



# Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018 - część III: zatrudnienie, rozwój lokalny

Raport końcowy

Warszawa, lipiec 2019 r.



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

**Badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

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

**Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020**

**Zamawiający:**

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30  
00-930 Warszawa



**Wykonawca:**

**Konsorcjum:**

**ECORYS Polska Sp. z o.o.**

ul. Solec 38 lok. 105

00-394 Warszawa

e-mail: [ecorys@ecorys.pl](mailto:ecorys@ecorys.pl)



**EVALU Sp. z o.o.**

ul. Dzika 19/23 lok. 55

00-172 Warszawa

e-mail: [evalu@evalu.pl](mailto:evalu@evalu.pl)



**Zespół badawczy:**

**Ecorys Polska Sp. z o.o.**

Ewa Dzielnicka

Anna Górecka-Ojdana

Iwona Kania

Janusz Kornecki

Katarzyna Lipczyńska

Marta Mackiewicz

Agata Niedolisteł

Adam Rybkowski

Paulina Sęł

Monika Sołaczewska

**Evalu Sp. z o.o.**

Zofia Bieńkowska

Marta Cichowicz-Major

Magdalena Głomska

Adam Grajek

Aleksandra Kamińska

Paulina Kowalczyk

Michał Marciniak

Sebastian Pałka

Wojciech Pieniżek

Cezary Przybył

Elżbieta Wojnicka-Sycz

# Spis treści

Streszczenie .....	5
Summary .....	11
1. Wstęp .....	17
Cele badania .....	17
Zakres badania.....	17
Pytania badawcze .....	17
Podejście badawcze.....	18
2. Wyniki analiz.....	21
2.1. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na zwiększeniu stopy zatrudnienia w grupie osób w wieku od 20 do 64 lat do poziomu co najmniej 75%?.....	21
2.2. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na ograniczeniu liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa? .....	26
2.3. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, w tym tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy? .....	31
2.4. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy? .....	33
2.5. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich? .....	50
2.6. W jakim stopniu synergie między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich? .....	77
3. Wnioski i rekomendacje .....	81
Spis tabel .....	90
Spis wykresów .....	91
Załącznik 1 Ogólne założenia przyjęte dla modelowania makroekonomicznego.....	93
Załącznik 2 Wykaz dokumentów, opracowań i danych wykorzystanych w badaniu.....	95
Dane ilościowe.....	98
Wyniki badań ewaluacyjnych i naukowych .....	98
Inne opracowania .....	98

# Streszczenie

## ***O badaniu***

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania pn. *Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018 w zakresie części III, poświęconej problematyce zatrudnienia i rozwoju lokalnego*. Ewaluacja została przeprowadzona przez konsorcjum firm Ecorys Polska Sp. z o. o. i Evalu Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Cele badania obejmowały: 1) ocenę skuteczności realizacji PROW 2014-2020, rozumianą jako weryfikację, do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte; 2) określenie i zaopiniowanie oddziaływania PROW 2014-2020, rozumianego jako ocena wkładu Programu realizację celów na poziomie UE (cele Strategii Europa 2020 oraz Wspólnej Polityki Rolnej); 3) weryfikację i ewaluację występowania synergii i efektów dodatkowych PROW 2014-2020.

Ewaluacja objęła cały obszar Polski i dotyczyła realizacji PROW 2014-2020 w latach 2014-2018. Zakres przedmiotowy obejmował głównie te instrumenty wsparcia, które wspierają stymulowanie zatrudnienia i rozwoju lokalnego, tj. realizujące cele szczegółowe 6A i 6B. Oczywiście, w sposób pośredni - zwłaszcza dla potrzeb oceny synergii i efektów dodatkowych - analizowany był również cały Program.

Zakres badania stanowił syntezę oczekiwań Komisji Europejskiej w zakresie rozszerzonego sprawozdania z realizacji Programu za 2018 r., potrzeb Zamawiającego przedstawionych na etapie postępowania przetargowego oraz propozycji i pomysłów ewaluatorów. Wobec tego, ewaluacja była prowadzona wokół pięciu głównych obszarów badawczych poświęconych wpływowi Programu na:

- zwiększanie stopy zatrudnienia;
- zmniejszanie stopy ubóstwa;
- osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy oraz generowanie PKD;
- różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój MŚP;
- lokalny rozwój na obszarach wiejskich.

Dodatkowo, Wykonawca dążył do zidentyfikowania potencjału synergicznego i dodatkowych efektów pomiędzy priorytetami a celami szczegółowymi, które przekładałyby się na zwiększanie skuteczności Programu.

Zakres badania zdeterminował metodologię prac badawczych. Została ona opracowana zgodnie z postulatem triangulacji i w odwołaniu do zapisów wytycznych Komisji Europejskiej pn. *Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017* oraz dokumentu pn. *Assessing RDP Achievements and Impacts in 2019*. W ewaluacji połączono wykorzystanie technik jakościowych i ilościowych. Proces badawczy rozpoczęła analiza źródeł zastanych (*desk research*), która objęła zarówno najważniejsze dokumenty programowe, wytyczne, dokumentacje dot. naborów, a także sprawozdania okresowe z realizacji PROW 2014-2020 oraz raporty z dotychczas przeprowadzonych badań ewaluacyjnych. Kluczowym źródłem informacji, do którego odnoszono się przez cały czas trwania projektu, były dane monitoringowe dotyczące postępów wdrażania Programu. W oparciu o dane zastane i wiedzę ekspercką, dla celów szczegółowych 6A i 6B odtworzono logikę interwencji oraz oceniono jej aktualność. Następnie przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania szczebla centralnego oraz częściowo ustrukturyzowane wywiady z osobami reprezentującymi Urzędy Marszałkowskie jako podmioty wdrażające Program na poziomie regionalnym. W kolejnym kroku zrealizowano badanie ilościowe z przedstawicielami Lokalnych Grup Działania, a także - aby lepiej zrozumieć specyfikę interwencji - przeprowadzono studia przypadków wybranych operacji. Wstępne ustalenia z badania były omawiane na panelu eksperckim, w którym uczestniczyli eksperci dziedzinowi oraz praktycy wdrażania Programu. Dodatkowo, po opracowaniu projektu raportu wraz z propozycją rekomendacji, zorganizowany został warsztat implementacyjny, który służył wypracowaniu ostatecznych zapisów dotyczących wniosków i zaleceń z badania.

### **Przedsiębiorczość**

Rozwojowi przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy na obszarach wiejskich bezpośrednio dedykowany jest typ operacji: *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*. Jego dotychczasowy wpływ na osiągnięcie tego celu jest niewielki: w analizowanym okresie udało się utworzyć łącznie 130 miejsc pracy w 112 nowych mikroprzedsiębiorstwach. Przy zakładanej wartości docelowej 16 550 nowych miejsc pracy, taki rezultat należy ocenić jako niesatysfakcjonujący. Powody takiego stanu rzeczy mają charakter zewnętrzny oraz wewnętrzny wobec Programu. Pośród pierwszych, wymienić należy w szczególności pozytywne zmiany na rynku pracy, przejawiające się spadkiem bezrobocia, wzrostem płac oraz wzrostem prawdopodobieństwa zdobycia satysfakcjonującej pracy najemnej przez osoby chcące odejść z rolnictwa. Z drugiej strony, relatywnie szeroki strumień transferów socjalnych mógł wypychać z rynku pracy część jego dotychczasowych i potencjalnych uczestników (zwłaszcza kobiety). Wreszcie, prowadzenie firmy od zawsze obarczone jest znaczną dozą

ryzyka, które może zniechęcać do podejmowania tego typu aktywności. Jeśli chodzi o kwestie programowe, z pewnością największą barierą jest niechęć do przechodzenia z KRUS do ZUS. Trudnościami były także warunki przyznawania pomocy (24-miesięczny okres nieprowadzenia działalności gospodarczej przed złożeniem wniosku oraz bycia objętym ubezpieczeniem społecznym rolników z mocy ustawy), a także relatywnie niska kwota wypłacanej premii. Podjęte środki zaradcze w postaci podwyższenia kwoty udzielanego wsparcia i uzależnienia jej od liczby tworzonych miejsc pracy, a także skrócenia okresu wymaganego ubezpieczenia w KRUS przed aplikowaniem oraz dopuszczenia osób ubezpieczonych na wnioski, a nie tylko z mocy ustawy - powinny przełożyć się na większe zainteresowanie rolników oferowanym wsparciem i intensyfikację wdrażania omawianego instrumentu. Niemniej, nadal rewizji wymagają cele stawiane przed tym typem operacji, ponieważ utworzenie w jego ramach kilkunastu tysięcy miejsc pracy jest w tym momencie nierealne.

### ***Lokalny rozwój na obszarach wiejskich***

Wspieraniu lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich służą zwłaszcza: Działanie 7 *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich* (z wyłączeniem typu operacji *Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów*), a także przez Działanie 19 *Wsparcie na rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER*. Badania - zarówno niniejsza ewaluacja, ale i szereg wcześniejszych analiz - wskazują na istnienie największych deficytów w obszarze dróg lokalnych oraz gospodarki wodno-ściekowej. Potrzeby te są wydatnie adresowane przez PROW 2014-2020, w ramach którego do końca 2018 r. udało się m.in. wybudować 153,8 km oraz przebudować 2 610,2 km dróg lokalnych, wybudowano także 303 km sieci kanalizacyjnej i 217 km sieci wodociągowej. Ogółem, 6,69% ludności wiejskiej korzysta z ulepszonych usług/infrastruktury przy założonym celu na poziomie 5,41% - co dowodzi skuteczności dotychczasowej interwencji. Program dotychczas, z uwagi na harmonogram naborów, w mniejszym stopniu oddziaływał na inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej, a także na ochronę zabytków i budownictwo tradycyjne. W ich ramach, do końca 2018 r. nie zakończono żadnej operacji.

Kluczowe znaczenie dla realizacji omawianego celu szczegółowego 6B ma również wdrażanie podejścia LEADER. W ramach PROW 2014-2020 LGD uzyskały dedykowane wsparcie przeznaczone na tworzenie Lokalnych Strategii Rozwoju, pozwalających dokonać strukturyzacji potrzeb poszczególnych obszarów oraz wskazać źródła ich finansowania. Ogółem, wsparto 299 LGD, które Lokalnymi Strategiami Rozwoju planowały objąć 2 276 gmin liczących 20 940 193 mieszkańców. Wybrano 292 lokalne grupy działania. Przy celu na poziomie 58,19%, do końca 2019 r. strategiami lokalnego rozwoju udało się objąć aż 72,77% ludności wiejskiej. W ramach typu operacji *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* sfinalizowane projekty dotyczyły m.in. podejmowania działalności gospodarczej (1 770

projektów), budowy lub przebudowy ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej, lub kulturalnej (808 projektów) oraz rozwijania działalności gospodarczej (496 projektów). Znaczna liczba przedsięwzięć była zorientowana na zachowanie dziedzictwa lokalnego (168 projektów) oraz promowanie obszaru objętego LSR, w tym produktów lub usług lokalnych (108 projektów). Realizowane były także 62 operacje typu *Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania*, w których uczestniczyło 165 LGD (57% ogółu). Nieco częściej dotyczyły one współpracy w wymiarze międzyregionalnym (34 projekty) aniżeli międzynarodowym (28 projektów). Warto także wskazać na skuteczność operacji *Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji*. Szkolenia nie tylko cieszyły się dużą popularnością, ale też wpływały istotnie na wdrażanie Programu. Niemal 30% podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa, złożyło wnioski o przyznanie pomocy. Ponadto, ponad 41% podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa i które złożyły wniosek o przyznanie pomocy, zawarły umowy o przyznanie pomocy. W ramach projektów objętych wsparciem (LEADER) stworzono 3 089 miejsc pracy (tj. 51,98% celu określonego na poziomie 5 943). Biorąc pod uwagę relatywną efektywność kosztową tworzonego w LEADERze zatrudnienia oraz niesatysfakcjonujący postęp we wdrażaniu Poddziałania 6.2, znaczenie RLKS dla wspierania zatrudnienia prawdopodobnie będzie rosnąć.

### **Zatrudnienie**

Jak wskazano wyżej, PROW 2014-2020 może bezpośrednio stymulować zatrudnienie poprzez oferowanie instrumentów wsparcia ukierunkowanych na tworzenie miejsc pracy lub też pośrednio, oferując odpowiednie mechanizmy zachęt (np. poprzez przyznawanie dodatkowych punktów na etapie oceny wniosków). Poza tymi kanałami wpływu, Program może oddziaływać również w sposób zapośredniczony, niewidoczny na poziomie danych monitoringowych. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. wówczas, jeśli Program poprawił warunki dla tworzenia miejsc pracy i podejmowania jej poprzez zapewnienie odpowiedniej sieci dróg lokalnych. Aby określić całościowy wpływ PROW 2014-2020 na stopę zatrudnienia, zdecydowano się skorzystać z modelowania makroekonomicznego. W stworzonym modelu analizowano wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 18-59/64 lata na wsi, gdyż jedynie taki wskaźnik zatrudnienia jest obliczany przez GUS dla poziomu województw z wyróżnieniem obszarów wiejskich. W oparciu o dokonane obliczenia można przyjąć, że w 2017 r. wskaźnik zatrudnienia na wsi w Polsce bez PROW 2014-2020 byłby niższy o 2,36% (przy czym wynosił on 69,9%). Tak dobre wskazania można tłumaczyć z jednej strony szeroką strefą oddziaływania Programu na kwestie zatrudnieniowe (tzn. PROW 2014-2020 jako stymulanta podejmowania zatrudnienia), a z drugiej - dobrą sytuacją bazową na rynku pracy. Ta druga sprawiała, iż relatywnie łatwiej było przejść próg włączenia do kadr rynku pracy, przez co proporcjonalnie mniej środków z Programu pozwalało osiągnąć ten cel.



### ***Ubóstwo***

Podobnie jak w przypadku zatrudnienia, również w przypadku wpływu PROW 2014-2020 na redukcję ubóstwa nie można mówić o prostym mechanizmie przyczynowo-skutkowym. Przede wszystkim, dobra sytuacja na rynku pracy (wzrost zatrudnienia i płac - redukcja zasięgu i głębokości deprivacji) oraz nowe transfery socjalne przy niezmiennych progach ubóstwa ustawowego sprawiły, iż nawet w przypadku grupy najuboższych skróciły się dystanse względem granicy ubóstwa. Sprawilo to, że interwencja z Programu trafiła na podatny grunt, mogąc wywołać znaczny efekt tranzycji, tj. przejścia pomiędzy różnymi pozycjami w systemie społecznym. W oparciu o modelowanie ekonometryczne oszacowano m.in., iż bez PROW 2014-2020 wskaźnik zasięgu ubóstwa w 2017 r. byłby wyższy o 28%. Ponadto, liczba ubogich gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej byłaby w 2017 r. wyższa o 29%. Co więcej, przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie wyniosłby w 2017 r. średnio dla wszystkich województw (średnia arytmetyczna) 32,5 zł zamiast 76,4 zł faktycznie. Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej poniżej kryterium dochodowego na 1000 mieszkańców wsi wyniosłaby w 2017 r. średnio w województwach (średnia arytmetyczna) o blisko 3 więcej niż faktycznie, tj. 17,6 zamiast 14,6. Wreszcie, skrajne ubóstwo byłoby o 20% wyższe niż faktycznie. Takie wyniki są wybitne, choć należy podkreślić, iż silnie zdeterminowane czynnikami zewnętrznymi. Prawdopodobnie, gdyby nie ograniczenie zasięgu i głębokości ubóstwa poczynione uprzednio dzięki innym zjawiskom/interwencjom, wpływ PROW 2014-2020 nie byłby w stanie aż tak wydatnie wpłynąć na oba analizowane wymiary.

### ***Zrównoważony rozwój terytorialny gospodarek i społeczności wiejskich***

Miarą zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, poza opisanymi powyżej kwestiami zatrudnieniowymi czy związanymi z poprawą dobrostanu mieszkańców, może być także najbardziej podstawowy wskaźnik makroekonomiczny, jakim jest PKB. W oparciu o kolejny model ekonometryczny oszacowano, że w 2017 r. PKB na wsi byłoby niższe bez PROW 2014-2020 o 2%. Oznacza to, iż wystąpił około poczwórny efekt mnożnikowy (alokacja płatności z PROW wynosząca około 0,5% PKB na wsi w latach 2015-2017 dała średnio przyrost PKB na obszarach wiejskich o około 2% w latach 2015-2017). Dowodzi to znacznej efektywności wydatkowania środków.

### ***Obszary synergii w Programie***

W ramach analizowanego priorytetu 6 identyfikuje się silną, pozytywną zależność pomiędzy rozwojem przedsiębiorczości a stanem infrastruktury. Choć zdecydowana większość badaczy wskazuje, iż obecność zaplecza infrastrukturalnego sprzyja zakładaniu i rozwojowi firm, to można również wskazać podejścia / przykłady odwrotne, w których to biznes wytworzył impuls dla poprawy stanu sieci drogowej w okolicy itd. Interesujące jest również wpisywanie

się *Wsparcia na rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER*. W jej ramach, stymulowane są m.in. innowacyjność (priorytet 1), rozwój produktów lokalnych (priorytet 2) czy rynków zbytu (priorytet 3), a także wiedzy o ochronie środowiska i zmianach klimatycznych (priorytet 4 i cel szczegółowy 3B). Oznacza to, że w ramach tzw. „małego PROW” budowane są podwaliny świadomościowe, w zakresie postaw i gotowości do realizacji projektów w „dużym PROW”. Ponadto, w priorytecie 6 szczególnego znaczenia nabiera jego synergiczne powiązanie z celami tematycznymi 8 i 9 w ramach Polityki Spójności, w ramach których ma miejsce stymulowanie zatrudnienia i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

# Summary

## ***About the study***

This report presents the results of the study titled *The Evaluation of the Results of Implementation and Impact of Rural Development Programme for 2014-2020 in the years 2014-2018*, regarding part 3 devoted to the issue of employment and local development. The evaluation was conducted by the consortium of Ecorys Polska Sp. z o. o. and Evalu Sp. z o. o. at the request of the Ministry of Agriculture and Rural Development. The purpose of the study was to: 1) assess the effectiveness of implementation of the RDP 2014-2020, understood as verification of the degree to which the objectives defined during the programming stage have been achieved; 2) specify and issue an opinion on the impact of the RDP 2014-2020, understood as an assessment of the Programme's contribution to the achievement of objectives at the EU level (the objectives of the Europe 2020 Strategy and Common Agricultural Policy); 3) verify and evaluate the synergy and additional effects of the RDP 2014-2020.

The evaluation covered the entire area of Poland and pertained to the implementation of the RDP 2014-2020 in the years 2014-2018. The material scope covered mainly comprised the support instruments that contribute to boosting employment and local development, i.e. implementing specific objectives 6A and 6B. Naturally, the Programme was also indirectly analysed as a whole, especially for the purposes of assessing the synergy and additional effects.

The scope of study involved a synthesis of expectations of the European Commission regarding an extended report on the implementation of the Programme for 2018, the needs of the Contracting Authority presented at the stage of preparation of tender proceedings as well as proposals and ideas of the evaluators. Due to the above, the evaluation revolved around five main research areas devoted to the Programme's impact on:

- increasing the employment rate;
- decreasing the poverty rate;
- achieving sustainable territorial development for local economies and communities, including creating and maintaining jobs and generating the GDP;
- differentiation of operations, establishment and development of SMEs;
- local development in rural areas.

In addition, the Contractor strived to identify the synergy potential and additional effects between the priorities and detailed objectives, which would translate into an increase in the effectiveness of the Programme.

The scope of study determined the methodology of research. It was developed in accordance with the postulate of triangulation and in reference to the guidelines of the European Commission titled: *Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017*, and the document titled *Assessing RDP Achievements and Impacts in 2019*. The evaluation was conducted on the basis of quality and quantitative methods. The research process was initiated by a desk research which covered the most important programme documents, guidelines, all relevant documents for applying, interim reports on the implementation of the RDP 2014-2020 and reports from completed evaluation surveys. The key source of information that was referred to throughout the project was related to monitoring data on the progress of implementation of the Programme. Based on desk research and expert knowledge, for focus areas 6A and 6B the intervention logic has been recreated and it has been verified for validity. This was followed by individual in-depth interviews with the representatives of the institutions of the central level implementation system and partially structured interviews with the representatives of the Marshal Offices as entities implementing the Programme on a regional level. Next, a quantitative study was conducted with the participation of representatives of Local Action Groups, and – to better understand the nature of the intervention – case studies for selected operations were carried out. Preliminary findings from the study were discussed in the expert group which consisted of branch experts and practitioners experienced in implementation of the Programme. In addition, after drafting the report and suggested recommendations, an implementation workshop was organised that aims at developing final provisions on conclusions and recommendations from the study.

### **Entrepreneurship**

The development of entrepreneurship and the creation of jobs in rural areas is directly addressed to operation type: *Business start up aid for non-agricultural activities in rural areas*. So far, its impact on the achievement of this objective is insignificant: in the analysed period, 130 jobs were created in total in 112 new micro-enterprises. With an assumed target value of 16,550 new jobs, this outcome should be regarded as unsatisfactory. The reasons for this situation lies with external and internal factors of the Programme. The first type is related to positive changes on the labour market, manifested by a decline in unemployment, an increase in wages, and a higher probability of gaining a satisfactory job by those who no longer want to deal with agriculture. On the other hand of the spectrum there is a relatively wide stream of social benefits which could potentially induce some of the occupationally active people to leave, or potential candidates to stay away from, the labour market (especially women).

Finally, running a business always involves a significant risk which may discourage people from carrying out such activities. As far as programme-related issues are concerned, surely the main obstacle is to shift from the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) to the Social Insurance Fund (ZUS). The difficulties also lied in the conditions for granting aid (a 24-month period in which the farmer must not carry out business before filing and must be covered by a social insurance pursuant to the Act), as well as a relatively low amount of bonus payment. Remedies undertaken in the form of an increase in the amount of aid and making it contingent on the number of new jobs, reducing the period of required insurance with the KRUS before filing, admitting the insured on request, and not only under the Act, should translate into an increase in farmers' interest in the support on offer and intensification of the implementation of the instrument concerned. Nonetheless, the objectives of this operation type need to be reviewed as it currently is infeasible within the framework of a dozen (or more) thousand jobs.

#### ***Local development in rural areas***

Support for local development in rural areas is in particular ensured by: Measure 7 *Basic services and village renewal in rural areas* (excluding operation type *Investments in marketplaces or construction objects intended for the promotion of local products*) and Measure 19 *Support for LEADER local development (CLLD)*. The studies – both this evaluation and a number of previous analyses – show that the largest deficit pertains to local roads and water and sewage management. These needs are addressed by the RDP 2014-2020, within which several projects were successfully implemented by the end of 2018, among others: building 153.8 km and rebuilding 2,610.2 km of local roads, and building 303 km of the sewage system and 217 km of the water supply system. In total, 6.69% of the rural population which uses improved services/infrastructure with the assumed objective of 5.41% proves that the intervention has been successful. So far, the Programme – due to the project submission schedule – had a smaller impact on investments in facilities serving cultural functions, shaping public space, protection of monuments and traditional construction. By the end of 2018, no operation has been completed.

A significant importance for the implementation of focus area 6B also lies in the implementation of the LEADER approach. Within the framework of the RDP 2014-2020, Local Action Groups (LAGs) obtained a dedicated support that was intended for creating Local Development Strategies which allow for structuring of the needs of particular areas and indicating their funding sources. In total, the support affected 299 LAGs which intended to provide Local Development Strategies to 2,276 communes inhabited by a total of 20,940,193 residents. 292 Local Operational Groups were selected. With the target of 58.19%, by the end of 2019 the local development strategies successfully covered 72.77% of the rural population. Within the framework of operation type *Implementation of operations under the CLLD*

*strategy*, the completed projects concerned, inter alia, starting business activity (1,770 projects), construction or reconstruction of a generally available and non-commercial tourist, recreational or cultural infrastructure (808 projects), and developing business activity (496 projects). A significant number of the projects revolved around preserving local heritage (168 projects) and promoting the area subject to the LDSs, including local products or services (108 projects). There were also 62 *operations Preparation and implementation of cooperation activities of the Local Action Group*, which were participated by 165 LAGs (57% of the total amount). They slightly more often concerned interregional cooperation (34 projects) than international cooperation (28 projects). It is worth mentioning the effectiveness of the operation *Support for running costs and animation*. The trainings not only enjoyed great popularity, but also had a significant impact on the implementation of the Programme. Almost 30% of entities which were provided with individual consultancy submitted an application for aid. What is more, over 41% of entities which were provided with individual consultancy and submitted an application for aid concluded an aid contract. The projects subject to support (LEADER) resulted in 3,089 new jobs (i.e.: 51.98% of the target defined at the level of 5,943). Taking into account the relative cost effectiveness of employment created in LEADER and an unsatisfactory progress in the implementation of Sub-Measure 6.2, the significance of the CLLD for boosting employment is probably going to increase.

### **Employment**

As indicated above, the RDP 2014-2020 may directly boost employment by offering support instruments intended for creating new jobs or indirectly by offering appropriate incentive mechanisms (e.g. by awarding additional points at the stage of application assessment). Apart from the above impact factors, the Programme may also have an indirect impact which remains invisible to the monitoring data. This situation takes place e.g. where the Programme improved the conditions for creating and taking new jobs by ensuring a relevant network of local roads. In order to determine the comprehensive impact of the RDP 2014-2020 on the employment rate, it was decided to apply macroeconomic modelling. The model was analysed for the employment rate among the age group of 18-59/64 in the countryside because this is the only employment factor calculated by the Central Statistical Office (GUS) for voivodeships with a breakdown into rural areas. Based on the calculations in question, it may be assumed that in 2017 the employment ratio in the countryside in Poland without the RDP would be lower by 2.36% (actual level was 69.9%). Such successful results result from, on the one hand, a vast area of impact of the Programme on employment-related issues (i.e. the RDP 2014-2020 as an incentive to take up employment), and, on the other hand, from a good baseline situation on the labour market. The latter factor made it relatively easier to achieve the threshold for becoming employed on the labour market, which is why a proportionally smaller amount of funds under the Programme allowed to achieve this objective.

### **Poverty**

Analogously to employment, the causal relation between the RDP 2014-2020 and its impact on poverty reduction was not simple. Above all, a good situation on the labour market (an increase in employment and wages, reduction of the scope or severity of deprivation) as well as new social benefits – with the same statutory poverty levels – resulted in the fact that the distance to the poverty line reduced even among the poorest. As a result, the intervention under the Programme was well-received and was able to trigger a substantial transition level, i.e. a shift between various positions in the social system. Based on econometric modelling, it was estimated that without the RDP 2014-2020 the poverty ratio in 2017 would be higher by 28%. In addition, the number of poverty-stricken households receiving social aid in 2017 would be higher by 29%. In 2017, an average monthly disposable income per 1 person from a single agricultural household would be, on average for all provinces (arithmetic mean), equal to PLN 32.5 instead of the actual level of PLN 76.4. There would be 3 more households receiving social aid below the income criterion per 1,000 rural inhabitants would in 2017 amount to (arithmetic mean) than its actual amount, i.e. 17.6 instead of 14.6 Finally, extreme poverty would be 20% higher than it actually was. Such results are outstanding, although it should be emphasised that they are strongly determined by external factors. It is quite likely had it not been for the limitation of the scope and severity of poverty thanks to other phenomena/interventions, the impact of RDP 2014-2020 would not be have such a positive impact on the areas subject to examination.

### ***Sustainable territorial development for local economies and communities***

The territorial development for local economies and communities can be measured, apart from the aspects described above or related to the improvement of population's well-being, through the most basic macroeconomic rate, i.e. GDP. Based on another econometric model, it was estimated that in 2017 the GDP in the countryside would be lower without the RDP 2014-2020 by 2%. This means that there was a fourfold multiplication effect (the allocation of payments under the RDP of approx. 0.5% of the GDP in the countryside in the years 2015-2017 gave rise on average to a 2% GDP growth in rural areas in the years 2015-2017). This entails a significant effectiveness of the way the funds have been spent.

### ***Synergy areas in the Programme***

Priority 6 subject to analysis shows a strong, positive relationship between the development of entrepreneurship and the condition of the infrastructure. Although a vast majority of researchers claims that the presence of infrastructural facilities is beneficial to the establishment and development of companies, the reverse could be equally true, i.e. where it was a business that created incentives for the improvement of the condition of road infrastructure in the area, etc. The significance of *Support for LEADER local development*

(CLLD) is also interesting here. This support contributes to incentives to, among others, innovation (priority 1), development of local products (priority 2), sales markets (priority 3), and knowledge of environmental protection and climate changes (priority 4 and focus area 3B). This means that the so-called "minor RDP" gives rise to a fundamental awareness regarding the foundations and readiness of the projects in the so-called "major RDP". Moreover, what becomes particularly important in priority 6 is its synergistic link to thematic objectives 8 and 9 as part of the Cohesion Policy, which involves boosting employment and counteracting social exclusion.



# 1. Wstęp

## Cele badania

Celami niniejszego badania ewaluacyjnego były:

1. Ocena skuteczności realizacji PROW 2014-2020, rozumiana jako ocena do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte.
2. Ocena oddziaływania PROW 2014-2020, rozumiana jako ocena wkładu PROW 2014-2020 realizację celów na poziomie UE (cele Europa 2020 oraz cele Wspólnej Polityki Rolnej).
3. Ocena synergii i efektów dodatkowych PROW 2014-2020.

## Zakres badania

Zakresem przedmiotowym badania ewaluacyjnego zostały objęte przede wszystkim te działania, poddziałania i typy operacji PROW 2014-2020, które mieszczą się w obszarze zatrudnienia i rozwoju lokalnego, tzn. realizujące cele szczegółowe 6A i 6B.

Badanie objęło cały obszar Polski i dotyczyło realizacji PROW 2014-2020 w latach 2014-2018.

## Pytania badawcze

### **Pytania ewaluacyjne dotyczące celów na poziomie UE:**

1. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na zwiększeniu stopy zatrudnienia w grupie osób w wieku od 20 do 64 lat do poziomu co najmniej 75%?
2. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na ograniczeniu liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa?
3. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, w tym tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy?

### **Pytania ewaluacyjne dotyczące celów szczegółowych:**

1. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy?
2. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?

3. W jakim stopniu synergia między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich?

## Podejście badawcze

Zakres i specyfika problematyki będącej przedmiotem badania wymagały przyjęcia wielowymiarowego podejścia badawczego, uwzględniającego **(1) różne perspektywy oceny i źródła danych**, oraz **(2) uzupełniające się metody i techniki badawcze**. Równie ważnym aspektem badania była jego **(3) etapowość**, która pozwoliła w sposób jak najbardziej efektywny wykorzystać planowane metody i techniki badawcze oraz źródła danych.

Zaproponowana koncepcja badania czerpie z wytycznych Komisji Europejskiej pn. *Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017* oraz dokumentu pn. *Assessing RDP Achievements and Impacts in 2019*.

### 1. Różne perspektywy oceny i źródła danych

W badaniu uwzględnione zostały **trzy różne perspektywy oceny** uchwycone poprzez zaproszenie do udziału w badaniu **różnych kategorii respondentów**.

Dzięki zwielokrotnieniu perspektyw oceny (kategorii respondenckich) możliwe było poznanie spojrzenia w zakresie rezultatów wdrażania i oddziaływania w zakresie rozwoju lokalnego i zatrudnienia z wielu stron.

Równie ważnym źródłem informacji były dane zastane – regulacje prawne, dokumenty programowe, dane monitoringowe, statystyki publiczne, sprawozdania, wyniki badań naukowych i ewaluacyjnych (wskazane w Załączniku 1).

### 2. Metody i techniki badawcze zastosowane w badaniu

Ewaluacja została przeprowadzona przy wykorzystaniu szerokiego wachlarza technik badawczych o charakterze ilościowym i jakościowym ze znaczącą rolą *desk research* (badania danych zastanych). Odpowiedź na każde z pytań badawczych opracowanie zostało na podstawie analizy stanowiącej syntezę wielu metod i technik badawczych.

W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze służące gromadzeniu danych:

- Analiza danych zastanych (*desk research*);
- Metody jakościowe gromadzenia danych:
  - technika indywidualnego wywiadu pogłębionego (ang. Individual in-Depth Interview/IDI);
- Metody ilościowe gromadzenia danych

- wywiady częściowo ustrukturyzowane (ang. *Semi-structured interview/SSI*)
- badanie CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*) z przedstawicielami Lokalnych Grup Działania;
- Metody heurystyczne:
  - studia przypadków (*Case studies*);
  - panel ekspertów;
  - warsztat implementacyjny.

### 3. Etapowość badania

Cały proces badawczy podzielony został na trzy następujące po sobie etapy badawcze po to, by w sposób najbardziej efektywny wykorzystać planowane metody i techniki badawcze. Wykonawca wyróżnił w procesie badania:

1. etap przygotowania ewaluacji: eksploracji problemów badawczych, odtworzenie logiki interwencji
2. etap strukturyzacji ewaluacji: ustalenie koncepcji badawczej, metod oceny, źródeł danych
3. etap prowadzenia ewaluacji: podzielony na trzy kroki – obserwacji (zbierania danych), analizy (zebranego materiału) i oceny (formułowanie odpowiedzi na pytania badawcze oraz wniosków i rekomendacji).

Zastosowanie koncepcji badania uwzględniającej wskazane powyżej perspektywy oceny, metody i techniki badawcze, źródła danych i etapy badania umożliwiło udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na sformułowane przez Zamawiającego i zaproponowane przez Wykonawcę główne pytania badawcze oraz realizację celów badania. Przyjęta koncepcja badania realizowała postulat triangulacji na następujących poziomach:

- triangulacja metodologiczna: wykorzystanie różnych metod i technik gromadzenia danych do kontrolowania spójności wniosków; zastosowanie różnych technik przy badaniu tych samych zagadnień w celu obserwacji różnych aspektów badanego przedmiotu;
- triangulacja perspektyw oceny i źródeł danych (informacji): zwielokrotnienie źródeł informacji w ramach metod badawczych (dane z *desk research*, wywiady z różnymi grupami respondentów);
- triangulacja teoretyczna: wykorzystanie kilku teorii w celu interpretowania danych i weryfikacji hipotez;

- triangulacja perspektyw badaczy: polegającą na zaangażowaniu w ewaluację kilkusobowego zespołu badaczy, co pozwoli na uzyskanie bogatszego i bardziej wiarygodnego obrazu badanego przedmiotu.

## 2. Wyniki analiz

### 2.1. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na zwiększeniu stopy zatrudnienia w grupie osób w wieku od 20 do 64 lat do poziomu co najmniej 75%?

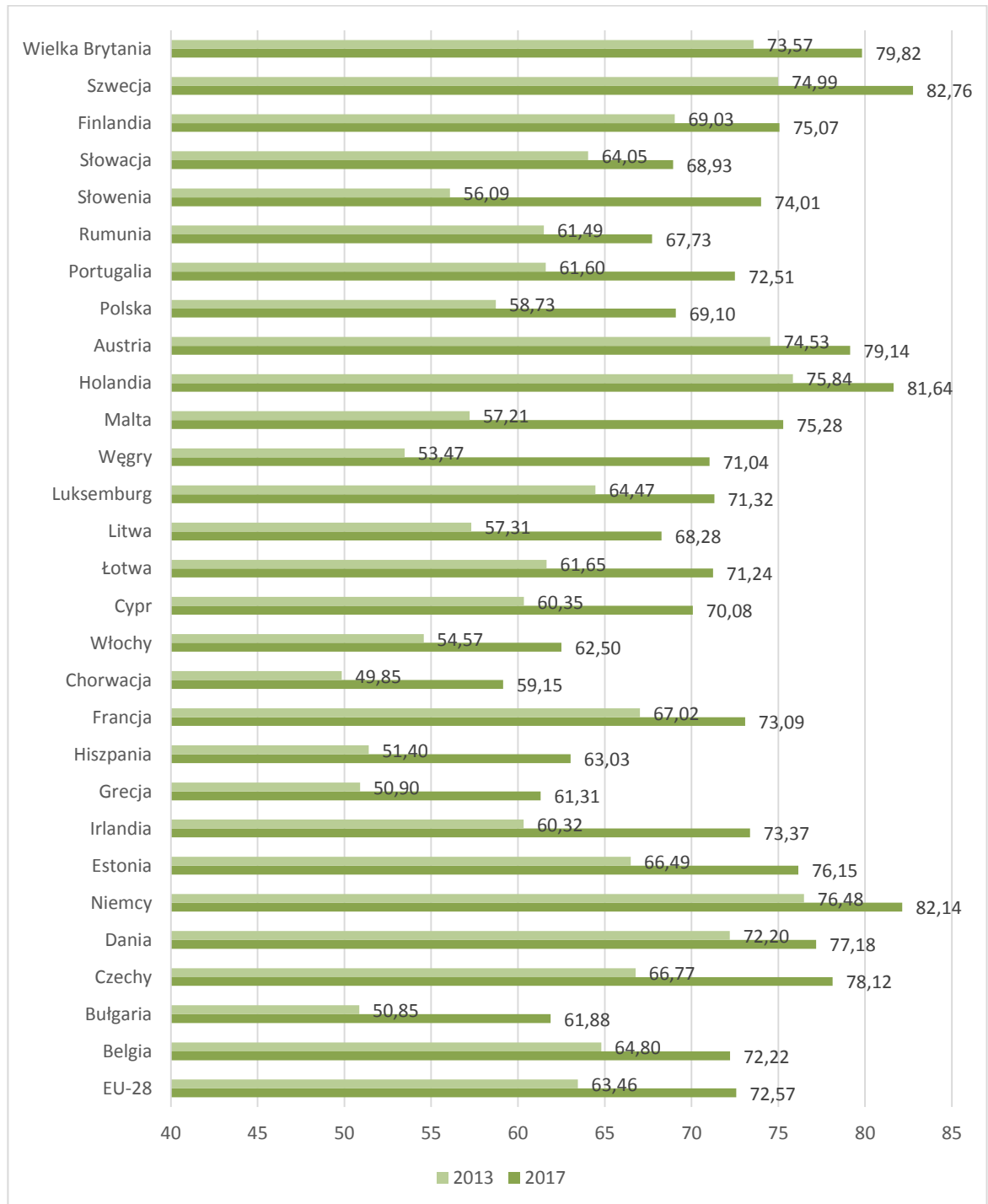
Okres programowania perspektywy finansowej 2007-2013 to czas zmagania się Europy z reperkusjami światowego kryzysu gospodarczego, co wyraźnie unaocznilo się w kształcie Strategii Europa 2020. Dokument ten wskazuje na nowe ścieżki rozwoju, mające m.in. poprawić sytuację na rynku pracy w UE. Tymczasem lata od 2013 r. do 2017 r. okazały się czasem dynamicznej poprawy sytuacji kadr zatrudnienia w Polsce, w tym również na obszarach wiejskich.

We wszystkich krajach UE, stopa zatrudnienia w grupie osób w wieku od 20 do 64 lat na terenach wiejskich rosła pomiędzy 2013 r. a 2017 r. Największa poprawa dokonana się na Malcie, w Słowenii i na Węgrzech (około 18 p.p.), zaś relatywnie najmniejszy progres odnotowano w Austrii, na Słowacji i w Danii (poniżej 5 p.p.). Polska, ze zmianą wysokości 10,37 p.p., sytuowała się blisko średniej unijnej (9,12 p.p.). Ogółem, na koniec 2017 r., omawiany miernik przyjął dla naszego kraju wielkość 69,10% przy średniej unijnej na poziomie 72,57%.

Wskazanie ogólnych, kluczowych przyczyn poprawy sytuacji na rynku pracy jest bardzo trudne. Z pewnością znaczną rolę odegrało stopniowe wychodzenie z kryzysu finansowego państw, zwłaszcza zachodnich, co pozwoliło reaktywować branże nastawione na eksport. Uruchomienie wdrażania Programów Operacyjnych w ramach unijnej perspektywy finansowej 2014-2020 to kolejna ważna stymulanta rynku pracy, w niektórych obszarach - np. w budownictwie - prowadząca wręcz do zmiany relacji pomiędzy usługodawcami i usługobiorcami oraz pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Szereg dużych, unijnych inwestycji infrastrukturalnych jest wręcz zagrożonych z uwagi na znaczny wzrost cen względem założeń przyjmowanych w kosztorysach oraz brak ekip budowlanych zdolnych wykonać daną pracę w przewidzianym czasie. Na poprawę stopy zatrudnienia wpływało m.in. tworzenie nowych miejsc pracy, spadek zwolnień z przyczyn leżących po stronie zakładu oraz przechodzenie z bezrobocia do zatrudnienia. Ważnym czynnikiem był także odpływ osób bezrobotnych w ramach emigracji z Polski (głównie do Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii i Irlandii). Co istotne, o ile sumarycznie spada odsetek bezrobotnych zarejestrowanych

będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w Polsce wskaźnik ten w 2013 r. wynosił 91,0%, zaś w 2018 r. - 83,8%), o tyle wzrasta udział kobiet w tej grupie (w analizowanym okresie wzrósł z 46,4% do 53,1%). Polski rynek pracy, zwłaszcza zaś ten na obszarach wiejskich, cechuje się również znaczną sezonowością. O ile w okresie jesienno-zimowym stopa zatrudnienia spada, o tyle wiosną i latem odnotowuje się jej wzrost, wynikający m.in. z uruchomienia działalności turystycznych, rolniczych czy remontowo-budowlanych.

**Wykres 1. Stopa zatrudnienia w grupie osób w wieku 20-64 lat na obszarach wiejskich w krajach UE w 2013 r. i 2017 r. [w %]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WPR.

W odniesieniu do PROW 2014-2020, można mówić o trzech kanałach jego oddziaływania na stopę zatrudnienia. W pierwszej kolejności, w Programie przewidziano interwencje wprost ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy (np. Poddziałanie 6.2). Ponadto, część wsparcia ma za zadanie stymulowanie zwiększania zatrudniania, choć nie stanowi to głównego celu danego instrumentu pomocowego. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia np. wówczas, kiedy za utworzenie i utrzymanie miejsca pracy na etapie oceny wniosku można otrzymać dodatkowe punkty w ramach kryteriów wyboru. W przypadku dwóch powyższych zjawisk, określenie liczby wygenerowanych miejsc pracy jest możliwe w oparciu o dane monitoringowe PROW, jednak nie obrazują one dokładnie, jaka jest skala oddziaływania Programu. Innymi słowy, takie podejście ignoruje negatywny, lecz trudny do uniknięcia efekt jałowej straty (tzw. *deadweight loss*), polegający na tym, iż w przypadku niektórych operacji rezultat otrzymany na skutek wsparcia (tu: utworzenie miejsc pracy) byłby identyczny także wówczas, gdyby pomocy nie udzielono. Choć w Programach Operacyjnych kładziony jest duży nacisk na stworzenie i wyegzekwowanie efektu zachęty, nie zawsze w praktyce on występuje.

Dodatkowo również, można wskazać cały obszar zapośredniczonego oddziaływania wsparcia, kiedy kwestie takie jak np. zwiększenie dostępności drogowej czy aktywizacja społeczna, w sposób pośredni - jako jedna z determinant - wpływają na zwiększanie stopy zatrudnienia. W związku z powyższym, określenie wpływu PROW 2014-2020 na omawiany wskaźnik zostało dokonane w oparciu o przepływy finansowe jako zdolne uchwycić wszystkie trzy wymiary oddziaływania. Ponadto, efektywność wydatkowania środków jest tym, z czego Komisja Europejska rozlicza kraje członkowskie. Dodatkowe pieniądze pochodzące z rezerwy wykonania z definicji muszą trafić do obszarów cechujących się występowaniem niezaspokojonych potrzeb społecznych, ale też cechujących się potencjalną efektywnością. Uniwersalną miarą dla wszystkich wskaźników Strategii Europa 2020 czy Wspólnej Polityki Rolnej jest oddziaływanie jednostki pieniądza na zmianę wskaźnika. Ponadto, dla niektórych wskaźników jest łatwo o ocenę przepływów rzeczowych (zatrudnienie), dla innych jest to niejednoznaczne (dalej - kwestia ubóstwa), a dla większości brakuje dostępu do danych statystycznych na poziomie województwa (PKB regionalne dla terenów wiejskich).

Warto także zwrócić uwagę na pewien wybór analityczny, jaki był poczyniony na potrzeby tworzenia modelu ekonometrycznego. Zarówno odnosząc się do kwestii zatrudnienia, jak i ubóstwa czy generowania PKB - jako zmienną wejściową / objaśniającą traktowano całość transferów z PROW 2014-2020. Równocześnie, jak zaznaczono - PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celów Strategii Europa 2020 i WPR bezpośrednio lub pośrednio. Standardowo, z powodów technicznych do modelowania włącza się tylko te spośród transferów (tj. wydatkowania alokacji na typy operacji), które oddziałują bezpośrednio. Czyni się tak, aby ograniczyć konieczność każdorazowej oceny, jak daleko sięgamy w ocenie pośrednich oddziaływań, a także by wyeliminować wzajemne znoszenie się (np. w realiach Polityki



Spójności, w Polsce, cele związane z tworzeniem i rozszerzaniem działalności gospodarczej wpływają na ogół negatywnie na kwestie środowiskowe i emisyjność, zaś innowacyjność - prowadząca do automatyzacji - przekłada się na zmniejszenie zatrudnienia). W przypadku PROW 2014-2020, kwestie dot. zatrudnienia, redukcji ubóstwa i wzrostu PKB zdecydowanie nie są wzajemnie sprzeczne. Ponadto, literaturowo można wykazać pośredni wpływ niemal każdego typu operacji na omawiane mierniki, zaś konkretna operacja może pośrednio stymulować więcej niż jeden cel Strategii Europa 2020 / WPR. Dlatego też, pomimo świadomości pewnych ograniczeń tego sposobu modelowania, zdecydowano się na przyjęcie podejścia pośredniego w opracowywanych modelach. Dokonując interpretacji ich wyników warto mieć w pamięci, że wpływ/oddziaływanie PROW 2014-2020 maleje, jeśli przy danym zakresie zmian danych historycznych objętych analizą (np. wzroście stopy zatrudnienia) w sposób znaczący zwiększymy pulę środków przypisanych jako determinanty tejże zmiany.

W opracowanym modelu makroekonomicznym wykorzystano wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 18-59/64 lata na wsi, gdyż jedynie taki wskaźnik zatrudnienia jest obliczany przez GUS dla poziomu województw z wyróżnieniem obszarów wiejskich<sup>1</sup>. Oszacowany model pokazał, że zwiększenie wypłat z PROW 2014-2020 na mieszkańca wsi w relacji do średniej krajowej w województwie w latach 2015-2017 o 1 p.p. przekładało się na wyższy o 0,03% wskaźnik zatrudnienia na wsi. W oparciu o model można szacować, że w 2015 r. wskaźnik zatrudnienia na wsi w Polsce bez PROW 2014-2020 byłby niższy o 2,26%, w 2016 r. o 2,38%, a w 2017 r. o 2,36%. W 2017 r. faktyczny wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich w Polsce wyniósł 69,9%.

Oszacowany efekt należy uznać za znaczący. Wpływ PROW 2014-2020 to łącznie około 2/3 ogólnej zmiany wartości wskaźnika. Przyczyn tak wysokiej wielkości można upatrywać m.in. we wskazanej na wstępie, szerokiej sferze oddziaływania Programu na kwestie zatrudnieniowe. Wydaje się również, iż w przypadku relatywnie dobrej sytuacji bazowej na rynku pracy, zachęty generowane przez Program były w mniejszym stopniu neutralizowane przez czynniki ryzyka, które standardowo oddziałują ujemnie na wzrost wielkości zatrudnienia (np. widmo recesji jako destymulanta zakładania działalności gospodarczej). Powodowało to, iż relatywnie niższa wiązka wsparcia (w tym strumieni finansowych) była w stanie wywołać efekt zachęty.

---

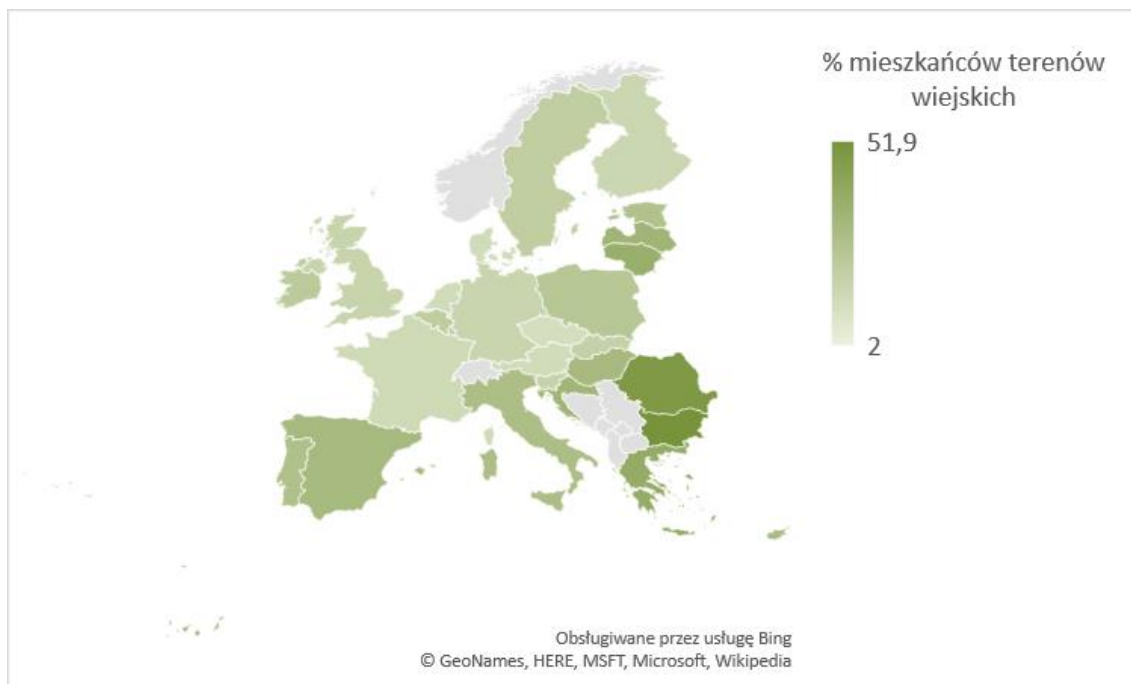
<sup>1</sup> Dane dla województw były potrzebne ze względu na konieczność posiadania dłuższego szeregu obserwacji, niemożliwego do osiągnięcia w oparciu o dane dla poziomu kraju.

## 2.2. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” polegającego na ograniczeniu liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa?

Na koniec 2017 r. najwyższą stopę ubóstwa na terenach wiejskich odnotowano w Bułgarii (51,9%), Rumunii (48,5%) i Grecji (38,9%). Z kolei relatywnie najniższym odsetkiem mieszkańców żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa mogły poszczycić się: Malta (2%, co jednak wynika z wyspiarskiego charakteru kraju i jego struktury urbanistycznej), a następnie Czechy (11,6%), Holandia i Austria (po 13,0%). Polska, z wynikiem 24,2%, sytuowała się nieco poniżej średniej unijnej na poziomie 24,4%. W okresie 2013-2017 miał miejsce konsekwentny spadek stopy ubóstwa na terenach wiejskich w Polsce, co przełożyło się na jego sumaryczną redukcję o 8,3 p.p. Postęp dokonał się również w ujęciu relatywnym, w odniesieniu do średniej EU28: w 2013 r. stopa ubóstwa na terenach wiejskich Polski była średnio o 5,1 p.p. wyższa niż w Unii, w 2017 r. - była już o 0,2 p.p. niższa od tej samej zmiennej referencyjnej. Oznacza to, iż po okresie intensywnej konwergencji, obecnie następuje dywergencja przejawiająca się we wzroście stopy bezrobocia w UE względem przeciętnej stopy ubóstwa w Polsce.

Przyczyny tego zjawiska można umieścić zarówno w sferze krajowej (poprawa sytuacji w Polsce - więcej miejsc pracy oraz lepsze jej warunki, jak i potencjalnie wyższe świadczenia społeczne), oraz zagranicznej (wolniejsze tempo wychodzenia z kryzysu gospodarczego przez inne kraje, czemu towarzyszyła polityka oszczędności - tzw. *austerity measures*). Warto zauważyć, iż zgodnie z ustaleniami GUS, w 2017 r. grupami narażonymi na doświadczenia ubóstwem skrajnym były np. gospodarstwa domowe rolników, rencistów, małżeństwa z co najmniej trójką dzieci w wieku od 0 do 17 lat, gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa mającą wykształcenie co najwyżej gimnazjalne, a także rodziny z osobami niepełnosprawnymi. Część z nich to kategorie, które w ostatnich latach nie zostały włączone do konsekwentnie rozbudowywanego koszyka świadczeń, co miało swoje konsekwencje społeczne (np. strajki rodziców osób niepełnosprawnych), ale też polityczne (np. plany wprowadzenia nowego świadczenia o wysokości 500 zł miesięcznie dla osób niepełnosprawnych powyżej 18. roku życia).

Rysunek 1. Stopa ubóstwa na terenach wiejskich w krajach UE w 2017 r. [w %]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WPR.

Jak pokazuje tabela poniżej, wartość kluczowych wskaźników dot. ubóstwa monitorowanych przez GUS w Polsce obniżyła się na przestrzeni lat 2013-2017. W przypadku *Wskaźnika zasięgu ubóstwa ustawowego* i *Wskaźnika zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych 2017 r.* był pierwszym, w którym odnotowano znaczący spadek ich wartości. Pozostałe dwa wskaźniki dodatkowe: *Wskaźnik zasięgu ubóstwa relatywnego* i *Wskaźnik zasięgu ubóstwa skrajnego*, notują wyraźny trend spadkowy począwszy od 2015 r.

Tabela 1. Wskaźniki dodatkowe wyznaczone dla kryterium oceny CEQ 22, 2013-2017 [w %]

Nazwa wskaźnika	2013	2014	2015	2016	2017
Wskaźnik zasięgu ubóstwa ustawowego	12,8	12,2	12,2	12,7	10,7
Wskaźnik zasięgu ubóstwa relatywnego	16,2	16,2	15,5	13,9	13,4
Wskaźnik zasięgu ubóstwa skrajnego	7,4	7,4	6,5	4,9	4,3
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych	17,3	17,0	17,6	17,3	15,0

Źródło: GUS, Krajowa Platforma Raportująca - SDG.

Powody zaobserwowanej poprawy należy sytuować zarówno po stronie zatrudnieniowej, związanej z - opisaną wcześniej - poprawą sytuacji na rynku pracy, jak również w sferze socjalnej. Zwiększaniu stopy zatrudnienia towarzyszył wzrost wynagrodzeń (w tym

stosunkowo duże wzrosty płacy minimalnej w ujęciu rok do roku oraz zmniejszanie dysproporcji wynagrodzeń pracy najemnej względem dochodów rolnictwie). Oznacza to, iż przeciętna sytuacja ekonomiczna pracownika poprawiła się (redukcja głębokości deprivacji), a ponadto zwiększył się odsetek osób zatrudnionych (zmniejszanie zasięgu deprivacji). Ponadto, wprowadzono szereg transferów społecznych (np. w kwietniu 2016 r. wprowadzono Program „Rodzina 500+”, por. też Maluch+ i in.), które wydatnie oddziaływały na sytuację otrzymujących je osób i rodzin. Wystarczy zauważyć, iż kwota otrzymywana na 1 dziecko w przywołanym Programie była zbliżona do granicy ubóstwa skrajnego, która w 2016 r. dla gospodarstwa jednoosobowego była równa 550 zł. Przy okazji, nie bez znaczenia był fakt, iż od 2015 r. nie zmieniał się poziom granic tego ubóstwa, tzn. pomimo przeciętnie większego dobrostanu społeczeństwa, ale też inflacji i zwiększających się kosztów życia - próg utrzymywał się na tym samym poziomie, przez co relatywnie łatwiej było go przekroczyć, co niekoniecznie obiektywnie przekładało się na wyższy standard egzystencji.

Ze względu na brak danych na temat wskaźnika zagrożenia ubóstwem na terenach wiejskich, na potrzeby szacowania wpływu PROW 2014-2020 obliczono miernik *Gospodarstwa domowe korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego na 1000 mieszkańców wsi*. Miernik ten wskazuje na ubóstwo mieszkańców wsi w poszczególnych województwach i poszczególnych latach. Oszacowano model panelowy (o ustalonych efektach) w oparciu o dane dla województw za lata 2014-2017 i dane o PROW 2014-2020 i 2007-2013. Model pokazał, że większa o 1 p.p. wartość wypłat z PROW na mieszkańca wsi w porównaniu ze średnimi wypłatami na mieszkańca kraju w poszczególnych latach w okresie 2014-2017 w województwach oznaczała o 0,02 p.p. mniejszy wskaźnik liczby gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego w Oprzeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi. W oparciu o model oszacowano, że w 2017 r. liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego na 1000 mieszkańców wsi wyniosłaby średnio w województwach (średnia arytmetyczna dla wskaźnika w województwach) o blisko 3 więcej niż faktycznie bez PROW, tj. 17,6 zamiast 14,6 gospodarstw domowych poniżej kryterium dochodowego korzystających z pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców wsi. Oznacza to, że PROW przyczynił się do zmniejszenia wskaźnika ubóstwa na wsi i osiągnięcia celu Strategii Europa 2020.

Dodatkowo, oszacowano także model, który pokazał, że wskaźnik zasięgu ubóstwa w latach 2016-2017 zmniejszał się w województwach w wyniku wzrostu średnich dwuletnich wypłat z PROW 2014-2020 na pracującego w rolnictwie. Szacowanie zostało przeprowadzone w oparciu o dostępne dane odnoszące się do wskaźnika zasięgu ubóstwa dla Polski, a samo modelowanie wykonano także względem zmiennych odzwierciedlających ubóstwo na obszarach wiejskich. Wzrost wypłat z PROW 2014-2020 na pracującego o 1 zł oznaczał o 0,002

p.p. niższy wskaźnik zasięgu ubóstwa. W oparciu o model można szacować, że w 2016 r. wskaźnik zasięgu ubóstwa byłby o 23% wyższy bez PROW, a w 2017 r. o 28% wyższy, co świadczy o bardzo dużym wpływie PROW na kwestie społeczne.

Wreszcie, modelowanie przeprowadzono na danych czasowo-przestrzennych, co umożliwiło wnioskowanie na temat kierunku oddziaływania PROW dla całego kraju. Wcześniej przedstawiony model obejmujący dłuższy okres, tj. lata 2014-2017 oraz środki z PROW 2007-2013 i 2014-2020 pokazał około 17%-owy wpływ tych programów na zmniejszenie wskaźnika gospodarstw domowych na wsi poniżej kryterium dochodowego tj. w stosunku do liczby mieszkańców. Ponieważ tamten model był szacowany na dłuższym szeregu danych, pozwalającym na bardziej dokładne oszacowania, należy się spodziewać, że wpływ PROW 2014-2020 na zmniejszenie ubóstwa na wsi będzie na poziomie około 20%, tj. bez PROW 2014-2020 skrajne ubóstwo na wsi byłoby o tyle wyższe niż faktycznie.

Ze względu na brak aktualnych danych statystycznych na temat poziomu ubóstwa na wsi, oszacowano wskaźnik ubóstwa na obszarach wiejskich jako udział gospodarstw domowych na obszarach wiejskich korzystających z pomocy społecznej i życia poniżej kryterium dochodowego (zastosowany w modelu) w liczbie wszystkich gospodarstw domowych na obszarach wiejskich (gminy wiejskie i obszary wiejskie w gminy wiejsko-miejskie). Liczbę gospodarstw domowych na obszarach wiejskich obliczono na podstawie liczby osób na wsi podzielonej przez średnią liczbę osób w gospodarstwie domowym w województwie w danym roku. Wartość tak obliczonego wskaźnika wyniosła w 2015 r. - 4,9%, w 2016 r. - 4,35%, a 2017 r. - 3,7%. W oparciu o powyższe modele odnośnie wpływu PROW 2014-2020 na redukcję ubóstwa można szacować, że bez PROW 2014-2020 ten wskaźnik skrajnego ubóstwa na wsi byłby o około 20% wyższy, czyli w 2017 r. wyniósłby 4,4% zamiast 3,7%. Oszacowany model pokazał, że zwiększenie średniej dwuletniej wypłat z PROW 2014-2020 na pracującego w sekcji A w województwie w latach 2016-2017 o 1 zł oznaczało o 3,3 mniej gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego. Model ten, podobnie jak model względem wskaźnika zasięgu ubóstwa, pokazał, że w 2016 r. bez PROW 2014-2020 liczba ubogich gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej na obszarach wiejskich byłaby o 23% wyższa, a w 2017 r. o 29% wyższa.

Szacowanie wpływu PROW 2014-2020 na przeciętny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym rolników przeprowadzono w oparciu o model panelowy (o ustalonych efektach) dla 16 województw w latach 2014-2017. Uzyskane wyniki pokazały, że przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie był większy w województwach w poszczególnych latach, w których były wyższe wypłaty z PROW 2007-2013 i 2014-2020 na mieszkańca wsi w relacji do średniej dla kraju. Jako odzwierciedlenie przeciętnego dochodu w gospodarstwie domowym rolników wzięto wartość z badań budżetów domowych GUS przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na

1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, który wyniósł w 2017 r. od 9,56 zł w województwie śląskim po 297,55 zł w województwie podlaskim. Większe o 1 p.p. wypłaty z PROW na mieszkańca wsi względem średniej dla Polski oznaczały o 0,37 zł wyższy przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie w województwie w poszczególnym roku, wyższa dynamika PKB w województwie w danym roku oznaczała o 8 zł większy przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie. W oparciu o model można szacować, że w 2017 r. bez PROW przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie wyniósłby średnio dla wszystkich województw (średnia arytmetyczna) 32,5 zł zamiast 76,4 zł faktycznie. Ponownie świadczy to o dużym znaczeniu PROW 2014-2020 dla dochodów w gospodarstwach rolnych.

Zwraca uwagę, iż oszacowany wpływ PROW 2014-2020 na redukcję ubóstwa jawi się jako bardzo wysoki. W pierwszej kolejności warto więc zastrzec, że choć znaczna - zaobserwowana poprawa wydaje się realna / możliwa do osiągnięcia w świetle porównań z obliczeniami wykonanymi dla innych Programów Operacyjnych. Oczywiście, należy mieć w pamięci różnicowania metodologiczne modeli, jak również skalę oddziaływania poszczególnych Programów. Przykładowo, w ramach ewaluacji mid-term, wpływ środków RPO WP 2014-2020 o wysokości 1 432,11 mln zł na redukcję ubóstwa w województwie pomorskim w 2018 r. oszacowano na -1,1 p.p. (tj. ok. 7,5%). Większość regionów nie opublikowała jeszcze wyników zrealizowanych ewaluacji, ale z prezentacji raportów końcowych można domniemywać, iż zmiana do ok. 10% - przy wykorzystaniu niższej alokacji niż uwzględniana w modelowaniu wpływu PROW 2014-2020 - jest identyfikowana w regionach.

Jeśli chodzi o kanały transmisji wpływu, to - jak wskazano już wcześniej - PROW 2014-2020 wpływa na zwiększanie intensywności pracy w gospodarstwach domowych, tym samym oddziałując na jedno z trzech kryteriów identyfikacji osób zagrożonych ubóstwem. Ponadto, transfery z Programu przyczyniają się do wzrostu ogólnych dochodów w gospodarstwie (np. na skutek wzrostu produktywności), tym samym zmniejszając ewentualną ich różnicę in minus względem krajowej mediany dochodów. To zjawisko, poza prostą redukcją ubóstwa, ma też pozytywny wymiar ograniczania nierówności społecznych, które - o ile występują na dolnych szczeblach rozkładu dochodowego - wywierają negatywny wpływ na spójność społeczną. Wreszcie, PROW 2014-2020 może ograniczać depryzację materialną, ponieważ o ile transfery z Programu nie są wliczane wprost do dochodów, o tyle mogą przyczynić się do finansowania określonych inwestycji w gospodarstwie i tym samym ograniczyć koszty alternatywne do poniesienia przez daną jednostkę.

### 2.3. W jakim stopniu PROW 2014-2020 przyczynia się do realizacji celu WPR polegającego na osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, w tym tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy?

Nie sposób mówić o realizacji celu WPR polegającego na osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek i społeczności wiejskich, w tym tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy, bez uwzględnienia odpowiedzi na dwa poprzednie pytania ewaluacyjne - dot. wpływu Programu na redukcję ubóstwa oraz wzrost stopy zatrudnienia. Inną miarą realizacji wskazanego dążenia, podnoszoną przez Komisję Europejską, jest PKB. Zmiana produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, wyrażonego w standardzie siły nabywczej (PPS), jaka się dokonała w Unii Europejskiej, to przejście od niecałych 27 000 PPS/mieszkańca w 2013 r. do około 30 000 w 2017 r. W 2017 r. ogółem, relatywnie najzamożniejsze jawiły się: Luksemburg (75 700 PPS/per capita) i Irlandia (54 800 PPS/per capita), zaś najniższą wartością omawianego wskaźnika cechowały się: Bułgaria (15 100 PPS/per capita), Chorwacja (18 400 PPS/per capita) czy Rumunia (18 700 PPS/per capita). Polska z wartością 20 900 - odstawała in minus względem średniej unijnej (30 000). Jeśli chodzi o dane dot. obszarów wiejskich, najświeższe pochodzą z 2015 r. W tym ujęciu, najlepszymi obserwacjami wskaźnika cechują się Holandia (32 594 PPS/per capita) i Austria (31 213 PPS/per capita), zaś naj słabszymi - ponownie Bułgaria (9 532 PPS/per capita) oraz Rumunia (11 196 PPS/per capita).

Ze względu na brak danych statystycznych na temat PKB na obszarach wiejskich (najświeższe są za 2015 r. i nie dla wszystkich województw), wpływ PROW 2014-2020 na wzrost PKB per capita na obszarach wiejskich estymowano poprzez oszacowanie udziału w PKB poszczególnych województw podawanym przez GUS (dla 2017 r. są to szacunki GUS). Posłużono się w tym celu wpływami gmin z PIT i podatku rolnego, które stanowią przybliżenie dochodów ludności, przedsiębiorstw rozliczających się według reguł PIT i rolników na danym terenie. Obliczono udział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich we wpływach gmin z PIT i podatku rolnego w poszczególnych województwach, który skorygowano o udział ludności wiejskiej w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, w oparciu o informacje statystyczne na temat liczby ludności na obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich i liczby ludności w gminach wiejskich (dane o wpływach gmin z PIT i podatku rolnego dostępne są tylko dla poziomu gmin miejsko-wiejskich, bez wyróżniania obszarów miejskich i wiejskich, ale takie dane są dostępne dla stanu ludności na danym terenie). Dla potrzeb wykonania obliczeń udziału gmin wiejskich i miejsko-wiejskich we wpływach gmin z PIT i podatku rolnego w danym województwie konieczne było najpierw skorygowanie wpływów miast na prawach powiatu z danego

województwa poprzez odjęcie części wpływów z PIT przeznaczonych na powiaty (10,25%), co wymagało także uwzględnienia zróżnicowanego nieznacznie udziału gmin w PIT w poszczególnych latach według informacji podawanych corocznie przez Ministerstwo Finansów (udział gmin w PIT wyniósł: 37,98% w 2018 r., 37,89% w 2017 r., 37,79% w 2016 r. i 37,67% w 2015 r.).

W wyniku przeprowadzonego modelowania makroekonomicznego oszacowano model, który pokazał pozytywny wpływ płatności z PROW 2014-2020 na PKB na obszarach wiejskich w mln zł. Zwiększenie wypłat z PROW 2014-2020 w latach 2015-2017 w województwie o 1 mln zł zwiększało PKB na wsi w tym województwie o 0,016%. Zmienne kontrolne wykorzystane w modelu, które także przyczyniały się do wzrostu PKB na obszarach wiejskich, to nowe podmioty rejestrowane w REGON na wsi i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 18-59/64 lata na wsi. Tabela 2 przedstawia oszacowany PKB w mln zł i PKB na mieszkańca wsi w latach 2015-2017.

**Tabela 2. PKB na obszarach wiejskich w województwach w latach 2015-2017**

Województwo	PKB na obszarach wiejskich w mln zł			PKB na mieszkańca wsi w zł		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dolnośląskie	40409,43	41637,09	44718,40	45137,29	46181,74	49347,66
Kujawsko-pomorskie	27809,78	29043,83	31147,21	33025,06	34386,21	36732,59
Lubelskie	29243,01	30480,22	32596,80	25391,35	26646,56	28645,14
Lubuskie	12154,47	12628,81	13326,46	34069,61	35376,91	37314,06
Łódzkie	31392,34	32667,17	35630,82	34094,65	35441,23	38607,87
Małopolskie	58157,61	60578,12	65151,50	33467,83	34717,98	37154,48
Mazowieckie	92397,64	95849,47	104021,54	48353,22	50015,77	54146,78
Opolskie	16470,80	16606,05	17323,78	34397,73	34738,51	37058,19
Podkarpackie	33715,61	35039,22	37380,49	26972,79	27997,60	29835,29
Podlaskie	12435,53	12747,64	13634,21	26520,07	27299,03	29295,88
Pomorskie	26673,40	28520,79	30912,61	32489,28	34412,15	36826,41
Śląskie	44113,48	45891,96	49542,00	42191,25	43742,87	47086,80
Świętokrzyskie	19914,24	20381,10	21719,35	28614,06	29347,37	31406,50
Warmińsko-mazurskie	16940,73	17313,90	18226,98	28747,70	29424,50	31023,44
Wielkopolskie	68067,66	71176,44	77084,30	43398,76	45105,62	48608,18
Zachodniopomorskie	19010,42	19247,13	20536,96	35353,42	35767,09	38363,96

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W ujęciu PKB na obszarach wiejskich w milionach PPS tj. według Standardu Siły Nabywczej Unii Europejskiej PKB w PPS na obszarach wiejskich wyniósł 223 579 mln PPS w 2015 r., 228 175 mln PPS w 2016 r. oraz 242 761 mln PPS w 2017 r. W przeliczeniu na mieszkańca



obszarów wiejskich w Polsce wyniósł natomiast 14 641 PPS w 2015 r., 14 910 PPS w 2016 r. i 15 842 PPS w 2017 r.

W oparciu o model można szacować, że w 2015 r. PKB na wsi byłoby niższe bez PROW o 1,3%, w 2016 r. o 3,4%, a w 2017 r. o 2%. Należy oceniać, że wystąpił około poczwórny efekt mnożnikowy z PROW 2015-2017, gdyż alokacja płatności z PROW wynosząca około 0,5% PKB na wsi w latach 2015-2017 dała średnio przyrost PKB na obszarach wiejskich o około 2% w latach 2015-2017. Świadczy to o dużej efektywności wydatkowania środków w Programie. Struktura interwencji każe domniemywać, iż efekt ten jest osiąganym zarówno poprzez konsumpcyjne, jak i inwestycyjne oddziaływanie na PKB.

## 2.4. W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy?

Cel szczegółowy 6A *Ułatwianie różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych przedsiębiorstw, a także tworzenia miejsc pracy* stanowi odpowiedź na problemy dotyczące struktury zatrudnienia oraz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Szczególnie zwrócono uwagę na niewystarczający udział działalności pozarolniczej w strukturze zatrudnienia, a także małą umiejętność i skłonność do podejmowania takiej działalności. Jednocześnie, z uwagi na znaczące rozdrobnienie struktury agrarnej, przerost zatrudnienia w rolnictwie oraz niską dochodowość małych gospodarstw, konieczne jest wspieranie działań zmierzających do tworzenia miejsc pracy w sektorze pozarolniczym, w szczególności zakładania i rozwoju mikro/małych przedsiębiorstw<sup>2</sup>. Cel szczegółowy 6A realizowany jest poprzez Poddziałanie 6.2 *Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*, typ operacji: *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*.

O wsparcie może ubiegać osoba fizyczna, która podlega jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik rolnika ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie, nieprzerwanie co najmniej od 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Jednym ze szczególnych warunków udzielenia pomocy jest warunek stanowiący, iż beneficjent od 24 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie był wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) albo ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek publicznych. Beneficjentowi przyznawana jest premia

---

<sup>2</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

w wysokości 100 tys. zł<sup>3</sup> wypłacana w dwóch ratach: w wysokości 80% premii (I rata, po spełnieniu przez beneficjenta, w terminie 9 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy, warunków z zastrzeżeniem których została wydana ww. decyzja i 20% premii po realizacji biznesplanu (II rata). Pomoc może zostać przyznana na rozpoczęcie prowadzenia działalności pozarolniczej w ramach dwóch obszarów wsparcia:

- obszar A, tj. operacje związane z rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej w gospodarstwach, które prowadzą produkcję trzody chlewnej, na obszarach wyznaczonych w związku ze zwalczaniem choroby afrykańskiego pomoru świń (ASF) - wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 maja 2017 r., jako jeden z elementów przeciwdziałania oraz niwelowania skutków epidemii ASF,
- obszar B, tj. pozostałe operacje związane z rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Przyjęte dla oceny składanych wniosków kryteria premiujące stawiają w uprzywilejowanej sytuacji osoby posiadające kwalifikacje zawodowe z zakresu podejmowanej działalności pozarolniczej, nie przekroczony wiek 40 lat, innowacyjność działalności w skali gminy, na obszarze której jest zlokalizowane główne miejsce wykonywania działalności, realizacja operacji w gminach o wysokim poziomie bezrobocia w województwie oraz utworzenie, poza etatem przewidzianym dla beneficjenta, dodatkowych miejsc pracy. Dodatkowe punkty otrzymuje także osoba będąca beneficjentami Poddziałania 6.5, typ operacji *Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa*<sup>4</sup>, co wskazuje na synergię działań zmierzających do rozwoju działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Wnioskodawca zobowiązany jest także do opracowania, a w przypadku otrzymania wsparcia do wdrożenia biznesplanu dotyczącego planowanej działalności, co sprzyja wspieraniu przemyślanych, efektywnych ekonomicznie przedsięwzięć.

Działania podejmowane w ramach realizacji celu szczegółowego 6A mają przyczynić się do redukcji bezrobocia (także ukrytego) i zwiększenia dochodów ludności wiejskiej, tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania, ograniczenia postępującej migracji z obszarów wiejskich oraz zaspokojenia rosnących aspiracji zawodowych młodzieży wiejskiej. W kontekście zidentyfikowanych na etapie programowania potrzeb, podjęte działania należy ocenić jako trafne. Rozszerzanie skali i zakresu pozarolniczej

---

<sup>3</sup> Wysokość wsparcia została zwiększona o 50% i proporcjonalnie więcej o każdą kolejną, zatrudnianą osobę - maksymalnie 250 tys. zł.

<sup>4</sup> Warunek bycia beneficjentem operacji typu *Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa* jest obligatoryjne w przypadku, gdy gospodarstwo prowadzi produkcję trzody chlewnej na obszarach wyznaczonych w związku ze zwalczaniem choroby afrykańskiego pomoru świń (ASF).

działalności gospodarczej na wsi jest elementem niezbędnym dla poprawy struktury agrarnej i modernizacji obszarów wiejskich<sup>5</sup>. Wsparcie dla osób wykazujących chęć rozpoczęcia działalności pozarolniczej stanowi bodziec do rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich, co sprzyja ograniczaniu ukrytego bezrobocia, które jest jednym z problemów polskiej wsi<sup>6</sup> oraz dywersyfikacji źródeł utrzymania<sup>7</sup>. Z uwagi na nadal występujące różnice w poziomie dochodów między obszarami miejskimi i wiejskimi, potrzeba podejmowania działań w tej kwestii jest nadal aktualna. Podejmowane działania są także zgodne z założeniami dotyczącymi rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zawartymi w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020<sup>8</sup>.

Zaobserwowane zmiany społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich na przestrzeni ostatnich kilku lat wskazują na poprawę wskaźników dotyczących zatrudnienia oraz dywersyfikacji działalności gospodarczej w Polsce. Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia w sektorach gospodarki, należy zauważyć stopniowe zmniejszanie się odsetka pracujących w I sektorze (uznawanym zbiorczo jako rolniczy). Zgodnie z danymi BAEL, pomiędzy 2013 r. a 2017 r. ogólny odsetek osób pracujących w sektorze rolniczym spadł z 12,0% do 10,2% (zmiana o 1,8 p. p.). W tym samym czasie odnotowano wzrost udziału osób zatrudnionych w sektorze przemysłowym o 1,2 p. p. (z 30,5% do 31,7%), zaś w sektorze usługowym - o 0,6 p. p. (z 57,5% do 58,1%)<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe SGGW, 2009, s. 15-16 za J. Okuniewski, *Ważniejsze wyniki i wnioski* [w:] K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński (red.): *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich*, Ogólnopolska konferencja IRWiR PAN, SGGW 7-8 paź. 1993, Wyd. SGGW, Warszawa 1994, s. 138.

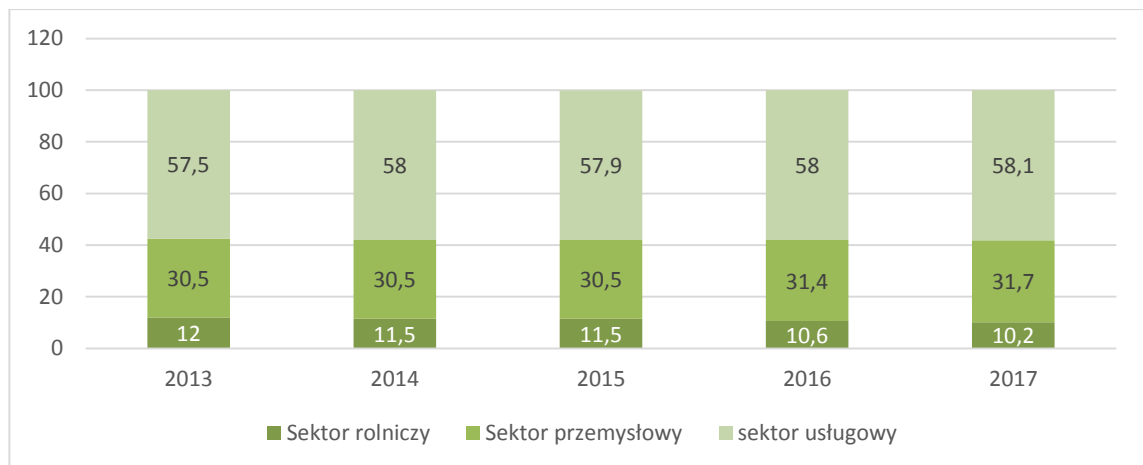
<sup>6</sup> Murawska A., *Czynniki różnicujące poziom bezrobocia w wiejskich gospodarstwach domowych w Polsce*, Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu, Roczniki Naukowe tom XVII zeszyt 3, 2015, s. 284.

<sup>7</sup> Wyszowska Z., *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 3(25) 2012, s. 301 za Otłowska A., Buks J., Chmieliński P., 2006. *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich – stan i perspektywy rozwoju*. IERiGŻ – PIB, Warszawa.

<sup>8</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 109

<sup>9</sup> STRATEG GUS

Wykres 2. Odsetek pracujących w sektorach gospodarki w Polsce w latach 2013-2017 [%].



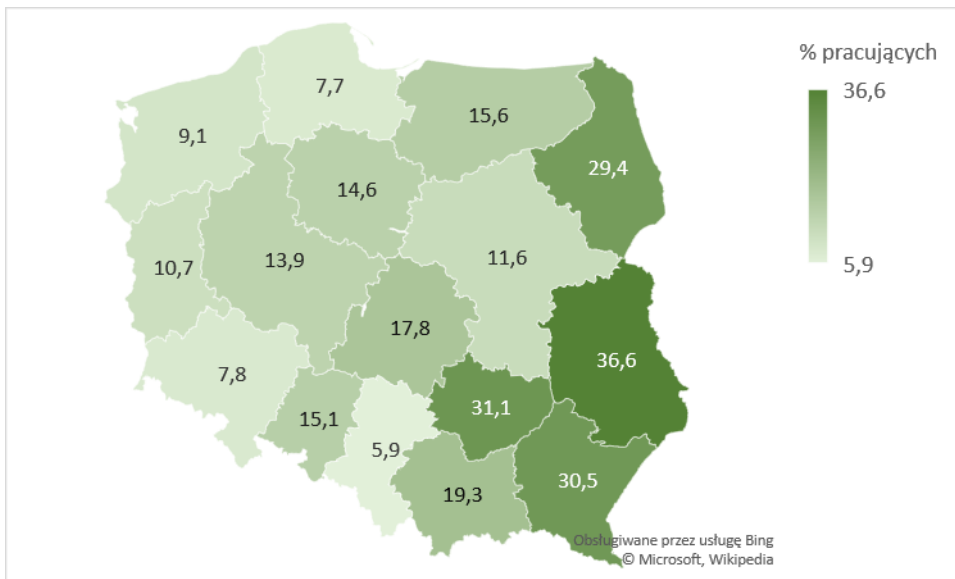
Źródło: opracowanie własne na podstawie STRATEG GUS.

Zróżnicowanie regionalne dotyczące udziału zatrudnienia w rolnictwie wskazuje, iż największy odsetek pracujących w I sektorze<sup>10</sup> w 2017 r. odnotowano w województwach Polski Wschodniej - lubelskim (36,6%), świętokrzyskim (31,1%) i podkarpackim (30,5%), co potwierdza typowo rolniczy charakter tych regionów (wyjątkiem jest województwo warmińsko-mazurskie, którego struktura zatrudnienia oparta jest w większym stopniu o usługi, zwłaszcza turystyczne). Najmniejszy udział pracujących w I sektorze odnotowano natomiast w województwie śląskim (5,9%), pomorskim (7,7%) oraz dolnośląskim (7,8%)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>Sekcja A - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo.

<sup>11</sup>BDL GUS

Rysunek 2. Odsetek pracujących w I sektorze w województwach w 2017 r. [w %].

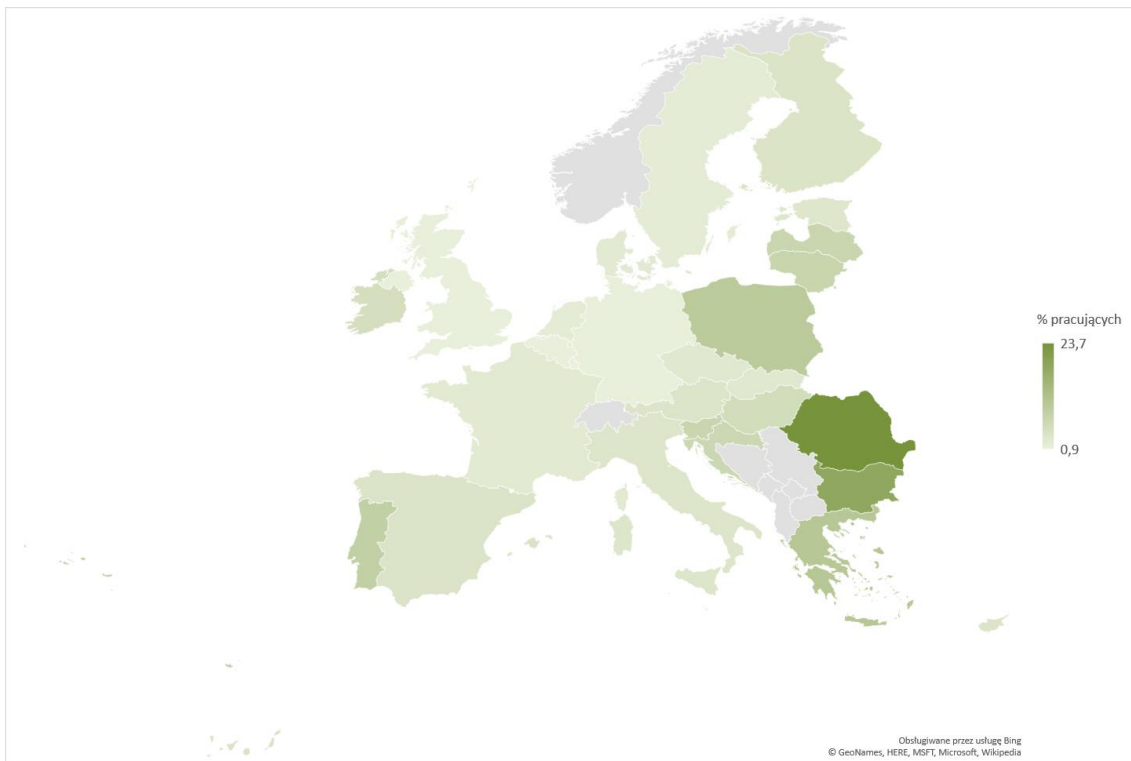


Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Analizując zmiany struktury zatrudnienia w krajach UE należy wskazać, iż tendencja do zmniejszania odsetka pracujących w I sektorze dotyczy zdecydowanej większości państw – wyjątek stanowią Dania i Wielka Brytania, gdzie w latach 2013-2017 odnotowano niewielki wzrost udziału pracujących w sektorze rolniczym. Największy spadek wystąpił w Rumunii (6,5 p.p.), Chorwacji (3,8 p.p.) i Portugalii (2,5 p.p.). W Polsce odnotowano spadek w wysokości 1,8 p.p., co jest zmianą porównywalną do zmiany zaobserwowanej na Węgrzech i w Grecji. Jak wskazuje poniższa mapa, największy udział pracujących w I sektorze w 2017 r. w UE cechuje Rumunię (23,7%), Bułgarię (18,9%), Grecję (11,2%) oraz Polskę (10,2%). Najniższe wartości wskaźnika odnotowano natomiast w Luksemburgu (0,9%), Belgii (1,3%), Niemczech i Wielkiej Brytanii (po 1,4%). Średnia wartość dla całej UE to 4,4%<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Dane monitoringowe WPR, Struktura zatrudnienia.

Rysunek 3. Odsetek pracujących w I sektorze w krajach UE w 2017 r. [w %]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WPR.

Dane dotyczące struktury zatrudnienia według rodzaju regionu wskazują, iż w 2015 r. 31,9% Polaków pracowało na obszarach wiejskich, podczas gdy 32,8% - na obszarach miejskich, natomiast 35,4% - obszarach miejsko-wiejskich<sup>13</sup>. Udział pracujących na obszarach wiejskich zmniejszył się nieznacznie w porównaniu do 2013 r. (o 0,3 p.p.). Tendencja ta jest widoczna w większości krajów UE (wyjątkiem jest Rumunia, Litwa, Czechy, Węgry, Bułgaria i Estonia, gdzie odnotowano wzrost wskaźnika). Największy odsetek pracujących na obszarach wiejskich odnotowano w Irlandii, Rumunii i Słowenii (ponad 50%), najmniejszy zaś w Holandii (0,6%). Średnia dla UE to 17,4%. Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia na obszarach wiejskich, należy zauważyć, iż w Polsce 47,5% ludności z obszarów wiejskich pracuje w sektorze usługowym. W I sektorze zatrudnienie znajduje 22,8% ludności obszarów wiejskich. Większy udział odnotowano jedynie w Rumunii, Bułgarii, Litwie i Grecji<sup>14</sup>.

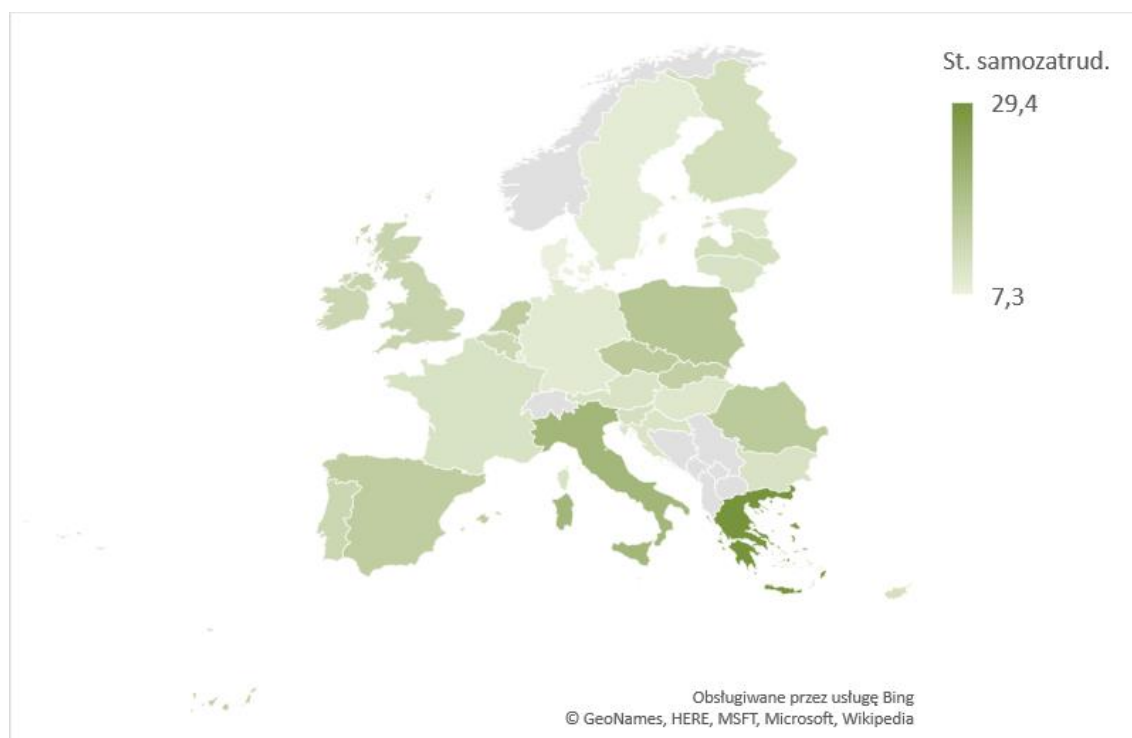
<sup>13</sup> „Intermediate regions” według nomenklatury KE

<sup>14</sup> Dane monitoringowe WPR, Struktura zatrudnienia

Potwierdzenie tendencji ograniczania zatrudnienia w rolnictwie w Polsce stanowi także wyraźnie zmniejszająca się liczba pełnozatrudnionych w gospodarstwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych - z 14,1 w 2013 r. do 11,0 w 2017 r. (dane dla całego kraju)<sup>15</sup>.

Ważnym aspektem związanym z rozwojem działalności gospodarczej, zwłaszcza w kontekście małych przedsiębiorstw, jest samozatrudnienie. Analizując dane dotyczące stopy samozatrudnienia (udział osób samozatrudnionych w ogólnej liczbie zatrudnionych) w poszczególnych krajach UE, należy zauważyć, iż najwyższą wartość wskaźnika w 2017 r. osiągnięto w Grecji (29,4%), we Włoszech (20,8%), w Polsce (17,4%) oraz Rumunii (16,4%). Wysoka wartość wskaźnika wynika przede wszystkim z dużego udziału w ogóle zatrudnionych osób prowadzących własną działalność gospodarczą, związaną zwłaszcza z turystyką i rolnictwem. Najniższą wartość wskaźnika odnotowano natomiast w Danii (7,3%), Szwecji (8,6%), Luksemburgu (8,9%) i Niemczech (9,1%), w których dominuje zatrudnienie w sektorze usługowym w średnich i dużych przedsiębiorstwach. Średnia stopa samozatrudnienia w krajach UE to 13,7%<sup>16</sup>.

**Rysunek 4. Stopa samozatrudnienia w krajach UE w 2017 r. [w %]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WPR.

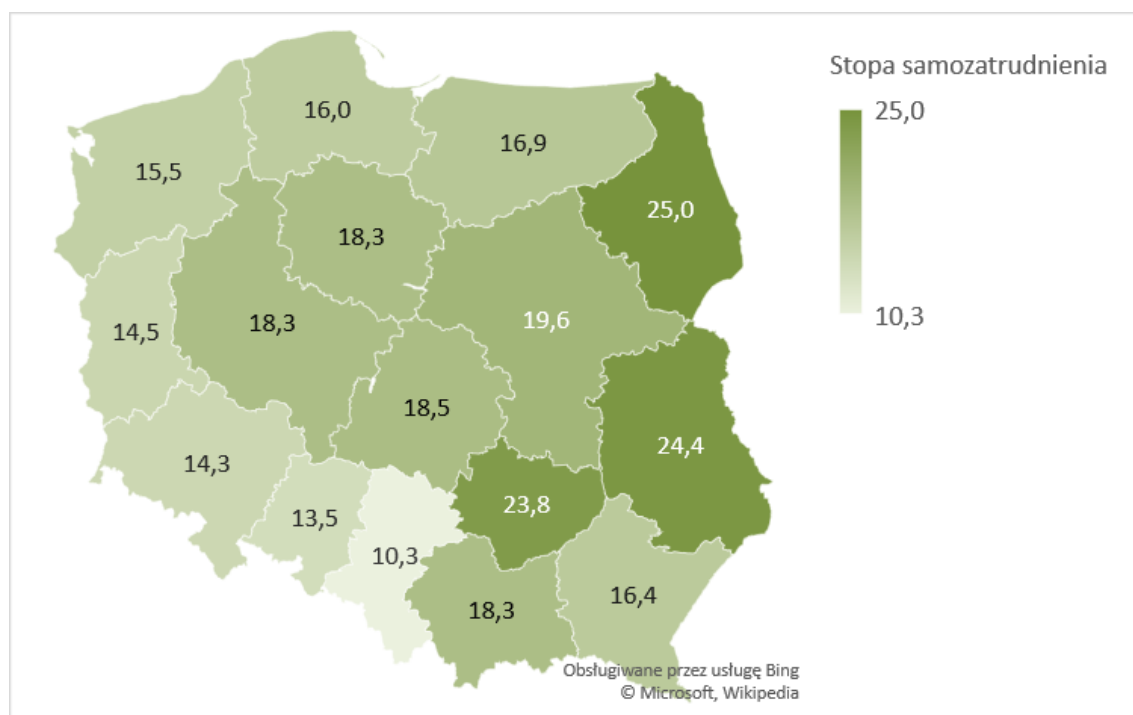
<sup>15</sup> STRATEG GUS

<sup>16</sup> Dane monitoringowe WPR, Stopa samozatrudnienia

Biorąc pod uwagę dynamikę zmian stopy samozatrudnienia, należy odnotować spadek wartości wskaźnika w większości krajów UE (20) w latach 2013-2017. Średnio w całej UE stopa samozatrudnienia zmniejszyła się o 0,7 p.p., a największy spadek odnotowano w Chorwacji (-4,9 p.p.), Portugalii (-3,7 p.p.) oraz Czechach (-3,5 p.p.). W pozostałych krajach wzrosty i spadki były nieznaczne – stopa samozatrudnienia utrzymywała się na względnie stałym poziomie. Polska wpisuje się w unijną tendencję do nieznacznego zmniejszania wskaźnika samozatrudnienia – w latach 2013-2017 jego wartość spadła o 0,7 p.p. (tj. tyle samo, ile wyniosła średnia dla UE).

Analiza rozkładu regionalnego stopy samozatrudnienia w Polsce w 2017 r. wskazuje na największą wartość wskaźnika w województwie podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim – są to jednocześnie regiony o wysokim udziale osób zatrudnionych w I sektorze. Najniższy wskaźnik samozatrudnienia cechuje natomiast województwo opolskie i śląskie.

**Rysunek 5. Stopa samozatrudnienia w województwach w 2017 r. [w %]**



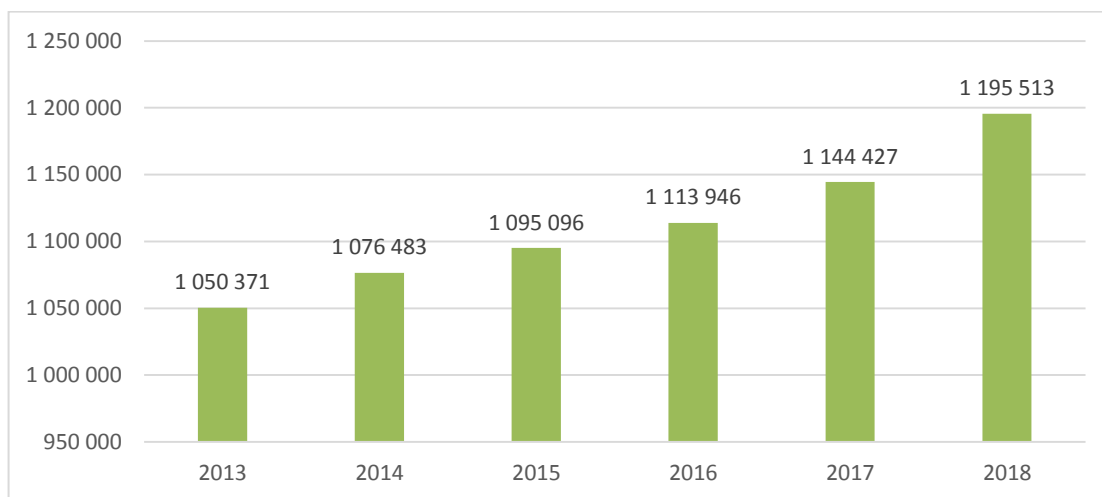
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WPR.

Działania podjęte w ramach celu szczegółowego 6A mają prowadzić do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, co ma na celu zwiększenie dywersyfikacji zatrudnienia oraz tworzenie małych przedsiębiorstw. W latach 2013-2017 liczba podmiotów sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON na obszarach wiejskich w Polsce systematycznie rosła. Jak wskazuje poniższy wykres, w 2013 r. na obszarach wiejskich



zarejestrowanych było 1 050 371 podmiotów, natomiast w 2018 – 1 195 513 podmiotów, co stanowi wzrost o 13,8%. Podmioty zarejestrowane na obszarach wiejskich stanowią 29% wszystkich zarejestrowanych podmiotów w Polsce (2018 r.). Biorąc pod uwagę wielkość przedsiębiorstw, aż 96% wszystkich podmiotów gospodarki narodowej działających na obszarach wiejskich stanowią mikroprzedsiębiorstwa<sup>17</sup>.

**Wykres 3. Liczba podmiotów sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2013-2018 [szt.]**



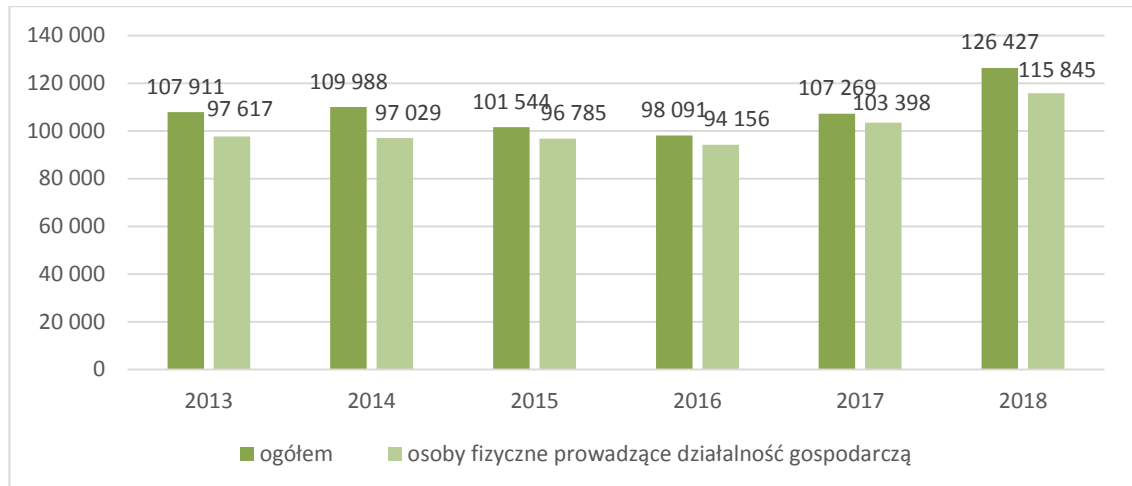
*Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.*

Analiza danych dotyczących podmiotów gospodarczych nowo zarejestrowanych w danym roku, które znacznie lepiej opisują dynamikę rozwoju przedsiębiorczości pokazuje, iż liczba nowych podmiotów powstających na obszarach wiejskich wahała się na przestrzeni ostatnich kilku lat. W 2013 r. liczba nowo zarejestrowanych podmiotów sektora prywatnego wyniosła 107 911, przy czym liczba podmiotów będących osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą wyniosła 97 617. W kolejnym roku mieliśmy do czynienia z niewielkim wzrostem liczby nowych podmiotów prywatnych, natomiast liczba osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą spadła. W kolejnych dwóch latach oba wskaźniki zanotowały spadek względem poziomu z 2013 r. - liczba nowych podmiotów sektora prywatnego ogółem w 2016 r. spadła poniżej poziomu 100 tys. W latach 2017-2018 wzrost wartości obu wskaźników był znaczący, na co wpływ miała poprawa koniunktury gospodarczej – w 2018 r. liczba nowych prywatnych podmiotów osiągnęła 126 427, spośród których 115 845 to osoby fizyczne, co oznacza wzrost w stosunku w wartości osiągniętych w 2013 r. o odpowiednio 17,2% i 18,7%<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> BDL GUS

<sup>18</sup> BDL GUS

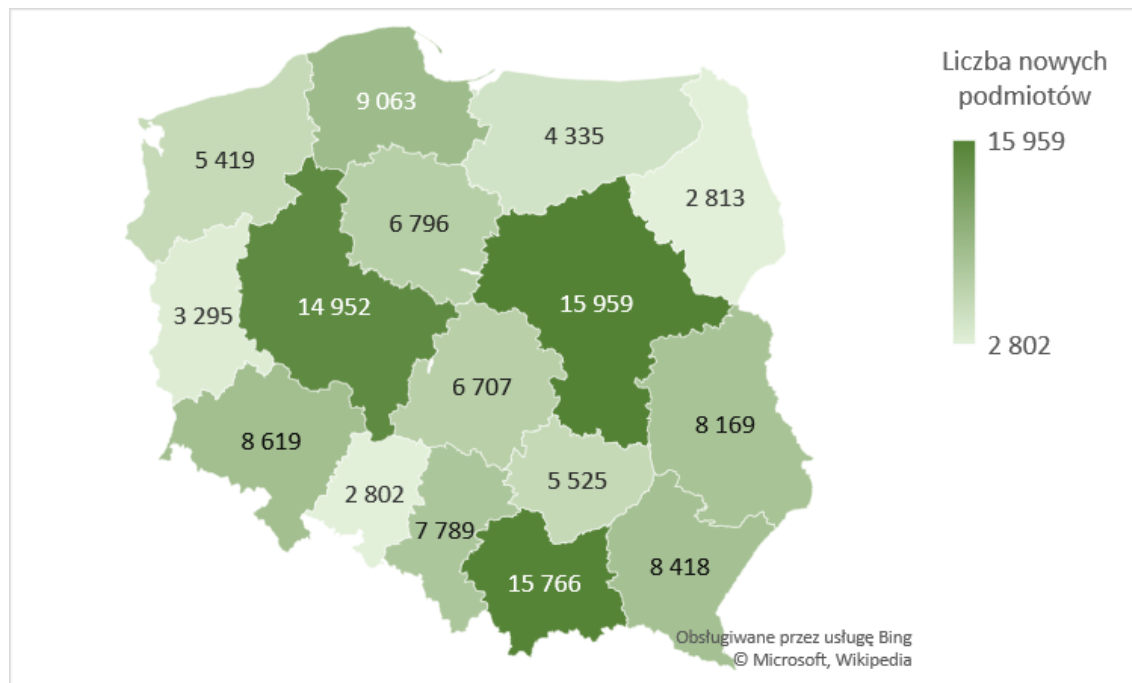
**Wykres 4. Liczba podmiotów sektora prywatnego (ogółem i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2013-2018 [w szt.]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Biorąc pod uwagę przestrzenny rozkład liczby nowo utworzonych podmiotów sektora prywatnego, należy wskazać, iż najwięcej nowych przedsiębiorstw w 2018 r. powstało w województwie mazowieckim, małopolskim i wielkopolskim – regony te wyraźnie odznaczają się na tle innych, co sugeruje sprzyjające warunki do zakładania działalności gospodarczej, takie jak dobre skomunikowanie z obszarami miejskimi, dostępność rynków zbytu czy możliwość pozyskania odpowiednio wykwalifikowanej kadry pracowniczej. Najmniej podmiotów utworzono natomiast w województwie opolskim, podlaskim i lubuskim, przy czym różnica w regionach o największej i najmniejszej liczbie nowych podmiotów jest około pięciokrotna.

**Rysunek 6. Liczba podmiotów sektora prywatnego ogółem nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w Polsce w 2018 r. [w szt.]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Wyznaczony dla celu szczegółowego 6A wskaźnik celu to *T20: miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem* oraz następujące wskaźniki produktu: *Liczba beneficjentów (gospodarstw) otrzymujących pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (6.2), Całkowite inwestycje w euro (publiczne + prywatne) oraz Całkowite wydatki publiczne w euro*, których wartości (docelowe i osiągnięte) zostały przedstawione w tabelach poniżej.

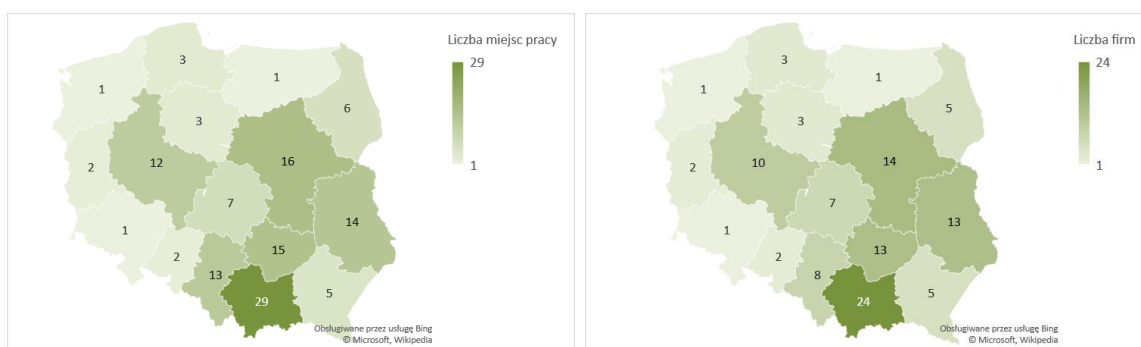
Według danych monitoringowych gromadzonych przez ARiMR, liczba miejsc pracy stworzonych w ramach projektów objętych wsparciem osiągnięta ze zrealizowanych operacji wg stanu na 31.12.2018 r. osiągnęła wartość 130, co oznacza niski poziom realizacji celu (0,79%). Utworzone miejsca pracy w większości były wynikiem samozatrudnienia beneficjenta (112), a w zdecydowanie mniejszym stopniu były wynikiem zatrudnienia pracowników najemnych (18). Poza brakiem potrzeby angażowania w działalność kolejnej osoby, może to wynikać z faktu, iż wysokość premii (100 tys. zł) nie zapewnia pokrycia całości kosztów związanych ze stworzeniem i utrzymaniem dodatkowego miejsca pracy w okresie trwałości. Większość potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów bardzo ostrożnie podchodzi do planów finansowych, uwzględniając wariant braku zysków z prowadzonej działalności i tym samym nieposiadanie środków na opłacenie kosztów pracy zatrudnionych osób z wypracowanego zysku. Oczywiście, taka awersja do ryzyka może być zrozumiała.

Z biznesowego punktu widzenia świadczy ona jednak o braku wiary zainteresowanego we własne przedsięwzięcie, skoro już na samym początku przyjmowany jest wariant, zgodnie z którym działalność operacyjna jest w całości finansowana z środków PROW 2014-2020. Warto przy tym zauważyć, iż w 2015 r. minimalne wynagrodzenie miesięczne brutto wynosiło 1 750 zł, w 2018 r. - 2 100 zł. Świadomość planów politycznych dotyczących konsekwentnego, relatywnie szybkiego zwiększania wysokości płacy minimalnej mogła zniechęcać do podejmowania się zatrudnienia pracowników najemnych.

W przekroju wg płci większość utworzonych miejsc pracy była utworzona przez mężczyzn (94, co stanowiło 72,3% ogółu). Koresponduje to z ogólnymi trendami w obszarze zatrudnienia, gdzie w 2017 r. 9,7% pracujących kobiet oraz 16,8% pracujących mężczyzn pracowało na własny rachunek i nie zatrudniało pracowników. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w kulturze rynku pracy. W przekroju regionalnym najwięcej miejsc pracy zostało utworzonych w województwie małopolskim (29), mazowieckim (16), świętokrzyskim (15) i lubelskim (14), zaś najmniej w województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (po 1).

W ramach podjętej interwencji do końca 2018 r. utworzono i utrzymano 112 przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę ich regionalne rozmieszczenie, najwięcej przedsiębiorstw powstało w województwie małopolskim (24), mazowieckim (14), świętokrzyskim (13), lubelskim (13) i wielkopolskim (10). Rozkład terytorialny utworzonych miejsc pracy oraz liczbę utworzonych firm ilustrują poniższe mapy.

**Rysunek 7. Liczba utworzonych miejsc pracy oraz liczba utworzonych i utrzymanych firm w ramach udzielonego wsparcia (Działanie 6,2) w województwach [szt.]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Mimo, iż liczba utworzonych w ramach interwencji przedsiębiorstw stanowi jedynie ułamek procenta wszystkich podmiotów sektora prywatnego (0,09%), które powstały w 2018 r. na obszarach wiejskich, można dostrzec analogie dotyczące rozmieszczenia powstających przedsiębiorstw. Najwięcej podmiotów utworzonych w ramach udzielonego wsparcia powstało bowiem na terenie województw, które odznaczają się najwyższą liczbą nowo

zarejestrowanych podmiotów – małopolskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego, a także lubelskiego. Potwierdza to przypuszczenie, iż regiony te charakteryzują się wyróżniającą się atrakcyjnością warunków zakładania działalności gospodarczej.

**Tabela 3. Wskaźnik celu przyjęty dla celu szczegółowego 6A**

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta (2018)	Stopień realizacji celu (w %)
<b>T20: miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem</b>	16 550,00	130,00	0,79

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja z 23.10.2018 r. oraz dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Jak pokazują dane zawarte w poniższej tabeli limit środków na cel szczegółowy 6A wynosi ogółem 479 359 101 euro, z czego udział środków EFRROW wynosi 305 016 196 euro. Według stanu na 31.12.2018 r. wartość zrealizowanych płatności wyniosła 18 569 780,23 euro, co stanowiło zaledwie 3,87% realizacji celu. Niewiele wyższy stopień wykonania celu osiągnięto w odniesieniu do wskaźnika *Liczba beneficjentów (gospodarstw) otrzymujących pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich*. Przy wartości planowanej na poziomie 19 166, wartość osiągnięta na podstawie zrealizowanych płatności wyniosła 954, co stanowiło 4,98% stopnia realizacji celu. Postęp w realizacji celu dla wyznaczonych dla Celu szczegółowego 6A wskaźników należy zatem ocenić jako niesatysfakcjonujący, podkreślenia wymaga jednak korespondencja wydatkowanych środków z osiąganiem wskaźników rzeczowych. Jest to zdecydowanie łatwiejsze do osiągnięcia w projektach premiowych o stałej, jednostkowej wysokości wsparcia aniżeli przy dotacjach określonych przedziałowo.

Tabela 4. Wskaźniki produktu przyjęte dla celu szczegółowego 6A

Nazwa wskaźnika	Wartość planowana	Wartość osiągnięta (2018)*	Stopień realizacji celu (w %)
Liczba beneficjentów (gospodarstw) otrzymujących pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (6.2)	19 166,00	954,00	4,98
Całkowite inwestycje w euro (publiczne + prywatne)	479 359 101,00	18 569 780,23	3,87
Całkowite wydatki publiczne w euro	479 359 101,00	18 569 780,23	3,87

\*wg zrealizowanych płatności, stan na 31.12.2018 r.

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja z 23.10.2018 r. oraz dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Jak wynika ze zgromadzonego materiału badawczego, przyczyn niesatysfakcjonującego postępu we wdrażaniu należy upatrywać w niechęci rolników do przechodzenia z KRUSu do ZUSu, jako wiążącego się z wyższym wymiarem składek na ubezpieczenie społeczne. Otrzymana premia w zauważalnej wielkości konsumowana jest przez różnicę pomiędzy wysokościami tych dwóch form ubezpieczeń, dlatego potencjalni wnioskodawcy często kalkulują opłacalność ubiegania się o wsparcie. Warto również zauważyć, iż przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie w relacji do dochodu na 1 osobę z pracy na własny rachunek w 2015 r. wynosił 36,8%, zaś w 2017 r. - już 50,1%. Zmniejszanie dysproporcji zarobkowej osłabia więc motywację do zmiany swojej sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza, jeżeli ta wiąże się dodatkowo ze znacznym ryzykiem. W analizowanym okresie wyraźnie częściej tworzono aniżeli likwidowano miejsca pracy; saldo tych zmian w 2015 r. wynosiło 278,2, zaś 2 lata później - już 430,0<sup>19</sup>. Oznacza to, iż rolnicy chcący podjąć się zatrudnienia poza własnym gospodarstwem, mogli również rozważyć relatywnie łatwo osiągalne zatrudnienie jako pracownik najemny. Łączy ono zalety pracy w sektorze pozarolniczym (np. mniejszy/inny typ wysiłku fizycznego) z brakiem indywidualnej odpowiedzialności i ryzyka, jakie wiążane jest z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Nie bez znaczenia jest również wpływ transferów socjalnych (m in. 500+), jakie zostały uruchomione w ostatnich latach w Polsce, a które również mogły ograniczać zainteresowanie potencjalnych odbiorców wsparcia (zwłaszcza kobiet) aplikowaniem o środki.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na wdrażanie interwencji jest także wysokość oferowanego wsparcia – według opinii uzyskanych w ramach wywiadów z przedstawicielami

<sup>19</sup> STRATEG GUS

samorządów wojewódzkich oraz panelu ekspertów, wartość udzielanej premii w kwocie 100 tys. zł jest zbyt niska i pozwala jedynie na rozpoczęcie działalności usługowej niewymagającej wysokich nakładów inwestycyjnych. Problem ten został dostrzeżony także przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które w 2018 r. podjęło decyzję o zwiększeniu wysokości dofinansowania o 50% oraz dopuściło możliwość wypłaty dodatkowych środków na zatrudnienie pracowników. Zważywszy na niski poziom realizacji przyjętych celów, podjęte działania zaradcze należy ocenić jako słuszne – zwiększenie kwoty wypłacanej premii pozwoli na poszerzenie grona potencjalnych wnioskodawców, co będzie miało przełożenie na zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich. Planowane jest także przyznanie dodatkowych punktów na etapie oceny dla beneficjentów tworzących nowe miejsca pracy, a także wprowadzenie możliwości aplikowania o wsparcie dla osób ubezpieczonych w KRUS (tzw. mały KRUS), które chcą rozpocząć działalność o innym kodzie PKD niż dotychczas prowadzona. Warto zatem monitorować zainteresowanie kolejnym naborem wniosków, aby sprawdzić, na ile wprowadzone zmiany wpłyną na zwiększenie liczby złożonych wniosków.

Problemem dostrzeganym przez respondentów wywiadów indywidualnych oraz uczestników panelu ekspertów jest także ograniczenie w dostępie do wsparcia, wynikające z warunku udzielania pomocy dla beneficjentów, którzy w ciągu 24 miesięcy przed złożeniem wniosku nie mogą być wpisani do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek publicznych. Z uwagi na niski poziom wdrażania interwencji, warto rozważyć skrócenie tego okresu (np. do 12 miesięcy) lub zupełne zniesienie tego warunku.

Wśród propozycji działań usprawniających wdrażanie Poddziałania 6.2, które padły podczas panelu ekspertów, znalazła się także sugestia dotycząca przeniesienia dystrybucji środków w ramach instrumentu *Premia na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej* do Lokalnych Grup Działania, co pozwoliłoby na bardziej efektywne i sprawne przyznawanie wsparcia. W opinii ewaluatora rekomendacja ta jest warta rozważenia i ewentualnego wdrożenia w przyszłej perspektywie finansowej z uwagi na dobre rozeznanie przez Lokalne Grupy Działania uwarunkowań lokalnych, „bliskość” potencjalnych wnioskodawców oraz stosunkowo mało skomplikowany mechanizm przyznawania środków i monitoringu ich wdrażania. Przeniesienie odpowiedzialności za wdrażanie Poddziałania 6.2 na LGD pozwoliłoby na częściowe odciążenie pracowników ARiMR i delegowanie ich do bardziej wymagających zadań.

Jak pokazuje zgromadzony materiał badawczy, wśród przyczyn niskiego stopnia realizacji celów interwencji można wskazać także częstotliwość prowadzonych naborów wniosków. Do końca 2018 r. przeprowadzono jedynie trzy nabory. Kolejny nabór zaplanowany jest na III kwartał 2019 r. Tak odległe terminy naborów ograniczają dostępność środków w ramach

Poddziałania 6.2, co odsuwa nadmiernie w czasie decyzję o podjęciu nowej działalności gospodarczej oraz związane z tym działania. Dlatego też zaleca się rozważenie wprowadzenie w przyszłej edycji PROW ciągłego naboru wniosków z rundami oceny następującymi np. w kwartalnych lub półrocznych odstępach czasu, umożliwiającego złożenie wniosku o dofinansowanie w dogodnym dla wnioskodawcy momencie. Wprowadzenie naboru ciągłego wiązałoby się również z bardziej równomiernym rozłożeniem obsługi złożonych wniosków w dłuższym przedziale czasowym, co częściowo zlikwidowałoby „wąskie gardła” wynikające ze wzmożonej pracy podczas naborów i przyczyniłoby się do podniesienia skuteczności systemu wdrażania interwencji.

Jak wynika z danych monitoringowych, w ramach 112 zrealizowanych operacji wypłacono ogółem 11 200 000 zł środków publicznych. Umowy podpisano na realizację ogółem 1004 operacji na łączną kwotę przyznanych środków publicznych w wysokości 100 400 000 zł. Najwięcej umów (640) na realizację operacji zawarto z rolnikami małżonkowie i domownicy rolnika podpisali odpowiednio 173 i 174 umowy. Liczba podpisanych umów jest znacząco wyższa niż liczba utworzonych przedsiębiorstw, jednak nadal poziom realizacji założonych w Programie celów należy ocenić jako niezadowalający.

Otrzymane wsparcie może być przeznaczone na modernizację lub zakup środków trwałych, które będą generować dochody w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Suma poniesionych kosztów dla operacji zakończonych wyniosła 15 153 575,71 zł, z czego najwięcej kosztów zostało poniesionych na zakup sprzętu ruchomego (14 009 805,53 zł). W tej grupie kategorią generującą największe koszty był zakup maszyn i urządzeń (8 154 176,15 zł) oraz zakup pojazdów (5 252 543,16 zł). W ramach realizowanych operacji budowano i modernizowano także obiekty służące prowadzeniu rozpoczynanej działalności gospodarczej – najczęściej były to obiekty służące działalności usługowej (5 budynków o powierzchni 1 588 m<sup>2</sup>). Zakupiono także sprzęt komputerowy o wartości 93 987,02 zł. . Warto podkreślić, iż katalog dostępnych maszyn i urządzeń, które można sfinansować w ramach otrzymanego wsparcia nie jest zamknięty, co pozwala na większą swobodę w planowaniu nowej działalności.

Udzielone wsparcie sprzyja dywersyfikacji działalności gospodarczej – beneficjenci, którzy w większości przypadków prowadzili gospodarstwo o powierzchni mniejszej niż 5 ha i wielkości ekonomicznej mniejszej niż 10 tys. euro, zyskiwali nowe źródło zarobkowania, najczęściej w sektorze usługowym. Uniezależniali tym samym źródła swojego dochodu od występującej w ostatnich latach znacznej niestabilności na rynku produkcji rolnej oraz przyczynili się do rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Należy jednak zauważyć, iż skala dotychczas przeprowadzonych działań jest niewielka, a zatem ich wpływ na zmianę struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich jest znikomy.



Podsumowując, wpływ PROW 2014-2020 w zakresie wspierania dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy jest niewielki – do końca 2018 r. utworzonych zostało jedynie 112 mikroprzedsiębiorstw w ramach których utworzono 130 nowych miejsc pracy (docelowo planuje się utworzenie 16 550 miejsc pracy). Zakładane wartości docelowe wskaźników opisujące postęp realizacji interwencji zostały jak dotąd osiągnięte w niesatysfakcjonującym stopniu. Przyczyn niskiej skuteczności interwencji należy upatrywać w zmieniającej się sytuacji na rynku pracy (spadek bezrobocia, dostępność atrakcyjnych ofert pracy). Zakładanie i rozwój MŚP wiąże się z większymi kosztami stałymi, obarczone jest znaczną dozą ryzyka, a przede wszystkim – w analizowanym okresie napotykało konkurencję ze strony relatywnie szerokiej oferty miejsc pracy najemnej. Nie bez znaczenia jest również wpływ licznych transferów socjalnych, jakie zostały uruchomione w ostatnich latach, a które również mogły wypychać/ograniczać rolę potencjalnych adresatów wsparcia (zwłaszcza kobiet) na rynku pracy. Warto wspomnieć także o niechęci beneficjentów do przechodzenia z KRUS do ZUS oraz zmniejszaniu dysproporcji zarobkowej między rolnictwem a usługami i przemysłem. Istotną barierą obniżającą skuteczność wdrażania interwencji są także warunki przyznawania pomocy (24-miesięczny okres nieprowadzenia działalności gospodarczej przed złożeniem wniosku) oraz relatywnie niska kwota wypłacanej premii. Należy spodziewać się, iż podjęte środki zaradcze w postaci podwyższenia kwoty udzielanego wsparcia zwiększą zainteresowanie potencjalnych beneficjentów i przyczynią się do poprawy postępu wdrażania interwencji.

Warto zauważyć, iż choć przeprowadzane analizy ex ante w zakresie zasadności wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 nie wykazują istnienia potencjału absorpcyjnego w zakresie Poddziałania 6.2, to jednak w toku badania eksperci wyraźnie podkreślali zasadność wprowadzenia wsparcia zwrotnego. Argumentowali, iż Polityka Spójności stanowi dowód na skuteczność równoległego współistnienia tych dwóch form pomocy. Podważano także wnioski wynikające z badań ilościowych wśród potencjalnych grup docelowych. Wskazywano, że badania dot. instrumentów finansowych mogą stwarzać pokusę udzielania odpowiedzi, które długofalowo jawią się jako korzystniejsze dla respondentów. Tym samym, możliwe jest przeszacowywanie skali niechęci do instrumentów zwrotnych, ponieważ jej manifestowanie jawi się jako czynnik potencjalnie utrzymujący istnienie dotacji, które są korzystniejsze dla rolników. Eksperci wskazywali również, że decydenci niejako nie doceniają kompetencji ekonomicznych adresatów wsparcia, obawiając się ich nikłego zainteresowania kredytami, poręczeniami i in. wynikającego z ograniczeń percepcyjnych. Podkreślano, że długofalowo nie jest to barierą, ponieważ grupy docelowe pomocy relatywnie szybko się uczą zasad korzystania z niej - zwłaszcza, jeśli brak jest na rynku atrakcyjniejszych alternatyw. W tym kontekście, zasadne może być rozważenie pomocy w postaci inżynierii finansowej, dla której delimitacja względem dotacji może mieć charakter podmiotowy (np.

cechy / własności ubiegającego się o wsparcie), kwotowy (tj. wysokość oczekiwanej pomocy) czy też przedmiotowy (np. rodzaj planowanych do zakupu dóbr/usług). Z pewnością takie rozwiązanie ma niewątpliwą zaletę, jaką jest zwielokrotnienie wartości możliwego do udzielenia wsparcia poprzez rewolwing, czyli kilkukrotny obrót i udostępnienie tych samych funduszy odbiorcom wsparcia.

## 2.5. W jakim stopniu interwencji w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?

Cel szczegółowy 6B *Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich* realizowany jest poprzez dwa działania:

Działanie 7 *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich*, a w jego ramach przez następujące poddziałania:

- Poddziałanie 7.2 *Wsparcie na inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii*, typy operacji: *Budowa lub modernizacja dróg lokalnych oraz Gospodarka wodno-ściekowa*,
- Poddziałanie 7.4 *Wsparcie na inwestycje w tworzenie, ulepszenie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury, i powiązanej infrastruktury*, typ operacji: *Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej*,
- Poddziałanie 7.6 *Wsparcie na badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej*, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej.

Działanie 19 *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER*, a w jego ramach przez następujące poddziałania:

- Poddziałanie 19.1 *Wsparcie przygotowawcze*,
- Poddziałanie 19.2 *Wsparcie na realizację operacji w ramach strategii lokalnego rozwoju kierowanego przez społeczność*,
- Poddziałanie 19.3 *Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania*,

- Poddziałanie 19.4 *Wsparcie na koszty bieżące i aktywizację.*

W ramach celu szczegółowego 6B zastosowano szeroki przekrój działań zmierzających do wsparcia lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich. Na etapie programowania PROW 2014-2020 zidentyfikowano niski poziom rozwoju podstawowej infrastruktury na obszarach wiejskich. Należy pamiętać, iż problemy w tym zakresie są zróżnicowane regionalnie<sup>20</sup> i w większym stopniu dotyczą obszarów wiejskich oddalonych od miast<sup>21</sup>. Uzasadnieniem dla podjęcia interwencji w ramach celu szczegółowego 6B jest fakt, iż poziom rozwoju infrastruktury technicznej w dużej mierze warunkuje możliwość rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru<sup>22</sup>. Jej niedobór lub zła jakość stanowi jednocześnie jedną z najistotniejszych barier rozwoju wsi w Polsce, oddziałując na warunki życia mieszkańców czy też możliwości inwestycyjne<sup>23</sup>. Różnice w dostępności oraz jakości usług publicznych zauważalne między miastem a wsią, wskazują na istotę podejmowania działań na rzecz poprawy funkcjonowania usług w zakresie edukacji, zdrowia, kultury czy usług społecznych. Ponadto, odpowiedniego wykorzystania wymagają potencjały kulturowe, środowiskowe oraz turystyczne, często na obszarach wiejskich niewystarczająco eksponowane. Warto zwrócić uwagę, że duże znaczenie dla zapewnienia użytku z występujących potencjałów ma społeczność lokalna i jej aktywizacja na rzecz dobra wspólnego.

Pomimo postępującej poprawy jakości infrastruktury wciąż jej stan nie zapewnia odpowiedniej jakości życia mieszkańców oraz możliwości kształtowania konkurencyjności terytorialnej wykorzystującej walory kulturowe i turystyczne. To sprawia, że działania ukierunkowane na jak najpełniejsze zaspokojenie tych potrzeb zachowują swą aktualność i powinny być wspierane.

Dobór instrumentów wsparcia w przypadku Działania 7 *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich* odpowiada w sposób bezpośredni zidentyfikowanym potrzebom społeczno-gospodarczym na obszarach wiejskich wynikających ze: słabo rozwiniętej lub niskiej jakości infrastruktury drogowej na obszarach wiejskich, słabo rozwiniętej lub niskiej jakości infrastruktury wodno-ściekowej na obszarach wiejskich, niskiego poziomu jakości życia, postępującemu procesowi niszczenia zabytków i obiektów budownictwa tradycyjnego, braku

<sup>20</sup> S. Piszczek, *Zróżnicowanie przestrzenne wybranych elementów infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich Polski ze szczególnym uwzględnieniem województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] *Folia geographica socio-oeconomica*, 13, 2013, s. 249.

<sup>21</sup> W. Knapik, M. Kowalska, *Zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce na tle procesów społeczno-ekonomicznych i demograficznych*, [w:] *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, nr 1, 2014, 37-54.

<sup>22</sup> L. Kłós, *Wpływ infrastruktury technicznej na atrakcyjność obszarów wiejskich*, [w:] *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* nr 25, s. 189.

<sup>23</sup> T. Zegar, *Bariery i szanse w rozwoju lokalnym ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich*, [w:] *MAZOWSZE Studia Regionalne* nr 1/2008, s. 138-139.

środków na odnowienie lub wykupienie na cele publiczne zabytków i obiektów budownictwa tradycyjnego, możliwości wykorzystania wysokich walorów kulturowych i turystycznych obszarów wiejskich, słabo rozwiniętej lub niskiej jakości infrastruktury społecznej (w tym kulturalnej) na obszarach wiejskich.

Przewidziane wsparcie dotyczy inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową małej infrastruktury. Dodatkowo, dofinansowuje się działania związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej. Społeczność lokalna posiada zapewnioną możliwość wpływu na lokalny rozwój poprzez wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach RLKS. Są one w stanie przyczynić się do rozwiązywania problemów lokalnych w kompleksowy, skoordynowany sposób, poprzez wykorzystanie potencjału współpracy mieszkańców oraz organizacji wiejskich. Typy interwencji przypisane w PROW 2014-2020 do celu szczegółowego 6B<sup>24</sup> pozwalają realizować zadania wspomagające rozwój lokalny obszarów wiejskich. Pomimo postępującej poprawy jakości infrastruktury wciąż jej stan nie zapewnia odpowiedniej jakości życia mieszkańców oraz możliwości kształtowania konkurencyjności terytorialnej wykorzystującej walory kulturowe i turystyczne. To sprawia, że działania ukierunkowane na jak najpełniejsze zaspokojenie tych potrzeb zachowują swą aktualność i powinny być wspierane.

Interwencję w ramach Działania 19 *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER* należy uznać jako ukierunkowaną właściwie. Stwarza możliwość ubiegania się o wsparcie przez zarówno nowoutworzone LGD, jak i te, które już w ramach perspektywy 2007-2013 korzystały z finansowania.

Jednocześnie, wskaźniki produktu i rezultatu zostały dobrane w sposób odpowiedni do pomiaru realizacji poszczególnych typów operacji. Odzwierciedlają one rzeczowe wyniki projektów w przejrzysty i rzetelny sposób.

Do czynników oddziałujących na interwencję prowadzoną w ramach celu szczegółowego 6B należy zaliczyć przede wszystkim postępujące zróżnicowanie regionalne i lokalne dochodów budżetowych gmin. Istnieje zależność między sytuacją dochodową gmin a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Kondycja dochodowa gmin warunkuje ich rozwój lokalny. Wielkość dochodów majątkowych *per capita* jest również skorelowana z wielkością pozyskiwanych funduszy unijnych – ta aktywność jest uzależniona od możliwości finansowych gmin

---

<sup>24</sup> Budowa lub modernizacja dróg lokalnych, Gospodarka wodno-ściekowa, Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego, Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej, Wsparcie na rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER.

dotyczących zapewnienia wkładu własnego<sup>25</sup>. Innym czynnikiem jest wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejsc zamieszkania oraz odpoczynku, wymuszający rozwój bazy infrastrukturalnej. Dostrzegane walory wsi, w obliczu nasilających się problemów dużych miast związanych z ich zatłoczeniem, stają się ważnym bodźcem rozwojowym.

Jednocześnie, w ostatnich latach zauważalna jest zmiana świadomości ekologicznej mieszkańców obszarów wiejskich, m. in. odnośnie zanieczyszczeń wód, a także oszczędnego gospodarowania energią. Popularyzacja inwestycji w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, czy też - niestety, jedynie w sposób pośredni, poprzez preferencje przewidziane w kryteriach wyboru projektów - mikroinstalacje dla odnawialnych źródeł energii, w dużym stopniu oddziałują na poprawę jakości środowiska przyrodniczego. Korzyści dostrzegane w zakresie małej infrastruktury sprzyjają interwencji dostępnej w ramach PROW 2014-2020.

Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na pojawiający się po wykonaniu inwestycji problem braku środków na utrzymanie obiektów kulturalnych poddanych interwencji. Brak odpowiedniej infrastruktury towarzyszącej nie sprzyja efektywnemu wykorzystywaniu tego typu infrastruktury. Podejmowanie inwestycji ma swoje uzasadnienie na obszarach zdolnych pełnić swego rodzaju funkcję turystyczną, a więc będących w stanie zapewnić nie tylko funkcję kulturalną, lecz również rekreacyjną, gastronomiczną czy noclegową. Jednocześnie, z uwagi na wzrost mobilności mieszkańców obszarów wiejskich zapotrzebowanie na lokalne obiekty o funkcjach wyłącznie kulturalnych jest nieznaczące. Z dostępu do kultury i sztuki oraz rozrywek, zadowolonych jest 30% mieszkańców wsi, zaś niezadowolonych - 37%; poprawy w tym zakresie oczekuje ¼, przy czym jako priorytetowe postrzega to jedynie 6%<sup>26</sup>. Badania wskazują wprawdzie, iż „we wszystkich województwach dostępność kultury jest wyższa w powiatach grodzkich niż w ziemskich. Różnica między zanotowanymi średnimi wartościami [indeksu dostępności kultury - dop. autora] wynosi od 11,7 w województwie śląskim aż do 27,8 w województwie świętokrzyskim. Wynik ten daje podstawę do stwierdzenia, że uczestnictwo mieszkańców wsi i małych miast w kulturze narodowej jest znacznie upośledzone w stosunku do mieszkańców miast średnich i dużych (albowiem w takich utworzono powiaty grodzkie).”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> M. Stanny, W. Strzelczyk, *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu Roczniki Naukowe, Tom XVII, Zeszyt 4, s. 305.

<sup>26</sup> Polska wieś i rolnictwo 2018. GRUPA BST & EU Consult na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

<sup>27</sup> W. Rafałowski. Społeczne korelaty i konsekwencje dostępności kultury. [w:] T. Kukołowicz (red.) Statystyka kultury w Polsce i w Europie. Aktualne zagadnienia. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, 2015.

Dla celu szczegółowego 6B wyznaczono szereg wskaźników celu, których wartości zostały przedstawione w poniższej tabeli. Warto zwrócić uwagę na powodzenie działań związanych z tworzeniem lokalnych strategii rozwoju obejmujących obszary wiejskie. Wskaźnik *Procent ludności wiejskiej objętej strategiami lokalnego rozwoju* już w 2018 r. został wykonany z 25%-ową nadwyżką. Wynik dla powyższego wskaźnika jest odzwierciedleniem interwencji odpowiednio ukierunkowanej na istniejącą potrzebę strategicznego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich i jednocześnie pozwalającej realizować zadania o zróżnicowanym charakterze, specyficznym dla danej społeczności lokalnej. Jednocześnie, pozytywnie kształtuje się realizacja wskaźnika *Procent ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury*. Poziom osiągnięcia celu wyznaczonego na 2023 r. wyniósł 123,66%. Również w tym przypadku okazuje się, że potrzeby wciąż pozostają znaczne, a operacje w ramach PROW 2014-2020 cieszą się dużym zainteresowaniem.

Jedynym wskaźnikiem rezultatu, który jeszcze nie osiągnął wartości docelowej, jest wskaźnik *Miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem (LEADER)*. Zgodnie z danymi ARiMR do dnia 31 grudnia 2018 r. w ramach działania LEADER utworzono 3 089 miejsc pracy. Pomimo, że wartość tego wskaźnika oscyluje wokół 52% wartości docelowej, to biorąc pod uwagę choćby liczbę miejsc pracy utworzonych w ramach celu 6A (130 miejsc pracy) jest to wartość bardzo optymistyczna.

**Tabela 5. Wskaźniki celu przyjęte dla celu szczegółowego 6B**

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta (2018)	Stopień realizacji celu (w %)
<b>T21: procent ludności wiejskiej objętej strategiami lokalnego rozwoju</b>	58,19	72,77	125,06
Ludność wiejska objęta strategiami lokalnego rozwoju	16 120 000,00	20 158 762,00	125,05
<b>T22: procent ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury</b>	5,41	6,69	123,66
<b>T23: miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem (LEADER)</b>	5 943,00	3 089	51,98
Ludność netto korzystająca z ulepszonych usług	1 500 000,00	1 852 940,00	123,53

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja z 23.10.2018 r. oraz dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Z uwagi na duże zróżnicowanie zakresu wsparcia, które obejmuje cel szczegółowy 6B, wyznaczono dla niego aż 11 wskaźników produktu. Jak pokazują dane zawarte w poniższej tabeli, stopień osiągnięcia celu wyznaczonego dla każdego ze wskaźników jest mocno

zróżnicowany. Został on już przekroczony dla wskaźników: *Liczba ludności na obszarze lokalnej grupy działania* (125,05%), *Ludność korzystająca z ulepszonych usług / infrastruktury* (7.1; 7.2; 7.4; 7.5.;7.6; 7.7) (123,66%), *Liczba wybranych lokalnych grup działania* (114,06%) i wskaźnika *Liczba operacji otrzymujących wsparcie na inwestycje w małą infrastrukturę, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii* (7.2) (110,52%). Osiągnięcie celu było na koniec 2018 r. możliwe także dla wskaźnika *Całkowite wydatki publiczne (euro) – wsparcie przygotowawcze* (19.1) (101,67%). . Na drugim biegunie znalazły się wskaźniki, których wykonanie dalece odbiegało od wyznaczonego celu, a wśród nich zwłaszcza następujące wskaźniki: *Całkowite wydatki publiczne (euro) – przygotowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie współpracy lokalnej grupy działania* (19.3) (2,85%), *Liczba operacji otrzymujących wsparcie na badania i inwestycje związane z dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym wsi, w tym z miejscami o wysokiej wartości przyrodniczej* (7.6) (15,22%) oraz *Całkowite wydatki publiczne (euro) – wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii RLKS* (19.2) (18,86%).

**Tabela 6. Wskaźniki produktu przyjęte dla celu szczegółowego 6B**

Nazwa wskaźnika	Wartość planowana	Wartość osiągnięta (2018)	Stopień realizacji celu (w %)
Liczba operacji otrzymujących wsparcie na inwestycje w małą infrastrukturę, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii (7.2)	1 929,00	2 132,00	110,52
Liczba operacji otrzymujących wsparcie na inwestycje w podstawowe usługi lokalne dla ludności wiejskiej (7.4)	516,00	318,00*	61,63
Liczba operacji otrzymujących wsparcie na badania i inwestycje związane z dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym wsi, w tym z miejscami o wysokiej wartości przyrodniczej (7.6)	276,00	42,00*	15,22
Ludność korzystająca z ulepszonych usług / infrastruktury (7.1; 7.2; 7.4; 7.5.;7.6; 7.7)	1 500 000,00	1 852 940,00	123,53
Całkowite wydatki publiczne (euro)	1 011 689 497,00	435 061 661,92	43,00
Liczba wybranych lokalnych grup działania	256,00	292,0	114,06
Liczba ludności na obszarze lokalnej grupy działania	16 120 000,00	20 158 762,00	125,05
Całkowite wydatki publiczne (euro) –	8 499 774,00	8 641 728,55	101,67

<b>wsparcie przygotowawcze (19.1)</b>			
<b>Całkowite wydatki publiczne (euro) – wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii RLKS (19.2)</b>	594 284 099,00	112 109 969,33**	18,86
<b>Całkowite wydatki publiczne (euro) – przygotowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie współpracy lokalnej grupy działania (19.3)</b>	14 999 601,00	427 149,91**	2,85
<b>Całkowite wydatki publiczne (euro) – wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji (19.4)</b>	117 196 881,00	31 714 789,78**	27,06

*\*Wg podpisanych umów.*

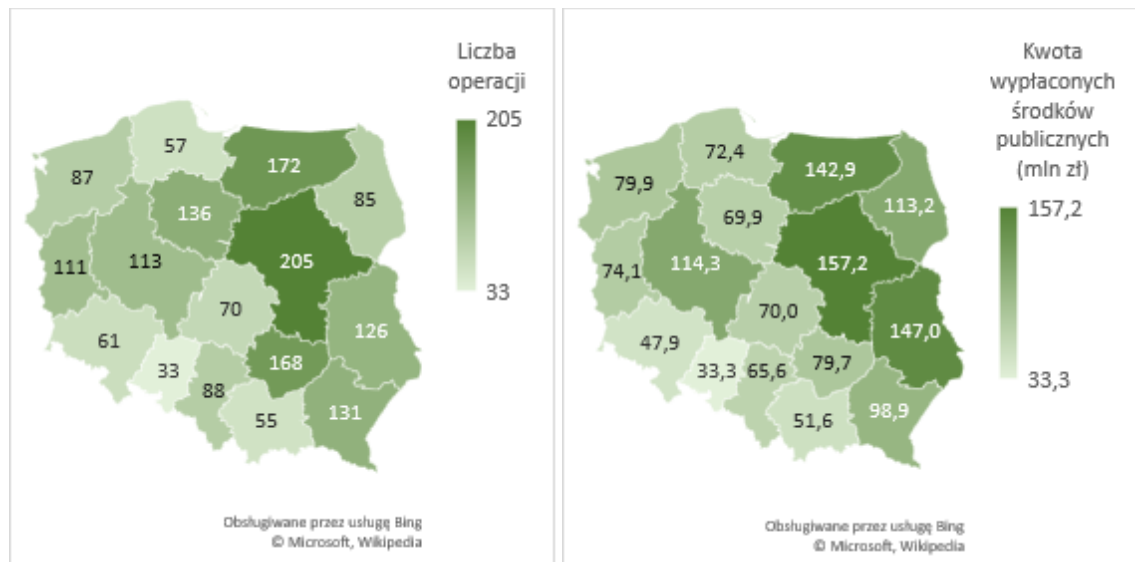
*\*\*Bez uwzględnienia operacji dla których wypłacono wyłącznie zaliczkę bądź wyprzedzające finansowanie.*

*Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja z 23.10.2018 r.; dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.*

Jak wynika z danych monitoringowych ARiMR, na 1698 zrealizowanych operacji dotyczących budowy lub modernizacji dróg lokalnych wsparcia udzielono łącznie 1008 beneficjentom. Wsparcie trafiło głównie do gmin (1471 operacji), znacznie rzadziej do powiatów (227 podmiotów), zaś beneficjentami nie były w ogóle związki międzygminne lub związki powiatów. Do końca 2018 r. podpisano umowy na realizację 1907 operacji z 1099 podmiotami. Kwota przyznanych środków publicznych dla zrealizowanych projektów wyniosła 1 417 837 075,46 zł. Uwagę zwraca szczególnie wysoka liczba operacji w województwie mazowieckim oraz warmińsko-mazurskim, gdzie jednocześnie do najwyższych należy kwota przyznanych środków publicznych. Wyjątkiem jest województwo lubelskie, w którym, mimo mniejszej liczby operacji niż w warmińsko-mazurskim, wartość środków finansowych znalazła się na nieco wyższym poziomie.



**Rysunek 8. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji Budowa lub modernizacja dróg lokalnych wg województw**



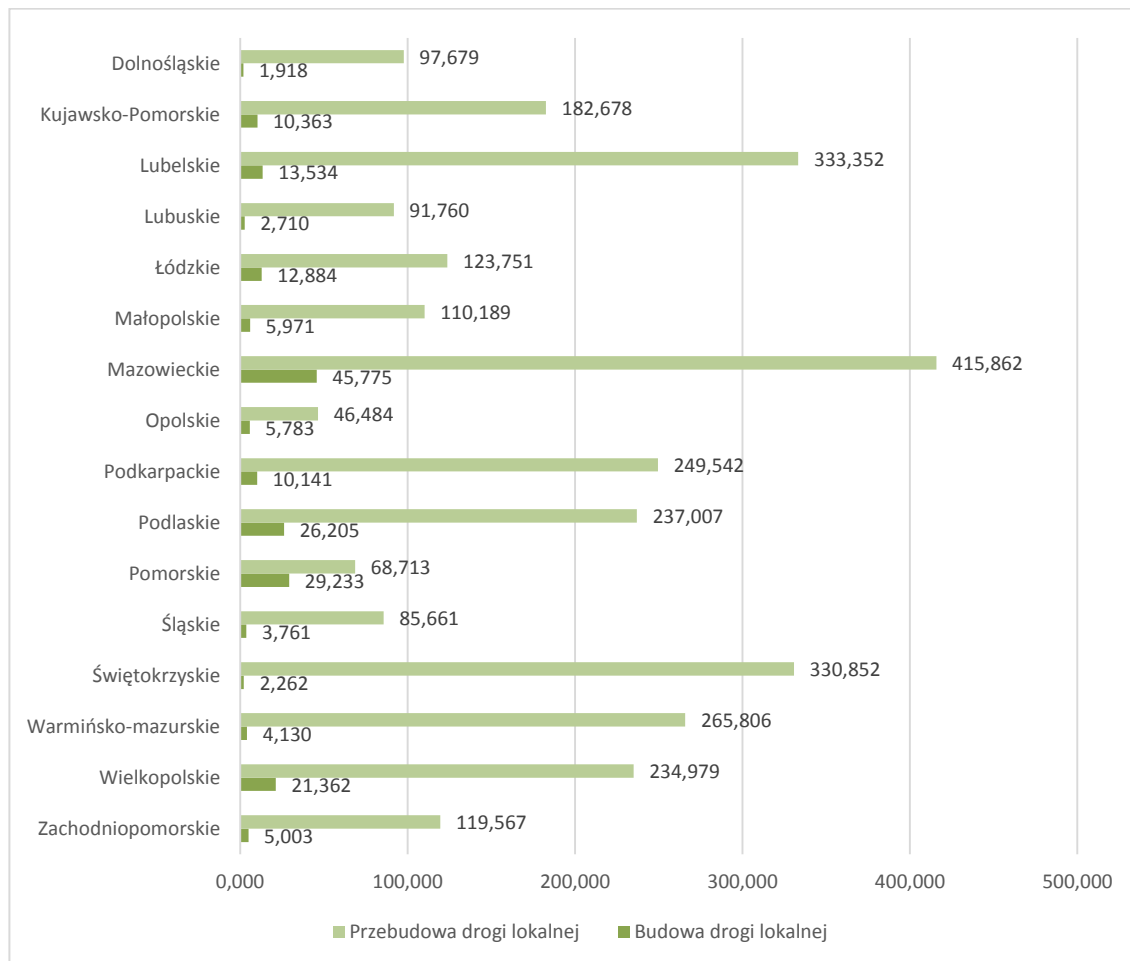
Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Wsparcie trafiło głównie do gmin wiejskich, gdzie zrealizowano ogółem 1250 operacji (73,62%), których beneficjentami było 737 podmiotów (73,12%). Te dane pokazują, że wsparcie było dobrze ukierunkowane do obszarów najsilniej odczuwających deficyt rozwiniętej infrastruktury drogowej. Z porównania danych dotyczących operacji zrealizowanych i danych na podstawie podpisanych umów można stwierdzić, że większość operacji została już zakończona.

Planowane inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej związane były przede wszystkim z przebudową dróg lokalnych, w ramach których poddano modernizacji 2 993,882 km dróg. W znacznie mniejszej skali polegały na budowie nowej drogi lokalnej (201,036 km).

Jak ilustruje wykres poniżej, modernizacja dróg lokalnych planowana jest do przeprowadzenia w największym stopniu w województwach: mazowieckim (415,862 km), lubelskim (333,352 km) i świętokrzyskim (330,852 km). Najwięcej nowych dróg planowane jest do budowy w województwach: mazowieckim (45,775 km), pomorskim (29,233 km) i podlaskim (26,205 km).

**Wykres 5. Planowane efekty rzeczowe dla operacji typu *Budowa lub modernizacja dróg lokalnych* wg województw**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Wg cyklicznie realizowanego przez MRiRW badania Polska Wieś i Rolnictwo wynika, że inwestycje w drogi lokalne są w dalszym ciągu najbardziej istotnymi w kontekście potrzeb inwestycyjnych na obszarach wiejskich - według aż 55% mieszkańców wsi, w ich gminie ze środków unijnych w pierwszej kolejności należy dofinansować budowę dróg.

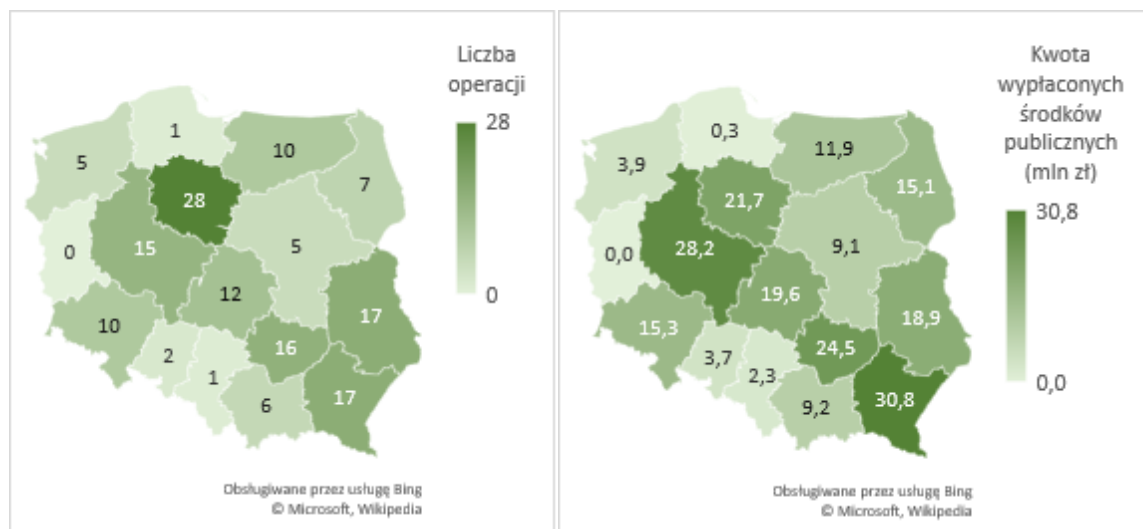
Niewystarczająco rozwinięta infrastruktura techniczna wciąż pozostaje jedną z najistotniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich<sup>28</sup>. Jej brak często decyduje o lokowaniu inwestycji w lokalizacjach wyposażonych w podstawowe zasoby. Budżety jednostek samorządu terytorialnego często nie pozwalają na rozwój sieci kanalizacyjnych czy systemów oczyszczania ścieków. Warto zatem zwrócić uwagę na zmiany w odsetku budynków mieszkalnych na obszarach wiejskich, przyłączonych w ostatnich latach do sieci kanalizacyjnej.

<sup>28</sup> Program Rozwoju Turystyki na Obszarach Wiejskich w Polsce, Warszawa 2015, s. 41.

Najwcześniejsze dane udostępnione przez statystykę publiczną pochodzą z 2015 r. Największa zmiana, jaka dokonała się na obszarach wiejskich w poszczególnych województwach jest zauważalna w lubuskim (wzrost o 10 p.p.), małopolskim (wzrost o 8 p.p.) oraz mazowieckim (wzrost o 8 p.p.). Jednocześnie, w 2017 r. odsetek budynków przyłączonych do sieci zmniejszył się nieznacznie w stosunku do 2015 r. w województwie lubelskim oraz zachodniopomorskim<sup>29</sup>. Ogółem, przyłącza w 2015 r. posiadało 33,9% budynków mieszkalnych na wsi, podczas gdy w 2017 r. było to już 35,4%. W gminach wiejskich, a także na obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich, między latami 2015-2017 systematycznie przyrastała długość czynnej sieci kanalizacyjnej (z 65 471,4 km do 68 156,6 km), a także liczby przyłączy prowadzących do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania (z 1 057 445 do 1 129 432).

Większość inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej w ramach PROW 2014-2020 znajduje się w toku realizacji. Na ogólną liczbę 777 operacji, tylko 152 zostały zakończone do końca 2018 r. Umowy zostały zawarte z 723 podmiotami na łączną kwotę 1 559 412 781,96 zł środków publicznych, z których jedynie 146 zakończyło inwestycję (rozliczając kwotę ogółem wsparcia publicznego w wysokości 214 438 519,03 zł). Najwięcej operacji zakończono w województwie kujawsko-pomorskim, natomiast najwyższa kwota wypłaconych środków publicznych należy do województwa podkarpackiego (30,8 mln zł) oraz wielkopolskiego (28,2 mln zł).

**Rysunek 9. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji *Gospodarka wodno-ściekowa* wg województw**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

<sup>29</sup> Główny Urząd Statystyczny, Budynki mieszkalne podłączone do infrastruktury technicznej - w % ogółu budynków mieszkalnych.

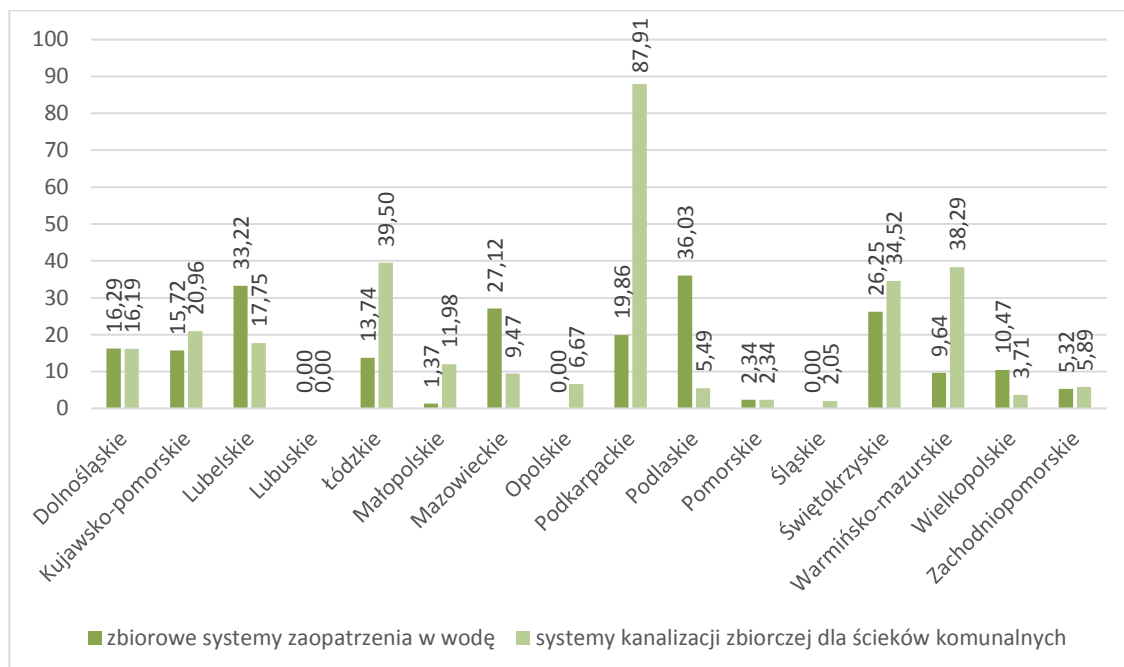
Głównymi beneficjentami wsparcia w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej są gminy wiejskie, realizując 77,6% ogółu zakończonych operacji co pokazuje odpowiednie do potrzeb ukierunkowanie wsparcia.

Charakter inwestycji był mocno zróżnicowany w zależności od jej rodzaju. W przypadku inwestycji w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych (wybudowano/przebudowano 302,7 km sieci), zbiorowe systemy zaopatrzenia w wodę (wybudowano/przebudowano 217,35 km) i przydomowe oczyszczalnie ścieków (wybudowano 2 615 szt.) związane były one przede wszystkim z ich budową. Z kolei stacje uzdatniania wody (wybudowano/przebudowano 24 szt.) i instalacje do osadów ściekowych (przebudowano 11 szt.) podlegały głównie przebudowie. W przypadku inwestycji w ujęcia wody (wybudowano/przebudowano 13 szt.) i oczyszczalnie ścieków (wybudowano/przebudowano 13 szt.) nie dominował wyraźnie żaden z typów inwestycji (budowa vs. przebudowa).

Okazuje się więc, że PROW 2014-2020 w latach 2015-2017 odpowiadał za około 1/9 inwestycji w rozbudowę sieci kanalizacyjnych na obszarach wiejskich w Polsce. Warto pamiętać, że dofinansowanie tego typu działań jest możliwe także w ramach regionalnych programów operacyjnych, które są realizowane we wszystkich województwach, stąd oddziaływanie PROW należy ocenić jako duże.

Mimo wysokiego poziom zwodociągowania na obszarach wiejskich (82,2% w 2017 r.), okazuje się, że w wielu województwach wciąż dostrzegana jest także potrzeba zapewnienia mieszkańcom dostępu do sieci wodociągowej (np. województwo podlaskie czy lubelskie – wykres poniżej).

**Wykres 6. Osiągnięte efekty rzeczowe dla operacji typu *Gospodarka wodno-ściekowa* w województwach w ramach zbiorowych systemów zaopatrzenia w wodę oraz systemów kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Warto również zwrócić uwagę na planowane efekty Programu. Operacje zakończone stanowią jedynie część rezultatów, jakie mają być dokonane do końca okresu programowania 2014-2020. PROW 2014-2020 w znacznym stopniu przyczynia się do powstawania przydomowych oczyszczalni ścieków, jako istotnego rozwiązania dla domów położonych w miejscowościach o rozproszonej zabudowie, do których doprowadzenie zbiorczej kanalizacji sanitarnej stanowiłoby inwestycję nieefektywną kosztowo. Uwagę zwraca znaczna liczba wspieranych oczyszczalni ścieków. O ile ich ogólna liczba na obszarach wiejskich w Polsce między 2015 r. a 2017 r. zwiększyła się o 6 sztuk (z 2 513 do 2 519), w ramach PROW 2014-2020 planuje się wybudowanie aż 93 nowych oczyszczalni ścieków.

**Tabela 7. Planowane efekty rzeczowe (wskaźniki) dla operacji typu *Gospodarka wodno-ściekowa***

	Jednostka miary	Planowana wielkość wskaźnika	
		budowa	przebudowa
zbiorowe systemy zaopatrzenia w wodę	(km)	1 505,88	106,94
systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych	(km)	2 310,91	15,66
przydomowe oczyszczalnie ścieków	(szt)	13 348	0
ujęcia wody	(szt)	68	40

<b>stacje uzdatniania wody</b>	(szt)	56	146
<b>oczyszczalnie ścieków</b>	(szt)	93	57
<b>instalacje do osadów ściekowych</b>	(szt)	2	16

*Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.*

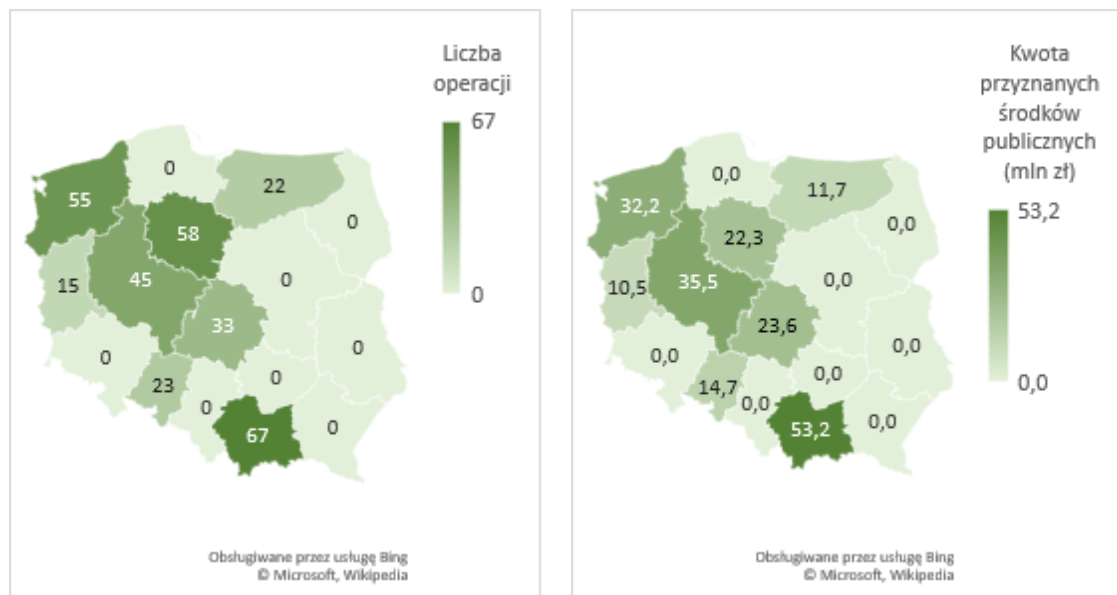
W zakresie inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej podpisano umowy na realizację 318 operacji z 314 podmiotami, głównie z gminami (300). Zakontraktowane operacje dotyczą w większym stopniu inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne (204) aniżeli kształtowania przestrzeni publicznej (114). Znajduje to także swoje finansowe odzwierciedlenie w postaci większych środków publicznych przyznanych na pierwszy typ inwestycji (64,38%) z ogólnej kwoty przyznanego wsparcia publicznego w wysokości 203 757 644,05 zł. Nabory ogłoszone w poszczególnych województwach i podpisane w ich efekcie umowy wskazują na największe zainteresowanie tego typu projektami w województwie małopolskim, tutaj także trafił dotychczas największy strumień finansowy. W omawianym województwie istnieje jednocześnie największa liczba obiektów dofinansowywanych w ramach PROW (317 w 2018 r.).

Warto także zwrócić uwagę na poziom wykorzystania limitu środków EFRROW, gdyż w ramach wsparcia udzielanego na inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową szacunkowa wysokość środków pozostających do kontraktacji na dzień 31.12.2018 r. wynosiła około 6%. Dla porównania, operacje typu drogi lokalne mogą być jeszcze finansowane za pomocą około 19% przyznanego na ten cel środków finansowych. Mimo wciąż niezaspokojonych potrzeb w omawianych obszarach, niższy postęp finansowy w zakresie dróg lokalnych może być wynikiem panujących uwarunkowań na rynku usług budowlanych, gdzie w wyniku natężenia inwestycji, znacznie wzrosły ich koszty, a przetargi w trybie zamówień publicznych często nie wyłaniają wykonawców, co powoduje opóźnienia realizacyjne.

W związku z możliwościami inwestycyjnymi, jakie daje poddziałanie Inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną, warto nawiązać do wzrostu popularności mikroinstalacji na rzecz wykorzystania odnawialnych źródeł energii. O ile bowiem prawodawstwo unijne umożliwiło wsparcie OZE w obecnej perspektywie finansowej, o tyle w Polsce nie przewidziano instrumentów wsparcia na ten cel. Tymczasem z uwagi na możliwość generowania znacznych oszczędności energii oraz rachunków za zużycie prądu bądź wody, w ostatnich latach upowszechnieniu uległy panele fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, a także pompy ciepła. Możliwość dofinansowania ich instalacji w budynkach mieszkalnych istnieje m. in. w ramach regionalnych programów operacyjnych, a także programu „Czyste Powietrze”. Warto jednak zwrócić uwagę, że trend wykorzystania OZE w kolejnych latach powinien ulegać tendencjom wzrostowym, a w przeważającej części województw dostępne środki finansowe UE nie pozwalają na pokrycie wszystkich potrzeb zgłaszanych w naborach

wniosków o dofinansowanie. Można zatem wnioskować o zasadności wydzielenia wsparcia związanego z budową mikroinstalacji OZE na obszarach wiejskich w kolejnej perspektywie finansowej (2021-2027).

**Rysunek 10. Liczba podpisanych umów oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji *Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej* wg województw**



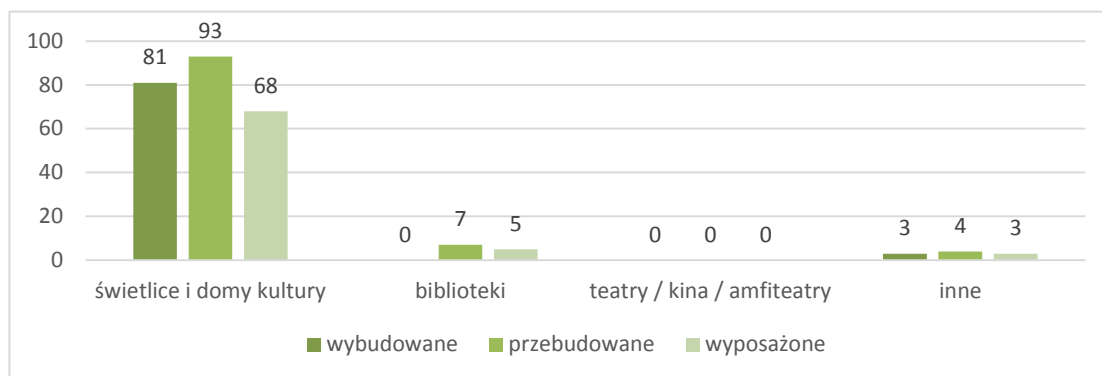
Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Dla rozwoju aktywności lokalnej duże znaczenie odgrywają miejsca spotkań, umożliwiające podejmowanie różnorodnych inicjatyw. Brak przestrzeni sprzyjającej wzmocnieniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich, jest jednym z hamulców ich rozwoju<sup>30</sup>. Obiekty, jakie mają zostać wybudowane, przebudowane lub wyposażone w ramach przyznanego wsparcia PROW 2014-2020 to głównie świetlice i domy kultury oraz odnowa centrów miejscowości, co przedstawia wykres poniżej. Do końca 2018 r. podpisano umowy na łączne wsparcie 264 obiektów (w tym wybudowanie aż 84), a także odnowienie 92 centrów miejscowości. Według statystyki publicznej, liczba centrów, domów i ośrodków kultury, a także klubów i świetlic na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2015-2018 uległa zwiększeniu o 109 obiektów. Mając na uwadze planowane inwestycje w ramach PROW 2014-2020, można wnioskować o istotnej jego roli w zapewnianiu warunków do wzrostu aktywizacji społecznej. Należy także zwrócić uwagę na znaczenie odnowy obiektów przebudowanych, które w wielu przypadkach, z uwagi na zły stan techniczny bądź brak przystosowania do pełnienia niezbędnych funkcji, nie były użytkowane, przyczyniając się do degradacji przestrzeni lokalnych. Warto jednak mieć na

<sup>30</sup> Fundacja Wspomagania Wsi, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2003, 14–15.

uwadze, że inwestycje w tego typu obiekty muszą być przemyślane i lokalizowane w miejscowościach posiadających odpowiedni potencjał ich wykorzystania. Z uwagi na wzgląd na opłacalność inwestycji, nie jest zasadne podejmowanie interwencji w każdej z miejscowości.

**Wykres 7. Planowane efekty rzeczowe (osiągnięte wskaźniki) dla operacji typu *Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej*, dane wg podpisanych umów**



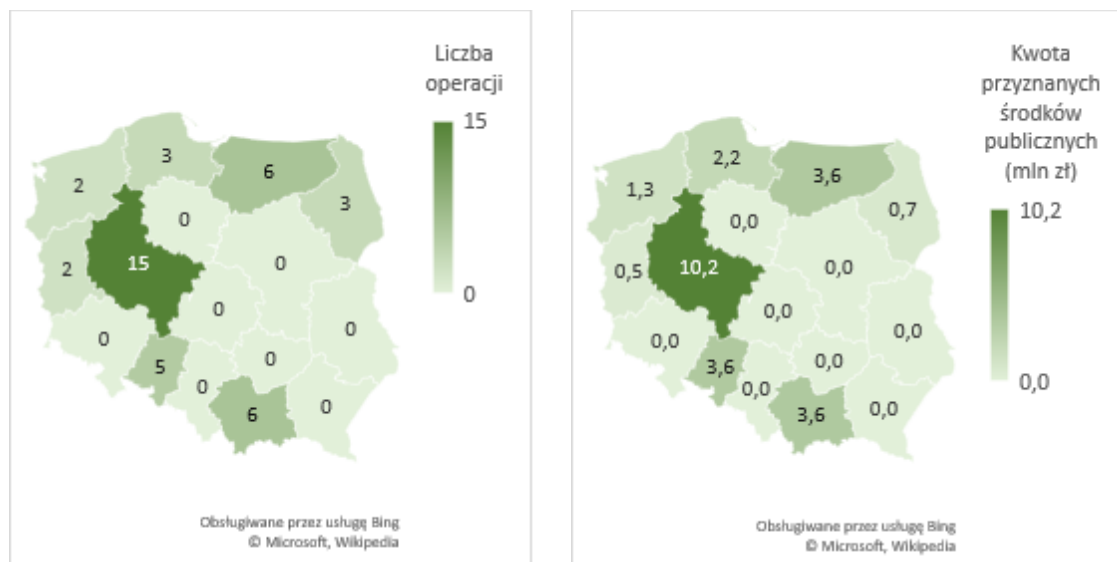
Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

W odniesieniu do operacji typu „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego” przyznano środki publiczne w łącznej kwocie 25 729 319,98 zł na realizację 42 operacji, których beneficjentami będą głównie gminy (40). Wśród województw, w których zakończono nabory na realizację zadań tego typu, w liczbie projektów oraz wielkości pozyskanych środków dominuje województwo wielkopolskie. W tymże województwie znajduje się jednocześnie największa, po województwie dolnośląskim, liczba zabytków wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Warszawa 2017, s. 51.



**Rysunek 11. Liczba podpisanych umów oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego wg województw**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Przyznane wsparcie ma służyć głównie odnowie lub poprawie stanu zabytkowych obiektów budowlanych służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego (43 obiekty), a w zdecydowanie mniejszym stopniu zakupowi obiektów budowlanych charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie z przeznaczeniem na cele publiczne (3 obiekty). Należy pamiętać, że wsparcie w zakresie ochrony zabytków jest także możliwe w ramach innych źródeł finansowania (regionalne programy operacyjne 2014-2020, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków urzędy marszałkowskie. Inwestycje tego typu w ramach PROW przyczyniają się do zachowania dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich. Obiekty te często ulegają stopniowej degradacji ze względu na brak niezbędnych środków na rzecz ich odnowy, przez co wykreślone są z rejestrów zabytków.

Poziom wykorzystania środków EFFROW w ramach Działania 7.6 na zadania z zakresu ochrony zabytków i budownictwa tradycyjnego do końca 2018 r. wyniósł około 22% dostępnych środków (zakontraktowane projekty). W celu planowego zakończenia inwestycji przewidzianych w poszczególnych województwach, istotne jest sprawne ogłoszenie naborów w 2019 r. lub 2020 r.

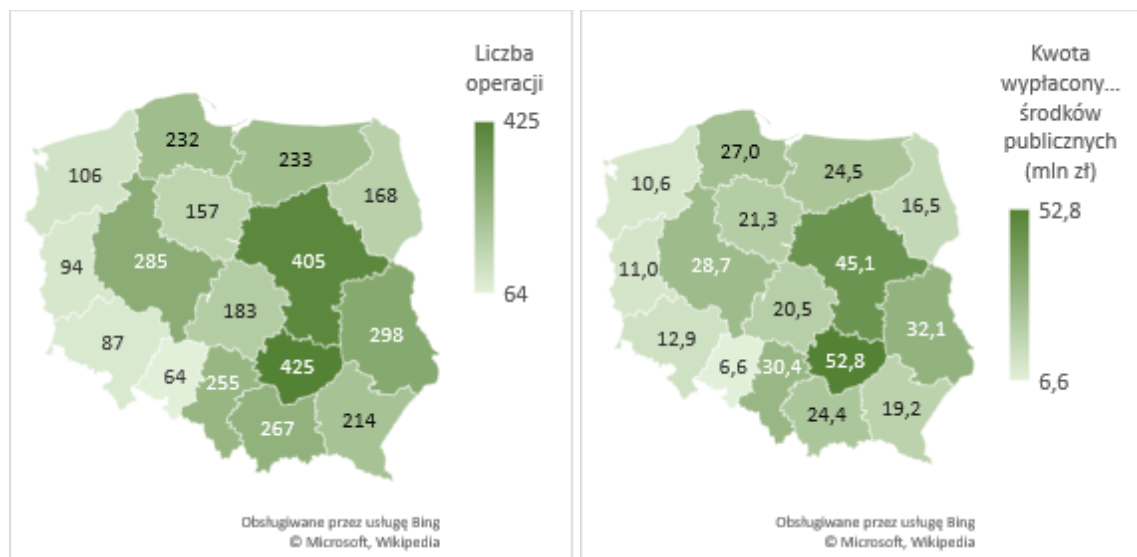
Niezwykle istotną rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego pełnią Lokalne Grupy Działania. Wykorzystanie zasobów lokalnych jest możliwe dzięki zorganizowanej współpracy społeczności obszarów wiejskich, a idea budowania kapitału społecznego może przynosić lepsze rezultaty, mając swoje ugruntowanie w strategicznym podejściu do dokonywania zmian na wsi. W ramach PROW 2014-2020 LGD uzyskały dedykowane wsparcie przeznaczone na tworzenie Lokalnych Strategii Rozwoju, pozwalających dokonać strukturyzacji potrzeb

poszczególnych obszarów oraz wskazać źródła ich finansowania. W tym celu wyznaczono operację typu *Wsparcie przygotowawcze*, przyznając środki na łączną kwotę 37 180 000,00 zł, z czego 2 640 000,00 zł dla beneficjentów, którzy korzystali ze wsparcia w ramach działania 431 PROW 2007-2013. Środki te wsparły 299 LGD, które Lokalnymi Strategiami Rozwoju planowały objąć 2 276 gmin liczących 20 940 193 mieszkańców. LGD działają głównie w formie stowarzyszeń posiadających osobowość prawną.

Działania z zakresu wdrażania LSR charakteryzują się szerokim zakresem tematycznym, stąd możliwa jest wyczerpująca odpowiedź na problemy dotyczące poszczególne obszary, na których działają LGD. W ramach operacji typu *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* zrealizowane do końca 2018 r. projekty w największym stopniu dotyczyły podejmowania działalności gospodarczej (1 770 projektów), budowy lub przebudowy ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej, lub kulturalnej (808 projektów) oraz rozwijania działalności gospodarczej (496 projektów). Znaczna liczba projektów była ponadto zorientowana na zachowanie dziedzictwa lokalnego (168 projektów) oraz promowanie obszaru objętego LSR, w tym produktów lub usług lokalnych (108 projektów). Potrzeby zostały zaadresowane w ramach różnych typów wsparcia, przez co należy pozytywnie ocenić ukierunkowanie interwencji. Najbardziej aktywne w pozyskiwaniu środków okazały się LGD z województwa świętokrzyskiego, gdzie na 17 istniejących podmiotów, aż 6 zrealizowało z osobna ponad 30 projektów.

W związku z realizowanymi działaniami największa pula środków publicznych trafiła na projekty związane z budową lub przebudową ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej, lub kulturalnej (125 604 478,94 zł), podejmowanie działalności gospodarczej (125 461 992 zł) oraz rozwijanie działalności gospodarczej (88 568 287.29 zł).

**Rysunek 12. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* wg województw**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

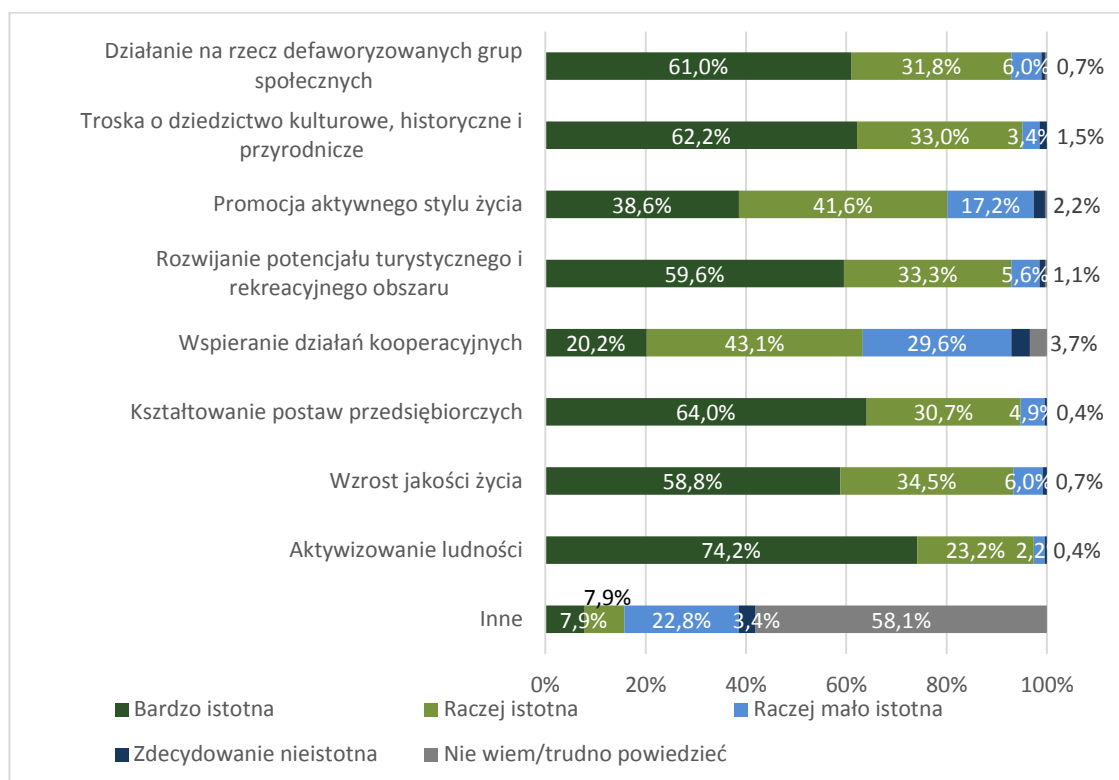
Najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się działania z zakresu tworzenia lub rozwoju inkubatorów przetwórstwa lokalnego produktów rolnych oraz wspierania współpracy między podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą na obszarze wiejskim objętym LSR – zrealizowano po jednym projekcie. Idee tego typu nie są w Polsce wyraźnie rozpowszechnione, co wskazuje na potrzebę działań informacyjnych oraz promocyjnych.

Problemem w okresie programowania PROW 2014-2020 były reperkusje światowego kryzysu gospodarczego, w tym wysokie bezrobocie. Obecnie sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła, co przekłada się na trudności w osiągnięciu wskaźników zatrudnieniowych. Kwestia dezaktualizacji diagnozy i interwencji w tym obszarze jest jednak dyskusyjna. Na obszarach wiejskich nadal bowiem istnieje szerokie grono osób nieaktywnych zawodowo, które potencjalnie mogłyby zostać włączone do kadr rynku pracy. Analogicznie, wskazana jest tranzycja od pozornego zatrudnienia w rolnictwie do faktycznej pracy w pozostałych sektorach gospodarki.

Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na perspektywę LGD, które poddały autoocenie rolę pełnioną w stymulowaniu rozwoju regionalnego na obszarze objętym działaniem LGD. Za najbardziej istotne kwestie respondentzi uznali aktywizowanie ludności (74,2% respondentów wskazujących ich bardzo istotną rolę, a kolejne 23,2% jako raczej istotną), kształtowanie postaw przedsiębiorczych (odpowiednio 64,0% i 30,7%), troskę o dziedzictwo

kulturowe, historyczne i przyrodnicze (odpowiednio 62,2% i 33,0%) oraz działanie na rzecz defaworyzowanych grup społecznych (61,0% i 31,8%).

**Wykres 8. Ocena przez respondentów roli, jaką w Lokalnej Strategii Rozwoju obejmującej obszar LGD pełnią poszczególne kwestie**

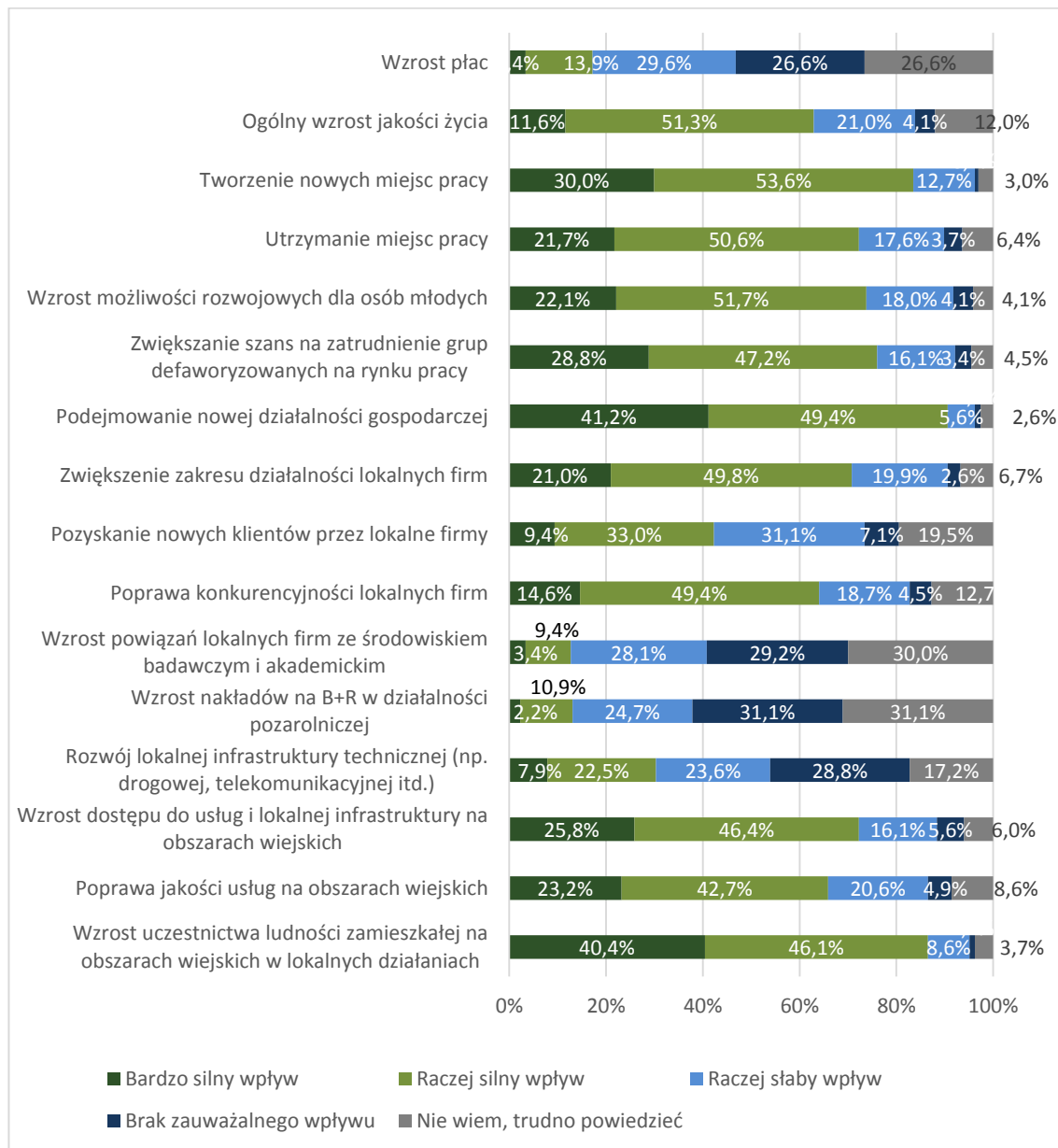


Źródło: badanie CAWI, n=267.

W opinii respondentów działania podejmowane przez Lokalną Grupę Działania wpłynęły na rozwój obszarów wiejskich w obszarze LGD w największym stopniu w zakresie podejmowania nowej działalności gospodarczej (41,2% określających go jako bardzo silny oraz 49,4% jako raczej silny), co potwierdza analizowane dane monitoringowe, jak również wzrostu uczestnictwa ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich w lokalnych działaniach (odpowiednio 40,4% i 46,1%).

Niewątpliwie LGD w perspektywie 2014-2020 odgrywają niebagatelną rolę w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Znajdując się blisko mieszkańców, pozwalają na pełniejszy dostęp do informacji na temat możliwości dofinansowania zakładania własnej działalności gospodarczej. Pełnią więc funkcję bodźca do kreowania lokalnego rynku pracy.

**Wykres 9. Ocena przez respondentów stopnia, w jakim działania podejmowane przez Lokalną Grupę Działania wpłynęły na rozwój obszarów wiejskich w obszarze LGD**

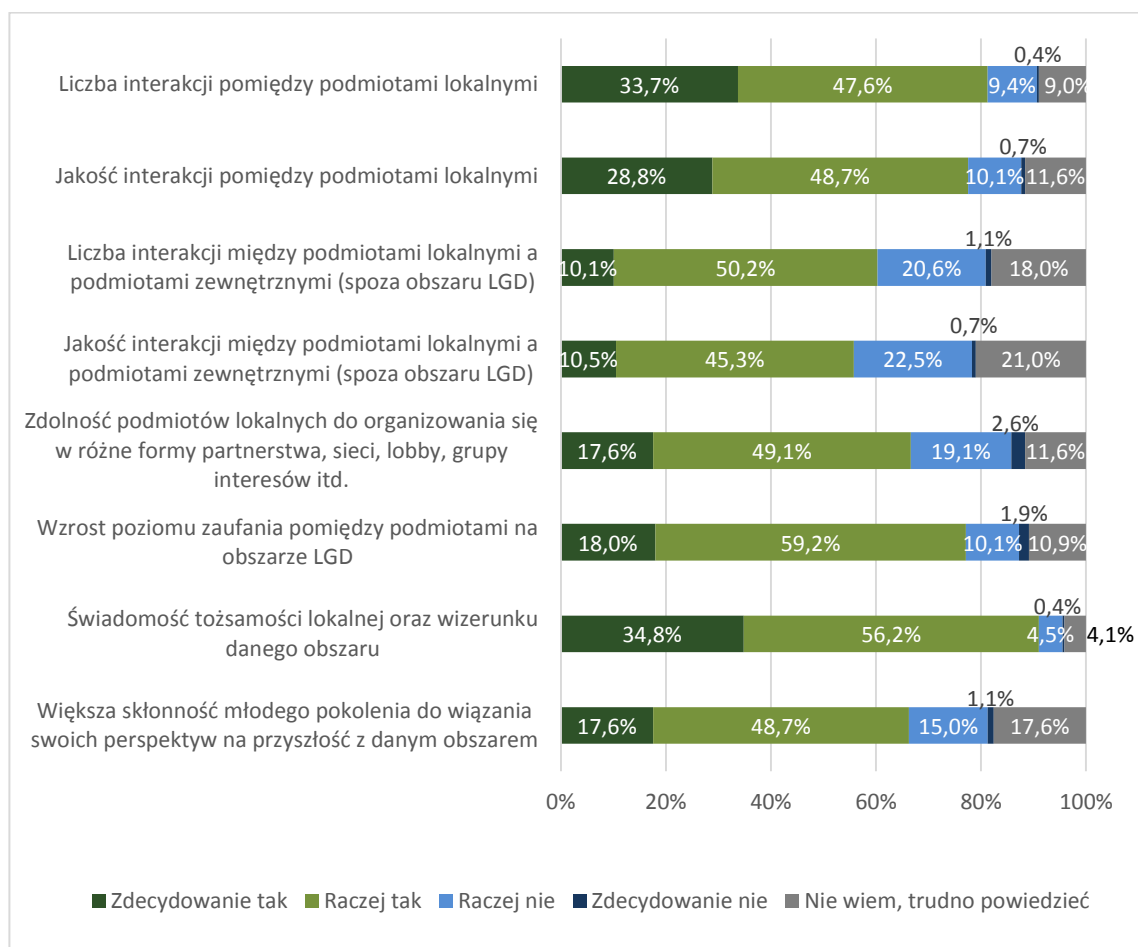


Źródło: badanie CAWI, n=267.

Działania podejmowane przez LGD prowadziły w ich własnej opinii przede wszystkim do wzrostu świadomości lokalnej tożsamości oraz wizerunku danego obszaru (34,8% respondentów zdecydowanie przekonanych o takim wpływie i kolejne 56,2% wskazujących na prawdopodobne jego zaistnienie), wzrostu liczby interakcji pomiędzy lokalnymi podmiotami (odpowiednio 33,7% i 47,6%) oraz jakości tych interakcji (odpowiednio 28,8% i 48,7%).

LGD, stając się społecznym partnerem aktywności podejmowanych w skali lokalnej, wykazują dbałość o promowanie lokalności w wielu wymiarach – kulturowym, historycznym, przyrodniczo-turystycznym, czy też architektonicznym. Zachęcają jednocześnie mieszkańców do czynnego uczestnictwa w tego typu działaniach. Poprzez zasięg budowany na czynnej współpracy ze społecznością lokalną, LGD podejmują próbę wzmacniania więzi społecznych i kreowania poczucia lokalnej tożsamości.

**Wykres 10. Ocena przez respondentów zmian w kwestiach opisujących lokalny kapitał społeczny w związku z realizacją inicjatywy LEADER na obszarze funkcjonowania LGD**

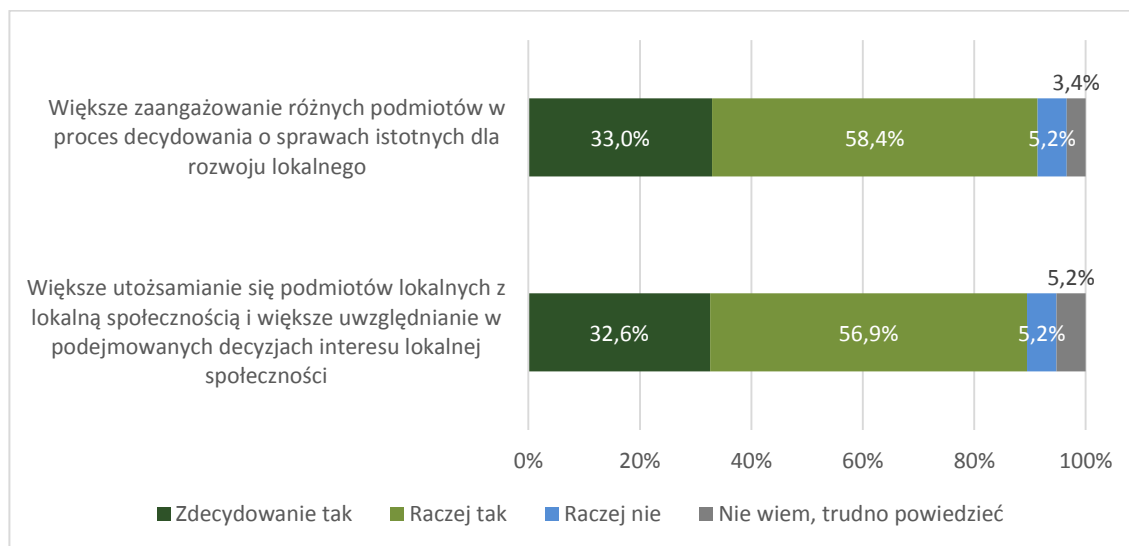


Źródło: badanie CAWI, n=267.

Działania realizowane przez LGD miały się ponadto przekładać na większe zaangażowanie różnych podmiotów w proces decydowania o sprawach istotnych dla rozwoju lokalnego, jak również większe utożsamianie się podmiotów lokalnych z lokalną społecznością i większe uwzględnianie w podejmowanych decyzjach interesu lokalnej społeczności (wykres poniżej). Poprzez odczuwalny wpływ LGD na aktywność lokalną, ich działalność potencjalnie jest w

stanie oddziaływać na różnorodne podmioty kreujące przemiany obszarów wiejskich na poziomie mikro.

**Wykres 11. Ocena przez respondentów zmian w kwestiach opisujących zarządzanie na poziomie lokalnym w związku z realizacją inicjatywy LEADER na obszarze funkcjonowania LGD**



Źródło: badanie CAWI, n=267.

Badania społeczne pokazują, że pomimo aktywnej, wieloletniej działalności Lokalnych Grup Działania w dalszym ciągu stosunkowo niewielu mieszkańców obszarów wiejskich słyszało o działaniu na ich terenie takiej Grupy (33%) (Polska Wieś i Rolnictwo 2018). Odsetek ten wzrasta znacząco wśród rolników - do 43%. Świadczyć to może, że działalność LGD wciąż w dużo większym stopniu związana jest z realizacją wszelkiego rodzaju działań skierowanych do rolników, stąd większa znajomość LGD właśnie wśród tej grupy społeczności wiejskiej. Warte rozważenia staje się zatem rozszerzenie działalności LGD oraz wzmocnienie działań informacyjno-promocyjnych.

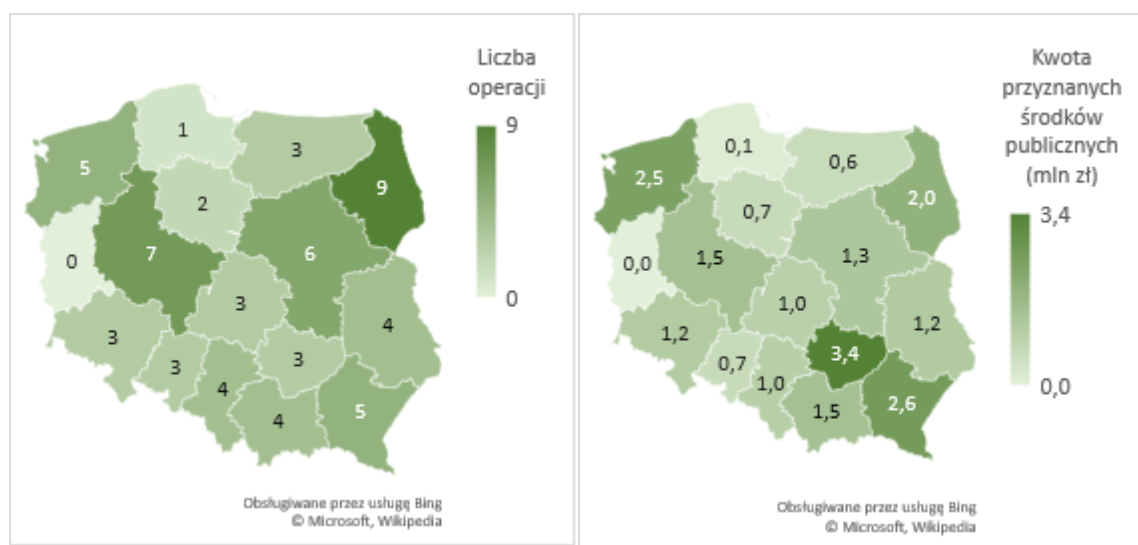
Spośród ogólnej liczby 3 909 grantobiorców w ramach działania 19.2, największa ich liczba reprezentowała organizacje pozarządowe (3 173 grantobiorców). Warto zaznaczyć, że organizacje pozarządowe wraz ze stowarzyszeniami lokalnymi pełnią decydującą rolę w inicjowaniu procesów rozwojowych obszarów wiejskich, stanowiąc istotny fundament rozwoju społeczności lokalnych<sup>32</sup>. Skupiają bowiem najbardziej aktywnych mieszkańców w danej społeczności, uwrażliwionych na problemy lokalne. Można więc wnioskować

<sup>32</sup> G. Czapiewska, *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 29, 2012, s. 261.

o właściwym ukierunkowaniu strumienia środków finansowych w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju.

Lokalne grupy działania mają możliwość podejmowania współpracy międzyterytorialnej bądź międzynarodowej. W odniesieniu do operacji typu *Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania* według stanu na 31.12.2018 r. realizowane były 62 projekty, w których uczestniczyło 165 LGD (57% ogółu LGD). Realizowane projekty nieco częściej dotyczyły współpracy w wymiarze międzyregionalnym (34 projekty) aniżeli międzynarodowym (28 projektów). Ponadto, w przygotowaniu było 18 projektów współpracy angażujących 34 LGD. Warto nadmienić, iż szczególną aktywnością do końca 2018 r. wykazały się LGD w województwie podlaskim, które zrealizowały 9 tego typu projektów (z czego 5 międzynarodowych). Z kolei w województwie podkarpackim w wykonanych projektach uczestniczyło aż 17 LGD. Projekty współpracy są zasadnym i pożądanym kierunkiem rozwoju działalności LGD, pozwalającym kreować nowe rozwiązania oraz wzmacniać partnerskie podejście do rozwoju lokalnego i regionalnego.

**Rysunek 13. Liczba realizowanych projektów oraz kwota przyznanych środków publicznych dla typu operacji *Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania* wg województw**



Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Kwota przyznanych środków publicznych na realizację operacji tego typu to ogółem 21 262 523,93 zł, w nieco większym wymiarze trafiające na realizację projektów międzyregionalnych (11 692 209,93 zł).

Dla odpowiedniego kierunkowania rozwoju lokalnego poszczególnych obszarów duże znaczenie ma również przygotowanie pracowników oraz organów LGD, a także działania



szkoleniowe i informacyjne wobec społeczności lokalnej. W poniższej tabeli zestawione wskaźniki osiągnięte w związku z realizacją operacji typu *Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji*. Warto zwrócić uwagę, że szkolenia cieszyły się dużą popularnością. Istotne jest, iż niemal 30% podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa, złożyło wnioski o przyznanie pomocy. Ponadto, ponad 41% podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa, i złożyły wnioski o przyznanie pomocy, zawarły umowy o przyznanie pomocy.

**Tabela 8. Efekty rzeczowe (osiągnięte wskaźniki) dla operacji typu „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji”**

wskaźnik		Wielkość wskaźnika (wartość osiągnięta)
<b>Liczba osobodni szkoleń dla pracowników i organów LGD</b>		12 896
<b>Liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa</b>		28 805
<b>w tym</b>	Liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa i które złożyły wnioski o przyznanie pomocy	8 038
	Liczba podmiotów, którym udzielono indywidualnego doradztwa i które zawarły umowy o przyznanie pomocy	3 355
	Liczba osób fizycznych	14 387
	Liczba instytucji	4 608
<b>Liczba spotkań / wydarzeń adresowanych do mieszkańców</b>		2 708
<b>Liczba konferencji / targów / prezentacji (odbywających się poza terenem LGD ) z udziałem przedstawicieli LGD</b>		469
<b>Liczba odwiedzin strony internetowej LGD</b>		42 869 284

Źródło: dane monitoringowe ARiMR, wg stanu na 31.12.2018 r.

Zidentyfikowane potrzeby obszarów wiejskich, zostały w ramach PROW 2014-2020 zaadresowane w sposób trafny. W kontekście rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, Interwencje w ramach PROW 2014-2020 w największym stopniu wspierają drogi lokalne oraz gospodarkę wodno-ściekową. Duże zaległości infrastrukturalne widoczne na obszarach wiejskich mogą być dzięki interwencji stopniowo redukowane. Mimo rosnących wskaźników zwodociągowania i skanalizowania wsi, pojawiają się potrzeby modernizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Istotne jest, że tego typu działania w wielu gminach nie są możliwe do realizacji z uwagi na koszty przerastające możliwości budżetowe JST. Nie należy zapominać o istotnym problemie rozproszonej zabudowy wielu polskich wsi, co czyni wiele inwestycji sieciowych bezzasadnymi z ekonomicznego punktu widzenia. PROW 2014-2020 staje się więc

głównym narzędziem gmin wiejskich w zakresie poprawy dostępności do podstawowej infrastruktury.

W związku z coraz szerzej dostrzeganą potrzebą oszczędnego gospodarowania energią, pojawia się uzasadnienie dla umożliwienia wsparcia mikroinstalacji OZE w ramach PROW. Inwestycje tego typu przyczyniają się nie tylko do oszczędności ekonomicznych, lecz również do dbałości o środowisko przyrodnicze.

PROW 2014-2020 w nieco mniejszym stopniu miał dotychczas wpływ na tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, a także na ochronę zabytków i budownictwo tradycyjne. Do końca 2018 r. nie zakończono żadnej operacji, niemniej, podpisane umowy wskazują na zainteresowanie dbałością o wartości kulturowe i społeczne, a PROW powinien w znacznym zakresie oddziaływać na poprawę jakości i dostępności oferty społeczno-kulturalnej na obszarach wiejskich.

pozytywnie ocenia się działalność LGD, jako podmiotów kreujących aktywność społeczności lokalnych. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wciąż istnieje potrzeba wzmacniania ich rozpoznawalności z uwagi na nieświadomość części mieszkańców odnośnie zakresu ich działalności. Potencjał LGD do wzmacniania poczucia „lokalności”, a także odpowiadania na potrzeby obserwowane na poziomie poszczególnych gmin, jest bardzo wysoki, stąd należy dążyć do wzmacniania działań informacyjno-promocyjnych na ich temat.

Jednym z niekwestionowanych osiągnięć podejścia LEADER/RLKS jest animowanie życia społecznego i kulturalnego w ramach lokalnych wspólnot. Jest to przykład korzyści z analizowanego podejścia, który był konsekwentnie podnoszony przez niemal wszystkich respondentów uczestniczących w ewaluacji, jeżeli tylko problematyka ta była podnoszona w rozmowie. Wskazywano, iż choć LGD dysponują potencjałem budowania kapitału społecznego obydwu typów wyróżnionych przez R. Putnama, to jednak w praktyce silniej kreowany jest ten wiążący aniżeli pomostowy. W praktyce oznacza to, że gros wysiłków LGD ukierunkowanych jest na procesy i aktywności wewnętrzne, adresowane do lokalnej społeczności. Powoduje to wzmacnianie więzi pomiędzy członkami grupy społecznej ograniczonej ramami funkcjonowania danej LSR. Z kolei stymulowanie wzmacniania więzi pomiędzy przedstawicielami różnych grup społecznych jest nadal dopiero rozwijane. Wydaje się zasadne dążenie do zwiększania znaczenia inicjatyw związanych z otwieraniem, za pośrednictwem LGD, lokalnych społeczności na tzw. „innych”. Jeśli przyjąć, iż u założeń ocenianego podejścia leży przekonanie, że wartość dodana LEADER/RLKS na poziomie Programu może być wyrażona m.in. jako zwiększony kapitał społeczny, konieczne jest uznanie, że istnieją również negatywne formy kapitału społecznego, które również mogą być - nieintencjonalnie - stymulowane. Z taką dysfunkcją można mieć do czynienia m.in. przy zbyt silnym, wiążącym kapitale społecznym przy braku równoważącego go kapitału pomostowego.

Dlatego też zalecane jest dalsze implementowanie operacji typu *Wdrażanie projektów współpracy*. Kładzenie nacisku na różne formy kooperacji jest o tyle istotne, iż wszelkiego rodzaju networking nadal nie jest silnie obecny wśród LGD czy też - szerzej - reprezentowanych przez nie społeczności. Korzyści z sieciowania wydają się odległe i niepewne, zaś wysiłek z tym związany jest konkretny i ponoszony współcześnie. Dodatkowo, wiele pożytków z sieciowania jest, przynajmniej na poziomie podstawowych wskaźników ekonomicznych, niemierzalnych. Jeśli zaś wiążą się one z policzalnymi kosztami/nakładami pracy, w świadomości decydentów mogą być odkładane w czasie na okres po zaspokojeniu bardziej palących potrzeb infrastrukturalnych czy związanych z rynkiem pracy i włączeniem społecznym.

Jak zostało to wskazane w części opisowej, dla skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez daną LGD duże znaczenie ma naturalny / wytworzony uprzednio potencjał terenu, na którym ona funkcjonuje. Atrakcyjność turystyczna czy gospodarcza określonych lokalizacji stanowi ich pierwotny zasób, na bazie którego mogą budować konkretną ofertę kulturalną, środowiskową czy związaną ze wspieraniem przedsiębiorczości. W pozytywnych przypadkach, LGD mogą dbać o marketing regionalny oraz produktowy, tzn. szerzyć informacje o danym terenie oraz lokalnych potrawach itd. Oznacza to jednak, iż poszczególne LGD mają niejako odmienny „punkt początkowy interwencji”, a co za tym idzie - rezultaty ich działań powinny być porównywane wyłącznie w ujęciu relatywnym, jako zmiana w czasie względem stanu uprzedniego. W przeciwnym wypadku, powodowałoby to brak obiektywizmu w ocenie. Eksperti wskazali również, że poszczególne LGD znacznie różnią się od siebie pod względem merytorycznego przygotowania osób zaangażowanych w ich prace. Wykształcenie i doświadczenie decydentów w sposób bezpośredni wpływa zaś na aktywności podejmowane przez LGD oraz ich skuteczność i efektywność. Aby uniknąć odpływu wykształconej kadry, konieczne jest więc m.in. dbanie o brak przerw w finansowaniu LGD związanych z kończeniem jednej perspektywy finansowej i oczekiwaniu na uruchomienie kolejnej. Warto też pamiętać, iż aż 67% mieszkańców wsi nie słyszało o działaniu na terenie ich gminy LGD. Stanowi to dla nich wyzwanie związane z informowaniem o podejmowanych przez nie aktywnościach oraz szerszym włączeniu w nie lokalnej społeczności.

W kontekście LEADER/RLKS wymaga zwrócenia uwagi innowacyjność zastosowanego podejścia, bazującego wprawdzie na doświadczeniach LEADERa z lat 2007-2013, jednak rozszerzonego o instrumentarium Polityki Spójności. W perspektywie finansowej 2014-2020, LGD wybrane do realizacji LSR jedynie w województwach kujawsko-pomorskim i podlaskim wdrażają strategię wielofunduszowe<sup>33</sup>. Wymaga podkreślenia, iż dla tych regionów takie pionierskie podejście stanowiło olbrzymi wysiłek organizacyjno-administracyjny, dlatego nie

---

<sup>33</sup> LGD mogą również korzystać ze wsparcia w ramach RPO WSL 2014-2020, jednak nie mają dedykowanych osi/instrumentów.

można ich jednoznacznie krytykować za trudności we wdrażaniu omawianego instrumentu. W pierwszej kolejności, trudności te odnotowano na poziomie zarządów województw, które - we współpracy z MliR i MRiRW - musiały wypracować konkretne procedury wdrożeniowe dla ww. wsparcia. Bariery były także napotymane przez beneficjentów / potencjalnych beneficjentów. LGD, w przeciwieństwie do wielu innych potencjalnych beneficjentów wsparcia, nie posiadały doświadczeń w omawianym zakresie nabytych w perspektywie finansowej 2007-2013. Oznacza to konieczność rozpoznawania od podstaw systemów prawno-organizacyjnych dla dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Zwłaszcza EFS obwarowany jest licznymi wytycznymi wdrożeniowymi tworzonymi na poziomie Instytucji Koordynującej EFS. Ich przestrzeganie bywa traktowane jako uciążliwe przez doświadczonych realizatorów wsparcia współfinansowanego z tego Funduszu. Nie jest więc niczym zaskakującym, że dla LGD obligatoryjne dostosowanie się do nich, pomimo daleko mniejszej skali przedsięwzięć niż w „standardowych” projektach EFS, było wyzwaniem i wiązało się z koniecznością czasochłonnej adaptacji. Ponadto , w województwie kujawsko-pomorskim olbrzymim wyzwaniem okazała się forma wdrażania - projekty grantowe. Fakt, iż LGD były zobowiązane stworzyć procedury wyboru projektów, przygotować stosowną dokumentację, a na koniec - wziąć odpowiedzialność za przekazane środki sprawiły, iż proces wdrożeniowy się przedłużał i do końca 2018 r. w województwie kujawsko-pomorskim nie udzielono żadnego grantu na wsparcie MSP. Analogicznie, w tym samym okresie odnotowano trudności z wdrażaniem wsparcia skierowanego do inkubatorów przedsiębiorczości. Zgodnie z ustaleniami oceny mid term RPO WK-P 2014-2020, na koniec 2018 r. nie było wiadome, czy w ogóle taki rodzaj wsparcia będzie realizowany.

W przypadku wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym - zarówno na Podlasiu, jak i w województwie kujawsko-pomorskim - zaobserwowano z kolei analogiczną trudność, jak w „zwykłych” projektach EFS. Zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej (poprawa warunków materialnych mieszkańców i reedukacja ubóstwa) spowodowały, iż rozszerzeniu powinien ulec zakres pomocy. Dotychczasowi adresaci wsparcia to obecnie węższa grupa osób najtrudniejszych do aktywizacji, często przejawiających skrajnie niską motywację do podjęcia pracy czy włączenia się w lokalne życie społeczne. Prawdopodobne jest, iż bez względu na poniesione nakłady, ich aktywizowanie czy próba inkluzji okażą się niskoskuteczne. Dodatkowo, lokalne organizacje społeczne zdając sobie sprawę z tego faktu, mogą nie być zainteresowane realizacją wymagających projektów aktywizacyjnych lub też nie posiadać odpowiednich, zaawansowanych zasobów. Wymaga jednak namysłu, jakie powinny być alternatywne rozwiązania. W zakresie projektów infrastrukturalnych, wyzwaniem może być też sytuacja na rynku materiałów i usług budowlanych, których ceny nie tylko znacznie

wzrosły, ale także spadła ich dostępność (ryzyko przekroczenia wartości założonych w kosztorysach oraz przekroczenia terminów z harmonogramów).

Powyższe ustalenia dowodzą, iż dotychczasowe, prekursorskie wdrażanie LEADER/RLKS w zakresie Polityki Spójności można uznać za umiarkowany sukces. Z pewnością olbrzymią wartością jest wypracowanie konkretnych rozwiązań formalno-prawnych na poziomie centralnym i regionalnym, które umożliwiają interwencję - aczkolwiek docelowo powinny one zostać bardziej uporządkowane i usystematyzowane w odrębnym akcie prawnym. Choć dotychczasowe efekty omawianego podejścia w województwach podlaskim i kujawsko-pomorskim - w ujęciu liczbowym, jako monitorowane wskaźniki rzeczowe i finansowe - jawią się jako relatywnie niskie (zwłaszcza zaś niepomysłne jest nieosiągnięcie ram wykonania w Osi Priorytetowej 11 w Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020), konieczna jest ich ocena przez pryzmat uwarunkowań, w jakich były osiągane. Włożony wysiłek władzy centralnej, samorządowej oraz poszczególnych LGD rodzi swoiste zobowiązanie, aby w przyszłej perspektywie finansowej wykorzystać te doświadczenia i zintensyfikować wielofunduszowe podejście do RLKS w kraju. Wydaje się jednak, iż powinno ono mieć miejsce na zasadzie dobrowolności, z ew. przyznawaniem zachęt / bonusów za wielofunduszowość (por. np. doświadczenia Francji w tym zakresie). Jest to o tyle uzasadnione, iż w tych samych regionach zdecydowanie lepiej przebiega wdrażanie RLKS w zakresie EFRROW (dla EFMR brak danych porównawczych). Przykładowo, na 12 Umów Ramowych podpisanych z LGD w województwie podlaskim, żadna LGD nie zasłużyła na karę w postaci odjęcia 10% przyznanych środków finansowych, zaś 8 (wg stanu na 31.12.2018 r.) było rozważanych jako kandydaci do otrzymania nagrody.

Podsumowując, należy stwierdzić, że interwencje w ramach PROW w wysokim stopniu wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich, choć w dalszym ciągu potrzeby w tym obszarze pozostają aktualne. Świadczą o tym zarówno osiągnięte wartości wskaźników rezultatu, gdzie w większości już teraz zostały przekroczone wartości docelowe oraz opinie przedstawicieli Lokalnych Grup Działania jak i mieszkańców obszarów wiejskich, którzy w badaniach społecznych wskazują na pozytywny wpływ funduszy unijnych na rozwój lokalny. Wg cyklicznie realizowanego przez MRiRW badania Polska Wieś i Rolnictwo zdaniem aż 79% mieszkańców obszarów wiejskich, projekty finansowane ze środków unijnych poprawiły warunki życia w ich gminie.

## 2.6. W jakim stopniu synergie między priorytetami a celami szczegółowymi zwiększają skuteczność programów rozwoju obszarów wiejskich?

Dokonując oceny synergii w ramach niniejszego opracowania, w pierwszej kolejności skupiono się na ewaluacji powiązań pomiędzy interwencjami poddanymi analizie w ramach niniejszego badania (tj. wpisujących się w cele szczegółowe 6A i 6B), zaś następnie - w ramach całego PROW 2014-2020.

Przede wszystkim, kluczowe jest dostrzeżenie wzajemnych zależności pomiędzy rozwojem przedsiębiorczości a stanem infrastruktury. Literatura dziedzinowa wprost wskazuje, iż są to zjawiska powiązane, charakteryzujące się sprzężeniem zwrotnym<sup>34</sup>. Zdaniem ekspertów, spośród wielu czynników lokalizacji podmiotów gospodarczych i usługowych, niezmiennie najistotniejszą rolę spełnia infrastruktura techniczno-ekonomiczna<sup>35</sup>. Choć w urbanistyce zwykło się przyjmować, iż zaplecze techniczne powinno być pierwotne względem tworzonego w jego otoczeniu biznesu, analizy ekonomiczne wykazują, iż w praktyce dynamiczny rozwój przedsiębiorczości może pociągnąć za sobą poprawę okolicznej infrastruktury. W praktyce, nie jest to zawsze zjawisko jednoznacznie pozytywne, gdyż może prowadzić do patologicznych zjawisk, jak np. prywatne drogi dojazdowe i in.

Przekładając opisaną wyżej teorię na praktykę Programu, *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej* są synergicznie powiązane z interwencjami realizowanymi w ramach *Podstawowych usług i odnowy wsi na obszarach wiejskich* czy też we *Wsparciu na rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER* (synergia pomiędzy celami szczegółowymi 6A i 6B). Przedsiębiorczość cechuje się relatywnie dobrze rozpoznaniem zapotrzebowaniem na zaplecze infrastrukturalne. Jako przesłankę dla lokalizacji podmiotów gospodarczych wskazuje się najczęściej gęstość oraz jakość połączeń drogowych. Są one z jednej strony warunkiem sprawnego zaopatrzenia, a z drugiej - kryterium atrakcyjności podmiotu branym pod uwagę przez jego klientów, którzy szacują czas, koszty i wysiłek niezbędne do dotarcia do danej placówki. W związku z powyższym, powodzenie realizacji projektów dot. budowy i przebudowy dróg lokalnych może wpływać na zwiększenie prawdopodobieństwa przetrwania nowych działalności gospodarczych założonych w strefie ich oddziaływania. Z drugiej strony, możliwa jest również sytuacja odwrotna, w której na skutek poprawy dostępności przestrzennej, określone miejsce zyska nowe walory lokalizacyjne, które następnie zostaną składową planu inwestycyjnego nowego przedsiębiorstwa (np. skomunikowanie z siecią drogową działki o znacznych walorach widokowych). Zbliżona sytuacja ma miejsce w odniesieniu do typów projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Choć nie jest to warunek równie kluczowy jak transport,

---

<sup>34</sup> Por. np. A. Krakowiak-Bal. Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego. *Inżynieria Rolnicza* 7(95)/2007, s. 101-108.

<sup>35</sup> Z. Makieła. Infrastruktura a rozwój przedsiębiorczości. *Przedsiębiorczość - Edukacja* Vol 2(2016), s. 122-124.

dostępność sieci kanalizacyjnej bywa istotna w przypadku wybranych rodzajów działalności (np. wodointensywnych, których prowadzenie mogłoby być trudne w przypadku braku zbierania i transportu ścieków bytowo-gospodarczych). Z kolei typy operacji *Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego i Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej* powinny zwiększać atrakcyjność danej jednostki samorządu terytorialnego, zaś za przyciąganiem odbiorców oferty historyczno-kulturalnej powinien iść wzrost popytu zwłaszcza na część usług pozarolniczych, związanych z rozrywką i spędzaniem czasu wolnego.

Specyficznym typem operacji jest *Wsparcie na rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER*. Aktywności obejmowane pomocą zakładają stymulowanie innowacyjności na poziomie lokalnym, co może stanowić pierwszy krok w budowaniu postaw proinnowacyjnych, otwierania się grup docelowych na gotowość niestandardowych rozwiązań i podejmowanie ryzyka - a zatem niejako na „prawdziwą” innowacyjność, stanowiącą trzon wsparcia w ramach priorytetu 1. Rozwój produktów lokalnych to jedna z metod budowania przewag konkurencyjnych, odnosząca się do unikatowości i szczególnej jakości, a zatem może być traktowana jako specyficzna strategia realizacji priorytetu 2. Rozwój rynków zbytu pozwala skrócić, a zarazem wzmocnić łańcuch rolno-spożywczy (synergia z priorytetem 3), zaś podnoszenie wiedzy społeczności lokalnej w zakresie ochrony środowiska, zmian klimatycznych a także innowacji to kreowanie świadomości w obszarach komplementarnych względem priorytetów 5 i 1, a częściowo także - celu szczegółowego 3B (w zakresie klęsk żywiołowych i katastrof) i 5B. Docelowo, może się przełożyć do realizacji operacji w stricte tych obszarach. Wzajemnie wzmacniają się również działania z obszaru aktywizacji zawodowej podejmowane w „małym” i „dużym” PROW 2014-2020.

W przypadku priorytetu 6 szczególnego znaczenia nabiera synergiczne powiązanie z celami tematycznymi 8 i 9 w ramach Polityki Spójności. Oczywiście, w przypadku wszystkich pozostałych celów szczegółowych takie powiązanie również występuje, ale ma w znacznej mierze charakter formalny, wynikający ze zgodności zapisów odpowiednich dokumentów programowych. W przypadku priorytetu 6, dodatkowego wymiaru nabiera spójność instytucjonalna rozumiana jako wdrażanie interwencji przez Urzędy Marszałkowskie, które odpowiadają również za realizację Regionalnych Programów Operacyjnych. W ramach tych Programów również ma miejsce realizacja projektów z zakresu m.in. budowy lub modernizacji dróg, gospodarki wodno-ściekowej, ochrony zabytków czy wspierania obiektów kulturalnych. Co istotne jednak, nie są one realizowane w ramach celów tematycznych 8 i 9 (jak mogłaby sugerować prosta transpozycja z PROW 2014-2020). Można zatem zauważyć wzajemną komplementarność / synergię Działania 7 *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich* względem projektów realizowanych w ramach celów tematycznych 5, 6 i 7. Polega ona na uzupełnianiu infrastruktury liniowej oraz wsparcia punktowego w miejscach, które nie

zostały włączone do systemu wsparcia Polityki Spójności. Dzięki temu, zachowana jest ciągłość funkcjonalna pozwalająca wykorzystywać poszczególne efekty wsparcia wydatniej niż w sytuacji braku komplementarnych projektów (np. droga lokalna może mieć wyższą użyteczność, jeśli jest połączona z siecią dróg wyższej kategorii - i klasy - niż gdyby takiego przejścia pomiędzy nimi nie było). W kontekście RLKS zwraca również uwagę włączenie tego mechanizmu w RPO (np. RPO WP czy WK-P), co przekłada się na synergię w zakresie wykorzystania potencjału regionalnych LGD oraz synergię międzyfunduszową.



### 3. Wnioski i rekomendacje

L.p.	Wniosek z raportu	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
<b>Rekomendacje dotyczące obecnej perspektywy finansowej</b>				
1.	<p>Wielu potencjalnych wnioskodawców rezygnuje z ubiegania się o dofinansowanie/grant ze względu na wysoki postrzegany poziom biurokracji. Nawet, jeśli nie odstępują oni od aplikowania, kwestie dokumentacyjne jawią się jako istotne obciążenie administracyjne dla wnioskodawców i beneficjentów.</p>	<p>Zwiększenie skuteczności interwencji wymaga wprowadzenia uproszczeń.</p> <p>Przykładowo, kontrola NIK zrealizowana w 2018 r. wykazała, że w inicjatywie LEADER, w ramach załączników do WoPP, wymagane było m.in. składanie oświadczeń, które są dostępne w ogólnodostępnych bazach danych, w tym w rejestrach publicznych (np. KRS).</p>	<p>W obszarach, w których jest to możliwe z prawnego punktu widzenia, należy nadal upraszczać zakres wymaganych od wnioskodawców dokumentów aplikacyjnych w związku ze staraniami o pozyskanie dofinansowania/grantu.</p> <p>Przykładowo, warto odstąpić od wymogu składania oświadczeń w zakresie których instytucja przyjmująca WoPP posiada stosowne oświadczenia / dokumenty dotyczące danego wnioskodawcy lub może je uzyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych, w szczególności rejestrów publicznych (np. KRS).</p>	<p>IZ/IP PROW 2014-2020</p>

			<p>Analogicznie, tam gdzie jest to prawnie możliwe, warto odchodzić od wymogu składania decyzji urzędowych i in. na etapie składania wniosku, zastępując je na tym etapie oświadczeniem wnioskodawcy. Stosowne dokumenty byłyby uzupełniane po przyznaniu decyzji o dofinansowaniu, ale przed ostatecznym podpisaniem umowy o dofinansowanie. Schemat ten jest już w PROW 2014-2020 jako taki realizowany, natomiast zasadne jest bieżące weryfikowanie, w jakich obszarach można i należy go rozszerzać.</p>	
2.	<p>Słaby postęp w realizacji instrumentu „Premia na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej” może być po części spowodowany ograniczeniem w dostępie do niego poprzez warunek udzielenia pomocy stanowiący, że beneficjent od 24 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie był wpisany do Centralnej</p>	<p>Rekomenduje się zmianę warunku uniemożliwiającego dostęp do instrumentu „Premia na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej” grupie potencjalnych beneficjentów, którzy przed upływem 24 miesięcy od momentu aplikowania prowadzili działalność gospodarczą i skrócenie tego okresu do 12 miesięcy.</p>	<p>Wydanie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu "Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej" w ramach poddziałania "Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej</p>	<p>IZ/IP PROW 2014-2020</p>

	Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek publicznych.		działalności gospodarczej na obszarach wiejskich" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wprowadzone zmiany powinny polegać na złagodzeniu warunku warunek udzielenia pomocy stanowiącego, że beneficjent od 24 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie może być wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek publicznych i skrócenie ww. okresu do 12 miesięcy.	
3.	Znaczne, nadal niezaspokojone potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury lokalnej na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza dot. wodociągów i kanalizacji oraz dróg lokalnych, przy równoczesnym wysokim poziomie wykorzystania środków na te obszary wsparcia.	W toku kolejnych przeglądów PROW 2014-2020, w tym oceny postępów wdrażania oraz opracowywania zmian w Programie, warto mieć na uwadze wysoki potencjał absorpcyjny jst oraz dalsze potrzeby tej grupy adresatów wsparcia w zakresie pomocy	Potencjalne uwzględnienie realokacji środków na Poddziałanie 7.2 w ramach przyszłych zmian w PROW 2014-2020.	IZ/IP PROW 2014-2020

		infrastrukturalnej. W przypadku identyfikacji typów operacji zagrożonych niewykorzystaniem środków do 2023 r., sugeruje się realokowanie ich do Poddziałania 7.2.		
<b>Rekomendacje dotyczące przyszłej perspektywy finansowej</b>				
4.	Brak w obecnej perspektywie finansowej instrumentów ukierunkowanych na wsparcie przechodzenia przedsiębiorstw zakładanych na obszarach wiejskich na wyższy poziom rozwoju.	Należy zapewnić ciągłość wsparcia dla firm, które są zakładane na obszarach wiejskich, i chciałyby korzystać z instrumentów wsparcia ich dalszego rozwoju.	Stworzenie instrumentu zapewniającego finansowanie rozwoju firm na obszarach wiejskich.  Może to być zupełnie odrębny typ operacji, o innej formie wsparcia (np. pożyczki na preferencyjnych warunkach). Inny możliwy sposób wdrożenia rekomendacji, to dopuszczenie projektów dwufazowych, łączących pomoc na zakładanie działalności, a po spełnieniu określonych warunków - umożliwiający pozyskanie kolejnej transzy dofinansowania na rozwój.	IZ/IP PROW 2021-2027
5.	Doświadczenia z wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach polityki spójności pokazują, że mają one rację bytu równoległe do	Rekomenduje się stworzenie możliwości wyboru przez wnioskodawcę <i>Premii na rozpoczęcie działalności pozarolniczej</i> (przyszłego	Wprowadzenie w drodze pilotażu zwrotnych instrumentów finansowych (w postaci pożyczek udzielanych na preferencyjnych warunkach)	IZ/IP PROW 2021-2027

	<p>systemu grantowego. Choć badania dot. instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 wskazują na niski potencjał absorpcyjny (w tym w zakresie instrumentów wsparcia związanych ze stymulowaniem przedsiębiorczości), zdaniem części ekspertów uczestniczących w badaniu - jest to konsekwencja ciągłej dostępności bezzwrotnych alternatyw oraz obaw decydentów, iż rolnicy cechują się umiarkowanymi kompetencjami ekonomicznymi, uniemożliwiającymi im korzystanie z inżynierii finansowej. Część ekspertów jest zdania, iż w przypadku <i>Premii na rozpoczęcie działalności pozarolniczej</i> mamy do czynienia z sytuacją, w której to podaż może wykreować popyt, ponieważ dotychczasowe bodźce są zbyt słabe, aby ten ukształtował się samodzielnie.</p>	<p>odpowiednika tego instrumentu wsparcia) schematu pomocy (wsparcie dotacyjne vs instrumenty zwrotne), co zapewni lepsze dopasowanie do oczekiwań i możliwości przedsiębiorcy, zwiększy skuteczność systemu dystrybucji i przetrze ścieżki dla docelowego systemu dystrybucji wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.</p>	<p>funkcjonujących równoległe do systemu grantowego. Alternatywą dla równoległego wprowadzania dwóch form pomocy, może być ich delimitacja kwotowa (np. dotacje do określonego pułapu wysokości wsparcia, powyżej którego możliwe jest uzyskanie jedynie preferencyjnej pożyczki) lub związana z przeznaczeniem (np. pożyczki na działania inwestycyjne w produktywnie środki trwałe, zaś dotacje na kwestie związane z podnoszeniem dobrostanu pracowników, poprawą warunków środowiskowych w prowadzonej działalności - delimitacja wiązałaby się z potencjałem w zakresie generowania zysków przez daną inwestycję).</p>	
6.	<p>Z uwagi na możliwość generowania znacznych oszczędności energii oraz</p>	<p>Rekomenduje się wprowadzenie w perspektywie unijnej 2021—2027 wsparcia skierowanego na</p>	<p>Dokonanie rozpoznania potrzeb w zakresie OZE na obszarach wiejskich (preferowane typy</p>	<p>IZ/IP PROW 2021-2027</p>

	<p>rachunków za zużycie prądu bądź wody, w ostatnich latach upowszechnieniu uległy panele fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, a także pompy ciepła.</p>	<p>inwestycje w mikroinstalacje OZE na obszarach wiejskich.</p>	<p>instalacji, typ beneficjenta, limit dofinansowania, formuła dofinansowania) i wprowadzenie niezbędnych zapisów do Programu na perspektywę 2021-2027.</p> <p>Proponowana formuła wsparcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „projekty parasolowe”, w ramach których gmina staje się beneficjentem dotacji. Gmina dysponuje środkami finansowymi na rzecz mieszkańców, którzy uprzednio wyrazili zainteresowanie dofinansowaniem budowy jednostki wytwarzania energii elektrycznej/ciepłej w ramach ich gospodarstwa domowego. Gmina nadzoruje przebieg inwestycji prowadzonych w domach jednorodzinnych i staje się właścicielem instalacji na okres 5 lat. Po upływie tego okresu, instalacja staje się własnością mieszkańca;</li> </ul> <p>lub</p>	
--	--	---	---	--

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• beneficjentem wsparcia jest mieszkaniec, który samodzielnie wnioskuje o dofinansowanie do odpowiedniej instytucji organizującej konkurs;</li> </ul> <p>i/lub</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• beneficjentem wsparcia jest jednostka samorządu terytorialnego lub jej jednostka organizacyjna, która pozyskuje dofinansowanie na rzecz obiektów użyteczności publicznej.</li> </ul>	
7.	Niewystarczająco rozwinięta infrastruktura techniczna wciąż pozostaje jedną z najistotniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich. Jej brak często decyduje o lokowaniu inwestycji w lokalizacjach wyposażonych w podstawowe zasoby. Budżety jednostek samorządu terytorialnego często nie pozwalają na rozwój sieci kanalizacyjnych czy systemów oczyszczania ścieków.	Z uwagi na wciąż istniejące niedostatki w wyposażeniu obszarów wiejskich w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, rekomenduje się dalsze wsparcie tego typu inwestycji w ramach PROW, w perspektywie unijnej 2021-2027.	Uwzględnienie w ramach PROW na lata 2021-2027 co najmniej następujących typów inwestycji: <ul style="list-style-type: none"> <li>• budowa/przebudowa sieci wodociągowej,</li> <li>• budowa/przebudowa sieci kanalizacji sanitarnej,</li> <li>• budowa/przebudowa przydomowych oczyszczalni ścieków,</li> <li>• budowa/przebudowa stacji uzdatniania wody.</li> </ul>	IZ/IP PROW 2014-2020

8.	Lokalne Grupy Działania są skuteczne w dystrybucji środków poprzez swoją bliskość do potencjalnych wnioskodawców i lepszą znajomość lokalnych uwarunkowań.	Rekomenduje się rozważenie przeniesienia dystrybucji środków w ramach instrumentu <i>Premia na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej</i> (jego przyszłego odpowiednika) do Lokalnych Grup Działania. Taka decyzja musiałaby zostać poprzedzona zwłaszcza oceną zdolności LGD do obsłużenia większej liczby wniosków, o wyższej łącznej wartości.	Przesunięcie środków z instrumentu wsparcia (jego przyszłego odpowiednika) do Lokalnych Grup Działania w przyszłej perspektywie finansowej.	IZ/IP PROW 2021-2027
9.	Terminy prowadzenia naborów wniosków ograniczają pełną dostępność środków w ramach instrumentu <i>Premia na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej</i> .	Lepsze dostosowanie momentu czasowego ubiegania się o wsparcie do potrzeb potencjalnych wnioskodawców.	Wprowadzenie ciągłego naboru wniosków z rundami oceny w przyszłej perspektywie finansowej.	IZ/IP PROW 2021-2027
10.	W perspektywie 2014-2020 w województwach kujawsko-pomorskim oraz podlaskim instrument RLKS wdrażany jest również w ramach RPO. Początki implementacji tego podejścia były bardzo trudne, wiązały się z licznymi i długotrwałymi pracami związanymi z konieczności ujednoczenia przepisów dot. różnych FE. Obecne przeglądy śródkresowe, w tym zwłaszcza	W przyszłej perspektywie finansowej należy utrzymać możliwość wdrażania LSR finansowanych z wielu funduszy, tj. EFRROW, EFMR, EFS i EFRR. Równocześnie, konieczne jest zapewnienie braku obligatoryjności w korzystaniu przez poszczególne LGD z wielu funduszy. Zasadne jest wykorzystanie nabytej wiedzy i doświadczeń oraz	Konieczne jest prowadzenie prac związanych z przygotowaniem perspektywy finansowej 2021-2027 z uwzględnieniem dążenia do wdrażania instrumentu RLKS poza PROW. Powinno to wiązać się z odpowiednio wczesnym a) ujednoczeniem dokumentów prawnych w różnych FE, b) prowadzeniem działań informacyjnych wśród samorządów poszczególnych	IZ/IP PROW 2021-2027



	<p>badania mid term ww. RPO wskazują jednak, że udało się wypracować skuteczną formułę wdrażania podejścia wielofunduszowego.</p>	<p>kontynuowania, na zasadzie dobrowolności, podejścia wielofunduszowego.</p>	<p>regionów (kluczowe będzie znaczenie dzielenia się wiedzą przez województwa: podlaskie i kujawsko-pomorskie). Potencjalnie warto również wprowadzić „premie za wielofunduszowość”. Chodzi o rozwiązania, które pozwoliłyby niejako „zrekompensować” czas i pracę poświęcone wdrożeniu nowego podejścia, a tym samym zaryzykować opóźnienia we wdrażaniu Programów.</p>	
--	---	---	--	--

## Spis tabel

Tabela 1. Wskaźniki dodatkowe wyznaczone dla kryterium oceny CEQ 22, 2013-2017 [w %].....	27
Tabela 2. PKB na obszarach wiejskich w województwach w latach 2015-2017 .....	32
Tabela 3. Wskaźnik celu przyjęty dla celu szczegółowego 6A .....	45
Tabela 4. Wskaźniki produktu przyjęte dla celu szczegółowego 6A.....	46
Tabela 5. Wskaźniki celu przyjęte dla celu szczegółowego 6B .....	54
Tabela 6. Wskaźniki produktu przyjęte dla celu szczegółowego 6B .....	55
Tabela 7. Planowane efekty rzeczowe (wskaźniki) dla operacji typu „Gospodarka wodno-ściekowa” ....	61
Tabela 8. Efekty rzeczowe (osiągnięte wskaźniki) dla operacji typu „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” .....	73

## Spis wykresów

Wykres 1. Stopa zatrudnienia w grupie osób w wieku 20-64 lat na obszarach wiejskich w krajach UE w 2013 r. i 2017 r. [w %] .....	23
Wykres 2. Odsetek pracujących w sektorach gospodarki w Polsce w latach 2013-2017 [%].....	36
Wykres 3. Liczba podmiotów sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2013-2018 [szt.] .....	41
Wykres 4. Liczba podmiotów sektora prywatnego (ogółem i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2013-2018 [w szt.] .....	42
Wykres 5. Planowane efekty rzeczowe dla operacji typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” wg województw .....	58
Wykres 6. Osiągnięte efekty rzeczowe dla operacji typu „Gospodarka wodno-ściekowa” w województwach w ramach zbiorowych systemów zaopatrzenia w wodę oraz systemów kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych .....	61
Wykres 7 . Planowane efekty rzeczowe (osiągnięte wskaźniki) dla operacji typu „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej”, dane wg podpisanych umów.....	64
Wykres 8. Ocena przez respondentów roli, jaką w Lokalnej Strategii Rozwoju obejmującej obszar LGD pełnią poszczególne kwestie .....	68
Wykres 9. Ocena przez respondentów stopnia, w jakim działania podejmowane przez Lokalną Grupę Działania wpłynęły na rozwój obszarów wiejskich w obszarze LGD.....	69
Wykres 10. Ocena przez respondentów zmian w kwestiach opisujących lokalny kapitał społeczny w związku z realizacją inicjatywy LEADER na obszarze funkcjonowania LGD .....	70
Wykres 11. Ocena przez respondentów zmian w kwestiach opisujących zarządzanie na poziomie lokalnym w związku z realizacją inicjatywy LEADER na obszarze funkcjonowania LGD .....	71

## Spis rysunków

Rysunek 1. Stopa ubóstwa na terenach wiejskich w krajach UE w 2017 r. [w %] .....	27
Rysunek 2. Odsetek pracujących w I sektorze w województwach w 2017 r. [w %]. .....	37
Rysunek 4. Odsetek pracujących w I sektorze w krajach UE w 2017 r. [w %] .....	38
Rysunek 5. Stopa samozatrudnienia w krajach UE w 2017 r. [w %] .....	39
Rysunek 6. Stopa samozatrudnienia w województwach w 2017 r. [w %].....	40
Rysunek 7. Liczba podmiotów sektora prywatnego ogółem nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON na obszarach wiejskich w Polsce w 2018 r. [w szt.].....	43
Rysunek 8. Liczba utworzonych miejsc pracy oraz liczba utworzonych i utrzymanych firm w ramach udzielonego wsparcia (Działanie 6,2) w województwach [szt.] .....	44
Rysunek 9. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” wg województw .....	57
Rysunek 10. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Gospodarka wodno-ściekowa” wg województw .....	59
Rysunek 11. Liczba podpisanych umów oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej ” wg województw .....	63
Rysunek 12. Liczba podpisanych umów oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego” wg województw .....	65
Rysunek 13. Liczba zakończonych operacji oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” wg województw .....	67
Rysunek 14. Liczba realizowanych projektów oraz kwota wypłaconych środków publicznych dla typu operacji „Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania” wg województw .....	72

## Załącznik 1 Ogólne założenia przyjęte dla modelowania makroekonomicznego

Modelowanie wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na realizację celów Strategii Europa 2020 i celu Wspólnej Polityki Rolnej dokonano poprzez pryzmat wielkości PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich, poziomu ubóstwa na obszarach wiejskich oraz wskaźnika zatrudnienia na obszarach wiejskich. Obliczenia wykonano dwutorowo tj. dla samego PROW 2014-2020 w oparciu o dane otrzymane z Ministerstwa Rolnictwa, a także w dwóch przypadkach, w oparciu o dane Ministerstwa Rolnictwa i GUS/ dla lat 2014-2017 obejmujące PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020. Informacje o wartości zmiennych objaśnianych i kontrolnych pozyskano także z GUS.

Ze względu na brak danych na temat PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich dostarczanych przez GUS i Eurostat (najnowsze na poziomie województw potrzebnym do wykonania obliczeń są dla 2015 r.) dla potrzeb modelowania oszacowano PKB na obszarach wiejskich w oparciu o wpływy gmin z podatku PIT i rolnego. Wykonano też modelowanie wpływu PROW na ubóstwo na obszarach wiejskich przez pryzmat następujących wskaźników:

- wskaźnika zasięgu ubóstwa,
- liczby gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego,
- liczby gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej na wsi poniżej kryterium dochodowego na 1000 mieszkańców wsi,
- wskaźnika zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych (w makroregionach),
- przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie.

Oszacowano też wpływ PROW na wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 18- 59/64 lata na wsi.

By uzyskać większą ilość obserwacji umożliwiającą oszacowanie modelu ekonometrycznego oddziaływania PROW w czasie obowiązywania PROW 2014-2020 tj. aktualnego okresu programowania, konieczne było wykorzystanie danych czasowo-przestrzennych tj. dla województw i makroregionów dla poszczególnych lat obowiązywania PROW 2014-2020. Wyniki modelowania na danych czasowo-przestrzennych umożliwiają wnioskowanie na temat kierunku oddziaływania PROW dla całego kraju.

Nie było możliwe wykonanie modelowania ekonometrycznego na danych rocznych dla okresu 3 lat (2015-2017), a takie są dostępne dane na temat PROW 2014-2020 dla całej Polski. Dla 2018 r. natomiast nie ma danych statystycznych umożliwiających skonstruowanie modelu ekonometrycznego.

W dwóch modelach dla zniwelowania wpływu różnic w wartościach wypłat z poszczególnych lat w województwach w przypadku PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020 odniesiono wartości wypłat z PROW w województwie w każdym roku do średnich wypłat na mieszkańca wsi z PROW w poszczególnych latach w Polsce. Takie podejście - choć nieidealne metodologicznie, gdyż włącza do zmiennych wejściowych wpływ PROW 2007-2013 - jest powszechnie przyjmowane w badaniach mid term w zakresie oceny wpływu programów na wybrane zmienne społeczno-ekonomiczne (np. wskaźniki Strategii Europa 2020). Ponadto, ponieważ nie mówimy w tym przypadku o bezpośrednich wielkościach strumieni finansowych, lecz miarach relacyjnych, ograniczane jest ryzyko przeszacowania wpływu PROW związane ze skumulowaniem płatności w końcowym etapie wdrażania Programu.

Model dla poziomu makroregionów oszacowano ze względu na fakt, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych jest obecnie obliczany tylko dla tego poziomu terytorialnego. Modelowanie starano się wykonać każdorazowo na jak najdłuższym ciągu obserwacji, co jest zasadą w modelowaniu ekonometrycznym. Oszacowania wpływu PROW wykonano w oparciu o płatności z tego programu, gdyż odzwierciedlają one faktycznie realne działania wcześniejsze, co umożliwia oszacowanie wpływu na efekty pojawiające się z pewnym opóźnieniem. W niektórych regresjach posłużono się dodatkowo średnią z wypłat z PROW z dwóch lat, co także obrazuje wcześniejsze faktyczne działania finansowane z PROW.

## Załącznik 2 Wykaz dokumentów, opracowań i danych wykorzystanych w badaniu

Dokumenty tworzące obowiązujące ramy prawne dla interwencji prowadzonej w ramach Programu

### **Legislacja UE**

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2018/276 z dnia 23 lutego 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 215/2014 w odniesieniu do zmian sposobu określania celów pośrednich i końcowych dla wartości wskaźników produktu na potrzeby ram wykonania w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2015/1975 z dnia 8 lipca 2015 r. określające częstotliwość i format zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) Nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) Nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe
- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2015/1971 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1848/2006
- Rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Tekst mający znaczenie dla EOG)
- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 1378/2014 z dnia 17 października 2014 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 oraz załączniki II i III i do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013

### ***Legislacja krajowa***

- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności



- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 1181) opublikowanego 21 czerwca 2017 roku
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zaliczek w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zaliczek w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie zaliczek w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2015 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 kwietnia 2015 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym agencja płatnicza może powierzyć wykonywanie czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
- Rozporządzenia dotyczące warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia PROW 2014 -2020

### Dane ilościowe

- dane monitoringowe PROW 2014-2020
- dane pochodzące ze statystyk publicznych (m.in. EUROSTAT, GUS)

### Wyniki badań ewaluacyjnych i naukowych

- Ocena ex ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
- Ocena rezultatów wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2016, raport końcowy, czerwiec 2017 r.
- Ocena systemów monitorowania i ewaluacji w strategiach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) przyjętych do realizacji przez lokalne grupy działania w ramach podejścia Leader wdrażanego w PROW 2014-2020, raport końcowy, marzec 2017 r.
- Ocena systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014 – 2020, raport końcowy, grudzień 2016 r.
- Ewaluacja ex post Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013, Część III (Zadanie III) – Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER
- Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN, ekspertyza, czerwiec 2007 r.
- J. Hadyński, E. Kiryluk-Dryjska, P. Chmieliński, Program Leader w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Warszawa 2015

### Inne opracowania

- sprawozdania LGD
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Wytyczne: Ocena osiągnięć i oddziaływania PROW w 2019 r., sierpień 2018
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Wytyczne: Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Wytyczne: Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017 – Annex 11,

[https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-helpdesks-publications-guidance-documents\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-helpdesks-publications-guidance-documents_en)

- European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Wytyczne: Evaluation of Innovation in Rural Development Programmes 2014-2020, [https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-innovation-rural-development-programmes-2014-2020\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-innovation-rural-development-programmes-2014-2020_en)
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Wytyczne: Evaluation of LEADER/CLLD / WYTYCZNE EWALUACJA LEADER/RLKS, [https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en)
- Common Evaluation Questions for Rural Development Programmes 2014-2020
- Working Paper [https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-helpdesks-publications-technical-support\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-helpdesks-publications-technical-support_en)
- Dokumenty robocze KE dotyczące wskaźników kontekstu, produktu, rezultatu i oddziaływania dostępne na stronie internetowej KE [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators\\_pl](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators_pl)
- [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators\\_pl](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators_pl).