



RAPORT KOŃCOWY

ZADANIE NR 3

Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER

Zamawiający:

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C

Autorzy:

Bartosz Ledzion, dr Izabela Grabowska, dr Tomasz Kupiec, dr Adam Płoszaj, Łukasz Widła-Domaradzki, dr Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska, Agata Rauzer, dr Dominika Wójtowicz



Warszawa, 10 listopada 2016

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

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	5
SUMMARY	11
1 WSTĘP	16
1.1 CELE I PRZEDMIOT BADANIA	16
1.2 METODYKA BADANIA	17
2 KONTEKST REALIZACJI III I IV OSI PROW	19
2.1 ROZWÓJ GOSPODARZY I RYNEK PRACY W POLSCE NA TLE EUROPEJSKIM	19
2.2 POLSKA WIEŚ – LUDNOŚĆ I STRUKTURA WIEKU	22
2.3 STRUKTURA GOSPODARKI – ZNACZENIE ROLNICTWA.....	27
2.4 KAPITAŁ LUDZKI	31
2.5 PODSUMOWANIE.....	33
3 CAŁOŚCIOWY WPŁYW III I IV OSI PROW NA POZIOMIE KRAJU.....	34
3.1 WPŁYW PROW NA JAKOŚĆ ŻYCIA I ZRÓŻNICOWANIE GOSPODARKI WIEJSKIEJ	34
3.1.1 <i>Klasyfikacja gmin.....</i>	<i>35</i>
3.1.2 <i>Wpływ netto PROW na wzrost gospodarczy gmin wiejskich.....</i>	<i>41</i>
3.1.3 <i>Wpływ PROW (III i IV oś) na zadowolenie z miejsca zamieszkania</i>	<i>53</i>
3.1.4 <i>Podsumowanie</i>	<i>57</i>
3.2 WPŁYW PROW NA ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO SZEROKOPASMOWEGO INTERNETU	58
3.3 KLASYFIKACJA GMIN WIEJSKICH, A SKŁONNOŚĆ DO APLIKOWANIA O ŚRODKI Z OSI III I IV PROW	59
4 WPŁYW III I IV OSI PROW NA ŚRODOWISKO PRACY	64
4.1 JAKIE BYŁY PRODUKTY I REZULTATY PROGRAMU?	66
4.1.1 <i>Realizacja finansowania działań 311 i 312.....</i>	<i>66</i>
4.1.2 <i>Realizacja wskaźników</i>	<i>68</i>
4.2 JAKIE EFEKTY PRZYNIÓSŁ PROGRAM?	72
4.2.1 <i>Zróżnicowanie gospodarcze</i>	<i>73</i>
4.2.2 <i>Jakość życia.....</i>	<i>84</i>
4.2.3 <i>Dodatkowe efekty zrealizowanych projektów.....</i>	<i>88</i>
4.2.4 <i>Trwałość efektów</i>	<i>90</i>
4.2.5 <i>Efekt deadweight.....</i>	<i>96</i>
4.3 CZYM MOŻNA WYJAŚNIĆ OSIĄGNIĘTE EFEKTY PROGRAMU?	101

4.3.1	<i>Uwarunkowania instytucjonalne i zewnętrzne</i>	101
4.3.2	<i>Trafność wsparcia w ramach działania 311 i 312</i>	107
4.4	PODSUMOWANIE	109
5	WPŁYW III I IV OSI PROW NA ŚRODOWISKO ŻYCIA	112
5.1	JAKIE BYŁY PRODUKTY I REZULTATY PROGRAMU?	117
5.2	JAKIE EFEKTY PRZYNIÓSŁ PROGRAM?	123
5.2.1	<i>Jakość życia</i>	123
5.2.2	<i>Użyteczność, efektywność, trwałość i odczuwalność efektów</i>	129
5.2.3	<i>Dodatkowe efekty realizowanych projektów</i>	136
5.2.4	<i>Efekt deadweight</i>	138
5.3	CZYM MOŻNA WYJAŚNIĆ OSIĄGNIĘTE EFEKTY PROGRAMU?	141
5.4	PODSUMOWANIE	146
6	WPŁYW IV OSI PROW NA KAPITAŁ SPOŁECZNY	148
6.1	JAKIE BYŁY PRODUKTY I REZULTATY PROGRAMU LEADER?	151
6.2	JAKIE EFEKTY PRZYNIÓSŁ PROGRAM LEADER NA KAPITAŁ LUDZKI?	160
6.2.1	<i>Znaczenie PROW w budowaniu lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem za pośrednictwem programu LEADER (wspólnotowy priorytet strategiczny)</i>	161
6.2.2	<i>Przełożenie projektów realizowanych przez LGD na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich</i>	162
6.2.3	<i>Działania LGD a wzrost kapitału społecznego i zaangażowanie społeczności w sprawy lokalne</i>	167
6.2.4	<i>Wykorzystanie oraz promocja potencjału stworzonego dzięki realizacji LSR i jego znaczenie w podejmowaniu nowych inicjatyw</i>	173
6.3	JAKIE EFEKTY PRZYNIÓSŁ PROGRAM LEADER NA POZIOMIE INSTYTUCJONALNYM?	175
6.3.1	<i>Jakość pracy samorządów</i>	175
6.3.2	<i>Efekt deadweight</i>	180
6.4	CZYM MOŻNA WYJAŚNIĆ OSIĄGNIĘTE EFEKTY PROGRAMU?	186
6.4.1	<i>Wdrażanie LSR</i>	187
6.4.2	<i>Wrażanie projektów współpracy</i>	192
6.4.3	<i>Wsparcie beneficjentów przez LGD</i>	195
6.4.4	<i>Ocena podejścia LEADER</i>	200
6.4.5	<i>Podsumowanie</i>	207
7	REKOMENDACJE	209

8	SPIS RYCIN I TABEL	231
8.1	SPIS RYCIN	231
8.2	SPIS TABEL	235

Streszczenie

Całościowy wpływ III i IV osi PROW na różnorodność gospodarczą i jakość życia

Wyniki przeprowadzonych analizy wskazują, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013) przyczynił się do pozytywnych zmian w strukturze gospodarczej gmin wiejskich, polegających na różnicowaniu działalności pozarolniczej. Zmiany potwierdza spadkowy trend zatrudnienia w rolnictwie na rzecz zatrudnienia w sektorach pozarolnych oraz wzrost dochodów własnych *per capita* z tytułu udziału w podatkach dochodowych firm i osób fizycznych.

Badania wpływu netto środków PROW 2007-2013, zaabsorbowanych przez podmioty z terenów wiejskich, udowodniły pozytywne przełożenie funduszy na zróżnicowanie i wzmocnienie gospodarek wiejskich, wyrażające się wzrostem dochodów własnych gmin *per capita* we wszystkich wyróżnionych segmentach gmin. Największy wpływ dotyczył gmin wysoko rozwiniętych, najmniejszy zaś gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych. Odnotowano także pozytywny wpływ PROW 2007-2013 w kontekście III i IV osi na środowisko życia na obszarach wiejskich.

Wpływ PROW na dostęp do szerokopasmowego Internetu

Osiągnięta skala interwencji w zakresie szerokopasmowego Internetu do końca 2015 r. jest niewielka. W całym kraju udało się zrealizować jedynie 11 projektów. Liczba ta stanowi zaledwie 0,2% sumy projektów zrealizowanych w działaniu 321, a ich wartość – 7,6 mln zł – stanowi 0,08% wartości wszystkich projektów w tym działaniu. Z efektów zrealizowanych projektów korzysta ok. 4 tys. osób, co stanowi mniej niż 0,03% mieszkańców obszarów wiejskich.

Wpływ PROW (III/IV oś) na środowisko pracy

Interwencja w obszarze środowiska pracy była realizowana przez działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz przez działanie 413 dla operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania 311 i 312.

Alokacja środków publicznych dedykowana działaniu 311 (oś III) została zasadniczo wykorzystana (330,96 mln €). Inaczej sytuacja kształtowała się w działaniu 312, w którym niemal połowa alokacji nie została spożytkowana (obniżono ją z 1 023,58 mln € do 630,46 mln €). Zakres interwencji w ramach działania 312 był nowy dla instytucji, stąd też dużo czasu poświęcono na przygotowywanie ram wdrażania działania. Wpłynęło to na odsunięcie w czasie ogłoszenia pierwszych naborów. Powstałe opóźnienia oraz początkowo niskie zainteresowanie potencjalnych odbiorców odbiło się negatywnie na wykorzystaniu alokacji. Ograniczyło to skalę możliwych do uzyskania efektów. Skala środków wykorzystanych na

operacje spełniające warunki otrzymania pomocy dla działania 311 i 312 w osi IV była zdecydowanie mniejsza niż w osi III – osiągnęła poziom ok. 80,2 mln €.

Efekty wskazanych działań dotyczą przede wszystkim stworzonych miejsc pracy – w osi III było to niemal 37,8 tys. nowych stanowisk, natomiast w osi IV znacznie mniej, gdyż 1,9 tys.

Działanie 311 przyczyniło się do założenia przez rolników wielu nowych działalności, które w innych warunkach – bez tego wsparcia trudno byłoby podjąć. Co istotne, ok. 90% beneficjentów działania 311 nadal prowadzi działalność pozarolniczą, która była przedmiotem wsparcia. Gorzej prezentują się dane na temat rozwoju tych działalności po zakończeniu projektu, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnienie. Raczej pesymistyczne były także prognozy tych beneficjentów co do rozwoju działalności w przeciągu najbliższych 3 lat.

Weryfikując, na ile działanie 311 miało wpływ na różnicowanie gospodarcze, należy uznać, że był on niewielki. Decydujące o tym było skierowanie większości środków działania na projekty dotyczące usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa. Podjęcie tradycyjnych form działalności pozarolniczej nie sprzyjało rezygnowaniu z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dodatkowym aspektem był fakt, że relatywnie dużą część beneficjentów stanowiły osoby posiadające duże gospodarstwa rolne, uzyskujące z nich wysokie przychody.

W działaniu 312 (oś III) wsparto 9,8 tys. istniejących mikroprzedsiębiorstw oraz dofinansowano założenie 3,7 tys. nowych podmiotów. Otrzymane dofinansowanie wpłynęło na rezygnację z prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku 23,9% z ogólnej liczby wspartych mikroprzedsiębiorstw. Odpowiedzi beneficjentów działania 312 wskazują na relatywnie korzystną sytuację ich mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu projektu, zwłaszcza jeśli chodzi o wzrost przychodów ze sprzedaży towarów lub usług. Stosunkowo optymistycznie mikro przedsiębiorcy patrzyli także na rozwój działalności w przeciągu kolejnych 3 lat.

Z perspektywy indywidualnej beneficjentów największą korzyścią był wzrost dochodów przypadających na 1 członka gospodarstwa domowego, odczuwany przez co drugiego beneficjenta. W ramach badania oszacowano, że zarówno działanie 311 i jak i 312 dotarło do ok. 1% potencjalnych odbiorców przez co efekty są zauważane na poziomie beneficjentów, w zakresie rozwoju ich firm, z kolei w skali kraju, regionu, a nawet gminy są one niewielkie. Potwierdzają to wyniki badania CAPI, z których wynika, że z perspektywy mieszkańców nie jest odczuwalny wpływ PROW w aspekcie zatrudnienia poza rolnictwem.

Wpływ PROW (III/IV oś) na środowisko życia

Poprawę warunków bytowych, czyli wsparcie w obszarze nazwanym na potrzeby ewaluacji środowiskiem życia, w ramach PROW zapewniać miała realizacja działań 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi”, a także projekty działania 413 zbieżne z zakresem działania 313, 322, 323. Na działania te

przeznaczono odpowiednio 1627 mln €, 580 mln € i 589 mln € co stanowiło 9%, 3% i 4% alokacji na cały PROW.

W ramach działania 321 wsparto realizację 5332 operacji realizowanych przez 2347 beneficjentów. Populacja obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług sięgnęła 1,8 mln osób, co stanowi 12% wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Najistotniejszym efektem działania jest 26 104 km wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych – ok. 30% wszystkich wybudowanych w kraju w latach 2006-2015. Pozostałe efekty to m.in. 240 zmodernizowanych lub wybudowanych od podstaw targowisk, 152 tys. ton odpadów zbieranych w ramach systemów wspartych z PROW i 29,9 MW mocy zainstalowanej z odnawialnych źródeł energii.

W zakresie tzw. nowych wyzwań zrealizowano 137 operacji dotyczących infrastruktury OZE (2,57% wszystkich projektów działania 321), efektem których jest 26,3 MW zainstalowanej mocy. W zakresie infrastruktury szerokopasmowego Internetu zrealizowano 11 operacji (0,2% wszystkich) o wartości 7,6 mln zł (0,1% całości), a odbiorcami efektów jest ok. 4 tys. osób.

W ramach działania 313, 322, 323 wsparto 7096 operacji realizowanych przez 3452 beneficjentów, a z efektów projektów korzysta ponad 13 mln mieszkańców obszarów wiejskich (ok. 87% całej populacji). Podstawowym efektem działania było wsparcie 4678 budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne. Pozostałe efekty to m.in. prawie 3 tys. obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji i 671 wspartych zabytków sakralnych. Mniej więcej tyle samo projektów kwalifikujących się do działania 313, 322, 323 sfinansowano w działaniu 413 (8059). Ich rezultaty również miały podobną skalę – 4415 wsparte budynki pełniące funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne, 3800 obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji i 378 wspartych zabytków sakralnych.

Przeprowadzone badania ilościowe wskazują na nieznaczny, ale zauważalny wpływ PROW na pozytywne zmiany społeczności obszarów wiejskich. W gminach otrzymujących duże wsparcie w ramach PROW 2007-2013 częściej zauważalny jest wzrost aktywności społecznej, a także poprawa tożsamości społeczności obszarów wiejskich i wzrost ogólnego zadowolenia z życia. We wspartych gminach wyraźnie większy udział mieszkańców wskazuje na zdecydowaną poprawę warunków życia. Gdy spojrzeć na szczegółowe obszary interwencji, to Program wywarł największy wpływ na wzrost atrakcyjności osiedleńczej, następnie zachowanie dziedzictwa kulturowego i tradycji obszarów wiejskich oraz gospodarkę wodno-ściekową. Niewidoczny natomiast jest wpływ Programu na gospodarkę odpadami i dostęp do Internetu.

Wsparcie PROW należy ocenić jako zdecydowanie użyteczne. Przynajmniej „dość intensywne” wykorzystanie infrastruktury deklaruje 86% przedstawicieli urzędów gmin. Również prawie wszyscy mieszkańcy przekonują, że powstała infrastruktura cieszy się ich zainteresowaniem. Nie ma problemów z trwałością inwestycji – intensywność wykorzystania infrastruktury w czasie raczej rośnie. Pozytywnie oceniana przez przedstawicieli urzędów

marszałkowskich jest również efektywność wsparcia. Ich zdaniem efekty osi III PROW 2007-2013 z perspektywy dostępnych środków należy ocenić jako co najmniej dobre.

Najczęściej zauważane dodatkowe efekty wsparcia to poprawa wizerunku gminy, poprawa jakości życia wiejskiego i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego. Zauważalnym efektem jest wzrost dbałości o własne otoczenie i odpowiedzialności za swoją małą ojczyznę. Ciekawym zjawiskiem jest też wzrost oczekiwań i rozbudzanie aspiracji.

Deklarowana skala efektu *deadweight* to ok. 1/3 – tyle gmin szacuje, że byłoby w stanie zrealizować więcej niż połowę dofinansowanych projektów bez wsparcia PROW. Interpretacja tej wartości musi być jednak ostrożna bowiem po pierwsze przewidywane alternatywne źródła – najczęściej RPO i WFOŚiGW – zostały przecież wykorzystane na inne cele. Ponadto środki własne ewentualnie uwolnione w związku z uzyskaniem dofinansowania PROW miały również charakter publiczny i zostały wykorzystane na inne inwestycje. Niezależnie od skali oszacowanego zjawiska nie jest to więc klasyczny przykład jałowej straty.

Najistotniejszym uwarunkowaniem zewnętrznym realizacji PROW była niepewność i uciążliwość generowane przez sferę regulacyjną. Jej przykłady to zmiany prawa odnośnie gospodarowania odpadami, budowlanego, podatku VAT i niejasne jego interpretacje. Uciążliwe dla wdrażania Programu opóźnienia dotyczyły m.in. przepisów w zakresie OZE i prawa wodnego. W mniejszym stopniu na realizację działań 321, 313, 322, 323 i 413 wpływały czynniki makroekonomiczne, w tym skutki spowolnienia gospodarczego.

Bariery wewnętrzne miały najczęściej charakter biurokratyczny (np. zbyt skomplikowane procedury oraz długotrwałość procesu naboru, oceny i wyboru projektów) lub finansowy (np: problemy z wkładem własnym, niskie kwoty dofinansowania, niski % dofinansowania). Z perspektywy urzędników problemem były okresowe kumulacje wniosków i zbyt małe zasoby kadrowe. Zwracano uwagę również na niespójne i zbyt często zmieniające się dokumenty oraz ich opóźniające się i sprzeczne interpretacje ze strony MRiRW. Z drugiej strony przekonywano o dobrej komunikacji i przygotowanie wszystkich instytucji w systemie wdrażania.

Wpływ PROW (IV oś) na kapitał społeczny

W ramach podejścia LEADER działalność podjęło 336 LGD, co jest wynikiem znacznie przekraczającym założenia. Efekty realizacji osi IV w zakresie środowiska życia znacznie przekroczyły zakładane efekty zarówno w zakresie podmiotowym¹ i rzeczowym². Realizacja zakładanych wielkości w zakresie środowiska pracy w ramach podejścia LEADER nie powiodła

¹ Liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach realizowanych przez LGD, liczba podmiotów, które uzyskały wsparcie doradcze i szkoleniowe LGD.

² Liczba zbudowanych / odbudowanych / odnowionych obiektów.

się w pełni. Liczba utworzonych miejsc pracy (działanie 311) oraz zakładana liczba gospodarstw rolników, którzy podjęli działalność pozarolniczą nie została osiągnięta.

Aktualnie obowiązujący plan finansowy dla osi IV został zrealizowany. W strukturze wydatków publicznych w ramach działania 413 dominują projekty z zakresu odnowy wsi - ponad 63%, kolejne 25% stanowią małe projekty, a pozostała część przeznaczona została na projekty dotyczące rozwoju przedsiębiorczości.³ W przypadku działania 421 dominują projekty międzyregionalne.

Dla działania 413, skala efektu *deadweight* uzależniona jest od typu działania i rodzaju beneficjenta. W przypadku działania z zakresu wsparcia mikroprzedsiębiorstw efekt *deadweight* jest największy w porównaniu do działań dotyczących małych projektów i odnowy wsi. Podejście LEADER zmniejszało skalę efektu *deadweight*, szczególnie w zakresie małych projektów. Dla działań dotyczących współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej skala efektu *deadweight* jest niewielka, szczególnie dla projektów międzynarodowych. Ze względu na obsługowy charakter działania 431 w stosunku do LGD skala efektu *deadweight* była znikoma. W szerszym ujęciu związanym z podejmowaniem współpracy pomiędzy partnerami tworzącymi LGD bez finansowania PROW skala efektu *deadweight* związana jest z potencjałem i aktywnością LGD w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Określając wpływ PROW na formowanie kapitału społecznego na obszarach wiejskich przedstawiono znaczenie działań podejmowanych za pośrednictwem programu LEADER w budowaniu lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem, które okazało się być niewielkie. Jest ono uzależnione od realnych potrzeb w tym zakresie występujących na danym obszarze, specyfiki obszaru i znaczenia rolnictwa.

Stwierdzono także, że wpływ podejścia LEADER na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich PROW 2007-2013 był niewielki i dotyczył poprawy zaspokajania społecznych potrzeb mieszkańców w zakresie rekreacji i wypoczynku.

Rozpatrując znaczenie działania LGD w kontekście kapitału społecznego, stwierdzono ogólny wzrost aktywności mieszkańców i innych podmiotów, większą skłonność do podejmowania wspólnych inicjatyw oraz wzrost zaufania. Wykorzystanie potencjału stworzonego w ramach LSR uznano za dobre, co może skutkować podejmowaniem przez mieszkańców nowych inicjatyw w przyszłości i dalszym wzrostem poziomu kapitału społecznego na obszarach wiejskich.

Duża ogólność LSR i ich wzajemne podobieństwo nie odzwierciedla w pełni oddolnego podejścia LEADER. Najbardziej oddolne działania prowadzą te LGD, których członkowie zaczęli współpracować przed formalnym zawiązaniem się LGD, w których nie dominuje sektor publiczny oraz które są aktywne w ramach działań animujących środowiska lokalne do podejmowania inicjatyw rozwojowych (ok. 20% LGD). Najmniej oddolny charakter mają zaś

³ Struktura wydatków na poszczególne poddziałania determinuje strukturę beneficjentów. Największą kwotę środków wdrażali beneficjenci instytucjonalni.

te LGD, które powstały wyłącznie ze względu na możliwości, jakie daje PROW i pełnią niemal wyłącznie funkcje obsługową w zakresie działania 413 (ok. 40% LGD). Grupę trzecią o średniej aktywności (ok. 40% LGD) stanowią LGD, które rozwijają się, nadal pełnią głównie funkcję obsługową w zakresie środków PROW, ale podejmują pewne inicjatywy na rzecz pozyskiwania innych środków i szerzej zakrojonych inicjatyw z zakresu rozwoju lokalnego.

Wartość dodaną podejścia LEADER można podzielić na dwie części. Część rzeczową która jest związana z wieloprojektowymi, spójnymi inicjatywami, które zaktywizowały rozwój lokalny. Ich efekty są zauważalne głównie w aktywnych LGD. Część partycypacyjną która jest związana ze wzrostem zaangażowania lokalnej społeczności w sprawy lokalne, jak i nawiązanie relacji na szerszym niż gmina obszarze.

Summary

Overall impact of PROW axis III and IV to economic diversity and quality of life

Results of analysis show that the Programme for Development of Rural Areas 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, PROW 2007-2013) changed positively the economic structure of rural communes, thanks to diversification of non-agricultural activity. Changes are supported by decreasing employment in agriculture and increase of *per capita* income shown by levels of income tax collected from natural persons and companies.

Research on net impact of PROW 2007-2013 funds, absorbed by units from rural areas proved the positive influence of funds on differentiating and strengthening the farms, indicated by increase of communes' income *per capita* in all selected segments. The greatest impact concerned highly developed communes, the least – average and weakly developed ones. In addition, a positive impact of PROW 2007-2013 in relation to axis III and IV was observed, particularly on life quality and environment in rural areas.

Impact of PROW on access to broadband Internet

The scale of achieved intervention regarding broadband Internet until the end of 2015 is scarce. Only 11 projects were implemented in the whole country. This number is a mere 0.2% of the whole number of projects implemented within measure 321, and their value – 7.6 million zlotys – is only 0.08% of the whole value of all projects within this measure. 4 thousand people make use of effects of implemented projects, which makes less than 0.03% of people living in rural areas.

Impact of PROW (axis III/IV) on the work environment

Intervention in work environment sector was carried out with use of measures 311 *“Differentiation towards non-agricultural activity”* and 312 *“Creation and development of microenterprises”*, and measure 413 for operations correspond with criterion on granting support within measures 311 and 312.

Allocation of public funds dedicated to measure 311 (axis III) has been extensively used (330.96 million €). In measure 312 situation is different, where nearly a half of allocation was not used (it was decreased from 1 023.58 million € to 630.46 million €). The scope of intervention within measure 312 was new for the institution; hence, a lot of time was spent to prepare a new framework of measure implementation. It resulted in postponing the first call for projects. Delays and initial low attention of potential beneficiaries had a negative impact on use of allocation. This situation limited range of achievable effects. Scale of funds used for operations conforming requirements for granting the support within measures 311 and 312 in axis IV was significantly smaller than in axis III and reached ca. 80.2 million €.

Effects of described measures regard mostly number of workplaces created – in axis III it was nearly 37.8 thousand of new work places and in axis IV 1.9 thousand – much less.

Measure 311 resulted in carrying out many new activities by farmers, which in other situation and lack of support would be hard to achieve. Moreover, ca. 90% of measure 311 beneficiaries are still carrying out their non-rural activity, supported within the measure. The situation is worse concerning those activities after completion of project, particularly in terms of employment. Prognosis for those beneficiaries and development of their activity in the next 3 years is pessimistic, too.

Verification of impact of measure 311 on economic differentiation proved that it was quite low. The main reason for that was directing the majority of funds into projects for services for farms or forestry. Traditional forms of non-agricultural activity did not help to waive from running the typical farm. Moreover, relatively great amount of beneficiaries were people with great farms with significant income, which also had a great impact on this situation.

In priority 312 (axis III), support was granted to 9.8 thousand existing microenterprises and 3.7 thousand of newly established ones. In case of 23.9% of supported microenterprises, received financing resulted in stopping the agricultural activity. Answers of beneficiaries of measure 312 show the relatively positive situation of their firms after completion of project, particularly in terms of increase of income from sales or services. Micro entrepreneurs viewed also relatively optimistically the development of their activity in the next 3 years.

From the beneficiaries' personal view, the greatest benefit was increase of income per one member of the household, and half of beneficiaries reported it. Research showed that both measure 311 and 312 reached ca. 1% of potential beneficiaries and this is the reason for visible effects on the level of beneficiaries and minute on the level of country, region, or even commune. Results of CAPI research support this observation, saying that from the point of view of citizens, impact of PROW is not visible in terms of employment outside the agriculture.

Impact of PROW (axis III/IV) on the life environment

Improvement of living conditions – support in sector called in this evaluation the “life environment” was granted within PROW by measure 321 “*Basic services for rural economy and population*” and measure 313, 322, 323 “*Restoration and development of rural areas*”, and projects from measure 413 conforming with their cope with scope of measure 313, 322, 323. Allocation for those measures was, respectively 1.627 million €, 580 million €, and 589 million € which made 9%, 3%, and 4% of the whole PROW allocation.

Within measure 321 5332 operations, implemented by 2347 beneficiaries were supported. Population of rural areas using improved services reached 12% of all people living in rural areas. The most important effect of this measure is 26,104 km of new water and sewage pipelines – ca. 30% of all built pipelines in Poland in 2006-2015. The remaining effects are

among others: 240 modernised or newly built local markets, 152 thousand tons of waste collected within systems supported by PROW funds PROW and 29.9 MW of power coming from renewable sources of energy.

In case of so-called “new challenges” 137 operations regarding renewable sources of energy infrastructure were implemented (2.57% of all projects from measure 321), which brought 26.3 MW of power installed. Regarding the broadband Internet infrastructure, 11 operations were implemented (0.2% of all) amounting to 7.6 million zlotys (0.1% of total), and results reached ca. 4 thousand people.

Within the measure 313, 322, 323 7096 operations implemented by 3452 beneficiaries were supported, and effects of projects reached over 13 million of people living in rural areas (ca. 87% of the whole population). The main effect of this measure was support to 4678 buildings for recreational, sport, or cultural purposes. The remaining effects are among other: almost 3 thousand of sport centres, playing grounds, recreational places, and 671 sacral building supported. More or less the same projects applicable to measure 313, 322, 323 were financed in measure 413 (8059). Their results reached approximately the same scale – 4415 supported buildings for recreational, sport, or cultural purposes, 3800 sport centres, playing grounds, recreational places, and 378 supported sacral building.

Quantitative research showed small, but measurable impact of PROW on positive changes on rural areas society. In communes where support from PROW 2007-2013 was significant, social activity, improvement of local identity and increase of life quality is reported. More people living in supported communes indicated improvement of life conditions. When looking on separate intervention areas, the Programme influenced the most the settlement attractiveness, the preservation of cultural heritage and traditions, and water and sewage policy. Impact of the Programme on waste management and access to Internet is undetectable.

Support of the PROW has to be assessed as by far useful. At least “intensive enough” use of infrastructure is declared by 86% of representatives of commune offices. Also almost all living in those communes say that use the new infrastructure. There are no problems with investment sustainability – intensity of use of infrastructure in time increases. In addition, the efficiency of support is positively assessed by the representatives of Marshall Offices. They see effects of the axis III PROW 2007-2013, from the perspective of accessible funds, as at least good.

The most often reported additional effects off the support are improvement of commune’s image, improvement of life in rural areas, and activation of people living in rural areas through support for social potential. Another visible effect is increase of care for the environment and responsibility for the local homeland. Another interesting aspect is increase of expectations and awakening of aspirations.

Declared *deadweight* effect scale is ca. 1/3 – this amount of communes declares that without the PROW support they would be able to implement more than half of financed

projects. Interpretation of this value must be nevertheless cautious, because alternative sources were disbursed for other things. Moreover, own sources, released because of PROW supporting, are also public funds and were used for another investments. Regardless the scale of assessment of this phenomenon, it is not a classical example of waste of funds.

The most important external condition to implement PROW was an uncertainty and demandingness generated by regulations. Examples are changes of legal regulations regarding waste management, construction, VAT and their unclear interpretations. Delays, influencing the implementation the Programme, concerned regulations regarding renewable sources of energy and water law. Secondly, implementation of the measures 321, 313, 322, 323 and 413 was influenced by macroeconomic factors, as economic slowdown.

Internal barriers were mostly bureaucratic ones (e.g. too complicated procedures or long-lasting application, evaluation, and selection process) or financial ones (e.g. problems with own funds, low level of support). From the point of view of officials, temporary culminations of applications and too small employment were problematic. In addition, inconsistent and too frequently changing documents and their late and inconsistent interpretations of the Ministry were reported. On the other hand, a good communication and readiness of all institutions for implementation was stressed.

Impact of PROW (axis IV) on social capital

Within the LEADER 336 Local Action Groups were active, which is much more than expected. Effects of implementation of axis IV concerning the life environment exceeded expected results, both in subject⁴ and factual⁵ aspect. Realisation of assumed values regarding the work environment within LEADER was not successful in full. Number of created workplaces (measure 311) and expected number of farms where farmers took up the non-agricultural activity was not achieved.

Currently binding financial plan for axis IV has been realised. Structure of public expenditures within measure 413 is dominated by projects regarding restoration of rural areas – more than 63%, another 25% are small projects, and the rest is devoted to projects regarding development of entrepreneurship.⁶ In case of measure 421, interregional projects dominate.

For the measure 413, the scale of the *deadweight* effect depends on type of activity and type of the beneficiary. In case of activity regarding support for microenterprises, the *deadweight* effect is the largest, compared to activities concerning small projects and restoration of rural areas. LEADER diminished the scale of *deadweight* effect, particularly in case of small projects. In case of actions regarding interregional and international co-

⁴ Number of persons taking part in undertakings realised by Local Action Groups, number of entities, which gained a consultancy, and training support from Local Action Groups.

⁵ Number of built / rebuilt / refurbished buildings.

⁶ Structure of expenditures for separate submeasures determines the structure of the beneficiaries. The greatest amount of funds was implemented by beneficiaries - institutions.

operation the scale of *deadweight* effect is small, particularly in case of international projects. Because of service character of the measure 431 in relation to the Local Action Groups, the scale of *deadweight* effect was minute. In broader aspect, relating to co-operation among partners in the Local Action Groups without PROW financing, the scale of *deadweight* effect results from potential and activity of the Local Action Groups in acquiring of external sources.

When assessing impact of PROW on forming the social capital in rural areas, a significance of action carried out via LEADER in building up the local potential regarding employment and new workplaces outside the agriculture was stressed, and it turned out to be small. It depends on real needs on given area, specificity of the sector, and significance of agriculture.

It was also found that impact of LEADER on quality of life of people living in rural areas in PROW 2007-2013 was minute and regarded mainly improvement of satisfying social needs of the people concerning recreation.

Analysing the meaning of Local Action Groups' actions in regard to social capital, an overall increase of activity of people and other entities was observed, as well as greater tendency to carry out common actions and increase of overall trust. Using out of potential, prepared within Local Action Groups was assessed as good, which may result in carrying out new initiatives in future and further increase of social capital level in rural areas.

Generality of Local Action Groups and their mutual similarity does not reflect in full the grassroots approach of the LEADER. The most bottom-up actions are carried out by those Local Action Groups, where members started to co-operate before formal establishing of the Group, where public sector is not dominant, and which are active within action animating local societies to initiate development actions (ca. 20% of Local Action Groups). The least grassroots character have those Local Action Groups, which were establish only to use out possibilities supplied by the PROW and only perform services in regard to measure 413 (ca. 40% of Local Action Groups). The third, medium activity group (ca. 40% of Local Action Groups) are those, which develop, but are still servicing in regard to PROW funds with certain initiatives to acquire other funds and local development initiatives.

The added value of LEADER can be split into two parts. Factual part, related to multi-project, coherent initiatives, which activated local development. Their effects are visible mainly in active Local Action Groups. Participation part, related to increase of involvement of the local society in local matters, as well as relations in area, wider the one commune.

1 Wstęp

1.1 Cele i przedmiot badania

CELE BADANIA

Głównym celem jest ocena ex post wpływu PROW 2007-2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski z uwzględnieniem jego wpływu na priorytety wspólnotowe.

Cele szczegółowe:

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

PRZEDMIOTEM BADANIA była III i IV oś priorytetowa PROW 2007-2013. Badania obejmowały wyłącznie obszar Rzeczypospolitej Polskiej w okresie czasowym między 2007-2015r.

BADANIE zostało przeprowadzone zgodnie z podejściem Ewaluacji Wspartej Teorią (TDE - *TheoryDriven Evaluation*). Tą nowoczesną metodę ewaluacji przełożyliśmy na praktyczną strukturę niniejszego badania - cztery bloki badawcze:

- 1) Odtworzenie Teorii Zmiany i Teorii Bazowej Projektu
- 2) Zidentyfikowanie rzeczywistej zmiany
- 3) Wyjaśnienie przyczyn zmian i ich trwałości
- 4) Sugestie na przyszłość

Pierwsze dwa bloki służą odtworzeniu teorii projektu, kolejny blok weryfikuje teorię projektu konfrontując ją z zaobserwowanymi i pomierzonymi rzeczywistymi zmianami, wreszcie ostatni blok służy poprawie przyszłych działań.

Koncepcja teoretyczna analiz wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich ma trzy wymiary.

Pierwszy dotyczy **obszarów jakości życia**, wyodrębniono trzy obszary:

- a) **Środowiska pracy** – odnosi się głównie do osi III PROW, Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.
- b) **Środowiska życia** – dotyczy wprost osi III PROW 2007-2013 Działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”. Obejmuje sobą dostęp do usług takich jak systemy wodno-kanalizacyjny, systemy zbiórki i segregacji odpadów, energia odnawialna, szerokopasmowy Internet, oraz kształtowanie przestrzeni publicznych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych i kulturalnych ludności i promocji obszarów wiejskich.
- c) **Kapitału społecznego** - obszar ten odnosi się do osi 3 i 4 PROW 2007-2014. Dotyczy aktywizacji społeczności przy realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) i skuteczności realizacji LSR oraz stymulowania współpracy w społecznościach lokalnych.

Drugi dotyczy **poziomu występowania efektów**. Wyodrębniono trzy poziomy – indywidualny (mieszkańca), poziom społeczności lokalnej oraz całego kraju.

Trzeci dotyczy **klasyfikacji obszarów wiejskich uwzględniający jej zróżnicowanie**. W tym wypadku chodzi o to, czy wpływ III i VI osi PROW 2007-2013 na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich zależy także od charakterystyki danego obszaru.

1.2 Metodyka badania

W badaniu zastosowano szeroki zakres metod badawczych. W badaniu połączyliśmy:

1) Metody ilościowe – obejmowały:

- badania CAPI zrealizowane wśród mieszkańców 10 gmin wiejskich, w tym 5 o wysokiej aktywności w zakresie realizacji projektów OP3 i OP4 PROW (n=300) i 5 gmin z możliwie niewielką liczbą i wartością projektów (n =200). Łączna próba (n=500)
- badania CATI z beneficjentami:
 - projektów 413 (odnowa, małe projekty, mikroprzedsiębiorstwa (n=180),
 - projektów 421/431 (n=120)
 - projektów 311 i 312 w podziale na próbę eksperymentalną i kontrolną (n=160)
 - projektów 321, 313, 322, 323, 413 w podziale na próbę eksperymentalną i kontrolną (n=280)

2) Metody jakościowe – pogłębione wywiady IDI z wywiady z przedstawicielami instytucji zarządzającej i wdrażających PROW (przeprowadzono 18 wywiadów), wywiady z beneficjentami działań osi III i IV PROW oraz 14 studiów przypadku.

Tabela 1 Liczba wywiadów przeprowadzonych z beneficjentami działań osi III i IV PROW

Działanie	Respondent	Liczba przeprowadzonych wywiadów
311 Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	Beneficjenci	9 wywiadów
312 Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	Beneficjenci	8 wywiadów
321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	Beneficjenci	5 wywiadów
313, 322, 323 Odnowa i rozwój wsi	Beneficjenci	6 wywiadów
413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	LGD –beneficjenci	11 wywiadów
	Beneficjenci ostateczni	6 wywiadów
421 Wdrażanie projektów współpracy	LGD –beneficjenci	7 wywiadów
431 Funkcjonowanie lokalnych grup działania	LGD –beneficjenci	8 wywiadów

Źródło: opracowanie własne.

- 3) **Metody analityczne** – obejmowały analizy statystyczne w tym przeprowadzenie typologii obszarów wiejskich, przekrojową analizę danych kontekstowych oraz analizy przestrzenne oraz kontrfaktyczne.
- 4) **Przegląd dokumentów i danych zastanych** – badanie analiza typu *desk research* stanowiła podstawę procesu badawczego oraz wspierała realizację analiz i ocen na wszystkich etapach badania. Pod uwagę został wzięty bardzo szeroki materiał, który obejmował on min. dokumenty programowe i strategiczne, obowiązujące akty prawne, sprawozdania LGD, dane monitoringowe, wyniki przeprowadzonych ocen programu, oraz przegląd literatury przedmiotu.
- 5) **Panel ekspercki** – przeprowadzono także spotkanie badaczy prowadzących niniejsze badania z 4 ekspertami zewnętrznymi, w trakcie którego poddano krytycznej analizie dotychczasowe wnioski oraz sformułowano szereg rekomendacji.

2 Kontekst realizacji III i IV osi PROW

Analiza oceny wpływu PROW na jakość życia na obszarach wiejskich powinna uwzględniać zmieniający się kontekst funkcjonowania wsi i rolnictwa. W tym celu w tej części raportu dokonano przeglądu zmian wartości wybranych wskaźników kontekstowych PROW.

2.1 Rozwój gospodarczy i rynek pracy w Polsce na tle europejskim

Szeroki kontekst przemian polskiej wsi stanowią ogólne procesy rozwoju polskiej gospodarki. Od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. następuje systematyczna poprawa pozycji gospodarczej kraju. Widoczne jest to w zmniejszaniu dystansu dzielącego Polskę pod względem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średniej w UE. W tym zakresie zanotowano bardzo duży postęp: w roku 2004 polskie PKB per capita stanowiło około 50% średniej EU⁷, a w 2015 r. było to już 69% (por. ryc. na następnej stronie). Oznacza to, że w analizowanym okresie nastąpiło zjawisko konwergencji, tj. ujednolicania się poziomu rozwoju kraju w odniesieniu do EU. Proces ten jest jednak bardzo złożony i nie przebiega jednorodnie na poziomie poszczególnych regionów. Oznacza to, że w skali UE, a zwłaszcza w krajach Europy Środkowo Wschodniej, przy jednoczesnej konwergencji na poziomie krajów, widoczne jest zwiększanie różnic między regionami wewnątrz poszczególnych państw⁸

Rozwojowi gospodarczemu kraju towarzyszył wzrost zatrudnienia widoczny nie tylko w liczbach absolutnych, ale także we wzroście odsetka osób pracujących. Ponadto w okresie 2006-2015 znacząco wzrosła liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (wskaźnik bazowy związany z celami: 30)⁹, z 2 315 tys. w 2006 r. do 2 972 tys. w 2015 r. (dane GUS). Jednakże mimo znacznego postępu w tym zakresie Polska nadal odstaje od średniej UE (por. ryc. na następnej stronie). Szczególnym problemem jest zbyt małe zatrudnienie kobiet, a także – jeszcze wyraźniej – mały odsetek zatrudnionych wśród osób młodych (por. ryc. powyżej). Szczególnie trudnym wyzwaniem jest grupa młodych określana jako NEET, od angielskiego „*Not in Education, Employment, or Training*” – czyli osoby, które nie kontynuują edukacji, nie biorą udziału w żadnym szkoleniu zawodowym i nie pracują¹⁰.

Należy podkreślić, że mimo zbyt małej aktywności zawodowej i niezadowalającego poziomu zatrudnienia, w ostatnich latach polski rynek pracy zmienił się bardzo korzystnie. Widoczne jest to przede wszystkim w zdecydowanym spadku stopy bezrobocia w stosunku do roku

⁷ Biorąc pod uwagę 28 krajów, które należały do UE w 2015 r. (tzw. UE-28).

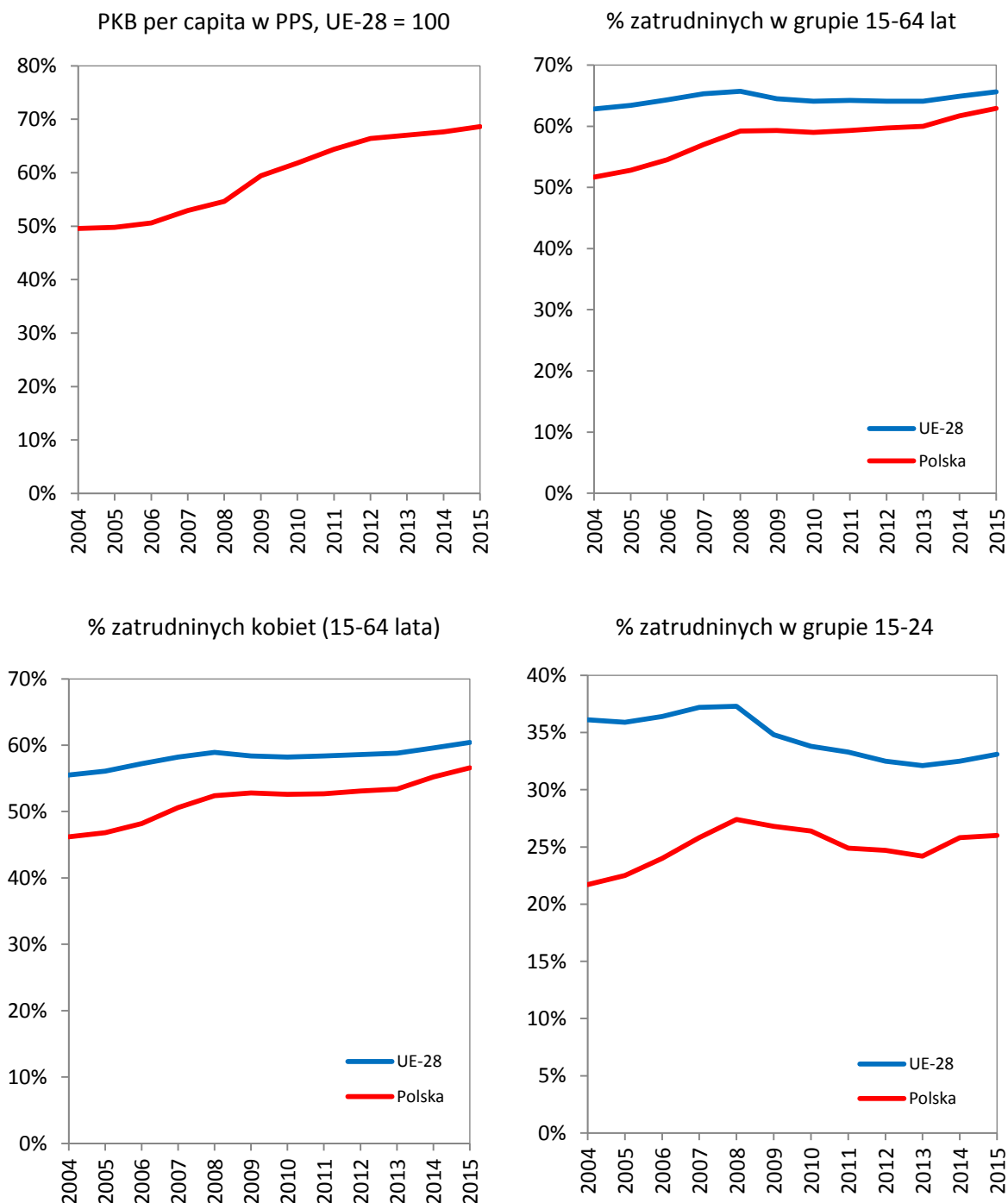
⁸ Smętkowski M. (2013) Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 377.

⁹ Odwołania do wskaźników bazowych związanych z celami oraz wskaźników bazowych związanych z kontekstem wskazują na odpowiednie wskaźniki uwzględnione w załączniku 7 do programu.

¹⁰ Mascherini, M., Salvatore, L., Meierkord, A., & Jungblut, J. M. (2012). NEETs: Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union.

2004. Przy czym największa poprawa sytuacji miała miejsce w latach 2004-2008. W kolejnych latach, w związku ze światowym kryzysem gospodarczym nastąpił wzrost bezrobocia, ale od 2013 znowu zaczęło ono maleć (por. ryc. na następnej stronie).

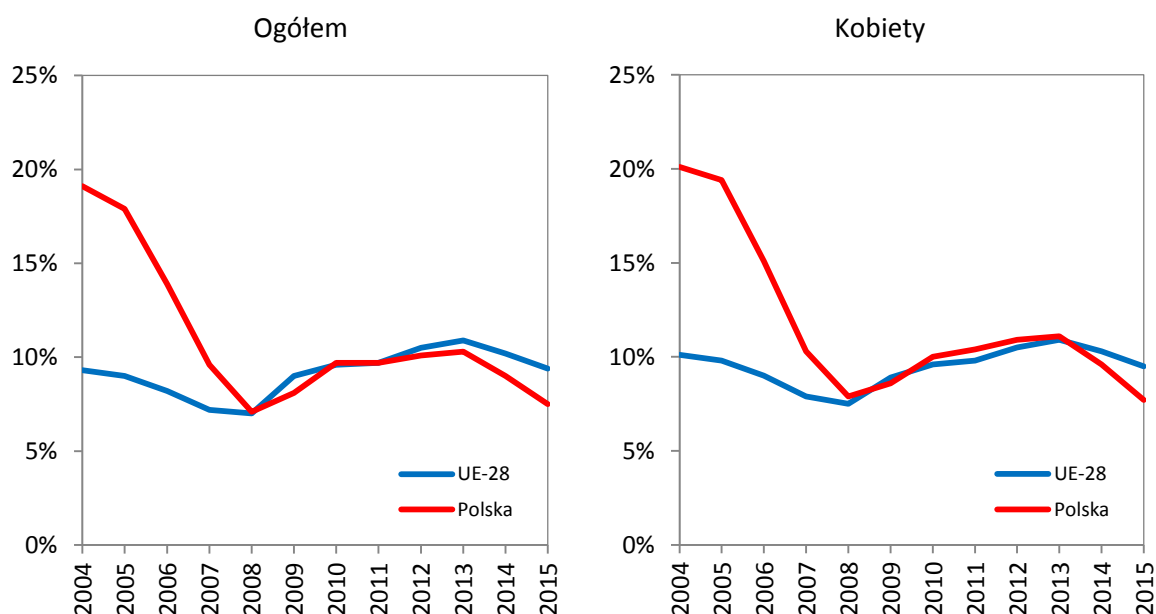
Rycina 1 PKB i zatrudnienie w Polsce na tle Unii Europejskiej (UE-28)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

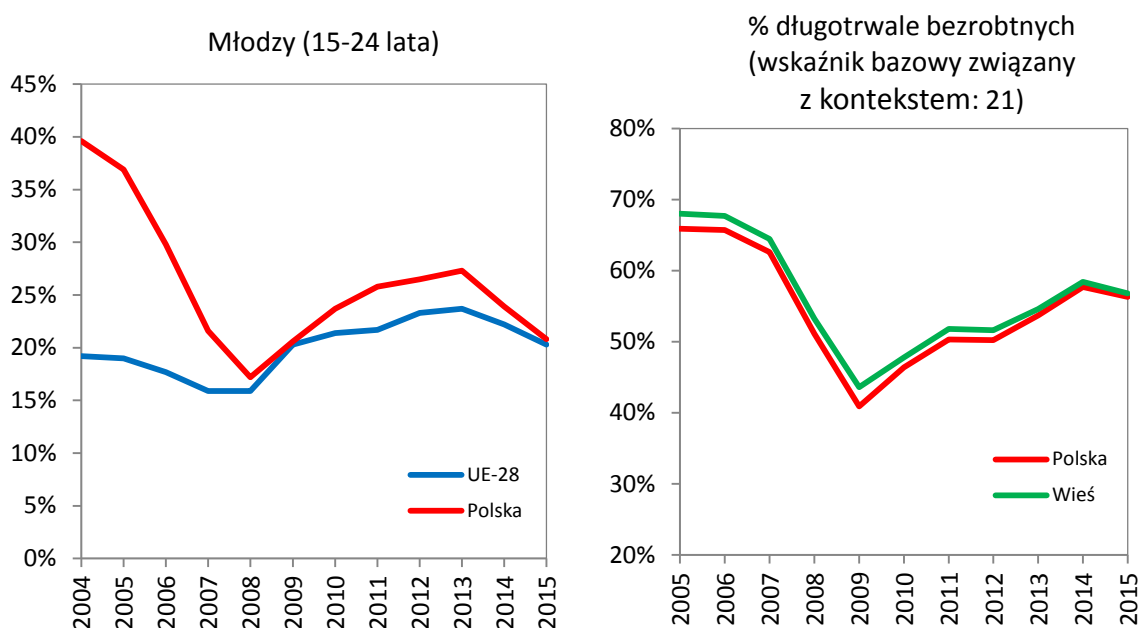
Ponieważ kryzys w zasadzie ominął Polskę¹¹ – jednocześnie dotkliwiej doświadczając inne kraje UE – to dość nieoczekiwanie polska stopa bezrobocia znalazła się poniżej średniej unijnej. W ogólnym ujęciu jest to sytuacja bardzo korzystna. Jednakże w odniesieniu do osób młodych polska gospodarka wypada już mniej korzystnie (ryc. na następnej stronie, lewy dolny wykres). Również niekorzystna jest struktura bezrobocia – duża część bezrobotnych pozostaje bez pracy przez ponad 12 miesięcy w ciągu dwóch lat. Po zdecydowanej poprawie sytuacji pod względem długotrwałego bezrobocia będącej wynikiem dobrej koniunktury gospodarczej i korzystnych przemian na rynku pracy w latach 2005-2009, w kolejnym okresie nastąpiło pogorszenie sytuacji i w efekcie od roku 2011 znowu ponad połowa zarejestrowanych osób pozostających bez pracy to osoby długotrwale bezrobotne. Należy podkreślić, że na terenach wiejskich problem długotrwałego bezrobocia jest nieco bardziej widoczny (ryc. na następnej stronie, prawy dolny wykres). Ponadto na wiejskich obszarach kraju występuje zjawisko ukrytego bezrobocia, przekładające się zarówno na potencjał gospodarczy, jak i jakość życia¹².

Rycina 2 Stopa bezrobocia



¹¹ Por. np.: Gorzelak Grzegorz (2010) The (non existing?) Polish crisis [in:] Gorzelak Grzegorz, GohChor-Ching (eds): Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity, Warszawa: WydawnictwoNaukowe SCHOLAR, p. 139-149; Gorzelak G. (red.), Domański B., Jałowiecki B., Kozak M., Wronka T. (2009) Geografiapolskiegokryzysu. Kryzys peryferii czy peryferia kryzysu? Warszawa: RegionalStudiesAssociation – Sekcja Polska, ss. 43;

¹² Smętkowski M., Gorzelak G., Płoszaj A., Rok J. (2015) Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza. Raporty i analizy EUROREG 7/2015, s. 67.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

2.2 Polska wieś – ludność i struktura wieku

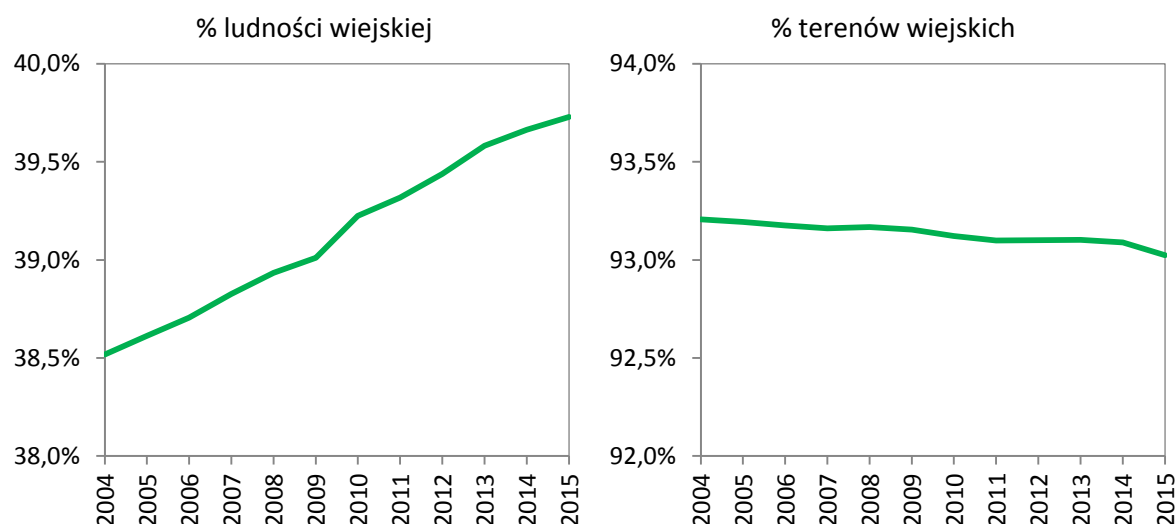
Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski oraz jej terenów wiejskich zmienia się zgodnie z globalnymi tendencjami cywilizacyjnymi. W Polsce niektóre zjawiska występują później niż w rozwiniętych gospodarkach, m.in. Europy zachodniej, która jest dobrym punktem odniesienia do porównań międzynarodowych ze względu na kulturowe, społeczne i gospodarcze podobieństwo. Zmniejsza się nie tylko znaczenie gospodarcze rolnictwa, ale także zatrudnienie w rolnictwie. Powoduje to silne zmiany społeczne na wsi, której społeczności w coraz mniejszym stopniu bezpośrednio lub pośrednio związane są z rolnictwem. „...wieś europejska nie należy już do rolników: jakkolwiek by nie patrzeć, rolnicy nie są już grupą dominującą w żadnym kraju UE, choć ich udział waha się od prawie 20% (Polska) do 1% (Irlandia). [...] W większości [...] krajów udział rolników jest mniejszy niż 5%. Oznacza to zarazem, że w tych krajach rolnicy są najmniej liczną grupą zawodową na wsi. W poszczególnych krajach wieś zdominowana jest albo przez zawody zaliczane do klasy średniej, albo zawody robotnicze”¹³. Cytowany tekst wskazuje nie tylko na przemiany wsi w Europie, ale także na to, że w Polsce zatrudnienie w rolnictwie (odsetek pracujących w rolnictwie) należy do jednego z najwyższych w EU. Niemniej stopniowo następuje „odrobnienie” struktury społecznej wsi¹⁴. Związane jest to nie tylko ze zmniejszeniem znaczenia rolnictwa w gospodarce, ale też z poprawą wydajności pracy (mechanizacja), a także z rozwojem innych funkcji terenów wiejskich (np. rekreacja, turystyka, ochrona przyrody) oraz zjawiskiem suburbanizacji, widocznym zwłaszcza w strefach funkcjonalnych największych polskich miast.

¹³ Halamska M. (2015) „Zróżnicowanie społeczne „wiejskiej Europy”, *Wieś i Rolnictwo* nr 4, s. 47-66.

¹⁴ Por. np.: Halamska M. (2013) *Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 236.

Tereny wiejskie¹⁵ mają duże znaczenie dla funkcjonowania kraju – wynika to z prostego faktu, że stanowią większość terytorium; obecnie jest to nieco ponad 93%. Widoczna jest jednak niewielka tendencja spadkowa, która jest wynikiem postępującej urbanizacji (powiększanie terenów istniejących miast oraz rozwoju miejscowości wiejskich prowadzącego do uzyskania statusu miasta). Jednocześnie rośnie odsetek ludności kraju zamieszkującej tereny wiejskie. W 2004 r. było to około 38,5%, w kolejnych latach występowała wyraźna tendencja wzrostowa i w 2015 wskaźnik osiągnął poziom 39,7% (ryc. poniżej). Wyraźna tendencja wzrostowa nie zmienia jednak ogólnych proporcji między liczbą ludności miejskiej i wiejskiej oraz między powierzchnią terenów wiejskich i miejskich w skali kraju. Przy utrzymaniu obecnych tendencji w perspektywie długookresowej zmiany mogą mieć bardziej doniosłe znaczenie.

Rycina 3 Znaczenie obszarów wiejskich

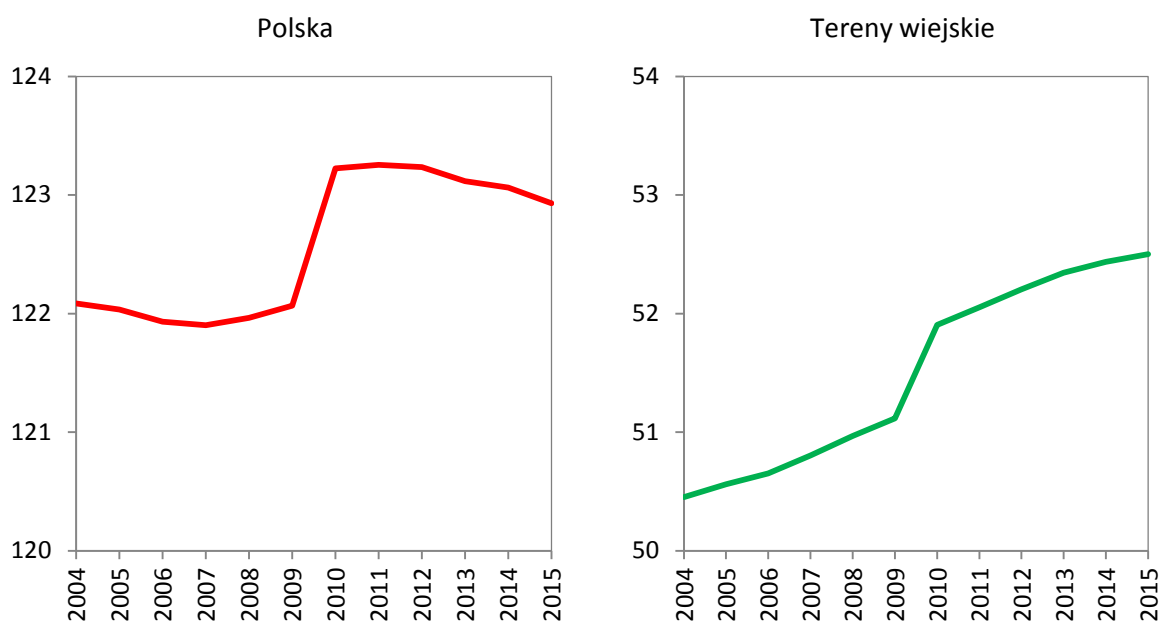


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przemiany zaludnienia obszarów wiejskich związane są z rozwojem ludnościowym kraju. W ostatniej dekadzie gęstość zaludnienia w Polsce nieznacznie się zwiększyła. Z około 122 osób na kilometr kwadratowy w latach 2004-2009 na około 123 osoby na kilometr kwadratowy w latach 2010-2015 (por. ryc. na następnej stronie). Obserwowana zmiana wartości wskaźnika gęstości zaludnienia – w tym przypadku bezpośrednio związana ze zmianą liczby ludności kraju – ma przede wszystkim charakter metodologiczny. Jest ona wynikiem korekty statystyk publicznych przeprowadzonej przy okazji realizacji spisu powszechnego w 2011 r. (co pokazuje m.in. skokowy wzrost wskaźnika między 2009 i 2010 r.). Wobec tego można przyjąć, że rzeczywista gęstość zaludnienia w skali kraju nie zmieniała się w analizowanym okresie w znaczący sposób.

¹⁵ Tereny wiejskie są tu rozumiane jako gminy wiejskie oraz wiejskie części gmin wiejsko-miejskich.

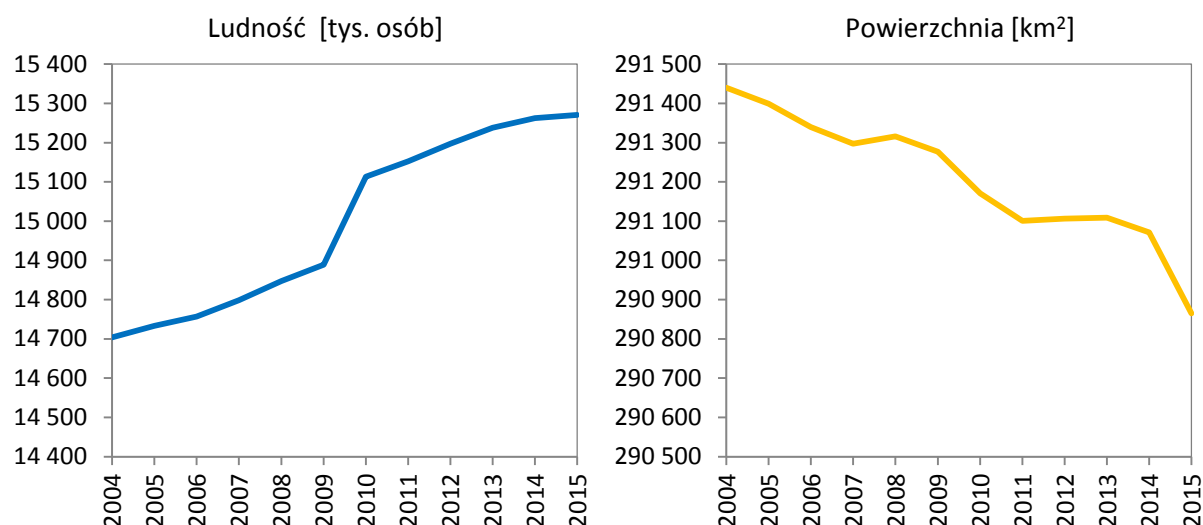
Rycina 4 Gęstość zaludnienia (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 17)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

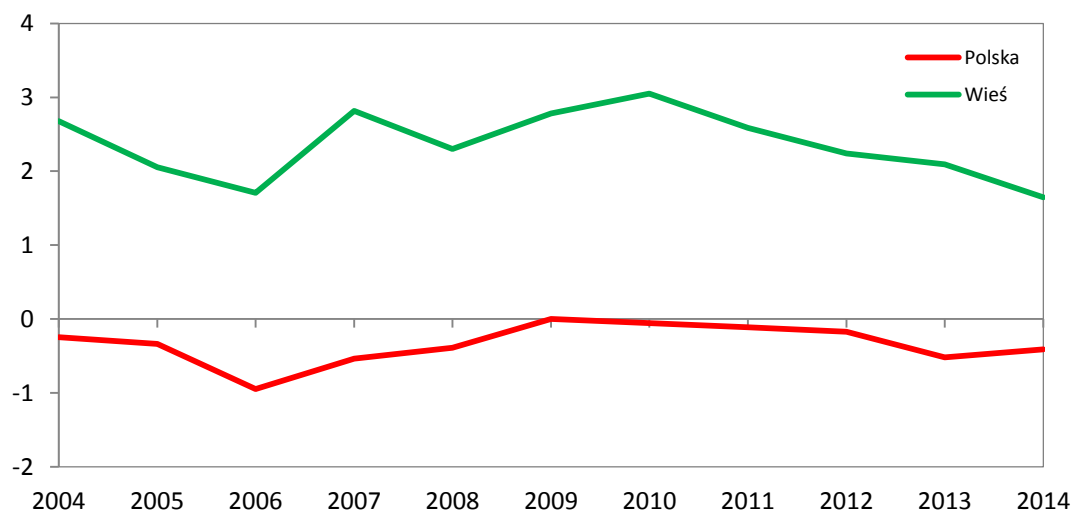
Natomiast w przypadku terenów wiejskich sytuacja jest bardziej złożona. Przede wszystkim statystyki publiczne pokazują, że gęstość zaludnienia na wsi rosła w badanym okresie silniej niż ogółem w kraju. Wartość wskaźnika zwiększyła się z około 50,5 osób na km² do 52,5 osób na km². Przyczyną tego jest, po pierwsze, wzrost liczby mieszkańców terenów wiejskich, który jest wynikiem w pewnym stopniu przyrostu naturalnego, a w większym procesów suburbanizacyjnych, tj. migracji mieszkańców miast na tereny wiejskie położone w pobliżu tych miast (dotyczy to zwłaszcza największych polskich ośrodków miejskich). W efekcie saldo migracji dla terenów wiejskich w ostatnich latach było dodatnie, podczas gdy terenów miejskich zazwyczaj ujemne (por. ryc. na następnej stronie). Po drugie pewne znaczenie ma czynnik metodologiczny. Otóż w analizowanym okresie nieco zmniejszyła się powierzchnia terenów wiejskich, z 291,4 km² do 290,9 tys. km² (ryc. na następnej stronie).

Rycina 5 Powierzchnia i liczba ludności terenów wiejskich w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rycina 6 Saldo migracji (wskaźnik bazowy związany z celami: 34)

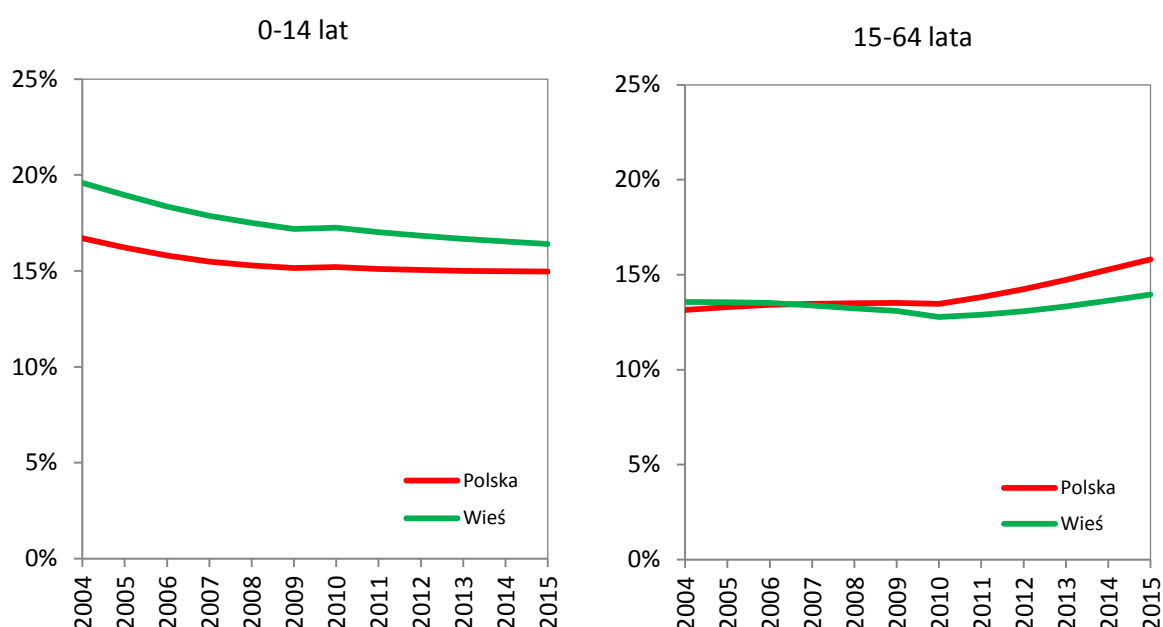


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

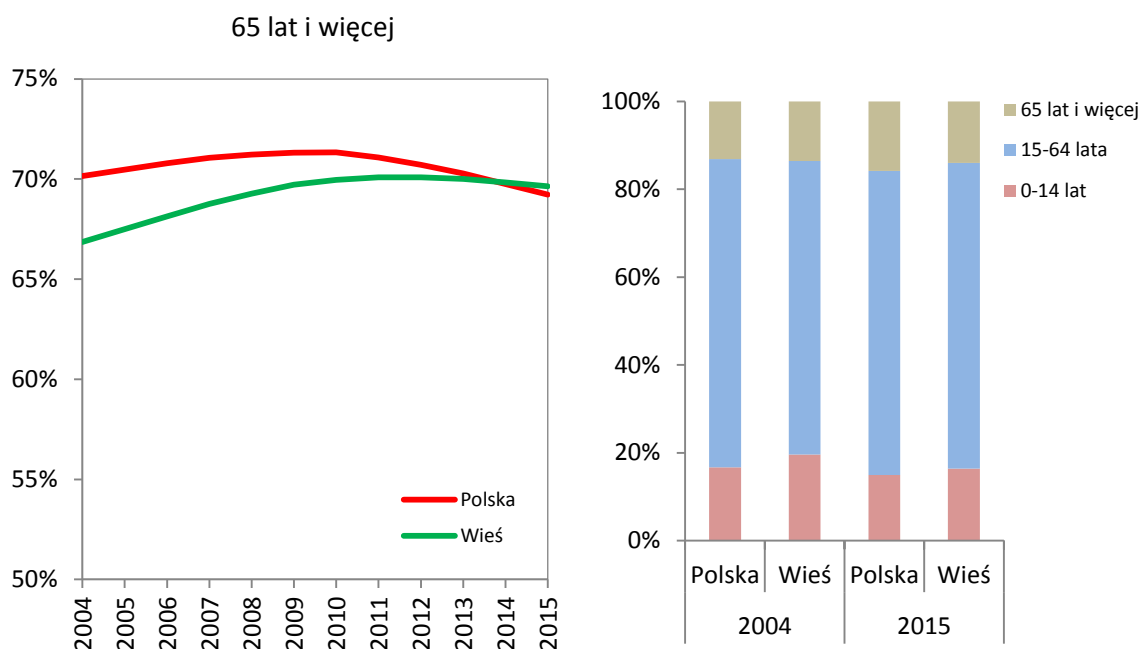
Pod względem struktury wieku ludności sytuacja Polski jest niekorzystna. Sukcesywnie postępuje proces starzenia się społeczeństwa. Jest to wynikiem zarówno pozytywnego trendu wydłużania średniej długości życia ludności, jak też niekorzystnych tendencji demograficznych, a w szczególności niskiego przyrostu naturalnego oraz znaczącej emigracji osób w wieku produkcyjnym. W efekcie odsetek osób w wieku 65 lat i więcej stopniowo wzrasta, maleje natomiast udział ludności w wieku przedprodukcyjnym. Ponadto od kilku lat zmniejsza się także udział ludności w wieku produkcyjnym (por. ryc. na następnej stronie). Tereny wiejskie na tle krajowym wyróżniają się nieco większym odsetkiem osób w wieku do 14 lat, jednak zmniejsza się on tak samo jak w całym kraju. Odsetek ludności w wieku

poprodukcyjnym na terenach wiejskich nie zmienił się znacząco, natomiast rósł udział ludności w wieku produkcyjnym. Ten dość optymistyczny obraz terenów wiejskich wyłaniający się z analizy wskaźnika kontekstowego wskazanego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich („wskaźnik bazowy z wiązany z kontekstem”, nr 18) jest jednak nie do końca adekwatny. Tereny wiejskie w Polsce są bowiem bardzo zróżnicowane, na wartości omawianych wskaźników duży wpływ mają obszary położone w sąsiedztwie dużych miast, formalnie uznawane za wiejskie, jednak realnie mające charakter przedmieść. Napływ nowych mieszkańców na te tereny poprawia wskaźniki demograficzne terenów wiejskich jako całości. Natomiast duża część obszarów o stricte wiejskim charakterze w bardzo wyraźny sposób zaczyna doświadczać procesów starzenia się społeczeństwa, a nawet depopulacji – co w szczególności dotyczy niektórych obszarów województw Polski Wschodniej¹⁶.

Rycina 7 Struktura wieku ludności (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 18)



¹⁶ Por. Miszczuk A., Smętkowski M., Płoszaj A., Celińska-Janowicz D. (2010) Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej. Raporty i Analizy EUROREG 5/2010, s. 65.

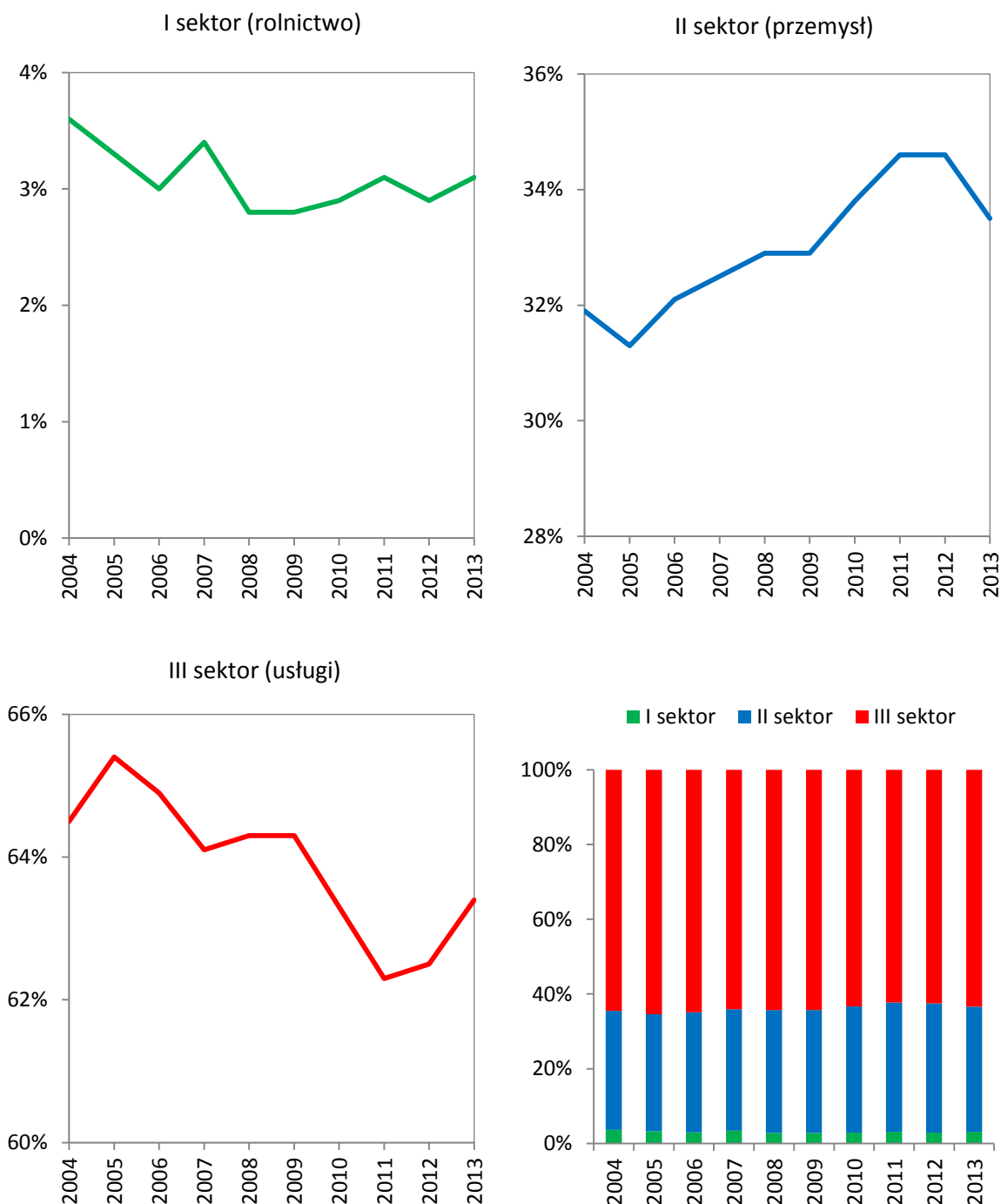


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.3 Struktura gospodarki – znaczenie rolnictwa

Rolnictwo stanowi bardzo małą część polskiej gospodarki. Wkład działalności rolniczej w krajową Wartość Dodaną Brutto – i wobec tego w Produkt Krajowy Brutto – wynosi obecnie około 3%. Ponadto w okresie 2004-2013 widoczna jest pewna tendencja zniżkowa tego wskaźnika. Można zatem oczekiwać, że wkład rolnictwa w gospodarkę krajową w kolejnych latach będzie malał. Co istotne, spadek znaczenia rolnictwa dla gospodarki krajowej nastąpił w czasie gdy sektor ten był intensywnie wspierany w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Nie ma tu jednak sprzeczności, ponieważ zmiany w strukturze gospodarki związane są głównie rozwojem sektora usług, który rósł szybciej niż sektor I i II (por. ryc. na następnej stronie). Mały udział rolnictwa w strukturze gospodarki jest cechą charakterystyczną rozwiniętych gospodarek. Na tle międzynarodowym polska gospodarka charakteryzuje się wyższym udziałem rolnictwa, wobec tego można oczekiwać, że w perspektywie średnioterminowej znaczenie rolnictwa w WDB/PKB w Polsce będzie stopniowo maleć.

Rycina 8 Struktura gospodarki (% Wartości Dodanej Brutto) (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 19; wskaźnik bazowy związany z celami: 29 i 33)¹⁷



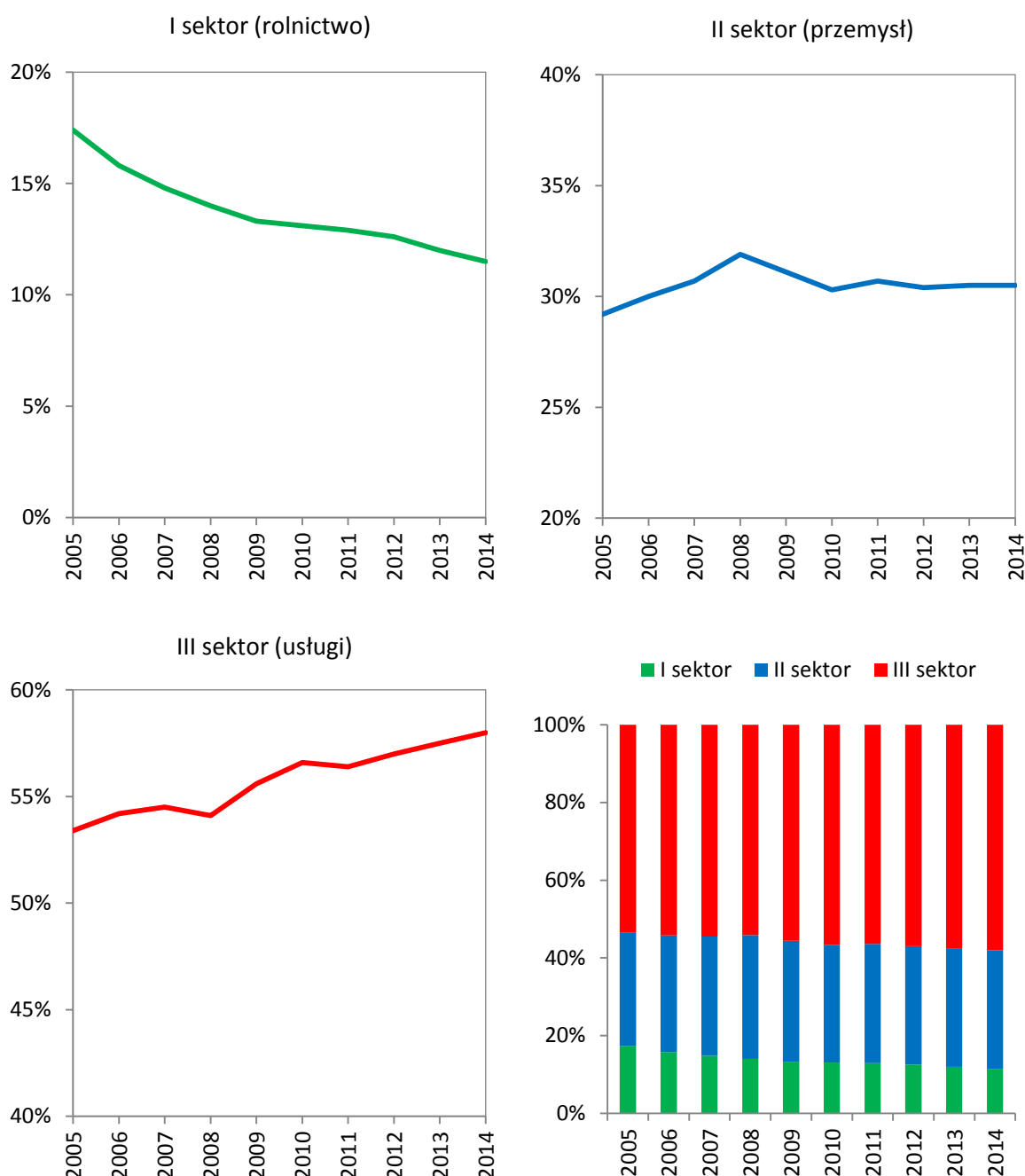
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Innym wymiarem struktury gospodarki są proporcje zatrudnienia w poszczególnych sektorach. W tym ujęciu rolnictwo jest zdecydowanie bardziej istotną składową polskiej

¹⁷ Wskaźniki przedstawione są w formie zrelatywizowanej; struktura WDB została wykorzystana jako substytut struktury PKB.

gospodarki niż pokazuje analiza struktury WDB. W 2005 r. w rolnictwie zatrudnionych było 17,4% procuujących, a w kolejnych latach odsetek ten zmniejszał się systematycznie by w 2014 osiągnąć poziom 11,5%. Spadek udziału zatrudnienia w rolnictwie wiązał się z pewnym wzrostem udziału zatrudnienia w przemyśle oraz – przede wszystkim – w sektorze usług (ryc. poniżej).

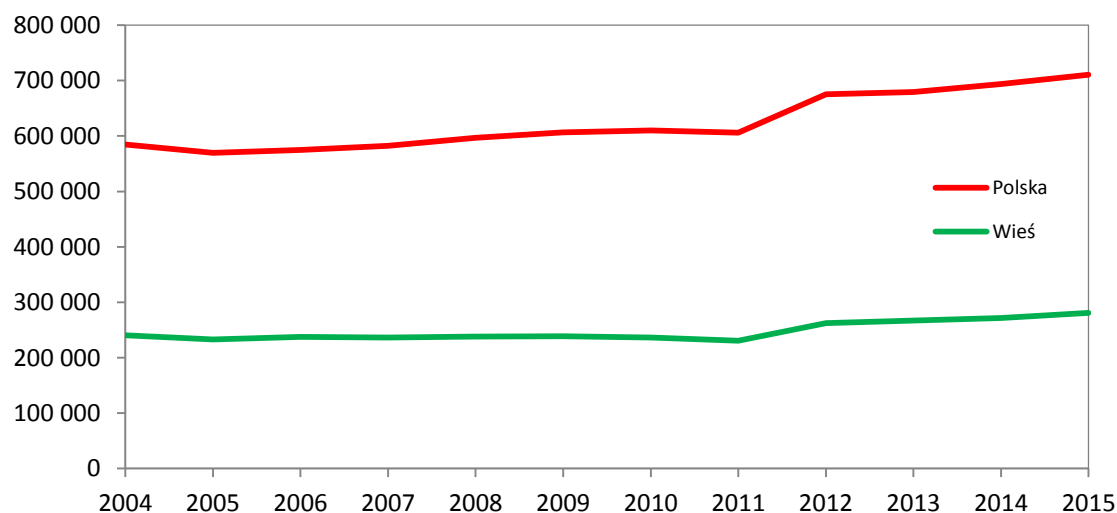
Rycina 9 Struktura zatrudnienia (wskaźnik bazowy związany z celami: 28; wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 20)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Duży odsetek zasobów pracy zaangażowanych w działalność rolniczą jest zjawiskiem zdecydowanie negatywnym, zatem obserwowany trend spadkowy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Ponadto należy pamiętać, że polskie rolnictwo cechuje się małą towarowością, relatywnie dużą liczbą gospodarstw produkujących jedynie na własne potrzeby lub w dużej mierze na własne potrzeby, a także stosunkowo dużym udziałem gospodarstw rolnych, które są zbyt małe i/lub zbyt mało wydajne aby stanowić jedyną lub główną podstawę utrzymania osób żyjących w danym gospodarstwie. Świadczy o tym m.in. odsetek użytkowników gospodarstw rolnych prowadzących inną działalność (tj. pozarolniczą) (wskaźnik bazowy związany z celami: 27). Taka sytuacja dotyczy ponad 1/3 użytkowników gospodarstw rolnych. Sytuacja pod tym względem jest stabilna: w 2005 r. odsetek wynosił 39,2%, a w 2010 nieznacznie więcej 39,9% (w przypadku kobiet było to odpowiednio 32,8% oraz 34,8%)¹⁸. Wykonywanie pracy pozarolniczej należy interpretować jako zjawisko pozytywne – pomaga bowiem zdywersyfikować źródła dochodów rodzin rolniczych oraz ogólnie zdywersyfikować lokalne gospodarki. Jednym z potencjałów dywersyfikacji struktury gospodarczej obszarów rolniczych jest rozwój turystyki. W tym zakresie w ostatnich latach odnotowywany jest stały postęp przejawiający się w rosnącej liczbie miejsc noclegowych na terenach wiejskich (por. ryc. poniżej) – należy jednak pamiętać, że nie wszystkie tereny wiejskie cechują się dużym potencjałem rozwoju turystyki oraz że przyrost liczby miejsc noclegowych był zdecydowanie wyraźniejszy w miastach, niż na terenach wiejskich.

Rycina 10 Miejsca noclegowe (wskaźnik bazowy związany z celami: 31)



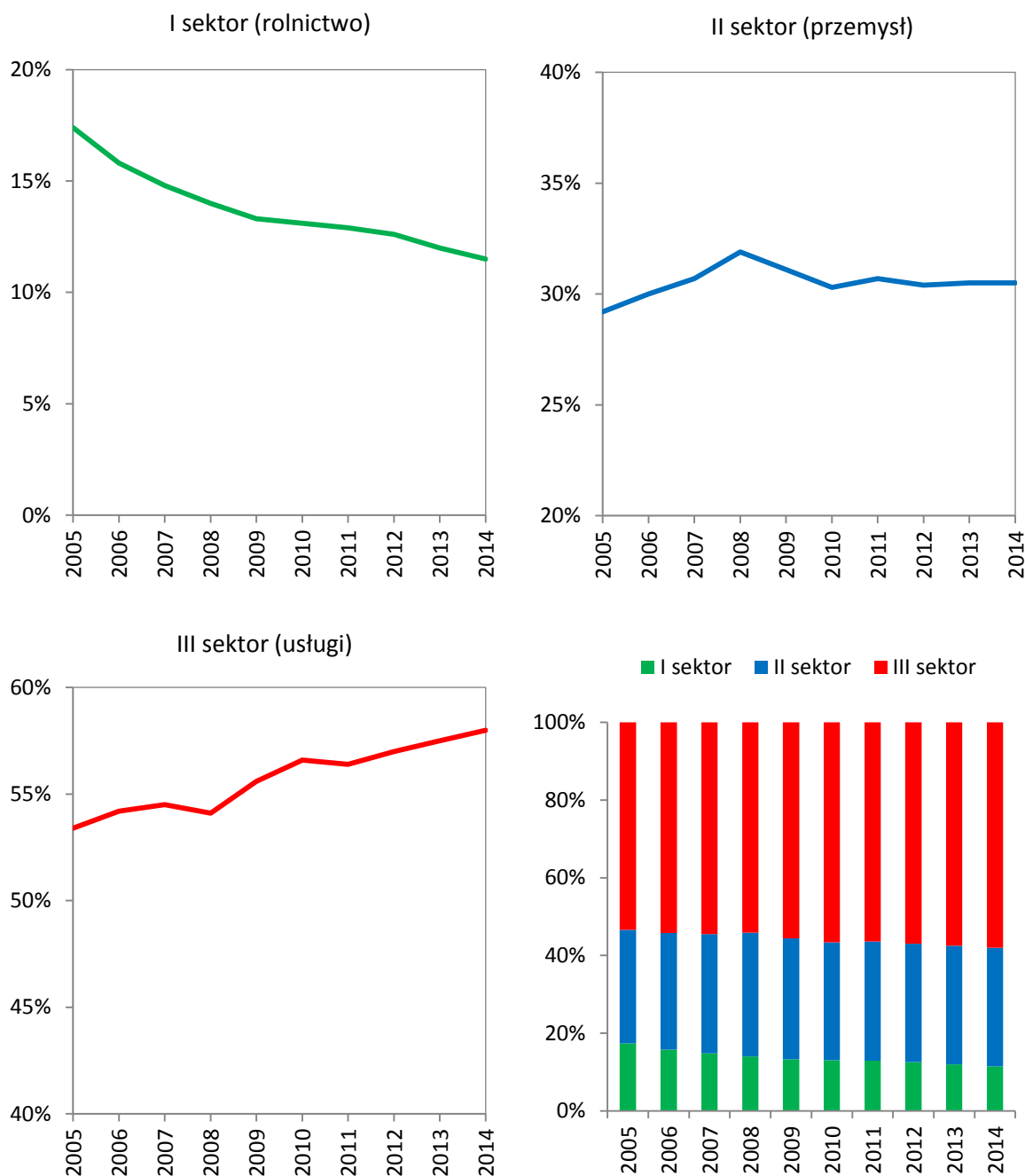
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dysproporcja między udziałem rolnictwa w strukturze zatrudnienia oraz strukturze WDB świadczy o bardzo niskiej wydajności pracy w tym sektorze. Podniesienie konkurencyjności rolnictwa musi zatem wiązać się z ograniczeniem jego udziału w strukturze zatrudnienia i alokacji zasobów pracy do sektorów, które mogą je efektywniej wykorzystać. Stymulowanie

¹⁸ Sprawozdanie zbiorcze z realizacji Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa 2014.

takich procesów jest jednym z większych wyzwań dla polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Rycina 11 Struktura zatrudnienia (wskaźnik bazowy związany z celami: 28; wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 20)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.4 Kapitał ludzki

Formalny poziom wykształcenia jest dobrym przybliżeniem jakości kapitału ludzkiego. W Polsce w ostatnich latach poziom formalnego wykształcenia sukcesywnie się poprawiał,

co związane było zarówno ze zwiększeniem solaryzacji na poziomie średnim, jak i bardzo dużego zwiększenia odsetka osób podejmujących kształcenie na poziomie wyższym. Biorąc pod uwagę odsetek osób z wykształceniem wyższym niż gimnazjalne w grupie wiekowej 15-64 lata w skali kraju w 2004 takich osób było 77%, a w 2014 już 85%. Na terenach wiejskich odsetki te są nieco mniejsze i wynoszą odpowiednio: 68% i 79% (por. ryc. poniżej). Jednocześnie tereny wiejskie są pod względem kapitału ludzkiego bardzo zróżnicowane, widoczna jest także różnica w odsetku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, wynikach egzaminów gimnazjalnych¹⁹, a nawet w poziomie formalnego wykształcenia radnych gminnych. Do pewnego stopnia zróżnicowania te zbieżne są z historycznymi podziałami ziem polskich²⁰.

Niekorzystna sytuacja terenów wiejskich – w ujęciu relatywnym wobec średniej krajowej czy terenów miejskich – jest w dużej mierze inercyjna (i jest warunkowana procesami długiego trwania). Zmiany następują powoli i mają w dużej mierze charakter punktowy lub dotyczą niektórych rodzajów gmin, np. położonych w obszarze bezpośredniego oddziaływania metropolii. Petryfikacji niekorzystnej sytuacji sprzyja bardzo małe zaangażowanie ludności w kształcenie ustawiczne: w skali całego kraju w 2006 r. odsetek osób w wieku 25-64 lata uczestniczących w szkoleniach i kursach wynosił 4,7% a w 2009 r. 6,7% (wskaźnik bazowy związany z celami: 35)²¹. Na terenach wiejskich odsetki są mniejsze niż średnia krajowa – w 2006 r. było to 2,5% (brak aktualnych danych). Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast dynamiczny rozwój Lokalnych Grup Działania (LGD), które w 2013 obejmowały (potencjalnie) zasięgiem swoich aktywności prawie 47% ludności wiejskiej (wskaźnik bazowy związany z celami: 36). W tym przypadku nastąpił wyraźny wzrost z 19% w roku 2006²².

Obecnie coraz istotniejszym czynnikiem budującym potencjał kapitału ludzkiego są technologie informacyjno-komunikacyjne. Pod tym względem tereny wiejskie niejako naturalnie odstają od terenów zurbanizowanych. Widoczne jest to w prostym wskaźniku dostępu gospodarstw domowych do szerokopasmowego Internetu (por. ryc. na następnej stronie), ale także w wymiarze kompetencji cyfrowych²³.

¹⁹ Arak P., Ivanov A., Peleah M., Płoszaj A., Rakocy K., Rok J., Wyszowski K. (2012) Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - Biuro Projektowe UNDP w Polsce, s. 187.

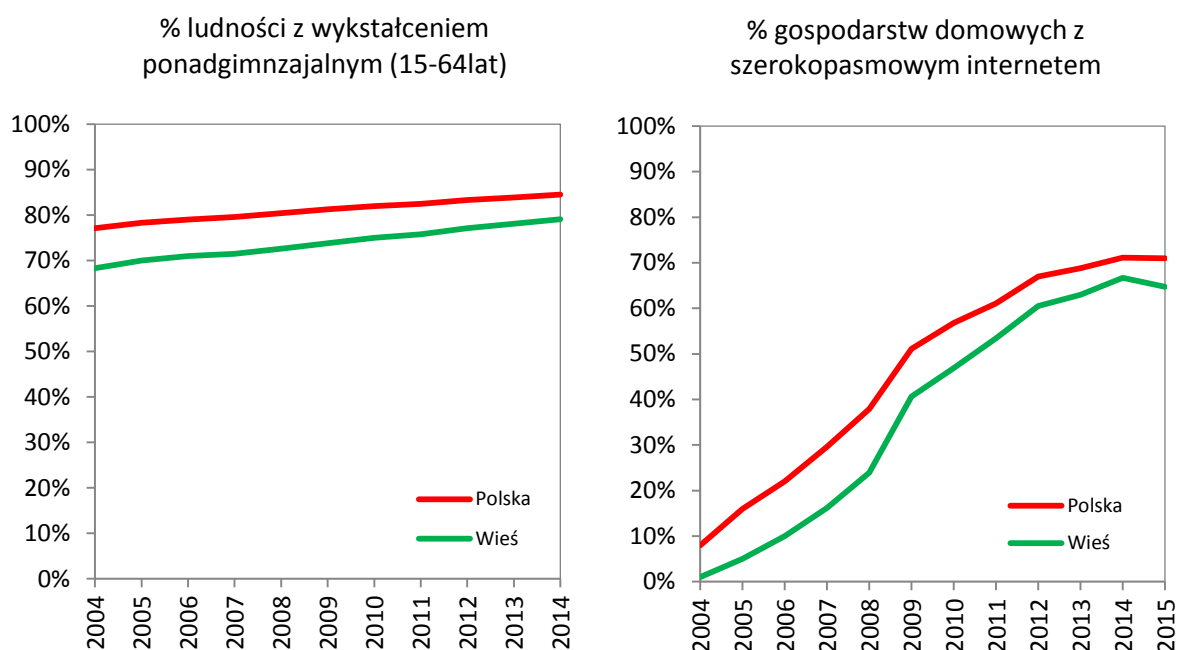
²⁰ Smętkowski M., Płoszaj A. (2016) Zróżnicowania społeczno-gospodarcze gmin według regionów historycznych [w:] Gorzelak Grzegorz (red.) Polska gmina 2015, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, ss. 114-163.

²¹ Sprawozdanie zbiorcze z realizacji Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa 2014.

²² Sprawozdanie zbiorcze z realizacji Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Warszawa 2014.

²³ Batorski D., Płoszaj A., Jasiewicz J., Czerniawska D., Peszat K. (2012) Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 183.

Rycina 12 Wykształcenie i społeczeństwo informacyjne (wskaźnik bazowy związany z celami: 32; (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 22 i 23)²⁴



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.5 Podsumowanie

Wieś i rolnictwo w Polsce podlegają istotnym przemianom zdynamizowanym przez wstąpienie Polski do UE. Wieś zmienia się w wyniku zarówno oddziaływań cywilizacyjnych trendów związanych ze spadkiem znaczenia pierwszego sektora i rozwojem sektora usług oraz z postępującą globalizacją, jak również do pewnego stopnia w wyniku realizacji polityk unijnych i krajowych, w tym PROW. Od wstąpienia Polski do UE w 2004 r. polska wieś funkcjonuje w korzystnych okolicznościach relatywnie dobrej dynamiki wzrostu gospodarczego i istotną poprawą sytuacji na rynku pracy. Jednocześnie zmienia się struktura gospodarki. Sektor rolny stopniowo traci swoje znaczenie jako składnik krajowego PKB, a także jako sektor angażujący zasoby pracy. Mimo tych przemian Polska na tle UE cały czas charakteryzuje się stosunkowo wysokim znaczeniem rolnictwa, przede wszystkim w strukturze zatrudnienia. Co przy raczej małym wkładzie sektora rolnego w strukturę wartości dodanej brutto oznacza, że polskie rolnictwo cechuje się niską wydajnością pracy. Jedną z dróg jej poprawy jest zmniejszanie liczby osób pracujących w rolnictwie, poprzez m.in. mechanizację i poprawę struktury agrarnej (łączenie gospodarstw, rozwój gospodarstw towarowych tj. sprzedających swoje produkty). Stopniowy spadek znaczenia rolnictwa powoduje, że Polska wieś w coraz mniejszym stopniu jest definiowana przez funkcję rolniczą, a w coraz intensywniej zaczyna pełnić inne funkcje, w tym rekreacyjno-turystyczną,

²⁴ Zmiany metodologii statystyk wykształcenia oraz dostępu do internetu (związane m.in. z szybkim postępem technologicznym).

środowiskową. Ponadto w otoczeniu dużych miast widoczne jest zjawisko suburbanizacji, tj. osadnictwa ludności miejskiej. Jest to także ważny czynnik przemian struktury społeczno-gospodarczej polskiej wsi.

3 Całościowy wpływ III i IV osi PROW na poziomie kraju

3.1 Wpływ PROW na jakość życia i różnicowanie gospodarki wiejskiej

Celem niniejszego rozdziału jest udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące wpływu realizacji PROW na zmiany zachodzące na terenach wiejskich w zakresie jakości życia oraz funkcjonowania gospodarki. Odnośnie drugiego z analizowanych obszarów przyjęto założenie, że celem działań finansowanych w ramach Programu, które ukierunkowane były na różnicowanie gospodarek wiejskich, było stworzenie lepszych warunków do prowadzenia działalności i uzyskiwania wyższych dochodów przez podmioty tworzące te gospodarki. Dlatego też przeprowadzone analizy koncentrują się na kwestiach związanych ze wzrostem gospodarczym gmin wiejskich, związanym ze zmianami w poziomie dochodu, jaki uzyskują podmioty gospodarek lokalnych.²⁵

W dalszych częściach zaprezentowane zostaną więc wyniki badań dotyczących:

- (1) wpływu netto PROW 2007-2013 na wzrost gospodarczy gmin wiejskich, zidentyfikowanego na podstawie analiz kontrfaktycznych;
- (2) wpływu PROW na jakość życia, określonego na podstawie subiektywnej oceny zadowolenia z miejsca zamieszkania mieszkańców terenów wiejskich.

Przeprowadzenie analiz poprzedziło dokonanie klasyfikacji gmin ze względu na wybrane cechy społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Stworzenie w miarę jednorodnych grup gmin było niezbędne do porównania zmian w zakresie wzrostu gospodarczego (tj. zmian w dochodach własnych per capita) bliźniaczych gmin, które różnią się ze względu na wysokość nakładów PROW 2007-2013 - oś III i IV, a więc określenia wpływu netto tychże funduszy (analiza kontrfaktyczna). Dało także podstawy do udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu charakterystyki gmin na osiągnięte efekty netto wykorzystania funduszy PROW.

Dodatkowo, stworzoną klasyfikację wykorzystano również w ramach badań opisanych w innych częściach niniejszego raportu. Klasyfikacja posłużyła przy:

- dokonaniu doboru próby do badań terenowych: zarówno ilościowych, jak i jakościowych.
- dokonaniu interpretacji uzyskanych wyników, w celu określenia wpływu różnicowania gmin na skuteczność, trwałość, użyteczność i efektywność wsparcia w ramach PROW 2007-2013 (Oś III i IV).

²⁵ Szczegółowy opis przyjętego wskaźnika określającego zmiany struktur gospodarek gmin wiejskich znajduje się w części 3.1.2 pkt 4.

3.1.1 Klasyfikacja gmin

Uzasadnienie i procedura sporządzania klasyfikacji gmin

Obszary wiejskie charakteryzują się wysokim poziomem zróżnicowania ze względu na różne cechy. Jest ono na tyle znaczące, że może mieć istotny wpływ na wykorzystanie środków z PROW 2007-2013 oraz w konsekwencji na rezultaty i oddziaływanie samego Programu. Szczególnie w przypadku analizy wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia wyjściowy poziom rozwoju i jego trajektoria może mieć kluczowe znaczenie. Zatem zróżnicowanie to powinno być uwzględnione w ramach niniejszego badania.

Zróżnicowanie obszarów wiejskich ma charakter wielowymiarowy²⁶. Poniżej prezentujemy przykładowe wymiary zróżnicowania, które wskazano w ofercie na realizację niniejszego badania:

Ogólnego poziomu rozwoju:

- *Polska wieś jest bardzo silnie zróżnicowana, a efekty realizowanej w Polsce polityki na rzecz obszarów wiejskich nie są zadawalające i sprzyjają pogłębianiu się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy regionami/województwami (wschód – zachód), jak również w ich obrębie/w ramach poszczególnych województw (centrum – peryferia).*
- *Rozwój o charakterze wielofunkcyjnym obszarów wiejskich, nawet położonych z dala od ośrodków miejskich, pozwala osiągać co najmniej przeciętny jego poziom.*
- *Aż 23% gmin stanowią te, w których dominuje rolnictwo tradycyjne (głównie w woj. podlaskim, lubelskim, mazowieckim, świętokrzyskim i łódzkim).*
- *Gminy te charakteryzują się niskim i bardzo niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.*
- *Blisko 1/5 ludności wsi mieszka w zaledwie 250 gminach podmiejskich, wysoko rozwiniętych ze zredukowaną funkcją rolniczą, a więc w strefie funkcjonalnie miejskiej.*
- *Obszary wiejskie najsilniej zurbanizowane usytuowane są wokół aglomeracji warszawskiej i poznańskiej.*
- *Gminy o najniższym udziale dochodów własnych (nieznacznie powyżej 10%), choć zlokalizowane są w różnych województwach, to wszystkie na terenie dawnego COP.*
- *Najniższy poziom rozwoju osiągają gminy z woj. podlaskiego, lubelskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, na obrzeżach świętokrzyskiego, łódzkiego oraz Pomorza Środkowego.*

²⁶Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich, IRWiR PAN, 2015, dostępne na <http://www.ppr.pl/wiadomosci/aktualnosci/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich-183865>).

- *Najwyższy poziom rozwoju osiągają gminy z obszarów wiejskich wokół Warszawy, Poznania, a także w pobliżu dużych miast i ośrodków przemysłowych: Kraków, Opole, Wrocław, Łódź, Szczecin, Trójmiasto, Zielona Góra.*
- Komunikacyjno-transportowym:
- *Obszary wiejskie są omijane przy realizacji najważniejszych krajowych i paneuropejskich sieci dróg o podwyższonym standardzie.*
- *Ponad 1/4 gmin ma czas dojazdu do miasta wojewódzkiego dłuższy niż 2 godziny (najdłużej dojeżdżają mieszkańcy Pomorza Środkowego – ponad 3 godziny).*
- *Zaledwie w 1/3 gmin wszystkie sołectwa są skomunikowane transportem publicznym.*
- Demograficznym:
- *Najbardziej „stare” demograficznie jest woj. podlaskie. W jego południowo-wschodnich gminach 1/4 ludności jest w wieku poprodukcyjnym. W relacji do dzieci istnieją tam proporcje 2:1.*
- *W populacji osób na wsi w wieku poprodukcyjnym, co czwarty ma 80 i więcej lat.*
- Aktywności społecznej i obywatelskiej:
- *Chętniej na OPP 1% swojego podatku oddają mieszkańcy obszarów podmiejskich, szczególnie w Polsce południowo-zachodniej (w woj. wielkopolskim, dolnośląskim, śląskim i małopolskim co 3 mieszkańców przekazuje 1%). Aktywność społeczna w województwach Polski wschodniej i centralnej jest na niskim poziomie.*
- Poziomu dochodów, poziomu ubóstwa i zakresu korzystania z pomocy społecznej
- *Najniższe dochody (poniżej 10000 zł/rok) osiągają podatnicy PIT w regionie Polski wschodniej, zwłaszcza w rolniczych częściach województw podlaskiego i lubelskiego oraz na obszarach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci dużych miast i głównych ciągów komunikacyjnych.*
- *Klienci pomocy społecznej to głównie mieszkańcy obszarów popegeerowskich.*
- *30% składających wnioski o dopłaty bezpośrednie to tzw. młodzi rolnicy (do 40 lat). Relatywnie najmniejszy ich udział (do 20%) występuje na obszarach o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej (woj. małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie).*
- Edukacyjnym:
- *Uczniowie z województw Polski północnej osiągają niższe wyniki z egzaminów kompetencyjnych zarówno w szkole podstawowej, jak i w gimnazjum.*

Analiza wyników badania wpływu PROW 2007-2013 w ramach III i IV osi w tak wielu wymiarach byłaby jednak trudna do przeprowadzania, skąd wynika konieczność ograniczenia liczby wskaźników branych pod uwagę w ramach procedury klasyfikacji do kilku najistotniejszych cech. Należy podkreślić, biorąc pod uwagę powyżej zaprezentowane wymiary zróżnicowania wydaje się, że prosta analiza według typów gmin (wiejskie i miejsko-wiejskie) byłaby zbyt uproszczona. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zróżnicowanie obszarów

wiejskich dotyczy różnego poziomu podziału administracyjnego kraju. Przy dokonywaniu klasyfikacji, aby uchwycić to zjawisko najpełniej, posłużono się najniższym poziomem administracyjnym – tj. gminami. Aby uwzględnić maksymalnie dużo potencjalnych cech różnicujących obszary wiejskie zdecydowano o przeprowadzaniu analizy, która pozwoli dokonać klasyfikacji gmin na podstawie zespołów cech.

Cechy społeczne, gospodarcze i przestrzenne gmin wzięte pod uwagę przy klasyfikacji

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej zróżnicowanie gmin wytypowano podstawowe zmienne - wskaźniki, które poddane zostały dalszej analizie opisanej w szczegółach w dalszych częściach tego rozdziału. Przy typowaniu wskaźników wzięto pod uwagę czy dane dostępne są na poziomie gminnym w Banku Danych Lokalnych GUS oraz czy dla wytypowanych danych dostępne są wystarczająco długie szeregi czasowe (o czym szerzej piszemy w kolejnej części rozdziału). Zgodnie z raportem metodologicznym, wytypowaliśmy następujące potencjalne zmienne, które poddane będą dalszemu procedowaniu w ramach zastosowanej metody statystycznej:

- Ogólna charakterystyka obszaru: typ gminy, powierzchnia gminy (w ha), gęstość zaludnienia (liczba mieszkańców na km²)
- Demografia: liczba ludności, zgony na 1 tys. osób, liczba urodzeń na 1 tys. osób, przyrost naturalny, odsetek dzieci w wieku 3-5 lat, odsetek ludności w wieku produkcyjnym, odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym, wskaźnik obciążenia demograficznego (ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym), saldo migracji na 1 tys. osób (liczba zameldowań, liczba wymeldowań)
- Dostęp do usług:

a) zdrowie: liczba przychodni na 10 tys. osób

b) mieszkalnictwo: mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób, powierzchnia mieszkań per capita, odsetek mieszkań z łazienkami

c) wodociągi i kanalizacja: odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów, odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji

d) edukacja: odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, wyniki egzaminów gimnazjalnych (część matematyczna, matematyczno-przyrodnicza)

- Gospodarka: liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób, liczba pracujących na 1 tys. osób
- Turystyka: liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób
- Finanse gmin: dochody gmin ogółem per capita, dochody własne gmin per capita
- Aktywność społeczna, obywatelska i kulturalna: liczba NGO na 1 tys. mieszkańców, odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem, odsetek aktywnych czytelników bibliotek.

Metoda sporządzania klasyfikacji gmin

Klasyfikacji gmin dokonano biorąc pod uwagę wybrane dane dla roku 2006 (jako roku poprzedzającego interwencję) tak, aby móc wyróżnić te gminy, które były do siebie maksymalnie podobne zanim zaczęły się nabory do PROW.

Klasyfikacja gmin odbyła się w kilku etapach. Po pierwsze, przygotowane zostały wskaźniki syntetyczne, służące do redukcji wymiarów. W wyniku tego działania, uzyskano kilkanaście wskaźników, zrelatywizowanych do liczby ludności gminy. Dzięki temu uniknięto wyłonienia segmentów gmin będących pochodną wyłącznie ich wielkości²⁷. W drugim kroku, uzyskane wskaźniki zostały wystandaryzowane w taki sposób, by miały szansę zbudować segment z równą siłą. Posłużono się w tym celu klasyczną standaryzacją Z (*Z-scores*²⁸).

Kolejnym etapem analizy była próba wyłonienia gmin podobnych do siebie pod względem obserwowalnych cech. W tym celu posłużono się nową metodą, bazującą właśnie na hierarchicznej analizie segmentacyjnej²⁹. Uzyskana w trakcie analizy segmentacyjnej macierzy bliskości (ang. *proximity matrix*) dostarczyła informacji na temat odległości poszczególnych gmin od centrum segmentu. Wykorzystując metodę segmentowania rozmytego (ang. *fuzzy clustering*³⁰), każdej gminie przypisano prawdopodobieństwo przynależności do każdego z czterech – opisanych poniżej – segmentów. W ostatnim kroku, posłużono się analizą dyskryminacyjną, służącą uzyskaniu ostatecznych prawdopodobieństw przynależności do segmentów. Te ostatnie traktowane są w niniejszej analizie jako prawdopodobieństwa przynależności (ang. *Propensity Scores*) – miary bliskości gmin względem siebie.

Wyniki klasyfikacji gmin

W wyniku przeprowadzonej analizy sporządzono klasyfikację gmin dla roku 2006 roku, sprzed rozpoczęcia naborów z III i IV osi PROW. Poniżej zaprezentowano cechy poszczególnych grup.

²⁷ Z tego typu sytuacją mogłaby wystąpić w przypadku, gdyby w procesie segmentacji uwzględnione zostały wskaźniki niezrelatywizowane – z innych badań wynika, że w takich sytuacjach na pierwszy plan wysuwa się liczba ludności gminy/regionu.

²⁸ Więcej o standaryzacji Z: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Standaryzacja_\(statystyka\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Standaryzacja_(statystyka))

²⁹ Więcej o metodzie: D. Wojtowicz, Ł. Widła-Domaradzki, „*Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy: Lessons from a research-policy dialogue*”, RSA Research Network on Cohesion Policy, Dotti N.F., ISBN: 9782960187908, <http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/Lessons4CP.pdf>

³⁰ Wprowadzenie do segmentowania rozmytego można znaleźć tu: https://en.wikipedia.org/wiki/Fuzzy_clustering

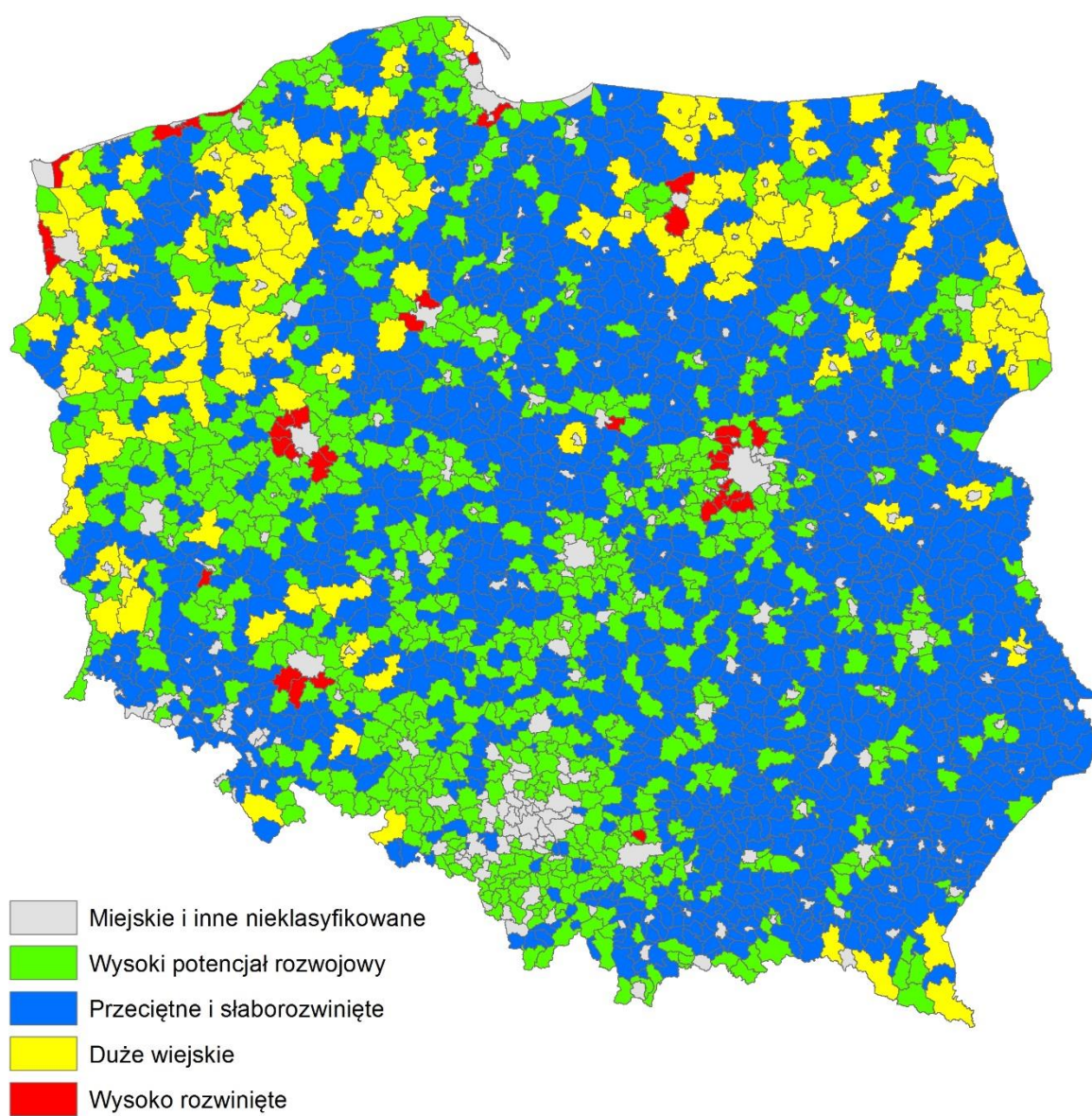
Tabela 2 Klasyfikacja gmin

Lp.	Grupa	Charakterystyka – podstawowe wyznaczniki grupy
1.	Gminy o wysokim potencjale rozwojowym	Średnia liczba mieszkańców, mała powierzchnia gminy w ha, stosunkowo wysoka gęstość zaludnienia, niskie natężenie zgonów niskie natężenie urodzeń, dodatnie- choć stosunkowo niewielkie saldo migracji, duża liczba udzielonych noclegów, średni poziom dochodów gmin per capita i dochodów własnych gmin per capita, stosunkowo niska liczba NGOs na 1 tys. mieszkańców, dobre wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży, średni odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.
2.	Gminy przeciętne i słabo rozwinięte	Mała liczba ludności, stosunkowo mała powierzchnia gminy, stosunkowo niska gęstość zaludnienia, wysokie natężenie zgonów, ujemne saldo migracji, niskie dochody per capita i dochody własne per capita, mała liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1 tys. mieszkańców, mała liczba pracujących na 1 tys. mieszkańców , mała liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 10 tys. mieszkańców, mała powierzchnia mieszkań per capita, mały odsetek mieszkań z łazienkami, niewielki odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów i kanalizacji, mały odsetek dzieci w wieku 3-4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, niskie wyniki egzaminacyjne dzieci o młodzieży, duża liczba NGOs na 1 tys. mieszkańców.
3.	Duże gminy wiejskie	Stosunkowo duża liczba ludności i duża powierzchnia gmin w ha, niska gęstość zaludnienia, stosunkowo duże natężenie urodzeń, ale ujemne saldo migracji, niski odsetek dzieci w wieku 3-4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, niskie wyniki egzaminacyjne dzieci o młodzieży.
4.	Gminy wysoko rozwinięte	Duża liczba ludności, ale mała powierzchnia w ha (duża gęstość zaludnienia), niskie natężenia zgonów, stosunkowo duże natężenie urodzeń, dodatnie saldo migracji, wysokie dochody per capita i dochody własne per capita, duża liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1 tys. mieszkańców, duża liczba pracujących na 1 tys. mieszkańców , duża liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 10 tys. mieszkańców, duża powierzchnia mieszkań per capita, duży odsetek mieszkań z łazienkami, duży odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów i kanalizacji, duży odsetek dzieci w wieku 3-4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, dobre wyniki egzaminacyjne dzieci o młodzieży, mała liczba NGOs na 1 tys. mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne.

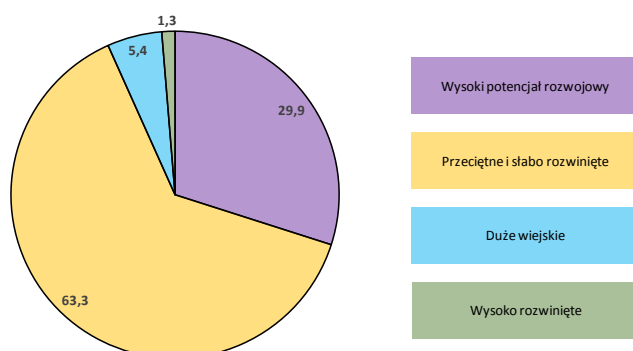
Poniżej zaprezentowano rycinę obrazującą rozkład przestrzenny gmin wg określonej klasyfikacji dla 2006 roku.

Rycina 13 Rozkład przestrzenny gmin wg przyjętej klasyfikacji (2006 rok)



Źródło: opracowanie własne.

Rycina 14 Klasyfikacja gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Do dalszych analiz wykorzystano tylko gminy spełniające kryteria wsparcia w ramach PROW. Ponadto z zestawienia wykluczono kilka gmin, dla których nie znaleziono odpowiedników – były to jednostki na tyle specyficzne, że nie było możliwe porównanie ich z jakąkolwiek inną gminą w Polsce. Dotyczyło to gmin, których korzystna kondycja społeczno-gospodarcza związana była z intensywnym występowaniem specyficznych czynników rozwojowych:

- Polkowice (3)
- Kobierzyce (2)
- Osielsko (2)
- Lesznów (2)
- Radzymin (3)
- Stawiguda (2)
- Międzyzdroje (3)
- Ustronie Morskie (2)
- Mielno (2)

3.1.2 Wpływ netto PROW na wzrost gospodarczy gmin wiejskich

Procedura i założenia badawcze

Analiza kontrfaktyczna przebiegała według następującego schematu:

1. Gminy zostały posortowane według prawdopodobieństwa ich przynależności (ang. Propensity Scores) w taki sposób, by najbardziej podobne do siebie sąsiadowały ze sobą. Poniżej zaprezentowano przykład takiego zestawienia:

Tabela 3 Przykład zestawienia kontrfaktycznego

Nazwa		Ludność	OGÓŁEM	PROW
GMINA1	GMINA2	RÓŻNICA	RÓŻNICE	
Orla (2)	Dubicze Cerkiewne (2)	1312	-871,926	-653,313
Dubicze Cerkiewne (2)	Czyże (2)	-611	892,5641	668,4418

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźników w oryginalnej bazie danych było znacznie więcej. W podanym przykładzie ludność Orli to 3055, Dubicz Cerkiewnych – 1743, zaś Czyży - 2354. Różnice wynoszą więc odpowiednio: 1312 oraz 611. W ten sam sposób postępowano ze wszystkimi wskaźnikami³¹.

2. Następnie od wyników dla gminy1 zostały odjęte wartości dla gminy2. W ten sposób uzyskano informację nie tylko o różnicach w pozyskanych funduszach, ale także o różnicach na potencjalnych zmiennych sukcesu. Odejmowanie przeprowadzono w obrębie każdego z wyłonionych segmentów osobno. W praktyce wykonano więc ten rodzaj analizy czterokrotnie: dla każdego segmentu odejmując wyniki dla gmin najbardziej do siebie podobnych.
3. Podstawą analiz kontrfaktycznych była przynależność do danej grupy w 2006 roku – gdyż gminy powinny być do siebie maksymalnie podobne w momencie rozpoczęcia implementacji programu.
4. Za wskaźnik sukcesu w analizie przyjęto wzrost dochodów własnych per capita. Znacznym ograniczeniem w analizach, których celem jest określenie poziomu rozwoju gospodarczego gmin jest brak danych dotyczących PKB wytwarzanego w tych jednostkach. Miarą, która może zastąpić ten wskaźnik jest wartość udziału poszczególnych gmin w podatkach dochodowych (dochody firm i osób fizycznych stanowią element rachunku PKB metodą dochodową). W działaniach 311 i 312 PROW beneficjentami wsparcia były osoby, które w momencie otrzymania dofinansowania prowadziły działalność gospodarczą lub zamierzały ją podjąć dzięki wsparciu. Mechanizm wpływu na poziomie makroekonomicznym opiera się więc na założeniu zwiększenia wpływów podatkowych, odprowadzanych przez działające na terenie danej gminy przedsiębiorstwa, które uzyskały dotacje. Należy przy tym zauważyć, że wsparte w ramach Programu przedsiębiorstwa mogły działać w różnej formie prawnej i być opodatkowane na różnych zasadach. Bezpośrednio do budżetu gminy trafia podatek naliczany w przypadku opodatkowania w formie karty podatkowej. Jeśli natomiast chodzi o podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych to „wracają” one tylko w wysokości udziału wyznaczanego przez Ministerstwo Finansów.

Na wzrost wartości dochodów gmin uzyskiwanych z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, miały także projekty realizowane w ramach działań 321 i 313, 322, 323 PROW,

³¹ W kwestii pełnej listy zmiennych wziętych pod uwagę, por. załącznik metodyczny.

jednak wpływ ten ma charakter pośredni i przez to odsunięty w czasie. Projekty te przyczyniły się w największym stopniu do poprawy atrakcyjności osiedleńczej. Infrastruktura techniczna i poprawa estetyki otoczenia może sprawić, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie stają się atrakcyjniejsze dla mieszkańców okolicznych większych miast, a także skłaniają emerytów do powrotu w rodzinne strony. W obu przypadkach powinno to przełożyć się na wzrost dochodów z PIT. Ponadto, inwestycje współfinansowane ze środków PROW wpłynęły także na poprawę atrakcyjności turystycznej. Zwiększony ruch turystyczny jest źródłem większych dochodów lokalnych przedsiębiorców i w konsekwencji wpływa na dochody gmin z tytułu CIT. Jednakże, należy wziąć pod uwagę fakt, że w gminach wiejskich udział wpływów z różnego rodzaju podatków kształtuje się na poziomie ok. 75%, przy czym udział z podatku PIT i CIT stanowi jedynie 25% (por. dane Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego). Dlatego we wskaźniku sukcesu zdecydowano się uwzględnić wszystkie wpływy z podatków i innych opłat pobieranych przez gminy w ramach dochodów własnych, co również odzwierciedla kondycję gospodarczą samorządu i zlokalizowanych na jej obszarze podmiotów. Zakłada się, że realizacja projektów współfinansowanych w ramach PROW wpłynęła na wzrost dochodów z niektórych z tych źródeł takich jak np. tzw. opłata adiacencka, którą gmina pobiera jeśli nastąpił wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej (urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych) sfinansowaną ze środków publicznych³²; podatki od zakupionych ze środków PROW ciągników rolnych; zyski z przedsiębiorstw, zakładów i spółek komunalnych, które wzrosły wraz z realizacją inwestycji w infrastrukturę techniczną (np. Zakłady Wodociągów i Kanalizacji); wpłaty ze sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy, które w wyniku realizacji projektów PROW stały się bardziej atrakcyjne dla nabywających, wpłaty z tytułu czynszów najmu i dzierżawy budynków lub obiektów, które przy wsparciu PROW zostały wybudowane, wyremontowane lub doposażone.

5. W modelowaniu wpływu netto projektów współfinansowanych ze środków UE wykorzystano dane dotyczące zrealizowanych płatności ogółem III i IV osi Priorytetowej PROW. W analizach uwzględniono także wartość funduszy finansujących projekty zrealizowane w ramach polityki spójności UE. Wykorzystując dane zawarte w bazie KSI Ministerstwa Rozwoju dokonano dezagregacji kwot wsparcia na poszczególne powiaty, a następnie gminy biorąc pod uwagę liczbę ludności poszczególnych jednostek³³. Efekty netto projektów współfinansowanych ze środków przeznaczonych na wdrażanie polityki spójności zostały zestawione z efektem netto projektów realizowanych w ramach III i IV osi PROW oraz

³² Opłata wynosi 50% różnicy powstałej między wartością gruntu przed wybudowaniem tych urządzeń a wartością gruntu po ich wybudowaniu

³³ Procedurę tę zastosowano do projektów wdrażanych na terenie większym niż jedna gmina oraz do projektów, w których nie możliwe było przypisanie konkretnej gminy, jako miejsca realizacji przedsięwzięcia.

ze wskaźnikiem obejmującym projekty współfinansowane w ramach polityki spójności i PROW łącznie.

6. Ponieważ poszczególne działania (a co za tym idzie, również grupy działań, oraz omawiane Osie PROW) charakteryzowały się różnym poziomem alokacji, ich wpływ na wzrost gospodarczy należy rozpatrywać proporcjonalnie do wielkości alokacji³⁴. Jeśli więc przyjąć, że całość uzyskanego efektu wynosi 100%, to poszczególne działania, grupy działań i Osie mogły maksymalnie odpowiadać za określoną część efektów: proporcjonalnie do wysokości alokacji. Dalsza analiza miała za zadanie określić, w jakim stopniu dane działanie (grupa działań czy Oś) rzeczywiście odpowiada za osiągnięty rezultat. Wynikiem tej analizy jest nieobciążony efekt netto.
7. W toku analizy określono również dwa dodatkowe wskaźniki wynikające z analiz kontrfaktycznych: wskaźnik synergii lub kanibalizacji wsparcia. Wskaźniki synergii i kanibalizacji, podobnie jak efekty netto liczone są w złotychkach. Wskaźnik synergii / kanibalizacji porównuje rzeczywiście uzyskany efekt netto z przewidywanym efektem netto. Wartość dodatnia wskaźnika oznacza wystąpienie synergii, zaś wartość ujemna – kanibalizacji.
 - a. Przykładem synergii wsparcia jest sytuacja, w której gminy dostały wsparcie w ramach dwóch przykładowych działań PROW (311 i 312). Pieniądze wydane w ramach pierwszego działania są odpowiedzialne za 5.1 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gminy per capita z każdej wydanej złotówki, zaś pieniądze wydane w ramach drugiego działania – 5.3 grosza zwrotu. Analiza pokazuje, że efekt netto obu działań liczonych łącznie wyniósł 13 groszy zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita. Wartość oczekiwana netto Działań 311 i 312 liczonych osobno wynosi 5.2 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gminy per capita. W tym przypadku mamy do czynienia z synergią, gdyż efekt netto łączny jest wyższy niż efekt netto oczekiwany działań liczonych osobno. W tym przypadku efekt synergii został oszacowany na poziomie 7.8 grosza z każdej wydanej złotówki.
 - b. Kanibalizacja to proces odwrotny: kiedy efekty uzyskane w ramach wsparcia udzielonego w jednym działaniu pokrywają się z efektami uzyskanymi w ramach wsparcia w drugim działaniu. Z sytuacją taką mamy do czynienia na przykład w segmencie gmin o wysokim potencjale rozwojowym, gdy rozpatrujemy wpływ III i IV osi PROW łącznie oraz wpływ III i IV osi PROW osobno. Składowe efekty netto dla osi wynoszą odpowiednio 22.2 grosza oraz 6.4 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita. Efekt netto łączny obu osi wynosi w tym segmencie 16.4 grosza zwrotu. Jednak

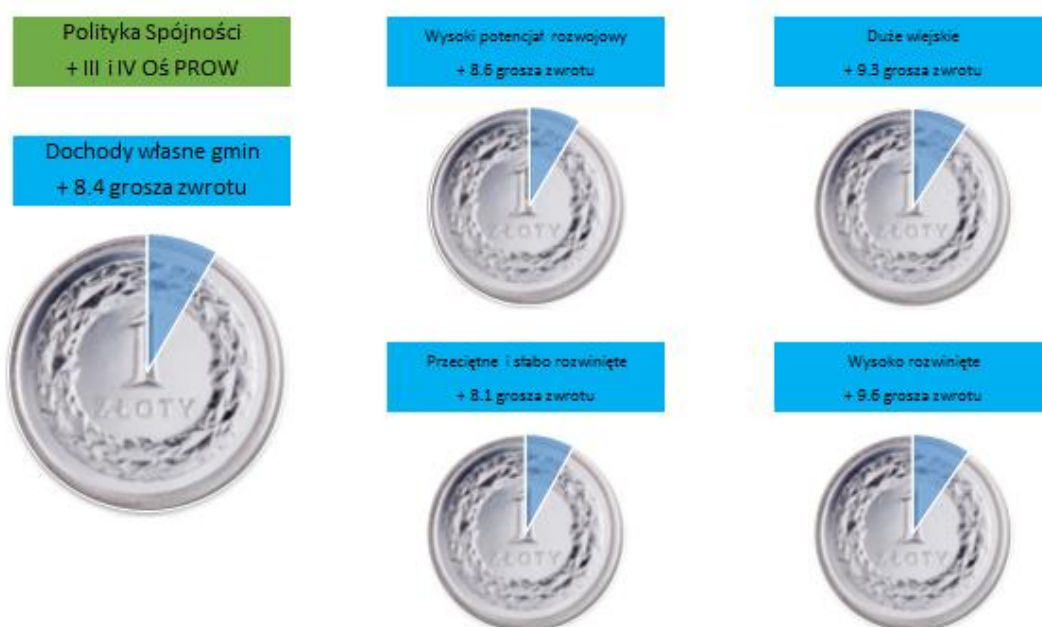
³⁴ Gdyby nie poczynić takiego założenia, należałoby za każdym razem osobno modelować całość uzyskanych różnic w dochodach własnych gmin per capita, w oderwaniu od wsparcia udzielonego w ramach pozostałych Działań / Os. W rezultacie prowadziłyby to do paradoksu, w którym im niższa alokacja, tym wyższy efekt netto, gdyż mniejsze fundusze przekładałyby się za każdym razem na całość efektów. By uniknąć popadnięcia w tę pułapkę, posłużono się wartościami alokacji jako miernikiem maksymalnego możliwego wpływu danego działania czy Os PROW na uzyskany efekt.

oczekiwane efekty netto obu Osi wynoszą 19.3 grosza zwrotu, są więc wyższe niż rzeczywiście uzyskany efekt netto. Wskaźnik kanibalizacji wynosi w tym przypadku 2.9 grosza.

Wyniki analiz kontrfaktycznych

Wyniki analiz pokazują, że **istnieje pozytywne przełożenie funduszy na dochody własne gmin per capita** – pozytywne (dodatnie) efekty netto uzyskano dla wszystkich 4 segmentów gmin. Największy zwrot uzyskano w przypadku gmin wysoko rozwiniętych (9.6 grosza zwrotu), najmniejszy zaś w przypadku gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych (8.1 grosza zwrotu). Ponieważ zarówno fundusze, jak i dochody własne per capita mierzone są za pomocą tej samej skali (złotówki) można stwierdzić, że **ogółem działanie funduszy pochodzących z polityki spójności oraz III i IV Osi PROW oszacowano na 8.4 grosza zwrotu** w postaci wzrostu dochodów własnych gmin per capita.

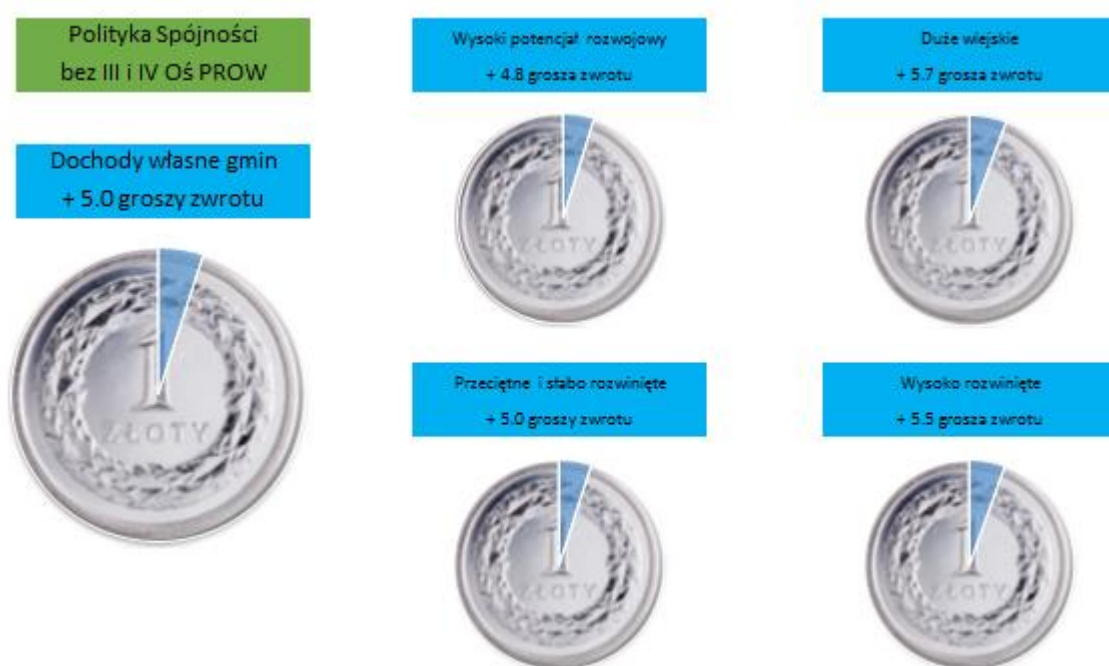
Rycina 15 Wyliczenia efektów netto wszystkich funduszy ogółem dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Rozpatrując tylko wsparcie udzielone w ramach Polityki Spójności (bez III i IV osi PROW), należy zauważyć, że jego wpływ jest stosunkowo mniejszy: ogółem zwrot w dochodach gmin per capita wyniósł 5.0 groszy z każdej wydanej złotówki. Wyższe są pozytywne zwroty w przypadku segmentów dużych wiejskich gmin oraz gmin wysoko rozwiniętych.

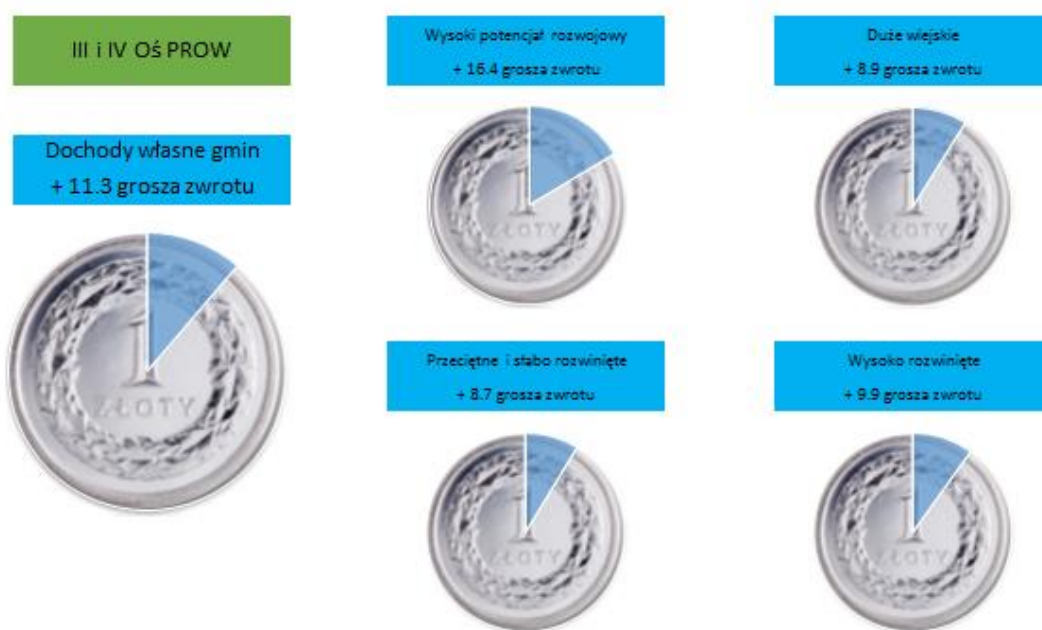
Rycina 16 Wyliczenia efektów netto polityki spójności (bez III i IV Osi PROW) dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Rozpatrując wsparcie PROW udzielone w ramach III i IV osi to jest ono z kolei wyższe niż efekty netto uzyskane na poziomie polityki spójności wraz z III i IV Osią PROW: ogółem zwrot w dochodach gmin per capita wyniósł aż 11.3 grosza z każdej wydanej złotówki. Wysokie są także efekty netto wśród gmin o wysokim potencjale rozwoju – wyniosły aż 16.4 grosza zwrotu z każdej złotówki wydanej w ramach III i IV osi PROW. Nieco wyżej niż w przypadku rozpatrywania wszystkich funduszy łącznie wypadły też gminy wysoko rozwinięte, w których III i IV Oś PROW przełożyła się na 9.9 grosza zwrotu w postaci wzrostu dochodów własnych gmin per capita. Ogółem zaobserwowano niewielką synergię na poziomie ogólnym między środkami z III i IV osi PROW oraz środkami pochodzącymi z polityki spójności – synergia wyniosła 0.4 grosza. W przypadku segmentów gmin dużych wiejskich, gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych oraz gmin wysoko rozwiniętych również zaobserwowano synergię wsparcia wynoszącą odpowiednio 1.4 , 2.1 oraz 2.0 grosza. W przypadku gmin o wysokim potencjale rozwoju zaobserwowano natomiast efekt kanibalizacji na poziomie 1.9 grosza.

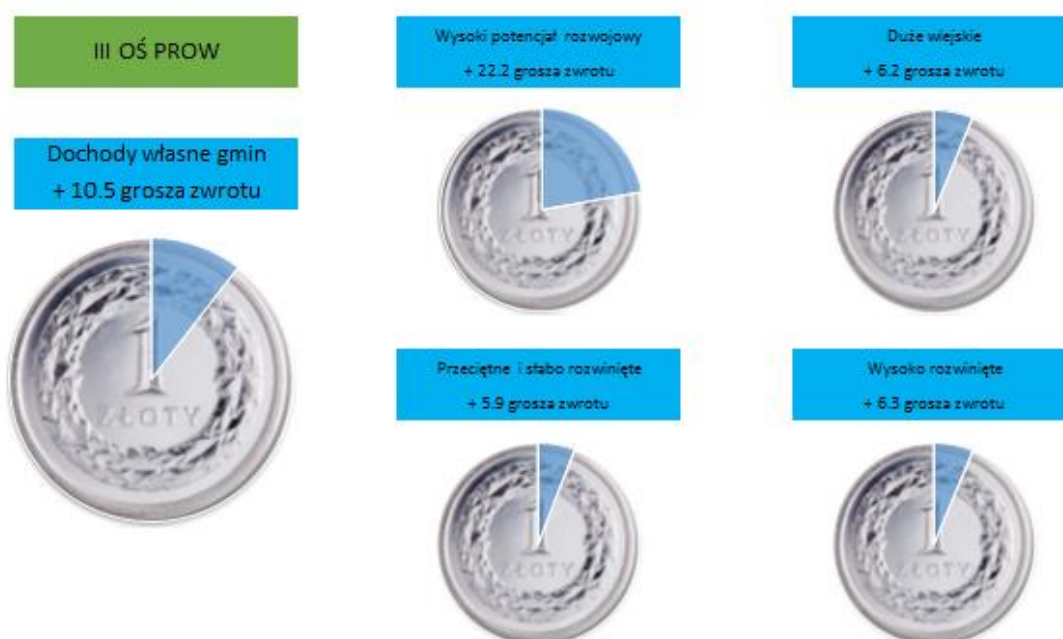
Rycina 17 Wyliczenia efektów netto III i IV osi PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Rozpatrując tylko wsparcie PROW udzielone w ramach III osi to efekt netto liczony jako zwrot w dochodach gmin per capita wyniósł 10.5 grosza z każdej wydanej złotówki. Wysokie są także pozytywne zwroty w przypadku segmentu gmin o wysokim potencjale rozwojowym – w przypadku dofinansowania z III osi PROW zwrot w dochodach własnych gminy wyniósł aż 22.2 grosza z każdej złotówki. Był to jednak jedyny segment, który odnotował wyższy efekt netto na poziomie III osi niż na poziomie III i IV osi liczonych łącznie. W przypadku pozostałych segmentów, efekty netto wyniosły 6.3 grosza (gminy wysoko rozwinięte), 6.2 grosza (gminy duże wiejskie) oraz 5.9 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita w przypadku gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych.

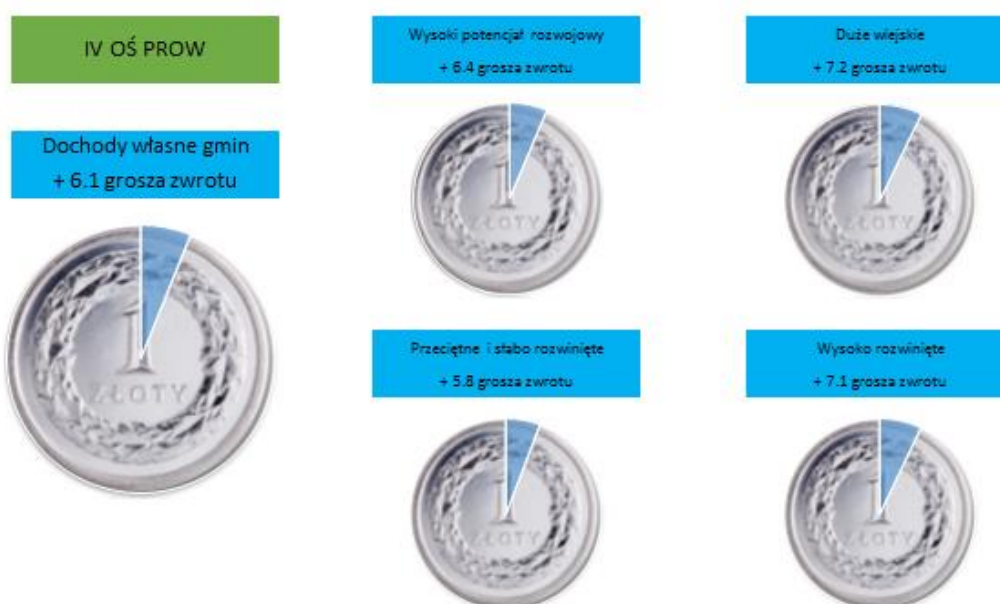
Rycina 18 Efekty netto III Osi PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Obliczono także wpływ netto środków pochodzących jedynie z IV osi PROW, choć alokacja była na tyle nieduża, że w dalszej części raportu zrezygnowano z prezentowania efektów netto na poziomie poszczególnych działań IV Osi. W przypadku całej IV osi PROW zwrot w postaci dochodów własnych gmin per capita wyniósł 6.1 grosza z każdej zainwestowanej złotówki. Efekty netto w poszczególnych segmentach były zbliżone do siebie i wahały się od 5.8 grosza zwrotu (gminy przeciętne i słabo rozwinięte) do 7.2 grosza – gminy duże wiejskie.

Rycina 19 Efekty netto IV Osi PROW dla różnych rodzajów gmin

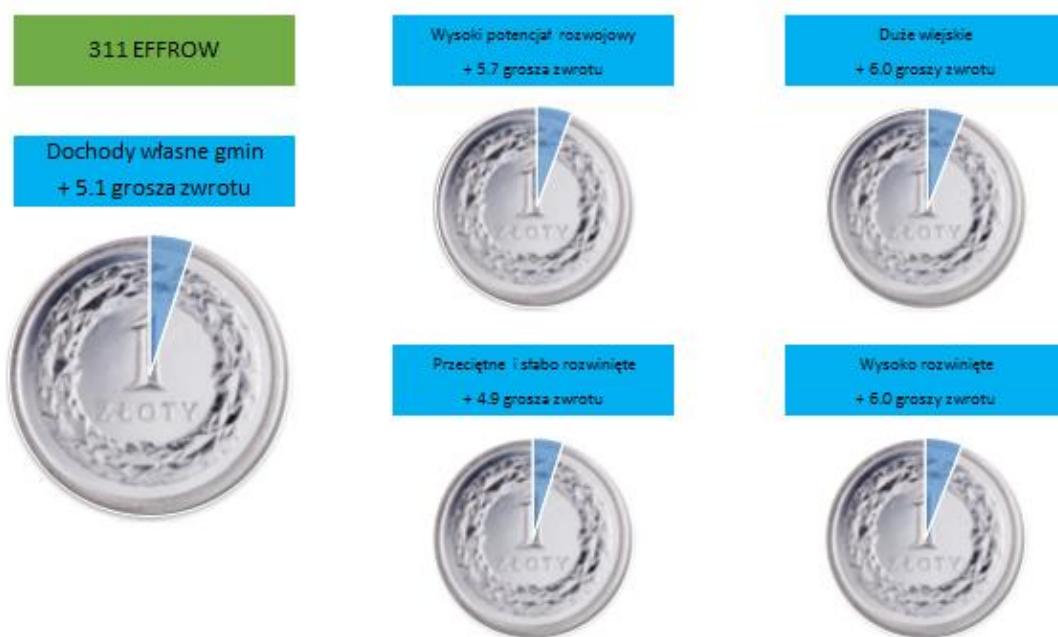


Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

W przypadku rozpatrywania III i IV osi PROW zaobserwowano niewielki efekt synergii między tymi osiami (1.5 grosza), co oznacza, że na poziomie wszystkich gmin efekty III i IV osi miały tendencję do uzupełniania się i wspierania nawzajem pozytywnych efektów wsparcia. Efekty synergii zaobserwowano również w przypadku segmentów gmin wysoko rozwiniętych (3.5 grosza), gmin dużych wiejskich (2.6 grosza) oraz gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych (2.8 grosza). W przypadku gmin o wysokim potencjale rozwoju zaobserwowano dość silny efekt kanibalizacji pozytywnych efektów wsparcia w ramach III i IV osi – efekt ten wyniósł -2.9 grosza.

Jeżeli chodzi o efekty netto uzyskane w ramach poszczególnych działań, **działanie 311 PROW** przyniosło ogółem dodatni, choć niewielki efekt netto – z każdej złotówki wydatkowanej w tym działaniu **w postaci dochodów własnych gmin per capita wróciło 5.1 grosza**. Relatywnie największy efekt netto uzyskały gminy duże wiejskie oraz wysoko rozwinięte (po 6.0 groszy zwrotu).

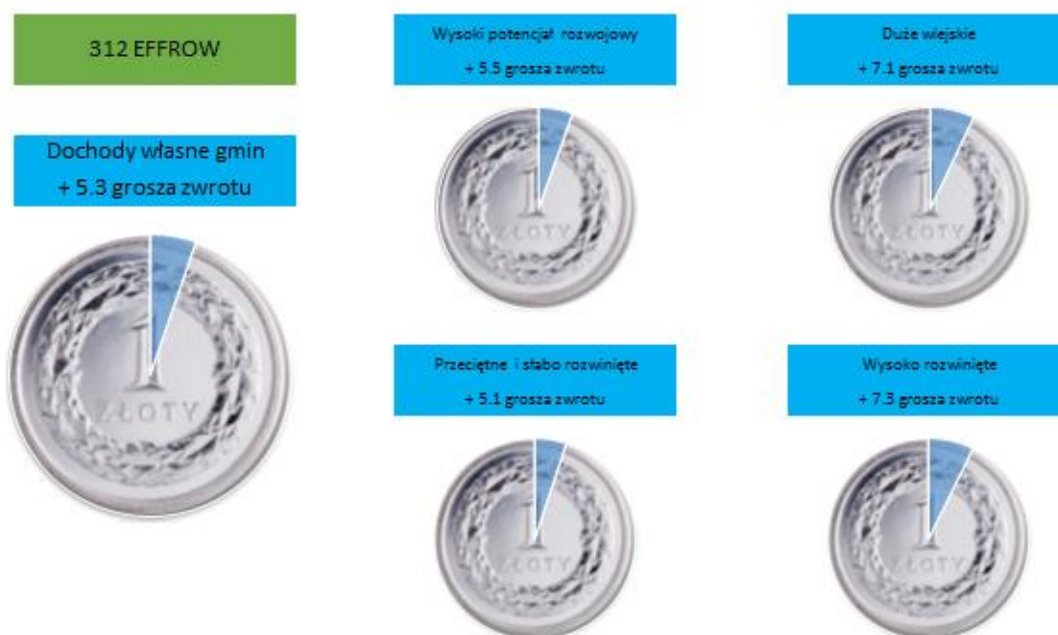
Rycina 20 Efekty netto Działania 311 PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Podobne, choć nieco wyższe efekty netto uzyskano w przypadku badania wpływu **działania 312 PROW** w przypadku którego, z każdej złotówki wydatkowanej w tym działaniu **w postaci dochodów własnych gmin per capita wróciło 5.3 grosza**. W przypadku poszczególnych typów gmin, wszędzie odnotowano pozytywne (dodatnie) efekty netto finansowania z tego działania: największy efekt netto uzyskano w przypadku gmin wysoko rozwiniętych (7.3 grosza) oraz dużych gmin wiejskich (7.1 grosza zwrotu).

Rycina 21 Efekty netto Działania 312 PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

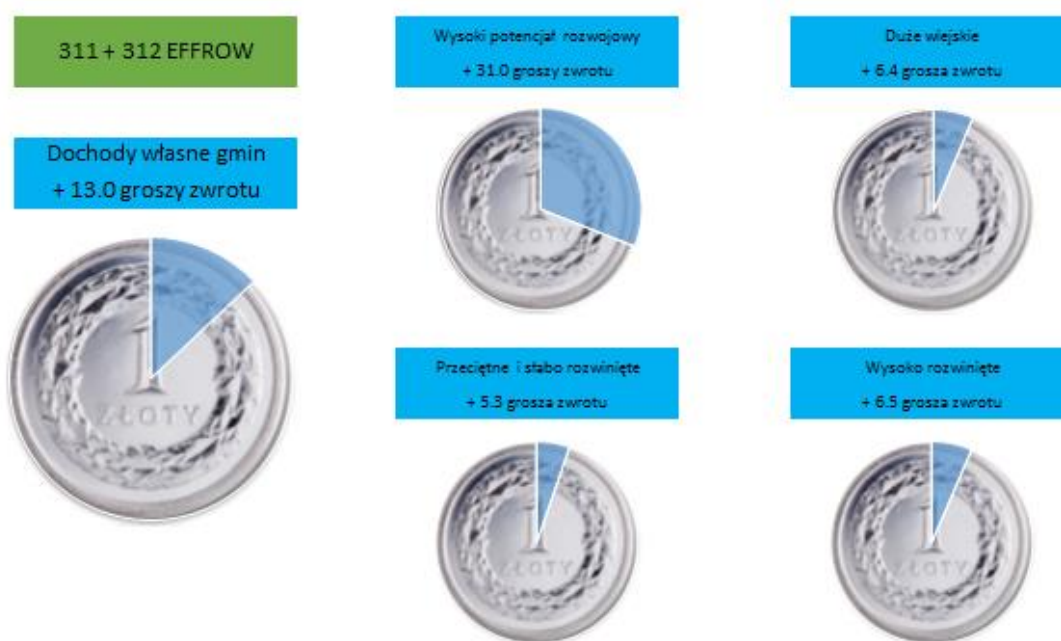
Interpretując wyniki analizy, warto zwrócić uwagę na skalę wsparcia w działaniach na rzecz zróżnicowania gospodarki wiejskiej. Otóż, jak oszacowano w kolejnym rozdziale (dotyczącym działań 311 i 312) w działaniu 311 udział wspartych gospodarstw rolnych, które zaczęły prowadzić działalność gospodarczą w ogóle funkcjonujących w Polsce gospodarstw rolnych wynosi niewiele ponad 1%³⁵. Natomiast patrząc na działanie 312, można szacować, że wsparcie trafiło do ok. 1,1% ogółu podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenach wiejskich w kraju³⁶. Wyjaśnia to wyniki analiz pokazujące tylko niewielki choć dodatni wpływ wsparcia. Warto także dodać, że przedsiębiorstwa wsparte w ramach działania 312 działały na szerszą skalę niż te z działania 311. Jak wynika z badania CATI mikrofirmy z działania 312 średnio tworzyły ok. 6 stałych miejsc pracy, podczas gdy działalność firm z działania 311 była głównie oparta na samozatrudnieniu. Przekłada się to na wyniki analiz pokazujące nieco wyższy efekt netto dla działania 312.

Rozpatrując Działania 311 i 312 łącznie uzyskujemy wskaźnik efektu netto na poziomie 13.0 grosza z każdej wydanej złotówki. Najwyższy efekt netto odnotowujemy jednak w przypadku gmin o wysokim potencjale rozwoju, w przypadku których każda złotówka wydana w ramach Działania 311 lub 312 przyniosła 31.0 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita. Efekt netto był dużo niższy w przypadku pozostałych typów gmin.

³⁵ Liczba gospodarstw rolnych według danych na 1.06.2013 wynosiła w Polsce 1 428 549 (BDL GUS).

³⁶ Liczbę podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON (bez gospodarstw indywidualnych rolników) na koniec 2014 r. określa się na 1 212 589 (Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r., GUS)

Rycina 22 Efekty netto Działania 311 i 312 PROW dla różnych rodzajów gmin

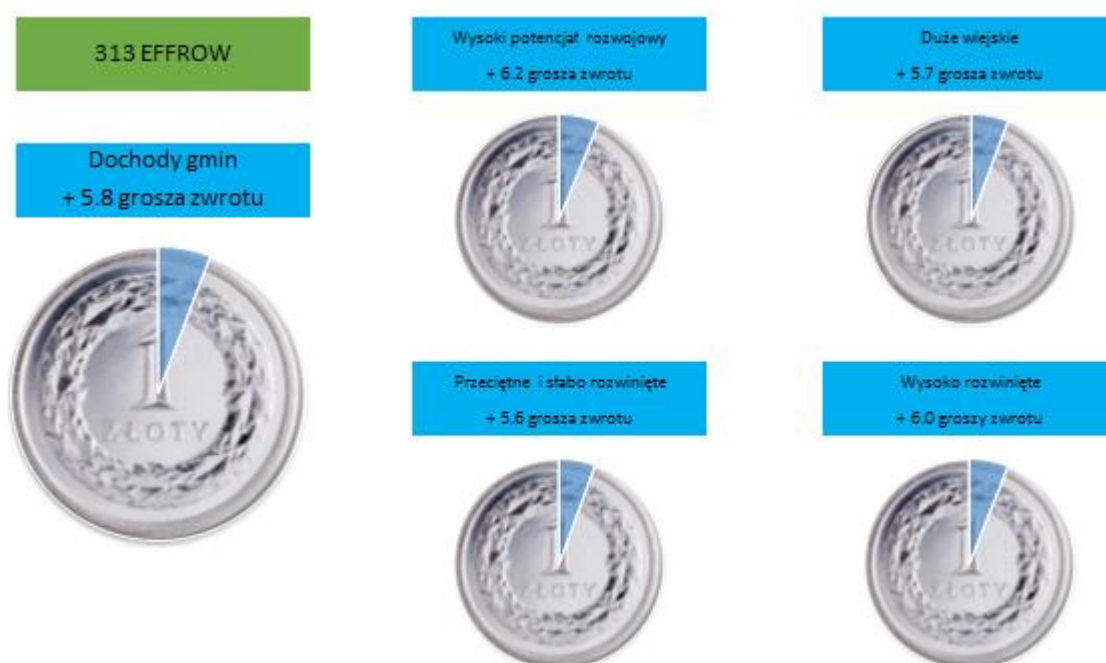


Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

W przypadku rozpatrywania łącznego działań 311 i 312 obserwujemy bardzo silny efekt synergii: w przypadku samego działania 311 zwrot w postaci dochodów własnych gmin per capita wyniósł 5.1 grosza, zaś w przypadku działania 312 – 5.3 grosza. Gdy rozpatrujemy oba te działania łącznie, pozytywny efekt netto wynosi 13.0 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita, co daje efekt Synergii na poziomie 7.8 grosza. Jeszcze silniejszy efekt synergii (który wyniósł aż 25.4 grosza) odnotowano w przypadku gmin o wysokim potencjale rozwojowym. Gminy przeciętne i słabo rozwinięte uzyskały 0.2 grosza z tytułu efektu synergii, zaś dla gmin dużych wiejskich oraz wysoko rozwiniętych zaobserwowano niewielkie efekty kanibalizacji pozytywnych efektów wsparcia (odpowiednio -0.3 i -0.4 grosza)

Patrząc na Działanie 313 PROW również można zaobserwować dodatni efekt netto (5.8 grosza). Na podobnym poziomie plasował się on w poszczególnych typach gmin. Największy zwrot w postaci dochodów własnych gmin uzyskały gminy z segmentu wysoki potencjał rozwojowy (6.2 grosza), zaś najmniejszy – gminy słabo rozwinięte (5.6 grosza).

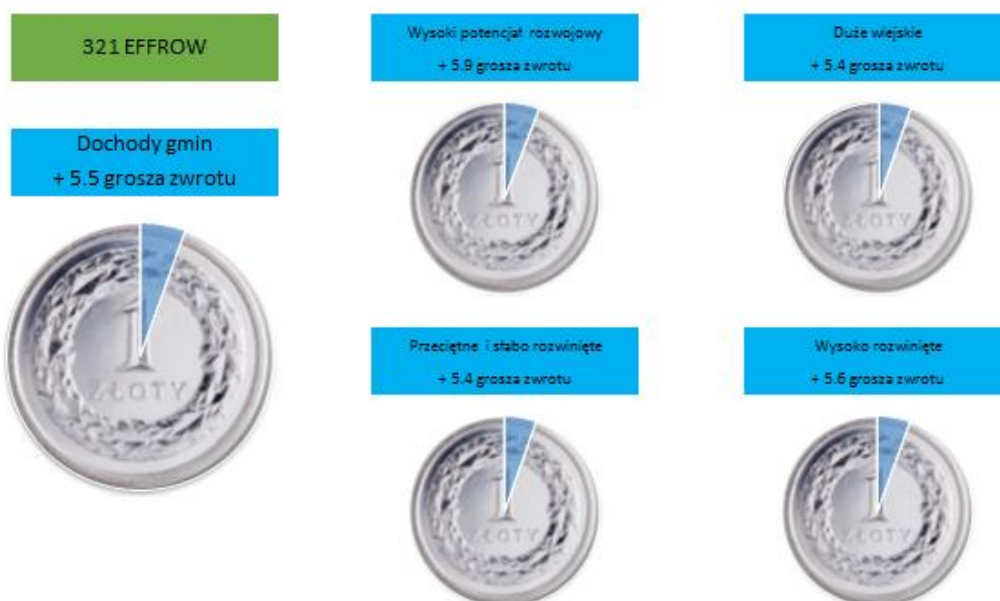
Rycina 23 Efekty netto Działania 313 PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Bardzo podobnie wyglądają efekty wsparcia w ramach Działania 321 – tu całkowity efekt netto wyniósł 5.5 grosza zwrotu w postaci dochodów własnych gmin per capita. Podobnie, jak w przypadku Działania 313, w przypadku Działania 321 również najwyższy efekt netto uzyskały gminy o wysokim potencjale rozwoju (5.9 grosza), zaś najniższy – gminy przeciętnie i słabo rozwinięte (5.4 grosza) oraz gminy duże wiejskie (również 5.4 grosza).

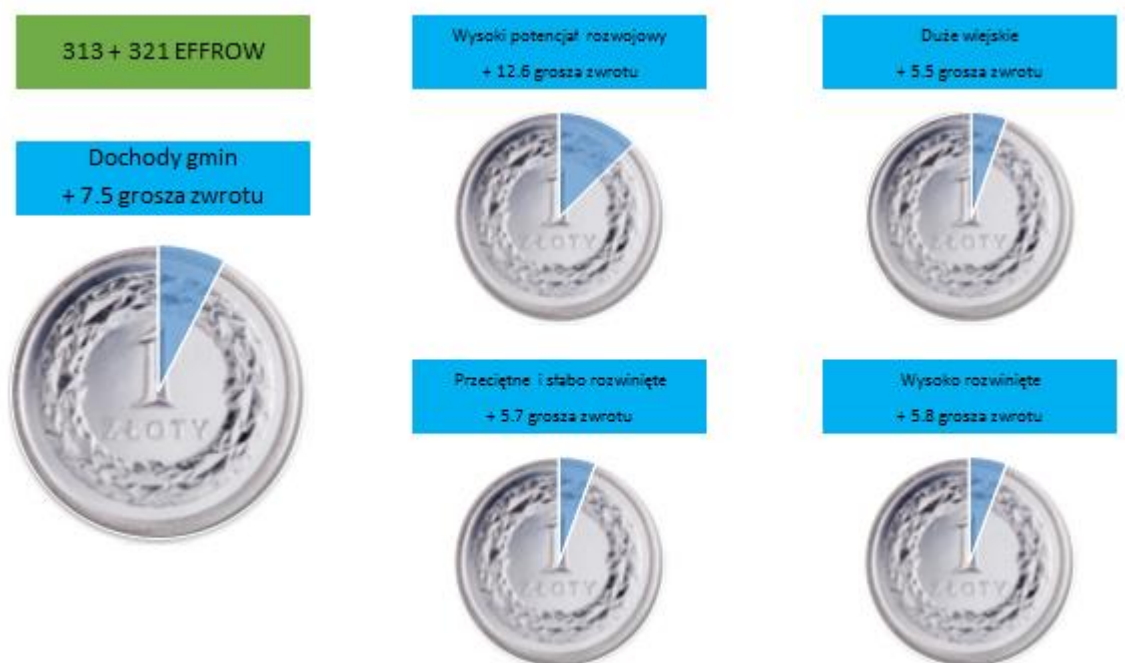
Rycina 24 Efekty netto Działania 321 PROW dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Patrząc na Działania 313 i 321 PROW łącznie uzyskujemy nieco wyższe efekty netto – na poziomie ogółem wyniosły one 7.5 grosza z każdej wydanej złotówki. Najwyższy efekt netto ponownie odnotowały gminy cechujące się wysokim potencjałem rozwojowym (12.6 grosza), najniższym zaś – duże gminy wiejskie – 5.5 grosza.

Rycina 25 Efekty netto wszystkich funduszy ogółem dla różnych rodzajów gmin



Źródło: opracowanie własne (Ł. Widła-Domaradzki).

Mimo tego wszystkie segmenty (oraz wynik netto ogółem) charakteryzowała synergia pozytywnych efektów wsparcia udzielonego w ramach Działań 313 oraz 321. Na poziomie ogólnym efekt synergii wyniósł 1.9 grosza. Jeszcze wyższy był w przypadku segmentu gmin o wysokim potencjale rozwoju, gdzie wyniósł aż 6.6 grosza. W przypadku pozostałych segmentów był niższy i plasował się między 0.1 a 0.3 grosza.

W ramach niniejszych analiz nie zaprezentowano wyników dotyczących wpływu poszczególnych działań IV osi PROW (działań 413, 421, 431), gdyż alokacja wsparcia w ramach tych osi była dużo niższa.

3.1.3 Wpływ PROW (III i IV osi) na zadowolenie z miejsca zamieszkania

Uzupełnieniem przedstawionych we wcześniejszych częściach rozdziału analiz kontrfaktycznych jest weryfikacja czy środki pochodzące z III i IV osi PROW wpływają na subiektywną ocenę miejsca zamieszkania. Zdecydowaliśmy się na wybór subiektywnej oceny miejsca zamieszkania jako zmiennej zależnej (objaśnianej) podlegającej modelowaniu ze względu na fakt, że PROW 2007-2013 w III i IV osi powinien mieć potencjalnie największy

wpływ właśnie na zadowolenie z miejsca zamieszkania³⁷. Aby przeprowadzić procedurę analityczną dokonaliśmy łączenia danych z dwóch źródeł:

- Dane z Diagnozy Społecznej (dane za 2015) – dane indywidualne - dotyczące pojedynczych respondentów, próba reprezentatywna. Diagnoza Społeczna to wieloletnie panelowe badanie jakości życia Polaków w różnych aspektach. W jego ramach respondenci oceniali subiektywną ocenę zadowolenia z miejsca zamieszkania.
- Dane z dotyczące III i IV osi PROW na temat np. wielkości środków zagregowane na poziom powiatów – dane kontekstowe.

W Diagnozie Społecznej informacja o miejscu zamieszkania respondentów (w wieku 15 lat i więcej) dotyczy poziomu powiatu z możliwością wskazania klasy miejscowości zamieszkania (wieś lub miasto wg liczby mieszkańców). Pozwoliło to na wytypowanie do dalszych analiz jedynie tych obszarów, które objęte były wsparciem PROW. Ze względu na konstrukcję bazy danych, analiza wpływu dofinansowania PROW 2007-2013 (III i IV oś) dotyczyła poziomu powiatu.

Cennym i wartym podkreślenia walorem tej analizy to połączenie danych indywidualnych (odnoszących się do sytuacji indywidualnych mieszkańców) z danymi kontekstowymi w zakresie pozyskiwania środków z III i IV osi PROW na poziomie powiatowym. Wspólna, modelowa analiza danych zebranych w ramach bazy danych indywidualnych i kontekstowych możliwa była dzięki zastosowaniu odpowiedniej procedury statystycznej – dwupoziomowej regresji logistycznej (założenia tej metody zostały opisane w raporcie metodologicznym).

Taka procedura jest możliwa do zastosowania ze względu na przyjęte założenie, że na zadowolenie z miejsca zamieszkania ma wpływ fakt pochodzenia z danego obszaru (w naszym wypadku z powiatu), który otrzymał określone wsparcie w ramach PROW 2007-2013 (III i IV oś).

W modelu tym zmienna objaśniana (zależna) została zdefiniowana w kategoriach deklaracji respondentów odnoszących się do zadowolenia z miejsca zamieszkania w 2015r.³⁸: 0: niezadowolony, 1: zadowolony.

Zgodnie z przyjętą procedurą zmienne objaśniające dotyczyły dwóch poziomów:

- pierwszego (indywidualnego): wiek, płeć, poziom wykształcenia, status na rynku pracy.
- drugiego (kontekstowego – powiatowego): wysokość udzielonego wsparcia z III i IV osi PROW 2007-2013 według powiatów.

³⁷ Zadowolenia z miejsca zamieszkania rozpatrywane jest jako istotny aspekt jakości życia.

³⁸ Data badania to marzec/kwiecień 2015r. Rok 2015 został wytypowany do analiz jako okres po zakończeniu realizacji większości inwestycji w ramach PROWn2007-2013 w analizowanych osiach, dla którego dostępne są dane z Diagnozy Społecznej.

Należy jednak podkreślić, że opracowany model ma jedynie charakter poglądowy, wskazujący na skalę znaczenia środków PROW 2007-2008 w analizowanych osiach. Nie może stanowić natomiast podstawy do całościowej oceny wpływu PROW na subiektywnie odczuwaną jakość życia w aspekcie dotyczącym zadowolenia z miejsca zamieszkania. Model uwzględnia jedynie podstawowe charakterystyki indywidualne (społeczno-demograficzne) i wysokość środków PROW w analizowanych osiach jako potencjalne determinanty zadowolenia z miejsca zamieszkania. Są to dane, którymi dysponowaliśmy. Nie uwzględniono natomiast innych cech miejsca zamieszkania (na poziomie powiatu, jak np. wielkość środków z innych źródeł przeznaczona na inwestycje zwiększające jakość życia w danym powiecie, dostęp do różnego typu usług, czy wskaźniki rozwoju powiatu), które potencjalnie mogą kształtować zadowolenia z miejsca zamieszkania. Dodatkowo, subiektywny charakter zmiennej zależnej powoduje, że ocena dokonywana jest w oparciu o własne kryteria respondentów, którzy kierują się różnymi punktami odniesienia. Ograniczenia te sprawiają, że przedstawione wyniki mają jedynie charakter uzupełniający, wskazujący na kierunek dalszych poszukiwań badawczych. Wyniki modelowania przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tabela 4 Charakterystyka zmiennych

		Istotność	Iloraz szans
Zmienne dla pierwszego poziomu (indywidualni respondenci)			
Płeć	Mężczyzna	0,234	1,082
	Kobieta	ref.	ref.
Wiek	do 24 lat	0,000	0,287
	25-34 lata	0,000	0,288
	35-44 lata	0,000	0,344
	45-59 lata	0,000	0,407
	60-64 lata	0,014	0,683
	65 lat i więcej	ref.	ref.
Poziom wykształcenia	Podstawowe i niższe	0,008	0,710
	Zasadnicze zawodowe/gimnazjum	0,395	0,911
	Średnie	0,805	1,028
	Policealne i wyższe	ref.	ref.
Status na rynku pracy	Pracujący	0,204	1,115
	Bezrobotny	0,005	0,682
	Bierny	ref.	ref.
Zmienne dla drugiego poziomu (powiaty)			
Poziom wydatkowania PROW 2007-2013 (III i IV OŚ) wg powiatów		0,601	1,001

Uwagi:

- N=14780, liczba powiatów ujętych w analizie: 314
- ref. – kategoria referencyjna (odniesienia) w ramach danej zmiennej o charakterze jakościowym (kategorialnym)
- Gdy poziom istotności przyjmuje wartości mniejsze niż 0,1 – zmienna istotna statystycznie.

Wyniki modelu wskazują na wpływ wieku na zadowolenie z miejsca zamieszkania. W porównaniu z najstarszą wyróżnioną grupą wieku (65 lat i więcej), młodszy respondenci mieli mniejsze prawdopodobieństwo bycia zadowolonym. Jest to sygnał świadczący o różnym zakresie potrzeb i oczekiwań w stosunku do miejsca zamieszkania różnych grup wieku mieszkańców obszarów wiejskich. Subiektywna ocena miejsca zamieszkania, a w konsekwencji zamiary związane z jego ewentualną zmianą zależne są od wieku. Z punktu rozwoju obszarów wiejskich, odpływ osób młodych (zniechęconych niekorzystną oceną miejsca zamieszkania) z obszarów wiejskich jest bardzo niekorzystny i wymagający interwencji publicznej. Wskazuje to na potrzebę kierowania części działań dokładnie do określonych grup wieku, mających różne potrzeby w zakresie jakości życia. W obecnej perspektywie PROW 2007-2013 w ramach analizowanych osi nie uwzględniono zróżnicowania potrzeb różnych grup wieku, co w pewnej części mogło przyczynić się do uzyskanego wyniku. Kwestie te zostały szerzej opisane w rozdziale dotyczącym podejście LEADER i w rekomendacjach.

Zaobserwowano także wpływ statusu na rynku pracy na zadowolenie z miejsca zamieszkania, ale tylko dla bezrobotnych³⁹. Charakteryzuje ich mniejsze prawdopodobieństwo bycia zadowolonym z miejsca zamieszkania w porównaniu do osób biernych zawodowo. Wynik wydaje się intuicyjny - osoby bezrobotne, a więc osoby niepracujące (w tym niepracujące w gospodarstwach rolniczych), ale które są aktywne w poszukiwaniu pracy i gotowe do jej podjęcia, w obliczu trudności ze znalezieniem pracy negatywnie oceniają swoje miejsce zamieszkania. Negatywna ocena wiąże się zatem z niekorzystną sytuacją w ramach środowiska pracy na obszarach wiejskich - pomimo inwestycji w zakresie różnicowania działalności w kierunku pozarolniczej czy tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Nie wszystkie osoby mają predyspozycje, możliwości i chęci pracy na własny rachunek, co głównie wspierał PROW 2007-2013 w ramach III osi. W tym kontekście wydaje się istotne zwrócenie większej uwagi na tworzenie miejsc pracy dobrej jakości dla osób pracujących najemnie – nie tylko jako wymóg realizacji projektów z zakresu wsparcia nierolniczej działalności.

Wpływ płci oraz poziomu wykształcenia nie różnicuje subiektywnego zadowolenia z miejsca zamieszkania w sposób istotny statystycznie. Wynik ten nie oznacza jednak, że wpływ różnych czynników na zadowolenie z miejsca zamieszkania jest jednakowy dla kobiet i mężczyzn oraz dla osób o różnych poziomach wykształcenia. Widać to w szczególności dla kobiet, których aktywność społeczna, kulturalna, edukacyjna na obszarach wiejskich była niezmiernie widoczna w ramach wdrażania PROW 2007-2013 – szczególne dla podejścia LEADER. Wskazuje to na potrzebę uwzględniania potrzeb różnych grup społecznych w ramach kolejnych interwencji PROW.

³⁹ Status na rynku pracy w modelu liczony był zgodnie z metodologią Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności.

Wysokość wydatkowanych środków z III i IV osi PROW 2007-2013 okazała się mieć pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo bycia zadowolonym z miejsca zamieszkania, który jednak okazał się być nieistotny statystycznie. Dlatego wpływ PROW jest także weryfikowany na poziomie lokalnym w oparciu o szeroki wachlarz badań jakościowych oraz ilościowych, z których wnioski prezentujemy w dalszej części raportu.

3.1.4 Podsumowanie

Podsumowując, zarówno rozpatrując III Oś PROW, jak i łącznie z IV osią, można zauważyć pozytywny wpływ Programu na dochody własne gmin w ujęciu per capita. Z analiz kontrfaktycznych gmin wynika, że uzyskany efekt netto jest efektem dodatnim.

Z przedstawionej analizy wynika również, że wsparcie gmin w ramach różnych Działań osi III zwykle cechowała synergia wsparcia – w tych przypadkach wsparcie udzielone w ramach działań PROW pozytywnie wzmacniało uzyskane efekty – zaś łączny wpływ na dochody własne gmin per capita okazał się być większy niż wpływ poszczególnych działań rozpatrywanych z osobna.

W niektórych przypadkach zaobserwowano niepokojące zjawisko **kanibalizacji efektów wsparcia**. Zjawisko to występowało najczęściej w przypadku segmentu gmin o wysokim potencjale rozwoju (następowała tu kanibalizacja pozytywnych efektów wsparcia pomiędzy III i IV osią PROW oraz w przypadku rozpatrywania wpływu III i IV osi PROW łącznie w zestawieniu z innymi funduszami Polityki Spójności).

W ramach przeprowadzanych analiz, przygotowano segmentację gmin, przyporządkowując je do czterech typów. Jak się okazało, fundusze PROW z III i IV osi priorytetowej nie oddziaływały w równym stopniu na różne typy gmin. W szczególnej sytuacji były te gminy, które w 2006 roku – zanim rozpoczęły się nabory w ramach III i IV osi PROW – charakteryzowały się wysokim potencjałem rozwojowym. W ich przypadku obserwowaliśmy silny efekt synergii na poziomie poszczególnych Działań III osi PROW – 311 i 312 oraz 313 i 321. Może to wynikać z faktu, że gminy z tego segmentu często posiadają wysoki potencjał rozwojowy związany jest z korzystnymi warunkami dla rozwoju sektora turystyki. Zapewnienie wsparcia zarówno sektorowi prywatnemu (Działania 311 i 312), jak i środków na rozwój publicznej infrastruktury wykorzystywanej przez turystów lub podnoszących atrakcyjność czy estetykę terenów wiejskich, okazuje się dawać najsilniejsze, pozytywne przełożenia na wzrost dochodów własnych gmin. Podobny mechanizm (efekt synergii pomiędzy wsparciem sektora prywatnego, rozwoju infrastruktury społecznej i kulturalnej oraz promocji terenów wiejskich) zaobserwowano w innych typach gmin, choć w dużo niższym stopniu.

Wysoko rozwinięte gminy wiejskie, to przede wszystkim gminy umiejscowione w otulinach dużych miast⁴⁰. W ich przypadku wpływ PROW, zarówno rozumiany jako całościowy wpływ

⁴⁰ Większość gmin z tego segmentu ulokowanych jest w bezpośredniej bliskości miast takich jak Warszawa, Poznań, Wrocław, Olsztyn, Bydgoszcz czy Trójmiasto

środków z III i IV osi, jak i wpływ poszczególnych działań, był pozytywny. W przypadku tych gmin zaobserwowano również dość duży efekt synergii pozytywnych efektów wsparcia między projektami z III i IV osi PROW.

W przypadku dwóch pozostałych segmentów: dużych gmin wiejskich oraz gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych, efekty netto wsparcia III i IV osi PROW również okazały się być pozytywne, jednak nie w tak dużym stopniu, jak w przypadku pozostałych segmentów. Również występujące efekty synergii były słabsze w tym przypadku.

3.2 Wpływ PROW na zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu

Tworzenie dostępu do szerokopasmowego Internetu to jedno z „nowych wyzwań”, o które uzupełniono WPR i w konsekwencji narzucono IZ rozszerzenie o nie PROW na skutek przeprowadzonej w 2008 oceny (tzw. Health Check) i przyjęcia Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej. Dodatkowe środki, które uzyskano na realizację tego wyzwania – 65,7 mln €⁴¹ – uwzględniono już w budżecie PROW zatwierdzonym przez KE w grudniu 2009. O ten typ wsparcia uzupełniono działanie 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na projekty w zakresie tworzenia i umożliwienia dostępu do infrastruktury szerokopasmowego Internetu zostały przyjęte w formie stosownej zmiany odpowiedniego rozporządzenia jednak dopiero w październiku 2012 r.

Osiągnięta skala interwencji w zakresie szerokopasmowego Internetu do końca 2015 r. nie może być określona inaczej niż jako bardzo skromna. W sumie w całym kraju udało się zrealizować 11 projektów, w tym 10 w zakresie „Tworzenia i umożliwienia dostępu do infrastruktury szerokopasmowego Internetu” oraz 1 w zakresie *Modernizacji infrastruktury szerokopasmowego Internetu*”. Liczba ta stanowi zaledwie 0,2% sumy projektów zrealizowanych w działaniu 321, a ich wartość – 7,6 mln zł – stanowi 0,08% wartości wszystkich projektów w tym działaniu.

Z efektów zrealizowanych projektów korzysta ok. 4 tys. osób, co stanowi mniej niż 0,03% mieszkańców obszarów wiejskich. Tymczasem wg jednego ze źródeł dostęp do szerokopasmowego Internetu ma 71% gospodarstw domowych i udział ten wzrósł o 6% od 2012 r.⁴², a wg innego udział ten wzrósł o 15% między 2014 i 2015 rokiem, a użytkowników jest 14 mln⁴³. Dostęp do Internetu na obszarach wiejskich posiada 72% gospodarstw i jest to jedynie niecałe 10p.p. mniej niż w dużych miastach. Co ciekawe już ok. 7 mln os. łączy się z Internetem poprzez modemy w sieciach mobilnych i ta liczba dynamicznie rośnie. Zaś wśród gospodarstw niemających dostępu do Internetu najczęściej podawaną przyczyną jest brak potrzeby korzystania (63%). Na brak technicznych możliwości podłączenia do Internetu wskazuje jedynie 1,3% badanych. Poprawa sytuacji w zakresie dostępu do Internetu na

⁴¹ Uwzględniając wkład krajowy.

⁴² Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r. – opracowanie sygnałowe, GUS, Warszawa, 20.10.2015 r.

⁴³ GUS: W ubiegłym roku rynek Internetu w Polsce rósł głównie dzięki sieciom mobilnym, źródło: <https://www.polskaszerokopasmowa.pl/rynek/gus-w-ubieglym-roku-rynek-internetu-w-polsce-rosl-glownie-dzieki-sieciom-mobilnym.html>

obszarach wiejskich znajduje odzwierciedlenie w odczuciach mieszkańców będących respondentami badania Polska wieś i rolnictwo. Odsetek zadowolonych w tym zakresie wzrósł z 45% w 2007 r. do 68% w 2015 – ogromny postęp, jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę, że w tym samym czasie rosły oczekiwania. Postęp ten jednak nie jest efektem interwencji PROW. Odpowiada za niego w dużej mierze sektor prywatny. Zaś jeśli chodzi o programy publiczne, to znaczące działania były podejmowane w ramach RPO, PO RPW i PO IG, z których sfinansowano budowę ponad 40 tys. km sieci szerokopasmowej⁴⁴.

Pierwszym narzucającym się powodem, dla którego interwencja PROW w szerokopasmowy Internet okazała się porażką był zbyt późny termin jej uruchomienia (2012-2013). Jak sugerują przedstawiciele urzędów marszałkowskich, gminy w tym momencie mogły mieć już większy problem z zapewnieniem wkładu własnego, bowiem realizowały szereg innych inwestycji. Poza tym zapewnienie dostępu do Internetu nie było traktowane jako podstawowa, paląca potrzeba – co zrozumiałe w kontekście danych o systematycznie poprawiającej się sytuacji w tym zakresie. W efekcie wszystkie województwa borykały się z wyraźnym brakiem zainteresowania potencjalnych wnioskodawców, mimo zwykle dwukrotnego ogłaszania naborów. Brak zainteresowania był również efektem przyjętych założeń wsparcia. Gminy nie były zainteresowane wsparciem na zasadzie pomocy publicznej i przejmowaniem obowiązków operatora, a następnie konkutowaniem z operatorami prywatnymi. To powodowało, że choć w kilku województwach wstępnie deklarowane zainteresowanie było spore, to potem gminy się wycofywały – niektóre już po złożeniu wniosku. Przykłady gmin które jednak zdecydowały się na realizację projektu pokazują, że obawy większości były słuszne, a gminy – beneficjenci nie radzą sobie z rolą operatora, wygenerowaniem zainteresowania oferowaną usługą, konkurencją z operatorami mobilnymi.

Większość województw wskazuje, że działania w zakresie sieci szerokopasmowej realizowały z RPO i (w przypadku województw polski wschodniej) PORPW. Wsparcie PROW mogło stanowić uzupełnienie tych inicjatyw zapewniając dostęp na etapie „ostatniej mili”, ale zabrakło koordynacji – głównie ze względu na zbyt późne uruchomienie interwencji PROW.

3.3 Klasyfikacja gmin wiejskich, a skłonność do aplikowania o środki z osi III i IV PROW

Zróznicowanie charakterystyk gmin wiejskich w czterech wyróżnionych typach w małym stopniu przekłada się na ich zaangażowanie w realizowanie projektów w ramach osi III i IV PROW. Przeprowadzona analiza korelacyjna między zmiennymi opisującymi stan rozwoju społeczno-gospodarczego gmin (w podziale na cztery typy czterech typach) oraz liczbą zawartych umów i ich wartością wskazuje na brak istotnego związku w przypadku większości

⁴⁴ MAC (2013) konferencja w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, <https://mc.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/11/prezentacja-MAC-Konferencja-z-GUGiK-jr.pdf>, dostęp: 21.09.2016

wskaźników. Występowanie małego związku zidentyfikowane jedynie w przypadku nielicznych charakterystyk (por. tabele poniżej).

W typie „wysoki potencjał rozwojowy” najwyższa korelacja występuje między liczbą zawartych umów oraz dochodami gminy per capita (-0,236) oraz dochodami własnymi gminy per capita (-0,197). Oznacza to, że im gmina bogatsza, tym realizuje mniej projektów w ramach PROW. Należy jednak pamiętać, że współczynnik korelacji jest niski, a zatem zależność najprawdopodobniej nie jest bardzo silna.

W typie „przeciętne i słabo rozwinięte” żaden z analizowanych wskaźników nie jest skorelowany z badanymi zmiennymi bardziej niż na poziomie 0,2. Oznacza to, że zróżnicowanie w aplikowaniu o środki może być związane z innymi czynnikami niż cechy społeczno-gospodarcze gminy. W typie „duże wiejskie” jedyne zmienne skorelowane powyżej 0,2 to przyrost naturalny oraz wartość zawartych umów (0,231), a także liczba przychodni na 10 tys. osób i liczba projektów (-0,240). W typie gmin „wysokorozwiniętych” występuje więcej silniejszych korelacji – jednakże należy zauważyć, że wynik ten ma małe znaczenie diagnostyczne dla niniejszej analizy, gdyż dotyczy niewielkiej liczby gmin, w dużej mierze jedynie formalnie stanowiących tereny wiejskie (w większości są to gminy położone tuż przy dużych miastach i podlegające szybkiej suburbanizacji).

Brak silnych korelacji między charakterystykami gmin oraz liczbą i wartością umów w poszczególnych typach gmin może świadczyć o tym, że główne zróżnicowanie występuje między typami, a nie między gminami w typach. Innym możliwym wytłumaczeniem otrzymanych wyników jest to, że zróżnicowanie w aplikowaniu o środki z III i IV osi PROW związane jest z czynnikami niemierzonymi w ramach przeprowadzonej analizy. W szczególności można postawić hipotezę, że istotnym czynnikiem może być aktywność i sprawność władz lokalnych w pozyskiwaniu środków PROW.

Tabela 5 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „wysoki potencjał rozwojowy”*

	Liczba zawartych umów (2007-2014)	Wartość zawartych umów (2007-2014)
zgony na 1 tys. osób	-0,052	0,021
liczba przychodni na 10 tys. osób	0,031	-0,033
liczba pracujących na 1 tys. osób	0,050	-0,059
liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób	0,037	-0,109
liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób	-0,082	-0,033
dochody gmin ogółem per capita	-0,236	0,093
dochody własne gmin per capita	-0,197	0,074
mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób	-0,033	0,124
powierzchnia mieszkań per capita	-0,064	0,112
odsetek mieszkań z łazienkami	0,112	-0,071
odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów	0,062	-0,022

odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji	0,070	-0,141
odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym	0,092	-0,104
przyrost naturalny (liczba urodzeń na 1 tys. osób)	0,015	0,019
saldo migracji na 1 tys. osób	-0,023	0,171
liczba ngo na 1 tys. mieszkańców	0,047	-0,165
odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem	0,041	-0,115

*(kolorem oznaczono najsilniejsze korelacje opisane w tekście).

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „przeciętne i słabo rozwinięte”

	Liczba zawartych umów (2007-2014)	Wartość zawartych umów (2007-2014)
zgony na 1 tys. osób	-0,161	-0,003
liczba przychodni na 10 tys. osób	-0,060	-0,004
liczba pracujących na 1 tys. osób	0,081	-0,063
liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób	0,036	-0,045
liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób	-0,010	-0,073
dochody gmin ogółem per capita	-0,071	0,061
dochody własne gmin per capita	-0,068	0,029
mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób	0,064	0,018
powierzchnia mieszkań per capita	-0,041	-0,054
odsetek mieszkań z łazienkami	0,137	-0,043
odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów	0,026	0,008
odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji	0,057	-0,035
odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym	0,091	-0,081
przyrost naturalny (liczba urodzeń na 1 tys. osób)	0,101	0,037
saldo migracji na 1 tys. osób	0,045	0,028
liczba ngo na 1 tys. mieszkańców	-0,009	-0,083
odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem	-0,056	0,000

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „duże wiejskie”*

	Liczba zawartych umów (2007-2014)	Wartość zawartych umów (2007-2014)
zgony na 1 tys. osób	-0,032	-0,138
liczba przychodni na 10 tys. osób	-0,240	0,003
liczba pracujących na 1 tys. osób	-0,062	-0,085
liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób	-0,026	-0,064
liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób	-0,093	0,097
dochody gmin ogółem per capita	-0,179	0,139
dochody własne gmin per capita	-0,163	0,069
mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób	0,168	0,105
powierzchnia mieszkań per capita	-0,003	-0,036
odsetek mieszkań z łazienkami	0,027	0,003
odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów	0,111	-0,005
odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji	-0,001	-0,169
odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym	-0,004	-0,090
przyrost naturalny (liczba urodzeń na 1 tys. osób)	0,120	0,231
saldo migracji na 1 tys. osób	0,104	0,148
liczba ngo na 1 tys. mieszkańców	-0,122	-0,040
odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem	-0,022	-0,191

*(kolorem oznaczono najsilniejsze korelacje opisane w tekście).

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „wysokorozwinięte”*

	Liczba zawartych umów (2007-2014)	Wartość zawartych umów (2007-2014)
zgony na 1 tys. osób	-0,261	-0,146
liczba przychodni na 10 tys. osób	0,084	-0,108
liczba pracujących na 1 tys. osób	0,003	-0,004
liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób	-0,306	-0,075
liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób	-0,136	-0,147
dochody gmin ogółem per capita	-0,347	0,189
dochody własne gmin per capita	-0,412	0,260
mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób	0,163	0,248
powierzchnia mieszkań per capita	-0,517	0,040
odsetek mieszkań z łazienkami	0,150	0,070
odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów	0,369	0,325
odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji	0,151	0,259
odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym	-0,339	-0,045
przyrost naturalny (liczba urodzeń na 1 tys. osób)	0,314	-0,069
saldo migracji na 1 tys. osób	0,215	0,119
liczba ngo na 1 tys. mieszkańców	-0,050	0,010
odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem	-0,096	0,129

*(kolorem oznaczono najsilniejsze korelacje, tj. większe niż 0,2).

Źródło: opracowanie własne.

4 Wpływ III i IV osi PROW na środowisko pracy

Zgodnie z przyjętą koncepcją badania obszar środowiska pracy reprezentowany jest w osi III przez działania 311 „*Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*” i 312 „*Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*”, a w osi IV przez działanie 413 dla operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania 311 i 312.

Wnioski w ramach III osi składane były w Oddziałach Regionalnych ARiMR, natomiast w przypadku osi IV odbywało się to za pośrednictwem LGD. Aplikacja była więc w pierwszej kolejności rozpatrywana pod kątem zgodności z lokalną strategią rozwoju, a następnie przekazywana przez LGD do Agencji. Poza tym, zasady i warunki, jakie musiały spełniać operacje, były w obu osiach tożsame.

Interwencja została skierowana na rozwój działalności pozarolniczej, zarówno indywidualnej jak i mikroprzedsiębiorstw. Stanowiło to odpowiedź na zdiagnozowane problemy polskiego rolnictwa, przede wszystkim wysokie (także ukryte) bezrobocie na terenach wiejskich, niską mobilność zawodową oraz słabo rozwiniętą sieć usług dla ludności. Rezultatem miało być tworzenie miejsc pracy w sektorze pozarolniczym i zakładanie mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich, umożliwiające pozyskanie przez mieszkańców nowych źródeł dochodów.

Działaniu 311 przyświecał cel „*różnicowania działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem, co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich*”⁴⁵. Dofinansowanie mogły otrzymać osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik⁴⁶. Pomoc była udzielana na podjęcie lub rozwój działalności w zakresie:

- usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
- usług dla ludności;
- sprzedaży hurtowej i detalicznej, z wyjątkiem produktów objętych załącznikiem I do Traktatu;
- rzemiosła lub rękodzielnictwa;
- robót budowlanych oraz instalacyjnych;
- usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem;
- usług transportowych;
- usług komunalnych;
- przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych;
- magazynowania lub przechowywania towarów;
- wytwarzania produktów energetycznych z biomasy;
- rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Wspierane operacje musiały być uzasadnione pod względem ekonomicznym i zgodne z przepisami prawa. Wprowadzono także wymaganie dotyczące miejsca zarejestrowania

⁴⁵ PROW 2007-2013, marzec 2016, s. 300.

⁴⁶ Na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

działalności na terenie wiejskim⁴⁷. Mimo, że uzyskanie dotacji nie było uwarunkowane tworzeniem miejsc pracy, to miały one dawać możliwość zwiększania zatrudnienia. Ostatnim wymaganiem było objęcie gospodarstwa beneficjenta płatnościami bezpośrednimi.

Początkowo nie stosowano kryteriów wyboru operacji, a pomoc przysługiwała według kolejności złożenia wniosku o przyznanie pomocy. W 2011 r. zdecydowano się wprowadzić kryteria, które miały promować mniejsze obszarowo gospodarstwa, osoby z mniej zamożnych gmin oraz prowadzące gospodarstwa na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Wsparcie przyznawane było na zasadach refundacji maksymalnie 50% poniesionych kosztów kwalifikowalnych. Wyższy poziom pomocy - 80% przysługiwał tylko gospodarstwom, które poniosły straty w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Maksymalna kwota wsparcia nie mogła przekroczyć 100 tys. zł. Wyjątkiem były operacje w zakresie wytwarzania biogazu i energii elektrycznej z biogazu, dla których limit wynosił 500 tys. zł.

Oczekiwane rezultaty obejmowały wzrost wartości dodanej brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej oraz utworzenie nowych miejsc pracy. Warto także dodać, że działanie stanowiło kontynuację podobnej interwencji wdrażanej w ramach *„Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006”*.

Cel działania 312 został określony jako *„wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich”*⁴⁸. Beneficjentem mogły zostać istniejące mikroprzedsiębiorstwa lub osoby fizyczne zamierzające założyć działalność gospodarczą. Przyjęto definicję mikroprzedsiębiorstwa, zgodnie z którą był to podmiot prowadzony przez osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, zatrudniający poniżej 10 osób i mający obrót nie przekraczający równowartości w zł 2 mln euro.

Podobnie jak w działaniu 311 szeroko został określony zakres możliwych do prowadzenia działalności. Siedziba, oddział lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy miały znajdować się na obszarze wiejskim. Warunkiem uzyskania wsparcia było utworzenie co najmniej 1 miejsca pracy, które było uzasadnione zakresem rzeczowy inwestycji. Od liczby tworzonych miejsc pracy była uzależniona wysokość pomocy. Ostatecznie⁴⁹ przyjęto, że było to maksymalnie 100 tys. zł dla projektów zakładających utworzenie 1 miejsca pracy, 200 tys. zł - w przypadku 2 miejsc pracy i 300 tys. zł, gdy tworzone były co najmniej 3 miejsca pracy. Poziom pomocy został określony na maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych operacji.

Podobnie jak w działaniu 311, także i w 312 początkowo wsparcie przysługiwało według kolejności złożenia wniosków. Rozporządzeniem z dnia 24 marca 2009 r. dokonano zmian,

⁴⁷ Zdefiniowanym jako gmina wiejska; gmina miejsko-wiejska z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców; gmina miejska z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców.

⁴⁸ PROW 2007-2013, marzec 2016, s. 305.

⁴⁹ Początkowo zapisy przewidywały 100 tys. zł - w przypadku utworzenia od 1 do 2 miejsc pracy; 200 tys. zł - gdy miejsc pracy przewidywano więcej niż 2 i mniej niż 5 miejsc pracy; 300 tys. zł - gdy tworzone co najmniej 5 miejsc pracy. Zmiany zostały wprowadzone rozporządzeniem z dnia 17 lipca 2008 r.

zgodnie z którymi o kolejności przyznania pomocy miało decydować losowanie przeprowadzone przy użyciu systemu teleinformatycznego. Wreszcie w marcu 2010 r. wprowadzono kryteria wyboru operacji, premiujące beneficjentów z powiatów o wysokim poziomie bezrobocia oraz gmin o niskich dochodach na 1 mieszkańca, jak również przewidujących stworzenie wysokiej liczby miejsc pracy.

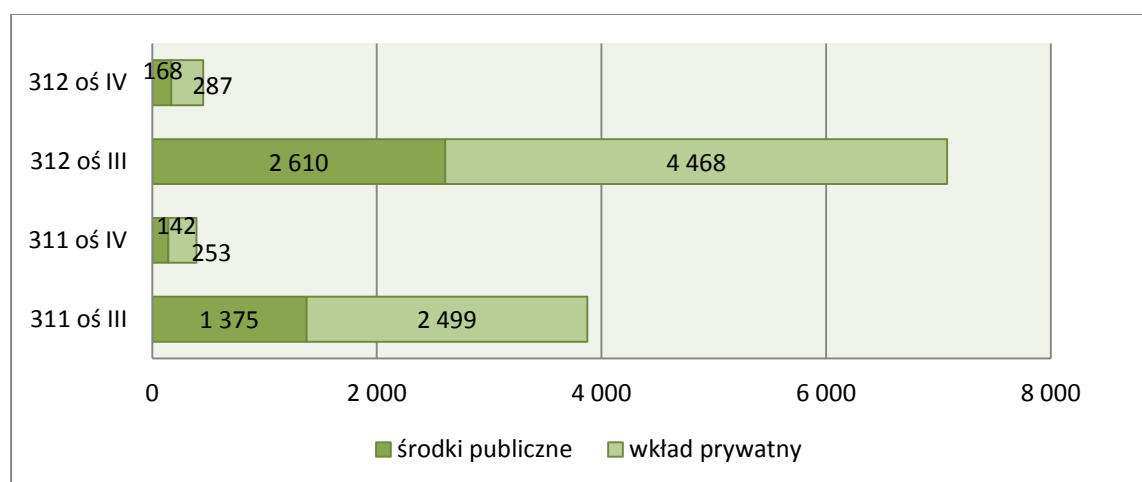
Dzięki interwencji przewidywano osiągnięcie rezultatów dotyczących wzrostu liczby miejsc pracy oraz podniesienia wartości dodanej brutto w przedsiębiorstwach.

4.1 Jakie były produkty i rezultaty Programu?

4.1.1 Realizacja finansowania działań 311 i 312

Zgodnie z danymi na koniec 2015 r. w działaniu 311 (oś III) zostało zawartych 15 733 umów na kwotę środków publicznych w wysokości 1 392,8 mln zł (z czego wkład EFRROW wyniósł 1 044,6 mln zł). Zrealizowano płatności na rzecz **15 684** operacji, opiewające na łączną kwotę **1 375 mln zł** (przy wkładzie EFRROW - 1 031,3 mln zł). Całkowita wartość zrealizowanych inwestycji sięgała niemal 3 874 mln zł (ryc. poniżej).

Rycina 26 Wartość zrealizowanych operacji w podziale na działania (mln zł)



Źródło: opracowane własne na podstawie danych ARiMR.

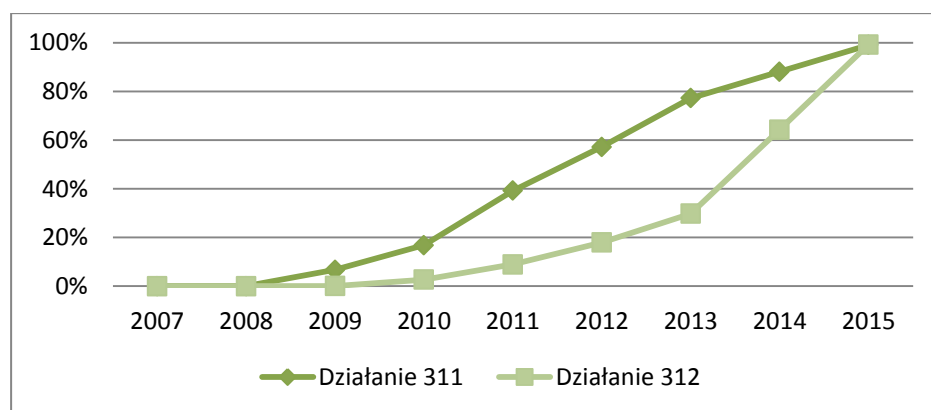
Z kolei w ramach działania 413 w osi IV dla operacji odpowiadających warunkom przyznania pomocy z działania 311 zatwierdzonych do wsparcia zostało 1 922 operacji na łączną kwotę 145 mln zł (wkład EFRROW - 116 mln zł). Zrealizowanych zostało natomiast **1 901** operacji przy wsparciu publicznym kwotą **142,3 mln zł**, z czego środki EFRROW stanowiły 113,8 mln zł. Całkowita wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła 395,2 mln zł. Środki kierowane przez LGD miały więc dużo mniejsze znaczenie dla osiągnięcia celów działania 311.

W działaniu 312 zatwierdzonych zostało 14 727 operacji o łącznej kwocie wsparcia 2 695,4 mln zł (2 021,6 mln zł z EFRROW). Zakończonych zostało **14 511** operacji, na które dedykowano **2 610,1 mln zł** środków publicznych, w tym 1 957,6 mln zł z EFRROW. Całkowita wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła 7 077,8 mln zł.

Dzięki środkom rozdysponowanym przez LGD w ramach IV osi zatwierdzono do realizacji 1 465 operacji spełniających warunki przyznania pomocy z działania 312. Kwota wsparcia zatwierdzonych projektów sięgała 178,3 mln zł (EFRROW - 142,6 mln zł). Zrealizowanych zostało **1 422** operacji o wartości wsparcia publicznego **168,2 mln zł** (EFRROW - 134,5 mln zł). Całkowita wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła 455,4 mln zł. Podobnie jak w przypadku działania 311, środki kierowane na działanie 312 w ramach osi IV były relatywnie niewielkie w porównaniu do kwoty wykorzystanej w osi III.

Patrząc na postęp realizacji finansowej działania 311 widać systematyczny wzrost wypłacanych środków EFRROW w kolejnych latach (ryc. poniżej). Wykorzystanie alokacji przeznaczonej na działanie 312 przebiegało dużo wolniej - na koniec 2013 roku wypłacono niecałe 30% z puli środków EFRROW. Jednakże, według stanu na koniec 2015 r. w obydwu działaniach wypłacone środki pokrywają niemal 100% alokacji.

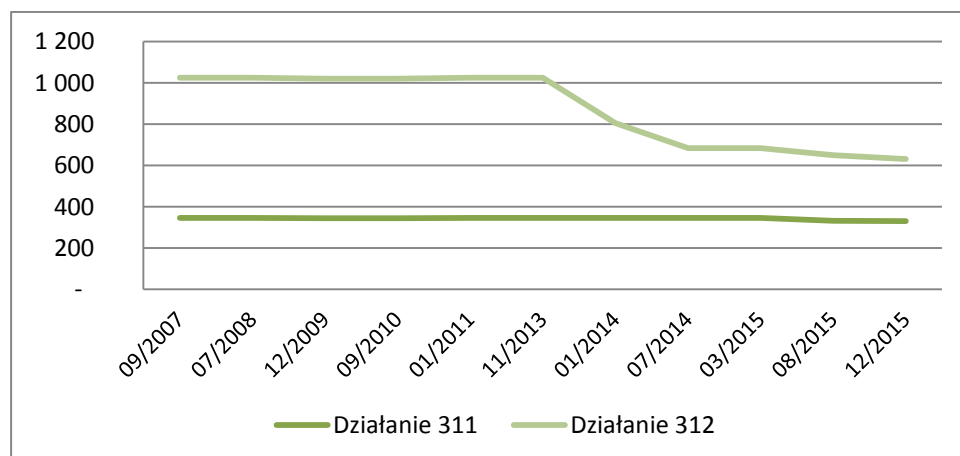
Rycina 27 Wypłacone środki EFRROW jako % alokacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji PROW.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, jak faktycznie wydatkowane środki miały się do zakładanej alokacji, w tym tej pierwotnie przyjętej w Programie. W opisywanych działaniach alokacja była zmniejszana (ryc. poniżej). W przypadku działania 311, z poziomu **345,58 mln €** alokację (wydatki publiczne) nieznacznie obniżono do **330,96 mln €**.

Rycina 28 Zmiany alokacji na działania 311 i 312 w trakcie realizacji Programu (środki publiczne w mln €)



Zdecydowanie większym zmianom podlegały kwoty w działaniu 312. Otóż, alokację środków publicznych obniżono niemal o połowę - z **1 023,58 mln € do 630,46 mln €**. Miał na to wpływ szereg przyczyn, wynikających przede wszystkim z braku doświadczeń związanych z wdrażaniem podobnej interwencji. Spowodowało to stosunkowo późne uruchomienie pierwszego naboru i problemy we wdrażaniu (np. interpretacja przepisów dotyczących pomocy publicznej). Szczegółowo kwestie te zostały opisane w dalszej części raportu.

4.1.2 Realizacja wskaźników

Wskaźniki przyjęte w osi III

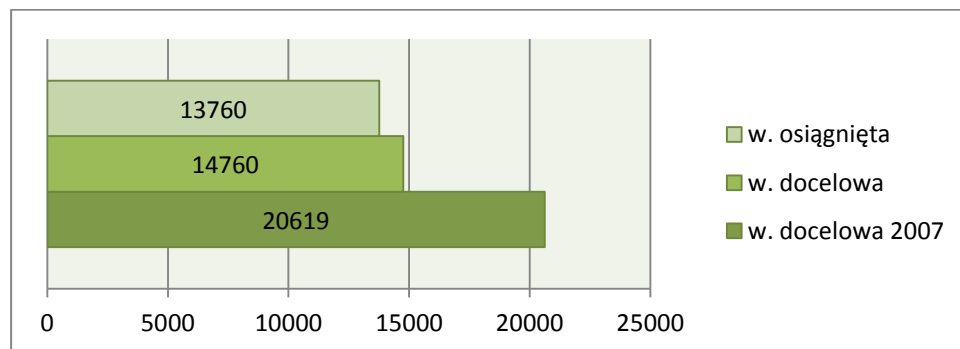
W ramach działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” kwotą 1 375 mln zł wsparto realizację 15 684 operacji. Stanowiło to 106% wartości docelowej (76% pierwotnej wartości docelowej). Całkowita wartość inwestycji sięgnęła 3 891 mln zł, co o 20% przekracza wielkość pierwotnie zakładaną, a liczba gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą wzrosła o 15 246, co przekracza wartość docelową o 13% (i stanowi 81% pierwotnego celu).

Istotą działania było wsparcie podejmowania lub rozwijania przez rolników (oraz domowników i małżonków rolników) działalności nierolniczej tworzącej pozarolnicze źródła dochodów i promocja zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich.

Podstawowym efektem zrealizowanych projektów jest **13 760 miejsc pracy** (w tym 11 920 stałych).

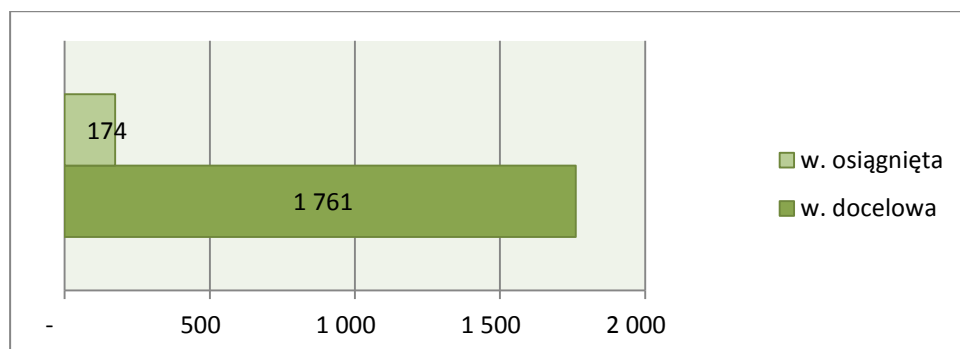
Stanowi to 93% aktualnej wartości docelowej i 67% pierwotnej wartości docelowej. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że wartość ta została określona na podstawie ankiet zwróconych przez ok. 12 tys. beneficjentów. Zatem faktyczna liczba utworzonych miejsc pracy w efekcie wszystkich projektów może sięgać **17,5 tys.**

Rycina 29 Miejsca pracy (stałe i sezonowe) utworzone w ramach działania 311



Z tego samego powodu niedoszacowany może być wzrost dochodu brutto z prowadzonej działalności. Na koniec roku 2015 wartość tę oszacowano na **174,4 mln zł**, co stanowi **jedynie 10%** wartości docelowej⁵⁰. Biorąc pod uwagę różnicę między liczbą zwróconych ankiet i faktyczną liczbą beneficjentów można przyjąć, że wysokość dodatkowego dochodu wynosi ok. 225 mln zł, co nadal stanowi jedynie 13% wartości docelowej. Założona wartość wskaźnika wydaje się być wyraźnie przeszacowana, tym bardziej, że udało się osiągnąć inne zakładane wskaźniki (liczba operacji, wartość inwestycji). Z drugiej strony relatywnie niski wzrost dochodu może świadczyć o słabym rozwoju wspartych działalności pozarolniczych.

Rycina 30 Wzrost dochodu brutto z prowadzonej działalności wspartej w ramach działania 311 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

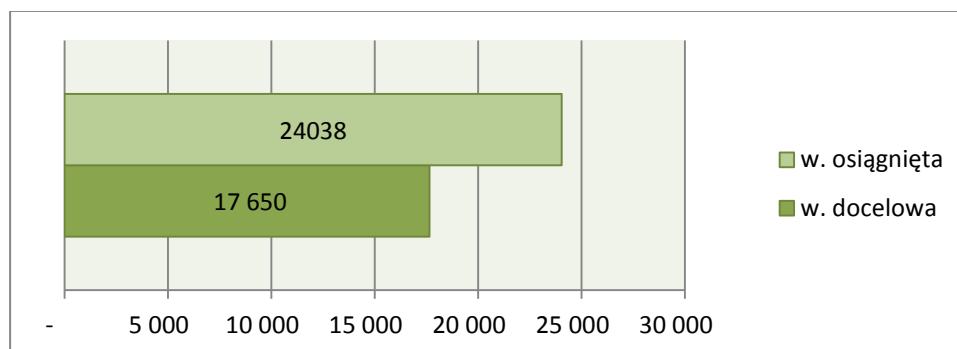
W ramach działania 312 poprzez realizację 14,5 tys. operacji wsparto 13,5 tys. mikroprzedsiębiorstw. W przypadku obu tych wskaźników faktyczny poziom realizacji odbiega o ok. 20% od wartości pierwotnie zakładanej. Całkowita wartość inwestycji przekroczyła 7 mld zł i była wyższa o 15% od założeń przyjętych w Programie. Oznacza to, że wygenerowany wkład prywatny w dofinansowane inwestycje był wyższy od przewidywanego.

Pozytywnym efektem realizacji operacji są 24 tys. utworzone miejsca pracy.

Wynik ten o 36% przekracza przyjętą w programie wartość docelową. Jeśli uwzględnić, że informacja o osiągniętej wartości pochodzi z ankiet od mniej niż 45% beneficjentów, to można przyjąć, że faktyczna liczba utworzonych miejsc pracy przekroczy 53 tys. i trzykrotnie wartość docelową. W tym względzie należy więc podkreślić skuteczność Programu.

⁵⁰ Przy kursie PLN/EUR równym 4,1571.

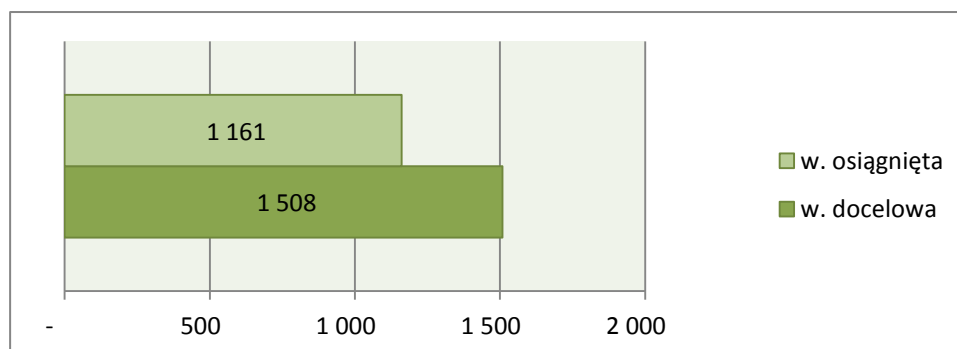
Rycina 31 Miejsca pracy utworzone w ramach działania 312



Źródło: opracowanie własne (dane ARMIR).

W nieco mniejszym stopniu udało się zrealizować założenia odnośnie wzrostu wartości dodanej brutto w mikroprzedsiębiorstwach, którym udzielono pomocy. Wykazany w ankietach beneficjentów wzrost wyniósł 1,161 mld zł, co stanowi 77% wartości docelowej⁵¹. Jeśli jednak wziąć pod uwagę, że ankiety uzyskano jedynie od 6 510 respondentów, można przyjąć, że rzeczywista wielkość wzrostu wartości dodanej brutto będzie ponad dwukrotnie wyższa i przekroczy wartość docelową o ok. 70% (czyli o ok. 930 mln zł).

Rycina 32 Wzrost wartości dodanej brutto z prowadzonej działalności wspartej w ramach działania 312 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Wskaźniki przyjęte w osi IV

Dla działań 311 i 312 realizowanych w osi IV poprzez Lidera wyróżniono odrębne wartości docelowe wskaźników.

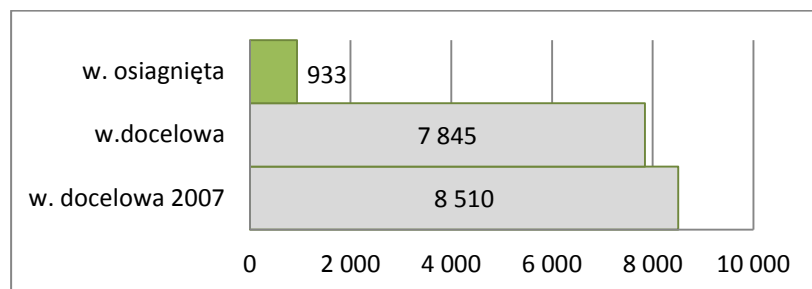
Mimo zaangażowania we wdrażanie działań większej liczby LGD niż przewidywały wskaźniki, to osiągnięte efekty nie spełniają oczekiwań.

Liczba beneficjentów korzystających z działania 311 wyniosła 25% wartości docelowej (23% pierwotnie zakładanej). Spodziewano się wesprzeć 7 180 osób, jednak udało się końcowo tylko 1 812. Powiązany z tym wskaźnik liczby projektów także został zrealizowany w jednej

⁵¹ Przy kursie PLN/EUR równym 4,1588.

czwartej. Znalazło to również odzwierciedlenie w liczbie utworzonych miejsc pracy – udało się osiągnąć 12% wartości docelowej (785 stałych miejsc pracy i 148 sezonowych). Dane te pochodzą jednak z ankiet, które złożyło jedynie 38% beneficjentów. Uwzględniając ten fakt można szacować faktyczną realizację wskaźnika utworzonych miejsc pracy na ponad 25%. Realizacja wskaźnika całkowitej wartości inwestycji sięgnęła 32%.

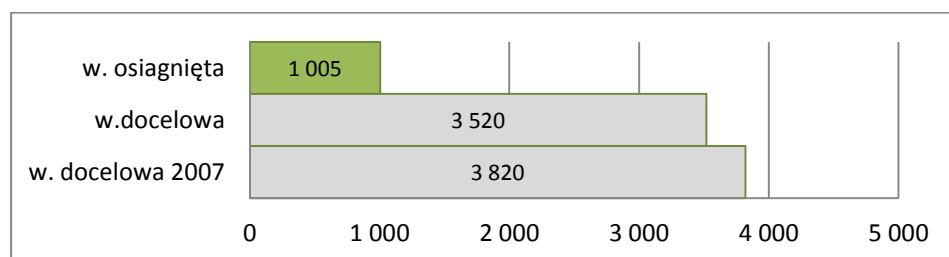
Rycina 33 Liczba utworzonych miejsc pracy brutto (stałe i sezonowe) w działaniu 311 oś IV



Źródło: opracowanie własne (dane ARMIR).

Nieco lepiej kształtuje się poziom realizacji wskaźników w działaniu 312, choć nadal osiągnięte wartości nie przekraczają 50% tych docelowych. Wskaźniki liczby wspieranych mikroprzedsiębiorstw udało się osiągnąć w 42% (39% wartości docelowej z 2007 r.) – wsparto ok. 1,4 tys. firm, podczas gdy wskaźnik zakładał 3,4 tys. przedsiębiorstw. Całkowita wartość inwestycji wynosiła 37% wartości docelowej. Jeśli chodzi o miejsca pracy to udało się utworzyć ich 1 1005, co w porównaniu z zakładanym wskaźnikiem (3 520) daje 29% realizacji. Podobnie jak w działaniu 311 dane te jednak nie pochodzą od wszystkich beneficjentów, stąd też faktyczną realizację wskaźnika można szacować na bliską 100%. Mimo wsparcia zdecydowanie mniejszej grupy firm niż przewidywano, tworzyły one więc stosunkowo dużo miejsc pracy, co należy uznać za korzystną sytuację.

Rycina 34 Liczba utworzonych miejsc pracy brutto w działaniu 312 oś IV



Źródło: opracowanie własne (dane ARMIR).

Podsumowując, na podstawie przeprowadzonych analiz danych finansowych i postępu rzeczowego dla działań 311 i 312 należy stwierdzić, że skuteczność wykorzystania środków była niższa niż pierwotnie zakładano. Pierwszym aspektem uzasadniającym takie stwierdzenie są dokonane zmiany, zmniejszające alokację. Wyraźnie jest to widoczne w przypadku działania 312, w którym wartość alokacji obniżono z poziomu 1 023,58 mln euro do 630,46 mln euro. Pociągnęło to za sobą konieczność aktualizacji wartości docelowych wskaźników. Stąd też w wielu przypadkach osiągnięte wartości są odległe od tych zakładanych w 2007 roku (dotyczy to zwłaszcza liczby miejsc pracy).

W działaniu 311 udało się osiągnąć lub zbliżyć do osiągnięcia większości wskaźników (zapisanych w ostatecznej wersji Programu). Jak można szacować wskaźnik liczby utworzonych miejsc pracy udało się zrealizować. Najgorzej wygląda kwestia wzrostu dochodu brutto z prowadzonej działalności (10-13% wartości docelowej).

W przypadku działania 312, mimo iż liczba operacji i wspartych mikroprzedsiębiorstw była niższa od zakładanej, to realizacja wskaźników całkowitej wartości inwestycji, miejsc pracy i wartości dodanej przekroczyła oczekiwania.

Zdecydowanie mniej korzystny jest obraz efektów osiągniętych w ramach wdrażania LSR. Generalnie wartości wskaźników przypisanych do działania 311 (oś IV) w zakresie liczby beneficjentów, liczby projektów i liczby utworzonych miejsc pracy nie udało się osiągnąć. Co więcej realizacja często nie przekraczała 30% zakładanych wartości. Lepiej na tym tle prezentują się wyniki działania 312, w którym mimo iż nie udało się wesprzeć zakładanej liczby mikroprzedsiębiorstw, to osiągnięto pozytywne efekty w zakresie liczby utworzonych miejsc pracy. Wsparte przedsiębiorstwa tworzyły więc relatywnie dużo miejsc pracy. Innym wyjaśnieniem jest niedoszacowanie wartości wskaźnika.

4.2 Jakie efekty przyniósł Program?

Oddziaływanie interwencji PROW 2007-2013 w zakresie działań 311 i 312 można rozpatrywać w perspektywie indywidualnej oraz perspektywie społeczności lokalnej. Pierwsza z wymienionych dotyczy funkcjonowania i jakości życia pojedynczych gospodarstw domowych. Dofinansowanie miało przyczyniać się do powstawania i rozszerzania pozarolniczych źródeł dochodów, co powinno zwiększać budżety gospodarstw i podnosić standard życia. Drugą perspektywą związaną z jakością życia będzie zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług. Działania sprzyjały bowiem powstawaniu na terenach wiejskich nowych punktów usługowych, dzięki czemu mieszkańcy uzyskiwali produkty czy usługi, które dotychczas nie były dostępne w najbliższej okolicy.

W poprzedniej części raportu zostały zaprezentowane produkty i rezultaty Programu, mierzone przy pomocy założonych wskaźników. W tym miejscu warto rozszerzyć tę kwestię, wskazując na jakie efekty bezpośrednie i pośrednie przełożyły się opisane wskaźniki. Przedmiotem rozdziału jest również trwałość efektów interwencji oraz skala efektu *deadweight*.

W rozdziale zawarto wyniki analiz pozwalające na odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- W jakim stopniu działanie przyczyniło się do zróżnicowania gospodarczego beneficjentów? (dotyczy działania „Różnicowanie w kierunku prowadzenia działalności nierolniczej”)
- W jakim stopniu działanie pomogło podnieść zdolność beneficjentów do zwiększania zróżnicowania gospodarki i jakości życia na obszarach wiejskich?

- Jakie inne skutki, w tym odnoszące się do innych celów/osi, są związane z realizacją poszczególnych działań osi 3 (pośrednie, pozytywne/ negatywne skutki dla beneficjentów, podmiotów innych niż beneficjenci, na poziomie lokalnym)?
- Czy efekty realizacji działań są trwałe i odczuwalne? W jaki stopniu i dla kogo?
- Jaka jest skala efektu *deadweight*? W których działaniach jest on najwyższy?

Rozdział został oparty na wynikach przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych z beneficjentami i wnioskodawcami działań 311 i 312 (oś III). Miało to pozwolić na odpowiedź na postawione pytania badawcze dotyczące efektów osi III. Należy mieć jednak na uwadze, że poza sposobem składania wniosków i badaniem zgodności z LSR, wsparcie udzielane w osi IV na operacje spełniające warunki przyznania pomocy dla działań 311 i 312, nie różniło się od tego z osi III. Efekty były więc zbieżne, choć ich skala w przypadku operacji wdrażanych poprzez oś IV jest zdecydowanie mniejsza niż w osi III z uwagi na poziom wykorzystanych środków. Informacje na temat efektów wdrażania działań poprzez oś IV uzyskane w czasie badań z LGD i beneficjentami działań stanowią uzupełnienie analiz.

4.2.1 Zróżnicowanie gospodarcze

Wpływ osi III na zróżnicowanie gospodarcze

Efektem działań było przede wszystkim powstanie nowych działalności gospodarczych oraz rozwój tych już istniejących. Przedstawione analizy odnoszą się do osi III.

Pierwszym rozpatrywanym aspektem jest wpływ PROW na podjęcie działalności pozarolniczej. Jeśli chodzi o działanie 311 to z przeprowadzonego badania CATI⁵² wynika, iż 80% beneficjentów przed ubieganiem się o dofinansowanie nie prowadziło pozarolniczej działalności gospodarczej. W grupie kontrolnej (nieskutecznych wnioskodawców) odsetek ten był nieznacznie niższy - 72,9%. Istotne jest jednak zwrócenie uwagi, że **bez wsparcia z PROW tylko 19,4% spośród tej grupy wnioskodawców udało się podjąć działalność pozarolniczą**.

Interwencja miała więc duże znaczenie dla aktywizowania rolników. W ujęciu ilościowym – jak ukazują dane monitoringowe dla działania 311 (oś III) – wzrost liczby gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą wyniósł 15 246 (osób)⁵³. Stanowi to niewiele ponad 1% wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce⁵⁴.

W działaniu 312 (oś III) – zgodnie z danymi monitoringowymi⁵⁵ - 26,4% wspartych przedsiębiorstw było tymi nowoutworzonymi⁵⁶. W liczbach bezwzględnych projekty zostały zrealizowane przez **3 678 nowoutworzonych mikroprzedsiębiorstw i przez 9 818 wcześniej istniejących podmiotów**⁵⁷. Wsparciu nowoutworzonych firm zostało dedykowane 687,76

⁵² Badanie przeprowadzone wśród beneficjentów osi III.

⁵³ W osi IV było to dodatkowe 1 812 osób.

⁵⁴ Liczba gospodarstw rolnych według danych na 1.06.2013 wynosiła w Polsce 1 428 549 (BDL GUS).

⁵⁵ Dane ARiMR - sprawozdanie roczne na koniec 2015 r.

⁵⁶ Proporcja ta została zachowana w badaniu CATI.

⁵⁷ W osi IV było to dodatkowych 401 nowoutworzonych i 820 istniejących przedsiębiorstw.

mln zł, podczas gdy na istniejące przedsiębiorstwa skierowano 1 922,35 mln zł. Można szacować, że wsparcie trafiło do ok. 1,1% ogółu podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenach wiejskich w kraju⁵⁸.

Wyniki badania CATI ukazują, że **w grupie wnioskodawców, którzy wcześniej nie podejmowali działalności gospodarczej, bez dofinansowania założyło ją 29,2%**. Dofinansowanie stanowiło więc istotny bodziec do zakładania działalności gospodarczej, choć w działaniu 312 nieco mniejszy niż w działaniu 312.

Warto przytoczyć powody jakie wskazywali wnioskodawcy, którym nie udało się podjąć działalności pozarolniczej. Najczęściej zaznaczaną przyczyną (16,9% wskazań) był brak środków finansowych. Częściej wskazywali na to wnioskodawcy działania 311 (20%) niż działania 312 (13,3%). Inne powody to: strach przed utratą zainwestowanych środków (5%), znalezienie innych źródeł dochodu (5%). Pojawiły się także stwierdzenia (wśród wnioskodawców działania 311) o chęci prowadzenia wyłącznie gospodarstwa rolnego, co wskazuje na niezrozumienie założeń działania o rozwoju innych źródeł zarobkowania. Potwierdzenie tego udało się także uchwycić w wywiadach pogłębionych. Wypowiedzi części respondentów wskazywały na myślenie o dofinansowaniu w kontekście poprawy efektywności działania swojego gospodarstwa rolnego, a nie o rozwoju usług pozarolniczych. Jednocześnie dla tych respondentów głównym źródłem dochodów miało pozostać gospodarstwo rolne.

Rycina 35 Sprzęt zakupiony w ramach rozwoju działalności rekreacyjnej przez beneficjenta działania 311 (po lewej), tartak prowadzony przez beneficjenta działania 312 (po prawej u góry) oraz sprzęt do budowy dróg beneficjenta działania 312 (po prawej u dołu)



Źródło: EGO.

⁵⁸ Liczbę podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON (bez gospodarstw indywidualnych rolników) na koniec 2014 r. określa się na 1 212 589 (Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r., GUS)

Wpływ dofinansowania na rozwój wcześniej prowadzonej przez beneficjentów działalności można określić na podstawie badania CATI i wywiadów pogłębionych.

Wyniki badania ilościowego (ryc. na następnej stronie), ukazują, że dzięki dokonany inwestycjom zwiększył się przede wszystkim zakres podejmowanej działalności (łącznie 70% badanych wskazało na duży i bardzo duży wpływ).

Jak wynika z badań jakościowych, zakup sprzętu i wyposażenia przekładał się na możliwości świadczenia nowych usług, a co istotne zwykle o wyższej jakości. Pozytywne zmiany widziano również w czasie realizacji zamówień, gdyż nowe maszyny podnosiły wydajność pracy (*„dzięki nowym maszynom jesteśmy w stanie szybciej i lepiej wykonywać zlecenia”*).

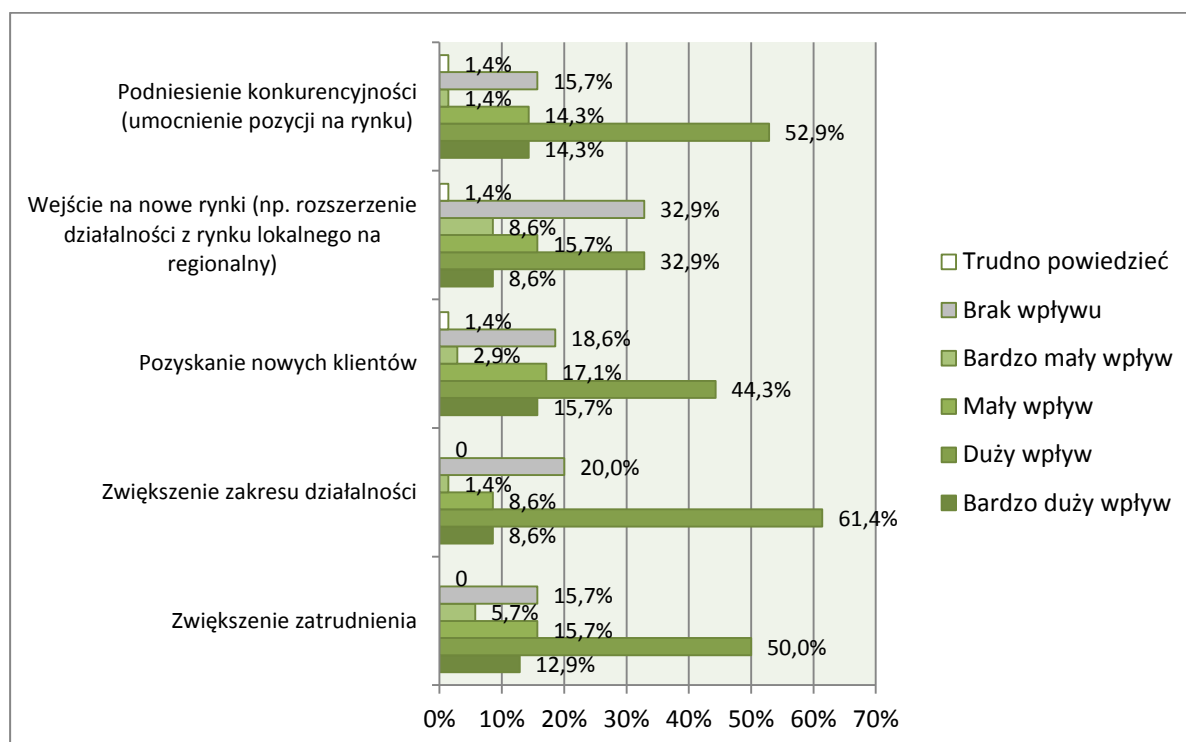
60% beneficjentów wskazało na duży i bardzo duży wpływ projektu na pozyskanie nowych klientów (*„część zleceń była wcześniej dla nas niedostępna”*). Kolejny istotny efekt wsparcia to wzrost zatrudnienia, choć było to po części związane z wymogami uzyskania dofinansowania w działaniu 312. Na znaczący wpływ na ten aspekt wskazało 63% badanych.

Relatywnie najrzadziej zauważanym efektem dofinansowania było wejście na nowe rynki (41% wskazań). Wiązać to można z faktem, że wsparciem zostały objęte osoby samozatrudnione oraz najmniejsze podmioty, działające w skali lokalnej i nie planujące dalszej ekspansji. Ponadto, funkcjonowały one najczęściej w branżach nisko technologicznych i były kalką istniejących już rozwiązań (nie były skierowane na innowacyjność).

Całościowo wsparcie z PROW pozwoliło na zwiększenie konkurencyjności firm – 67% beneficjentów uważało, że wpływ ten był duży lub bardzo duży. (*„staliśmy się lokalnym liderem. Dzięki dofinansowaniu byliśmy w stanie zakupić sprzęty, których w okolicy brakowało”*).

Ukazane wyniki niosą optymistyczny obraz oddziaływania wsparcia z PROW na rozwój działalności pozarolniczej.

Rycina 36 Wpływ dofinansowania z PROW na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej (beneficjentów którzy ją podejmowali przed realizacją projektu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów (n=70, z czego dla działania 311 - 16, dla działania 312 - 54).

Odnosząc się do perspektywy wpływu na zwiększanie dostępu do usług i zróżnicowanie gospodarki warto spojrzeć na **typy działalności**, jakie powstały lub zostały rozwinięte za sprawą wsparcia z PROW.

W działaniu 311 widać zdecydowaną przewagę operacji zrealizowanych w zakresie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa. Stanowią one blisko 70% wszystkich podjętych projektów,

konsumując kwotę wsparcia w wysokości 1 011,66 mln zł (73,6% wsparcia na działanie). W następnej kolejności należy wymienić 10% operacji dotyczących usług dla ludności, dofinansowanych kwotą 121,8 mln zł. 7% operacji obejmowało usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem, a 6% - roboty i usługi budowlane lub instalacyjne. Pozostałe typy operacji miały dużo mniejsze znaczenie (tabela poniżej).

Pochodną dużej liczby operacji w obszarze usług dla gospodarstw rolnych jest największa liczba miejsc pracy tam utworzonych. W porównaniu jednak do udziału operacji, liczba miejsc pracy jest niewielka. Oznacza to, że operacje te nie generowały zbyt dużego wzrostu zatrudnienia. Z drugiej strony zwiększaniu zatrudnienia sprzyjały działalności w zakresie usług dla ludności, robót i usług budowlanych lub instalacyjnych, sprzedaży hurtowej i detalicznej, rzemiosła i rękodzielnictwa, przetwórstwa, usług transportowych. Zwiększaniu zróżnicowania gospodarki rozumianemu jako tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich sprzyjały więc w większej mierze działalności nie związane z rolnictwem.

Wyniki badania CATI wnoszą, że działanie 311 sprzyjało raczej samozatrudnieniu rolników. Tylko w co drugiej działalności obecnie na stałe pracują dwie osoby (średnie zatrudnienie wynosi 1,51). Dodać do tego należy zatrudnienie sezonowe, które sięga prawie temu stałemu (średnie zatrudnienie sezonowe wynosi 1,1). Dane te można tłumaczyć charakterem podjętych działalności, często powiązanych z rolnictwem czy innymi sezonowymi aktywnościami (np. agroturystyka, budownictwo), wymagającymi doraźnego wspierania się pracownikami.

Tabela 9 Liczba operacji i wartość środków publicznych według zakresu projektów w działaniu 311 (oś III)

Zakres	Liczba operacji (udział w całości)	Środki publiczne (udział w całości)	Liczba utworzonych miejsc pracy ⁵⁹ (udział w całości)
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	69,5%	73,6%	59,8%
Usługi dla ludności	10,4%	8,9%	15,8%
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	7,2%	5,7%	6,2%
Roboty i usługi budowlane lub instalacyjne	6,1%	5,9%	8,0%
Sprzedaż hurtowa	1,8%	1,8%	2,0%
Sprzedaż detaliczna	1,5%	1,3%	2,6%
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	1,1%	0,8%	1,7%
Usługi komunalne	0,7%	0,7%	0,7%
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	0,7%	0,6%	0,9%
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0,4%	0,4%	1,2%
Usługi transportowe	0,3%	0,3%	0,9%
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	0,1%	0,2%	0,2%
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	0,1%	0,0%	0,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Zgodnie z przedstawionymi danymi okazuje się, że podjęcie działalności związanej z rolnictwem okazało się być najłatwiejszym i najbardziej oczywistym kierunkiem dla rolników. Przeprowadzone wywiady pokazują, że rolnicy myśląc o rozwoju, ograniczają się do tego co już znają, nie wykraczając raczej poza skalę lokalną. Potwierdzają to wyniki ewaluacji śródkresowej PROW, w której zauważono, że beneficjenci działania 311 przy wyborze działalności kierowali się przede wszystkim popytem na usługi w najbliższej okolicy. Znaczenie miały także wykształcenie, posiadane umiejętności i kwalifikacje, jak również nawiązane wcześniej kontakty⁶⁰.

Największy problem w kontekście możliwości osiągnięcia efektów działania dotyczących zróżnicowania gospodarki stanowiło wykorzystanie zakupionych maszyn rolniczych. Zgodnie z założeniami, miały być one wykorzystywane do świadczenia usług na rzecz innych

⁵⁹ Suma stałych i sezonowych miejsc pracy.

⁶⁰ Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, 2010, tom III, s.31.

gospodarstw, ale w skrajnych przypadkach – jak przyznawano w czasie wywiadów – maszyny były używane głównie we własnym gospodarstwie beneficjenta. Trudno w tym kontekście dziwić się pojawiającym się opiniom, iż środki zostały tak naprawdę skierowane na modernizację gospodarstw (*„Jak się skończyły środki na modernizację (Działanie 121 PROW), to rolnicy przerzucili się na różnicowanie.”*). W związku z tym niektórzy rozmówcy, reprezentujący instytucje wdrażające, wyrażali przekonanie, że takie podejście nie doprowadzi do rzeczywistych przemian na obszarach wiejskich. Pojawiały się również głosy, iż dopuszczenie do wsparcia działalności rolniczej było błędem właśnie z uwagi na brak weryfikacji, jaki jest rzeczywisty potencjał do świadczenia usług zewnętrznych. Jest to bardzo ważne zagadnienie, gdyż jak wynika z wywiadów z beneficjentami część z nich nie oceniła zapotrzebowania rynku. Zwrócono uwagę, że dofinansowanie modernizacji gospodarstw stało się powszechne i wielu rolników dysponuje wysokiej klasy maszynami w związku z czym maleje zapotrzebowanie na zewnętrzne usługi (*„Może trochę mało jest chętnych na te moje usługi, bo teraz dużo ludzi dostało dotację, to każdy ma lepsze maszyny.”*, *„Rolnicy mają teraz dużo maszyn i są samowystarczalni. Jeżeli mam do wykonania jakąś usługę to przeważnie jest to daleko od mojego miejsca zamieszkania, przez co staje się nieopłacalne.”*)

Działanie wspierało więc raczej tradycyjne formy działalności pozarolniczej na wsi, które nie pozwalały na oderwanie się od rolnictwa. Potwierdzają to także dane pozyskane w badaniu CATI. Zgodnie z nimi w grupie badanych beneficjentów 85% pozostawało ubezpieczonych w KRUS. Tylko 4,7% z nich nie posiadało gospodarstwa rolnego.

Warto także zwrócić uwagę na wielkość gospodarstw rolnych prowadzonych przez beneficjentów. Znaczącą grupę stanowili właściciele dużych gospodarstw rolnych - 21,2% respondentów działania 311 dysponowała gospodarstwem powyżej 50 ha, 30,6% - między 20 a 50 ha, a 25,9% - między 10 a 20 ha. Beneficjenci posiadający gospodarstwa poniżej 10 ha stanowili tylko 17,6% (z czego 3,5% miało gospodarstwo do 5 ha). Możliwe jednak, że proporcje w badanej grupie beneficjentów są zaburzone w stosunku do całej populacji. W przypadku większych gospodarstw wsparcie mogło służyć dywersyfikacji działalności, jednak trudno się spodziewać od właścicieli tego typu gospodarstw odchodzenia od rolnictwa. W najtrudniejszej sytuacji materialnej znajdują się osoby dysponujące małymi gospodarstwami, z których trudno się utrzymać bez dodatkowych źródeł dochodów. Ekonomisci rolni podkreślają, że dopiero gospodarstwo rolne powyżej 30 ha i wartości ekonomicznej 16 ESU jest w stanie uzyskać poziom dochodów pozwalający na rozwój⁶¹. Z tych też względów w ewaluacji śródokresowej PROW rekomendowano silniejszy nacisk na wspieranie rolników z gospodarstw mniejszych obszarowo⁶². Warto zwrócić uwagę,

⁶¹ Nurzyńska I., Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, IRWiR PAN.

⁶² Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, 2010, tom III, s.40.

że w 2011 roku wprowadzono kryteria wyboru projektów, które miały premiować mniejsze gospodarstwa⁶³.

Podsumowując informacje zebrane dla działania 311 należy uznać, że interwencja w niewielkim stopniu przyczyniała się do zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich w kierunku działalności nierolniczej.

Inaczej sytuacja kształtowała się w działaniu 312, w którym – w ujęciu ilościowym – większość mikroprzedsiębiorstw działała w obszarze usług dla ludności (32% zrealizowanych operacji⁶⁴) (tabela poniżej). Kwotowo na tego typu przedsięwzięcia zostało przeznaczone 810,27 mln zł. Około 22% operacji dotyczyło robót i usług budowlanych lub instalacyjnych. Na trzecim miejscu znalazły się usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (14% operacji). Choć widoczna jest dominacja tych trzech typów działalności, to jednak struktura jest bardziej zrównoważona niż w przypadku działania 311.

W zakresie wymienionych powyżej rodzajów działalności stworzono także najwięcej miejsc pracy. Porównując udział operacji i środków na nie dedykowanych z udziałem utworzonych miejsc pracy w poszczególnych typach działalności widać, że większemu zatrudnieniu sprzyjało działanie firmy w obszarze robót budowlanych i instalacyjnych, usług transportowych, przetwórstwa, sprzedaży detalicznej.

Z badania CATI wynika natomiast, że w jednej wspartej mikro firmie jest utworzonych około 6-7 stałych miejsc pracy (średnia - 6,54). Prawie połowa z tych miejsc pracy miała związek z projektem (średnia - 2,73). Dodatkowo, średnio na firmę przypada jedno sezonowe miejsce pracy. PROW z racji stawianych wymagań miał duże znaczenie dla wzrostu zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego PROW na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 172, poz. 1027).

⁶⁴ Dotyczy to działania 312 w osi III.

Tabela 10 Liczba i wartość środków publicznych według zakresu projektów w działaniu 312 (oś III)

Zakres	Liczba operacji (udział w całości)	Środki publiczne (udział w całości)	Liczba utworzonych miejsc pracy (udział w całości)
Usługi dla ludności	31,7%	31,0%	28,1%
Roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	22,4%	22,1%	25,3%
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	14,5%	15,0%	15,0%
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	7,2%	8,2%	5,0%
Sprzedaż detaliczna	7,1%	6,7%	9,0%
Sprzedaż hurtowa	6,7%	7,1%	6,9%
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	5,6%	5,7%	5,4%
Usługi komunalne	1,4%	1,2%	0,8%
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	1,0%	0,7%	0,9%
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	0,7%	0,4%	1,0%
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	0,6%	0,5%	0,7%
Usługi transportowe	0,6%	0,5%	1,4%
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	0,6%	0,8%	0,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Z perspektywy zwiększania różnicowania gospodarki warto szczególną uwagę zwrócić na nowe mikroprzedsiębiorstwa (tabela poniżej). Największy odsetek nowych mikroprzedsiębiorstw w ogóle wspartych firm widoczny jest w zakresie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (36,2%). Kolejno należy wymienić jeszcze: wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy (34,5%), usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (33,8%), usługi dla ludności (28,7%).

Tabela 11 Przedsiębiorstwa istniejące i nowoutworzone według zakresu działalności w działaniu 312 (oś III)

Zakres	Liczba wspartych mikroprzedsiębiorstw				
	Nowo utworzone	Istniejące	Udział nowoutworzonych (w ogóle wspartych firm)	Nowoutworzone (udział typów działalności w ogóle nowoutworzonych)	Istniejące (udział typów działalności w ogóle istniejących)
Usługi dla ludności	1275	3163	28,7%	34,7%	32,2%
Roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	746	2334	24,2%	20,3%	23,8%
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	734	1292	36,2%	20,0%	13,2%
Usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	343	671	33,8%	9,3%	6,8%
Sprzedaż detaliczna	178	825	17,7%	4,8%	8,4%
Rzemiosło lub rękodzielnictwo	137	628	17,9%	3,7%	6,4%
Sprzedaż hurtowa	109	806	11,9%	3,0%	8,2%
Usługi komunalne	51	140	26,7%	1,4%	1,4%

Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	30	104	22,4%	0,8%	1,1%
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	29	55	34,5%	0,8%	0,6%
Magazynowanie lub przechowywanie towarów	19	63	23,2%	0,5%	0,6%
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	18	80	18,4%	0,5%	0,8%
Usługi transportowe	10	69	12,7%	0,3%	0,7%
Ogółem	3678	9818	26,4%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Patrząc natomiast na typy działalności, które były najchętniej wybierane przez nowych przedsiębiorców dominują usługi dla ludności (34,7%), roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne (20,3%), a także usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (20%). W porównaniu do danych dla firm istniejących, największa różnica widoczna jest w przypadku usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, gdyż ten rodzaj wsparcia dotyczył tylko 13,2% wcześniej funkcjonujących firm. Zakres wspartych działalności był generalnie bardziej różnorodny w przypadku firm istniejących niż tych nowoutworzonych. Wsparcie sprzyjało więc poniekąd koncentrowaniu się beneficjentów na zakładaniu firm świadczących usługi powiązane z rolnictwem.

Otrzymane dofinansowanie oddziaływało na rezygnowanie z prowadzenia gospodarstwa. Jak ukazują dane ARiMR, 23,9% z ogólnej liczby wspartych mikroprzedsiębiorstw było prowadzonych przez byłych rolników lub domowników. Należy to uznać za zadowalający wynik. Barierą tego rozwiązania była konieczność rezygnacji z korzystnego ubezpieczenia w KRUS.

Działanie 312 miało istotny wpływ na różnicowanie działalności gospodarczej, w tym na rozwój przedsiębiorczości rolników. Warto dodać, że realizowane typy operacji były zróżnicowane tematycznie, w tym dotyczyły branż, w których możliwy jest rozwój oparty o zwiększanie zatrudnienia, a nie bazujący tylko na samozatrudnieniu.

Wpływ operacji spełniających warunki przyznania pomocy dla działania 311 i 312 w osi IV

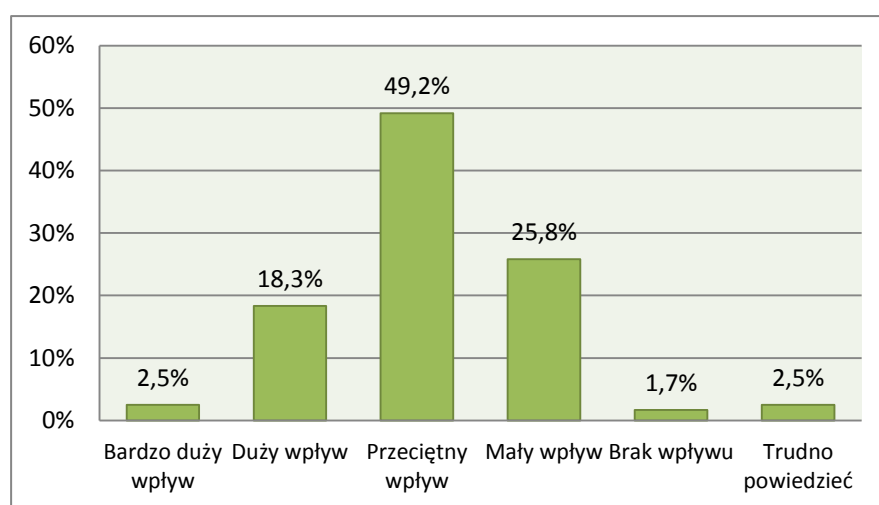
Warto również uwzględnić wnioski dotyczące wpływu wsparcia kierowanego poprzez LGD na zwiększanie zróżnicowania gospodarki. Realizacja działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości przysparzała LGD największych problemów spośród wszystkich realizowanych zadań. Zarysowując w skrócie, problemy wiązały się z brakiem zainteresowania potencjalnych odbiorców tego rodzajem inwestycji oraz barierami w procesie aplikowania i realizacji projektów⁶⁵. Dotyczyło to zwłaszcza działania 312. Skutkowało to częstym przesuwaniem alokacji z tych działań na inne typy interwencji

⁶⁵ Szczegółowo bariery zostały opisane w dalszej części raportu.

realizowane przez LGD. W konsekwencji nie udało się wygenerować spodziewanych efektów, co odbijało się również na poziomie realizacji wskaźników założonych w LSR.

W związku z powyższym przedstawiciele LGD w badaniu ankietowym bardzo ostrożnie odnosili się do wpływu ich działalności na wzrost możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem (rycina poniżej). Najczęściej wybierana była odpowiedź o przeciętnym wpływie. Tylko 18% ankietowanych, uważało że działanie LGD wywierało duży wpływ na zatrudnienie. Jednak większa była grupa respondentów wskazujących na mały wpływ (25,8%). Choć nie zostało to ukazane na poniższym wykresie, warto zaznaczyć, że spośród wszystkich obszarów, na które potencjalnie mogły oddziaływać działania LGD, to właśnie w zakresie zróżnicowania gospodarki wpływ ten został oceniony jako najniższy.

Rycina 37 Wpływ działalności LGD w latach 2007-2013 na wzrost możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z LGD (n=120).

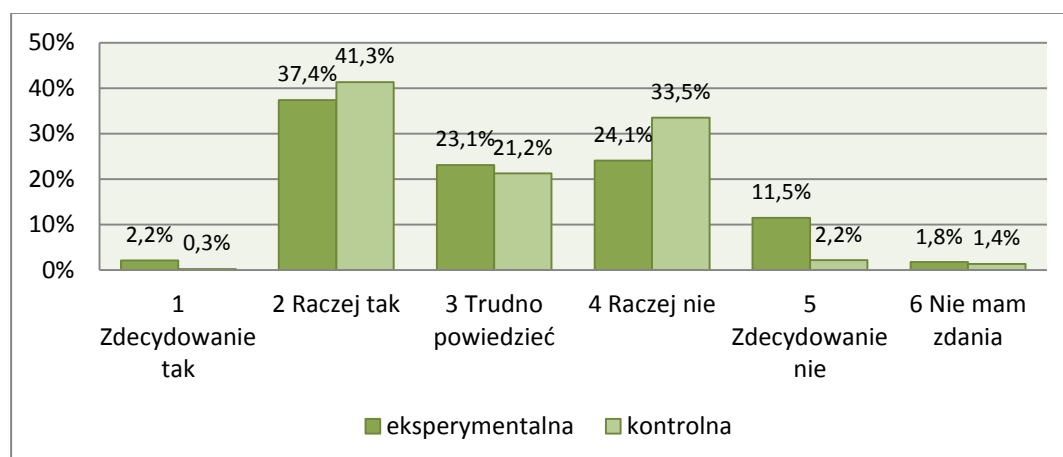
Zróżnicowanie gospodarcze w opinii mieszkańców obszarów wiejskich

Na zakończenie można opisać postrzeganie zmian w zakresie zróżnicowania gospodarki przez mieszkańców obszarów wiejskich. Zostali oni poproszeni o odniesienie się do kwestii możliwości znalezienia w gminie pracy poza rolnictwem oraz zmian w tym zakresie w ostatnich 7 latach.

W gminach eksperymentalnych i kontrolnych opinie na temat możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem były dość zbliżone.

Uzyskano podobny odsetek negatywnych odpowiedzi – około **35% respondentów odpowiedziało, że nie widzi możliwości zdobycia pracy poza rolnictwem** (ryc. na następnej stronie). Porównując więc wyniki dla grupy kontrolnej i eksperymentalnej – dzięki nagromadzeniu finansowania z PROW nie pojawiły się istotne efekty, rzutujące na postrzeganie możliwości znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem.

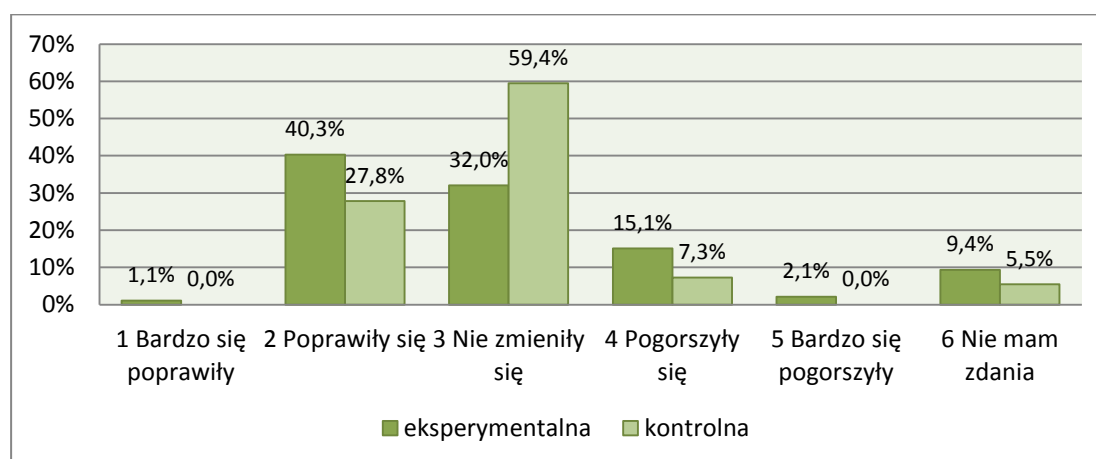
Rycina 38 Czy w Pana(i) gminie można znaleźć pracę poza rolnictwem?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Respondentów zapytano o zmiany jakie zaszły w ostatnich 7 latach w zakresie możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem (ryc. poniżej). W gminach kontrolnych widoczne jest postrzeganie sytuacji jako bardziej stabilnej – na brak zmian wskazało 59,4% badanych. Co istotne, mieszkańcy gmin eksperymentalnych częściej zauważali poprawę sytuacji. Z drugiej strony także w grupie eksperymentalnej odnotowano większy udział odpowiedzi o pogorszeniu sytuacji. Dlatego też można wnioskować, że wpływ wsparcia z perspektywy mieszkańców nie jest w zasadzie odczuwalny.

Rycina 39 W ostatnich 7 latach możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem w Pana(i) gminie:



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Podsumowując zgromadzone informacje należy wnioskować, iż działanie 311 miało raczej niewielki wpływ na różnicowanie działalności gospodarczej. Decydujące o tym było skierowanie zdecydowanej większości środków działania na projekty dotyczące usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa. Podjęcie tradycyjnych form działalności pozarolniczej, nie sprzyjało rezygnowaniu z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Interwencja mogła odnieść wręcz przeciwny skutek, gdyż przez niektórych odbiorców była traktowana jako możliwość modernizacji gospodarstwa (poprzez zakup maszyn). Problem leżał więc w braku analizy i weryfikacji potencjału do świadczenia usług zewnętrznych oraz w podejściu beneficjentów.

Jeśli chodzi o działanie 312 to z analiz wyłania się pozytywny obraz pod kątem uzyskanych efektów. Zakres tematyczny projektów zrealizowanych w jego ramach był relatywnie zróżnicowany. Warto zauważyć, że pojawiały się branże (zwłaszcza budownictwo, usługi transportowe), w których możliwy jest rozwój oparty o zwiększanie zatrudnienia, a nie bazujący na samozatrudnieniu. Działanie pozwalało na rezygnowanie z prowadzenia gospodarstwa – ¼ wspartych mikroprzedsiębiorstw była prowadzona przez byłych rolników lub domowników. Interwencja miała więc istotny wpływ na różnicowanie działalności gospodarczej, w tym na rozwój przedsiębiorczości rolników. Mimo osiągniętych efektów należy pamiętać, że ich skala została ograniczona z uwagi na niewykorzystanie połowy pierwotnie przyznanej alokacji. Jak oszacowano, finansowanie trafiło do ok. 1% firm działających na terenach wiejskich w Polsce. Choć więc efekty są zauważane na poziomie beneficjentów, w zakresie rozwoju ich firm, to w skali kraju są one wręcz znikome. Tłumaczyć to może wyniki badania CAPI, z których wynika, że z perspektywy mieszkańców nie jest odczuwalny wpływ PROW w aspekcie zatrudnienia poza rolnictwem.

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich i LGD często zauważali, że w zakresie różnicowania gospodarki obszarów wiejskich pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Został jednak wykonany bardzo ważny krok, pozwalający pobudzić przedsiębiorczość mieszkańców wsi i zwiększyć ich aktywność.

4.2.2 Jakość życia

Jednym z efektów interwencji miało być zróżnicowanie dochodów ludności zamieszkującej obszary wiejskie, a przez to podniesienie jakości życia (w ujęciu materialnym). Wnioski co do wpływu PROW na ten aspekt opierają się na przeprowadzonych badaniach terenowych – badaniu CATI oraz wywiadach pogłębionych z beneficjentami działań 311 i 312 (oś III).

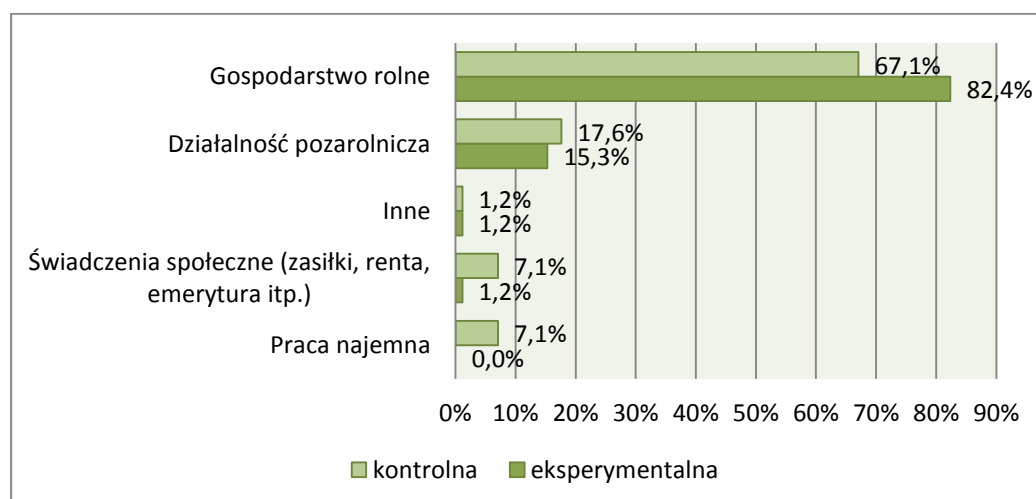
W działaniu 311, w przypadku zdecydowanej większości beneficjentów (82,4%) główne źródło dochodów stanowi gospodarstwo rolne.

Co więcej jest to nawet wyższy odsetek niż w grupie kontrolnej (67,1%) (ryc. na następnej stronie). Warto jednak zwrócić uwagę, że w grupie kontrolnej częściej występowała negatywna sytuacja utrzymywania się ze świadczeń społecznych (w przypadku 7,1%

respondentów wobec 1,2% w grupie eksperymentalnej). Częściej również pojawiały się wskazania pracy najemnej jako głównego źródła dochodów. Dochody z działalności pozarolniczej pełnią zasadniczą rolę w przypadku 15,3% beneficjentów, a więc nieco rzadziej niż w grupie kontrolnej (17,6%).

Na podstawie odpowiedzi na pytanie, jakie były główne źródła utrzymania beneficjentów przed realizacją projektu można wnioskować, iż wcześniej w jeszcze większym stopniu było to gospodarstwo rolne oraz praca najemna. Można postawić ostrożny wniosek, że wsparcie sprzyjało rezygnowaniu z pracy najemnej, ale także wzmacniało potencjał prowadzonego gospodarstwa rolnego. Wynika to z przeważającej roli operacji w zakresie usług związanych z rolnictwem – sprzęt zakupiony w projekcie często był też wykorzystywany na potrzeby własnego gospodarstwa. Powiązać to można także z faktem, że relatywnie często beneficjenci prowadzili duże gospodarstwo, a więc siłą rzeczy przychody z działalności pozarolniczej stanowiły tylko małą część domowego budżetu (*„Mam duże gospodarstwo, a usługi które świadczę dzięki ciągnikowi dają ok. 20 000 zł netto w ciągu roku. Przy takim gospodarstwie jak moje to jest bardzo mało.”*)

Rycina 40 Główne źródło dochodów w gospodarstwach beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców działania 311

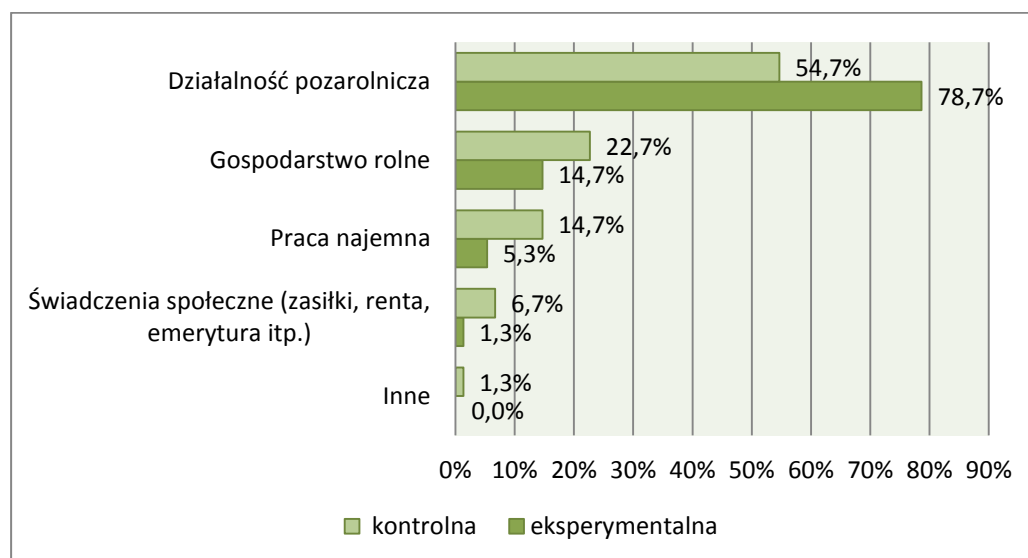


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów (n= 85) i wnioskodawców (n=85).

Pozytywny obraz wyłania się z analizy informacji pozyskanych dla beneficjentów działania 312. Otóż, w tej grupie **aż 78,7% badanych stwierdziło, iż utrzymuje się głównie z działalności pozarolniczej.**

W grupie kontrolnej było to dużo niższy odsetek – 54,7% (ryc. na następnej stronie). Należy jednak pamiętać, że 73% wspartych firm działało już przed rozpoczęciem projektu. Dzięki otrzymanemu dofinansowaniu następowało zmniejszenie dochodów beneficjentów uzyskiwanych z pracy w gospodarstwie rolnym i pracy najemnej. W przypadku beneficjentów działania 312 widoczny jest więc pozytywny wpływ na zwiększanie dochodów z działalności pozarolniczej.

Rycina 41 Główne źródło dochodów w gospodarstwach domowych beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców działania 312



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów (n= 75) i wnioskodawców (n=75).

Najbardziej odczuwalnym efektem otrzymania dofinansowania z perspektywy gospodarstwa domowego beneficjentów było zwiększenie dochodów na jednego członka rodziny.

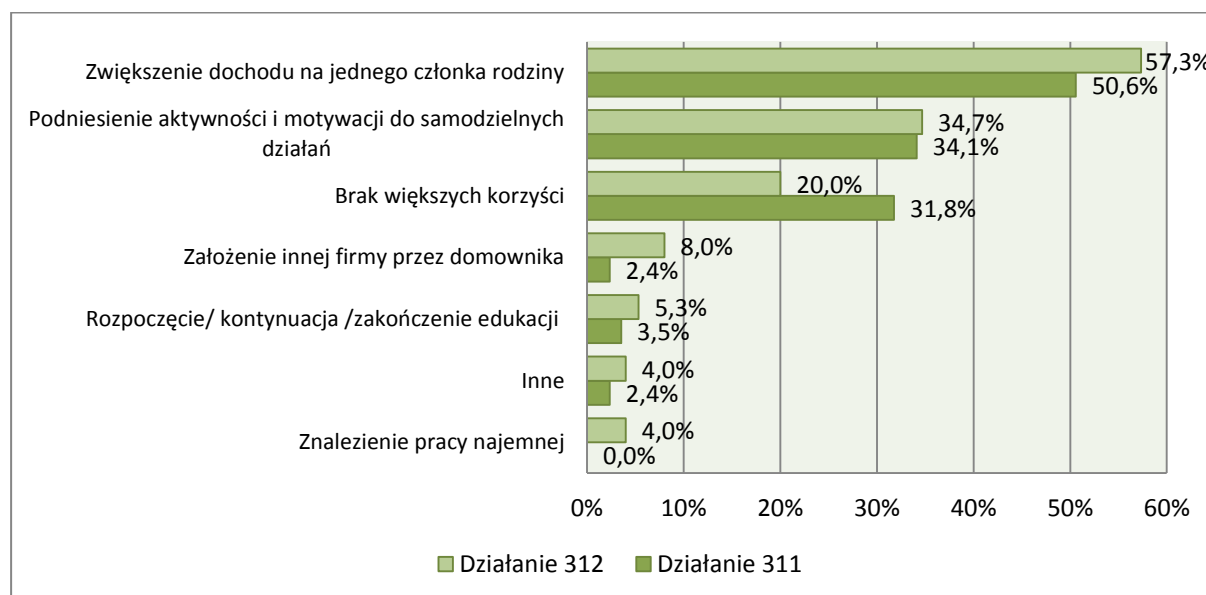
Na ten efekt wskazało 50,6% beneficjentów działania 311 i 57,3% beneficjentów działania 312 (ryc. na następnej stronie). Dokonane inwestycje w rozwój działalności gospodarczej przełożyły się więc na wyższe zarobki, które podniosły poziom życia. Jednakże, jak widać, nie dotyczyło to wszystkich beneficjentów. Wyjaśnić to można m.in. obciążeniami budżetu domowego związanymi ze spłacaniem kredytu, inwestowaniem w rozwój działalności. Jednak też część działalności mogło nie spotkać się z zapotrzebowaniem rynkowym, przez co nie generowały istotnych przychodów.

Drugim istotnym efektem było **podniesienie aktywności i motywacji do samodzielnych działań** – twierdził tak co trzeci ankietowany. Samo przygotowanie wniosku i przeprowadzenie inwestycji wymagało już pewnej inicjatywy od mieszkańców terenów wiejskich. Sukces w pozyskiwaniu środków upewniał, że warto było podjąć wysiłek. Przeprowadzone rozmowy z beneficjentami ukazywały, że po uzyskaniu dofinansowania starali się oni też poszukiwać innych źródeł finansowania rozwoju działalności, zamierzali też wnioskować o dofinansowanie z funduszy na lata 2014-2020.

Inne efekty takie jak: założenie innej firmy przez domownika; rozpoczęcie, kontynuacja lub zakończenie edukacji; znalezienie pracy najemnej były wybierane sporadycznie. Zaznaczyć należy, że dotyczyły one głównie beneficjentów działania 312. W tej grupie odnotowano także mniej twierdzeń o braku większych korzyści – było to 20% wobec 31,8% odpowiedzi w przypadku korzystających z działania 311. Kolejny raz potwierdzić można, że także w perspektywie indywidualnej działanie 312 przyniosło szersze efekty niż działanie 311.

Inne efekty dotyczące perspektywy indywidualnej dotyczyły możliwości nawiązywania nowych kontaktów oraz wymiany doświadczeń. Beneficjenci wskazywali również, iż realizacja projektu, zwłaszcza jeśli w jego ramach były podejmowane większe inwestycje (np. budowlane), pozwoliła nabyć nową wiedzę w koordynowaniu przedsięwzięć.

Rycina 42 Efekty realizacji projektu z PROW odczuwane przez beneficjentów i członków ich gospodarstw domowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów (n=160, z czego dla działania 311 - 85, dla działania 312 - 75).

Podsumowując, wyniki uzyskane dla działania 311 pozwalają sądzić, że wsparło ono w największej mierze prowadzenie gospodarstwa rolnego beneficjentów. Aż 82,4% z nich uznało gospodarstwo rolne za swoje główne źródło dochodów. Co zastanawiające rzadziej tego typu odpowiedzi uzyskano w grupie kontrolnej (67,1%). Można postawić ostrożny wniosek, że wsparcie sprzyjało rezygnowaniu z pracy najemnej, ale także wzmacniało potencjał prowadzonego gospodarstwa rolnego. Jako uzasadnienie tego stanu rzeczy ponownie można przywołać kwestię nastawienia projektów na usługi związane z rolnictwem oraz kierowanie wsparcia do relatywnie dużych gospodarstw. Niewątpliwie pozytywnym efektem projektu był wzrost dochodu przypadającego na 1 członka gospodarstwa domowego odczuwalny w przypadku co drugiego beneficjenta. Można to wiązać z powstaniem nowego źródła dochodów, ale i z wzrostem mechanizacji i efektywności pracy w gospodarstwie rolnym.

Inaczej sytuacja kształtowała się w przypadku beneficjentów działania 312. Dla prawie 80% z nich główne źródło dochodów stanowi działalność pozarolnicza, podczas gdy w grupie kontrolnej jest to 54,7%. Interwencja przyczyniła się również do podniesienia jakości życia ponad połowy beneficjentów, dzięki zwiększaniu dochodów przypadających na członka rodziny.

4.2.3 Dodatkowe efekty zrealizowanych projektów

W ramach niniejszego podrozdziału zostały omówione efekty dotyczące społeczności lokalnej. Efekty te można bowiem uznać za pośrednie wobec wsparcia, które było kierowane do indywidualnych odbiorców i ich rodzin. Niemniej jednak szerzej odczuwalne – poza grupą beneficjentów, są inne korzyści np. związane z dostarczaniem różnego rodzaju usług i produktów. W drugiej części zostały zaprezentowane negatywne efekty wiążące się z realizacją projektów.

Inne efekty interwencji

Podczas badania CATI około połowa beneficjentów działania 311 i 312 zauważyła inne, wykraczające poza cele działań, pozytywne efekty związane z realizacją projektów.

Najczęściej w wypowiedziach beneficjentów pojawiał się aspekt **wzrostu dostępności do usług dla mieszkańców**. Z racji skierowania wielu projektów na usługi rolnicze, z dużą częstotliwością pojawiały się wskazania o możliwości pomocy sąsiadom w ich gospodarstwach rolnych. W dalszej kolejności pojawiały się inne usługi dotychczas trudno dostępne w najbliższej okolicy np. warsztaty samochodowe, sklepy, usługi budowlane, agroturystyka, sale weselne. Warty podkreślenia jest także fakt, że poza dostępnością, wzrosła jakość usług czy różnorodność produktów. Wnioskodawcy uważali także za dodatkowy efekt fakt wykorzystywania sprzętu w inwestycjach czy działaniach realizowanych na rzecz gminy. Przykładem są firmy świadczące usługi odśnieżania dróg, budowy placów zabaw, budowy dróg. Szerszym efektem w przypadku działalności turystycznej było zwiększenie atrakcyjności danego miejsca.

Kolejnym ważnym efektem było **tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców gminy**. Mimo, że kwestia ta była spodziewanym efektem działania, to respondenci klasyfikowali ten efekt jako nie związany bezpośrednio z ich gospodarstwem. W trakcie wywiadów zaznaczano, że dzięki pracy w firmie respondenta pracownik miał umowę o pracę, dodatkowo pracował blisko miejsca zamieszkania. Przekładało się to na wzrost dobrobytu pracowników.

W odpowiedziach często pojawiał się również efekt w postaci **wzrostu podatków płaconych z tytułu prowadzonej działalności**. Dzięki poczynionym inwestycjom nastąpił rozwój skali działalności i wzrost przychodów, co skutkuje odprowadzaniem wyższych podatków, przekładających się na wpływy gminy.

W kilku przypadkach respondenci podali, iż **sponsorują lokalne aktywności**, jak funkcjonowanie drużyny piłkarskiej, ochotniczej straży pożarnej czy działania kulturalne (np. kino letnie). Innym efektem, który ujawnił się w wywiadach pogłębionych jest **współpraca z lokalnymi firmami**, które stają się dostawcami niezbędnych produktów. Przykładem jest beneficjent działania 312 prowadzący dom weselny. W związku z organizowanymi imprezami, respondent zamawia produkty u lokalnych producentów, wspierając ich rozwój.

Innym efektem było **rozpowszechnianie wiedzy o możliwości otrzymania dofinansowania** wśród mieszkańców obszarów wiejskich. Z pewnością działał tu „efekt marketingu szeptanego” – jeśli sąsiadowi udało się zdobyć pieniądze czy podjąć nową działalność, to inni mieszkańcy nabywali przeświadczenie, że sami też mogliby spróbować. Dodatkowy aspekt to przełamywanie pewnej niemocy, gdyż mieszkańcy obszarów wiejskich – często mniej wykształceni i mający ograniczony dostęp do informacji, przez lata myśleli, że pozyskanie dofinansowania na działalność pozarolniczą nie jest w ich zasięgu. Jak podkreślił jeden z respondentów, jak zobaczyli, że jednak jest to wykonalne, to chętnie korzystają z takich możliwości. Z kolei przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich zauważył, że w pierwszych latach realizacji Programu na mapie województwa były widoczne obszary, które nie korzystały ze środków PROW, jednak ten stan rzeczy uległ zmianie z biegiem czasu, gdy rosła świadomość na temat możliwości aplikowania. Oczywiście obraz nie jest całkowicie pozytywny – mimo wzrostu świadomości na temat funduszy unijnych, wciąż funkcjonuje wiele stereotypów na temat UE. Jeden z rozmówców opisywał, że nadal pojawiają się głosy, że „Unia to zło, że zabrania i okrada”. Tego typu osób nie przekonują dokonane inwestycje i przykłady, nawet jeśli znajdują się tuż obok u sąsiada.

Kolejną perspektywę analizowanego zagadnienia tworzą wyniki badania CAPI przeprowadzonego wśród mieszkańców 10 wybranych gmin. Ukazują one, że wśród mieszkańców gmin, które otrzymały wysokie wsparcie w ramach PROW, znalazło się 8,1% osób korzystających ze środków unijnych na założenie lub prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. W grupie gmin kontrolnych było to niemal połowę mniej - 4,4%. Jednakże w obu grupach gmin, na pytanie o znajomość osób, które otrzymały wsparcie ze środków unijnych na ten cel, twierdząco odpowiedziała co piąta osoba. Mieszkańcy relatywnie często spotykają się z osobami, które otrzymały dofinansowanie. Dzięki temu z pewnością wzrosła ich świadomość co do możliwości pozyskiwania środków.

Efekty negatywne

W badaniu CATI **tylko co dziesiąty beneficjent wskazał, że realizacja projektu wiązała się z jakimiś negatywnymi efektami bądź konsekwencjami**. Beneficjentom dokuczała nadmierna biurokracja wiążąca się z koniecznością częstego odwiedzania urzędów. Założenie działalności wymagało także zatrudnienia zewnętrznego biura rachunkowego, co zwiększało koszty. Jako negatywny skutek dofinansowania beneficjenci postrzegali także zwiększenie kosztów obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Kolejnym często wymienianym negatywnym efektem było obciążenie kredytowe i podjęte ryzyko. Jak opowiadali beneficjenci w czasie wywiadów, zmaganie się z realizacją projektu i prowadzeniem własnej działalności wymaga poświęcenia czasu, własnego zdrowia, a często także szerokiego zaangażowania rodziny. Co więcej, mimo tych starań i tworzenia nowych miejsc pracy, przedsiębiorca stał się obiektem zawiści („*ludzie nie wiedzą o ryzyku jakie ponoszę. Jak coś mi się nie uda, to stracę wszystko, ale nikt o tym nie wie. On śpi, a ja nie śpię. Zazdrość jest ogromna.*”). Podobne sytuacje zauważali inni respondenci. Przez to, że odnieśli swego rodzaju sukces – pozyskali dofinansowanie, prowadzili własną

firmę, a w konsekwencji mieli też lepszą sytuację finansową, inni mieszkańcy czasami im zazdrościli. Podać można przykład beneficjenta, który prowadził sklep spożywczy, a poza tym rozwijał tartak przy wsparciu z PROW. Niektórzy mieszkańcy, patrząc na to z jakim powodzeniem beneficjenci rozwijają dwie działalności, przestali odwiedzać ich sklep, żeby nie przysparzać im dochodów. Jednemu z beneficjentów przytrafiła się jeszcze inna przykra sytuacja, a mianowicie sprzęt zakupiony w ramach projektu, został skradziony. Do tej pory beneficjent boryka się z konsekwencjami tej sytuacji w sądzie.

Podsumowując, powyższe wyniki wskazują, że społeczność lokalna odniosła pewne korzyści związane z różnicowaniem gospodarki. Za najważniejsze można uznać szerszy dostęp do różnego rodzaju usług oraz zwiększanie zatrudnienia. Wymierny efekt stanowią także większe wpływy z tytułu podatków od prowadzonej działalności. Jako pośrednie efekty można określić przede wszystkim zwiększanie świadomości mieszkańców odnośnie możliwości aplikowania o fundusze oraz propagowanie przedsiębiorczości.

4.2.4 Trwałość efektów

Kwestia trwałości efektów związanych ze wsparciem unijnych jest jednym z kluczowych zagadnień ewaluacyjnych. Szczególnego znaczenia nabiera określenie czy efekty zostały zachowane nie tylko w czasie formalnego okresu trwałości, ale również po jego zakończeniu. Świadczy to bowiem o wytworzeniu przez interwencję pozytywnych mechanizmów, które pozwalają pomnażać efekty bez dofinansowania zewnętrznego.

Pierwszy analizowany wymiar trwałości dotyczy strony formalnej, związanej z wymogami otrzymania dofinansowania. Okres trwałości dotyczący zachowania celu operacji w działaniach 311 i 312 został w pierwszych wersjach dokumentów określony na 5 lat. Początkowo był on liczony od dnia dokonania przez Agencję płatności ostatecznej⁶⁶. W przypadku działania 311 w 2010 r. zapis zmieniono, tak że okres trwałości rozpoczynał się w dniu przyznania pomocy⁶⁷. Z racji tego, że czas realizacji inwestycji mógł maksymalnie wynosić 36 miesięcy, to przy wykorzystaniu tego okresu, faktyczny okres trwałości, kiedy beneficjent mógł się spodziewać kontroli z Agencji, skracał się do dwóch lat. Z perspektywy beneficjentów stanowiło to pewne ułatwienie i mniejsze ryzyko, że jeśli działalność się nie powiedzie, to zostaną pociągnięci do odpowiedzialności. Część działalności mogło być nietrafionych z uwagi na zmieniające się warunki i otoczenie beneficjentów. Okres trwałości jest wystarczający do sprawdzenia, jakie jest zapotrzebowanie na dane usługi lub produkty.

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1442). Oraz odpowiednie rozporządzenie dla działania 312 (Dz. U. nr 139, poz. 883)

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”

W przypadku działania 312 zapis zmieniono już w 2009 roku. Zmiana objęła warunek utrzymania miejsc pracy. Początkowo zobowiązanie w zakresie zatrudnienia dotyczyło dwóch lat od momentu dokonania przez Agencje płatności⁶⁸. Przepisy uczyniono bardziej przyjaznymi dla beneficjentów – utrzymanie miejsc pracy stanowiło bowiem wyzwanie, jednocześnie odstraszając od aplikowania o wsparcie.

Zdaniem przedstawicieli instytucji wdrażającej (ARiMR) nie pojawiały się większe problemy co do trwałości przedsięwzięć w okresie, kiedy to podlegały one kontrolom. Jedyny problem, jaki się niekiedy pojawiał, dotyczył utrzymania poziomu średniorocznego zatrudnienia w mikro firmach wspartych z działania 312. Nie rzutowało to jednak na osiągnięcie zamierzonych efektów działania.

Trwałość efektów można określić na podstawie badania CATI z beneficjentami osi III. Można ją wyrazić jako fakt kontynuowania działalności gospodarczej wspartej z PROW (na moment prowadzenia badania) oraz perspektywy jej dalszego rozwoju.

W grupie badanych beneficjentów 94,4% badanych wskazało, że obecnie kontynuuje działalność pozarolniczą.

Odpowiedź o zakończeniu działalności częściej pojawiała się w przypadku działania 311 – 8,2% beneficjentów wskazało, że nie prowadzi obecnie działalności gospodarczej, która była przedmiotem wsparcia z PROW. Podobnych odpowiedzi udzieliło tylko 2,7% badanych beneficjentów działania 312. Najczęściej pojawiającym się powodem rezygnacji był brak klientów i zleceń. Dwa wskazania dotyczyły zakończenia wymaganego 5-letniego okresu trwałości.

Zgromadzone dane pozwalają przypuszczać, iż przedsięwzięcia podejmowane przez beneficjentów działania 312 będą się wyróżniać wyższą trwałością od tych dofinansowanych w ramach działania 311. Wpływać na to może fakt, że są to przedsiębiorstwa o większej skali, zatrudniające pracowników oraz mniej powiązane z działalnością rolniczą. Według pojawiających się subiektywnych opinii projekty realizowane zwłaszcza przez firmy rozwijające działalność były dobrze zaplanowane, co sprzyjało umacnianiu ich pozycji na rynku i stabilnemu funkcjonowaniu.

Dla porównania, w grupie kontrolnej – czyli wśród nieskutecznych wnioskodawców, którzy bez wsparcia PROW założyli działalność – 57,9% nadal ją prowadzi. Widać więc, że trudniej było utrzymać nową działalność bez dofinansowania. Z drugiej strony jeśli pomysł wnioskodawców nie sprawdził się w warunkach rynkowych, mogli oni po prostu zamknąć działalność, gdyż nie byli związani okresem trwałości.

Beneficjentom⁶⁹ zostało zadane pytanie o to, w jaki sposób rozwijała się ich działalność od momentu zakończenia projektu. Rozwój został zdefiniowany poprzez cztery mierniki:

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

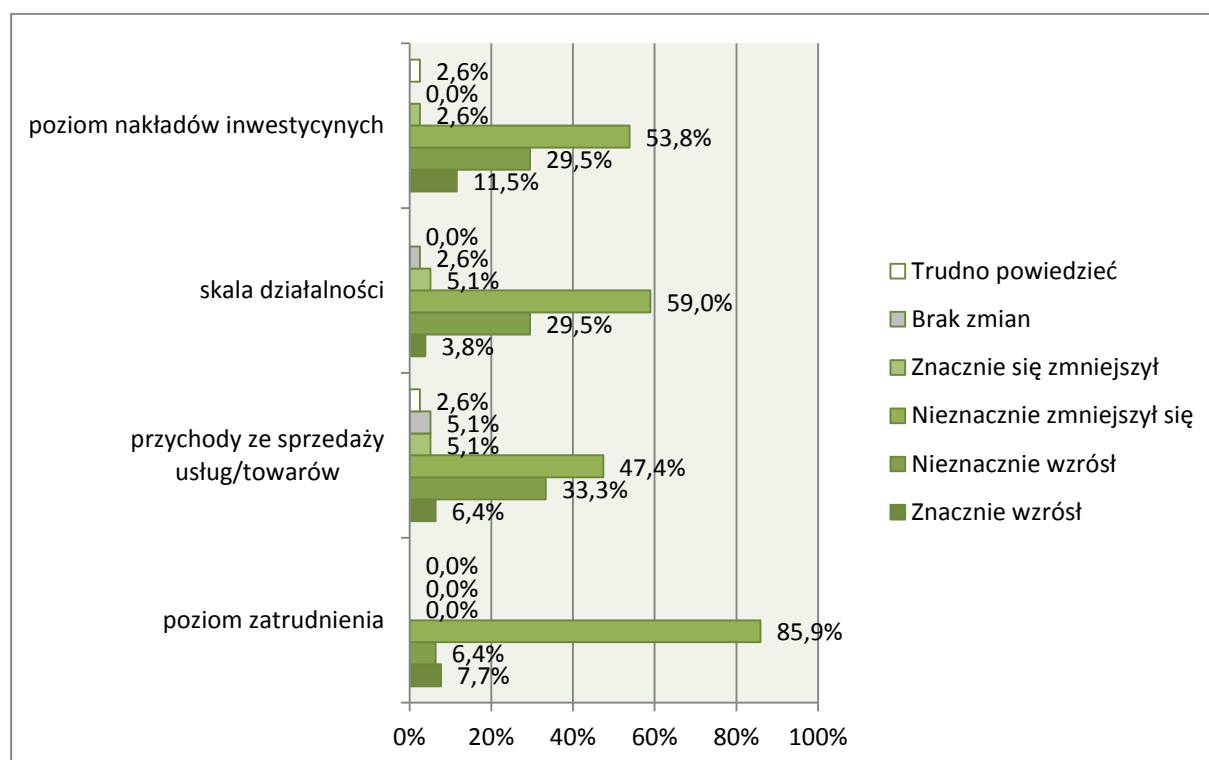
⁶⁹ Z wyłączeniem grupy, która zrezygnowała z prowadzenia działalności.

zatrudnienie, przychody ze sprzedaży towarów lub usług, skalę działalności i poziom nakładów inwestycyjnych.

Ponad połowa badanych beneficjentów działania 311 twierdziła, że wskaźniki dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa raczej zmieniają się na niekorzyść (ryc. poniżej). Najbardziej widoczne było to w przypadku zatrudnienia, które według 85,9% ankietowanych nieznacznie się zmniejszyło po zamknięciu projektu. Ok. 60% beneficjentów uważało, że skala ich działalności nieznacznie się zmniejszyła. Co druga działalność odnotowała także spadek nakładów inwestycyjnych i przychodów ze sprzedaży towarów i usług. Ukazuje to, że połowa działalności pozarolniczych nie rozwinęła się na tyle, aby generować coraz wyższe wpływy. Skutkuje to brakiem możliwości kontynuowania inwestycji.

Znaczny wzrost analizowanych wskaźników, mogący świadczyć o dynamicznym rozwoju przedsiębiorstwa, nastąpił średnio co u dziesiątego badanego. Nieznaczny wzrost wskaźników (poza poziomem zatrudnienia) deklarował co trzeci pytany. Mimo iż działalności beneficjentów nadal funkcjonują, to o niewielu z nich można powiedzieć, że się rozwijają.

Rycina 43 Rozwój działalności pozarolniczej beneficjentów działania 311 od momentu zakończenia projektu



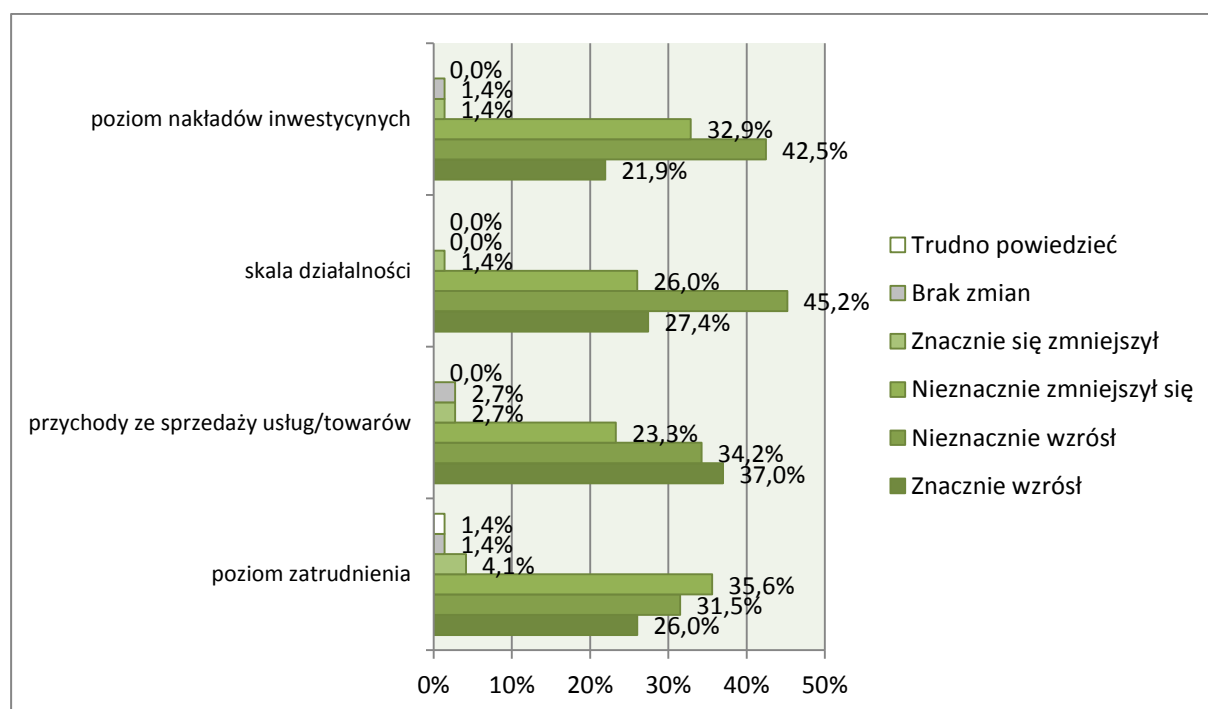
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów działania 311, n=78.

Odpowiedzi beneficjentów działania 312 wskazują na relatywnie korzystną sytuację ich mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu projektu. **W przypadku każdego z czterech analizowanych wskaźników ponad 55% badanych widziało tendencje wzrostowe** (ryc. poniżej). **Najczęściej beneficjenci wskazywali iż po zakończeniu prostu zwiększyły się przychody ze sprzedaży.** Aż 37% badanych twierdziło, że widzi znaczny wzrost przychodów, a kolejnych 34% – nieznaczny wzrost.

Po zakończeniu projektu dużej grupie beneficjentów udało się zwiększyć skalę działalności – rozszerzyć grono klientów. W przypadku 27% mikroprzedsiębiorstw skala działalności znacznie się zwiększyła. 45% twierdziło, że ten wzrost był niewielki. Podobny rozkład odpowiedzi widoczny był w zakresie poziomu nakładów inwestycyjnych, przy czym nieco mniejsza grupa widziała pozytywne zmiany (21,9% znaczący wzrost i 42,5% nieznacznych wzrost), a większa niekorzystne tendencje (32,9%).

Relatywnie najslabiej przedsiębiorstwa rozwijały się jeśli chodzi o zatrudnienie, chociaż należy pamiętać, że wzrosło ono w ramach projektu, stąd też po ich zakończeniu możliwe, że nie było potrzeby zatrudniania kolejnych pracowników. Widać jednak, że część firm (40%) zdecydowało się zmniejszyć zatrudnienie. Wynikać to może z pogarszającej się kondycji tych firm lub też innych czynników np. rezygnacji pracowników. Jak podawano w czasie wywiadów część młodych ludzi wyjeżdża do pracy zagranicę. Dodawano, że przedsiębiorcy nie mają interesu w zwalnianiu ludzi, których sami przeszkolili, stanowią oni bowiem cenny kapitał dla przedsiębiorstwa. Jednocześnie respondenci podkreślali, że mają problemy ze znalezieniem osób o odpowiednich kwalifikacjach.

Rycina 44 Rozwój działalności beneficjentów działania 312 od momentu zakończenia projektu



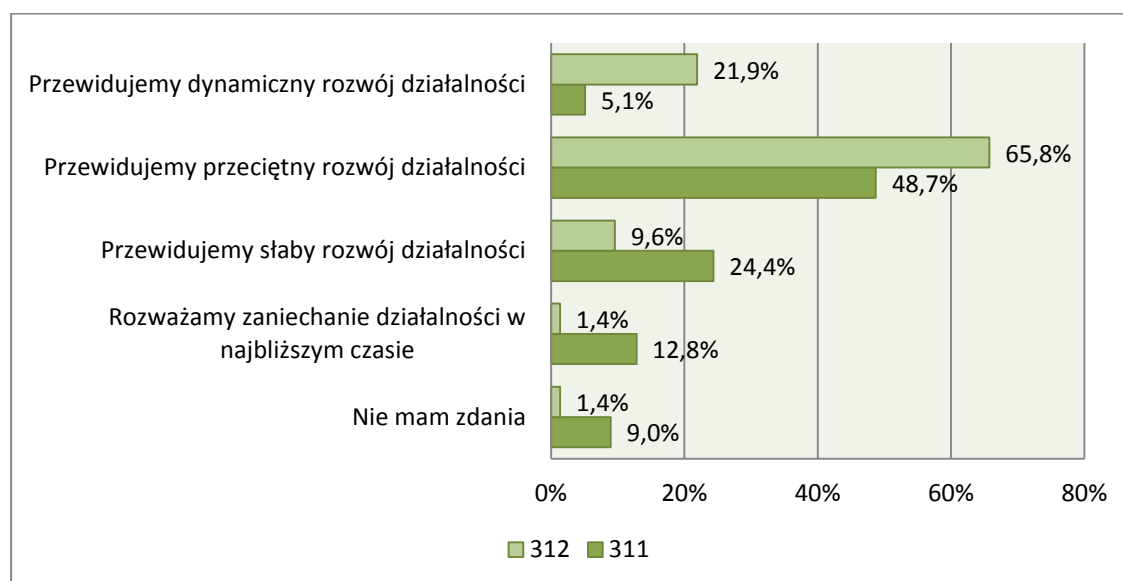
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów działania 312, n=73.

Ankietowani beneficjenci zostali poproszeni o określenie perspektyw rozwoju ich działalności w najbliższych 3 latach (ryc. poniżej). Najczęściej była wybierana odpowiedź o przewidywanym przeciętnym rozwoju działalności (łącznie 57%), przy czym częściej dotyczyło to beneficjentów działania 312 niż 311.

W grupie beneficjentów działania 311 zanotowano więcej negatywnych odpowiedzi co do perspektyw rozwoju działalności. Otóż, tylko 5,1% badanych wobec 21,9% w przypadku działania 312, prognozowało dynamiczny rozwój.

Częściej natomiast, bo niemal co czwarty badany z działania 311, wskazywał na słaby rozwój. W działaniu 312 było to tylko 9,6% badanych. Dodatkowo **prawie 13% beneficjentów działania 311 rozważało zaniechanie działalności w najbliższym czasie**. Tego typu odpowiedzi bardzo rzadko pojawiały się w przypadku korzystających z działania 312. Porównując więc te dwa działania należy stwierdzić, iż trwałość przedsięwzięć jest wyższa dla działania 312 niż 311.

Rycina 45 Perspektywy rozwoju działalności pozarolniczej beneficjentów w przeciągu najbliższych 3 lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów (n=160, z czego dla działania 311 - 85, dla działania 312 - 75).

Wspierając się informacjami pozyskanymi w trakcie badań jakościowych z beneficjentami można zauważyć, że niekiedy poszukują oni jeszcze profilu działalności, która przyniesie im odpowiedni zysk. Dlatego myślą o dodatkowych usługach, a czasami też o zmianie profilu działalności. Deklaracje o dość słabym rozwoju mogą wynikać także z obciążenia wnioskodawców kredytami związanymi z uzyskaniem dofinansowania. Ograniczone są też możliwości zatrudniania nowych osób – beneficjenci wskazują na brak środków czy na trudność ze znalezieniem odpowiedniego kandydata (ale też widoczne jest podejście „sam zrobię to najlepiej”). Często też działalność gospodarcza traktowana jest jako dodatkowa aktywność wobec prowadzenia gospodarstwa rolnego, którą wykonuje się „po godzinach pracy”. Spodziewać się można, że intensywniejszy rozwój działalności prognozują osoby, dla których jest ona głównym źródłem utrzymania i które trafiły z pomysłem odpowiadającym na potrzeby rynku.

Podsumowując, trwałość efektów projektów wyrażoną poprzez fakt kontynuowania działalności należy ocenić wysoko, zarówno w działaniu 311 jak i 312. Łącznie 94,4%

badanych kontynuuje wspartą działalność pozarolniczą. Częściej przypadki rezygnacji z prowadzenia działalności zanotowano w grupie beneficjentów działania 311 (8,2%).

Analizowane wskaźniki na temat rozwoju przedsiębiorstwa od momentu zakończenia projektu wypadają dużo lepiej w przypadku działania 312 niż działania 311. Średnio co drugi beneficjent działania 311 zauważał zmniejszenie się przychodów ze sprzedaży usług lub towarów, poziomu nakładów inwestycyjnych i skali działalności. Aż 85,9% badanych wskazało na zmniejszanie się zatrudnienia. Szacować można, że około jedna trzecia powstałych działalności pozarolniczych wykazywała potencjał do rozwoju po zakończeniu projektu. Jednocześnie tylko nieliczni beneficjenci tego działania przewidywali dynamiczny rozwój działalności w najbliższych 3 latach (5,1%). Niepokojący jest fakt planowanej rezygnacji z działalności pozarolniczej przez 12,8% ankietowanych. Uzyskane wyniki można tłumaczyć wieloma czynnikami. Po pierwsze jest to ciągle istotne powiązanie beneficjentów z działalnością rolniczą, co sprawia, że inna działalność jest traktowana jako dodatkowa i generująca tylko uzupełniające dochody. Jednocześnie poziom dochodów jest ograniczany przez obciążenia kredytowe i brak możliwości dalszego inwestowania. W wywiadach pogłębionych uzyskiwano też odpowiedzi świadczące o poszukiwaniu przez beneficjentów profilu działalności, na który znalazłoby się zapotrzebowanie. To ostatnie dotyczy także beneficjentów działania 312, którzy ciągle szukają możliwości rozszerzania swojej działalności czy zwiększania jej dopasowania do zmieniających się uwarunkowań rynkowych.

Odpowiedzi beneficjentów działania 312 wskazują na relatywnie korzystną sytuację ich mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu projektu. W przypadku każdego z czterech analizowanych wskaźników ponad 55% badanych widziało tendencje wzrostowe. Najczęściej beneficjenci wskazywali iż po zakończeniu projektu zwiększyły się przychody ze sprzedaży. Stosunkowo optymistycznie mikro przedsiębiorcy patrzyli także na rozwój działalności w przeciągu kolejnych 3 lat. Niemal 22% prognozowało dynamiczny rozwój działalności, a ponad 65% - przeciętny. Co istotne, tylko 9,6% przewidywało słaby rozwój, co jest niskim wynikiem, zwłaszcza na tle beneficjentów działania 311 (24,4%). Mikroprzedsiębiorstwa wsparte w ramach interwencji często były tymi istniejącymi, a dotacja miała im pomóc zdynamizować rozwój. Widoczne jest, że w wielu przypadkach tak się stało. Wiedza z badań terenowych pozwala do tego dodać, że projekt dał pozytywny impuls do dalszego rozwoju i inwestowania.

4.2.5 Efekt deadweight

Efekt deadweight (w polskiej literaturze nazywanym efektem jałowej straty⁷⁰ bądź zdarzenia niezależnego⁷¹) nazywamy sytuację, w której dofinansowany projekt zostałby zrealizowany również w przypadku braku uzyskania wsparcia. Informuje on więc o tym, na ile środki publiczne mogły przyczynić się do wypierania czy zastępowania inwestycji prywatnych. Skalę tego efektu można określić na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych w grupie beneficjentów i aplikujących nieskutecznie (oś III). Z racji specyfiki wsparcia czyli dofinansowania założenia działalności pozarolniczej lub jej rozwoju wyróżnione zostały dwa rodzaje zagadnień:

- Możliwość założenia działalności gospodarczej w przypadku braku dofinansowania – beneficjenci byli pytani o możliwość podjęcia działalności w hipotetycznej sytuacji braku otrzymania dofinansowania, natomiast wśród nieskutecznych wnioskodawców określono ilu z nich zrealizowało to zamierzenie bez wsparcia z PROW;
- Możliwość dokonania inwestycji przewidzianych we wniosku o dofinansowanie – beneficjenci określali możliwość realizacji inwestycji w hipotetycznej sytuacji nieuzyskania wsparcia, natomiast w grupie wnioskodawców zweryfikowano, ilu z nich i w jakim zakresie dokonało inwestycji.

Z badań przeprowadzonych w grupie kontrolnej wynika, że **22,1% wnioskodawców, którzy przed ubieganiem się o dofinansowanie nie prowadzili działalności pozarolniczej, rozpoczęło ją bez wsparcia z PROW** (ryc. na następnej stronie). Częściej dotyczyło to aplikujących o wsparcie w ramach działania 312 (29,2%) niż z działania 311 (19,4%). W tym aspekcie efekt *deadweight* jest więc stosunkowo niski. Tym bardziej, że w grupie badanych beneficjentów aż 95% nadal prowadzi dofinansowaną działalność (91,8% beneficjentów działania 311 i 97,3% beneficjentów działania 312). W nielicznych stwierdzonych przypadkach zaprzestania działalności (głównie w działaniu 311) jako przyczyny podawano niskie zapotrzebowanie na świadczone usługi albo, że był to „program 5-letni” i po zakończeniu okresu trwałości nie trzeba już podejmować działań. Tego typu podejście skierowane na uzyskanie krótkoterminowych korzyści (zwłaszcza zakupu sprzętu) było jednak stosunkowo rzadkie.

Wkład do odpowiedzi na pytanie badawcze stanowią również wyniki ankiet przeprowadzonych wśród beneficjentów. Grupę beneficjentów, którzy przed aplikowaniem nie posiadali działalności pozarolniczej zapytano o możliwość jej założenia bez dofinansowania. Wyniki wskazują na bardzo niski efekt *deadweight*, gdyż **tylko co dziesiąty badany podjąłby działalność bez wsparcia z PROW**. W przypadku działania 311 wskazało na to 8,8% badanych, natomiast w przypadku działania 312 - 14,3%. W porównaniu

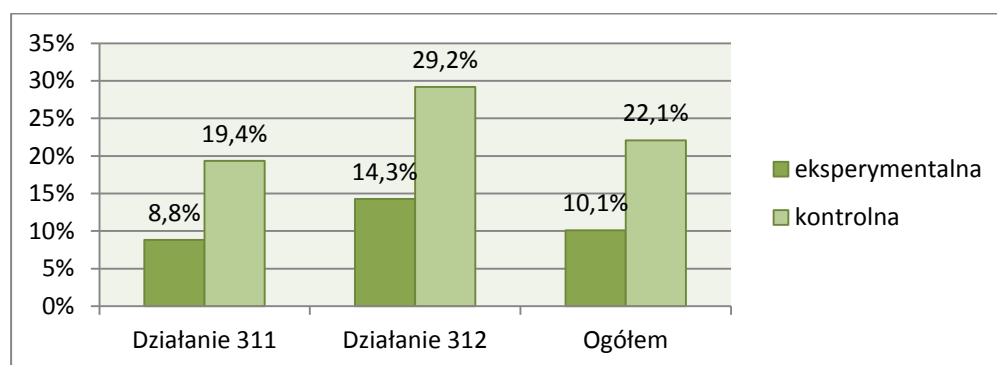
⁷⁰ Np. Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006, DKS, MRR, Warszawa 2011.

⁷¹ Np. Pylak K. (2009), Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

z wynikami uzyskanymi dla grupy kontrolnej, widać, że beneficjenci mało optymistycznie oceniają szansę na otwarcie działalności.

Chociaż interwencja z PROW była unikalna na tle innych programów, z uwagi na dedykowanie wsparcia mieszkańcom obszarów wiejskich, to warto podać jako punkt odniesienia wyniki innych badań. Odpowiednik mogą stanowić działania PO KL takie jak 6.1.3 i 6.2, choć generalnie wsparcie miało tam charakter głównie doradczy i szkoleniowy, w mniejszym zakresie inwestycyjny jak w przypadku PROW. Ewaluacje tych działań PO KL pokazują generalnie, że skala efektu *deadweight* jest w nich zdecydowanie wyższa niż w omawianych działaniach PROW. Przykładowo, 50% osób, które otrzymały wsparcie na założenie działalności w województwie podlaskim deklaruje, że firma mogłaby powstać bez dotacji⁷². Podobne wyniki uzyskano w badaniu dla województwa lubuskiego⁷³. Na tym tle efekt *deadweight* dla analizowanych działań PROW jest bardzo niski. Jak można sądzić decyduje o tym charakter inwestycyjny wsparcia oraz relatywnie wysoka kwota wsparcia. Dodatkowym czynnikiem wyjaśniającym może być grupa docelowa, która była stosunkowo słabo wykształcona i mało przedsiębiorcza, a jej aktywizacja wymagała bodźca w postaci dotacji na inwestycje.

Rycina 46 Odsetek wnioskodawców, którzy założyli działalność pozarolniczą bez dofinansowania w porównaniu z deklaracjami beneficjentów odnośnie tej możliwości w sytuacji braku otrzymania wsparcia z PROW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami (n=89, z czego dla działania 311 - 68, dla działania 312 - 21) i z wnioskodawcami (n=86, z czego dla działania 311 - 62, dla działania 312 - 24).

Kolejne analizowane zagadnienia dotyczą osób, które rozwijały działalność gospodarczą⁷⁴.

Zgodnie z wykresem znajdującym się na następnej stronie 39% beneficjentów działania 311 przypuszczało, iż bez wsparcia z Programu inwestycje nie zostałyby w ogóle podjęte. Aż 43% badanych deklaroowało realizację projektu w nieco ograniczonym zakresie. Kolejne 13% znacznie zmniejszyłoby zakres inwestycji. Jak wynika z wywiadów pogłębionych

⁷² Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL, CASE-Doradcy na zlecenie UM Województwa Podlaskiego, 2013.

⁷³ Ocena efektywności wsparcia udzielanego osobom zakładającym działalność gospodarczą w ramach Priorytetu VI PO KL.

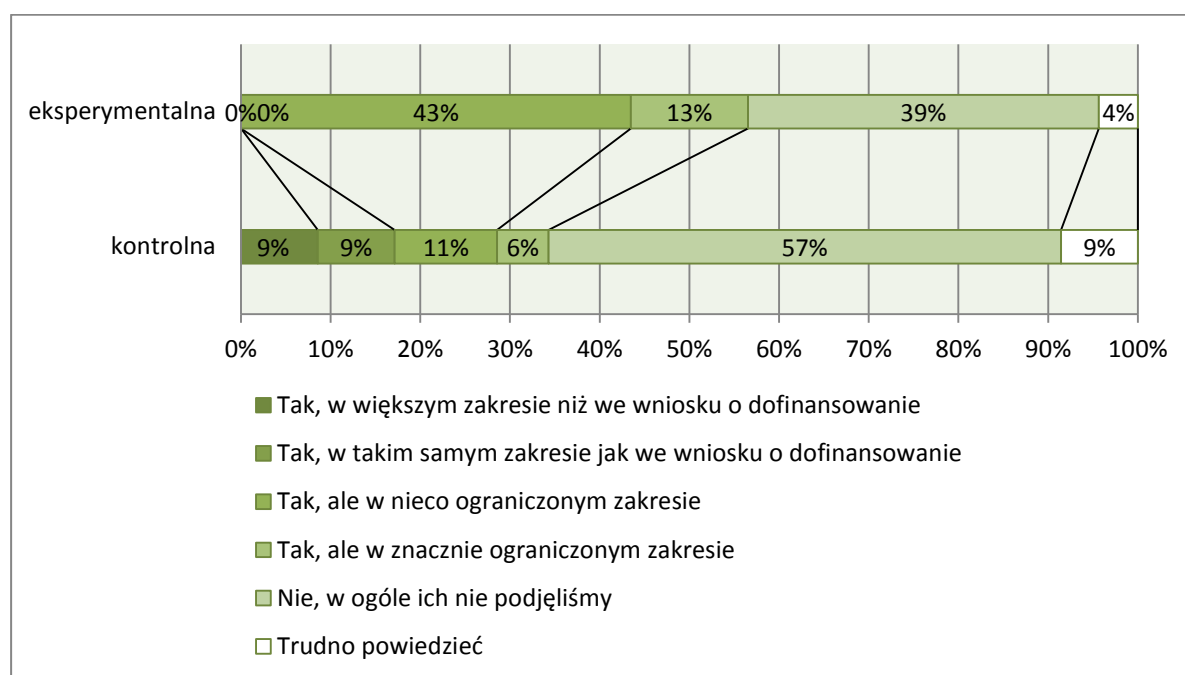
⁷⁴ Na pytania w ankiecie CATI odpowiadały poza osobami, które przed wnioskowaniem o dofinansowanie prowadziły działalność pozarolniczą, także te, które otrzymały wsparcie z programu na założenie i deklaroowały prowadzenie działalności w momencie badania.

z inwestycji zrezygnowałyby osoby, które nie widziały żadnych szans na uzyskanie kredytu komercyjnego. Zmniejszenie zakresu projektu miało najczęściej wymiar rezygnacji z zakupu tak wysokiej jakości i wielofunkcyjnych maszyn jak w przypadku dofinansowania. Niektórzy zdecydowaliby się na zakup używanego sprzętu. Co więcej beneficjenci często twierdzili, że bez wsparcia inwestycja zostałaby odłożona na później, zrealizowana w dłuższym czasie lub też etapami.

Porównując to do realnej sytuacji grupy kontrolnej, która nieskutecznie ubiegała się o wsparcie widać, że wnioskodawcy często (częściej niż wynikałoby to ze wskazań beneficjentów) rezygnowali z inwestycji. Oznacza to, że rolnicy aplikujący o wsparcie z działania 311 mieli bardzo ograniczony potencjał do rozwoju działalności pozarolniczej.

Z drugiej jednak strony w grupie nieskutecznie aplikujących zanotowano 18% odpowiedzi o realizacji przedsięwzięć w większym lub tym samym zakresie co we wniosku o dofinansowanie, podczas gdy w grupie beneficjentów nie było w ogóle tego typu wskazań. Możliwe więc, że beneficjenci zaniżali własne możliwości, aby podkreślić celowość uzyskania przez nich wsparcia. Ponadto, ich projekty mogły być maksymalnie szeroko zakrojone (zgodnie z możliwościami jakie dawał Program). Grupa wnioskodawców mogła być z kolei bardziej zmobilizowana do zwiększenia aktywności, gdy nie uzyskała dofinansowania zewnętrznego.

Rycina 47 Realizacja inwestycji w przypadku braku uzyskania środków z działania 311



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami i wnioskodawcami działania 311.

Na podstawie powyższych informacji można spróbować oszacować efekt *deadweight*. W praktyce ewaluacji często spotyka się dwa podejścia⁷⁵.

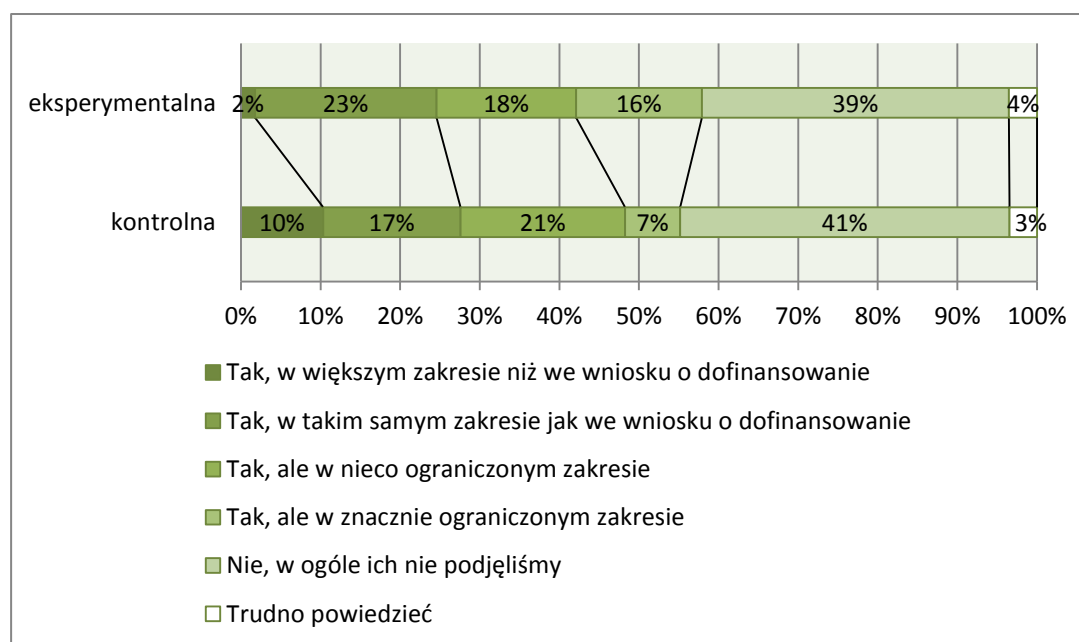
⁷⁵ Pylak K., Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych, KJO, Warszawa 2009.

Zgodnie z pierwszym podejściem efekt zdarzenia niezależnego występuje gdy projekt mógłby zostać zrealizowany przez środki prywatne, a jest podejmowany za pomocą środków publicznych. Dla działania 311 wyniósłby on wtedy ok. 40-55%. Wyliczenia bazuje na odsetku wnioskodawców i beneficjentów, którzy zrealizowaliby w ogóle projekt, niezależnie w jakim zakresie.

Zgodnie z drugim podejściem wnika się głębiej w sposób realizacji projektu. Jeśli chodzi o zakres projektu to należy rozpatrzyć, na ile uzyskana jakość i zakres produktów oraz rezultatów byłyby gorsze niż w realizowanym projekcie. W takim ujęciu efekt *deadweight* dotyczyłby ok. 15-20% beneficjentów działania 311. Szacunek opiera się na odsetku nieskutecznych wnioskodawców (18%), którym udało się zrealizować inwestycje w takim samym kształcie jak we wniosku.

Analiza możliwości realizacji inwestycji bez dofinansowania z PROW w grupie beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców działania 312 niesie wniosek, że udział wskazań o zaniechaniu inwestycji jest bardzo zbliżony (ok. 40%) (ryc. poniżej).

Rycina 48 Realizacja inwestycji w przypadku braku uzyskania środków z działania 312



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami i wnioskodawcami działania 311.

Co czwarty beneficjent przypuszczał, że pomimo braku dofinansowania podjąłby się inwestycji w zakresie założonym we wniosku o dofinansowanie. Oceny te są nieco bardziej pesymistyczne niż wskazywałaby rzeczywista realizacja inwestycji przez nieskutecznie aplikujących. Otóż, co dziesiąty wnioskodawca zrealizował projekt nawet w zakresie nieco wykraczającym poza projekt, a prawie co piąty bez ograniczania zakresu inwestycji. Tymczasem beneficjenci częściej niż wnioskodawcy twierdzili, że zakres projektu podlegałby większym korektom. Badania jakościowe pozwalają wniesć, że bez dofinansowania unijnego trudno byłoby zrealizować inwestycje, na które beneficjent nie miał możliwości zaciągnięcia kredytu komercyjnego („nie mieliśmy takiej zdolności kredytowej - 300 tys. to dla niektórych

majątek całego życia”). Wsparcie dotacyjne ułatwiało rozwój działalności, podnosząc płynność finansową, co dawało w przyszłości szansę na kolejne inwestycje. Sprzyjało również szybkiej realizacji inwestycji i nie odkładaniu jej w czasie.

Przy szacowaniu efektu *deadweight* można wykorzystać analogiczne podejście jakie zastosowano w działaniu 311. W ujęciu pierwszym, wskazują tylko na ile środki publiczne wyparły te prywatne, efekt *deadweight* w działaniu 312 sięgnąłby ok. 60%. Analizując jednak szczegółowo zakres możliwych do zrealizowania bez wsparcia inwestycji, efekt ten dotyczyłby ok. 25% beneficjentów, którzy byłiby w stanie przeprowadzić inwestycje w podobnym zakresie co we wniosku o przyznanie pomocy.

W tym miejscu warto dodać, z jakich źródeł były realizowane inwestycje podjęte przez wnioskodawców. W ponad połowie przypadków (51%) były to środki własne (zarówno w przypadku działania 311 jak i 312). Drugim najważniejszym źródłem były kredyty komercyjne, przy czym częściej zaciągali je wnioskodawcy działania 312 (41%) niż 311 (27%). Wynika to z niskiej zdolności kredytowej korzystających z działania 311 - jak wskazywano w wywiadach pogłębionych. Funkcjonującym na rynku przedsiębiorstwom jest łatwiej otrzymać komercyjny kredyt. Warto jeszcze dodać, że co dziesiąty wnioskodawca działania 311 zrealizował inwestycje dzięki środkom pożyczonym od rodziny lub znajomych. Sporadycznie natomiast wskazywano (2 wskazania) na inne programy publiczne – np. dofinansowanie z urzędu pracy, regionalny program operacyjny.

Podsumowując, szacowanie efektu *deadweight* nie należy do zadań łatwych z uwagi na konieczność opierania się na odpowiedziach beneficjentów odnoszących się do hipotetycznej sytuacji braku dofinansowania. W niniejszym badaniu ważną rolę odegrały wskazania nieskutecznych wnioskodawców, dzięki czemu można było „skontrolować” odpowiedzi beneficjentów. Jak bowiem ukazały wyniki, wnioskodawcy którzy stanęli przed koniecznością poradzenia sobie bez wsparcia zewnętrznego podejmowali się założenia działalności pozarolniczej jak i realizowali inwestycje, częściej i w większym zakresie niż wynikałoby to ze wskazań beneficjentów. Beneficjenci bardziej pesymistycznie oceniali własne możliwości.

Uzyskane wyniki co do skali efektu *deadweight* można oceniać jako dobre tzn. niekorzystne zastępowanie środków prywatnych publicznymi zachodziło relatywnie rzadko. Rozpatrując zakres projektu możliwy do zrealizowania bez dofinansowania, należy uznać, że skala efektu jest mała, gdyż niewielkiej grupie wnioskodawców i (deklaratywnie) beneficjentów udało się zrealizować projekt w kształcie zbliżonym z zapisami wniosku o przyznanie pomocy. Na koniec należy dodać, że efekt *deadweight* jest niższy w działaniu 311 niż 312. Oznacza to, że rolnikom zdecydowanie trudniej byłoby wygospodarować środki na działalność pozarolniczą niż mikro przedsiębiorstwom. Jest to uwarunkowane głównie zdolnością kredytową, wyższą dla już funkcjonujących podmiotów.

4.3 Czym można wyjaśnić osiągnięte efekty Programu?

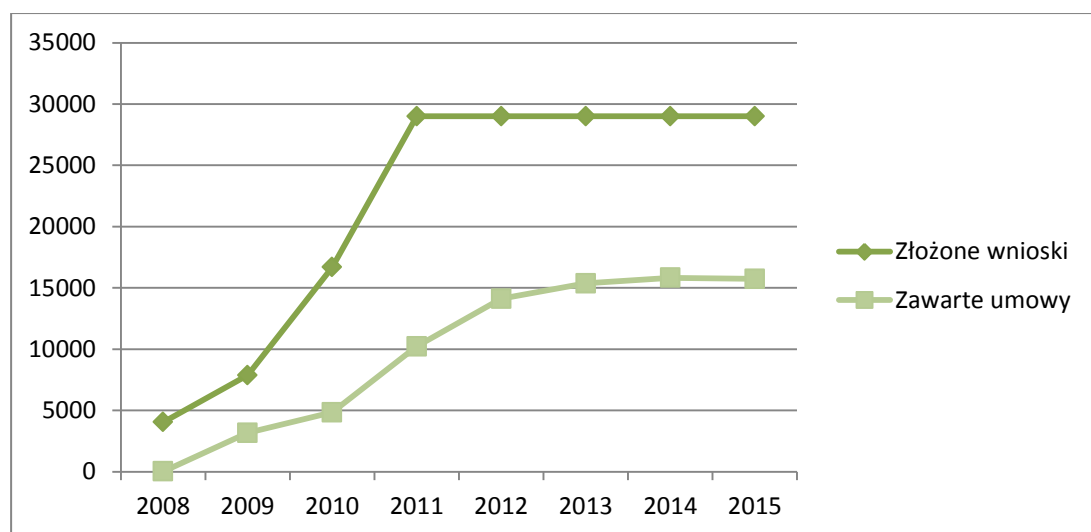
4.3.1 Uwarunkowania instytucjonalne i zewnętrzne

Uwarunkowania instytucjonalne

Działanie 311, z racji tego, że stanowiło kontynuację podobnej interwencji podejmowanej w poprzednich latach w ramach „Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006” posiadało pewne wypracowane ramy prawne wdrażania. Zdobyte wcześniej doświadczenia pozwoliły na odpowiednie zaprojektowanie systemu i relatywnie szybkie rozpoczęcie naborów. Łącznie zostało przeprowadzonych pięć naborów – po jednym w 2008, 2009, 2010 roku oraz dwa w 2011 roku. Za obsługę wniosków odpowiedzialna była Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Jak widać po liczbie złożonych wniosków działanie cieszyło się zainteresowaniem wnioskodawców (ryc. poniżej). Łącznie zostało złożonych niemal 29 tys. aplikacji, co pozwoliło zawrzeć 15,7 tys. umów.

Rycina 49 Postęp realizacji działania 311 (oś III) w kolejnych latach (dane narastająco, stan na koniec roku)



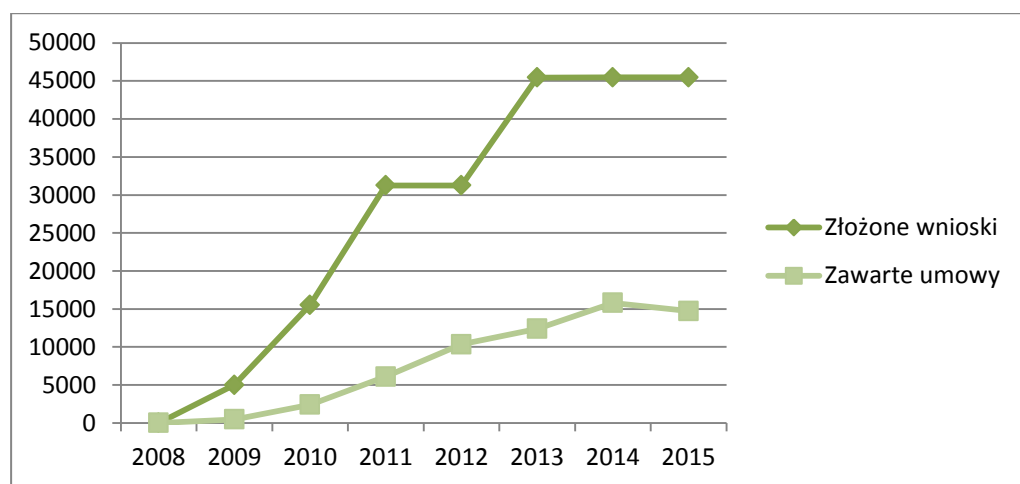
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji PROW 2007-2013.

Inaczej sytuacja kształtowała się w działaniu 312. Brakowało wcześniejszych doświadczeń związanych z wdrażaniem podobnej interwencji na obszarach wiejskich, stąd też cały proces przygotowawczy bardzo się wydłużył. Konieczne były zmiany reorganizacyjne w instytucji wdrażającej, przygotowanie ram prawnych, uzgodnienia z innymi instytucjami (linia demarkacyjna z Ministerstwem Rozwoju⁷⁶), przeszkolenie pracowników. W konsekwencji **pierwszy nabór rozpoczął się dopiero w 2009 roku** – działanie uruchomiono jako jedno z ostatnich w PROW. W tej sytuacji można przede wszystkim upatrywać przyczyny

⁷⁶ Wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

niewykorzystania środków w tym działaniu. Dla zapewnienia efektywnego wdrażania należałoby rozpocząć prace przygotowawcze na tyle wcześnie, aby nowe działanie uruchomić na samym początku, co dałoby czas na podjęcie ewentualnych działań naprawczych. Jeszcze przed rozpoczęciem pierwszego naboru szacowano, że w 2009 r. zostanie złożonych 12,5 tys. wniosków na kwotę 1,9 mld zł, a liczba podpisanych umów sięgnie 2,6 tys.⁷⁷. Nabór ukazał jednak niższe od spodziewanego zainteresowanie odbiorców - złożono ok. 5 tys. wniosków, a do końca 2009 r. podpisano 478 umów⁷⁸. Wpływ na wydatkowanie miało także zaniechanie uruchomienia naboru w 2012 roku.

Rycina 50 Postęp realizacji działania 312 (oś III) w kolejnych latach (dane narastająco, stan na koniec roku)



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

Końcowo alokację środków publicznych obniżono niemal o połowę – z 1 023,58 mln euro do 630,46 mln euro. Warto więc mieć na uwadze, że **efekty mogły mieć zdecydowanie większą skalę, gdyby udało się w pełni wykorzystać przyznaną alokację**. Zdaniem rozmówców było to możliwe, gdyż działanie miało bardzo duży potencjał. Kolejne nabory cieszyły się też coraz większym zainteresowaniem odbiorców.

Działanie było nowe nie tylko dla instytucji ale i dla odbiorców. Dlatego też wymagało podjęcia wzmożonych działań informacyjnych i promocyjnych. Według pozyskanych informacji IZ włączyła się także w te działania, mimo że standardowo ich nie podejmuje. Przygotowane zostały materiały informacyjne, przekazane następnie samorządom z prośbą o rozpowszechnienie wśród potencjalnych odbiorców. Miało to na celu budowanie świadomości wśród mieszkańców terenów wiejskich, iż PROW nie jest programem skierowanym wyłącznie do rolników, ale również do przedsiębiorców. Warto dodać, że trudność z dotarciem do tej grupy wynikała także z tego, że nie była ona włączana w standardowe działania informacyjne, np. prowadzone przez organizacje rolnicze ani nie uczestniczyła w wydarzeniach, na których standardowo promowany był Program (np. targi rolnicze). Na tej podstawie można wnioskować, że przeszkodę w wykorzystaniu środków

⁷⁷ W sprawozdaniu rocznym za 2008 r.

⁷⁸ Łącznie podpisano 1 993 umowy.

stanowił również zbyt niski stopień rozpropagowania działania i późne uruchomienie działań informacyjnych.

Jak wskazano podczas jednej z rozmów utrudnienie w ogłaszaniu kolejnych naborów i szybkim wydatkowaniu stanowiły także ramy prawne. Przykładem był brak szybkiej reakcji na wyczerpanie alokacji w części województw. Odpowiednio szybka nowelizacja rozporządzenia w sprawie podziału środków pozwoliłaby uruchomić kolejne nabory.

Poza problemami związanymi z uruchamianiem działania i przygotowywaniem naborów, zauważone zostały również **bariery na etapie wyboru operacji i obsługi beneficjentów**. Działanie z uwagi na skierowanie do przedsiębiorstw wymagało stosowania przepisów, dotychczas nie wykorzystywanych przez instytucję wdrażającą. Trudności przysparzało określenie statusu przedsiębiorstwa, pomocy publicznej (pomoc *de minimis*), podwójnego finansowania. Mimo, że istnieją akty prawne regulujące te kwestie, to instytucja była odpowiedzialna za stworzenie instrukcji stosowania. Nie mając wcześniejszych doświadczeń z oceną tego typu kwestii, było to bardzo trudne zadanie. Problemy z tym związane były rozwiązywane dzięki współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jednakże wymagało to dużo czasu. Należy mieć na względzie, że podobne rozstrzygnięcia stosowane są od lat przez inne instytucje, zwłaszcza wdrażające programy wsparcia przedsiębiorstw np. PARP, jednak nie było jednolitych wzorów i definicji, które można było wprost przenieść do działań ARiMR. Konsekwencją tego mogły być odmienne interpretacje stosowane w różnych instytucjach.

Ponadto, problem stanowiło określenie pomocy publicznej w przypadku gwarancji bankowej z BGK. Otóż, przedsiębiorcom, którzy mieli trudność z jej uzyskaniem w komercyjnym banku, dano możliwość jej pozyskania z BGK (przy dofinansowaniu środkami publicznymi). Problem dotyczył głównie nowych firm, które nie miały historii kredytowej oraz tych, dla których koszty uzyskania gwarancji były zbyt wysokie. Miało to zwiększać dostęp do działania. Jednakże, pojawiły się wątpliwości co do określania pomocy publicznej – gwarancje z BGK można było uznać za pomoc publiczną, co sprawiało, że uzyskanie wsparcia z działania 312 stanowiło podwójne finansowanie. Niestety czasami konsekwencje tego ponosił beneficjent, który *de facto* był źle informowany odnośnie zasad funkcjonowania danych instrumentów.

Omówione poniżej problemy są wspólne dla działań 311 i 312 oraz operacji realizowanych w działaniu 413, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania 311.

Jak wynika ze sprawozdań z realizacji Programu problem stanowiła **niska jakość wniosków**. Dane o liczbie złożonych wniosków i zawartych umów wskazują, że odsetek odrzucanych aplikacji był wysoki. Przykładowo w pierwszym naborze w działaniu 311 negatywnie zostało ocenionych aż 49,11% wniosków⁷⁹. Przeprowadzone rozmowy potwierdzają ten problem. Za jedną z przyczyn – po stronie instytucjonalnej – można uznać niskie wymagania stawiane

⁷⁹ Sprawozdanie za rok 2009 r.

wnioskodawcom co do jakości ich aplikacji. Pozwalał na to system weryfikacji wniosków i wprowadzone procedury uzupełnień. Otóż, przykładowo beneficjent działania 311 musiał spełniać tylko podstawowe wymogi (niepodleganie wykluczeniu z możliwości otrzymania pomocy, terminowość złożenia wniosku) i uzupełnić zasadnicze wymagane pola wniosku tj. numer identyfikacyjny, nazwisko/nazwa, pierwsze imię i numer NIP. Po spełnieniu tych wymagań, wniosek przechodził do dalszych etapów oceny, w których znajdowała zastosowanie procedura uzupełnień. Teoretycznie wnioskodawca mógł więc złożyć niemal pusty wniosek, a później czekać na wezwanie do uzupełnienia braków. Na uzupełnienia przewidziano 21 dni, przy czym gdy po ich dokonaniu wniosek nadal był niekompletny, Agencja wzywała do ponownych uzupełnień (znowu 21 dni). Z perspektywy instytucji pracochłonne było wysyłanie wezwań do uzupełnień, które w skrajnych przypadkach były niemal kalką wniosku – wypisaniem poszczególnych pól aplikacji. Na ten stan rzeczy wpływał też fakt przyzwyczajania się wnioskodawców i firm doradczych do schematu działania instytucji, umożliwiającego późniejsze uzupełnienia wniosku.

Warto dodać do tego perspektywę wnioskodawcy. Aplikujący często nie mieli doświadczenia ze środkami unijnymi, dodatkowo zazwyczaj byli osobami słabo wykształconymi i pracującymi fizycznie (zwłaszcza w przypadku działania 311). Często więc zlecali opracowanie wniosku zewnętrznej firmie, pracownikom ODR lub znajomym czy rodzinie, posiadającym wiedzę i doświadczenie w tym zakresie. W wywiadach część osób podkreśliło, że trudno im było w ogóle zapoznać się z wymaganymi dokumentami, i nawet z pomocą je wypełnić (*„Przygotowywaliśmy wniosek wspólnie z księgową. Z 6 razy musieliśmy go poprawiać. Zawsze byłem budowlancem, nigdy nie pracowałem w biurze.”*). Wspominano także, że trudno było uzyskać konkretne wskazówki od instytucji odnośnie sposobu poprawy wniosku. Wiele zależało od interpretacji złożonych uzupełnień przez pracowników Agencji.

Z drugiej strony przedstawiciele instytucji zauważali, iż wnioskodawcom mogło brakować pomocy w aplikowaniu. Teoretycznie ten problem miały rozwiązać bardzo proste wzory wniosków, ale jak wskazano wcześniej przysparzały one dużo pracy instytucji i wydłużały proces. O ile sam formularz wniosku nie był skomplikowany, to już nie można było tego powiedzieć o instrukcjach wypełniania wniosku, które sprawiały problemy z jednoznaczną interpretacją. Jak odnotowano w sprawozdaniach rocznych z realizacji PROW, w kolejnych latach powtarzającą się przyczyną odmowy przyznania pomocy było niezłożenie wymaganych uzupełnień. W obu działaniach współczynnik sukcesu w aplikowaniu był relatywnie niski – w działaniu 311 wynosił 54%, natomiast w działaniu 312 był jeszcze sporo niższy i sięgał 35% (por. ryciny na wcześniejszych stronach).

Ciekawą perspektywę na realizację działań 311 i 312 dają opinie przedstawicieli LGD. LGD były odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków i pierwszy etap ich weryfikacji (ocena zgodności z LSR). Pracownicy starali się także pomagać wnioskodawcom w procesie przygotowywania aplikacji. Silnie uwypuklana była bariera biurokratyczna tj. wielość dokumentów, procedury uzupełnień, trudne i zawiłe pisma (*„do pism z Agencji to potrzeba tłumacza”*). Generalnie na ten aspekt zwracali uwagę wszyscy rozmówcy, czy to

reprezentanci urzędów marszałkowskich („ARiMR ma też rolę instytucji przygotowującej procedury, a oni mają skłonność do przeregulowywania – mamy całe segregatory interpretacji co kto miał na myśli”) czy beneficjenci. Pojawiały się opinie o nadmiernym zwracaniu uwagi na szczegóły, a przez to wydłużających się terminach („Cały czas wniossek przechodził przez inne ręce i cały czas były uwagi. W końcu część dokumentów się przedawniła i wnioskodawca musiał dostarczyć nowe. Doprowadziło to do jego rezygnacji z realizacji projektu.”).

Warto zaznaczyć, że na nadmiar biurokracji narzekano nie tylko w kontekście procesu aplikowania, ale również dało się to odczuć w trakcie realizacji projektu. Beneficjenci musieli gromadzić i składać bardzo wiele różnych dokumentów np. dokładane opisy faktur czy też wybierać sprzęt przy zachowaniu zasady konkurencyjności (co najmniej trzy zapytania ofertowe). Zasady te były przez nich określane jako nadmierne i niepotrzebne, a niekiedy prowadzące do skrajnych sytuacji (np. jeden z beneficjentów chcąc zamówić najlepszy model sprzętu, przekonywał innych producentów do wystawienia w zapytaniach ofertowych niższych cen). Zauważali, że instytucje mogłyby obdarzyć ich większym zaufaniem, ponieważ uprościłoby to sposób realizacji projektu i zaoszczędziło wiele czasu i nerwów.

Kolejnym problemem związanym z wdrażaniem interwencji był **długi czas rozpatrywania wniosków**. Zauważali to zarówno beneficjenci jak i przedstawiciele instytucji. Jednym z powodów mógł być nie zawsze dobrze przemyślany sposób zaplanowania naborów. Za realizację kilku działań odpowiadał jeden wydział ARiMR. W przypadku ogłoszenia np. w jednym miesiącu kilku naborów dochodziło do spiętrzenia pracy. Drugim powodem były błędne przepisy. Dotyczyło to zapisu przewidującego możliwość występowania przez wnioskodawców o wydłużenie terminu na wykonanie określonych czynności w toku postępowania w sprawie przyznania lub wypłaty pomocy do maksymalnie 6 miesięcy. Jednak z powodu nadmiernego wydłużania się momentu zakończenia rozpatrzenia wniosku przepis ten zmieniono (na 30 dni). Dokonano tego jednak dopiero w 2013 r., kiedy Program był już na ukończeniu i trudno było przyspieszyć jego realizację.

Widać więc wyraźnie, że występowały złożone problemy w sposobie przygotowywania i rozpatrywania wniosków, którym nie udało się zaradzić w trakcie wdrażania interwencji. Bariera biurokratyczna utrudniała przedsiębiorcom wiejskim sięganie po środki finansowe.

Inny problem, podnoszony przez część LGD, stanowiło dotarcie do grup docelowych i zachęcenie ich do skorzystania z pomocy. LGD były kojarzone z samorządami, a nie z jednostkami które wspierają przedsiębiorczość. Jednocześnie podkreślano, że wiedza o możliwości uzyskania dofinansowania z PROW na założenie i rozwój działalności bardzo wzrosła. Dlatego też w obecnym okresie programowania 2014-2020 działania te cieszą się dużym zainteresowaniem, co – zdaniem przedstawicieli LGD – pozwoli szerzej zrealizować cele dotyczące różnicowania gospodarki.

Na niskim wykorzystaniu wsparcia zaważyły założenia (zwłaszcza działania 312 dotyczące miejsc pracy i ich trwałości) i procedury, które okazały się być trudne dla potencjalnych wnioskodawców. Pojawiały się także obawy, czy projekt uda się zrealizować i czy warto go podejmować z takim obciążeniem administracyjnym. Wszystko to sprawiło, że relatywnie dużo LGD narzekało, że beneficjenci rezygnowali z realizacji projektu jeszcze przed decyzją o dofinansowaniu lub nawet po podpisaniu umowy. Było to o tyle bolesne dla LGD, że części z tych środków nie udawało się odzyskać i przekazać na realizację innych projektów.

Za problem uznano też to, że wnioski były przekazywane do Agencji i LGD „traciła nad nimi kontrolę”. Od pomyślnej realizacji tych projektów zależało to, czy LGD zrealizuje swoje cele i osiągnie wskaźniki. Agencja natomiast nie miała obowiązku informowania LGD o statusie wniosku czy pojawiających się problemach. Ponadto, instytucja ta wydawała się LGD bardziej odległa i mniej dostępna niż urzędy marszałkowskie.

Czynniki zewnętrzne wobec Programu zasadniczo nie miały dużego wpływu na realizację działań 311 i 312. W trakcie badania zidentyfikowano tylko dwa. Pierwszy to kryzys gospodarczy, który dotknął gospodarkę od 2007 roku. Można określić, że miał on pewien niewielki negatywny wpływ na realizację Programu. Pogorszenie się koniunktury gospodarczej odbiło się na skłonności przedsiębiorstw do zaciągania zobowiązań oraz inwestowania. Z perspektywy wdrażania wpływ ten jest w zasadzie niemierzalny i raczej należałoby ograniczyć go do firm istniejących, wspieranych w działaniu 312.

Drugim czynnikiem zewnętrznym była powódź, jaka nawiedziła kraj w 2009 roku. W związku z tym wydarzeniem wprowadzono zmiany w działaniu 311 polegające na podwyższeniu refundacji do 80% kosztów kwalifikowanych dla operacji wnioskodawców, którzy ponieśli szkody w związku z powodzią lub osuwiskiem ziemi⁸⁰.

Podsumowując, bariery instytucjonalne utrudniały przede wszystkim wdrażanie działania 312. Zakres interwencji był nowy dla instytucji, stąd też dużo czasu poświęcono na przygotowywanie ram wdrażania działania. Wpłynęło to na odsunięcie w czasie ogłoszenia pierwszych naborów. Powstałe opóźnienia oraz początkowo niskie zainteresowanie potencjalnych odbiorców, wynikające z niewystarczającej wiedzy na temat możliwości skorzystania z tego rodzaju wsparcia, odbiło się negatywnie na wykorzystaniu alokacji. Mimo, że barierę informacyjną udało się przełamać, to skuteczność działania ograniczały problemy związane z nadmierną biurokracją i opóźnieniami w rozpatrywaniu wniosków. Problemy te dostrzegali przedstawiciele Agencji, którzy musieli walczyć z niską jakością wniosków i brakami w złożonej dokumentacji, jak i beneficjenci oraz przedstawiciele LGD, skarżący się na trudność dokumentów, mnogość interpretacji i długi czas rozpatrywania wniosków. Należy dodać, że utrudnienia formalne w równym stopniu dotyczyły działania 311. Jednak w tym przypadku, wcześniejsze doświadczenia we wdrażaniu podobnej

⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (Dz. U. Nr 166, poz. 1125).

interwencji i mniej skomplikowane zasady wdrażania, wpłynęły na sukces w wykorzystaniu alokacji.

4.3.2 Trafność wsparcia w ramach działania 311 i 312

Działanie 311 było pozytywnie oceniane jeśli chodzi o dopasowanie do potrzeb odbiorców zarówno przez beneficjentów, jak i przez przedstawicieli instytucji zarządzających i wdrażających. Samo zainteresowanie pozyskaniem środków świadczy o tym, że zakres oraz warunki wsparcia były atrakcyjne dla odbiorców.

W badaniu CATI 55,3% beneficjentów działania 311 określiło, że zakres wsparcia był dobrze dopasowany, a 8,2% że był bardzo dobrze dopasowany. Na średnią adekwatność wskazało 27% badanych. Łącznie tylko 5% beneficjentów uważało, że działanie było słabo i bardzo słabo dostosowane do ich potrzeb. W czasie wywiadów beneficjenci zgłaszali najczęściej uwagi co do wysokości kwoty wsparcia – uważali, że zwłaszcza przy zakupie drogich maszyn rolniczych, maksymalna wysokość pomocy powinna być wyższa niż 100 tys. zł. Co do poziomu pomocy (50% kosztów kwalifikowalnych) także niekiedy pojawiały się zastrzeżenia, choć beneficjenci doceniali też, że mogli dostać dotację w wysokości połowy kosztów kwalifikowanych.

Problem z perspektywy beneficjentów, którzy korzystali ze wsparcia w ramach naborów w latach 2008-2009 stanowił brak zaliczek. Taką możliwość wprowadzono w 2010 r., przy czym wypłata zaliczki podlegała ustanowieniu gwarancji bankowej lub równoważnej gwarancji odpowiadającej 110% kwoty zaliczki. Problem gwarancji został omówiony już wcześniej.

Beneficjenci działania 312 w badaniu CATI wysoko ocenili trafność wsparcia. Ok. 17% badanych twierdziło, że interwencja była bardzo dobrze dopasowana do ich potrzeb. Największa grupa respondentów – 45% uważała, że działanie było dobrze dopasowane. Co trzeci pytany wskazał na przeciętne dopasowanie. Słabe dopasowanie wybierano sporadycznie (1,3%).

Przedstawiciele instytucji wskazywali, że założenia starano się zmieniać, aby uczynić je przyjaźniejszymi dla wnioskodawców. Jedną z takich zmian było skrócenie okresu trwałości dla wskaźnika zatrudnienia do 2 lat (co opisano w poprzednim rozdziale). Drugą ważną zmianą było zmniejszenie liczby miejsc pracy koniecznych do utworzenia w ramach projektu. Kwota wsparcia była uzależniona od liczby planowanych do stworzenia nowych miejsc pracy, lecz w pierwszej wersji Programu przyjęto, że było to w przypadku wartości operacji nie przekraczającej: 100 tys. zł - od 1 do 2 miejsc pracy; 200 tys. zł - więcej niż 2 i mniej niż 5 miejsc pracy; 300 tys. zł - co najmniej 5 miejsc pracy⁸¹. Jak wskazywano w czasie wywiadów

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego PROW na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 139, poz. 883).

wymaganie to zniechęcało potencjalnych odbiorców, z uwagi na bardzo duże koszty – pracownicy musieli być zatrudniani na podstawie umowy o pracę. Dlatego też w 2010 r. wymagania te obniżono, wskazując odpowiednio, iż w przypadku maksymalnej kwoty wsparcia w wysokości 100 tys. zł należy stworzyć co najmniej 1 miejsce pracy, 200 tys. zł - 2, a 300 tys. zł - co najmniej 3 miejsca pracy. Warto dodać, że założenia te były trafne także z uwagi na fakt, że umożliwiały samozatrudnienie - w momencie występowania o wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej mieszkańców terenów wiejskich mógł stworzyć miejsce pracy dla samego siebie. Wnioskodawców nie ograniczały także przyjęte formy prawne prowadzenia działalności, jak też dopuszczenie szerokiego katalogu kodów PKD. Należy dodać, że katalog kodów PKD był aktualizowany, także w związku ze zgłaszanymi postulatami potencjalnych wnioskodawców. W trakcie wywiadów pogłębionych z beneficjentami działania 312, na pytanie o dopasowanie podstawowych założeń interwencji do potrzeb beneficjenta, najczęściej wspomniano – podobnie jak w działaniu 311 – o maksymalnej kwocie wsparcia i poziomie pomocy. Z perspektywy beneficjentów było to ważne o tyle, iż całkowita wartość ich inwestycji często była duża, a nie miała ona wpływu na kwotę pomocy (tylko liczba miejsc pracy). Stąd też beneficjenci narzekali na znaczące obciążenia kredytowe. Z drugiej jednak strony trafność samej interwencji oceniali wysoko, wskazując niejednokrotnie, że były to środki, które mogli przeznaczyć na inwestycje i rozwój. Dofinansowanie uzupełniało więc lukę finansową w rozwoju małych firm na terenach wiejskich.

W wypowiedziach beneficjentów i wnioskodawców uwidacznia się potrzeba dalszego inwestowania w rozwój już podjętych działalności. W badaniu CATI lwia część wskazań dotyczyła „dalszego finansowania”. Przedsiębiorcy z terenów wiejskich oczekują wsparcia finansowego w każdej postaci, tzn. dotacji, ale i innych instrumentów finansowych np. preferencyjnych kredytów, ulg podatkowych, gwarancji kredytowych. W przypadku aplikujących i korzystających z działania 311 często potrzeby dotyczyły dalszych inwestycji w maszyny rolnicze. Część osób określała swoje potrzeby mianem modernizacji gospodarstwa. Inne natomiast zaznaczały, że chodzi o sprzęt skierowany na świadczenie usług czy rozwój produkcji (np. przetwórstwo). Z kolei w przypadku działania 312 najczęściej wspomniano o rozwoju parku maszynowego. Wyodrębnioną kategorię stanowił zakup środków transportu. Respondenci oczekiwali również wsparcia inwestycji budowlanych (np. budowa magazynów, hali, budynków). Niekiedy pojawiały się wskazania związane z dofinansowaniem tworzenia miejsc pracy.

Kolejną ważną grupę potrzeb stanowią te związane z rozwojem kompetencji i kwalifikacji. Można tu więc włączyć działania szkoleniowe dla pracowników, ale także doradztwo związane z rozwijaniem działalności, w tym pomoc w identyfikowaniu kierunków rozwoju, rynków zbytu czy pozyskiwaniu dofinansowania. Na koniec należy wymienić postulaty dotyczące sfery regulacyjnej – uproszczenia przepisów prawa, zmniejszenia biurokracji, redukcji obciążeń podatkowych.

Podsumowując, zakres wsparcia w ramach działań 311 i 312 należy określić jako trafny z perspektywy jego odbiorców. Interwencja odpowiadała na potrzeby mieszkańców terenów wiejskich, pozwalając im na dokonanie inwestycji, często niezbędnych z punktu widzenia dalszego rozwoju działalności pozarolniczej lub możliwości jej rozpoczęcia. Beneficjenci, mimo narzekań na maksymalną kwotę wsparcia i intensywność pomocy, uważali, że wsparcie z PROW było dla nich atrakcyjne. Przyjęte założenia nie ograniczały w zbyt dużej mierze dostępu do pomocy dla mieszkańców terenów wiejskich, czyniąc interwencję otwartą dla szerokiego grona odbiorców. Poprzez dokonane zmiany, zwłaszcza w przypadku działania 312, starano się zwiększać dopasowanie interwencji do potrzeb odbiorców. Niemniej jednak osoby, które prowadzą działalność gospodarczą oczekują dalszego wsparcia finansowego dedykowanego zwłaszcza inwestycjom w rozwój parku maszynowego. Do istotnych potrzeb należy zaliczyć także wsparcie szkoleniowe i doradcze, zarówno dla prowadzących działalność (pomoc w rozwijaniu firmy), jak i dla pracowników (podnoszenie kwalifikacji).

4.4 Podsumowanie

Zgodnie z przyjętą koncepcją badawczą, interwencja w obszarze środowiska pracy była realizowana przez działania 311 „*Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*” i 312 „*Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*” oraz przez działanie 413 dla operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania 311 i 312.

W ramach działania 311 zrealizowano płatności na rzecz 15 684 operacji, opiewające na łączną kwotę 1 375 mln zł. Pozwoliło to niemal w całości wyczerpać dedykowaną działaniu alokację. Dzięki interwencji liczba gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą wzrosła o 15 246. Jednocześnie udało się utworzyć 13 760 miejsc pracy (stałych i sezonowych). Wzrost wartości dodanej brutto z prowadzonej działalności wyniósł 174,4 mln zł, przy czym tylko w 10% pokrywał oczekiwaną wartość.

W działaniu 312 zatwierdzonych zostało 14 727 operacji o łącznej kwocie wsparcia 2 695,4 mln zł (2 021,6 mln zł z EFRROW). Jednakże należy zaznaczyć, że alokacja na działanie została zmniejszona niemal o połowę. Przez to też osiągnięte efekty mając mniejszą skalę niż pierwotnie zakładano. Dzięki wsparciu utworzonych zostało 24 tys. miejsc pracy, a wzrost wartości dodanej sięgnął 1,161 mld zł.

Zdecydowanie mniejszą skalę miała interwencja kierowana poprzez oś IV. Zrealizowano 1 901 operacji spełniających warunki otrzymania pomocy w ramach działania 311, na które przeznaczono wsparcie w wysokości 145 mln zł. W przypadku działania 312 było to 1 465 operacji, które uzyskały kwotę wsparcia na poziomie 178,3 mln zł. Znajduje to odzwierciedlenie w niskim poziomie realizacji wskaźników i osiągniętych efektach. Dzięki interwencji kierowanej poprzez IV oś utworzonych zostało 1 938 miejsc pracy. Warty podkreślenia jest więc fakt, że skala efektów osi IV była znacząco mniejsza w porównaniu do osi III.

Weryfikacja wpływu PROW na środowisko pracy – zgodnie z przyjętą metodologią - została oparta w zasadniczej mierze na wynikach badań przeprowadzonych z beneficjentami i wnioskodawcami osi III. Z racji tego samego charakteru działań wdrażanych w osi III i IV efekty te można z powodzeniem przenieść również na oś IV.

Działanie 311 przyczyniło się do założenia przez rolników wielu nowych działalności, które w innych warunkach – bez tego wsparcia byłoby trudno podjąć. Z badań przeprowadzonych w grupie kontrolnej wynika, że 19,4% wnioskodawców, którzy przed ubieganiem się o dofinansowanie nie prowadzili działalności pozarolniczej, rozpoczęło ją bez wsparcia z PROW. Trudne do realizacji bez wsparcia były też zaplanowane inwestycje. Efekt *deadweight* w ramach tego działania można określać jako niewielki.

Co istotne, ok. 90% beneficjentów działania 311 nadal prowadzi działalność pozarolniczą, która była przedmiotem wsparcia. Gorzej prezentują się dane na temat rozwoju tych działalności po zakończeniu projektu. Ponad połowa badanych beneficjentów działania 311 twierdziła, że wskaźniki dotyczące rozwoju działalności raczej zmieniają się na niekorzyść. Najbardziej widoczne to było w przypadku zatrudnienia, które według 85,9% ankietowanych nieznacznie się zmniejszyło po zamknięciu projektu. Raczej pesymistyczne były także prognozy beneficjentów co do rozwoju działalności w przeciągu najbliższych 3 lat – prawie 13% badanych rozważało zaniechanie działalności.

Weryfikując na ile działanie 311 miało wpływ na różnicowanie gospodarcze należy uznać, że był on niewielki. Decydujące o tym było skierowanie zdecydowanej większości środków działania na projekty dotyczące usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa. Podjęcie tradycyjnych form działalności pozarolniczej, nie sprzyjało rezygnowaniu z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dodatkowym aspektem był fakt, że relatywnie dużą część beneficjentów stanowiły osoby posiadające duże gospodarstwa rolne, uzyskujące z nich wysokie przychody. Potwierdzenie tego faktu może stanowić wynik badania CATI, w których aż 82,4% beneficjentów deklarowało, że ich głównym źródłem dochodów pozostaje gospodarstwo rolne. Co więcej jest to nawet wyższy odsetek niż w grupie kontrolnej (67,1%). Działalność pozarolnicza była najważniejszym źródłem utrzymania tylko dla 15,3% beneficjentów. Niewątpliwie pozytywnym efektem projektu, dzięki dywersyfikacji źródeł zarobku, był wzrost dochodu przypadającego na 1 członka gospodarstwa domowego odczuwalny w przypadku co drugiego beneficjenta. Co trzeci badany wskazał również, że dofinansowanie pomogło mu zwiększyć aktywność i motywację do samodzielnych działań.

W działaniu 312 wsparto 9,8 tys. istniejących mikroprzedsiębiorstw oraz dofinansowano założenie 3,7 tys. nowych podmiotów. Otrzymane dofinansowanie oddziaływało na rezygnowanie z prowadzenia gospodarstwa rolnego – 23,9% z ogólnej liczby wspartych mikroprzedsiębiorstw było prowadzonych przez byłych rolników lub domowników. Bez wsparcia z PROW założenie działalności deklarowało 14,3% beneficjentów, choć rzeczywistość nieskutecznych wnioskodawców ukazuje, że co trzeci podjął ją bez wsparcia publicznego. W przypadku inwestycji w rozwój działalności ok. 25% beneficjentów i wnioskodawców deklarowało ich realizację w takim samym zakresie jak we wniosku o

przyznanie pomocy. Efekt deadweight, mimo iż wyższy niż w działaniu 311, nadal pozostaje relatywnie mały.

Działanie 312 miało istotny wpływ na różnicowanie działalności gospodarczej, w tym na rozwój przedsiębiorczości rolników. Warto dodać, że realizowane typy operacji były zróżnicowane tematycznie, w tym dotyczyły branż, w których możliwy jest rozwój oparty o zwiększanie zatrudnienia, a nie bazujący tylko na samozatrudnieniu. Zgodnie z wynikami badania CATI, średnio w jednej wspartej firmie utworzonych było (w momencie badania) 6 stałych miejsc pracy i 1 sezonowe.

Odpowiedzi beneficjentów działania 312 wskazują na relatywnie korzystną sytuację ich mikroprzedsiębiorstw po zakończeniu projektu. W przypadku każdego z analizowanych wskaźników ponad 55% badanych widziało tendencje wzrostowe. Najczęściej beneficjenci wskazywali, iż po zakończeniu projektu zwiększyły się przychody ze sprzedaży. Stosunkowo optymistycznie mikro przedsiębiorcy patrzyli także na rozwój działalności w przeciągu kolejnych 3 lat. Niemal 22% prognozowało dynamiczny rozwój działalności, a ponad 65% - przeciętny. Przekłada się to na sytuację gospodarstw domowych wspartych beneficjentów. W przypadku prawie 80% z nich główne źródło dochodów stanowi działalność pozarolniczą, podczas gdy w grupie kontrolnej jest to 54,7%. Interwencja przyczyniła się również do podniesienia jakości życia ponad połowy beneficjentów, dzięki zwiększaniu dochodów przypadających na członka rodziny.

Choć beneficjenci określali zakres wsparcia oferowanego w działaniu 311 i 312 jako trafny, to zwykle postulowali o wyższe kwoty wsparcia i większą intensywność pomocy. Jednocześnie narzekali na wysoki poziom skomplikowania dokumentacji i długi czas rozpatrywania wniosków. Bariery biurokratyczne ograniczały wykorzystanie funduszy na obszarach wiejskich.

Poważne problemy we wdrażaniu interwencji, ważące na niewykorzystaniu dużej części alokacji, widoczne były w przypadku działania 312. Zakres interwencji był nowy dla instytucji, stąd też dużo czasu poświęcono na przygotowywanie ram wdrażania działania. Wpłynęło to na odsunięcie w czasie ogłoszenia pierwszych naborów. Powstałe opóźnienia oraz początkowo niskie zainteresowanie potencjalnych odbiorców, wynikające z niewystarczającej wiedzy na temat możliwości skorzystania z tego rodzaju wsparcia odbiło się negatywnie na wykorzystaniu alokacji. Ograniczyło to skalę możliwych do uzyskania efektów.

Jak oszacowano zarówno działanie 311 i jak i 312 dotarło do ok. 1% potencjalnych odbiorców. Choć więc efekty są zauważane na poziomie beneficjentów, w zakresie rozwoju ich firm, to w skali kraju są one niewielkie. Potwierdzają to poniekąd wyniki badania CAPI, z których wynika, że z perspektywy mieszkańców nie jest odczuwalny wpływ PROW w aspekcie zatrudnienia poza rolnictwem.

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich i LGD często zauważali, że w zakresie różnicowania gospodarki obszarów wiejskich pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

Został jednak wykonany bardzo ważny krok, pozwalający pobudzić przedsiębiorczość mieszkańców wsi i zwiększyć ich aktywność. Obszary wiejskie wymagają jednak wdrażania kompleksowych instrumentów, które poza finansowaniem inwestycji obejmą także inne formy wsparcia, w tym przygotowujące mieszkańców do podejmowania i prowadzenia działalności⁸².

5 Wpływ III i IV osi PROW na środowisko życia

Jak wskazano we wstępie do raportu, jakość życia jest w dużej mierze kategorią subiektywną – satysfakcją, którą ludzie czerpią ze swojego życia (GUS 2013), deklarowanym zadowoleniem z różnych dziedzin i aspektów życia (Diagnoza Społeczna), poczuciem zadowolenia z życia i szczęścia (Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009). Poczucie to jest zaś wypadkową wielu zmiennych, m.in. możliwości zaspokajania różnorodnych potrzeb, sytuacją rodzinną, relacjami z innymi ludźmi, sytuacją finansową, materialnymi warunkami życia, ilością i sposobem spędzania czasu wolnego, zdrowia.

Interwencja PROW oddziaływać może jedynie na ograniczony wycinek tego spektrum zmiennych, co trzeba brać pod uwagę oceniając skuteczność Programu w zakresie poprawy jakości życia. Ten ograniczony wycinek zgodny jest z KPS ROW 2007-2013, w którym wskazano, że jakość życia powinna wzrastać poprzez poprawę warunków / poziomu życia, a konkretnie zwiększenie dostępu do usług oraz poprawę infrastruktury na obszarach wiejskich⁸³. W niniejszym badaniu obszar ten określono mianem środowiska życia i był on kształtowany poprzez operacje w ramach działań „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”. Dodatkowo w poniższych analizach uwzględniamy działanie 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” w zakresie projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” oraz tzw. „małych projektów” służących poprawie jakości życia.

Zgodnie z zapisami PROW **działanie 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”** miało służyć poprawie podstawowych usług na obszarach wiejskich, obejmujących elementy infrastruktury technicznej, warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy. W konsekwencji miała nastąpić poprawa warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Zakres działania był w dużej mierze komplementarny względem wsparcia ofertowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, co wymagało określenia jasnej linii demarkacyjnej pomiędzy programami.

Wsparcie w ramach działania udzielane było samorządom lokalnym (w tym ich związkom, jednoosobowym spółkom gminy i gminnym zakładom budżetowym) i miało służyć realizacji projektów dotyczących:

⁸² Nurzyńska I., Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, IRWiR PAN.

⁸³ A także poprawę możliwości zatrudnienia poprzez działania skierowane na wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz realizację lokalnych strategii rozwoju, ale te obszary omawiane są odpowiednio w rozdziałach 4 – środowisko pracy i 6 – kapitał społeczny.

- gospodarki wodno-ściekowej, w szczególności: a) zaopatrzenia w wodę, b) odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej,
- tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych,
- budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu (od listopada 2012),
- budowy lub modernizacji targowisk (od listopada 2012),
- wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy lub budowy mikroinstalacji prosumenckich wykorzystujących lokalne, odnawialne źródła energii (mikroinstalacje od kwietnia 2015).

Kryteria wyboru projektów poza specyficznymi dla danego typu infrastruktury (np. stopień zwodociągowania gminy, czy prędkość pobierania danych łącza internetowego) premiowały gminy o niskim potencjale rozwojowym mierzonym podstawowym dochodem podatkowym gminy per capita i stopą bezrobocia w powiecie. Z drugiej strony preferowany był jednak wyższy wkład własny.

Pierwotnie ustalony budżet działania wynosił 1 471 mln € (w tym 1 104 mln € EFRROW, co stanowiło 8% alokacji na PROW i 43% alokacji na OP3). Dla większości typów operacji obowiązywał limit kwoty wsparcia na gminę w okresie obowiązywania Programu: gospodarka wodno-ściekowa – 4 mln zł, systemy zbiórki, segregacji lub wywozu odpadów – 0,2 mln zł, OZE – 3 mln zł, targowiska – 1 mln zł. Dodatkowo obowiązywał limit 75% poziomu dofinansowania poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W przypadku infrastruktury szerokopasmowego Internetu i mikroinstalacji prosumenckich nie określono limitu kwoty wsparcia na gminę w okresie obowiązywania Programu, a maksymalny poziom dofinansowania wynosił 90% kosztów kwalifikowalnych.

Działanie 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi” miało przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich poprzez wsparcie projektów dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznych. Jego realizacja miała służyć poprawie jakości życia dzięki zaspokojeniu potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców obszarów wiejskich. Ponadto w ramach działania wsparte miało być rozwijanie i kształtowanie tożsamości społecznej mieszkańców obszarów wiejskich, zachowanie dziedzictwa kulturowego, a także ich specyfiki. Miało to w założeniach przyczynić się do wzrostu atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej.

Katalog typów beneficjentów został określony szerzej niż dla działania 321 i poza gminami (i ich jednostkami organizacyjnymi) dopuszczał kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe mające status organizacji pożytku publicznego. Zakres dofinansowywanych projektów obejmował:

- wsparcie obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe lub służących promocji obszarów wiejskich, w tym propagowaniu i zachowaniu dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki oraz kultury,
- kształtowanie obszaru przestrzeni publicznej,

- wsparcie infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych,
- zakup obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne,
- wsparcie lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci,
- kultywowanie tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

Kryteria wyboru projektów podobnie jak w działaniu 321 premiowały gminy o niskim potencjale rozwojowym mierzonym podstawowym dochodem podatkowym gminy per capita i stopą bezrobocia w powiecie. Również tu preferowany był jednak dodatkowo wyższy wkład własny. W działaniu nie przyjęto kryteriów specyficznych odnoszących się do typów realizowanym projektów.

Budżet działania wynosił 590 mln € (w tym 442 mln € wkładu EFRROW, co stanowiło 3,3% alokacji na PROW i 17% alokacji na oś III. W działaniu obowiązywał limit 75% poziomu dofinansowania kosztów kwalifikowanych poszczególnych projektów oraz limit 500 tys. zł na gminę w okresie obowiązywania Programu.

Dodatkowo w ramach działania **413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”** dopuszczono realizację projektów kwalifikujących się przedmiotem do udzielenia pomocy w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” oraz tzw. „małych projektów”, o wartości od 4,5 tys. do 100 tys. zł, jeśli ich zakres był zbieżny z zakresem wsparcia działania „Odnowa i rozwój wsi”. W przypadku projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działania 313, 322, 323 katalog beneficjentów określony został jako tożsamy z tym, dla tego działania. W przypadku małych projektów beneficjentami mogły być:

- osoby fizyczne będące obywatelami państw członkowskich UE, pełnoletnie, zamieszkałe na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju lub wykonujące działalność na tym obszarze,
- osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Wsparcie w ramach małych projektów mogło dotyczyć obszarów, z których większość była tematycznie powiązana z obszarem wsparcia działania 313, 322, 323:

- organizacji szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i warsztatowym dla ludności z obszaru objętego LSR,
- promocji i rozwoju lokalnej aktywności, w tym promocji lokalnej twórczości kulturalnej i artystycznej, z wykorzystaniem lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego oraz przyrodniczego,
- rozwoju agroturystyki i turystyki na obszarach wiejskich, w tym: utworzenia lub zmodernizowania elektronicznej bazy informacji turystycznej oraz stron WWW, przygotowania i wydania folderów i innych publikacji informacyjnych, oznaczenia obiektów ważnych lub charakterystycznych dla obszaru objętego lokalną strategią rozwoju,

- organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych na obszarze objętym działalnością LGD,
- promocji, zachowania lub odtworzenia cennego dziedzictwa przyrodniczego lub kulturowego ze szczególnym wskazaniem na obszary chronione w tym obszary objęte siecią Natura 2000,
- udostępnienia urządzeń i sprzętu (w tym urządzeń i sprzętu umożliwiającego dostęp do Internetu oraz zakup usługi dostępu do Internetu) i ich udostępnianie na potrzeby społeczności wiejskiej w celu podniesienia jakości życia ludności na obszarze działania LGD
- zachowania lokalnego dziedzictwa kulturowego i historycznego, w tym przez: odbudowę albo odnowienie lub oznakowanie budowli lub obiektów małej architektury wpisanych do rejestru zabytków lub objętych wojewódzką ewidencją zabytków, odnowienie dachów lub elewacji zewnętrznych budynków wpisanych do rejestru zabytków lub objętych wojewódzką ewidencją zabytków, remont lub wyposażenie muzeów, remont lub wyposażenie świetlic wiejskich,
- budowy/odbudowy małej infrastruktury turystycznej, w szczególności punktów widokowych, miejsc wypoczynkowych i biwakowych, tras narciarstwa biegowego i zjazdowego, tras rowerowych.

Budżet działania 413 wynosił 620,5 mln € (w tym 496,4 mln € wkładu EFRROW, co stanowiło 3,8% alokacji na PROW). W przypadku małych projektów wysokość pomocy na projekt nie mogła przekroczyć 80% kosztów kwalifikowalnych i kwoty 50 tys. zł. Wysokość pomocy dla danego beneficjenta nie mogła przekroczyć w okresie programowania kwoty 200 tys. zł .

W założeniach działań przedstawionych powyżej wskazano pierwotną alokację na działania, przyjętą w 2007. Należy zauważyć, że te pierwotne założenia finansowe zmieniały się wielokrotnie w okresie realizacji Programu. Alokację EFRROW na działanie 321 modyfikowano 10 razy, a środków publicznych ogółem 11 razy. Przeważnie kwoty te rosły względem pierwotnych założeń, aż w marcu 2015 sięgnęły 119% pierwotnej kwoty. Następnie dwukrotnie alokację zmniejszono i w grudniu 2015 kwota wydatków publicznych ogółem osiągnęła 1 626 mln €, o 111 mln € i 11% więcej niż pierwotna alokacja. W przypadku działania 313, 322, 323 alokacja podlegała kilku bardzo drobnym korektom w latach 2007 – 2012, a następnie spadła o 4% w lipcu 2013. Kolejna zmiana w marcu 2015 podniosła ją do wartości bliskiej pierwotnej, a następnie znowu dwukrotnie alokację obniżono i w grudniu 2015 osiągnęła ona 580 mln €, o 9 mln € i 2% mniej niż pierwotna alokacja. Alokację EFRROW i środków publicznych na działanie 413 modyfikowano dużo rzadziej – 4 razy. Najpierw w listopadzie 2013 roku podniesiono ją o ok. 3%, a następnie kilkakrotnie obniżano już w roku 2015, tak że ostatecznie kwota przeznaczona na działanie była o ok. 5% niższa od pierwotnej.

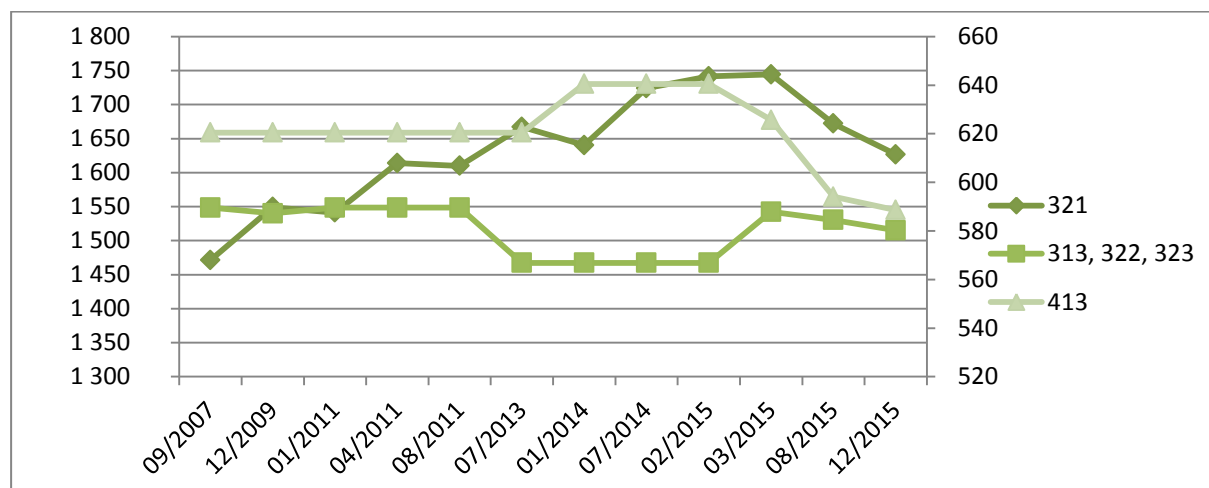
Nowe wyzwania

Wzrost alokacji na działanie 321 był w części efektem uwzględniania w Programie dodatkowych środków na tzw. „nowe wyzwania”. Zostały one zidentyfikowane

w konsekwencji przeprowadzonej w 2008 r. oceny WPR (tzw. Health Check) i obejmowały: zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mleczarskiego oraz innowacje związane z powyższymi. Następnie w związku z ogólnoświatowym kryzysem gospodarczym opracowano Europejski Plan Naprawy Gospodarczej, w ramach którego w zakres nowych wyzwań włączono inwestycje w szerokopasmowy Internet oraz wygospodarowano dodatkowe środki na rzecz EFRROW, z których do Polski trafiło 168 mln €. Po uwzględnieniu wkładu krajowego skutkowało to zwiększeniem alokacji na działania 321 o prawie 70 mln € - w tym 66 mln € na Internet szerokopasmowy i 4 mln € na odnawialne źródła energii.

Faktyczne wydatki na nowe wyzwania znacząco odbiegały od tych pierwotnych założeń. Szczególnie projekty w zakresie Internetu szerokopasmowego cieszyły się znikomym zainteresowaniem. To zaś skutkowało dopasowaniem alokacji. W budżecie zatwierdzonym na grudzień 2015 wydatki na inwestycje w Internet ograniczono do 1,1 mln € (2% pierwotnych założeń), a na wydatki na OZE wzrosły do 22,5 mln € (sześciokrotność pierwotnych założeń).

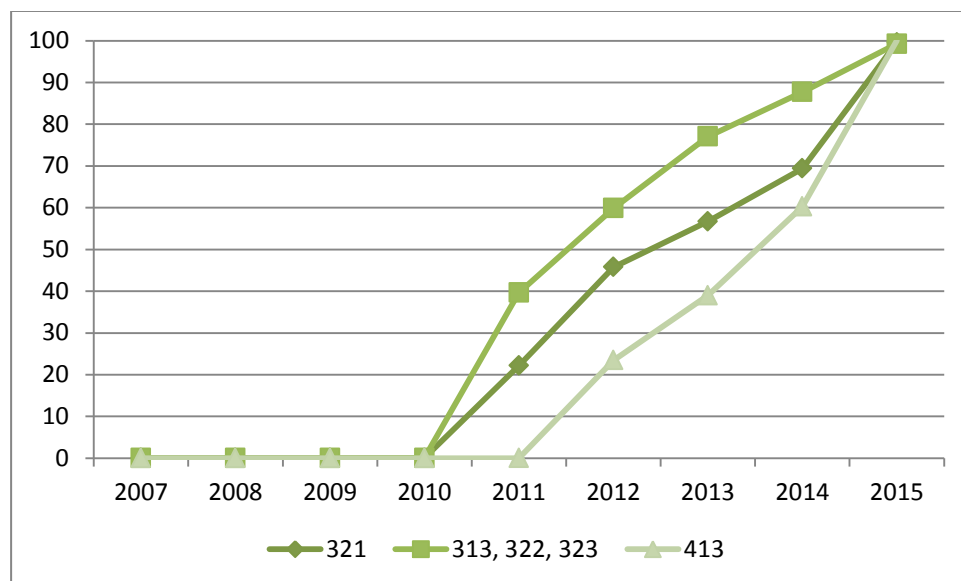
Rycina 51 Zmiany alokacji na wybrane działania w trakcie realizacji Programu (wydatki publiczne ogółem, w mln €)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji PROW.

5.1 Jakie były produkty i rezultaty Programu?

Rycina 52 Środki wypłacone EFRROW jako % alokacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji PROW.

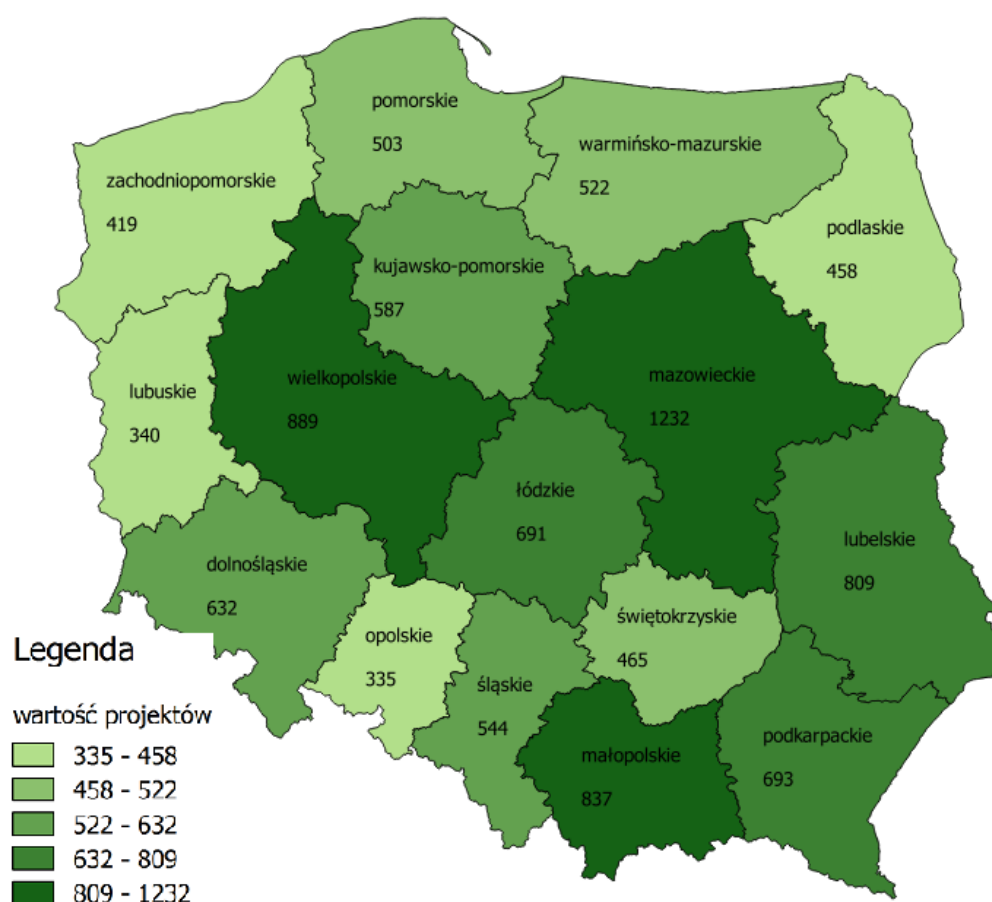
Z perspektywy płatności można powiedzieć, że realizacja finansowa działań 321 i 313, 322, 323 rozpoczęła się w 2011 roku i stosunkowo równomiernie postępowała aż do końca 2015 roku, gdy poziom płatności w obu działaniach przekroczył 99%. W przypadku działania 413 postęp finansowy był wolniejszy, w roku 2014 wynosił zaledwie 60%. Jednak na koniec roku 2015 poziom płatności przekroczył 100%⁸⁴.

Praktycznie 100% realizacja finansowa omawianych działań w różnym stopniu przełożyła się na postęp rzeczowy, mierzony wskaźnikami produktu i rezultatu. W ramach działania 321 – „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” wsparto realizację 5332 operacji o wartości całkowitej przekraczającej 9,95 mld zł. Liczba beneficjentów działania wyniosła 2347.

Populacja obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług sięgnęła 1,8 mln osób. Liczba ta stanowi 19% pierwotnie zakładanej wartości docelowej oraz 12% wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich.

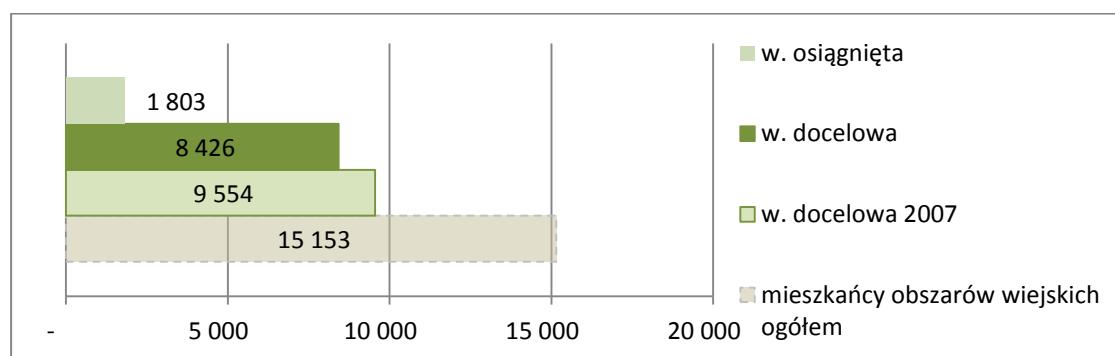
⁸⁴ Co było możliwe w związku z faktem, że rozliczenie następuje na poziomie osi priorytetowej.

Rycina 53 Wartość całkowita zrealizowanych projektów w ramach działania 321 (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Rycina 54 Liczba osób zamieszkujących obszary wiejskie korzystających z usług udoskonalonych w ramach działania 321 (tys. os.)



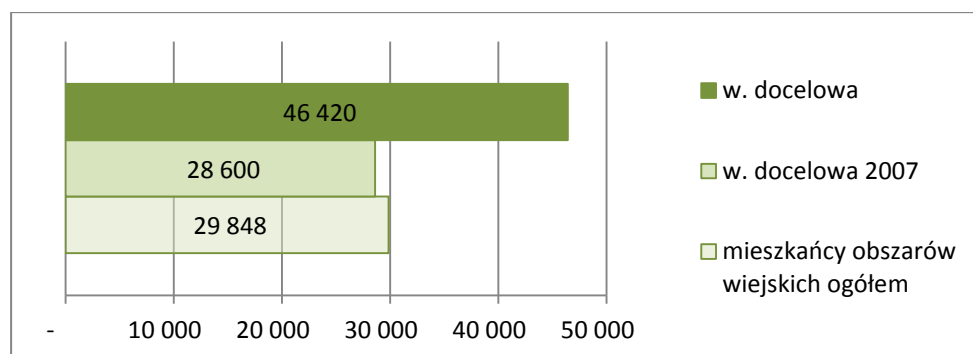
Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Najistotniejszym efektem działania, z racji skali alokowanych środków (84% zrealizowanych operacji i 93% wkładu EFRROW), jest 26 104 km wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, co odpowiada prawie 30% wzrostu długości sieci wodociągowej i zbiorczej sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich w latach 2006-2015.

30% sieci wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych na obszarach wiejskich w latach 2006-2015 została sfinansowana z PROW.

Towarzyszy temu ponad 61 tys. wykonanych kanalizacji zagrodowych i ponad tysiąc wybudowanych oczyszczalni ścieków. Nie dziwi zatem, że z sumy 1,8 mln odbiorców ulepszonych usług aż 71% dotyczy usług w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Rycina 55 Długość wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w wyniku realizacji operacji działania 321 (km)



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Skala pozostałych efektów jest nieco mniejsza. 240 zmodernizowanych lub wybudowanych od podstaw targowisk (90% wartości docelowej), to 18% stałych targowisk oraz 6% targowisk ogółem funkcjonujących w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. 152 tys. ton odpadów zbieranych w ramach systemów wspartych z PROW stanowi 1,5% wszystkich odpadów komunalnych zbieranych rocznie w kraju.

Nowe wyzwania

W zakresie infrastruktury OZE zrealizowano 274 operacje (5% operacji działania 321) o łącznej wartości 201 mln zł (2% wartości projektów działania 321), z tego 137 operacji w ramach nowych wyzwań. Moc zainstalowana z odnawialnych źródeł energii wyniosła 29,9 MW⁸⁵, w tym 26,3 MW w ramach nowych wyzwań.

W zakresie infrastruktury szerokopasmowego Internetu zrealizowano 11 operacji (0,2% wszystkich) o wartości 7,6 mln zł (0,1% całości).

W ramach działania 313, 322, 323 – „Odnowa i rozwój wsi wsparto” 7096 operacji realizowanych przez 3452 beneficjentów, a całkowita wartość inwestycji przekroczyła 3,5 mld zł. Dodatkowo w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” wsparto 8059 operacji kwalifikujących się do działania 313, 322, 323 realizowanych przez 2899 beneficjentów, a całkowita wartość inwestycji przekroczyła 2,3 mld zł oraz ok. 27,5 tys. małych projektów o przedmiocie zbieżnym z zakresem wsparcia działania 313, 322, 323, o wartości całkowitej przekraczającej 840 mln zł.

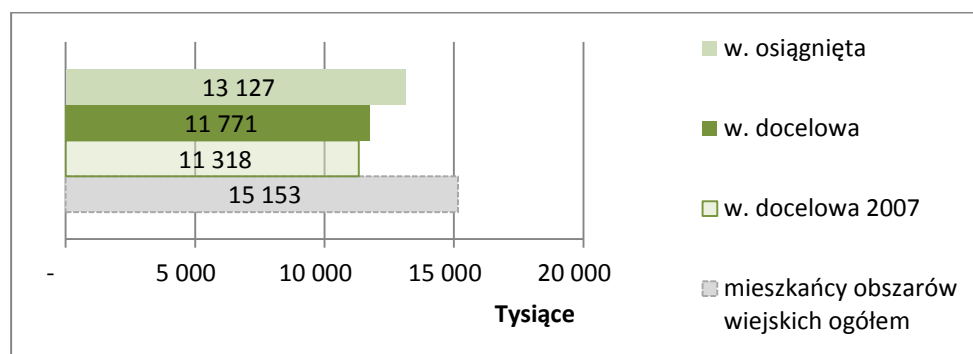
⁸⁵ Wartość oszacowana w ramach realizowanego równolegle badania Fundeko (2016) *Ocena wpływu PROW na środowisko i klimat*.

Z udoskonalonych w związku z interwencją działania 313, 322, 323 PROW usług korzysta ponad 13 mln mieszkańców obszarów wiejskich (ok. 87% całej populacji)⁸⁶, a liczba ta przekroczyła wartość docelową o 12%.

Dodatkowo można wspomnieć, że całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację projektów działania 413 kwalifikujących się do wsparcia w działaniu 313, 322, 323 wyniosła ponad 18 mln osób. Podobną liczbę wykazano w odniesieniu do małych projektów.

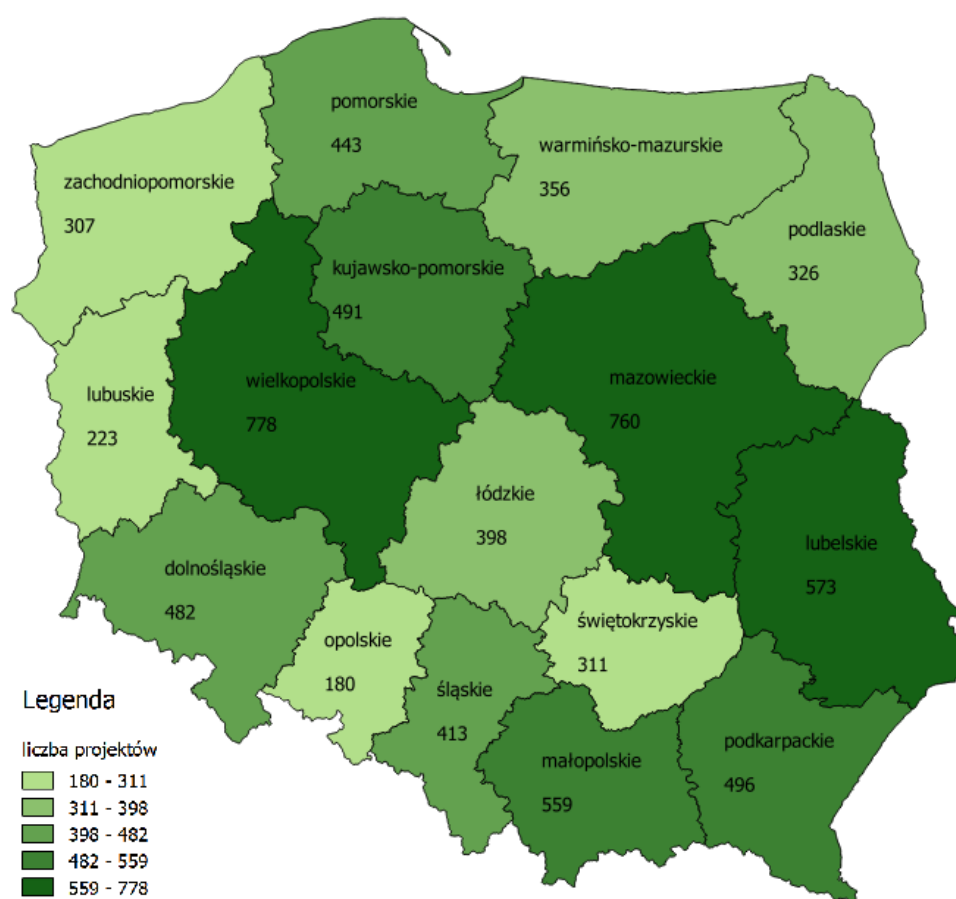
⁸⁶ Liczba ta odpowiada wartości prezentowanej w sprawozdaniu rocznym z realizacji PROW za rok 2015. Interpretując ją trzeba mieć jednak na uwadze, że w wielu przypadkach te same osoby mogły być liczone kilkakrotnie jako odbiorcy efektów kilku projektów. W konsekwencji np. w wartość prezentowaną dla województwa podkarpackiego przekracza o 65% liczbę wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Korekta polegająca na obniżeniu wszystkich wartości dla województw powyżej 100% do liczby wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich daje sumę wynoszącą 12,1mln os. Jeśli dodatkowo obniżyć wartości dla poszczególnych województw do liczby mieszkańców obszarów wiejskich, które były objęte projektem (jeśli liczba ta jest mniejsza od podawanej w sprawozdaniu), to suma spada do 11,8 mln os. Należy jednak przyjąć, że suma ta nadal jest zawyżona.

Rycina 56 Liczba mieszkańców obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług w ramach działania 313, 322, 323



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Rycina 57 Liczba projektów zrealizowanych w ramach działania 313, 322, 323



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Podstawowym efektem działania 313, 322, 323 (który pochłonął 49% wszystkich wydatków) było 4678 wybudowanych, przebudowanych lub wyposażonych budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne (w tym świetlice, domy

kultury). Budynki te zlokalizowane są w 4331 miejscowościach, co stanowi 8% wszystkich miejscowości w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Prawie drugie tyle tego typu budynków (4415) wsparto w ramach działania 413 w projektach kwalifikujących się do działania 313, 322, 323. Były one zlokalizowane w 4076 miejscowościach.

Rycina 58 Sala kinowa w gminie Kunów



Fot. EGO.

Kolejnymi znaczącymi efektami działania 313, 322, 323 jest ponad 6,7 tys. obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji, przeznaczonych do użytku publicznego (w tym ponad 3,8 tys. w ramach projektów kwalifikujących się do działania 313, 322, 323, finansowanych z działania 413), 4128 obszarów o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców (z tego 2044 w działaniu 413) i 1050 wspartych zabytków sakralnych (z tego 378 w działaniu 413).

Zauważalne rezultaty dały również wsparte w ramach działania 413 małe projekty o zakresie tożsamym ze wsparciem działania 313, 322, 323. Dzięki nim wybudowano, przebudowano bądź wyremontowano prawie 11 tys. obiektów, w tym najwięcej obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej – ponad 7150 – i świetlic wiejskich – prawie 1800.

Rycina 59 Kościół w gminie Rudka



Fot. EGO.

5.2 Jakie efekty przyniósł Program?

5.2.1 Jakość życia

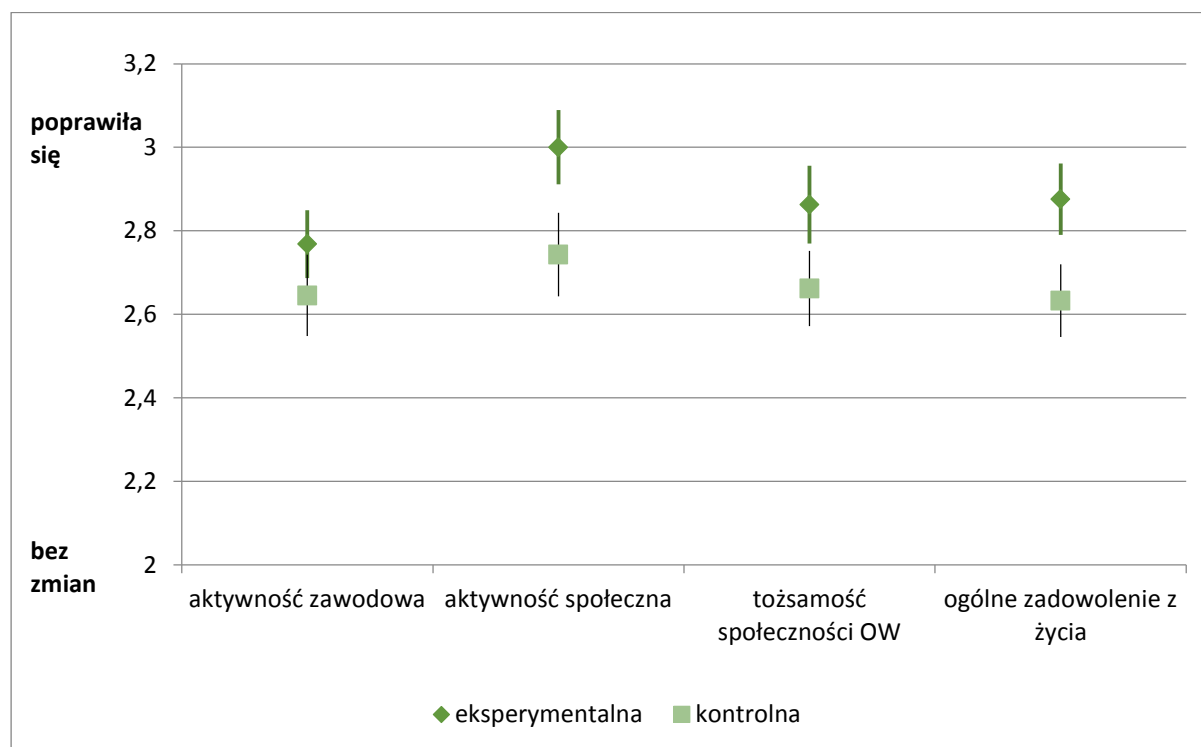
Stopień w jakim opisane powyżej produkty i rezultaty przełożyły się na postrzeganie zmian jakości środowiska życia przez mieszkańców obszarów wiejskich badaliśmy za pomocą ankiet – telefonicznej z przedstawicielami gmin i osobistej z mieszkańcami wybranych gmin. W gminach tych były realizowane projekty wszystkich działań omawianych w tym rozdziale (grupa eksperymentalna). Należy zatem przyjąć, że wykazane efekty (różnice między sytuacją w grupie eksperymentalnej i kontrolnej) to wspólny rezultat interwencji w ramach działań 321, 313, 322, 323 i 413.

Zmiany społeczności badanych gmin w ostatnich 7 latach obserwowane przez przedstawicieli urzędów gmin wskazują na nieznaczny, ale zauważalny pozytywny wpływ PROW.

Nieznaczny, ale zauważalny wpływ PROW na pozytywne zmiany społeczności obszarów wiejskich.

W gminach otrzymujących duże wsparcie w ramach PROW 2007-2013 (gminy eksperymentalne) częściej zauważalna jest poprawa przede wszystkim w zakresie aktywności społecznej, a także tożsamości społeczności obszarów wiejskich i wzrost ogólnego zadowolenia z życia. Jedynie w zakresie aktywności zawodowej nie stwierdzono statystycznie istotnej różnicy wyników między gminami eksperymentalnymi i kontrolnymi.

Rycina 60 Średnia odpowiedzi na pytanie Jak zmieniła się społeczność Pan(i) gminy w ostatnich 7 latach pod następującymi względami – CATI z przedstawicielami urzędów gmin



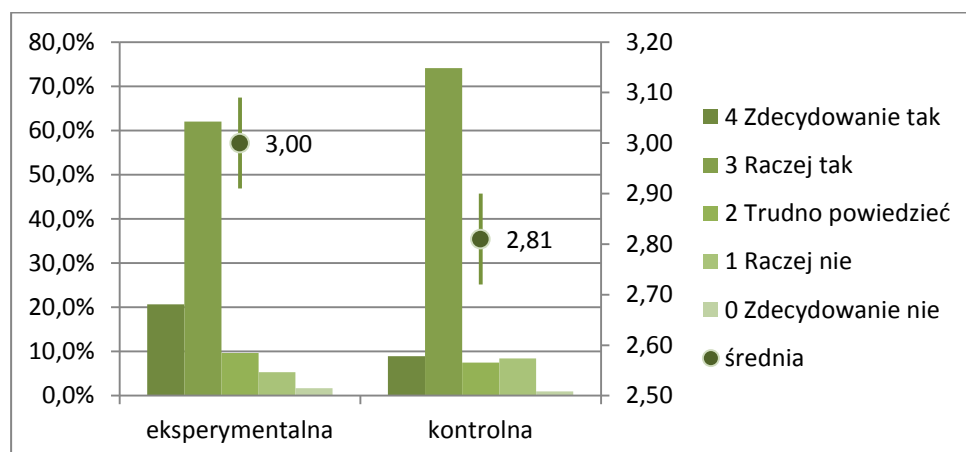
Odpowiedzi udzielane na 5 stopniowej skali: 4 – bardzo poprawiła się, 3- poprawiła się, 2-bez zmian, 1-pogorszyła się, 0-bardzo pogorszyła się. Różnice możemy uznać za istotne statystycznie, gdy przedziały ufności wartości średnich (słupki) nie pokrywają się.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=2x140).

Także odczucia mieszkańców wybranych 10 gmin poddanych analizie wskazują na niewielki, aczkolwiek istotny statystycznie wpływ PROW na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich. W gminach eksperymentalnych wyraźnie większy udział mieszkańców wskazuje na zdecydowaną poprawę warunków życia. Jednak suma odpowiedzi wskazujących na jakąkolwiek poprawę jest już w zasadzie taka sama w obu typach gmin. Warto zauważyć, że udział zauważających pozytywne zmiany to w obu typach gmin aż 83% respondentów.

W gminach wspartych z PROW wyraźnie większy udział mieszkańców wskazuje na zdecydowaną poprawę warunków życia.

Rycina 61 W jakim stopniu zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem „w ostatnich latach warunki do życia w mojej gminie poprawiły się”? – CAPI z mieszkańcami wybranych gmin

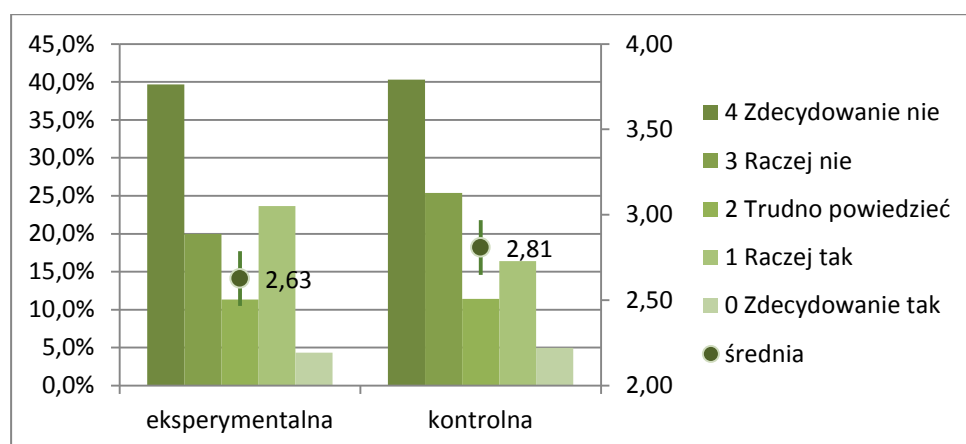


Różnice możemy uznać za istotne statystycznie, gdy przedziały ufności wartości średnich (słupki) nie pokrywają się.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Równocześnie jednak to mieszkańcy gmin, które uzyskały duże wsparcie w ramach PROW częściej rozważają zmianę miejsca zamieszkania (różnica ta jest jednak niewielka i mieści się w granicach błędu statystycznego).

Rycina 62 Czy rozważa Pan(i) zmianę miejsca swojego zamieszkania na inną gminę? – CAPI z mieszkańcami wybranych gmin



Różnice możemy uznać za istotne statystycznie, gdy przedziały ufności wartości średnich (słupki) nie pokrywają się.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych)

Wpływ PROW na poprawę sytuacji obszarów wiejskich jest dużo łatwiej zauważalny w odniesieniu do bardziej szczegółowych kategorii – obszarów, które (przynajmniej niektóre) mogły być przedmiotem wsparcia z Programu.

Program wywarł największy wpływ na wzrost atrakcyjności osiedleńczej.

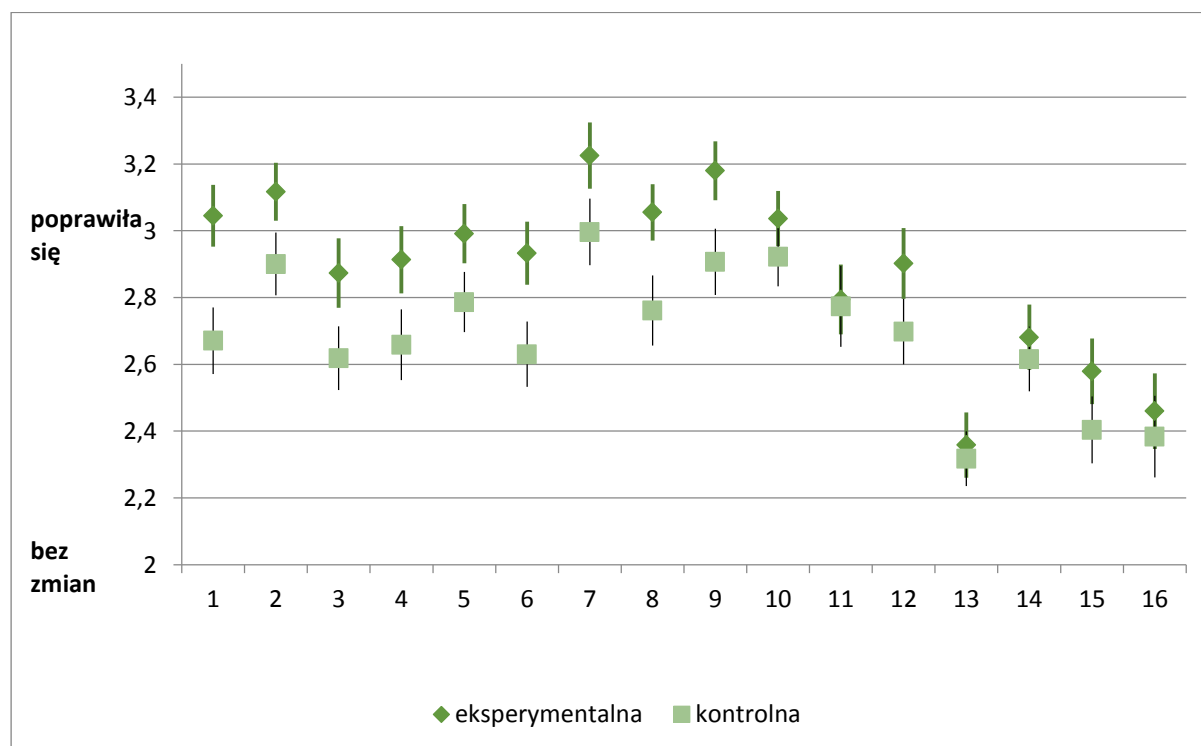
Jak przekonują przedstawiciele gmin będący respondentami IDI uzbrojenie terenu i poprawa estetyki otoczenia sprawia, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie stają się atrakcyjne dla mieszkańców okolicznych większych miast, a także skłaniają emerytów do powrotu w rodzinne strony.

Drugim obszarem, na który największy wpływ wywarł PROW jest zachowanie dziedzictwa kulturowego i tradycji obszarów wiejskich.

Następnie znajduje się stan i infrastruktura ochrony środowiska, w tym przede wszystkim gospodarka wodno-ściekowa, co jest zrozumiałe w kontekście dominujących nakładów na ten obszar w ramach działania 321. Dla odmiany zupełnie niewidoczny jest wpływ Programu na gospodarkę odpadami. Koresponduje to z opiniami wyrażanymi przez przedstawicieli gmin w trakcie IDI. Pytani o zmianę jakości życia w gminach w ostatnich latach zwracają uwagę najczęściej na wodociągi, kanalizację, oczyszczalnie ścieków.

Realizacja PROW przyczyniła się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej. W tym drugim przypadku choć wpływ jest istotny, to zdaniem respondentów IDI najczęściej pośredni, poprzez poprawę estetyki otoczenia, ale także realizację imprez, ścieżki rowerowe⁸⁷.

Rycina 63 Średnia odpowiedzi na pytanie Jak zmieniła się sytuacja Pana(i) gminy w ostatnich 7 latach w następujących obszarach



Odpowiedzi udzielane na 5 stopniowej skali: 4 – bardzo poprawiła się, 3- poprawiła się, 2-bez zmian, 1-pogorszyła się, 0-bardzo pogorszyła się.

⁸⁷ Których ogólnie w ramach działania 313, 322, 323 nie powstało wiele, bo 237km (razem ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych).

Kolejne kategorie to: 1- atrakcyjność osiedleńcza, 2- zagospodarowanie przestrzeni publicznych, 3- atrakcyjność inwestycyjna, 4- atrakcyjność turystyczna, 5- infrastruktura i oferta kulturalna, 6- zachowanie dziedzictwa kulturowego, tradycji obszarów wiejskich, 7-infrastruktura i oferta sportowa i rekreacyjna, 8- stan i infrastruktura ochrony środowiska, 9- gospodarka wodno-ściekowa, 10- gospodarka odpadami, 11- dostęp do Internetu szerokopasmowego, 12- infrastruktura i oferta edukacyjna, 13- podstawowa opieka zdrowotna, 14- infrastruktura pomocy i opieki społecznej, 15- bezpieczeństwo i porządek publiczny, 16- infrastruktura transportowa i komunikacja publiczna

Różnice możemy uznać za istotne statystycznie, gdy przedziały ufności wartości średnich (słupki) nie pokrywają się.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=2x140).

Zauważalny, choć niewielki, jest wpływ PROW na poprawę infrastruktury i oferty sportowo-rekreacyjnej. Równocześnie warto zauważyć, że to w tym obszarze zauważono najwięcej pozytywnych zmian w ostatnich 7 latach (które niekoniecznie musiały być efektem Programu). Również w ramach IDI respondenci często zwracali uwagę, iż infrastruktura sportowa i oferta rekreacyjna dla dzieci jest już na wysokim poziomie.

Niewielki pozytywny wpływ Programu wykazano również w obszarze infrastruktury i oferty kulturalnej. Jednak jest to już wynik na takim samym poziomie, jak w zakresie infrastruktury i oferty edukacyjnej, która w zasadzie nie była wspierana w PROW⁸⁸. Co ciekawe, respondenci IDI w kilku przypadkach deklarowali, iż w zakresie oferty kulturalnej, a także sportowo-rekreacyjnej potrzeby są już w dużej mierze zaspokojone, a inwestycje mniej potrzebne. Natomiast nadal są potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej.

W zakresie oferty kulturalnej, a także sportowo-rekreacyjnej potrzeby są już w dużej mierze zaspokojone, a inwestycje mniej potrzebne.

Rycina 64 Boisko sportowe w gminie Orońsko



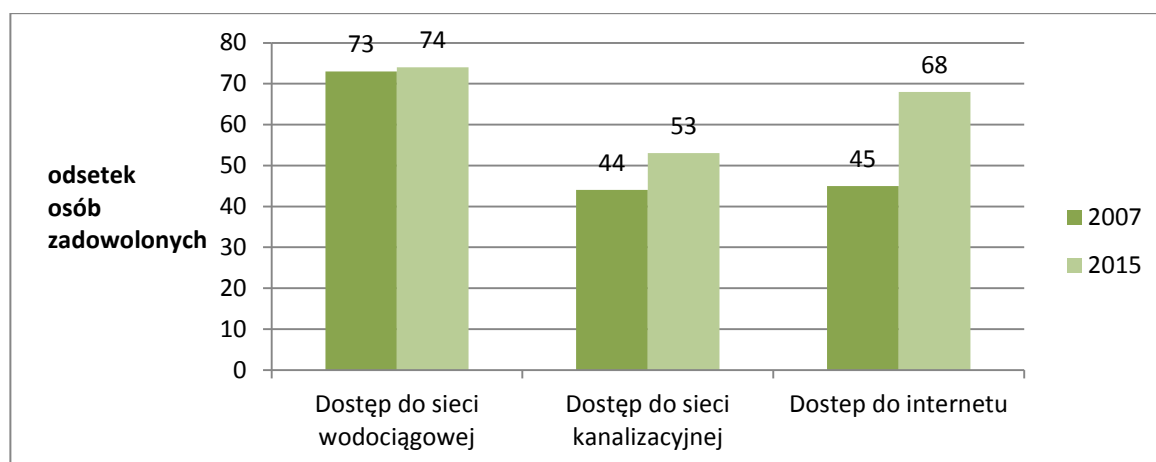
Fot. EGO.

⁸⁸ Może to świadczyć o występowaniu jakieś nieobserwowanej cechy gmin, która ma inny rozkład w grupach eksperymentalnej i kontrolnej i wpływa na nieco inne tempo zmian / postrzeganie tempa zmian w otoczeniu. Równocześnie wszystkie pozostałe pytania kontrolne, o obszary niewspierane z PROW (np. opieka zdrowotna, społeczna, porządek publiczny) dają wyniki sugerujące duże podobieństwo grup eksperymentalnej i kontrolnej.

Kategorie od 12 do 16 (m.in. opieka zdrowotna, pomoc i opieka społeczna, komunikacja publiczna) mają charakter kontrolny. Obejmują one obszary niepoddane wsparciu PROW. Jak można zauważyć tempo zmian w gminach wspartych i niewspartych w ramach PROW jest w tych obszarach bardzo podobne. Wyniki te stanowią dobre tło na którym widać wpływ PROW w pozostałych obszarach. Wyjątkiem (choć pozornym), na który trzeba zwrócić uwagę jest dostęp do Internetu szerokopasmowego. W obszarze tym nie zauważono żadnego efektu realizacji Programu, choć tego typu projekty były realizowane. Za brak efektu odpowiada jednak znikoma skala interwencji – jedynie 11 zrealizowanych projektów i ok. 4 tys. osób korzystających z ich efektów⁸⁹.

Skala wpływu PROW na zmianę jakości życia na obszarach wiejskich wyłaniająca się z przeprowadzonych badań ilościowych może wydawać się niewielka. Po części wynikać to może z uwarunkowań metodyki badawczej. Dokonując – z konieczności – subiektywnych ocen swojej gminy, respondenci z jednej strony posługują się różnymi punktami odniesienia (rzeczywistą bądź wyobrażaną sytuacją w innych gminach, swoimi aspiracjami, oczekiwaniami), a z drugiej mogą mieć trudności z oceną skali zmian, bowiem w naturalny sposób w krótkim czasie przyzwyczajają się do poprawiających się warunków życia. Dobrą ilustracją tego zjawiska są również wyniki cyklicznego badania pn. „Polska wieś i rolnictwo”⁹⁰. Respondenci porównujący jakość życia w zakresie dostępu do usług w zasadzie nie zauważają poprawy w dostępie do sieci wodociągowej, mimo iż postęp w tym zakresie jest bezsprzeczny.

Rycina 65 Opinie respondentów badania Polska wieś i rolnictwo w latach 2007 i 2015 w zakresie oceny jakości życia



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania Polska wieś i rolnictwo, 2007 i 2015.

Dużo optymistyczniejszy obraz zmian wywołanych wsparciem PROW wynika m.in. z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. W ich opinii, to co się wydarzyło przez minione

⁸⁹ Więcej o znikomym wpływie PROW na dostęp do szerokopasmowego Internetu w rozdziale 3.2.

⁹⁰ Badanie jest realizowane przez: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Nieruchomości Rolnych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Agencję Rynku Rolnego, a dostępne wyniki obejmują okres 2015-2015.

lata na obszarach wiejskich to jest naprawdę krok milowy w imponujący sposób poprawiający jakość życia.

Jako podstawowa wartość dodana najczęściej wskazywany jest dostęp do wody i kanalizacji, dzięki któremu ludzie zaczynają bardziej o siebie dbać, są zdrowsi, dzieci nie czują się gorsze, a poziom życia zbliża się do poziomu życia w mieście. W sferze społecznej PROW przede wszystkim stworzył warunki do integracji ludzi na obszarach wiejskich, wzrosła świadomość mieszkańców jeśli chodzi o tradycję, kulturę, odkryto i ocalono dziedzictwo kulturowe obszarów wiejskich.

Również wszyscy przedstawiciele gmin objętych wywiadami przekonują, że ich gminy pięknieją, znacząco poprawiło się wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, a za te pozytywne zmiany odpowiada przede wszystkim PROW.

Słowem podsumowania warto powtórzyć, że w oparciu o badanie kontrfaktyczne udało się dowieść występowania istotnego statystycznie wpływu PROW na pozytywne zmiany społeczności obszarów wiejskich, w tym wzrostu ogólnego zadowolenia z życia. Największy wpływ program wywarł na wzrost atrakcyjności osiedleńczej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i tradycji obszarów wiejskich, a następnie stan i infrastrukturę ochrony środowiska. Te ilościowe analizy potwierdzają jakościowe obserwacje zarówno beneficjentów – przedstawicieli gmin, jak i odpowiadających za rozwój obszarów wiejskich przedstawicieli samorządów województw. Zgodnie przyznają oni, że w zakresie poprawy jakości życia na obszarach wiejskich w ostatnich latach wykonano milowy krok.

5.2.2 Użyteczność, efektywność, trwałość i odczuwalność efektów

Użyteczność interwencji jest jednym z podstawowych kryteriów ewaluacyjnych. Weryfikuje ono na ile rzeczywiste efekty projektu są zgodne z potrzebami jego odbiorców. Jest zatem bardzo bliskie kryterium trafności, które weryfikuje zgodność celów – zakładanych efektów z potrzebami. Trafność interwencji w ramach poprawiania środowiska życia została oceniona wysoko już w ramach ewaluacji średniookresowej⁹¹ gdzie wskazano iż, na obszarach wiejskich w dalszym ciągu istnieje duże zapotrzebowanie na poszczególne elementy podstawowej infrastruktury technicznej. Dane GUS potwierdzają, że diagnoza ta jest aktualna również na moment obecny⁹², bowiem na obszarach wiejskich z wodociągów korzysta 84,3% (w stosunku do 96,4% w miastach), a z kanalizacji zaledwie 37,3% (wobec 89,3% w miastach).

Trafność, a zatem i użyteczność przyjętych kierunków interwencji potwierdzają też przeprowadzone badania ilościowe. Na podstawie odpowiedzi przedstawicieli gmin można stwierdzić, że w większości z analizowanych obszarów wsparcia przynajmniej połowa gmin

⁹¹ *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Raport Końcowy, Tom III, s. 91, Agrotec, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, listopad 2010.*

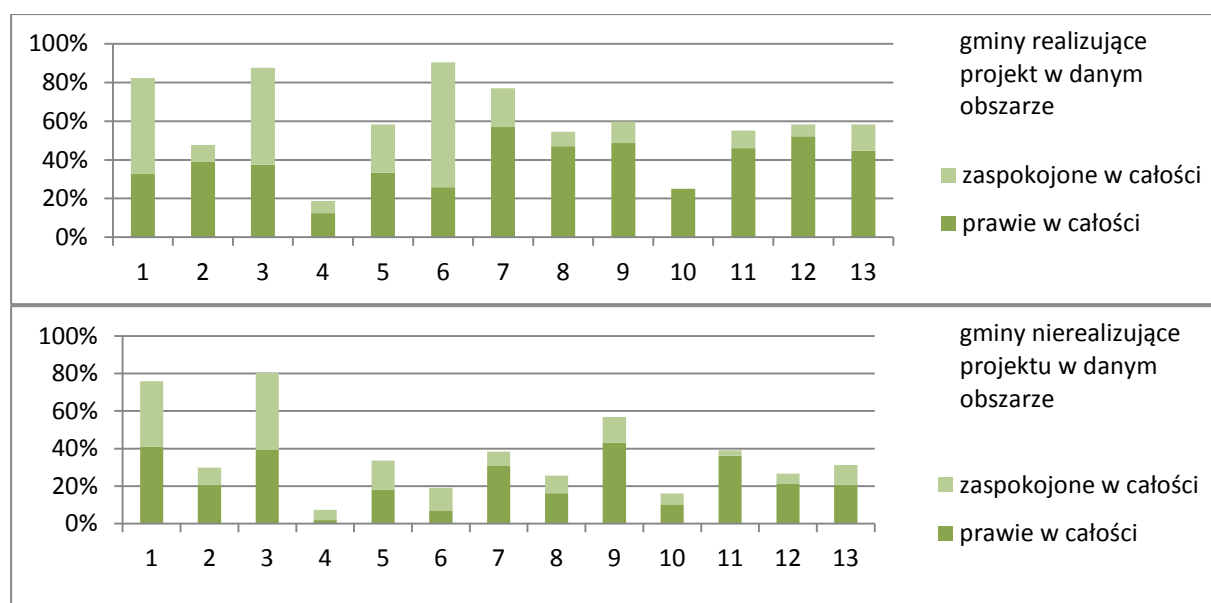
⁹² A właściwie na moment dostępności najbardziej aktualnych danych za 2014 r.

nadal ma niezaspokojone potrzeby. Na wykresie poniżej osobno przedstawiono odpowiedzi gmin, które w danym obszarze uzyskały wsparcie PROW i takich, które nie realizowały w danym obszarze projektu. Skala niezaspokojonych potrzeb tych pierwszych jest mniejsza – co należy uznać za efekt PROW.

Niemniej nadal nawet w najlepiej prezentujących się obszarach (zaopatrzenie w wodę, systemy zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych, targowiska) potrzeby ok. 20% gmin są nadal niezaspokojone. W najmniejszym stopniu zaspokojone są potrzeby w zakresie infrastruktury wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych – 19%. Również w przypadku odprowadzania i oczyszczania ścieków jest to mniej niż 50%. Wśród gmin, które nie realizowały projektów skala zaspokojenia potrzeb jest średnio niższa, ale ich struktura do pewnego stopnia odzwierciedla tą dla gmin dofinansowanych⁹³. Najmniej gmin deklaruje niezaspokojone potrzeby w zakresie zaopatrzenia w wodę i systemów zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych. Najwięcej w zakresie infrastruktury wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych – 93%, targowisk – 81% i obiektów tradycyjnego budownictwa przeznaczone na cele publiczne – 84%. Średnio zaspokojenie potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej deklarowało 2/3 gmin wspartych i 2/5 gmin niewspartych, a w zakresie infrastruktury społecznej połowa gmin wspartych i 1/3 niewspartych.

Z perspektywy deklaracji stopnia zaspokojenia potrzeb gmin beneficjentów i niebeneficjentów wsparcia trafność i użyteczność infrastruktury społecznej i technicznej, powstałej w wyniku realizacji działań należy więc ocenić wysoko.

Rycina 66 Udział gmin deklarujących zaspokojenie potrzeb w obszarach wsparcia działań 321 i 313, 322, 323



Kolejne kategorie to: 1 - zaopatrzenie w wodę, 2 - odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, 3 - systemy zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych, 4 – infrastruktura wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł

⁹³ Co może wskazywać na podobny rozkład preferencji.

odnawialnych, 5 - szerokopasmowy Internetu, 6 – targowiska, 7 - obiekty społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe, 8 - obiekty służące promocji obszarów wiejskich, 9 - infrastruktura turystyczna, sportowa społeczno-kulturalna, 10 – obiekty tradycyjnego budownictwa przeznaczone na cele publiczne, 11 - ukształtowane obszary przestrzeni publicznej, 12 - odnowione lokalne pomniki historyczne, zabytki, miejsca pamięci, 13 – możliwości kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

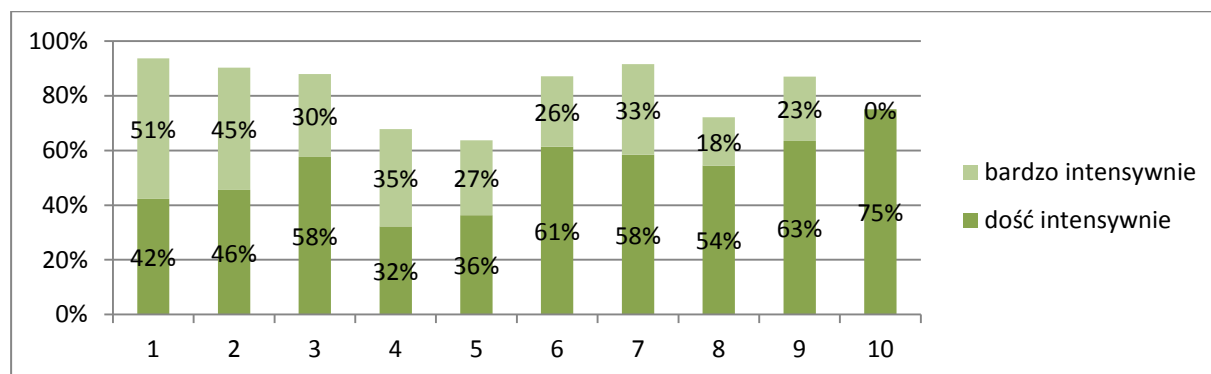
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=2x140).

Nowe wyzwania

Deklarowany poziom zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych i dostępu do szerokopasmowego Internetu jest niższy niż średnio dla innych typów infrastruktury. Świadczy to o trafności i potrzebie inwestowania w te obszary.

Na wysoką użyteczność i tym samym odczuwanie efektów interwencji wskazują również odpowiedzi na pytanie o intensywność wykorzystania infrastruktury stworzonej w ramach projektów PROW. Dla wszystkich typów infrastruktury w przynajmniej 2/3 przypadków deklarowane jest co najmniej „dość intensywne” wykorzystanie. Największa intensywność zdaniem przedstawicieli gmin dotyczy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz obiektów społeczno-kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych. Najniższa deklarowana jest w przypadku wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych i infrastruktury Internetu szerokopasmowego. Jednak oba te przypadki stanowią pewnego rodzaju wyjątki. Pierwszy ze względu na fakt iż intensywność rozumiana była jako „ilość wytwarzanej energii w stosunku do nominalnej mocy zainstalowanej” – co nie może być traktowane jako brak zainteresowania wykorzystaniem. Drugi – Internet – to jak wskazano powyżej obszar, w którym wsparcie PROW było bliskie zeru. Jeśli pominąć te dwa obszary, to co najmniej „dość intensywne” wykorzystanie dla średnio wszystkich typów infrastruktury deklaruje 86% gmin. W przypadku infrastruktury technicznej jest to 90%, a społecznej 81%.

Rycina 67 Poziom intensywności wykorzystania infrastruktury powstałej przy wsparciu w ramach działań 321 i 313, 322, 323, 413



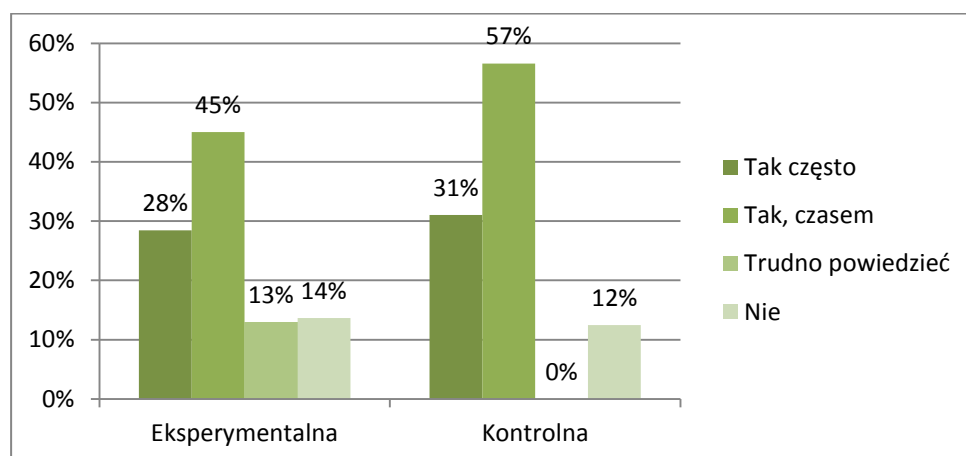
Kolejne kategorie to: 1 - zaopatrzenia w wodę (w stosunku do maksymalnej przepustowości), 2 - odprowadzania i oczyszczania ścieków (w stosunku do maksymalnej przepustowości), 3 - system zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych (w stosunku do maksymalnej wydolności systemu), 4 - wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych (ilość wytwarzanej energii w stosunku do nominalnej mocy zainstalowanej), 5 - szerokopasmowego Internetu (liczba przyłączonych w stosunku do maksymalnej możliwej liczby przyłączonych), 6 - targowa (% wykorzystywanej powierzchni, częstotliwość

wydarzeń), 7 - obiekty społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy), 8 - Obiekty służące promocji obszarów wiejskich (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy), 9 - Infrastruktura turystyczna, sportowa społeczno-kulturalna (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy, turyści), 10 - Obiekty tradycyjnego budownictwa z przeznaczeniem na cele publiczne (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=140).

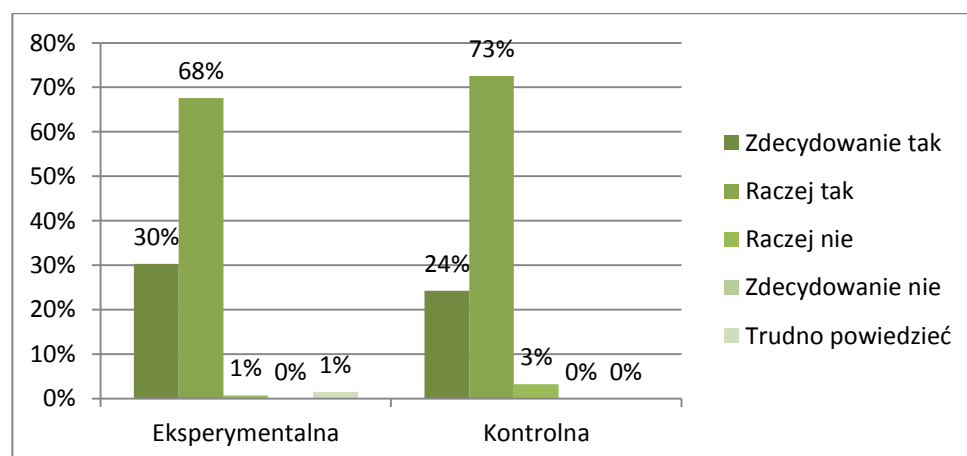
Na wysoką użyteczność i tym samym odczuwanie efektów projektów PROW wskazują również wyniki ankiety mieszkańców wybranych gmin. Osobiste korzystanie z efektów projektów unijnych deklaruje prawie ¾ respondentów z gmin eksperymentalnych i prawie 90% mieszkańców gmin kontrolnych. Jeszcze większy udział respondentów uważa, że infrastruktura / obiekty powstałe w gminie przy wsparciu środków unijnych cieszą się zainteresowaniem ze strony mieszkańców. Co ciekawe, również w tym przypadku większy udział deklarujących zainteresowanie występuje w gminach kontrolnych.

Rycina 68 Odpowiedzi na pytanie Czy Pan(i) osobiście korzysta z infrastruktury / obiektów / efektów projektów unijnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Rycina 69 Odpowiedzi na pytanie Czy infrastruktura / obiekty powstałe w gminie przy wsparciu środków unijnych cieszą się zainteresowaniem ze strony mieszkańców

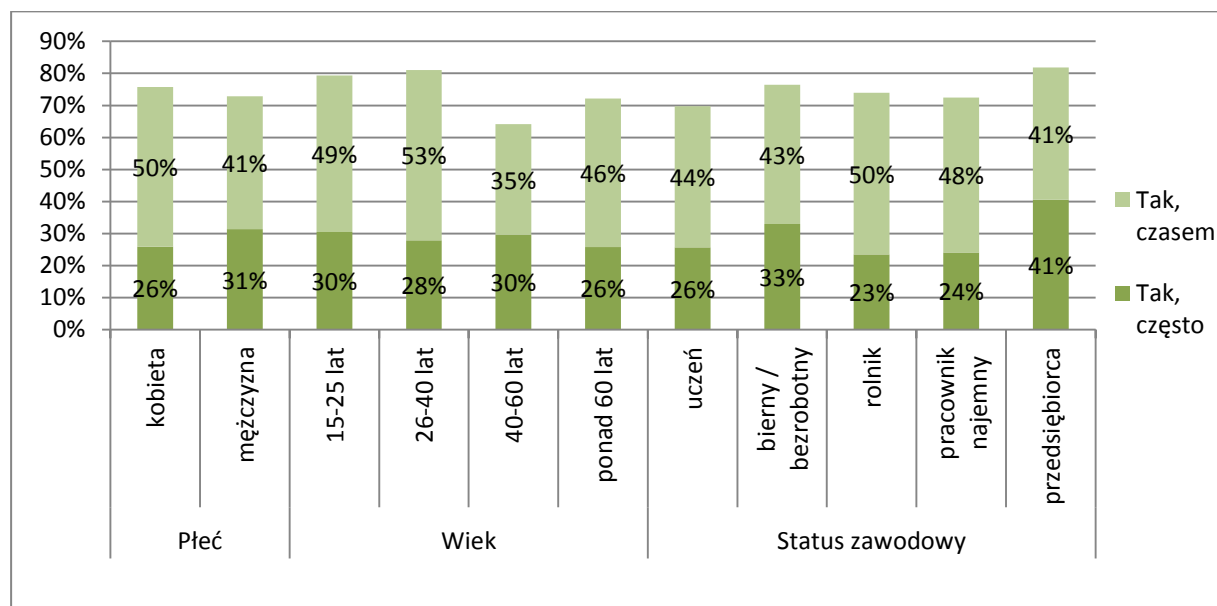


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Tezę o wysokiej użyteczności i wykorzystaniu infrastruktury powstałej przy wsparciu finansowym PROW wspierają wypowiedzi przedstawicieli gmin będących respondentami IDI. Zgodnie przyznają oni, że zakres wsparcia działań „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi” odpowiadał potrzebom ich gmin. Równie zgodnie zaznaczają, że to czego brakowało, to wsparcie budowy dróg. Respondenci deklarują, że wykorzystanie powstałej infrastruktury technicznej oscyluje w przedziale 90-100% i często zwracają uwagę na potrzebę dalszej rozbudowy. Również w przypadku infrastruktury społecznej większość wypowiedzi wskazuje na intensywne wykorzystanie. Jedynie pojedyncze głosy wskazują na zróżnicowane natężenie w różnych miejscowościach bądź wręcz małe wykorzystanie świetlic.

Bardziej zróżnicowany wachlarz odpowiedzi prezentują przedstawiciele urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie wybranych działań PROW. Obok opinii o „raczej dużym zainteresowaniu”, „przemysłanych inwestycjach” i świetlicach, które „zaczęły żyć”, pojawiają się również głosy o „pojedynczych przypadkach przestrzelonych projektów”, „zróżnicowanym zainteresowaniu i niektórych obiektach stojących wręcz pustych” oraz „przeinwestowaniu w świetlice” i małych projektach z których „korzystają tylko ich beneficjenci – pojedyncze gospodarstwa”⁹⁴.

Rycina 70 Odpowiedzi na pytanie Czy Pan(i) osobiście korzysta z infrastruktury / obiektów / efektów projektów unijnych ze względu na płeć, wiek i status na rynku pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych)

Wyniki badania CAPI sugerują iż, odczuwalność i wykorzystanie efektów projektów PROW nie są znacząco zróżnicowane ze względu na płeć, wiek czy status na rynku pracy. Choć 3p.p. więcej kobiet deklaruje korzystanie z infrastruktury projektów unijnych, to 5p.p. mężczyzn więcej twierdzi, że czyni to często. Mieszkańcy gmin w przedziale wieku 15-40 zauważalnie

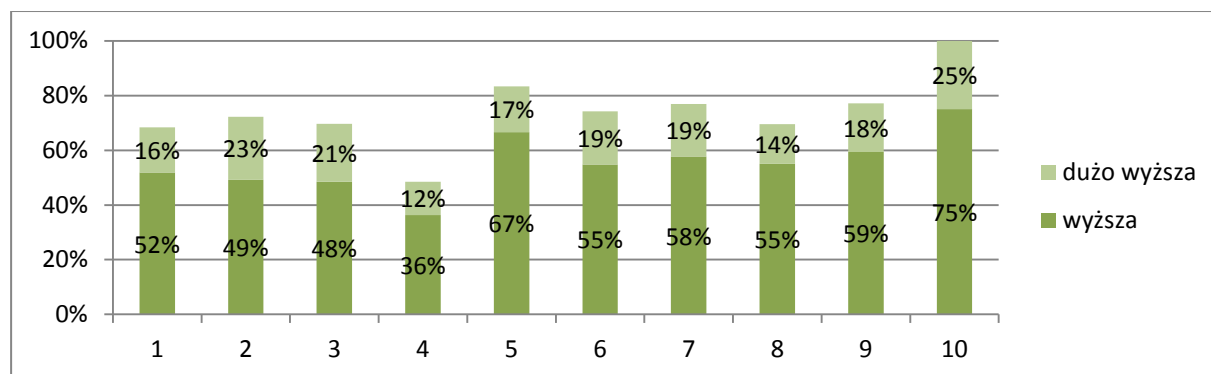
⁹⁴ Ta ostatnia uwaga odnosi się oczywiście do małych projektów finansowanych w ramach działania 413.

częściej korzystają świadomie z efektów projektów unijnych niż osoby w wieku 40-60 lat. Wykorzystanie wśród osób powyżej 60 roku życia jest znowu wyższe. Patrząc z perspektywy rynku pracy najczęściej korzystanie z efektów projektów unijnych deklarują przedsiębiorcy⁹⁵, a następnie osoby bierne zawodowo lub bezrobotne, najrzadziej zaś osoby jeszcze uczące się. Różnice te jednak nieznacznie przekraczają 10p.p. i we wszystkich grupach korzystanie z efektów inwestycji deklaruje ponad 70% respondentów.

Wyniki badania ilościowego są zgodne z opiniami wyrażonymi przez przedstawicieli urzędów marszałkowskich w ramach IDI. Najczęściej wskazywali oni, że charakter wspartej infrastruktury determinuje jej dostępność dla wszystkich, w związku z czym nie ma sensu różnicowanie ze względu na wiek czy płeć. Często wymienianą grupą była młodzież i dzieci (bądź rodzice posiadający małe dzieci), ale również wskazywano seniorów. Ze względu na płeć częściej pojawiały się kobiety, wskazywane jako te, wyróżniające się aktywnością społeczną na wsi, w tym działaniem w ramach zespołów ludowych czy KGW. W zasadzie takie same spostrzeżenia pojawiły się w rozmowach z przedstawicielami gmin będących beneficjentami osi III PROW. Ich zdaniem korzystają praktycznie wszyscy mieszkańcy, wszyscy ci, którzy chcą. Jeśli kogoś w ogóle można wyróżnić, to dzieci i młodzież oraz kobiety.

Podstawową miarą trwałości realizowanych działań zastosowaną w badaniu jest zmiana intensywności wykorzystania powstałej infrastruktury społecznej i technicznej w czasie. Z deklaracji respondentów badania CATI przedstawicieli gmin wynika, że w zdecydowanej większości przypadków intensywność wykorzystania infrastruktury w chwili obecnej jest wyższa, niż po zakończeniu inwestycji. Wynika z tego, że trwałość zrealizowanych inwestycji, utrzymania i wykorzystania ich rezultatów nie budzi wątpliwości.

Rycina 71 Intensywność wykorzystania infrastruktury powstałej przy wsparciu w ramach działań 321 i 313, 322, 323, 413 w chwili obecnej w porównaniu z okresem po zakończeniu inwestycji



Kolejne kategorie to: 1 - zaopatrzenia w wodę (w stosunku do maksymalnej przepustowości), 2 - odprowadzania i oczyszczania ścieków (w stosunku do maksymalnej przepustowości), 3 - system zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych (w stosunku do maksymalnej wydolności systemu), 4 - wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych (ilość wytwarzanej energii w stosunku do nominalnej mocy zainstalowanej), 5 - szerokopasmowego Internetu (liczba przyłączonych w stosunku do maksymalnej możliwej liczby przyłączonych), 6 - targowa (% wykorzystywanej powierzchni, częstotliwość wydarzeń), 7 - obiekty społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy), 8 -

⁹⁵ Tę grupę wyróżnia też najwyższy udział deklarujących korzystanie często.

Obiekty służące promocji obszarów wiejskich (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy), 9 - Infrastruktura turystyczna, sportowa społeczno-kulturalna (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy, turyści), 10 - Obiekty tradycyjnego budownictwa z przeznaczeniem na cele publiczne (częstotliwość wydarzeń, uczestnicy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne, n=140).

Problemów z utrzymaniem trwałości nie widzą przedstawiciele gmin będący respondentami IDI. Ich zdaniem infrastruktura zarówno techniczna jak i społeczna jest wykorzystywana w 100% bądź prawie 100%. Także przedstawiciele urzędów marszałkowskich mający dużo szersze spojrzenie, m.in. dzięki prowadzonym kontrolom rysują raczej optymistyczny obraz. Ich zdaniem choć zdarzają się pojedyncze nietrafione przypadki projektów niewykorzystywanych, to są to przykłady naprawdę sporadyczne. Żadnych poważnych sygnałów dotyczących problemów z utrzymaniem trwałości nie ma.

Kryterium efektywności w ewaluacji służy ocenie poziomu „ekonomiczności” interwencji, czyli stosunku poniesionych nakładów do uzyskanych efektów. Choć definicja ta wydaje się raczej ścisła i obiektywna, to w praktyce szacowanie efektywności może mieć charakter subiektywny. Wynika to z szeregu ograniczeń, z których najważniejsza, to trudność ze znalezieniem odpowiedniego punktu odniesienia do porównania. Co prawda przynajmniej niektóre ze składników interwencji osi III i IV PROW teoretycznie mogłyby być odniesione do interwencji RPO (np. inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, systemy zbiórki / segregacji odpadów, czy infrastrukturę OZE). W praktyce zróżnicowany charakter i stopień kompleksowości projektów, różne katalogi kosztów kwalifikowalnych, odmienne konteksty (obszary miejskie o dużej koncentracji zabudowy vs. obszary wiejskie), potencjał beneficjentów powodują, że nie możemy mówić o wystarczającym stopniu porównywalności. Wnioski dotyczące efektywności PROW wyciągane w oparciu o taką podstawę nie byłyby wiarygodne.

Subiektywna ocena efektywności wsparcia w ramach działań 321 i 313, 322, 323 wypada pozytywnie. Przedstawiciele urzędów marszałkowskich ocenili efekty OP3 i 4 PROW z perspektywy dostępnych środków jako „świetne”, „dobre” bądź w najgorszym wypadku „nieźle”. Deklarują, że w zasadzie żadna złotówka się nie zmarnowała. Równocześnie zaznaczają, że środki były niewspółmiernie niskie względem potrzeb i z tej perspektywy możemy mówić jedynie o częściowym rozwiązaniu problemów, jedynie zapoczątkowaniu pozytywnych zmian⁹⁶. W jednym z województw zwrócono uwagę, że pierwotna alokacja na podstawowe potrzeby była zdecydowanie za niska i nie zabezpieczała ich. Dopiero po przesunięciach środków i oszczędnościach w związku z małym zainteresowaniem OZE, Internetem, targowiskami, udało się osiągnąć zauważalny efekt. Zauważono również, że na efektywność wsparcia PROW pozytywnie oddziałuje synergia ze środkami w ramach POKL, które m.in. stymulowały wykorzystania infrastruktury np. świetlic.

Podsumowując można potwierdzić, że wsparcie PROW oferowane w obszarze środowiska życia cechowało się dużą trafnością i użytecznością. Trafiło bowiem w obszary

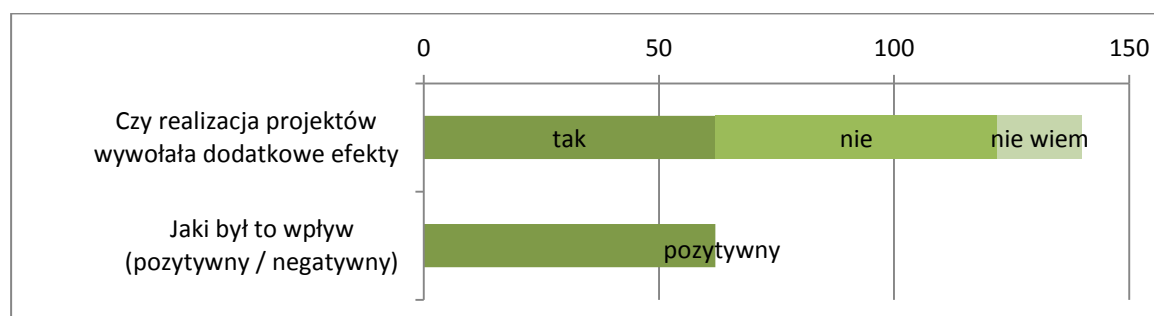
⁹⁶ Opinia o jedynie zapoczątkowaniu pozytywnych zmian pojawiła się w 2-3 województwach, ta o za niskich środkach była powszechna.

niezaspokojonych potrzeb gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Relatywnie niewielka skala pomocy sprawia jednak, że nadal są to potrzeby w dużej mierze niezaspokojone. O użyteczności i trwałości infrastruktury zaświadcza fakt, iż jest ona intensywnie wykorzystywana, a odbiorcami efektów jest raczej ogół mieszkańców gmin z bardzo niewielki zróżnicowaniem ze względu na płeć, czy wiek. Ewentualne wątpliwości mogą dotyczyć infrastruktury kultury – świetlic, w przypadku których pojawiają się opinie o przeinwestowaniu i niektórych obiektach stojących wręcz pustych.

5.2.3 Dodatkowe efekty realizowanych projektów

Występowanie innych, dodatkowych względem zapisanych w celach działań efektów zauważa ok. połowa przedstawicieli gmin będących respondentami badania CATI. Co ważne, wszyscy zauważający dodatkowe efekty deklarują, że chodzi o zjawiska pozytywne.

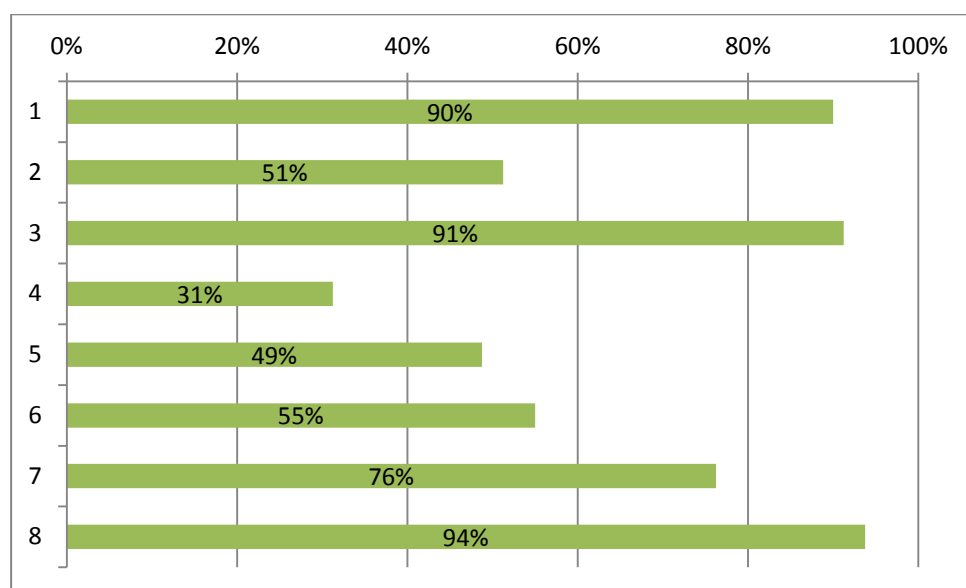
Rycina 72 Występowanie dodatkowych efektów projektów działań 321 i 313, 322, 323, 413 i ich charakter



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne, n=140).

Najczęściej zauważane efekty, to poprawa wizerunku gminy, poprawa jakości życia wiejskiego i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego. 2/3 respondentów zauważyło też pozytywne zmiany w zakresie liczby turystów odwiedzających gminę (ryc. poniżej).

Rycina 73 Jakie dodatkowe efekty wywołała realizacja projektów w ramach III osi PROW 2007-2013



Kolejne kategorie to: 1 - aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego, 2 - dywersyfikacja gospodarki obszarów wiejskich, 3 - poprawa jakości życia wiejskiego, 4 - zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych, 5 - zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z zasadami ochrony środowiska, 6 - wzrost zatrudnienia na terenie gminy (spadek bezrobocia), 7 - wzrost liczby turystów odwiedzających gminę, 8 - poprawa wizerunku gminy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne, n=140).

Pytanie o dodatkowe względem zakładanych efekty projektów osi III i IV PROW 2007-2013 zadano również przedstawicielom gmin i urzędów marszałkowskich w ramach wywiadów indywidualnych. Choć nie dysponowali oni zamkniętą kafeteria odpowiedzi, to ich wypowiedzi zawierają elementy w dużej mierze korespondujące ze wskazanymi wyżej wynikami ankiety. Zdaniem respondentów z gmin efektem PROW jest aktywizacja mieszkańców. Przedstawiciele UM nazwali to wzrostem integracji mieszkańców i aktywnością społeczną. Zauważono również rozwój kapitału społecznego i sektora NGO. Obie grupy respondentów zwróciły uwagę na większą dbałość o własne otoczenie, podwórka, odpowiedzialność za swoją małą ojczyznę, za gminę, ale też zmniejszenie poczucia niższości względem miasta, bo poziom życia się wyrównał. Ciekawym zjawiskiem jest też wzrost oczekiwań i rozbudzanie aspiracji. Przedstawiciele gmin mówią o „większej roszczeniowości”, ale być może lepszym sformułowaniem jest to, pojawiające się w wypowiedziach przedstawicieli urzędów marszałkowskich mówiących o „rosnących wymaganiach wobec władz gminy”. Ciekawym spostrzeżeniem jest rosnąca świadomość ekologiczna. Zauważany był również pośredni wpływ na koniunkturę gospodarczą i ruch turystyczny, ale były to odosobnione głosy.

Podsumowując kwestię dodatkowych efektów wskazywanych przez respondentów można mieć wątpliwości jaka ich część faktycznie stanowi efekty dodatkowe, a jaka to zjawiska oczekiwane w ramach zarysowanych celów działań PROW. Może to wynikać po części z faktu, na który uwagę zwróciło kilku respondentów, iż cele zostały zarysowane tak szeroko

i ogólnie, że ciężko wskazać jednoznacznie odrębne dodatkowe efekty z nich nie wynikające. Niemniej optymistyczną konkluzją jest to, że wszystkie wskazywane zjawiska, mają charakter pozytywny.

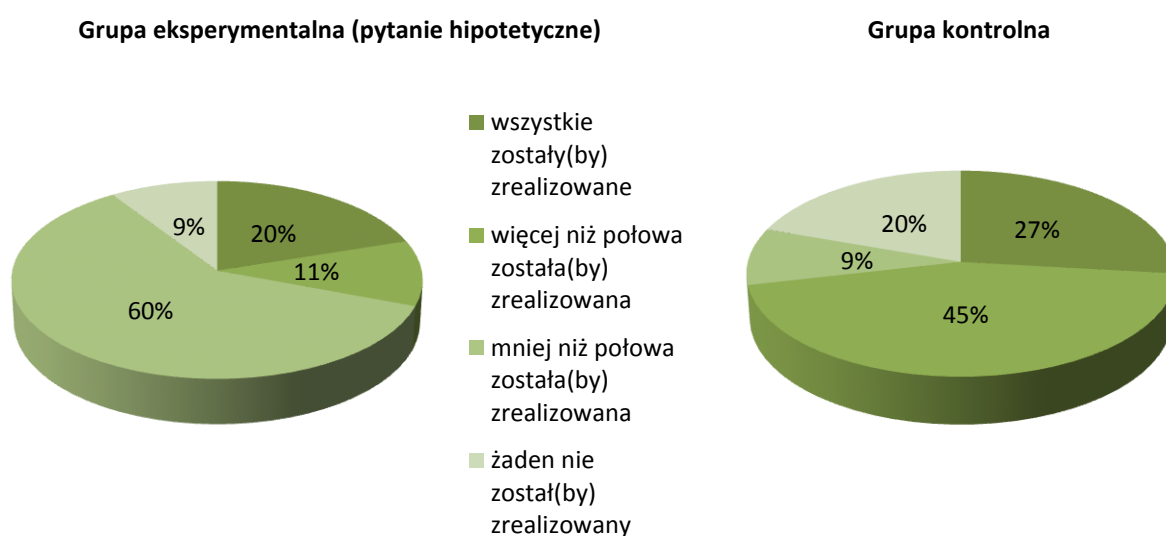
5.2.4 Efekt deadweight

Efekt deadweight jest przejawem sytuacji kontrfaktycznej, której nie da się zbadać wprost. Nie jest bowiem możliwe by ten sam projekt otrzymał i nie otrzymał dofinansowania. Oszacowania skali efektu deadweight dla wsparcia w obszarze środowiska życia w niniejszym badaniu dokonano na dwa sposoby:

- poprzez zadanie beneficjentom hipotetycznych pytań, co by było gdyby nie uzyskali wsparcia.
- poprzez zadanie nieskutecznym wnioskodawcom pytania o losy ich projektów, które nie uzyskały wsparcia.

Poniżej przedstawiono uzyskane wyniki w obu podejściach, a następnie krótki komentarz dotyczący m.in. możliwych interpretacji różnic wyników.

Rycina 74 Czy projekty działań 321 i 313, 322, 323, 413 zostały(by) zrealizowane bez wsparcia PROW



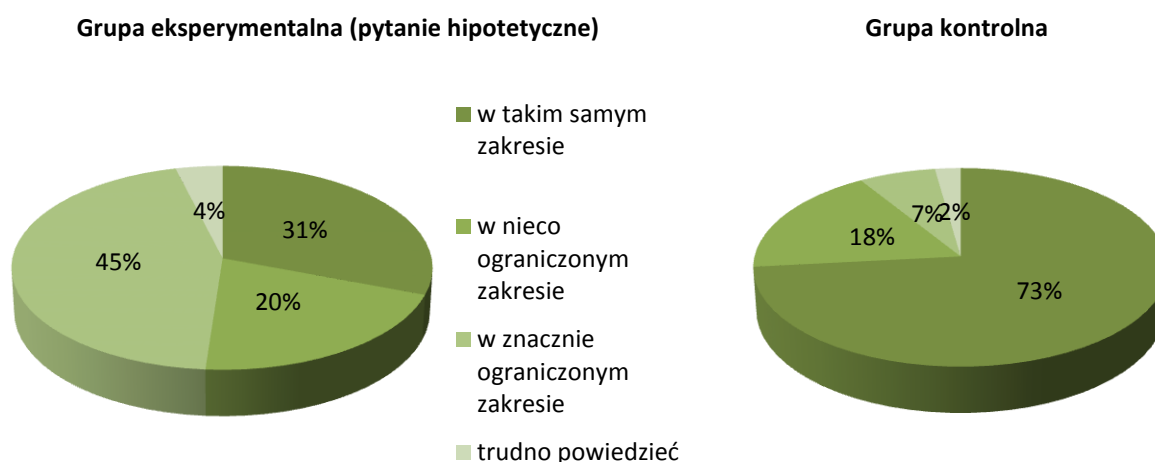
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne n=140, gminy kontrolne n=56).

Jak widać powyżej ok. 1/3 przedstawicieli gmin eksperymentalnych przypuszcza, że bez wsparcia PROW udałoby im się mimo wszystko zrealizować więcej niż połowę dofinansowanych projektów. Tylko 9% uważa, że nie zrealizowałoby żadnego z projektów. Gminom kontrolnym, które nie uzyskały dofinansowania w rzeczywistości najczęściej udawało się zrealizować odrzucone projekty z innych źródeł. Realizację więcej niż połowy

projektów deklarują prawie $\frac{3}{4}$ gmin, w tym 27% zrealizowało wszystkie projekty. Natomiast żadnego projektu nie udało się zrealizować w co piątej gminie.

Jeżeli chodzi o zakres realizacji projektów niedofinansowanych z PROW, to również przypuszczenia gmin eksperymentalnych są bardziej pesymistyczne od rzeczywistości gmin kontrolnych. Jedynie 1/3 respondentów eksperymentalnych uważa, że udałoby się zrealizować projekty w tym samym zakresie, a połowa, że w co najwyżej nieco ograniczonym. Tymczasem przedstawiciele gmin kontrolnych, którym nie udało się uzyskać dofinansowania, a mimo to zrealizowały projekt twierdzą aż w $\frac{3}{4}$ przypadków, że udało się to zrobić bez ograniczania zakresu inwestycji, zaś w kolejnych 18% przypadków były to korekty nieznaczne. Tylko w 7% przypadków w istotny sposób musiał zostać ograniczony pierwotny zakres projektu.

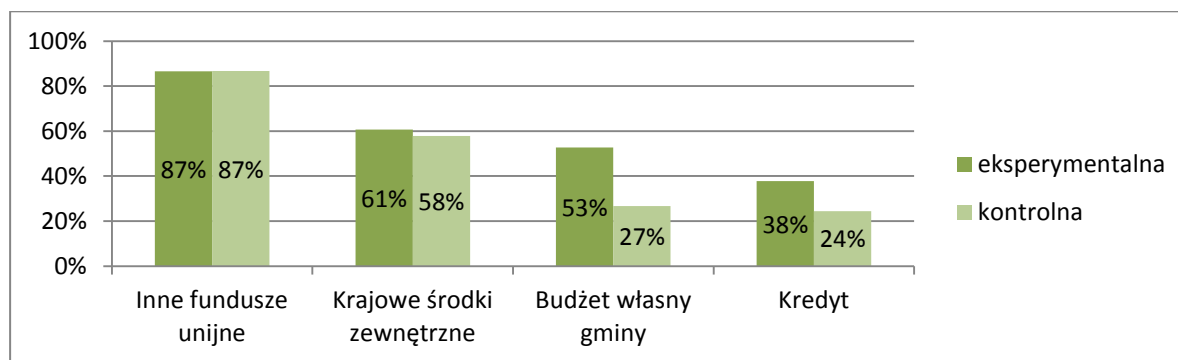
Rycina 75 W jakim zakresie projekty działań 321 i 313, 322, 323, 413 zostały(by) zrealizowane bez wsparcia PROW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne n=127, gminy kontrolne n=45).

Zarówno w deklaracjach gmin eksperymentalnych, jak i rzeczywistych działaniach gmin kontrolnych, najczęstszym alternatywnym względem PROW źródłem finansowania projektów są inne środki UE. Choć w ramach ankiety nie było to doprecyzowywane, to w trakcie wywiadów indywidualnych przedstawiciele gmin wskazywali przede wszystkim na RPO, z zastrzeżeniem jednak, że było to źródło finansowania dużo trudniejsze, gdzie panowała wyższa konkurencja i trudniejsze procedury. W jednym przypadku wskazano także Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

Rycina 76 Z jakich źródeł zostały(by) sfinansowane projekty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (gminy eksperymentalne n=127, gminy kontrolne n=45)

Kolejnym potencjalnym – a w przypadku gmin kontrolnych rzeczywistym – źródłem finansowania są krajowe środki zewnętrzne. Najczęściej wskazywanym są środki z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Co ciekawe, choć wśród gmin eksperymentalnych środki własne i kredyt były wskazywane odpowiednio przez 53% i 38% gmin, to wśród gmin kontrolnych tylko mniej więcej co czwarta decydowała się takie formy finansowania.

Podsumowując, ocena natężenia efektu deadweight, tzn. jednoznaczne stwierdzenie, czy jest ono wysokie, niskie, czy odpowiednie, jest trudne. Trudno bowiem znaleźć odpowiednią skalę porównawczą. Efekt zdarzenia niezależnego był co prawda wielokrotnie badany np. w odniesieniu do interwencji poszczególnych RPO, ale we wszystkich zidentyfikowanych przypadkach odnosiło się to do wsparcia przedsiębiorców⁹⁷. Ten rodzaj interwencji, a przede wszystkim charakterystyka beneficjenta jest nieporównywalna z beneficjentami działań 321 i 313, 322, 323. Spostrzeżenie to może natomiast budzić pytanie, czy powinniśmy w ogóle zajmować się szacowaniem efektu deadweight w odniesieniu do podmiotów publicznych, najczęściej samorządów gminnych bądź ich jednostek, również finansowanych z budżetu gminy. O ile w przypadku przedsiębiorstw mamy do czynienia z efektem jałowym rozumianym jako niepotrzebna interwencja środkami publicznymi tam, gdzie zadziałałby rynek – środki prywatne, o tyle w przypadku gmin możliwość sfinansowania projektu z PROW sprawia, że inne środki (własne, z innych źródeł krajowych) mogą posłużyć realizacji kolejnego projektu podnoszącego jakość życia na obszarach wiejskich. W przypadku braku uzyskania wsparcia z PROW jeden z tych projektów nie zostałby zrealizowany. Niekoniecznie możemy zatem mówić o efekcie jałowej straty. Nawet jeśli respondenci deklarują, że byliby (bądź byli w przypadku gmin kontrolnych) w stanie zrealizować projekt z innym montażem finansowym. Takie podejście zgodne jest z jedną z definicji, czy podejściem do szacowania skali efektu deadweight zakładającym,

⁹⁷ Np. RPO województwa lubelskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego
http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Ocena_wplywu_dotacji_z_RPOWL_na_wzrost_konkurencyjnosc_MSP_14022013.pdf, http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_088.pdf,
http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_088.pdf.
 Dla porządku można wskazać, że w przytoczonych przypadkach oszacowany efekt deadweight wyniósł od 40% do 75%.

że należy je utożsamiać z efektem wypierania środków prywatnych przez środki publiczne. W tym przypadku nie można by w ogóle mówić o efekcie deadweight w odniesieniu do obszaru interwencji infrastrukturalnych finansowanych jedynie ze środków publicznych (ewentualnie z wykluczeniem partnerstwa publiczno-prywatnego)⁹⁸.

5.3 Czym można wyjaśnić osiągnięte efekty Programu?

W toku badania zidentyfikowano szereg czynników zewnętrznych, które mogły mieć wpływ na proces realizacji i efekty programu. Jak pokazują dotychczasowe wnioski – przede wszystkim rozdział 5.1 – wpływ ten nie był jednak decydujący dla obserwowanych efektów. Większość identyfikowanych czynników, mogła ewentualnie negatywnie wpłynąć na zainteresowanie aplikowaniem, tempo wydatkowania środków, w tym tempo realizacji poszczególnych inwestycji. Jak pokazują dane, nawet jeżeli taki wpływ miał miejsce, to udało się go przewyciężyć i zrealizowane płatności zarówno w działaniu 321 jak i 313, 322, 323 przekroczyły na koniec 2015 r. 99% (zaś w działaniu 413 przekroczyła 100%), a całkowita faktyczna wartość inwestycji przekroczyła wartość docelową. Choć nie udało się zrealizować wszystkich wartości docelowych wskaźników, to można podejrzewać, że w większym stopniu wynika to z nie do końca precyzyjnych oszacowań owych wartości, niż uwarunkowań prawnych i makroekonomicznych w otoczeniu⁹⁹.

Najczęściej wskazywane przez respondentów wywiadów – przedstawicieli samorządów województw – czynniki zewnętrzne wobec Programu, które mogły mieć negatywny wpływ na realizację interwencji, dotyczącą sfery regulacyjnej – ustaw, rozporządzeń, które komplikowały, wydłużały proces inwestycyjny, były niejasne, opóźnione było ich przyjęcie. Jako problematyczną wskazywano np. długotrwałość procedur wynikających z PZP, jak i zmiany przedmiotowej ustawy mające miejsce w trakcie realizacji Programu. Podobne zastrzeżenia budziły zmiany przepisów w zakresie podatku VAT i niejasne interpretacje w ich zakresie. Komplikacje rodziły zmiany prawa odnośnie gospodarowania odpadami i budowlanego. Uciążliwe dla wdrażania Programu opóźnienia dotyczyły przepisów w zakresie OZE i prawa wodnego.

W mniejszym stopniu na realizację działań 321 i 313, 322, 323 wpływały czynniki makroekonomiczne. Na skutki spowolnienia gospodarczego, oddziałujące na spadek dochodów gmin i możliwości zaciągania zobowiązań, uwagę zwrócili przedstawiciele tylko dwóch województw, przy tym dodając, że nie było to znaczące oddziaływanie. Taki wniosek koresponduje z faktem wykorzystania całej alokacji i nadwyżki wniosków złożonych nad przyjętymi do realizacji. To niewielkie oddziaływanie można tłumaczyć m.in. ograniczoną pulą środków i wartością poszczególnych inwestycji, co sprawiło, że nawet przy

⁹⁸ Pylak K. (2009), Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 35.

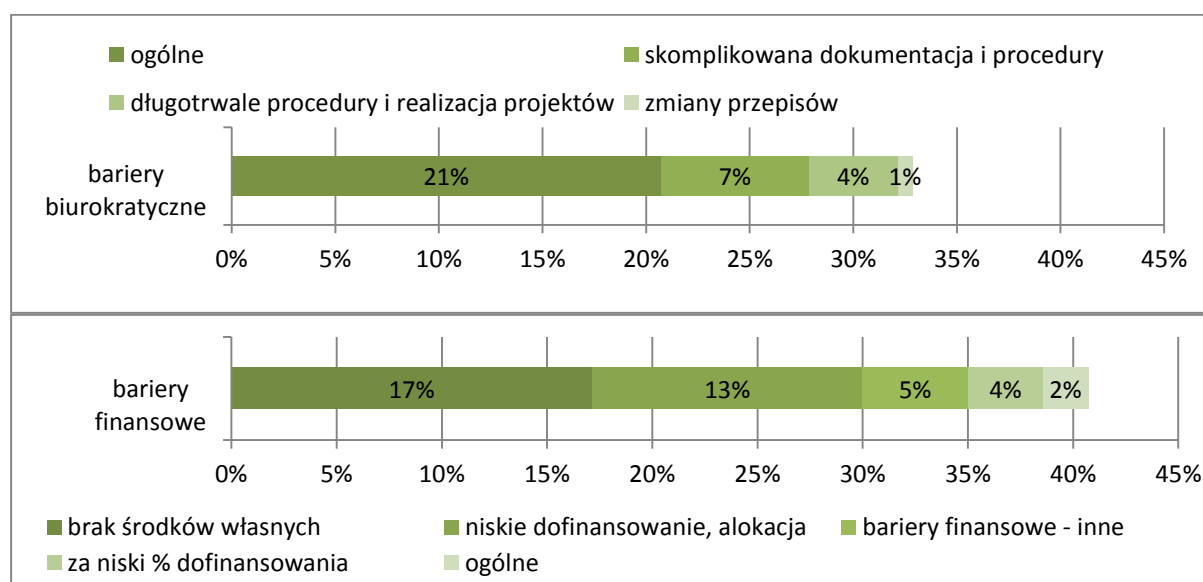
⁹⁹ Wskaźniki to przede wszystkim produkty i rezultaty wynikające bezpośrednio z realizowanych inwestycji i niewrażliwe na uwarunkowania otoczenia.

ograniczonych możliwościach finansowych gminy w większości były w stanie zrealizować projekty.

Z drugiej strony trzeba zauważyć, że na ograniczone środki własne, jako barierę realizacji projektów wskazało 17% ankietowanych przedstawicieli gmin. Choć czynnik ten nie stanowił bariery realizacji programu w skali kraju, czy województw, to mógł wpłynąć na przestrzenny rozkład realizowanych projektów.

Inne wskazywane w CATI przez przedstawicieli gmin bariery miały już raczej charakter wewnętrzny, tzn. wynikały z konstrukcji programu i systemu jego realizacji. Dwie główne grupy, które można wyróżnić to bariery biurokratyczne, a wśród nich zdaniem respondentów np. zbyt skomplikowana i rozległa dokumentacja i procedury oraz zbytnia długotrwałość procesu naboru, oceny i wyboru projektów¹⁰⁰.

Rycina 77 Najważniejsze bariery skuteczności i użyteczności projektów PROW wspierających infrastrukturę społeczną i techniczną



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=140).

Wśród kwestii o charakterze finansowym obok problemów z wkładem własnym często pojawiały się zastrzeżenia co do niskich kwot dofinansowania projektów, % dofinansowania oraz niewystarczającej alokacji ogółem na działania. Dużo rzadziej w wypowiedziach beneficjentów pojawiały się zastrzeżenia względem sfery prawnej. Te które się pojawiły najczęściej dotyczyły kwestii PZP.

Na problemy związane z systemem realizacji PROW uwagę zwracali również przedstawiciele samorządów województw. Przyznawali oni w wielu przypadkach, że okresowe kumulacje

¹⁰⁰ Najczęściej wskazywaną odpowiedzią w tej kategorii było ogólne stwierdzenie „biurokracja”, które jak można się domyślać odnosiło się przeważnie do dwóch wymienionych już kwestii – komplikacji dokumentacji - mnogości przepisów, dokumentów, konieczność gromadzenia rozległej dokumentacji i długotrwałości procedur a także samego procesu inwestycyjnego.

wniosków i zbyt małe zasoby kadrowe¹⁰¹ prowadziły do opóźnień w procedurze oceny. Często wskazywanym problemem były niespójne dokumenty i ich sprzeczne interpretacje ze strony MRiRW, niespójności między procedurami a dokumentami wykonawczymi, długi czas oczekiwania na interpretacje, a następnie wycofywanie się z przyjętych stanowisk, co wprowadzało niepewność. Zbyt częstym zmianom – zdaniem niektórych respondentów – podlegały również formularze wniosków i instrukcje ich wypełniania. Uwagę zwracano również na zbyt skomplikowanie i przeregulowanie procedur, przejawiające się np. koniecznością czasochłonnej kontroli obszernej dokumentacji postępowań o zamówienia publiczne. Za kolejne ograniczenie uznano brak jednolitego systemu informatycznego pozwalającego na monitoring efektów realizacji Programu. Jak zasugerowano w kilku przypadkach efektywniejszym od przyjętego modelem mogłoby być przekazanie większego zakresu kompetencji w zakresie wdrażania na poziom samorządów województw, wzorując się przykładowo na rozwiązaniach stosowanych w komponencie regionalnym POKL, bądź RPO.

Warto zauważyć, że przedstawiciele urzędów marszałkowskich generalnie dobrze oceniają przygotowanie beneficjentów. Zwracają uwagę, że poziom beneficjentów jest pochodną działań instytucji wdrażających – zaangażowania w szkolenia, spotkania informacyjne. Jakość składanych wniosków, choć różnie oceniana we wstępnej fazie realizacji Programu, następnie w zgodnej ocenie wszystkich systematycznie rosła. Niemniej możliwość dwukrotnego poprawiania dokumentacji była często wykorzystywana. Warto zauważyć, że na tle ogólnej populacji beneficjentów gminy, które dominowały w działaniach 321 i 313, 322, 323 pozytywnie wyróżniały się kompetencjami. Jako barierę dla niektórych typów beneficjentów wskazywano natomiast brak systemu zaliczkowania.

Przeciwwagą dla wskazanych dotychczas barier są również czynniki, które pozytywnie wpływały na realizację Programu. Respondenci zwracali uwagę np. na grupę koordynującą przedstawicieli poszczególnych województw z udziałem przedstawicieli MRiRW i ARiMR, na forum której można było dyskutować o zmianach w procesie wdrażania, rozwiązywaniu bieżących problemów, wymieniać doświadczenia, wypracowywać wspólne stanowisko wobec propozycji MRiRW. W podobnym tonie przedstawiane było powołanie KSOW i zapewniana przez nią możliwość współpracy podmiotów obejmujących wszystkie sektory, działających na obszarach wiejskich. Doceniano również dobrą komunikację i przygotowanie wszystkich instytucji w systemie¹⁰².

Jednym z czynników warunkujących wpływ działań PROW na ogólną zmianę jakości środowiska życia jest dopasowanie wsparcia do potrzeb odbiorców. Jak wskazano już powyżej w rozdziale 5.2 w ocenie przedstawicieli gmin, respondentów IDI zakres wsparcia

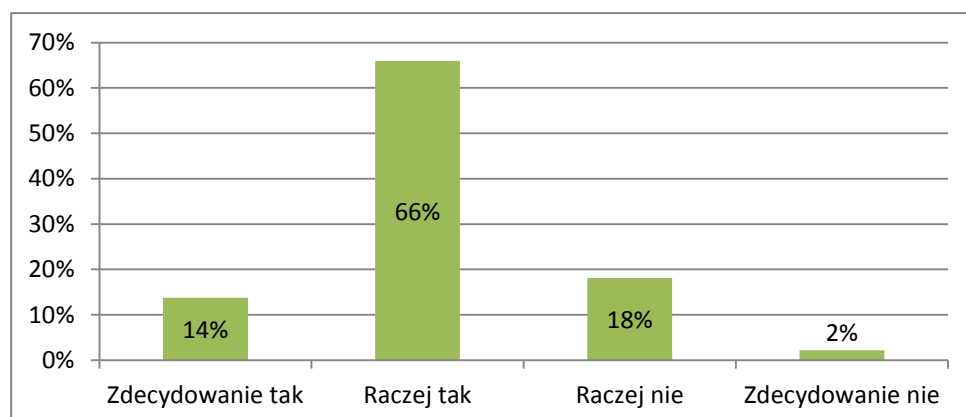
¹⁰¹ Szczupłości zasobów kadrowych towarzyszył wskazywany problem zbyt małej alokacji na pomoc techniczną i/lub złego algorytmu podziału tych środków.

¹⁰² Choć w kilku przypadkach pojawiały się głosy odmienne, wskazujące na rotacje kadrowe w MRiRW i wiążące się z tym deficyt kompetencji.

działań „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi” odpowiadał potrzebom ich gmin, natomiast nie wyczerpywał wachlarza potrzeb.

Podobny wniosek można wysnuć na podstawie wyników ankiety przedstawicieli gmin. Choć większość respondentów pozytywnie ocenia stopień w jakim wsparcie oferowane w III osi PROW 2007-2013 odpowiadało na potrzeby gminy w zakresie rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców, to jedynie 14% uważa, że uwzględniło wszystkie potrzeby.

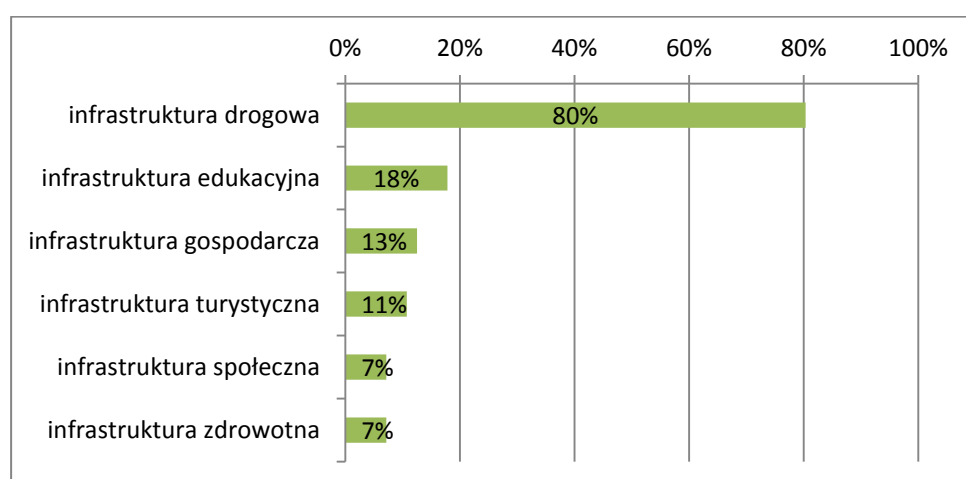
Rycina 78 Czy wsparcie oferowane w III osi PROW 2007-2013 odpowiadało na wszystkie kluczowe potrzeby gminy w zakresie rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=280).

Wśród potrzeb nieuwzględnionych, bez których trudno oczekiwać pełnej zmiany jakości życia jest przede wszystkim infrastruktura drogowa – wskazywana przez 80% respondentów. Kolejne wskazywane obszary to infrastruktura edukacyjna, gospodarcza, turystyczna, społeczna i zdrowotna¹⁰³.

Rycina 79 W jakich obszarach niefinansowanych z PROW 2007-2013 gmina wymaga wsparcia by podnieść jakość życia mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedstawicieli gmin (n=280).

¹⁰³ Celowo nie przytoczono wskazań respondentów odnoszących się do obszarów tematycznych wspieranych z PROW, m.in. infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (36% wskazań), kulturalnej (11%), OZE i sportowo-rekreacyjnej (po 9%).

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich oceniając dopasowanie zakresu działań PROW do problemów terenów wiejskich i potrzeb grup docelowych często odwoływali się do sygnałów, które docierały do nich od beneficjentów. Nie dziwi zatem, że większość wskazywanych przez nich potrzeb występujących na obszarach wiejskich, a nie zaspakajanych przez wsparcie PROW pokrywa się z tymi, wymienianymi już powyżej: przede wszystkim brakowało możliwości finansowania projektów drogowych, a ponadto infrastruktury oświaty i ochrony zdrowia.

Realizowane kierunki wsparcia PROW zostały ocenione pozytywnie, jako zgodne z potrzebami. Niestety dostępne środki były prawie we wszystkich przypadkach ocenione jako za niskie. Do wyjątków należy np. sytuacja województwa śląskiego, gdzie przy już wcześniej wysokim relatywnym wyposażeniu obszarów wiejskich w wodociągi, wsparcie PROW było wystarczające, by to wyposażenie uzupełnić. W innych regionach przeważały opinie, że choć dostępne środki trudno nazwać małymi, to zdecydowanie nie odpowiadały one skali potrzeb.

Jako przyczynę deficytu środków wskazano niekorzystną proporcję podziału wsparcia w ramach PROW między obszary wiejskie i sektor rolnictwa. Na ten pierwszy obszar skierowano niewiele środków, co nie pozwoliło na zaspokojenie potrzeb. Poziom zaspokojenia byłby jeszcze mniejszy, gdyby nie przesunięcia alokacji pomiędzy działaniami, mające miejsce w trakcie realizacji Programu oraz możliwość wykorzystania np. na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną puli środków z typów wsparcia niecieszących się zainteresowaniem – np. Internet.

W tym kontekście warto zwrócić również uwagę na kwestię swobody realokacji środków. Wielu przedstawicieli samorządów przekonuje, że czynnikiem ograniczającym efektywność działań 321 i 313, 322, 323 było odgórne ustalanie alokacji przez IZ, na które władze samorządowe nie miały wpływu¹⁰⁴. Nie pozwalało to reagować na obserwowane potrzeby – zainteresowanie poszczególnymi typami wsparcia. Później dokonywane realokacje szły w dobrym kierunku, ale były to działania spóźnione.

Podsumowując, można wskazać szereg uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych procesu realizacji działań 321, 313, 322, 323 PROW, ale równocześnie trzeba zauważyć, że nie przeszkodziły one w osiągnięciu założeń finansowych i większości rzeczowych. Wśród czynników tych najbardziej odczuwalna okazała się niepewności sfery regulacyjnej i uciążliwość niektórych jej przepisów. Wśród barier wewnętrznych najczęściej wymieniane są biurokratyczne - skomplikowana i rozległa dokumentacja i procedury oraz jej częste zmiany, a także bariery finansowe, w tym obok problemów z wkładem własnym, zbyt niskie kwoty dofinansowania.

¹⁰⁴ Przytoczone opinie oddają rzeczywiste odczucia respondentów. Równocześnie warto dodać, iż przedstawiciele samorządów mieli pewien wpływ na dokonywane ustalenia alokacji poprzez udział w uzgodnieniach i posiedzeniach Komitetu Monitorującego.

5.4 Podsumowanie

Poprawę warunków bytowych, czyli wsparcie w obszarze nazwanym na potrzeby ewaluacji środowiskiem życia, w ramach PROW zapewniać miała realizacja działań 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi”, a także projekty działania 413 zbieżne z zakresem działania 313, 322, 323. Na działania te przeznaczono odpowiednio 1627 mln €, 580 mln € i 589 mln € co stanowiło 9%, 3% i 4% alokacji na cały PROW.

W ramach działania 321 wsparto realizację 5332 operacji realizowanych przez 2347 beneficjentów. Populacja obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług sięgnęła 1,8 mln osób, co stanowi 12% wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Najistotniejszym efektem działania jest 26 104 km wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych – ok. 30% wszystkich wybudowanych w kraju w latach 2006-2015. Pozostałe efekty to m.in. 240 zmodernizowanych lub wybudowanych od podstaw targowisk, 152 tys. ton odpadów zbieranych w ramach systemów wspartych z PROW i 29,9 MW mocy zainstalowanej z odnawialnych źródeł energii.

W ramach działania 313, 322, 323 wsparto 7096 operacji realizowanych przez 3452 beneficjentów, a z efektów projektów korzysta ponad 13 mln mieszkańców obszarów wiejskich (ok. 87% całej populacji). Podstawowym efektem działania było wsparcie 4678 budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne. Pozostałe efekty to m.in. prawie 3 tys. obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji i 671 wspartych zabytków sakralnych. Mniej więcej tyle samo projektów kwalifikujących się do działania 313, 322, 323 sfinansowano w działaniu 413 (8059). Ich rezultaty również miały podobną skalę – 4415 wsparte budynki pełniące funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne, 3800 obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji i 378 wspartych zabytków sakralnych.

Przeprowadzone badania ilościowe wskazują na nieznaczny, ale zauważalny wpływ PROW na pozytywne zmiany społeczności obszarów wiejskich. W gminach otrzymujących duże wsparcie w ramach PROW 2007-2013 częściej zauważalny jest wzrost aktywności społecznej, a także poprawa tożsamości społeczności obszarów wiejskich i wzrost ogólnego zadowolenia z życia. We wspartych gminach wyraźnie większy udział mieszkańców wskazuje na zdecydowaną poprawę warunków życia. Gdy spojrzeć na szczegółowe obszary interwencji, to Program wywarł największy wpływ na wzrost atrakcyjności osiedleńczej, następnie zachowanie dziedzictwa kulturowego i tradycji obszarów wiejskich oraz gospodarka wodno-ściekowa. Niewidoczny natomiast jest wpływ Programu na gospodarkę odpadami i dostęp do Internetu.

Wsparcie PROW należy ocenić jako zdecydowanie użyteczne. Przynajmniej „dość intensywne” wykorzystanie infrastruktury deklaruje 86% przedstawicieli urzędów gmin. Również prawie wszyscy mieszkańcy przekonują, że powstała infrastruktura cieszy się ich zainteresowaniem. Nie ma problemów z trwałością inwestycji – intensywność wykorzystania infrastruktury w czasie raczej rośnie. Pozytywnie oceniana przez przedstawicieli urzędów

marszałkowskich jest również efektywność wsparcia. Ich zdaniem efekty osi III PROW 2007-2013 z perspektywy dostępnych środków należy ocenić jako co najmniej dobre.

Najczęściej zauważane dodatkowe efekty wsparcia, to poprawa wizerunku gminy, poprawa jakości życia wiejskiego i aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego. Zauważalnym efektem jest wzrost dbałości o własne otoczenie, odpowiedzialności za swoją małą ojczyznę. Ciekawym zjawiskiem jest też wzrost oczekiwań i rozbudzanie aspiracji.

Deklarowana skala efektu deadweight to ok. 1/3 – tyle gmin szacuje, że byłoby w stanie zrealizować więcej niż połowę dofinansowanych projektów bez wsparcia PROW. Interpretacja tej wartości musi być jednak ostrożna bowiem po pierwsze przewidywane alternatywne źródła – najczęściej RPO i WFOŚiGW – zostały przecież wykorzystane na inne cele. Ponadto środki własne ewentualnie uwolnione w związku z uzyskaniem dofinansowania PROW miały również charakter publiczny i zostały wykorzystane na inne inwestycje. Niezależnie od skali oszacowanego zjawiska nie jest to więc klasyczny przykład jałowej straty.

Najistotniejszym uwarunkowaniem zewnętrznym realizacji PROW była niepewność i uciążliwość generowane przez sferę regulacyjną. Jej przykłady to zmiany prawa odnośnie gospodarowania odpadami, budowlanego, podatku VAT i niejasne jego interpretacje. Uciążliwe dla wdrażania Programu opóźnienia dotyczyły m.in. przepisów w zakresie OZE i prawa wodnego. W mniejszym stopniu na realizację działań 321, 313, 322, 323 i 413 wpływały czynniki makroekonomiczne, w tym skutki spowolnienia gospodarczego.

Bariery wewnętrzne miały najczęściej charakter biurokratyczny (np. zbyt skomplikowana i rozległa dokumentacja i procedury oraz zbyt duża długotrwałość procesu naboru, oceny i wyboru projektów) lub finansowy (problemy z wkładem własnym, niskie kwoty dofinansowania, niski % dofinansowania oraz niewystarczająca alokacja ogółem na działania). Z perspektywy urzędników problemem były okresowe kumulacje wniosków i zbyt małe zasoby kadrowe. Zwracano uwagę również na niespójne i zbyt często zmieniające się dokumenty oraz ich opóźniające się i sprzeczne interpretacje ze strony MRiRW. Z drugiej strony przekonywano o dobrej komunikacji i przygotowanie wszystkich instytucji w systemie wdrażania.

6 Wpływ IV osi PROW na kapitał społeczny

Opis podstawowych założeń podejścia LEADER i działań realizowanych w ramach osi IV PROW 2007-2013 poprzedzimy kilkoma uwagami metodologicznymi.

Wyniki analiz w ramach tego rozdziału zostaną przedstawione z użyciem dwóch perspektyw:

- (1) indywidualnej – mieszkańców (na podstawie CAPI). Ma ona charakter oceny zewnętrznej osób żyjących w gminie, ale nie będących przedstawicielami konkretnych instytucji.
- (2) instytucjonalnej – dotyczącej LGD (na podstawie IDI, CATI) lub beneficjentów działań osi IV (IDI, CATI).

Wyniki badań ilościowych (CATI, CAPI) będą uzupełniane informacjami pochodzącymi z badań jakościowych (IDI), w zależności od zagadnienia.

Podejście LEADER wdrażane w ramach osi IV PROW 2007-2013 jest podejściem polegającym na oddolnym opracowaniu przez społeczność lokalną lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji działań i projektów z niej wynikających. Założeniem jest, że łącząc zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli różnych sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego można efektywniej osiągać rezultaty, a także stworzyć koło zamachowe rozwoju lokalnego na kolejne lata. Przedstawiciele sektorów tworzą lokalne grupy działania (LGD), będące partnerstwami międzysektorowymi, które wskazują projekty najlepiej realizujące LSR. Takie podejście w założeniu ma wzmacniać spójność podejmowanych decyzji na poziomie lokalnym, podnieść jakość zarządzania oraz wzmocnić kapitał społeczny na obszarach wiejskich. Podejście LEADER w założeniach pozwolić ma także na lepsze dostosowanie realizowanej w ramach PROW interwencji do potrzeb i celów danych społeczności oraz powierzenie organizacjom o charakterze pozarządowym wdrażania przygotowanych strategii. LEADER daje również możliwość współpracy (także międzynarodowej) pomiędzy LGD oraz tworzenia sieci partnerstw lokalnych celem poprawy efektywności podejmowanych działań, m. in. poprzez upowszechnienie rozwiązań.

Podejście LEADER ma swoje odzwierciedlenie w KPS ROW 2007-2013 w ramach osi IV poświęconej lokalnym społecznościom, która realizuje priorytet wspólnotowy dotyczący poprawy zarządzania. Z jednej strony podejście LEADER miało przyczynić się do realizacji LSR, z drugiej zaś doprowadzić do powstania trwałych partnerstw lokalnych i aktywizacji społeczności lokalnych (priorytety krajowe). Tak określone kierunki działania miały stać się impulsem do rozwoju lokalnego, którego głównymi aktorami powinny być lokalne społeczności, reprezentowane przez mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i samorządy.

Na poziomie operacyjnym określone priorytety działań realizowane były w ramach osi IV LEADER PROW 2007-2013. W jej ramach wdrażane były następujące działania:

413: wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. W ramach tego działania realizowane były projekty dotyczące:

(1) **różnicowania działalności w kierunku pozarolniczej** - realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla działania 311 realizowanego w ramach osi III. W tym przypadku LGD bierze pod uwagę zgodność projektu z LSR oraz określonymi w niej lokalnymi kryteriami wyboru.

(2) **tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw** – realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla działania 312 realizowanego w ramach osi III. Analogicznie w tym przypadku LGD bierze pod uwagę zgodność projektu z LSR oraz określonymi w niej lokalnymi kryteriami wyboru.

(3) **odnowy i rozwoju wsi** – realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla działania 313, 322, 333 w ramach osi III. Analogicznie w tym przypadku LGD bierze pod uwagę zgodność projektu z LSR oraz określonymi w niej lokalnymi kryteriami wyboru.

(4) **tzw. małych projektów**. W ramach tego działania realizowane mogły być projekty mające na celu poprawę jakości życia lub zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarze działania LGD, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach działań osi III. Całkowita wartość tych projektów mogła wynosić od 4 500 zł (1 152,7 euro) do 100 000 zł (25 616,1 euro). Natomiast wartość pomocy nie powinna przekroczyć 80% kosztów kwalifikowanych i 50 000 zł. Dodatkowo, wysokość pomocy dla danego beneficjenta nie mogła przekroczyć w okresie programowania kwoty 200 000 zł. Dodatkowym ograniczeniem był brak możliwości przekroczenia 50 000 zł w przypadku beneficjentów odpowiadających definicji beneficjenta w okresie programowania w ramach działań różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej oraz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. W szczególności dotyczyły mogły następujących obszarów:

- organizacji szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i warsztatowym dla ludności z obszaru objętego LSR;
- promocji i rozwoju lokalnej aktywności, w tym promocji lokalnej twórczości kulturalnej i artystycznej;
- rozwoju agroturystyki i turystyki na obszarach wiejskich;
- inicjowania powstawania, rozwoju, przetwarzania, wprowadzenia na rynek oraz podnoszenia jakości produktów i usług bazujących na lokalnych zasobach;
- organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych na obszarze objętym działalnością LGD;
- promocji, zachowania lub odtworzenia cennego dziedzictwa przyrodniczego lub kulturowego;
- udostępnienia urządzeń i sprzętu (w tym urządzeń i sprzętu umożliwiającego dostęp do Internetu oraz zakup usługi dostępu do Internetu) i ich udostępnianie na potrzeby społeczności wiejskiej w celu podniesienia jakości życia ludności na obszarze działania LGD;
- zachowania lokalnego dziedzictwa kulturowego i historycznego;

- budowy/odbudowy małej infrastruktury turystycznej;
- wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w celu poprawienia warunków prowadzenia działalności kulturalnej lub gospodarczej, z wyłączeniem rolniczej.

W ramach tego działania organ decyzyjny LGD oceniał projekt pod względem zgodności z LSR oraz określonymi w niej lokalnymi kryteriami wyboru. Dotyczyły one takich kwestii jak innowacyjność projektów¹⁰⁵, zasięg oddziaływania, realizacja celów LSR, wykorzystanie lokalnych zasobów, jakość i spójność operacji, a także wartość wkładu niepieniężnego, udziału partnerów w realizacji projektu, wkład własny, członkostwo w LGD, trwałość operacji.

421: Wdrażanie projektów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. W ramach tego działania realizowane mogły być projekty dotyczące realizacji wspólnych przedsięwzięć przez Lokalne Grupy Działania¹⁰⁶. Na projekt współpracy mogło się składać także przygotowanie projektu (w tym opracowanie koncepcji działania). Pomoc finansowa mogła pokryć wszystkie koszty kwalifikowalne projektu. Kryteria wyboru dotyczyły potencjału administracyjnego koniecznego do zarządzania/koordynacji projektu, celów projektu, zakresu projektu, w tym wykorzystania lokalnych zasobów i innowacyjnego charakteru prezentowanych rozwiązań, budżetu i oddziaływania projektu na środowisko lokalne.

431: Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (w środowiskach lokalnych). Działanie miało zapewnić sprawną i efektywną pracę LGD oraz doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. W dłuższej perspektywie działania miało przyczynić się do budowania kapitału społecznego na wsi i lepszego wykorzystania potencjału obszarów wiejskich. Pomoc finansowa wynosić mogła do 100% kosztów kwalifikowalnych projektu. Koszty bieżące lokalnej grupy działania mogły stanowić koszt kwalifikowalny jedynie do wysokości 15% sumy wydatków publicznych wszystkich operacji zgodnych z LSR. W szczególności pomoc przeznaczona mogła być na:

- badania nad obszarem objętym LSR;
- informowanie o obszarze działania LGD oraz o LSR;
- szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR;
- wydarzenia o charakterze promocyjnym związanych z obszarem działania LGD i LSR;
- szkolenia lokalnych liderów;
- animowanie społeczności lokalnych;
- koszty bieżące LGD (koszty administracyjne związane z działalnością LGD).

W tabeli poniżej przedstawiono aktualny Plan Finansowy w zakresie osi IV PROW 2007-2013:

¹⁰⁵ Kryterium zwykle bardzo niedookreślone, zostawiające bardzo dużą swobodę interpretacyjną.

¹⁰⁶ Jako jeden z partnerów projektu współpracy mogło występować partnerstwo nie będące LGD (ale będące grupami lokalnych partnerów), jednak wówczas poniesione przez nie koszty nie stanowiły kosztu kwalifikowanego projektu; tylko koszty koordynacji były kwalifikowane. W praktyce partnerzy inni niż LGD w praktyce poza kilkoma wyjątkami nie występowali.

Tabela 12 Plan finansowy PROW 2007-2013 dla osi IV w € – stan na koniec 2015 r.

Działanie	Wydatki publiczne	EFRROW	Wydatki prywatne	Ogólna wartość inwestycji
413	588,600 245	470880196	391436217	980036462
421	11463936	9171149	0	11463936
431	121764580	97411664	0	121764580
Ogółem	721828761	577463009	391436217	1113264978

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ogólna alokacja na wydatki publiczne na oś IV stanowi 4,14% w stosunku do ogólnej alokacji na PROW 2007-2013, dla wkładu EFRROW odsetek ten wynosi 4,3%. Zatem w ogólnej kwocie Programu udział podejścia LEADER jest niewielki, choć i tak wyższy niż wymagane 2,5%. Należy zaznaczyć jednak, że pomimo stosunkowo niewielkiej alokacji na podejście LEADER (4%), jego efekty należy uznać jako bardzo pozytywne (szerzej zostało to opisane w dalszych częściach rozdziału). Dodatkowo warto wskazać na zmiany w zakresie alokacji w ramach programu. Pierwotnie na działania 413 związane z wdrażaniem LSR przeznaczono 620 500 000 €, na działania 421 związane z projektami współpracy 15 000 000 €, a na działania 431 związane z funkcjonowaniem LGD 152 000 000 €, dopiero w końcowym etapie realizacji Programu kwoty Planu w tych działaniach były korygowane (dla działania 431 miało to miejsce wcześniej niż w przypadku dwóch kolejnych działań).

6.1 Jakie były produkty i rezultaty Programu Leader?

Analizując stopień wydatkowania środków w ramach osi IV oraz realizację wskaźników określonych dla tej osi należy mieć na uwadze, że podejście LEADER ma w założeniach charakter oddolny. W związku z tym już na etapie planowania interwencji, w tym wartości wskaźników było wiadome, że wartości te będą mogły ulec zmianie, bowiem są zależne od czynników oddolnych, takich jak opracowanie lokalnych strategii rozwoju, wybór projektów na poziomie lokalnym w oparciu o kryteria ustalone na poziomie lokalnym. Należy to traktować jako swojego rodzaju ramy interwencji.

Analizując stopień wydatkowania w zakresie wydatków publicznych można stwierdzić, że w stosunku do obecnego Planu Finansowego wykonanie jest pełne. Natomiast w stosunku do Planu pierwotnego, najwyższe wykonanie zanotowano dla działania 413 – 95%, a zdecydowanie mniejsze dla dwóch kolejnych działań – 77% dla 421 w zakresie współpracy i 80% dla działania 431 dotyczącego funkcjonowania LGD. Należy tu zwrócić uwagę, że realizacja działania 431 ma obsługowy charakter, a środki finansowe są formą wsparcia (pomocą) LGD we wdrażaniu podejścia LEADER. Natomiast wdrażanie działania 421, nie było obligatoryjne. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że osiągnięty poziom wykonania Planu Finansowego w pierwotnym ujęciu za zadowalający.

Tabela 13 Wykonanie Planu Finansowego PROW 2007-2013 dla osi IV w € – stan na koniec 2015 r.

Działania	Wydatki publiczne	% wykonania do aktualnego Planu	% wykonania do pierwotnego Planu
413	588866402,5	100,0	94,9
421	11504304,2	100,4	76,7
431	121488041,3	99,8	79,9
Ogółem	721858747,9		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ramach oceny skuteczności wydatkowanych środków należy przyrzeć się strukturze wydatków na poszczególne działania, szczególnie dotyczące wdrażania LSR. W tym celu sporządzono zestawienie struktury wydatków działania 413 na dzień 31.12.2015 (dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Tabela 14 Struktura wydatków na działanie 413 – stan na koniec 2015 r.

Zakres operacji	Środki publiczne (kwalifikowalne)		Całkowita wartość inwestycji (zł)
	EFRROW	Ogółem	
	w %	w %	w %
Różnicowanie działalności w kierunku pozarolniczej	5,8	5,1	9,8
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	6,8	6	11,3
Odnowa wsi	62,2	63,3	57,2
Małe projekty	25,2	25,7	21,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Udział środków publicznych (ogółem) przeznaczonych na wspieranie przedsiębiorczości jest stosunkowo niewielki i wyniósł około 11% (różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw), z czego przeważająca część dotyczyła usług dla rolnictwa lub leśnictwa. Około 25% środków przeznaczonych było na małe projekty. Dominującą rolę w strukturze wydatków publicznych odgrywa natomiast odnowa wsi – 63,3%. Struktura wydatków jest silnie powiązana ze strukturą beneficjentów – przeważającą część alokacji w ramach analizowanego działania realizują podmioty publiczne. Można zatem zaobserwować pewną nierównowagę pomiędzy sektorami na poziomie lokalnym w tym aspekcie. W tym względzie należy wskazać na pewne podobieństwo do działań osi III - środki finansowe w ramach działań 311 (różnicowanie w kierunku działalności pozarolniczej) i 312 (tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw) zmniejszano, a środki finansowe 313 (odnowa i rozwój wsi) zwiększano. Oznacza to, że podobnie jak w ramach osi III działania skierowane na rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości napotykały problemy w realizacji (szerzej piszemy o tym w dalszej części tego rozdziału oraz w rozdziale dotyczącym środowiska pracy).

W przypadku działania dotyczącego projektów współpracy dominujące znaczenie w zakresie zrealizowanych płatności ogółem miały projekty z zakresu współpracy międzyregionalnej – 90% (dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – stan na 31.12.2015). Tak duża dysproporcja pomiędzy projektami współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej jest sygnałem świadczącym o trudnościach w realizacji projektów współpracy międzynarodowej, co w szczegółach zostanie opisane w dalszej części rozdziału.

Niewielki udział osi IV w ogólnej strukturze alokacji PROW 2007-2013.

Nastąpiła pełna realizacja wydatków w odniesieniu do aktualnego Planu Finansowego osi IV, w odniesieniu do Planu pierwotnego - znacząco mniejsze wydatkowanie w stosunku do Planu zanotowano w ramach działania 421 i 431.

W strukturze wydatków publicznych w ramach działania 413 dominują projekty z zakresu odnowy wsi - ponad 63%, kolejne 25% stanowią małe projekty, a pozostała część przeznaczona została na projekty dotyczące rozwoju przedsiębiorczości.

W przypadku działania 421 dominują projekty współpracy międzyregionalnej – 90%.

Pełne wydatkowanie środków – pomimo zmniejszenia alokacji w trakcie realizacji PROW na oś IV – przełożyła się na postęp rzeczowy, mierzony wskaźnikami produktu i rezultatu. W wymiarze aktywizacji społecznej efekty realizacji osi IV przekroczyły założenia przyjęte na etapie programowania. W realizację poszczególnych działań zaangażowało się od 300 do 336 LGD, co zdecydowanie przekracza założone pierwotnie (200), jak i następnie podniesione wartości docelowe.

Tabela 15 Liczba LGD zaangażowanych w realizację poszczególnych działań

Działanie	Wartość docelowa 2007	Skorygowana wartość docelowa	Wartość zrealizowana
413 małe projekty	200	294	336
413_311	200	294	300
413_312	200	294	320
413_313	200	294	335
421	200	230	323
431	200	294	336

Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację poszczególnych działań również wyraźnie przekroczyła przyjęte założenia. Warto zauważyć, że liczba 18,1 mln osób objęta realizacją małych projektów stanowi 98% wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce¹⁰⁷.

Tabela 16 Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania (mln os.)

Działanie	Wartość docelowa 2007	Skorygowana wartość docelowa	Wartość zrealizowana
413 małe projekty	10,0	9,8	18,1
413_311	10,0	9,8	16,7
413_312	10,0	9,8	17,4
413_313	10,0	9,8	18,1

Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Podobnie rzecz ma się z powierzchnią obszaru objętego działalnością LGD. 291 tys. km² pokryte realizacją małych projektów oraz operacjami z zakresu odnowy i rozwoju wsi przekroczyło prawie dwukrotnie wartość docelową oraz stanowi 100% powierzchni obszarów wiejskich w Polsce. Powierzchnia realizacji innych typów projektów to również co najmniej 275 tys. km².

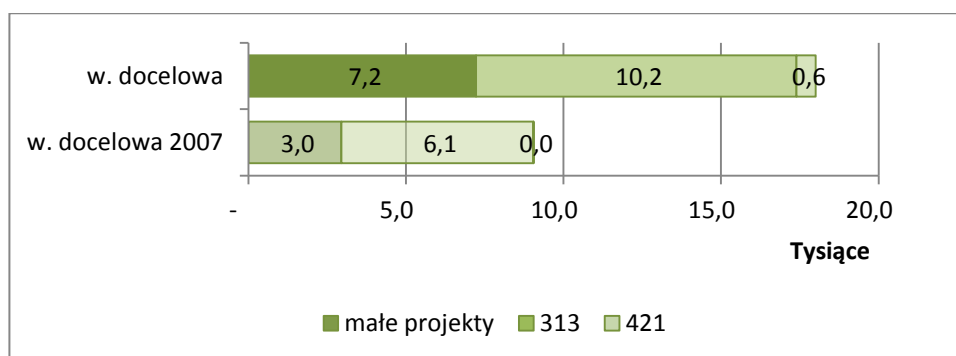
Efekty realizacji osi IV przekroczyły założenia przyjęte na etapie programowania. Działalność podjęło 336 LGD, co jest wynikiem znacznie przekraczającym założenia. Przełożyło się to na większą niż zakładano liczbę ludności i powierzchnię objętą realizacją tzw. małych projektów oraz inicjatyw za zakresu odnowy wsi.

W zasadzie wszystkie wskaźniki w obszarze aktywizacji społecznej wielokrotnie przekraczają wartości docelowe. Liczba uczestników przedsięwzięć przeprowadzonych przez LGD (431) sięgnęła 60 mln os. (przy wartości docelowej 800 tys.). Tak duża liczba (przekraczająca czterokrotnie liczbę mieszkańców obszarów wiejskich) świadczy przede wszystkim o wielokrotnym liczeniu tych samych osób będących uczestnikami kilku przedsięwzięć. Ponadto świadczy także o bardzo zachowawczym określeniu wartości docelowej i/lub odmiennym rozumieniu treści wskaźnika przez osoby określające wartość docelową i sprawozdające wartości faktycznie osiągnięte (biorąc pod uwagę, że sprawozdawały LGD ryzyko to jest bardzo prawdopodobne). Liczba podmiotów, którym LGD udzieliła wsparcia doradczego (431), równa 106 tys., przekroczyła cel ponad trzykrotnie, a liczba uczestników szkoleń (124 tys. os.) prawie dziewiętnastokrotnie.

¹⁰⁷ Zgodnie z definicją przyjętą na potrzeby wyznaczania obszarów, które mogą być objęte LSR, uwzględniającą: gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, gminy miejskie z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

W odniesieniu do efektów rzeczowych podejmowanych działań uwagę zwraca liczba zbudowanych/odbudowanych/odnowionych obiektów. W ramach małych projektów zbudowano/odbudowano ponad 7 tys. obiektów co przekroczyło założoną wartość prawie dwuipółkrotnie. 10 tys. wybudowanych/przebudowanych/odnowionych obiektów w ramach działania 413_313 przekroczyło wartość docelową o 67%, zaś szczególnym zaskoczeniem jest 615 obiektów zbudowanych/odbudowanych w ramach działania 421, gdzie wartość zakładana wynosiła 8. W ramach projektów 413_313 zrewitalizowano przestrzeń publiczną w prawie 6 tys. miejscowości, co stanowi prawie 350% zakładanej wartości docelowej. Można więc ogólnie stwierdzić, że efekty osi IV w zakresie poprawy środowiska życia w dużej mierze przekraczają pierwotne założenia.

Rycina 80 Liczba zbudowanych / odbudowanych / odnowionych obiektów w ramach operacji osi IV



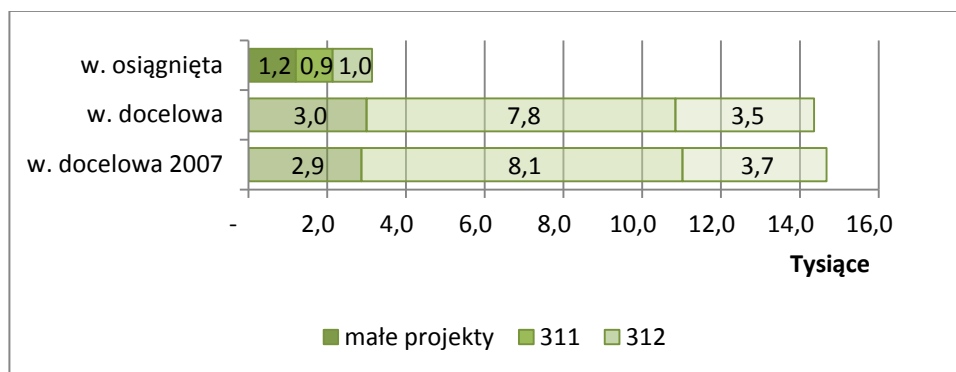
Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Nieco mniej korzystnie wygląda realizacja założeń w obszarze środowiska pracy. Z zakładanych ponad 14 tys. miejsc pracy udało się stworzyć jedynie nieco ponad 3 tys. W operacjach typu 311 udało się osiągnąć 12% wartości docelowej, a w projektach 312 - 29%. Dane te pochodzą jednak z ankiet, które złożyło jedynie 38% beneficjentów. Uwzględniając ten fakt można szacować faktyczną realizację wskaźnika utworzonych miejsc pracy na ponad 25% w operacjach typu 311 i ponad 100% w operacjach typu 312.¹⁰⁸ W wyniku operacji typu 311 1812 gospodarstw podjęło działalność pozarolniczą. Jednak liczba ta stanowi jedynie ¼ zakładanej wartości docelowej.

¹⁰⁸ Wartości te zostały oszacowane w następujący sposób:

Działanie	Złożone ankiety	Zakończone operacje do 2015	Poziom realizacji	% realizacji wskaźnika na podstawie ankiet	szacowany % realizacji wskaźnika w całej populacji
1	2	3	4 = 2/3	5	6 = 5 / 4
413.311	865	1901	46%	12%	26%
413.312	387	1422	27%	29%	107%

Rycina 81 Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach operacji osi IV



Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Efekty realizacji Osi IV w zakresie środowiska życia znacznie przekroczyły zakładane efekty w zakresie liczby osób uczestniczących w przedsięwzięciach realizowanych przez LGD, liczby podmiotów, które uzyskał wsparcie doradcze i szkoleniowe LGD oraz w zakresie rzeczowym liczby zbudowanych/odbudowanych/odnowionych obiektów.

Realizacja zakładanych wielkości w zakresie środowiska pracy w ramach podejścia LEADER nie powiodła się w pełni. Liczba utworzonych miejsc pracy (działanie 311) oraz zakładana liczba gospodarstw rolników, którzy podjęli działalność pozarolniczą nie została osiągnięta.

Najwięcej LGD zaangażowanych było w realizację projektów w województwach małopolskim i mazowieckim, ale także podkarpackie i wielkopolskie. Na drugim biegunie znajdują się województwa lubuskie i opolskie, co jest także pochodną wielkości tych województw. Podobna grupa województw (przy czym zamiast podkarpackiego trzeba uwzględnić lubelskie) wyróżnia się jeśli chodzi o liczbę operacji zrealizowanych w ramach działania 413. Zdecydowanym liderem jeśli chodzi o wartość całkowitą realizowanych operacji jest województwo mazowieckie, ale najwyższe wydatki na jednego mieszkańca obszarów wiejskich zauważyć można w województwach dolnośląskim (299 zł) i lubelskim (313 zł). Wyraźnie najmniej środków na jedną osobę (210 zł) wydatkowano w województwie śląskim. Wyniki te wskazują na zróżnicowanie województw pod kątem wydatków na mieszkańca obszarów wiejskich w ramach działania 413, co stanowi pierwszy sygnał dotyczący zróżnicowania skuteczności działań LGD. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że z jednej strony wyniki te kształtowane są przez wielkość regionów (zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby mieszkańców) i liczbę działających LGD (na którą mogą mieć wpływ dodatkowe czynniki jak np. tradycja i kultura współpracy).

Tabela 17 Rozkład LGD, realizowanych operacji w działaniu 413 i ich wartości wg województw

Województwo	Liczba LGD	Liczba operacji	Wartość całkowita operacji	Wydatki na mieszkańca obszarów wiejskich
dolnośląskie	19	2 719	369 068 255	299
kujawsko-pomorskie	20	2 133	270 617 017	263
lubelskie	26	3 717	396 072 834	313
lubuskie	10	1 250	152 914 374	253
łódzkie	20	2 106	270 761 937	260
małopolskie	39	3 955	500 330 043	253
mazowieckie	35	3 991	584 184 039	270
opolskie	12	1 456	175 968 702	247
podkarpackie	31	2 806	347 576 463	247
podlaskie	16	1 880	158 411 690	263
pomorskie	16	2 158	230 626 461	258
śląskie	15	2 228	232 462 301	210
świętokrzyskie	18	2 082	237 717 057	280
warmińsko-mazurskie	13	1 836	191 068 545	240
wielkopolskie	31	4 083	503 318 355	258
zachodniopomorskie	15	1 685	200 281 870	247
Razem	336	40 085	4 821 379 944	261

Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

W liczbach absolutnych zdecydowanie największą aktywność LGD w zakresie szkoleń doradczych widać w województwach małopolskim i mazowieckim. Jednak odnosząc działania doradcze do faktycznej populacji obszarów wiejskich wyróżniają się województwa lubuskie i zachodniopomorskie gdzie liczba podmiotów, którym udzielono wsparcia doradczego to odpowiednio 132 i 140 na 10 tys. mieszkańców. Najmniejszą aktywność w tym zakresie można zaobserwować w województwach opolskim i śląskim, gdzie wsparcia doradczego udzielono odpowiednio 33 i 36 podmiotom na 10 tys os. Największą liczbę uczestników szkoleń w relacji do populacji obszarów wiejskim można zaobserwować w województwach zachodniopomorskim, dolnośląskim i małopolskim.

Tabela 18 Aktywność doradcza i szkoleniowa LGD w działaniu 431 wg województw

Województwo	Liczba podmiotów, którym LGD udzieliły wsparcia doradczego	Na 10 tys. mieszkańcó w obszarów wiejskich	Liczba uczestników szkoleń prowadzonych przez LGD	Na 10 tys. mieszkańcó obszarów wiejskich
dolnośląskie	7 265	82	14 696	167
kujawsko-pomorskie	3 597	43	7 572	91
lubelskie	6 995	60	17 525	151
lubuskie	4 865	130	4 729	126
łódzkie	5 145	56	12 602	137
małopolskie	16 247	95	28 139	165
mazowieckie	15 004	79	28 045	148
opolskie	1 572	33	4 921	102
podkarpackie	7 564	61	17 402	139
podlaskie	2 961	62	6 876	144
pomorskie	6 362	81	8 233	105
śląskie	3 762	36	10 302	100
świętokrzyskie	4 618	66	9 274	132
warmińsko-mazurskie	2 445	41	6 661	113
wielkopolskie	10 279	67	23 510	154
zachodniopomorskie	7 614	142	9 227	172
Razem	106 295	70	209 714	138

Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Ocena efektywności wsparcia LGD może zostać jeszcze oceniona poprzez analizę stosunku liczby podmiotów, które uzyskały wsparcie od LGD, złożyły wnioski i otrzymały dofinansowanie do ogólnej liczby podmiotów, które otrzymały wsparcie LGD.

Tabela 19 Efektywność wsparcia udzielonego przez LGD w ramach 431 wg województw

Województwo	Liczba podmiotów, którym LGD udzieliły wsparcia doradczego (A)	Liczba podmiotów, którym LGD udzieliły wsparcia doradczego i które złożyły wnioski i otrzymały pomoc (B)	Liczba podmiotów, którym LGD udzieliły wsparcia doradczego i które złożyły wnioski (C)	(B)/(A)	(C)/(A)
dolnośląskie	7 265	1 388	2 617	19,1	36,0
kujawsko-pomorskie	3 597	1 077	1 455	29,9	40,5
lubelskie	6 995	1 189	2 028	17,0	29,0
lubuskie	4 865	400	869	8,2	17,9
łódzkie	5 145	825	1 488	16,0	28,9
małopolskie	16 247	1 247	3 686	7,7	22,7
mazowieckie	15 004	2 179	5 340	14,5	35,6
opolskie	1 572	370	490	23,5	31,2
podkarpackie	7 564	1 332	2 044	17,6	27,0
podlaskie	2 961	590	816	19,9	27,6
pomorskie	6 362	857	1 772	13,5	27,9
śląskie	3 762	679	1 177	18,0	31,3
świętokrzyskie	4 618	906	1 266	19,6	27,4
warmińsko-mazurskie	2 445	456	894	18,7	36,6
wielkopolskie	10 279	1 601	2 720	15,6	26,5
zachodniopomorskie	7 614	777	1 593	10,2	20,9
Razem	106 295	15 873	30 255	14,9	28,5

Źródło: Opracowanie własne (dane ARMIR).

Efektywność LGD w zachęcaniu do aplikowania (rozumiana jako stosunek liczby podmiotów, które otrzymały wsparcie od LGD i które złożyły wnioski o przyznanie pomocy do liczby podmiotów, które otrzymały wsparcie od LGD) w skali kraju wynosi 28,5%. Nie jest to wynik niepokojący, biorąc pod uwagę fakt, że uzyskane wsparcie obejmuje działania o różnej skuteczności – poczynając od promocyjno-informacyjnych (o stosunkowo najmniejszej skuteczności), poprzez szkoleniowe i doradcze (o stosunkowo największej skuteczności). Co więcej skłonność do aplikowania jest nie tylko pochodną jakości i skuteczności działania LGD, ale także indywidualnej sytuacji beneficjenta i ogólnej aktywności danego środowiska lokalnego czy dostępności środków. Należy wskazać na duże zróżnicowanie regionalne w tym aspekcie. Korzystnie na tym tle wypada województwo kujawsko-pomorskie (ponad 40%), warmińsko-mazurskie, dolnośląskie i mazowieckie, a najgorzej lubuskie (17%). Odnosząc natomiast liczbę podmiotów, którym, LGD udzieliło wsparcia, i które po złożeniu

wniosku otrzymały dofinansowanie do ogólnej liczby podmiotów wspartych przez LGD należy stwierdzić, że skuteczność wsparcia wynosi około 14,9% w skali kraju. Oznacza to, że nieco ponad połowa podmiotów wspartych przez LGD, które złożyły wnioski otrzymuje ostatecznie pomoc. Jest to wynik na średnim poziomie. W tym aspekcie także wyraźnie pozytywnie zaznacza się województwo kujawsko-pomorskie, natomiast negatywnie lubuskie i małopolskie, w których co trzeci wniosek, które złożyły podmioty wsparte przez LGD, otrzymuje dofinansowanie.

Efektywność LGD w zachęcaniu do aplikowania należy ocenić jako umiarkowaną.

W skali kraju nieco ponad połowa wniosków podmiotów, które uzyskały wsparcie od LGD otrzymuje ostatecznie pomoc, co także można uznać za średni poziom.

6.2 Jakie efekty przyniósł Program Leader na kapitał ludzki?

Zajmując się odpowiedzią na pytanie jakie efekty przyniósł Program Leader w kontekście budowy kapitału społecznego na obszarach wiejskich należy przedstawić pojęcie kapitału społecznego i wskazać jego specyfikę w odniesieniu do wsi.

Każde społeczeństwo czy społeczność lokalna dysponują swoistym zestawem norm kulturowych i wartości, które uzupełnione o zaufanie, normy odwzajemniania, lojalności, uczciwości, rzetelności stanowią zasadniczy komponent kapitału społecznego. Mogą one przekształcić się w zdolność do współpracy mieszkańców, podmiotów gospodarczych, urzędników i innych aktorów sceny lokalnej, gotowość do podejmowania wspólnych działań oraz umiejętność tworzenia trwałych więzi w ramach grupy, której dotyczą. Zaufanie stanowi istotny element kapitału społecznego, powinno ono panować nie tylko w ramach relacji interpersonalnych, lecz również odnosić się do instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych. Budowa i rozwój kapitału społecznego polega na oddziaływaniu na tworzenie i umacnianie relacji wiążących członków określonej zbiorowości, w tym przypadku obszarów wiejskich.

Przedstawiając uwarunkowania budowania kapitału społecznego w Polsce, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na czynniki i bariery natury historycznej¹⁰⁹. Na postawy mieszkańców i ich zaangażowanie społeczne w przeszłości wpływ miały między innymi: polityka zaborców, oddziaływanie wielu religii, zmiany granic administracyjnych, funkcjonowanie systemu komunistycznego czy wreszcie nasilone w ostatnich latach migracje. W efekcie w Polsce mówi się o niskim poziomie kapitału społecznego, który jest

¹⁰⁹ E. Psyk-Piotrowska E., 2003, Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, [w:] Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne, tom I, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 85–100.

zróżnicowany przestrzennie. Widoczne różnice zauważalne są między obszarami wiejskimi, a miastem¹¹⁰, przy czym na wsi poziom kapitału społecznego jest niższy¹¹¹.

Należy jednak podkreślić, że cechą charakterystyczną wsi jest to, że współdziałanie mieszkańców ma często nieformalny charakter¹¹², co jest trudne, bądź niemożliwe do zmierzenia i powoduje, że powszechnie mówi się o niskiej aktywności na wsi, która w rzeczywistości może być jednak wysoka.

6.2.1 Znaczenie PROW w budowaniu lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem za pośrednictwem programu LEADER (wspólnotowy priorytet strategiczny)

Aby odpowiedzieć na pytanie czy i w jakim stopniu PROW przyczynił się do budowania lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i powstawania miejsc pracy poza rolnictwem za pośrednictwem programu LEADER i tym samym do realizacji priorytetu strategicznego Wspólnoty należy wziąć pod uwagę wiedzę przedstawicieli LGD, opinię mieszkańców oraz osób realizujących projekty. Według przedstawicieli LGD (CATI) wpływ programu LEADER na tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem był przeciętny, wskazania na duży lub bardzo duży wpływ stanowiły około 21% odpowiedzi. Niewielkie znaczenie LGD w różnicowaniu zatrudnienia potwierdzają przedstawiciele LGD w wywiadach bezpośrednich (IDI) jednocześnie wskazując, że były to działania raczej trudne w realizacji, zwłaszcza ze względu na kwestie proceduralne i organizacyjne związane z naborem wniosków. Mieszkańcy gmin (CAPI) zauważają poprawę możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem, niezależnie czy zamieszkują gminy należące do grupy eksperymentalnej czy kontrolnej¹¹³.

Według beneficjentów działania 413 realizowane przez nich projekty tylko w co trzecim przypadku stworzyły nowe, pozarolnicze miejsca pracy i był to raczej bezpośredni efekt projektu. Największe znaczenie miały tutaj mikroprzedsiębiorstwa. Wśród badanych aż w przypadku 63,3% nie powstały takie miejsca pracy (ryc. na następnej stronie). W wyjaśnieniu tej sytuacji trzeba uwzględnić fakt, że liczba i wartość projektów realizowanych w ramach osi IV w stosunku do osi III była bardzo mała (środki publiczne osi IV stanowiły 7,8% środków osi III)¹¹⁴, stąd efekt w postaci powstawania miejsc pracy poza rolnictwem jest niewielki. To z kolei w powiązaniu z niskim osiągnięciem wartości docelowej liczby beneficjentów korzystających z działania 311 i 312 przekłada się na znikome znaczenie Leadera w budowaniu lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i różnicowania na poziomie lokalnym.

¹¹⁰ A. Wojewódzka-Wiewiórska, 2014, Strukturalny wymiar kapitału społecznego w Polsce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 347, UE, Wrocław, s. 522–532.

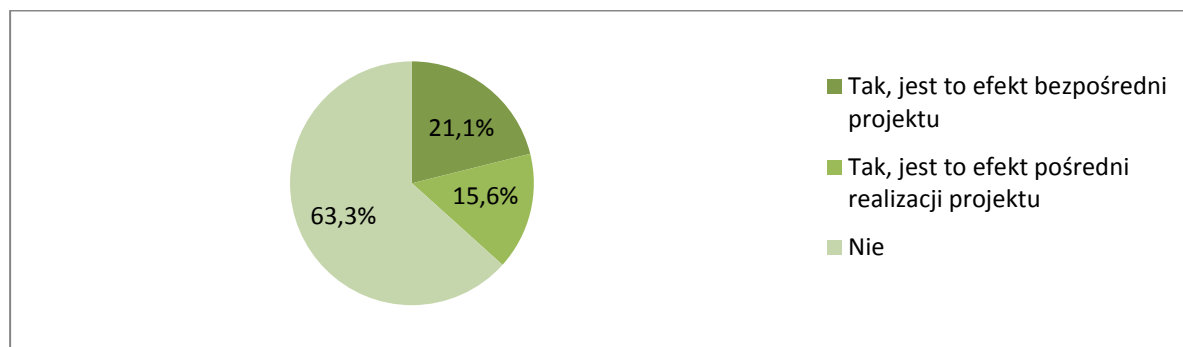
¹¹¹ A. Wojewódzka-Wiewiórska, J. Rakowska, Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹¹² J. Herbst, Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich, [w:] Wiejskie organizacje pozarządowe, red. M. Halamska, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 33-75.

¹¹³ Grupa eksperymentalna charakteryzuje się dużą alokacją środków PROW w przeliczeniu na 1 mieszkańca, grupa kontrolna małą alokacją.

¹¹⁴ Dane ARMIR- sprawozdanie roczne na koniec 2015 r.

Rycina 82 Czy dzięki projektowi zostały stworzone nowe, pozarolnicze miejsca pracy?– CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami (n=180).

Spośród wielu obszarów życia, na który wpływ w latach 2007-2013 miała działalność LGD, badani beneficjenci działania 413 (CATI) wskazali, że stosunkowo najmniejszy wpływ był właśnie na wzrost możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem (mały wpływ miał miejsce w 20% przypadków, brak wpływu stwierdziło 13% badanych).

Można powiedzieć, że znaczenie Leadera w tworzeniu miejsc pracy poza rolnictwem zależy od realnych potrzeb w tym zakresie występujących na danym obszarze, specyfiki danego obszaru i znaczenia rolnictwa.

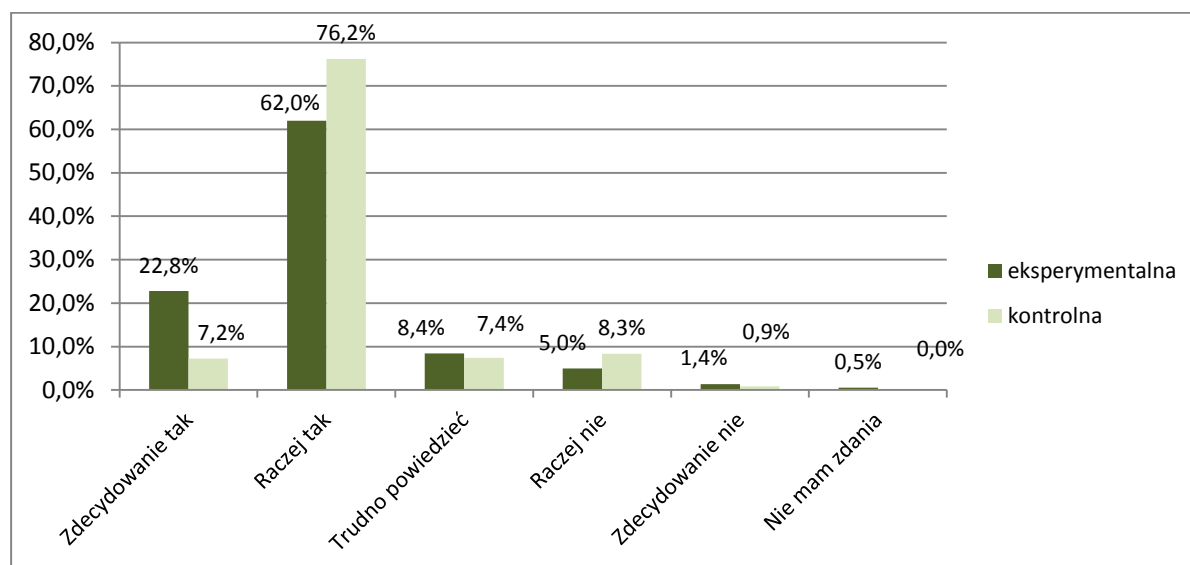
Małe znaczenie PROW za pośrednictwem programu LEADER w budowaniu lokalnego potencjału w zakresie zatrudnienia i różnicowania.

6.2.2 Przełożenie projektów realizowanych przez LGD na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich

Jakość życia mieszkańców, jak już wskazywano wcześniej, jest pojęciem złożonym, zdeterminowanym przez wiele czynników i posiadających równie wiele mierników. W odpowiedzi na pytanie o przełożenie projektów realizowanych przez LGD na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich należy uwzględnić konstrukcję podejścia Leader i środki będące w dyspozycji przez LGD, które są stosunkowo skromne – wydatki publiczne na oś IV stanowią 22,8% wydatków na oś III¹¹⁵, także względem całości potrzeb i problemów obszarów wiejskich.

¹¹⁵ Dane sprawozdawcze Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Rycina 83 W jakim stopniu zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem „w ostatnich latach warunki do życia w mojej gminie poprawiły się”? – CAPI z mieszkańcami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Rozpatrując zmiany w jakości życia na badanych obszarach w opinii mieszkańców w ostatnich 7 latach (CAPI) w podziale na poszczególne sfery i w zależności od grupy (eksperymentalna i kontrolna), można stwierdzić, że ogólne warunki życia w gminach poprawiły się, na co wskazywało 93,6% badanych, przy czym pozytywne zmiany bardziej widoczne były w gminach z grupy eksperymentalnej (ryc. powyżej). W odniesieniu do sfer jakości życia w tej grupie gmin oceny były wyższe w sferach takich jak: infrastruktura wodociągowa, ściekowa, rekreacyjna, energia odnawialna, targowiska, kultywowanie tradycji, promocja, co ze względu na skalę i liczbę projektów jest zapewne w dużej mierze zasługą osi III. Można powiedzieć, że tylko na niektóre sfery życia (szczególnie tj. rekreacja, kultywowanie tradycji, promocja) oś IV miała istotny wpływ (ryc. na następnej stronie). Projekty dotyczące tych sfer były okazją do spotkań i poznania nowych osób z kręgu sąsiadów i spoza niego (np. rodziców na placu zabaw, mieszkańców na festynie, lokalnych liderów różnych gmin w trakcie przygotowywania książki kulinarnej z produktami lokalnymi), co przez zwiększenie zaufania, powstanie nowych więzi z osobami spoza kręgu rodziny i sąsiadów przyczyniło się do budowy kapitału społecznego, zwłaszcza kapitału pomostowego.

Rycina 84 Siłownia zewnętrzna (LGD Wspólna Sprawa) i Plac zabaw (LGD Zielony Pierścień)

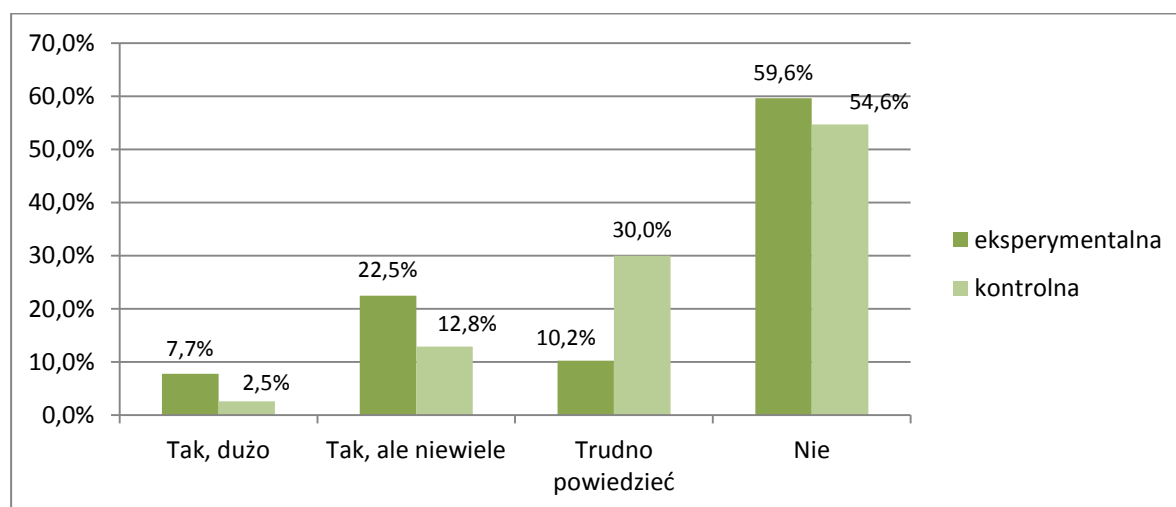


Fot: EGO.

Stwierdzono niską rozpoznawalność LGD wśród mieszkańców, co potwierdzają wyniki badań wśród mieszkańców (CAPI) oraz badania pogłębione (IDI). Może to znacząco ograniczać możliwość jednoznacznego uznania obserwowanych w rzeczywistości zmian w poziomie życia mieszkańców jako efekt działań podejmowanych przez LGD. Społeczność lokalna nie potrafi wskazać, kto realizował np. konkretną inwestycję, nie jest w stanie określić tym bardziej w ramach której LSR została ona wykonana, co znacznie utrudnia ocenę efektywności LGD, na co wskazywano wcześniej w innych badaniach ewaluacyjnych¹¹⁶.

Zdiagnozowano konieczność prowadzenia (kontynuacji) skutecznych działań informacyjnych, zwłaszcza w przypadku LGD o bardzo dużym obszarze i dużej liczbie ludności.

Rycina 85 Czy słyszał/a Pan(i) o działaniu na terenie gminy LGD – CAPI z mieszkańcami



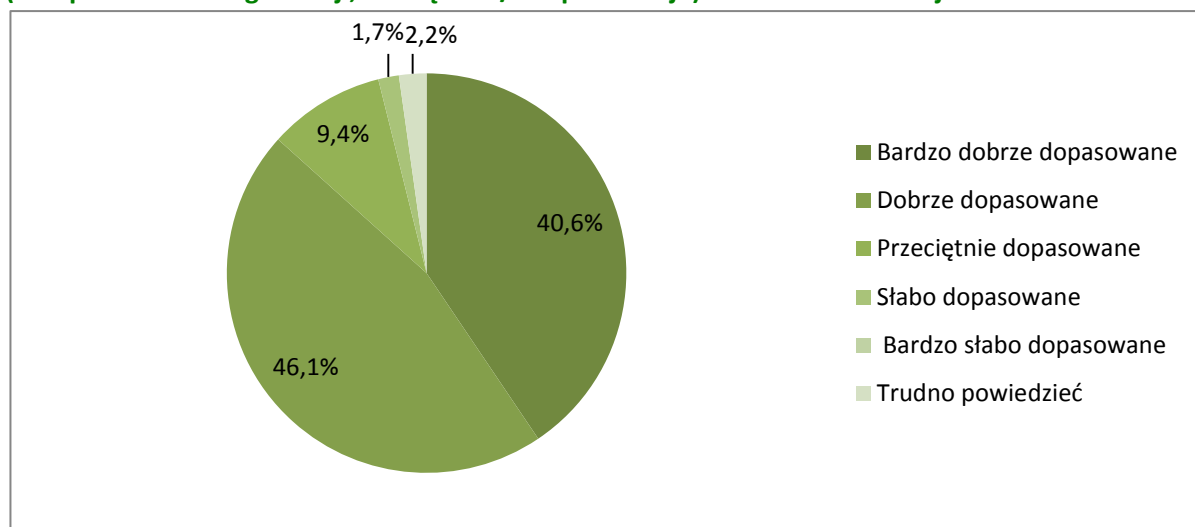
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI z mieszkańcami (n=501).

¹¹⁶ Ocena funkcjonowania LGD realizujących LSR PROW 2007-2013, PSDB, www.ksow.pl, s. 82.

W grupie gmin eksperymentalnych rozpoznawalność LGD jest lepsza (ryc. powyżej), mimo, że odsetek osób, które nie mają wiedzy o działaniu LGD jest wysoki. Jednak duża część mieszkańców mimo, że słyszała o LGD to nie jest w stanie podać szczegółowych informacji na temat LGD, nawet podać jej nazwy czy wskazać na efekty działalności. Badania pogłębione z mieszkańcami (IDI) potwierdzają to zjawisko, także lokalni liderzy (np. pracownicy biblioteki, szkoły, jedynego w gminie banku, właściciele gospodarstw agroturystycznych), niezwiązani w Grupą nie mają pojęcia o jej istnieniu. Sytuacja ta występowała także w mieście, w którym LGD miało swoją siedzibę. Brak rozpoznawalności LGD w miejscu działania może bardzo ograniczać chęć zaangażowania się mieszkańców (potencjalnych beneficjentów). Jeżeli chodzi o podanie konkretnych skojarzeń i korzyści z działania LGD (CAPI) to dotyczyły one kwestii takich jak: „aktywizacja obszarów wiejskich, dofinansowanie działalności pozarolniczej, środki unijne, pomoc w otwieraniu działalności, działania na rzecz społeczności lokalnej, ochrony środowiska, turystyki, wyjazdów i spotkań”. Koncentrując się na działaniach LGD mieszkańcy wskazywali, że LGD: „organizuje, pomaga, promuje, wspiera”. Korzyści jakie płyną dla mieszkańców gminy z działalności LGD to: rozwój infrastruktury technicznej¹¹⁷ (boiska), infrastruktury społecznej (miejsca wypoczynku), nowe miejsca pracy, lepsze warunki do życia, ogólny rozwój gminy. Badani mieszkańcy (CAPI) w większości nie uczestniczyli w wydarzeniach organizowanych przez LGD, ci którzy uczestniczyli wskazywali wyłącznie na festyny, imprezy, targi (dla rolników, ogrodnicze), co ciekawe bardzo wysoko oceniając ich znaczenie. Pokazuje to, że w opinii mieszkańców same LGD i podejmowane przez nie działania są oceniane pozytywnie – jako jednostki przynoszące określone korzyści, zmiany pożądane z punktu widzenia potrzeb danego obszaru. Na uwagę zasługuje podkreślenie, że w pamięci uczestników zawsze pozostają wydarzenia pozwalające na spotkanie się ludzi, często w ramach spędzania wolnego czasu. Beneficjenci działania 413 (CATI) wysoko ocenili dopasowanie wsparcia oferowanego w ramach Leadera do potrzeb (ryc. poniżej), co ma znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców. W opinii badanych beneficjentów projektów zdecydowanie największy wpływ działalność LGD miała na promocję obszaru działania, dalej na wzrost atrakcyjności turystycznej, wzrost tożsamości społecznej obszarów wiejskich (dziedzictwa, kultury) oraz poprawę infrastruktury społecznej.

¹¹⁷ Mieszkańcy często jako korzyść wskazywali na rozwój infrastruktury drogowej, co potwierdza stwierdzoną wcześniej niską rozpoznawalność LGD oraz brak znajomości potencjalnego i realnego zakresu działań LGD w analizowanym okresie.

Rycina 86 W jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach Leadera odpowiadało Pani/a potrzebom (lub potrzebom organizacji, którą Pan/i reprezentuje)?– CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami (n=180).

Skala efektów w niektórych działaniach jest imponująca (w ramach operacji osi IV zbudowano bądź odbudowano ponad 7000 obiektów, w ramach projektów 413_313 zrewitalizowano przestrzeń publiczną w prawie 6 tys. miejscowości, co stanowi prawie 350% zakładanej wartości docelowej) i przekracza zamierzone założenia. W wywiadach (IDI) mieszkańcy często podkreślali, że żyją w „pięknej, estetycznej okolicy (ryc. poniżej), jak w rodzinne strony przyjadą na wakacje dzieci mieszkające w Norwegii to są zaskoczone jak tu u nas wszystko jest zadbane i jak czysto”. Takie obserwacje pokrywają się z wynikami badania Polska wieś i rolnictwo, wskazującymi na poprawę dostępności do obiektów sportowych i rekreacyjnych, do kultury i rozrywek na wsiach.

Rycina 87 Poprawa estetyki (Markuszów) i wiatra przystankowa (Łochów)



Fot: EGO.

Należy pamiętać, że pewne efekty wynikające z realizacji projektów przez LGD np. promocja obszarów wiejskich i ich walorów, poprawa estetyki miejsca może wpłynąć na jakość życia mieszkańców w przyszłości. Zainteresowanie turystów danym obszarem może np. przełożyć się na wzrost przedsiębiorczości, na dochody mieszkańców i pobudzić ich do podejmowania

kolejnych wspólnych inicjatyw na rzecz rozwoju ich małej ojczyzny, co w pewnym stopniu uzależnione jest od przyszłego sposobu wsparcia obszarów wiejskich i jego efektywności.

Beneficjenci działania 413 jednoznacznie wskazują, że w ostatnim czasie widać, że dzięki działalności LGD mieszkańcy mogą mieć realny wpływ na to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu, uważa tak 89,4% badanych.

Wiążąc działania LGD z poprawą jakości życia na obszarach wiejskich istotne jest to, że LGD mają szeroką wiedzę na temat realnych potrzeb obszaru i jego mieszkańców – przygotowują LSR, spotykają się z mieszkańcami, przedsiębiorcami, władzami lokalnymi, często prowadzą na swoje potrzeby badania ankietowe. Dzięki temu mogą zdiagnozować rzeczywiste, najważniejsze potrzeby i problemy obszaru wsparcia, co jest kluczowe w procesie podnoszenia jakości życia na danym obszarze.

W skali ogólnej można mówić o pewnym (ale niewielkim wpływie działania LGD) na jakość życia mieszkańców. Poprawiła się mała infrastruktura, pomijana lub marginalizowana w dotychczasowej polityce rozwoju, może ona służyć mieszkańcom do zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie rekreacji i wypoczynku.

6.2.3 Działania LGD a wzrost kapitału społecznego i zaangażowanie społeczności w sprawy lokalne

Opowiadając na pytanie czy działania LGD przyczyniły się do wzrostu kapitału społecznego na obszarach wiejskich należy odnieść się do poszczególnych komponentów tej formy kapitału.

Jeżeli chodzi o aktywność mieszkańców i innych podmiotów to badania jednoznacznie potwierdzają wzrost takiej aktywności, co może być w pewnej części efektem Lidera, biorąc pod uwagę niską aktywność społeczności przed 2007 rokiem. Sami mieszkańcy widzą w ostatnim czasie wzrost zaangażowania się mieszkańców w podejmowanie wspólnych inicjatyw, co potwierdzają wyniki CAPI, przy czym w grupie eksperymentalnej wzrost aktywności był bardziej zauważalny niż w grupie kontrolnej. W ocenie zmian w aktywności istotny jest stan wyjściowy, tzn. czy mieszkańcy określonej gminy/miejscowości byli aktywni czy raczej bierni. W przypadku mieszkańców gmin z grupy eksperymentalnej stwierdzono, że w 60% gmin można liczyć na zaangażowanie się mieszkańców w sprawy związane z rozwojem miejscowości/gminy, podczas gdy w grupie kontrolnej aż w przypadku 77%, co można tłumaczyć różną sytuacją wyjściową w momencie podjęcia interwencji Leader. Również beneficjenci (CATI) widzą duże znaczenie LGD w podnoszeniu aktywności mieszkańców i procesie ujawniania się nowych liderów. Przedstawiciele LGD (IDI), którzy mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami obszarów oddziaływania LGD wskazują wyraźny wzrost aktywizacji mieszkańców, którzy wspólnie nauczyli się współpracować („największym efektem jest ta aktywność, że ludzie potrafią coś razem wspólnie zrobić”, „nie da się tego przeliczyć na konkretne pieniądze”). Powstaje dużo stowarzyszeń, ludzie przekonali się,

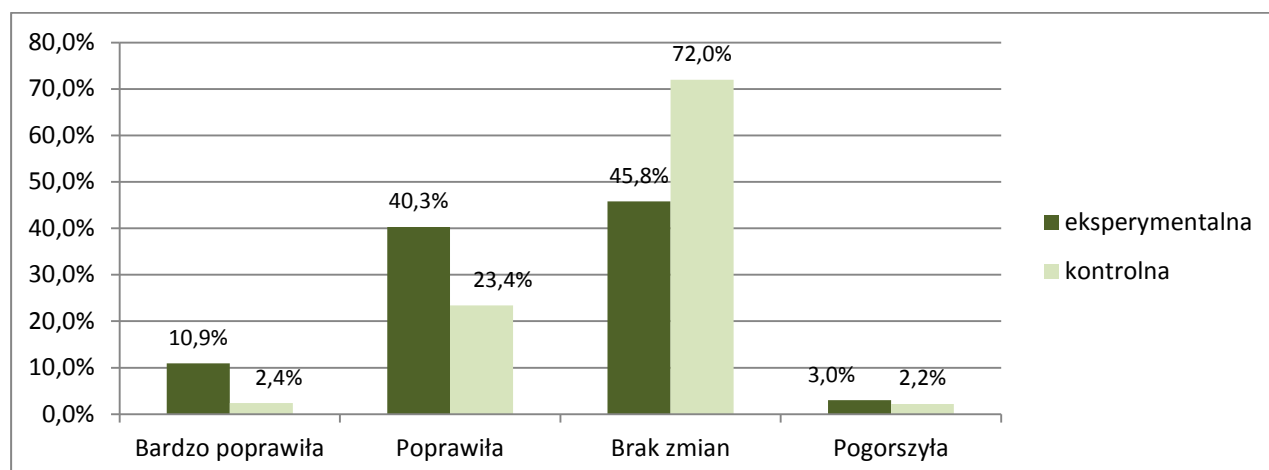
że można wspólnie coś zrobić i sięgnąć po środki finansowe przeznaczone na zaspokojenie swoich potrzeb z punktu widzenia określonego obszaru (*„ludzie do nas przychodzą, już się nauczyli, że to nie są pieniądze dla miast”*). O wzroście aktywności społeczności lokalnych świadczy np. coraz większe zainteresowanie konsultacjami społecznymi, liczne zapytania o to, co i jak można zrobić dla konkretnego obszaru (*„ludzie się obudzili, wypowiadają głośno swoje potrzeby, a to jest ważne”*), co potwierdzają tak że wnioski z badań z przedstawicielami instytucji wdrażających. Zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne jest wielu różnych czynników tj. cechy osobowe, środowisko w którym funkcjonują, posiadane doświadczenia w tym zakresie, polityka wspierania aktywności na szczeblu kraju, regionu i na poziomie lokalnym. Czasem obserwowane efekty w postaci dużego zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne to zasługa nie tylko oddziaływania inicjatyw związanych i finansowanych z PROW, ale samych LGD, które są bardzo aktywne w działaniach, pozyskują środki z innych źródeł i zachęcają mieszkańców do uczestnictwa w realizowanych projektach. Wpływ LGD na aktywność i zaangażowanie społeczności lokalnej zależy od wielkości gminy i całej LGD oraz od środków, jakie ma ona do dyspozycji. Często LGD są duże i „nie widzą” postaw wszystkich mieszkańców, a tylko wybranych, tych którzy są raczej aktywni. Uczestnictwo w jakiejś wspólnej inicjatywie, obserwowanie zaangażowania wielu osób z otoczenia, z różnych środowisk (społecznicy, przedsiębiorcy, władza), powoduje, że społeczność lokalna staje się bardziej odpowiedzialna za swoją małą ojczyznę, utożsamia się z miejscem w którym żyje, patrzy szerzej niż tylko na własną gminę, a raczej na obszar, który łączą pewne wspólne cechy (np. walory przyrodnicze) i problemy (*„w ramach LGD ta współpraca jest ... pełniejsza i ściślejsza, NGO współpracują nie tylko w ramach jednej gminy, ale całego regionu”*). Taka postawa mieszkańców dotyczy najczęściej obszarów, gdzie działają bardzo aktywne LGD, pełniące rolę istotnych podmiotów w środowisku lokalnym (typ pierwszy LGD), których w praktyce jest stosunkowo mało.

Działania LGD przyczyniły się do reaktywacji wielu stowarzyszeń, niektóre z już istniejących otrzymały formalny status, co szczególnie dotyczy np. Kół Gospodyń Wiejskich¹¹⁸ (mimo powszechnych obaw mieszkańców co do formalnej rejestracji stowarzyszeń). Spowodowało to wzrost kapitału strukturalnego.

Kolejnym istotnym elementem kapitału społecznego są wspólne działania i zaufanie. Mieszkańcy stwierdzili, że w ostatnim czasie sytuacja pod względem podejmowania wspólnych inicjatyw (spotkania, wyjazdy) poprawiła się, na co wskazuje 45,3% badanych, co jest zdecydowanie bardziej widoczne w grupie gmin eksperymentalnych. Ogólnie wzrosło także zaufanie do sąsiadów i innych mieszkańców miejscowości (47,1%), jednak inaczej wyglądała sytuacja w grupie eksperymentalnej, gdzie zaufanie bardzo się poprawiło względem gmin kontrolnych (ryc. poniżej), co może świadczyć o dużym wpływie Lidera na ten element kapitału społecznego.

¹¹⁸ Ocena funkcjonowania LGD realizujących LSR PROW 2007-2013, PSDB, www.ksow.pl, s. 65.

Rycina 88 Jak zmieniła się w ostatnich 7 latach sytuacja Pana(i) gminy pod względem wzrostu zaufania do sąsiadów, mieszkańców miejscowości– CAPI z mieszkańcami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Także osoby realizujące projekty (CATI) jednoznacznie wskazują, iż w ostatnim czasie widać, że mieszkańcy są bardziej skłonni do podejmowania wspólnych działań (zgadza się z tym stwierdzeniem 85,6% badanych).

Rycina 89 Inscenizacja bitwy pod Waliłami (IV 2013, gmina Gródek, fot. po lewej) oraz Bieg Konopielki (V 2013, gmina Juchnowiec Kościelny, fot. po prawej) – LGD Puszcza Knyszyńska



Fot: <http://www.leader.puszczaknyszynska.org>.

W praktyce realizowane są różne projekty, które wykorzystując endogeniczne zasoby obszaru wpływają na aktywność mieszkańców i ich współpracę. Przykładem projektu mającego na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego, promocję historii i Puszczy Knyszyńskiej była organizowana przez gminę Gródek rekonstrukcja Bitwy pod Waliłami w 150-tą jej rocznicę (ryc. powyżej), stoczonej pomiędzy oddziałem powstańczym a wojskami rosyjskimi. Impreza zgromadziła bardzo licznych widzów z gminy, okolic oraz gości, którzy z zainteresowaniem oglądali zmagania wojsk powstańczych z kozacką

jazdą, co było „żywą” lekcją historii. Inną ciekawą formą aktywizacji mieszkańców wsi była organizacja w gminie Juchnowiec Kościelny biegu ulicznego (ryc. powyżej), związanego z twórczością oraz miejscem urodzenia znanego pisarza, Edwarda Redlińskiego. Była to okazja do propagowania biegania na wsi, integracji ludności w połączeniu z literackim akcentem. Takie wydarzenia cieszą się dużą popularnością, zainteresowaniem ze strony społeczności lokalnej, co potwierdzają także wyniki badań mieszkańców (CAPI), mogą stać się w przyszłości imprezami cyklicznymi i wpłynąć na wzrost atrakcyjności turystycznej obszaru, na którym są organizowane. Pozwalają na włączenie się w organizację takich imprez różnych grup osób (osoby starsze, rodziny z dziećmi, pasjonaci). Wypełniają istniejącą lukę na wsi w zakresie sposobów spędzania wolnego czasu (postulaty w CAPI – „szkoda, że są tak rzadko organizowane”). Korzystają z nich wszyscy mieszkańcy gminy, szczególnie dzieci i młodzież organizowane są zawody, mogą aktywnie spędzić czas spotkać osoby inne o takich samych zainteresowaniach i poczuć tożsamość z miejscem, w którym mieszkają, co jest istotne w tworzeniu kapitału społecznego.

Rycina 90 Wsparcie i promocja twórczości kulturalnej (2012/2013 gmina Wasilków, fot. po lewej) oraz produkcja dżemów z lokalnych truskawek (LGD Światowid, fot. po prawej)



Fot: <http://www.leader.puszczaknyszynska.org>.



Fot: EGO.

Istotnym efektem projektów jest wsparcie i promocja twórczości kulturalnej, zwłaszcza ludzi młodych, wzmocnienie więzi z miejscem zamieszkania połączone z integracją i aktywizacją mieszkańców, czego przykładem może być projekt zakupu nowych mundurów dla orkiestrantów oraz 20 par butów paradnych dla mażoretek (ryc. powyżej). Poprzez promocję przedsiębiorczości wśród mieszkańców (ryc. powyżej, produkcja dżemów z lokalnych truskawek w ramach funkcjonującego inkubatora), wpierając działanie i angażując różne podmioty lokalne LGD buduje podstawy do kontynuowania działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w przyszłości.

Badania pogłębione (IDI) wskazują na mechanizmy tworzenia się sieci i współpracy w społecznościach lokalnych, które w efekcie działania Leader tworzą się między różnymi aktorami lokalnej sceny, co jest wartością dodaną Lidera. Przedstawiciele LGD zwracali uwagę, że nigdy wcześniej na obszarach wiejskich nie było takiej formy współpracy (tak zorganizowanej), obecnego spojrzenia na problem z różnych punktów widzenia, nie przez pryzmat „suchego urzędu”, co jest niezbędne, aby rozwiązać kluczowe problemy obszarów wiejskich, z uwzględnieniem podejścia oddolnego. To potwierdza spostrzeżenia instytucji

wdrażających dotyczące sposobów rozwiązywania problemów obszarów wiejskich w Polsce („PROW nie jest wystarczającym narzędziem do poprawy sytuacji na obszarach wiejskich, ponieważ w ogóle nie ma takiego narzędzia,... problemy mają znacznie szerszy kontekst, a PROW skupia się głównie na rolnictwie..., problemem obszarów wiejskich jest nie tylko brak drogi czy kanalizacji, ale także opieka społeczna, zdrowotna itd.,... to nie jest problem sektorowy, który dotyczy tylko rolnictwa”). W praktyce, aby skutecznie rozwiązywać ich problemy i przyspieszać pozytywne zmiany w rozwoju, jest potrzeba stworzenia bardziej niż tylko sektorowego spojrzenia na obszary wiejskie, przez pryzmat nie tylko jednego resortu, a kompleksowego podejścia w postaci odpowiedniej polityki rozwoju.

Wskazywanie mało efektywnego (jednosektorowego) oddziaływania na rozwiązywanie problemów obszarów wiejskich przez wiele grup (LGD, instytucje wdrażające) potwierdza konieczność stworzenia kompleksowej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Na pewno wzrósł kapitał społeczny samych LGD¹¹⁹, o czym świadczy chociażby fakt samodzielnego tworzenia LSR, głównie ze względu na łatwiejszą ich realizację. Badane LGD (CATI) bardzo wysoko oceniły zaangażowanie członków w swoją działalność w latach 2007-2013 wskazując, że było ono zdecydowanie wysokie (16,7%) bądź wysokie (54,2%), chociaż biorąc pod uwagę inne wątki badania, dotyczące barier funkcjonowania LGD można wnioskować, że wśród LGD jest duże zróżnicowanie jeżeli chodzi o zaangażowanie członków. Współpracę ograniczały najbardziej wymagania narzucone przez konstrukcję działania Leader w PROW (65% wskazań). Z wywiadów z LGD (IDI) wynika, że były to: duża częstotliwość zmian przepisów, zmienność ich interpretacji, trudne dla wnioskodawców, obszerne, szczegółowe procedury, trudności formalne np. konieczność zgromadzenia wielu dokumentów, co „odstraszało” zwłaszcza w przypadku małych projektów i było nieadekwatne do pozyskanych środków i korzyści (np. sytuacja kiedy „trzeba było robić rozeznanie cenowe na znaczki pocztowe”). W początkowej fazie funkcjonowania LGD trudności te wiązały się z koniecznością zapoznania się i „dopasowania” do zapisów PROW. LGD wskazywały w wywiadach (IDI) na bardzo dobrą współpracę sektorów, podczas gdy mieszkańcy, zarówno w grupie eksperymentalnej, jak i kontrolnej wskazywali na dobrą współpracę (odpowiednio 55% i 63%).

Można stwierdzić, że w wyniku działania podejścia Leader nastąpił wzrost zaangażowania i umocnienie sektora społecznego, co nie zawsze można powiedzieć o przedsiębiorcach, którzy chcą realizować swoje cele jednostkowe i uważają, że ich inicjatywy, efektywność ekonomiczna jest „zabijana” nadmierną biurokracją. Często są to jednoosobowe działalności o skromnym potencjale, dla których każda forma kontaktu z urzędem, konieczność wypełnienia dokumentów stanowi w ich rozumieniu dużą barierę. Z kolei zwykle aktywny i dotychczas najczęściej decydujący o rozwoju sektor polityczny zrozumiał, że istotne jest wzięcie pod uwagę zdania i punktu widzenia innych podmiotów funkcjonujących na danym

¹¹⁹ Potwierdzenie badań zespołu Psyk-Piotrowska E., Zajda K., Kretek-Kamińska A., Walczak-Duraj D., Struktura i uwarunkowania kapitału społecznego lokalnych grup działania, Wyd. UŁ, Łódź 2013.

obszarze. Zaobserwowane łączenie się wspólnot z różnych sektorów i poziomów władzy oznacza budowę kapitału łączącego.

Określając jak duże było znaczenie podejścia Leader w budowaniu kapitału społecznego na wsi należy uwzględnić jaki był poziom kapitału społecznego w momencie rozpoczynania wdrażania interwencji na danym obszarze. Według danych ESS 2006¹²⁰ deklarowana aktywność mieszkańców polskiej wsi była ogólnie bardzo niska, zarówno względem miast, jak obszarów wiejskich w Europie (3 na 4 mieszkańców nie uczestniczyło w żadnych wspólnych działaniach w swojej okolicy, prawie 90% nie angażowało się w pracę żadnych organizacji dobrowolnych czy charytatywnych). Specyficzne było zaangażowanie się wyłącznie w działania organizacji wpisanych w tradycję polskiej wsi tj. „wielofunkcyjne” OSP, organizacje związane z kościołem katolickim oraz organizacje kobiece (Koła Gospodyń Wiejskich). Przekładało się to na niski poziom kapitału strukturalnego na wsi, mierzonego liczbą fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców¹²¹. Obszary wiejskie były zróżnicowane wewnętrznie, jeżeli chodzi o poziom kapitału społecznego. Stąd znaczenie interwencji Leader będzie uzależnione od konkretnego obszaru, inne w zależności od tego czy mieszkańcy danego obszaru charakteryzowali się aktywnymi postawami i miała miejsce współpraca różnych aktorów sceny lokalnej czy też nie. Ponadto budowanie tej niematerialnej formy kapitału, tworzenie zaufania, pogłębianie relacji wymaga odpowiedniego czasu i wtedy możliwa będzie ocena szczegółowa znaczenia interwencji dla budowania i rozwijania kapitału społecznego.

W skali krajowej można stwierdzić duże znaczenie Lidera w budowaniu kapitału społecznego, zwłaszcza w odniesieniu do kapitału behawioralnego. W poszczególnych gminach rola ta była różna, co zależało przede wszystkim od tego jaki był poziom kapitału w chwili rozpoczęcia wdrażania podejścia Leader i istniejących na danym obszarze uwarunkowań budowania kapitału społecznego.

Biorąc pod uwagę formy kapitału społecznego duże znaczenie Lidera można zauważyć w przypadku kapitału behawioralnego (aktywność ludzi, podejmowanie wspólnych inicjatyw) i wiążącego (łączenie wspólnot z różnych sektorów i poziomów władzy). Wynika to w dużej mierze z konstrukcji samego programu.

Trudno mówić o sile wpływu, co wynika z trudności pomiaru tych komponentów kapitału. W przypadku kapitału strukturalnego także zauważono jego wzrost (liczba stowarzyszeń, NGO), choć trudno określić, w przypadku których jest to efekt Lidera. Osiągnięte efekty (zmiany w ludziach, ich aktywności) nie są możliwe do zweryfikowania w formie konkretnego miernika, stąd rodzi się pytanie jak można byłoby ująć w programie niematerialne oczekiwane efekty Lidera.

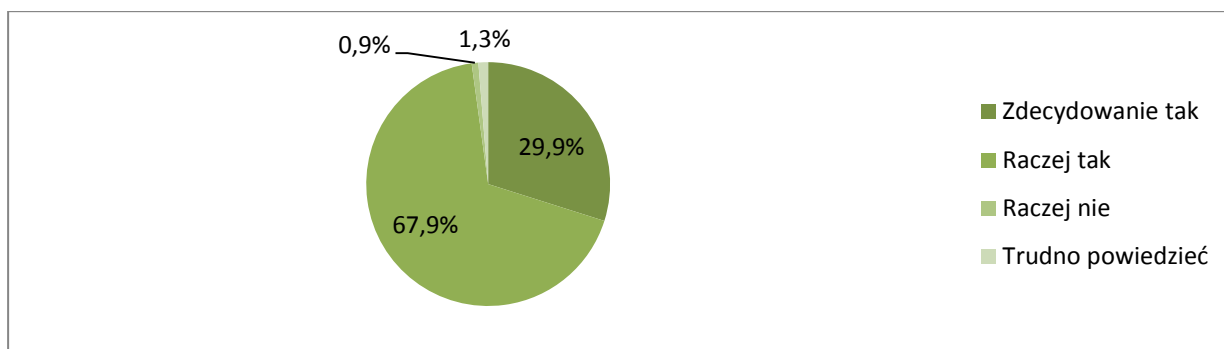
¹²⁰ European Social Survey 2006.

¹²¹ A. Wojewódzka-Wiewiórska, Structural dimension of social capital in Poland. Urban versus rural areas, Proceedings of the 7th International Scientific Conference: Rural Development, Aleksandras Stulginskis University, Kowno 2015.

6.2.4 Wykorzystanie oraz promocja potencjału stworzonego dzięki realizacji LSR i jego znaczenie w podejmowaniu nowych inicjatyw

Według mieszkańców gmin (CAPI) powstałe w gminie inwestycje zrealizowane z wykorzystaniem środków unijnych są wykorzystywane przez mieszkańców (ryc. poniżej), co świadczy o tym, że odpowiadały ich potrzebom. Dotyczy to zarówno gmin eksperymentalnych, jak i kontrolnych.

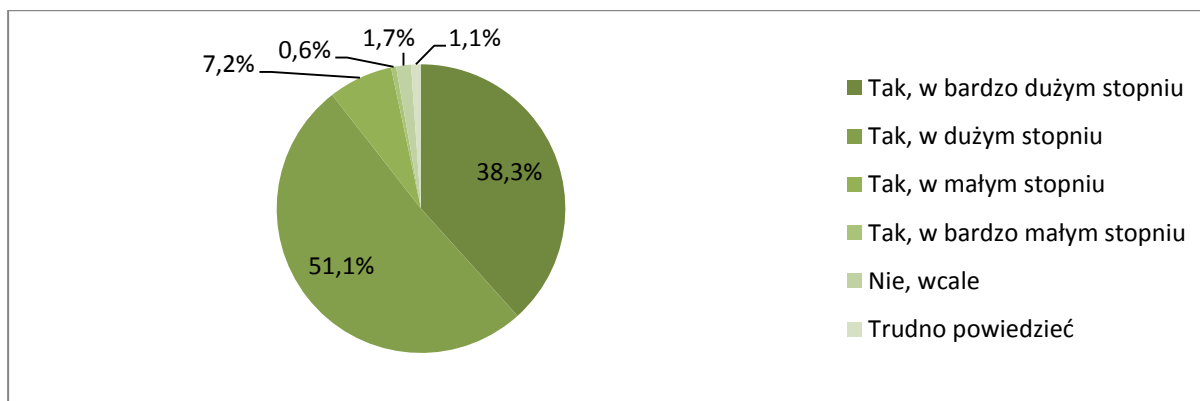
Rycina 91 Czy zgodnie z Pana/i spostrzeżeniami infrastruktura/obiekty powstałe w gminie przy wsparciu środków unijnych cieszą się zainteresowaniem ze strony mieszkańców – CAPI z mieszkańcami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI z mieszkańcami (n=501).

Osoby realizujące projekty wskazywały (CATI), że z głównymi odbiorcami efektów realizowanych przez nich projektów są wszyscy mieszkańcy gminy (91,7% wskazań), co może potwierdzać, że jest on dobrze wykorzystywany i społeczność posiada informacje o efektach tych projektów i dostępności do nich.

Rycina 92 Czy efekty Państwa projektu/projektów są nadal widoczne/odczuwalne dla grup objętych wsparciem – CATI z beneficjentami działania 413



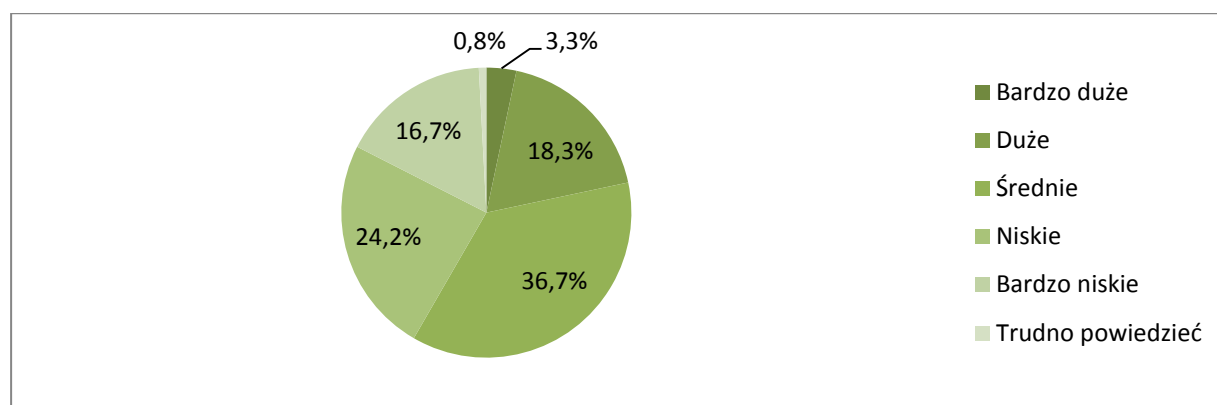
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami (n=180).

W opinii beneficjentów grupy objęte wsparciem korzystają z efektów realizowanych przez nich projektów w dużym lub bardzo dużym stopniu (ryc. powyżej).

W wywiadach z LGD (IDI) sporadycznie pojawiały się wskazania o projektach nietrafionych, co powoduje, że nie są one wykorzystywane w optymalny sposób. W zdecydowanej większości przypadków bardzo duże wykorzystanie stworzonych obiektów („obleganie”)

powoduje chęć podjęcia podobnych lub takich samych inicjatyw w innych miejscach przez inne podmioty. Szczególnie ważna jest konieczność podjęcia nowych inicjatyw w zakresie zapewnienia prawidłowego wykorzystania powstałej lub zmodernizowanej infrastruktury (np. świetlicy), chodzi o podjęcie działań komplementarnych względem efektów płynących z projektu np. zapewnienie zajęć, aktywności świetlicy, „nadanie życia”. W tym przypadku jest to szansa na uaktywnienie się kapitału społecznego określonego terytorium, poprzez podjęcie nowych inicjatyw.

Rycina 93 Jak ocenia Pan/i szansę na przetrwanie partnerstwa i kontynuowanie działań na rzecz społeczności lokalnej w przypadku braku finansowania funkcjonowania LGD ze środków publicznych – CATI z przedstawicielami LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z LGD (n=120).

Wyniki badań LGD (CATI) dotyczące opinii o prawdopodobieństwie przetrwania partnerstwa i kontynuacji działań w hipotetycznej sytuacji braku finansowania LGD ze środków publicznych nie są optymistyczne, na duże i bardzo duże prawdopodobieństwo przetrwania wskazała tylko co piąta badana Grupa (ryc. powyżej). W wywiadach pogłębionych wskazywano jednak, że zaszczepiona wśród ludzi idea partnerstwa i współpracy, nawiązane kontakty, ogrom wykonanej dotychczas pracy spowodowałby, że partnerstwo raczej przetrwałoby. Być może zostałby ograniczony zakres współpracy i podejmowanych inicjatyw.

Stworzony potencjał jest dobrze wykorzystywany i promowany. Realizacja inwestycji w ramach LSR może skutkować podejmowaniem przez mieszkańców nowych inicjatyw, co uzależnione jest od zbudowanego na określonym obszarze kapitału społecznego i postaw liderów lokalnych.

6.3 Jakie efekty przyniósł Program Leader na poziomie instytucjonalnym?

W ramach tej części poruszone zostaną kwestie związane z jakością pracy samorządów i efektem deadweight (jałowej straty).

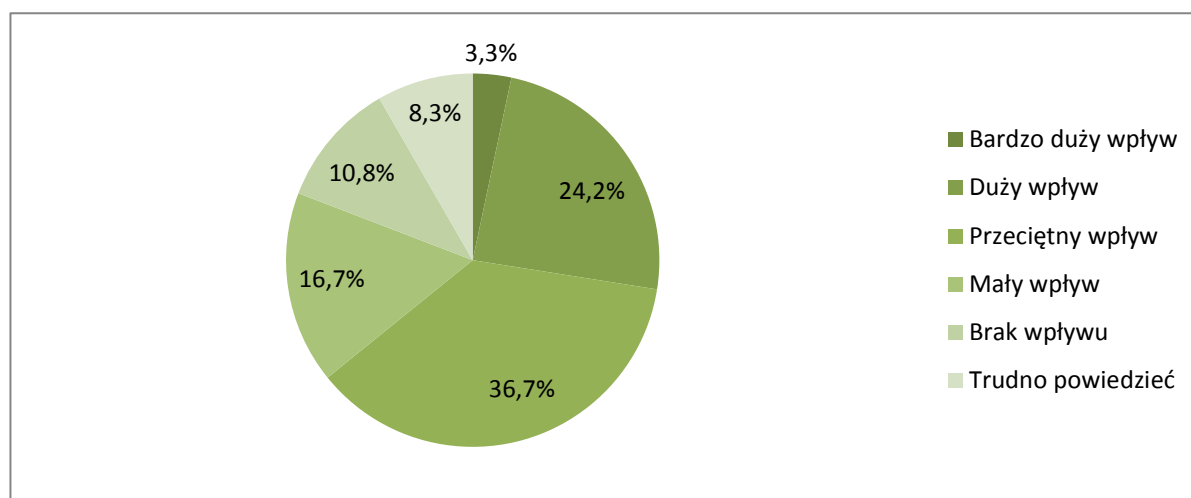
6.3.1. Jakość pracy samorządów

Jakość pracy samorządów jest pojęciem złożonym, trudno mierzalnym (na co wskazywali respondenci badań jakościowych) oraz ma stosunkowo subiektywny charakter. Dla naszego badania oznacza to, że wskazujemy w tym miejscu na najbardziej kluczowe kwestie pojawiające się w materiale z badań.

LEADER jest podejściem zakładającym między innymi włączanie LGD w system zarządzania danym obszarem. Zatem odnosi się on wprost do jakości pracy samorządów, szczególnie w odniesieniu do kwestii związanych z partycypacją mieszkańców w życiu społecznym, gospodarczym, kulturalnym, edukacyjnym danego obszaru.

Analiza odpowiedzi respondentów w ramach badania CATI z przedstawicielami LGD w zakresie wpływu PROW na poprawę działania samorządów nie jest jednoznaczna. Największą grupę respondentów stanowią osoby, oceniające ten wpływ jako przeciętny (niemalże 37%). Około 27% ankietowanych wskazało na duży lub bardzo duży wpływ PROW na poprawę jakości działania samorządów, jednak niemalże tyle samo wskazało na mały wpływ lub jego brak.

Rycina 94 Proszę wskazać, jaki był wpływ działalności LGD w latach 2007-2013 na poprawę jakości działania samorządów (np. wpływ na ich budżety, trwałość i jakość władz) – CATI z przedstawicielami LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI z LGD (n=120).

Wyniki te potwierdzają IDI z przedstawicielami LGD. Wielu respondentów wskazywało, że wpływ LEADERA na sprawność urzędów jest niejednoznaczny i złożony. Jego ocena jest silnie uzależniona od zdolności instytucjonalnych gmin i LGD oraz kontekstu działania LGD, w tym stopnia rozwoju gmin czy poziomu kapitału społecznego na danym terenie.

Niejednoznaczna ocena przedstawicieli LGD w zakresie wpływu podejścia LEADER na jakość pracy samorządów, wskazująca na przeciętny charakter wpływu.

Na podstawie wywiadów IDI z LGD i beneficjentami działania 413 zidentyfikowaliśmy kilka mechanizmów związanych z oddziaływaniem podejścia LEADER na jakość pracy samorządów:

(1) Związany ze stworzeniem w ramach LGD platformy komunikacji, dialogu, wymiany doświadczeń pomiędzy różnymi aktorami lokalnymi: gminami wchodzącymi w skład LGD, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami czy mieszkańcami. W tym przypadku można powiedzieć, że LEADER stworzył przestrzeń i możliwość dialogu, a więc podwaliny do dalszych procesów partycypacyjnego zarządzania w samorządach lokalnych. Część respondentów wartość dodaną podejścia LEADER fakt upatrywali w tym, że przedstawiciele samorządów dyskutowali, konsultowali na forum LGD różne kwestie, co doprowadzało do powstania ciekawych i wartościowych inwestycji. Wskazywano, że gminy nauczyły się, że wspólne działanie przynosi większe efekty niż pojedyncze inicjatywy. Można stwierdzić zatem, że LEADER podniósł jakość pracy samorządów w ramach różnego rodzaju inicjatyw partnerskich. W konsekwencji, gminy nauczyły się przygotowywać wieloletnie plany inwestycyjne, planować budżet w dłuższej perspektywie, etc. Obecnie przedstawiciele gmin mają świadomość, pomimo wcześniej niechęci, że każdy konkurs, w ramach LGD, w którym nie uczestniczyli to dla nich stracona szansa. Obecnie gminy stały się inicjatorami nowych działań. Emblematyczne jest natomiast to, że w pierwszych odpowiedziach respondentów uczestnictwo i zaangażowanie pozostałych aktorów lokalnych, w szczególności mieszkańców nie wybrzmiało mocno. W części wywiadów pojawiały się głosy, że współpraca z organizacjami pozarządowymi skutkowała tym, że gminy nabrały do nich zaufania i np. udzielały im pożyczek by mogły realizować projekty w ramach LEADERA. Także organizacje pozarządowe nabrały zaufania do władz.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, że ze zgromadzonego materiału wynika, że LGD tworzyły platformę wspólnej rozmowy, ścierania się poglądów czy interesów, ale była ona traktowana (szczególnie przez gminy) dość instrumentalnie, a nie jako wartość sama w sobie. Sytuację tę dobrze obrazuje fakt, że w większości gminy nie dostrzegały potrzeby dodatkowego wzmacniania LGD (np. finansowego) w okresie przejściowym, kiedy działania LGD musiały być znacznie ograniczone.

Podejście LEADER i działalność LGD stworzyła możliwość dialogu dla aktorów lokalnych, zwiększając wzajemne zaufanie, uświadamiając potrzebę współpracy i poprawiając jakość pracy samorządów w ramach realizacji inicjatyw partnerskich. Wciąż jednak dominuje aspekt instytucjonalnej współpracy pomiędzy gminami, który zmniejsza rolę innym podmiotów.

(2) Związany z rolą LGD jako instytucji decydujących o realizacji projektów. Ocena tego mechanizmu nie jest jednoznaczna. Z jednej strony pojawiały się głosy, że gminy odsyłają mieszkańców, przedsiębiorców czy organizacje pozarządowe do LGD po wsparcie w zakresie

inicjatyw, które chcieliby zrealizować na terenie gminy. W ten sposób gminy zdjęty z siebie część obowiązków związanych ze wsparciem mieszkańców i przedstawicieli różnych instytucji na terenie gminy, mając pewność i komfort, że otrzymają oni odpowiednią pomoc i poradę. Trudno jednak w pełni zgodzić się z argumentacją, że odsyłanie interesariuszy do LGD podnosi jakość pracy samorządów. Rzetelna pomoc, jaką potencjalni beneficjenci mogą uzyskać w LGD to raczej wykorzystywanie potencjału LGD do budowania własnej marki samorządów, dzięki wciąż obecnemu utożsamianiu LGD z samorządami.

Z drugiej strony w wywiadach pojawiły się wypowiedzi sprowadzające rolę LGD do kolejnej instytucji zaangażowanej we wdrażanie PROW, co przeczy ich idei LEADER i jest bardzo ograniczające dla LGD. Podobne opinie się można znaleźć także w wywiadach z przedstawicielami urzędów marszałkowskich zaangażowanych we wdrażanie PROW.

LGD są w wielu wypadkach postrzegane jedynie jako kolejne instytucje uczestniczące w procesie wdrażania PROW 2007-2013, co znacznie zawęża im możliwość działania i rzeczywisty wpływ na otoczenie, w którym działają.

(3) Związany ze **ścieraniem się politycznych poglądów czy wywieraniem politycznego wpływu przez samorządy na działanie LGD**. Tego typu sytuacje mają miejsce ze względu na kluczowe znaczenie gmin jako członków-założycieli w znacznej części LGD. Taka sytuacja działa niezmiernie negatywnie na postrzeganie równouprawnienia różnych sektorów wchodzących w skład LGD i może być przekładana na kolejne działania LGD czy inne inicjatywy zwiększające partycypację społeczną w rządzeniu na poziomie lokalnym.

W części przypadków samorządy wywierają polityczny wpływ na LGD, dzięki znaczącej roli samorządów w LGD, co może mieć negatywny wpływ na jakość współpracy różnych aktorów lokalnych.

(4) Związany z **trwałością władzy w samorządach**. W wielu wypadkach projekty dotyczące odnowy wsi utożsamiane były z działalnością gmin (w ramach 413), a nie LGD. Wynika to z wielkości wydatkowanych środków na odnowę wsi w ramach działania 413 - aż 63%. W projektach tych głównymi realizatorami są gminy. Pozytywna ocena tych inwestycji przekładała się na pozytywną ocenę włodarzy gmin przez mieszkańców, co zwiększało ich szanse w kolejnych wyborach lokalnych. W wielu wypadkach całość zasług przypisywana była gminom, a nie działaniom LGD. W wywiadach pojawiały się stwierdzenia wprost, że działalność LGD i podejście LEADER zwiększało trwałość władzy w samorządach. Dyskusyjne jest natomiast stwierdzenie, że trwałość władzy poprawia jakość pracy samorządów, raczej petryfikuje zastaną sytuację. Ocena respondentów także nie była jednoznaczna w tej kwestii.

Niski stopień rozpoznawalności LGD potwierdzają wyniki badania CAPI z mieszkańcami – 59,3% ankietowanych nie słyszało o LGD, kolejne 22% słyszało co prawda, ale niewiele. Zaledwie 7,4% ankietowanych mieszkańców było poinformowanych o LGD. Słabą

rozpoznawalność LGD potwierdzają także wyniki innego badania LGD (Hadyński, Kiryluk-Dryjska, Chmieliński 2015¹²²).

Odnotowano pozytywny wpływ podejścia LEADER i działalności LGD na trwałość władz, ze względu na wciąż obecne utożsamienie działań LGD z działalnością samorządów.

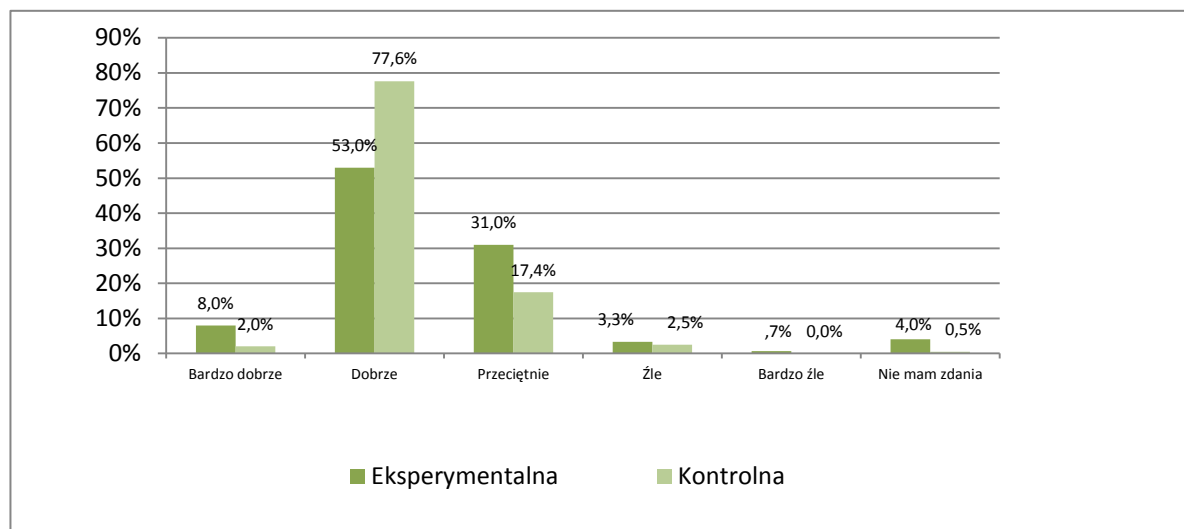
Uzupełnienie powyższych analiz stanowi analiza ocen jakości rządzenia/zarządzania gminą przez mieszkańców. Została ona dokonana w oparciu o wyniki badania CAPI z mieszkańcami wybranych 10 gmin (eksperymentalne o dużym wsparciu z PROW 2007-2013 i kontrolne o stosunkowo niewielkim wsparciu PROW 2007-2013). Zaznaczyć należy, że w tym przypadku oceniamy efekt netto – tj. mieszkańcy wyrażali swoje opinie w zakresie ogólnej jakości rządzenia na poziomie lokalnym bez wskazywania powodów tej zmiany. Takie podejście w wywiadach ilościowych z mieszkańcami było konieczne metodologicznie. Mieszkańcy oceniają efekt końcowy w postaci zmian w jakości rządzenia bez względu na źródła zmiany.

Ocena mieszkańców w zakresie jakości zarządzania gminą została zweryfikowana na podstawie dwóch pytań. Pierwsze z nich dotyczy wprost oceny gminy pod kątem zarządzania, drugie zaś wskazuje na jeden z przejawów dobrego rządzenia, jakim jest współpraca władz z przedsiębiorstwami i mieszkańcami. Należy jednak pamiętać, że o subiektywnym charakterze odpowiedzi mieszkańców, którzy mogli przyjmować różne punkty odniesienia np. porównania z inną gminą w analizowanych kwestiach, czy też odnosić się do własnych lub zasłyszanych doświadczeń.

Ocena jakości pracy samorządów dokonywana przez mieszkańców jest pozytywna zarówno w grupie mieszkańców gmin eksperymentalnych, jak i kontrolnych. Jednak występują istotne różnice pomiędzy mieszkańcami obu typów gmin. W gminach eksperymentalnych mieszkańcy częściej wskazywali na bardzo dobrą ocenę w porównaniu z gminami eksperymentalnymi (8% wobec 2%) oraz częściej oceniali jakość samorządów jako przeciętną (31% wobec 17%), natomiast zdecydowanie rzadziej wskazywali na ocenę dobrą (53% wobec 78%). Natomiast większy odsetek przeciętnych ocen w gminach eksperymentalnych może być związany z większymi aspiracjami tych gmin wywołanymi większą aktywnością inwestycyjną na jej terenie i gmin z nią sąsiadujących (to przecież z reguły jest jedna LGD), a więc pośrednio także związany z realizacją podejścia LEADER. W przypadku gmin kontrolnych punkt odniesienia dla oceny pracy samorządów może być obniżony z analogicznych powodów, co może skutkować większym odsetkiem ocen dobrych. Odsetki osób źle ceniących jakość pracy w obu typach gmin są niewielkie i nie odbiegają istotnie od siebie.

¹²² Hadyński J., Kiryluk-Dryjska E., Chmieliński P., Program LEADER w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015

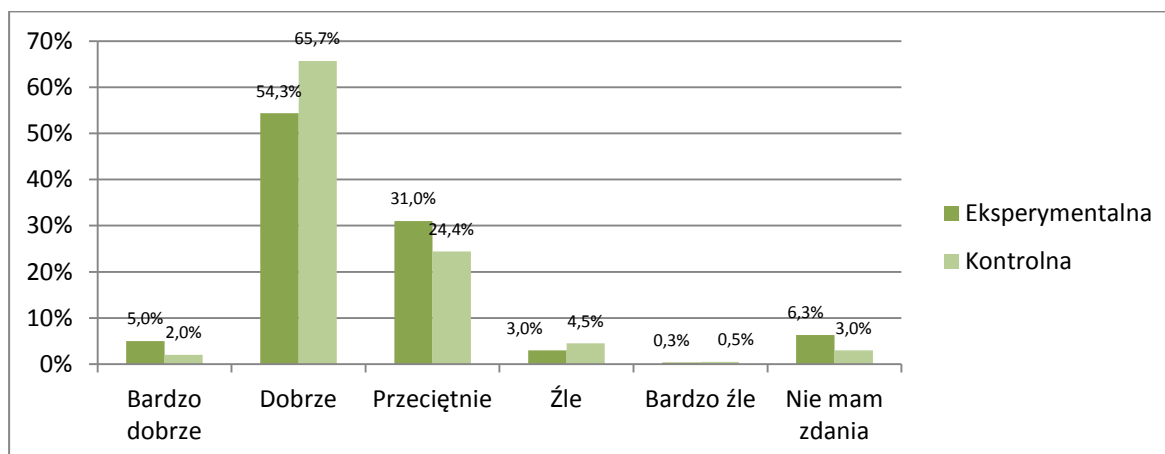
Rycina 95 Jak ocenia Pan(i) swoją gminę pod względem jakości rządzenia/zarządzania gminą –CAPI Z mieszkańcami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Nieco gorzej wypada ocena gminy dokonywana przez mieszkańców pod względem współpracy gmin z mieszkańcami i przedsiębiorcami w obu typach gmin, co stanowi jedną z kluczowych zasad podejścia LEADER. W gminach eksperymentalnych większy był udział ocen bardzo dobrych w porównaniu z gminami kontrolnymi (5% wobec 2%) oraz ocen przeciętnych (31% wobec 24%). Mieszkańcy gmin kontrolnych natomiast istotnie częściej wskazywali na dobrą ocenę współpracy władzy z mieszkańcami i przedsiębiorstwami (66% wobec 54%).

Rycina 96 Jak ocenia Pan(i) swoją gminę pod względem współpracy władzy z mieszkańcami i przedsiębiorcami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n=300 eksperymentalnych i 200 kontrolnych).

Podsumowując, w ujęciu netto ocena jakości zarządzania gminami oraz współpracy gmin z mieszkańcami i przedsiębiorstwami wypada bardzo pozytywnie. Trudno jednak wskazać precyzyjnie jaki jest wpływ podejścia LEADER. Na podstawie pozytywnej oceny mieszkańców współpracy gminy z innymi aktorami można przypuszczać, że podejście LEADER przyczyniło się do tego wyniku w istotnej części. Partnerstwa lokalne, jakimi są LGD, to w gruncie rzeczy jedyne gremium, która systemowo stwarza platformę dialogu pomiędzy różnymi sektorami na obszarach wiejskich.

Ankietowani mieszkańcy obszarów wiejskich pozytywnie oceniają jakość rządzenia w gminach, w tym w aspekcie współpracy z mieszkańcami i przedsiębiorcami gmin eksperymentalnych i kontrolnych. Zaobserwowano większy odsetek ocen bardzo dobrych w gminach eksperymentalnych (co można wiązać z działalnością LGD), ale i większy odsetek ocen przeciętnych (co można wiązać z wyższymi oczekiwaniami mieszkańców tych gmin, a więc pośrednio także związanych z wpływem podejścia LEADER) w porównaniu z mieszkańcami gmin kontrolnych.

6.3.2. Efekt deadweight

Ocena skali efektu deadweight (jałowej straty¹²³ bądź zdarzenia niezależnego¹²⁴) dotyczącego sytuacji, w której dofinansowany projekt zostałby zrealizowany również w przypadku braku dofinansowania, jest trudna. Efekt ten był wielokrotnie badany, ale przede wszystkim w odniesieniu do wsparcia przedsiębiorców¹²⁵. Zatem wyniki te można odnieść głównie do różnicowania działalności w kierunku pozarolniczej, a przede wszystkim w ramach tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw (co zostało opisane we wcześniejszych rozdziałach niniejszego raportu). Natomiast analogicznie dla działania dotyczącego odnowy wsi oraz małych projektów pytanie, czy powinniśmy w ogóle zajmować się szacowaniem efektu deadweight w odniesieniu do podmiotów publicznych (najczęściej samorządów gminnych bądź ich jednostek, również finansowanych z budżetu gminy) oraz podmiotów pozarządowych (realizujących projekty na rzecz dobra wspólnego na poziomie lokalnym). W ich przypadku możliwość sfinansowania projektu w ramach podejścia LEADER sprawia, że inne środki (własne, z innych źródeł) mogą posłużyć realizacji kolejnego projektu

¹²³ Np. Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006, DKS, MRR, Warszawa 2011.

¹²⁴ Np. Pylak K. (2009), Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

¹²⁵ Np. RPO województwa lubelskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego
http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Ocena_wplywu_dotacji_z_RPOWL_na_wzrost_knkurencyjnosc_MSP_14022013.pdf, http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_088.pdf,
http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_088.pdf.

Dla porządku można wskazać, że w przytoczonych przypadkach oszacowany efekt deadweight wyniósł od 40% do 75%.

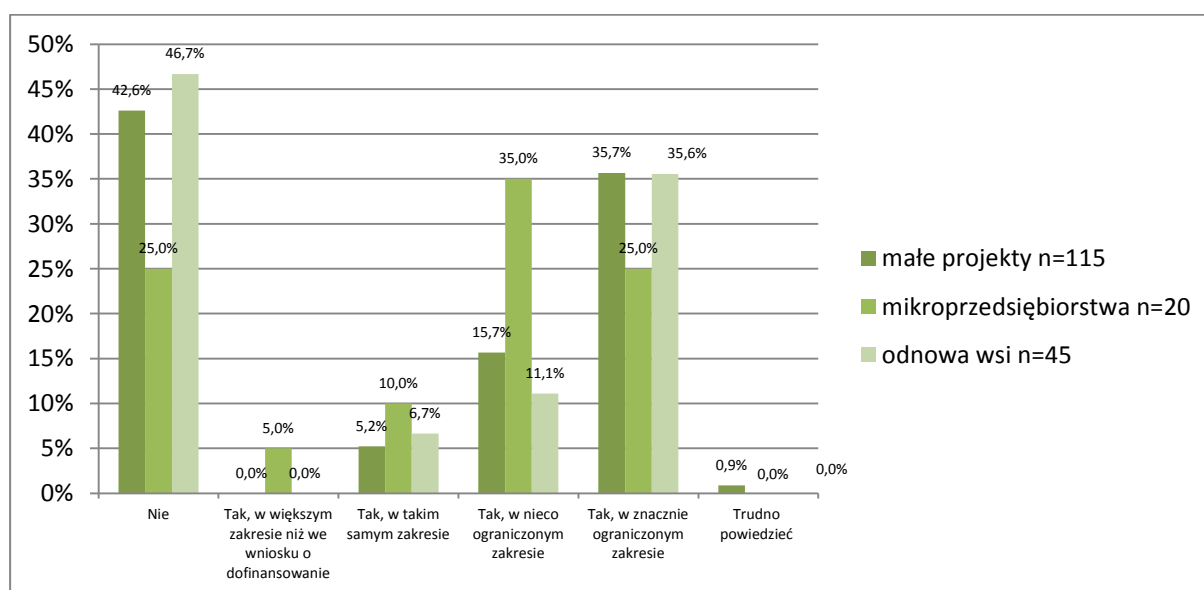
pobudzającego rozwój lokalny i poprawiającego jakość życia na obszarach wiejskich. Zatem braku finansowania z PROW jeden z tych projektów nie byłby zrealizowany – trudno zatem mówić w tym przypadku o efekcie jałowej straty.

Biorąc pod uwagę powyższe, skala efektu deadweight w ramach działań IV osi PROW uzależniona jest od typu rodzaju inwestycji oraz od typu beneficjenta. Z tego względu w pierwszej części rozdziału skupimy się na działaniu 413, w drugiej zaś na 421 i 431. Oszacowania skali efektu deadweight w ramach osi IV dokonano głównie poprzez zadanie beneficjentom hipotetycznych pytań, co by było, gdyby nie uzyskali wsparcia.

DZIAŁANIE 413

Dla działania 413 ocena skali efektu deadweight oceniana jest głównie na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami (mikroprzedsiębiorstwa, odnowa wsi i małe projekty).

Rycina 97 Proszę sobie wyobrazić, że nie udało się Pani/u pozyskać dofinansowania z PROW. Czy w przypadku nieuzyskania wsparcia planowane inwestycje zostałyby zrealizowane? –CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: opracowanie własne na podstawie CATI z beneficjentami działania 413, n=180.

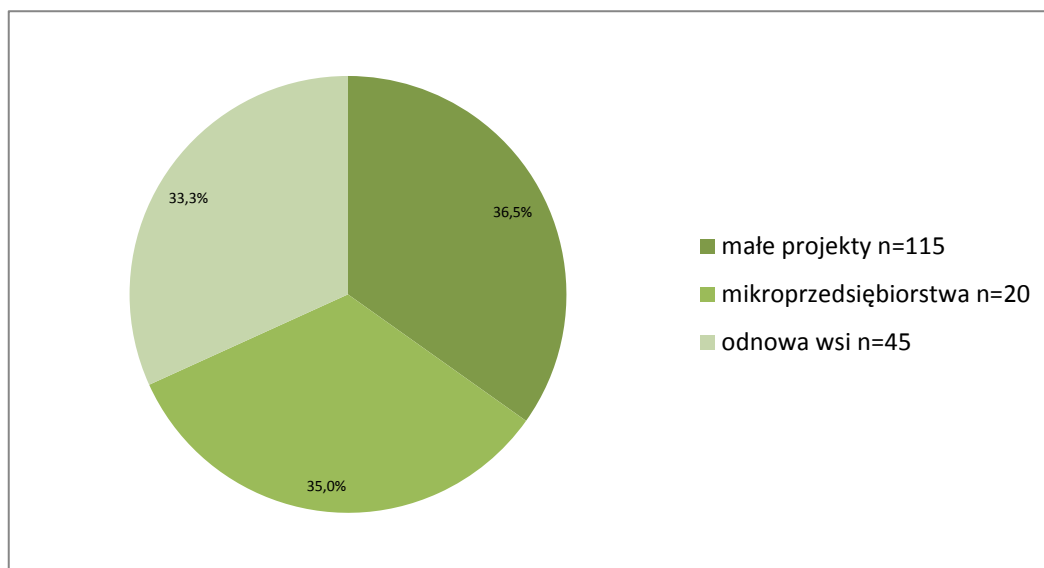
Skala efektu deadweight uzależniona jest od typu projektu. Największa jest dla mikroprzedsiębiorstw, w przypadku których istnieje większa możliwość pozyskiwania innych, zewnętrznych źródeł finansowania, np. w ramach polityki spójności, środków Funduszu Pracy, środki własne, instrumenty zwrotne (komercyjne lub preferencyjne). Wyniki te potwierdzają spostrzeżenia dokonane dla tych typów działań realizowanych ramach III osi.¹²⁶ Zaledwie 1/4 mikroprzedsiębiorstw wskazuje na to, że bez dofinansowania z PROW

¹²⁶ Zaznaczyć należy jednak, że nie jest możliwe porównywanie wprost wyników badania CATI z beneficjentami działań dot. tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz odnowy i rozwoju wsi w ramach osi III, ze względu na fakt, że zadawane pytanie dotyczące oceny skali efektu deadweight miały nieco inną treść, miały bardziej

w ramach 413 inicjatywa nie byłoby podjęta w porównaniu z 42,6% dla małych projektów i 46,7% dla działań z zakresu odnowy wsi. Mikroprzedsiębiorcy częściej wskazują, że w przypadku braku finansowania z PROW podjęliby inwestycje objęte projektem w co najwyżej nieco ograniczonym zakresie w porównaniu do beneficjentów małych projektów czy odnowy wsi – 50% w porównaniu z odpowiednio 21% i 18%. Beneficjenci z zakresu odnowy wsi i małych projektów, którzy pomimo braku finansowania PROW podjęliby inwestycje objęte projektem, realizowaliby je głównie w dłuższym czasie (odpowiednio 96% i 88%).

Uzupełnieniem powyższych analiz jest informacja dotycząca wskazań na brak innych źródeł finansowania projektu jako motywacji do złożenia wniosku o dofinansowanie do LGD.

Rycina 98 Dlaczego zdecydował/a się Pan/i na złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej do LGD? - Było to jedyne źródło finansowania naszego projektu – CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: opracowanie własne na podstawie CATI z beneficjentami działania 413, n=180.

W tym przypadku rodzaj poddziałania nie różnicuje odpowiedzi – od około 33,3% do 36,5% respondentów wskazuje, że jedną z głównych motywacji do złożenia wniosku do LGD był brak innych źródeł finansowania projektu. Zestawiając te wyniki z informacją o braku realizacji projektu gdyby nie było możliwości sfinansowania go z ramach PROW, można stwierdzić, że największy wpływ podejścia LEADER można zaobserwować dla małych projektów i odnowy wsi. Część respondentów – 10-13% nie zrealizowałaby swojego projektu bez możliwości złożenia go w LGD, nawet gdyby istniały inne źródła finansowania. Oznacza to, że możliwość złożenia wniosku w LGD miała dla tych respondentów kluczowe znaczenie. Należy jednak traktować te dane jako pewne przybliżenie skali zjawiska, a nie dokładną wartość.

precyzyjny charakter. W przypadku działania 413 pytanie było bardziej uogólnione, ze względu na fakt, że dotyczyło miało różnych typów projektów. Porównania w tym względzie pomiędzy osia III i IV dotyczą raczej skali efektu deadweight.

Wywiady jakościowe z beneficjentami działania 413 dostarczają dodatkowych informacji. W pytaniach dotyczących efektu deadweight wyraźnie zaznacza się podział na beneficjentów publicznych i niepublicznych. Generalnie **instytucje publiczne**¹²⁷ dysponują wyspecjalizowanymi komórkami zajmującymi się pozyskiwaniem środków zewnętrznych. Wśród dostępnych źródeł finansowania danej inwestycji wybierane jest najkorzystniejsze. **W tym przypadku skala efektu deadweight zależy w głównej mierze od dostępności środków z innych źródeł**, w mniejszym zaś od umiejętności aplikacyjnych gmin czy jakości wsparcia udzielanego beneficjentom przez LGD. Respondenci podkreślali jednak, że w znacznej części inwestycje objęte projektami z czasem byłyby podejmowane nawet z własnych środków, może na mniejszą skalę i znacznie rozłożone w czasie (np. remonty świetlic), co potwierdza wprost ustalenia z opisanego powyżej badania CATI. Uznać można zatem, że skala efektu deadweight w ramach podejścia LEADER dla beneficjentów publicznych nie jest znaczna.

W przypadku działań dotyczących **różnicowania działalności, wsparcia mikroprzedsiębiorstw i odnowy wsi w zakresie efektu deadweight występują te same zjawiska jak dla analogicznych działań w ramach osi III** (co zostało opisane we wcześniejszych częściach raportu). Dodatkowo natomiast **skala tego efektu zmniejszana jest poprzez fakt, że projekty realizowane były w ramach LEADERA**. Lokalne Grupy Działania, mając osadzenie lokalne, większą dostępność dla potencjalnych beneficjentów i lepszy z nimi kontakt, były czynnikiem, który zachęcał podmioty do sięgnięcia po środki z osi IV PROW. Miało to szczególne znaczenie dla beneficjentów niepublicznych, o mniejszych zdolnościach aplikacyjnych czy związanych z realizowaniem czy rozliczeniem projektu.

W przypadku **małych projektów skala efektu deadweight była ograniczona** i zależała od tematyki realizowanego projektu. Formalnie część inicjatyw miała teoretycznie możliwości innego finansowania, jednak w znacznej części przypadków, szczególnie dla respondentów niedoświadczonych w realizacji projektów, możliwość wsparcia z LGD była decydująca dla podjęcia danej inicjatywy.

Dodatkowo należy wskazać na wątek dotyczący **możliwości realizowania tych samych projektów ramach III oraz IV osi PROW**. W tym przypadku jednak trudno mówić o efekcie deadweight w wąskim sensie, bowiem sam Program umożliwiał takie sytuacje. Niemniej jednak zjawisko jest na tyle istotne, że zdecydowaliśmy się je omówić w szerszym zakresie. O skali tego zjawiska świadczą odsetki osób, które realizowały projekt w ramach działania 413 z zakresu wsparcia mikroprzedsiębiorstw i odnowy wsi, dla których motywacją do jego złożenia projektu do LGD było wcześniejsze nieotrzymanie dofinansowania w ramach osi III PROW – odpowiednio 15% i 13,3% (badanie CATI z beneficjentami 413). Zaobserwowano także występowanie konkurencji pomiędzy obiema ścieżkami uzyskania dofinansowania z PROW. O skali tego zjawiska świadczą odsetki respondentów, którzy wskazywali, że aplikowali także o środki w ramach osi III: 34,8% dla małych projektów, 10% dla mikroprzedsiębiorstw oraz 58% dla odnowy wsi.

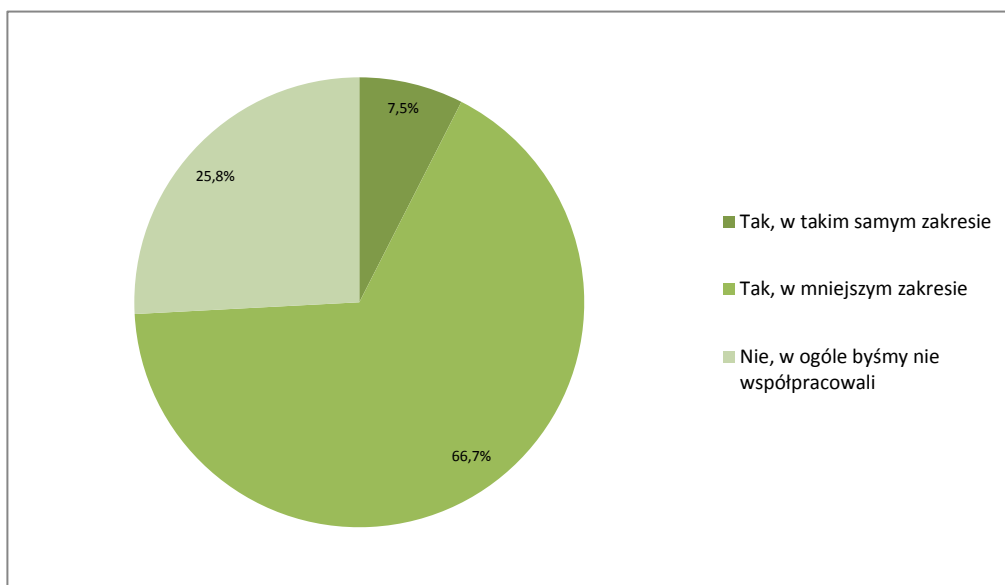
¹²⁷ Dotyczy głównie odnowy wsi, w mniejszym zakresie małych projektów.

Dla działania 413 skala efektu deadweight uzależniona jest od typu działania i rodzaju beneficjenta. Jest on największy w przypadku mikroprzedsiębiorstw w porównaniu do małych projektów i projektów z zakresu odnowy wsi. Podejście LEADER zmniejszało skalę tego efektu. Dla beneficjentów publicznych (dysponujących potencjałem do aplikowania) skala efektu deadweight związana jest z alternatywnymi możliwościami pozyskania środków na realizację inwestycji ze źródeł zewnętrznych. Dla pozostałych typów beneficjentów znaczenie podejścia LEADER przy zmniejszaniu skali efektu deadweight było największe. Występuje konkurencja pomiędzy analogicznymi działaniami w ramach III i IV osi PROW.

DZIAŁANIA 421 i 431

W przypadku działań dotyczących współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej (421) skala efektu deadweight jest niewielka. Ilustrują to wyniki badania CATI z LGD. W przypadku 66,7% analizowanych respondentów nie podjęłoby projektów współpracy ze swoimi partnerami bez możliwości finansowania ich z działania 421. Załedwie co czwarty respondent wskazał, że podjąłby współpracę, ale w znacznie ograniczonym kształcie, a kolejne 7,5%, że w takim samym zakresie. Należy jednak podkreślić, że dwie ostatnie wartości nie należy interpretować negatywnie, oznaczają bowiem, że w przypadku tych LGD, współpraca wynika z potrzeby, a nie jedynie dostępności środków.

Rycina 99 Czy w sytuacji braku wsparcia z działania 421 prowadziliby Państwo współpracę z tymi partnerami?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

Wywiady jakościowe z LGD dostarczają dodatkowych informacji. W przypadku projektów międzynarodowych efekt deadweight właściwie nie istniał. Gdyby nie możliwość realizacji

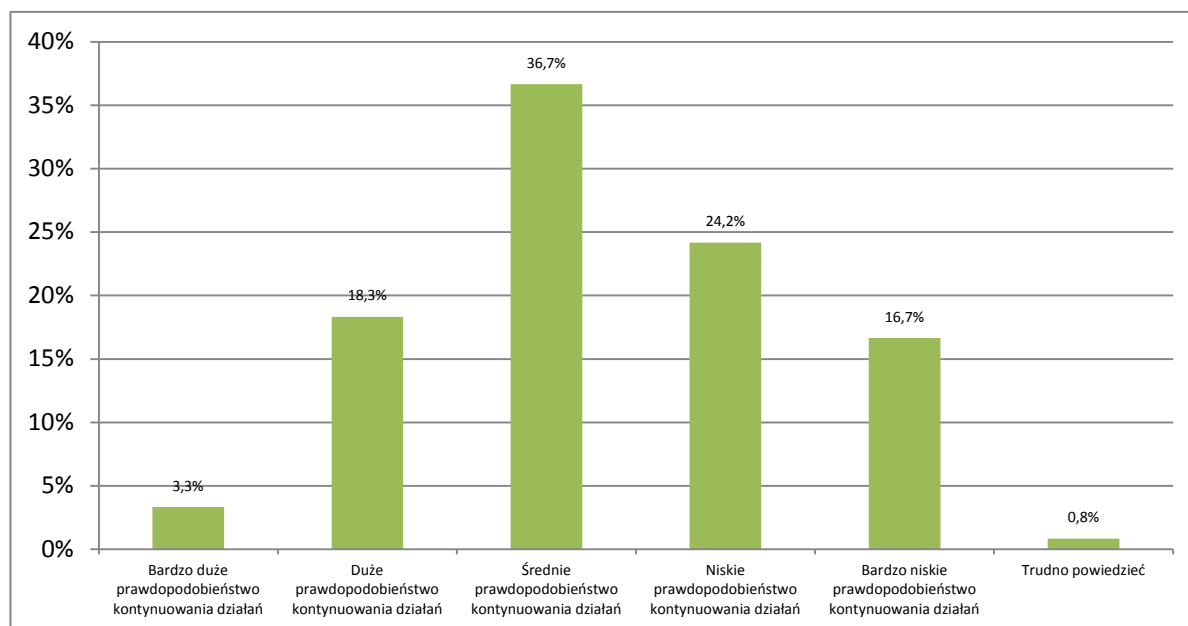
tego typu inicjatyw projekt nie zaistniałby w ogóle. W wielu wypadkach pomimo działań przygotowawczych partnerów i specjalnie dedykowanemu działaniu dla tego rodzaju projektów, inicjatywy międzynarodowe nie dochodziły do skutku. Pozwala sądzić, że bez możliwości realizacji z PROW współpraca międzynarodowa pomiędzy LGD nie byłaby podejmowana w ogóle.

Dla projektów współpracy międzyregionalnej skala efektu deadweight ma bardzo ograniczony zakres. W zależności od tematyki projektu skala tego efektu jest różna, ale z reguły bardzo niewielka. Także ze względu na sposób powstawania pomysłów na te projekty – punktem wyjścia do opracowania wniosku była możliwość ubiegania się o te środki z PROW. To pod nią poszukiwano dobrego pomysłu, co można by wspólnie zrobić i co może być przydatne dla mieszkańców obszaru realizacji projektu.

W przypadku działania 431 dotyczącego funkcjonowania LGD skala efektu deadweight w wąskim ujęciu była znikoma, tym bardziej, że działanie miało charakter usługowy w stosunku do LGD. To było główne źródło środków na funkcjonowanie LGD i prowadzenie przez nie działań szkoleniowych i informacyjnych dla beneficjentów. Inne środki pozyskane na funkcjonowanie LGD ze źródeł zewnętrznych nie mogłyby być wydatkowane na działania dotyczące wsparcia projektodawców w aplikowaniu o środki PROW i w realizacji projektów z finansowanych z PROW. W szerszym ujęciu funkcjonowania partnerstwa, przedstawiciele LGD wskazywali, że bez finansowania PROW w większości przypadków działania grup ustałyby. Zdarzały się sytuacje, w których w okresie przejściowym LGD utrzymywało się ze zwiększonych składek członków czy z zaciągniętych kredytów, ale zaznaczyć należy, że były to działania tymczasowe, a nie zastępujące finansowane PROW. Najbardziej aktywne LGD realizowały swoje działania także z innych źródeł, takich jak np. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności. Cele części tych działań były podobne do 431 (animowanie społeczności lokalnych, pobudzanie aktywności lokalnej, budowanie kapitału społecznego), jednak miały one zwykle inny zakres i nie dotyczyły wsparcia potencjalnych beneficjentów PROW w ubieganiu się o środki z Programu.

Gdyby funkcjonowanie LGD przestałoby być finansowane ze środków publicznych około 41% przedstawicieli LGD (badanie CATI) wskazuje na niskie lub bardzo niskie prawdopodobieństwo przetrwania partnerstwa i kontynuacji działań, kolejne 36,7% na średnie. Wynik ten świadczy o tym, że znaczna liczba LGD nie ma w środowiskach lokalnych ugruntowanej pozycji, nie jest rzeczywistym aktorem lokalnym kształtującym politykę lokalną, a jego działanie zależy głównie od finansowania PROW (szerzej kwestie te omówione zostaną w kolejnych częściach tego rozdziału).

Rycina 100 Proszę sobie wyobrazić (hipotetyczną sytuację), że w kolejnym roku, funkcjonowanie LGD przestaje być finansowane ze środków publicznych. Jak ocenia Pan/i szansę na przetrwanie partnerstwa i kontynuowanie działań na rzecz społeczności lokalnych? – badanie CATI z LGD



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

Dla działań dotyczących współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej skala efektu deadweight jest niewielka, szczególnie dla projektów międzynarodowych.

Ze względu na obsługowy charakter działania 431 w stosunku do LGD skala efektu deadweight w wąskim ujęciu była znikoma. W szerszym ujęciu związanym z podejmowaniem współpracy pomiędzy partnerami tworzącymi LGD bez finansowania PROW skala efektu deadweight związana jest z potencjałem i aktywnością LGD w pozyskiwaniu środków zewnętrznych i powinna być interpretowana w odmienny sposób niż zwykle. Pożądaną jest sytuacja, aby podmioty tworzące LGD były aktywne i pozyskiwały środki z innych źródeł i aby zainicjowana w ramach LGD współpraca przetrwała w dłuższej perspektywie.

6.4 Czym można wyjaśnić osiągnięte efekty Programu?

W ramach tej części raportu zaprezentowane zostaną wyniki analiz dotyczące wyjaśnienia przyczyn zidentyfikowanych efektów osi IV w podziale na kwestie związane z wdrażaniem LSR, wdrażaniem projektów współpracy, wsparcia beneficjentów przez LGD oraz w zakresie oceny wybranych elementów podejścia LEADER.

6.4.1. Wdrażanie LSR

W ramach tej części przeanalizowane zostaną kwestie dotyczące realizowania oddolnego podejścia w ramach LEADER oraz poziomu innowacyjności realizowanych w ramach projektów LSR.

Ocena stopnia wdrożenia podejścia oddolnego jest złożona. Po pierwsze należy uwzględnić charakter samach LSR, którą LGD miały oddolnie opracować i realizować. W znacznej części LSR pisane były pod Program, a nie były odpowiedzią na rzeczywiste problemy. Bardzo ogólne sformułowanie celów obecne w wielu LSR (np. wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego) nie sprzyjało koncentracji środków na rzeczywistych na działaniach kluczowych z punktu widzenia długofalowego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Większość inicjatyw mieściła się w ogólnych kategoriach celów. Natomiast środki na realizację działań przewidzianych w LSR nie były na tyle duże, żeby takie generalnie sformułowane w LSR („duże”) problemy rozwiązywać. Zatem stosunkowo duża ogólność LSRów, i w gruncie rzeczy ich znaczne podobieństwo do siebie nie odzwierciedla dobrze ich oddolnego charakteru.

Duża ogólność LSR i ich znaczne podobieństwo nie odzwierciedla w pełni ich oddolnego charakteru.

Po drugie w analizach podejścia oddolnego należy odnieść się do sposobu funkcjonowania LGD, a także genezy ich powstania. Biorąc pod uwagę te czynniki na podstawie badań przeprowadzonych w ramach niniejszego zamówienia można wyznaczyć trzy typy LGD:

Pierwszy typ LGD o wysokim poziomie aktywności: partnerzy podejmowali już współpracę przed formalnym zawiązaniem LGD, a sektor publiczny nie dominuje w działaniach LGD. Te LGD z reguły szukają szerszych możliwości działania i korzystają z różnych środków zewnętrznych w celu realizacji swoich celów. W tej grupie pojawiają się także LGD prowadzące działalność gospodarczą, która traktowana jest jako sposób na uniezależnienie się od środków publicznych. Najprawdopodobniej współpraca pomiędzy partnerami przetrwałaby pomimo zaprzestania finansowania działalności LGD. To LGD, które pełnią rolę liderów lokalnych, istotnych podmiotów w środowiskach lokalnych. Trudno oszacować udział tej grupy wśród wszystkich LGD. Jako pewne przybliżenie tego udziału może posłużyć odsetek wskazań na duże lub bardzo duże prawdopodobieństwo kontynuowania działań partnerstwa na rzecz społeczności lokalnych w przypadku zaprzestania finansowania LGD ze środków PROW (na podstawie CATI z LGD) - 20%.¹²⁸

¹²⁸ Szacunki udziału wyróżnionych grup LGD dokonane zostały przybliżone rozkładem odpowiedzi na pytanie w ramach CATI z LGD: Proszę sobie wyobrazić (hipotetyczną sytuację), że w kolejnym roku, funkcjonowanie LGD przestaje być finansowane ze środków publicznych. Jak ocenia Pan/i szansę na przetrwanie partnerstwa i kontynuowanie działań na rzecz społeczności lokalnych? Odpowiedzi pogrupowano w trzy kategorie: małe lub

Szacunek tej grupy (jej rząd wielkości) potwierdzają także inne badania, np. Hadyński, Kiryluk-Dryjska, Chmieliński, 2015¹²⁹).

Drugi typ LGD o niskim poziomie aktywności: partnerstwo zawiązane w inicjatywy samorządów, gdzie największy nacisk na kluczowe decyzje wywierany jest przez samorządy. LGD pełnią rolę obsługową w zakresie środków osi IV PROW, nie są rzeczywistymi aktorami lokalnymi oraz nie korzystają ze środków zewnętrznych. W wielu przypadkach te LGD zauważają problem niskiej aktywności mieszkańców, ale nie mają także skutecznego pomysłu i umiejętności jak ich angażować w życie społeczności lokalnej. Szacujemy, że udział tej grupy w strukturze wszystkich LGD wynosi około 40%.

Trzeci typ LGD o średnim poziomie aktywności: grupa pomiędzy pierwszym a drugim wyróżnionym typem. To LGD, które rozwijają się. Nadal jednak pełnią funkcję głównie obsługową w zakresie środków PROW, ale podejmują pewne inicjatywy na rzecz pozyskiwania innych środków i podejmowania szerzej zakrojonych inicjatyw z zakresu rozwoju lokalnego. Pomimo faktu, że założone były z reguły przez samorządy, ich wpływ na decyzje LGD maleje. Zgodnie z rozkładem pytania w zakresie przetrwania działań LGD bez finansowania PROW udział tej grupy w strukturze LGD szacujemy na około 40%. To grupa, która przy dalszym wsparciu ma szansę przejścia do typu pierwszego.

Należy uzupełnić także, że LGD z grupy drugiej najczęściej wskazywały na bardzo duże problemy z funkcjonowaniem biura w okresie przejściowym pomiędzy wdrażaniem perspektywy 2007-2013 a 2014-2020, co wiązało się często z redukcją pracowników z doświadczeniem, a po rozpoczęciu wdrażania kolejnego programu z zatrudnieniem nowych osób. Sytuacja ta powodowała, że słabsze instytucjonalnie LGD zostały dodatkowo osłabione. Dla aktywnych LGD, które pozyskują środki z innych źródeł, okres przejściowy pomiędzy PROW 2007-2013, a PROW 2014-2020 nie był aż tak dotkliwy.

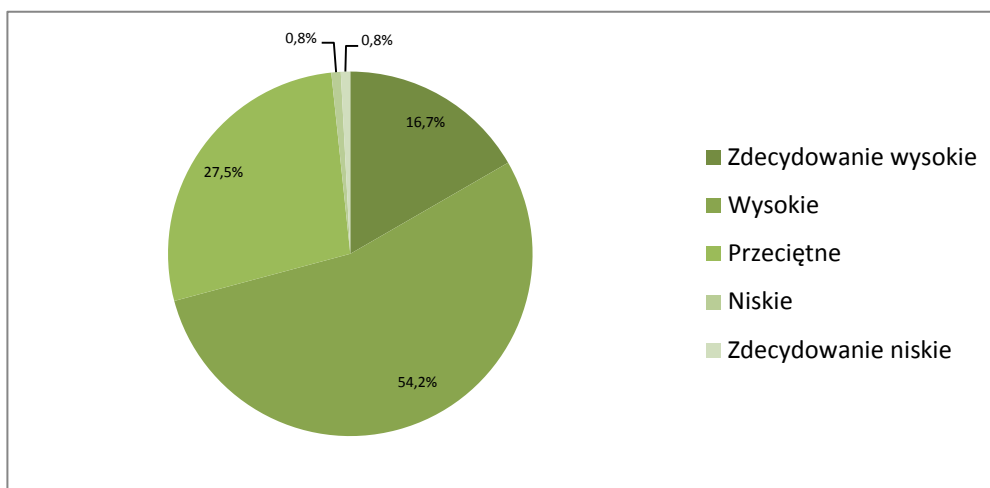
Z przeprowadzonych badań wynika także, że kompleksowe podejście oddolne o rzeczywistym charakterze, realizowane poprzez spójne działania animacyjne, a nie tylko informacyjne, pracę ze społecznościami lokalnymi prowadzą LGD głównie z grupy pierwszej i do pewnego stopnia z grupy trzeciej. Nie oznacza to jednakże, że pojedyncze inicjatywy realizowane w ramach pozostałych LGD nie mają charakteru oddolnego.

bardzo małe prawdopodobieństwo, średnie prawdopodobieństwo, duże lub bardzo duże prawdopodobieństwo.

¹²⁹ Hadyński J., Kiryluk-Dryjska E., Chmieliński P., Program LEADER w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2015. W ramach tego badania weryfikowano dodatkową aktywność LGD (n=98). Wynika z nich, że z jednostkami ze sfery badawczo-rozwojowej współpracowało 27% LGD. Najczęściej były to wykłady, porady, spotkania, ekspertyzy, ale również imprezy integracyjne, rekreacyjne lub użyczenie sali, stąd też odsetek aktywnych LGD jest nieco wyższy niż szacowany przez nas. Ustalono także, że 17% LGD pozyskuje środki z innych źródeł, głównie innych programów operacyjnych. Po uśrednieniu oba przytoczone wyniki są zbliżone do szacowanej skali GD pierwszego typu w ramach niniejszego badania.

W ramach badania CATI z przedstawicielami LGD ogólne zaangażowanie wszystkich członków LGD w prace partnerstwa oceniane jest pozytywnie, co wskazuje na potencjał związany z podejściem oddolnym. Prawie 71% respondentów ocenia to zaangażowanie jako duże lub bardzo duże, a 27,5% jako przeciętne. Wskazania na niskie zaangażowanie mają marginalne znaczenie.

Rycina 101 Jak ocenia Pan/i ogólnie zaangażowanie członków LGD w jej działalność (w latach 2007-2013)? – badanie CATI z LGD



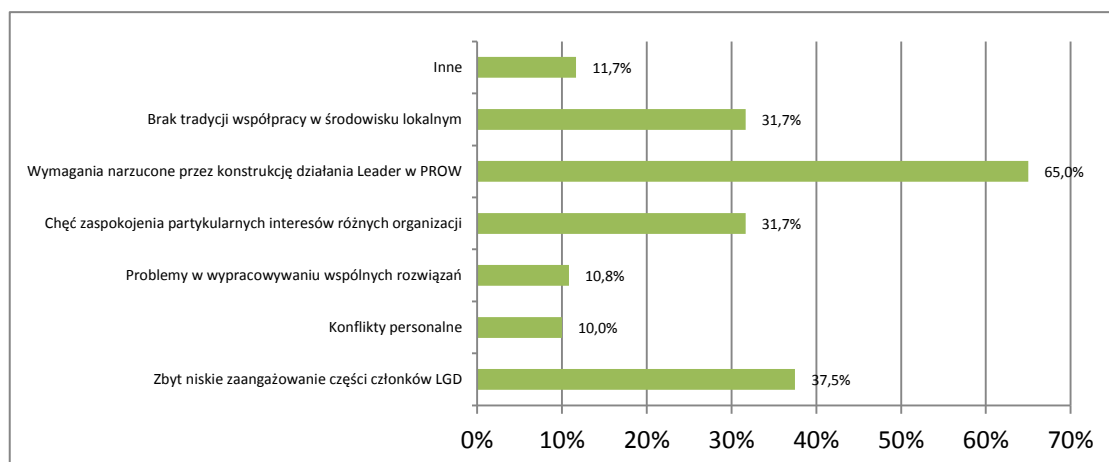
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

Jednak obraz sytuacji zmienia się przy analizie rozkładu odpowiedzi na pytanie dotyczące podstawowych barier w działaniu LGD, w którym aż 37,5% członków LGD wskazuje na problemy z niskim zaangażowaniem członków. Wynik ten przy pierwszej analizie wydaje się sprzeczny z przytoczonym powyżej w zakresie oceny ogólnego zaangażowania członków LGD. Naszym zdaniem jednak należy to interpretować z różnicowaniem aktywności poszczególnych członków LGD, w których skład wchodzi często kilkadziesiąt przedstawicieli różnych sektorów, w tym także mieszkańców. Naturalnym jest, że część członków jest bardziej aktywna i zaangażowana od innych, i to właśnie te osoby w największym stopniu kształtują sposób funkcjonowania LGD. Zatem pomimo bardzo aktywnego udziału części członków, inna część jest mniej zaangażowana i w związku z tym mogą pojawić się np. problemy z osiąganiem kworum na walnych zgromadzeniach członków. Wywiady z przedstawicielami LGD wskazują jednak, że zaangażowanie i aktywność członków jest także pochodną „rozkładu sił” w partnerstwie. Jeżeli LGD zdominowane jest przez samorządy, które wywierają często polityczny wpływ na decyzje, to zaangażowanie innych członków zdecydowanie maleje. W tym kontekście LGD wskazujące na niskie zaangażowanie partnerów jako barierę w działalności to w dużej mierze LGD drugiego typu (o niskiej aktywności).

Na niskie zaangażowanie członków wpływ mogą mieć także czynniki zewnętrzne, związane z niskim poziomem aktywności społecznej na danym obszarze wywołanym brakiem odpowiednich kompetencji w środowiskach lokalnych. Tezę tę potwierdzają wyniki CATI z LGD. Po około 32,7% respondentów wskazało na brak tradycji współpracy oraz na chęć

zaspokojenia partykularnych interesów poszczególnych organizacji/institucji jako bariery współpracy w ramach LGD.

Rycina 102 Jakie widzi Pan/i główne bariery współpracy w ramach LGD? – badanie CATI z LGD



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

Najbardziej oddolny charakter mają te LGD, które działania partnerskie rozpoczęły przez formalnym zawiązaniem się LGD, w których nie dominuje sektor publiczny oraz które są aktywne w zakresie działań aminujących środowiska lokalne do podejmowania różnych inicjatyw oraz w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych (typ pierwszy o najwyższej aktywności – około 22%). Najmniej oddolny charakter mają zaś te LGD, które powstały wyłącznie ze względu na możliwości, jakie daje PROW i pełnią niemal wyłącznie funkcje obsługową w zakresie działania 413 (typ drugi o niskim poziomie aktywności – około 41%). Trzeci typ stanowią LGD o średnim poziomie aktywności (około 41%), które co prawda wciąż pełnią głównie rolę obsługową w zakresie środków osi IV PROW, ale podejmują także dodatkowe inicjatywy.

Po trzecie za istotną barierę w podejściu oddolnym w ramach LEADERA należy uznać brak możliwości składania projektów partnerskich. Doprowadziło to do sytuacji, w której wiele małych niedoświadczonych organizacji w obliczu dużych obciążeń formalnych związanych z wdrażaniem projektów, rezygnowała z ich realizacji, pomimo cennych pomysłów o oddolnym charakterze. Inicjatywy mogłyby być z powodzeniem zrealizowane w partnerstwie, czy to z instytucją publiczną, podmiotem pozarządowym czy gospodarczym. Ponadto, z punktu widzenia łączenia zasobów, wpływu na rozwój lokalny projekty partnerskie niosą dużą wartość dodaną.

Wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie PROW 2007-2013, beneficjentami działania 413 oraz przedstawicielami LGD dostarczają informacji o innowacyjności realizowanych w ramach LSR projektów.

Innowacyjność projektów wdrażanych w ramach LSR jest oceniana dość nisko niemalże przez wszystkich rozmówców. Wskazywano jedynie na pewne elementy projektów/inwestycji, które mogły mieć charakter nowatorski.

Taki stan rzeczy wynika z kilku przyczyn. Nie określono podstawowej definicji innowacji w ramach projektów wdrażanych w ramach LSR, zatem respondenci różnie definiowali to pojęcie. Trudno zatem wyciągać wnioski w zakresie danych dotyczących innowacyjnych operacji bez ujednolicenia definicji innowacji. Bardzo ogólne zapisy o innowacyjności projektów realizowanych w ramach LSR, że w praktyce nie był to element rzeczywiście brany pod uwagę przy wyborze projektów. Jako dobry przykład takich definicji można wskazać definicję innowacji społecznych funkcjonującą w PO KL 2007-2013, a także obecnie w ramach POWER 2014-2020. Formalnie spełnienie kryterium innowacyjności oceniane było w odniesieniu do tego jak wpisuje się w innowacyjne podejście określone w LSR. Różnorodność i niedookreśloność podejść do innowacyjności w LSR powoduje, że trudno jest wskazać spójny katalog projektów innowacyjnych, zawierających innowacyjne elementy czy po prostu nowatorskich dla danego obszaru.

Co więcej, projekty innowacyjne niosą w sobie z definicji większe ryzyko realizacyjne niż bardziej standardowe inicjatywy. Natomiast w ramach całego PROW, a więc i także w ramach projektów wdrażanych w ramach LGD nie było ono dopuszczane. Szczególnie miało to znaczenie dla osób fizycznych i małych firm, które chciały skorzystać z działań skierowanych na wsparcie przedsiębiorczości pozarolniczej, wymogi trwałości oraz zbiurokratyzowanie procedur skutecznie odstraszało wielu potencjalnych beneficjentów.

Podsumowując ten wątek rozważań należy odpowiedzieć na pytani dotyczące tego w jakim stopniu LGD przyczyniły się do osiągnięcia celów LSR, lub szerzej PROW. Odpowiedź na to jest pozytywna z kilka względów. Pierwszy dotyczy faktu, że LGD, podobnie jak LSR są częściami podejścia LEADER, które są wzajemnie powiązane. Warunkują się zatem wzajemnie. Gdyby nie podejście LEADER LSR obejmujące swoim zasięgiem wiele gmin zapewne nie powstałyby (w zdecydowanej większości przynajmniej). Natomiast działalność LGD bez konieczności opracowania LSR doprowadziłaby do znacznego rozproszenia środków. Zatem oba te elementy podejścia LEADER mają swoje uzasadnienie we wzajemnych interakcjach. LGD miały w założeniu umożliwiać realizację tych projektów, które wspierają LSR. Natomiast LSR – na co wskazywaliśmy powyżej – odnosiły się wprost do możliwości jakie stwarzała PROW w ramach osi IV i w większości miały dość ogólny charakter. Taka konstrukcja sprawiła, że rezultaty założone w LSR zostały w zdecydowanej większości osiągnięte (wywiady z LGD, CAPTI z beneficjentami i LGD), poza pewnymi wyjątkami w zakresie działań dotyczących wsparcia przedsiębiorczości. Nie oznacza to jednak, że potrzeba społeczna, na którą LSR miała być odpowiedzią została zaspokojona, osiągnięto jedynie założone rezultaty w zakresie realizacji projektów wpisujących się w daną LSR. Stopień zaspokojenia potrzeb społecznych w danym obszarze nie został w większości przypadków nawet zmierzony. Tu rodzi się pytanie zatem o kryteria wyboru LGD, które powiązane są z kryteriami dotyczącymi LSR. W tym względzie należy zwrócić uwagę na fakt, że ze względu na konstrukcję podejścia LEADER LGD nie konkurowały o prawo realizacji działań na danym obszarze, co sprawia, że konkurs miał charakter confirmacyjny – potwierdzający w

przypadku pozytywnym, że LGD (i LSR) spełnia określone warunki minimalne, uprawniające do pełnienia swojej roli. W naszej ocenie, co należy podkreślić, nawet LGD z najłabszej grupy wnoszą wartość dodaną dla społeczności, w których działają. Jeśli by ich nie było, mieszkańcy, przedsiębiorcy i instytucje miałyby utrudniony dostęp do realizacji projektów (w wielu wypadkach nawet uniemożliwiony). Na etapie oceny LGD i LSR zapewne uwidaczniały się już obszary, nad którymi LGD powinna pracować. Jednak systemowo, w toku ich działań, nie weryfikowano jakości ich pracy i zmian w tym zakresie. Wydaje się, że swojego rodzaju system zewnętrznej weryfikacji jakości działań LGD, jej potencjału był potrzebny, aby z jednej strony uzupełnić ewaluację wewnętrzną, do której LGD są zobowiązane, a z drugiej strony zmotywować LGD do ciągłego rozwoju.

Odnosząc się do kryteriów wyboru LGD (i LSR), należy wskazać, że kryteria, które są wskazane w Programie są sformułowane są prawidłowo, niemniej jednak cechują się dużym stopniem sformalizowania i w naszej opinii powinny być uzupełnione.¹³⁰ Po pierwsze, brak jest oceny ogólnej koncepcji działania LGD (planu działania). Ocena w tym zakresie powinna dotyczyć etapów realizacji działań, uwzględniających specyfikę nie tylko obszaru działania LGD jako całości, ale i poszczególnych społeczności lokalnych charakteryzujących różnym poziomem aktywności. W konsekwencji ocenie powinny podlegać narzędzia pracy zastosowane przez LGD, które swoje uzasadnienie powinny mieć w diagnozie przeprowadzonej na potrzeby LSR. Drugi element, który powinien być uwzględniony w kryteriach dotyczy potencjału LGD do realizacji działań. Dotyczy to zarówno doświadczenia i kompetencji kadry (kluczowe), jak i możliwości technicznych (o mniejszym znaczeniu). Elementem oceny powinna być także ocena analizy ryzyka w działalności LGD, która powinna być sporządzona przez LGD. Analiza powinna obejmować kwestie dotyczące okresów przejściowych, kiedy środki PROW nie są dostępne. Podsumowując, kluczowa byłaby zatem także ocena działalności samych LGD.

6.4.2 Wrażenie projektów współpracy

Wstępem do analizy w ramach tej części będą dane dotyczące realizacji działania 421 (stan na 31.12.2015 – dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Łącznie zrealizowano 223 projekty współpracy (w porównaniu z 154 projektami założonymi w Programie), z czego 189 to projekty międzyregionalne (w porównaniu z 142 założonymi w Programie), a 34 międzynarodowe (w porównaniu z 12 założonymi w Programie). Aktywność LGD w pozyskiwaniu środków była zróżnicowana, aktywne LGD (pierwszy typ i trzeci typ) realizowały kilka projektów (szczególnie pierwsza i trzecia grupa), a mniej aktywne (głównie drugi typ) rzadziej podejmowały kooperację z innymi LGD. Jednak zaznaczyć należy, że dominująca większość LGD projekty współpracy realizowała – szczególnie w zakresie współpracy międzyregionalnej. Należy także odnotować, że wcześniejszemu przygotowaniu podlegało 77 projektów, z czego 33 miały charakter międzynarodowy. Zrealizowane projekty bazowały głównie na wykorzystaniu lokalnych zasobów ludzkich (18% projektów),

¹³⁰ Nie wskazujemy jednak tego wątku w rekomendacjach do wdrożenia, ponieważ LGD w nowym okresie 2014-2020 już działają – zatem rekomendacje nie są tutaj uzasadnione.

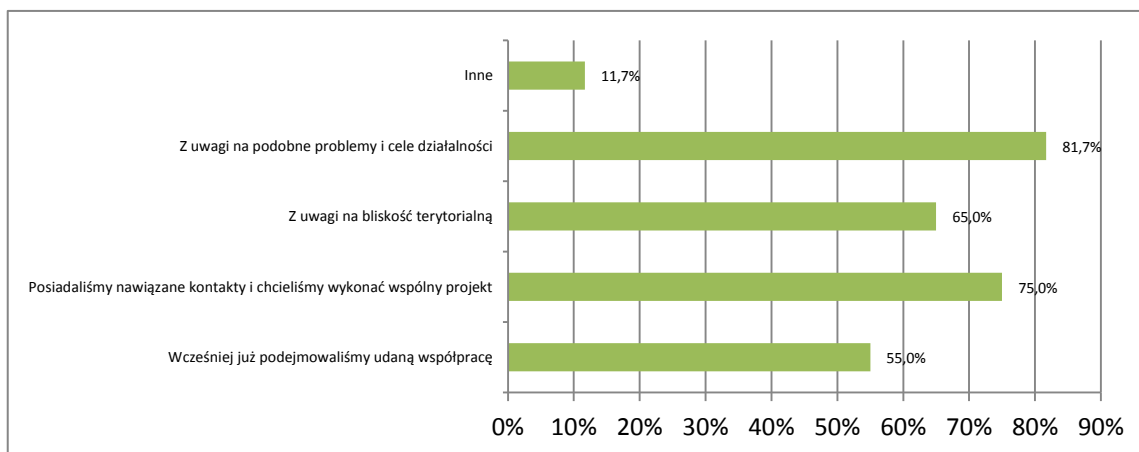
zasobów kulturowych (22%), zasobów turystycznych (21%), zasobów przyrodniczych (19%) oraz zasobów historycznych (22%). Właściwie wszystkie zrealizowane projekty miały dodatkowe cele poza podjęciem współpracy czy wymianą doświadczeń, związane z merytorycznym zakresem podejmowanej współpracy. Warto także zaznaczyć, że 27 inicjatyw było objętych wsparciem przygotowawczym, ale nie zostały zrealizowane, z czego większość (20 projektów) stanowiły projekty międzynarodowe.

Spośród badanych LGD w ramach CATI prawie 96% podjęło działania zakresu współpracy międzyregionalnej, a prawie 37% z zakresu współpracy międzynarodowej. Zdecydowana większość inicjatyw – 65% nie miała wyraźnego inicjatora współpracy – ankietowani respondenci wskazywali na wspólne działania swoje i parterów w zakresie inicjowania współpracy.

W wielu przypadkach, szczególnie w ramach współpracy międzyregionalnej, podejmowanych było kilka projektów współpracy – szczególnie wtedy, kiedy pierwsze doświadczenia w realizacji tego typu projektów były pozytywne. Respondenci wskazywali trzy główne powody nawiązania współpracy:

- podobieństwo problemów i celów działalności (około 82%),
- wcześniejsze kontakty i chęć wspólnej realizacji projektu (75%),
- bliskość terytorialna (65%),
- wcześniejsze dobre doświadczenia we współpracy z partnerami(55%).

Rycina 103 Dlaczego zdecydowali się Państwo na wybór tych partnerów?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

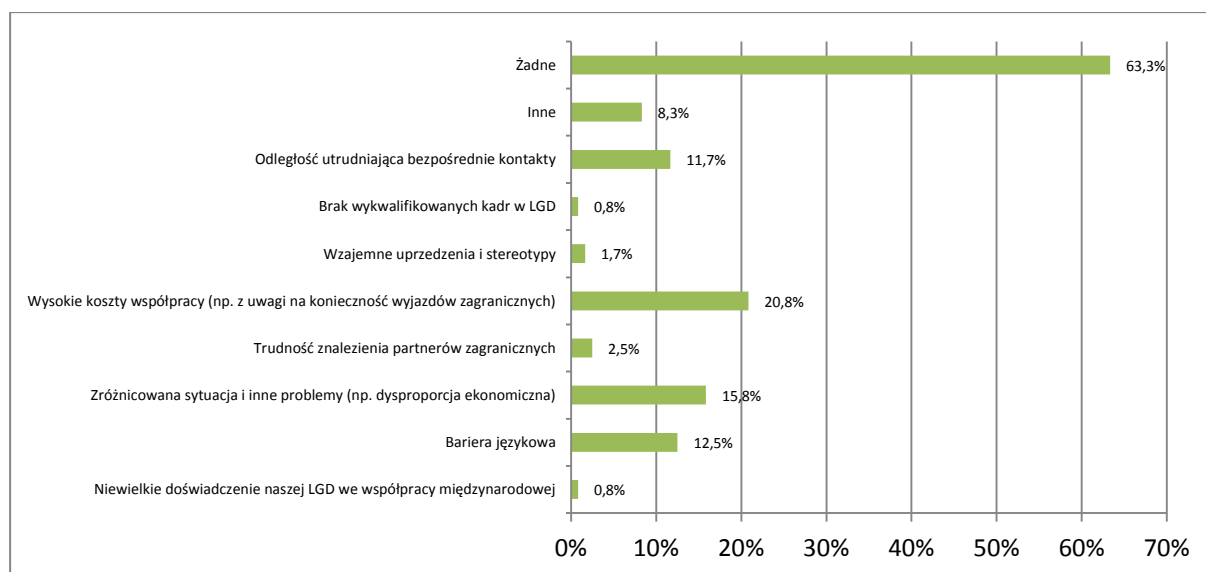
Współpracę rozumianą jako formalną i nieformalną realizację wspólnych projektów kontynuuje większość LGD, ale tylko około 36% w analogicznym partnerstwie jak w przypadku projektów realizowanych w ramach działania 421. Aż 54% ankietowanych LGD wskazuje na kontynuację współpracy, ale tylko z niektórymi partnerami. Jedynie 10% w ogóle nie planuje kontynuacji współpracy. Możemy w tym przypadku mówić o dużej trwałości zawiązanych relacji, a pewna zmiana składów partnerstw w wielu wypadkach jest zapewne naturalnym procesem ucierania się kanałów i schematów współpracy.

Z kolei jako główne powody nie kontynuowania współpracy z (wszystkimi) partnerami wskazywane są takie czynniki jak:

- brak środków finansowych na wspólne działania – 60%,
- brak wspólnych pól działania – 31%,
- formalność współpracy, wymuszona warunkami uzyskania środków – 9%,
- złe doświadczenia we współpracy – 9%.

Przedstawiciele LGD poproszeni zostali także o wskazanie, czy widzą jakieś bariery w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy. Dla projektów współpracy międzyregionalnej 80% respondentów nie wskazało na istnienie żadnych barier. Natomiast w przypadku projektów współpracy międzynarodowej – z założenia trudniejszej – pojawiły się już liczniejsze wskazania na występowanie pewnych problemów we współpracy, choć wciąż 63% nie wskazywało na istnienie żadnych problemów. Około 21% ankietowanych wskazywało na koszty współpracy związane np. z koniecznością odbywania wyjazdów zagranicznych, około 16% na zróżnicowanie sytuacji i inne problemy partnerów, a 12,5% na barierę językową.

Rycina 104 Jakie bariery w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy międzynarodowej Pan/i dostrzega?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI LGD, n=120.

Wyniki te potwierdziły się w wywiadach z przedstawicielami LGD. Nie bariera językowa a konieczność skoordynowania działań na dużą odległość była wskazywana jako podstawowa bariera realizacji projektów współpracy międzynarodowej. Podkreślano także znacznie barier formalno-biurokratycznych – różne zasady wyboru projektów, różne zasady działania LGD w różnych krajach. W przypadku współpracy międzyregionalnej wskazywano na bariery związane z długością procedur i niedogodnościami związanymi z koniecznością stawiania się osobistego partnerów w celu podpisywania np. aneksów czy innych kluczowych dokumentów.

Należy stwierdzić, że podstawowy cel działania dotyczący podjęcia współpracy, wymiany doświadczeń czy wspólnej realizacji działań został osiągnięty w przypadku współpracy międzyregionalnej. Efekty rzeczowe działania, związane z wysokością wydatkowanych środków nie są duże, a odczuwalność przez mieszkańców jego efektów ma charakter punktowy. Niemniej jednak działania stworzyło podstawę do współpracy międzyregionalnej na kolejne okresy. Nieco bardziej pesymistyczne przedstawia się współpraca międzynarodowa, która niejako z definicji jest trudniejsza. Należy jednak wskazać, że znaczna część LGD chce podejmować tego typu inicjatywy, ale potrzebuje wsparcia w swych działaniach, z zarówno na etapie poszukiwania partnera, jak i pisanie wniosku, czy jego realizacji. Potrzeba wsparcia LGD w tym zakresie wynika z różnych przyczyn, związanych z uwarunkowaniami realizacji działań LGD w różnych krajach, koniecznością składania wniosków przez każdego partnera w swoim kraju, co przy różnych schematach wdrażania znacznie komplikowało formalnie proces.

Występuje zróżnicowanie LGD w zakresie realizacji projektów współpracy.

Dominuje współpraca międzyregionalna. Współpraca międzynarodowa ma ograniczony zasięg z różnych względów – trudności w realizacji projektów na odległość, inne uwarunkowania prawne funkcjonowania LGD, różne wymogi formalne w różnych krajach.

Większość LGD planuje kontynuowanie współpracy, ale z reguły tylko z niektórymi partnerami.

Efekty materialne projektów współpracy mają ograniczony zasięg, ale cele w zakresie nawiązania współpracy, wymiany doświadczeń, nabrania zaufania zostały osiągnięte.

6.4.3. Wsparcie beneficjentów przez LGD

Pierwszym krokiem w analizie zdolności aplikacyjnych potencjalnych beneficjentów do ubiegania się o środki PROW 2007-2013 jest wyraźne rozróżnienie dwóch kierunków działań LGD w tym zakresie.

Pierwszy kierunek dotyczy usług informacyjno-doradczo-szkoleniowych związanych z pomocą potencjalnym projektodawcom w opracowaniu wniosku i jego późniejszej realizacji.

Drugi kierunek, dotyczy działań animacyjnych, aktywizujących lokalną społeczność do działania na rzecz danej społeczności. Wymaga on większych kompetencji i większej samoświadomości osób kluczowych w LGD. W szczególności chodzi tu o zaktywizowanie środowisk nieaktywnych, w których zapotrzebowanie na pomoc jest największe.

Osoby, instytucje, które mają pomysł i inicjatywę to grupa także potrzebująca wsparcia, ale już głównie w ramach pierwszego kierunku – w wielu wypadkach wystarczające są dla nich działania informacyjno-doradcze czy szkoleniowe. Pierwszy kierunek z powodzeniem realizowany jest przez większość LGD i stanowi podstawę do realizacji drugiego. Jednak

ograniczenie działalności LGD jedynie do części informacyjno-doradczej i szkoleniowej bardzo zawęża znaczenie i rolę LGD jako aktora lokalnego. Drugi kierunek – zdecydowanie mniej dookreślony, związany z organiczną pracą w społeczności lokalnej, prowadzony jest głównie przez LGD o najwyższej aktywności (typ pierwszy), które służyć mogą jako przykłady dobrej praktyki.

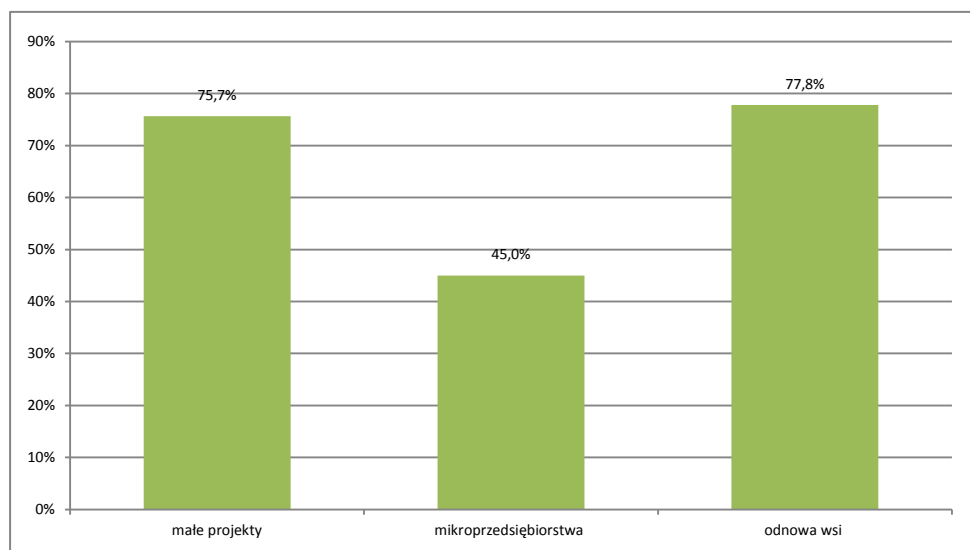
Przedstawiciele LGD w ramach wywiadów jakościowych wskazywali, że na początku realizacji PROW 2007-2013 wydawało się, że szkolenia, spotkania, wizyty studyjne będą mało efektywne. Z czasem okazało się jednak, że one procentują wzrostem zaufania i poznawaniem się ludzi, którzy później dzięki temu realizowali wspólnie projekty. Można zatem stwierdzić, że były wstępem do pracy animacyjnej. Część LGD nie koncentrowała się tylko na organizowaniu szkoleń i spotkań dotyczących ubiegania się o środki PROW. Organizowano także inne działania, np. wizyty studyjne, których celem było inspirowanie i motywowanie ludzi do podejmowania działań gospodarczych, turystycznych i społecznych. Często realizacja jednego projektu motywowała do podejmowania kolejnych inicjatyw.

Co zaskakujące, wiele LGD (szczególnie typ drugi o biskiej aktywności) nie uświadamia sobie konieczności zmiany akcentów w działaniu LGD, aby zwiększyć efektywność i skuteczność partnerstwa, aby w konsekwencji doprowadzić do pozytywnych zmian na obszarach wiejskich.

W dalszej części szczegółowo omówimy wyniki badań w zakresie wsparcia projektodawców przez LGD – głównie w ramach kierunku doradczo-informacyjnego i szkoleniowego. W tym przypadku schemat działania w większości przypadków LGD był analogiczny – konkretne działania informacyjne i edukacyjne zmierzające do pomocy potencjalnym beneficjentom były podejmowane zwykle po ogłoszeniu danego konkursu. Działalność informacyjna pomiędzy konkursami przybierała formę ulotek, folderów rozdawanych podczas lokalnych uroczystości czy spotkań. Rzadko podejmowano szeroko zakrojone działania aktywizujące czy animujące do podejmowania różnych inicjatyw (patrz klasyfikacja LGD dokonana powyżej). Raczej była to pomoc dla osób/instytucji, które były już zainteresowane aplikowaniem. O ile w początkowym okresie działania LGD były to wystarczające działania, o tyle w chwili obecnej konieczne jest podejmowanie działań animujących osoby/organizacje do inicjatyw nie tylko wpisujących się w LSR, ale kluczowych z punktu widzenia poprawy jakości życia na danym obszarze.

Jakość wsparcia udzielanego przez LGD oceniana jest bardzo pozytywnie. Potwierdzają to wyniki badania CATI z beneficjentami działania 413. W przypadku działań dotyczących odnowy wsi i małych projektów ponad 75% respondentów korzystało ze wsparcia LGD. Natomiast dla mikroprzedsiębiorstw odsetek ten wyniósł 45%. Wynik ten wskazuje na problemy zarówno we współpracy z mikroprzedsiębiorcami, jak i z wdrażaniem tego poddziałania, co znalazło swoje potwierdzenie także w wywiadach z przedstawicielami LGD i instytucji wdrażających.

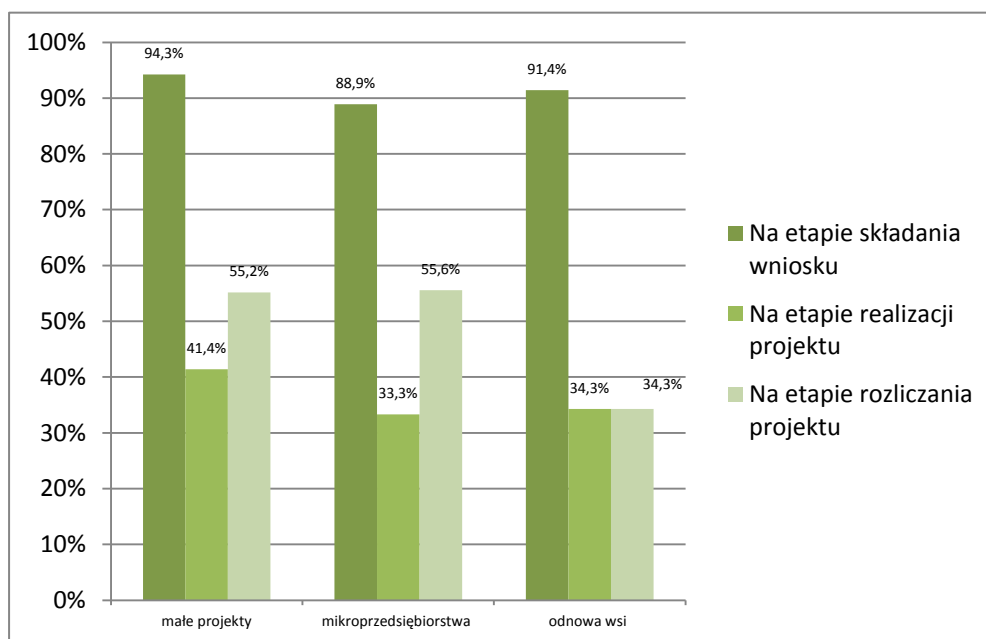
Rycina 105 Czy na etapie składania wniosku, realizacji lub rozliczania projektu korzystał/a Pan/i z jakiejś formy wsparcia (np. konsultacje, szkolenia) ze strony LGD? – CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami działania 413, n=180.

Udzielana pomoc dotyczyła głównie etapu składania wniosku – od 89% (mikroprzedsiębiorstwa) do 94,6% (małe projekty). Na etapie realizacji projektu wsparcie LGD było zdecydowanie mniejsze: od 33-34% (odnowa wsi i mikroprzedsiębiorstwa) do 41,4% (małe projekty). Etap rozliczania to znowu zwiększone zapotrzebowanie na wsparcie LGD: od 55% (małe projekty i mikroprzedsiębiorstwa) do 34,3% (odnowa wsi). Taki podział wydaje się stosunkowo naturalny. Największa pomoc beneficjentom potrzeba była na etapie składania wniosku i jego rozliczania.

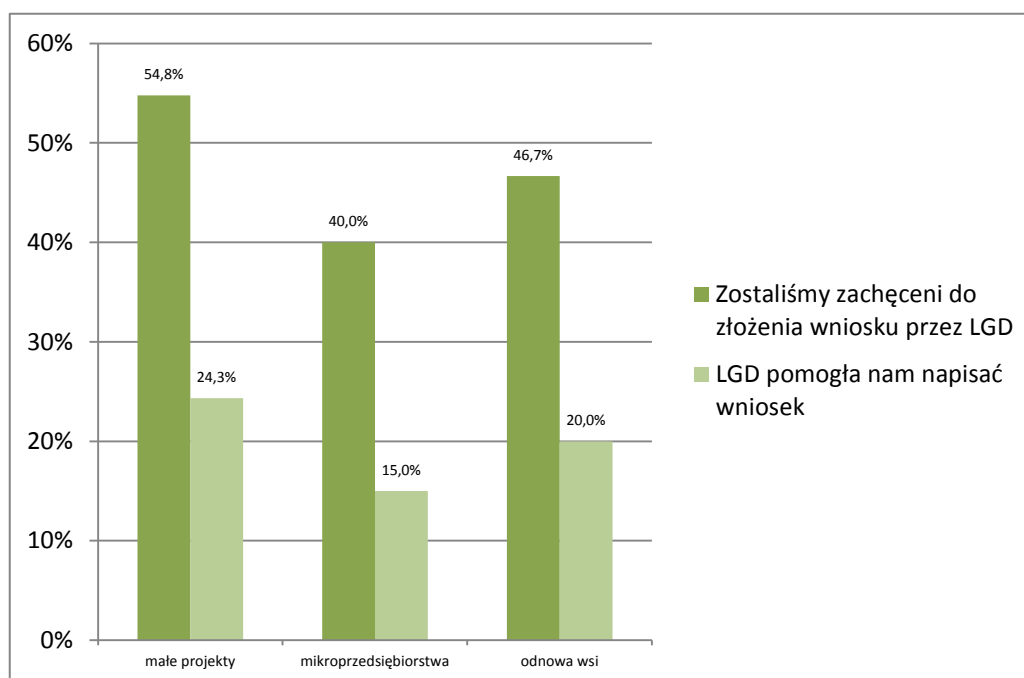
Rycina 106 Na jakim etapie korzystał/a Pan/i z jakiejś formy wsparcia (np. konsultacje, szkolenia) ze strony LGD? – CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami działania 413, n=131.

O aktywności LGD w zakresie zachęcania do ubiegania się o środki świadczy fakt, że znaczna część respondentów wskazała, że powodem aplikowania były działania informacyjne LGD. Wsparcie LGD na etapie składania wniosku o dofinansowanie miało największe znaczenie dla beneficjentów małych projektów, wśród których 55% wskazało, że jednym z głównych powodów aplikowania było zachęcenie do tego przez LGD, a 25% wskazało, że kluczowa była pomoc LGD w napisaniu wniosku. Dla projektów z zakresu odnowy wsi zakres wsparcia LGD na etapie składania wniosku miał także znaczenie, choć mniejsze niż w przypadku małych projektów (47% wskazań na zachęcanie do aplikowania przez LGD i 20% wskazań na znaczenie pomocy LGD przy pisaniu wniosku). Najmniejsze znaczenie zaobserwowano dla mikroprzedsiębiorstw, wśród których 40% wskazuje, że powodem złożenia wniosku była zachęta ze strony LGD, a dla 15% kluczowa była pomoc LGD przy pisaniu wniosku. Można zatem stwierdzić, że wsparcie udzielane przez LGD miało znaczenie, szczególnie dla małych projektów. Na tym tle wyraźnie negatywnie wyróżniają się mikroprzedsiębiorstwa, które w najmniejszym stopniu odczuwają wsparcie LGD. Dodatkowo należy pamiętać, że w przypadku badania CATI realizowanego w ramach niniejszego badania analizowaliśmy jedynie beneficjentów skutecznych, z których znaczna część wcześniej miała plany inwestycji, którą zrealizowała w ramach projektu. Nie analizowaliśmy beneficjentów, którzy nie otrzymali dofinansowania, ani generalnie nie prowadziliśmy diagnozy środowisk lokalnych pod kątem ich aktywizacji przez LGD, zatem wnioskowanie w tym przypadku ma charakter ograniczony.

Rycina 107 Dlaczego zdecydował/a się Pan/i na złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej do LGD? – CATI z beneficjentami działania 413

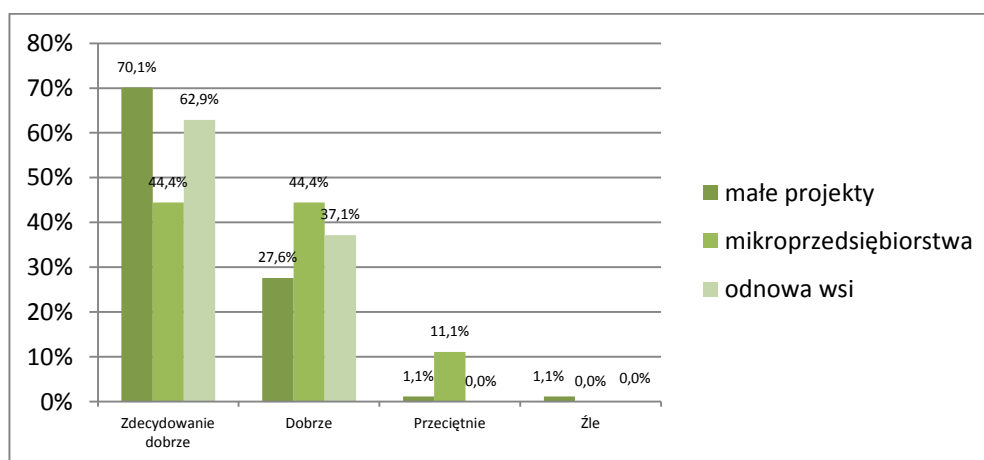


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami działania 413, n=180.

Bezpośrednia ocena jakości wsparcia udzielanego przez LGD jest pozytywna, szczególnie w przypadku małych projektów, dla których odsetek wskazań na bardzo dobrą ocenę działań

LGD jest najwyższy – około 70%. Jedynie dla mikroprzedsiębiorstw około 11% wskazywało na przeciętną ocenę wsparcia. Wyniki te zatem potwierdzają wcześniejsze ustalenia.

Rycina 108 Jak ocenia Pan/i wsparcie udzielone przez LGD? – CATI z beneficjentami działania 413



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami działania 413, n=131.

Co więcej, przedstawiciele LGD w przeważającej większości - 90% (badanie CATI z LGD) wskazywali, że dzięki ich wsparciu poprawiła się jakość złożonych wniosków. Także samoocena LGD wpływu na liczbę składanych wniosków jest pozytywna – około 80% ankieterowanych LGD wskazało, że ich wsparcie miało wpływ na liczbę składanych wniosków. Wyniki te nie są zaskakujące i świadczą o wypełnieniu podstawowej roli LGD w zakresie wsparcia projektodawców.

W przypadku zdolności absorpcyjnych beneficjentów nasza ocena dokonywana jest na podstawie wywiadów jakościowych z przedstawicielami LGD. Wielu rozmówców wskazywało, że zdolność beneficjentów do aplikowania zmieniała się z czasem. Dla beneficjentów instytucjonalnych (gminy, instytucje kultury, itp.) potencjał do aplikowania był stosunkowo duży w porównaniu z innymi grupami beneficjentów i dodatkowo się zwiększał w miarę realizacji kolejnych projektów. W instytucjach tych projekty opracowywało i realizowało z reguły stałe grono wyspecjalizowanych osób, które wzajemnie korzystały ze swojego doświadczenia. Trudno jednak ten pozytywny trend przypisać wyłącznie LGD. W najgorszej sytuacji w tym zakresie były organizacje pozarządowe bez wcześniejszego doświadczenia – ich potencjał do aplikowania był najmniejszy, ale i automatycznie wpływ wsparcia LGD najbardziej zauważalny. W większości nie zanotowano problemów związanych ze zbyt małą liczbą składanych w naborach wniosków za wyjątkiem mikroprzedsiębiorstw. Wynikało to z różnych przyczyn: wymogi formalne, duże ryzyko w przypadku niepowodzenia działalności, specyfika działania firm na obszarach wiejskich, itd. (szerzej kwestie te zostały omówione w rozdziale dotyczącym środowiska pracy).

Zdolność beneficjentów do ubiegania się o środki należy rozpatrywać dwutorowo: w ramach motywacji do działania i podejmowania inicjatyw, które mogą być sfinansowane w ramach PROW oraz w ramach poprawy zdolności do opracowania i realizacji projektów dofinansowanych z PROW.

Działania animacyjne rozumiane jako pobudzanie środowisk do działania na rzecz społeczności lokalnej prowadzone są z reguły przez LGD z pierwszej grupy o wysokiej aktywności. Zakres wpływu całej sieci LGD w tym zakresie jest zatem ograniczony.

Działania wspierające opracowywanie i realizację projektów działania LGD oceniane są bardzo pozytywnie.

6.4.4. Ocena podejścia LEADER

Analiza rzeczywistej wartości dodanej podejścia LEADER dokonana została w oparciu o analizę wywiadów jakościowych z przedstawicielami LGD i beneficjentami działania 413. Wartość dodaną podejścia LEADER rozpatrywać należy w dwóch ujęciach:

- **ujęcie rzeczowe** – dotyczące realizacji większych często wieloprojektowych inwestycji, które tworzą spójną całość, a ich realizacja była możliwa dzięki spójnej wizji w ramach LSR. W wielu wypadkach podjęto kompleksowe działania dotyczące zwiększenia potencjału turystycznego danego obszaru. Z reguły największy efekt tego typu zauważalny był w aktywnych LGD, wdrażających w praktyce podejście oddolne (głównie typ pierwszy i trzeci), a więc tam, gdzie LSR wspierała koncentrację środków na czynnikach rozwoju danego obszaru.

- **ujęcie partycypacyjne** – dotyczące stworzenia platformy współpracy pomiędzy kluczowymi aktorami, służącej tworzeniu angażującej polityki lokalnej. Jednak w tym przypadku skala efektów była różna i zależała od jakości LGD. Dobrym przybliżeniem skali efektów jest sporządzona we wcześniejszej części tego podrozdziału trzystopniowa klasyfikacja LGD.

Pierwszy typ LGD o wysokiej aktywności, grupujący LGD, które współpracę lokalną nawiązały przed formalnym utworzeniem LGD, otrzymały w perspektywie 2007-2013 możliwość przejścia na kolejny poziom rozwoju i stania się istotnym lokalnym aktorem kreującym politykę lokalną.

W przypadku typu drugiego (LGD o niskiej aktywności) w perspektywie 2007-2013 proces mobilizowania aktywności lokalnej dopiero się rozpoczął. Stworzono platformę i możliwości współpracy, wzajemnego poznania i dialogu na poziomie lokalnym, jednak bez wsparcia pozwalającego tym LGD na aktywne włączenie różnych środowisk w realizację LSR istnieje duże prawdopodobieństwo, że wciąż będą one pełnić rolę jedynie obsługową w stosunku do wydatkowania środków w ramach podejścia LEADER. W tej grupie ważne jest, aby w szczególności samorządy miały świadomość znaczenia współpracy w ramach LGD i korzyści jakie przynosi.

Typ trzeci (LGD o średniej aktywności), startujący z niższego poziomu współpracy niż w przypadku pierwszym, zaczął w okresie 2007-2013 dopiero kreować swoją rolę jako istotnego aktora lokalnego, jednak wciąż potrzebuje wsparcia, aby wytworzoną energię lokalną podtrzymać.

Dodatkowo można wyróżnić pewne wspólne dla wszystkich typów LGD zjawiska, które można rozpatrywać w kontekście wartości dodanej LEADERa. Wielu rozmówców z LGD wskazywało, że dla nich wymiernym efektem podejścia LEADER jest pobudzenie aktywności społecznej - w znacznej części efekt ten dotyczy jednak LGD z pierwszej i trzeciej kategorii. Porównując początkowy rok działalności LGD ze stanem obecnym w zakresie aktywności społecznej, różnica jest diametralna. Mieszkańcy często sami zgłaszają się z pytaniami, inicjatywami do LGD. Wszyscy się przyzwyczaili, że LGD prowadzi swoją działalność. Powstają różnego typu formalne lub nieformalne struktury (grupy inicjatywne), a LGD jest tak naprawdę impulsem do tego. Wartym odnotowania jest fakt, że część beneficjentów i członków LGD rozwinęła się, szczególnie proces ten dotyczy gmin, które zaczęły prowadzić działania partnerskie w szerszym zakresie, przy wykorzystaniu także innych źródeł finansowania.

Jako ważny efekt dodany LEADERa wskazywane były także nawiązane relacje, kontakty, integracja społeczności lokalnej nie tylko w obrębie danej gminy, ale w ramach szerszego obszaru działania LGD. W przypadku gmin wyraźnie wskazywano również na zmianę sposobu podejścia do pracy z ludźmi, co oczywiście uzależnione jest od potencjału instytucjonalnego i ludzkiego gminy, jednak ogólnie trend jest zauważalny.

Wartość dodaną można podzielić na dwie części:

rzeczową związaną z wieloprojektowymi, spójnymi inicjatywami, które uruchomiły koło zamachowe rozwoju lokalnego – efekty zauważalny głównie w aktywnych LGD.

partycypacyjną – skala dodatkowych efektów zależna od jakości i aktywności LGD, rozumianą jako zaangażowanie lokalnej społeczności w sprawy lokalne, jak i nawiązywanie relacji na szerszym niż gmina obszarze.

Ocena skali występowania problemów w realizacji projektów dokonana została w oparciu o wyniki badania CATI beneficjentami działania 413. Respondenci w zdecydowanej większości nie wskazują na problemy w realizacji projektów (87%). Pozostała część - 13% wskazywała głównie na problemy natury formalno-prawnej. Ma to swoje potwierdzenie w wywiadach jakościowych z beneficjentami działania 413 i przedstawicielami LGD, które dodatkowo także pozwoliły wskazać kilka rodzajów uwarunkowań (głównie instytucjonalnych) wpływających na realizację działań i osiągnięte rezultaty.

Po pierwsze, wskazywano na duże zbiurokratyzowanie procedur, skutkujące tym, że wielu potencjalnych beneficjentów rezygnowało ze wsparcia, nawet po pozytywnej decyzji o dofinansowaniu. Bardzo dużo wymagań formalnych znacznie utrudniało beneficjentom realizację projektów. Szczególnie widoczne było to w ramach małych projektów,

w przypadku których wymogi formalno-prawno-administracyjne były analogiczne jak dla innych projektów. Także po stronie instytucji wdrażających wysiłek administracyjny konieczny do obsługi małych projektów oceniany był negatywnie. W kontekście oceny beneficjentów natomiast szczególnie negatywne uwagi kierowane są pod adresem Agencji Restrukturyzacji

i Modernizacji Rolnictwa. Respondenci wskazywali na przeciągające się procedury, biurokratyczność, niezrozumiałe wymagania i sposób oceniania, nieracjonalny sposób kwalifikowalności kosztów. Ponadto w negatywnym świetle wskazywano na sposób traktowania beneficjentów przez ARMIR. Należy w tym miejscu jednak poczynić kilka uwag. Po pierwsze, ogromny zakres możliwości, o które mogli aplikować beneficjenci (szczególnie w ramach małych projektów) spowodował duże skomplikowanie zasad ubiegania się o przyznanie pomocy. Zaznaczyć należy, że zasady te wynikały z przepisów UE. ARMIR był niejako na „pierwszej linii”, zatem w wielu wypadkach negatywna ocena ARMIR przez respondentów wynikała z zawitości ogólnych zasad realizacji projektów, a nie związana była z działalnością ARMIR, na którą Agencja miała bezpośredni wpływ. Opóźnienia w obsłudze wniosków związane były z ich dużą liczbą, ale często także z ich „niedojrzałością” czy gorszą jakością, co powodowało duże zaangażowanie czasowe pracowników zajmujących się tymi wnioskami. Nie zmienia to jednak faktu, że jakość obsługi beneficjentów przez ARMIR nie jest oceniana przez beneficjentów pozytywnie.

Po drugie, istotną barierą, szczególnie dla małych podmiotów, był niespełniający wszystkich oczekiwań system zaliczek, który w wielu wypadkach de facto uniemożliwiał realizację projektu. W rozmowach z przedstawicielami LGD w tym kontekście pojawiała się kwestia mniejszej płynności finansowej beneficjentów jako istotna bariera obniżająca możliwości aplikowania o środki, którą refundacyjny charakter dofinansowania dodatkowo wzmacniał.

Po trzecie, dla wielu LGD barierą były bardzo małe środki na funkcjonowanie LGD. Choć jednocześnie część najbardziej aktywnych LGD wskazywało, że to był impuls pobudzających ich do działania i poszukiwania dodatkowych źródeł na funkcjonowanie partnerstwa. Z jednej strony zatem dla mało aktywnych LGD była to dodatkowa bariera w działaniu, dla aktywnych – impuls do działania.

Po czwarte, wskazywano na niedostateczną jakość szkoleń organizowanych dla LGD zakresu zasad realizacji PROW. Pracownikom potrzebne były warsztaty, dyskusja nad bardzo konkretnymi zagadnieniami. Była potrzeba działań edukacyjnych, które pomagałyby uniknąć niejasności w zakresie realizacji projektów. Szczególnie newralgiczne w tej kwestii były kwestie interpretacyjne, które skutkowały niższą jakością wsparcia LGD świadczonego na rzecz beneficjentów, a w konsekwencji błędami w dokumentacji dla beneficjentów.

Po piąte, w wywiadach jakościowych pojawiały się głosy, że z poziomu centralnego należało położyć większy nacisk na ugruntowanie świadomości o LEADERZE w społeczeństwie polskim. Nie było kampanii medialnych, które pozwoliłyby pokazać co to jest LEADER i na czym polega na obszarach wiejskich. Respondenci wskazują, że z tego powodu duża energia została przeznaczona na niwelowanie bariery niewiedzy – czym jest LGD, co robi.

Niejednokrotnie LGD w pierwszym kontakcie spotykały się z nieufnością społeczności lokalnych. Respondenci argumentowali, że gdyby spójna szeroko zakrojona kampania była prowadzona, działania aktywizacyjne byłyby ułatwione i skuteczniejsze.

Po szóste zaś, w wywiadach beneficjentami działania 413 i z przedstawicielami LGD nie pojawia się kwestia związana ze współpracą LGD z innymi sieciami czy organizacjami pomocowymi, parasolowymi, jak np. Regionalnymi Ośrodkami EFS (działającymi od 2005 do 2014 roku), Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej czy np. inkubatorami przedsiębiorczości (świadczącymi usługi dla osób prowadzących działalność gospodarczą lub planujących ją założyć). Część działań tych organizacji, szczególnie w zakresie animacji lokalnej i wsparcia przedsiębiorczości jest zbliżonych celami i zakresem do działań realizowanych przez LGD. Podjęcie współpracy w tej kwestii zwiększyłoby znaczenie skalę oddziaływania, poprawiając skuteczność podejścia LEADER.

Do kluczowych uwarunkowań instytucjonalnych w realizacji działań w ramach podejścia LEADER należy zaliczyć: zbiurokratyzowanie procedur i duże wymogi formalne, brak zaliczkowania, niewielkie środki na funkcjonowanie LGD, zbyt mało działań ujednolicających interpretację różnych kwestii pomiędzy LGD a instytucjami wdrażającymi czy wyjaśniających niejasności, brak wiedzy o LEADERZE i LGD w społecznościach lokalnych, brak współpracy z innymi sieciami pomocowymi.

Punktem wyjścia do oceny stopnia dopasowania Programu w zakresie osi IV do potrzeb beneficjentów jest weryfikacja czy wymogi dotyczące zapewnienia zintegrowania zasobów, podmiotów bądź celów¹³¹ mogły być wystarczające dla zapewnienia nie tylko zgodności z LSR, ale także dla wywołania zmiany społecznej, która LSR miały przynieść. W tym celu wydaje się uzasadnione myślenie przez pryzmat grup docelowych działań, które mogły być różne

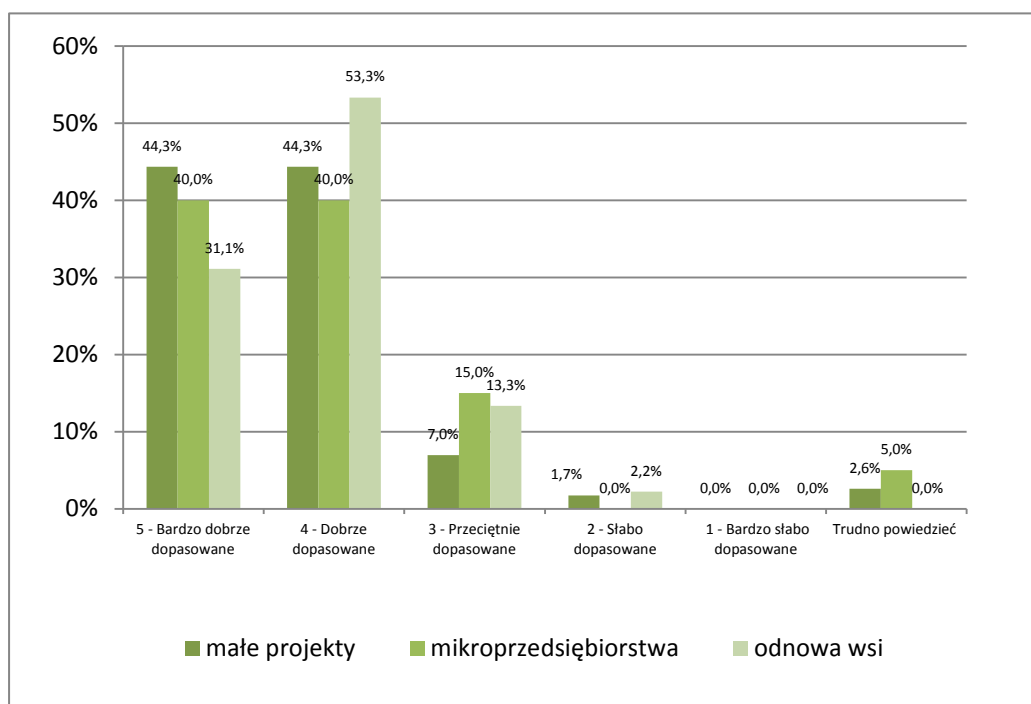
w ramach różnych LSR. Ma to szczególne znaczenie w przypadku tzw. działań miękkich w ramach działania 413. W praktyce, wymogów takich nie było, co sprawiało, że interwencje w wielu wypadkach była rozproszona i nie celowała bezpośrednio w rzeczywiste problemy danego obszaru. Wynika to także w znacznej części z konstrukcji samych LSR, które opracowywane były w ten sposób, aby nie ograniczać żadnych możliwości i aplikowania o środki podmiotom uprawnionym z danego obszaru LGD, co w praktyce oznacza, że były bardzo zbieżne z zakresem wsparcia PROW. Dodatkowo, zapisy o zintegrowaniu podmiotów, zasobów i celów były na tyle ogólne, że ich uzasadnienie w wielu wypadkach nie było skomplikowane.

Natomiast ocena dopasowania oferowanego wsparcia do potrzeb beneficjentów, którzy ostatecznie zrealizowali projekty dokonana w oparciu o wyniki badania CATI jest bardzo pozytywna, od 80% wskazań na dobre lub bardzo dobre dopasowanie dla mikroprzedsiębiorstw do ponad 88% dla małych projektów. Negatywnych odpowiedzi

¹³¹ Będące osią kryteriów wyboru projektów w zakresie działania 413 – szczególnie małych projektów.

właściwie nie zanotowano. Można zatem przypuszczać, że beneficjenci generalnie zadowoleni są z zakresu wsparcia.

Rycina 109 W jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach LEADERA odpowiadało Pani/a potrzebom (lub potrzebom organizacji, którą Pan/i reprezentuje)?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI z beneficjentami działania 413, n=180.

Wiele kontekstowych informacji dostarczają wywiady jakościowe z przedstawicielami LGD i beneficjentami działania 413, w których pojawiają się wypowiedzi dotyczące nie tylko dopasowania do potrzeb beneficjentów rzeczywiście realizujących projekty, ale także do potrzeb różnych grup społecznych na wsiach.

Wyniki badania wyraźnie wskazują na problemy z działaniami w zakresie działalności gospodarczej. Oprócz wymienionych powyżej problemów związanych z wymogami formalnymi realizacji projektu, niespełnianym wszystkich wymagań systemem zaliczkowania czy wymaganiami w zakresie trwałości projektów, wielu respondentów wskazywało, że wykluczenie usług rolniczych z katalogu wspieranych działań gospodarczych z jednej strony działało odstraszająco na beneficjentów, z drugiej zaś powodowało ukrywanie prawdziwej przyczyny realizacji projektu. Miało to miejsce np. w przypadku zakupu maszyn na wynajem, które obok wykorzystania w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, służyły także rozwojowi gospodarstwa rolniczego beneficjenta¹³². Pomimo jednak tych głosów, nieuzasadnione z punktu widzenia wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wydaje się włączenie tych usług do katalogu działań objętych wsparciem.

¹³² Było to często główną przyczyną realizacji projektu.

Ponadto wskazywano, że zarówno założenia podejścia LEADER zawarte w PROW 2007-2013, jak i same LSR nie wskazywały na potrzebę kierowania wsparcia w szczególności do istotnych grup społecznych na wsiach (np. młodzieży, kobiet, osób starszych), które doświadczają szczególnych problemów na obszarach wiejskich. Nie było żadnego rozróżnienia czy wskazania na potrzebę wspierania specyficznej grupy defaworyzowanej. W założeniach takie szerokie podejście bez wskazywania konkretnych grup miało zapewnić zintegrowanie i wielosektorowość wsparcia, ale w rezultacie jedynie ogólne wskazanie na mieszkańców obszarów wiejskich rozpraszało interwencję. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tutaj, aby z poziomu centralnego kierować wsparcie do określonych grup społecznych na obszarach wiejskich, ale o wskazanie, że potrzeby tych grup powinny być zbadane i dokładnie przeanalizowane, tak aby na poziomie lokalnym sprofilować wsparcie. Ogólność zapisów w PROW 2007-2013 w tym zakresie oraz pewnego rodzaju „niedojrzałość” dużej części LGD w momencie opracowywania LSR spowodowała, że LSR nie uwzględniały specyficznych potrzeb różnych grup społecznych. Nie chodzi o to, aby wykluczać inne grupy społeczne, ale aby premiować słabsze czy defaworyzowane. Efektem dodatkowym była aktywność kobiet zrzeszonych w szczególności w Kołach Gospodyń Wiejskich, które stały się prawdziwymi liderkami społecznymi w zakresie aktywności lokalnej na obszarach wiejskich – pomimo faktu, że nie było specjalnie dla nich kierowanych działań.

Podsumowując ten wątek rozważań należy zatem zastanowić się jaki powinien być kierunek przyszłych interwencji w ramach podejścia LEADER i czy można w tym zakresie sformułować konkluzje/najlepsze praktyki. Odpowiedź na to pytanie jest wielowątkowa i znalazła swoje odzwierciedlenie we wcześniejszych częściach raportu. W tym miejscu dokonujemy jedynie podsumowania tych wątków.

Jako dobre praktyki w kontekście podejścia LEADER należy wskazać LGD, które zostały zaklasyfikowane przez nas do pierwszej grupy, a więc te, które charakteryzują się następującymi cechami:

- są aktywne w pozyskiwaniu także innych niż PROW środków na swoje działania, co pozwala na poszerzenie skali działań,
- prowadzą aktywne działania animujące społeczność lokalną do działania,
- działalność LGD ma rzeczywiście partycypacyjny charakter – w szczególności decyzje LGD nie są zdominowane przez samorządy lokalne,
- pełną rolę kluczowego aktora (a nawet lidera) lokalnego.

Ocena dopasowania do potrzeb oceniania jest dwutorowo: w zakresie dopasowania projektu do potrzeb beneficjenta, jak i dopasowania wymogów interwencji PROW w ramach osi IV (szczególnie działanie 413) do potrzeb lokalnych.

Ocena dopasowania projektu do potrzeb beneficjenta jest bardzo pozytywna. Jednak ani założenia podejścia LEADER, ani LSR wskazywały na potrzebę kierowania wsparcia (lub rozważenia kierowania wsparcia) do istotnych grup społecznych na wsiach: młodzieży,

kobiet, osób starszych, a ogólność wymogów w zakresie zapewnienia zintegrowania zasobów, podmiotów i celów nie zapewniała w stopniu dostatecznym koncentracji interwencji na najbardziej kluczowych grupach z punktu widzenia danej społeczności lokalnej.

Niniejsze cechy są katalogiem działań, które powinny LGD podejmować. W części dot. rekomendacji wskazaliśmy na sposoby wsparcia LGD w tym procesie.

Jak wskazaliśmy powyżej pewnym mankamentem podejścia LEADER w latach 2007-2013 była jakość LSR, a w szczególności ich ogólność i tworzenie „pod Program”. Jakość i trafność LSR ma kluczowe znaczenie dla pobudzania rozwoju lokalnego, co dodatkowo jest wzmocnione faktem, że bez LGD myślenie strategiczne o rozwoju danego obszaru, złożonego z kilku współpracujących ze sobą gmin (w rozumieniu zarówno instytucji publicznych, jak i sektora pozarządowego, biznesu i mieszkańców) nie miałoby miejsca w znacznej części przypadków (LGD z drugiej i trzeciej grupy). Z tego punktu widzenia wprowadzenie wsparcia przygotowawczego w celu podniesienia kompetencji LGD i społeczności lokalnych, szkolenie i tworzenie sieci kontaktów oraz wypracowanie mechanizmów współpracy i włączania lokalnych społeczności w celu przygotowania i wdrożenia LSR należy ocenić pozytywnie. W części rekomendacyjnej zawarliśmy pozostałe rekomendacje dotyczące wsparcia powstawania dobrej jakości LSR.

W tym kontekście szczególny nacisk powinien być położony na prawidłowość prowadzenia diagnozy potrzeb i zasobów danego obszaru, która powinna być podstawą do wyznaczania kierunków działania. Kluczowy dla jakości i trafności LSR jest związek pomiędzy diagnozą a kierunkami działania. W perspektywie 2007-2013 częstym przypadkiem był brak lub bardzo powierzchowny związek, wynikających jedynie z formalnych wymogów. Diagnoza będąca podstawą wyznaczania kierunków działania powinna w szczególności identyfikować grupy defaworyzowane. Identyfikacja grup defaworyzowanych powinna mieć odzwierciedlenie w kryteriach lokalnych. Nie chodzi o to, aby wykluczać projekty na rzecz innych grup, ale aby premiować projekty na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Ponadto, nacisk powinien być położony na cykliczność diagnozy (tj. jej cykliczną weryfikację), także pod kątem ewentualnych zmian w kierunkach działania. Warto w tym kontekście także wspierać LGD w realizacji działań dotyczących prawidłowej ewaluacji LSR, uwzględniającej nie tylko poziom produktów, ale także rezultatów i oddziaływania. Takie podejście pomimo formalnych założeń nie było w wielu wypadkach w LGD obecne. Nie rekomendujemy natomiast precyzowania zakresu działań, jakie mogą być realizowane w ramach LGD. Po pierwsze, precyzyjny katalog działań będzie miał potem odzwierciedlenie w kierunkach rozwoju zawartych w LSR (niezależnie od potrzeb danego obszaru). Po drugie zaś, celem LEADERA jest między innymi tworzenie kompetencji lokalnych w zakresie partycypacyjnego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym, a wszelkie próby zamykania i precyzyjnego określenia zakresów możliwych do realizacji działań będą w tym kontekście nieskuteczne. Podsumowując, należy wspierać szeroko rozumiane kompetencje lokalne sprzyjające

rozwojowi, bo to one są gwarantem trwałości podejścia LEADER i dopasowania działań do potrzeb lokalnych.

6.4.5 Podsumowanie

W ramach podejścia LEADER działalność podjęło 336 LGD, co jest wynikiem znacznie przekraczającym założenia. Przełożyło się to na większą niż zakładano liczbę ludności oraz powierzchnię objętą realizacją tzw. małych projektów oraz inicjatyw z zakresu odnowy wsi. Efekty realizacji osi IV w zakresie środowiska życia znacznie przekroczyły zakładane efekty zarówno w zakresie podmiotowym¹³³ i rzeczowym¹³⁴. Realizacja zakładanych wielkości w zakresie środowiska pracy w ramach podejścia LEADER nie powiodła się w pełni. Liczba utworzonych miejsc pracy (działanie 311) oraz zakładana liczba gospodarstw rolników, którzy podjęli działalność pozarolniczą nie została osiągnięta.

Nastąpiła pełna realizacja wydatków w odniesieniu do aktualnego Planu Finansowego dla osi IV. W strukturze wydatków publicznych w ramach działania 413 dominują projekty z zakresu odnowy wsi - ponad 63%, kolejne 25% stanowią małe projekty, a pozostała część przeznaczona została na projekty dotyczące rozwoju przedsiębiorczości.¹³⁵ W przypadku działania 421 dominują projekty międzyregionalne – 90%.

Wpływ PROW na jakość działania samorządów, szczególnie w aspekcie współpracy z różnymi aktorami nie jest jednoznaczny. Z jednej strony podkreśla się fakt, że PROW stworzył ramy, możliwości współpracy i dialogu pomiędzy różnymi aktorami lokalnym w ramach LGD. Samorządy otworzyły się na współpracę i nowe inwestycje (choć głównie dominuje współpraca pomiędzy gminami), zwiększyła się trwałość władz. Z drugiej zaś wskazuje się na liczne mankamenty działania LGD, które zmniejszają ich zaplanowane oddziaływanie w środowiskach lokalnych, jak np. ich techniczna rola jako kolejnej instytucji zaangażowanej we wdrażanie środków pochodzących z UE, wywieranie wpływu politycznego na decyzje LGD czy utożsamianie działań LGD z działalnością samorządów.

Dla działania 413 skala efektu deadweight uzależniona jest od typu działania i rodzaju beneficjenta. W przypadku mikroprzedsiębiorstw jest on największy w porównaniu do małych projektów i z zakresu odnowy wsi. Wyniki te są zgodne z ustaleniami dla osi III. Podejście LEADER zmniejszało skalę efektu deadweight, szczególnie w zakresie małych projektów. Dla działań dotyczących współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej skala efektu deadweight jest niewielka, szczególnie dla projektów międzynarodowych. Ze względu na obsługowy charakter działania 431 w stosunku do LGD skala efektu deadweight w wąskim ujęciu była znikoma. W szerszym ujęciu związanym z podejmowaniem współpracy pomiędzy

¹³³ Liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach realizowanych przez LGD, liczba podmiotów, które uzyskały wsparcie doradcze i szkoleniowe LGD.

¹³⁴ Liczba zbudowanych / odbudowanych / odnowionych obiektów.

¹³⁵ Struktura wydatków na poszczególne poddziałania determinuje strukturę beneficjentów. Największą kwotę środków wdrażali beneficjenci instytucjonalni.

partnerami tworzącymi LGD bez finansowania PROW skala efektu deadweight związana jest z potencjałem i aktywnością LGD w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Duża ogólność LSR i ich stosunkowo duże wzajemne podobieństwo nie odzwierciedla w pełni oddolnego podejścia LEADER. Najbardziej oddolne działania prowadzą te LGD, których członkowie zaczęli współpracować przez formalnym zawiązaniem się LGD, w których nie dominuje sektor publiczny oraz które są aktywne w ramach działań animujących środowiska lokalne do podejmowania inicjatyw rozwojowych – pełnią zatem funkcję istotnego aktora lokalnego (grupa pierwsza LGD o największej aktywności – około 20%). Najmniej oddolny charakter mają zaś te LGD, które powstały wyłącznie ze względu na możliwości, jakie daje PROW i pełnią niemal wyłącznie funkcje obsługową w zakresie działania 413 (grupa druga LGD o niskiej aktywności – 40%). Grupę trzecią - pośrednią o średniej aktywności (około 40%) stanowią LGD, które rozwijają się, nadal pełnią głównie funkcję obsługową w zakresie środków PROW, ale podejmują pewne inicjatywy na rzecz pozyskiwania innych środków i podejmowania szerzej zakrojonych inicjatyw z zakresu rozwoju lokalnego.

Innowacyjność projektów wdrażanych w ramach LSR jest oceniana dość nisko niemalże przez wszystkich rozmówców. Wskazywano ewentualnie jedynie na pewne elementy projektów/inwestycji, które mogły mieć charakter nowatorski.

Występuje zróżnicowanie LGD w zakresie realizacji projektów współpracy. Dominuje współpraca międzyregionalna, której zasięg jest powszechny. Współpraca międzynarodowa ma natomiast ograniczony zasięg z różnych względów¹³⁶. Efekty materialne projektów współpracy mają ograniczony zasięg, ale cele w zakresie nawiązania współpracy, wymiany doświadczeń zostały osiągnięte.

Wartość dodaną realizacji działań w ramach podejścia LEADER można podzielić na dwie części: rzeczową (związaną z wieloprojektowymi, spójnymi inicjatywami, które uruchomiły koło zamachowe rozwoju lokalnego – efekty zauważalne głównie w aktywnych LGD oraz partycypacyjną (związaną ze wzrostem zaangażowania lokalnej społeczności w sprawy lokalne, jak i nawiązanie relacji na szerszym niż gmina obszarze).

Ocena dopasowania projektu do potrzeb beneficjenta jest bardzo pozytywna. Ani założenia podejścia LEADER, ani LSR nie wskazywały na potrzebę kierowania wsparcia do istotnych grup społecznych na wsiach: młodzieży, kobiet, osób starszych, które doświadczają wielu problemów.

Ogólność wymogów w zakresie zapewnienia zintegrowania zasobów, podmiotów i celów (zarówno na poziomie Programu, jaki LSR) nie zapewniała w stopniu dostatecznym koncentracji interwencji na najbardziej kluczowych grupach z punktu widzenia danej społeczności lokalnej.

¹³⁶ Np. trudności w realizacji projektów na odległość, inne uwarunkowania prawne funkcjonowania LGD w różnych krajach, różne wymogi formalne w różnych krajach.

7 Rekomendacje

Lp.	Wniosek z raportu (w tym podrozdział)	Nazwa rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji (opis)	Adresat rekomendacji
Wpływ PROW (III/IV oś) na środowisko pracy				
1.	<p>Z przeprowadzonych badań terenowych wynika, że część działalności – zwłaszcza tych z działania 311 – cechuje niska trwałość i brak perspektyw rozwoju. Badania pogłębione wnoszą, że beneficjenci, którzy już w tym momencie utrzymują się z pozarolniczych źródeł lub chcą do tego dążyć, często mają problemy z identyfikacją i wyborem kierunków rozwoju swoich firm. Niejednokrotnie pojawiały się opinie o zapotrzebowaniu na wsparcie doradcze co do wyboru profilu działalności w kontekście uwarunkowań rynkowych czy konkretnych technologii, jakie warto zakupić w ramach projektu. Beneficjenci potrzebowali również pomocy w zdobywaniu rynków zbytu.</p> <p>(podrozdziały 4.3.1, 4.3.4)</p>	<p>Wprowadzenie systemu wsparcia doradczego dla rolników/ mieszkańców obszarów wiejskich, korzystających z dofinansowania na założenie lub rozwijanie działalności pozarolniczej. Pomogłoby to ukierunkować wsparcie na ważne sektory czy lokalne lub regionalne potrzeby. Ograniczyłoby także skalę zjawiska „kupowania wszystkiego”, tylko z powodu dostępu do środków. Wzmocniłoby także trwałość interwencji, gdyż firmy miałyby większą szansę przetrwać na rynku.</p>	<p>-współpraca z istniejącymi instytucjami (np. ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju lokalnego lub regionalnego) w zakresie pomocy wnioskodawcom i beneficjentom.</p> <p>-zapewnienie doradztwa przed złożeniem wniosku w celu przygotowania realnego biznesplanu.</p> <p>-wprowadzenie doradztwa do schematu wsparcia:</p> <p>1) w formie wydzielonej kwoty np. w ujęciu procentowym w stosunku do kwoty projektu. Z tego typu doradztwa przedsiębiorca mógłby korzystać przez cały okres realizacji projektu (np. kwestie takie jak marketing, sprzedaż, aspekty prawne, podnoszenie konkurencyjności);</p> <p>2) zastosowanie dwuetapowego wsparcia, na zasadach znanych np. z interwencji prowadzonej przez PARP (<i>Paszport do eksportu</i>). Przedsiębiorca w pierwszym etapie opracowywałby wspólnie z doradcą biznesplan, i dopiero po zweryfikowaniu czy jego założenia są słuszne, czy zamierza podjąć się jego realizacji i w jaki sposób, mógłby w drugim etapie otrzymać wsparcie inwestycyjne.</p>	Instytucja zarządzająca i wdrażająca PROW

2.	<p>Alokacja początkowo dedykowana działaniu 312 została w połowie przesunięta na realizację innych działań. Interwencja ta posiadała jednak bardzo duży, choć niewykorzystany potencjał. Do niepowodzenia w wykorzystaniu środków przyczyniło się zbyt długie przygotowywanie ram prawnych i organizacyjnych, co skutkowało późnym uruchomieniem pierwszego naboru. Dodatkowo pojawiły się problemy, na które zbyt późno reagowano (np. brak naboru w 2012 r.) i liczne bariery biurokratyczne.</p> <p>(podrozdziały 4.1.1; 4.4.1)</p>	<p>Wprowadzenie mechanizmów zapewniających sprawne wdrażanie nowych instrumentów, umożliwiających identyfikowanie występujących problemów.</p> <p>Ogólną rekomendacją jest przyłożenie szczególnej uwagi na wdrażanie nowych instrumentów tj. planowanie ich z wyprzedzeniem i nadaniem im priorytetowego charakteru.</p>	<p>-prowadzenie bieżących analiz wdrażania interwencji, i na tej podstawie podejmowanie szybkich działań naprawczych.</p> <p>-stworzenie systemu monitorowania pojawiających się problemów, ich zbierania i weryfikowania oraz ustalenie sposobu ich rozwiązywania (odpowiedzialności i procedury).</p>	Instytucja zarządzająca i wdrażająca PROW
3.	<p>Problemem zarówno w przypadku działania 311 jak i 312 był wysoki stopień skomplikowania dokumentacji aplikacyjnej. Wnioskodawcy nie byli odpowiednio przygotowani do procesu aplikowania, stąd też pojawiało się bardzo dużo wniosków niskiej jakości. Dodatkowo zastanawiający jest niski współczynnik sukcesu w aplikowaniu, zwłaszcza w działaniu 312, w którym duża część alokacji nie została spożytkowana. Przyczynić się do tego mogły długotrwałe procedury uzupełnień oraz sprzeczne interpretacje zasad obowiązujących wnioskodawców.</p> <p>(podrozdział 4.4.1)</p>	<p>Uproszczenie dokumentacji i procedur, ułatwiające aplikowanie i podnoszące jakość wniosków.</p>	<p>-upraszczanie dokumentacji z myślą o mieszkańcach terenów wiejskich, często niewykształconych i nie mających na co dzień do czynienia z pracą biurową:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) testowanie dokumentacji w drodze eksperymentów (z grupą potencjalnych odbiorców), 2) analiza językoznawcza (w zakresie zrozumiałości tekstu i możliwych uproszczeń) <p>-stosowanie jednoznacznych wytycznych wobec wnioskodawców – zapewnienie spójnych interpretacji przez instytucje</p> <p>-kierowanie spójnej informacji na temat obowiązujących zasad; proste i jasne komunikowanie wprowadzanych zmian (np. wysyłanie informacji drogą komunikacji preferowaną przez wnioskodawcę, wraz z potwierdzeniem)</p>	Instytucja zarządzająca i wdrażająca PROW

4.	<p>Zasadniczym problemem, który wpłynął na to, że działanie 311 w małym stopniu sprzyjało różnicowaniu gospodarki terenów wiejskich, był fakt otwarcia interwencji dla działalności związanych z rolnictwem. Nie można oczywiście powiedzieć, że tego typu inwestycja w rozwój usług rolniczych nie jest potrzebna, jednak należy zdawać sobie sprawę, iż w dużej mierze nie zrealizuje ona celu zróżnicowania źródeł dochodów mieszkańców obszarów wiejskich. W tym kontekście istotny był również relatywnie mały nacisk na wspieranie gospodarstw niewielkich obszarowo.</p> <p>(podrozdział 4.3.1)</p>	<p>Wsparcie dotyczące tworzenia nowych przedsiębiorstw, sprzyjające różnicowaniu dochodów mieszkańców wsi, należy ukierunkować na działalność pozarolniczą i dedykować je osobom posiadającym gospodarstwa generujące niski dochód.</p>	<p>Potencjalne zmiany w zakresie wsparcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> -wyłączenie z możliwości wsparcia operacji w zakresie usług związanych z rolnictwem -zwiększenie nacisku na ocenę zasadności działalności i potencjału jej rozwoju (np. w ramach opisywanego wcześniej doradztwa). <p>Potencjalne zmiany co do grupy odbiorców:</p> <ul style="list-style-type: none"> -kierowanie w pierwszej kolejności wsparcia do gospodarstw o najniższej wielkości ekonomicznej (np. poprzez preferencje w systemie oceny) 	Instytucja zarządzająca PROW
Wpływ PROW (III/IV oś) na środowisko życia				
1	<p>Jednym ze zidentyfikowanych problemów w zakresie wdrażania działania 321 były zbyt późno i w sposób nieprzygotowany wprowadzane zmiany zakresu przedmiotowego wsparcia. Dotyczyło to m.in. szerokopasmowego Internetu i mikroinstalacji prosumenckich. Skutkowało to, szczególnie w przypadku pierwszego wskazanego</p>	<p>Podniesienie użyteczności wsparcie przez konsultowanie i terminowe wprowadzanie zmian zakresu Programu</p>	<p>1) Zdając sobie sprawę, że wdrażanie programu musi odbywać się w sposób elastyczny, uwzględniający zmiany uwarunkowań w otoczeniu, zalecamy by konieczne modyfikacje zakresu wsparcia były identyfikowane i komunikowane potencjalnym beneficjentom możliwie szybko, tak by mogli oni się do tych proponowanych zmian odnieść i przygotować. Na przykładzie programu zakończonej perspektywy można przyjąć, że 2012 był ostatnim możliwym momentem na wprowadzanie dodatkowych typów wsparcia. Zaś wprowadzenie wsparcia mikroinstalacji prosumenckich w połowie 2015 roku</p>	IZ PROW

	<p>typu wsparcia, znikomym zainteresowaniem wnioskodawców, nieosiągnięciem odczuwalnych efektów wsparcia, koniecznością przesunięcia środków na inne działania w końcowej fazie realizacji Programu (3.2, 5.3).</p>		<p>odbyło się już zdecydowanie za późno.</p> <p>2) Mimo konieczności szybkiego komunikowania i wprowadzania zmian. Zalecamy również, by wszystkie zmiany, przede wszystkim uzupełnianie zakresu wsparcia o dodatkowe typy operacji, były poprzedzane konsultacjami - badaniem zainteresowania wśród potencjalnych beneficjentów. Doświadczenie mijającej perspektywy pokazują, że wiarygodność wyników takich konsultacji będzie zależęć m.in. od formy i precyzji zadawanych pytań. Przykładowo potencjalni beneficjenci wyrażali wstępnie dość duże zainteresowanie wsparciem w zakresie szerokopasmowego Internetu np. w województwie dolnośląskim, które jednak nie przełożyło się na podpisane umowy, po tym gdy znane już były szczegółowe warunki wsparcia, realizacji i eksploatacji projektu. Konieczne zatem będzie wskazanie w ramach konsultacji wszystkich szczegółów w tym uwarunkowań prawnych, a także skonfrontowanie ewentualnych potrzeb z potrzebami wsparcia w innych obszarach (np. czy gmina jest zainteresowana dofinansowaniem projektu w zakresie szerokopasmowego Internetu, czy dofinansowaniem kolejnego projektu w zakresie infrastruktury wodociągowej).</p> <p>3) Skuteczniejszym, choć bardziej czasochłonnym i skomplikowanym formalnie sposobem badania faktycznego zapotrzebowania i gotowości do realizacji projektów nowego typu, są pilotaże. Ponownie odwołując się do przykładu infrastruktury szerokopasmowego Internetu w oparciu o jeden pilotażowy nabór wniosków w jednym wybranym województwie można było zgromadzić wystarczającą wiedzę by wycofać się z wprowadzania tego typu wsparcia w ramach całego programu, ze względu na brak zainteresowania. Proponujemy rozważyć stosowanie</p>	
--	---	--	---	--

			takiego narzędzia w ramach PROW 2014-2020.	
2	<p>W zgodnej opinii przedstawicieli samorządów lokalnych – wnioskodawców PROW oraz przedstawicieli samorządów województw zaangażowanych w obsługę projektów wybranych działań PROW, zakres wsparcia oferowany w działaniach 321 i 313, 322, 323 odpowiadał na potrzeby beneficjentów. Z wypowiedzi wynika również, że o ile potrzeby w zakresie podstawowej infrastruktury są nadal w dużym stopniu niezaspokojone, to wsparcie zaspokojenie potrzeb w obszarze infrastruktury kulturalnej, rekreacyjnej jest już na wysokim poziomie.</p> <p>Jeżeli chodzi o brakujące typy wsparcia to najbardziej odczuwanym był brak możliwości dofinansowania inwestycji drogowych. Kolejne wskazywane obszary to infrastruktura społeczna – oświatowa i zdrowotna (5.2, 5.3).</p>	Dostosowanie zakresu wsparcia do potrzeb odbiorców.	Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami na okres 2014-2020 wsparcie w zakresie infrastruktury technicznej powinno koncentrować się na infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej i drogowej. W związku z ograniczonym budżetem PROW zidentyfikowane potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej powinny być zaspokajane w ramach poszczególnych RPO zgodnie z ustaleniami Umowy Partnerstwa.	IZ PROW, IZ RPO

3	<p>Choć kierunki wsparcia przyjęte dla działań 313, 322, 323 były powszechnie oceniane jako trafne, to za zdecydowanie nieadekwatną względem potrzeb uznano skalę wsparcia. Suma alokacji na oba działania stanowiła jedynie 12,7% sumy wszystkich wydatków w Programie (5.3).</p>	<p>Zwiększenie skali wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.</p>	<p>Z perspektywy skuteczności interwencji w obszarze środowiska życia konieczne jest zwiększenie nakładów na przedmiotowe interwencje. Może to się odbyć m.in. przez zmianę proporcji alokacji i przeniesienie części wsparcia z sektora rolnictwa na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich – poprawę środowiska życia. Innym rozwiązaniem jest zapewnienie skuteczniejszej realizacji celów w zakresie podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich wskazanych w PROW z wykorzystaniem środków w ramach programów polityki spójności (m.in. lepsza koordynacja, komplementarność wsparcia, zwiększenie szans wnioskodawców z gmin wiejskich na skuteczne konkutowanie o środki RPO z wnioskodawcami z gmin miejskich [np. preferencje w kryteriach, gwarantowane pule środków]).</p>	IZ PROW
4	<p>Przyjęty system kryteriów oceny projektów dla działania 321 budzi pewne wątpliwości.</p> <p>1) Dwa kryteria - najwyżej punktowane dotyczące podstawowego dochodu podatkowego gminy oraz dotyczące bezrobocia w powiecie – wyraźnie promowały gminy o słabym potencjale rozwojowym, w tym ograniczonych możliwościach generowania wkładu własnego. Równocześnie przyjęto jednak kryterium premiujące wysokość deklarowanego wkładu własnego, które niejako stoi w</p>	<p>Modyfikacja systemu kryteriów wyboru projektów</p>	<p>Poprawie jakości systemu kryteriów mogą służyć następujące rozwiązania.</p> <p>1) Jeżeli celem IZ jest zapewnienie podstawowych usług w gminach o najniższym potencjale rozwojowym, jednym z możliwych rozwiązań jest wydzielenie odrębnej puli środków dla takich gmin, tak by nie musiały konkurować wysokością wkładu własnego. W ramach takiej puli możliwe byłoby podniesienie maksymalnego poziomu dofinansowania z 75% do np. 90%, co mogłoby być odpowiedzią na identyfikowany w przypadku niektórych gmin problem zapewnieniem wkładu własnego.</p> <p>2) Wskazane byłoby określenie odrębnej puli kryteriów bądź przynajmniej kryterium odnoszącego się do wskaźnika zwodociągowania dla projektów dotyczących łącznie gospodarki wodnej i gospodarki ściekowej.</p> <p>3) Wskazane jest podniesienie minimalnej liczby punktów potrzebnej do dofinansowania budowy targowiska.</p>	IZ PROW

	<p>sprzeczności z powyższymi i częściowo ogranicza ich efekt.</p> <p>2) W przypadku operacji dotyczących gospodarki wodnej premiowany jest niski wskaźnik zwodociągowania zaś w przypadku operacji dotyczących gospodarki ściekowej wysoki wskaźnik zwodociągowania. W związku z faktem, że dopuszczone a nawet dodatkowo premiowane są operacje dotyczące łącznie gospodarki wodnej i gospodarki ściekowej, podczas ich oceny dochodzi do sytuacji, że ta sama cecha jest zarówno atutem jak i wadą.</p> <p>3) Za sam fakt, iż operacja dotyczy przebudowy, remontu lub wyposażenia targowiska stałego wniosek otrzymywał 2 pkt. Równocześnie w rozporządzeniu wskazano, iż warunkiem przyznania pomocy na operacje dotyczące budowy targowiska stałego – jest uzyskanie co najmniej 1 punktu.</p> <p>4) Konstrukcja katalogu kryteriów sprawiała, że operacje niektórych typów były faworyzowane względem</p>		<p>4) Co do zasady operacje różnych typów powinny mieć możliwość otrzymania tej samej liczby punktów podczas oceny. Preferencje określonych typów wsparcia mogą przyjąć formę limitów finansowych na poszczególne typy interwencji, albo odrębnego kryterium, które wprost premiowałoby wybrane typy operacji względem innych. Takie rozwiązanie jest bardziej przejrzyste dla oceniających i przede wszystkim wnioskodawców.</p> <p>5) Wskazane jest przyjęcie co najmniej jednego kryterium odnoszącego się do skali efektów dla każdego typu operacji. Kryteria takie mogą odnosić się o wielkości rzeczywistych lub relatywnych, np. liczba gospodarstw podłączonych do sieci wodociągowej, moc zainstalowana z OZE, albo % mieszkańców gminy objęty systemem zbiórki odpadów, % wzrost liczby użytkowników szerokopasmowego Internetu w gminie. To zalecenie odnosi się również do obszaru infrastruktury społecznej.</p>	
--	---	--	--	--

	<p>innych w sytuacji gdy ogłaszano dla nich wspólny nabór w ramach jednej puli środków. Nie jest jasne czy różnice te odzwierciedlały świadome preferencje IŻ.</p> <p>5) Dla wszystkich typów operacji brakuje kryteriów odnoszących się do skali spodziewanego efektu osiągniętego dzięki realizacji inwestycji. Takie podejście obniża efektywność programu i może działać demotywująco na wnioskodawców (5).</p>			
5	<p>Istnieje szereg przesłanek wskazujących, iż efektywność wsparcia PROW zależy od koordynacji z działaniami podejmowanymi w ramach innych programów operacyjnych, przede wszystkim RPO i komponentem regionalnym POKL (w perspektywie 2014-2020 w RPO). Wskazują na to np. problemy z ograniczonym wykorzystaniem infrastruktury społecznej świetlic, które mogły by być miejscem realizacji aktywności w ramach EFS. Brak koordynacji z RPO i PORPW był również wskazywany jako bariera skutecznego wykorzystania</p>	Lepsza koordynacja wsparcia PROW z RPO	Harmonogramy naborów obu programów – PROW i RPO - w każdym z regionów powinny pozwalać na realizację zintegrowanych inwestycji w obszarach w których jest to konieczne. W obu programach wskazane jest stosowanie kryteriów zapewniających komplementarność. Przykładowo w ramach RPO premiowane mogłyby być inwestycje drogowe na obszarach wiejskich stanowiące kontynuację, kolejny etap inwestycji finansowanej z PROW. Podobnie w ramach działań miękkich RPO premiowane mogą być aktywności podejmowane w oparciu o infrastrukturę społeczną wspartą z PROW. Analogicznie w PROW dodatkowo premiowane powinny być projekty, które uzupełniają inwestycje realizowane z RPO bądź projekty, w ramach których zawarto zobowiązanie złożenia uzupełniającego projektu (np. drogowego, w zakresie aktywizacji) w ramach RPO. Niewywiązanie się z takiej deklaracji może być podstawą do zwrotu całości uzyskanego	IZ PROW, IZ RPO, MR

	wsparcia PROW na infrastrukturę Internetu szerokopasmowego. W obecnej perspektywie istotne będzie również uzyskanie efektu synergii w obszarze inwestycji drogowych, bowiem limity wsparcia w tym zakresie w PROW nie pozwolą samodzielnie na rozwiązanie problemów komunikacyjnych (3.2, 5.3).		wsparcia, bądź jego istotnej redukcji. Taka koordynacja obu programów na poziomie regionu wymagałaby zapewne zwiększenia kompetencji i swobody samorządów województw w zakresie kształtowania m.in. kryteriów wyboru projektów, określania regionalnych priorytetów wsparcia (np. koncentracji na projektach drogowych z pominięciem infrastruktury wodno-kanalizacyjnej bądź odwrotnie).	
6	<p>Skuteczną realizację programu, w tym reagowanie na wyzwania z nią związane ograniczają mankamenty systemu monitoringu utrudniające wiarygodne śledzenie postępów w realizacji i ich efektów. Do problemów zauważonych w trakcie realizacji ewaluacji należą m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ brak jednolitych i przestrzeganych procedur gromadzenia, agregacji, przetwarzania, przekazywania danych z poziomu projektów na poziom województw i poziom centralny, ▪ brak elektronicznego systemu wymuszającego gromadzenie, przetwarzanie i przesyłanie danych w 	Zwiększenie użyteczności i wiarygodności systemu monitoringu	<p>Proponujemy opracowanie udoskonalonego systemu monitoringu, w którym wyeliminowane zostaną wskazane mankamenty. System ten powinien zawierać jasne reguły gromadzenia, przetwarzania danych, agregowania ich z poziomu projektów na poziom województwa i kraju. Realizację procedur znacznie ułatwiłby elektroniczny system, do którego dostęp miałyby wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie PROW 2014-2020. Za wzór może tutaj służyć System informatyczny SL 2014 funkcjonujący na potrzeby polityki spójności. Automatyczne reguły sprawdzania, sumowania, walidacji danych powinny zminimalizować liczbę błędów we wprowadzanych danych.</p> <p>Wskazane jest przeprowadzenie dezagregacji wskaźników programowych na poziom projektów i następnie agregacji danych projektowych na poziom Programu, tak by m.in. uniknąć ryzyka podwójnego liczenia jednostek. Wszystkie wskaźniki poziomu programu</p> <p>i projektów powinny posiadać jasne definicje wyjaśniające wszystkie pojęcia i wskazujące sposób obliczania, co powinno zapewnić porównywalność danych z</p>	ARiMR

	<p>jednolitej formie,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wynikające z powyższych błędy w gromadzonych danych¹³⁷, ▪ brak reguł agregacji wartości wskaźników z poziomu projektów na poziom programu doprowadził do problemu wielokrotnego zliczania tych samych jednostek¹³⁸, ▪ dla wskaźników nie opracowano definicji i instrukcji liczenia ich wartości, co rodzi ryzyko, że są one różnie rozumiane i liczone w poszczególnych województwach i przez poszczególnych beneficjentów, ▪ nie określono wartości docelowych dla poszczególnych województw, co wielokrotnie pojawiało się w trakcie wywiadów z ich przedstawicielami, którzy twierdzili, iż nie są w stanie 		<p>poszczególnych projektów i województw. Warto również rozważyć wprowadzenie wskaźników rezultatu, które wnioskodawcy byliby zobowiązani monitorować po zakończeniu realizacji projektów. Wskaźniki te dotyczące najczęściej użytkowników (np. osób faktycznie przyłączonych do sieci, użytkowników Internetu, uczestników imprez sportowych, kulturalnych) pozwalałyby na oszacowanie faktycznych efektów Programu.</p> <p>Dane powinny być gromadzone i przechowywane nie tylko w postaci zagregowanej, tzn. na każdym etapie realizacji programu powinien być możliwy dostęp do indywidualnych wartości wskaźników każdego projektu i, tak by mogły one podlegać kontroli i przede wszystkim przetworzeniu w dowolnych sposób.</p>	
--	--	--	--	--

¹³⁷ np. wg projektu sprawozdania za 2015 liczba km wybudowanych sieci wod-kan finansowanych z PROW w niektórych województwach przekracza liczbę wszystkich km sieci wybudowanych tam w tym okresie, zaś liczba beneficjentów operacji jednego z typów jest wyższa niż liczba wszystkich beneficjentów działania 321.

¹³⁸ Co prowadzi m.in. do absurdalnych wniosków, iż liczba osób objętych ulepszonymi usługami w ramach działania 313, 322, 323 przekracza w niektórych województwach liczbę wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich.

	<p>powiedzieć, czy cele zostały zrealizowane.</p> <ul style="list-style-type: none"> System wskaźników ogranicza się w zasadzie do produktów. Rezultaty to tylko dwa ogólne wskaźniki osób objętych ulepszonymi usługami¹³⁹. 			
Wpływ PROW (IV oś) na kapitał społeczny				
1	<p>LGD są zróżnicowane między sobą pod kątem skali prowadzonych działań. LGD z grupy pierwszej o wysokim poziomie aktywności prowadzą działania animacyjne przyczyniające się do rozwoju lokalnego, pozyskują inne niż PROW środki na swoje działania, a sektor publiczny nie dominuje ich działalności. Działania LGD z drugiej grupy o niskim poziomie rozwoju sprowadzają się w głównej mierze do obsługi ogłaszanych konkursów, nie prowadzą one działań animujących środowiska nieaktywne do podejmowania działań, a sektor publiczny ma decydujący wpływ na decyzje partnerstwa. LGD z trzeciej grupy o średnim poziomie</p>	<p>Przeprowadzenie szczegółowej diagnozy LGD pod kątem współpracy i potrzeb rozwojowych.</p> <p>Stworzenie systemu dzielenia się wiedzą w ramach LGD, które przybierać mogą różne formy: szkolenia, warsztaty, treningi, coaching, mentoring, baz wiedzy, spotkania integrujące sieć LGD.</p>	<p>Zalecenie 1a: w celu szczegółowego dopasowania działań wspierających LGD nakierowanych na poprawę jakości ich działania uzasadnione jest przeprowadzenie bardziej szczegółowej diagnozy wszystkich LGD. W szczególności chodzi o analizę sieciową, a więc zbadanie z kim LGD podejmują współpracę, jaki jest jej charakter i jakość, zarówno w ramach swoich własnych środowisk LGD, jak i na zewnątrz. Zidentyfikowane zostaną w ten sposób z jednej strony potrzeby rozwojowe LGD, jak i możliwe będzie przeprowadzenie pełnej i ścisłej klasyfikacji wszystkich LGD. Dobrym rozwiązaniem wydaje się opracowanie narzędzia do autodiagnozy LGD w tym aspekcie, których wyniki byłyby agregowane i analizowane na poziomie kraju. Narzędzie to powinno także obejmować aspekty związane z zapotrzebowaniem edukacyjnym LGD w zakresie prowadzonej działalności, które wykorzystane będzie jako punkt wyjścia do opracowania systemu dzielenia się wiedzą w ramach sieci LGD.</p> <p>Zalecenie 1b: wydaje się uzasadnione, aby stworzyć</p>	MRiRW, UM, LGD, KSOW

¹³⁹ Co prawda dane dotyczące wartości osiągniętych są gromadzone w podziale na typy operacji, ale wartości docelowe nie zostały tak opracowane, więc dane te mają ograniczoną wartość.

	<p>aktywności rozpoczęły już kreowanie swojej roli jako rzeczywistego aktora lokalnego, ale wciąż ich działalność koncentruje się na „obsłudze” konkursów. Wyzwaniem jest, aby LGD szczególnie z drugiej i trzeciej grupy poprawiły jakość i skuteczność swoich działań. (podrozdział 6.4.1, 6.3.2)</p>		<p>możliwości (także finansowe) dzielenia się wiedzą pomiędzy LGD. LGD z pierwszej grupy są doświadczone, mają kadre o wysokich kompetencjach. Zaangażowanie tych LGD we wsparcie słabszych LGD podniosłoby nie tylko jakość działań sieci, ale poprawiło poziom współpracy, promowałoby dobre praktyki i zwiększało spójność wewnętrzną sieci. Chodzi w tym wypadku zarówno o różne formy szkoleniowe-warsztatowo-treningowe, jak i bardziej stałe formy jak np. mentoring. W ten sposób najlepsze LGD wspomagałyby słabsze – „uczyłby je” dzielić się swoim doświadczeniem w ramach różnych form edukacyjnych: szkoleń, warsztatów, treningów, a nawet coachingu czy mentoringu. Wsparcie to powinno dotyczyć także rozszerzania działalności LGD, aby słabsze LGD miały większe szanse na przetrwanie w obliczu zaprzestania finansowania z PROW.</p> <p>Jednym z pomysłów na wsparcie dzielenia się wiedzą o technicznym charakterze jest stworzenie bazy wiedzy , na której umieszczane byłyby przydatne dokumenty, opracowania, narzędzia pracy, materiały, itp.</p> <p>Kolejnym pomysłem na integrację LGD, która sprzyja wewnętrznej spójności sieci, dzielenia się wiedzą czy promowania dobrych praktyk jest organizowanie spotkań całej sieci (raz w roku, raz na dwa lata) pod nazwą np. Ogólnopolskie dni LGD. Wydarzenie takie mogłoby odbywać się za każdym razem w innym miejscu, aby LGD działające na obszarze, na którym odbywa się spotkanie czuły się „niejako” gospodarzami tych spotkań. Spotkanie powinno mieć formę dyskusji, warsztatów, podczas których przedstawiciele LGD debatowaliby nad kluczowymi kwestiami związanymi z ich pracą. Dzieliliby się dobrymi praktykami i nawiązywali kontakty.</p>	
--	---	--	--	--

2	Jedynie najaktywniejsze LGD prowadzą działania animacyjne. Ujawnia się wyraźna potrzeba wsparcia LGD w prowadzeniu roli animacyjnej w zakresie kreowania rozwoju lokalnego i aktywizowania podmiotów w celu realizacji LSR. Rola animatora (tj. osoby prowadzącej działania animacyjne) ma szczególne znaczenie w zakresie identyfikacji środowisk nieaktywnych, problematycznych, potrzebujących wsparcia, których aktywizacja ma znaczenie dla rozwoju obszaru działania LGD. (podrozdział 6.4.1, 6.3.2)	Wyodrębnienie zadań i roli animatora wśród funkcji jakie powinna pełnić LGD wraz z opracowaniem modułu wsparcia tych osób w pełnieniu ich roli.	<p>Zalecenie 2: pierwszym krokiem jest wyodrębnienie zadań i roli animatora wśród funkcji jakie powinna pełnić LGD. Chodzi w tym wypadki zarówno o precyzyjne określenie zadań, jak i zakresu niezbędnych kompetencji.</p> <p>Kolejnym krokiem jest wsparcie animatorów – zarówno kompetencyjne (np. w opisywanych w powyższych zaleceniach formach), jak i w formie udostępniania narzędzi do pracy dostosowanych do pracy animatorów LGD. Wydaje się dobrym rozwiązaniem, aby do opracowywania zakresu realizowanych działań, profilu kompetencyjnego, zakresu wsparcia czy dopasowanych do pracy animacyjnej LGD działań powołać grupę osób, które w LGD już pełnią taką rolę, a które zostaną zidentyfikowane np. w ramach analizy sieci, czy innych działań.</p>	MRiRW, UM, LGD, KSOW
3	Wyzwaniem jest identyfikacja najlepiej działających LGD. Jest to kluczowa informacja potrzebna na wielu poziomach. Po pierwsze w ramach rozpowszechniania dobrych praktyk, po drugie w ramach tworzenia systemu dzielenia się wiedzą w sieci LGD, w tym również w zakresie działań LGD. (podrozdział 6.4.1, 6.3.2)	Identyfikacja najlepszych LGD (najlepszych praktyk) np. poprzez konkurs na najlepsze LGD w Polsce.	<p>Zalecenie 3: jednym z pomysłów dotyczących identyfikacji najbardziej aktywnych LGD jest ogłoszenie konkursu na najlepszą LGD w Polsce. W tym przypadku kluczowe jest dokładne określenie kryteriów, zgodnie którymi nastąpi wybór zwycięzcy konkursu.</p> <p>Identyfikacja najlepszych LGD nastąpiłaby także w ramach opisaną powyżej analizy sieciowej.</p>	MRiRW, UM, LGD, KSOW

4	<p>Problem w skuteczności oddziaływania PROW w ramach podejścia LEADER jest jakość LSR. W ramach PROW 2007-2013 LSR pisane były „pod Program”, cechowały się dużą ogólnością zapisów. Pomimo poprawy, jaka ma miejsce obecnie, dalej wyzwaniem wydobyć w ramach LSR lokalności odzwierciedlającej potrzeby obszaru działania LGD, równocześnie uwzględniając wymogi PROW. (podrozdział 6.4.1)</p>	<p>Wsparcie opracowania i realizacji LSR na meta poziomie poprzez opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących przygotowania LSR wysokiej jakości (w tym wytycznych dotyczących procesu partycypacji różnych grup społecznych).</p>	<p>Zalecenie 4: potrzebne jest wsparcie opracowania i realizacji LSR na meta poziomie. Chodzi o opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących tego, co należy wykonać, aby LSR była wysokiej jakości, tj.: jak prowadzić diagnozę potrzeb lokalnych, jak prowadzić konsultacje w ramach partycypacyjnego procesu tworzenia LSR, jak monitorować realizację LSR, jak prowadzić ewaluację LSR, etc. Należy wskazać raczej szczegółowe wymogi do tworzenia LSR, nie gotowe kierunki działania. Kanałem wsparcia może być opisany powyżej system dzielenia się wiedzą, wsparty jedynie o dodatkowych (zewnętrznych) ekspertów (w razie potrzeby).</p> <p>Na tym etapie należy opracować szczegółowe definicje wielu pojęć, które mają wpływ na lokalne kryteria wyboru, jak innowacyjność działań i projektów.</p> <p>Znaczną pomocą w realizacji tego zalecenia byłaby identyfikacja najlepszych LSR oraz promocja dobrych praktyk w ich tworzeniu i realizacji w całej sieci. Obok wymienionych w wyżej opisanych zaleceniach działań, pomocna może być realizacja konkursu na najlepszą LSR – tj. najlepiej opracowaną, spełniającą odpowiednie kryteria, w szczególności zakresie partycypacyjnego opracowania.</p>	<p>MRiRW, UM, LGD</p>
5	<p>Potrzeba zachowania ciągłości działań realizowanych w ramach LSR z perspektywy 2007-2013, szczególnie w wypadku dużych wieloetapowych inwestycji będących kołami zamachowymi rozwoju danego obszaru. (podrozdział 6.4.1)</p>	<p>Premiowanie projektów będących kontynuacją, dalszym ciągiem inwestycji zrealizowane w poprzednich konkursach lub w PROW 2007-2014.</p>	<p>Zalecenie 5: uzasadnione jest premiowanie projektów będących kontynuacją, dalszym ciągiem tego co już było zrealizowane w poprzednich konkursach lub poprzednim PROW. Jednym z rozwiązań jest wprowadzenie do LSR kategorii inwestycji strategicznych LSR i ich istotne premiowanie przy wyborze. Pozwoli to na koncentrację wsparcia na konkretnych dobrze zidentyfikowanych i zdiagnozowanych obszarach/grupach.</p>	<p>MRiRW, UM</p>

6	<p>Potrzeba dobrej i systematycznej współpracy między LGD a UM, opierającej się na dzieleniu wiedzą i doświadczaniem, tak aby jakość obsługi beneficjenta była jak najlepsza, a kontakt z nim jak najszybszy i najprostszy. Potrzeba wspólnej pracy nad najtrudniejszymi kwestiami – LGD powinno być partnerem dla UM, tak aby zasób wiedzy w LGD i UM był wspólny. Istnieje potrzeba partnerskich relacji pomiędzy tymi instytucjami. Barię w tych relacjach jest także duża dysproporcja w sankcjach za opóźnienia czy niedopełnienia formalności, nieproporcjonalnie większa dla LGD. (podrozdział 6.4.4)</p>	<p>Wspieranie rzeczywistej partnerskiej współpracy pomiędzy UM a LGD poprzez np. określenie ram takiej współpracy i jej wspieranie, zapewnienie dostępu do precyzyjnej wiedzy w zakresie wdrażania aplikowania i realizacji projektów, nie tylko dla UM, ale i dla LGD.</p>	<p>Zalecenie 6: wydaje się uzasadnione określenie ram takiej współpracy i jej wspieranie. Kluczowe jest także zapewnienie dostępu do precyzyjnej wiedzy w zakresie wdrażania aplikowania i realizacji projektów, nie tylko dla UM, ale i dla LGD.</p>	<p>MRiRW, UM, LGD</p>
7	<p>LGD nie współpracują właściwie z innymi sieciami wsparcia, jak np. sieci wsparcia przedsiębiorców czy Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej, które adresują swoje działania często do podobnej grupy osób. (podrozdział 6.4.4)</p>	<p>Podjęcie współpracy z innymi sieciami wsparcia o zasięgu krajowym, lokalnym i regionalnym. Współpraca ta może okazać się szczególnie korzystna dla skuteczności działań wspierających przedsiębiorczość pozarolniczą (np. z siecią punktów konsultacyjnych, inkubatorami</p>	<p>Zalecenie 7: w celu uniknięcia niepotrzebnego dublowania się działań, wzmocnienia oddziaływania LGD i poprawy spójności wsparcia na rzecz beneficjentów, wydaje się uzasadnione rozpoznanie zakresu przenikania się działań LGD i innych sieci pomocowych. Kolejnym krokiem byłoby ustalenie pól i zakresu ewentualnej współpracy, która powinna być wspierana na poziomie lokalnym. Raczej chodzi w tym wypadku o wskazywanie korzyści ze współpracy i zachęcanie LGD jej podjęcia niż odgórne do niej zmuszanie. W szczególności w obliczu problemów z wdrażaniem działań dla przedsiębiorców rozeznanie możliwości współpracy z sieciami wsparcia przedsiębiorców jest uzasadnione.</p>	<p>MRiRW, UM, LGD</p>

		przedsiębiorczości, itp.).		
8	Istotnym problemem w działalności wskazywanym przez LGD jest ich niska rozpoznawalność. Miało to szczególne znaczenie w początkowym okresie wdrażania PROW 2007-2013, choć wciąż na początku wdrażania okresu 2014-2020 istnieje potrzeba prowadzenia działań promocyjnych. (podrozdział 6.4.4, 6.4.1, 6.4.3)	Realizacja kampanii promującej działalność LGD, ale przede wszystkim możliwości jakie stwarza podejście LEADER w obecnej perspektywie.	Zalecenie 8: uzasadnione jest, aby rozważyć możliwość realizacji kampanii promującej działalność LGD, i przede wszystkim możliwości jakie stwarza podejście LEADER w obecnej perspektywie. Ze względu na stopień zaawansowania wdrażania podejścia LEADER rekomendujemy, aby kampania miała charakter głównie regionalny, (a komponent krajowy miał charakter uzupełniający), tak aby w regionie promowane były już działania konkretnych LGD (to przyczynić się może do utrwalenia tych dobrych trendów, przykładów i będzie podwaliną dla podejmowania nowych inicjatyw) – z użyciem regionalnych i lokalnych mediów. Ponadto, należy różnicować działania promocyjno-informacyjne w zależności od czasu (początek perspektywy, koniec perspektywy). W przypadku działań ogólnoinformacyjnych na poziomie kraju warto rozważyć kampanię typu: „szukaj lokalnie, bo jest tam LGD”. W kontekście spójnej kampanii ważna jest także obecność LGD na istotnych wydarzeniach, np. festynach itp., ze względu na fakt, że ludzie pamiętają te wydarzenia i są tam obecni. ¹⁴⁰	MRiRW, UM, LGD
9	Wystąpiły trudności w realizacji projektów międzynarodowych na dwóch etapach. Pierwszy dotyczący pozyskania partnera zagranicznego, oraz drugi dotyczący ostatecznego przystąpienia do realizacji projektu partnerskiego. Było to wynikiem różnego sposobu funkcjonowania	Promocja idei projektów międzynarodowych poprzez pokazanie korzyści, jakie płyną ze współpracy międzynarodowej oraz stworzenie możliwości dotarcia do partnerów	Zalecenie 9a: uzasadnione jest, aby ułatwić szanse pozyskania partnerów zagranicznych dla LGD. Z jednej strony potrzebna jest promocja idei projektów międzynarodowych o pokazanie korzyści, jakie płyną ze współpracy międzynarodowej. W tym przypadku przydatne byłyby doświadczenia LGD, którą takie projekty zrealizowały. Z drugiej strony zaś potrzebne jest stworzenie możliwości dotarcia do partnerów zagranicznych, np. poprzez organizację forum LGD z różnych krajów. Jeśli	MRiRW, UM

¹⁴⁰ Na podstawie CAPI z mieszkańcami.

	LGD w różnych krajach. (podrozdział 6.4.2)	zagranicznych. Powołanie swojego rodzaju punktu kontaktowego w sprawach związanych z projektami współpracy.	<p>takie forum odbyłoby się w Polsce, miałoby to bardzo pozytywny wpływ wizerunkowy i ułatwiłoby nawiązanie kontaktów z innymi LGD. W przypadku braku możliwości organizacji tak dużego wydarzenia, uzasadnione jest pośredniczenie w kontaktach poprzez np. zbieranie fiszek pomysłów na projekt i rozsyłanie ich do LGD z innych krajów poprzez krajowe instytucje wdrażające. Alternatywą jest stworzenie portalu, na którym LGD polskie i zagraniczne mogłyby poszukiwać partnerów umieszczając informacje o sobie i swoich pomysłach na współpracę. Działania w tym względzie powinny być skoordynowane z działaniami Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW).</p> <p>Zalecenie 9b: jak pokazują wywiady jakościowe z LGD istotną barierą w ostatecznej realizacji wspólnych przedsięwzięć międzynarodowych są przeszkody natury prawnej związane z innymi zasadami funkcjonowania LGD w różnych krajach. Uzasadnione jest powołanie swojego rodzaju punktu kontaktowego w sprawach związanych z projektami współpracy – nie chodzi w tym wypadku o formalną strukturę, ale o dedykowaną osobę (grupę osób), której zadaniem będzie wsparcie doradcze zakresie realizacji projektów współpracy. Umieszczenie takiego stanowiska np. w strukturach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ułatwiłoby zapewne pozyskiwanie informacji czy interpretacji różnych kwestii związanych z projektami międzynarodowymi w innych krajach.</p>	
10	Współpraca instytucji zaangażowanych we wdrażanie podejścia LEADER a Krajową Siecią Obszarów Wiejskich jest obecna, ale wydaje się, że potencjał tej współpracy nie jest w pełni wykorzystany. Wyznanie to jest	Realizacja zadań dotyczących rozwoju LGD, w tym w szczególności w kontekście rozpowszechniania dobrych praktyk, wsparcia słabszych LGD i wyłaniania	Zalecenie 10: uzasadnione jest, aby część zadań dotyczących rozwoju LGD, w tym w szczególności w kontekście rozpowszechniania dobrych praktyk, wsparcia słabszych LGD i wyłaniania liderów (najlepszych LGD) była realizowana przez KSOW czy Polską Sieć LGD, lub przy ich znacznym wkładzie. W ten sposób praca nad rozwojem sieci LGD będzie miała bardziej partycypacyjny, a mniej hierarchiczny charakter co	MRiRW, UM, LGD, KSOW, Polska Sieć LGD

	jeszcze większe w przypadku Polskiej Sieci LGD – niezależnej od Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Współpraca ta jest bardzo pożądana w obliczu konieczności wsparcia słabszych LGD w oparciu o zasoby własne sieci (lepsze LGD). (podrozdział 6.4.4)	liderów (najlepszych LGD) przez KSOW lub Polską Sieć LGD, lub przy ich znacznym wkładzie.	odzwierciedlać będzie także oddolny charakter podejścia LEADER. W początkowym kroku konieczna jest wspólna dyskusja nad wynikami raportu i rekomendacjami w szerszym gronie instytucji związanych z LGD, aby określić priorytety działań, zastanowić się, jakie działania są już realizowane (w jakiej części), a jakie nie.	
11	<p>Zidentyfikowany problem dotyczy bardzo słabych rezultatów w zakresie wsparcia przedsiębiorczości osiągniętych przez LGD. Większość LGD miało trudności z wykorzystaniem środków pierwotnie dedykowanych operacjom spełniającym warunki przyznania pomocy w działaniu 311 i 312. Wyróżnić można dwa zasadnicze rodzaje barier wpływające na ten stan. Z jednej strony były to bariery informacyjne – trudność z dotarciem z informacją o tego typu wsparciu do potencjalnych odbiorców, z drugiej strony były to liczne bariery związane z wdrażaniem (np. długi czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosków, procedury uzupełnień).</p> <p>Jednocześnie należy dodać, że w czasie wywiadów pogłębionych wskazywano, że w nowym okresie programowania środki</p>	Stworzenie bloku edukacyjnego dla wytypowanych pracowników LGD poświęconego wsparciu przedsiębiorczości, w tym z uwzględnieniem systemu dzielenia się wiedzą w ramach sieci (poprzez różne formy edukacyjne: szkolenia, warsztaty, trening, coaching, mentoring).	<p>Zalecenie 11: wsparcie w działaniach nakierowanych na wsparcie przedsiębiorczości wymaga odpowiednich umiejętności i kompetencji. Z tego powodu, po dokonaniu analizy potrzeb LGD (o których może w rekomendacjach nr 1a i 1b) uzasadnione jest stworzenie bloku edukacyjnego poświęconego wsparciu przedsiębiorczości – zarówno w zakresie motywowania ludzi do podejmowania własnej działalności (jak ją wzbudzać), jak i umiejętności dotyczących wsparcia w zakresie opracowywania wniosków, tym pomysłu na własną działalność gospodarczą. Każde LGD powinno wytypować osobę, która będzie dedykowana do tych działań i ona w zależności od potrzeb powinna mieć do dyspozycji możliwości podniesienia swoich kompetencji w tej kwestii, np. w ramach systemu dzielenia się wiedzą w ramach sieci (poprzez różne formy edukacyjne: szkolenia, warsztaty, trening, coaching, mentoring). Pomocna w realizacji tych działań jest identyfikacja grupy osób o najwyższych kompetencjach w tym zakresie, którzy będą mogli służyć jako swojego rodzaju trenerzy wewnętrzni dla pozostałych LGD. W ten sposób LGD miałyby swojego „opiekuna” w zakresie działań dotyczących wsparcia przedsiębiorczości.</p> <p>Dodatkowo, należy rozważyć nawiązanie systemowej współpracy z innymi sieciami wspierającymi przedsiębiorczość, np. inkubatory przedsiębiorczości</p>	MRiRW, UM, LGD, KSOW

	przeznaczone na wsparcie przedsiębiorczości zostaną wykorzystane. W świadomości potencjalnych odbiorców została ugruntowana wiedza, że LGD realizują tego typu działania, dzięki czemu cieszą się one większym zainteresowaniem. (podrozdział 6.1, 6.3.2)		działające na danym obszarze, punkty konsultacyjne, itp. W pierwszym kroku należy dokonać identyfikacji tego typu instytucji w ujęciu krajowym, regionalnym i lokalnym. Na tej postawie w dyskusji z LGD należy rozważyć możliwości współpracy z tymi instytucjami, określić jej ramy i wzajemne korzyści. W dalszej kolejności kontakty z wytypowanymi organizacjami powinny być nawiązywane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym.	
12	Powszechnie wskazywaną barierą w działalności LGD była niewystarczająca wysokość środków przeznaczonych na funkcjonowanie LGD, co implikowało najbardziej dotkliwy problem niewystarczającej liczby pracowników LGD. Rzutowało to na jakość działań LGD. Mamy tu do czynienia z mechanizmem „błędnego koła” – słabsze LGD, które bazowały jedynie na środkach z PROW nie miały kompetencji ani wystarczającej liczby personelu, aby ubiegać się o środki zewnętrzne pozwalające powiększyć skład osobowy pracowników LGD i w konsekwencji nie były w stanie rozwijać się. Najlepsze LGD pozyskując środki zewnętrzne miały możliwość poszerzenia kadry, co dodatkowo intensyfikowało ich działalność. W	Inwentaryzacja zasobów LGD, w szczególności kadrowych i optymalizacja kadry LGD	Zalecenie 12: pierwszym krokiem zmierzającym do poprawy sytuacji w tej kwestii jest inwentaryzacja liczby pracowników i współpracowników wszystkich LGD. Działanie to pozwoli stworzyć pełen obraz problemu i stanowić będzie pierwszy krok w optymalizacji kadry i zadań przed nią stawianych. Kluczowe jest zatem pozyskanie z LGD (np. poprzez samorządy województw) wystandaryzowanej informacji o liczbie osób zatrudnionych w LGD (umowy o pracę na czas określony, nieokreślony, wymiar etatu, długość stażu zawodowego pracowników w LGD), współpracowników (staż z urzędu pracy, umowy o dzieło, zlecenie, zlecenie usług wraz z podaniem zakresu zaangażowania) wraz z krótkim zakresem obowiązków. Dane te powinny być uzupełnione krótką charakterystyką LGD (wielkość obszaru (liczba gmin, liczba ludności, szacowana alokacja) wraz z informacjami o zakresie zaangażowania członków LGD w jej pracę (czy ograniczają się one tylko do uczestnictwa w posiedzeniach, czy nie). Informacja ta pozwoli stwierdzić czy liczba osób jest wystarczająca do realizacji postawionych zadań na najwyższym poziomie. Trudno bowiem oczekiwać, że jeden pracownik (a były takie LGD) jest w stanie realizować zarówno szeroko zakrojone działania merytoryczne, animacyjne wspierające potencjalnych beneficjentów, jak i czysto	MRiRW, UM, LGD

	efekcie, słabsze LGD stawały się jeszcze słabsze, a silniejsze jeszcze silniejsze. (podrozdział 6.4.3, 6.4.4)		<p>techniczne związane z obsługą LGD.</p> <p>Ponadto, należy podkreślić, że kadry LGD mają bardzo istotne znaczenie w realizacji działań LGD, szczególnie w obecnej perspektywie, w której z jednej strony spoczywa na nich większa odpowiedzialność w procesie wdrażania PROW 2014-2020, z drugiej zaś poziom zaawansowania podejścia LEADER i oczekiwania dotyczące pełnienia przez LGD roli lidera lokalnego wymagają wysokich kompetencji i odpowiedniego także liczbowo składu osobowego. Także wskazywane we wcześniejszych rekomendacjach zalecenia dotyczące budowania systemu dzielenia się wiedzą wymagają wysokich kompetencji i zaangażowania. Z tego względu zapewnienie optymalnej liczby osób o odpowiednich kompetencjach w stosunku do zaplanowanych działań jest kluczowe.</p>	
13	Brak możliwości realizacji projektów partnerskich był niejednokrotnie barierą dla małych organizacji w aplikowaniu o środki. Z jednej strony inicjatywy partnerskie wzbogacają projekt, zwiększają jego trwałość i komplementarność, z drugiej strony pozwalają korzystać z doświadczeń partnerów, którzy są bardziej doświadczeni w realizacji projektów. Ograniczeniem tego podejścia jest zapewne większe wymogi (w tym formalne) w stosunku do projektów partnerskich. (podrozdział 6.4.1)	Rozważenie dopuszczenia możliwości realizacji projektów partnerskich w ramach podejścia LEADER w wybranych działaniach.	<p>Zalecenie 13: wydaje się uzasadnione rozważenie dopuszczenia możliwości realizacji projektów partnerskich w ramach podejścia LEADER w wybranych działaniach. W pierwszym kroku w celu pełnej identyfikacji zapotrzebowania na tego typu projekty i identyfikacji barier uzasadnione jest przeprowadzanie pilotażu na wybranym działaniu w kilku LGD, np. w ramach działań mających na celu wzmocnienie kapitału społecznego, w tym z wykorzystaniem rozwiązań innowacyjnych i wspieranie partycypacji społeczności lokalnej w realizacji LSR. Decyzja o dopuszczeniu do realizacji projektów partnerskich powinna być podjęta dopiero po etapie pilotażu, który pozwoli także wskazać na kluczowe problemy w realizacji tego typu projektów.</p>	MRiRW, UM

14	<p>LGD realizują różnego rodzaju usługi na rzecz różnych podmiotów. Brakuje natomiast wskazania podstawowych wymogów jakościowych w zakresie świadczenia takich usług. Sprawia to, że jakość usług świadczona w sieci jest różna, nie tylko ze względu na różnice w kompetencjach poszczególnych LGD, ale także ze względu na brak wytycznych w zakresie świadczenia tego typu usług. W ramach sieci LGD nie funkcjonuje właściwie system zapewniania jakości działań przez LGD, które po wybraniu zobowiązane są jedynie do przeprowadzanie autoewaluacji. Powoduje to, że jakość działań LGD nie jest w praktyce oceniana w sposób cykliczny, nie istnieją także wskazane kryteria jakościowe dotyczące działań podejmowanych przez LGD. (podrozdział 6.3.2, 6.4.1, 6.4.3,</p>	<p>Opracowanie systemu zapewnienia jakości działań LGD, składającego się z takich elementów jak: standardy działania, system weryfikacji tych standardów, wsparcie wdrożenia rekomendacji rozwojowych.</p>	<p>Zalecenie 14: wydaje się uzasadnione, aby opracować system zapewnienia jakości działań LGD. W tym przypadku chodzi o nastawienie systemu na ciągłe doskonalenie się. System ten powinien zawierać takie elementy jak: standardy działania (w tym standardy dotyczące realizacji poszczególnych usług, wymagania kompetencyjne, zasady współpracy, etc.), system weryfikacji tych standardów (określenie kto weryfikację prowadzi, na jakich zasadach, sposób opracowywania rekomendacji do wdrożenia i weryfikacji ich wdrożenia), wsparcie wdrożenia rekomendacji rozwojowych (w tym opisany w innej części systemu dzielenia się wiedzą). Opracowanie systemu zapewniania jakości działań przyniesie korzyści na wielu polach – poprawi jakość działania LGD, szczególnie tych najsłabszych, uruchomi proces ciągłego doskonalenia się LGD, poprawi identyfikację pracowników i członków z LGD. W konsekwencji system zapewnienia jakości powinien doprowadzić do coraz większego osiągnięcia celu podstawowego LEADERA jakim jest pobudzenie społeczności lokalnych do działania w celu osiągnięcia założonych celów rozwojowych.</p> <p>Kluczowe w tym względzie jest odpowiednie podejście do tworzenia takiego systemu, które powinno mieć ewolucyjny i partycypacyjny charakter. W pierwszej kolejności należy utworzyć grupę roboczą złożoną w szczególności z przedstawicieli LGD, KSOW, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, samorządów regionalnych, która rozpoczęłaby prace nad standardami. Standardy powinny opierać się na praktyce. Z tego powodu wskazane powyżej rekomendacje dotyczące wszelkich form inwentaryzacji zasobów sieci, w tym w szczególności identyfikacja najlepszych LGD jest kluczowa. W kolejnym kroku standardy powinny być pilotażowo wdrożone w najlepszych LGD, a następnie w razie potrzeby skorygowane. Podobnie proces powinien wyglądać w</p>	<p>MRiRW, UM, LGD, KSOW</p>
----	--	--	---	-----------------------------

			<p>odniesieniu do weryfikacji jakości działań LGD, uwzględniając także możliwości techniczne realizacji procesów weryfikacyjnych. Możliwości jest wiele: audyty jakości, badania jakości, wizyty monitoringowe, etc.</p> <p>Ponadto, kluczowe jest, aby cały system był okresowo aktualizowany – w partycypacyjny sposób, tak aby jego założenia odpowiadały rzeczywistym procesom, jakich doświadczają LGD.</p>	
--	--	--	--	--

8 Spis rycin i tabel

8.1 Spis rycin

Rycina 1 PKB i zatrudnienie w Polsce na tle Unii Europejskiej (UE-28).....	20
Rycina 2 Stopa bezrobocia	21
Rycina 3 Znaczenie obszarów wiejskich.....	23
Rycina 4 Gęstość zaludnienia (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 17)	24
Rycina 5 Powierzchnia i liczba ludności terenów wiejskich w Polsce	25
Rycina 6 Saldo migracji (wskaźnik bazowy związany z celami: 34).....	25
Rycina 7 Struktura wieku ludności (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 18)	26
Rycina 8 Struktura gospodarki (% Wartości Dodanej Brutto) (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 19; wskaźnik bazowy związany z celami: 29 i 33)	28
Rycina 9 Struktura zatrudnienia (wskaźnik bazowy związany z celami: 28; wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 20)	29
Rycina 10 Miejsca noclegowe (wskaźnik bazowy związany z celami: 31)	30
Rycina 11 Struktura zatrudnienia (wskaźnik bazowy związany z celami: 28; wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 20)	31
Rycina 12 Wykształcenie i społeczeństwo informacyjne (wskaźnik bazowy związany z celami: 32; (wskaźnik bazowy związany z kontekstem: 22 i 23)	33
Rycina 13 Rozkład przestrzenny gmin wg przyjętej klasyfikacji (2006 rok)	40
Rycina 14 Klasyfikacja gmin.....	41
Rycina 15 Wyliczenia efektów netto wszystkich funduszy ogółem dla różnych rodzajów gmin	45
Rycina 16 Wyliczenia efektów netto polityki spójności (bez III i IV Osi PROW) dla różnych rodzajów gmin	46
Rycina 17 Wyliczenia efektów netto III i IV osi PROW dla różnych rodzajów gmin	47
Rycina 18 Efekty netto III Osi PROW dla różnych rodzajów gmin.....	48
Rycina 19 Efekty netto IV Osi PROW dla różnych rodzajów gmin	48
Rycina 20 Efekty netto Działania 311 PROW dla różnych rodzajów gmin	49
Rycina 21 Efekty netto Działania 312 PROW dla różnych rodzajów gmin	50
Rycina 22 Efekty netto Działania 311 i 312 PROW dla różnych rodzajów gmin	51
Rycina 23 Efekty netto Działania 313 PROW dla różnych rodzajów gmin	52
Rycina 24 Efekty netto Działania 321 PROW dla różnych rodzajów gmin	52
Rycina 25 Efekty netto wszystkich funduszy ogółem dla różnych rodzajów gmin	53
Rycina 30 Wartość zrealizowanych operacji w podziale na działania (mln zł)	66
Rycina 31 Wypłacone środki EFRROW jako % alokacji	67
Rycina 32 Zmiany alokacji na działania 311 i 312 w trakcie realizacji Programu (środki publiczne w mln €) ..	67
Rycina 33 Miejsca pracy (stałe i sezonowe) utworzone w ramach działania 311	68

Rycina 34 Wzrost dochodu brutto z prowadzonej działalności wspartej w ramach działania 311 (w mln zł)	69
Rycina 35 Miejsca pracy utworzone w ramach działania 312	70
Rycina 36 Wzrost wartości dodanej brutto z prowadzonej działalności wspartej w ramach działania 312 (w mln zł)	70
Rycina 37 Liczba utworzonych miejsc pracy brutto (stałe i sezonowe) w działaniu 311 oś IV	71
Rycina 38 Liczba utworzonych miejsc pracy brutto w działaniu 312 oś IV	71
Rycina 39 Sprzęt zakupiony w ramach rozwoju działalności rekreacyjnej przez beneficjenta działania 311 (po lewej), tartak prowadzony przez beneficjenta działania 312 (po prawej u góry) oraz sprzęt do budowy dróg beneficjenta działania 312 (po prawej u dołu)	74
Rycina 40 Wpływ dofinansowania z PROW na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej (beneficjentów którzy ją podejmowali przed realizacją projektu)	76
Rycina 41 Wpływ działalności LGD w latach 2007-2013 na wzrost możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem	82
Rycina 42 Czy w Pana(i) gminie można znaleźć pracę poza rolnictwem?	83
Rycina 43 W ostatnich 7 latach możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem w Pana(i) gminie:	83
Rycina 44 Główne źródło dochodów w gospodarstwach beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców działania 311	85
Rycina 45 Główne źródło dochodów w gospodarstwach domowych beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców działania 312	86
Rycina 46 Efekty realizacji projektu z PROW odczuwane przez beneficjentów i członków ich gospodarstw domowych	87
Rycina 47 Rozwój działalności pozarolniczej beneficjentów działania 311 od momentu zakończenia projektu	92
Rycina 48 Rozwój działalności beneficjentów działania 312 od momentu zakończenia projektu	93
Rycina 49 Perspektywy rozwoju działalności pozarolniczej beneficjentów w przeciągu najbliższych 3 lat	94
Rycina 50 Odsetek wnioskodawców, którzy założyli działalność pozarolniczą bez dofinansowania w porównaniu z deklaracjami beneficjentów odnośnie tej możliwości w sytuacji braku otrzymania wsparcia z PROW	97
Rycina 51 Realizacja inwestycji w przypadku braku uzyskania środków z działania 311	98
Rycina 52 Realizacja inwestycji w przypadku braku uzyskania środków z działania 312	99
Rycina 53 Postęp realizacji działania 311 (oś III) w kolejnych latach (dane narastająco, stan na koniec roku)	101
Rycina 54 Postęp realizacji działania 312 (oś III) w kolejnych latach (dane narastająco, stan na koniec roku)	102
Rycina 55 Zmiany alokacji na wybrane działania w trakcie realizacji Programu (wydatki publiczne ogółem, w mln €)	116
Rycina 56 Środki wypłacone EFRROW jako % alokacji	117
Rycina 57 Wartość całkowita zrealizowanych projektów w ramach działania 321 (mln zł)	118

Rycina 58 Liczba osób zamieszkujących obszary wiejskie korzystających z usług udoskonalonych w ramach działania 321 (tys. os.).....	118
Rycina 59 Długość wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w wyniku realizacji operacji działania 321 (km).....	119
Rycina 60 Liczba mieszkańców obszarów wiejskich korzystająca z udoskonalonych usług w ramach działania 313, 322, 323.....	121
Rycina 61 Liczba projektów zrealizowanych w ramach działania 313, 322, 323	121
Rycina 62 Sala kinowa w gminie Kunów	122
Rycina 63 Kościół w gminie Rudka.....	123
Rycina 64 Średnia odpowiedzi na pytanie Jak zmieniła się społeczność Pan(i) gminy w ostatnich 7 latach pod następującymi względami – CATI z przedstawicielami urzędów gmin	124
Rycina 65 W jakim stopniu zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem „w ostatnich latach warunki do życia w mojej gminie poprawiły się”? – CAPI z mieszkańcami wybranych gmin	125
Rycina 66 Czy rozważa Pan(i) zmianę miejsca swojego zamieszkania na inną gminę? – CAPI z mieszkańcami wybranych gmin.....	125
Rycina 67 Średnia odpowiedzi na pytanie Jak zmieniła się sytuacja Pana(i) gminy w ostatnich 7 latach w następujących obszarach	126
Rycina 68 Boisko sportowe w gminie Orońsko	127
Rycina 69 Opinie respondentów badania Polska wieś i rolnictwo w latach 2007 i 2015 w zakresie oceny jakości życia	128
Rycina 70 Udział gmin deklarujących zaspokojenie potrzeb w obszarach wsparcia działań 321 i 313, 322, 323	130
Rycina 71 Poziom intensywności wykorzystania infrastruktury powstałej przy wsparciu w ramach działań 321 i 313, 322, 323, 413.....	131
Rycina 72 Odpowiedzi na pytanie Czy Pan(i) osobiście korzysta z infrastruktury / obiektów / efektów projektów unijnych	132
Rycina 73 Odpowiedzi na pytanie Czy infrastruktura / obiekty powstałe w gminie przy wsparciu środków unijnych cieszą się zainteresowaniem ze strony mieszkańców	132
Rycina 74 Odpowiedzi na pytanie Czy Pan(i) osobiście korzysta z infrastruktury / obiektów / efektów projektów unijnych ze względu na płeć, wiek i status na rynku pracy	133
Rycina 75 Intensywność wykorzystania infrastruktury powstałej przy wsparciu w ramach działań 321 i 313, 322, 323, 413 w chwili obecnej w porównaniu z okresem po zakończeniu inwestycji	134
Rycina 76 Występowanie dodatkowych efektów projektów działań 321 i 313, 322, 323, 413 i ich charakter.....	136
Rycina 77 Jakie dodatkowe efekty wywołała realizacja projektów w ramach III osi PROW 2007-2013.....	137
Rycina 78 Czy projekty działań 321 i 313, 322, 323, 413 zostały(by) zrealizowane bez wsparcia PROW	138
Rycina 79 W jakim zakresie projekty działań 321 i 313, 322, 323, 413 zostały(by) zrealizowane bez wsparcia PROW	139
Rycina 80 Z jakich źródeł zostały(by) sfinansowane projekty	140

Rycina 81 Najważniejsze bariery skuteczności i użyteczności projektów PROW wspierających infrastrukturę społeczną i techniczną.....	142
Rycina 82 Czy wsparcie oferowane w III osi PROW 2007-2013 odpowiadało na wszystkie kluczowe potrzeby gminy w zakresie rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców	144
Rycina 83 W jakich obszarach niefinansowanych z PROW 2007-2013 gmina wymaga wsparcia by podnieść jakość życia mieszkańców	144
Rycina 84 Liczba zbudowanych / odbudowanych / odnowionych obiektów w ramach operacji osi IV	155
Rycina 85 Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach operacji osi IV	156
Rycina 86 Czy dzięki projektowi zostały stworzone nowe, pozarolnicze miejsca pracy?– CATI z beneficjentami działania 413	162
Rycina 87 W jakim stopniu zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem „w ostatnich latach warunki do życia w mojej gminie poprawiły się”? – CAPI z mieszkańcami	163
Rycina 88 Siłownia zewnętrzna (LGD Wspólna Sprawa) i Plac zabaw (LGD Zielony Pierścień)	164
Rycina 89 Czy słyszał/a Pan(i) o działaniu na terenie gminy LGD– CAPI z mieszkańcami.....	164
Rycina 90 W jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach Leadera odpowiadało Pani/a potrzebom (lub potrzebom organizacji, którą Pan/i reprezentuje)?– CATI z beneficjentami działania 413.....	166
Rycina 91 Poprawa estetyki (Markuszów) i wiata przystankowa (Łochów)	166
Rycina 92 Jak zmieniła się w ostatnich 7 latach sytuacja Pana(i) gminy pod względem wzrostu zaufania do sąsiadów, mieszkańców miejscowości– CAPI z mieszkańcami	169
Rycina 93 Inscenizacja bitwy pod Waliłami (IV 2013, gmina Gródek, fot. po lewej) oraz Bieg Konopielki (V 2013, gmina Juchnowiec Kościelny, fot. po prawej) – LGD Puszcza Knyszyńska.....	169
Rycina 94 Wsparcie i promocja twórczości kulturalnej (2012/2013 gmina Wasilków, fot. po lewej) oraz produkcja dżemów z lokalnych truskawek (LGD Światowid, fot. po prawej).....	170
Rycina 95 Czy zgodnie z Pana/i spostrzeżeniami infrastruktura/obiekty powstałe w gminie przy wsparciu środków unijnych cieszą się zainteresowaniem ze strony mieszkańców – CAPI z mieszkańcami	173
Rycina 96 Czy efekty Państwa projektu/projektów są nadal widoczne/odczuwalne dla grup objętych wsparciem – CATI z beneficjentami działania 413	173
Rycina 97 Jak ocenia Pan/i szansę na przetrwanie partnerstwa i kontynuowanie działań na rzecz społeczności lokalnej w przypadku braku finansowania funkcjonowania LGD ze środków publicznych – CATI z przedstawicielami LGD	174
Rycina 98 Proszę wskazać, jaki był wpływ działalności LGD w latach 2007-2013 na poprawę jakości działania samorządów (np. wpływ na ich budżety, trwałość i jakość władz) – CATI z przedstawicielami LGD	175
Rycina 99 Jak ocenia Pan(i) swoją gminę pod względem jakości rządzenia/zarządzania gminą –CAPI Z mieszkańcami	179
Rycina 100 Jak ocenia Pan(i) swoją gminę pod względem współpracy władzy z mieszkańcami i przedsiębiorcami.....	179

Rycina 101 Proszę sobie wyobrazić, że nie udało się Pani/u pozyskać dofinansowania z PROW. Czy w przypadku nieuzyskania wsparcia planowane inwestycje zostałyby zrealizowane? –CATI z beneficjentami działania 413	181
Rycina 102 Dlaczego zdecydował/a się Pan/i na złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej do LGD? - Było to jedyne źródło finansowania naszego projektu – CATI z beneficjentami działania 413	182
Rycina 103 Czy w sytuacji braku wsparcia z działania 421 prowadziliby Państwo współpracę z tymi partnerami?	184
Rycina 104 Proszę sobie wyobrazić (hipotetyczną sytuację), że w kolejnym roku, funkcjonowanie LGD przestaje być finansowane ze środków publicznych. Jak ocenia Pan/i szansę na przetrwanie partnerstwa i kontynuowanie działań na rzecz społeczności lokalnych? – badanie CATI z LGD	186
Rycina 105 Jak ocenia Pan/i ogólnie zaangażowanie członków LGD w jej działalność (w latach 2007-2013)? – badanie CATI z LGD	189
Rycina 106 Jakie widzi Pan/i główne bariery współpracy w ramach LGD? – badanie CATI z LGD	190
Rycina 107 Dlaczego zdecydowali się Państwo na wybór tych partnerów?	193
Rycina 108 Jakie bariery w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy międzynarodowej Pan/i dostrzega? .	194
Rycina 109 Czy na etapie składania wniosku, realizacji lub rozliczania projektu korzystał/a Pan/i z jakiejś formy wsparcia (np. konsultacje, szkolenia) ze strony LGD? – CATI z beneficjentami działania 413	197
Rycina 110 Na jakim etapie korzystał/a Pan/i z jakiejś formy wsparcia (np. konsultacje, szkolenia) ze strony LGD? – CATI z beneficjentami działania 413	197
Rycina 111 Dlaczego zdecydował/a się Pan/i na złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej do LGD? – CATI z beneficjentami działania 413	198
Rycina 112 Jak ocenia Pan/i wsparcie udzielone przez LGD? – CATI z beneficjentami działania 413	199
Rycina 113 W jakim stopniu wsparcie oferowane w ramach LEADERA odpowiadało Pani/a potrzebom (lub potrzebom organizacji, którą Pan/i reprezentuje)?	204

8.2 Spis tabel

Tabela 1 Liczba wywiadów przeprowadzonych z beneficjentami działań osi III i IV PROW	18
Tabela 2 Klasyfikacja gmin	39
Tabela 3 Przykład zestawienia kontrfaktycznego	41
Tabela 4 Charakterystyka zmiennych	55
Tabela 5 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „wysoki potencjał rozwojowy”*	60
Tabela 6 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „przeciętne i słabo rozwinięte”	61
Tabela 7 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „duże wiejskie”*	62

Tabela 8 Współczynniki korelacji (Pearsona) między cechami gmin a liczbą zawartych umów i ich wartością w gminach typu „wysokorozwinięte”*	63
Tabela 9 Liczba operacji i wartość środków publicznych według zakresu projektów w działaniu 311 (oś III) ..	77
Tabela 10 Liczba i wartość środków publicznych według zakresu projektów w działaniu 312 (oś III) ..	80
Tabela 11 Przedsiębiorstwa istniejące i nowoutworzone według zakresu działalności w działaniu 312 (oś III) ..	80
Tabela 12 Plan finansowy PROW 2007-2013 dla osi IV w € – stan na koniec 2015 r.	151
Tabela 13 Wykonanie Planu Finansowego PROW 2007-2013 dla osi IV w € – stan na koniec 2015 r.	152
Tabela 14 Struktura wydatków na działanie 413 – stan na koniec 2015 r.	152
Tabela 15 Liczba LGD zaangażowanych w realizację poszczególnych działań	153
Tabela 16 Całkowita liczba ludności żyjącej na obszarach objętych działalnością LGD zaangażowanych w realizację działania (mln os.)	154
Tabela 17 Rozkład LGD, realizowanych operacji w działaniu 413 i ich wartości wg województw.....	157
Tabela 18 Aktywność doradcza i szkoleniowa LGD w działaniu 431 wg województw	158
Tabela 19 Efektywność wsparcia udzielonego przez LGD w ramach 431 wg województw	159