyjnych.
- Procedury oceny wniosków o przyznanie Pomocy Technicznej przewidywały ocenę, czy cele wskazane we wniosku są zgodne przynajmniej z jednym celem Pomocy Technicznej. W związku z tym, że instytucje najpierw ponosiły wydatki, a później ubiegały się o ich refundację, planowanie działań toczyło się w ramach rocznego planowania budżetowego, a nie tworzenia projektów zgłaszanych do PT i to na tym wcześniejszym etapie Instytucja Zarządzająca uczestniczyła w ocenie adekwatności działań planowanych przez beneficjentów. Natomiast przeprowadzana później ocena wniosków o przyznanie pomocy koncentrowała się na zasadności i kwalifikowalności poszczególnych wydatków.
- Oceny wpływu netto Pomocy Technicznej na osiągnięcie celów PROW przeprowadzone w oparciu o różne źródła danych prowadzą do niejednoznacznych wniosków.
 - Wkład netto Pomocy Technicznej w całkowity budżet wykorzystany do wdrożenia PROW szacuje się w przybliżeniu na 21% wydatków (85% w samorządach, 5% w ARiMR). Około 77% kosztów wdrożenia PROW pokryła dotacja podmiotowa ARiMR.
 - Oceny kadry kierowniczej dot. możliwości osiągnięcia efektów PROW bez Pomocy Technicznej różniły się w zależności od typu instytucji i były spójne z tym, na ile instytucje korzystały z PT.
 - Według opinii kadry kierowniczej wdrożenie Programu bez Pomocy Technicznej trwałoby co najmniej dwa razy dłużej (najdłużej w instytucjach innych niż ARiMR).
 - W przypadku działań wdrażanych przez ARiMR od 1/3 do 1/4 respondentów była zdania, że bez PT udałoby się zrealizować co najmniej 3/4 lub nawet więcej operacji. Natomiast w przypadku działań wdrażanych przez samorządy województw podobnie częste były opinie, że zrealizowano by co najwyżej 1/4 operacji lub mniej. Podobnych odpowiedzi udzielili przedstawiciele FAPA i ARR.

- Przekładając odpowiedzi dotyczące poszczególnych działań na hipotetyczne wartości wskaźników szacuje się, że bez PT zrealizowano by ok. 42% liczby i 44% wartości operacji. (W samorządach tylko 20% i 38% co wskazuje na dużą rolę PT w ich przypadku).
- Niemniej jednak tak niskie oszacowanie dla działań wdrażanych przez ARiMR wydaje się wynikać z tego, że badani nie mieli pełnej informacji, jak niski był wkład Pomocy Technicznej w realizację działań agencji w ramach PROW. Można przypuszczać, że rzeczywiście dla osi priorytetowych wdrażanych przez samorządy wyniki byłyby tak niskie, jak to wynika z odpowiedzi przedstawicieli samorządów, ale w przypadku działań wdrażanych przez ARiMR osiągnięto by wyższy poziom realizacji wskaźników.

W ocenie przyjęto założenie, że „utracone” środki PT nie byłyby zastąpione i że dystrybucja pozostałych środków na wdrożenie PROW nie zmieniałaby się.

5.3.6.2. Podsumowanie ustaleń dotyczących działań informacyjno-promocyjnych

- PT pozwoliła prowadzić szeroko zakrojone działania informacyjne i promocyjne. Bez tych środków musiałyby one być znacznie ograniczone.
- Reagowano na bieżące potrzeby – koncentrowano promocję na działaniach, zainteresowanie którymi było poniżej oczekiwań.
- Kadra kierownicza instytucji była zdania, że „działania informacyjne i promocyjne przyczyniły się do zainteresowania programem wystarczająco dużej liczby wnioskodawców, by spośród złożonych wniosków można było wybrać te najwyższej jakości”, a PT znacząco się do tego przyczyniła.
- Budżet Schematu II został w 2012 r. zmniejszony z 50 mln euro do 28 mln euro. Realokacja była pozytywnie oceniana przez kadre kierowniczą. Realokacja była zasadna, bo potrzebne były mniej rozbudowane działania informacyjno-promocyjne, niż początkowo planowano. Wynikało to stąd, że wnioskodawcy już byli przekonani do zasadności korzystania z PROW, bo w poprzednim okresie oni lub ich sąsiedzi korzystali z podobnych instrumentów. Skuteczne były kanały informacji i promocji oparte o osobisty przykład i kontakt. Wnioskodawcy potrzebowali więc przede wszystkim informacji o szczegółowych zasadach specyficznych dla PROW 2007-2013.
- Przedstawiciele instytucji wypowiadający się w badaniu jakościowym byli zdania, że informacja i promocja powinna być ukierunkowana na pomoc w prawidłowym wypełnianiu wniosków oraz uświadamianie, jak prowadzić działania dobrej jakości (promowanie dobrych praktyk).
- Informacja o PROW skutecznie docierała do beneficjentów wsparcia – zaledwie 2% z nich odczuwało trudności w dostępie do informacji (Agrotec, 2015). Nie wiadomo natomiast, jaka była znajomość wśród nieaplikujących.

- Zasięg informacji o PROW był znaczący. Przykładowo. Szacunkowa liczba 4,8 mln użytkowników stron internetowych instytucji PROW (suma) była aż 3,1 razy wyższa od łącznej liczby gospodarstw rolnych w Polsce i podmiotów z branży rolniczej i spożywczej.
- Informowanie projektodawców, to nie tylko Schemat II PT, lecz wszystkie formy komunikacji na temat Programu, w tym np. instrukcje wypełniania wniosków.
- Dotarcie informacji do odbiorcy nie jest równoznaczne z jej zrozumieniem przez odbiorcę. Dokumenty niezbędne do realizacji projektów i teksty publikowane na stronach www Programu były trudne. Do ich zrozumienia jest potrzebne wykształcenie na poziomie min. licencjatu, a tylko 60% rolników ma wykształcenie średnie lub wyższe⁷⁹.
- Poziom kwalifikacji istotnie różnicował prawdopodobieństwo pozyskania wsparcia przez wnioskodawcę: 26% beneficjentów i aż 34% nieskutecznych projektodawców miało wykształcenie co najwyżej zasadnicze zawodowe (dane z badania dot. działań 112,114,121,126,132 w ramach innej części ewaluacji ex-post).
- Instytucje starały się upraszczać dokumentację – np. upraszczanie języka instrukcji wypełniania wniosku, przygotowanie dla ponownych beneficjentów formularzy wniosków częściowo wypełnionych danymi z systemu.
- O tym, że wiedza na temat PROW była dla projektodawców skomplikowana świadczy fakt, że często korzystali oni z doradztwa⁸⁰ przygotowując wnioski. Korzystanie z takiej pomocy nie zmieniało jednak prawdopodobieństwa pozyskania dofinansowania: skuteczni i nieskuteczni projektodawcy korzystali z niej podobnie często. (dot. działań 112, 121,126,132).
- Uczestnicy panelu ekspertów zgłosili zastrzeżenia do tych wskaźników monitorowania planu komunikacyjnego, które zostały zdefiniowane w taki sposób, że wymagały sumowania działań lub przedmiotów należących do różnych rodzajów („liczba przeprowadzonych działań”, sumy egzemplarzy różnych publikacji, sumy egzemplarzy materiałów promocyjnych). Postulowali, by nie sumować egzemplarzy należących do różnego rodzaju oraz monitorować wskaźniki rezultatu, m. in. odnosić liczby sztuk (np. nakład publikacji) do liczebności grupy docelowej, a także prowadzić ocenę jakości materiałów (np. recenzje).

⁷⁹ Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013, raport końcowy. Agrotec, Warszawa, 2015.

⁸⁰ Należy odróżnić doradztwo dotyczące przygotowania wniosków o udzielenie pomocy, które było różne od doradztwa dostępnego w ramach Działania 114 PROW „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów dla odbiorców płatności bezpośrednich”. To działanie obejmowało doradztwo merytoryczne, dotyczące m. in. gospodarowania, ochrony środowiska, restrukturyzacji, konkurencyjności, natomiast nie dotyczyło przygotowania wniosków o udzielenie pomocy.

6. Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne – Ocena Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

6.1. W jakim stopniu KSOW w Polsce przyczynia się do identyfikacji i upowszechnienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz projektów innowacyjnych?

6.1.1. Identyfikacja i przenoszenie dobrych praktyk i projektów innowacyjnych w ramach realizacji zadań KSOW

Zgodnie z zapisami PROW 2007-2013, „Celem istnienia Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich jest wsparcie wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy w tym zakresie wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz wspólnotowym”. Analizując logikę tak określonej interwencji można stwierdzić, że KSOW ma ona następujące cele:

1. Cel szczegółowy: wsparcie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich
 - 1.1 Cel operacyjny: identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy na temat rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki ich rozwoju
2. Cel szczegółowy: wsparcie oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich
 - 1.2 Cel operacyjny: identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Zadania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich zapisane w dokumencie programowym zostały wymienione w rozdziale 4.3.2 (podstawowe informacje o KSOW). Z kolei „zadania obligatoryjne” do których przypisywano poszczególne operacje finansowane w ramach KSOW zdefiniowano następująco. Ich zakres odpowiadał obszarom zagadnień wymienionych w dokumencie programowym:

1. Identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat
2. Przeniesienie dobrych praktyk, projektów innowacyjnych oraz organizacja wymiany doświadczeń i know-how
3. Przygotowanie programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania
4. Zarządzanie siecią
5. Pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej
6. Wspieranie współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej
7. Wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

Powyższe zadania zostały zdefiniowane na różnych płaszczyznach. W przypadku dwóch pierwszych (identyfikacja, analiza i przenoszenie dobrych praktyk) określono zakres tematyczny działań, ale nie ich formę. W przypadku pozostałych zadań merytorycznych określono formę działań – współpracę (międzyinstytucjonalną, międzynarodową, międzyterytorialną) bez wskazania w tym miejscu, czemu

służy współpraca oraz szczególną formę działań (szkolenia) dla konkretnej grupy docelowej (LGD). Dla zarządzania siecią formę działania określają zasady kwalifikowalności wydatków.

W praktyce działania sieci obejmowały:

- realizację przedsięwzięć o charakterze „miękkim” (nie infrastrukturalnym) – niewpisujących się w inne działania PROW, a wspierających rozwój obszarów wiejskich, mających z założenia charakter „dobrych praktyk”
- oraz upowszechnianie wiedzy, „know how” i doświadczeń na temat rozwoju obszarów wiejskich (zarówno na temat zagadnień inwestycyjnych jak i „miękkich”), w tym wiedzy o dobrych praktykach i o polityce rozwoju obszarów wiejskich.

Z tej perspektywy podział typów przedsięwzięć na szkolenia, konferencje (w ramach identyfikacji i przenoszenia dobrych praktyk), wyjazdy studyjne (w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej, międzyterytorialnej czy międzynarodowej) itp. były tylko rodzajami działań, w sposób techniczny przypisanymi poszczególnym „zadaniom obligatoryjnym”. Rzeczywista „identyfikacja i przenoszenie dobrych praktyk” (w tym także innowacyjnych) odbywała się poprzez powyższe rodzaje działań wpisujące się co najmniej w zadania 1, 2, 5 i 6. Obowiązujący katalog zadań nie stanowi przejrzystego narzędzia do określania działań KSOW i badania ich rezultatów. Jest więc zasadne spojrzenie na efekty działań KSOW w zakresie promowania dobrych praktyk szerzej, niż tylko w ramach zadań, które literalnie tego dotyczyły. Jedynie szkolenia dla LGD miały wyraźnie odrębny charakter od pozostałych działań i były logicznie powiązane z osią IV PROW. Z oczywistych względów inny charakter miało też zarządzanie siecią.

Nie było jednego, sformalizowanego sposobu rozumienia „dobrych praktyk”, który przekładałby się na ścisłe kryteria ich wyłaniania. Ich identyfikacja następowała właściwie „intuicyjnie”, nie były tworzone ani stosowane żadne sztywne formalne kryteria wyboru dobrych praktyk, chociaż generalnie kierowano się przyjętą zasadą, że takie projekty powinny być kompleksowe, zawierać element innowacji i być realizowane bez problemów.

Za dobrą praktykę uważano projekty, które wykraczają poza poprawność realizacji. Zwłaszcza przedstawiciel jednego z trzech badanych sekretariatów KSOW zwracał uwagę na to, że poprawne rozliczenie projektu nie wystarcza do uznania go za dobrą praktykę.

Kryterium innowacyjności było jednym z wykorzystywanych przy identyfikacji dobrych praktyk, toteż upowszechniając dobre praktyki starano się promować rozwiązania wnoszące pewne novum w działania lokalne lub regionalne. Kryterium innowacyjności nie miało konkretnej definicji i było stosowane zgodnie z najlepszą wiedzą osób identyfikujących projekty. Zwracano uwagę np. na oryginalność przykładu, również na jego możliwość przełożenia na kilka powiatów, czy nawet województw. Poszukiwano rozwiązań technicznych, m. in. sekretariaty przekazywały współpracującym instytucjom prośby o wskazanie projektów kompleksowych, będących przykładami zastosowania nowych technologii w produkcji lub w gospodarstwie rolnym itp., a także innowacji organizacyjnych.

Zwracano też uwagę, że stosowanie kryterium innowacyjności z czasem mogło być utrudnione. W pierwszych latach działania PROW część przedsięwzięć była nowa, innowacyjna, stosowano nowe technologie albo nowy sposób organizacji przedsięwzięcia, natomiast z upływem czasu część tych

zastosowań już nie była oryginalna (co świadczy o przeniesieniu tych praktyk) i nie można było podobnych projektów promować jako innowacyjne. Kierowano się więc szerzej rozumianym kryterium oryginalności w zastosowaniu w danym regionie, czy powiecie. Natomiast tylko pojedyncze przedsięwzięcia były podawane jako przykłady innowacji na skalę kraju. Jako takie wymieniano rozwiązania poznawane poprzez zagraniczne wizyty studyjne – w szczególności rozwiązania dotyczące zastępstw w rolnictwie (przykład fiński) i francuskich rozwiązań dotyczących obrotu ziemią promowanych przez stowarzyszenie Safer.

Jak wynika z informacji od pracowników sekretariatów KSOW, stosowali oni kilka metod poszukiwania dobrych praktyk. Samodzielnie analizowali dostępne informacje o projektach, zwracali się (w urzędach marszałkowskich) do departamentów merytorycznych, zajmujących się np. infrastrukturą, o ich rozeźnienie w dofinansowywanych działaniach z PROW. Z kolei te instytucje albo same wskazywały na takie działania albo dalej kierowały zapytania do współpracujących gmin-beneficjentów. Czasami kierowano się zasadą wyboru z danego powiatu najciekawszych przedsięwzięć podczas organizowanego cyklu szkoleń lub spotkań informacyjnych PROW.

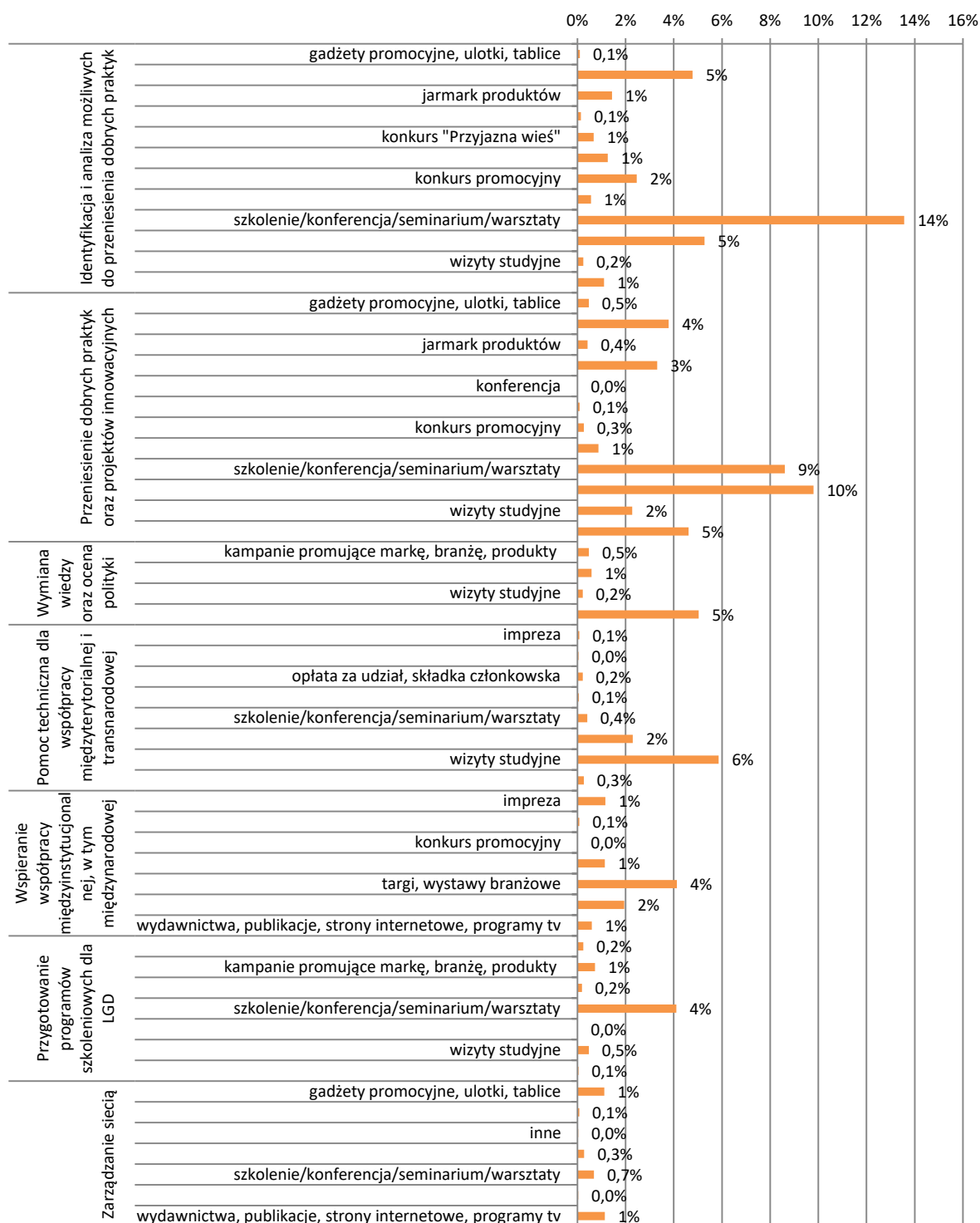
Innym przykładem jest identyfikacja dobrych praktyk w ramach konkursu 'Przyjazna wieś', którego finaliści byli promowani jako twórcy dobrych praktyk. Organizowano też wiele innych konkursów wyłaniających najlepsze praktyki. Identyfikacją dobrych praktyk zajmowali się też projektodawcy i wykonawcy projektów realizowanych w ramach Planów Działania KSOW. Wnioskodawcy deklarowali we wniosku, ile i w jakim działaniu PROW chcą zidentyfikować przykłady.

Co istotne, projekty rozpatrywane jako ewentualne dobre praktyki nie musiały być dofinansowane tylko z PROW. Mogła być pokazana komplementarność źródeł finansowania przedsięwzięć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – takim przykładem było np. finansowanie budynku przedszkola z PROW w ramach „Przyjaznej wsi”, a działania społeczne i animacyjne z dziećmi i dorosłymi finansowane były z EFS. Mogły to być też projekty finansowane całkowicie z innych źródeł niż PROW.

Jeszcze jednym, mniej typowym sposobem identyfikacji dobrych pomysłów były konkursy edukacyjne, jak np. konkurs na najlepszą pracę magisterską, który nie tylko popularyzował zainteresowanie rozwojem obszarów wiejskich, ale także był źródłem inspiracji dla organizującej go instytucji, która przekazała nagrodzone prace innym departamentom wdrażającym PROW.

Na podstawie danych o wydatkach poniesionych w ramach KSOW w latach 2012-2015, przedstawionych w sprawozdaniach sekretariatów z realizacji Planów Działania ustalono, jakie formy realizacji poszczególnych zadań KSOW były w największym stopniu wykorzystywane (por. wykres poniżej).

Wykres 8 Udział wydatków KSOW wg zadań i form działania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych o poniesionych wydatkach zamieszczonych w sprawozdaniach sekretariatu centralnego i sekretariatów regionalnych KSOW z PD 2012-2013 i 2014-2015. Podstawą procentowania jest suma wydatków sekretariatów bez woj. mazowieckiego (2012-2015) i lubuskiego (tylko 2012-2013), dla których formuła prezentacji wydatków nie umożliwiała analizy. Wyniki sumują się do 100%, ewentualne obserwowane odchylenia wynikają z zaokrągleń.

Jak wykazała analiza zadania: „Identyfikacja i analiza możliwości do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat” i „Przeniesienie

dobrych praktyk, projektów innowacyjnych oraz organizacja wymiany doświadczeń i know-how” były realizowane w podobny sposób. Najwięcej środków w ramach tych zadań przeznaczono na trzy formy działań:

- Działania edukacyjne – szkolenia, konferencje, seminaria czy warsztaty. Były to np.
 - konferencje naukowe dotyczące produkcji zwierzęcej czy mechanizmów wspierania rolnictwa,
 - szkolenia dotyczące takich zagadnień, jak przedsiębiorczość, produkt lokalny, produkcja rolna i zwierzęca, ochrona roślin, odnawialne źródła energii, szeroko rozumiana turystyka na wsi (w tym innowacyjnej np. ekoturystyka, apiturystyka, geocatching), rozwijanie kompetencji softysów,
 - warsztaty umiejętności kulinarnych i tradycyjnych rzemiosł, warsztaty artystyczne,
 - konferencje podsumowujące konkursy.
- Organizacja lub udział w targach i wystawach branżowych w kraju i za granicą dotyczących produkcji rolnej (w tym udział w targach międzynarodowych np. Gruene Woche, organizacja targów regionalnych), wystaw zwierząt hodowlanych i agroturystyki.
- Organizacja wydarzeń (imprez) np. dożynki, imprezy kulinarne (święta chleba, miodu czy innych produktów kulinarnych, konkursy kulinarne), imprezy artystyczne i promujące lokalne działania (np. festiwale artystyczne, rekonstrukcje historyczne, przegląd orkiestr, święto straży pożarnych, jubileusze kół gospodyń wiejskich), imprezy promujące turystykę (np. cykl „Wieś na weekend”). Tego rodzaju wydarzenia nie tyle pozwalały znaleźć dobre praktyki i umożliwić odbiorcom zapoznanie się z nimi (jak szkolenia, konferencje czy konkursy), ile polegały na wspieraniu działań, które same w sobie stanowiły dobre praktyki w ocenie osób wybierających projekty do dofinansowania.

Chociaż występowały różnice co do rozłożenia akcentów, to podobne przedsięwzięcia zaliczano zarówno do działania 1, jak i 2. Także z rozmów z przedstawicielami sekretariatów regionalnych KSOW wynika, że działania polegające na identyfikacji i na przenoszeniu dobrych praktyk były do pewnego stopnia rozgraniczane, ale w praktyce ściśle łączyły się ze sobą.

Metody działań skoncentrowanych na upowszechnianiu dobrych praktyk, wymieniane przez przedstawicieli sekretariatów KSOW, to m. in. zamieszczenie w bazie dobrych praktyk KSOW, wydawanie publikacji (o zasięgu lokalnym, regionalnym jak i ogólnopolskim, jak np. publikacja wspólna z PO Ryby dotycząca dobrych praktyk w perspektywie 2007-2013), prezentacje na konferencjach, przekazywanie informacji mediom, a także przeprowadzanie konkursów, które zarazem identyfikowały i promowały dobre praktyki. Jednym z przykładów jest konkurs dla aktywnych liderów wiejskich, w wyniku którego wyróżnione panie miały okazję wypowiadać się w mediach czy brać udział w wojewódzkich galach i kongresach samorządowych.

Innym przykładem przeniesienia dobrych praktyk jest upowszechnienie szkoleń, które prowadzono początkowo w ramach KSOW jako pilotażowe. Były to szkolenia dotyczące przetwórstwa, które

cieszyły się na tyle dużą popularnością, że weszły do głównego nurtu szkoleń dla rolników w zakresie dywersyfikacji działalności.

W ramach zadań „pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej” i „wspieranie współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej” przeznaczono środki przede wszystkim na:

- wizyty studyjne – np. finansowanie udziału w wizytach dotyczących produkcji rolnej, agroturystyki, OZE, warsztatach dla LGD, konferencjach zagranicznych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich;
- targi i wystawy – przygotowanie stoisk i/lub finansowanie wystąpień lub udziału w targach krajowych i zagranicznych;
- w ramach zadania 5 organizowano też imprezy np. promujące tradycje lub aktywność oraz szkolenia.

Zadanie „Wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich” realizowano przede wszystkim poprzez przygotowanie opracowań i publikacji. Były to m. in. badania, analizy i ekspertyzy dotyczące przykładowo wspierania rolnictwa rodzinnego, szans i zagrożeń w rozwoju wsi, postaw sołtysów wobec funduszy UE, oceny efektów działań Leader. Przygotowano też materiały szkoleniowe (do przedsięwzięć realizowanych w innych zadaniach) i promujące np. tradycje kulinarne, inicjatywy lokalne i obiekty turystyczne. W ramach tego zadania organizowano też m. in. szkolenia i konferencje specjalistyczne dotyczące np. tworzenia sieci najciekawszych wsi, hodowli. Część szkoleń i konferencji dotyczyła bezpośrednio polityki rozwoju obszarów wiejskich (np. były to konferencje poświęcone podsumowaniu działania KSOW, roli doradztwa rolniczego, informacji o perspektywie 2014-2020 czy szkolenia dotyczące podejścia Leader). Zwraca uwagę zróżnicowanie tematyczne przedsięwzięć zaliczanych do tego zadania, jak i fakt, że wiele wydarzeń, podczas których informowano o nowej perspektywie finansowej było realizowanych nie w ramach tego zadania, lecz w ramach „identyfikacji dobrych praktyk”, podczas gdy w ramach zadania 7 upowszechniano wiedzę o zagadnieniach branżowych, które dobrze wpisywałyby się w zadanie 1. Taki sposób przypisania projektów do zadań pozwala przypuszczać, że koncepcja wymiany wiedzy w zakresie polityki i ocena polityki była niedodefiniowana. Także badania jakościowe potwierdzają, że prowadzenie dyskusji o polityce rozwoju było w praktyce zadaniem drugoplanowym (zagadnienie rozwinięto w dalszej części rozdziału).

Spośród badanych przedstawicieli kadry kierowniczej w instytucjach systemu realizacji 19 zadeklarowało, że zajmowali się KSOW. Zostali oni poproszeni o ocenę realizacji zadań sieci. Wyniki oceny przedstawiono w poniższej tabeli, a poszczególne zagadnienia, o które pytano, są opisane także w kolejnych podrozdziałach raportu.

Tabela 29 Samoocena jakości realizacji działań przez sekretariaty KSOW.

	Średnia ocena	Liczba osób wskazujących ocenę w przedziale 0-10
Organizacja wydarzeń promocyjnych	8,4	17
Koordinacja działań sieci przewidzianych w PD i zapewnienie ich realizacji	7,8	14
Weryfikacja wniosków o płatność z projektów realizowanych w ramach w ramach PD	7,7	16
Zapewnienie działania grupy roboczej ds. KSOW	7,6	16
Komunikacja z podmiotami należącymi do KSOW (partnerami KSOW)	7,5	16
Identyfikacja, analiza i przenoszenie dobrych praktyk oraz przekazywanie informacji na ich temat	7,4	17
Komunikacja z Lokalnymi Grupami Działania	7,2	15
Szkolenia dla Lokalnych Grup Działania	7,1	15
Koordinacja działań sekretariatu centralnego	7,1	13
Nabór wniosków o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach w ramach PD KSOW	7,1	15
Wymiana informacji, analiza i ocena polityki rozwoju obszarów wiejskich	7,1	16
Koordinacja działań sekretariatów regionalnych	7,0	15
Strona internetowa www.ksow.pl	7,0	16
Zapewnienie wymiany doświadczeń między LGD	6,9	12
Łączność z Europejską Siecią Obszarów Wiejskich (ESOW) i sieciami innych państw	6,7	10
Wsparcie współpracy międzyinstytucjonalnej – międzynarodowej i międzyterytorialnej	6,1	13
Wsparcie współpracy międzyinstytucjonalnej – krajowej	5,9	13

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

Większość badanych miała wyrobione zdanie w kwestii identyfikacji, analizy i przenoszenia dobrych praktyk, wymiany informacji o polityce rozwoju obszarów wiejskich, wydarzeń promocyjnych, współpracy z partnerami, zapewnienia działania grupy roboczej ds. KSOW i weryfikacji wydatków. Natomiast częściej było im trudno ocenić pozostałe obszary działania sieci, o które pytano.

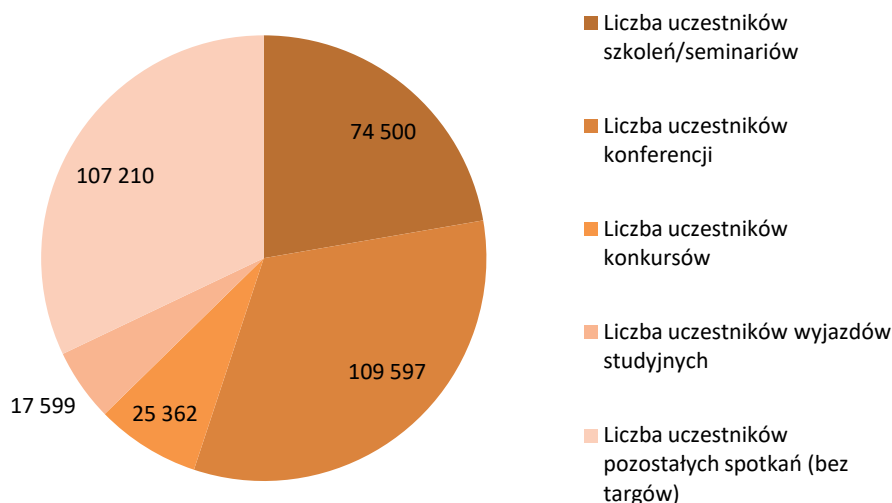
Osoby na stanowiskach kierowniczych, które realizowały zadania KSOW umiarkowanie wysoko oceniają szeroko rozumianą identyfikację, analizę i przenoszenie dobrych praktyk (średnia ocena równa 7,4 na 10). Z ocen wynika, że ich zdaniem te zadania były realizowane dobrze, ale mogły być realizowane lepiej. Do najbardziej udanych rodzajów przedsięwzięć należy zaliczyć wydarzenia promocyjne (średnia 8,4), a trochę niżej, choć nadal pozytywnie oceniono stronę internetową ksow.pl (średnia 7,0). Także badania jakościowe potwierdzają, że upowszechnianie wiedzy, budowanie potencjału i promowanie dobrych praktyk w ramach KSOW odbywało się najskuteczniej w bezpośrednim kontakcie z odbiorcami.

Przedstawiciele kadry kierowniczej KSOW relatywnie najniżej na tle innych działań ocenili te, które obejmowały wspieranie międzyinstytucjonalnej współpracy krajowej i międzynarodowej. Jak wykazano powyżej, te działania także w praktyce obejmowały identyfikację i przenoszenie dobrych praktyk – były one innym sposobem ich poznawania i przenoszenia. Jak wynika z analizy wydatków, zasięg tych działań był mniejszy w porównaniu z innymi zadaniami KSOW, ponadto w badaniu jakościowym uzyskano informację, że realizacja zadań 5 i 6 nie należała do łatwych. Zwłaszcza w początkowym okresie działania KSOW sekretariaty nie koncentrowały się na poszukiwaniu partnerów zagranicznych, co spowodowało późniejsze trudności, bo gdy takie działania zostały rozwinięte, to już zagranicznym partnerom, którzy wcześniej wykorzystali budżet, brakowało na nie środków.

Osoby na stanowiskach kierowniczych zajmujące się KSOW relatywnie wysoko oceniły wszelkie działania, które można zaliczyć do funkcjonowania struktury KSOW. Szczególnie wysoko oceniono koordynację i zapewnienie realizacji przedsięwzięć zaplanowanych w Planach Działania (średnia 7,8), czyli projektów, które w większości wpisywały się w identyfikowanie i przenoszenie dobrych praktyk. Ponadto blisko połowa przedstawicieli sekretariatów KSOW w dużym stopniu zgadzała się, że „w kolejnych latach realizacji Planów Działania realizowane projekty były coraz lepszej jakości” (średnia ocena w tym obszarze była równa 7,8). O efekty działań promujących dobre praktyki zapytano też projektodawców PROW, partnerów KSOW i uczestników działań KSOW – wyniki badań zostały opisane w kolejnych podrozdziałach.

Biorąc pod uwagę, że w ramach zadań 1 i 2 KSOW, dotyczących informowania o dobrych praktykach i przenoszenia ich, organizowano działania edukacyjne i że także przedsięwzięcia realizowane w ramach pozostałych zadań merytorycznych KSOW pozwalały poznawać dobre praktyki i wymieniać się nimi (np. wizyty studyjne) oraz je promować (np. konferencje, udział w targach, konkursy), na podstawie zasięgu tych działań można szacować, w jakim stopniu KSOW przyczyniła się do upowszechnienia dobrych praktyk. W tym celu skorzystano z danych monitoringowych i danych ze statystyki publicznej. Jak wynika ze sprawozdań KSOW, w latach 2008-2015 w przedsięwzięciach KSOW takich jak szkolenia, konferencje, konkursy, wyjazdy studyjne, spotkania (z wyłączeniem imprez masowych) wzięło udział ponad 334 tysiące uczestników. Najwyższa była liczba uczestników konferencji, a najmniejsza – wyjazdów studyjnych, co jest zrozumiałe ze względu na charakter tych wydarzeń.

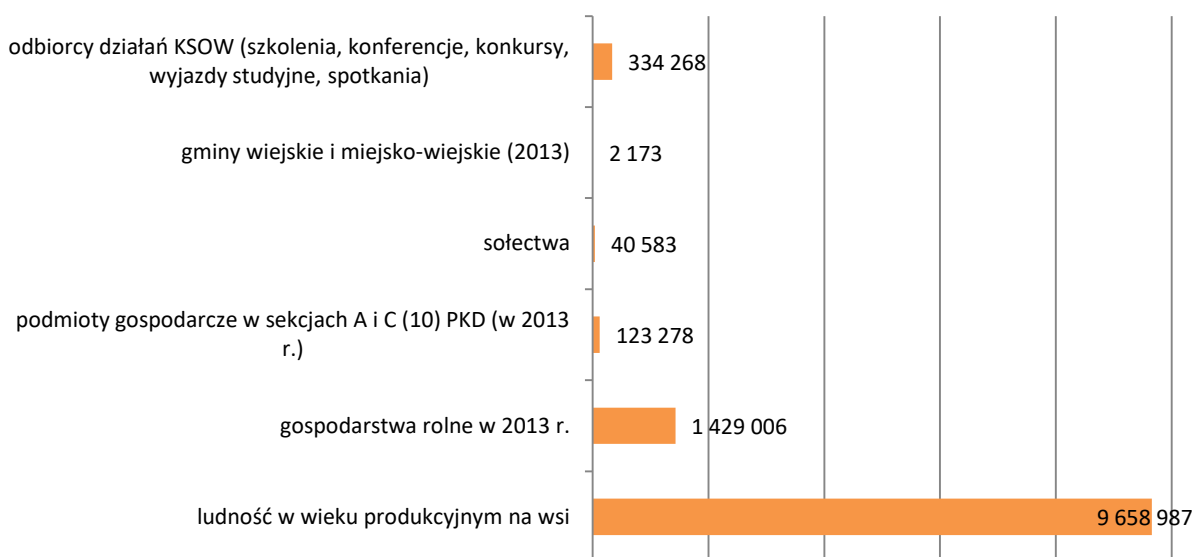
Wykres 9 Liczba uczestników edukacyjnych działań KSOW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Planów Działania KSOW, MRiRW.

Próbując ocenić taki zasięg bezpośredniego oddziaływania KSOW, porównano liczbę uczestników z wielkościami umownych grup docelowych, do jakich mogą być adresowane działania KSOW.

Wykres 10 Liczba uczestników działań KSOW w zestawieniu z wielkościami grup docelowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Planów Działania KSOW i danych GUS (z 2013 r.).

Jeżeli porównać liczbę uczestników tych działań z liczbą gmin i sołectw w Polsce, to przypada przeciętnie 154 uczestników na gminę i 8 na sołectwo. Oczywiście nie należy zakładać, że uczestnictwo pomiędzy gminami i sołectwami było równomierne, ani że w wydarzeniach brali udział wyłącznie mieszkańcy wsi. Jednak biorąc pod uwagę, że uczestnicy takich wydarzeń jak szkolenia, konferencje, konkursy i wyjazdy studyjne wzięli w nich udział, bo byli zainteresowani ich tematyką, i byli zapewne osobami ponadprzeciętnie aktywnymi w poszukiwaniu wiedzy, taki umowny wskaźnik oddziaływania daje obraz potencjału KSOW do inicjowania zmian wspomagających rozwój obszarów wiejskich poprzez rozwijanie kompetencji potencjalnych liderów zmian (przydatność tych działań, w tym rozwiniętej w nich wiedzy dla uczestników opisano w dalszej części rozdziału).

Liczba uczestników działań KSOW była też blisko trzykrotnie wyższa od liczby podmiotów gospodarczych w sekcjach A (rolnictwo) i C (dział 10) (branża spożywcza) PKD. Oczywiście nie wszyscy uczestnicy wydarzeń byli przedsiębiorcami, ale porównanie skali wykazuje, że przedsiębiorcy mieli statystycznie duże szanse uczestnictwa w promujących dobre praktyki wydarzeniach KSOW. Analiza w tym zakresie jest o tyle utrudniona, że nie monitorowano liczb przedsiębiorców uczestniczących jako wystawcy w targach i wystawach wspieranych w ramach KSOW. Z kolei jak wiadomo z badania jakościowego, partnerzy z sektora prywatnego poszukiwali w KSOW wydarzeń ściśle związanych ze swoją branżą. Ci partnerzy, którzy wzięli udział w badaniu jakościowym, korzystali z działań KSOW, jeżeli sami je współrealizowali w ramach Planu Działania, natomiast nie korzystali np. ze strony internetowej KSOW jako źródła wiedzy o wydarzeniach czy seminariach, oceniając, że w niewielkim stopniu te informacje były adekwatne do ich działalności. Także wywiady z przedstawicielami sekretariatów KSOW potwierdzają, że przedsiębiorcy, którzy jako partnerzy współrealizowali przedsięwzięcia w ramach Planów Działania, korzystali na ich realizacji. Ponadto sekretariaty adresowały promocję poszczególnych wydarzeń do określonych typów partnerów – zapraszali na wydarzenia osoby potencjalnie zainteresowane. Biorąc pod uwagę tematykę działań (zwł. produkcja rolnicza, przemysł spożywczy) szereg tych wydarzeń mogło być interesujących dla wielu przedsiębiorców z ww. branż.

Zasięg działań edukacyjnych KSOW może się wydawać niewielki w porównaniu do liczby ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich. Jednak już w zestawieniu z liczbą gospodarstw rolnych jest znaczący: gdyby każdy uczestnik działań KSOW był mieszkańcem lub pracownikiem gospodarstwa rolnego, to wiedza wyniesiona z tych działań dotarłaby do blisko 1/4 gospodarstw.

Przedstawiciele kadry kierowniczej w sekretariatach KSOW wysoko, na tle różnych działań o które pytano, ocenili realizację tych działań, które wiązały się z zapewnieniem funkcjonowania struktury KSOW (por. Tabela 29) – zwłaszcza koordynację i zapewnienie realizacji działań przewidzianych w PD (średnia 7,8 na 10), weryfikację wydatków (7,7), zapewnienie działania Grupy Roboczej ds. KSOW (7,6) i trochę niżej nabór wniosków o dofinansowanie (7,1 – kwestię naboru pomysłów opisano szerzej w dalszej części raportu) i trochę niżej łączność z Europejską Siecią Obszarów Wiejskich (6,7).

Zapewnienie funkcjonowania struktury KSOW i zrealizowanie zadań KSOW nie byłoby możliwe bez wsparcia z Pomocy Technicznej. Zapytano kadrę kierowniczą KSOW, jaką część wskaźników przypuszczalnie by osiągnięto, gdyby sieć nie korzystała ze wsparcia Pomocy Technicznej. Wśród tych badanych, którzy wyrazili swoje zdanie, zdecydowanie przeważały opinie, że byłoby to mniej niż ¼ ogółu operacji i mniej niż ¼ poszczególnych rodzajów wydarzeń. Przyjmując takie samo podejście, jak w przypadku szacowania hipotetycznych wartości wskaźników PROW, oszacowano hipotetyczny poziom realizacji wskaźników KSOW bez Pomocy Technicznej przypisując odpowiedziom respondentów: mniej niż 1/4 – 0%, około 1/4 – 25%, około połowę – 50%, około 3/4 – 75% i „podobną liczbę do osiągniętej” – 100%.

Tabela 30 Hipotetyczna realizacja wskaźników KSOW bez wsparcia z Pomocy Technicznej (liczby wskaźników)

	Mniej niż 1/4 (umownie 0%)	ok. 1/4 (umownie 25%)	ok. połowę (umownie 50%)	ok. 3/4 (umownie 75%)	Podobną liczbę do osiągniętej (umownie 100%)	Nie mam zdania	Liczba odpowiedzi	uśredniony % realizacji	Rzeczywiste wartości wskaźników	Hipotetyczne wartości wskaźników bez PT
Liczba operacji w ramach schematu III PT (KSOW): 1860	5	3	2	0	1	8	19	14%	1 860	269
Liczba partnerów KSOW na koniec 2015 r.: 2662	5	1	2	1	0	10	19	11%	2 662	280
Liczba szkoleń/seminariów : 1749	4	4	2	1	2	6	19	25%	1 749	437
Liczba konferencji: 865	5	2	3	1	2	6	19	25%	865	216
Liczba zorganizowanych konkursów : 787	4	2	3	1	3	6	19	30%	787	238
Liczba zorganizowanych targów /w ystaw / udział w targach/w ystawach: 1002	6	2	2	1	2	6	19	22%	1 002	224
Liczba ekspertyz i analiz: 125	5	2	2	1	0	9	19	12%	125	15
Liczba projektów w ramach współpracy międzyterytorialnej: 100	5	3	1	1	0	9	19	11%	100	11
Liczba projektów w ramach współpracy międzynarodowej: 213	6	2	1	1	0	9	19	9%	213	20

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

Jak wynika z odpowiedzi kadry kierowniczej, nie mogąc korzystać z Pomocy Technicznej ograniczyliby oni zasięg działań do tego stopnia, że zrealizowano by około 14% całości operacji KSOW. Jednak działania ściśle edukacyjne, tj. konferencje, szkolenia, a także udział w targach i wystawach, jak również organizacja konkursów straciłyby na tym w najmniejszym stopniu – bez Pomocy Technicznej przypuszczalnie realizowano by około 1/4 z nich. Można się domyślać porównując odpowiedzi, że takie działania (o zasięgu krajowym lub regionalnym) były postrzegane jako priorytetowe przez kadrę kierowniczą KSOW. Z porównania tych odpowiedzi i odpowiedzi

dotyczących całkowitej liczby operacji można przypuszczać, że oszczędności poszukiwano by realizując mniej niemających charakteru szkoleniowego wydarzeń (imprez) promujących dobre praktyki. W badaniach wynika też, że zredukowano by współpracę międzyterytorialną i międzynarodową (w rzeczywistości było to też działanie prowadzone na mniejszą skalę).

Powyższe wyniki można uznać mimo wszystko za optymistyczne, jeżeli wziąć pod uwagę, jak osoby na stanowiskach kierowniczych dzieliłyby środki na wdrożenie Programu, gdyby nie miały do dyspozycji Pomocy Technicznej. Jak opisano wcześniej (por. Tabela 22), działania KSOW, podobnie jak działania informacyjno-promocyjne, należałyby w takim przypadku do przypuszczalnie najbardziej redukowanych.

6.1.2. Efekty KSOW dla projektodawców – wykorzystanie dobrych praktyk i korzyści z projektów wspierających realizację dobrych praktyk

Wykorzystanie dobrych praktyk przez projektodawców PROW i innych inicjatorów projektów

Do ważnych kanałów informowania projektodawców PROW o działaniach KSOW należała strona internetowa ksow.pl. Jak wynika z badania ankietowego przeprowadzonego wśród beneficjentów i nieskutecznych beneficjentów działań 112, 114, 121, 126 i 132 w ramach innej części ewaluacji (por. Wykres 6), 1/4 projektodawców tych działań przygotowując wniosek o przyznanie pomocy odwiedzała tę stronę internetową, a 10% skorzystało z zamieszczonych na niej informacji. Biorąc pod uwagę fakt, że KSOW jest przedsięwzięciem uzupełniającym, o małej skali w porównaniu z innymi działaniami PROW, taki zasięg można ocenić jako duży.

Jeżeli chodzi o zasięg promocji dobrych praktyk poprzez stronę ksow.pl, to był on mniejszy niż poprzez stronę MRiRW. Z informacji od instytucji prowadzących strony internetowe wynika, że w latach 2007-2015 bazę dobrych praktyk zamieszczoną na stronie MRiRW odwiedziło 26 798 użytkowników, bazę dobrych praktyk na stronie ksow.pl 8 657 użytkowników, a zakładkę w której opisano dobre praktyki w UE – tylko 1 449 użytkowników. Podobne zróżnicowanie występowało wśród badanych projektodawców ww. działań. Przygotowując wnioski o przyznanie pomocy umiarkowanie często zapoznawali się z przykładami opisanymi w bazie dobrych praktyk MRiRW: 36% beneficjentów czytało przykłady dobrych praktyk, w tym 18% wykorzystywało te informacje (wśród nieskutecznych projektodawców było to 46% w tym 28% skorzystało). Rzadziej zaś projektodawcy zapoznawali się z przykładami opisanymi w bazie KSOW (23% beneficjentów, w tym 14% wykorzystywało informacje; wśród nieskutecznych projektodawców – 24% i 13%).

Baza dobrych praktyk była opisywana przez przedstawiciela instytucji systemu realizacji PROW jako źródło informacji dla samorządów, organizacji, LGD oraz dla tych wszystkich, którzy chcą też wiedzieć, na co wydawane są środki z PROW. Przedstawiciel sekretariatu KSOW kładł nacisk na to, że w bazie znajdował się nie tylko opis projektu, ale starano się przekazać doświadczenie projektodawcy, z którego inni mogli się inspirować i uczyć. Jeden z wypowiadających się przedstawicieli LGD mówił o tym, że baza ta była często wykorzystywana przez nich w celu „podpatrzenia” pomysłów do realizacji na dany rok, w szczególności w początkowych latach realizacji działań. Inny partner KSOW z kolei wspominał o niej jako miejscu, gdzie można się upewnić, czy dany pomysł na przedsięwzięcie ma szansę realizacji. Ponadto niektórzy badani partnerzy w ogóle nie wiedzieli o bazie dobrych praktyk.

Oprócz bazy także wiele innych materiałów na stronie KSOW dostarcza informacji o dobrych praktykach lub o wydarzeniach pozwalających je poznać. Z różnego rodzaju zasobami publikowanymi na tej stronie (informacje, materiały, biuletyny) zapoznawało się 24% beneficjentów i 26% nieskutecznych projektodawców ww. działań Osi I PROW, a skorzystało z tych informacji po 10%. Mniejsza rozpoznawalność strony KSOW niż MRiRW wskazuje, łączenie działań w jednych zespołach z zakresu planu komunikacyjnego i KSOW w perspektywie 2014-2020 może być krokiem w kierunku optymalnego wykorzystania potencjału instytucji w tym obszarze i poprawy zasięgu promocji dobrych praktyk.

Proces monitorowania przenoszenia dobrych praktyk, czy inicjowania nowych przedsięwzięć na ich bazie nie był sformalizowany i stąd uzyskanie opinii o ich wykorzystaniu jest utrudnione. Jednakże wypowiadający się w badaniu jakościowym wskazywali, że zdarzały się sytuacje, kiedy na konferencjach wspieranych przez KSOW pojawiały przedsięwzięcia podobne do tych, jakie były wcześniej zaprezentowane w innym województwie (np. w konkursie "Przyjazna wieś"). Niektórzy twierdzili, że wykorzystywane dobrych praktyk jest łatwiejsze w przypadku projektów infrastrukturalnych ze względu na możliwość obejrzenia danej infrastruktury, zastanowienia się nad możliwością jej adaptacji do swojego terenu. Inaczej wygląda kwestia inspiracji w przypadku rolników czy przedsiębiorców, którzy mają własną specyfikę działalności, chociaż i tu jest to jak najbardziej możliwe.

Przenoszenie dobrych praktyk identyfikowano też z wyjazdami studyjnymi będącymi źródłem inspiracji dla przedsiębiorców lub producentów. W wywiadach wspomniano wyjazd studyjny do biogazowni Austrii, po którym regionalna uczelnia przeprowadziła cykl seminariów informacyjnych w gminach nt. możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii (biomasy) np. do budowy domów ekologicznych. W efekcie w województwie również powstała podobna biogazownia.

Efekty projektów dla realizujących je partnerów KSOW

Wsparcie realizacji projektów w ramach KSOW (z wyjątkiem przypadków, gdy projekt był realizowany przez innego wykonawcę bez udziału partnera) przyczyniało się do wzmacniania potencjału partnerów. Wprawdzie sekretariaty KSOW miały tylko częściową orientację w dalszych działaniach partnerów, po zakończeniu projektu, jednak połowa badanych przedstawicieli kadry kierowniczej KSOW (9 z 19 osób) w dużym stopniu⁸¹ zgadzała się, że projektodawcy realizujący projekty w ramach Planów Działania informowali ich, że doświadczenie zdobyte w tych projektach pomogło im realizować kolejne przedsięwzięcia.

Partnerzy generalnie dobrze ocenili oni działania KSOW w kontekście ich potrzeb. Partnerzy realizujący projekty, objęci badaniem jakościowym, w szczególności podnosili korzyści polegające na zwiększeniu skali organizowanych dotąd lokalnie przedsięwzięć. Wsparcie KSOW pozwoliło im na rozszerzenie wydarzeń lokalnych na cały region lub nawet na organizację wydarzeń o charakterze ponadregionalnym i międzynarodowym. Takie poszerzenie działań służyło również w większym stopniu mieszkańcom i lokalnym przedsiębiorcom (zobacz rozdział 6.2.2). Dofinansowanie lokalnych imprez pozwoliło na zwiększenie skali przedsięwzięć. Np. w jednej z gmin, która od lata organizowała imprezę promującą produkty żywnościowe, wsparcie KSOW pozwoliło na zwiększenie zasięgu

⁸¹ Oceny między 8 a 10.

geograficznego - przyciągnięcie uczestników z kraju. Podkreślano w szczególności możliwość większej promocji organizowanych działań, co przekładało się na korzyści dla wystawców. Poza tym rozwijano współpracę z partnerami zagranicznymi. Wprawdzie gmina już wcześniej z nimi współpracowała, ale dzięki wsparciu KSOW zaproszono ich na to wydarzenie m. in. jako wystawców.

Większa skala wydarzeń to także możliwość zaproszenia wykładowców, czy ekspertów z różnych dziedzin, których sprowadzenie na wydarzenie lokalne nie było dotąd możliwe. Jako przykład podawano spotkania i szkolenia adresowane do hodowców, gdzie KSOW umożliwił organizację po raz pierwszy organizację wydarzenia na skalę kraju oraz pozyskanie wykładowców, którzy przekazali cenną wiedzę branżową, jak i wiedzę o krajowym programie dofinansowań adresowanych do tej branży. Także inni partnerzy wymieniali korzyści związane z promocją i popularyzacją celów PROW, np. ekologia w produkcji rolnej i szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich.

6.1.3. Podsumowanie rozdziału

- P odział obligatoryjnych zadań KSOW określonych w rozporządzeniu KE okazał się mało czytelny dla instytucji wdrażających i projektodawców. W praktyce informowanie o dobrych praktykach i przenoszenie dobrych praktyk nakładały się – wg badanych te działania się łączą (np. podczas konferencji). Z kolei o polityce rozwoju obszarów wiejskich (zwł. nowym PROW) informowano nie tylko w ramach zadania 7.
- W ramach identyfikacji i przenoszenia dobrych praktyk najwięcej środków przeznaczono na: działania edukacyjne (szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty), organizację lub udział w targach i wystawach branżowych w kraju i za granicą, organizacja lub udział w targach i wystawach branżowych w kraju i za granicą, organizację wydarzeń (np. dożynki, imprezy kulinarne, imprezy artystyczne).
- W ramach wsparcia współpracy (krajowej i międzynarodowej) najwięcej środków przeznaczono na: wizyty studyjne, targi i wystawy, a także szkolenia i imprezy np. promujące żywność.
- „Dobre praktyki” i „innowacyjność” rozumiano intuicyjnie, w oparciu o wiedzę ekspercką. Poszukiwano ich m. in. poprzez nabór operacji do Planów Działania, konkursy edukacyjne, konkurs „Przyjazna wieś” i współpracę z departamentami merytorycznymi PROW.
- ¼ projektodawców I osi PROW odwiedziła stronę KSOW.pl a 10% skorzystało ze znalezionych tam informacji przygotowując wnioski do PROW (WYG PSDB).
- Uzyskanie wsparcia realizacji projektu w ramach KSOW przyczyniało się do wzmocnienia potencjału partnerów (wnioskodawców) KSOW (o ile to oni sami realizowali projekty lub były one realizowane u nich np. w gminie). Korzyści dla partnerów (wnioskodawców) to m. in. zwiększenie skali przedsięwzięć (regionalne, międzynarodowe), większa promocja, możliwość zaproszenia wykładowców – specjalistów.
- Kadra kierownicza KSOW umiarkowanie wysoko oceniła identyfikację, analizę i przenoszenie dobrych praktyk, wyżej – wydarzenia promocyjne, a trochę niżej, choć nadal pozytywnie stronę internetową ksow.pl.

- Zasięg działań KSOW świadczy o dużym potencjale wspierania przyszłych liderów zmian. Liczba uczestników działań o charakterze edukacyjnym (bez uczestników targów i wystaw), to: średnio 154 na gminę i 8 na sołectwo w Polsce, $\frac{1}{4}$ liczby gospodarstw rolnych i blisko trzykrotnie więcej od liczby podmiotów gospodarczych z branży rolnej i spożywczej.
- Baza dobrych praktyk KSOW nie była popularna. W latach 2007-2015 odwiedziło ją tylko 8 657 użytkowników, a podobną bazę na stronie MRiRW - 26 798.
- Zadania związane ze współpracą międzynarodową stanowiły mniejszą część wydatków. Zostały zintensyfikowane dopiero w 2012 r. po powierzeniu FAPA zadań SC KSOW, gdy zagraniczni partnerzy często już wykorzystali budżet na współpracę.

6.2. W jakim stopniu Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich przyczyniła się do realizacji celów PROW?

6.2.1. Wkład projektów KSOW w realizację celów PROW

Cele PROW obejmują: dostosowania gospodarstw rolnych do rosnących wymagań wspólnotowych (w tym związanych z ochroną środowiska), dalszą poprawę konkurencyjności przemysłu spożywczego, podniesienie poziomu wykształcenia i kwalifikacji, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i aktywizację społeczności wiejskich.

Ze względu na specyfikę interwencji, KSOW przyczyniła się przede wszystkim bezpośrednio do realizacji celów PROW związanych z podwyższaniem kompetencji. Aż 41% środków KSOW wydatkowano na działania w ścisłym sensie edukacyjne⁸²: szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty, wizyty studyjne oraz konkursy wiedzy. Także udział w targach i wystawach branżowych (na które wydatkowano 22%) środków KSOW przyczynił się do zdobywania wiedzy, umiejętności i doświadczeń. W kolejnym podrozdziale opisano, w jakim stopniu udział w działaniach edukacyjnych, targach i wystawach przyczynił się do podwyższania kompetencji uczestników.

Jak wynika ze sprawozdań z realizacji Planów Działania KSOW, liczba uczestników działań podwyższających kompetencje, tj. szkoleń, seminariów, konferencji i wyjazdów studyjnych wyniosła 201 696. Innym działaniem PROW, które zmierzało do podwyższania kompetencji były szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (Działanie 111), w których wzięło udział 332 367 osób. Wkład KSOW w realizację celów PROW w zakresie podwyższania kompetencji był więc znaczący i porównywalny z Działaniem 111. Dodatkowo szacując, że koszty organizacji szkoleń, konferencji seminariów, warsztatów i wizyt studyjnych stanowiły 40% kosztów realizacji Planów Działania PROW⁸³, to koszt jednostkowy udziału jednego uczestnika w tych działaniach szacuje się na 320 zł, podczas gdy koszt jednostkowy udziału uczestnika szkoleń w Działaniu 111 wynosi 361 zł. Koszty te były więc porównywalne. Były trochę niższe w przypadku KSOW (pomimo zagranicznych wizyt studyjnych) ale nie można stąd wnioskować o różnicach w efektywności bez znajomości liczby dni szkoleniowych w KSOW ani oceny przydatności szkoleń w Działaniu 111.

Oprócz powyższych, działaniami skoncentrowanymi na przekazywaniu wiedzy były takie działania informacyjno-promocyjne, jak wydawnictwa, publikacje, strony internetowe i programy telewizyjne, na które wydatkowano łącznie 12% wydatków KSOW.

Ze względu na charakter wsparcia w KSOW, wkład sieci w realizację celów PROW związanych z dostosowywaniem gospodarstw rolnych do wymagań UE był pośredni. O ile sam proces dostosowania przeprowadzano w ramach innych działań PROW, to KSOW wspierała go poprzez podwyższanie kompetencji w zakresie produkcji rolnej (na co przeznaczono 6% środków KSOW). Działania te nie dotyczyły bezpośrednio poprawy dostosowania do wymagań w zakresie ochrony

⁸² Przeanalizowano tematykę przedsięwzięć sfinansowanych w ramach PROW. Zostały wykorzystane sprawozdania z realizacji Planów Działania KSOW (Sekretariatu Centralnego i sekretariatów regionalnych) w latach 2012-2015. Nie uwzględniono danych dla woj. mazowieckiego z lat 2014-2015 i lubuskiego z lat 2012-2013, w przypadku których sposób prezentacji danych (tylko łączne dane o wydatkach ramach zadania) nie umożliwiał analizy.

⁸³ 40% z 161 510 122 zł. (sprawozdanie PROW 2015 r.) to 64 604 049 zł.

środowiska, np. takich zagadnień, jak odpowiedzialne wykorzystywanie substancji chemicznych czy utylizacja odpadów. Zagadnienia ekologiczne były obecne w działaniach KSOW, ale dotyczyły one działań uzupełniających, raczej niż głównego nurtu produkcji rolnej czy spożywczej. Były to np. działania promujące rolnictwo ekologiczne, ekoturystykę i odnawialne źródła energii. Wkład KSOW był tutaj umiarkowany – także w tym obszarze wydatkowano 6% środków KSOW.

Większą rolę odegrała KSOW w przypadku poprawy konkurencyjności produkcji spożywczej, nie tyle jednak przemysłu, ile przede wszystkim produkcji nieprzemysłowej. Wkład KSOW w tym obszarze był znaczący - na działania związane z poprawą konkurencyjności przemysłu spożywczego oraz promowanie tradycyjnych produktów i tradycyjnych metod przetwarzania żywności wydatkowano 13% środków KSOW.

Znacząca część działań KSOW dotyczyła poprawy konkurencyjności podmiotów na obszarach wiejskich (36%) poza przetwórstwem spożywczym. Były to działania promujące produkcję rolną, np. targi i inne wydarzenia (14% wydatków), turystykę na wsi (11%) i szeroko rozumianą przedsiębiorczość (11%).

Kolejnym celem KSOW jest aktywizacja społeczności wiejskich. Bezpośrednie działania KSOW w tym obszarze były mniej znaczące, niż w zakresie poprawy konkurencyjności, ale porównywalne co do skali z działaniami w pozostałych wymienionych obszarach. Na te rodzaje działań wydatkowano 11% środków KSOW, w tym blisko 7,% na aktywizację zawodową i społeczną (np. rozwijanie umiejętności zawodowych, przedsięwzięcia angażujące lokalne społeczności do twórczego działania, dbania o otoczenie zdrowie, promowanie sołtysów i liderów/liderów), a 4% na dodatkowe wsparcie działań prowadzonych w ramach osi Leader, efektem której jest poświęcona inna część ewaluacji ex-post.

Działania w ostatnim obszarze celów PROW – poprawy jakości życia na obszarach wiejskich – można by uznać za mniej znaczące w ramach KSOW. Sieć przyczyniała się do niej w różnych dostarczając mieszkańcom wsi możliwości uczestnictwa w kulturze i spędzania czasu wolnego (7,3% wydatków) a także – działając w innym obszarze jakości życia – promowała dobre praktyki w zakresie projektów infrastrukturalnych (0,2% wydatków). Należy jednak dodać, że do poprawy jakości życia przyczyniały się też działania KSOW, które poprawiały sytuację materialną uczestników, czyli udział w targach i wystawach przekładający się na rozwój działalności wystawców (wyniki omówione w kolejnym podrozdziale). Ponadto pośrednio KSOW stwarzała możliwości podwyższania jakości życia poprzez rozwijanie kompetencji oraz dostarczanie inspiracji do działania, np. poprzez działania aktywizujące i promowanie dobrych praktyk.

Ponadto w ramach KSOW prowadzono działania sprzyjające realizacji wszystkich celów PROW. Były to działania zwiększające dostęp do wiedzy o polityce rolnej i rozwoju obszarów wiejskich (w tym promowanie nowej perspektywy finansowej) lub umożliwiające udział w jej współtworzeniu (nie tylko w ramach zadania 7 KSOW) na które wydatkowano 12% środków, jak również działania informacyjne i promocyjne upowszechniające znajomość PROW 2007-2013 i KSOW (4%).

Tabela 31 Wkład KSOW w realizację celów PROW

Cel		Obszar tematyczny	
Dostosowania gospodarstw rolnych do wymagań UE	12%	podwyższanie kompetencji w zakresie produkcji rolnej	6%
Ochrona środowiska, ekologia		działania promujące rolnictwo ekologiczne, ekoturystykę, OZE i inne	6%
Żywność, produkty tradycyjne, przemysł spożywczy	13%	działania promujące produkty spożywcze, w tym produkty tradycyjne (targi, imprezy i inne), warsztaty kulinarne	13%
Poprawa konkurencyjności	36%	promocja produkcji rolnej (w tym targi, imprezy)	14%
		agroturystyka, promocja turystyki wiejskiej	11%
		przedsiębiorczość, konkurencyjność (szkolenia i inne formy kształcenia, fora przedsiębiorców, działania promujące rozwijanie przedsiębiorczości)	11%
Podwyższenie kompetencji, aktywizacja (w pozostałych dziedzinach)	11%	aktywizacja zawodowa / społeczna	6,5%
		Leader, funkcjonowanie LGD i wsparcie LSR	4%
Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich	7,5%	kultura, tradycja, rozrywka	7,3%
		konkurs na najlepszy projekt infrastrukturalny	0,2%
Wszystkie cele PROW		informacja i promocja PROW/KSOW	4%
		polityka rolna, polityka rozwoju (w tym informacja o perspektywie 2014-2020)	12%
Inne			5%
Ogółem			100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy sprawozdań z realizacji Planów Działania KSOW z lat 2013-2015. Dane bez woj. mazowieckiego (2014-2015) i lubuskiego (2012-2013).

6.2.2. Podwyższanie kompetencji – efekty wsparcia dla odbiorców działań edukacyjnych KSOW i uczestników działań promocyjnych (w tym szacunkowy efekt netto)

Działania Krajowej Sieci Obszarów wiejskich przyczyniały się do upowszechniania wiedzy o dobrych praktykach, wykorzystywanej przez część projektodawców przygotowujących przedsięwzięcia dofinansowywane w ramach PROW. Wykorzystywana były m. in. wiedza promowana poprzez bazę dobrych praktyk (por. Wykres 6).

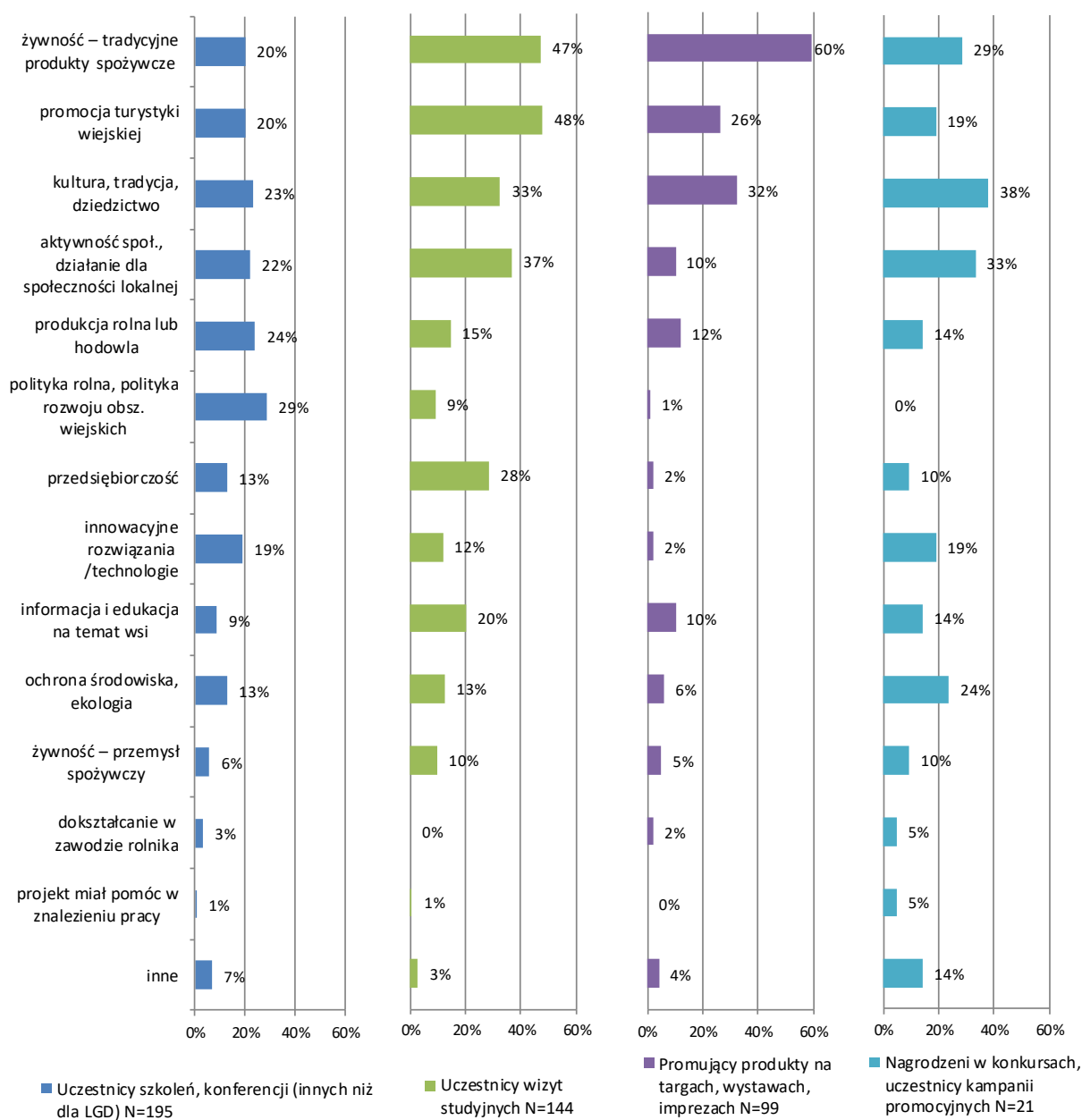
Pracownicy sekretariatów KSOW mieli częściowe informacje o efektach projektów dla uczestników, ale wyłaniał się z nich pozytywny obraz wsparcia. Zdarzały się też projekty wywierające wyjątkowy wpływ na uczestników, gdzie zauważalne było ich wielkie zaangażowanie i zadowolenie z udziału.

Aby oszacować, na ile uczestnicy skorzystali z przedsięwzięć zrealizowanych w ramach Planów Działania przeprowadzono wśród nich ankietę internetową CAWI, szerzej opisaną w części metodologicznej.

Ankietę wypełniło 512 osób, które uczestniczyły w następujących rodzajach przedsięwzięć: szkolenia, seminaria, warsztaty i konferencje (bez szkoleń dla LGD) – 195 osób, wizyty studyjne – 144 osoby, uczestnicy branżowych targów, wystaw, imprez podczas których promowali swoje produkty – 99 osoby, uczestnicy nagrodzeni lub wyróżnieni w konkursach (np. na najlepszy projekt, inicjatywę, gospodarstwo, produkt markowy lub w innym konkursie w ramach wskazanego projektu) lub biorący udział w kampanii promującej markę lub produkty – 21 osób, uczestnicy szkoleń dla Lokalnych Grup Działania – 52 osoby, uczestnicy innych działań – 8 osób. Poniżej opisano wyniki dla czterech

pierwszych grup. Wyniki dotyczące LGD opisano w kolejnym podrozdziale. Z uwagi na brak możliwości interpretacji w analizie pominięto respondentów wskazujących „inną” kategorię działań.

Wykres 11 Tematyka przedsięwzięć, w których brali udział uczestnicy



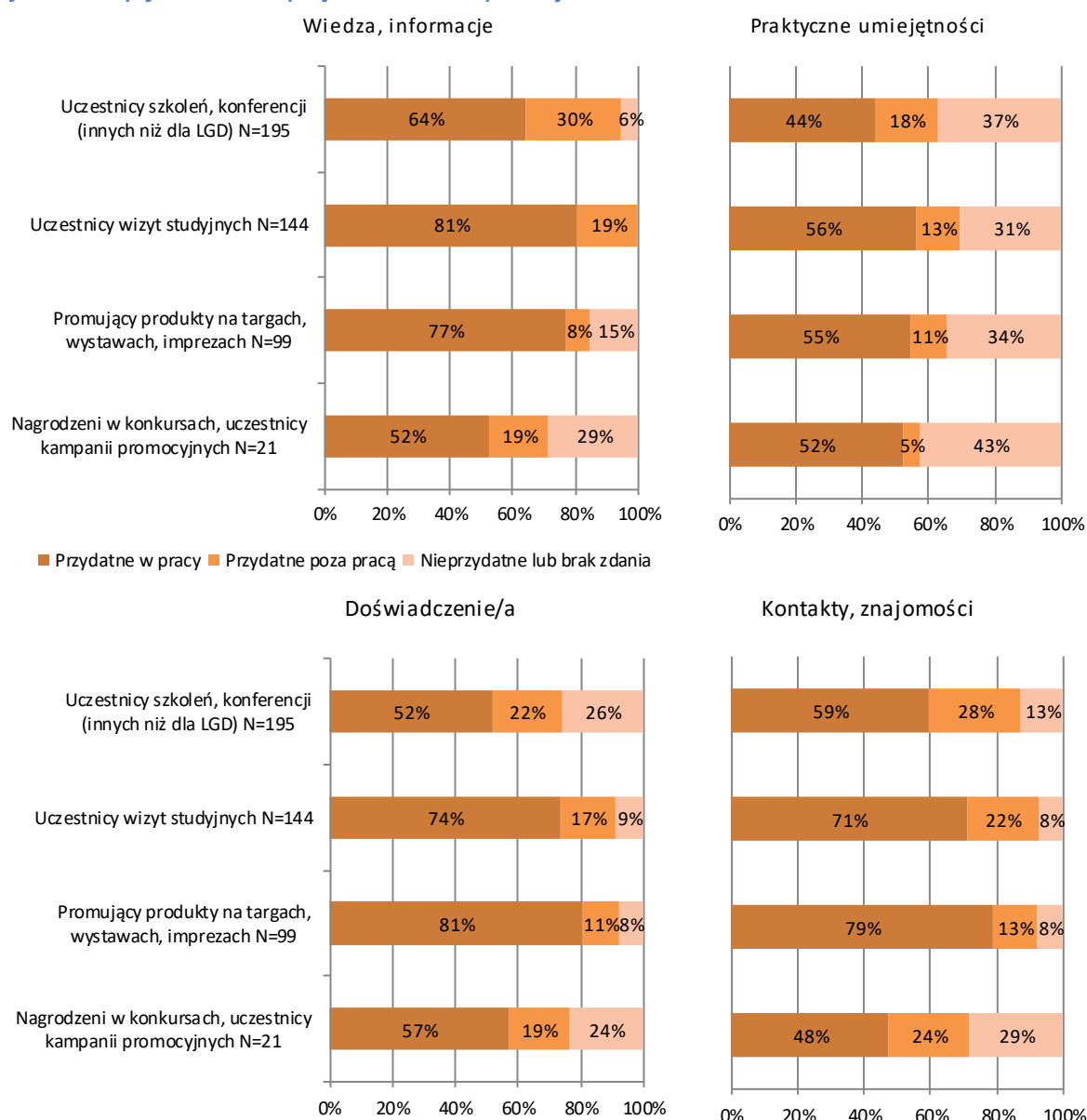
Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW. Możliwość wyboru wielu odpowiedzi.

Uczestnicy szkoleń, konferencji, seminariów i warsztatów kształcili się z różnorodnych tematów. Najczęściej jako tematykę wskazali: politykę rolną, produkcję rolną i hodowlę (24%), kulturę i tradycję (23%), aktywność społeczną (22%), agroturystykę / promocję turystyki wiejskiej (20%) i tradycyjne produkty spożywcze (20%).

Uczestnicy wizyt studyjnych najczęściej wyjechali za granicę (68%), rzadziej byli na wizycie studyjnej w kraju (31%) i bardzo rzadko przyjmowali zagranicznych. Do najczęstszych tematów wizyt studyjnych w przypadku badanych uczestników należały agroturystyka (48%) i tradycyjne produkty spożywcze (47%) a także aktywność społeczna (37%), kultura i tradycja (33%) i przedsiębiorczość (28%).

Uczestnicy targów, wystaw i imprez najczęściej promowali tradycyjne produkty spożywcze (60%), kulturę, tradycję i dziedzictwo (32%) oraz turystykę wiejską (26%). Osoby nagrodzone w konkursach lub uczestniczące w promocji marki wskazały bardzo zróżnicowaną tematykę – najczęściej były to przedsięwzięcia dotyczące kultury i tradycji (38%), aktywności społecznej (33%) i ochrony środowiska (24%).

Wykres 12 Wpływ udziału w projektach na kompetencje



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW. Możliwość wyboru wielu odpowiedzi.

Zapytano uczestników, czy dzięki udziałowi w projektach zdobyli przydatne dla nich: wiedzę lub informacje, praktyczne umiejętności, doświadczenie (doświadczenia) oraz kontakty. We wszystkich tych obszarach ocena przedsięwzięć jest pozytywna, a zdobyta wiedza, umiejętności, doświadczenie i kontakty zostały najczęściej ocenione jako przydatne także w pracy zarobkowej. A zatem projekty KSOW prowadzą do podwyższania poziomu kompetencji uczestników i przekładają się na ich działania potencjalnie sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich.

Zdecydowana większość uczestników **szkoleń, warsztatów, konferencji** itp. form edukacyjnych zdobyła na nich przydatną wiedzę – 94%, w tym dla 64% przydatną w pracy. Rzadziej jednak rozwinęli praktyczne umiejętności (63%, w tym 44% – przydatne w pracy) i zdobyli doświadczenia (74%, w tym 52% – przydatnych w pracy). Formy szkoleniowe były też okazją do nawiązywania kontaktów (87%, w tym dla 59% – kontaktów przydatnych w pracy). Także pracownicy sekretariatów KSOW podkreślali w wywiadach, że to tego typu wydarzenia były dla partnerów i innych uczestników okazją do poznawania się.

Przedstawiciele sekretariatów i partnerzy KSOW uczestniczący w badaniach jakościowych dostrzegali bezpośrednie efekty szkoleń i konferencji dla ich uczestników. Niektóre szkolenia miały rolę propagującą ułatwianie wprowadzania zmian poprzez wyjaśnianie skutków regulacji dotyczących rolnictwa. Jednym partnerów uczestniczących w badaniach jakościowych była organizacja hodowców, w której dostrzegano korzyści dla uczestników. Ta organizacja dzięki wsparciu KSOW zorganizowała wydarzenie edukacyjne na większą skalę i zaprosiła specjalistów, których inaczej nie mogłaby zaprosić, jak i hodowców, spośród których niektórzy po raz pierwszy brali udział w takim spotkaniu. Korzyścią dla uczestników była wiedza wyniesiona z wykładów, ale także z odpowiedzi na pytania, jakich wykładowcy udzielali uczestnikom na forum. Była to też efektywna metoda upowszechniania wiedzy w porównaniu do indywidualnych konsultacji, z których hodowcy musieliby korzystać, gdyby takie wydarzenie nie zostało zorganizowane. Dodatkowo podczas tego spotkania niektórzy hodowcy bezpośrednio nawiązywali współpracę w celu rozwoju hodowli lub sprzedaży. Generalnie szkolenia, konferencje i różnego rodzaju spotkania stwarzały możliwość zebrania w jednym miejscu osób z jednej strony z podobnego środowiska, o wspólnych zainteresowaniach i potrzebach, z drugiej z różnych środowisk, co ułatwiał nawiązywanie współpracy (np. na linii naukowcy-sektor prywatny, lokalne organizacje społeczne) i owocowało nowymi pomysłami.

Innym efektem szkoleń było uświadomienie sobie przez uczestników swoich możliwości i nabranie sił gotowości do działania (empowerment). Tak było w przypadku kół gospodyń wiejskich uczestniczących w szkoleniu z zakresu aktywizacji. W rezultacie uczestniczki poznały dobre praktyki, poznały kobiety z innych kół i zdały sobie sprawę ze swoich zasobów oraz nauczyły się budowania organizacji i współpracy – tak lokalnie, jak i z innymi KGW.

Partnerzy nie wiedzieli natomiast, jakie efekty odnieśli uczestnicy ich w dłuższym okresie. Przyznawali, że nie zbierali tych informacji, a niektórzy z nich zauważali, że byłoby warto prowadzić takie badania.

Jak wynika z badania ankietowego, wizyty studyjne okazały się najskuteczniejszą, spośród analizowanych, formą zdobywania wiedzy. Wszyscy badani uczestnicy wizyt zdobyli przydatną wiedzę, w tym 81% – wiedzę przydatną w pracy. Często też rozwinęli praktyczne umiejętności (69%, w tym dla 56% przydatne w pracy), prawie wszyscy zdobyli doświadczenia (91%, w tym dla 74% przydatne w pracy) i nawiązali kontakty (92%, w tym dla 74% przydatne w pracy).

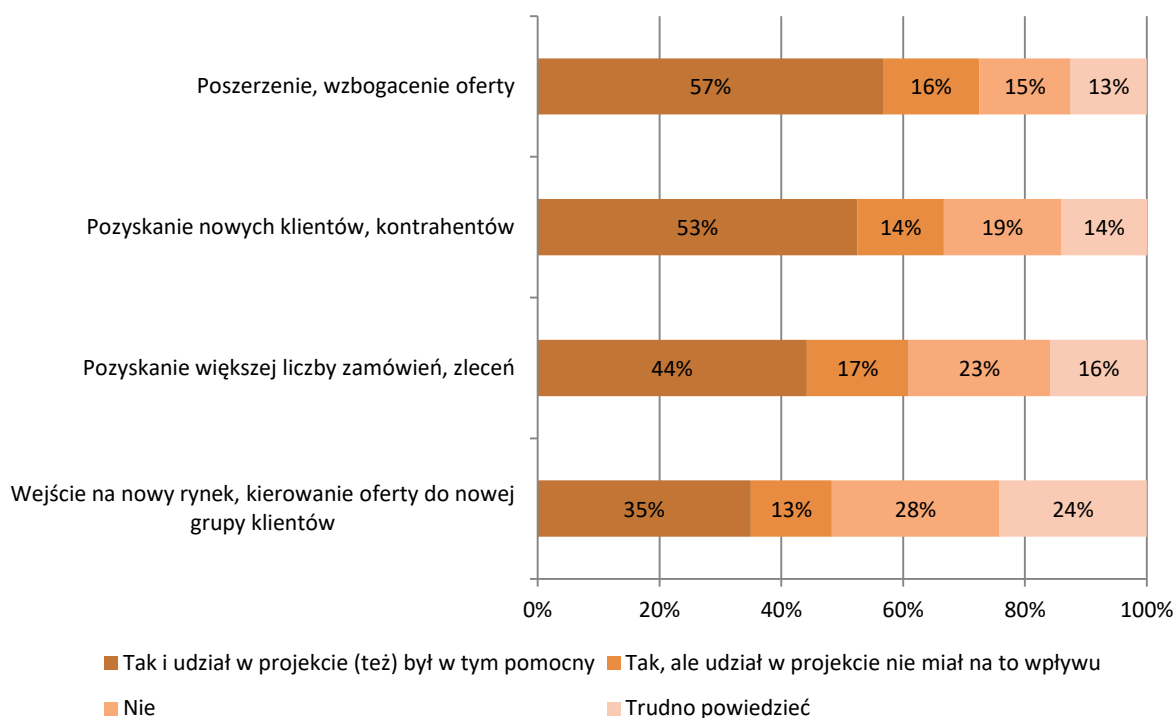
Wizyty studyjne były generalnie dobrze oceniane przez partnerów objętych badaniem jakościowym. Badanie ukazało też, że partnerzy mieli wobec nich różne oczekiwania. Część traktowała je jako możliwość podpatrzenia rozwiązań u innych (w kraju lub za granicą), część z kolei uważała, że celem wizyt powinno być raczej sieciowanie i budowa partnerstw. Badani podając przykłady wizyt odwoływali się jednak do ostatniego okresu, który zalicza się już do obecnej perspektywy finansowej. Zwracano uwagę na korzyści wypływające z wyjazdów, np. do tzw. wiosek tematycznych, czy wyjazdów zagranicznych. Wizyty stwarzały możliwość poznawania interesujących rozwiązań w praktyce, tam, gdzie one funkcjonowały, a nie tylko w teorii. Przykładowo osoby z sektora prywatnego mogły zapoznać się z projektami z zakresu rozwoju przedsiębiorczości na wsi. Uczestnicy wynosili z wizyt studyjnych konkretne pomysły, które chcieli wdrażać. Wizyty przynosiły też mniej konkretne, ale nie mniej ważne rezultaty: uczestnicy wracali z inspiracjami i refleksjami dotyczącymi dalszego rozwoju ich działalności.

Wpływ uczestnictwa na kompetencje był rzadszy w przypadku uczestników **konkursów** i kampanii promujących np. markę, produkty itp., co jest zrozumiałe ze względu na charakter tych działań. Jednak i w tym przypadku uczestnictwo stwarzało okazje do uczenia się. Ci uczestnicy dość często zdobyli przydatną wiedzę (71%, w tym dla 57% przydatną w pracy), umiejętności (odpowiednio 57% i 52%), doświadczenia (76% i 57%) i kontakty (71% i 48%). Jak wykazało badanie jakościowe, konkursy odgrywały rolę w promowaniu aktywizacji i przenoszeniu dobrych praktyk – np. prezentacja dobrych praktyk w ramach funduszu sołeckiego. Podczas wydarzeń wieńczących konkursy wymieniano się też doświadczeniami, ponadto uczestnicy zdobywali wówczas wiedzę o możliwościach ubiegania się o finansowanie na organizację przedsięwzięć. Innym przykładem są konkursy, które promowały aktywizację społeczną ludności, zwłaszcza konkursy dla lokalnych liderów lub liderek, w wyniku których osoby wyróżniane stawały się jeszcze bardziej aktywne na swoim terenie, a miejscowa społeczność chętniej korzystała z ich doświadczeń. Dodatkowo ciekawym rozwiązaniem w jednym z takich konkursów było przyznanie nagród (rzeczowych) zgodnych ze zgłoszonymi potrzebami nie tylko samym liderkom, lecz także organizacjom, z którymi były związane, co pomagało tym organizacjom rozwijać działalność.

Korzyści we wszystkich obszarach uwzględnionych w badaniu ankietowym często odnieśli ci uczestnicy, którzy promowali swoje produkty na **targach, wystawach i imprezach promocyjnych**. Zdobyli oni przydatną wiedzę (85%) – najczęściej przydatną w pracy (81%) i umiejętności (66% i 55%). Przede wszystkim zaś prawie wszyscy zdobyli doświadczenia (92%, w tym dla 81% przydatne w pracy) i nawiązali kontakty (92%, w tym dla 79% przydatne zawodowo).

Wystawcy promujący swoje produkty na targach, wystawach, imprezach w większości odnieśli korzyści biznesowe z udziału w tych wydarzeniach. Najczęściej w efekcie uczestnictwa wystawcy wzbogacili swoją ofertę 57%. Odnieśli też korzyści w sprzedaży: 53% pozyskała nowych klientów, 44% odnotowała większą liczbę zamówień lub zleceń dzięki udziałowi w wydarzeniach KSOW, ponadto 35% weszło na nowy rynek (dotarło z ofertą do nowej grupy klientów).

Wykres 13 Korzyści dla wystawców na targach, wystawach, imprezach

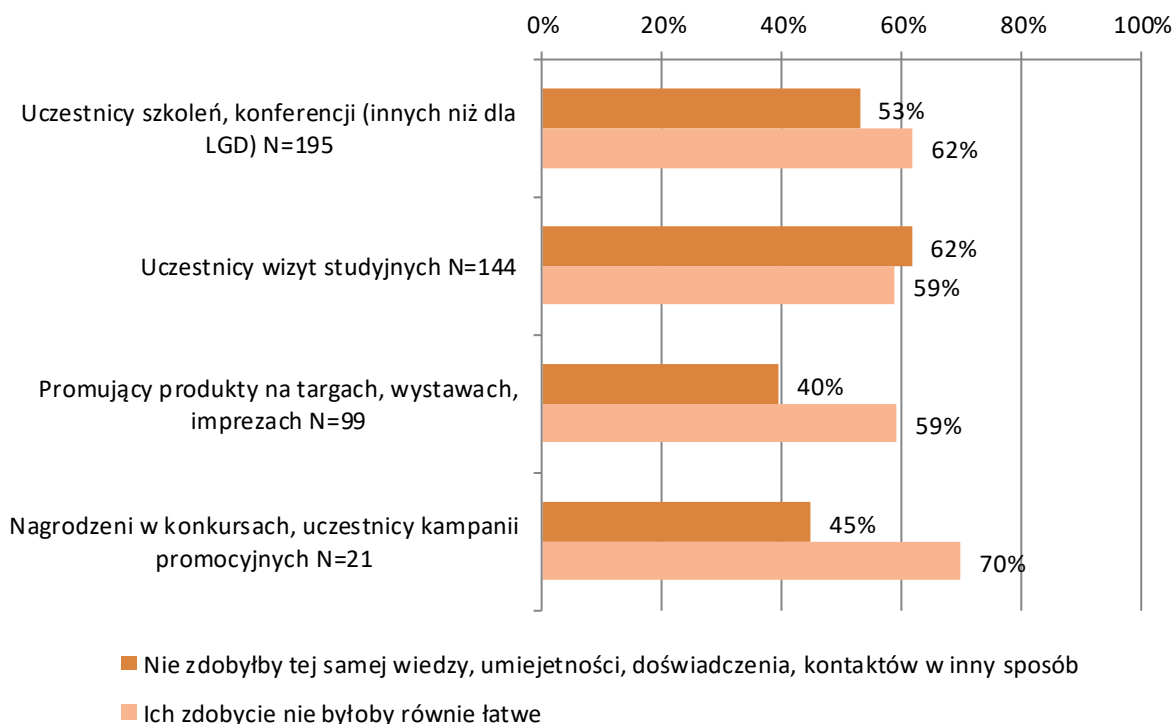


Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW. Wystawcy (N=99).

W badaniu jakościowym przedstawiciel sekretariatu KSOW zwracał uwagę na to, że sekretariat promował region czy subregion, a nie pojedynczych producentów lub hodowców. Natomiast oni sami promowali swoje produkty na stoiskach, na których byli wystawcami. Pojawiały się też przykłady konkretnych sukcesów handlowych w nawiązywaniu kontaktów z zagranicą – np. organizacja stoiska na targach w Chinach przez jedno z województw oraz nawiązanie kontaktów handlowych zakończonych eksportem polskich jabłek oraz mleka na ten rynek.

Zdecydowana większość uczestników, gdyby nie brała udziału w projektach KSOW, chciałaby zdobyć tę samą wiedzę, umiejętności, doświadczenia lub kontakty w inny sposób (62% do 70% w zależności od badanej grupy), co także wskazuje ich na przydatność dla uczestników. Aby zbadać wielkość **szacunkowego efektu netto** form wsparcia KSOW, zapytano uczestników, którzy zadeklarowali zdobycie wiedzy, umiejętności, doświadczenia lub kontaktów, na ile w ich ocenie mogliby oni odnieść te same korzyści, gdyby nie brali udziału w projektach KSOW.

Wykres 14 Szacunkowy efekt netto wsparcia KSOW



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW.

Deklaratywny efekt netto wsparcia okazuje się wysoki. Najwyższy jest w przypadku uczestników wizyt studyjnych, spośród których aż 62% było zdania, że nie zdobyliby tej samej wiedzy, umiejętności, doświadczenia lub kontaktów w inny sposób, a 59%, że ich zdobycie nie byłoby tak łatwe bez wizyty studyjnej. O wysokim tak rozumianym efekcie netto można też mówić w przypadku uczestników szkoleń, warsztatów, konferencji: 53% nie odniosłoby tych korzyści w inny sposób, a 62% było zdania, że nie byłoby to na tyle łatwe.

W przypadku uczestników działań promocyjnych poziom deklaratywnego efektu netto był umiarkowany: 40% wystawców i 45% laureatów konkursów lub uczestników kampanii promocyjnych było zdania, że nie odnieśli by tych samych korzyści w sferze wiedzy, umiejętności, doświadczeń lub kontaktów, gdyby nie brali udziału w danym projekcie. Jednak odpowiednio 59% i 70% zadeklarowało że osiągnięcie tych rezultatów mogłoby nie być równie łatwe. Przypuszczalnie więc w przypadku tych grup uczestników istnieją inne, łatwo dostępne dla znacznej części uczestników możliwości podwyższania tych samych kompetencji i nawiązywania kontaktów.

U niewielkiej części uczestników udział w projektach KSOW przyczynił się do **znaczących zmian w aktywności zawodowej lub społecznej**. O największym efekcie można mówić w przypadku osób nagrodzonych w konkursach (i uczestników kampanii promocyjnych): aż 10% z nich zaczęło prowadzić działalność gospodarczą, do czego przyczyniło się ich uczestnictwo w tym projekcie (kolejne 5% prowadziło działalność już wcześniej). Uzyskanie wyróżnienia ułatwiło tym osobom założenie firmy – przypuszczalnie dzięki zdobytej popularności lub wzmocnionej motywacji.

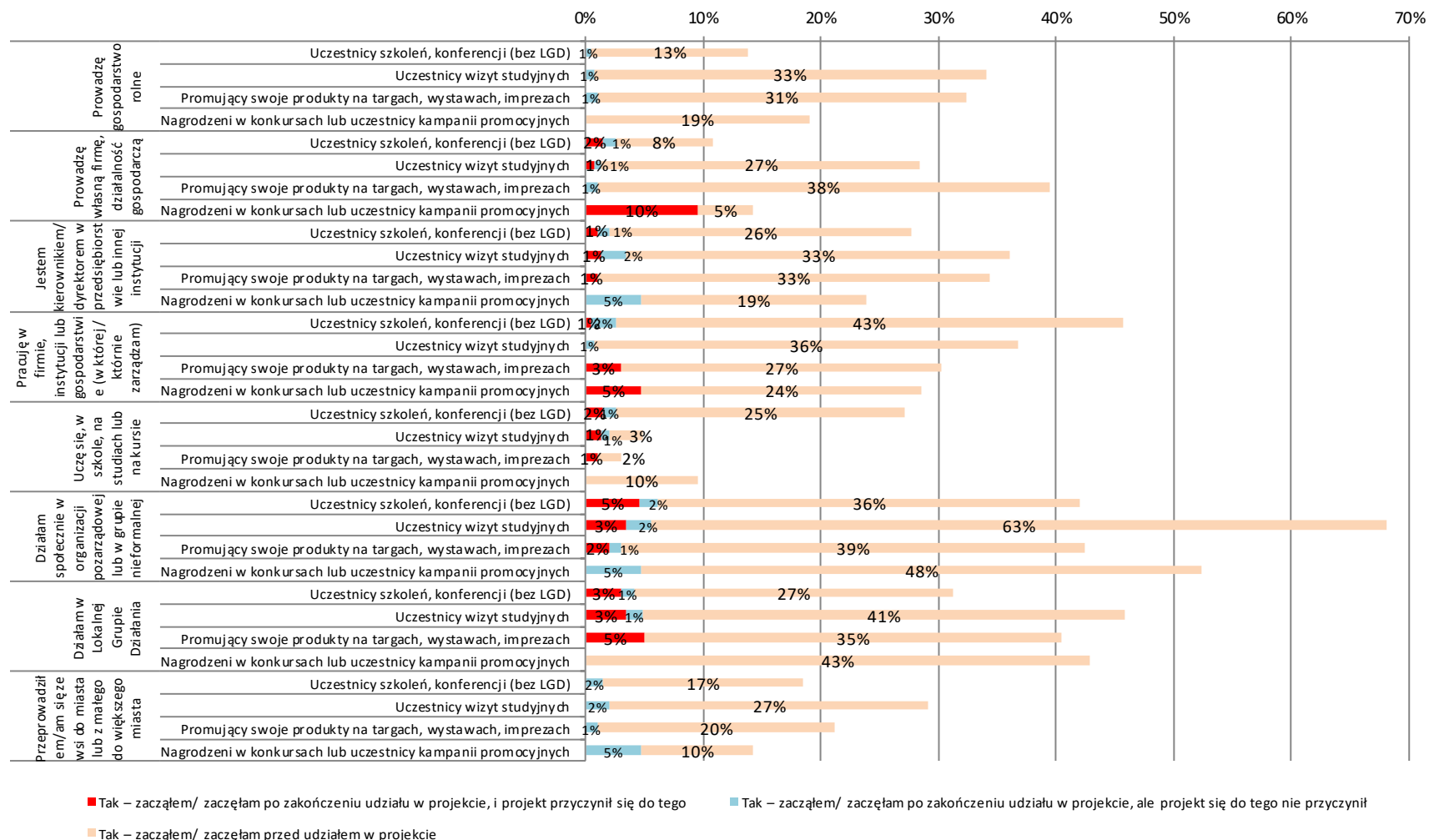
Udział w projektach przyczynił się też do założenia działalności gospodarczej przez 1% uczestników wizyt studyjnych i 2% uczestników szkoleń i konferencji. Działania edukacyjne miały więc niewielki

bezpośredni wpływ na rozwijanie przedsiębiorczości. Jest to niski wynik, jeżeli wziąć pod uwagę, że 25% wydatków na szkolenia, konferencje, seminaria i warsztaty oraz 9% wydatków na wizyty studyjne poniesiono na przedsięwzięcia, które dotyczyły szeroko rozumianej przedsiębiorczości (przedsiębiorczość w nazwie projektu, lub np. działania dot. grup producenckich, ekonomii społecznej, promowania ginących zawodów, prowadzenia zagród edukacyjnych, nauki tradycyjnych rzemiosł mogących stanowić dodatkowe źródło dochodu). Nie musi to oznaczać, że podwyższanie kompetencji w obszarze przedsiębiorczości było nieskuteczne. Mogło ono też przyczyniać się do rozwijania przez uczestników działalności w innych formach (np. sprzedaży bezpośredniej lub działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej – MOL).

Dla niektórych uczestników udział w projekcie był pomocny w znalezieniu zatrudnienia. Było to 5% laureatów konkursów (kampanii promocyjnych) i 3% tych, którzy wystawiali produkty na targach, wystawach i imprezach. Trochę częściej, niż do zatrudnienia, uczestnictwo w projektach przyczyniło się do aktywizacji społecznej. Dzięki temu, że uczestnicy wzięli udział w projektach, niektórzy z nich zaangażowali się w działalność na rzecz swoich społeczności lokalnych (5% uczestników szkoleń i konferencji, 3% uczestników wizyt studyjnych i 2% wystawców). Przede wszystkim zaś zdecydowana większość uczestników wizyt studyjnych (63%), blisko połowa laureatów konkursów (48%) i jedna trzecia uczestników szkoleń, konferencji (36%) i wystawców (39%) zadeklarowała, że już wcześniej, przed rozpoczęciem udziału w projekcie, działała społecznie (na rzecz swojej społeczności) w organizacji pozarządowej lub w grupie nieformalnej, a zatem uczestnikami przedsięwzięć często były osoby ponadprzeciętnie aktywne w wielu obszarach. Mogli też trafić do tych projektów poprzez działalność społeczną, biorąc pod uwagę, że w ramach KSOW wspierano działania edukacyjne i promocyjne organizowane przez lokalne organizacje (np. koła gospodyń wiejskich, organizacje rolnicze i branżowe).

Ponadto niektórzy uczestnicy w efekcie udziału w projektach zaangażowali się w działalność w Lokalnych Grupach Działania (5% wystawców, 3% uczestników szkoleń i 3% uczestników wizyt studyjnych). Zwraca też uwagę znacząca rola LGD w rekrutacji uczestników do przedsięwzięć KSOW: aż 27% uczestników szkoleń i konferencji, 41% uczestników wizyt studyjnych, 35% wystawców i 43% laureatów konkursów i uczestników kampanii promocyjnych było już wcześniej aktywnych w LGD.

Wykres 15 Wpływ projektów KSOW na zmiany aktywności uczestników

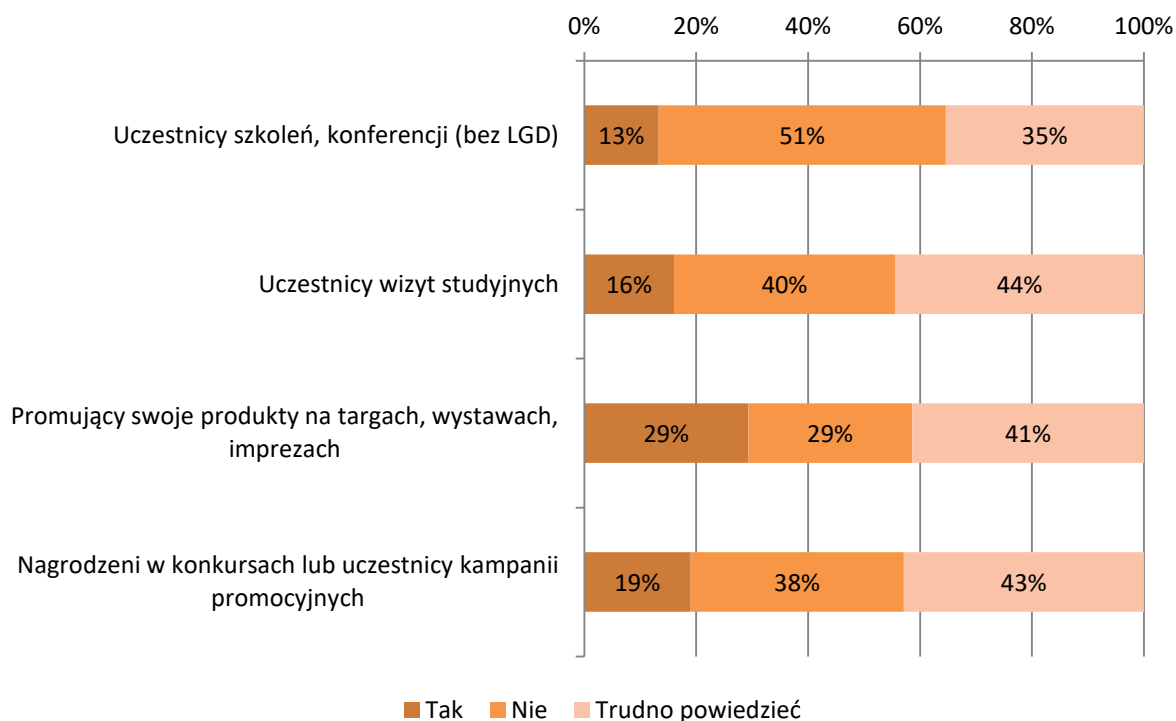


Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW.

W zasadzie udział w działaniach Lokalnej Grupy Działania wydaje się główną drogą dostępu do wyjazdów studyjnych, a także do wielu innych działań szkoleniowych i promocyjnych finansowanych w ramach Planu Działania KSOW (są to oczywiście dane szacunkowe, przykładowo nie można wykluczyć, że to LGD częściej od innych projektodawców rozesłały do uczestników prośby o wypełnienie niniejszej ankiety. Niemniej jednak wiadomo, że takie prośby przekazały też inne podmioty). Z otrzymanymi wynikami są spójne wypowiedzi przedstawicieli sekretariatów KSOW i badanych LGD o tym, że rekrutacja na część wyjazdów studyjnych była prowadzona poprzez LGD, ponieważ były to projekty współpracy adresowane specjalnie do LGD.

Dla części uczestników udział w projektach KSOW przełożył się na wymierne korzyści finansowe. Najczęściej takie korzyści odnieśli wystawcy. Jednak w ich przypadku można uznać, że było to dość rzadko (29%), jeżeli wziąć pod uwagę, że aż 44% deklarowało pozyskanie większej liczby zamówień lub zleceń. Być może więc unikali odpowiedzi na pytanie o finanse.

Wykres 16 Odniesienie korzyści finansowych z udziału w projektach KSOW (np. poprzez zdobycie pracy, zleceń, zamówień, wykorzystanie w pracy zdobytej wiedzy, umiejętności, pomysłów, kontaktów)



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW.

Jeżeli zaś odpowiedź była pozytywna, to tylko pojedynczy respondenci oszacowali odniesione korzyści finansowe:

- w przypadku uczestników szkoleń i konferencji (8 osób podało kwotę) było to od 500 do 500 000 zł (mediana 7 500);
- dla uczestników wizyt studyjnych (9 osób podało kwotę) korzyści sięgały od 4 000 do 20 000 zł (mediana 15 000);
- w przypadku wystawców (15 podało kwoty) korzyści sięgały od 1 000 do aż 2 000 000 zł. (mediana 6 000).

Jak opisano powyżej, dzięki udziałowi w przedsięwzięciach edukacyjnych niektórzy ich uczestnicy zaangażowali się w aktywność społeczną. Były to dość rzadkie efekty, ale należy też wspomnieć o innego rodzaju projektach aktywizujących społeczność. Należały do nich projekty wspierające przedsiębiorczość, np. zagrody edukacyjne, które, jak wynika z badania jakościowego, inspirowały do współpracy, do aktywizacji lokalnej. Rozwój zagród był z kolei efektem szkoleń, podczas których twórcy zagród uczyli się przygotowywania aktywnych zajęć o przyrodzie zgodnych z podstawą programowania nauczania i jednocześnie wykorzystujących zasoby w lokalnych gospodarstwach rolnych.

Efekt aktywizujący społeczność przynosiły też co najmniej niektóre wydarzenia promocyjne, kulturalne i rozrywkowe, w tworzenie których byli zaangażowani członkowie społeczności. Wiele lokalnych imprez zawierało element pokazywania tradycji na danym terenie, obrzędów, muzyki, tańców, czy najbardziej popularny rodzaj – tradycji kulinarnych (tradycyjne potrawy). Organizacja takich imprez to możliwość nie tylko promocji lokalnych producentów czy artystów, pokazania lokalnej tradycji, ale również okazja do większej aktywizacji, do rywalizacji między lokalnymi społecznościami, czego efektem była integracja, zwiększenie chęci do działania, a nawet reaktywowanie niektórych organizacji. Przykładowo dzięki organizacji święta kulinarnego wśród producentów zwiększyła się gotowość do promowania swoich produktów i świadomość, że mogą, przy współpracy z urzędem gminy, nawiązywać partnerstwa. Innym przykładem jest konkurs orkiestr, który organizowany przez kilka lat, aktywizował środowisko muzyczne, podtrzymywał działalność, a nawet przyczynił się do reaktywacji orkiestr. Oprócz aspektu międzypokoleniowego, spotkania łączyły też różne ośrodki życia – miasta i wsie, pokazywały aspekty życia w tych społecznościach (np. dożynki, festiwale regionalne)

Jednak nie wszystkie lokalne imprezy miały podobne walory. Chociaż wiele z nich przyczynia się do podtrzymywania tradycji, zwiększenia uczestnictwa mieszkańców w kulturze i ich większej aktywności, to część wydarzeń miała charakter bardziej rozrywkowy, gdzie społeczność znajdowała się przede wszystkim w roli odbiorcy. Na tego typu przedsięwzięcia zwrócił uwagę jeden z uczestniczących w badaniu jakościowym partnerów KSOW, zaliczając do nich przede wszystkim dożynki (choć trzeba zaznaczyć, że specyfika dożynek także nawiązuje do tradycji).

6.2.1. Podwyższanie kompetencji – efekty wsparcia szkoleniowego KSOW dla Lokalnych Grup Działania

Efekty wsparcia szkoleniowego dla Lokalnych Grup Działania były badane następującymi metodami:

- w ramach badania ankietowego CAWI uczestników projektów, przeprowadzonego we współpracy z projektodawcami, których poproszono o przesłanie ankiety do uczestników;
- w ramach badania kwestionariuszowego CATI przedstawicieli LGD, przeprowadzonego we współpracy z wykonawcą innej części niniejszej ewaluacji;
- oraz dodatkowo w ramach wywiadów jakościowych z LGD.

Jak wiadomo z badania jakościowego, szkolenia dla lokalnych grup działania były planowane na podstawie potrzeb zgłaszanych przez LGD i weryfikowanych przez grupę tematyczną do spraw Leader. Badanie jakościowe dostarcza ważnego kontekstu do interpretacji wyników ocen szkoleń uzyskanych w badaniach ilościowych. Otóż przedstawiciele LGD nie zawsze przypominali sobie

szkolenia organizowane dla nich w ramach KSOW i nie zawsze odróżniali je od innych wydarzeń organizowanych w ramach KSOW i od innych działań kierowanych do LGD. Może to rzutować na oceny w badaniach ankietowych. Przykładowo badani wspominali o wydarzeniach szkoleniowo-informacyjnych organizowanych przez sekretariaty KSOW, podczas których informowano PROW lub o podejściu Leader w perspektywie 2014-2020 – były to dla nich bardzo cenne informacje.

Przedstawiciele LGD zapytano też w badaniu jakościowym, w jaki sposób szkolenia organizowane w ramach KSOW różniły się od tych, z jakich mogli skorzystać w Działaniu 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli LGD, w działaniu 431 Lokalna Grupa Działania mogła zorganizować szkolenie dla siebie samej, wydając na ten cel środki ze swojego budżetu przyznanego w ramach tego działania. Natomiast podczas szkoleń KSOW, za które LGD nie płaciły, spotykali się przedstawiciele różnych LGD. Takie szkolenia stwarzały możliwość rozwijania współpracy pomiędzy LGD, a także poznania pracowników urzędów marszałkowskich i budowania z nimi roboczych relacji, co ułatwiało późniejszą pracę.

Jak wynika z **badania ankietowego uczestników projektów**, w ramach którego badano też przedstawicieli LGD szkolonych w latach 2014-2015, deklaracyjny efekt netto był w przypadku uczestników szkoleń dla LGD niższy, niż w przypadku uczestników innych szkoleń, konferencji, seminariów i warsztatów. Przedstawiciele LGD w większości mogliby w inny sposób nauczyć się tego, czego się nauczyli na tych szkoleniach. Tylko 31% z nich było zdania, że nie byłoby to możliwe. Jednak osiągnięcie tych samych rezultatów nie byłoby dla nich równie łatwe (69%) bez szkoleń KSOW, a więc te szkolenia były wsparciem dla LGD.

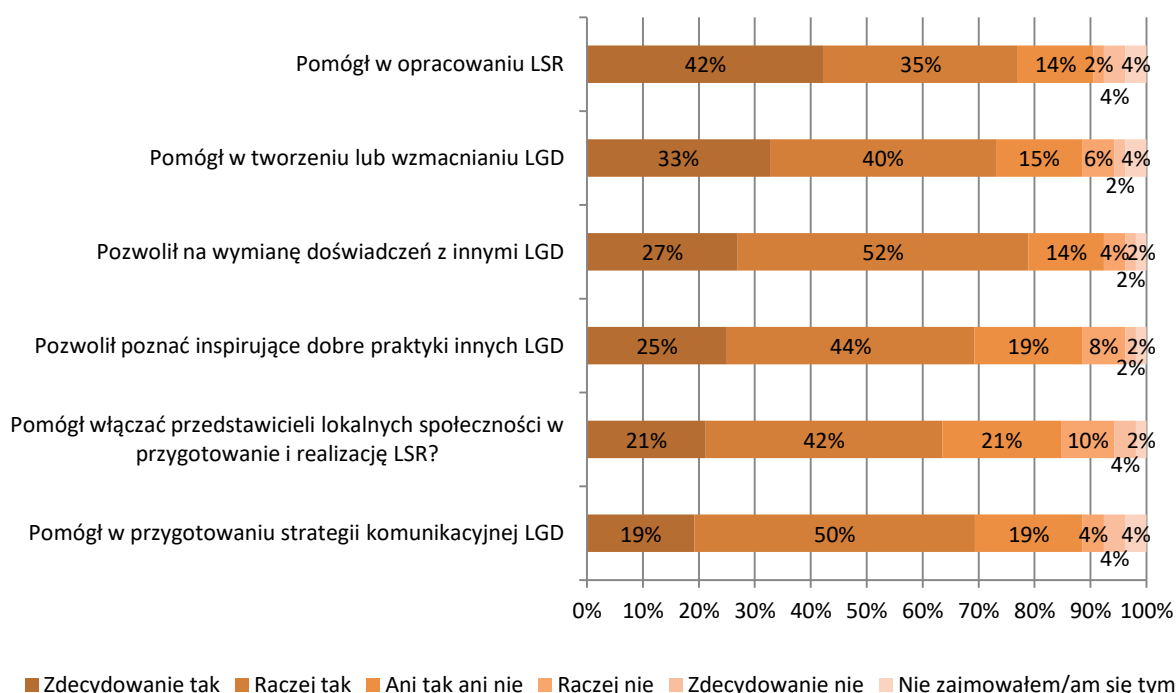
Niemniej jednak wszyscy uczestnicy szkoleń dla Lokalnych Grup Działania (w procesie tworzenia), którzy wypełnili ankietę internetową adresowaną do uczestników projektów (100% - 52 osoby) zdobyli przydatną dla siebie wiedzę, a dla 62% była ona przydatna w pracy zarobkowej. Szkolenia dla LGD miały praktyczny charakter – 79% badanych rozwinęło dzięki nim umiejętności (w tym dla 46% przydatne w pracy). Szkolenia dla członków LGD były też okazją do zdobywania doświadczeń (83%, w tym przydatnych w pracy dla 44%). Niższa niż w przypadku innych grup docelowych przydatność zawodowa szkoleń może być tłumaczona społecznym charakterem działania LGD. Ponadto te szkolenia były dla uczestników okazją do nawiązywania kontaktów, ale taki efekt był rzadszy, niż w przypadku uczestników innych szkoleń, seminariów i konferencji, co jest zrozumiałe, bo przedstawiciele LGD mają wiele możliwości współpracy. Jednak ponad połowa (54%) z nich nawiązała kontakty, w tym dla 31% były one przydatne zawodowo. Ten relatywnie wysoki odsetek można wiązać np. z faktem, że były to szkolenia dla nowych LGD.

Szkolenia przede wszystkim pomogły uczestnikom w opracowaniu Lokalnych Strategii Rozwoju (42% - „zdecydowanie tak”, 35% - „raczej tak”) i były pomocne w tworzeniu i wzmacnianiu LGD (33% i 40%), a więc spełniały swoje podstawowe cele. Jeżeli jednak chodzi o proces uspołecznienia LSR, to odpowiedzi były umiarkowanie pozytywne. Wprawdzie większość uczestników zgadzała się, że szkolenia pomagały włączać społeczność do opracowania i realizacji LSR, ale tylko 21% wybrało odpowiedź „zdecydowanie tak”, a 42% - „raczej tak”. Zatem te szkolenia raczej pomagały przygotować dokument, niż wzmacniały potencjał LGD do aktywizowania społeczności.

Drugoplanową, ale częstą korzyścią ze szkoleń była wymiana doświadczeń z innymi Lokalnymi Grupami Działania (27% odpowiedzi „zdecydowanie tak” i 44% „raczej tak”) i poznawanie inspirujących dobrych praktyk innych grup (25% i 44%). Natomiast szkolenia rzadziej pomagały

badanym uczestnikom w przygotowaniu strategii komunikacyjnej LGD (19% „zdecydowanie tak” i 50% „raczej tak”).

Wykres 17 Ocena przydatności udziału w szkoleniach dla LGD



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów KSOW. Przedstawiciele LGD (N=52).

Drugie badanie (CATI) było skierowane do LGD niezależnie od czasu ich utworzenia (a więc nie tylko do nowych, które w ostatnich latach korzystały ze wsparcia dla „LGD w procesie tworzenia”, ale i tych, które mogły korzystać (i zwykle korzystały) z niego wcześniej. Respondentów zapytano też o ich ocenę przydatności konferencji i wizyt studyjnych, w których mogli uczestniczyć w ramach innych działań KSOW. Należy podkreślić, że w przypadku tego badania respondentami byli przedstawiciele lokalnych grup działania, którzy nie musieli osobiście brać udziału w tych szkoleniach i innych przedsięwzięciach, lecz byli pytani o ich przydatność „w pracy Lokalnej Grupy Działania”. Z perspektywy tej zbiorowości największą wartością spotkań organizowanych przez KSOW (w tym szkoleniowych i innych) była możliwość wymiany informacji pomiędzy LGD, a więc pozornie drugoplanowy, „pozamerytoryczny” element takich wydarzeń. Także uczestnicy badań jakościowych mówili o dużym znaczeniu współpracy pomiędzy Lokalnymi Grupami Działania.

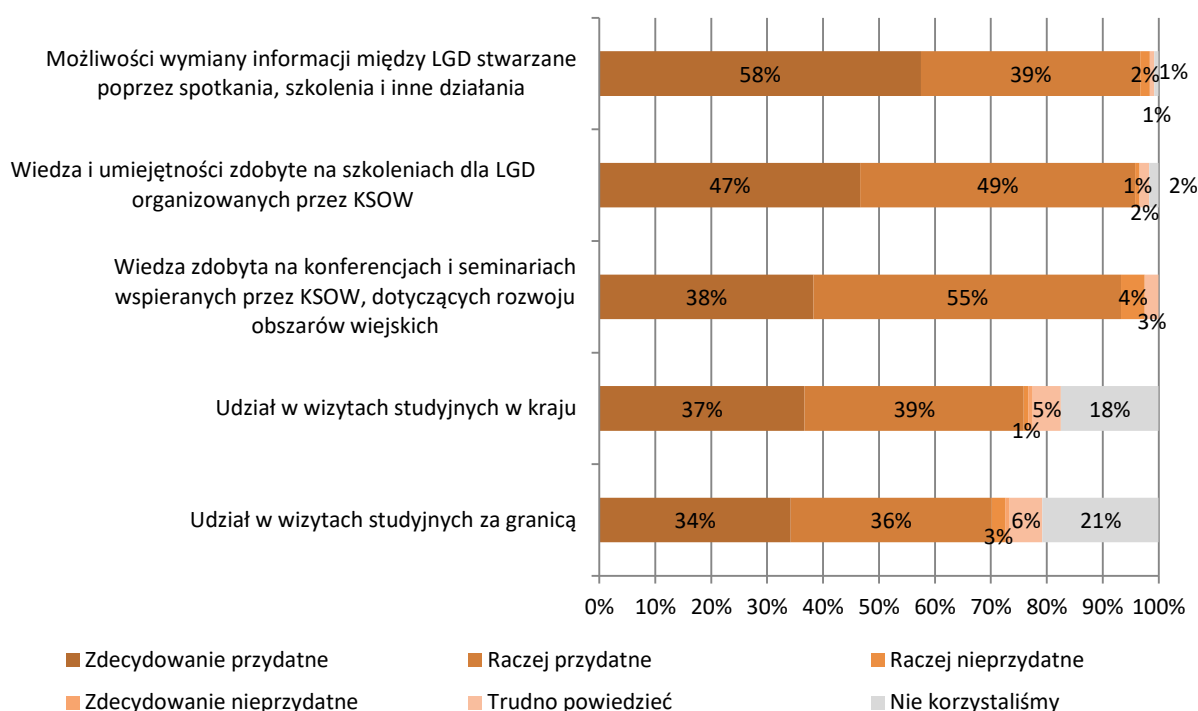
Przedstawiciele LGD korzystnie oceniali przeznaczone dla nich szkolenia KSOW pod względem wynoszonej z nich wiedzy i umiejętności. Według 47% respondentów były one bardzo przydatne, a w opinii 49% raczej przydatne w pracy LGD. Podobne opinie o szkoleniach dla LGD wyrażali ich uczestnicy z lat 2014-2015 objęci badaniem CAWI: zdecydowanie przydatną wiedzę wyniosło z tych szkoleń 52% uczestników (raczej przydatną – 48%), a zdecydowanie przydatne umiejętności – 33% (raczej przydatne – 46%).

Dla przedstawicieli LGD objętych badaniem CATI raczej przydatna (55%) i trochę rzadziej zdecydowanie przydatna (38%) była też wiedza zdobyta na innych konferencjach i seminariach

KSOW. Wszyscy badani uczestniczyli w takich wydarzeniach, co wskazuje na aktywność przedstawicieli LGD w działaniach organizowanych w ramach KSOW.

Większość przedstawicieli LGD uczestniczyła w wizytach studyjnych w Polsce (82%) i za granicą (79%). Ponieważ nie było to powszechne działanie, to Lokalne Grupy Działania rzadziej odnosili z niego korzyści. Jeżeli jednak uwzględnić tylko tych, którzy zadeklarowali uczestnictwo, to prawie wszyscy ocenili wizyty studyjne jako przydatne (wizyty krajowe – 44% ocen jako „zdecydowanie” i 48% „raczej przydatne”, wizyty zagraniczne – 43% ocen jako „zdecydowanie” i 45% „raczej przydatne”).

Wykres 18 Przydatność szkoleń, konferencji i wizyt studyjnych KSOW dla przedstawicieli LGD



Źródło: Badanie CATI przedstawicieli LGD przeprowadzone w ramach innej części niniejszej ewaluacji (N=120).

Oceny przydatności wiedzy zdobytej na konferencjach itp. wydarzeniach oraz zdobytej podczas krajowych wizyt studyjnych (ale nie wizyt zagranicznych ani podczas szkoleń skierowanych tylko do LGD) były istotnie wyższe tam, gdzie przedstawiciele wyżej LGD oceniali aktywność członków swojej grupy. Natomiast dla oceny przydatności ww. działań nie miała znaczenia ani liczba członków LGD, ani liczba lat jej działania, a więc wszystkie formy wsparcia, o które pytano, były równie przydatne dla nowych i długo działających LGD (można przypuszczać, że badani uwzględniali nie tylko szkolenia „dla LGD w procesie tworzenia”) oraz dla dużych i mniejszych LGD, były więc wystarczająco dopasowane do zróżnicowanej sytuacji LGD.

6.2.2. Podsumowanie rozdziału

- Ze względu na specyfikę KSOW przyczyniła się ona w największym stopniu do realizacji celów PROW związanych z podwyższaniem kompetencji, w tym w zakresie konkurencyjności, produkcji rolnej i spożywczej. W ten sposób KSOW wносиła pośredni wkład w realizację celów PROW związanych z dostosowaniem gospodarstw rolnych (ale tylko minimalnie w zakresie ochrony środowiska). Ponadto KSOW wносиła bezpośredni wkład w inny cel PROW – w poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez zwiększenie dostępu do uczestnictwa w kulturze i formach spędzania czasu wolnego. Relatywnie mniejszy był wkład KSOW w realizację ostatniego celu – aktywizację społeczności wiejskich, choć ta też miała miejsce.
- KSOW przyczyniła się do poprawy konkurencyjności podmiotów, które korzystały ze wsparcia na udział w targach i wystawach lub uczestniczyły we wspartych z KSOW wydarzeniach np. promujących tradycyjne produkty spożywcze. Dzięki wsparciu wystawcy nawiązywali nowe kontakty biznesowe, poszerzali swoją ofertę, pozyskiwali nowych klientów i zamówienia, niektórzy odnosili związane z tym korzyści finansowe.
- Udział w przedsięwzięciach edukacyjnych (szkolenia/konferencje itp., wizyty studyjne) oraz promocyjnych (targi i wystawy, udział w konkursach i kampaniach promocyjnych) przyczynił się do realizacji celu PROW związanego z podwyższaniem kwalifikacji. Pozwolił uczestnikom zdobyć nową wiedzę, umiejętności, doświadczenia i kontakty, w tym także te przydatne w pracy zarobkowej. Zdecydowana większość uczestników szkoleń, warsztatów, konferencji itp. form edukacyjnych zdobyła na nich przydatną wiedzę i nawiązała nowe przydatne kontakty, trochę rzadziej uczestnicy zdobywali praktyczne umiejętności. Wizyty studyjne były najbardziej intensywną i najskuteczniejszą formą podwyższania kompetencji.
- Udział w badanych formach wsparcia przyczynił się do znaczących zmian w aktywności zawodowej lub społecznej u bardzo niewielkiej części uczestników. Największy wpływ odnotowano w przypadku nagrodzonych w konkursach promocyjnych – w przypadku 10% badanych sukces przyczynił się do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.
- Uczestnicy szkoleń dla Lokalnych Grup Działania w procesie tworzenia zdobyli na tych szkoleniach przydatną wiedzę i zazwyczaj także praktyczne umiejętności, natomiast rzadko byli zdania, że nie mogliby ich zdobyć bez danego szkolenia. Ta forma wsparcia była do umiarkowanie korzystna dla realizacji celu PROW związanego z aktywizacją społeczną: ponieważ pomagała uczestnikom opracowywać lokalne strategie rozwoju oraz rozwijać LGD, natomiast w mniejszym stopniu szkolenia pomagała włączać lokalne społeczności do opracowania i realizacji LSR.
- Z perspektywy przedstawicieli LGD cenną formą wsparcia, przydatną dla prawie wszystkich, którzy w nich uczestniczyli, były wizyty studyjne.

6.3. Czy problemy w funkcjonowaniu KSOW, jakie zostały zdiagnozowane w poprzednich latach, zostały rozwiązane? W szczególności czy działanie KSOW koncentrowało się na priorytetach oraz wniosło wartość dodaną do wzmacniania partnerskiej współpracy w rozwoju obszarów wiejskich? Jeżeli tak, to jakie środki okazały się skuteczne, a jeżeli nie, to dlaczego?

6.3.1. Nabór projektów

Jak wynika z ewaluacji śródkresowej PROW⁸⁴, w pierwszych latach funkcjonowania KSOW zasady funkcjonowania KSOW budziły kontrowersje i były przedmiotem dyskusji wśród zainteresowanych podmiotów, na tyle, że Instytucja Zarządzająca wypowiedziała się m. in. w kwestii zasad przyznawania pomocy. Przedstawiciel IZ zgłosił na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. KSOW w dniu 29.03.2010 r. m. in. konieczność zwiększenia transparentności systemu przyznawania pomocy, wprowadzenia systemu oceny merytorycznej projektów zgłaszanych przez partnerów KSOW i wzmocnienia roli partnerów jako realizatorów projektów w ramach PD KSOW⁸⁵. Z kolei w ewaluacji przeprowadzonej w 2011 r. m.in. oceniono jako wąsko zakrojone konsultacje Planów Działania prowadzone przez sekretariaty regionalne i niewielki stopień włączenia partnerów KSOW (tylko jako mniejszościowej reprezentacji w Grupie Roboczej) do tworzenia PD⁸⁶, w tym samym badaniu stwierdzono też, że „większość pracowników Sekretariatów jako główną przyczynę niewystarczającego rozpowszechnienia informacji o KSOW wskazało niewłaściwe metody informowania i promocji, stosowane przez ich Sekretariat Regionalny”. Także jeden z uczestników panelu ekspertów zwrócił uwagę, że podczas prowadzenia wcześniejszych badań stwierdzono, że stosowanie przetargów (tzw. wybór dwuetapowy) było odbierane przez partnerów jako utrudnienie.

Informacja o naborach projektów

Już w 2011 r. korzystnie oceniano otwartość sieci, tj. fakt, że można było łatwo zostać partnerem KSOW, jeżeli dana osoba lub podmiot były tym zainteresowane⁸⁷. Na stronie internetowej KSOW, a także na stronach innych instytucji, np. urzędów marszałkowskich były zamieszczane informacje o **możliwości zostania partnerem KSOW i zgłaszania pomysłów do realizacji**. Publikowano informacje o tym czym jest KSOW, formularz rejestracyjny partnerów KSOW, informacje o naborach do danego planu działania oraz formularze do zgłaszania projektów. Ogólne informacje o możliwości przystąpienia do sieci nie były jednak sformułowane w taki sposób, że od razu było jasne, że KSOW oferuje środki na finansowanie projektów, że status partnera KSOW daje możliwość ubiegania się o nie, ani kiedy i w jaki sposób są prowadzone nabory projektów do dofinansowania. Zdaniem jednego z badanych partnerów przyczyniało się to do niskiej znajomości sieci i składania niewielkiej liczby pomysłów na projekty w porównaniu z tymi, które mogłyby być składane, gdyby wiedza o tym, że

⁸⁴ Agrotec (2010) Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa, MRiRW

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW.

⁸⁷ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

członkostwo w KSOW stwarza szanse na finansowanie projektów była bardziej powszechna. O niepełnej informacji świadczy też wypowiedź przedstawiciela innej instytucji, który choć reprezentuje Lokalną Grupę Działania zarejestrowaną jako partner KSOW, nie orientuje się w zasadach naboru projektów w ramach KSOW, podczas gdy jest dokładnie zorientowany, jak ubiegać się o wsparcie w ramach Leader. Partnerzy mówili też o roli urzędów marszałkowskich, które informowały o możliwości dofinansowania przedsięwzięć w ramach KSOW, jak i ułatwiające nawiązywanie współpracy pomiędzy partnerami.

Wybór dwuetapowy

W większości sekretariatów KSOW obowiązywał dwustopniowy proces wyboru projektów (wśród badanych przypadków w jednym regionie nie stosowano takiego rozwiązania). Polegał on na tym, że partnerzy najpierw zgłaszali pomysły na projekty (lub obszary działania) do sekretariatów KSOW, a następnie – po ich analizie, wyborze i wpisaniu w Plan Działania – wyłaniano wykonawców na realizację tych pomysłów. Zdarzało się też inne podejście: opracowanie Planu Działania z ogólnym zarysem przedsięwzięć i prowadzenie naboru ciągłego w okresie roku.

Taki sposób wyboru projektów stosowano dla zapewnienia realizacji zasady konkurencyjności w wyłanianiu wykonawców. Proces ten nie zawsze był rozumiany przez aplikujących partnerów i był sprzeczny z przekonaniami wielu z nich o tym, jak to powinno być zorganizowane, w efekcie rodził wiele konfliktów. W szczególności na początku wdrażania KSOW dochodziło do nieporozumień w tym zakresie, gdzie niektórzy partnerzy nie rozumieli, dlaczego – skoro ich projekt został wybrany do realizacji – muszą ubiegać się w przetargu o to, by go realizować, czuli się „oszukani” lub „okradzeni z pomysłu”, którego realizacja przypadła komu innemu. Niektórzy odstępowali od zgłaszania pomysłów lub wycofywali się ze współpracy z Sekretariatem w fazie doprecyzowania generalnych idei.

Z kolei inni partnerzy byli zdania, że taki dwustopniowy wybór wprowadza zdrową konkurencję między organizacjami i nie powinien ulegać zmianie. Ponadto dla niektórych partnerów było to wręcz korzystne rozwiązanie, gdyż nie musieli sami organizować od strony technicznej wydarzeń takich jak obsługa imprezy, druk publikacji. Nie musieli przeprowadzać postępowań przetargowych i zlecać zadań, więc w szczególności dla słabszych organizacyjnie beneficjentów (np. małe gminy) takie rozwiązanie było wygodne.

Głosy rozczarowania próbowano łagodzić wprowadzaniem zapisów do dokumentacji przetargowej o możliwości włączenia do współpracy partnera, który zgłaszał dany pomysł, ale nie zawsze takie posunięcia przynosiły dobre skutki (gdy partner zgłaszający projekt próbował kontrolować jego wdrażanie, czując się jego autorem). System ten – zarówno w ocenie Sekretariatu KSOW – jak i partnerów nie budował partnerstwa, a raczej budził sytuacje konfliktowe. W tym kontekście na uwagę zwraca praktyka jednego z województw, które zastosowało rozwiązanie polegające na zawieraniu umowy na projekt (poniżej progów wynikających z prawa zamówień publicznych) ze zgłaszającą go organizacją, bez organizowania konkursów lub przetargów na realizację wcześniej zgłoszonych przez daną organizację projektów. W tym przypadku odmienna interpretacja przepisów wystarczyła, by te przedsięwzięcia zostały zrealizowane i rozliczone.

W instytucjach wdrażających zdawano sobie sprawę z niedoskonałości dwustopniowego naboru, dlatego w czasie realizacji niniejszego badania trwały prace nad rozwiązaniami mającymi zapewnić ustawowe umocowanie jednolitego sposobu wyłaniania projektów i przekazywania dotacji

projektodawcom bez konieczności stosowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wśród pracowników instytucji wdrażających KSOW zdania na temat tego rozwiązania były podzielone. Zwolennicy wiązali nadzieje z zakończeniem komplikacji i konfliktów związanych z organizacją przetargów. Natomiast przeciwnicy zwracali uwagę na ryzyko pogorszenia dostępu do wsparcia dla partnerów o słabszym potencjale, dla których może być problemem wyłożenie własnych środków i dopiero późniejsze ubieganie się o refundację, jak również prawidłowe przygotowanie i rozliczenie projektów od strony prawnej i finansowej.

Tryb naboru projektów

W pierwszych latach funkcjonowania sieci Instytucja Zarządzająca PROW i Komitet Monitorujący zidentyfikowały problem niedoprecyzowania obszarów, na które miały być przeznaczane środki finansowe oraz niejasności kryteriów wyboru oddolnych inicjatyw finansowanych w ramach KSOW. Problem ten został przeanalizowany w ewaluacji średniookresowej⁸⁸. Wspomniano o nim też pośrednio w innej analizie dotyczącej KSOW⁸⁹, w której rekomendowano włączenie partnerów społecznych, poprzez regionalne grupy robocze, do procesu wyłaniania przedsięwzięć finansowanych w ramach sieci. Ponadto Instytucja Zarządzająca wskazała potrzebę wprowadzenia oceny merytorycznej projektów⁹⁰.

Już w trakcie realizacji ewaluacji śródkresowej i wkrótce po jej przeprowadzeniu podejmowano środki zaradcze. W kolejnych Planach Działania doprecyzowano cele sieci dodając priorytety przyjmowane przez Grupę Roboczą ds. KSOW. Było to praktyką podobną, jak w niektórych innych państwach UE, gdzie także uzupełniono europejskie cele KSOW sformułowane o cele specyficzne dla danego państwa⁹¹.

Po powierzeniu części zadań Sekretariatu Centralnego KSOW przez fundację FAPA rozpoczęto stosowanie procedury konkursowej dla projektów zgłaszanych do tej instytucji (wyróżniały się one tym, że z założenia miały być ponadregionalne lub ogólnopolskie). Dotyczyło to projektów „zewnętrznych”, tj. nie tych, które były zgłaszane przez ministra. Procedura wyłaniania projektów na poziomie centralnym była złożona. W FAPA prowadzono wstępną ocenę projektów. Eksperti fundacji prowadzili ocenę formalną projektów oraz przyznawali wnioskowi punkty w sferze merytorycznej według przyjętych kryteriów. Wyniki oceny były niewiążącą rekomendacją dla komisji konkursowej. Właściwą ocenę merytoryczną przeprowadzała komisja konkursowa powołana przez ministra. Członkowie komisji mogli przyjąć ocenę rekomendowaną przez FAPA, lub przyznać wnioskowi inną punktację. W trzecim etapie wyniki oceny przygotowanej przez komisję konkursową (lista rankingowa) były przedmiotem obrad Grupy Roboczej ds. KSOW w ramach prac nad Planami Działania. Z badania jakościowego wynika, że Grupa Robocza przyjmowała proponowaną listę projektów, chociaż toczyły się dyskusje np. o tym, dlaczego w danym okresie liczba projektów danego rodzaju była niska.

W wyniku tej praktyki na posiedzeniach grupy roboczej ds. KSOW pojawiły się głosy o potrzebie wprowadzenia tego rozwiązania w regionach w celu większej przejrzystości wyboru projektów (te

⁸⁸ Agrotec (2010) Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa, MRiRW.

⁸⁹ Król M. (2010) Funkcjonowanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem struktur organizacyjnych, jak również dostępności informacji w ramach KSOW. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

⁹⁰ Posiedzenie Grupy Roboczej z dnia 29.03.2010 r.

⁹¹ Tamże.

projekty miały skalę regionalną lub jeżeli były lokalne, to w ramach wsparcia KSOW starano się zwiększyć ich zasięg na ponadlokalny). Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie konkursów nie dotyczyło sposobu tworzenia list rankingowych, nie zmieniało obowiązku kierowania się zasadą konkurencyjności, stąd drugi etap – wyłaniania wykonawców w przetargu – stosowano także w odniesieniu do projektów przyjętych w trybie konkursowym.

Zmiany w województwach zaczęły następować, natomiast nie wypracowano spójnego podejścia, które zaczęłoby obowiązywać w każdym regionalnym sekretariacie. Sama idea konkursów była pozytywnie oceniona przez część respondentów jako eliminująca pewną uznaniowość wyboru, jaka w ich odczuciu mogła mieć miejsce. Dla niektórych wypowiedziących, a dotyczy to nawet partnera, który był członkiem regionalnej grupy roboczej i uczestniczył w przyjmowaniu Planu Działania, nie były zrozumiałe procedury wyboru projektów, w tym np. na jakiej podstawie (np. kryteriów, prezentacji czy opisu) dokonywano ich wyboru, czy były one zgłaszane tylko przez członków tej grupy czy też inne organizacje niereprezentowane w grupie, czy głosowano nad wyborem projektu.

Nie można stwierdzić, by wszystkie projekty „zewnętrzne” na poziomie regionalnym były wyłaniane w trybie konkursowym. W szczególności od typowych konkursów dotacyjnych stosowanych np. w ramach polityki spójności (fundusze strukturalne) sposób wyłaniania projektów w KSOW odróżniały (oprócz kwestii finansowania, dostępnego w większości przypadków dopiero po udzieleniu zamówienia publicznego): brak sztywnej punktacji przyznawanej w ramach zapisanych kryteriów oraz analiza trafności całego zbioru wyłonionych projektów (czy wszystkie cele i obszary zostały objęte działaniami), a nie jedynie pojedynczych projektów.

W praktyce kryteria były stosowane, z tym, że nie miały one ściśle sformalizowanego charakteru. Podstawowym kryterium wyboru projektów (można powiedzieć, że kryterium „dostępu”) było sprawdzenie, czy projekt wpisuje się w zapisy Planu Działania, przyjętego dla danego regionu na dany okres (dwuletni), czy spełnia założenia tematyczne, czyli tak naprawdę czy realizuje cele KSOW.

Z punktu widzenia formalnego Sekretariat KSOW dokonywał wyboru projektów, wpisując je na listę rankingową, zatwierdzaną przez grupę roboczą. Sekretariaty regionalne stosowały różne rozwiązania. Bardziej typowe było dwuetapowe przygotowywanie Planu Działania. W takim przypadku najpierw Grupa Robocza ds. KSOW przyjmowała priorytety, następnie prowadzono nabór pomysłów na przedsięwzięcia, które były oceniane przez sekretariat KSOW, przyjmowane przez grupy robocze o ile w regionie działała taka grupa i wpisywane do Planu Działania. Mniej typowe rozwiązanie polegało na zakończeniu opracowania Planu Działania (w części regionalnej) na opisie obszarów tematycznych, których miały dotyczyć projekty, po czym nabory trwały cały rok. Było to ułatwieniem dla tych projektodawców, którzy w ciągu roku – wraz z pojawieniem się jakiegoś nowego pomysłu na projekt – mogli go złożyć.

W perspektywie 2014-2020 trwają prace nad rozwiązaniem polegających na określonych w czasie a nie ciągłych naborach oraz nad punktacją wniosków. Jak wynika z badania jakościowego, kwestia określania czasu naboru projektów rodzi dyskusje wśród instytucji systemu wdrażania KSOW. Przeciwnicy argumentują, że może to pogorszyć dostęp dla tych partnerów, których potrzeby zrodzą się w trakcie realizacji PD. Natomiast pewnym *novum*, dobrze ocenianym przez wypowiedziących się w badaniu jest wprowadzenie na lata 2014-2020 kryteriów zero-jedynkowych do oceny wniosków, jako bardziej przejrzystego sposobu dokonywania oceny. Przy tym trwają dyskusje nad propozycją wprowadzenia do zasad konkursów wojewódzkich tzw. kryterium regionalnego, które dowolnie

kształtowane przez władze województwa odpowiadałyby na potrzeby regionu w którymś z obszarów i pozwoliłoby przyjąć do dofinansowania projekt, który wpisuje się w ten obszar. W badaniu jakościowym propozycje odnośnie aktualnego okresu programowania zgłosili też partnerzy. Pojawiła się propozycja by poprzez kryteria nakierować wsparcie na trwałe sieciowanie partnerów, prorozwojowe, międzysektorowe, nie wynikające tylko z doraźnej potrzeby realizacji jakiegoś przedsięwzięcia, lecz przyczyniające się do budowania trwałej współpracy. W tym aspekcie przykładowo projekty związków producenckich z organizacjami pozarządowymi mogą spełniać taką rolę, w odróżnieniu do partnerstw polegających na wspólnym wystawieniu produktów na targach.

6.3.1. Partnerstwo

6.3.1.1. Rola KSOW w nawiązywaniu i wzmacnianiu współpracy pomiędzy partnerami

Postrzeganie sieci przez partnerów

W badaniu jakościowym zapytano partnerów KSOW uczestniczących w badaniu jakościowym, czym według nich jest Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich. Odpowiedzi koncentrowały się wokół:

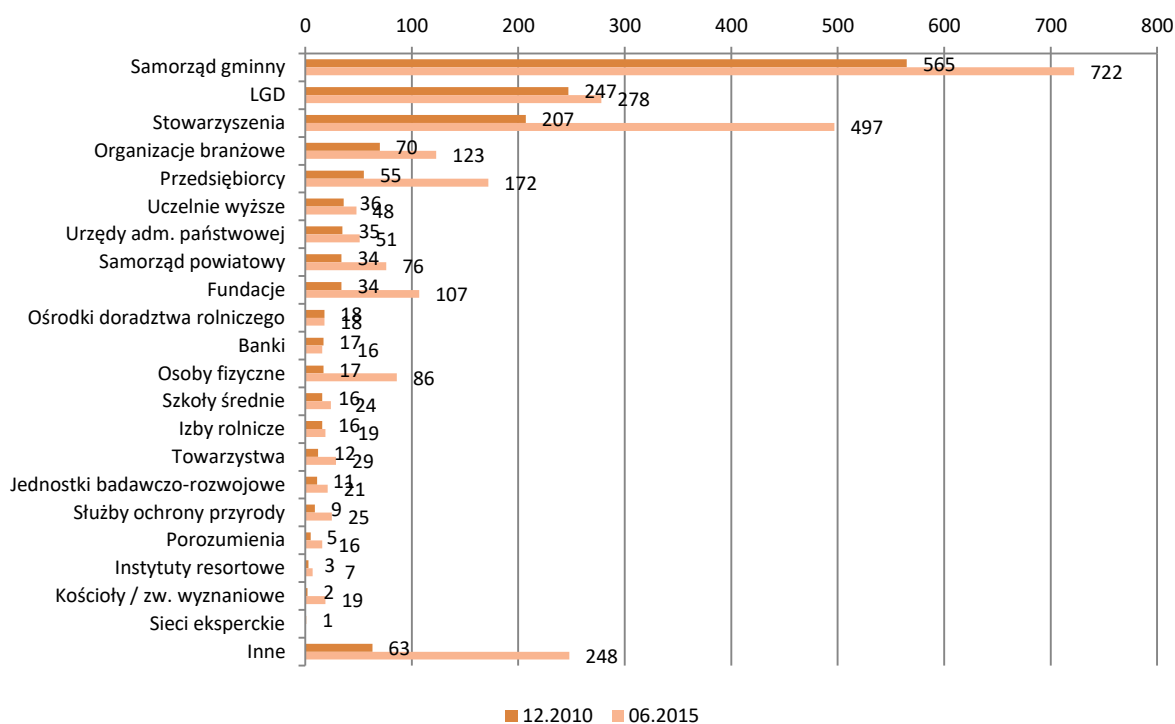
- Partnerstwa – KSOW była nazywana instytucją wspierającą integrację środowisk wiejskich i współpracę lokalną, forum współpracy podmiotów działających na rzecz obszarów wiejskich (w tym LGD), instytucją lub siecią która skupia lub ma za zadanie sieciować osoby i organizacje, które myślą o rozwoju obszarów wiejskich lub działają na obszarach wiejskich;
- Edukacji – kojarzono KSOW z działaniami z zakresu edukacji zawodowej, rolnej, środowiskowej, mówiono o tym, że celem KSOW podnoszenie kompetencji i wymiana doświadczeń wśród członków sieci oraz popularyzacja wiedzy;
- Wsparcia realizacji projektów – określano KSOW jako wspierającą działalność stowarzyszeń, wspierającą inicjatywy, organizację imprez;
- Rozwoju – padały sformułowania dotyczące ogólnie rozumianego rozwoju obszarów wiejskich lub regionu.

Włączanie nowych partnerów do sieci

Z wywiadów przeprowadzonych wśród sekretariatów KSOW i partnerów wiadomo, że sekretariaty szeroko promowały wiedzę do możliwości przystąpienia do sieci. Informowano już przed rozpoczęciem realizacji PROW 2007-2013 podczas takich wydarzeń, jak spotkania informacyjne i szkolenia organizowanych przez instytucję wdrażającą, jak i w ramach wydarzeń organizowanych przez powiaty, gminy i stowarzyszenia. Samorządy i organizacje pozarządowe pełniły więc już wtedy rolę nieformalnych partnerów. Natomiast w trakcie realizacji programu informowano o KSOW podczas wydarzeń wspieranych przez KSOW. Z kolei badani partnerzy mówili o roli urzędów marszałkowskich w promowaniu KSOW – dowiadywali się o sieci „przez urząd marszałkowski” (partner nie rozwinął tej kwestii, ale jak można sądzić było to podczas innych kontaktów roboczych) lub ze strony internetowej urzędu marszałkowskiego. Zdarzały się też mniej typowe przypadki, np. instytucja najpierw była reprezentowana w grupie roboczej, a następnie, poznawszy w ten sposób działalność KSOW, zdecydowała się zgłosić jako partner.

Uczestnictwo partnerów w sieci było zróżnicowane tak w ujęciu regionalnym, jak i sektorowym. Jak wykazała analiza przeprowadzona w 2010 r., wówczas wśród partnerów nadreprezentowane były instytucje publiczne i bardzo nierównomiernie były reprezentowane województwa – podmioty z niektórych regionów były wyraźnie bardziej zainteresowane uczestnictwem lub lepiej poinformowane o takiej możliwości. Różnice te przypisano aktywności izb rolniczych i ośrodków doskonalenia rolniczego, które jeżeli były na liście partnerów, na swoim obszarze zachęcały inne organizacje do rejestracji⁹². Pośrednio wskazuje to na problem niewystarczającej promocji KSOW w pierwszych latach realizacji Programu, na co zwrócili też uwagę autorzy innej ewaluacji⁹³. W porównaniu z pierwszymi latami realizacji Programu, sytuacja uległa zmianie. Już w 2010 r. w innej ekspertyzie stwierdzono, że „wokół działań KSOW gromadzi się coraz więcej aktorów, interesariuszy jego działań”⁹⁴. Była to trwała tendencja i podczas gdy na koniec 2009 r. odnotowano 1 246 partnerów, to na koniec czerwca 2015 r. było ich 2602, a na początku 2016 r. w bazie partnerów było zarejestrowanych aż 3 189 podmiotów, w tym licznie reprezentowane były organizacje także z tych województw, z których pięć lat wcześniej pochodziły tylko pojedyncze podmioty i liczni byli partnerzy społeczni.

Wykres 19 Liczby partnerów KSOW wg stanu na koniec grudnia 2010 r i koniec czerwca 2015 r.



Źródło: Sprawozdania z realizacji Planów Działania KSOW za rok 2011 o okres 2014-2015, MRiRW.

⁹² Król M. (2010): Funkcjonowanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem struktur organizacyjnych, jak również dostępności informacji w ramach KSOW. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, 2010.

⁹³ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW.

⁹⁴ Drygas M. (2010): Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich. Dylematy i pożądane kierunki rozwoju Na przykładzie doświadczeń wybranych krajów realizujących tego typu przedsięwzięcia, Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, .

Można więc stwierdzić, że wiedza o możliwości bycia partnerem KSOW stała się bardziej dostępna, poprawiono więc możliwości realizacji zasady partnerstwa. Jednocześnie wśród partnerów relatywnie **słabiej** w porównaniu do ich liczebności w Polsce były **reprezentowane podmioty gospodarcze**. Pozytywnie można ocenić fakt, w tej grupie wzrost uczestnictwa w latach 2011-2015 był bardzo duży (172 podmioty w czerwcu 2015 r., co stanowi 313% stanu z końca 2010 r.). Nadal jednak ich liczba nie była wysoka.

Poszukując wyjaśnienia takiego stanu rzeczy można stwierdzić na podstawie badania jakościowego, że partnerzy mieli różne oczekiwania przystępując do KSOW. Niektórzy kierowali się przede wszystkim swoją misją związaną z rozwojem obszarów wiejskich. Jak się wydaje na podstawie badania jakościowego były to zwłaszcza organizacje pozarządowe i LGD. Inni kładli większy nacisk na związane ze statusem możliwości ubiegania się o wsparcie (obok także zaangażowania w realizację celów KSOW) lub zgłosili się tylko po to, by móc zrealizować projekt. Na podstawie badania jakościowego można sądzić, że były to zwłaszcza organizacje branżowe, producenckie i przedsiębiorstwa. Oczekiwania partnerów byłyby więc zgodne ze specyfiką ich działalności. Jak zauważono w jednym z sekretariatów, przedsiębiorcy interesujący się KSOW chcieli jasnej informacji, jakie korzyści przyniesie im uczestnictwo. Tymczasem choć KSOW wspiera realizację działań, z których przedsiębiorcy także mogą odnosić korzyści, np. poprzez promocję swoich produktów w ramach targów lub regionalnych wydarzeń, to idea partnerstwa KSOW dotyczy szerzej rozumianego społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich. Nie musi się to mieścić w celach przeciętnej firmy, która ze swojej natury działa dla zysku. Poszukiwano też dodatkowych informacji o tym, na ile i w jaki sposób sekretariaty KSOW starały się przyciągać przedsiębiorców. Stwierdzono występowanie dwóch barier w tym zakresie. Po pierwsze sekretariaty nie znajdowały możliwości adresowania promocji do szerokiego grona przedsiębiorców – „wszystkich” przedsiębiorców na obszarach wiejskich czy tych z określonych branż. Kontaktowanie się z takimi licznymi podmiotami wykraczałoby poza możliwości instytucji. Natomiast nie kierowano się z wybranymi poszczególnymi przedsiębiorcami, ponieważ brakowałoby uzasadnienia, dlaczego dane przedsiębiorstwa zostały wybrane (problem nierównego traktowania). Promocję KSOW wśród przedsiębiorstw prowadzono więc przez organizacje branżowe. Na poziomie centralnym współpracowano z organizacją pracodawców, z tym, że nie w reklamowaniu KSOW wśród ogółu jej członków, lecz w realizacji przedsięwzięcia dotyczącego promowania przedsiębiorcy wśród młodych osób. Natomiast na poziomie regionów brakowało partnerów. O ile w sieci są związki branżowe, o tyle reprezentacja przedsiębiorców jako takich została oceniona jako słaba, nie znajdowano partnera do takich działań.

Sposoby wspierania partnerskiej współpracy przez sekretariaty KSOW

W badaniu przeprowadzonym w 2014 r. w województwie opolskim stwierdzono, że KSOW przyczyniała się do rozwijania współpracy między partnerami. Stwierdzono, że został osiągnięty efekt „synergii działań podmiotów prowadzących w regionie podobne działania, a dotychczas izolowanych”⁹⁵. Autorzy badania ustalili, że zrealizowano m. in. projekty w szerokich partnerstwach, angażujących partnerów różnego typu i efektem działań było „tworzenie trwałych relacji partnerskich”. W tym samym badaniu stwierdzono jednak mniejszą skuteczność KSOW „jako instrumentu sieciowania podmiotów realizujących na obszarach wiejskich podobne projekty i mających podobne

⁹⁵ Ewaluacja Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2009-2013 w województwie opolskim, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole, 2014.

cele” niż skuteczność komunikacji pionowej (pomiędzy sekretariatami a partnerami – to zagadnienie opisano w kolejnym podrozdziale).

Jednocześnie w tym samym badaniu ustalono, że partnerzy KSOW byli niejednakowo aktywni. Stwierdzono „wysoką aktywność oraz potencjał partnerów, którzy mają już doświadczenie w realizacji projektów”⁹⁶. Do podobnych ustaleń prowadzą wyniki niniejszego badania. Zwraca uwagę fakt, że:

- Do podmiotów aktywnych w KSOW można zaliczyć Lokalne Grupy Działania – jednak nie wszystkie będące partnerami;
- Przedstawiciele niektórych instytucji w ogóle nie wiedzieli o tym, że ich organizacja jest partnerem KSOW i nie byli w stanie zidentyfikować osoby, która orientowałaby się w kwestiach ich uczestnictwa w KSOW. Takie przypadki stwierdzano w gminach podczas nieudanych prób rekrutacji rozmówców do udziału w badaniu jakościowym;
- Niektóre organizacje identyfikowały swoją rolę w KSOW wyłącznie projektem, na realizację którego uzyskały lub nie uzyskały wsparcia.

Na taki stan rzeczy składają się różne potrzeby i oczekiwania organizacji. Jak twierdzili przedstawiciele sekretariatów, partnerzy korzystali z uczestnictwa w KSOW zależnie od swoich potrzeb. Część rejestrowała się tylko po to, aby wziąć udział w ogłaszanych konkursach, inni byli zainteresowani lepszym poznaniem działalności sieci. Innym czynnikiem była specyfika komunikacji z partnerami (opisana w kolejnym podrozdziale).

W przypadku części podmiotów sekretariaty KSOW odgrywały **pozytywną rolę w kojarzeniu partnerskiej współpracy**. Zarówno z wywiadów z przedstawicielami sekretariatów, jak i z partnerami wynika, że jeżeli partner **zgłaszał się** do sekretariatu, to otrzymywał konkretną pomoc. Dotyczyło to w szczególności tych partnerów, którzy realizowali projekty w ramach Planów Działania KSOW. W procesie przygotowania projektów do realizacji sekretariaty pomagały w kojarzeniu partnerów w celu np. wzmocnienia potencjału instytucjonalnego do projektu poprzez włączenie do niego partnera z większym doświadczeniem, czy też odpowiednich wykładowców lub ekspertów. Przykładowo jeden z partnerów (organizacja hodowców) wspominał, że to właśnie dzięki urzędowi marszałkowskiemu nawiązali kontakt z firmą produkującą wędliny i do tej pory utrzymują tę współpracę.

Sekretariaty KSOW przyczyniały się też do nawiązywania współpracy pomiędzy partnerami poprzez rekrutację uczestników do udziału w wyjazdach studyjnych. Dotyczyło to m. in. Lokalnych Grup Działania, których przedstawiciele mieli możliwość nawiązywania współpracy zagranicznej dzięki projektom współpracy skierowanym specjalnie do nich. W takim przypadku koncepcja wizyty powstawała w sekretariacie, który przekazywał ofertę do LGD, a te do swoich członków. Sekretariaty pomagały też konkretnym organizacjom w poszukiwaniu partnera dla nich i zorganizowaniu wizyty studyjnej odpowiadającej potrzebom zgłoszonym przez partnera.

⁹⁶ Ewaluacja Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2009-2013 w województwie opolskim, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole, 2014.

Natomiast nie zdecydowano się na wprowadzenie narzędzi, które ułatwiałyby poznawanie się i wymianę opinii w całej sieci partnerów KSOW. Jak wynika z informacji zebranych podczas panelu ekspertów, już podczas wcześniej prowadzonych badaniach ewaluacyjnych dostrzegano słabość poziomych kontaktów pomiędzy partnerami toczących się wewnątrz sieci oraz sugerowano wprowadzenie np. takich rozwiązań, jak forum. Propozycja nie została przyjęta z kilku względów: trudności w znalezieniu wolnych zasobów kadrowych do moderacji forum, wątpliwości co do możliwości reagowania na przypadki łamania kultury dyskusji przez uczestników oraz wątpliwości co do ewentualnego zainteresowania partnerów takim narzędziem.

Jak wykazało badanie ankietowe wśród uczestników działań KSOW, do często wskazywanych rezultatów zaliczali oni nawiązanie kontaktów, w tym przydatnych w pracy zawodowej. Na taki rezultat wskazało 79% wystawców na targach, wystawach i imprezach, 71% uczestników wizyt studyjnych, 59% uczestników szkoleń i konferencji oraz 48% osób nagrodzonych w konkursach lub uczestników kampanii promocyjnych. W poprzednim podrozdziale opisano też na podstawie badania jakościowego, w jaki sposób wydarzenia takie jak szkolenia i konferencje sprzyjały nawiązywaniu współpracy pomiędzy uczestnikami. Podobny rezultat przynosił udział w targach.

Obok tak pozytywnych rezultatów opisanych powyżej, należy stwierdzić, że sami pracownicy instytucji systemu realizacji PROW pracujący na stanowiskach kierowniczych i zajmujący się KSOW umiarkowanie ocenili działania KSOW w zakresie promowania współpracy międzyinstytucjonalnej (por. Tabela 29). Średnie oceny promowania międzyinstytucjonalnej – międzynarodowej (6,1) i krajowej (5,9) były niższe od ocen w pozostałych obszarach, o których wypowiadali się uczestnicy badania. Wyniki badania jakościowego są spójne z tymi ustaleniami. Wprawdzie KSOW stwarzała możliwości do **poznawania się uczestników działań** oraz **pomagała się skontaktować** partnerom aktywnie poszukującym instytucji do współpracy, to **nie była już zaangażowana w dalsze budowanie długofalowej współpracy między partnerami** (wyjątek stanowiły działania dla LGD) ani we **wdrożenie dobrych praktyk**, które poznawali odbiorcy KSOW.

Wśród partnerów wypowiadających się w badaniu jakościowym pojawiały się głosy o zbyt małym nacisku na sieciowanie rozumiane jako podejmowanie próby rozwiązań problemów poprzez budowanie długotrwałych partnerstw problemowych (lokalnych i ponadlokalnych), a nie tylko partnerstw projektowych. Wskazywano też potrzebę działań wykraczających poza samo poznanie dobrych praktyk i zainspirowanie się nimi, a prowadzących do realnego wdrożenia nowych rozwiązań – czy to przeniesionych, czy to nowych opracowanych dzięki inspiracjom.

Jak wykazało badanie jakościowe, partnerzy raczej nie znajdowali nowych partnerów do współpracy poprzez samo „bycie w sieci”, która jest z założenia siecią partnerską. Niniejsze badanie potwierdza wyniki wcześniejszych badań dotyczących KSOW, w których ustalono, że wśród „partnerów KSOW dominują partnerzy instytucjonalni (LGD, samorządy itp.), którzy i tak podejmowaliby współpracę, niezależnie od tego, czy KSOW by istniała⁹⁷” oraz, że „w obecnie przyjętym modelu zarządzania Siecią owa wymiana doświadczeń ma charakter okazjonalny, a nie formalny, choć w przypadku części projektów i niektórych partnerów mogą być to więzi trwałe” i „projekty zrealizowane w ramach KSOW pozwalały na nawiązanie współpracy partnerskiej. Jednak należy zaznaczyć, że współpracę

⁹⁷ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW.

podejmowały przede wszystkim podmioty, które miały już doświadczenie wspólnej realizacji przedsięwzięć⁹⁸.

Jak wykazały badania jakościowe prowadzone w ramach niniejszej ewaluacji, o ile partnerzy poznawali innych partnerów przy okazji udziału w projektach KSOW lub wtedy, gdy sekretariat KSOW pomagał im w realizowaniu projektu, to w swojej działalności poza projektami KSOW nie korzystali z sieci jako z możliwości nawiązywania nowej partnerskiej współpracy. Z wypowiedzi partnerów w ogóle nie wynika, by mieli poczucie przynależności do aktywnej, współpracującej sieci instytucji. Jako taką niektórzy z nich określali KSOW na poziomie ogólnych deklaracji (por. początek rozdziału), ale taki obraz nie znajdował potwierdzenia w szczegółowych doświadczeniach. Wyjątek stanowiła „podsieć” LGD w zbiorowości partnerów KSOW. W przypadku LGD można mówić o ich tożsamości jako sieci, ale regionalne sieci LGD utworzyły się w toku wdrażania podejścia Leader niezależnie od istnienia sieci partnerów KSOW.

Partnerzy pytani w wywiadach jakościowych o to, czy poprzez KSOW znajdowali instytucje, z którymi nawiązywali współpracę, czasami wydawali się nie rozumieć pytania, co także pośrednio świadczy o tym, że nie postrzegali KSOW w ten sposób. W swoich wypowiedziach w pełni koncentrowali się na opisywaniu własnych działań, w tym projektów zrealizowanych przy wsparciu KSOW i partnerów, których zaprosili do uczestnictwa. A jeżeli przy ponownej próbie udzielili odpowiedzi, to okazywało się, że z wymienianymi instytucjami współpracowali już wcześniej, a w ramach projektów KSOW kontynuowali współpracę. Niektórzy z kolei nawiązywali współpracę ściśle na potrzeby projektu, aby złożyć go w partnerstwie – rejestracja była w tym przypadku formalnością niezbędną do zgłoszenia projektu.

Niniejsze badanie potwierdza ustalenia z badania ogólnopolskiego przeprowadzonego w 2011 r., które wykazało, że partnerzy w ramach sieci rozwijali współpracę ze sprawdzonymi partnerami, z którymi już wcześniej byli w kontakcie, a rzadko nawiązywali ją z nowymi podmiotami. Tym samym wzmacniał się potencjał partnerów, którzy już dysponowali większym potencjałem. Stwierdzono wówczas, że w sieci najaktywniejsi byli „partnerzy, którzy współpracowaliby ze sobą niezależnie od jej istnienia. **Oznacza to, że działanie sieci w obecnej formule zagrożone jest wystąpieniem efektu deadweight**”⁹⁹.

Obok wydarzeń organizowanych w ramach Planów Działania KSOW jedną z możliwości znajdowania partnerów jest baza partnerów dostępna na stronie KSOW. Według danych otrzymanych od instytucji systemu realizacji, do końca 2015 r. odnotowano 6 438 unikalnych użytkowników tej bazy. Jest to więcej od liczby partnerów ale mniej niż liczba użytkowników Bazy Dobrych Praktyk (8 657). Jeżeli zaś porównać tę liczbę z liczbą użytkowników strony ksow.pl (310 075), to można stwierdzić, że Bazę Partnerów odwiedziło 2% użytkowników strony KSOW. Już sama ta wielkość wskazuje, że nie była to popularna droga szukania partnera. Potwierdzają to także wywiady z partnerami. Jeden z partnerów był zdania, że baza zawiera zbyt ogólne i lakoniczne informacje, nie ukazuje specyfiki partnerów, nie umożliwia wyszukiwania pod kątem interesujących go kryteriów i że w przypadku, gdy on sam

⁹⁸ Agrotec (2014) Ewaluacja Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w latach 2009-2013 w województwie opolskim, Opole, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole, 2014.

⁹⁹ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW..

poszukiwał instytucji do współpracy, skuteczniejsza była popularna wyszukiwarka internetowa. Byli też partnerzy, którzy korzystali z bazy szukając instytucji do współpracy, ale nie tam je znaleźli.

W nawiązywaniu współpracy ważniejsze okazały się kontakty osobiste, w tym związane z wydarzeniami organizowanymi w ramach KSOW. Ich rola wydaje się szczególnie ważna w środowiskach wiejskich, także jeżeli wziąć pod uwagę sposoby upowszechniania się wiedzy o wsparciu z PROW (por. rozdział 5.3.5). Nie należy więc oczekiwać znaczącego oddziaływania internetowej Bazy Partnerów KSOW.

6.3.1.1. Komunikacja i współpraca sekretariatów KSOW z partnerami i innymi interesariuszami

Badani przedstawiciele kadry kierowniczej instytucji systemu realizacji, którzy zajmowali się KSOW, dość wysoko ocenili komunikację swojej instytucji z podmiotami należącymi do KSOW (partnerami KSOW) – średnia ocena wyniosła 7,5 na 10. Niewiele niżej oceniali komunikację z Lokalnymi Grupami Działania – średnio 7,1 (por. Tabela 29).

Jeszcze wyższe były oceny będące opiniami w odniesieniu do stwierdzeń dotyczących współpracy z partnerami, w tym także z LGD. Badani zgadzali się z opinią, że współpraca układała się płynnie, a ich instytucja zaspokajała oczekiwania partnerów.

Tabela 32 Ocena współpracy instytucji systemu realizacji z partnerami KSOW

	Średnia ocena	Liczba osób wskazujących ocenę w przedziale 0-10
Współpraca pomiędzy naszą instytucją a Partnerami KSOW układała się płynnie	8,7	16
Nasza instytucja zaspokajała oczekiwania Partnerów KSOW	8,8	16
Współpraca pomiędzy naszą instytucją a Lokalnymi Grupami Działania układała się płynnie	8,7	15
Nasza instytucja zaspokajała oczekiwania Lokalnych Grup Działania	8,4	14

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

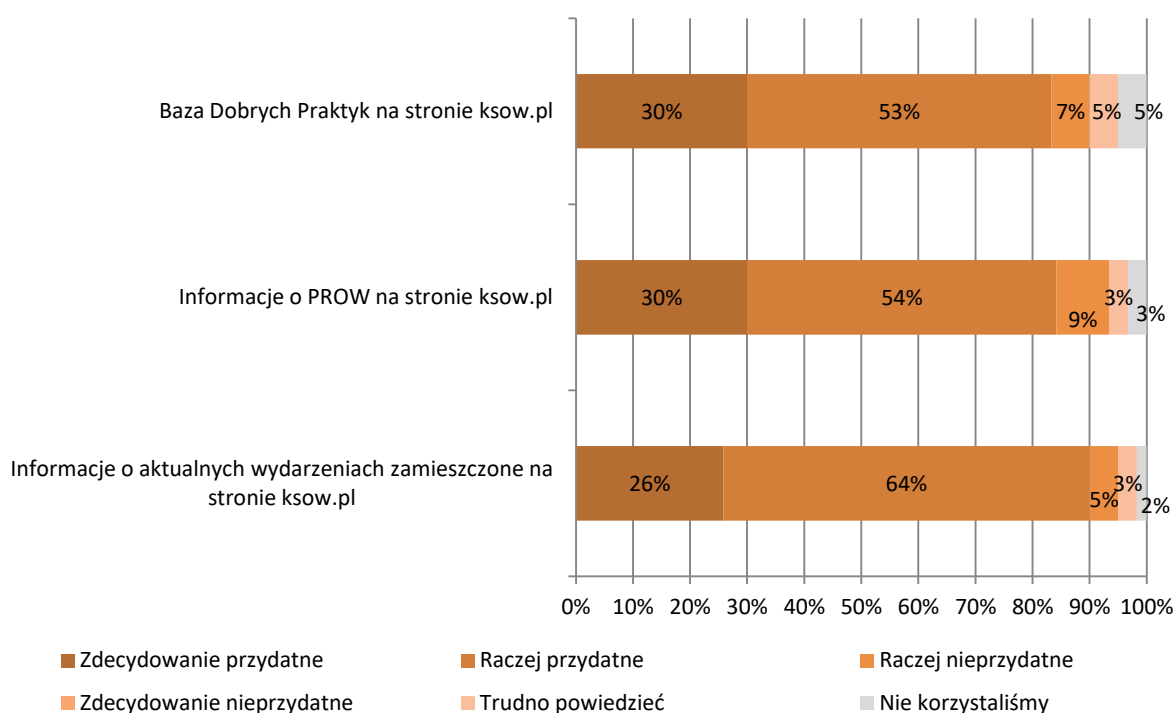
Specyficzną podgrupę podmiotów współpracujących z KSOW stanowią Lokalne Grupy Działania. Mają one kontakt z KSOW m. in. poprzez adresowane do nich szkolenia (w przypadku LGD w procesie tworzenia), korzystanie z informacji nt. podejścia Leader publikowanych na stronie KSOW i prace w grupie roboczej ds. podejścia Leader. Ponadto LGD są w kontakcie z regionalnymi instytucjami wdrażającymi PROW, które wdrażają zarówno Oś IV Leader, jak i KSOW. Z perspektywy badanych przedstawicieli sekretariatów KSOW, Lokalne Grupy Działania rysują się jako aktywni partnerzy KSOW. Jak wynika z badania jakościowego, sekretariaty współpracują z nimi regularnie, np. prosząc LGD o rekomendowanie uczestników wydarzeń realizowanych w ramach Planów Działania.

Według deklaracji przedstawicieli LGD objętych badaniem ankietowym CATI, aż 97% grup należy także do sieci partnerów KSOW. Natomiast jak wynika z porównania liczby podmiotów w bazie LGD

KSOW (335) i podmiotów, które zostały sklasyfikowane lub mogą być zidentyfikowane jako LGD w bazie partnerów KSOW (244), tylko 73% Lokalnych Grup Działania jest zarejestrowanych jako partnerzy KSOW.

Nie prowadzono badania ankietowego na reprezentatywnej próbie partnerów KSOW. Natomiast w badaniu Lokalnych Grup Działania przeprowadzonym w ramach innej części niniejszej ewaluacji zadano przedstawicielom LGD pytania o ich ocenę przydatności informacji publikowanych na stronie internetowej KSOW. Oceny trzech rodzajów informacji: informacji o aktualnych wydarzeniach, o PROW oraz Bazy Dobrych Praktyk kształtowały się podobnie. Opisy dobrych praktyk oraz informacje o Programie zostały uznane za bardzo przydatne przez 30% respondentów, a aktualności – przez 26%. Większość pozostałych badanych uważała wszystkie te rodzaje informacji za raczej przydatne. Badanie wykazało także, że prawie wszystkie LGD korzystały z portalu KSOW.

Wykres 20 Ocena przydatności informacji na stronie KSOW dla Lokalnych Grup Działania



Źródło: Badanie CATI przedstawicieli LGD przeprowadzone w ramach innej części niniejszej ewaluacji (N=120).

Jeżeli uwzględnić tylko tych przedstawicieli LGD, którzy współpracowali z danym rodzajem sekretariatu KSOW, to współpraca z sekretariatami regionalnymi była oceniana korzystnie – jako zdecydowanie przydatna w pracy LGD (49%) lub raczej przydatna (45%). Przedstawiciele LGD rzadziej współpracowali z FAPA, a jeżeli taka współpraca miała miejsce, to dość często (18%) trudno im było ją ocenić (mogła więc być mniej intensywna). Była też umiarkowanie pomocna w pracy Lokalnych Grup Działania: 46% oceniło ją jako przydatną, a tylko 18% jako bardzo przydatną.

Lokalne Grupy Działania stanowią tylko 8% podmiotów w bazie partnerów KSOW. Jeżeli porównać ten odsetek z rolą LGD, o jakiej mówili przedstawiciele sekretariatów KSOW, to można zauważyć, że LGD są bardziej dostrzegalni jako partnerzy. Aktywność LGD w KSOW jest też jednak wzmacniana przez działania sekretariatów, które komunikują się z nimi w wielu sprawach.

Na podstawie badania jakościowego przeprowadzonego wśród partnerów KSOW i sekretariatów KSOW można stwierdzić, że komunikacja z partnerami miała swoje mocne i słabsze strony. Być może przedstawiciele instytucji systemu realizacji KSOW, którzy w badaniu ankietowym wysoko ocenili swoje działania w tym obszarze (średnio 7,5 na 10) koncentrowali się na dobrym przebiegu komunikacji z tymi partnerami, z którymi się kontaktowali. Także badanie jakościowe potwierdziło, że jeżeli taki kontakt miał miejsce, to przebiegał zazwyczaj pozytywnie. Zwłaszcza partnerzy realizujący projekty finansowane z Planów Działania byli zadowoleni ze współpracy z sekretariatami (wyjątkiem były konflikty dotyczące przetargów). Deficyty dotyczyły innego aspektu – informowania o możliwości finansowania działań (por. podrozdział 6.3.1) oraz bieżącej, aktywnej komunikacji z szerokim gronem partnerów KSOW, którzy nie zgłaszali i nie realizowali projektów.

Jednym z ważnych kanałów informacji o sieci jest strona internetowa KSOW. W latach 2007-2015 miała ona 1 607 289 odwiedzin przez 310 075 użytkowników. Przeciętny użytkownik odwiedził więc tę stronę ponad 5 razy (średnia 5,2). Ta strona jest więc postrzegana jako dosyć atrakcyjna, jeżeli porównać jej użytkowanie ze stronami czterech regionalnych serwisów PROW prowadzonych na stronach urzędów marszałkowskich (średnio od 3,3 do 7,2 odsłon na użytkownika). Nieporównywalne są dane dla ARiMR i MRiRW, notujące znacznie więcej odwiedzin, ale w większości jednokrotnych.

Na stronie KSOW są m. in. publikowane informacje o wydarzeniach organizowanych w ramach Planów Działania KSOW, o działaniu sieci, a także o podejściu Leader (w tym materiały z posiedzeń grupy roboczej, podkomitetu monitorującego i oferty współpracy międzynarodowej dla LGD) i o całym PROW. W przypadku części wydarzeń obok informacji o ich opisie zamieszczano także formularze zgłoszeń. Tę stronę odwiedzają m. in. niektórzy projektodawcy PROW. Odwiedziło ją m. in. 24% beneficjentów działań 112, 114, 121, 126, 132, a dla 10% była ona przydatna (m. in. – por. Wykres 6).

Partnerzy korzystali ze strony KSOW aby zarejestrować się w sieci. Poza tym część partnerów odwiedzała ją w poszukiwaniu informacji. Strona ta była w różnym stopniu przydatna dla partnerów. Ci, którzy ją odwiedzają, uważają ją za przydatną, a zarazem odwiedzają ją ci, którzy przekonali się, że znajdują na niej ciekawe dla siebie informacje. Partnerzy, którzy odwiedzali stronę, poszukiwali na niej informacji adekwatnych do swojej działalności, np. branżowej lub działań LGD, zależnie od specyfiki partnera. Stronę śledzą np. podmioty zainteresowane regulacjami dotyczącymi PROW i wdrażaniem programu – a więc wymianą informacji o polityce rozwoju obszarów wiejskich, jak np. w badaniu jakościowym jedna z LGD.

Niektórzy partnerzy korzystali ze strony internetowej głównie w związku z realizacją swojego projektu. Ponadto wydarzenia, o których są zamieszczane informacje na stronie KSOW, są organizowane przez partnerów. Strona jest więc zarazem kanałem promocji dla partnerów, którzy sami zgłaszają wydarzenia, na które chcą przyciągnąć uczestników.

Jednak nie wszyscy partnerzy odwiedzają stronę KSOW, a cząstkowe wyniki badania jakościowego sugerują, że mogą to robić nieliczni. Niektórzy partnerzy np. organizacje branżowe czy przedsiębiorcy szukali informacji przydatnych w ich działalności i nie ich na stronie internetowej KSOW, zarzucili więc jej śledzenie. Inni w ogóle jej nie odwiedzali i postrzegali KSOW jedynie jako źródło finansowania projektów, ale nie wydaje się to typową praktyką. Partnerzy są raczej skoncentrowani na swojej bieżącej działalności i gdy otrzymują informacje z nią związane, interesują się nimi.

Interesującym narzędziem stosowanym co najmniej w dwóch sekretariatach KSOW był newsletter wysyłany do partnerów. W przypadku jednego z województw, z którego otrzymano więcej informacji, wiadomo, że ma on standardową treść – zawiera kilka kluczowych wiadomości i jest rozsyłany co miesiąc do wszystkich partnerów w województwie. Otrzymywanie takich wiadomości potwierdził partner z tego województwa, jednocześnie podkreślając, że jak dotychczas organizacja nie znalazła tam informacji o takich wydarzeniach, w których chcieliby wziąć udział. Nie wspomniano też o stronie internetowej, tak, jakby otrzymanie newslettera nie było dla tego odbiorcy zaproszeniem, do jej odwiedzenia.

W innym województwie takie rozwiązanie nie jest wykorzystywane. Co więcej nie każdy partner śledzi stronę internetową lub nawet bierze pod uwagę to, że mógłby ją odwiedzić. W badaniu jakościowym odnotowano też wypowiedź partnera, który czuł się niedoinformowany. Zarazem aktywnie poszukiwał on informacji – w tym przypadku poprzez znajome osoby – o regionalnych działaniach związanych z profilem działalności swojej firmy. Dla tego odbiorcy wiadomości elektroniczne najprawdopodobniej nie byłyby trafnym kanałem informacji, natomiast przypuszczalnie mogłyby one być uwzględniane przez jego pracowników.

Sekretariat, który wysyłał newsletter, zdecydował się na formę standardową, adresowaną do wszystkich partnerów. Z kolei w innym sekretariacie nie stosowano takiego rozwiązania dlatego, że nie uważano, by wysyłanie tych samych wiadomości do wszystkich odbiorców było adekwatne. Przyjęte tam podejście polegało na tym, że organizator wydarzenia – czy to sekretariat, czy wykonawca – zapraszał na nie osoby z właściwej grupy docelowej, nie koniecznie tylko partnerów KSOW. Nie prowadzono więc komunikacji elektronicznej dedykowanej do partnerów jako zbiorowości. Partnerzy KSOW nie byli też postrzegani jako jedna zbiorowość, ani sami się w ten sposób nie określali. Zarówno z perspektywy partnerów, jak i instytucji systemu realizacji można zauważyć kładzenie nacisku na specyfikę działalności partnera, a nie na wykraczającą ponad tę specyfikę tożsamość sieci i tożsamość „Partnera KSOW”. Nie akcentowano tego ostatniego pomimo, że istotą KSOW jest budowanie partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami.

Innym ważnym kanałem informacji o działaniach KSOW była prasa. Przykładowo w jednym z sekretariatów KSOW objętych badaniem jakościowym prowadzono kolumnę dot. KSOW w czasopiśmie wydawanym przez samorząd województwa. Pismo to trafia do samorządów lokalnych, do sołtysów, a także do wielu przedsiębiorców.

Sekretariaty KSOW stosowały więc narzędzia komunikacji do partnerów, przyjmując przy tym różne rozwiązania. Były one do pewnego stopnia skuteczne, interesujące dla części partnerów. Dla innych partnerów przyjęte formy komunikacji były niewystarczające – nie znali ich lub też nie znajdowali w ten sposób interesujących dla nich informacji.

Jeżeli chodzi o formy działań, które pobudzałyby komunikację poziomą pomiędzy partnerami, integrowałyby partnerów, to takimi działaniami były wydarzenia KSOW. To podczas nich partnerzy mieli okazję się poznawać i nawiązywać współpracę. Niektóre wydarzenia były też okazją do rozmowy z przedstawicielami instytucji wdrażających – zwłaszcza spotkania informujące o nowej perspektywie dla ogółu partnerów i spotkania dla LGD. Nie prowadzono natomiast znaczących działań w Internecie, które pobudzałyby komunikację pomiędzy partnerami i budowałyby partnerstwo.

Za próbę takiego działania można uznać profil KSOW w serwisie Facebook. Zamieszczono tam dużą liczbę informacji – tak o wydarzeniach KSOW, jak i wiadomości z zakresu m. in. rolnictwa. Strona ma jednak 834 „polubienia”, co nie jest dużą liczbą, choć znaczącą na tle liczby partnerów sieci. Natomiast zwraca uwagę fakt, że treści na tej stronie spotykają się z biernym odbiorem. Pod zamieszczanymi wpisami niemal nie pojawiały się komentarze, nie toczyła się dyskusja. Widać więc, że dla użytkowników nie jest to narzędzie, poprzez które chcieliby prowadzić dyskusje i poznawać się.

Ponieważ istotą KSOW jest z założenia budowanie partnerstwa, zapytano przedstawicieli instytucji systemu realizacji, czy były stosowane narzędzia komunikacji, które pobudzałyby dyskusję pomiędzy partnerami, takie, jak np. forum. Jak wynika z badania jakościowego, takiego rozwiązania nie było po pierwsze dlatego, że adresowanie działań do „wszystkich partnerów” uważano za nieadekwatne ze względu na różnorodność podmiotów, ich odmienne zainteresowania i interesy. W odróżnieniu od sieci LGD, której tworzenie i integrację uznano za słuszne dlatego, że te podmioty łączą wspólne cele i specyfika, zbiorowość partnerów jest heterogeniczna, co skłaniało badanych do wniosku, że integrowanie ich jako zbiorowości byłoby bezzasadne. Po drugie nie było wolnych zasobów ludzkich na to, by pracownicy mogli moderować taką komunikację (np. forum). Można jednak zauważyć, że takich zasobów nie było przede wszystkim dlatego, że tego typu działania nie uważano za zasadne. W efekcie KSOW poprzez wspierane projekty, w tym wydarzenia, uzupełniała i wzmacniała istniejące w kraju możliwości uczestnictwa, kształcenia się, nawiązywania kontaktów wśród mniejszych środowisk skupiających się wokół różnorodnych tematów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast priorytetowe w działaniach KSOW nie było inicjowanie partnerstwa o szerokim zasięgu (dyskusji włączającej szerokie grono), ani intensywne wspieranie budowania długotrwałych, ponadprojektowych partnerstw skupionych wokół specyficznego zagadnienia (np. branżowych lub lokalnych).

6.3.1.2. Partnerstwo w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich

Jak wynika z nazwy zadania 7 „Wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich”, KSOW powinna być platformą uspołecznienia procesu podejmowania decyzji o rozwoju obszarów wiejskich, a więc tworzenia i realizacji polityki rozwoju tych obszarów. Znaczące, rzeczywiste włączenie partnerów poprzez KSOW w procesy decyzyjne byłoby oznaką decentralizacji procesu podejmowania tych decyzji. Z uwagi na wielość interesów podmiotów zainteresowanych polityką rozwoju obszarów wiejskich można się spodziewać różnic oczekiwań co do roli KSOW, i rzeczywiście od uczestników badania wiadomo o takich różnicach. O pewnych napięciach w obszarze partnerstwa w kreowaniu polityki wspomniano w ekspertyzie z 2010 r., której autor wskazał na różnice w realizacji zasady partnerstwa przez regionalne sekretariaty KSOW i przypadki marginalizowania roli partnerów w niektórych (niewymienionych) regionach. Postulował on także, aby na poziomie krajowym proces decyzyjny miał partnerski charakter, by było to „dochodzenie do satysfakcjonujących strony rozwiązań i uzgodnień w drodze konsensusu”¹⁰⁰. Jednocześnie analiza doprowadziła do wniosku, że chociaż w początkowym okresie działania KSOW występowały trudności, to „w miarę upływu czasu docierają się mechanizmy współpracy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami sieci i działa ona coraz sprawniej”.

¹⁰⁰ Drygas M.: Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich. Dylematy i pożądane kierunki rozwoju Na przykładzie doświadczeń wybranych krajów realizujących tego typu przedsięwzięcia, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 2010.

Należy podkreślić, że wyzwanie udziału partnerów KSOW w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich ma charakter ogólnoeuropejski. Dlatego w ewaluacji prowadzonej na poziomie UE rekomendowano zapewnienie prawidłowej realizacji zasady partnerstwa pomiędzy krajowymi sieciami a instytucjami zarządzającymi i wzmacnianie wymiany pomiędzy interesariuszami a władzami publicznymi za pośrednictwem KSOW¹⁰¹.

Partnerstwo w kształtowaniu KSOW i podejścia Leader

Z analizy dotyczącej KSOW przeprowadzonej w 2010 r. wynika, że w Grupie Roboczej ds. KSOW w owym czasie nadreprezentowani byli przedstawiciele władz centralnych, a niedoreprezentowani byli partnerzy społeczni¹⁰². W szczególności niedoreprezentowane były Lokalne Grupy Działania i brakowało przedstawicieli organizacji zajmujących się zasadami horyzontalnymi – ochroną środowiska naturalnego oraz równością płci. Taki stan rzeczy uznano za problematyczny mając na uwadze fakt, że grupa powinna pełnić funkcję doradczą i umożliwiać partnerom wpływ na decyzje dotyczące KSOW. Także Instytucja Zarządzająca podjęła ten problem, postulując w 2010 r. zmianę składu grupy roboczej. W porównaniu do pierwszego posiedzenia GR, jej skład obecnie uległ zmianie. Obecnie w skład grupy wchodzi 3 przedstawicieli LGD¹⁰³ (4 – według listy obecności z czerwca 2015 r.) i 3 przedstawicieli „pozarządowych organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w tym organizacji działających na rzecz wyrównywania szans”, natomiast nie włączono organizacji, które koncentrowałyby się na ekologii ani równości szans kobiet i mężczyzn.

Jak ustalono w badaniu z 2011 r., potencjał uczestnictwa partnerów w procesie decyzyjnym dotyczącym nawet nie tyle całego Programu, czy polityki rozwoju obszarów wiejskich, ile priorytetów działania samej sieci nie był w pełni wykorzystany. W związku z tym rekomendowano w szczególności włączenie partnerów w proces definiowania priorytetów do Planów Działania KSOW, np. poprzez organizację spotkań, na których mogłyby zostać przedyskutowane propozycje priorytetów, szczególnie, że aktualny pozostawał też problem braku diagnozy problemów, które miałyby być rozwiązywane poprzez Plany Działania i która byłaby podstawą formułowania priorytetów w Planach Działania i kryteriów wyboru projektów¹⁰⁴.

W praktyce ta rekomendacja była realizowana częściowo. Znaczące możliwości udziału w dyskusji o priorytetach mieli partnerzy będący członkami krajowej lub regionalnych grup roboczych ds. KSOW. Natomiast jak wynika z badania jakościowego nie obowiązywały żadne mechanizmy współpracy reprezentantów (członków grup roboczych) z ich środowiskiem. Tylko od ich woli zależało, czy i komu przekazywali informacje z posiedzeń grup, lub, co jeszcze ważniejsze, rozpoznawali wśród partnerów oczekiwania, które mogliby zgłosić. W badaniu jakościowym nie stwierdzono, by członkowie grup roboczych pracowali w taki sposób. Wiadomo natomiast, że LGD miały aktywnego przedstawiciela w Komitecie Monitorującym, który komunikował się z nimi (sam respondent nie miał jednak pewności, czy podał prawidłowo nazwę tego gremium, czy też mogło chodzić o grupę roboczą) oraz że

¹⁰¹ Thematic Working Group 4. Delivery Mechanisms of Rural Development Policy Final Report. European Network for Rural Development, December 2011.

¹⁰² Król M. (2010): Funkcjonowanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem struktur organizacyjnych, jak również dostępności informacji w ramach KSOW. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

¹⁰³ <http://ksow.pl/pl/ksow/grupa-robocza-ds-ksow.html>

¹⁰⁴ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW..

otrzymywały projekty rozwiązań do zaopiniowania. Przekazywanie informacji do pozostałych partnerów głównie odbywało się w przypadku LGD tworzących regionalne sieci tych organizacji, dbających o reprezentację środowiska, ale i w ich przypadku nie oznacza to, że wszystkie LGD zgłaszały uwagi poprzez swoich przedstawicieli.

W przywołanej powyżej analizie¹⁰⁵ postulowano też uspołecznienie procesu wyboru projektów dofinansowywanych w ramach KSOW poprzez powołanie regionalnych grup roboczych, które brałyby udział w procesie ich wyłonienia, jak również grup tematycznych, co do których oczekiwano, że mogą one wzmocnić merytoryczną rolę sieci dzięki zapewnieniu dodatkowego czasu na prace w mniejszych grupach specjalistów. Również Instytucja Zarządzająca postulowała powołanie grup tematycznych oraz regionalnych. Także ewaluacji KSOW z 2011 r. rekomendowano z kolei utworzenie wojewódzkich grup roboczych¹⁰⁶, co umożliwiła zmiana ustawy¹⁰⁷. Jednak grupy nie powstały do czasu realizacji ówczesnego badania, zdaniem ewaluatorów dlatego, że pracownicy sekretariatów regionalnych i partnerzy nie wiedzieli jak je utworzyć. Ostatecznie zarówno wojewódzkie grupy robocze jak i grupy tematyczne zostały powołane. Powołanie grup regionalnych nie oznaczało jednak, że w regionach wprowadzono konkursową procedurę wyboru projektów. Wprawdzie Instytucja Zarządzająca rekomendowała województwom takie rozwiązanie, ale sekretariaty regionalne miały autonomię w tym zakresie. Powołanie regionalnych grup roboczych przyczyniło się do częściowego uspołecznienia procesu wyboru projektów – podczas posiedzeń projekty były prezentowane i dyskutowano o ich zasadności.

Osoby zajmujące się KSOW na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji były w umiarkowanym stopniu przekonane o korzystnym wpływie Grupy Roboczej ds. KSOW, a zwłaszcza grup tematycznych na usprawnianie funkcjonowania KSOW (średnie oceny odpowiednio 6,9 i 5,9).

Tabela 33 Ocena roli Grupy Roboczej ds. KSOW i grup tematycznych

	Średnia ocena	Liczba osób wskazujących ocenę w przedziale 0-10
Działania Grupy Roboczej przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania KSOW	6,9	12
Działania grup tematycznych przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania KSOW	5,9	8

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

Jak wynika z wywiadów jakościowych, grupy robocze, zwłaszcza grupa krajowa, wносиły pewien wkład w kształtowanie Planów Działania KSOW. Natomiast przeważająca była tutaj rola sekretariatów KSOW i – w przypadku poziomu centralnego – komisji konkursowej, jako że grupy robocze raczej przyjmowały przedstawione propozycje.

¹⁰⁵ Król M. (2010): Funkcjonowanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem struktur organizacyjnych, jak również dostępności informacji w ramach KSOW. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

¹⁰⁶ Agrotec (2011) Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa, MRiRW..

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz o zmianie innych ustaw (art. 37a, ust. 6a)

Praca w grupie roboczej i grupach tematycznych roboczych dawała możliwość zaznajomienia się z tworzonymi regulacjami lub zgłaszanymi propozycjami. Tak było w przypadku grupy roboczej ds. Leader (konsultującej rozwiązania dotyczące Leadera), czy też grupy roboczej ds. młodzieży (uchwały dotyczące rekomendacji wniosków składanych przez innych partnerów KSOW z obszaru młodzieży). Jak wynika z badania jakościowego, członkowie grup roboczych mogli przedstawiać swoje opinie o prezentowanych im rozwiązaniach, jednak badani nie przypominali sobie szczegółowych propozycji. Ponadto aktywność grup tematycznych była zróżnicowana: grupa ds. Leader odbyła 17 posiedzeń, grupy ds. zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i ds. młodzieży – po 3 posiedzenia, a w przypadku grup „Wieś w nowej gospodarce” i grupy ds. zachowania dziedzictwa kulturowego polskiej wsi, na stronie internetowej KSOW nie podano informacji o ich działalności, a z badania jakościowego wynika, że nie wszystkie grupy się spotykały. Wspomniane różnice wskazują, że być może nie wszystkie tematy, nad którymi grupy miały pracować, okazały się trafne w kontekście aktualnie realizowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Do bardziej aktywnych zaliczała się grupa tematyczna ds. podejścia Leader. Ale chociaż w latach 2010-2015 odbyło się 17 jej posiedzeń, to w odbiorze partnerów, o jakim wiadomo z badania jakościowego, rzeczywisty wkład tej grupy w kreowanie podejścia Leader nie był znaczący. Przedstawiciele LGD w tej grupie nie czuli się wysłuchani jako partnerzy w tworzeniu polityki, w swoim poczuciu nie mieli partnerskiej pozycji w porównaniu z dominującą rolą MRiRW i ARiMR, a ich postulaty w niewielkim stopniu znajdowały odzwierciedlenie w zmianach w systemie realizacji Programu. Zupełnie inne były odczucia respondentów na temat roli LGD w kształtowaniu perspektywy 2014-2020. Konsultowano z nimi projekty aktów prawnych, mieli oni też duży i w swoim odczuciu korzystny wpływ na wzór wniosku składanego przez beneficjenta do LGD.

W wypowiedziach badanych słychać, że nastąpiła tu pewna zmiana w porównaniu do starej perspektywy 2007-2013. W odniesieniu do grupy tematycznej ds. Leader podkreślano możliwość zgłaszania uwag do wzorów wniosków o dofinansowanie projektów LGD, ich zawartości i struktury merytorycznej, co poskutkowało m.in. uproszczeniami w wymaganiach związanych z biznesplanami czy uproszczeniem formularza wniosku, prowadzono też prace nad wzorami umów z beneficjentami projektów LGD. Obserwowaną pozytywną zmianę przypisywano większej otwartości Instytucji Zarządzającej i wiązano ją z objęciem stanowiska decyzyjnego przez osobę rozumiejącą środowisko Lokalnych Grup Działania.

Partnerstwo we wdrażaniu i programowaniu PROW

Osoby zajmujące się KSOW na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji były zdania, że partnerzy KSOW mieli dość znaczący wpływ na kształt rozwiązań z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich (średnia ocena równa 7,6 na 10) oraz, że uwagi zgłaszane przez partnerów KSOW do tej polityki w dużym stopniu były uwzględniane (średnia 7,1). Jak już wykazano powyżej, w przypadku prac grupy tematycznej ds. podejścia Leader tak nie było.

Tabela 34 Ocena udziału partnerów w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich

	Średnia ocena	Liczba osób wskazujących ocenę w przedziale 0-10
Partnerzy KSOW mieli znaczący wpływ na kształt rozwiązań z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich	7,6	11
Uwagi zgłaszane przez partnerów KSOW do rozwiązań z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich zawsze były uwzględniane	7,1	11

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

Jak opisano na początku niniejszego rozdziału, działania w ramach zadania 7 miały mniejszą skalę od innych zadań, z drugiej strony informacje o polityce rozwoju obszarów wiejskich były też zapewniane podczas wydarzeń zaliczanych do informowania o dobrych praktykach i przenoszenia ich. Były to zwłaszcza wydarzenia, podczas których informowano o założeniach nowego PROW. Uczestnicy tych wydarzeń mieli możliwość wysłuchania informacji, odpowiedzi na pytania i zgłaszania swoich uwag.

Podkreśla się, że głos partnerów głównie wyrażany jest w odniesieniu do tych aktów prawnych, czy zasad realizacji, które dotyczą nowego okresu programowania, a przynajmniej może być wyrażany, gdyż – jak twierdzą przedstawiciele instytucji wdrażającej KSOW – informacje o programowaniu na lata 2014-2020 były im wysyłane. Konsultowano projekty aktów prawnych lub zasad realizacji dotyczących nowej perspektywy to np. zapisy regulaminów do konkursowych projektów, propozycje organizacji systemu wdrażania, czy rozporządzenia dotyczącego samego KSOW, przy czym konsultacje przybierały raczej formę dyskusji niż zobowiązań np. w formie uchwał grup roboczych.

Z drugiej strony nie każdy partner przypominał sobie, by z jego organizacją konsultowano rozwiązania, zdarzało się też, że podkreślali, że nie prowadzono z nimi konsultacji. Jak się wydaje, niektóre konsultacje prowadzono z częścią partnerów, konsultowano tylko część rozwiązań i nie zawsze wszystkie te, w konsultowaniu których dana organizacja chciała uczestniczyć. Poza tym część partnerów ignorowała konsultacje. Aby partnerzy uczestniczyli w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich, niezbędne jest zaangażowanie ich samych, które jednak nie było powszechne. Tymczasem już z samych kontaktów z niektórymi partnerami w procesie realizacji badania jakościowego wynika, że w niektórych instytucjach brakowało świadomości uczestnictwa w KSOW lub ograniczała się ona tylko do zgłoszonego projektu. Innym przykładem jest przeprowadzona przez sekretariat KSOW wysyłka ponad dwóch tysięcy maili z ankietą adresowaną do partnerów nt. programowanego dokumentu PROW 2014-2020 – w odpowiedzi otrzymano tylko 150 informacji zwrotnych, przy czym był to ważny czas w programowaniu działań adresowanej dla samej sieci.

Z wywiadu z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej wynika też, że starano się korzystać z KSOW do identyfikacji priorytetowych kierunków w realizacji Programu, ale ze względu na dużą wielkość i złożoność sieci nie stwierdzono, by to była wydajna metoda wyłaniania priorytetów. Dodatkowo, jak opisano w poprzednim rozdziale, nie wprowadzono rozwiązań, które pozwoliłyby moderować i usystematyzować dyskusję tak, by uczynić ją bardziej efektywną.

KSOW a inne sposoby realizacji zasady partnerstwa w kształtowaniu polityki

Jak wynika z ewaluacji przeprowadzonej w całej UE, zasada partnerstwa w programach była realizowana nie tylko poprzez KSOW, lecz także poprzez inne formy włączania interesariuszy. W

przypadku Polski pozytywnie oceniono włączenie partnerów w proces decyzyjny na etapie programowania. Polska została wymieniona wśród krajów, w których prowadzono dobrze zorganizowane i przydatne konsultacje z bardzo szerokim gronem interesariuszy, w tym z organizacjami rolniczymi, branżowymi, naukowymi i społecznymi. W Polsce, podobnie jak w kilku innych państwach UE, organizacje rolników i producentów miały duży wpływ na kształt programu, a także odgrywały znaczącą rolę w procesie jego wdrażania¹⁰⁸.

Na etapie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich to w szczególności krajowe sieci stwarzają możliwości realizacji zasady partnerstwa. Jak wykazała ewaluacja europejska, tylko w pięciu państwach sieci te były kluczowym narzędziem rozwijania partnerstwa horyzontalnego (tj. łączącego administrację publiczną i podmioty niepubliczne) i przyczyniały się do rozwijania komunikacji. Jednak wśród tych państw nie wymieniono Polski, z czego wynika, że realizacja zasady partnerstwa przez KSOW nie została tak wysoko oceniona. Przypadek Polski był typowy dla większości państw UE, w których, zdaniem ewaluatorów, rola krajowych sieci była ograniczona, co przypisywano m. in. zależności sieci od instytucji zarządzających, w strukturach których często funkcjonowały. Także w polskim badaniu ewaluacyjnym¹⁰⁹ stwierdzono, że niektórzy partnerzy postrzegali sieć w kategoriach konfliktu (co wiązano z funkcjonowaniem Sekretariatu Centralnego i sekretariatów regionalnych KSOW w strukturach administracji publicznej) lub uważali ją raczej za strukturę administracyjną i źródło finansowania projektów, niż strukturę partnerską.

W związku z tym, że propozycje co najmniej części rozwiązań były konsultowane z partnerami, KSOW mogła odegrać pewną rolę przy tworzeniu aktów prawnych związanych z obszarami wiejskimi, poprzez opiniowanie rozporządzeń czy też udział w dyskusjach nad zmianami w polityce rozwoju wsi prowadzonymi na poziomie kraju i w Unii Europejskiej. W przypadku aktów prawnych tworzonych (lub zmienianych) w kraju, jej rola jest niejednoznacznie postrzegana przez partnerów. Można to wiązać z faktem, do formalnych konsultacji projektów aktów prawnych zapraszano organizacje wpisane na listę organizacji biorących udział w konsultacjach społecznych MRiRW (np. izby rolnicze, organizacje branżowe producentów lub hodowców). Jeżeli nawet te organizacje były partnerami KSOW, to te konsultacje toczyły się poza KSOW. Natomiast badanie nie wykazało, by partnerzy kojarzyli rolę KSOW jako platformy konsultacji na tyle czytelnie, aby wyraźnie stwierdzić, że sieć była ich przedstawicielem w gremiach opiniotwórczych. Część z nich twierdzi, że nie miała żadnego wpływu na tworzenie dokumentów strategicznych, inni z kolei że mają, ale jako przedstawiciele organizacji reprezentującej daną branżę, a nie jako partnerzy KSOW, co także wskazuje, że to nie poprzez KSOW, a poprzez inne, istniejące przed KSOW i równoległe do sieci kanały komunikacji toczono są formalne i robocze konsultacje w kształtowaniu polityki. Partnerzy podawali też przykłady własnych starań o wprowadzenie rozwiązań, na których im zależało – np. wsparcia przez samorządy województw proponowanej przez nich inicjatywy. Prowadzili te działania poza kontekstem KSOW. Biorąc pod uwagę, że organizacje np. rolnicze i branżowe miały wpływ na wdrażanie Programu, na podstawie wcześniejszych badań jak i danych zebranych w niniejszej ewaluacji można stwierdzić, że zasada partnerstwa do pewnego stopnia była realizowana i partnerzy mieli udział w procesach decyzyjnych, ale to nie KSOW była zasadniczą formułą dialogu partnerów z Ministerstwem Rolnictwa.

¹⁰⁸ Thematic Working Group 4. Delivery Mechanisms of Rural Development Policy Final Report. European Network for Rural Development, December 2011.

¹⁰⁹ Ocena skuteczności i użyteczności działań informacyjno-promocyjnych PROW 2007-2013. Raport końcowy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Partnerstwo w kształtowaniu polityki europejskiej

Ponadto przedstawiciele partnerów byli zapraszani przez sekretariat do prac grup tematycznych tworzonych na poziomie unijnym, gdzie pojawiała się pozycja konsultacji niektórych aktów prawnych. W tych przypadkach Sekretariat Centralny KSOW adresował zaproszenia do odpowiednich tematycznie partnerów i finansował ich udział w pracach międzynarodowej grupy. Dobrym przykładem pracy partnerów na szczeblu międzynarodowym jest uproszczenie finansowania i uzyskanie ryczałtu na tzw. okres przejściowy potrzebny na przygotowanie przez LGD strategii działania na przyszłe lata bez konieczności szczegółowego rozliczenia za utrzymanie czynnego biura. Według przedstawiciela sekretariatu proponowane przez polskie LGD rozwiązanie spotkało się z bardzo dobrym przyjęciem w całej UE.

6.3.2. Podsumowanie rozdziału

- We wcześniejszych badaniach dotyczących KSOW identyfikowano problemy związane z realizacją zasady partnerstwa, w tym z wyłanianiem projektów do realizacji w ramach Planów Działania.

Nabór projektów

- Plany Działania KSOW zawierały opis priorytetów oraz wykaz projektów. Prowadzono nabór projektów, które będą wpisane do PD. Projekty mogły być zgłaszane przez MRiRW, instytucje wdrażające i partnerów KSOW. W latach 2010 i 2011 przedstawiciele Instytucji Zarządzającej i autorzy badań ewaluacyjnych zgłaszali zastrzeżenia do transparentności wyboru projektów.
- Podczas wydarzeń KSOW zachęcano do przystąpienia do sieci. Także na stronie internetowej KSOW informowano o możliwości zostania partnerem i zgłaszania pomysłów, natomiast nie było od razu jasne, że jest to źródło finansowania projektów oraz kiedy i w jaki sposób były prowadzone nabory projektów do PD.
- Rozporządzenie dotyczące Pomocy Technicznej nie pozwalało na organizację typowych konkursów dotacyjnych i przekazanie środków partnerom. W tej sytuacji sekretariaty KSOW stosowały dwa podejścia do opracowania PD w części złożonej z projektów zewnętrznych:
 - Popularnym rozwiązaniem był wybór dwuetapowy.
 - Najpierw prowadzono nabór pomysłów zgłaszanych przez partnerów. Prowadzona była ocena ekspercka tego, czy projekt wpisuje się w PD, której kryteria nie były powszechnie znane. W przypadku Sekretariatu Centralnego od momentu powierzenia zadań FAPA procedura nabrała charakteru konkursowego, natomiast w województwach nie zaszły znaczące zmiany trybu wyłaniania projektów.
 - Następnie aby móc przekazać środki na realizację projektów wyłaniano wykonawców w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Było to korzystne dla niektórych partnerów, np. gmin, które nie musiały samodzielnie prowadzić postępowań. Inni partnerzy wyrażali swoje rozczarowanie tym, że po zgłoszeniu i dopracowaniu pomysłu musieli

przystępować do przetargów. Powodowało to pogorszenie atmosfery partnerstwa w KSOW.

- Mniej popularnym rozwiązaniem było prowadzenie naboru pomysłów wśród partnerów, a następnie bezpośrednie finansowanie zadań przez sekretariat, bez udzielania dotacji ani prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
- Ze względu na kontrowersje wokół wyboru dwuetapowego i różnorodność podejść podjęto prace nad wypracowaniem nowego jednolitego modelu dotacyjnego dla okresu 2014-2020, a zatem problem został dostrzeżony i w okresie realizacji niniejszej ewaluacji był rozwiązywany.

Rola KSOW w nawiązywaniu partnerskiej współpracy

- Partnerzy KSOW, to bardzo zróżnicowana zbiorowość podmiotów, mających różne oczekiwania. Część chciała działać „na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”, inni szukali wiedzy z ich branży, niektórzy byli zainteresowani tylko sfinansowaniem projektu.
- Najwięcej wśród partnerów było JST, LGD, NGO. Wg stanu z czerwca 2015 r., tylko 172 z 3189 partnerów to przedsiębiorcy. Nie prowadzono specjalnych działań skoncentrowanych na przyciąganiu tej grupy.
- Partnerzy nie postrzegali siebie jako członków sieci. Niektórzy nawet nie wiedzieli, że są partnerami. Zdarzało się to zwłaszcza w niektórych JST, gdzie czasami gminę zgłosił pracownik, który już dawno nie pracował i nikt nie kontynuował zadań związanych z udziałem w KSOW.
- Partnerzy znajdowali instytucje do partnerskiej współpracy raczej poza siecią niż poprzez KSOW, nie korzystali z bazy partnerów KSOW (badanie jakościowe)
- Jednak udział w KSOW był też okazją do nawiązywania współpracy:
 - Projektodawcy nawiązywali lub rozwijali współpracę z podmiotami zaangażowanymi w projekt, otrzymywali też pomoc sekretariatów KSOW w ich znalezieniu.
 - Uczestnicy wydarzeń poznawali się, co czasem owocowało pomysłami na współpracę.
- Nie finansowano długofalowych partnerstw lokalnych lub tematycznych.
- Nie wprowadzono rozwiązań, które pozwoliłyby animować dyskusję pomiędzy partnerami w usystematyzowany, konstruktywny sposób.

Komunikacja pomiędzy sekretariatami KSOW a partnerami

- Kadra kierownicza KSOW wysoko oceniła współpracę pomiędzy swoją instytucją a partnerami KSOW

- Specyficznymi partnerami są LGD – aktywnie współpracują z KSOW, m. in. z powodu adresowanych do nich działań, ale też w ramach innych działań KSOW. Aktywność innych partnerów w kontakcie z KSOW jest zróżnicowana.
- Główne źródła informacji o działaniach KSOW, to strona www i czasopisma, np. kolumna w gazecie wydawanej przez UM.
- Nie wszyscy partnerzy odwiedzają stronę www. Z badania jakościowego wynika, że robią to zwłaszcza LGD i partnerzy, którzy wcześniej znaleźli na niej coś ciekawego. Partnerzy chcieli być informowani, zwłaszcza o działaniach z obszaru ich zainteresowań.
- Dobrą praktyką jest rozsyłany w jednym z województw newsletter do wszystkich partnerów z najważniejszymi informacjami. W innym sekretariacie nie zdecydowano się na to, kierując raczej wybrane informacje do wybranych partnerów, którzy mogą być zainteresowani.
- Sekretariaty pomagały tym partnerom, którzy się do nich zwracali- zwłaszcza gdy wspólnie dopracowywano projekt wybrany do realizacji w ramach KSOW.

Partnerstwo w tworzeniu i ocenie polityki rozwoju obszarów wiejskich

- Jak wynika z nazwy zadania 7 „Wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich”, KSOW powinna być platformą uspołecznienia procesu podejmowania decyzji o rozwoju obszarów wiejskich. Jak wynika z wcześniejszych badań, jest to wyzwaniem w całej UE.
- Od czasu rekomendacji proponowanych przez IZ i ewaluatorów z 2010 i 2011 r. zaszło kilka korzystnych zmian: zwiększenie reprezentacji LGD i NGO w Grupie Roboczej ds. KSOW, powołanie regionalnych grup roboczych, powołanie grup tematycznych spośród których większość rozpoczęła działanie.
- Realny udział w definiowaniu priorytetów KSOW i tworzeniu PD mieli partnerzy uczestniczący w grupach roboczych. Nie było mechanizmów współpracy pomiędzy nimi a środowiskami, które reprezentowali, chyba że członek GR z własnej inicjatywy wykazywał taką aktywność.
- W minionym okresie programowania postulaty środowiska LGD zgłaszane w Grupie ds. Leader nie przekładały się na realne zmiany. Poprawę w tym zakresie dostrzeżono w nowym okresie programowania.
- Do konsultacji projektów aktów prawnych są zapraszane podmioty z tzw. listy ministra. MRiRW i urzędy marszałkowskie prowadzą też robocze konsultacje ze środowiskami rolniczymi i branżowymi. Dzieje się to poza KSOW, która nie jest znaczącą platformą konsultacji polityk.
- Z partnerami konsultowano rozwiązania dot. samego PROW. Badanie jakościowe pozwala przypuszczać, że zwracano się do wybranych partnerów, wg tematyki.
- Zdarzało się, że partnerzy nie przypominali sobie konsultacji lub je ignorowali. O braku zaangażowania wielu partnerów świadczy fakt, że gdy rozesłano do ponad 2 tys. partnerów ankietę konsultującą nowy PROW, otrzymano tylko ok. 150 odpowiedzi.

6.1. Jak można ocenić podział zadań i formułę współpracy pomiędzy podmiotami zapewniającymi działanie KSOW z perspektywy wpływu na realizację zasady partnerstwa i na efektywność wdrażania wsparcia?

Ze względu na złożoność struktury wdrażania istotna jest jakość komunikacji i przejrzystość zakresów odpowiedzialności pomiędzy instytucjami realizującymi KSOW. Osoby zaangażowane we wdrażanie KSOW dość korzystnie oceniały komunikację pomiędzy Sekretariatem Centralnym a sekretariatami regionalnymi KSOW (średnia 7,0 na 10) i raczej pozytywnie pomiędzy MRiRW a FAPA (średnia 7,0). Ponadto jak wynika z opinii przedstawicieli instytucji, podział zadań pomiędzy Sekretariatem Centralnym a sekretariatami regionalnymi KSOW można ocenić jako raczej przejrzysty, choć w praktyce nie całkowicie (średnia 7,9). Natomiast średnia ocena podziału zadań pomiędzy MRiRW a FAPA w realizacji zadań sekretariatu centralnego wskazuje, że w praktyce brakowało jasności co do zakresu kompetencji. Ze względu na ochronę anonimowości respondentów nie podano wyników dla poszczególnych instytucji. Można jedynie zaznaczyć, że dla każdego stwierdzenia oceny były najwyższe po stronie MRiRW.

Tabela 35 Ocena podziału zadań i jakości komunikacji pomiędzy sekretariatami KSOW

	Średnia ocena	Liczba osób wskazujących ocenę w przedziale 0-10
Zakres zadań sekretariatów regionalnych KSOW był przejrzysty, w praktyce zawsze było jasne, co należy do sekretariatu regionalnego, a co – do Sekretariatu Centralnego.	7,9	14
Komunikacja pomiędzy MRiRW i FAPA przebiegała płynnie.	7,6	8
Komunikacja pomiędzy sekretariatem centralnym i regionalnymi przebiegała płynnie.	7,0	12
Zakres zadań MRiRW i FAPA w realizacji zadań Sekretariatu Centralnego KSOW był przejrzysty, w praktyce zawsze było jasne, która instytucja za co odpowiada i w jakich kwestiach podejmuje decyzje.	6,7	15

Źródło: Badanie osób na stanowiskach kierowniczych w instytucjach systemu realizacji (CAWI). Pracownicy zajmujący się KSOW. N=19.

W badaniu jakościowym pojawiły się opinie o możliwości nakładania się niektórych aktywności w ramach Planu Komunikacyjnego i KSOW w poprzedniej perspektywie. W pewnych przypadkach było to nieuniknione – chociażby w przypadku prowadzenia przez instytucje punktów informacyjnych, gdzie informacje udzielane przez IZ jako instytucji posiadającej wiedzę o całym Programie i poszczególne agencje wdrażające będą się nakładały. W przypadku z kolei działań upowszechniających rezultaty PROW, zwrócono uwagę na pojawiające się akcje informacyjne prowadzone zarówno w ramach Schematu II, jak i III (KSOW). W związku z tym można pozytywnie ocenić wprowadzoną w okresie 2014-2020 wspólną koordynację działań w zakresie planu komunikacyjnego PROW i działań KSOW przez sekretariaty KSOW.

Wprowadzenie do systemu FAPA, która przejęła część zadań Sekretariatu Centralnego wpłynęło korzystnie na realizację zasady partnerstwa i wdrażanie KSOW w tym zakresie, że ta instytucja zintensyfikowała indywidualne kontakty z partnerami KSOW i pomagała im nawiązywać partnerskie kontakty w realizacji projektów krajowych i poprzez udział wymianie zagranicznej.

Elementem podziału zadań pomiędzy MRiRW i sekretariatami regionalnymi była duża autonomia tych ostatnich. W związku z tym MRiRW mogło jedynie rekomendować, by projekty były wyłaniane na zasadach konkursowych i by wzmocnić partnerstwo w procesie tworzenia Planów Działania. Jak pokazała praktyka, wprowadzano zmiany idące w tym kierunku, ale nie na tyle, by wprowadzić procedury konkursowe z oceną projektów według powszechnie znanych kryteriów, której rezultatem byłoby ułożenie list rankingowych projektów.

Autonomia województw polegała też na różnicach w interpretacji prawa. Były korzystne skutki takiej sytuacji, np. w jednym z województw pomimo toczonej w tej sprawie dyskusji z MRiRW zastosowano bezprzetargowy sposób realizacji zadań w ramach PD, korzystny z punktu widzenia efektywności wdrażania jak i partnerskich relacji z projektodawcami.

Z drugiej strony różnice w interpretacjach przepisów bywały uciążliwe dla partnerów i dla instytucji systemu realizacji. Przedstawiciele obu stron mówili o tym, że niejednorodność podejść była dla nich problematyczna. Dlatego też przedstawiciele sekretariatów, niezależnie od swojego stanowiska np. w sprawie przyznawania finansowania bezpośrednio projektodawcom, byli zgodni, że podejście powinno zostać ujednolicone w całym KSOW.

Podsumowanie rozdziału

- Wg opinii kadry kierowniczej KSOW podział zadań pomiędzy Sekretariatem Centralnym a sekretariatami regionalnymi KSOW był raczej przejrzysty;
- Podział zadań Sekretariatu Centralnego między MRiRW i FAPA był oceniany bardziej umiarkowanie, wyższe oceny uzyskano w MRiRW;
- Powierzenie FAPA części zadań SC wpłynęło korzystnie na relacje z partnerami. Spowodowało zintensyfikowanie współpracy z nimi, rozwój współpracy międzynarodowej, wprowadzenie konkursów na wybór projektów.
- Duża autonomia sekretariatów miała swoje dobre strony (np. jeden z sekretariatów nie stosował dwustopniowego wyłaniania wykonawców, co było korzystne dla relacji z partnerami) i słabsze strony (konkursowy sposób naboru projektów nie upowszechnił się i tylko od sekretariatu zależało czy będzie on zastosowany).

7. Wnioski i rekomendacje

Wnioski i rekomendacje przedstawiono w poniższej tabeli.

Wniosek	Ograniczenia wiarygodności danych będących podstawą wnioskowania	Strona raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat
<p>Pomoc Techniczna dobrze (na miarę dostępnych środków) spełniła rolę źródła finansowania zadań niezbędnych do wdrożenia Programu. Z taką rolą PT wiązało się finansowanie wyprzedzające, które spełniało rolę korzystną, bo pozwalało wdrażać Program bez opóźnień, które mogłyby się wiązać z oczekiwaniem na środki PT. Z drugiej strony osłabiało to rolę PT jako instrumentu wspierającego zarządzanie, bo planowanie działań odbywało w cyklu planowania budżetowego i to wówczas plany były weryfikowane przez MRiRW (komórki inne niż odpowiadające za PT), natomiast w momencie gdy ubiegano się o wsparcie z PT na działania już zrealizowane, weryfikujący wnioski nie mogli mieć wpływu na kształt tych działań, mogli tylko oceniać zasadność i kwalifikowalność wydatków.</p>	<p>Wnioski oparte na danych jakościowych (perspektywa przedstawicieli instytucji systemu realizacji) i stwierdzeniach zaproponowanych do oceny w badaniu ankietowym z tą grupą.</p>	96-97	<p>Pomoc Techniczna jest samodzielnym działaniem PROW, mającym swoje cele spójne z celami Programu, podobnie do innych działań. Rekomenduje się podjęcie działań sprzyjających szerszemu rozpoznaniu i promowaniu tego statusu PT. Wprowadzone w okresie 2014-2020 Plany Działania Pomocy Technicznej są korzystną zmianą, która odpowiada na zidentyfikowane wyzwania. Rekomenduje się, aby PDzPT nie był wykazem planowanych wydatków, lecz opisem planowanego wdrożenia PROW ukazującym, w jaki sposób PT do tego się przyczyni poprzez poszczególne przedsięwzięcia w kontekście potrzeb i planowanych na dany okres działań związanych z wdrożeniem PROW.</p>	<p>W związku z planowanym wprowadzeniem Planów Działania Pomocy Technicznej rekomenduje się, aby:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skoordynować cykl planowania operacji z PT z planowaniem budżetów instytucji ubiegających się o finansowanie wyprzedzające, a w przypadku ARiMR także o dotację podmiotową, po to, aby instytucje mogły spójnie planować całość działań wdrożeniowych i w ich ramach – te działania, które zostaną sfinansowane z PT i poddawać te plany spójnej weryfikacji. • W związku z powyższym rekomenduje się aby zapewnić współpracę komórek weryfikujących plany finansowe (związane z finansowaniem wyprzedzającym i dotacją podmiotową) i Biura Pomocy Technicznej weryfikującego PDzPT, po to aby MRiRW miało możliwość merytorycznej weryfikacji planowanych przez instytucje działań, oceny, w jaki sposób będą się one przekładały na realizację celów PROW i doradzenia beneficjentom, w jaki sposób ukierunkować działania, by lepiej je dopasować do aktualnych potrzeb związanych z realizacją PROW. • W razie stwierdzenia takiej potrzeby rekomenduje się podwyższenie kompetencji osób oceniających PDzPT (poprzez szkolenia wewnętrzne, współpracę z kadrą kierowniczą PROW i komórką ewaluacyjną) aby ułatwić im prowadzenie oceny logiki interwencji z PT w zarządzaniu i wdrażaniu PROW. 	MRiRW

				<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnić oceniającym PDzPT i plany finansowe aktualną informację o potrzebach identyfikowanych przez MRiRW i ARiMR w pozostałych instytucjach systemu realizacji i o wynikach kontroli u danego beneficjenta, które braliby pod uwagę analizując, w jaki sposób PT najlepiej pozwoli wprowadzić usprawnienia. • Wymagać od beneficjentów Pomocy Technicznej, by logika działań opisanych w PDzPT przyjmowała za punkt wyjścia nie wykaz wydatków, lecz zamierzone do osiągnięcia w danym okresie rezultaty w zakresie wdrażania PROW. W szczególności jest pożądane, aby sformułować takie wymagania (kryteria oceny) odnośnie uzasadnienia działań, które beneficjent przedstawia w PDzPT, aby pozwalało ono oceniającemu ocenić, w jaki sposób realizacja Pomocy Technicznej przyczyni się do osiągania celów PROW i czy wybrano optymalny zestaw przedsięwzięć PT z perspektywy zarządzania Programem i instytucjami realizującymi Program. W tym celu jest pożądane, aby w PDzPT beneficjenci opisywali nie tylko uzasadnienie pojedynczych, szczegółowych działań, ale PDzPT zawierał: <ul style="list-style-type: none"> • Kontekst realizacji operacji z PT, czyli zwięzły opis sposobu realizacji celów PROW poprzez działania wdrożeniowe w danym okresie planowania i związanych z tym potrzeb (np. przeprowadzenie naborów operacji w ramach określonych działań, usprawnienie wdrażania danego działania itp.) • wykazanie, w jaki sposób poszczególne przedsięwzięcia planowane do sfinansowania z PT (będące tylko częścią działań wdrożeniowych) wpisują się w działania planowane w ramach wdrażania PROW w danym okresie; • wykazanie, dlaczego te, a nie inne przedsięwzięcia (które także mogłyby być kwalifikowalne) zostały przeznaczone do sfinansowania z Pomocy Technicznej, np. dlaczego zdecydowano się przeznaczyć PT na wyposażenie, a 	
--	--	--	--	---	--

				<p>środki własne – na szkolenia, lub odwrotnie, dlaczego proponuje się sfinansowanie z PT określonych szkoleń czy działań promocyjnych, a inne szkolenia czy działania promocyjne będą realizowane poza PT. Szczególnie pożądaną jest by zapewnić dodatkowość Pomocy Technicznej i finansować z niej działania o szczególnie dużej wadze dla wdrażania PROW (w tym sensie priorytetowe), ale których sfinansowanie w przeciwnym przypadku byłoby utrudnione.</p> <ul style="list-style-type: none"> • W ramach PDzPT uwzględniać diagnozę potrzeb szkoleniowych, zapotrzebowania na doradztwo i ekspertyzy oraz planować jakiego rodzaju szkolenia, doradztwo, analizy i ekspertyzy zostaną przeprowadzone (z uwzględnieniem także tych prowadzonych we własnym zakresie, np. szkoleń wewnętrznych). • Dla zapewnienia elastyczności wsparcia zapewnić możliwość zgłaszania modyfikacji PDzPT. 	
Do relatywnie słabiej (choć nadal – na poziomie przeciętnym pozytywnie) ocenianych procesów w realizacji PROW należały te mające zapewnić, że zrealizowane przedsięwzięcia najlepiej odpowiedzą na wyzwania w rozwoju obszarów wiejskich i nie tylko będą poprawne, ale będą na wysokim poziomie realizowały cele Programu. Relatywnie niższe oceny – z perspektywy samych przedstawicieli instytucji systemu realizacji – uzyskano m. in. w obszarach jakości programowania wsparcia, kształtowania ewaluacji tak aby dostarczała wiedzy przydatnej do podejmowania decyzji dotyczących dalszej realizacji Programu oraz oceny	Ocena na podstawie stwierdzeń zaproponowanych do oceny w badaniu ankietowym i częściowych danych jakościowych..	83-87	Rekomendowane jest akcentowanie roli PT jako możliwości podejmowania dodatkowych działań, odpowiednich do potrzeb, niezbędnych do lepszej realizacji Programu (nie negując aktualnej funkcji bieżącego finansowania koniecznych zasobów). Rekomenduje się, aby w szerszym zakresie korzystać ze stwarzanych przez Pomoc Techniczną możliwości dostępu do wiedzy i doradztwa w sposób powiązany z potrzebami zarządzających i wdrażających Program. W szczególności rekomenduje się, aby szeroko rozumiana funkcja ewaluacyjna została ściślej powiązana z procesem	<p>Niniejsza rekomendacja odnosi się do zwiększenia roli PT jako działania wspierającego zarządzanie i wdrażanie. Rekomenduje się, by osoby odpowiadające za analizy i ewaluacje oraz za planowanie operacji Pomocy Technicznej miały stale na uwadze przełożenie bieżącego wdrażania na realizację celów Programu, pomagały nazywać problemy i potrzeby oraz pokazywały możliwości wykorzystywania PT do dostarczenia wsparcia.</p> <p>Rekomenduje się szersze wykorzystanie form wsparcia, jakie mogą sfinansowane ze środków Pomocy Technicznej i szybko odpowiedzieć na aktualne potrzeby, np.: analiz niezbędnych np. do programowania wsparcia czy opracowania jakościowych kryteriów oceny, konsultacji i diagnoz (w tym także prowadzonych we własnym zakresie, wewnątrz systemu inst.), doradztwa dla doskonalenia procesów zarządzania i wdrażania itp.</p>	MRiRW, ARiMR, Inst. wdrażające

aspektów merytorycznych w ramach wniosków o dofinansowanie i o płatność w PROW.			zarządzania programem i była dla niego stałym wsparciem.		
Instytucje realizujące PROW, a zwłaszcza MRiRW i ARiMR utrzymywały stałą bieżącą współpracę starając się kształtować najskuteczniejsze rozwiązania we wdrażaniu Programu. Jednak komunikacja pomiędzy instytucjami systemu realizacji nie zawsze zaspokajała oczekiwania zaangażowanych w nią podmiotów. Szczególnie w opinii przedstawicieli ARiMR, która pełni najbardziej złożoną rolę w systemie wdrażania i kontaktuje się z dużą liczbą instytucji.	Ocena na podstawie stwierdzeń zaproponowanych do oceny w badaniu ankietowym i częściowych wyników badań jakościowych.	84	Rekomenduje się dalsze usprawnianie komunikacji pomiędzy instytucjami systemu realizacji, z wykorzystaniem wsparcia z Pomocy Technicznej (np. doradztwo).	Rekomenduje się, aby w ramach uszczegółowienia systemu wdrażania na lata 2014-2020 kierownictwo MRiRW i ARiMR wspólnie dopracowało sposoby komunikacji, procesy podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów, tak aby były one optymalne dla realizacji PROW. Rekomenduje się włączenie w ten proces także kierownictwa departamentów i wydziałów, np. poprzez spotkania robocze z właściwymi jednostkami w innej instytucji i stworzenie możliwości wyrażenia w sposób jawny, a także anonimowy, potrzeb związanych ze współpracą. Ze względu na złożoność procesu i naturalne, związane z różnymi rolami pełnionymi w systemie oczekiwania, rekomenduje się skorzystanie z profesjonalnego zewnętrznego wsparcia (np. facylitacja, coaching zarządczy) finansowanego z Pomocy Technicznej, aby proces ten przebiegał w sposób efektywny i satysfakcjonujący dla wszystkich zainteresowanych stron.	MRiRW, ARiMR, Inst. wdrażające
W instytucjach systemu realizacji PROW odczuwano deficyty kadrowe, zwłaszcza w zakresie naboru wniosków o przyznanie pomocy, a także monitoringu i w mniejszym stopniu w obszarach weryfikacji wniosków o płatność, zatwierdzania i realizacji płatności. Instytucje miały też ograniczone możliwości doraźnego zwiększania zatrudnienia, nawet, jeżeli dysponowały środkami z PT. Wynikało to z ograniczonych możliwości tworzenia etatów (limity etatów niezależne od PT) i możliwości przyuczania pracowników przesuniętych z innych działów (co	Ocena na podstawie stwierdzeń zaproponowanych do oceny w badaniu ankietowym.	65, 69	Rekomendowane jest przeprowadzenie wewnętrznie w każdej instytucji analizy obciążeń pracowników, która pozwoliłaby pogłębić wyniki niniejszej ewaluacji i tworzenie dodatkowych etatów lub przesuwanie istniejących etatów tam, gdzie obciążenia są największe. Rekomendowane jest szersze wykorzystywanie rozwiązań uelastyczniających stan kadrowy zależnie od etapu wdrażania Programu, zwłaszcza w przypadku naboru wniosków.	Rekomenduje się przeprowadzenie szczegółowej analizy obciążeń pracowników w instytucjach systemu realizacji w celu identyfikacji realnych potrzeb kadrowych. W przypadku instytucji prowadzących nabór projektów mogą zostać wykorzystane np. takie wskaźniki, jak liczba i wartość wdrażanych operacji w przeliczeniu na pracownika, uwzględniając pracowników prowadzących nabór, rozliczenia, kontrole (próbę takiej analizy podjęto w opracowaniu pn. „Ocena zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych w realizację PROW 2014-2020”, ale bez odniesienia do stanu kadrowego dane były nieinterpretowalne). Tego rodzaju analiza, choć zawężona do części instytucji (nie dotyczy IZ) i zadań (np. nie dot. promocji) pozwalałaby na oszacowanie, czy środki PT zostały adekwatnie podzielone.	MRiR, ARiMR, Inst. wdrażające

<p>czasem wykorzystywano), a zwłaszcza osób, które byłyby zatrudniane tymczasowo na umowy cywilnoprawne. Z badania wynika też, że zdaniem kadry kierowniczej nowi pracownicy skorzystali ze szkoleń, ale jeszcze więcej nauczyli się od bardziej doświadczonych pracowników.</p>				<p>. W przypadku stwierdzenia zdecydowanej konieczności, wyniki analizy mogą być podstawą do wnioskowania o tworzenie etatów.</p> <p>Rekomenduje się uwzględnienie w PDzPT planowanych sposobów dostosowania zasobów kadrowych do aktualnego etapu wdrażania Programu, w tym np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planowanych liczb etatów zaangażowanych w poszczególne zadania (w tym etatów finansowanych z PT); • Planowanych sposobów elastycznego dopasowania stanu kadrowego do zmieniających się potrzeb np. przesunięć pomiędzy zadaniami. Rekomenduje się, by potrzeby przesuwania pracowników odpowiednio do etapu wdrażania programu (i potrzeby doszkalania ich w związku z tym) były identyfikowane wcześniej, co najmniej z rocznym wyprzedzeniem; • Planowanych do sfinansowania z PT szkoleń umożliwiających wdrożenie nowych pracowników (w tym przesuwanych z innych działów i pracujących na umowach cywilno-prawnych); • Szkoleń dla kadry kierowniczej z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi dotyczących organizacji pracy wydziałów w taki sposób, aby pomimo obciążenia bieżącą pracą doświadczeni pracownicy mogli wdrożyć nowych pracowników (co jest najskuteczniejszą formą szkolenia). <p>Ponadto rekomenduje się szersze wykorzystywanie form zatrudnienia, które nie wymuszają zamiany na zatrudnienie etatowe na czas nieokreślony i tym samym pozwalają na utrzymywanie pracownika/współpracownika tylko tak długo, jak długo jest to konieczne i jak długo są na to środki. Są to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umowy o pracę na czas określony zawierane na dłuższy okres, np. na kilka lat (np. do końca realizacji Programu lub na część okresu jego realizacji) 	
--	--	--	--	---	--

				<ul style="list-style-type: none"> • Umowy cywilnoprawne, których wykorzystanie także w administracji publicznej jest możliwe (o czym świadczy przykład Instytucji Zarządzającej). • Korzystanie z możliwości zatrudnienia poprzez agencje pracy czasowej, w przypadkach nałożenia się terminów wielu zadań w danym okresie. 	
Beneficjenci PROW (działań 112, 114, 121, 126, 132) byli istotnie lepiej wykształceni od nieskutecznych wnioskodawców. Poziom kwalifikacji jest związany z prawdopodobieństwem przygotowania skutecznej aplikacji. Można sądzić, że wiąże się to m. in. ze złożonością wymagań, a także języka, w jakim były przedstawiane. Dokumenty niezbędne beneficjentom do realizacji projektów, a także teksty publikowane na stronach internetowych Programu były trudne w odbiorze, dla ich pełnego zrozumienia najczęściej było niezbędne wykształcenie na poziomie min. licencjatu, tymczasem tylko ok. 60% rolników ma wykształcenie średnie lub wyższe. W procesie wdrażania PROW upraszczano dokumenty dla beneficjentów, aby były bardziej czytelne i łatwiejsze do wypełnienia.	Różnica poziomu wykształcenia między beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami jest istotna statystycznie. Natomiast przyczyny tego zróżnicowania nie są znane i nie mogą być rozpoznane w analizie statystycznej, a rola trudności komunikatów ma charakter hipotezy.	113	Beneficjentom muszą być stawiane wymagania dotyczące ubiegania się o środki i realizacji operacji. Natomiast rekomenduje się dalsze zwiększanie przejrzystości komunikatów dla projektodawców.	<p>Rekomenduje się wykorzystanie środków PT do sfinansowania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redakcji tekstów (w formie ramowej współpracy z redaktorem lub ew. powierzenia tego zadania specjalistom od informacji i promocji). Proces redakcji powinien przebiegać w ścisłej współpracy pomiędzy twórcą dokumentu i redaktorem, aby upraszczając nie zniekształcić przekazu. Warsztatów z zakresu przejrzystego komunikowania się z beneficjentami, także w formie pisemnej (stylistyka, retoryka, redakcja etc.) <p>Źródłem inspiracji mogą być także dotychczasowe doświadczenia pracowników instytucji oraz opracowanie np. Miodek J. et al.: Jak pisać o Funduszach Europejskich?; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010.</p>	ARiMR, Inst. wdrażające
Fakt, że znaczna część beneficjentów korzysta z płatnego doradztwa w przygotowywaniu wniosków oraz, że skuteczni beneficjenci są lepiej wykształceni od nieskutecznych	Wyniki pochodzą z próby reprezentatywnej, natomiast	114-115	Rekomendowane jest udostępnienie ze środków PT w ramach działań informacyjno-promocyjnych bezpłatnych usług polegających na pomocy w przygotowaniu wniosku o	Rekomenduje się świadczenie usług bezpłatnego, zindywidualizowanego wsparcia w przygotowaniu projektów dobrej jakości i poprawnych formalnie. Rekomendowane usługi byłyby porównywalne do tych obecnie dostępnych tylko na zasadach komercyjnych,	MRiRW

<p>wskazuje na to, że istnieją bariery w dostępie do Programu. Wsparcie może być mniej dostępne dla osób uboższych (nie korzystających z płatnego doradztwa) i jest w praktyce mniej dostępne dla osób gorzej wykształconych (z czym koreluje ubóstwo), a zatem może występować nierówność szans w dostępie do wsparcia ze względu na status społeczno-ekonomiczny. Ponadto przedstawiciele instytucji wypowiadający się w badaniu jakościowym byli zdania, że działania informacyjno-promocyjne powinny zostać ukierunkowane m. in. na pomoc projektodawcom w przygotowaniu dobrej jakości wniosków o przyznanie pomocy.</p>	<p>zdanie o roli wykluczenia ekonomicznego ma charakter hipotezy.</p>		<p>przyznanie pomocy w przypadku tych działań PROW dla których kryteria przyznania pomocy są formalne i wybór nie jest prowadzony pomiędzy konkurującymi ze sobą pomysłami.</p>	<p>natomiast miałyby inny charakter od Działania M02 (Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw).</p>	
<p>Wskaźniki monitorowania Pomocy Technicznej miały w praktyce charakter produktowy i były niedodefiniowane. Wstępnie określone wartości docelowe były znacznie zawyżone i zostały skorygowane, co wskazuje na to, że początkowo ich zaplanowanie było trudne, natomiast dla bardziej szczegółowych wskaźników nie przyjęto wartości docelowych. Ponadto w przypadku części wskaźników zakładano sumowanie działań różnego rodzaju.</p> <p>Monitoring uzupełniano też o dodatkowe wskaźniki nieuwjęte w systemie monitorowania PT – o</p>	<p>Nie występują.</p>	<p>95-96</p>	<p>Rekomendowana jest weryfikacja potrzeb informacyjnych co do monitorowania Pomocy Technicznej, w powiązaniu ze zdefiniowaniem roli PT (por. rekomendacja 1). Rekomendowane jest ustalenie jakiego rodzaju wiedza o wdrażaniu realizacji celów Pomocy Technicznej jest potrzebna i opracowanie niezbędnych wskaźników monitorowania produktów i rezultatów.</p> <p>Ponieważ wydatki na zatrudnienie są największą pozycją w budżecie PT, rekomenduje się rozwinięcie monitoringu w tym obszarze, zwłaszcza dot. liczb stanowisk.</p>	<p>Rekomenduje się przeprowadzenie konsultacji wewnętrznych w systemie realizacji dotyczących uszczegółowienia roli Pomocy Technicznej we wdrażaniu PROW i opracowania zestawu wskaźników, które pozwolą monitorować, czy PT przyczynia się do osiągnięcia zakładanych rezultatów we wdrażaniu Programu.</p> <p>Rekomenduje się, by beneficjenci w ramach PDzPT planowali wartości docelowe wskaźników, wyłącznie w celu monitorowania, czy wdrażanie PT przebiega zgodnie z początkowymi oczekiwaniami. Nie należy jednak traktować wskaźników PT jako celu samego w sobie. Niezbędne jest pozostawianie marginesu elastyczności – jeżeli PT będzie zaspokajała potrzeby instytucji, to wskaźniki mogą być przekraczane lub pozostać niezrealizowane.</p> <p>Rekomenduje się planowanie i monitorowanie poniższych wskaźników dotyczących zasobów kadrowych (do weryfikacji z potrzebami instytucji):</p>	<p>MRiRW</p>

<p>rzeczywistą liczbę stanowisk zaangażowanych we wdrażanie PROW, w tym finansowanych z PT, co wynikało z potrzeb Komitetu Monitorującego.</p> <p>W części instytucji systemu realizacji uznano za trudne określenie, jaką część swojego czasu pracy pracownik przeznacza na realizację PROW. Przykład MRiRW, w którym takie zapisy stosowano w umowach o pracę, pokazuje jednak, że jest to możliwe.</p> <p>W przypadku wskaźników monitorowania Planu Komunikacyjnego zakładano sumowanie egzemplarzy wydawnictw lub egzemplarzy materiałów promocyjnych należących do różnych rodzajów, natomiast nie monitorowano rezultatów np. dotarcia do grup docelowych.</p>			<p>W przypadku Planu Komunikacyjnego rekomenduje się przyjęcie wskaźników rezultatu, np. pozwalających oszacować, jaka część grupy docelowej została poinformowana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rzeczywistej liczby stanowisk zaangażowanych we wdrażanie PROW • wraz z wymiarem zaangażowania stanowiska (etaty przeliczeniowe) – dopiero ta informacja przynosi wiedzę o zasobach ludzkich rzeczywiście zaangażowanych w realizację Programu, • wynagrodzeń pracowników wdrażających PROW (dane zanonimizowane), • spójności poziomu finansowania wynagrodzeń z wymiarem zaangażowania w realizację PROW • stosunku nakładu pracy (szacowanego np. poprzez liczbę i wartość wdrażanych operacji) do liczby stanowisk (realnie zaangażowanych etatów) przeznaczonych do wdrażania programu. <p>Powyższe informacje mogą pozwolić m. in. ocenić czy podział środków pomiędzy instytucje systemu realizacji odpowiada obciążeniu instytucji oraz sprawdzać, na ile poszczególne funkcje (np. nabór wniosków, rozliczenia) uzyskały wsparcie, i na tej podstawie podejmować decyzję o wyrównywaniu lub różnicowaniu finansowania odpowiednio do potrzeb.</p> <p>Rekomenduje się także opracowanie wskaźników rezultatu Planu Komunikacyjnego zdefiniowanych co najmniej jako odsetki grup docelowych, do których docierają monitorowane rodzaje komunikatów.</p>	
<p>Systemy informatyczne wspomagające wdrażanie PROW nie w pełni spełniały oczekiwania przedstawicieli instytucji systemu realizacji, zwłaszcza poza ARiMR, pomimo, że stale usprawniano funkcjonalność systemów.</p> <p>Jak wynika z informacji od kadry kierowniczej oraz z badań prowadzonych w ramach innych części</p>	<p>Częstkowe informacje na podstawie stwierdzeń zaproponowanych do oceny w badaniu ankietowym i informacji od wykonawców</p>	78-79	<p>Rekomendowane jest dalsze doskonalenie dopasowania funkcjonalności systemów wspomagających wdrażanie, w odpowiedzi na potrzeby zgłaszane przez użytkowników, w tym potrzeby przygotowania roboczych zestawień.</p> <p>Rekomenduje się zapewnienie</p>	<p>Rekomenduje się, aby ze środków PT sfinansować działania polegające na okresowym prowadzeniu badań potrzeb i wspomaganiu projektowania systemów informatycznych w podejściu user experience. Takie działania powinny być prowadzone we współpracy z komórkami odpowiedzialnymi za modyfikacje systemów i prowadzić do dostosowywania systemów tak, aby nie tylko odpowiadały one na wymagania określone regulacjami i procedurami (co jest priorytetem), ale też były możliwie „przyjazne” i umożliwiały użytkownikom maksymalnie efektywną pracę.</p>	MRiRW, ARiMR

<p>ewaluacji ex-post, niektóre dane, które wg użytkowników powinny być dostępne w systemie monitorowania, były gromadzone tylko poza nim, np. w formie arkuszy kalkulacyjnych, a nawet tylko w formie papierowej lub plików PDF co ograniczało użyteczność danych.</p> <p>Jak wynika z informacji uzyskanych podczas panelu ekspertów, w systemie realizacji jest rozważana budowa hurtowni danych.</p>	<p>innych części ewaluacji ex-post.</p>		<p>ograniczonego dostępu do danych podmiotom spoza ARiMR, zwłaszcza MRiRW, aby ułatwić samodzielne prowadzenie bieżących analiz z danych odpowiednio do potrzeb. W szczególności rekomendowana jest budowa planowanej hurtowni danych.</p>	<p>Może to pomóc rozwiązać problem deficytów kadrowych w obszarze monitoringu.</p> <p>Rekomenduje się ustanowienie ograniczonego dostępu dla instytucji zewnętrznych, zwłaszcza MRiRW, do danych o poszczególnych realizowanych operacjach, celem zaspokajania bieżących potrzeb informacyjnych. Optymalnym rozwiązaniem jest realizacja planowanej hurtowni danych. Rekomenduje się potraktowanie tego zadania jako priorytetowego wydatku PT. W jej projektowaniu powinni uczestniczyć przedstawiciele zainteresowanych podmiotów, w szczególności MRiRW.</p> <p>Niezbędne jest także zapewnienie, aby wszystkie dane niezbędne do monitorowania Programu były dostępne w systemach informatycznych lub co najmniej w formach edytowalnych.</p>	
<p>Podział operacji KSOW wg siedmiu zadań określonych przez KE był trudny do zastosowania w praktyce. Jak wynika z analizy tematyki operacji, nie było jasnych różnic pomiędzy identyfikacją dobrych praktyk, ich przenoszeniem oraz wymianą informacji o rozwoju obszarów wiejskich.</p> <p>W szczególności nie akcentowano przeniesienia dobrych praktyk rozumianego jako wdrożenie nowych rozwiązań. „Przenoszenie” w ramach działań KSOW polegało raczej na informowaniu i stwarzaniu możliwości przenoszenia praktyk. Wynika stąd, że zadania KSOW nie zostały w wystarczającym stopniu doprecyzowane na potrzeby krajowe.</p>	<p>Nie występują.</p>	<p>119-124</p>	<p>Rekomenduje się uszczegółowienie na poziomie krajowym założeń, jakiego rodzaju operacje spełniają wymagania poszczególnych zadań KSOW. W szczególności rekomenduje się położenie większego nacisku na „przenoszenie” dobrych praktyk rozumiane jako rzeczywiste wdrażanie usprawnień w rozwoju obszarów wiejskich, a nie tylko umożliwienie zdobycia wiedzy oraz wykorzystanie dobrych praktyk jako źródła informacji dla doradztwa prowadzonego w działaniu M02.</p>	<p>Pożądane jest sformułowanie kryteriów, jakie powinny spełniać operacje w ramach zadań – zarówno te wybierane od zewnętrznych projektodawców, jak i zgłaszane przez MRiRW i zarządy województw.</p> <p>W przypadku „przenoszenia dobrych praktyk” rekomenduje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> Finansowanie w ramach KSOW projektów, które będą zakładały nie tylko uczenie się ((np. szkolenia, konferencje, wizyty studyjne), ale także opracowanie planu i wdrożenie zmian (stanowiących przeniesienie dobrych praktyk lub zainspirowanych dobrymi praktykami). Jeżeli etap wdrożenia nie byłby kwalifikowany w ramach KSOW, rekomenduje się premiowanie w KSOW tych projektów, w przypadku których partner zobowiąże się do wdrożenia (z innych środków) w określonym czasie od zakończenia operacji KSOW. Takie wdrożenia powinny być monitorowane, co może posłużyć do identyfikacji kolejnych dobrych praktyk. 	<p>MRiRW, sekretariat KSOW.</p>

				<ul style="list-style-type: none"> Finansowanie w ramach KSOW projektów, które będą polegały na wdrożeniu rozwiązań np. społecznych i organizacyjnych, kwalifikowanych w ramach KSOW, mających charakter innowacji lub takich, które nie są innowacyjne, ale stanowią znaczące usprawnienie w danym obszarze. Zapewnienie współpracy pomiędzy KSOW a wdrażaniem Działania „M02 - Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”. Zapewnienie doradcom wiedzy o dobrych praktykach, uporządkowanej wg tematyki świadczonego doradztwa, po to, aby doradcy mogli wskazać klientom przykłady dobrych praktyk do zastosowania w ich przypadku. 	
<p>Zadaniem KSOW jest budowanie partnerstwa wokół rozwoju obszarów wiejskich, w tym włączanie partnerów do oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ta funkcja KSOW była w praktyce słabiej realizowana od funkcji informowania o dobrych praktykach i o polityce rozwoju.</p> <p>Grupa robocza ds. KSOW a zwłaszcza grupy tematyczne odegrały umiarkowaną rolę we wdrażaniu KSOW. Grupy tematyczne w większości cechowała niska aktywność, a w jednej grupie, która była aktywna (Leader) partnerzy społeczni mieli mały wpływ na kształtowanie wdrażania PROW (co jednak zmieniło się w nowej perspektywie). Nie wprowadzono też mechanizmów wymiany informacji</p>	Częstkowe dane jakościowe.	156-160, 166-167	<p>Rekomenduje się wzmacnianie partnerstwa w ramach KSOW, oraz poprzez KSOW w realizacji PROW i całości polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> Wzmacnianie horyzontalnej współpracy pomiędzy partnerami Wzmacnianie roli partnerów we współtworzeniu polityki rozwoju obszarów wiejskich 	<p>Wzmacnianie horyzontalnej współpracy pomiędzy partnerami:</p> <ul style="list-style-type: none"> Wspieranie projektów polegających na budowaniu partnerstw trwałych, tematycznych lub lokalnych, wykraczających poza realizację projektu; Realizacja projektów integrujących partnerów reprezentujących różne sektory i mających różne, np. promowanie lokalnych partnerstw ponadsektorowych), realizacja projektów w których w sposób systematyczny, moderowany, będzie wspierane nawiązywanie i rozwijanie współpracy pomiędzy partnerami. (Projekty wykraczające poza stwarzanie możliwości poznania się) Wdrożenie prostych narzędzi wirtualnej komunikacji poziomej pomiędzy partnerami, np. moderowane wewnętrzne forum dyskusyjne 	MRIRW, sekretariat KSOW

<p>między grupą roboczą ds. KSOW a reprezentowanym przez nią środowiskiem partnerów. Partnerzy nie mieli poczucia przynależności do partnerskiej sieci współpracy. Nie budowano tożsamości KSOW jako sieci partnerów. Stwarzano partnerom możliwości poznawania się poprzez udział w wydarzeniach. Natomiast nie animowano trwalszej współpracy między nimi, ani nie włączano ich w systematyczne dyskusje na temat rozwoju obszarów wiejskich, które pomagałyby im nawiązywać partnerstwo ponad swoim sektorem, a twórcom polityk w większym stopniu korzystać z potencjału partnerów. Pozytywnym działaniem na tym tle były konsultacje nowego PROW, które jednak obnażyły słabość zaangażowania partnerów w sieci. Partnerzy KSOW i inne organizacje miały udział w tworzeniu polityk, ale w dużej mierze w sposób niezależny od KSOW.</p> <p>Podczas wcześniejszych badań dotyczących KSOW były zgłaszane rekomendacje rozwijania narzędzi internetowych wspomagających komunikację między partnerami, jednak Instytucja Zarządzająca nie widziała możliwości wdrożenia efektywnej moderacji takiej dyskusji.</p>				<p>(dostępne dla zarejestrowanych partnerów i pracowników IW) zintegrowane z pocztą elektroniczną. Zapewnienie obsługi takiego rozwiązania w ramach obowiązków pracowników sekretariatu/ów KSOW.</p> <p>Premiowanie w projektach KSOW dotyczących takich wydarzeń jak np. szkolenia i konferencje wykorzystania aktywnych technik warsztatowych służących prowadzeniu efektywnej dyskusji pomiędzy partnerami i wypracowywaniu nowych rozwiązań. Wzmacnianie roli partnerów we współtworzeniu polityki rozwoju obszarów wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promowanie wśród członków Grupy Roboczej ds. KSOW, grup regionalnych i grup tematycznych wzorów przekazywania informacji partnerom ze swojego sektora i zbierania oraz przekazywania uwag od nich. W szczególności poprzez: 1) pokazywanie przykładów, jak członkowie mogą to robić, 2) zadawanie członkom podczas posiedzeń pytań o konsultacje przeprowadzone z reprezentowanymi grupami. • Weryfikacja zapotrzebowania na wsparcie grup tematycznych w realizacji PROW 2014-2020. Likwidacja zbędnych grup tematycznych, a w przypadku grup pozostawionych zobowiązanie do regularnych spotkań, powoływanie do grup osób rzeczywiście zainteresowanych współpracą w nich, wypracowanie zasad aktywnej współpracy.. • Przyjęcie za dobrą praktykę zmian, jakie zaszły w sposobie włączania grupy tematycznej ds. Leader do kształtowania podejścia Leader. Promowanie postawy otwartości wobec propozycji zgłaszanych w grupie roboczej, grupach regionalnych i tematycznych przez podmioty spoza administracji publicznej; poszukiwanie, wypracowywanie i wdrażanie rozwiązań satysfakcjonujących 	
---	--	--	--	---	--

				<p>wszystkie zainteresowane strony.</p> <ul style="list-style-type: none"> W przypadku organizacji wydarzeń dotyczących informowania o regulacjach i rozwiązaniach dot. wdrażania Programu: organizowanie ich na wczesnym etapie gdy wprowadzanie zmian jest możliwe, zapewnienie możliwości usystematyzowanego zgłaszania uwag i propozycji (np. w formach warsztatowych zmierzających do wypracowania praktycznych, konstruktywnych rozwiązań). Wypracowanie i stosowanie zasad podsumowania zgłoszonych propozycji, przekazywania ich twórcom polityk (departamenty merytoryczne) i rozpatrywania ich przez nich oraz przekazywania uczestnikom wydarzeń i partnerom informacji zwrotnej o tym, w jakim zakresie i dlaczego propozycje zostały lub nie zostały uwzględnione. Prowadzenie konsultacji społecznych projektowanych aktów prawnych nie tylko z podmiotami, które znajdują się na tzw. liście ministra, ale ze wszystkimi partnerami KSOW, którzy będą zainteresowani takimi konsultacjami. Wykorzystanie newslettera (por. kolejna rekomendacja) jako formy zaproszenia do konsultowania rozwiązań poprzez formularze do zgłaszania potrzeb i uwag (link do formularza w newsletterze). 	
Głównymi kanałami informacji o działaniach KSOW i o możliwości przystąpienia do sieci były: strona internetowa, promocja podczas wydarzeń wspieranych przez KSOW, oraz publikacje w mediach. W niektórych regionach kierowano informacje do „ogółu partnerów” w formie newslettera. Informacje	Częstkowe dane jakościowe.	161-163	Rekomendowana jest kontynuacja i ulepszenie sposobu informowania poprzez stronę internetową, newslettery i media analogowe, w tym wykorzystanie dobrych praktyk sekretariatów w tym zakresie.	<p>Rekomenduje się, aby sekretariaty KSOW wymieniły się swoimi doświadczeniami i dobrymi praktykami na temat sprawdzonych sposobów 1) kierowania informacji do partnerów, 2) zbierania informacji od partnerów, poznawania ich oczekiwań i uwag, 3) pobudzania aktywności partnerów i współpracy pomiędzy partnerami.</p> <p>W przypadku kierowania informacji do partnerów rekomenduje się uznanie zarówno potrzeby integrowania</p>	Sekretariaty KSOW

<p>adresowane do podgrup partnerów były przekazywane przy okazji naboru na konkretne wydarzenia, poza tym nie profilowano przekazu. Część partnerów nie korzystała ze strony internetowej KSOW, miała poczucie niedostatku informacji o działaniach KSOW i była zainteresowana otrzymywaniem informacji dopasowanej do specyfiki swojej działalności.</p>				<p>sieci, jak i respektowania specyfiki zainteresowań partnerów. W związku z tym rekomenduje się, aby na stronie internetowej KSOW wprowadzić ułatwienie wyszukiwania informacji (aktualności) wg kategorii tematycznych (np. „tagów” - etykiet).</p> <p>Rekomenduje się także wysyłanie newslettera elektronicznego do wszystkich partnerów skonstruowanego w następujący sposób: 1) krótkie informacje o głównych wydarzeniach mogących zainteresować wielu partnerów, 2) specyficzne informacje adresowane do podgrupy partnerów. Partnerów można wstępnie przypisać do podgrup na podstawie danych z bazy partnerów, by wysłać im newsletter zawierający oprócz części wspólnej – adresowaną do nich część tematyczną, czyli informacje do których przypisano dane „tagi”. Partnerom należy dać możliwość modyfikacji zakresu otrzymywanego newslettera poprzez wejście na stronę internetową i ustawienie zakresu subskrypcji (z możliwością ew. wypisania się).</p> <p>Zakres informacji w newsletterze może zostać zintegrowany ze stroną internetową, tak by treść wiadomości generowała się automatycznie. Przykładem dobrej praktyki newslettera zawierającego przejrzyste sekcje wybierane przez użytkownika może być np. newsletter serwisu ngo.pl.</p>	
<p>Trudnością w KSOW pozostało przyciągnięcie przedsiębiorców jako partnerów KSOW, m. in. ze względu na to, że informacje o korzyściach, jakie daje członkostwo, nie były w pełni czytelne i ich zrozumienie wymagało wysiłku.</p> <p>Sekretariaty nie miały potencjału do organizacji bardzo szerokich działań reklamowych, a działania celowane nie mogłyby znajdować uzasadnienia ze względu na konieczność równego</p>	<p>Brak – w odniesieniu do struktury sieci. Częstkowe dane jakościowe – w odniesieniu do przyczyn.</p>	154-155	<p>Rekomenduje się identyfikację grup docelowych (np. branż) wśród przedsiębiorców i ew. innych zbiorowości, których przyciągnięcie do członkostwa w KSOW będzie uważane za szczególnie pożądane przez twórców polityk rozwoju obszarów wiejskich oraz zlecenie realizacji działań promocyjnych.</p>	<p>Kierowanie informacji o KSOW do szerokiego grona indywidualnych odbiorców przekracza możliwości sekretariatów KSOW. Dlatego rekomenduje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uzupełnienie dotychczasowych działań promocyjnych o bardziej jednoznaczny, czytelny przekaz dla poszczególnych grup docelowych, dlatego warto przystąpić do sieci, • W przypadku uznania konieczności pozyskania szerokiego grona nowych partnerów, np. przedsiębiorców, zlecenie przeprowadzenia kierowanych indywidualnie działań 	<p>Sekretariaty KSOW</p>

traktowania.				informacyjnych.	
Długookresowe efekty wsparcia nie były znane partnerom ani sekretariatom KSOW a sposób monitorowania danych uczestników utrudniał badanie takich efektów.	Nie występują.	21, 135	Prowadzenie badań wśród uczestników działań KSOW, gromadzenie danych niezbędnych do realizacji takich badań.	<p>Wprowadzenie systemu monitorowania uczestników wydarzeń KSOW, na który składałoby się:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gromadzenie (przez partnerów i wykonawców projektów) na standardowym formularzu danych uczestników takich wydarzeń, jak szkolenia, konferencje, targi, wizyty studyjne. Zakres danych obejmowałby co najmniej dane kontaktowe (telefon i e-mail), PESEL, dane o klasie wielkości miejsca zamieszkania, typ wsparcia (przedsięwzięcia), tematyka wsparcia. Wprowadzanie przez partnerów lub wykonawców projektów ww. danych do standaryzowanego formularza elektronicznego (np. plik arkusza kalkulacyjnego); Zasilanie powyższymi danymi centralnej bazy monitoringowej gromadzącej w sposób usystematyzowany dane uczestników projektów KSOW. Zlecenie badań prowadzonych wśród uczestników wydarzeń KSOW. Zapewnienie w umowach rozwiązań zapisów o powierzeniu przetwarzania danych osobowych uczestników wykonawcy badania. <p>Rekomenduje się skonsultowanie założeń systemu z Ministerstwem Rozwoju prowadzącym system SL (dawniej PEFS) monitorujący odbiorców wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego.</p>	MRiRW

Obszary, co do których nie sformułowano rekomendacji, ponieważ zmiany już są wprowadzane:

- Ryzyko nakładania się Planu Komunikacyjnego i KSOW zostało wyeliminowane poprzez powierzenie realizacji tego pierwszego sekretariatom KSOW.
- Pożądane jest wprowadzenie konkursowych procedur przyznawania finansowania na realizację projektów KSOW – w okresie realizacji badania trwały prace w tym obszarze.

8. Załączniki

8.1. Regulacje dotyczące systemu realizacji, w tym Pomocy Technicznej

Przepisy UE

- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 1320/2005 z dnia 5 września 2005 r. ustanawiające zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. L 25 z 28.01.2011 r., s. 8 ze zm.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) NR 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. U. L 298 z 26.10.2012 r., s. 1 ze zm.).

Przepisy krajowe:

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 54, poz. 329, z późn. zm.);

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2011, Nr 6, poz. 26).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2012, poz. 129)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2014, poz. 661)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań (Dz. U. z 2010 r. Nr 56, poz. 346)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 listopada 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2009, Nr 210, poz. 1622)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli w zakresie wykonywania przez samorząd województwa zadań związanych z dokonywaniem wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju (Dz. U. z 2009 Nr 81, poz. 676)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania przez agencję płatniczą kontroli niektórych podmiotów wdrażających w zakresie wykonywania przez te podmioty zadań delegowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013. (Dz. U. z 2009 Nr 57, poz. 473)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, Dz.U. 2009 nr 53 poz. 436
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 237, poz. 1655)

- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, Dz.U. 2007 Nr 64 poz. 427
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 2 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć wykonywanie czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013 (Dz. U. Nr 183, poz. 1138)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 2 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 201, poz. 1451) wraz z późn. zmianami
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 661).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. 2007 Nr 64 poz. 427
- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1065).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. 2007 nr 193 poz. 1396
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. 2008 nr 153 poz. 954
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 czerwca 2007 r. w sprawie zakresu sprawozdań z wykonywania zadań instytucji zarządzającej, dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013, oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 204 , poz. 1506 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 183, poz. 1134).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym można powierzyć wykonywanie czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
- Zarządzenie Nr 47 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie powołania Grupy Roboczej do spraw Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M. P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 192, poz. 1487).

8.2. Umowy na realizację Pomocy Technicznej

Tabela 36 Umowy na realizację Pomocy Technicznej

Instytucja	Ogółem liczba	Ogółem kwota w zł.	Podział umów
MRiRW	292	287 371 539	22 na 170 839 354,09 zł. na wynagrodzenia pracowników; 97 na 54 017 098,43 zł. na działaniami inform. – prom; 24 na zakup sprzętu, materiałów, oprogramowania – 4 424 803, 32 zł.; 13 na szkolenia pracowników – 3 061 663,22 zł.; 12 dot. Planów działania KSOW – 4 551 309, 52 zł.; 4 dot. działań współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej – 1 192 904,31 zł.; 15 na Sekretariat Centralny KSOW (1 811 522,31 zł.); 5 umów dot. kontroli działań PROW – 339 302,13 zł.; 13 na wsparcie eksperckie, badania, analizy – 11 910 873,23 zł.
ARiMR	29	162 151 175	6 dot. wynagrodzeń pracowników (98 784 972 zł.);12 dot. akcji informacyjno-promocyjnej (4 922 718,68); 5 dot. szkoleń pracowników – 1 953 547; 2 na najem i utrzymanie pomieszczeń – 3 344 209; 1 na zakup sprzętu komputerowego – 2 427 577; 2 na system informatyczny – 38 643 522; 1 dot. realizacji kontroli na miejscu – 12 541 480
JST	3269	568 826 961	376 umów na wynagrodzenia na 288 562 663,14 zł.; 1 049 umów na działania informacyjno-promocyjne na 70 693 830,78 zł, 38 na zakup sprzętu komputerowego na kwotę 2 803 185, 68 zł., 59 umów dot. podróży służbowych na 1 580 466,88 zł. 835 umów na kwotę 83 503 047 zł. dot. KSOW, z czego 181 na Plan Działania KSOW i Sekretariat Regionalny na kwotę 34 488 050, 70 zł.
MF	23	13 429 184	11 na 11 483 597,77 zł. dot. wynagrodzeń; 4 dot. wyposażenia biurowego (38 704, 56 zł); 6 dot. szkoleń, kursów językowych, uczestnictwa w seminarium zagranicznym, łącznie na kwotę 54 841,50 zł.; 2 umowy (1 852 040,53) dot. różnych zadań
ODR-y	25	13 079 498	
ARR	13	2 420 361	9 na działania informacyjno-promocyjne na 2 562 793 zł.; 1 na wynagrodzenia (25 200 zł); 1 na szkolenia pracowników na 15 600 zł; 2 umowy na zakup
FAPA	93	26 058 415	25 na wynagrodzenia (11 812 709, 23 zł); 15 na zakupu usług i materiałów, kontrole, obsługę posiedzeń grupy roboczej – 603 910, 32 zł.; 11 na najem i utrzymanie pomieszczeń na kwotę 2 440 039,67; 11 na szkolenia pracowników na 352 179,66 zł; 9 na działania informacyjno-promocyjne.– 9 118 718,22 zł; 5 na wynagrodzenia bezosobowe na rzecz wykonywania zadań Sekretariatu Centralnego KSOW – 656 069,09 zł.
UZP	7	714 331	
CDR	1	211 719	
UKE	2	161 776	

8.3. Wydatki Pomocy Technicznej w latach 2009-2015

Pierwsze wydatki z Pomocy Technicznej poniesiono w 2009 r. stąd wyniki zostały podane za lata 2009-2015.

Tabela 37 Wydatki z Pomocy Technicznej w latach - schematy

Schemat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem
Schemat 1	87	17 310	227 039	92 444	12 507	19 071	23 275	391 734	1 786 126	22 864 215	108 580 355	181 324 964	143 282 937	140 224 662	202 726 397	800 789 656
Schemat 2	17 478	159 793	1 529 604	1 549 414	288 553	662 351	2 231 571	6 438 763	150 907	5 409 138	9 652 101	19 966 296	11 791 853	10 980 807	17 656 704	75 607 806
Schemat 3 - struktura KSOW	4	205	289	2 638	705	688	930	5 459	36 483	1 051 292	3 190 242	7 245 732	7 483 007	7 017 945	12 185 267	38 209 969
Schemat 3 - Plany Działania	34 104	90 817	759 215	1 506 799	1 298 229	1 971 741	5 024 897	10 685 802	130 818	2 165 699	11 198 775	30 588 130	26 888 765	32 563 521	57 974 414	161 510 122
Ogółem					1 599 994	2 653 851	7 280 672	17 521 758	2 104 334	31 490 345	132 621 472	239 125 122	189 446 563	190 786 936	290 542 783	1 076 117 553

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 38 Wydatki z Pomocy Technicznej w latach – wybrane kategorie wydatków

Obszar wsparcia	Wskaźniki rzeczowe								Wydatki							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem
Wynagrodzenia	x	x	x	x	x	x	x	x	1 579 438	17 347 535	51 631 598	150 596 134	130 722 388	131 007 716	188 111 879	670 996 688
Ogółem materiały informacyjne, promocyjne, publikacje, tablice	50 863	208 913	1 850 774	2 930 756	1 167 217	1 944 482	6 433 348	14 586 353	214 129	992 564	5 973 322	9 794 041	5 671 941	7 192 861	11 870 341	41 709 199
Ekspertyzy	27	0	74	122	28	50	70	371	85 356	0	2 948 994	5 447 742	708 064	1 756 277	4 496 347	15 442 779
Szkolenia, kursy, studia podyplomowe, staże, wizyty studyjne	0	15 864	221 280	2 516	1 382	1 115	1 241	243 398	0	1 218 339	3 600 130	3 199 275	1 702 915	1 244 624	1 770 502	12 735 786
Sprzęt komputerowy	17	435	793	439	1 405	361	553	4 003	35 125	1 217 996	2 134 021	1 074 143	2 870 776	541 022	1 903 106	9 776 190
Wyposażenie i materiały biurowe	x	x	x	x	x	x	x	x	25 166	507 922	1 453 512	959 579	407 569	481 202	911 928	4 746 879

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 39 Wydatki z Pomocy Technicznej w latach – Schemat 1

Wskaźnik	Wskaźniki rzeczowe								Wydatki							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem
posiedzenia Komitetu Monitorującego		4	9	3	4	7	11	38		13 449	67 542	7 166	46 324	15 134	15 979	165 594
posiedzenia grup roboczych KM		9	12	3		3	1	28		11 714	36 026	14 152		26 162	24 249	112 303
etaty finansowane z PT (etaty liczone wielokrotnie)	43	531	1 717	6 143	3 680	5 228	6 342	23 684	1 542 955	16 321 803	48 878 581	144 953 586	124 237 315	124 923 992	177 135 801	637 994 032
osoby finansowane z PT		599	1 769	9 398	3 662	8 544	9 749	33 721								
kontrole		21	140	73 652	3 825	3 770	4 717	86 125		1 646	4 599	12 865 215	400 119	295 105	788 181	14 354 865
audyt						1		1						144		144
ekspertyzy	27		58	92	20	21	25	243	85 356		2 907 029	4 445 290	320 857	595 014	2 428 089	10 781 635
sprzęt komputerowy	17	425	738	401	1 390	334	544	3 849	35 125	1 183 006	1 937 893	932 419	2 833 814	438 964	1 856 561	9 217 782
systemy informatyczne			83	125	130	128	741	1 207			214 271	89 342	46 952	209 591	399 796	959 952
wyposażenie									25 166	379 618	1 137 822	649 790	230 254	341 335	704 155	3 468 141
materiały budowlane										314 371	620 823	830 388	758 473	688 322	1 316 700	4 529 076
oceny realizacji Programu			1		1	1		3			368 852		1 020	13 293		383 166
środki transportu		2	9	4	1	4	6	26		99 098	295 645	229 734	60 000	218 261	421 619	1 324 357
adaptacja lub remont pomieszczeń										33 858	341 665	107 960	762 979	181 734	163 102	1 591 298
najem i utrzymanie pomieszczeń									97 524	1 292 741	5 292 840	4 639 753	4 471 140	4 952 361	7 998 923	28 745 282
szkolenia krajowe		15 686	221 093	1 982	982	845	874	241 462		985 336	3 216 284	1 566 131	890 487	605 372	979 590	8 243 200
szkolenia zagraniczne		1	1	63	18	28	6	117		117 790	2 353	437 927	52 670	79 577	44 841	735 158
staże i wizyty studyjnych zagraniczne		14	8	24	1	24	7	78		11 732	57 411	90 829	8 101	113 582	21 618	303 272
studiów podyplomowych		13	47	77	88	46	31	302		53 497	202 568	410 677	301 229	174 871	81 615	1 224 456
kursy językowe		5	52	277	208	87	221	850		12 490	80 660	554 790	395 577	203 017	423 806	1 670 340
Inne			1 303	201	-1 504					2 032 067	42 917 491	8 499 816	7 465 627	6 148 831	7 921 773	74 985 604

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 40 Wydatki z Pomocy Technicznej w latach – Schemat 2

Wskaźnik	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem
konferencji, spotkań promocyjno - informacyjnych itp.	7	415	745	613	164	206	416	2 566	17 514	4 233 975	3 255 934	6 313 453	1 454 043	2 411 444	5 883 912	23 570 275
uczestnicy konferencji, spotkań informacyjno - promocyjnych itp.	712	38 757	136 595	50 292	19 151	212 672	155 474	613 653								
materiały informacyjne (w tym publikacje)	1	52 914	640 317	1 206 022	173 911	289 707	1 846 880	4 209 752	3 947	233 914	1 439 909	3 327 294	1 050 780	1 642 722	1 217 226	8 915 791
materiały promocyjne (w tym gadżety)	16 753	67 031	393 113	286 671	75 887	155 829	219 816	1 215 100	75 676	421 174	2 123 037	1 514 571	832 639	1 451 269	1 964 008	8 382 374
tablice lub znaki informacyjne	5	612	73 046	3 204	16 615	2 331	6 401	102 214	3 689	92 208	751 543	322 347	342 089	203 371	532 240	2 247 487
działania promocyjne w mediach		50	277 633	2 503	2 762	1 524	2 496	286 968		137 847	1 014 657	6 790 138	6 436 491	3 013 168	5 117 032	22 509 333
szkolenia krajowe			49	23	27	9	15	123			16 965	28 605	14 914	18 558	30 136	109 178
szkolenia zagraniczne							1	1							25 123	25 123
studiów podyplomowych				4				4				31 200				31 200
staże i wizyty studyjne zagraniczne																
kursy językowe																
etaty finansowane z PT (oprócz punktów informacyjnych)	3	4	10	15	9	11		51		122 795	351 776	326 749	353 232	254 208	417 226	1 825 986
osoby finansowane z PT (oprócz punktów informacyjnych)	4	6	13	17	21	48		109								
etaty finansowane z PT w punktach informacyjnych			5	2	20	13		40								
osoby finansowane z PT w punktach informacyjnych			6	2	20			28								
sprzęt komputerowy	7	16	2		3			28		21 028	58 273	11 163		11 005		101 469
strona internetowa									5 000	7 377	26 775	67 084	98 175	3 000	29 950	237 361
wyposażenie											78 428	33 149	35 205	5 402	4 431	156 613
materiały biurowe										79 754	37 053	14 687	324	3 210	70 821	205 848
Inne			8 080	46				8 126	45 082	59 066	497 750	1 185 856	1 173 963	1 963 449	2 364 601	7 289 768

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 41 Wydatki z Pomocy Technicznej w latach – Schemat 3

Wskaźnik	Wskaźniki rzeczowe								Wydatki							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem
etaty finansowane z PT	2	27	75	188	234	208	303	1 036	36 483	902 937	2 401 241	5 315 799	6 131 841	5 829 517	10 558 852	31 176 670
osoby finansowane z PT	2	29	95	236	303	284	443	1 392								
sprzęt komputerowy		3	39	36	15	24	9	126		13 962	137 855	130 561	36 963	91 054	46 545	456 940
wyposażenie										11 525	135 845	176 666	30 956	55 164	65 722	475 878
materiały biurowe										37 025	64 365	85 286	110 831	76 092	66 800	440 399
zakładka i portal internetowy											254 098	85 605	159		438	340 300
wydane broszury, publikacje				500				500				12 295				12 295
szkolenia krajowe		142	24	43	46	56	37	348		33 245	13 084	33 846	18 385	30 162	27 392	156 114
szkolenia zagraniczne							1	1							242	242
staże i wizyty studyjne zagraniczne		3	3	15	3	2	26	52		4 250	7 583	29 645	7 583	5 666	100 809	155 535
studia podyplomowe					3	3	7	13					8 050	6 985	17 255	32 290
kursy językowe			3	8	6	15	15	47			3 223	15 625	5 919	6 833	18 076	49 678
spotkania dot. KSOW		1	34	80	96	96	89	396		1 022	8 632	49 672	25 665	90 447	50 136	225 574
Inne schemat 3 - struktura			16	1 533				1 549		47 325	164 316	1 310 731	1 106 655	826 026	1 233 000	4 688 055
konferencje, spotkania, konkursy, itp.		29	260	946	780	738	1 613	4 366		451 194	3 988 926	10 375 190	9 861 592	10 751 211	20 450 659	55 878 772
wizyty studyjne krajowe		6	24	48	45	52	94	269		103 355	262 945	784 572	662 103	742 050	1 340 317	3 895 341
wizyty w krajach Unii Europejskiej		34	29	128	125	864	181	1 361		456 119	1 205 409	4 439 095	2 851 522	5 600 208	5 882 576	20 434 929
uczestnicy konferencji, spotkań, konkursów, itp.		2 385	14 227	71 050	396 287	473 250	662 374	1 619 573								
materiały informacyjne (w tym publikacje)		42 201	613 911	1 226 256	846 276	1 382 881	2 836 990	6 948 515		84 154	925 603	2 623 940	2 569 909	2 639 491	5 671 938	14 515 036
materiały promocyjne (w tym gadżety reklamowe)	34 104	46 155	130 387	208 103	54 528	113 734	1 523 261	2 110 272	130 818	161 113	733 229	1 993 594	876 524	1 256 007	2 484 930	7 636 215
ekspertyzy i analizy			16	30	8	29	45	128			41 965	1 002 452	387 207	1 161 262	2 068 258	4 661 144
zorganizowane targi/wystawy		7	64	206	180	193	339	989		723 944	2 671 944	5 748 854	5 916 047	6 530 094	11 556 008	33 146 891
Inne schemat 3 - realizacja PD			297	32				329		185 820	1 368 754	3 620 432	3 763 862	3 883 197	8 519 728	21 341 793

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 42 Wydatki z Pomocy Technicznej wg instytucji – Schemat 1

Obszar	Ogółem	MRIRW	ARIMR	ARR	FAPA	MF	UKE	UZP	CDR Brwi w	ODR łącznie	UM dole	UM kuj	UM lub	UM lub	UM lód	UM mal	UM maz	UM opo	UM pod	UM pod	UM pom	UM ślą	UM świc	UM war	UM wiel	UM zach	Samorządy łącznie
Wy nagrodzenia	637 994 032	168 146 513	98 666 488	25 199	8 792 102	13 335 743		714 331	162 933	12 638 814	17 739 262	19 658 517	24 257 618	16 344 780	24 512 714	27 618 200	29 431 883	15 652 355	19 335 425	18 400 907	15 506 681	19 185 283	20 126 896	15 404 989	32 417 863	19 918 538	335 511 909
Pozostałe, w tym systemy informatyczne SIA i OFSA	76 587 858	19 869 939	40 460 585		1 131 033				48 785	345 374	380 089	2 423 335	769 412	840 787	396 965	654 863	138 042	162 172	379 013	1 661 882	479 212	426 075	269 368	900 743	2 702 800	2 147 382	14 732 140
Pomieszczenia - najem, utrzymanie, remont itp.	34 865 655	4 368 417	1 403 764		2 107 289	7 643				106 763	241 104	3 077 102	2 513 167	2 696 505	2 913 633	4 810 578	2 902 713	2 108 844	40 501	276 724	82 566		2 454 910	502 982	761 904	1 488 547	26 871 779
Kontrola, audyt i ewaluacja	14 738 175	727 728	12 505 768		155 694		103 364				24 006	1 342	17 493	150	44 523		144 520	53 531	224 829	48 335	49 140	123 373		90 186	83 342	340 849	1 245 621
Szkolenia, kursy, studia podyplomowe, staże, wizyty studyjne	12 176 426	4 697 901	1 811 954	15 600	346 121	54 844	21 929				205 463	394 874	334 126	107 316	355 803	450 038	481 124	195 558	295 861	610 796	217 694	462 470	1 260	420 700	406 333	288 664	5 228 079
Ekspertyzy	10 781 635	10 675 727								8 130	11 500	35 000							500	9 398						41 379	97 778
Sprzęt komputerowy	9 217 782	2 043 515	2 427 577		260 854						209 416	262 896	328 253	170 877	357 593	394 768	546 653	264 929	519 760	166 144	209 773	208 771	121 344	419 381	225 133	80 144	4 485 836
Wyposażenie i materiały biurowe	3 468 141	689 867			120 386	31 562	36 484				108 319	317 651	240 558	174 956	128 230	223 751	247 277	120 550	83 107	194 758	88 070	25 798	44 179	218 882	155 543	218 212	2 589 843
Systemy informatyczne (tj. oprogramowanie, zakup, bez utrzymania)	959 952	440 805			91 493							32 752	36 820	10 929		154 765			22 956	52 913	25 006	41 786	5 906		43 821		427 654

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 43 Wydatki z Pomocy Technicznej wg instytucji – Schemat 2

Obszar	Ogółem	MRIRW	ARIMR	ARR	FAPA	MF	UKE	UZP	CDR Brwi w	ODR łącznie	UM dole	UM kuj	UM lub	UM lub	UM lód	UM mal	UM maz	UM opo	UM pod	UM pod	UM pom	UM ślą	UM świc	UM war	UM wiel	UM zach	Samorządy łącznie
Spotkania informacyjne, konferencje	23 570 275	19 491 951	672 516	158 718	206 361						115 311	354 834	571 399	206 769	46 965	274 944	474 899	59 532	80 173	191 391	98 968	67 384	83 537	123 531	211 939	79 153	3 040 730
Działania promocyjne w mediach	22 509 333	5 174 645	1 606 625	1 780 250	7 006 699						847 427	402 039	247 288	237 204	308 153	173 638	1 454 121	646 165	227 999	741 188	330 528	229 625	242 505	272 340	76 400	504 495	6 941 114
Materiały informacyjne, promocyjne, tablice	19 545 652	7 631 621	2 459 764	273 069	163 423						471 642	849 119	685 680	550 349	456 693	590 511	1 368 831	372 850	445 745	474 837	90 167	456 277	594 352	733 501	690 874	186 346	9 017 775
Pozostałe	7 289 768	3 973 855	174 063	48 657	1 742 236						124 634	139 958	52 939	449 998	35 577	70 224	17 551	29 962	2 293	79 878	24 464	212 583	37 447		62 247	11 202	1 350 956
Wy nagrodzenia	1 825 986											89 031		79 406				828 209		243 347	164 208	166 133	255 652				1 825 986
Wyposażenie i materiały biurowe	362 462	73 269		62 247							5 478	24 320		6 266				53 431	2 431	577	2 677	946	76 520	54 300			226 946
Strony internetowe	237 361	58 800		47 500									65 857	10 659			9 000			14 495		23 600	5 000	2 450			131 061
Szkolenia, kursy, studia podyplomowe, staże, wizyty studyjne	165 501	31 200										62 253		12 796	18 167		1 190	9 990	926	21 892	482				6 606		134 301
Sprzęt komputerowy	101 469			13 120								22 055			9 504			27 093	14 578			3 261	6 178		5 680		88 349

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 44 Wydatki z Pomocy Technicznej wg instytucji – Schemat 3

Obszar	Ogółem	MRIRW	ARIMR	ARR	FAPA	MF	UKE	UZP	CDR Brwi w	ODR łącznie	UM dol	UM kuj	UM lub	UM lub	UM łódz	UM mal	UM maz	UM opo	UM pod	UM pod	UM pon	UM ślą	UM świc	UM war	UM wiel	UM zac	Samorządy łącznie
Realizacja Planu Działania KSOW - spotkania, konferencje, konkursy itp.	55 878 772	15 032 078									1 801 555	3 492 834	1 668 112	1 643 861	2 718 163	1 440 183	2 198 556	3 631 263	3 053 047	4 514 541	1 612 838	2 232 660	1 865 113	3 857 848	2 867 874	2 248 245	40 846 694
Realizacja Planu Działania KSOW - targi, wystawy	33 146 891	5 589 833									2 289 636	1 699 102	1 071 070	992 451	2 895 095	1 899 421	1 564 603	1 875 456	2 120 307	1 473 113	1 011 347	1 506 705	1 780 260	1 632 119	941 327	2 805 044	27 557 058
Realizacja Planu Działania KSOW - wizyty studyjne	24 330 270	3 597 618									1 222 167	1 678 418	3 363 397	1 108 034	1 211 901	987 826	1 111 402	1 041 571	457 158	1 788 734	884 173	1 490 411	1 121 741	1 965 934	950 112	349 675	20 732 653
Materiały informacyjne, promocyjne, tablice	22 151 252	5 908 368									1 523 539	987 099	656 317	437 734	1 045 976	784 210	1 661 363	1 816 523	724 370	646 561	385 929	430 938	758 080	906 227	1 247 138	2 230 880	16 242 884
Pozostałe	21 341 793	2 844 920									746 894	1 902 303	153 041	2 171 969	783 139	2 564 392	1 528 320	495 760	1 041 937	463 873	2 295 263	897 243	2 055 701	464 783	694 897	237 358	18 496 873
Ekspertyzy	4 661 144	2 392 410									107 377	115 767	423 871	27 462		108 752	72 358	571 027	34 065	119 641	467 670	78 451		84 448	2 846	55 000	2 268 734
Wynagrodzenia	31 176 670	2 673 783			3 020 607						1 049 949	1 445 103	1 166 092	1 564 819	1 650 038	2 023 839	2 306 851	1 307 241	1 774 794	1 614 591	1 011 923	1 578 413	1 774 383	1 458 710	1 891 980	1 863 553	25 482 280
Pozostałe	4 688 055	1 410 001			803 581						168 899	258 927	395	337 813	205 393	459 121	60 923	158 017	15 816	50 418	65 529	49 662	180 693	23 385	188 598	250 884	2 474 473
Wyposażenie i materiały biurowe	916 277	76 784			8 629						31 471	139 627	74 211	50 660	4 819	45 221	19 543	131 841	10 324	54 037	29 224	18 508	22 978	101 499	18 539	78 363	830 864
Sprzęt komputerowy	456 940	33 048			63 462						13 935	36 281	17 156	16 110	38 051	16 902	34 372	20 838	7 400	23 526	10 385	21 764	60 876	20 882	13 190	8 762	360 430
Szkolenia, kursy, studia podyplomowe, staże, wizyty studyjne	393 858	11 753			5 788						671	70 285	18 345	61 317	12 034	43 526	38 517	11 451	10 248	7 588	1 638	29 539	28 536	17 756	12 613	12 255	376 318
Strony internetowe	340 300	340 300																									
Spotkania informacyjne, konferencje	225 574	47 394			55 921						4 458			1 165	55 749	2 244		5 785	16 945	1 680	2 293		2 075	8 321	1 181	20 362	122 259
Materiały informacyjne, promocyjne, tablice	12 295	12 295																									

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 45 Wydatki z Pomocy Technicznej wg schematów i instytucji

Obszar	Ogółem	MRIRW	ARIMR	ARR	FAPA	MF	UKE	UZP	CDR Brwi w	ODR łącznie	UM dol	UM kuj	UM lub	UM lub	UM łódz	UM mal	UM maz	UM opo	UM pod	UM pod	UM pon	UM ślą	UM świc	UM war	UM wiel	UM zac	Samorządy łącznie
Ogółem schemat I	800 789 656	211 660 412	157 276 135	40 799	13 004 972	13 429 792	161 776	714 331	211 719	13 099 081	18 919 159	26 203 469	28 497 447	20 346 300	28 709 461	34 306 963	33 892 212	18 557 940	20 901 952	21 421 857	16 658 143	20 473 556	23 023 862	17 957 864	36 796 739	24 523 715	391 190 639
Ogółem schemat II	75 607 806	36 435 341	4 912 967	2 383 562	9 118 719						1 564 492	1 943 608	1 623 163	1 553 448	875 058	1 109 318	3 325 592	2 027 232	774 145	1 767 604	711 494	1 159 809	1 301 190	1 186 122	1 053 746	781 196	22 757 218
Ogółem schemat III	199 720 091	39 970 584			3 957 988						8 960 552	11 825 746	8 612 005	8 413 394	10 620 359	10 375 637	10 596 809	11 066 771	9 266 411	10 758 302	7 778 212	8 334 298	9 650 436	10 541 912	8 830 295	10 160 382	155 791 518
Ogółem schemat III realizacja PD	161 510 122	35 365 227									7 691 168	9 875 523	7 335 807	6 381 511	8 654 274	7 784 784	8 136 602	9 431 599	7 430 884	9 006 462	6 657 221	6 636 409	7 580 895	8 911 360	6 704 194	7 926 202	126 144 895
Ogółem schemat III struktura KSOW	38 209 969	4 605 357			3 957 988						1 269 384	1 950 223	1 276 198	2 031 884	1 966 085	2 590 853	2 460 206	1 635 172	1 835 527	1 751 840	1 120 991	1 697 887	2 069 540	1 630 553	2 126 101	2 234 180	29 646 623

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013

Tabela 46 Wydatki z Pomocy Technicznej wg typów wydatków i instytucji

Obszar	Ogółem	MRIRW	ARIMR	ARR	FAPA	MF	UKE	UZP	CDR Brwi w	ODR łącznie	UM dol	UM kuj	UM lub	UM lub	UM lód	UM mal	UM maz	UM opa	UM pod	UM pod	UM pon	UM ślą	UM św	UM war	UM wiel	UM zac	Samorządy łącznie
Ogółem wynagrodzenia	670 996 688	170 820 295	98 666 488	25 199	11 812 709	13 335 743		714 331	162 933	12 638 814	18 789 211	21 192 650	25 423 710	17 989 006	26 162 753	29 642 039	31 738 734	17 787 805	21 110 219	20 258 845	16 682 812	20 929 829	22 156 931	16 863 699	34 309 843	21 782 091	362 820 175
Ogółem materiały informacyjne, promocyjne, tablice	41 709 199	13 552 284	2 459 764	273 069	163 423						1 995 181	1 836 218	1 341 997	988 083	1 502 669	1 374 721	3 030 194	2 189 373	1 170 115	1 121 398	476 097	887 215	1 352 432	1 639 728	1 938 013	2 417 226	25 260 659
Ogółem ekspertyzy	15 442 779	13 068 138								8 130	118 877	150 767	423 871	27 462		108 752	72 358	571 027	34 565	129 039	467 670	78 451		84 448	2 846	96 379	2 366 511
Ogółem szkolenia, kursy, studia podyplomowe, staże, wizyty studyjne	12 735 786	4 740 853	1 811 954	15 600	351 909	54 844	21 929				206 134	527 411	352 471	181 428	386 004	493 564	520 831	216 999	307 035	640 276	219 814	492 009	29 796	438 456	425 552	300 919	5 738 698
Ogółem sprzęt komputerowy	9 776 190	2 076 563	2 427 577	13 120	324 316						223 351	321 232	345 409	186 987	405 148	411 670	581 025	312 860	541 738	189 669	220 158	233 796	188 398	440 263	244 003	88 907	4 934 614
Ogółem wyposażenie i materiały biurowe	4 746 879	839 919		62 247	129 015	31 562	36 484				145 268	481 598	314 768	231 882	133 049	268 972	266 820	305 821	95 862	249 372	119 972	45 252	143 676	374 682	174 082	296 575	3 647 652
Ogółem inne wydatki	320 710 032	82 968 284	56 823 320	2 035 126	13 300 307	7 643	103 364	0	48 785	452 137	7 966 181	15 462 946	10 530 389	10 708 293	11 615 255	13 492 200	11 604 651	10 268 058	7 682 974	11 359 164	6 961 327	7 301 108	10 104 256	9 844 623	9 586 443	10 483 196	164 971 066

Źródło: Sprawozdanie z realizacji PROW 2007-2013