



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



Raport końcowy

w ramach badania ewaluacyjnego pt: Ocena systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014 - 2020

Grudzień 2016

Wykonawcy występujący wspólnie:

WYG PSDB Sp. z o.o.

- Lider Konsorcjum

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 7

02-366 Warszawa

Tel: + 48 22 492 71 04

Fax: + 48 22 492 71 39

www.wygpsdb.pl



Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju

Rynku Pracy „S-TO-S”

– Partner Konsorcjum

Ul. Brożka 18/45

01-451 Warszawa



creative minds safe hands

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie.....	3
2. Summary	6
3. Cele i metodologia badania	9
4. Wyniki badania	12
3.1. Założenia systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020	12
3.2. Wspólne pytania ewaluacyjne	14
3.3. Trafność, kompletność i użyteczność wskaźników monitorowania	25
3.4. Użyteczność systemów informatycznych ARiMR	32
3.5. Możliwość wykorzystania zewnętrznych źródeł danych w ewaluacji Programu	36
3.6. Bariery pozyskiwania danych.....	42
3.7. System instytucjonalny ewaluacji i monitoringu	49
4. Wnioski i rekomendacje	52
5. Aneks	57
6. Załączniki – studia przypadku systemów monitoringu i oceny PROW 2014-2020	57
6.1. Irlandia.....	57
6.2. Portugalia	63
7. Wykaz dokumentów poddanych analizie	69

1. STRESZCZENIE

Cele niniejszego badania dotyczyły:

- ▶ Oceny kompletności pytań ewaluacyjnych, zawartych w załączniku V rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r., oraz wskaźników monitorowania pod kątem ich użyteczności w zakresie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.
- ▶ Oceny użyteczności i efektywności systemu monitorowania i ewaluacji.
- ▶ Oceny dostępności wewnętrznych i zewnętrznych źródeł danych.

Badanie, przeprowadzone w okresie 08-12.2016, oparte zostało o metody jakościowe – analizę dokumentów, wywiady indywidualne i grupowe.

W celu odpowiedzi na pytanie dotyczące **możliwości dokonania oceny realizacji przez PROW 2014-2020 wyznaczonych celów szczegółowych na podstawie wspólnych pytań ewaluacyjnych** skonstruowano macierz relacji pomiędzy pytaniami ewaluacyjnymi a celami szczegółowymi PROW 2014-2020 i wskaźnikami ich monitorowania. Macierz ta poprzez odpowiednie „zmapowanie” wskaźników pozwoliła na ustalenie, czy na bazie obecnie funkcjonującego systemu monitoringu i ewaluacji PROW Polska będzie w stanie odpowiedzieć na wszystkie 30 pytań ewaluacyjnych. Stwierdzono, że Komisja Europejska nie przedstawiła klarownych definicji operacyjnych wielu ważnych pojęć obecnych w pytaniach ewaluacyjnych, co może tworzyć przestrzeń interpretacyjną dla każdego z krajów członkowskich przy udzielaniu odpowiedzi. Zauważono także, że zarówno w ramach pytań ewaluacyjnych, jak i w przypadku wskaźników wspólnych KE bardzo zredukowała podejście do oceny ważnych procesów i struktur rozwoju wsi i rolnictwa do wybranych wątków, a niekiedy tylko do oceny wyłącznie ilościowej. Tym bardziej więc dobrze się stało, że Polska przyjęła własne wskaźniki, pozwalające znacząco rozszerzyć badany zakres wpływu PROW na te procesy i struktury.

Dla celów operacjonalizacji pytań ewaluacyjnych podzielono je na podpytania szczegółowe - na bazie zapisów Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 1305/2013, w szczególności zapisów znajdujących się w preambule do tego Rozporządzenia.

W wyniku oceny stwierdzono, że **lista wspólnych pytań ewaluacyjnych jest wystarczająca**, adekwatna na potrzeby oceny wpływu PROW 2014-2020 na rozwój obszarów wiejskich. Udzielenie odpowiedzi na te pytania będzie w dużej mierze możliwe dzięki danym gromadzonym w systemie monitoringu, pod warunkiem dokonania niewielkich korekt dotyczących wskaźników (o których piszemy niżej), uzupełnienia ich listy, a także zapewnieniu danych z innych, wskazanych poniżej źródeł. W raporcie stwierdzono, iż możliwości odpowiedzi na wspólne pytania ewaluacyjne są w przypadku Polski ułatwione ze względu na obecność wskaźników krajowych. W przypadku większości państw Unii Europejskiej nie przyjęto takich wskaźników, przez co system monitorowania i ewaluacji w tym momencie bazuje jedynie na ograniczonym zakresie danych zbieranych na potrzeby wspólnych wskaźników.

Trafność, kompletność i użyteczność wskaźników monitorowania oceniona została generalnie pozytywnie. Zwrócono jednak uwagę na pewne słabości systemu wskaźników: brak określenia wartości docelowych niektórych wskaźników i jednostek miary, brak (w niektórych przypadkach) wartości odniesienia (bazowych), a ponadto brak precyzyjnych definicji części wskaźników. Zauważono także niską adekwatność niektórych wskaźników, a także wskazano celowość uzupełnienia ich katalogu.

Badanie pokazało, że **systemy informatyczne ARiMR umożliwiają wystarczający poziom agregacji danych w kontekście bieżącego monitorowania i zarządzania programem oraz przeprowadzenia pełnej i prawidłowej ewaluacji PROW 2014-2020**. Niemniej odnotowano kilka poważnych słabości tego systemu, na które zwracano już uwagę w ramach oceny średniookresowej PROW 2007-2013¹. Pierwsza z tych słabości dotyczy problemów ze sporządzaniem raportów, związanej z tym ogromną pracochłonnością i prawdopodobieństwem popełnienia błędów. Drugi problem to nadal bazowanie na papierowych wersjach wniosków o przyznanie pomocy, co także może stanowić źródło błędów w systemie (powstających przy wypełnianiu wniosków i przy ich wpisywaniu do systemu), a ponadto niezwykle zwiększa pracochłonność obsługi całego programu.

Poważnym problemem na obecnym etapie wdrażania PROW jest brak aplikacji dla obsługi części działań wdrażanych przez samorządy województw (tylko częściowa obsługa działań infrastrukturalnych; brak aplikacji LEADER). To, jak również niedobre doświadczenia z poprzedniego okresu związane z koniecznością tworzenia raportów ad hoc spowodowały, że samorządy tworzą swoje własne systemy do obsługi PROW, jak dotychczas oparte o arkusze Excel, ale docelowo mają przybrać postać dedykowanych aplikacji. Oznacza to ponoszenie dodatkowych kosztów na dublowanie działań oraz – po raz kolejny – dużą pracochłonność obsługi programu.

Planowane stworzenie w ARiMR hurtowni danych stanowi właściwy kierunek, istnieje jednak obawa, że użyteczny efekt zostanie osiągnięty nie wcześniej niż w 2018 roku, podczas gdy **działania zmniejszające pracochłonność i minimalizujące ryzyko powstawania błędów powinny zostać podjęte niezwłocznie**. Dotyczy to wprowadzenia możliwości tworzenia raportów definiowanych przez użytkowników z uwzględnieniem przeprowadzenia niezbędnych obliczeń (np. poprzez stworzenie aplikacji raportującej). Dodatkowo warunkiem poprawy jakości sprawozdań jest dopracowanie definicji wskaźników (i w ślad za tym pojęć używanych we wnioskach aplikacyjnych) oraz wprowadzenie walidacji wprowadzanych do wniosków danych, co najpełniej gwarantuje elektroniczna postać wniosków o przyznanie pomocy z wykorzystaniem generatora wniosków. Gdyby stworzenie generatora okazało się niemożliwe w krótkim okresie, należy dopracować elektroniczne postaci obecnie stosowanych wniosków poprzez stworzenie list rozwijanych do wypełnianych pól i wprowadzenie wymogu dostarczania wersji elektronicznej, która następnie będzie wczytywana do systemu.

Pilnie potrzebne są moduły raportujące do działań wdrażanych przez samorządy, a także aplikacja „LEADER”, która powinna gwarantować Agencji dostęp do danych jednostkowych.

Wiele miejsca w raporcie poświęcono zewnętrznym źródłom danych, które mogą być wykorzystywane w ewaluacji programu: GUS, System Rachunkowości Rolniczej FADN, dane gromadzone w Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej, badania realizowane przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, dane gromadzone przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, Inspekcje Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Agencję Rynku Rolnego, Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN). Zwrócono także uwagę na zasoby i potencjał instytutów badawczo-rozwojowych, instytutów PAN oraz uczelni wyższych. Odnotowano także, że przydatnym zewnętrznym źródłem danych w ewaluacji Programu mogą być także niezależne badania monitoringowe i analizy przygotowywane przez organizacje pozarządowe (pod warunkiem jednak weryfikacji założeń metodycznych i wykorzystanych źródeł danych). Wskazano także na użyteczność w ewaluacji zdalnej teledetekcji, szczególnie użytecznej do oceny efektu netto programu.

¹ Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy, 2010. Badanie na zlecenie MRiRW, zrealizowane przez konsorcjum Agrotec Polska Sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Instytut Uprawy i Nawożenia Gleboznawstwa - PIB

Jeśli chodzi o **pozyskiwanie i zarządzanie danymi służącymi do monitorowania Programu, ewaluacja nie wykazała istnienia barier o zasadniczym znaczeniu**, które stanowiłyby przeszkodę w prawidłowej realizacji funkcji monitorowania postępów we wdrażaniu PROW 2014-2020. Jednak w systemie monitoringu stwierdzono trudności wynikające z obszerności sprawozdań śródrocznych i rocznych w kontekście wymaganych **terminów** określonych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 września 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014-2020. Kwestią leżącą na pograniczu problemu natury prawnej, organizacyjnej i technicznej, na którą zwrócono już tu uwagę, a która stanowi istotną barierę pozyskiwania i zarządzania danymi służącymi do monitorowania programu jest brak elektronicznej wersji wniosków o przyznanie pomocy i związane z tym niewystarczające mechanizmy walidacji wprowadzanych danych. Z tym też wiąże się potrzeba dopracowania definicji części wniosków. Zidentyfikowana została również **spora grupa problemów technicznych utrudniających monitorowanie i ewaluację** (olbrzymie obciążenie wielką liczbą danych systemów informatycznych, przy braku digitalizacji procesów aplikacyjnych, komplikacja systemu itp.). W konsekwencji problemów technicznych, związanych głównie z systemem informatycznym, generowane są liczne problemy natury organizacyjnej.

Z informacji uzyskanych w toku badania jawi się potrzeba stworzenia forum regularnych **spotkań osób zaangażowanych z proces wprowadzania i przetwarzania danych** ze wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji Programu oraz kluczowych 'odbiorców' danych z Instytucji Zarządzającej. Może to przybrać formę **Grupy roboczej ds. monitoringu**. Spotkania takie powinny służyć celom szkoleniowym, gdy zostaną zidentyfikowane takie potrzeby (np. w związku z pojawiającymi się błędami), ustalaniu jednolitego rozumienia wskaźników, jak wreszcie dobremu wzajemnemu zrozumieniu pomiędzy poszczególnymi interesariuszami procesu monitoringu. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny ze względu na wskazywaną wcześniej złożoność systemu IT i wynikające stąd obciążenia związane z pozyskiwaniem danych.

W wyniku badania sformułowano szereg **rekomendacji** odnoszących się do korekty w systemie wskaźników i sposobu gromadzenia danych monitoringowych.

2. SUMMARY

Objectives of this research refer to:

- ▶ Assessment of completeness of evaluation questions, included in Annex V to the Commission Implementing Regulation (EU) No 808/2014 of 17 July 2014, and monitoring indicators in terms of their usefulness to answer the evaluation questions.
- ▶ Assessment of usefulness and efficiency of monitoring and evaluation system.
- ▶ Assessment of availability of internal and external data sources.

The research was conducted between 08-12.2016 and was based on quality methods – documents analysis, individual and group interviews.

In order to answer questions referring to a **possibility to evaluate specific objectives set by the Rural Development Programme 2014-2020 (RDP 2014-2020), based on common evaluation questions**, a matrix was developed which shows relation between evaluation questions and specific objectives of the RDP 2014-202 and monitoring indicators. The matrix, thanks to correct mapping of the indicators, allowed to establish whether on the basis of current RDP monitoring and evaluation system, Poland will be able to address all 30 evaluation questions. It was stated that the EC did not presented a clear definition of operability of many significant issues included in the evaluation questions, which may creates an interpretation space for each country member states. It was also noticed that within both the evaluation questions and common indicators, the EC limited significantly its approach to assessment of many important processes and structures for rural development to selected issues, and sometimes even only to quantity evaluation. Hence, it was beneficial that Poland adopted its own indicators as it allowed to extend the analysed scope of the RDP impact on those processes and structures.

In order to operationalize evaluation questions, they were divided into specific questions, based on the Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, especially regulations presented in the preamble to this Regulation.

As a result, it was concluded that a **list of common evaluation questions is sufficient**, adequate for assessment of the RDP 2014-2020 impact on the rural areas development. Answering these questions will be mainly possible thanks to data collected within the monitoring system, provided that a small amendments to indicators (described below) will be made, their lists will be completed and data from other sources presented below will provided. The report says that it is easier to answer common questions for Poland as there are national indicators. In case of a majority of the EU countries, such indicators have not been adopted, hence the monitoring and evaluation system is based only on a limited scope of data gathered for the needs of common indicators.

In general, accuracy, completeness and usefulness of monitoring indicators were assessed successfully. It was noticed, however, that these indicators have some weaknesses: lack of indication of target values of some indicators and measurement units, lack of (baseline) reference values (in some cases), as well as lack of specific definitions of some indicators. Low adequacy of some indicators was also noted, so their catalogue should be amended and completed.

The research showed that **IT systems of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA) enable a sufficient level of data aggregation in terms of the current programme monitoring and management, and proper and full evaluation of the RDP**

2014-2020. Nevertheless, it was observed that this system has a few serious drawbacks which have been already mentioned in the mid-term evaluation of the RDP 2007-2013². First drawback refers to problems with preparing reports – it is time- and effort consuming, as well as there is a real chance to make a mistake. Another drawback refers to paper versions of support applications, whose role is dominant, which also may cause errors in the system (when filling the applications in and then copying them to the system) and increase labour consumption of the system service.

At the current stage of the RDP implementation, a serious problem refers to a lack of application to manage a part of activities implemented by the voivodship authorities (only partial service of infrastructural activities; no LEADER application). This and bad experience from the previous period related to a necessity of ad hoc report preparation have created a situation where voivodship authorities make their own systems adjusted to the RDP operation; so far these systems have been based on Excel but eventually they are supposed to become dedicated applications. It means additional costs to cover overlapping activities and, again, high labour consumption to operate the programme.

Planned creation of data storage of the ARMA sets a good direction, but there is a risk that this goal will be achieved not earlier than in 2018, while **activities reducing labour consumption and minimising risks of new mistakes should be undertaken immediately.** It refers to introducing new possibilities to prepare report defined by users, taking into consideration necessary calculations to be made (e.g. through creating reporting application). Additional condition increasing quality of the reports is to improve definitions of the indicators (thus, improve notions used in applications) and introduce validation of data from application, which all should be fully guaranteed by e-applications for support by means of application generator. If creating generator is impossible in a short period of time, electronical versions of currently used applications should be improved via developing drop-down lists with cells to be completed and impose an obligation to submit electronical version which will be then introduced to the system.

There is a great need to establish reporting modules in reference to the activities implemented by the authorities, and launch LEADER application which should guarantee the ARMA with an access to individual data.

The report much describes also external data sources which may be used in the programme evaluation: the Central Statistical Office, Polish FADN, data collected by the State Chemical and Agricultural Research Laboratory, research conducted by the Institute of Soil Science and Plant Cultivation – State Research Institute ordered by the General Directorate for Environmental Protection, Agricultural and Food Quality Inspections, Agricultural Market Agency, Main Inspectorate for Plant Health and Seed Inspection (PIORIN). The report considers also resources and potential of research institutes, Polish Academy of Science institutes and universities. It was noticed that independent monitoring research and analysis prepared by NGOs can be a very useful external data source for evaluation (provided that methodological assumptions will be verified and data sources will be used). Remote teledetection can also be very useful in evaluation process, especially in assessing net effect of the programme.

As far as **obtaining and managing data for Programme monitoring are concerned, evaluation did not indicate any significant barriers** which would jeopardise the correct monitoring of progress within the RDP 2014-2020 implementation. However, it was stated that

² Mid-term evaluation of the Rural Development Programme for years 2007-2013. Final report, 2010 Research ordered by the Ministry of the Agriculture and Rural Development and performed by consortium Agrotec Polska Sp. z o.o., the Institute of Agricultural and Food Economics – State Research Institute, the Institute of Soil Science and Plant Cultivation – State Research Institute

monitoring system has some difficulties resulting from mid-term and annual evaluations in terms of required **dates** defined in the Resolution of the Minister of the Agriculture and Rural Development of 15 September 2015 on data necessary for proper monitoring of the RDP 2014-2020 implementation and evaluation. An issue covering legal, organisational and technical nature which constitutes a significant barrier in obtaining and managing data for programme monitoring, refers to electronical version of applications and, related to this, insufficient mechanisms to validate new data. Thus, it is crucial to improve definition of part of the applications. Quite a large group of technical problems **was identified, which hinders monitoring and evaluation**(load of the IT systems with huge amount of data, lack of digital application process, system compilation etc.). As a consequence of technical problems, related mainly to IT system, organisational problems are also generated.

Based on information obtained in the course of the research, there is a need to organise **regular meetings for people engaged in the process of introducing and processing data** from all institutions participating in the Programme and for key “recipients” of data from the Managing Institution. They could be called together as the “**Monitoring Working Group**”. The purposes of such meetings should be: training activities, if such needs are identified (e.g. due to emerging errors), establishment of common and coherent understanding of indicators, and, finally, mutual interpretation of the monitoring process among the stakeholders. The last aspect is especially important, due to mentioned earlier complexity of IT system and data overload resulting from this problem.

As a result of the research, a number of **recommendations** have been formulated, related to the correction in indicators system and manner of monitoring data gathering.

3. CELE I METODOLOGIA BADANIA

Cele niniejszego badania zostały określone następująco:

- ▶ Ocena kompletności pytań ewaluacyjnych, zawartych w załączniku V rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r., oraz wskaźników monitorowania pod kątem ich użyteczności w zakresie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.
- ▶ Ocena użyteczności i efektywności systemu monitorowania i ewaluacji.
- ▶ Ocena dostępności wewnętrznych i zewnętrznych źródeł danych.

Badanie dotyczyło oceny:

- ⇒ pytań ewaluacyjnych,
- ⇒ wskaźników monitorowania,
- ⇒ wewnętrznych i zewnętrznych źródeł danych,
- ⇒ sprawozdawczości,
- ⇒ przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie monitorowania i ewaluacji.

Badanie oparte zostało o metody jakościowe:

Analiza danych zastanych

Analiza desk research była podstawową metodą wykorzystywaną w niniejszym badaniu. Jej celem było zebranie informacji o założeniach systemu monitoringu, systemie wskaźników, ich analiza, a następnie ocena. Wykaz dokumentów objętych analizą zawiera załącznik 3.

Indywidualne Wywiady Pogłębione z IZ i IW

Zrealizowano wywiady z przedstawicielami następujących instytucji:

- ▶ Instytucji Zarządzającej PROW 2014 – 2020 – dyrekcji właściwej komórki organizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, komórki odpowiedzialnej za monitoring i ewaluację, a także innych departamentów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (7 wywiadów),
- ▶ Instytucji Wdrażających: ARIMR (3), samorządów województw (SW) (4),
- ▶ instytucji odpowiedzialnej za koordynację Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (1 wywiad)

FGI z członkami Grupy Zarządzającej Ewaluacją

Do udziału w wywiadzie zaproszono przedstawicieli wszystkich środowisk, reprezentowanych w GZE (udział wzięło 10 osób).

IDI/TDI z przedstawicielami instytutów badawczych i innych instytucji istotnych z punktu widzenia gromadzenia danych

Ważnym uzupełniającym źródłem informacji byli przedstawiciele instytutów badawczych podległych Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz działających w strukturach PAN, a także GUS. Służyły one z jednej strony ocenie systemu wskaźników, z drugiej – uzyskaniu informacji o alternatywnych wobec systemu monitoringu sposobach pozyskiwania danych do ich wyliczenia, a także możliwości pozyskiwania danych do badań kontryfaktycznych.

Przeprowadzono więc wywiady z reprezentantami: Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie, Instytutu Technologiczno - Przyrodniczego w Falentach, GUS w Olsztynie (Ośrodek Badań Wiejskich), a także z wykonawcami ewaluacji ex-post PROW 2007-2013.

Mapowanie wpływu wskaźników na realizację celów PROW 2014-2020 i analiza wskaźników

Dokonano mapowania wskaźników PROW 2014-2020 w kontekście wpisywania się w przyjęte cele Programu. Pozwoliło to na zweryfikowanie kompletności i spójności systemu wskaźników poprzez pokazanie, w których obszarach wskaźniki poprawnie opisują cele, a w których – są niepotrzebne. W ramach mapowania obok celów uwzględniono także wspólne pytania ewaluacyjne. W rezultacie tych prac powstała macierz wiążąca wzajemnie wskaźniki z celami. Na tej podstawie dokonana została także ocena poprawności opisu wskaźników, z wykorzystaniem dwóch modeli: **CREAM** i **SMART**. Stworzona przez Wykonawcę niniejszej oceny, na podstawie powyższych modeli, lista kryteriów oceny wskaźników obejmuje następujące:

- ▶ precyzyjny,
- ▶ mierzalny,
- ▶ adekwatny/istotny,
- ▶ weryfikowalny,
- ▶ osiągalny (dostępny),
- ▶ ekonomiczny,
- ▶ określony w czasie,

przy czym trzy ostatnie kryteria ostatecznie nie zostały wykazane w macierzy analitycznej ze względu na to, że wszystkie wskaźniki są jednakowo dostępne z systemów ARiMR, są więc jednakowo ekonomiczne; podobnie jednakowo wszystkie są określone w czasie.

Ponadto jako dodatkowe kryterium uwzględniono przydatność wskaźnika z punktu widzenia wspólnych pytań ewaluacyjnych.

Dodatkowo sporządzono macierz powiązań wspólnych pytań ewaluacyjnych i wskaźników służących udzieleniu na nie odpowiedzi.

Przegląd systemów gromadzenia danych ARiMR

Przegląd z punktu widzenia założonych celów dokonany został w oparciu o analizę danych zastanych oraz wywiady z użytkownikami poszczególnych szczebli i instytucji systemu wdrażania PROW.

Studium przypadku dotyczące przyjętych rozwiązań w zakresie monitorowania i ewaluacji EFRROW w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Zrealizowano dwa studia przypadku: Irlandii i Portugalii. Analizie poddane zostały Programy Operacyjne finansowane z EFRROW – w szczególności w zakresie odnoszącym się do monitorowania i ewaluacji, oraz dokumenty uzupełniające, odnoszące się do analizowanej kwestii (np. wyniki ewaluacji ex-ante Programu). Ponadto przeprowadzone zostały wywiady:

- a. Irlandia: z przedstawicielem Komitetu Monitorującego PROW,
- b. Portugalia: z przedstawicielem IZ
- c. Uzupełniający wywiad pogłębiony z przedstawicielką European Network for Rural Development (ENRD)

Panel ekspertów i analiza SWOT

W końcowej fazie badania zorganizowano panel ekspertów, w toku którego wyniki badań poddane zostały ocenie i interpretacji oraz sformułowane zostały wnioski i rekomendacje. Udział w panelu wzięli eksperci zaangażowani w realizację badania ewaluacyjnego oraz przedstawiciele Zamawiającego. W ramach panelu została sporządzona analiza SWOT systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020.

4. WYNIKI BADANIA

3.1. Założenia systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020

Założenia ogólne

Konieczność prowadzenia ewaluacji i monitoringu programów finansowanych ze środków publicznych pozostaje obecnie poza dyskusją. W obrębie polityki tzw. New Public Management - obowiązującego aktualnie w Europie paradygmatu sprawowania polityki na poziomie ponadnarodowym (Unia Europejska), jak i krajowym i regionalnym - *zarządzanie publiczne można rozumieć jako stawiające sobie za cel zapewnienie efektywności działania administracji publicznej poprzez zastosowanie mechanizmów znanych z sektora prywatnego*.³ W ramach takiego podejścia sprawowanie polityki rozwoju odbywa się w kierunku zapewniania (pod szeroką kontrolą społeczną) efektywności wydatkowania środków poprzez odpowiednie systemy jakości zarządzania i monitorowania produktów, rezultatów i szerokiego oddziaływania.

Dotyczy to oczywiście również środków unijnych. Jak uważa Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Regionalnego *„opinia publiczna oczekuje od instytucji zarządzających środkami unijnymi wypełnienia dwóch zasadniczych zadań: wdrożenia programów unijnych w sposób zapewniający ich efektywność, ale i wdrożenia systemu odpowiedniej oceny tejże efektywności”*⁴. System monitorowania i ewaluacji zatem bezpośrednio odnosi się do zasady poszanowania wydatkowania środków publicznych poprzez odpowiednie zarządzanie oraz odpowiednie monitorowanie.

Potwierdzają to zapisy PROW 2014-2020: *„nadrzędnym celem realizacji działań związanych z ewaluacją PROW 2014-2020, jest zapewnienie informacji niezbędnych dla celów zarządzania Programem i informowania ogółu społeczeństwa wynikach jego realizacji”*.⁵

Komisja Europejska sporządziła wspólne wytyczne dla monitorowania programów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Celem wytycznych jest zapewnienie jednolitych zasad w zakresie monitorowania postępu rzeczowego w ramach krajowych i regionalnych programów na lata 2014-2020, niezbędnych do monitorowania efektów na poziomie Umowy Partnerstwa 2014-2020.

Podobne jednolite zasady, z możliwością ich obudowywania o elementy krajowe, a nawet regionalne (Niemcy), Komisja Europejska przygotowała dla krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich.⁶

W perspektywie 2014-2020 pojawiło się założenie powstania i przestrzegania Planu ewaluacji, który pokazuje jak funkcjonuje system oceny Programu. Dzięki niemu będzie możliwe informowanie społeczeństwa o uzyskanych efektach wdrażania PROW. Nowa organizacja procesu zbierania danych dotyczy głównie sposobu organizacji ewaluacji, a także kompetencji Instytucji Zarządzającej w tym zakresie. Plan ewaluacji w konsekwencji ma ułatwić określenie działań w zakresie monitoringu i oceny

³ S. Mazur (red.), Zarządzanie Publiczne nr 4(26), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 108; B.G. Peters, Administracja publiczna w systemie politycznym, Scholar, Warszawa 1999; C. Hood, The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme, Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No 2/3, 1995.

⁴ Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations, Komisja Europejska – DG Regio, Brussels 2014, s. 5, zob. również “Working Document for the Rural Development Committee”, wersja: maj 2015

⁵ PROW 2014-2020, s. 666

⁶ 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)

oraz przyczynić się do lepszego wykorzystywania wyników ewaluacji. Zgodnie z zapisami zawartymi w Umowie Partnerstwa⁷ Plan Ewaluacji ma wynikać z logiki interwencji publicznej. Jest to zatem pewne novum w projektowaniu ewaluacji, a mianowicie tworzenie planu oceny jeszcze przed wdrożeniem konkretnych działań. Oznacza to, iż już na etapie planowania interwencji Instytucja Zarządzająca ma opracować: listę tematów badań ewaluacyjnych z ich uzasadnieniem, metody badawcze, sposób i zakres pozyskiwania danych, harmonogram ewaluacji, kanały rozpowszechniania wyników ewaluacji, wskazać potrzebne zasoby kadrowe, budżet oraz podejmowane działania w celu rozwoju tzw. kultury ewaluacyjnej.

Wspólne pytania ewaluacyjne i wskaźniki

Komisja Europejska sporządziła listę 30 wspólnych pytań ewaluacyjnych, odpowiedzi na które stanowić będą zasadniczy trzon oceny efektywności realizacji poszczególnych, krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Pytania ewaluacyjne podzielono na trzy grupy:

1. Pytania ewaluacyjne dotyczące celów szczegółowych PROW (18 pytań wg zasady – jedno pytanie dla jednego celu szczegółowego PROW; na pytania te należy odpowiedzieć w rozszerzonych rocznych sprawozdaniach z wykonania, przedkładanych w 2017 r. i 2019 r., oraz w sprawozdaniu z ocenie ex post)
2. Pytania ewaluacyjne dotyczące innych aspektów rozwoju obszarów wiejskich (3 pytania; na które należy odpowiedzieć w rozszerzonych rocznych sprawozdaniach z wykonania, przedkładanych w 2017 r. i 2019 r., oraz sprawozdaniu z oceny ex post)
3. Pytania ewaluacyjne dotyczące celów na poziomie Unii (9 pytań, na które należy odpowiedzieć w rozszerzonych rocznych sprawozdaniach z wykonania, przedkładanych w 2019 r. oraz w sprawozdaniu z oceny ex post)

Na potrzeby monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020 zostały opracowane następujące wskaźniki:

1. Wskaźniki kontekstowe określone przez KE w Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) nr 808⁸: pochodzące ze statystyki publicznej, dotyczące ogólnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, mogące mieć wpływ na realizację założeń Wspólnej Polityki Rolnej.
2. Wskaźniki wspólne określone przez KE w Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) nr 808:
 - wskaźniki celu: określone przez KE, dotyczące sześciu priorytetów PROW 2014-2020, wynikające ze wskaźników produktów, odnoszące się do logiki interwencji,
 - Wskaźniki produktu: określone przez KE na poziomie celów szczegółowych
 - wskaźniki rezultatu: określone przez KE na poziomie celów szczegółowych, określają one bezpośrednie efekty realizacji wdrożonych działań;
3. Fakultatywne wskaźniki krajowe:
 - produktu,
 - rezultatu.

⁷ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, Warszawa, grudzień 2015 r.

⁸ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 – w szczególności zał. IV

W obrębie polskiego PROW 2014-2020 oraz dokumentów towarzyszących (załączników, szczególnie zał. nr 5 do PROW), odniesiono się do tych założeń poprzez:

- ▶ sporządzenie listy wskaźników kontekstowych, wraz z określeniem ich wartości,
- ▶ odniesienie wskaźników wspólnych KE do poszczególnych działań, wraz z określeniem wartości wskaźników,
- ▶ dodatkowo - przygotowanie listy krajowych wskaźników produktu i rezultatu, lecz bez określenia ich wartości (o czym w dalszej części raportu).

3.2. Wspólne pytania ewaluacyjne

Czy w oparciu o wspólne pytania ewaluacyjne można dokonać pełnej oceny realizacji przez PROW 2014-2020 wyznaczonych celów szczegółowych? Jakich pytań ewaluacyjnych brakuje w kontekście pełnej oceny skuteczności Programu i jego wkładu w cele Europa 2020?

Dla odpowiedzi na postawione powyżej pytania należało skonstruować macierz relacji pomiędzy pytaniami ewaluacyjnymi a celami szczegółowymi PROW 2014-2020 i wskaźnikami ich monitorowania. Macierz ta poprzez odpowiednie „zmapowanie” wskaźników pozwoliła na ustalenie, czy na bazie obecnie funkcjonującego systemu monitoringu i ewaluacji PROW Polska będzie w stanie odpowiedzieć na wszystkie 30 pytań ewaluacyjnych. Przyjęto założenie, iż na wspólne pytania ewaluacyjne odpowiedź zostanie udzielona na podstawie wszelkich możliwych (zidentyfikowanych i monitorowanych) danych. Dlatego należało tu ustalić, czy system monitorowania dostarczy danych wystarczających do tego celu.

Po drugie należało skonstruować (rozbudować) macierz relacji pomiędzy celami szczegółowymi, a wskaźnikami przyjętymi do ich monitorowania.

Przy tak uporządkowanej analizie na koniec należało zadać sobie również pytanie o ewentualne braki w zestawie wspólnych pytań ewaluacyjnych, które mogą mieć wpływ na niemożność pełnej oceny wdrażania PROW 2014-2020 z punktu widzenia celów postawionych w strategii Europa 2020.

Jak pokazano to w części 3.1. Raportu, unijny system monitorowania programów rozwoju wsi i rolnictwa zakłada, iż do każdego celu szczegółowego założonego dla krajowych PROW przygotowano odpowiednie pytanie ewaluacyjne. Takich pytań jest 18. Dodatkowo jednak zobowiązano kraje członkowskie do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dotyczące innych aspektów rozwoju obszarów wiejskich (niż cele szczegółowe danego PROW) - takie pytania są trzy. Wreszcie kolejna grupa dziewięciu pytań ewaluacyjnych stawia sobie za cel ustalenie wkładu PROW dla zrealizowania celów na poziomie całej Unii Europejskiej (np. de-marginalizacji bezrobotnych i poprawy sytuacji na rynku pracy, inwestycji w innowacje, powstrzymania negatywnych zmian klimatycznych). Należy zauważyć, że na wszystkie z postawionych trzydziestu pytań ewaluacyjnych trzeba odpowiedzieć.

Prezentowana poniżej macierz relacji pokazuje po pierwsze, że Polska przygotowała spory zestaw wskaźników umożliwiających monitorowanie rezultatów i produktów celów szczegółowych realizowanych w obrębie PROW 2014-2020 w odniesieniu do postawionych 18 pytań ewaluacyjnych. Na ich bazie można dokonać oceny rzeczywistych efektów PROW.

Przyjęte wskaźniki, uzupełnione danymi pochodzącymi z innych źródeł (patrz następny rozdział), w tym z ewaluacji, pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pozostałych 12 pytań ewaluacyjnych, bezpośrednio nie odnoszących się do innych aspektów rozwoju obszarów wiejskich oraz wpływu

PROW na realizację pozostałych polityk unijnych, a także pytań ewaluacyjnych odnoszących się do celów nie realizowanych w ramach PROW w Polsce. Jest to zgodne z koncepcją Komisji Europejskiej, by odpowiedzi na pytania od 22 do 30 były udzielane na bazie wspólnych wskaźników oddziaływania oraz badań ewaluacyjnych.

W prezentowanym poniżej zestawieniu przedstawiamy podsumowanie studiów nad relacją pomiędzy pytaniami ewaluacyjnymi, a zaproponowanymi wskaźnikami wspólnymi i krajowymi. Zestawienie to ma charakter podsumowania. Szczegółowe zestawienie pytań i wszystkich wskaźników wymienionych literalnie znajduje się w załączniku nr 1 do niniejszego raportu.

Fakt, iż Komisja Europejska nie przedstawiła klarownych definicji operacyjnych wielu ważnych pojęć obecnych w pytaniach ewaluacyjnych każe wierzyć, iż przewiduje ona sporą przestrzeń interpretacyjną dla każdego z krajów członkowskich (w szczególności tych, które chcą bazować wyłącznie na wskaźnikach wspólnych) przy udzielaniu odpowiedzi na wspomniane pytania. Można przy tym założyć, że elementy tych definicji zostały bądź ogólnie przedstawione w Rozporządzeniu Parlamentu i Rady UE nr 1305/2013, bądź/i rozproszone we wskaźnikach wspólnych. Przykładowo, obecne w pytaniu ewaluacyjnym odnoszącym się do celu szczegółowego numer 6B, pojęcie „rozwoju lokalnego” może być definiowane bardzo szeroko. Jednak na bazie treści przyjętych w Rozporządzeniu 808 wskaźników wspólnych odnoszących się do tego celu można zaryzykować stwierdzenie, iż w opinii Komisji Europejskiej „rozwój lokalny” należy rozumieć jako rozwój z wykorzystaniem zmobilizowanych (m.in. poprzez Lokalne Strategie Rozwoju) lokalnych zasobów, wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę społeczną i komunalną, służący tworzeniu nowych miejsc pracy, aktywizacji społecznej i demarginalizacji. Wskaźniki te wprost wynikają z zapisów Rozporządzenia 1305/2013⁹. Określając osiągnięte wartości wskaźników możemy odpowiedzieć na pytanie ewaluacyjne o realny wpływ PROW na tak rozumiany rozwój lokalny.

W tym konkretnym, ale i wielu innych przypadkach wskaźników wspólnych, trzeba zauważyć niepokojąco wysoki poziom redukcji przez Komisję Europejską ważnych procesów i struktur rozwoju wsi i rolnictwa do wybranych, dyskusyjnych wątków, albo redukcji ich oceny do spraw stricte ilościowych. Tym bardziej więc dobrze się stało, że Polska przyjęła własne wskaźniki, pozwalające znacząco rozszerzyć badany zakres PROW na te procesy i struktury.

Należy zwrócić uwagę, że w poniższym zestawieniu pokazano możliwości odpowiedzi na wspólne pytania ewaluacyjne przy użyciu ocenionych pod kątem przydatności do tego celu wszystkich wskaźników – krajowych i unijnych.

Dla celów operacjonalizacji pytań ewaluacyjnych pozwoliliśmy sobie podzielić je na podpytania szczegółowe. Zostały one opracowane na bazie zapisów Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 1305/2013, w szczególności zapisów znajdujących się w preambule do tego Rozporządzenia. Do każdego z nich przypisano odpowiednią liczbę wskaźników. Dodatkowo dokonano podsumowania liczby wskaźników odpowiadających konkretnemu pytaniu ewaluacyjnemu.

Kolorem zielonym oznaczono te wskaźniki, które w części 3.3 tego raportu uznano za adekwatne, precyzyjne oraz odpowiednie dla udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. Kolorem żółtym oznaczono te grupy wskaźników, gdzie zaistniała chociaż jedną wątpliwość odnosząca się do jednego lub kilku z nich, czy w tym kształcie wskaźniki te są całkowicie przydatne do udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. Wreszcie kolorem czerwonym oznaczono te miejsca, gdzie danych typów wskaźników brak lub wymagają one poważnego przemyślenia.

⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 1305/2013 - preambuła, punkt 19, s. 8-9

W części 3.3. pokazujemy, że pewna część wskaźników nie jest precyzyjna, gdyż wymaga klarownego zdefiniowania. W tej części analizy uznano jednak, że nie ma to wielkiego wpływu na przydatność tych wskaźników dla pytań ewaluacyjnych, albo też w nie można tego wpływu ustalić, właśnie z braku definicji.

Poniższe zestawienie pokazuje kilka interesujących faktów.

Są mianowicie pytania ewaluacyjne i cele szczegółowe, dla których sporządzona została lista bardzo wielu wskaźników. To pytania odnoszące się do celów 1A (transfer i współpraca), 2A (efektywność gospodarstw rolnych), 3A (integracja rolnictwa), 4A (bioróżnorodność), 6B (rozwój wsi). Jak uważamy, po usunięciu pewnych usterek, nie będzie tu większego problemu z ustaleniem odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.

W pytaniach odnoszących się do celów 3B (ryzyko), 5E (sekwestracja CO₂), wskaźników jest nieco mniej, dodatkowo mają one pewne wady, jednak i tu raczej nie powinny wystąpić problemy z udzieleniem klarownej odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. Są to bowiem działania, w których nie ma potrzeb stosowania większej liczby wskaźników, ze względu na swoją relatywną prostotę.

Na uwagę zasługują pytania ewaluacyjne odnoszące się do celów 1B (wymiana wiedzy), 1C (kształcenie przez całe życie), 2B (wymiana demograficzna w rolnictwie), 6A (rozwój przedsiębiorczości). Jak się wydaje liczba przygotowanych tam wskaźników (lub ich brak w pewnych kategoriach) oraz pewne uwagi odnoszące się do tych już sformułowanych każą zastanowić się nad szansą udzielenia równie pełnej odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, co w poprzednich przypadkach.

Matryca powiązań pytań ewaluacyjnych z wskaźnikami PROW 2014-2020

Pytanie ewaluacyjne	Pytania szczegółowe (opracowanie własne na bazie preambuły oraz zapisów art. 14-37 Rozporządzenia (UE) 1305/2013)	Wskaźniki wspólne (produktu/ rezultatu/ docelowe)	Wskaźniki z listy krajowej (liczba)	
			Produktu	Rezultatu
1A W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich?	Czy PROW wspiera rozwijanie innowacji w sektorze rolnym?	1/7/0	2	1
	Czy PROW wspiera tworzenie sieci wymiany wiedzy na obszarach wiejskich?		1	1
	Czy poprzez PROW następuje wzrost kompetencji „węzłów wiedzy” (ODR, NGO)?		3	2
	łącznie	1/7/0	6	4
1B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają wzmocnienie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszonych zarządzania środowiskiem i lepszych wyników?	Czy PROW wspiera przepływ informacji, wiedzy i doświadczeń pomiędzy sektorem rolno – spożywczym i leśnym a ośrodkami naukowo – badawczymi oraz innowatorami?	1/2/0	0	1
	Czy dzięki PROW dochodzi do wdrażania do praktyki innowacyjnych rozwiązań technologicznych?		1	2
	łącznie	1/2/0	1	3
1C: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają uczenie się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorach rolnym i leśnym?	Czy dzięki PROW wspierane będą inicjatywy edukacyjne służące kształceniu przez całe życie?	1/3/0	2	0
	Jaka będzie jakość i efektywność tych inicjatyw?		0	1
	łącznie	1/3/0	2	1
2A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW przyczyniają się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?	Czy dzięki PROW poprawie ulegną wyniki ekonomiczne gospodarstw rolnych w wybranych sektorach i przedziałach?	2/6/1	6	4
	Czy dzięki PROW wsparte zostaną procesy zmiany profilu produkcji, jej unowocześnienia, poszukiwania nowych rynków zbytu?			
	Czy PROW wspiera różnicowanie działalności rolniczej, która prowadzi do poprawy otoczenia usługowego rolnictwa?		3	2
	Czy dzięki PROW wzmocnieniu ulegną inicjatywy na rzecz współpracy rolników w zakresie rozwoju produkcji rolnej, przetwarzania produktów rolnych, marketingu?		2	1
	Czy dzięki PROW poprawie ulegnie struktura agrarna gospodarstw?		3	15
łącznie	2/6/1	14	22	

2B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń?	Czy dzięki PROW wsparte zostaną procesy wymiany demograficznej w rolnictwie?	1/1/1/	3	0
	łącznie	1/1/1	3	0
3A W jakim stopniu interwencje w ramach PROW przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe?	Czy dzięki PROW wsparte zostaną inicjatywy na rzecz integracji poziomej producentów rolnych? (np. w grupy producenckie)	1/8/1	3	3
	Czy dzięki PROW wsparte zostaną inicjatywy na rzecz integracji pionowej producentów rolnych? (np. powiązania producentów z konsumentami w krótkie łańcuchy dostaw, budowa targowisk jako miejsc integracji pionowej, wsparcie firm z sektora agro-biznesu)		4	7
	Czy dzięki PROW wspierane będą inicjatywy na rzecz budowy systemów jakości, wspierania wartości dodanej w produkcji rolnej?		5	1
	łącznie	1/8/1	13	11
3B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych?	W jakim stopniu PROW przyczynia się do zapobiegania i ograniczania skutków narażenia gospodarstw i lasów na ryzyka?	1/2/1	3	1
	łącznie	1/2/1	3	1
4A-4C: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?	Czy realizacja działań rolno-środowiskowych przyczynia się do poprawy bioróżnorodności?	0/0/4	34	28
4A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?	Czy realizacja pozostałych działań PROW przyczynia się do poprawy lub zachowania bioróżnorodności?	2/2/5	5	1
4B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarke nawozami i pestycydami?	Czy dzięki PROW ograniczony został negatywny wpływ rolnictwa na jakość wód?	2/1/5	3	2
4C W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleby i poprawę gospodarowania glebą?	Czy realizacja PROW przyczynia się do poprawie jakości lub utrzymaniu jakości gleby na gruntach rolnych?	0/1/1	0	0
	Czy realizacja PROW przyczynia się do poprawie jakości lub utrzymaniu jakości gleby na gruntach leśnych?	0/1/1	0	0
	łącznie	0/2/2	0	0

5E: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?	Czy dzięki realizacji PROW poprawia się stan lesistości kraju oraz poprawie ulega żywotność lasów?	1/3/0	6	1
	Łącznie	1/3/0	6	1
6A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy?	Czy poprzez realizację PROW dochodzi do dywersyfikowania gospodarki wiejskiej oraz tworzenia nowych miejsc pracy?	1/1/1	1	0
	Łącznie	1/1/1	1	0
6B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?	W jakim stopniu PROW przyczynia się do rozwoju infrastruktury podstawowych usług służącej rozwojowi lokalnemu	3/6/3	4	2
	Czy PROW przyczynia się do zwalczania marginalizacji grup defaworyzowanych?		2	4
	Czy PROW przyczynia się do zachowania dziedzictwa kulturowego wsi i rozwoju turystyki?		7	5
	Czy PROW sprzyja tworzeniu warunków infrastrukturalnych dla rozwoju społecznego i kulturalnego wsi?		1	2
	Czy poprzez realizację PROW dochodzi do rozwoju zasobów ludzkich i gospodarczych sprzyjających oddolnemu rozwojowi?		13	6
	Łącznie		3/6/3	27

Legenda

	Wskaźniki w pełni przydatne do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne
	Wskaźniki w ograniczonym zakresie przydatne do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne
	Wskaźniki nie mogą pomóc w odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne (lub ich brak)

Ogólnie rzecz biorąc lektura powyższego zestawienia każe optymistycznie patrzeć na przygotowany wewnątrz polskiego PROW 2014-2020 system wskaźników monitorowania, które mają posłużyć do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne:

- ▶ Po pierwsze – zdecydowana większość wskaźników z listy krajowej jest adekwatna, precyzyjna i przyczynia się do odpowiedzi na te pytania.
- ▶ Po drugie – naszym zdaniem zestaw wskaźników wspólnych, choć precyzyjnych, adekwatnych, mierzalnych nie do końca pozwala na odpowiedzenie na pytania ewaluacyjne. Są to wskaźniki nadmiernie skoncentrowane na pokazaniu efektu ilościowego Programu.
- ▶ Po trzecie zatem – bardzo dobrze się stało, że Polska przygotowała zestaw wskaźników krajowych. Dzięki nim bowiem odpowiedzi na pytania ewaluacyjne z pewnością będą pełniejsze. Tym samym więc Polska będzie mogła udzielić precyzyjnych odpowiedzi, opartych na bardzo dużej liczbie zmiennych.

Sugerujemy jednak dodanie kilku nowych wskaźników tam, gdzie jak uważamy, zidentyfikowany w części 3.5. Raportu zestaw możliwych do pozyskania poza systemem monitorowania PROW wskaźników znacząco poprawi możliwości odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.

Przy celu szczegółowym 2A sugerujemy dodanie wskaźnika pokazującego „Wartość produkcji towarowej w gospodarstwach rolnych objętych działaniem 4.1.” zarówno przed, jak i po realizacji operacji, w celu trafniejszego stwierdzenia skutków PROW względem zakładanej poprawy efektywności gospodarczej.

Przy celu szczegółowym 2B, gdzie mowa o stymulowaniu wymiany demograficznej w sektorze rolnym sugerujemy dodanie wskaźnika „Wiek właściciela gospodarstwa rolnego” w celu ustalenia faktycznego wpływu PROW na te przemiany.

Przy celach szczegółowych 4A i 4C, mimo zastosowanej bardzo dużej liczby wskaźników, sugerujemy rozważenie dodatkowego zastosowania wskaźników z listy przedstawionej w części 3.5 Raportu w celu pełniejszego stwierdzenia wpływu PROW na poprawę stanu środowiska naturalnego na obszarach wiejskich Polski. Nadmieniamy, iż wiąże się to z kontynuacją badań nad stanem środowiska wsi prowadzonych m.in. przez Instytut Technologiczno – Przyrodniczy w Falentach, a zaniechanych w ubiegłym roku.

Przy celu szczegółowym 6A sugerujemy, w związku z bardzo wątlym zestawem wskaźników mających monitorować wpływ PROW na rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej w kontekście zwalczania bezrobocia i bezrobocia ukrytego, dodanie wskaźnika pokazującego czy PROW interweniuje tam, gdzie jest to szczególnie potrzebne („Stopa bezrobocia w powiecie, na obszarze którego realizowana jest operacja”).

Ocena efektów wdrażania PROW, w tym zwłaszcza udzielenie odpowiedzi na pytania o wpływ PROW na różne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego, oprócz wskaźników monitorowania, wymaga wykorzystania potencjału ośrodków naukowo – badawczych. Aktualnie podlegają Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi następujące jednostki naukowo – badawcze, których działalność określona w ich statutach bezpośrednio wiąże się z możliwościami zlecenia im zadań powiązanych z monitorowaniem PROW 2014-2020: Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach (ITP), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (IERGZ), Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach (IO), Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (IUNG), Instytut Zootechniki - Państwowy Instytut Badawczy

w Krakowie (IZ), Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, wraz z oddziałami w Krakowie, Poznaniu i Radomiu (CDR), Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie (CER), wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (jako sieć ODR). Te jednostki mogą wykonywać zlecane im zadania bez stosowania ustawy PZP.

Oprócz instytucji naukowych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju, cennymi danymi dysponują ośrodki akademickie znane z prowadzonych badań przekrojowych nad stanem i perspektywami rolnictwa oraz rozwoju wsi. Mowa tu oczywiście o IRWiR PAN (badania nad sytuacją ekonomiczną gospodarstw, perspektywami rozwoju rolnictwa, badania nad rozwojem lokalnym w szerokim rozumieniu), SGGW (sytuacja i perspektywy gospodarstw rolnych, kwestie grup producenckich, rozwoju lokalnego). Należałoby wziąć pod uwagę akademie rolnicze i uniwersytety przyrodniczo – technologiczne z odpowiednimi instytucjami i katedrami zajmującymi się problematyką wsi i rolnictwa (np. Uniwersytetu Technologiczno - Przyrodniczego w Bydgoszczy, Akademii Rolniczej w Krakowie), wreszcie instytucjami i katedrami wchodzącymi w skład wydziałów uniwersytetów i politechnik (tu przykładowo – Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej UWM [KEPIS UWM] w Olsztynie – badania nad programami rolno – środowiskowymi, dywersyfikacją gospodarki wiejskiej, Katedra Socjologii Wsi i Miasta Uniwersytetu Łódzkiego [KSWM UŁ]– badania nad różnicowaniem działalności rolniczej i rozwojem wsi, Instytut Socjologii UMK w Toruniu [IS UMK]– badania nad programem LEADER, dywersyfikacją gospodarki wiejskiej, rolą ICT w rozwoju wsi, Instytut Socjologii UJ [IS UJ] w Krakowie – badania nad zrzeszaniem się rolników w grupy producenckie, Instytut Geografii PAN [IG PAN]– badania nad przedsiębiorczością rolników itd.). Ważne zasoby informacji i wiedzy znajdują się w dyspozycji organizacji pozarządowych, np. FAPA, FAOW. Należy również zwrócić uwagę na potencjał firm konsultingowych.

W trakcie przeprowadzonych wywiadów przedstawiciele ośrodków naukowo – badawczych nie tylko byli gotowi do natychmiastowego podjęcia zleceń na systematyczne badania w danym zakresie związanych z realizacją PROW, oferowali również konkretne modele analityczne (IRWiR), czy powoływali się własne bogate doświadczenia z monitorowania pewnych wskaźników PROW 2007-2013 (ITP w Falentach, IUNG w Puławach).

Poniżej prezentujemy zestawienie – które jednostki mogą wnieść wkład do określonych pytań ewaluacyjnych.

Pytanie ewaluacyjne	Jednostka badawcza zdolna do przeprowadzenia badań monitorujących
1A W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich?	ITP, CDR Brwinów, ODR, IERGZ IS UJ, IS UMK, KEPIS UWM
1B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają wzmocnienie powiązań między rolnictwem, produkcją żywności i leśnictwem a badaniami i innowacją, w tym do celów ulepszonych zarządzania środowiskiem i lepszych wyników?	ITP, IUNG, IERGZ
1C: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają uczenie się przez całe życie oraz szkolenie zawodowe w sektorach rolnym i leśnym?	CDR Brwinów i Poznań, CER, ODR,

<p>2A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW przyczyniają się do poprawy wyników gospodarczych, restrukturyzacji i modernizacji wspieranych gospodarstw, w szczególności poprzez zwiększenie ich udziału w rynku i zróżnicowania produkcji rolnej?</p>	<p>IERGZ, CDR Brwinów, CDR Kraków, ODR ARR, FAPA</p>
<p>2B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń?</p>	<p>IERGZ, CDR Brwinów, CDR Kraków, ODR IRWIR</p>
<p>3A W jakim stopniu interwencje w ramach PROW przyczyniają się do poprawy konkurencyjności objętych wsparciem producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe?</p>	<p>IO, IZ, IERGZ, ODR FAPA, FAOW, IS UMK</p>
<p>3B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim w gospodarstwach rolnych?</p>	<p>ITP, IUNG, ODR, IZ</p>
<p>4A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów?</p>	<p>ITP, IUNG, IZ KEPIS UWM</p>
<p>4B W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają poprawę gospodarki wodnej, w tym gospodarkę nawozami i pestycydami?</p>	<p>ITP, IUNG, ODR</p>
<p>4C W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają zapobieganie erozji gleby i poprawę gospodarowania glebą?</p>	<p>ITP, IUNG, ODR,</p>
<p>5E: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają ochronę węgla i pochłanianie dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie?</p>	<p>IUNG, ITP,</p>
<p>6A: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy?</p>	<p>CDR Brwinów, Kraków, ODR IRWIR, IS UMK, KSWM UŁ</p>

6B: W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?	CDR Kraków, ODR IG PAN, FAOW IRWIR, IS UMK, IS UJ
--	---

Na marginesie należy przy tym zauważyć, że przerwanie niektórych panelowych badań naukowych realizowanych w poprzednim okresie programowania stanowi wielką stratę dla naukowego rozpoznania zmian przyrodniczych, gospodarczych i społecznych na polskiej wsi (np. monitoring rolno – środowiskowy („Monitoring środowiska”) prowadzony przez ITP. w Falentach). Z jednej strony badania te są kosztowne (monitoring programów rolno – środowiskowych kosztował średnio ok. 2 mln zł rocznie), jednak tylko w ten sposób Polska może zapewniać sobie solidną bazę wiedzy dla monitorowania zmian na wsi i w rolnictwie stymulowanych ze środków publicznych, jak i wielu zmian będących skutkiem procesów pozostających poza wpływem Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności. Badania takie w oczywisty sposób są bezcenne z perspektywy programowania przyszłych polityk rozwoju obszarów wiejskich Polski, jak i poszczególnych polityk regionalnych.

Na pytanie o kompletność wspólnych pytań ewaluacyjnych w kontekście możliwości oceny efektywności PROW 2014-2020 nasza odpowiedź jest pozytywna. Mianowicie – jeżeli Polska odpowie na wszystkie w takim zakresie postawione pytania (co jest jednak obwarowane pewnymi zastrzeżeniami, o których mowa była wcześniej, jak i będzie w części 3.3.), to stwierdzamy, iż nie ma konieczności rozbudowywania zestawu wspólnych pytań ewaluacyjnych o kolejne pytania.

Wspólne pytania ewaluacyjne są szerokie, obejmując jak się wydaje najważniejsze obecnie trendy obecne na obszarach wiejskich Europy. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w niektórych miejscach są one nazbyt szeroko postawione, grożąc różnymi sposobami interpretacji tychże pytań na poziomie krajowym, w związku z np. różnymi tradycjami definiowania pewnych zjawisk społecznych i gospodarczych.

Konkretnie chodzi o zapisy w pytaniu ewaluacyjnym nr 12 „W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają poprawę efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczych?” - należało wyraźniej dookreślić, iż chodzi zarówno o energię elektryczną, jak i ciepłą.

Następnie - pytanie ewaluacyjne nr 17 „W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierały lokalny rozwój na obszarach wiejskich?” wiąże się bezpośrednio z tym, w jaki sposób i jak szeroko rozwój lokalny będzie definiowany. W tradycji paradygmatu odnowy wsi („rural development paradigm”) rozwijanej w Europie od połowy lat 80-tych oznacza ono rozwój społeczeństwa obywatelskiego, kapitału społecznego, rozwój oddolnych inicjatyw społeczno – kulturalnych. W tradycji paradygmatu „community development” oznacza ono jednak coś innego – mianowicie rozwój lokalny rozumiany jest głównie jako rozwijanie kolektywnych potencjałów do samorządności na poziomie wsi i gminy.

W jednym przypadku uważamy, że pytania ewaluacyjne pomijają ważny aspekt rozwoju wsi - powinny mianowicie obejmować również odniesienie się do pakietu działań tzw. samorządowych PROW („Podstawowe usługi i odnowa wsi”), gdzie mowa jest o poprawie jakości życia na terenach wiejskich poprzez wspieranie działań mających na celu rozwój infrastruktury technicznej.

W tym momencie warto odnieść się do studium przypadku systemu monitorowania i ewaluacji w Irlandii (przedstawionego w załączniku).

Analizując rozwiązania irlandzkie, warto zwrócić szczególną uwagę na tematyczne zakresy ewaluacji PROW. Widoczne jest szczególne zainteresowanie sprawami rolników, natomiast niewiele uwagi poświęcono szerszym kwestiom rozwoju obszarów wiejskich, np. podejściu LEADER. W Planie Ewaluacji jest bowiem uwzględnione położenie zwiększonego nacisku na zdobycie danych i informacji ukierunkowanych na najważniejsze sektory irlandzkiego rolnictwa, takie jak produkcja bydła. Natomiast w przypadku LEADER, Plan Ewaluacji przewiduje głównie wsparcie przy pomocy zewnętrznych ekspertyz i analiz.

Ponadto na uwagę w irlandzkim podejściu do monitoringu i ewaluacji zasługują kwestie związane z dyscypliną finansową, co ma również źródła w problemach związanych z kryzysem, z jakim Irlandia borykała się w ostatnich latach i reżimem oszczędnościowym nałożonym na ten kraj w wielu dziedzinach polityki i administracji publicznej. Na tej podstawie zbudowano zatem Program Przeglądu Stosunku Jakości do Ceny oraz Przeglądów Politycznych, co jest działaniem ponadprogramowym w stosunku do wymogów UE z zakresu monitoringu i ewaluacji. Jego zasadniczym celem jest kontrola wydatków w obrębie działań oraz szybkie reagowanie na opóźnienia wdrażania działań, a nie monitoring realizacji wskaźników per se. Jak widać w przypadku Irlandii zasadniczą wagę przykładają się raczej do sprawnego wdrażania Programu, rozumianego zdecydowanie w kategoriach finansowych.

Irlandia nie wprowadziła własnych wskaźników krajowych. W opinii przedstawicieli świata naukowego współpracującego z resortem nie ma to na tym etapie sensu i de facto kłóci się z powyżej zaprezentowaną filozofią.

Wart docenienia jest także wysiłek zintegrowania wewnętrznych systemów informacyjnych w celu zapewnienia jak najlepszej jakości danych, ich sprawnego gromadzenia i przepływu.

Przypadek Irlandii jest interesującym przykładem dominacji podejścia technokratycznego, w którym określając efektywność systemu wdrażania PROW na plan pierwszy wysuwa się sprawność w wydatkowaniu środków, a dopiero na drugim planie pozostawia się osiągnięcie konkretnych wskaźników odnoszących się do sfery społecznej, gospodarczej i przyrodniczej wsi i rolnictwa.

Po drugie – irlandzki PROW oraz sposób zarządzania nim to wzór prostoty systemowej, gdzie naczelną zasadą pozostaje minimalizm - „nie mnożenie bytów bez potrzeby”. Jeśli Irlandia zamierza realizować jakieś konkretne cele – ogranicza się do narodowych specjalności. Jeśli zaś musi badać efektywność Programu poprzez narzucone im przez Komisję Europejską pytania ewaluacyjne – ogranicza liczbę wskaźników do tych również narzuconych przez Komisję. Z drugiej strony jednak dostrzegane jest w tym pewne ryzyko – i dlatego przewidziano możliwość realizacji własnych projektów badawczych odnoszących się do efektywności Programu.

Patrząc na polski PROW i jego system ewaluacji i monitoringu z perspektywy rozwiązań przyjętych w Irlandii należy z jednej strony docenić ich prostotę, usprawniającą absorpcję środków poprzez uproszczone działanie administracji wdrażającej Program. Z drugiej strony nie da się ukryć, że Polska, przyjmując dość skomplikowany system monitoringu PROW nie ułatwiła życia beneficjentom tego Programu i urzędnikom go nadzorującym i obsługującym, ale za to solidnie wywiązała się z zasady opisanej w pierwszych zdaniach tego raportu, mianowicie – z troski o środki publiczne poprzez rzetelną dbałość na rzecz oceny efektywności ich wykorzystania.

3.3. Trafność, kompletność i użyteczność wskaźników monitorowania

Czy wskaźniki monitorowania są trafne, kompletne i użyteczne w kontekście realizacji zadań związanych z monitorowaniem i ewaluacją PROW 2014-2020? Jakie dodatkowe wskaźniki należy zastosować aby w pełni odpowiedzieć na pytania ewaluacyjne?

Prezentowany fragment raportu składa się z następujących części:

1. odniesienie się do uwag i rekomendacji zawartych w Ocenie ex-ante PROW 2014-2020 oraz reakcji Resortu na te uwagi
2. przedstawienie ogólnych uwag i rekomendacji dotyczących wskaźników PROW 2014-2020
3. odniesienie się w szczególności do wskaźników PROW 2014-2020

3.3.1. Odniesienie się do uwag i rekomendacji zawartych w Ocenie ex-ante PROW 2014-2020 oraz reakcji Resortu na te uwagi

W przeprowadzonej ewaluacji ex-ante PROW 2014-2020:

- z uznaniem stwierdzono, że dobrze stało się, iż Polska ustanowiła cały zestaw wskaźników krajowych dla potrzeb monitoringu i ewaluacji PROW. Ewaluatorzy uznali, że wskaźniki wspólne zaproponowane przez Komisję Europejską nie stanowią wystarczającej podstawy do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne,¹⁰
- ewaluatorzy skrytykowali jednak brak wartości docelowych dla mierników, a w niektórych przypadkach nawet brak jednostek pomiaru,¹¹
- wskazano na bardzo ubogi, w relacji do działań skierowanych dla rolników, wachlarz wskaźników monitorowania działań PROW odnoszących się do pozarolniczego wymiaru PROW 2014-2020. W domyśle ewaluatorzy uznali, że nie pozwoli to na tak pełne, jak w przypadku działań rolniczych, oszacowanie znaczenia tego Programu dla wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce,
- z ubolewaniem przyjęto fakt, iż Ministerstwo nie zdecydowało się na regionalizację wskaźników (przynajmniej w niektórych działaniach), co mogło pozwolić na ustalenie, czy realizacja PROW rozwiązała pewne problemy w regionach, gdzie było to szczególnie pożądane, czy też za osiągnięcie wskaźników odpowiadały regiony, gdzie problemy te mają mniej istotne znaczenie dla rozwoju wsi i rolnictwa,
- uznano, że przyjęte wartości wskaźników pośrednich, jak i docelowych dla ram wykonania zostały oszacowane w sposób realistyczny,¹²
- zaproponowano szereg zmian w zapisach dotyczących wskaźników krajowych, aby poprawić ich adekwatność, trafność i kompletność.¹³ Zmiany – najogólniej rzecz biorąc – dotyczyły raczej poprawy trafności wskaźników, aniżeli ich kompletności,

¹⁰ Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020”, Warszawa 2014, s. 62

¹¹ Tamże, s. 62-63

¹² Tamże, s. 70

- tymczasem w zakończeniu rozważań na ten temat zaskakująco stwierdzono, iż „Analiza zaproponowanej podstawowej i uzupełniającej listy wskaźników programowych pozwala uznać ją za wystarczającą z punktu widzenia monitorowania i ewaluacji wdrażania PROW 2014-2020”¹⁴
- w dokumencie¹⁵ będącym reakcją na uwagi i rekomendacje zawarte w ewaluacji ex-ante nie ma odniesienia się do kwestii monitorowania i ewaluacji. Tymczasem, jak stwierdziliśmy powyżej, uwagi te zostały sformułowane, niestety jednak nie zostały zatytułowane jako oficjalne rekomendacje, więc zamawiający ocenę ex-ante do nich się nie odniósł. Dodatkowo, jak wspomnieliśmy, ewaluatorzy zakończyli swoje rozważania pozytywną konkluzją.

Ostatecznie stało się tak, że część zastrzeżeń i rekomendacji odnoszących się do wskaźników krajowych, które zostały sformułowane w ocenie ex-ante nie została wzięta pod uwagę w ostatecznej wersji PROW 2014-2020. Uważamy, że przynajmniej część z tych uwag była zasadna i ma istotne znaczenie dla trafności i kompletności systemu monitorowania PROW. Poniżej przedstawiamy listę zastrzeżeń odnoszących się do wskaźników PROW sformułowanych na etapie oceny ex-ante, które naszym zdaniem należałoby ponownie rozważyć do włączenia do systemu monitorowania PROW 2014-2020.

3.3.2. Przedstawienie ogólnych uwag i rekomendacji dotyczących wskaźników PROW 2014-2020

Na bazie uwag zawartych w „Ocenie ex-ante...” zwracamy uwagę na następującą kwestię, niebywale ważną z perspektywy jakości systemu monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020:

Brak określenia wartości docelowych wskaźników i wartości bazowych (tam, gdzie wartość ta jest inna, aniżeli „0”, a to z kolei w naszej opinii jest możliwe jedynie w przypadku wskaźników odnoszących się do liczby uczestników szkoleń, demonstracji etc. – w pozostałych przypadkach, gdzie mowa jest o zakładanych wzroście wartości, czy jej obniżeniu, czy też o zmianie udziału danej zmiennej - konieczne jest zdefiniowanie wartości bazowej wskaźnika) oraz jednostek miary wskaźników (np. ha, szt. itp.). Należy określić wartości docelowe wskaźników krajowych oraz jednostki miary tych wartości.

W trakcie analizy zebranych materiałów zastanych, jak i po realizacji badań terenowych zwrócił naszą uwagę fakt, iż wskaźniki krajowe przygotowane dla potrzeb monitorowania PROW 2014-2020 **nie posiadają swych definicji**. Innymi słowy - są one podane, lecz nie wiadomo, jak będą one interpretowane i przez kogo będą interpretowane? W efekcie de facto nie do końca wiadomo jakie dane do monitorowania są zbierane. W swych analizach w części 3.3. uznaliśmy jednak, że w większości przypadków mimo braku definicji wskaźniki te zostały sformułowane w taki sposób, aby do minimum ograniczyć możliwości interpretowania ich zakresu pojęciowego.

Niemniej jednak przynajmniej we wskazanych tu przypadkach braki definicji będą prowadziły do zakłóceń w procesach monitorowania, gdzie dopiero w momencie analizy zebranego w systemie informatycznym materiału dokonywane będzie ich kategoryzowanie – głównie na bazie eksperckiej wiedzy i intuicji pracowników ARiMR. Nie poddając jej w wątpliwość uważamy jednak, że może tu

¹³ Tamże, s. 65-69

¹⁴ Tamże, s. 66

¹⁵ Rekomendacje ewaluatora ex-ante do projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, załącznik nr 1B do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa 2014

dochodzić do problemów interpretacyjnych, nadinterpretacji, niepotrzebnych (czasowo) wymian informacji i podejmowania decyzji.

Gorzej sytuacja wygląda, gdy takowej interpretacji będzie musiał dokonywać sam beneficjent, który wypełniać będzie np. informacje po realizacji operacji. Tu koniecznym wydaje się, aby jasne definicje wskaźników były przekazywane w instrukcjach.

Przykładowo:

- wskaźniki związane z objęciem przez konkretne działanie określonej powierzchni hektarów – nie dookreślono, czy chodzi o użytki rolne, czy o fizyczne hektary?,
- wskaźniki polegające na „wdrożeniu” (np. w działaniu związanym z wdrażaniem innowacji w rolnictwie) – co oznacza akt wdrożenia innowacji? kiedy jest ona faktycznie wdrożona, na jakim etapie?,
- w programie rolno – środowiskowym – wskaźnik mówiący o udziale w strukturze upraw zbóż - nie dookreślono, o jakie zboża chodzi, czy także tzw. zboża rzekome (np. gryka).

Zauważmy, że problem ten nie dotyczy wszystkich wskaźników – niektóre z nich są na tyle oczywiste, iż zagrożenia nadinterpretacyjnego tu raczej nie należy się spodziewać.

Uwagi powyższe mają dość poważny charakter. Uważamy, że jeśli Polska zdecydowała się na wprowadzenie do swojego PROW dodatkowych wskaźników krajowych, koniecznie należałoby je dobrze zdefiniować i określić ich wartości docelowe. Propozycję definicji i wartości wskaźników należałoby również poddać konsultacjom / ocenie poprzez wskazaną w części 3.2. jednostkę naukowo – badawczą.

Jeszcze raz pragniemy podkreślić, iż pewna część wskaźników, zarówno produktu, ale przede wszystkim rezultatu, wobec braku ich zdefiniowania, musi być uznana za nieprecyzyjne.

Definicje wskaźników są konieczne do określenia z racji porządkowania zbierania informacji od beneficjentów, a przede wszystkim – ujednoczenia interpretacji zebranych danych. Tropy prowadzące do tych definicji znajdują się w formularzach służących do gromadzenia danych sprawozdawczych. Przeglądając im się łatwo zauważyć, że ich autorzy posługiwali się własną wizją tego, co dany wskaźnik powinien obejmować, określając wiele różnych przekrojów tychże wskaźników.

Studując te dokumenty łatwo dojść do przypuszczenia, iż tworząc je postąpiono dokładnie odwrotnie od właściwego sposobu określania przekrojów wskaźników. Należałoby bowiem najpierw wyjść od klarownej definicji wskaźnika, a dopiero potem wtórnie zoperacjonalizować tenże wskaźnik do konkretnych przekrojów (danych), które są niezbędne do jego ustalenia i te dane pobierać do systemu monitorowania.

Postępując odwrotnie najpierw określono przekroje wskaźnika, nie doprowadzając do powstania jego definicji. Przekrojów tych jest w konsekwencji bardzo wiele, gdyż nie dysponując definicją wskaźnika, próbowano niejako „na zapas” zebrać możliwie wiele informacji, by wskaźnik mógł zostać dostatecznie dobrze zweryfikowany.

Pojawia się tu zatem zasadnicze pytanie o sens zbierania aż tak wielkiej ilości danych. Niewątpliwie precyzyjne zdefiniowanie wskaźników pomogłoby ograniczyć ilość pobieranych danych, upraszczając funkcjonowanie systemu.

3.3.3. Szczegółowe uwagi i rekomendacje do wskaźników PROW 2014-2020

W następnej kolejności przedstawiamy ważne, naszym zdaniem, uwagi oraz rekomendacje dotyczące poszczególnych wskaźników PROW 2014-2020. W ogromnej większości dotyczą one wskaźników krajowych.

Jak już zostało to wspomniane w części metodologicznej raportu stworzona przez nas na podstawie zaproponowanych modeli lista kryteriów oceny wskaźników obejmowała następujące:

- ▶ precyzyjny,
- ▶ mierzalny,
- ▶ adekwatny/istotny,
- ▶ weryfikowalny,
- ▶ przydatny z punktu widzenia pytań ewaluacyjnych,
- ▶ osiągalny (dostępny),
- ▶ ekonomiczny,
- ▶ określony w czasie,

przy czym trzy ostatnie kryteria ostatecznie nie zostały wykazane w macierzy analitycznej ze względu na to, że wszystkie wskaźniki są jednakowo dostępne z systemów ARiMR, są więc jednakowo ekonomiczne; podobnie jednakowo wszystkie są określone w czasie.

1. Cel szczegółowy 1C – popieramy uwagę autorów oceny ex-ante, iż proponowane tu wszystkie wskaźniki w niewielki sposób przyczynią się do uzyskania szerszej wiedzy w stosunku do tej, która będzie efektem zastosowania mierników sugerowanych przez KE. W efekcie dochodzi do dublowania wiedzy. Naszym zdaniem należy z tych wskaźników zrezygnować lub je zmodyfikować.

2. Cel szczegółowy 2B- działanie „Ułatwianie wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń” – popieramy uwagę zawartą w ocenie ex-ante, iż należy dookreślić sposób pomiaru wielkości gospodarstwa (ha lub wielkość ekonomiczna - SO).

3. Cel szczegółowy 2A – działanie „Inwestycje w środki trwałe” – wskaźniki rezultatu odnoszące się do poszczególnych sektorów produkcji rolnej wspieranych w ramach PROW (rozwój produkcji mleka krowiego, rozwój produkcji bydła mięsnego, rozwój produkcji prosiąt) - sugerujemy odniesienie uzyskanych efektów do zmian całego sektora (wtedy możliwe będzie pokazanie efektu netto Programu).

4. Cel szczegółowy 2A – działanie „Inwestycje w środki trwałe” – wskaźnik rezultatu „Wzrost wartości dodanej brutto w gospodarstwach, którym udzielono pomoc” - sugerujemy odniesienie uzyskanych efektów do zmian we wszystkich gospodarstwach rolnych (wtedy możliwe będzie pokazanie efektu netto Programu).

5. Cel szczegółowy 3A - działanie „Tworzenie grup i organizacji producentów”- wskaźnik rezultatu „Roczna wartość sprzedaży produktów rolnych grupy lub organizacji producentów” – sugerujemy odniesienie tej wartości do rocznej wartości sprzedanej produkcji rolnej w celu ustalenia znaczenia grup producentów w rolnictwie, a przy tym ustalenia efektu netto Programu.

6. Cel szczegółowy 3B – działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich środków zapobiegawczych” – wskaźnik rezultatu „Wskaźniki rzeczowe” jest niedoprecyzowany i nie pozwala na ustalenie jego znaczenia dla systemu monitoringu PROW.

7. Cel szczegółowy 5E – działanie „Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych” – wskaźnik produktu „Łączna liczba unikalnych beneficjentów wspieranych w ramach PROW 2014-2020” - przydatność tego wskaźnika z punktu widzenia wspólnych pytań ewaluacyjnych jest wątpliwa - pytanie mówi o znaczeniu PROW dla powstrzymywania zmian klimatycznych. Liczba unikalnych beneficjentów w relacji do celu szczegółowego i pytania ewaluacyjnego nie ma znaczenia.

Dodatkowo pragniemy zgłosić własne zastrzeżenia do wskaźników PROW 2014-2020 odnośnie modyfikacji lub dodania wskaźników, tak aby umożliwić pełną odpowiedź na pytania ewaluacyjne Komisji Europejskiej:

1. Cel szczegółowy 2A – działanie „Inwestycje w środki trwałe” – wskaźnik rezultatu wskaźnik rezultatu „Wskaźniki rzeczowe” jest niedoprecyzowany i nie pozwala na ustalenie jego znaczenia dla systemu monitoringu PROW.

2. Cel szczegółowy 4A – działanie „Inwestycje w środki trwałe” – wskaźnik rezultatu „Wskaźniki rzeczowe” jest niedoprecyzowany i nie pozwala na ustalenie jego znaczenia dla systemu monitoringu PROW.

3. Cel szczegółowy 4B- działanie „Inwestycje w środki trwałe” - wskaźniki produktu - Warto rozważyć dodanie wskaźnika produktu pokazującego liczbę DJP w gospodarstwach, od których nawozy zostaną przyjęte przez wybudowane instalacje.

4. Cel szczegółowy 6A – działanie „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” – brak wskaźników rezultatu, tymczasem ich znaczenie dla właściwej odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne „W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają różnicowanie działalności, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw, a także tworzenie miejsc pracy?” byłoby tu kluczowe. Można tu rozważyć chociażby wskaźnik, który pozwoliłby na ustalenie: stosunku liczby stworzonych miejsc pracy poza rolnictwem do liczby beneficjentów działania, motywów rozpoczynania działalności gospodarczej (rolnik dywersyfikujący dochody lub osoba przekazując gospodarstwo rolne w ramach działania „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa”), odsetka operacji innowacyjnych. Sugerujemy również dodanie wskaźnika produktu „Liczba nowych miejsc pracy utworzonych poza rolnictwem”.

5. Cel szczegółowy 6B – „Wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich” – działanie „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich” - wskaźnik produktu - „Liczba kilometrów wybudowanych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w wyniku realizacji programu”.

Uważamy, że wskaźnik jest nieprecyzyjny. W ramach tego działania wspierane są przedsięwzięcia mające na celu budowę systemów oczyszczania ścieków (nie tylko kanalizacyjnych!) poza aglomeracjami o wielkości od 2 tys. do 10 tys. RLM. W praktyce samorządy będą budowały tu raczej przyzagrodowe oczyszczalnie ścieków, gdyż jest to bardziej zasadne poza aglomeracją.¹⁶ Należałoby zatem zmodyfikować brzmienie wskaźnika do następującego: „Liczba gospodarstw domowych

¹⁶ Z definicji aglomeracji przyjętej przez KZGW wewnątrz aglomeracji należy zapewnić gęstość użytkowników sieci kanalizacyjnej na poziomie 120 os./km sieci (wyjątkowo 90 os./km sieci)

podłączonych do systemów oczyszczania ścieków” w podziale na „Liczba gospodarstw domowych podłączonych do sieci kanalizacyjnej” oraz „Liczba gospodarstw domowych podłączonych do indywidualnych systemów oczyszczania ścieków”. Osobno należy wymienić wskaźnik „Liczba km wybudowanych sieci wodociągowych”. W dodatkowych wskaźnikach rezultatu konsekwentnie należy zmodyfikować jego zapis „Wzrost liczby gospodarstw domowych przyłączonych do sieci” na „Wzrost liczby gospodarstw domowych podłączonych do zbiorowych lub indywidualnych systemów oczyszczania ścieków”.

6. Cel szczegółowy 6B - w poddziałaniu 19.3 zabrakło wskaźnika odnoszącego się do promocji LGD i obszaru realizacji LSR. Warto rozważyć dodanie wskaźnika „Liczba publikacji promujących LSR” – wynika to z zapisów planów komunikacji opracowanych przez wszystkie LGD.

7. Cel szczegółowy 6B – w poddziałaniu 19.3 – wskaźnik produktu „Liczba zabytków poddanych pracom konserwatorskim lub restauratorskim w wyniku wsparcia otrzymanego w ramach realizacji strategii” – należy dookreślić, czy chodzi o zabytek wpisany do rejestru zabytków, czy też obejmuje to obiekty zabytkowe, wpisane do rejestrów gminnych. Sugerujemy rozszerzenie tej definicji.

8. Cel szczegółowy 6B – w poddziałaniu 19.3 – wskaźnik produktu „Liczba operacji w zakresie infrastruktury drogowej w zakresie włączenia społecznego” - tak sformułowany wskaźnik niezbyt dobrze pozwala na odpowiedź na pytanie ewaluacyjne, do którego się odnosi, mianowicie o znaczenie PROW we wsparciu rozwoju lokalnego w jego aspekcie de-marginalizacyjnym. W działaniu tym, w tej konkretnej jego części, chodzi o wsparcie inicjatyw z zakresu likwidacji wykluczenia społecznego wsi polegających na budowie odpowiedniego dojazdu do budynków użyteczności publicznej, gdzie mają miejsce inicjatywy społeczne, socjalne lub edukacyjne. Wg zapisów PROW dokładnie chodzi o operacje na rzecz *„budowy lub przebudowy publicznych dróg gminnych lub powiatowych, które umożliwiają połączenie obiektów użyteczności publicznej, w których świadczone są usługi społeczne, zdrowotne, opiekuńczo-wychowawcze lub edukacyjne dla ludności lokalnej z siecią dróg publicznych, albo skracają dystans lub czas dojazdu do tych obiektów”*.¹⁷ W związku z tym postulujemy zmianę brzmienia tego wskaźnika na „Liczba budynków użyteczności publicznej, w których realizowane są usługi społeczne, zdrowotne, opiekuńczo-wychowawcze lub edukacyjne połączonych z siecią dróg publicznych, albo do których skrócono dystans lub czas dojazdu do nich”. Konsekwentnie sugerujemy zmianę brzmienia wskaźnika rezultatu z „Liczba osób korzystających z nowej lub zmodernizowanej infrastruktury drogowej w zakresie włączenia społecznego” na „Liczba osób korzystających z budynków użyteczności publicznej, w których realizowane są usługi społeczne, zdrowotne, opiekuńczo-wychowawcze lub edukacyjne połączonych z siecią dróg publicznych, albo do których skrócono dystans lub czas dojazdu do nich”.

9. Cel szczegółowy 6B – w poddziałaniu 19.3 – wskaźnik produktu „Liczba operacji ukierunkowanych na innowacje” – innowacyjność jest jednym z filarów rozwoju lokalnego. Należy zatem dokładnie zdefiniować czym ona jest w rozumieniu Programu, jak i co oznacza sformułowanie „nakierowanie na innowacje”.

10. Cel szczegółowy 6B – w poddziałaniu 19.3 - wskaźnik rezultatu „Wzrost osób / organizacji społecznych korzystających z infrastruktury społeczno – kulturalnej – jest nieprecyzyjny. W sytuacji budowy nowego obiektu nie można mówić o wzroście tej liczby. Proponujemy zapis „Liczba osób / organizacji korzystających z infrastruktury społeczno – kulturalnej”.

¹⁷ PROW 2014-2020, s. 639

11. Cel szczegółowy 6B – w poddziałaniu 19.3 – wskaźnik rezultatu „Wzrost liczby osób odwiedzających zabytki i obiekty” – nie dookreślono o jakie obiekty chodzi, najpewniej jest to zwykły błąd pisarski.

Podsumowując – stwierdziliśmy pewną liczbę uwag dotyczących przyjętych wskaźników służących monitorowaniu PROW 2014-2020. Uwagi te związane są zarówno z niedoskonałościami ustalonych wskaźników, jak i mają charakter sugestii dodania kolejnych wskaźników. Część z nich pokrywa się z uwagami i rekomendacjami zgłoszonymi już na etapie oceny ex-ante tego Programu, część zaś nie została w trakcie tejże oceny zauważona i zgłoszona. Łączna liczba tych uwag nie jest jednak duża, a zdecydowana większość z tych zastrzeżeń ma charakter polemiczny i dotyczy sytuacji, gdzie wskaźnik nie do końca adekwatnie lub precyzyjnie oddaje istotę sprawy zawartą w celu szczegółowym, a w konsekwencji – nie do końca jest przydatny do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne Komisji Europejskiej.

Należy tu także wziąć pod uwagę zapisy „Planu Ewaluacji”¹⁸ PROW 2014-2020, które w istotny sposób pozwalają niwelować obawy związane z powyższymi uwagami. W szczególności warto podkreślić, że Plan przewiduje wykonywanie:

- zewnętrznych i wewnętrznych ocen tematycznych ad hoc skoncentrowanych na określonym temacie lub grupie zagadnień, wynikających z bieżącego wdrażania PROW. Oceny takowe mogą uzupełniać zasób wiedzy odnoszący się m.in. do realizacji wskaźników, m.in. na bazie fundamentalnej potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, w sytuacji, gdy wiadomo będzie, iż dotychczas zbierane informacje są niewystarczające, nieadekwatne lub niedokładne,
- działania (prace teoretyczne) zmierzające do wypracowania odpowiedniej metodologii postępowania badawczego w powyższych przypadkach, jak i dla potrzeb pomiaru efektu netto dla wskaźników Programu, wreszcie – dla potrzeb wypracowania metodologii oceny kontrfaktycznej w uzasadnionych obszarach badawczych.

3.3.4. Ocena wskaźników monitorowania Pomocy Technicznej i Strategii Komunikacji PROW 2014-2020

Biuro Pomocy Technicznej zaprojektowało bogaty zestaw danych sprawozdawczych służących monitorowaniu Pomocy Technicznej, w tym KSOW. W aneksie odniesiono się szczegółowo do całego zestawu danych, wskazując także na propozycje rozwiązań. Jednocześnie sugerujemy rozważenie ograniczenia systemu monitorowania PT do następującego zestawu wskaźników produktu:

- liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej,
- liczba uczestników szkoleń dla instytucji wraz ze wskaźnikiem rezultatu odnoszącym się do oceny użyteczności szkoleń,
- liczba przeprowadzonych ewaluacji wraz ze wskaźnikiem rezultatu odnoszącym się do liczby rekomendacji wdrożonych w ogólnej liczbie przyjętych rekomendacji,
- liczba użytkowników systemów informatycznych (krajowych) wraz ze wskaźnikiem rezultatu odnoszącym się do oceny ich użyteczności,

¹⁸ PROW 2014-2020, s. 666-674

- oraz wskaźnika rezultatu (powiązanego z wydatkami na sprzęt i wyposażenie) – ocena dostosowania stanowisk pracy do zadań związanych z wdrażaniem PROW.

Analogicznie proponujemy potraktować system monitorowania KSOW w jego części instytucjonalnej. Szczegółowe uwagi zawarto w przywołanym aneksie.

Zestaw wskaźników służących monitorowaniu Strategii Komunikacji PROW 2014-2010 jest obszerny, zawiera wskaźniki produktu, rezultatu, a także wskaźniki oddziaływania, co stanowi istotną różnicę w stosunku do wskaźników monitorowania samego PROW. Co ważne – określono definicje tych wskaźników. Część wskaźników jednak uznano za mało użyteczne lub w ogóle nieużyteczne. Przykładem niskiej lub zerowej użyteczności wskaźników są wskaźniki takie jak „liczba materiałów informacyjno-promocyjnych”, zliczający gadżety, ogłoszenia o naborach, zaproszenia na targi, publikacje itp., „liczba materiałów promocyjnych (tylko gadżety)” czy „liczba działań w kampanii promującej zmianę postrzegania PROW 2014-2020”. Część wskaźników ma nieprecyzyjne definicje, np. „liczba materiałów informacyjno – promocyjnych”, gdzie nie jest jasne czy zliczaniu podlegają nakłady danego materiału, czy tylko ich rodzaje (czy więc 100 długopisów i 200 ogłoszeń oznacza 300 czy dwa materiały), aczkolwiek w każdym przypadku wartość informacyjna wskaźnika jest żadna. Ponadto w kilku przypadkach zaplanowane wskaźniki rezultatu są raczej wskaźnikami oddziaływania (np. % społeczeństwa znający rolę Wspólnoty w finansowaniu projektów z zakresu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce) i odwrotnie (np. % uczestników zadowolonych ze szkoleń, biorący udział w badaniu ankietowym). Rekomendujemy uporządkowanie systemu zgodnie ze wskazówkami zawartymi w aneksie.

W naszej ocenie tak zdefiniowane systemy pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne 20 i 21, przy założeniu, że część wskaźników może zostać oszacowana jedynie w drodze ewaluacji.

Szczegółowe zestawienie uwag dotyczących poszczególnych (kompletnych) wskaźników dla PROW 2014-2020 zawiera aneks nr 2 do raportu.

3.4. Użyteczność systemów informatycznych ARiMR

Czy systemy informatyczne ARiMR umożliwiają wystarczający poziom agregacji danych w kontekście bieżącego monitorowania i zarządzania programem oraz przeprowadzenia pełnej i prawidłowej ewaluacji PROW 2014-2020?

Na potrzeby realizacji zadań związanych m.in. z wdrażaniem PROW ARiMR dysponuje czterema głównymi systemami informatycznymi:

- 1) SIA - System Informatyczny Agencji (na który składają się aplikacje ZSZiK, IACSplus, GIS, SIZ, PZ, SIPplus), - kluczowy system, służący do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych, wspomagający więc obsługę statutowych zadań agencji w obszarze płatności bezpośrednich, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt

Z punktu widzenia celów badania szczególnie istotne są:

- aplikacja ZSZiK/PROW 0.2/IACSplus, a w jej ramach następujące moduły funkcjonalne:

- ZSIK/PROW, obejmujący funkcjonalności obsługi wniosków o płatności bezpośrednio, wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rent strukturalnych, płatności rolnośrodowiskowych i zalesieniowych, w tym m.in.: wprowadzanie, kontrolę kompletności, kontrolę administracyjną, naliczenie płatności, zatwierdzanie płatności
 - moduł EP – obejmuje funkcjonalności obsługi Ewidencji Producentów, rejestracji, modyfikacji i obsługi podmiotów będących beneficjentami działalności ARiMR,
 - Aplikacja SIZ – system informacji zarządczej do przygotowywania raportów przekrojowych
 - Aplikacja PA – udostępnia funkcjonalności komunikacji z instytucjami zewnętrznymi poprzez usługi www oraz interfejs GUI systemów informatycznych udostępnianych poza ARiMR. Obejmuje główne moduły funkcjonalne:
 - moduł eWnioski – udostępnia funkcjonalność wprowadzania i zatwierdzania wniosków płaszczowych o przyznanie płatności, wniosków transferowych i wniosków o wypłatę płatności obszarowej i płatności uzupełniającej,
 - moduł Raporty – udostępnia funkcjonalność zamawiania i pobierania raportów udostępnianych dla podmiotów zewnętrznych,
- 2) OFSA (Oprogramowanie Funduszy Strukturalnych Agencji), będąca w swej istocie grupą programów, z których szczególnie istotny jest OFSA-PROW 1420 – oprogramowanie wspierające obsługę działań objętych PROW na lata 2014-2020, a które obecnie znajduje się w fazie sukcesywnego dostosowywania i rozwoju. Uruchamiane są kolejne moduły oprogramowania – w miarę uruchamiania kolejnych działań PROW;
- 3) EBS (System Finansowo Księgowy Agencji), oparty na oprogramowaniu ORACLE EBS, zapewniający prowadzenie bieżącej ewidencji finansowo-księgowej związanej z dokonywaniem płatności dla beneficjentów pomocy oraz bieżącą ewidencję finansowo-księgową należności w ramach funduszy EFRG, EFRROW, EFR;
- 4) SI-Agencja*KI (System Informatyczny Agencji Kredyty Inwestycyjne).

W dalszej części odnosimy się do dwóch z wymienionych systemów: SIA i OFSA, jako najbardziej istotnych z punktu widzenia systemu monitorowania i ewaluacji. Oba systemy stworzone były jeszcze na potrzeby obsługi funduszy przeznaczonych na rozwój obszaru wiejskich 2004-2006 i od tego czasu są systematycznie modyfikowane i rozbudowywane, zgodnie z potrzebami wynikającymi z prawa unijnego i krajowego oraz potrzeb użytkowników.

W raporcie z oceny średniookresowej PROW 2007-2013¹⁹ zidentyfikowano dwie główne wady systemów informatycznych:

- ▶ Brak możliwości tworzenia dowolnych raportów

¹⁹ Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy, 2010. Badanie na zlecenie MRiRW, zrealizowane przez konsorcjum Agrotec Polska Sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Instytut Uprawy i Nawożenia Gleboznawstwa - PIB

Ewaluatorzy stwierdzili: „Nie jest możliwe definiowanie dowolnych raportów tak, aby były generowane przez system bez dodatkowego przetwarzania danych poza systemem. (...) Prowadzi to do nieefektywności wynikającej z bardzo dużych nakładów pracy we wszystkich instytucjach i jednostkach prowadzących monitoring i sprawozdawczość, a także przy dokonywaniu jakichkolwiek analiz na potrzeby oceny bieżącej i ewaluacji oraz na potrzeby informacji zarządczej.”²⁰ Zwrócono uwagę, że znaczna część obowiązkowych raportów i w zasadzie wszystkie raporty ad hoc wiążą się z dużą praco- i czasochłonnością, wymagając pobierania danych częściowo z predefiniowanych pól, częściowo „ręcznie” i przeliczania danych poza systemem, najczęściej z wykorzystaniem arkusza Excel. Ewaluatorzy rekomendowali trzy możliwe (do wyboru) rozwiązania: wprowadzenie możliwości tworzenia raportów definiowanych przez użytkowników z uwzględnieniem przeprowadzenia niezbędnych obliczeń lub takie zmodyfikowanie systemów, by możliwe było ręczne tworzenie funkcji nowych raportów przez informatyków obsługujących system lub zapewnienie zasobów informatyków do optymalizacji czynności w zakresie przetwarzania danych wykonywanych wielokrotnie (na potrzeby sprawozdawczości) lub jednorazowych (na potrzeby informacji zarządczej, analiz tematycznych, ewaluacji) poza systemem.

► Brak generatora wniosków

Zwrócono uwagę, że bazowanie na papierowych wnioskach „prowadzi do nieefektywności związanej z bardzo dużymi nakładami pracy na wprowadzanie treści wniosków i innych dokumentów do systemu.”²¹ Skutkuje to także ryzykiem błędów na etapie wypełniania wniosku o przyznanie pomocy oraz na etapie wprowadzania danych do systemu. Ewaluatorzy rekomendowali wprowadzenie wniosku w formie elektronicznej przy użyciu generatora z zapewnieniem możliwości wypełniania go w urzędzie gminy, ODR lub biurze ARiMR (dla osób nie posiadających dostępu do Internetu).

Przytaczamy powyższe wnioski i rekomendacje, ponieważ wyniki obecnego badania są identyczne – oba kluczowe wówczas (rok 2010) wnioski są aktualne również obecnie (rok 2016), podobne będą także rekomendacje, o czym piszemy w dalszej części.

Niniejsze badanie wykazało takie same jak ewaluacja z 2010 roku problemy ze sporządzaniem raportów. Zawartość systemów generalnie pozwala na sporządzenie nie tylko wymaganych sprawozdań, ale też wielu innych raportów ad hoc. Na pewno dotychczasowe doświadczenia pokazują, że w systemie są wszystkie dane niezbędne do wyliczenia założonych wskaźników, ponieważ tak zostały przygotowane wnioski o przyznanie pomocy, by dane te były pozyskiwane i tak zostały przygotowane aplikacje do wprowadzania danych z wniosków, by dane te były wprowadzone. Dane są więc w systemie, jednak sporządzenie wymaganych sprawozdań na poziomie ARiMR wymaga niejednokrotnie wyciągnięcia pojedynczych zmiennych różnych części systemu i „ręcznego” ich zliczania poza systemem, z wykorzystaniem arkusza Excel lub systemu Access. Wiąże się to z opisaną w cytowanym badaniu praco- i czasochłonnością, a w konsekwencji z ryzykiem popełnienia błędów. W przypadku raportów ad hoc praco- i czasochłonność jest jeszcze większa, bowiem często wymaga do sięgania po zmienne, które nie są predefiniowane jako zmienne sprawozdawcze. W tym celu niezbędna jest współpraca komórek analitycznych ARiMR z tzw. właścicielem/właścicielami zasobu (departamentu/departamentów merytorycznie odpowiedzialnego za dane działanie) i zespołem informatycznym Agencji.

²⁰ Ibidem, s. 361

²¹ Ibidem, s. 362

W ramach PROW 2014-2020 nadal dominuje papierowa wersja wniosku o przyznanie pomocy. W przypadku kilku działań²² stworzona została możliwość aplikowania przez Internet (system e-wniosek), nie jest ona jednak popularna²³, co może wynikać z wymogu osobistego złożenia wniosku o nadanie loginu i kodu dostępu do systemu. Szerzej o wadach obecnego rozwiązania i zaletach wprowadzenia elektronicznej formy wniosku z zastosowaniem generatora piszemy w kolejnym rozdziale. Odwołujemy się przy tym do doświadczeń z wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wprowadzenie elektronicznej formy wniosku z wykorzystaniem generatora zmniejszy liczbę błędów przy wypełnianiu wniosków (walidacja wprowadzanych przez wnioskodawcę danych) i przy ich wpisywaniu do systemu (dzięki likwidacji tego etapu). Wymusi to ponadto sprecyzowanie definicji wymaganych wskaźników monitorowania – na potrzeby walidacji danych (np. określenie jednostek miary).

Poważnym problemem na obecnym etapie wdrażania PROW jest brak aplikacji dla obsługi części działań wdrażanych przez samorządy województw²⁴. Obsługa działań infrastrukturalnych jest już możliwa w systemie OFSA PROW1420, ale wyłącznie w zakresie wprowadzania wniosków o przyznanie pomocy i generowania umów, brak jest natomiast aplikacji umożliwiającej generowanie raportów (prace nad tą funkcjonalnością trwają). W badaniu przeprowadzono wywiady w dwóch samorządach – w obu prowadzona jest podwójna rejestracja danych z wniosków. Dane wprowadzane są we własnych bazach danych w formacie Excel, tworzonych na potrzeby sporządzania sprawozdań, a także na potrzeby bieżącego nadzoru i zarządzania procesem wdrażania. Oba samorządy przewidują tworzenie własnej wyspecjalizowanej aplikacji do obsługi PROW. Jak wyjaśniają przedstawiciele samorządów, w bazach tych gromadzone są „na wszelki wypadek” również te dane z wniosków o przyznanie pomocy, które nie są niezbędne dla celów sprawozdawczych, co wynika z wcześniejszych doświadczeń. Jak powiedziano: *„Dochodzą dane, które od nas zażądała instytucja, dodatkowe zestawienia z dość szybkim terminem wykonania i okazywało się że my takich danych nie mamy. Musieliśmy wracać do dokumentów źródłowych, a to było bardzo uciążliwe i pracochłonne. Nauczeni tym doświadczeniem wprowadzamy bardzo szeroki zakres danych do tej bazy żeby być przygotowanym na różne niespodzianki”*. [SW_1]

W momencie prowadzenia badania samorządy nie dysponowały jeszcze aplikacją „LEADER”, co budzi niepokój pracowników instytucji wdrażających w samorządach. Szczególny niepokój wyrażają te samorządy, które przewidziały wspieranie działań z zakresu RLKS również z ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

Problemem stwierdzonym przez ewaluatorów realizujących ewaluację ex-post w ramach PROW 2007-2013, wskazywanym także przez analityków Agencji było to, że dane dotyczące działań wdrażanych przez samorządy były dostępne jedynie w postaci gotowych zestawień, a nie danych jednostkowych, co ogranicza możliwość prowadzenia analiz. Nie było także możliwości agregowania i analizowania danych dotyczących LSR.

²² Przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej, przyznanie płatności ekologicznej, przyznanie premii pielęgnacyjnej i premii zalesieniowej oraz płatności ONW

²³ Badanie nie przewidywało zbierania opinii beneficjentów i osób bezpośrednio obsługujących wnioskodawców, nie są więc znane dane ilościowe na temat osób korzystających z tej możliwości, ani opinii na ten temat

²⁴ We wrześniu 2016 roku w ARiMR został wdrożony w wersji podstawowej System LSI 2020, który ma zastąpić aplikację LIDER w zakresie obsługi działań wdrażanych przez samorządy województw. Obecnie system jest dostosowywany do obsługi Pomocy technicznej oraz dwóch działań z zakresu PROW 2014-2020 (19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji).

Podobnie bez wyspecjalizowanej aplikacji działa KSOW. Dane z jednostek regionalnych gromadzone są w systemie bazodanowym, który jednak umożliwia z jednej strony przygotowanie wymaganych sprawozdań, z drugiej zaś – dokonywanie szczegółowych analiz przebiegu wdrażania działań.

Zdecydowanie nie rekomendujemy budowy nowego systemu informatycznego. Chociaż modelowo mogłoby się to wydawać dobrym rozwiązaniem, jednakże w naszej opinii zdecydowanie przeważają argumenty negatywne. Biorąc pod uwagę złożoność PROW 2014-2020 oraz systemu jego wdrażania, budowa nowego systemu byłaby przedsięwzięciem bardzo kosztownym, długotrwałym i obciążonym ryzykiem błędów skutkujących opóźnieniami w uruchomieniu systemu. Ponadto, biorąc pod uwagę, że realizacja programu postępuje, wiązałoby się to z koniecznością przeniesienia danych do nowego systemu, wraz ze związanymi z tym procesem ryzykami. W rezultacie zapewne nowy system ruszyłby w praktyce w końcowym okresie wdrażania programu, co stawiałoby zasadniczy znak zapytania wobec sensowności takiego przedsięwzięcia i groziłoby zarzutami o niegospodarne wydatkowanie środków na niego przeznaczonych.

Również dotychczasowe doświadczenia związane z budową złożonych systemów informatycznych na potrzeby administracji publicznej stanowią ważną przestrożę przed podejmowaniem takiej decyzji, jeżeli istnieje możliwość zaspokojenia istniejących potrzeb przez istniejące rozwiązania IT (uwzględniając ich możliwe modyfikacje).

Jak wynika z pozyskanych informacji, w ARiMR planowane jest utworzenie hurtowni danych. To właściwy kierunek, istnieje jednak obawa, że użyteczny efekt zostanie osiągnięty nie wcześniej niż w 2018 roku (jeśli przetarg na wykonanie hurtowni zostanie ogłoszony jeszcze w roku bieżącym). Z tego względu już teraz (niezwłocznie) należy podjąć działania upraszczające tworzenie raportów. Rekomendujemy realizację pierwszej z opcji proponowanych w raporcie z ewaluacji śródkresowej, tj. wprowadzenie możliwości tworzenia raportów definiowanych przez użytkowników z uwzględnieniem przeprowadzenia niezbędnych obliczeń (np. poprzez stworzenie aplikacji raportującej). Pozostałe opcje nie gwarantują istotnego skrócenia czasu przygotowywania raportów. Dodatkowo warunkiem poprawy jakości sprawozdań jest dopracowanie definicji wskaźników (i w ślad za tym pojęć używanych we wnioskach aplikacyjnych) oraz wprowadzenie walidacji wprowadzanych do wniosków danych, co najpełniej gwarantuje elektroniczna postać wniosków o przyznanie pomocy z wykorzystaniem generatora wniosków. Gdyby stworzenie generatora okazało się niemożliwe w krótkim okresie, należy dopracować elektroniczne postaci obecnie stosowanych wniosków poprzez stworzenie list rozwijanych do wypełnianych pól i wprowadzenie wymogu dostarczania wersji elektronicznej, która następnie będzie wczytywana do systemu.

Pilnie potrzebne są moduły raportujące do działań wdrażanych przez samorządy, a także aplikacja „LEADER”, która powinna gwarantować Agencji dostęp do danych jednostkowych.

3.5. Możliwość wykorzystania zewnętrznych źródeł danych w ewaluacji Programu

Jakie zewnętrzne źródła danych powinny być wykorzystywane w ewaluacji Programu, w tym oceny efektu netto?

Podstawowym kryterium przy pozyskiwaniu danych ze źródeł zewnętrznych powinna być możliwość generowania w oparciu o nie wskaźników przydatnych do oceny Programu. Dobór źródeł danych uzależniony jest również od zakresu merytorycznego oceny, który może dotyczyć aspektów ekonomicznych, organizacyjnych, produkcyjnych, środowiskowych i społecznych. Precyzyjne dokonanie podziału na wskazane kategorie często nie jest możliwe, co wynika z wielostronnego oddziaływania czynników objętych oceną. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że pomiędzy

poszczególnymi zakresami merytorycznymi istnieje zróżnicowana co do siły synergia, która pozwala na osiągnięcie zintegrowanych i kompleksowych efektów wdrażania WPR.

Niestety potencjalne zasoby danych są dość rozproszone i często niespójne, co w efekcie utrudnia ich bezpośrednie wykorzystanie. Niemniej jednak pozyskanie danych do oceny Programu ze źródeł zewnętrznych jest możliwe.

Szerokie bazy danych charakteryzujących zamiany w produkcji rolniczej oraz przekształcenia na obszarach wiejskich znajduje się w zasobach **Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)**. Pozwalają one na przeprowadzenie analiz w ujęciu dynamicznym (zmiany w latach) jak również na charakterystykę zróżnicowania przestrzennego ocenianych elementów i procesów. Dane GUS oprócz bezpośredniego wykorzystania umożliwiają również generowanie syntetycznych wskaźników oceny Programu. Jednak ze względu na złożoność systemu i poziom jego agregacji dość utrudnione może być wykonanie w oparciu o te dane oceny efektu netto wdrażania Programu. Pewnym utrudnieniem jest również zmiana niektórych definicji i zakresu merytorycznego pozyskiwania danych. Powoduje to ograniczenia lub wręcz uniemożliwia analizę długich szeregów czasowych dla nielicznej grupy parametrów.

Istotnym źródłem danych jest również **System Rachunkowości Rolniczej FADN** (ang. *Farm Accountancy Data Network*), który swoim zasięgiem obejmuje wszystkie kraje członkowskie UE. W Polsce za jego prowadzenie odpowiada Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie. Bezpośrednim badaniem w systemie FADN objętych jest ponad 12 000 gospodarstw. Uzyskane wyniki są natomiast w pełni reprezentatywne dla ok. 730 000 gospodarstw, czyli ok. 50% ich ogólnej liczby (>1 ha) w kraju. Typologia i klasyfikacja gospodarstw w systemie FADN opiera się na kryterium lokalizacji (4 regiony FADN), wielkości ekonomicznej (standardowa produkcja) i typie rolniczym. Ze względu na przeznaczenie dane gromadzone w systemie FADN mają charakter rachunkowy. Pozwalają więc głównie na ocenę zmian ekonomicznych oraz częściowo organizacyjnych i produkcyjnych. Możliwe jest również ograniczone co do zakresu pośrednie wnioskowanie o efektach środowiskowych i społecznych wdrażania PROW. Podstawową zaletą systemu FADN jest możliwość agregowania danych wg. różnych kryteriów, w tym uczestnictwa w PROW. Precyzyjna metodyka doboru gospodarstw daje bardzo duże możliwości wdrożenia kontrfaktycznej metody oceny (ang. *counterfactual impact evaluation*) i poprzez to umożliwia oszacowanie efektu netto realizacji wybranych instrumentów Programu. Pewne ograniczenie w wykorzystaniu zasobów FADN do ewaluacji PROW stanowi opóźnienie czasowe dostępności wyników systemu, które wiąże się procesem zbierania i szczególniej weryfikacji danych źródłowych

Podstawowymi czynnikami produkcji rolniczej i zarazem ważnymi elementami środowiska przyrodniczego są gleba i woda. Dbłość o ich jakość wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju oraz stanowi istotną składową Programu. Szereg informacji dotyczących gleb (odczyn pH, zawartość makro i mikrośladników, zawartość próchnicy itd.) i jakości wód na terenach użytkowanych rolniczo jest gromadzonych w **Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej (KSChR)**. Struktura KSChR, w skład której wchodzi Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze daje możliwość pozyskania przedmiotowych danych dla obszaru całego kraju. Dodatkowo agregacja części danych z KSChR z bazą danych ARiMR (koordynaty geograficzne) pozwala na określenie efektu netto wdrażania wybranych elementów Programu. Należy jednak mieć świadomość, że duża część danych, którymi dysponuje KSChR nie posiada współrzędnych geograficznych i można je wykorzystać jedynie do analiz przekrojowych, korelacyjnych i dynamicznych (zmiany w czasie). Bezpośrednia możliwość łączenia danych istnieje w ramach monitoringu zasobności gleb w azot i fosfor oraz zanieczyszczenia azotanami wód o profilu glebowym. Uzupełnienie bazy danych KSChR mogą stanowić wyniki „Monitoringu chemizmu gleb ornych Polski”, który jest realizowany przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy

Instytut Badawczy w Puławach na zlecenie **Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ)**. Badanie to stanowi składową Państwowego Monitoringu Środowiska, którego elementem jest również „Monitoring Ptaków Polski”. Ocena liczebności ptaków np. poprzez indeks FBI (ang. *Farmland Bird Index*) jest ważnym wskaźnikiem umożliwiającym scharakteryzowanie wpływu PROW (szczególnie Programu Rolno-środowiskowo-Klimatycznego PRŚK) na utrzymanie i poprawę siedlisk oraz różnorodność biologiczną fauny.

Gromadzenie i zarządzanie informacjami o stanie środowiska przyrodniczego leży w kompetencji **Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ)**. Instytucja ta posiada struktury terenowe i swoim zasięgiem obejmuje cały kraj. Należy mieć na uwadze, że wdrażanie wybranych elementów Programu ukierunkowane jest na obszary gdzie za zarządzanie ochroną przyrody odpowiada GDOŚ np. Natura 2000. W związku z tym integracja zasobów bazodanowych GDOŚ i ARiMR powinno stanowić kluczowy element ewaluacji Programu w kontekście jego oddziaływania na środowisko.

Ważnym elementem PROW jest wsparcie rolnictwa ekologicznego, jako systemu produkcji opartego na naturalnych procesach przyrodniczych i dostarczającego żywności wysokiej jakości. Ze względu na zakres kompetencji znaczy zasób informacji dotyczących certyfikacji gospodarstw oraz danych o producentach w rolnictwie ekologicznym posiada **Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych**.

Pośrednio o intensywności i poziomie rozwoju rolnictwa można wnioskować na podstawie stopnia wykorzystania kwalifikowanego materiału siewnego. Znaczna ilość producentów rolnych stosująca tego typu materiał siewny ubiega się również o specjalne wsparcie z tego tytułu, którego udziela **Agencja Rynku Rolnego (ARR)** i jednocześnie dysponuje danymi o stopniu jego wykorzystania. Instytucja ta również udziela wsparcia dla rolników przystępujących do systemów jakości i w związku z tym dysponuje danymi dotyczącymi wdrażania tego działania.

Dane dotyczące wdrażania systemu jakości, którym jest Integrowana Produkcja Roślin znajdują się także w zasobach **Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN)**. Ponadto instytucja ta dysponuje danymi dotyczącymi jakości materiału siewnego, w tym ekologicznego, poprawności stosowania chemicznych środków ochrony roślin, stanu technicznego opryskiwaczy oraz pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych. Informacje te pozwalają pośrednio wnioskować o intensywności produkcji rolniczej oraz jej oddziaływaniu na środowisko.

Istotnym źródłem danych zewnętrznych mogą być opracowania naukowe, raporty, ekspertyzy i publikacje oraz zasoby bazodanowe przygotowane i gromadzone przez **instytuty badawczo-rozwojowe, instytuty PAN** oraz **uczelnie wyższe**. Dotyczy to szczególnie jednostek zajmujących się problematyką rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ochrony środowiska. Instytucje te w ramach działalności statutowej, programów wieloletnich i projektów badawczych prowadzą często badania o charakterze monitoringowym, w tym również dotyczące analiz efektów realizacji wybranych elementów WPR. Dysponują one również bazami o środowisku i produkcji rolniczej, które można wykorzystać do charakterystyk przekrojowych oraz rozbudowanych analiz statystycznych.

Przydatnym zewnętrznym źródłem danych w ewaluacji Programu mogą być także niezależne badania monitoringowe i analizy przygotowywane przez **organizacje pozarządowe**. Należy jednak mieć na uwadze, że ich przydatność powinna być potwierdzona poprzez pozytywną weryfikację założeń metodycznych i wykorzystanych źródeł danych.

Narzędziem, które w ostatnich latach zyskuje coraz większe znaczenie na etapie kontroli, ewaluacji oraz tworzenia baz danych o produkcji rolniczej i środowisku jest **zdalna teledetekcja**. Na potrzeby ewaluacji Programu można wykorzystać pomiary ze spektrometru MODIS zainstalowanego na satelicie

Terra (NASA). Na podstawie pozyskanych danych możliwe jest określenie różnic w wartości znormalizowanego wskaźnika zieloności NDVI (ang. *Normalized Difference Vegetation Index*) pomiędzy obszarami objętymi i nie objętymi wsparciem. Zróźnicowanie krajobrazu na ocenianych i porównywanych obszarach można ocenić dzięki wykorzystaniu wskaźnika PDI (ang. *Patch Density Index*). Oszacowanie jego wartości możliwe jest w oparciu o analizę zdjęć wykonywanym przez satelity Corin Land Cover i LANDSAT. Dane dostarczane dzięki zdalnej teledetekcji mogą być również bardzo przydatne do określenia efektu netto Programu.

Na etapie ewaluacji wykorzystuje się często studia przypadku (ang. *case study*), które mają za zadanie porównanie stanu i procesu rozwoju jednostek gospodarczych (w tym gospodarstw rolnych) objętych wsparciem i znajdujących się poza nim. Dane do tego typu analiz można pozyskać poprzez **bezpośrednią ankietyzację jednostek objętych badaniem i/lub dostęp do danych archiwalnych**.

W oparciu o wskazane zewnętrzne źródła danych możliwe jest wygenerowanie szerokiego zestawu wskaźników do wielokryterialnej oceny Programu²⁵.

Ocena zmian organizacyjnych

1. Użytkowanie gruntów [ha, %],
2. Przeklasyfikowanie gruntów rolnych na cele nierolnicze (wg klas); [ha],
3. Powierzchnia gospodarstwa [ha],
4. Liczba działek w gospodarstwie [szt.],
5. Średnia powierzchnia działki w gospodarstwie [ha],
6. Cena użytków rolnych [zł·ha⁻¹],
7. Zasobność gleb w składniki mineralne [%],
8. Odczyn gleb [%],
9. Udział odłogów na gruntach ornych [%],
10. Struktura zasiewów [%],
11. Pogłowie zwierząt (w tym gatunków); [szt. fiz.],
12. Obsada zwierząt (w tym gatunków); [DJP·ha⁻¹UR],
13. Intensywność organizacji produkcji zwierzęcej [pkt],
14. Intensywność organizacji produkcji roślinnej [pkt],
15. Intensywność organizacji produkcji rolniczej [pkt],
16. Zużycie nawozów mineralnych i wapna [kg·ha⁻¹UR],

²⁵ Źródło: Matyka M.: 1. Matyka M.: Przegląd wskaźników potencjalnie przydatnych do oceny wpływu WPR na rolnictwo. Studia i Raporty IUNG-PIB, 2016, 47 (21): 25-34.

17. Zużycie nawozów naturalnych i organicznych [$t \cdot ha^{-1}UR$],
18. Sposób przechowywania nawozów organicznych
19. Zużycie środków ochrony roślin [$kg \cdot ha^{-1}UR$, $kg \text{ s.a.} \cdot ha^{-1}UR$],²⁶
20. Wykorzystanie kwalifikowanego materiału siewnego [% pow. zasiewów, $kg \cdot ha^{-1}$],
21. Zatrudnienie osób [$AWU \cdot 100 \text{ ha}^{-1}UR$],²⁷
22. Udział obszarów specyficznych [%],
23. Udział produkcji ubezpieczonej [%],
24. Udział produkcji objętej systemami jakości [%].

Ocena zamian wyników produkcyjnych i ekonomicznych

1. Plony roślin uprawnych [$t \cdot ha^{-1}$],
2. Produkcja mleka [$kg \cdot szt^{-1}$],
3. Produkcja żywca rzeźnego (w podziale na gatunki); [$kg \cdot ha^{-1}UR$],
4. Produkcja jaj [$szt. \cdot nioska^{-1}$],
5. Wartość produkcji [$zł \cdot ha^{-1}$, $zł \cdot kg^{-1}$],
6. Koszty produkcji [$zł \cdot ha^{-1}$, $zł \cdot kg^{-1}$],
7. Opłacalność produkcji [$zł \cdot ha^{-1}$, $zł \cdot kg^{-1}$],
8. Dochód rolniczy netto [$zł \cdot ha^{-1}$, $zł \cdot osobę^{-1}$, $zł \cdot gosp^{-1}$],
9. Produkcja w jednostkach zbożowych [$j.zb. \cdot ha^{-1}$],
10. Wartość produkcji towarowej [$zł \cdot ha^{-1}$, $zł \cdot kg^{-1}$],
11. Udział produkcji towarowej [%],
12. Struktura rodzajowa produkcji towarowej [%],
13. Wartość brutto środków trwałych [$zł \cdot ha^{-1}UR$],
14. Udział dochodu z działalności rolniczej w dochodzie ogółem [%],
15. Wielkość ekonomiczna gospodarstwa (SO); [$zł$],²⁸
16. Struktura wielkości ekonomicznej gospodarstw (SO); [%].

Ocena efektów środowiskowych

²⁶ s.a.-substancji aktywnej

²⁷ AWU- osoba pełnozatrudniona (ang. *Annual Work Unit*), która pracuje w roku 2120 godzin

²⁸ SO – standardowa produkcja (ang. *Standard Output*)

1. Indeks różnorodności Shannon-Weavera [pkt],
2. Wskaźnik równomierności Pielou [pkt],
3. Bilanse azotu, fosforu i potasu [$\text{kg}\cdot\text{ha}^{-1}$],
4. Bilans glebowej materii organicznej [$\text{kg}\cdot\text{ha}^{-1}$],
5. Efektywność wykorzystania składników pokarmowych [%],
6. Emisje gazów cieplarnianych [kg CO_2 ekw.],
7. Wymywanie azotu i potasu do wód [$\text{kg}\cdot\text{ha}^{-1}$],
8. Energochłonność produkcji [$\text{MJ}\cdot\text{ha}^{-1}$, $\text{MJ}\cdot\text{t}^{-1}$],
9. Efektywność energetyczna [$\text{MJ}\cdot\text{MJ}^{-1}$],
10. Wskaźnik pokrycia gleby roślinnością w okresie zimy [%],
11. Udział trwałych użytków zielonych [%],
12. Udział lasów oraz zadrzewień [%],
13. Udział obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody [%],
14. Udział UR wykorzystywanych ekstensywnie [%],
15. Produkcja metodami ekologicznymi [%, ha, szt.],
16. Znormalizowany wskaźnik zieleni (NDVI); [pkt],²⁹
17. Liczebność ptaków na terenach rolniczych (FBI), [pkt],³⁰
18. Udział gleb narażonych na erozję [%],
19. Udział poszczególnych praktyk rolniczych w uprawie roli (np. uprawa bezorkowa), [%],
20. Zróżnicowanie krajobrazu (PDI); [pkt],³¹
21. Ochrona cennych zasobów genetycznych [szt., ha],
22. Produkcja energii odnawialnej [kWh, %].

Ocena przemian społecznych na obszarach wiejskich

1. Wiek właściciela gospodarstwa [lat],
2. Pracujący w rolnictwie [%, osób \cdot 100 ha^{-1} UR],
3. Stopa bezrobocia na wsi [%],

²⁹ NDVI – ang. *Normalized Difference Vegetation Index*

³⁰ FBI - ang. *Farmland Bird Index*

³¹ PDI – ang. *Patch Density Index*

4. Kierujący gospodarstwem z wykształceniem rolniczym [%],
5. Wskaźnik migracji [%],
6. Parytet dochodu rolniczego w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej [%],
7. Korzystanie rolników z usług doradczych [osób, %].

Przedstawiona powyżej kwerenda zewnętrznych źródeł danych oraz wskaźników możliwych do wygenerowania na ich podstawie wskazuje na znaczne rozproszenie zasobów informacji przydatnych do ewaluacji Programu. Podkreślić należy, że dane dotyczące jednego obszaru merytorycznego (np. rolnictwo ekologiczne) nie rzadko znajdują się w kilku instytucjach. Powoduje to często problemy z ich kompatybilnością i wymaga dodatkowych czynności umożliwiających synchronizację i w efekcie wykorzystanie zewnętrznych źródeł danych do ewaluacji PROW.

3.6. Bariery pozyskiwania danych

Czy istnieją bariery prawne, techniczne, organizacyjne w efektywnym pozyskiwaniu danych i zarządzaniu danymi ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych? W przypadku identyfikacji jakichkolwiek barier Wykonawca powinien wskazać możliwe rozwiązania ich likwidacji?

Dane zgromadzone w trakcie badania ewaluacyjnego wskazują, że kwestię barier i trudności w zakresie efektywnego pozyskiwania danych na potrzeby monitorowania oraz na potrzeby ewaluacji Programu należy rozpatrywać w pewnej mierze odrębnie, jako że bariery i problemy odnoszące się do danych służących realizacji tych dwóch zadań nie są tożsame – znacznie poważniejsze trudności dotyczą gromadzenia danych na potrzeby ewaluacji.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie i zarządzanie danymi służącymi do monitorowania Programu, ewaluacja nie wykazała istnienia barier o zasadniczym znaczeniu, które stanowiłyby przeszkodę w prawidłowej realizacji funkcji monitorowania postępów we wdrażaniu PROW 2014-2020. Generalną opinię o systemie pozyskiwania tych danych wyraziła jeden z respondentów, będący doświadczonym urzędnikiem Instytucji Zarządzającej: *„Te dane, z pozyskaniem których mają problemy inne kraje członkowskie, my dostajemy na pstryknięcie palcem.”*

Zidentyfikowano jednak kilka obszarów problemowych, mających negatywny wpływ na efektywność systemu.

W zakresie **rozwiązań prawnych** nie stwierdzono barier o charakterze ustawowym. Należy natomiast wskazać zidentyfikowane w wyniku badania trudności lub zagrożenia związane z legislacją na poziomie rozporządzeń.

Respondenci zasygnalizowali trudności wynikające ze sposobu określenia terminów określonych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 września 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014-2020. Na kwestię tę zwracano uwagę w powiązaniu z obszernością wymaganych danych sprawozdawczych.

Dotyczy to zarówno sprawozdań śródrocznych, jak i sprawozdań rocznych. Zapis § 8 pkt. 2.3 tego rozporządzenia obliguje Instytucję Pośredniczącą do przekazania do Instytucji Zarządzającej sprawozdania śródrocznego w 35 dniu roboczym następującym po dniu, na który sporządzane jest sprawozdanie, podczas gdy zgodnie z § 8 pkt. 1.3 rozporządzenia podmioty wdrażające mają przesłać

swoje sprawozdania do ARiMR w 15 dniu roboczym następującym po dniu, na który sporządzane jest sprawozdanie śródroczne.

Oznacza to, że ARiMR ma 20 dni roboczych na weryfikację otrzymanych sprawozdań, a w razie stwierdzenia błędów na uzyskanie poprawionych sprawozdań od podmiotów wdrażających. Respondenci wskazywali, że termin ten jest zbyt krótki, ze względu na błędy występujące zwłaszcza w sprawozdaniach przesyłanych przez Urzędy Marszałkowskie. Przywoływano przy tym doświadczenia w tym zakresie zwłaszcza w okresie urlopowym, kiedy to nieobecność pracowników Urzędów odpowiedzialnych za raportowanie prowadziła do problemów w terminowym przygotowaniu raportu i podkreślano, że nie zostały jeszcze uruchomione wszystkie działania wdrażane przez te Urzędy, zaś zadaniami związanymi z raportowaniem wszystkich działań zajmują się tam te same osoby, a więc należy liczyć się z tym, że w nadchodzącym okresie problemy związane z terminowym przygotowaniem raportów w zakresie wymagającym wkładów od Urzędów nie będzie malały, a mogą nawet rosnąć. Przypominano, że w poprzedniej perspektywie finansowej termin na przygotowanie sprawozdań śródrocznych wynosił 50 dni roboczych, a więc był o wiele dłuższy.

Ponadto respondenci wskazywali na bliskość terminu na przygotowanie raportu śródrocznego dla Instytucji Zarządzającej, odnoszącego się do danych na dzień 30 kwietnia (termin ten przypada zwykle na 19 czerwca) z terminem przekazania do Komisji Europejskiej przez ARiMR jako Agencję Płatniczą sprawozdania rocznego zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji Europejskiej nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającym zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności, który to termin przypada na 15 lipca.

Jako problem wskazywano także skrócenie o miesiąc w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej terminu przekazania przez ARiMR do Instytucji Zarządzającej sprawozdania rocznego: z 20 kwietnia na 20 marca, podczas gdy termin przedłożenia sprawozdania do Komisji Europejskiej, przypadający na 30 czerwca nie uległ zmianie.

Biorąc pod uwagę charakterystykę systemu informatycznego stosowanego dla PROW 2014-2020 i złożoność systemu wdrażania programu, ewaluatorzy rekomendują powrót do terminów raportowania stosowanych w PROW 2007-2013.

Jako potencjalne zagrożenie dla sprawnego gromadzenia i przekazywania danych respondenci wskazywali zapis § 2 pkt. 1f tego samego rozporządzenia, który stwierdza, że zakres danych niezbędnych do właściwego monitorowania i ewaluacji PROW 2014-2020 obejmuje również dane zawarte w dokumentach składanych przez wnioskodawców lub beneficjentów, innych niż wnioski o przyznanie pomocy i załączniki do nich, wnioski o płatność i załączniki do nich oraz sprawozdania dotyczące realizacji operacji.

Taki blankietowy zapis oznacza ryzyko konieczności zgromadzenia w przyszłości informacji, zawartych w niezdefiniowanych obecnie dokumentach i naturalnie nie przewidzianych na etapie określania systemu gromadzenia danych, co może skutkować nie dającym się wcześniej zaplanować dużym nakładem pracy i opóźnieniami.

Ewaluatorzy rekomendują, aby nie korzystać z tego zapisu bez przeprowadzenia wcześniejszej wnikliwej analizy kosztów i korzyści związanych ze zleceniem zgromadzenia takich danych, przeprowadzonej wspólnie z ARiMR oraz podmiotami wdrażającymi, jeśli miałyby one być włączone w gromadzenie tych danych.

Trzeba również zwrócić uwagę na problem natury prawnej, który odbija się na technicznych trudnościach w gromadzeniu i przetwarzaniu danych, wskazanych w dalszej części tego rozdziału: brak elektronicznej formy wniosków aplikacyjnych i towarzyszących im dokumentów. Aspekt prawny

tego problemu wynika stąd, że forma wniosków jest określona w odpowiednich rozporządzeniach odnoszących się do poszczególnych działań PROW 2014-2020.

Wreszcie wśród sygnalizowanych zagrożeń związanych z regulacjami prawnymi znalazła się kwestia przepisów odnoszących się do danych osobowych oraz praw autorskich, co może powodować trudności w gromadzeniu dobrych praktyk w ramach sieci KSOW, na co wskazują doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej. Przepisy te wymagają uwzględnienia odpowiednich postanowień w umowach odnoszących się do pozyskiwania takich materiałów, trudno jednak uznać, aby stanowiło to barierę w zgromadzeniu odpowiednich zasobów informacyjnych.

Analiza **problemów technicznych** związanych z gromadzeniem i zarządzaniem danymi na potrzeby monitoringu prowadzi do wniosku, że zidentyfikowane trudności są przede wszystkim konsekwencją następujących czynników:

- Bardzo duża liczebność beneficjentów PROW, zwłaszcza w przypadku części działań, co w sposób nieunikniony oznacza ogromną ilość danych, które muszą znaleźć się w systemie; w połączeniu ze stosowanymi raczej mało zaawansowanymi narzędziami informatycznymi (arkusz kalkulacyjny Excel, bazy danych w Access) powoduje to 'ociężałość' systemu i dużą pracochłonność przetwarzania zawartych w nim danych.
- Brak elektronicznej formy wniosków i towarzyszących im dokumentów, co oznacza konieczność ręcznego wprowadzania ogromnej ilości danych do systemu, co również przyczynia się do dużej pracochłonności oraz powoduje ryzyko powstawania błędów przy wprowadzaniu danych.
- Tworzenie systemu w drodze modyfikacji i rozbudowy wcześniej istniejącego systemu stosowanego dla PROW 2007-2013, co powoduje, że ma on charakter swojego rodzaju układanki ('puzzle'); korzystanie z niego wymaga więc świetnej orientacji w konstrukcji systemu i nie jest praktycznie możliwe rozwiązanie, którego potrzebę zgłaszają respondenci z Ministerstwa Rolnictwa, polegające na samodzielnym uzyskiwaniu danych z systemu przez osoby nie mające biegłości w korzystaniu z niego.

Biorąc pod uwagę obecny kształt systemu informatycznego oraz charakterystykę PROW, ewaluatorzy proponują wprowadzenie elektronicznej formy wniosków aplikacyjnych w jak najszerszym zakresie. Respondenci podawali jako kluczowe przyczyny braku takiego rozwiązania duże zróżnicowanie działań i trybów udzielania pomocy oraz potrzebę zapewnienia beneficjentom możliwie łatwego dostępu do wsparcia. Uznając wagę wskazywanych przyczyn braku formy elektronicznej składania wniosków, należy jednak zauważyć, że zróżnicowanie działań nie powinno stanowić istotnej przeszkody technicznej dla takiej modyfikacji systemu, zwłaszcza jeśli zostałaby wprowadzona w pierwszym etapie tylko w odniesieniu do niektórych działań.

Z kolei wzgląd na wygodę beneficjentów też nie powinien stanowić przesłanki do rezygnacji ze stosowania form elektronicznych w odniesieniu do działań, których beneficjentami są podmioty inne niż rolnicy, gdyż podmioty te niewątpliwie dysponują odpowiednimi możliwościami technicznymi oraz doświadczeniem. Forma elektroniczna wniosków aplikacyjnych stosowana jest w programach finansowanych z funduszy strukturalnych i nie ma sygnałów wskazujących, aby była to bariera w korzystaniu z tych programów czy to przez samorządy terytorialne, czy też przedsiębiorców lub organizacje pozarządowe.

Co prawda tego typu podmioty stanowią pod względem liczebności tylko niewielką część beneficjentów PROW, jednak przynajmniej w przypadku niektórych działań to rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie błędów popełnianych przy wprowadzaniu danych i zmniejszenie pracochłonności oraz przyspieszenie procesu gromadzenia i przetwarzania danych, co powinno mieć istotne znaczenie

biorąc pod uwagę, że generalnie właśnie działania skierowane do podmiotów innych niż rolnicy mają bardziej złożoną strukturę wdrażania, skutkującą pewnymi problemami organizacyjnymi, o których mowa poniżej.

Po przetestowaniu funkcjonowania formy elektronicznej składania wniosków na działaniach, o których mowa powyżej, jeżeli wyniki okażą się pozytywne, warto wprowadzić elektroniczną formę aplikowania jako opcjonalną dla działań, których beneficjentami są rolnicy. Jeśli przynajmniej część beneficjentów będzie z niej korzystać, będzie to korzystne z przyczyn wskazanych wyżej. Biorąc zaś pod uwagę rosnącą powszechność korzystania z komunikacji elektronicznej można liczyć, że zainteresowanie tą formą aplikowania będzie rosnąć. Można też rozważyć wprowadzenie możliwości skorzystania przez rolników z pomocy Ośrodków Doradztwa Rolniczego w aplikowaniu o wsparcie z wykorzystaniem formularzy elektronicznych. Przydatne będą doświadczenia z rozwiązań wdrożonych już w ramach działań powierzchniowych w tym zakresie.

Analiza **trudności organizacyjnych** związanych z pozyskiwaniem i przetwarzaniem danych na potrzeby monitoringu wskazuje, że większość z nich stanowi bezpośrednią pochodną złożoności Programu oraz specyfiki stosowanych rozwiązań IT.

Pozyskiwanie oczekiwanych danych wymaga często zaangażowania pracowników z różnych komórek ARiMR (a także – w zależności od specyfiki danego zapotrzebowania - instytucji wdrożeniowych) i dokonywane jest przy wykorzystaniu mało zautomatyzowanych metod. Nakład pracy i czasu jest więc bardzo duży, dodatkowo pozyskiwanie danych z systemu musi z reguły odbywać się w nocy, aby nie zakłócać realizacji przez system IT bieżących zadań. W rezultacie przygotowanie informacji odpowiadających na bardziej złożone zapotrzebowania na dane wymaga długiego czasu, co jest krytykowane przez respondentów z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Respondenci wskazywali też na kwestię błędów we wprowadzanych danych, przy czym przytaczane przykłady dotyczyły działań wdrażanych przez Urzędy Marszałkowskie. Przyjęta metoda ręcznego wpisywania danych z wniosków do systemu IT oczywiście powoduje ryzyko powstawania błędów, które mogą być trudne do zauważenia na dalszych etapach.

Aby zminimalizować wskazane problemy, należałoby w pierwszej kolejności zdefiniować ostatecznie zestaw danych niezbędnych dla celów monitoringu. Zestaw ten nie powinien być następnie modyfikowany bez naprawdę bardzo poważnego uzasadnienia.

Należy również ograniczyć do pełnego minimum zapytania o charakterze ad hoc. Dobrze określony zestaw danych monitoringowych powinien być zupełnie wystarczający do właściwego zarządzania programem, zaś zapytania ad hoc dezorganizują pracę osób odpowiedzialnych za gromadzenie i przetwarzanie danych, a postulat niektórych respondentów dotyczący dostępu do danych pierwotnych i wynikającej stąd możliwości samodzielnego pozyskiwania danych, które ich interesują, nie jest niestety możliwy do spełnienia.

Ważne byłoby wprowadzanie informatyzacji procesu składania wniosków, o czym mowa powyżej.

Respondenci sygnalizowali również problemy związane z brakiem jednoznacznych i precyzyjnych definicji niektórych wskaźników. Jeśli problem taki zostanie zidentyfikowany przez osoby odpowiedzialne za wprowadzenie danych, zostaje zgłoszony do Instytucji Zarządzającej, która wydaje odpowiednie interpretacje. W ten sposób problem zostaje rozwiązany (jeśli interpretacja jest wystarczająco precyzyjna). Trudności takie powodują jednak opóźnienia we wprowadzaniu danych, mogą też skutkować koniecznością ponownego wprowadzenia danych, jeśli pierwotnie stosowano błędną definicję.

Respondenci stwierdzali przy tym, że problemy dotyczące rozumienia poszczególnych wskaźników ujawniają się z reguły wówczas, gdy przystępuje się do wprowadzania odpowiednich danych, trudno

je przewidzieć na etapie projektowania wskaźników. Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie działania zostały już uruchomione, należy się liczyć z tym, że problemy takie będą się nadal pojawiać.

Wyrażone zostały również obawy, że mogą mieć miejsce przypadki, kiedy różne osoby wprowadzające dane rozumieją dany wskaźnik (nieco) inaczej, nie mając jednak wątpliwości co do prawidłowości swojej interpretacji. Wskazywano również, że brak sprecyzowanej definicji wskaźników może skutkować sytuacjami, kiedy to osoby z zewnątrz (np. ewaluatorzy) będą przyjmować odmienną definicję takiego wskaźnika niż osoby wprowadzające dane. Oba wskazane problemy będą prowadzić do błędów na etapach agregacji danych i/lub wnioskowania.

Aby zminimalizować wskazane niebezpieczeństwa, powinno się ściśle opisywać definicje danych, objętych systemem monitorowania, stosując to podejście nawet do wskaźników, które dla osób mających doświadczenie w realizacji PROW są oczywiste, tak aby zapewnić jednolitość ich rozumienia przez wszystkich zaangażowanych w prowadzenie systemu gromadzenia i przetwarzania danych oraz osoby korzystające z takich danych.

Dla bieżącego rozwiązywania problemów organizacyjnych wskazanych powyżej rekomenduje się również stworzenie forum regularnych spotkań osób zaangażowanych z proces wprowadzania i przetwarzania danych ze wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji Programu oraz kluczowych 'odbiorców' danych z Instytucji Zarządzającej. Może to przybrać formę Grupy roboczej ds. monitoringu.

Spotkania takie powinny służyć celom szkoleniowym, gdy zostaną zidentyfikowane takie potrzeby (np. w związku z pojawiającymi się błędami), ustalaniu jednolitego rozumienia wskaźników, jak wreszcie dobremu wzajemnemu zrozumieniu pomiędzy poszczególnymi interesariuszami procesu monitoringu. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny ze względu na wskazywaną wcześniej złożoność systemu IT i wynikające stąd obciążenia związane z pozyskiwaniem danych. Wywiady z respondentami wskazują, że świadomość tych obciążeń nie jest wystarczająca u części interesariuszy.

Jeśli chodzi o bariery odnoszące się do efektywnego pozyskiwania danych na potrzeby ewaluacji PROW 2014-2020, do trudności i problemów zaprezentowanych powyżej dochodzą kolejne, związane zwłaszcza z **pozyskiwaniem danych potrzebnych do oceny efektów wsparcia**, w szczególności przy zastosowaniu metod ewaluacji kontrfaktycznej.

Podstawowym problemem prawnym w tym zakresie jest brak obowiązku prowadzenia rachunkowości przez rolników. Stanowi to bardzo poważne ograniczenie w pozyskiwaniu danych ekonomiczno-finansowych na cele ewaluacji kontrfaktycznej działań, których beneficjentami są rolnicy, a więc najważniejsza grupa docelowa Programu.

Ewaluatorzy zakładają, że w najbliższych latach nie nastąpi zmiana sytuacji prawnej w tej dziedzinie z powodów odnoszących się ogólnej polityki fiskalnej państwa w sektorze rolnictwa, toteż nie formułują rekomendacji w tym zakresie.

O możliwych metodach pozyskiwania danych odnoszących się do efektów finansowych interwencji w odniesieniu do tej grupy docelowej mowa w dalszej części rozdziału.

W wywiadach pojawiła się również kwestia utrudnień w wykorzystywaniu dla celów oceny danych odnoszących się do poszczególnych gospodarstw, wynikająca z traktowania numeru producenta rolnego oraz numeru ewidencyjnego działki rolnej jako danych osobowych. Powoduje to konieczność stosowania rygorów wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych przez instytucje zewnętrzne uzyskujące takie dane, np. instytuty naukowo-badawcze.

Wydaje się, że istotnie interpretacja polegająca na uznawaniu wskazanych danych za dane osobowe może budzić wątpliwości jako nadmiernie szeroka. Proponujemy więc wystąpienie Instytucji Zarządzającej do Głównego Inspektora Danych Osobowych w tej sprawie.

Respondenci wskazywali także na problemy związane z zakresem danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Pierwszy z nich wiąże się z tym, że ważne dla celów oceny dane GUS dotyczące sektora rolnictwa gromadzone są zbyt rzadko - w latach, kiedy prowadzone są spisy rolne, które w tym stuleciu miały miejsce w roku 2002 i 2010. Ponadto wskazano, że gromadzone dane charakteryzują się niewystarczającą dokładnością przestrzenną na potrzeby niektórych analiz, np. odnoszących się do wpływu praktyk rolniczych finansowanych w ramach niektórych działań PROW na stan gleb.

Trudno oczekiwać, że GUS istotnie zwiększy częstotliwość spisów rolnych ze względu na poziom ich kosztów i złożoności organizacyjnej, jednak warto nawiązać zinstytucjonalizowaną współpracę z Urzędem. Respondenci przywoływali tu model stosowany przez Ministerstwo Rozwoju. Dzięki temu będzie możliwe ustalenie, czy i na ile GUS może zmodyfikować zakres i częstotliwość pozyskiwania danych o szczególnym znaczeniu dla oceny efektów PROW. Można przypuszczać, że pewne związane z takimi zmianami koszty mogłyby być pokrywane z pomocy technicznej (na zasadzie zakupu danych).

Jeśli chodzi o bariery techniczne, to należy podkreślić, że gromadzenie dodatkowych danych do celów ewaluacji w systemie gromadzenia danych PROW będzie naturalnie zwiększać obciążenie systemu, tym samym powiększając znaczenie problemów technicznych, o których była mowa wcześniej.

W obszarze barier organizacyjnych podstawowy problem to brak zdefiniowania pełnego katalogu danych niezbędnych do oceny stopnia realizacji celów Programu. Z wywiadów wynika, że dotyczy to w szczególności takich dziedzin jak innowacyjność, cele klimatyczne, cele środowiskowe.

Dopiero po precyzyjnym ustaleniu, jakie dane są potrzebne, a jednocześnie możliwe do uzyskania, można określić sposób ich pozyskiwania i następnie ewentualnie wprowadzić do systemu monitorowania i sprawozdawczości. Należy przy tym pamiętać o potrzebie precyzyjnego określenia sposobu pomiaru ustalonych wskaźników, aby trafnie określić, jakie dane powinny być gromadzone (por. uwagi wcześniejsze na ten temat).

Ewentualne określenie dopiero pod koniec okresu wdrażania lub po jego zakończeniu zapotrzebowania na dane pochodzące z dokumentów od beneficjentów, ale nie wprowadzane wcześniej do systemu, spowoduje konieczność powrotu do dokumentów papierowych, co będzie stanowiło bardzo duże obciążenie dla odnośnych instytucji i będzie skutkowało opóźnieniem w pozyskaniu danych (a w części działań, z uwagi na bardzo dużą liczbę beneficjentów jest w zasadzie niemożliwe).

Dla celów ewaluacji, przede wszystkim ewaluacji kontrfaktycznej, niezbędne jest zgromadzenie danych nie tylko dotyczących realizowanych projektów (które powinny znajdować się w systemie służącym dla celów monitoringu i sprawozdawczości), ale szerszego zestawu danych, umożliwiających pomiar i ocenę efektów interwencji. Chodzi przy tym nie tylko o pomiar zmian zachodzących u beneficjentów, ale i w odpowiednio dobranych grupach kontrolnych analogicznych podmiotów nie korzystających ze wsparcia, czy też pomiar odpowiednich parametrów stosownie określonych obszarów przestrzennych.

W celu uzyskania jak najbardziej wiarygodnych i rzetelnych wyników oceny kontrfaktycznej, byłoby pożądane podjęcie działań służących gromadzeniu odpowiednich danych już w okresie uruchamiania poszczególnych działań. Dzięki temu nastąpiłaby minimalizacja problemów związanych ze zgromadzeniem danych, które – jeśli cały proces zostałby uruchomiony dopiero w momencie ewaluacji końcowej (ex-post), mogą uniemożliwić prawidłową realizację takiej oceny.

Gromadzenie takich danych wykracza poza ramy i możliwości systemu prowadzonego przez ARiMR we współpracy z instytucjami wdrożeniowymi.

Wydaje się, że najlepiej byłoby oprzeć system gromadzenia i analizy danych na potrzeby ewaluacji kontrfaktycznej na odpowiednich instytutach naukowo-badawczych. Takie propozycje były zgłaszane w trakcie wywiadów. Jednym z kluczowych partnerów powinien być Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Prowadzi on w Polsce system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych FADN, który wobec wskazanego wcześniej braku obowiązku prowadzenia rachunkowości przez rolników stanowi praktycznie jedyne źródło danych z tego zakresu. Zinstytucjonalizowana współpraca z IERiGŻ dotycząca oceny efektów PROW w zakresie, do którego można i należy wykorzystać dane gromadzone w FADN jest niezbędna dla zapewnienia efektywności takiej oceny.

Warto również rozważyć możliwość wykorzystania na rzecz ewaluacji PROW panelowych badań terenowych, które były prowadzone cyklicznie w Zakładzie Polityki Społecznej i Regionalnej IERiGŻ. Ostatnie takie badanie miało miejsce w roku 2011. Badania obejmowały stałą próbę wsi i obejmowały w tych wsiach wszystkie gospodarstwa rolne oraz pozostałe gospodarstwa domowe. Kontynuacja tych badań, z pogłębionym uwzględnieniem kwestii istotnych dla oceny wpływu odpowiednich działań PROW, niewątpliwie stanowiłaby cenne źródło danych ewaluacyjnych.

Warto również wykorzystać doświadczenia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie tzw. Barometru innowacyjności. Chodzi o wieloletni cykl badań firm korzystających ze wsparcia PARP, służący gromadzeniu i analizie danych pozwalających w sposób pogłębiony i systematyczny ocenić efekty tego wsparcia.

Prowadzenie takich badań, które powinny objąć próby rolników oraz przetwórców korzystających z PROW mogłoby zostać powierzone również IERiGŻ np. w ramach modyfikacji lub rozszerzenia programu wieloletniego.

Dobrym przykładem już zainicjowanej współpracy służącej gromadzeniu i analizie danych mających znaczenie dla oceny efektów PROW jest podana przez jednego z respondentów współpraca z Instytutem Przyrodniczo-Technicznym w Falentach dotycząca oceny efektów funkcjonowania pakietu rolno-środowiskowo-klimatycznego.

Generalnie rekomendujemy szerokie włączenie instytutów badawczych, zwłaszcza podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w gromadzenie i bieżącą analizę danych służących ocenie efektów PROW. Takie podejście zostało zaproponowane w trakcie wywiadów i po części już ma miejsce. Pozwoliłoby ono na systematyczne gromadzenie danych i dzięki temu zapewniłoby znacznie bardziej solidną bazę informacyjną służącą dogłębnej ewaluacji efektów programu, niż jest to możliwe w sytuacji, gdy dane – w szczególności dane kontrfaktyczne – są uzyskiwane dopiero w trakcie badania ewaluacyjnego. Przy takim rozwiązaniu zamawiana po zakończeniu realizacji PROW ewaluacja ex-post opierałaby się na już wcześniej zgromadzonych i analizowanych na bieżąco danych i koncentrowałaby się na meta-analizie i ostatecznej kompleksowej ocenie efektów interwencji, a także oczywiście na ewaluacji innych aspektów programu.

Dodatkowo takie podejście dawałoby możliwość korzystania z wyników prac instytutów jeszcze w trakcie realizacji Programu, np. w pracach nad ewentualnymi zmianami (choć oczywiście duża część efektów interwencji będzie mogła być obserwowana dopiero w perspektywie kilkuletniej), a ponadto powinno ono służyć rozwojowi prac naukowo-badawczych prowadzonych przez zaangażowane instytuty.

Wreszcie należy podkreślić, że potrzebne jest już na tym etapie zintensyfikowanie prac służących dobremu przygotowaniu do ewaluacji, zwłaszcza z zastosowaniem metod kontrfaktycznych. Dobrym forum do inicjowania i koordynacji tych prac jest Grupa ds ewaluacji. Dotychczas jest ona mało aktywna. Należy wprowadzić praktykę regularnych spotkań grupy, np. raz na kwartał i wykorzystać to forum do wymiany doświadczeń, w tym wypracowanych lub obecnie uzyskiwanych przez instytucje

wykorzystujące fundusze strukturalne, a w szczególności Ministerstwo Rozwoju. Warto również włączyć w prace grupy ekspertów zewnętrznych, m.in. z odpowiednich instytutów badawczych.

3.7. System instytucjonalny ewaluacji i monitoringu

Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie sprawozdawczości, monitorowania i ewaluacji są użyteczne w kontekście bieżącego zarządzania programem?

Tak jak w poprzednim okresie programowania za ewaluację PROW 2014-2020 jest odpowiedzialna Instytucja Zarządzająca (MRiRW). Analizy mają być prowadzone przez podmioty zewnętrzne i wewnętrzne. Konieczna jest współpraca pomiędzy Agencją Płatniczą (ARiMR), a pozostałymi jednostkami wdrażającymi poszczególne działania PROW 2014-2020, chociażby w celu gromadzenia danych. Powołana została Grupa Zarządzająca Ewaluacją (GZE), której pracami kieruje IZ. Jej głównym zadaniem jest proponowanie tematów ewaluacji przy częściowych ocenach PROW 2014-2020. Ponadto ma ona opiniować roczne plany oceny. Ciekawym rozwiązaniem jest skład GZE – są to nie tylko przedstawiciele Instytucji Zarządzającej, Agencji Płatniczej, ale i także Komitetu Monitorującego, Samorządów Województw, Głównego Urzędu Statystycznego, jednostek naukowo-badawczych i innych wyznaczonych przez IZ. Dodatkowo, na potrzeby prowadzonych badań mogą, w zależności od potrzeb, powstawać grupy tematyczne składające się z ekspertów z danej dziedziny.

Na podstawie poprzednich doświadczeń w proces ewaluacji ma być bardziej zaangażowany Komitet Monitorujący PROW 2014-2020, którego wybrani do GZE członkowie mają za zadanie identyfikować i rekomendować obszary badawcze oraz weryfikować proces wdrażania rekomendacji powstałych w wyniku prowadzenia częściowych ocen Programu. Ponadto nadal jest podtrzymywana ścisła współpraca z innymi jednostkami, które gromadzą liczne dane na potrzeby swoich statutowych zadań, a związane z wdrażaniem działań Programu. Wśród nich znajduje się GUS i instytuty badawcze oraz inne jednostki resortowe zajmujące się wdrażaniem funduszy unijnych. Dostrzeżono również nową rolę beneficjentów Programu, którzy nie są już tylko osobami udzielającymi odpowiedzi na pytania stawiane przez ewaluatorów, ale i także są postrzegani jako odbiorcy wyników ewaluacji. Dzięki takiemu partycypacyjnemu podejściu jest możliwe skonfrontowanie wyników uzyskanych z analizy danych statystycznych z rzeczywistymi efektami działań odczuwanymi bezpośrednio przez ich odbiorców.

Nadal największy zakres obowiązków w ewaluacji Programu ma Instytucja Zarządzająca. Jej głównym zadaniem jest pozyskiwanie odpowiednich danych, a także organizacja procesu ich przetwarzania. Ma ona również obowiązek przygotowywać Plan ewaluacji oraz modyfikować go w zależności od pojawiających się potrzeb. Ponadto jest zobowiązana do rozpowszechniania wyników prowadzonych badań ewaluacyjnych dotyczących całego Programu, czy też poszczególnych działań. Musi również współpracować z Krajową Jednostką Oceny (KJO), funkcjonującą przy Ministerstwie Rozwoju, odpowiedzialną za ewaluację związaną z obszarami zawartymi w Umowie Partnerstwa oraz za badania o charakterze horyzontalnym. Jednak to ostatecznie IZ finansuje, projektuje i zleca badania ewaluacyjne lub wykonuje je samodzielnie.

Niezależnie od dużej roli MRiRW we wdrażaniu Programu bardzo duża odpowiedzialność w prowadzeniu ewaluacji spoczywa na Agencji Płatniczej, która posiada liczne możliwości gromadzenia danych. Z jednej strony są to dane z wniosków składanych przez beneficjentów, zawierane umowy, wydawane decyzje. Z drugiej są to informacje o uzyskanych wskaźnikach produktów i rezultatów.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 roku zostały precyzyjnie określone dane niezbędne do właściwego monitorowania i ewaluacji Programu.³² Oprócz wyżej wymienionych dokumentów podstawą analiz mogą być również załączniki do wniosków o przyznanie pomocy i o płatność, sprawozdania i inne dokumenty składane przez beneficjentów związane z realizacją operacji oraz dokumentacja pokontrolna (które jednak dostępne są wyłącznie w wersjach papierowych w miejscu składania wniosków). Tak szeroki zakres dokumentów poddawanych analizie przez ewaluatorów pozwoli na pełny monitoring od momentu planowania do zakończenia operacji. Do tej pory za główne dokumenty uważano wnioski składane przez beneficjentów, często inne efekty działań, dodatkowo wykazywane w sprawozdaniach, były gromadzone w systemach, ale nie zawsze wykorzystywane w ewaluacji.

Osobna kwestia w ocenie PROW 2014-2020 dotyczy podejścia LEADER, w ramach którego funkcjonujące Lokalne Grupy Działania (LGD) realizują Lokalne Strategie Rozwoju (LSR). LGD nie będą już tylko oceniane przez podmioty zewnętrzne, mają obecnie obowiązek samooceny, co niewątpliwie ułatwi kompleksową i sprawną oceną LEADERA z poziomu krajowego.

W celu zapewnienia kontroli nad postępami PROW 2014-2020 przyjęto zasadę składania do Komisji Europejskiej corocznych sprawozdań zawierających kwestie związane z wydatkowaniem funduszy na poszczególne działania, realizacją zakładanych wskaźników produktów i rezultatów.

Wnioski z analiz przedstawione w niniejszym raporcie są kompatybilne z wnioskami zawartymi w Ocenie ex-ante PROW 2014-2020.³³ ARiMR jako jednostka płatnicza posiada największy dostęp do danych, dlatego też stworzenie tzw. hurtowni danych umożliwi szybkie pozyskiwanie informacji o stopniu wdrożenia danego działania. Przyczyni się zatem do sprawnego monitorowania Programu i prowadzenia badań ewaluacyjnych przez MRiRW. Jest szansa na to, że powstanie praktyczne narzędzie do automatycznego pobierania danych.

W założeniach PROW 2014-2020 zwrócono także uwagę na ważny aspekt, jakim są zasoby kadrowe, które sprawdziły się w perspektywie 2007-2013, jednak stale wymagają kształcenia. Ma ono być zapewnione przez ścisłą współpracę z KJO, udział w szkoleniach i konferencjach oraz gromadzenie publikacji związanej z ewaluacją. Ponadto podkreśla się współpracę pracowników z innym jednostkami zajmującymi się wdrażaniem Programów Operacyjnych, a także z ośrodkami akademickimi i ekspertami zewnętrznymi. Wszystkie te założenia świadczą o wysokim poziomie rozumienia ewaluacji jako procesu, który ma służyć również edukacji w dziedzinie wdrażania inicjatyw, a nie tylko spełnienia biurokratycznych wymogów.

Przyjęte rozwiązania organizacji systemu monitoringu i ewaluacji PROW 2014-2020 wydają się być na obecną chwilę optymalne. W przypadku Polski zastosowany został model skupienia monitoringu i ewaluacji w wyodrębnionym osobno wydziale w ramach Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W Irlandii zastosowano model rozproszenia ewaluacji i monitoringu nie tylko na kilka wydziałów ministerstwa rolnictwa, ale i na komórki w innym resorcie. Monitoring i ewaluacja PROW są koordynowane głównie (poza LEADERem) przez agencję płatniczą, choć cały proces jest niezwykle rozproszony – stworzono bowiem w kilku departamentach ministerstwa rolnictwa po jednym etacie dla potrzeb prowadzenia polityki ewaluacyjnej i monitoringu PROW. W opinii przedstawiciela tamtejszego Komitetu Monitorującego nie jest to dobre rozwiązanie, gdyż cały proces odbywa się w sposób mało skoordynowany, przede wszystkim zaś brakuje w nim stałej komunikacji między osobami prowadzącymi monitoring (część agend odpowiedzialnych za wdrażanie PROW jest rozproszona

³² 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.

³³ Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa, 12 maja 2014 roku.

w oddziałach powiatowych). Działania LEADER są z kolei monitorowane przez wyodrębnioną komórkę w innym resorcie – Ministerstwie ds. Środowiska, Rozwoju Lokalnego i Samorządu Terytorialnego, co dodatkowo komplikuje cały system. Przyjęte w Polsce rozwiązanie w postaci skupienia działań ewaluacyjnych i monitorujących w wyodrębnionym wydziale jest bardziej ergonomiczne i efektywne.

4. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Badanie prowadzi do konkluzji, że przyjęte rozwiązania w zakresie sprawozdawczości, monitorowania i ewaluacji są użyteczne w kontekście bieżącego zarządzania programem. Gwarantują one bowiem gromadzenie niezbędnych danych i ocen, służących uzyskiwaniu wiedzy o stanie wdrażania programu, a także o jego wpływie na rozwój obszarów wiejskich. Stwierdzono jednak pewne możliwości udoskonalenia działania tych rozwiązań, ponieważ jednak wiążą się one wyłącznie z obszarami zidentyfikowanymi w ramach poszczególnych problemów badawczych opisywanych wyżej, przedstawiamy je obecnie w formie podsumowania wyników badania.

Przyjęte na potrzeby oceny efektywności wszystkich unijnych PROW wspólne pytania ewaluacyjne są szerokie, obejmując jak się wydaje najważniejsze obecnie trendy obecne na obszarach wiejskich Europy. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w niektórych miejscach są one nazbyt szeroko postawione, grożąc różnymi sposobami interpretacji tychże pytań na poziomie krajowym, w związku z np. różnymi tradycjami definiowania pewnych zjawisk społecznych i gospodarczych. Mimo to uważamy, że **zestaw wspólnych pytań ewaluacyjnych jest w zasadzie pełny i pozwala w pełny sposób ocenić efektywność PROW w kontekście założonych celów.**

Podjęta przez Polskę decyzja o wyborze dodatkowych wskaźników krajowych w naszej ocenie była decyzją właściwą, głównie dlatego, że wspólne wskaźniki przygotowane i rekomendowane przez Komisję Europejską są niewystarczające do udzielenia pełnej odpowiedzi na pytania ewaluacyjne odnoszące się do Programu.

W niewielu państwach/regionach UE zdecydowano się na dodatkowe wskaźniki krajowe/regionalne. Tak stało się, prócz Polski, w niektórych regionalnych PROW we Włoszech (np. Emilia Romagna, Toskania), czy w Badenii-Wirtembergii. W tych przypadkach stosowano je do wybranych pytań ewaluacyjnych, w szczególności w sytuacji, gdy na poziomie regionalnym nie były dostępne odpowiednie dane. Badana tu Irlandia przewidziała dopiero w późniejszym okresie ewentualne rozważenie możliwości wprowadzenia dodatkowych wskaźników, jednak na chwilę obecną w opinii przedstawicieli tamtejszych instytucji wdrażających PROW nie ma takiej potrzeby – wskaźniki komisyjne są wystarczające do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. Podobnie rzecz miała się w Portugalii. W powziętych w trakcie badań opiniach ekspertów z European Network for Rural Development Komisja Europejska w 2017 roku będzie bardzo silnie promowała (wymuszała?) na krajach członkowskich stworzenie wskaźników krajowych dla potrzeb monitorowania PROW.

Dodatkowe wskaźniki krajowe wymagają zdefiniowania oraz określenia (skwantyfikowania). Proces tworzenia definicji i wartości docelowych winien być skonsultowany z odpowiednimi instytucjami naukowo – badawczymi. Z drugiej strony tropy prowadzące do tych definicji znajdują się w formularzach sprawozdawczych i powiązanych z nimi formularzy wniosków o przyznanie pomocy. Formalnie ich jednak nie wypracowano.

Brak definicji wskaźników powoduje ich rozczłonkowanie na wiele różnych przekrojów, co znacząco zwiększa ilość danych zbieranych od beneficjentów, niejako „na zapas”. System monitorowania przez to staje się niebywale przeładowany ilością zbieranych informacji, z których część jest niepotrzebna.

Przyjęte przez Polskę wskaźniki krajowe cechuje bardzo wysoka weryfikowalność, mierzalność, lecz pewne uwagi zgłoszono do niektórych wskaźników odnośnie ich precyzyjności, adekwatności oraz ich

znaczenia dla możliwości udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne. Była to jednak relatywnie niewielka grupa wskaźników.

Stwierdziliśmy pewną liczbę uwag dotyczących przyjętych wskaźników służących monitorowaniu PROW 2014-2020. Uwagi te związane są zarówno z niedoskonałościami ustalonych wskaźników, jak i mają charakter sugestii dodania kolejnych wskaźników. Część z nich pokrywa się z uwagami i rekomendacjami zgłoszonymi już na etapie oceny ex-ante tego Programu, część zaś nie została w trakcie tejże oceny zauważona i zgłoszona. Łączna liczba tych uwag nie jest jednak duża, a zdecydowana większość z tych zastrzeżeń ma charakter polemiczny i dotyczy sytuacji, gdzie wskaźnik nie do końca adekwatnie lub precyzyjnie oddaje istotę sprawy zawartą w celu szczegółowym, a w konsekwencji – nie do końca jest przydatny do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne Komisji Europejskiej.

W raporcie pokazano grupę czterech pytań ewaluacyjnych, odpowiedzi na które mogą być utrudnione ze względu na relatywnie niewielką ilość wskaźników im przypisanych, ich brak lub wewnętrzne wady tych wskaźników.

Jeśli chodzi o **pozyskiwanie i zarządzanie danymi służącymi do monitorowania Programu**, ewaluacja nie wykazała istnienia barier o zasadniczym znaczeniu, które stanowiłyby przeszkodę w prawidłowej realizacji funkcji monitorowania postępów we wdrażaniu PROW 2014-2020. Jednak w systemie monitoringu stwierdzono trudności wynikające z obszerności sprawozdań w kontekście terminów określonych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 września 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014-2020. Zidentyfikowana została również **spora grupa problemów technicznych utrudniających monitorowanie i ewaluację** (olbrzymie obciążenie wielką liczbą danych systemów informatycznych, przy braku digitalizacji procesów aplikacyjnych, komplikacja systemu itp.). W konsekwencji problemów technicznych, związanych głównie z systemem informatycznym, generowane są liczne problemy natury organizacyjnej. Jednocześnie stwierdzamy, że **systemy informatyczne ARiMR umożliwiają wystarczający poziom agregacji danych w kontekście bieżącego monitorowania i zarządzania programem oraz przeprowadzenia pełnej i prawidłowej ewaluacji PROW 2014-2020, ale istnieje potrzeba i możliwości usprawnienia systemu sporządzania raportów – zarówno wymaganych, jak i ad hoc. Uproszczeniu monitorowania oraz poprawie jakości gromadzonych danych służyć będzie wprowadzenie elektronicznej formy wniosku o przyznanie pomocy (generator wniosków).**

Mocne strony	Słabe strony
System przyjęty przez Polskę (wskaźniki krajowe) pozwala na pełniejszą odpowiedź na pytania ewaluacyjne Dobrze zorganizowany system instytucjonalny, oparty na doświadczonej kadrze	Nie określono wartości docelowych wskaźników rezultatu Przeładowanie systemu nie do końca niezbędnymi informacjami zbieranymi od beneficjentów Nadmiernie duża liczba wskaźników krajowych przy niektórych osiach lub nieadekwatność niektórych z nich Wybrane wskaźniki wymagają zdefiniowania
Szanse	Zagrożenia
Wiele zewnętrznych źródeł danych do wykorzystania przy formułowaniu odpowiedzi na pytania ewaluacyjne Możliwość wykorzystania zbieranych w systemie	Nagłe zmiany związane z realokacjami wewnątrz PROW będą powodowały konieczność weryfikacji wartości docelowych wskaźników Utrudnienia przy wykorzystaniu zewnętrznych

monitoringu i ewaluacji danych do celów inne,
niż raportowanie do KE

źródeł danych do monitorowania na skutek
przepisów prawnych (PZP)

Rekomendacje

Wniosek z raportu	Ograniczenia wiarygodności danych będących podstawą wnioskowania	Rekomendacja	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
Istnieje obawa o trudności w odpowiedzi na pytania ewaluacyjne odnoszące się do celów 1B, 1C, 2B, 6A (str. 14 oraz aneks)		Rozważenie możliwości dodania wskaźników krajowych w miejscach, gdzie ich brakuje	Sformułowanie dodatkowych wskaźników krajowych i/ lub przeformułowanie istniejących, zgodnie z zapisami w zał. 1 i 2	MRiRW
Brak definicji wskaźników (str. 24)		Przygotowanie definicji wskaźników produktu i rezultatu	Zlecenie instytucjom badawczym, konsultacje resortowo – naukowe Przygotowanie dokumentu (o charakterze wytycznych, obowiązującego wszystkie instytucje systemu wdrażania PROW), zawierającego wypracowane definicje Zmiana instrukcji wypełniania formularzy (uzupełnienie)	MRiRW
Brak definicji wskaźników prowadzi do nadmiernego rozczłonkowania wskaźników na przekroje i zbierania danych „na zapas” (str. 24)		Zdefiniowanie wskaźników pozwoli na ponowne przemyślenie zakresu danych pobieranych od beneficjentów	Uproszczenie formularzy sprawozdawczych	MRiRW
Istniejące wskaźniki krajowe posiadają drobne wady (odnoszące się do ich adekwatności, precyzyjności oraz użyteczności) (25-29)		Modyfikacja zapisów istniejących wskaźników	Docelowo: Modyfikacja zapisów istniejących wskaźników w zał. nr 5 do PROW W perspektywie krótkookresowej – uwzględnienie rekomendacji możliwe jest w ramach proponowanego w wierszu 2 dokumentu	MRiRW ARiMR
System monitorowania dostarcza wielu istotnych danych, jednak udzielenie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne wymaga ich dopełnienie innymi danymi (34-39)		Wykorzystanie potencjału instytutów naukowo-badawczych i innych instytucji	Szczegółowe wskazania zawarto w załączniku 1	MRiRW
Systemy informatyczne ARiMR		Dokonanie korekt w systemie	Dobry kierunek to planowane tworzenie hurtowni	ARiMR

<p>umożliwiają wystarczający poziom agregacji danych w kontekście bieżącego monitorowania i zarządzania programem oraz przeprowadzenia pełnej i prawidłowej ewaluacji PROW 2014-2020, jednak wymagają udoskonalenia w celu zmniejszenia pracochłonności działań sprawozdawczych i zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia błędów (str. 31)</p>			<p>danych, co jednak jest oddalone w czasie. Dlatego niezwłocznie należy podjąć działania upraszczające tworzenie raportów poprzez wprowadzenie możliwości tworzenia raportów definiowanych przez użytkowników z uwzględnieniem przeprowadzenia niezbędnych obliczeń (np. poprzez stworzenie aplikacji raportującej) Dodatkowo warunkiem poprawy jakości sprawozdań jest dopracowanie definicji wskaźników (i w ślad za tym pojęć używanych we wnioskach aplikacyjnych – rekomendacja wskazana powyżej) oraz wprowadzenie walidacji wprowadzanych do wniosków danych, co najpełniej gwarantuje elektroniczna postać wniosków o przyznanie pomocy z wykorzystaniem generatora wniosków (alternatywa dla generatora - dopracowanie elektronicznych postaci obecnie stosowanych wniosków poprzez stworzenie list rozwijanych do wypełnianych pól i wprowadzenie wymogu dostarczania wersji elektronicznej, która następnie będzie wczytywana do systemu). Pilnie potrzebne są moduły raportujące do działań wdrażanych przez samorządy, a także aplikacja „LEADER”, która powinna gwarantować Agencji dostęp do danych jednostkowych</p>	
<p>Pracochłonność sporządzania sprawozdań śródrocznych i rocznych i nakładanie się terminów sprawozdań krajowych i przekazywanych do KE stwarzają napięcia i zagrażają dotrzymany terminów (str. 40)</p>		<p>Zmniejszenie zakresu danych gromadzonych w ramach sprawozdań śródrocznych i rocznych (przy zachowaniu zakresu danych gromadzonych w systemie)</p>	<p>Zmiana formularzy sprawozdawczych</p>	<p>MRiRW</p>
<p>System monitorowania napotyka na szereg barier natury organizacyjnej (str. 42)</p>		<p>Włączenie instytucji systemu wdrażania PROW do rozwijania systemu monitorowania</p>	<p>Utworzenie grupy roboczej ds. monitorowania, w skład której weszłyby osoby odpowiedzialne za monitoring w poszczególnych instytucjach; spotkania grupy mogłyby odbywać się cyklicznie (min. raz na pół roku) i ad hoc, w sytuacji konieczności przedyskutowania zmian w systemie</p>	<p>MRiRW</p>

5. ANEKSY

Aneksy w osobnych plikach Excel

6. ZAŁĄCZNIKI – STUDIA PRZYPADKU SYSTEMÓW MONITORINGU I OCENY PROW 2014-2020

6.1. Irlandia

Irlandia jest krajem o charakterze zdecydowanie wiejskim (99,6% powierzchni kraju sklasyfikowanej jako obszary wiejskie), gdzie rolnictwo odgrywa znaczną rolę w gospodarce. Ziemia rolna pokrywa bowiem 71,6 % powierzchni kraju, a obszary leśne 11,5 %. W ostatnich latach kraj borykał się z efektami globalnego kryzysu, jednak obecnie zdaje się wychodzić na prostą. Korzystnym zasobem kraju jest m.in. zastępowalność pokoleń, która jest najwyższa spośród krajów UE. Mimo tego, zastępowalność pokoleń w rolnictwie jest dość niska, gdyż tylko 7% rolników ma poniżej 35 lat.

Główne wyzwania kraju, odzwierciedlone w priorytetach PROW 2014-2020, dotyczą warunków rolno-środowiskowych i klimatycznych. W Irlandii większość rolnych siedlisk łąkowych nie osiąga bowiem właściwego stanu ochrony. Przy tym całkowite emisje gazów cieplarnianych w przeliczeniu na jednego mieszkańca Irlandii należą do najwyższych w UE, a także całkowita emisja gazów cieplarnianych z rolnictwa (32%). To oznacza, że wyzwania stojące przed Irlandią w zakresie przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu są poważne i kluczowe dla zobowiązań całej UE.

Ogólnym celem Planu Ewaluacji PROW 2014-2020 jest pomoc w zapewnieniu efektywnego wydatkowania funduszy UE i krajowych w Irlandii. Przy tym ważne jest aby osiągnąć cele WPR, Strategii Europa 2020 oraz krajowe cele polityczne. Osiągnięcie maksymalnej wartości w stosunku do nakładów jest szczególnie ważne w czasach ograniczonych zasobów finansowych. Sformułowanie Planu Ewaluacji jest zatem integralną częścią PROW. Pomaga on zidentyfikować kluczowe informacje i zasoby wymagane do zapewnienia skutecznego wykonania od początku programu oraz przyczyni się do zapewnienia realizacji unijnych i krajowych celów w możliwie najbardziej opłacalny sposób.

Szczegółowe cele Planu Ewaluacji przedstawiają się następująco: (1) Określenie niezbędnych uwarunkowań do przeprowadzenia skutecznego monitorowania i oceny wdrażania PROW w Irlandii, zgodnie ze szczegółowymi wymaganiami określonymi przez Komisję Europejską; (2) Zarys wystarczających i odpowiednich działań ewaluacyjnych; (3) Przedstawienie alokacji środków dla tych działań; oraz (4) Wskazanie, w jaki sposób podejmowane działania ewaluacyjne będą zapewniać dostępność informacji w czasie i w formie wymaganej dla skutecznego zarządzania i monitorowania postępów w realizacji programu. Oczekuje się, że sformułowanie Planu Oceny przyczyni się korzystnie do stworzenia bardziej rygorystycznego procesu monitorowania i oceny. Generowanie wartości dodanej w kontekście kształtowania polityki poprzez włączenie oceny do realizacji PROW od samego początku powinno natomiast przyczynić się do zapewnienia stałego przepływu cennych informacji o wykonaniu programu i kształtowania bardziej znaczących opinii.

Tematyka ewaluacji odzwierciedla potrzeby PROW, UE, jak i wymogi krajowe. Z punktu widzenia UE oznacza to zapewnienie, że te trzy cele dla rozwoju obszarów wiejskich realizowane są poprzez skuteczne ukierunkowanie działań PROW na realizację unijnych priorytetów określonych w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Z perspektywy krajowej tematy ewaluacyjne

skupiają się tym, czy wdrażanie PROW jest zgodne z logiką działania programu, spójne z nadrzędnym kontekstem polityki i zapewniają najlepszy stosunek jakości do ceny.

W rozwiązywaniu problemów związanych z monitorowaniem i oceną oraz wymogów dotyczących danych Instytucja Zarządzająca była szczególnie świadoma konieczności wzięcia pod uwagę doświadczeń zdobytych w zakresie monitorowania i oceny w poprzednim okresie programowania. Zatem szereg kwestii został szczegółowo omówione w procesie projektowania PROW w formułowaniu tego planu ewaluacji, w tym: (1) Jasne określenie obowiązków w wydziałach Instytucji Zarządzającej oraz identyfikacja wymaganych zasobów w celu wspierania monitorowania i oceny; (2) konieczność wdrożenia efektywnego i skoordynowanego podejścia do syntezy danych w całej Instytucji Zarządzającej; oraz (3) korzyści, jakie wynikają z projektowania wspólnego systemu elektronicznego do rejestrowania danych na wczesnym etapie przygotowywania PROW.

Działania oceny są zaplanowane horyzontalnie i jako proces dwuetapowy. Pierwszym etapem jest etap przygotowawczy, podczas którego Instytucja Zarządzająca ustala podstawę do oceny w okresie programowania PROW. Zakres prac obejmuje powiązanie typowych pytań i wskaźników dotyczących celów i działań, rozpoznanie potrzeb i źródeł danych, a także obszarów, w których będzie wymagane kontraktowanie ewaluatorów zewnętrznych lub inna pomoc techniczna. Ten etap został zintegrowany z procesem projektowania PROW. Drugi etap to faza realizacji programu, w trakcie oceny merytorycznej, która zostanie przeprowadzona. Działania na tym etapie obejmują bieżącą ocenę postępów w realizacji celów, stwierdzanych przy pomocy rocznych sprawozdań z realizacji i innych działań ewaluacyjnych.

Pierwszy etap działań ewaluacyjnych został przeprowadzony na etapie przygotowawczym. Instytucja Zarządzająca podjęła się, bazując na ocenie ex-ante, stworzenia solidnego planu ewaluacji i wydajnej struktury w celu wspierania realizacji planu. Działania te objęły wczesną identyfikację wymagań dotyczących oceny postępu wobec produktu, rezultatu i innych wskaźników. Ponadto dokonano wczesnej identyfikacji przewidywanych źródeł danych i środków, za pomocą których brakujące dane mogą zostać wygenerowane. Oceniono także powiązania między wspólnymi pytaniami ewaluacyjnymi oraz wspólnymi wskaźnikami. Ponadto określono potencjalne obszary, które mogą wymagać zaangażowania ekspertów zewnętrznych oraz wykorzystania pomocy technicznej w kluczowych etapach realizacji. Obecnie realizowany jest drugi etap, gdzie uwzględniane są harmonogramy rocznych sprawozdań.

W ramach ewaluacji ex-ante zbadano następujące tematy priorytetowe: (1) ocenę, czy zakres działań PROW odpowiada priorytetom rozwoju obszarów wiejskich i związanych z nimi obszarów tematycznych; (2) ocenę wkładu środków PROW do osiągnięcia celów przekrojowych w zakresie innowacyjności, środowiska oraz przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu; a także (3) ocenę, w jakim stopniu osiągnięto skuteczną komplementarność z I Filarem WPR oraz z EFSI. Dalsze tematy ewaluacji dotyczą stopnia w jakim PROW przyczynia się do osiągnięcia celów UE i krajowych. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się temat efektywności wydatków zrealizowanych w ramach PROW. Prace te są prowadzone w czasie wdrażania PROW i obejmują wymogi w zakresie monitorowania i oceny, określone w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto Instytucja Zarządzająca prowadzi własne prace związane z przeglądem uzyskanej wartości monetarnej w stosunku do poniesionych nakładów finansowych oraz ukierunkowanych analiz politycznych. Poszczególne inicjatywy w tym zakresie to:

- 1) Program Przeglądu Stosunku Jakości do Ceny (Value for Money Review) oraz Przeglądów Politycznych (Policy Reviews)** z udziałem wszystkich departamentów Instytucji Zarządzającej. Celem tego programu jest analiza wydatków w sposób systematyczny, stanowiąca podstawę na której bardziej świadome decyzje mogą być podejmowane w ramach i pomiędzy programami. To jedna z wielu inicjatyw mająca na celu modernizację zarządzanie

sektorem publicznym poprzez przeniesienie punktu ciężkości z wkładu na osiągnięcie wyników. Program ten został wprowadzony w 2006 r. i jest kontynuowany w obecnym PROW. W przeszłości w jego ramach podejmowano przegląd m.in. działań dotyczących obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na rzecz rolnictwa ekologicznego, młodych rolników oraz rent strukturalnych.

- 2) **Grupa Sterująca Monitorowaniem i Ewaluacją** jest również zaangażowana w koordynowanie spójnego systemu identyfikacji wskaźników wydajności i danych ewaluacyjnych. Ma to na celu zapewnienie przejrzystych danych wspierających ocenę efektywności i skuteczności, w nawiązaniu do wymogów określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 808/2014. W szczególności bada możliwe podejścia do podejmowania wyjściowej oceny działań rolnośrodowiskowych i dotyczących zmian klimatycznych w PROW. Grupie Sterującej wsparcia udzielają specjalistyczne wydziały Instytucji Zarządzającej PROW, zajmujące się ewaluacją i poszczególnymi obszarami tematycznymi PROW.
- 3) **Studia przypadków** dotyczące podejścia LEADER zostaną również zorganizowane w trakcie trwania programu. Na dzień bieżący nie są jeszcze dostępne szczegółowe informacje na ten temat.

Jednym z ciekawych przykładów szczegółowych działań ewaluacyjnych, wykraczających poza standardowe minimum proponowane w dokumentach UE, jest gromadzenie i przetwarzanie danych w ramach Programu Dane o Wołowie i Genomice (Beef Data and Genomics Programme) dotyczącym działania 10. Wymogi monitorowania i oceny danych zostały włączone do projektu programu, co umożliwi bieżące monitorowanie wielkości redukcji emisji gazów cieplarnianych za pomocą szczegółowej bazy danych i w cyklach rocznych raportowania, które zostaną opracowane na podstawie informacji zebranych w ramach programu. Przyczynia się to włączenia rejestrowania i raportowania w zakresie wskaźników odnoszących się do różnych działań w ramach programu (np. liczby zwierząt), rejestrujących każdy z elementów danych (np. wielkość łydek, wigor i zdrowie cielęcia, uzasadnienie uboju byka/krowy), liczby zwierząt wg. genotypu, ilość nawigatorów węgla, liczby raportów wydanych dla rolników i poziom wymiany 4/5 gwiazdkowych zwierząt w stadach. Ocena ta będzie także zawierać analizę skutków hodowli zwierząt oraz zbadanie możliwości przeliczania premii poprzez modyfikację programu, jeśli okaże się to konieczne.

Zapewnienie efektywnych systemów zarządzania danymi, aby zarejestrować, przechować i raportować informacje statystyczne na temat PROW oraz dostarczyć danych monitorowania dla celów oceny, wymaga działań na czterech poziomach:

- 1) Identyfikacja i zdobycie odpowiednich **danych statystycznych i monitoringowych** w możliwie najkrótszym czasie, to znaczy w czasie projektowania i wdrażania działania (rozpatrzenie wniosku, sterowania i przetwarzania płatności);
- 2) Wzmocnienie lub ponowne zaprojektowanie istniejących **wewnętrznych systemów IT**, aby umożliwić przetwarzanie danych dla działań - w tym za pośrednictwem zgodności i/lub efektywnej komunikacji z zewnętrznymi źródłami informacji, w przypadku niektórych działań i wskaźników;
- 3) Identyfikacja innych potencjalnych **metod zbierania danych statystycznych i monitorowania** zgodnie z wymogami oceny;
- 4) Efektywne włączenie **dotatkowych metod/źródeł** do systemów zarządzania danymi IZ. Każde z tych działań pociąga za sobą konieczność rejestrowania wskaźników kontekstowych,

pomiaru efektów i wyników zgodnie z zakresem innych wskaźników szczegółowo w rozporządzeniu wdrażającym (produktu, rezultatu i celu), a także powiązanie wskaźników z obszarami tematycznymi i działaniami (zgodnie z Planem Wskaźników).

- 5) Realizowanie Rocznych Raportów z Wdrażania oraz Rozszerzonych Raportów Rocznych z Wdrażania (planowane na 2017 i 2019).

Podczas gdy większość danych statystycznych i monitorowania jest generowana wewnętrznie w Instytucji Zarządzającej za pośrednictwem systemów ustanowionych w celu wspierania realizacji poszczególnych działań, istnieje również potrzeba korzystania z wielu zewnętrznych źródeł danych. Szereg dodatkowych danych wskaźnikowych oraz monitorowania będzie wygenerowany, przechowywany i raportowany w odniesieniu do Planu Wskaźników i zestawienia rocznych sprawozdań. Dalsze potrzeby w tym obszarze mogą pojawić się w zależności od tego czy tematy ewaluacyjne ulegną zmianom w trakcie wdrażania PROW. Całościowy system zarządzania danymi składa się z trzech podstawowych elementów:

- 1) **Dane pochodzące z wniosków o udzielenia wsparcia w konkretnych działaniach**, w tym dane z monitorowania, uzyskiwane poprzez istniejące wewnętrzne systemy IT (Ogólny System Przetwarzania Wniosków, System Selekcji i Rankingu, System Identyfikacji Działek Rolnych LPIS, System Kontroli w Terenie, oraz SAP – system finansowy).
- 2) **Rejestrowanie i przetwarzanie danych z wniosków / działań**, w tym monitorowania i oceny danych ze źródeł zewnętrznych, tj. Departamentu Środowiska, Społeczności i Samorządu Terytorialnego; Wydziału Sztuki, Dziedzictwa Narodowego i Gaeltcht; Teagasc; Agencji Ochrony Środowiska; Bord Bia; planistów i doradców rolnych; Grup Operacyjnych EPI; ICBF; Centralnego Urzędu Statystycznego; oraz Narodowego Centrum Bioróżnorodności.
- 3) **Rejestrowanie innych, bardziej jakościowych danych z monitoringu**, przede wszystkim w odniesieniu do kwestionariuszy oceniających, które mają być uwzględnione w Rozszerzonych Raportach Rocznych z Wdrażania w 2017 i 2019. Dane mogą być uzyskiwane za pośrednictwem innych środków lub z innych źródeł, np. poprzez wykorzystanie ekspertów zewnętrznych.

Szczegółowe założenia Planu Ewaluacyjnego PROW w Irlandii obejmują także kamienie milowe, które pozwolą na weryfikację jego realizacji w trakcie trwania okresu programowania.

Tabela 1 Kamienie milowe ewaluacji PROW 2014-2020

Postęp PROW	Kamień milowy	Termin realizacji
Rozpoczęcie PROW	Dostarczenie projektu PROW	II kwartał 2014
Pierwszy Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2016
Pierwszy Rozszerzony Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2017
Trzeci Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2018
Drugi Rozszerzony Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2019
Piąty Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2020
Szósty Roczny Raport z Wdrażania	Dostarczenie raportu	30.06.2021
Raport z Ewaluacji Ex-post	Dostarczenie raportu	31.12.2024

Źródło: Plan Ewaluacji PROW 2014-2020 dla Irlandii

Plan Ewaluacyjny opisuje również (dość ogólnie) założenia komunikacyjne. Zgodnie z tym wyniki oceny będą przekazywane do wielu odbiorców na bieżąco. Podgrupa Komitetu Koordynacyjnego PROW będzie nadzorować ten proces. Głównym punktem ciężkości jest tu składanie rocznych sprawozdań z realizacji (w tym rozszerzonych raportów) do Komisji Europejskiej i Komitetu Monitorującego. Z perspektywy wewnętrznej, podgrupa Komitetu Koordynacyjnego PROW ułatwi dyskusję i stosowanie monitorowania i oceny wyników całej gamy środków w PROW. Ponownie, jest prawdopodobne, aby obracać się wokół produkcji, składania i monitorowania z wietrzy, ale może także nastąpić w wyniku innych przeprowadzonych ocen. Zakłada się, że roczne sprawozdania z realizacji, a także wszelkie inne badania prowadzone przez, na przykład, Zespół Ekonomiki i Planowania w Instytucji Zarządzającej, zostaną opublikowane, gdy tylko staną się dostępne. Ponadto planowane jest komunikowanie poprzez inne kanały, takie jak Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich i Sieć Ewaluacji Sektora Publicznego. Roczny raport przygotowany przez Instytucję Zarządzającą jest kolejnym kanałem komunikacji, który może być używany do informowania o postępach w całej programów PROW do szerokiego grona odbiorców. Raport ten jest bowiem także publikowany w formie atrakcyjnej wizualnie i napisanej potocznym językiem broszury adresowanej do szerokiego grona odbiorców.³⁴ Na marginesie należy również dodać, iż Komisja Europejska opublikowała broszurę na temat sensu prowadzenia działań ewaluacyjnych i monitorowania PROW, adresowaną do szerszego grona odbiorców (napisaną językiem niefachowym)³⁵, która warta jest naśladowania.

Pomyślna realizacja tego planu oceny zależy od przydziału wystarczających zasobów administracyjnych, finansowych i technologicznych dla różnych planowanych działań i we właściwym czasie. Na przykład dostępność wystarczających zasobów może być bardziej krytycznym problemem dla Instytucji Zarządzającej we wczesnych stadiach rozwoju PROW, które koncentrują się na projektowaniu działań oraz ustanowienia systemów zarządzania danymi, niż wtedy, gdy program jest już realizowany. Poniżej prezentowany jest opis planowanej alokacji środków:

Tabela 2 Alokacja zasobów dla celów ewaluacji PROW 2014-2020 w Irlandii

Zadania	Wykonawcy	Liczba personelu i zakres odpowiedzialności
Projektowanie Działań	Działy Linowe	Przynajmniej jeden członek personelu z każdego działu z wyraźnie powierzoną odpowiedzialnością za ocenę / wskaźnik związany z konkretnym działaniem
	Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich	Przynajmniej jedna osoba z zespołu jest delegowana do koordynowania wpływu informacji z Działów Liniowych w odniesieniu do identyfikowania i zbierania danych ewaluacyjnych, a także do zapewnienia odpowiednich powiązań pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i celu
	Departament Systemów Informacyjnych	Przynajmniej jedna dodatkowa osoba oraz kontraktorzy zewnętrzni są przewidziani w celu wsparcia systemu analizy danych, specyficznych dla PROW oraz I Filara
	Departament Ekonomiki i Planowania	Przynajmniej jedna osoba, która ponosi odpowiedzialność za projektowanie rozwiązań w zakresie monitoringu i oceny, a także za koordynację z innymi działaniami ewaluacyjnymi w trakcie całego trwania programu.
Wdrażanie	Działy Liniowe	Jeden pracownik odpowiedzialny za koordynację

³⁴ Raport za 2015 rok
<https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/publications/2016/DAFM2015AnnualReportFinal140716150816.pdf>

³⁵ The Evaluation and Monitoring Framework for Common Agricultural Policy 2014-2020, Luksemburg 2014

PROW		odpowiedzi na problemy wynikające na przykład, roczne sprawozdania z realizacji
	Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich	Przynajmniej jedna osoba odpowiedzialna za monitorowanie postępów, zarządzanie przygotowaniem corocznych sprawozdań z realizacji i koordynowaniem wszelkich niezbędnych działań następczych
	Departament Systemów Informacyjnych	Zasoby techniczne i administracyjne niezbędne do zapewnienia skutecznego przetwarzania danych pomiarowych PROW oraz generowanie informacji niezbędnych do spełnienia wymogów oceny
	Departament Ekonomiki i Planowania	Bieżąca dostępność porad i pomocy w realizacji ustaleń dotyczących monitorowania i oceny, oraz zapewnienie komplementarności z istniejącymi oceną PROW i Ewaluacją Polityk Publicznych

Źródło: Plan Ewaluacji PROW 2014-2020 dla Irlandii

Wdrożenie systemu Analizy Danych PROW, dotyczącego raportowania i oceny powoduje znaczne obciążenie finansowe, wykraczające poza koszty systemów wspierania i funkcjonowania systemów. Są to koszty związane z zapewnieniem niezbędnego sprzętu (hardware), oprogramowania (software), zbieranie danych / przechowywania i analizy danych sprawozdawczych) oraz rozwoju / wsparcia funkcjonowania tego systemu. Kwota ta będzie częściowo pokryta przez środki z Pomocy Technicznej PROW. Plan Ewaluacyjny nie przedstawia szczegółowego planu pokrycia zapotrzebowania w tym zakresie.

Podsumowując rozwiązania irlandzkie, warto zwrócić szczególną uwagę na tematyczne zakresy ewaluacji PROW. Widoczne jest szczególne zainteresowanie sprawami rolników, natomiast niewiele uwagi poświęcono szerszym kwestiom rozwoju obszarów wiejskich, np. podejściu LEADER. W Planie Ewaluacji jest bowiem uwzględnione położenie zwiększonego nacisku na zdobycie danych i informacji ukierunkowanych na najważniejsze sektory irlandzkiego rolnictwa, takie jak produkcja bydła. Natomiast w przypadku LEADER, Plan Ewaluacji przewiduje głównie wsparcie przy pomocy zewnętrznych ekspertów i analiz.

Ponadto na uwagę w irlandzkim podejściu do monitoringu i ewaluacji zasługują **kwestie związane z dyscypliną finansową**, co ma również źródła w problemach związanych z kryzysem, z jakim Irlandia borykała się w ostatnich latach i reżimem oszczędnościowym nałożonym na ten kraj w wielu dziedzinach polityki i administracji publicznej. Na tej podstawie zbudowano zatem **Program Przeglądu Stosunku Jakości do Ceny oraz Przeglądów Politycznych**, co jest działaniem ponadprogramowym w stosunku do wymogów UE z zakresu monitoringu i ewaluacji. Jego zasadniczym celem jest **kontrola wydatków w obrębie działań oraz szybkie reagowanie na opóźnienia wdrażania działań, a nie monitoring realizacji wskaźników per se. Jak widać w przypadku Irlandii zasadniczą wagę przykładania się raczej do sprawnego wdrażania Programu, rozumianego zdecydowanie w kategoriach finansowych.**

Irlandia nie wprowadziła własnych wskaźników krajowych. W opinii przedstawicieli świata naukowego współpracującego z resortem nie ma to na tym etapie sensu i de facto kłóci się z powyżej zaprezentowaną filozofią.

Wart docenienia jest także wysiłek zintegrowania wewnętrznych systemów informacyjnych w celu zapewnienia jak najlepszej jakości danych, ich sprawnego gromadzenia i przepływu. Plan Ewaluacji nie zawiera natomiast konkretnych propozycji w odniesieniu do innych programów i instrumentów Strategii Europa 2020, takich jak EFSI czy Horyzont 2020. Kwestie te są bliżej poruszane na poziomie Umowy Partnerstwa.

Przypadek Irlandii jest interesującym przykładem dominacji podejścia technokratycznego, w którym określając efektywność systemu wdrażania PROW na plan pierwszy wysuwa się sprawność w wydatkowaniu środków, a dopiero na drugim planie pozostawia się osiągnięcie konkretnych wskaźników odnoszących się do sfery społecznej, gospodarczej i przyrodniczej wsi i rolnictwa.

Po drugie – irlandzki PROW oraz sposób zarządzania nim to wzór prostoty systemowej, gdzie naczelną zasadą pozostaje minimalizm - „nie mnożenie bytów bez potrzeby”. Jeśli zamierzają oni realizować jakieś konkretne cele – ograniczają się do narodowych specjalności. Jeśli zaś muszą badać efektywność Programu poprzez narzucone im przez Komisję Europejską pytania ewaluacyjne – ograniczają liczbę wskaźników do tych również narzuconych przez Komisję. Z drugiej strony jednak widzą w tym pewne ryzyko – i pozostawiają sobie możliwość realizacji własnych projektów badawczych odnoszących się do efektywności Programu.

Źródła:

Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Plan Ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Evaluation Plan – Ireland – Rural Development Programme - National)

Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Ireland – Rural Development Programme – National)

Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Plan Wskaźników Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (Indicator Plan – Ireland – Rural Development Programme – National)

DG AGRI (2015): Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Ireland

ENRD (2015): 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures – Ireland

6.2. Portugalia

Blisko 81% (89 089 km²) całkowitej powierzchni Portugalii zostało sklasyfikowane jako wiejska. Z tego 47% stanowią użytki rolne, natomiast lasy 39%. Populacja kraju, licząca ok. 10 mln ludności, składa się z 33% ludności mieszkającej na obszarach wiejskich. W Portugalii wiele miejsc pracy nadal związanych jest z rolnictwem, przetwórstwem żywnościowym, eksportem produktów rolnych i leśnych, a także z usługami gastronomicznymi i turystycznymi. W ostatnich latach kraj borykał się przede wszystkim z jedną z wyższych stóp bezrobocia w UE. Na przekór powszechnemu kryzysowi, turystyka jest od dekady prężnie rozwijającą się dziedziną, generującą systematyczny wzrost zatrudnienia.

Rolnictwo w Portugalii korzysta z różnorodnych gleb i stref klimatycznych. Zróżnicowane są również gospodarstwa rolne – 91% z nich jest uważane za drobne, a 9% za wielkoobszarowe. Te ostatnie zajmują ok. 67% całkowitej powierzchni rolnej kraju i odpowiadają za 77% standardowej produkcji rolnej. W związku z tym jednym z głównych wyzwań portugalskich PROW jest wzmocnienie konkurencyjności drobnych gospodarstw, promowanie współpracy pomiędzy organizacjami producenckimi oraz zastępowalność pokoleń w rolnictwie.

Ze względów geograficznych Portugalia zdecydowała się na wdrażanie trzech Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Są one osobne dla części kontynentalnej oraz archipelagów Madeiry i Azorów. Dla każdego z Programów zdefiniowano odrębne działania i wskaźniki używane do celów monitoringu i ewaluacji. Natomiast Plan Ewaluacji jest wspólny dla poszczególnych PROW i zakłada następujące cele: (1) dostarczenie informacji niezbędnych do monitorowania programu (raporty roczne z realizacji); (2) dostarczenie rocznego sprawozdania z realizacji przedłożonych w 2017 roku; (3) dostarczenie niezbędnych informacji w celu wykazania postępu w stosunku do ustalonych celów

i sprawozdania z realizacji przedłożonego w 2019 r; (4) zapewnienie informacji niezbędnych do oceny, zgodnie z prawem i we właściwym formacie. Plan Ewaluacji wyznacza również podmioty zaangażowane w poszczególne zadania związane z ewaluacją.

Tabela 3 Podmioty odpowiedzialne za ewaluację PROW i ich zadania

Podmiot	Zadania związane z monitoringiem i ewaluacją
Grupa Koordynująca Ewaluację	Koordinacja działań związanych z oceną, ujednoczenie wspólnych wytycznych, koordynacja z procedurami oceny na poziomie innych funduszy
Instytucja Zarządzająca	Zarządzanie i funkcjonowanie systemu monitorowania i oceny oraz jej jakość, w tym sprawozdawczość i wykonanie przez ewaluatorów, plan oceny i komunikowanie wyników
Komitet Monitorujący PROW	Monitorowanie i przegląd PROW przy wykorzystaniu wskaźników i planu oceny
Agencja Płatnicza	Dostarczanie informacji na temat realizacji działań w ramach I Filara
Beneficjenci	Dostarczanie informacji o działaniach – formularzy, raportów, odpowiedzi na ankiety i wywiady w celach badawczych
LGD	Informacje dotyczące monitorowania i oceny realizacji LSR i odpowiednia koordynacja monitoringu i ewaluacji
Gabinet Planowania, Polityki i Administracji Ogólnej	Koordinacja i wsparcie instytucjonalne
KSOW	Upowszechnianie wyników ewaluacji, włączenie odbiorców i budowanie potencjału
Krajowy Instytut Statystyki	Dostarczanie informacji kontekstowych
Inne ministerstwa	Dostarczanie informacji kontekstowych o innych programach
Ewaluatorzy	Eksperti odpowiedzialni za ocenę PROW, niezależne podmioty

Źródło: Plan Ewaluacji PROW 2014-2020

Kluczowe kwestie, które obejmuje ewaluacja PROW, to: (1) Priorytety i obszary PROW; (2) Cele przekrojowe - ochrona środowiska, zmiany klimatu i innowacji; (3) Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich; (4) Podejście zintegrowane (strategie / środki wielofunduszowe) / LEADER; (5) Wkład PROW do osiągnięcia celów WPR; oraz (6) Wkład PROW do osiągnięcia celów EFSI na 2020. Poruszane kwestie Planu Ewaluacji pozostają jednocześnie w zgodzie z Rozporządzeniami Rady (UE) 1303/2013 i 1305/2013. Ponadto sformułowana została logika interwencji, obejmująca swym zasięgiem cele horyzontalne polityk UE, cele specyficzne, oraz wskaźniki kontekstu, rezultatu, oddziaływania i dodatkowe.

Portugalski Plan Ewaluacji PROW wyróżnia trzy fazy procesu ewaluacyjnego:

- 1) Przygotowanie procesu ewaluacji (faza kształtowania),** które ma miejsce w pierwszych latach funkcjonowania PROW. Polega to przede wszystkim na rozpoznaniu dostępnych i niezbędnych zasobów, np. systemów informacyjnego i administracyjnego. Ponadto rewizji poddawane są wspólne pytania ewaluacyjne, fiszki wskaźników, sposoby gromadzenia danych i przetwarzania informacji. Zespół koordynujący ewaluację określa szczegółowe zapotrzebowania, a także sposoby maksymalizacji oddziaływania i wypełniania luk informacyjnych o oddziaływaniu PROW (np. identyfikację wskaźników proxy). Przygotowywane są również specyfikacje i zamówienia na badania ewaluacyjne.
- 2) Wdrażanie ewaluacji (faza obserwacji)** ma na celu obserwowanie postępów programu w odniesieniu do wyznaczonych celów, jak również w kontekście szerszych trendów. Zbierane są ponadto informacje na temat podmiotów nie będących beneficjentami lub innych, które pozwalają na tworzenie grup kontrolnych wykorzystywanych dla celów analitycznych. Ten

etap trwa przez cały okres wdrażania PROW.

- 3) **Wdrażanie ewaluacji (faza ewaluacji i analizy)** to dokonywanie analizy i oceny programu z uwzględnieniem określonych tematów. Analiza wskaźników i wspólnych odpowiedzi na konkretne pytania ewaluacyjne, w kontekście w którym PROW jest wdrażany, pozwolą na wyciągnięcie wniosków i zaleceń dotyczących projektowania i realizacji programu. Ma to na celu poprawę wyników, biorąc pod uwagę cele, skuteczność i efektywność w wykorzystaniu środków EFRROW oraz ich wkład do osiągnięcia celów WPR i EFSI na 2020 rok. Główne momenty raportowania w tym kontekście wyznaczają daty 2017 i 2019 oraz późniejsza ewaluacja ex-post.

System oceny PROW korzysta z informacji z różnych źródeł: systemu informacji PROW, krajowych systemów statystycznych, informacji administracyjnych oraz informacji uzyskanych bezpośrednio od beneficjentów i podmiotów nie będących beneficjentami. System informacyjny PROW jest oparty na poprzednim systemie i audytach, które zostaną użyte w celu zaspokojenia potrzeb zarządzania działaniami, koordynacji, monitorowania, oceny i raportowania, certyfikacji, płatności i kontroli.

Elektroniczny system informacji PROW jest stworzony w celu zapewnienia rzetelności danych i dostarczania informacji w wymaganej formie i w odpowiednim czasie dla potrzeb działań monitorujących i oceniających. System ten zapewnia dostępność wszystkich informacji w czasie zatwierdzania i realizacji transakcji, otrzymanych przez formularze wniosków i raportów analitycznych. Korzystanie z Krajowego Systemu Informacji Statystycznej jest oparte na najbardziej aktualnych dostępnych danych.

Aby zapewnić skoordynowanie przepływu informacji, zawarto ustalenia z podmiotami i dostawcami danych, jednoznacznie identyfikujące przekazywane informacje i terminy ich dostarczania. Tak jest w na przykład w przypadku danych z bazy FADN i współczynników technicznych niezbędnych do rozliczenia wskaźników środowiskowych i efektów netto. Informacje, które pobierane są bezpośrednio przez oceniających, są identyfikowane w trakcie procesu oceny. Jest to możliwe na podstawie prób pobranych z systemu informacyjnego programu.

Luki informacyjne pojawiają się głównie w kontekście rozliczania wskaźników oddziaływania na środowisko, w szczególności tych odnoszących się do erozji i jakości gleby, jakości wody czy wspólnego indeksu ptaków. Odrębne postępowanie w tej sytuacji polega na identyfikowaniu i kontaktowaniu się z podmiotami, które rozwijają działalność w tym obszarze, w celu oceny możliwości uzyskiwania informacji pomocnej dla oceny wskaźnika lub przy użyciu wskaźnika typu proxy. Koordynacja między różnymi informacjami lub źródłami danych powinna być zapewniona poprzez przygotowanie materiałów i rozpowszechnianie ich przez podmioty zaangażowane w celu zapewnienia harmonizacji koncepcji, a także wypracowaniu alternatyw pozyskiwania informacji. Plan Ewaluacyjny przewiduje ponadto różne rodzaje wskaźników, które przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 4 Standardowe wymogi sprawozdawcze na 2017 i 2019 oraz oceny ex post

Rodzaj wskaźnika / pytania	Rodzaj sprawozdania	Poziom gromadzenia informacji	Poziom analizy
Finansowe (Input)	Wszystkie okresowe	Działanie	Priorytet /Cel
Realizacji	Wszystkie okresowe	Działanie	Priorytet / Cel Inna istotna typologia
Wydajności	Wszystkie okresowe	Działanie	Priorytet
Meta	Wszystkie okresowe	Działanie Informacja Statystyczna	Cel

Rezultatu	Okresowe na 2017, 2019 i ex-post	Działanie Badanie beneficjentów Informacja Statystyczna Informacja administracyjna (np. tabele współczynników administracyjnych)	Cel
Oddziaływania	Okresowe na 2019, ex-post	Informacja Statystyczna Badanie nie-beneficjentów Inne (np. analizy)	Priorytet
Pytania szczegółowe ewaluacji	Okresowe na 2017, 2019 i ex-post	Działanie Badania beneficjentów Informacja administracyjna (np. tabele współczynników technicznych)	Cel / Priorytet
Pytania horyzontalne ewaluacji (Horyzont 2020, WPR, cele przekrojowe PROW, pomoc techniczna, KSOW)	Okresowe na 2019, ex-post	Działanie Badania beneficjentów i nie-beneficjentów Informacja Statystyczna Informacja administracyjna (np. tabele współczynników technicznych)	Program
Kontekstu	Okresowe na 2019, ex-post	Obszar programu	Obszar programu

Źródło Plan Ewaluacji PROW 2014-2020

Ważnym elementem Planu Ewaluacji jest również komunikacja. Działania komunikacyjne i rozpowszechniania wyników ewaluacji muszą być oparte na informacjach, które umożliwią zainteresowanym stronom zrozumieć dynamikę i efekty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Cele ogólne działań komunikacyjnych ujęto następująco: (1) Zapewnienie przydatnych i zróżnicowanych informacji z uwzględnieniem poszczególnych typów interesariuszy; (2) Umożliwienie zrozumienia i debaty na temat skutków politycznych; (3) Zachęcanie interesariuszy do współpracy i ich aktywny udział w definiowaniu wyników oceny; (4) Ukierunkowanie działań na sprzężenie zwrotne i wykorzystanie wyników ewaluacji.

W obecnym okresie programowania dostępne są już wyniki monitorowania i oceny poprzednich PROW w rozpowszechnianych online raportach ewaluacyjnych, rocznych sprawozdaniach z postępu prac oraz strategicznych raportach monitorujących (np. na www.proder.pt; www.gpp.pt). Wyniki te zostały również zaprezentowane na dorocznym spotkaniu Komitetu Monitorującego i omówione w ramach Tematycznej Grupy Roboczej ds. Ewaluacji. Główni interesariusze uczestniczyli w działaniach promowanych przez ewaluatorów oraz w sieci wymiany informacji z innymi Państwami Członkowskimi UE, z Europejską Siecią Ewaluacji Rozwoju Obszarów Wiejskich i Siecią Ewaluacji EFSI w Portugalii.

Mimo iż wyniki oceny PROW zostały upublicznione, nadal ich odbiór i zrozumienie jest oparte o bardzo formalne treści i język. Utrudnia to dostęp i zrozumienie sprawozdań dokumentów ewaluacyjnych przez szersze grono odbiorców. W związku z tym Plan Ewaluacyjny zakłada określenie bardziej zróżnicowanej treści, dostosowanej do profilu każdej grupy docelowej i odpowiednich potrzeb informacyjnych w celu zachęcenia do udziału w działaniach monitorowania i oceny PROW. Strategia komunikacji oceny PROW ma zatem na celu bezpośrednie zaangażowanie interesariuszy, koncentruje się na tematach oceny, a także używa kanałów dystrybucji skierowanych do szerszego grona odbiorców (np. biuletyny, magazyny informacyjne i tematyczne). Promowane jest również uczestnictwo różnych grupach i sieciach zaangażowanych w ewaluację. Ponadto, organizowane są różne wydarzenia tematyczne propagujące wyniki szczegółowych ewaluacji.

Ważną rolę do odegrania ma tu również KSOW, która wspiera Tematyczną Grupę Roboczą ds. Ewaluacji, realizację badań oraz wydarzeń tematycznych. Ponadto, szczególnym zadaniem KSOW jest budowanie potencjału stron zaangażowanych w monitoring i ewaluację. Przykładem tego może być zorganizowany we współpracy z Europejską Siecią Ewaluacji Rozwoju Obszarów Wiejskich warsztat poświęcony ocenie LEADER, który miał miejsce w maju 2015 r. w Lizbonie. Na interaktywne wydarzenie zaproszono portugalskie LGD, ich organizację sieciową, instytucje zarządzające poszczególnych portugalskich PROW, agencję płatniczą oraz Portugalski Departament Planowania, Monitoringu i Ewaluacji. Ponadto, w poprzednim okresie programowania KSOW udzieliła dotacji na wspólny projekt Uniwersytetu w Evorze i LGD z regionu Alentejo, który w sposób partycypacyjny wypracował wskaźniki sukcesu LEADER i zaproponował rekomendacje uwzględnione w obecnym okresie programowania.

Ponadto Plan Ewaluacji przewiduje alokację zasobów przeznaczonych na realizację konkretnych zadań: następujące szacunkowe zasoby są: Zasoby Ludzkie (IZ, KSOW, agencja płatnicza, biuro koordynatora, inne podmiotów) - 8,5 etatów przeliczeniowych; kontrakty badań ewaluacyjnych - 500,000 euro; koszty szkoleń, rozpowszechniania i pozyskiwania informacji -1,2 mln euro; oraz system informacji - 1,2 mln euro. Poniższa tabela prezentuje budżet ewaluacji przewidziany na poszczególne lata.

Tabela 5 Budżet ewaluacji PROW 2014-2020

Ramy finansowe	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Razem
Zarządzanie	106	106	74	212	74	212	74	74	42	42	42	1.062
Wdrażanie ewaluacji	0	473	473	0	473	0	0	473	0	0	0	1.891
Przygotowanie ewaluacji	0	90	125	341	125	359	90	90	90	126	359	1.796
Raportowanie i upowszechnianie rezultatów	0	0	101	131	101	131	111	101	101	101	131	1.006
Razem	106	669	773	684	773	702	275	233	233	269	532	5.755

Źródło: Plan Ewaluacji PROW 2014-2020

Podsumowując, system ewaluacji w Portugalii ma charakter całościowy i dba o zaangażowanie różnego rodzaju interesariuszy w poszczególnych etapach procesu oceny. Choć Portugalia jest stosunkowo niewielkim krajem w porównaniu z Polską, dotrzymuje jej kroku w kwestiach zróżnicowania rolnictwa i problemów, z którymi borykają się obszary wiejskie. W podejściu do ewaluacji widoczna jest holistyczna wizja, chęć zintegrowania różnych dziedzin interwencji i interesariuszy, w tym w szczególności budowy ich potencjału w zakresie monitoringu i oceny. Pozyskiwanie brakujących danych i wskaźników jest zintegrowane z zadaniami mandatornymi. W szczególności pozyskiwane planowane jest pozyskiwanie danych dla działań mających wpływ na środowisko i klimat przy użyciu wskaźników proxy i zewnętrznych ekspertyz. Ponadto, integracja systemów ewaluacji wykracza znacznie poza PROW, ponieważ analogiczne rozwiązania zostały zastosowane dla ewaluacji programów w ramach Umowy Partnerstwa (EFSI) i pozostałych, np. Horyzont 2020, RIS3 czy Interreg. Ma to na celu zwiększenie synergii i harmonizacji pomiędzy różnymi instrumentami UE.

Źródła:

DG AGRI (2016): Statistical Factsheet – Portugal http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pt_en.pdf

European Evaluation Helpdesk for Rural Development (2015): Rural Evaluation News no.1

European Network for Rural Development (2015): 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures, Portugal Mainland

Gabinet Planowania, Polityk i Administracji Ogólnej: Plan Ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Plano de Avaliação, Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020)

Gabinet Planowania, Polityk i Administracji Ogólnej: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2013-2020 dla Portugalii Kontynentalnej (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020)

Portal Ewaluacji Portugalia 2020 <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/avaliacao>

7. WYKAZ DOKUMENTÓW PODDANYCH ANALIZIE

Analizie poddane zostały m.in. następujące dokumenty:

⇒ **krajowe programowe**

- Umowa Partnerstwa Programowanie Perspektywy Finansowej 2014–2020, 2015
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Na Lata 2014-2020, 2015
- Ocena Ex-Ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Na Lata 2014-2020, Wykonawca: Konsorcjum w składzie Instytut Rozwoju Wsi I Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (Lider Konsorcjum), ECORYS Polska Sp. Z O.O., Instytut Uprawy, Nawożenia I Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy, 2014
- Rekomendacje ewaluatora ex-ante do projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, załącznik nr 1B do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Warszawa 2014
- Ocena zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych w realizację PROW 2014-2020, Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2015

⇒ **krajowe prawne**

- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. 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 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz 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
- 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
- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące realizacji instrumentów przewidzianych w ramach PROW 2014-2020 oraz procedur wdrażania
- Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 1/1/2015 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”
- Programy Wieloletnie instytutów podległych ministrowi rolnictwa

⇒ **krajowe raporty dotyczące PROW 2007-2013**

- Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na gospodarkę Polski - raport końcowy, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, 2015
- Ocena efektów wsparcia udzielonego w ramach działania 142 – „Grupy producentów rolnych” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), WYG PSDB Sp. z o.o., 2014
- Realizacja celów przekrojowych – środowisko, przeciwdziałanie zmianom klimatu, przystosowanie się do zmian klimatu – w ramach działań inwestycyjnych Programu

- Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Instytut Technologiczno-Przyrodniczy, 2015
- Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich, Fundeko Korbel, Krok-Baściuk Sp. J.
 - Wyznaczenie wartości dodanej brutto dla gospodarstw korzystających z pomocy w ramach PROW 2007-2013, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2011
 - Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Polsce na tle wybranych państw Członkowskich Unii Europejskiej, Agrotec, 2011
 - Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Agrotec, 2010
 - Raport z analizy wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania określonych dla osi 2 PROW 2007-2013 oraz wybranych pytań oceniających zawartych w podręczniku wspólnych ram monitorowania i oceny – Wytyczne (CMEF) wraz z określeniem źródeł i dostępności danych, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa, 2010
 - Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007 – 2013, PSDB Sp. z o.o., 2011
 - Ocena skuteczności i efektywności realizacji działań: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi” realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013 (PROW 2007-2013), Biostat, 2013
 - Ekspertyza pt. „Ocena skuteczności i efektywności realizacji schematu II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi realizowanego w ramach działania 125 – „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” objętego PROW 2007-2013”, Instytut Technologiczno-Przyrodniczy, 2013

⇒ **europejskie**

- 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 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 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 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 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).
- Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations, Komisja Europejska – DG Regio, Brussels 2014
- Working document for the rural development committee 2015, Rural Development Monitoring (2014-2020)- Implementation Report Tables.
- DG AGRI (2016): Statistical Factsheet – Portugal http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pt_en.pdf
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development (2015): Rural Evaluation News no.1
- European Network for Rural Development (2015): 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures, Portugal Mainland
- Gabinet Planowania, Polityk i Administracji Ogólnej: Plan Ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Plano de Avaliação, Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020)
- Gabinet Planowania, Polityk i Administracji Ogólnej: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2013-2020 dla Portugalii Kontynentalnej (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020)
- Portal Ewaluacji Portugalia 2020 <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/avaliacao>
- Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Plan Ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Evaluation Plan – Ireland – Rural Development Programme - National)
- Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (Ireland – Rural Development Programme – National)
- Department of Agriculture, Food and the Marine (2015): Plan Wskaźników Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (Indicator Plan – Ireland – Rural Development Programme – National)
- DG AGRI (2015): Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Ireland