



Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Publikacja elektroniczna przeznaczona do bezpłatnej dystrybucji

Autorzy:

Agnieszka Śnieżek – koordynator badania

Sebastian Pałka

Cezary Przybył

Aleksandra Kamińska

Paulina Kowalczyk

Michał Marciniak

Adam Grajek

Pozostali członkowie zespołu badawczego zaangażowani w realizację badania:

Beata Tomczak, Magdalena Głomska

ISBN: 978-83-953960-8-3

Białystok 2019

Copyright: Województwo Podlaskie Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Zamawiający/Wykonawca

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Departament Rozwoju Regionalnego

ul. Poleska 89, 15-874 Białystok

Tel.: 85 66 54 480

e-mail: rot@wrotapodlasia.pl



Wykonawca:

EVALU Sp. z o.o.

ul. Dzika 19/23 lok. 55

00-172 Warszawa

Tel.: 22 403 80 26

e-mail: evalu@evalu.pl



Zamówienie finansowane ze środków Pomocy Technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI.....	3
WYKAZ SKRÓTÓW	4
STRESZCZENIE.....	6
SUMMARY	19
1. WPROWADZENIE	30
2. OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI BADANIA	33
3. INSTRUMENT RLKS – ASPEKTY TEORETYCZNE	41
4. WYNIKI BADANIA.....	52
4.1. Ocena trafności rozwiązań systemu realizacji RLKS w województwie podlaskim	52
4.1.1. Ocena trafności konstrukcji instrumentu RLKS oraz LSR	52
4.1.2. Ocena instytucjonalnego systemu realizacji i monitorowania instrumentu RLKS	68
4.1.3. Wpływ czynników zewnętrznych na wdrażanie RLKS.....	91
4.1.4. Wpływ czynników wewnętrznych na wdrażanie RLKS	100
4.2. Wstępna ocena skuteczności wdrażania instrumentu RLKS na obszarze wybranych LSR.....	143
4.2.1. Osiąganie założonych rezultatów oraz czynniki mające na to wpływ..	143
4.2.2. Wstępna ocena efektów wdrażania RLKS	153
4.3. Przyszłość RLKS w regionie podlaskim.....	195
5. PODSUMOWANIE OCENY KRYTERIÓW EWALUACYJNYCH.....	209
6. WNIOSKI I REKOMENDACJE Z BADANIA.....	211
7. BIBLIOGRAFIA	233
8. SPIS TABEL, RYSUNKÓW I MAP	236
9. ANEKSY	239
9.1. Narzędzia badawcze	239
9.2. Lista podmiotów, z którymi zrealizowano wywiady pogłębione.....	239
9.3. Lista danych zastanych poddanych analizie	239

WYKAZ SKRÓTÓW

SKRÓT	WYTŁUMACZENIE
CAWI	Wywiad wspomagany komputerowo przy pomocy strony internetowej (<i>Computer Assisted Web Interview</i>)
CIE	Ewaluacja kontrfaktyczna
CIS	Centrum Integracji Społecznej
CS	Studium przypadku (ang. <i>Case study</i>)
DEFS	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
DROR	Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich
DROW	Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich
DRR	Departament Rozwoju Regionalnego
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
GOK	Gminny Ośrodek Kultury
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (<i>Individual In-Depth Interview</i>)
IW IZ RPOWP 2014-2020	Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KIS	Klub Integracji Społecznej
KSOW	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
LGD	Lokalna Grupa Działania
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dawniej MliR)
MiIR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
OPZ	Opis Przedmiotu Zamówienia
OZE	Odnawialne źródła energii
PO RYBY 2014-	Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze”

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

SKRÓT	WYTLUMACZENIE
2020	
PO WER 2014-2020	Program Operacyjny „Wiedza, Edukacja, Rozwój” na lata 2014-2020
PROW 2014-2020	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
RM	Raport metodologiczny
RPOWP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
SL 2014	Centralny system teleinformatyczny
SOWA	System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych EFS
SRWP 2020	Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020
SWOT	<i>Strengths</i> (mocne strony), <i>Weaknesses</i> (słabe strony), <i>Opportunities</i> (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), <i>Threats</i> (zagrożenia)
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TBE	Ewaluacja oparta na teorii
TDI	Telefoniczny wywiad pogłębiony (<i>Telephone In-Depth Interview</i>)
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
UE	Unia Europejska
UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
UM WK-P	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
UoD	Umowa o dofinansowanie
WoD	Wniosek o dofinansowanie
WoP	Wniosek o płatność
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WPRyby	Wspólna Polityka Rybołówstwa
WTZ	Warsztat Terapii Zajęciowej
ZAZ	Zakład Aktywności Zawodowej
ZWP	Zarząd Województwa Podlaskiego

STRESZCZENIE

Cele i metodologia badania

Celem głównym badania było dokonanie analizy i ocena trafności rozwiązań przyjętych na poziomie regionalnym i na poziomie LSR w zakresie wdrażania instrumentu RLKS oraz wstępny pomiar skuteczności zastosowanej koncepcji wdrażania tego instrumentu.

Cele szczegółowe obejmowały:

1. Ocenę trafności rozwiązań/mechanizmów wdrażania RLKS przyjętych na poziomie regionalnym;
2. Ocenę trafności rozwiązań/mechanizmów wdrażania RLKS przyjętych w wybranych lokalnych strategiach rozwoju na przykładzie 6 *case studies*;
3. Wstępną ocenę rezultatów wdrażania instrumentu RLKS na przykładzie analizowanych *case studies*.

W ramach prowadzonego badania zaplanowano powstanie dwóch głównych produktów prezentujących wyniki: raport częściowy (obejmujący dwa pierwsze cele szczegółowe) oraz raport końcowy. **Przedmiotowy raport stanowi odpowiedź na wszystkie trzy cele szczegółowe sformułowane powyżej.**

W ramach badania **zastosowane zostały metody i techniki badawcze o zróżnicowanym charakterze – ilościowym i jakościowym**, co zapewniło uwzględnienie triangulacji metodologicznej, a tym samym uzyskanie danych o najwyższym stopniu rzetelności. W trakcie trwania badania na bieżąco prowadzona była **analiza danych zastanych** (*desk research*) obejmująca m.in.: akty i wytyczne szczebla unijnego i krajowego, dokumenty programowe, lokalne strategie rozwoju, wyniki innych badań ewaluacyjnych dotyczących tematyki LGD oraz inne dokumenty (regulaminy, procedury, sprawozdania z realizacji LSR, dane monitoringowe, literatura tematyczna). Analiza danych zastanych przyczyniła się do opracowania narzędzi badawczych, stanowiła także źródło danych i informacji, które zostały wykorzystane w raporcie końcowym. W realizacji badania wykorzystane zostały również pierwotne źródła informacji zebrane w drodze realizacji badań terenowych. Przeprowadzone zostały **indywidualne wywiady pogłębione** (IDI) z przedstawicielami departamentów UMWP zaangażowanych we wdrażanie RLKS, **indywidualne wywiady pogłębione** z przedstawicielami biur/zarządów wybranych LGD, **wywiady pogłębione** z przedstawicielami Rad LGD, **wywiady eksperckie**, a także **badanie ilościowe CAWI** z beneficjentami realizującymi projekty w ramach RLKS, uzupełnione dodatkowo o wywiady jakościowe z wybranymi respondentami. W ostatniej fazie badań (na potrzeby przygotowywania ostatecznej wersji raportu końcowego) przeprowadzona została **analiza SWOT** oraz **warsztat konsultacyjny**.

Trafność konstrukcji instrumentu RLKS oraz LSR

Oceniając proces programowania RLKS należy uznać, że kluczowe było przyjęcie ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. Pozwoliło to rozpocząć wdrażanie RLKS na poziomie regionalnym, w tym wybrać LSR. W procesie programowania wsparcia w ramach RPOWP 2014-2020 oraz opracowania, oceny i wyboru LSR nie zidentyfikowano etapów, które zostałyby niepotrzebnie wydłużone. Jednocześnie – z uwagi na innowacyjność instrumentu RLKS (wielofunduszowość, brak doświadczenia LGD we wdrażaniu EFRR i EFS) i konieczność konsultacji wewnątrzregionalnych z LGD – należy ocenić, że nie było możliwe skrócenie tych etapów, a tym samym przyspieszenie wdrażania mechanizmu RLKS w województwie podlaskim. Proces programowania instrumentu RLKS w województwie podlaskim został więc przeprowadzony w sposób i w momencie pozwalającym LGD na uniknięcie negatywnych konsekwencji ewentualnych opóźnień we wdrażaniu RLKS.

Idea mechanizmu RLKS opiera się na podejściu LEADER stosowanym do tej pory w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa UE. Instrument RLKS umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych, poprzez powołanie na określonym terytorium LGD oraz opracowanie i realizację LSR. Jak wskazano w *Umowie Partnerstwa* realizacja RLKS miała przyczynić się w szczególności do poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju. Współpraca i wspólne definiowanie potrzeb i problemów oraz propozycji ich rozwiązań prowadzi do zintegrowanego/spójnego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym. Należy ocenić, że zastosowanie mechanizmu RLKS w odpowiedzi na problemy i potrzeby właściwe dla województwa podlaskiego było trafnym rozwiązaniem.

W kontekście zdiagnozowanych potrzeb o charakterze społecznym (m.in. starzenie się społeczeństwa, migracje, spadek liczby ludności) infrastrukturalnym (rozproszona sieć osadnicza, usługi społeczne obecne tylko w miastach) i gospodarczym (niski poziom przedsiębiorczości, brak przewag konkurencyjnych) zastosowanie wielofunduszowości umożliwiło zaprojektowanie bardzo szerokiego spectrum możliwych typów projektów/operacji. Istotną nowością jest wprowadzenie możliwości realizacji wybranych działań RPOWP 2014-2020 z wykorzystaniem mechanizmu RLKS. W ramach LSR nie ograniczono dostępnych form wsparcia, zdecydowana większość z nich (w dokumentach wyższego rzędu) jest zapisana w LSR. W kontekście wyboru najtrafniejszych form wsparcia (z punktu widzenia lokalnych potrzeb) kluczowe znaczenie miał partycypacyjny sposób przygotowania LSR. LGD zastosowały narzędzia partycypacji, a wiele z nich przeprowadziło ten proces starannie i z zaangażowaniem. Wnioski z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami LGD wskazują, że w ocenie większości z nich LSR powinna być

szeroka, nieograniczająca możliwości wsparcia, zwiększając w ten sposób możliwość adaptacji do potrzeb projektodawców.

Wśród beneficjentów znających cele i założenia LSR dominują oceny wskazujące na to, że LSR odpowiada realnym potrzebom obszaru, którego dotyczy. Należy jednak zauważyć istotne zróżnicowanie w udzielanych odpowiedziach ze względu na typ beneficjenta – zdecydowanie korzystniejszą adekwatność LSR oceniają przedstawiciele JST, niż przedstawiciele przedsiębiorców. Wśród przyczyn nieadekwatności LSR są wymieniane głównie zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które zaszły od czasu opracowania LSR w latach 2013-2014. Przez to część przyjętych w LSR założeń stała się nieaktualna. W kontekście zmian należy podkreślić istotny wpływ ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy, spadku wskaźników ubóstwa, a także transfery społeczne, które oddziałują pozytywnie na wskaźniki ubóstwa. Zaleca się, aby w kolejnym okresie programowania zagwarantować w mechanizmie RLKS narzędzia i procedury umożliwiające aktualizację LSR w przypadku pojawienia się istotnych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym.

Wysokość środków dostępnych w danym województwie w ramach konkursu na wybór LSR oraz maksymalną wysokość środków na daną LSR ustalano zgodnie z załącznikiem nr 6 (Sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR) do regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, odrębnie dla poszczególnych Funduszy/Programów. Z punktu widzenia podziału środków na poszczególne LSR wykorzystywano algorytmy uwzględniające: potencjał ludnościowy terenu LSR, odsetek osób objętych pomocą społeczną na terenie LSR, powierzchnię objętą daną LSR. Dzięki temu mechanizmowi zagwarantowano adekwatność środków względem przyjętych rezultatów interwencji w ramach LSR (skierowanych do określonej populacji na określonym terenie). Z punktu widzenia przyjętych celów (m.in. aktywizacja społeczna, zwiększenie spójności społecznej, rozwój kapitału społecznego) takie podejście należy ocenić jako trafne.

Instytucjonalny system realizacji (w tym monitorowanie rezultatów) instrumentu RLKS

We wdrażanie RLKS w regionie podlaskim zaangażowane są przede wszystkim referaty z czterech departamentów UMWP: Departament Rozwoju Regionalnego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich. Z punktu widzenia realizacji RLKS, wielość jednostek zaangażowanych w wykonywanie poszczególnych zadań została oceniona pozytywnie. Jednakże duża liczba jednostek organizacyjnych zaangażowanych w ten proces, wymaga sprawnej koordynacji działań oraz wymiany informacji pomiędzy tymi jednostkami. Pierwsze lata wdrażania aktualnej perspektywy finansowej obarczone były trudnościami w tym zakresie. Aktualnie - w połowie perspektywy finansowej - można stwierdzić, że podział zadań, kompetencji oraz współpraca między poszczególnymi jednostkami

wdrażającymi RLKS funkcjonuje dość dobrze. Z drugiej jednak strony zidentyfikowano trudności w zakresie koordynacji instrumentu RLKS – w związku z tym, że zadania wybranych referatów polegają na „udziale w koordynacji”, opiniowaniu, weryfikowaniu licznych dokumentów dotyczących wdrażania RLKS oraz LSR, doszło do rozproszenia odpowiedzialności w tym zakresie. Mając to na uwadze, wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem mogłoby być jednoznaczne określenie zadań, w które w dalszym ciągu angażowani byłiby pracownicy referatów wdrożeniowych DRR/DEFS. W toku badania zidentyfikowano także trudności wynikające z tego, że Referat ds. nadzoru nad LGD umiejscowiony jest w strukturze jednego z departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem będzie wyodrębnienie osobnej (tj. poza strukturą DRR, DEFS, DROW, DROR) jednostki organizacyjnej w UMWP, która będzie w całości odpowiadała za koordynację wielofundusowego instrumentu RLKS. Z punktu widzenia usprawnienia koordynacji i wdrażania RLKS istotne będzie także zapewnienie wspólnego systemu informatycznego oraz dalsze ujednoczanie stosowanych, w ramach różnych Funduszy, określeń odnoszących się do tych samych sytuacji/dokumentów – w te zmiany powinni być jednak zaangażowani również przedstawiciele MliR i MRIRW, bowiem wykraczają one poza kompetencje UMWP.

Oceniając potencjał instytucjonalny UMWP do wdrażania RLKS zwrócono także uwagę na to, ile trwało wykonywanie wybranych zadań związanych z oceną i zawieraniem umów o dofinansowanie dla operacji wybranych uprzednio przez LGD. Stwierdzono np. znaczące różnice między EFS a EFRR czy EFRROW – weryfikacja wniosków EFS (z uwzględnieniem okresów przypadających na poprawianie/uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie UMWP) trwała średnio dłużej o 58 dni niż wniosków EFRR. Co więcej, w przypadku EFS sam czas weryfikacji wniosków trwał najczęściej dłużej niż w EFRROW łączny okres weryfikacji i zawarcia umów o dofinansowanie. Relatywnie dłuższy okres weryfikowania wniosków EFS wynika najczęściej z obiektywnych przyczyn (przede wszystkim ze skomplikowanego i złożonego zakresu informacji podawanych we wnioskach czy z konieczności stosowania szeregu wytycznych). Podkreślić należy, że sytuacja w tym zakresie istotnie poprawia się od 2018 roku, jednakże istotne wydaje się dalsze monitorowanie czasów trwania weryfikacji wniosków oraz zawierania umów i - w przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych procedur - podjęcie działań zaradczych.

Pod kątem wdrażania instrumentu RLKS oceniono także kwestie związane z monitorowaniem rezultatów interwencji. Stwierdzono, że powiązanie wskaźników z typami realizowanych przedsięwzięć, z celami LSR oraz potrzebami, jakie zostały zidentyfikowane w ramach diagnoz do LSR, wydaje się najbardziej optymalnym podejściem służącym wypracowaniu trafnych wskaźników do mierzenia efektów interwencji. Całościowa ocena wiarygodności gromadzonych danych jest relatywnie wysoka. Mimo to zidentyfikowano czynniki, które tą wiarygodność mogą

ograniczać. Są to np.: problemy z agregowaniem/sumowaniem części wskaźników z uwagi na drobne różnice w nazwach lub jednostkach miar, problemy z dublowaniem się efektów – różne wskaźniki mierzące ten sam efekt. Z tego względu ważne jest, by w przyszłości LGD w LSR - w odniesieniu do realizowanych przedsięwzięć niezwiązanych z bieżącą działalnością i aktywizacją - wskazywały wyłącznie wskaźniki, które są zalecane w dokumentach programowych. Z punktu widzenia właściwej realizacji LSR oraz monitorowania efektów, pozytywnie oceniono zaś działania, jakie podjęto na poziomie UMWP w celu zapewnienia LGD aktualnych informacji na temat kontraktacji, wolnych środków, na które mogą być ogłaszane nowe nabory oraz wprowadzanych zmian w zakresach operacji (w tym, w wartościach wskaźników).

Czynniki zewnętrzne wpływające na jakość LSR oraz wdrażanie RLKS

Zastosowanie ogólnopolskich zasad wyboru LSR, przygotowanie struktury LSR i przyjęte regionalnie założenia w zakresie RLKS umożliwiające stworzenie wielofunduszowych Strategii umożliwiły i doprowadziły do opracowania LSR-ów dobrej jakości. Struktura lokalnej strategii bazująca na wskaźnikach odwołujących się do zidentyfikowanych problemów oraz oddolne podejście do realizacji LSR pozwoliły na realizację LSR opartej o rezultaty, a nie jedynie prosty transfer środków pomocowych i zapewnienie zgodności z przepisami i procedurami.

Badanie pozwoliło na identyfikację czynników wpływających na skuteczność realizacji LSR. Do czynników pozytywnych można zaliczyć kształt RLKS określony w przepisach krajowych (w tym dokonane zmiany w ustawach) oraz regionalne założenia w zakresie RLKS wskazujące zakres możliwych działań w LSR finansowanych ze środków EFRR i EFS, który wynikał wprost z zapisów RPOWP 2014-2020. Przyjęcie modelu wielofunduszowego LSR umożliwiło z kolei zaprojektowanie bardzo szerokiego spectrum możliwych typów projektów/operacji. Pozytywny wpływ na wdrożenie RLKS miały korzystne zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie, w szczególności wzrost dochodów mieszkańców i spadek bezrobocia. Z jednej strony, zmiany te co prawda utrudniały realizację części typów operacji EFS, z drugiej zaś, można zakładać, że były czynnikiem wpływającym pozytywnie na realizację projektów w innych obszarach (np. rozwój przedsiębiorczości, turystyki, inwestycji infrastrukturalnych). Kolejnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na wdrażanie RLKS jest przyjęta formuła bezpośrednia. Badanie pozwoliło także na identyfikację czynników mających ograniczający wpływ na wdrażanie RLKS. To przede wszystkim liczne nowelizacje przepisów ustawy wdrożeniowej i ustawy o RLKS zmienianej kilkakrotnie w dotychczasowym okresie wdrażania LSR; wielość i zróżnicowanie wytycznych, dotyczących wydatkowania środków w poszczególnych Funduszach (problem przede wszystkim odczuwalny w przypadku EFS), pozytywne zmiany społeczno-gospodarcze i wdrażane programy socjalne

ograniczające liczbę potencjalnych uczestników projektów społecznych realizowanych w ramach LSR.

Czynniki wewnętrzne wpływające na wdrażanie RLKS

Mechanizmy tworzenia LGD

W ramach badania, za trafne uznano mechanizmy tworzenia LGD i składu LGD. Badanie nie wskazało, żeby wymogi odnoszące się do wyboru LSR i składu Rady LGD stanowiły jakikolwiek problem w skuteczności RLKS w województwie podlaskim. Dzięki zapewnieniu obowiązkowego udziału przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego i publicznego możliwe było realne wybranie projektów najlepiej odpowiadających na lokalne wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Dzięki realizacji RLKS w formule bezpośredniej LGD mogły dotrzeć ze wsparciem do kolejnych beneficjentów RPOWP 2014-2020, którzy nie złożyliby wniosków i nie realizowali operacji w osiach głównych. Chodzi przede wszystkim o projekty społeczne finansowane ze środków EFS. Bez inicjatywy i zaangażowania LGD skala takich projektów byłaby o wiele mniejsza.

Zatrudnienie i kapitał ludzki w LGD

Funkcjonowanie LGD jest szczegółowo określone przez przyjęte przez nie dokumenty, w których zapisano m.in. strukturę funkcjonowania biura LGD, zadania przypisane pracownikom biura i członkom Rad LGD, wymagania dla pracowników poszczególnych stanowisk oraz plan podnoszenia kompetencji pracowników. Większość badanych LGD zatrudnia pracowników posiadających długi staż we wdrażaniu RLKS finansowanego ze środków EFRROW. Doświadczenie pracowników wpływa pozytywnie na stan wdrażania LSR, biura LGD zapewniają wsparcie zarówno dla członków zarządów jak i dla członków Rad LGD oraz dla potencjalnych wnioskodawców aplikujących o wsparcie i beneficjentów realizujących projekty w ramach LSR.

Wysokie kompetencje pracowników biur LGD zdają się potwierdzać, zadowoleni z doradztwa, badani beneficjenci – ponad 95% z nich bardzo dobrze oceniło zarówno kompetencje pracowników LGD, jak też ich wiedzę i gotowość do udzielenia wsparcia w przypadku problemów. Wysoką jakość kapitału ludzkiego w biurach LGD zadeklarowali również członkowie Rad LGD. Lokalny kształt mechanizmu RLKS oraz przyjazny i pomocny charakter biur LGD sprzyjają docieraniu do potencjalnych wnioskodawców i aktywizacji społeczeństwa.

Zadania LGD związane z wdrażaniem LSR są realizowane terminowo, jednak jakość realizowanych działań różni się w zależności od Grupy. Mają na to wpływ czynniki takie jak: podejście pracowników do wykonywanych obowiązków, rotacja kadr, przebywanie doświadczonych pracowników na dłuższych zwolnieniach lub urlopach rodzicielskich, trudności w pozyskaniu kompetentnych pracowników na zastępstwo,

konieczność pogodzenia obowiązków związanych z zarządzaniem z obowiązkami związanymi z realizacją RLKS w ramach danego Funduszu.

Szkolenia dla pracowników i członków Rad LGD są istotnym elementem wdrażania LSR, w związku z czym są one zapewniane w analizowanych Grupach. Badani przedstawiciele LGD podkreślali konieczność i chęć ciągłego szkolenia się, przede wszystkim w zakresie interpretacji kryteriów oceny oraz bieżących zmian prawnych wpływających na wdrażanie LSR. Istotne będzie także dalsze rozwijanie kompetencji i umiejętności pracowników LGD w zakresie weryfikacji składanych wniosków pod kątem ich zgodności z celami LSR i celami danego Programu. Efektem tego powinno być odrzucanie, już na etapie weryfikacji w LGD, wniosków niewpisujących się w te cele.

Mechanizmy opracowywania lokalnych kryteriów wyboru projektów

Pozytywnie (tj. jako trafne i prawidłowe) oceniono przyjęte procedury ustalania i zmiany kryteriów wyboru operacji. Uwzględniają one na każdym etapie zarówno przepisy prawne, cele i potrzeby wyrażone w LSR oraz opinie zainteresowanych interesariuszy, w tym mieszkańców. Z drugiej jednak strony stwierdzono, że skonstruowane procedury ustalania i zmiany kryteriów są trudne do zastosowania w praktyce – procesy te trwają relatywnie długo i angażują wiele grup interesariuszy, a jednocześnie nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem na etapie prowadzonych konsultacji społecznych. Z tego też względu wydaje się istotne, by LGD stosowały bardziej zaawansowane (niż tylko publikowanie informacji na stronach www) techniki angażujące mieszkańców, a przede wszystkim członków LGD, w konsultowanie proponowanych kryteriów oraz zmian w tym zakresie.

Same kryteria wyboru operacji oceniane są pozytywnie, tj. jako obiektywne, jednoznaczne, weryfikowalne, posiadające zrozumiałe i precyzyjne definicje. Pozytywnie (mimo, że to z nimi wiążą się najczęściej protesty wnioskodawców od negatywnego wyniku oceny) ocenia się stosowanie kryteriów premiujących, których zadaniem jest wybór operacji możliwie najbardziej wpasowanych w cele LSR. Mimo to, w dalszym ciągu istotnym problemem jest stosowanie tych kryteriów w praktyce przez pracowników i członków Rad LGD. Przejawia się to dużym odsetkiem wniosków, które - mimo ich pozytywnej oceny przez LGD - są odrzucane na etapie oceny w UMWP. Analizy w podziale na Fundusze pokazują, że najmniejszy odsetek odrzuconych wniosków występuje w EFRROW (jedynie 9%), największy zaś w przypadku EFS (aż 55%). Dlatego też istotne jest, by LGD zintensyfikowały działania szkoleniowe kierowane do pracowników biur oraz członków Rad LGD, po uprzedniej diagnozie występujących problemów oraz potrzeb informacyjnych/szkoleniowych tych osób. Pozytywne efekty przyniosłoby z pewnością prowadzenie takich szkoleń przez pracowników UMWP, zaangażowanych w ocenę wniosków. Istotne byłoby także przekazywanie do LGD, przez wszystkie departamenty UMWP zaangażowane we wdrażanie RLKS, pełnej informacji nt. przyczyn wezwania - na etapie oceny

w UMWP - do wyjaśnień/uzupełnień oraz opisowych uzasadnień powodów odrzucenia wniosków. Zakres przekazywanych informacji oraz ich forma mogłyby być analogiczne jak te stosowane dotychczas przez pracowników DEFS.

Proces aplikowania

Etap aplikowania jest jednym z kluczowych w procesie realizacji projektu przez beneficjentów. To na tym etapie identyfikowane są dosyć duże obciążenia administracyjne we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce. W przypadku instrumentu RLKS można ocenić, że proces ten jest umiarkowanie trudny. Wyniki badań wskazują, że 3 na 10 beneficjentów decyduje się z tego względu na zlecenie przygotowania wniosku o dofinansowanie zewnętrznej firmie/osobie. Ważną rolę dla wnioskodawców pełni doradztwo świadczone przez pracowników LGD. Zdecydowana większość projektodawców korzysta z doradztwa (częściej indywidualnego niż w ramach spotkań/szkoleń), a jego przydatność ocenia bardzo wysoko.

Dobłą praktyką w zakresie zwiększania jakości doradztwa świadczonego przez przedstawicieli LGD jest standaryzacja tych usług. Przykładem takiego działania jest między innymi opracowanie regulaminu określającego zasady, formę i tryb świadczenia doradztwa. W kontekście podnoszenia jakości i skuteczności doradztwa kluczową sprawą jest wymiana informacji między UMWP a LGD. Dobłą praktyką (zidentyfikowaną w EFS) jest przekazywanie do wiadomości LGD kart ocen z poszczególnych projektów kierowanych do poprawy/ uzupełnień/odrzuconych, w których zawarte są szczegółowe uzasadnienia ocen. Zaleca się kontynuowanie tego podejścia.

Należy jednak pamiętać, że zróżnicowany, w zależności od Funduszu, wzór wniosku, jego skomplikowanie czy brak systemu informatycznego do aplikowania (w przypadku EFRROW) wpływają negatywnie na proces aplikowania i zwiększają jego skomplikowanie/złożoność. Konieczne jest więc w przyszłej perspektywie uproszczenie i unifikowanie wzoru wniosku o dofinansowanie lub co najmniej wypracowanie w ramach każdego z Funduszy odrębnej, uproszczonej ścieżki przygotowania projektów. Dodatkowo w celu zwiększenia unifikacji obsługi wniosków, ale też uproszczenia procesu rekomenduje się opracowanie systemu informatycznego do obsługi składania wniosków dla EFRROW, analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki Spójności.

Działania komunikacyjne LGD

Prowadzone działania komunikacyjne dążą do realizacji celów Planów komunikacji, tj. zapewnienia jak najszerszego udziału społeczności lokalnej we wdrażaniu LSR oraz udzielanie wszechstronnych i przejrzystych informacji o działaniach planowanych w ramach LSR, postępach w ich wdrażaniu, a także promowanie LSR i działalności LGD wśród mieszkańców obszaru LSR. Realizowane działania komunikacyjne są

wysoko oceniane przez beneficjentów. Można wnioskować, że dzięki nim większość beneficjentów zapoznana jest z założeniami i celami LSR oraz - poprzez wpływ doradztwa, czy szkoleń - składają oni wysokiej jakości wnioski, mając realny wpływ na wdrażanie instrumentu RLKS. Istotne zatem jest kontynuowanie prowadzenia wysokiej jakości działań komunikacyjnych, w tym kompleksowego, zindywidualizowanego, obejmującego cały cykl życia projektu doradztwa i skutecznych spotkań informacyjnych (w tym spotkań z udziałem przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego), bieżące aktualizowanie stron internetowych LGD oraz wykorzystywanie mediów społecznościowych – głównie Facebooka - celem upowszechnienia informacji o działaniach planowanych i realizowanych w ramach LSR, stworzenia przestrzeni kontaktu i dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców.

Osiągnięcie założonych rezultatów oraz czynniki mające na to wpływ

Wyniki przeprowadzonych analiz pokazały, że osiągnięte zostały rezultaty w zakresie wdrażania RLKS przewidziane do realizacji do końca 2018 roku (tzw. „pierwszy kamień milowy”). Żadna z LGD nie została objęta mechanizmem zmniejszenia budżetu, co oznacza, że rezultaty są osiągane w stopniu zadowalającym i wysokim. Oceniając alternatywy wobec instrumentu RLKS należy uznać, że wydatkowanie równowartości środków finansowych przeznaczonych na RLKS byłoby hipotetycznie możliwe, ale nie doprowadziłoby do aktywizacji społeczności lokalnych, pobudzenia inicjatyw lokalnych, a przez to rozwoju kapitału społecznego. Potwierdzeniem tego są wyniki badań wskazujące, że połowa z projektów RLKS nie została zrealizowana oraz fakt, że 7 na 10 beneficjentów nie realizuje/realizowało innych projektów w ramach Polityki Spójności (poza RLKS). Dodatkowe środki, które mogły otrzymać LGD (na podstawie spełnienia warunków zawartych w umowach ramowych) były na tyle atrakcyjne, że przedstawiciele LGD monitorowali spełnienie warunków i zabiegali o ich zmianę, gdy okazało się, że będzie to utrudnione. Sam mechanizm wskaźnikowo-finansowego rozliczania jest akceptowany, choć formułowane są pod jego adresem zarzuty o nadmierną biurokratyzację i nieprzystawalność do cech podejścia oddolnego. Konieczność złagodzenia kryteriów pozwalających na uzyskanie dodatkowych środków była efektem pojawiania się czynników, które – co prawda – nie spowodowały niezrealizowania zakładanych celów, ale miały istotny wpływ na ich wolniejsze wdrażanie. Wśród tych czynników należy wymienić m.in. opóźnienie w programowaniu RLKS, zbyt długi czas oceny wniosków przez UMWP czy zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które z kolei ujawniły niską elastyczność instrumentu RLKS.

Wstępna ocena efektów wdrażania RLKS

RLKS a partycypacja społeczna i upodmiotowienie społeczności lokalnych

RLKS w dużym stopniu przyczynił się do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej w realizacji LSR. Zidentyfikowano duże zaangażowanie sektora społecznego w realizację LSR, a także dość wysoki poziom integracji społecznej mieszkańców.

Dzięki RLKS powstają partnerstwa i rozwija się współpraca pomiędzy różnymi podmiotami. Stopień upodmiotowienia społeczności lokalnych został oceniony jako wysoki. Niemniej jednak, aby utrzymać zaangażowanie społeczności lokalnej w sprawy regionu należy nadal aktywizować mieszkańców poprzez konsultacje społeczne oraz dalszą realizację RLKS.

RLKS a usługi społeczne i samoorganizacja społeczności lokalnych

Uznano, że RLKS w niektórych regionach wspiera dostęp do usług społecznych, a usługi te odpowiadają na potrzeby mieszkańców. Tendencje dotyczące starzenia się społeczeństwa wskazują na konieczność dalszego rozwoju przede wszystkim usług zdrowotnych. W badanych LGD widać wzrost samoorganizacji społeczności, który nastąpił pod wpływem realizacji LSR. Nie obserwuje się natomiast zwiększenia zaangażowania podmiotów niepublicznych w świadczenie usług publicznych.

RLKS a zatrudnienie i ubóstwo

Z badania wynika, że RLKS przyczynia się do obniżenia ubóstwa poszczególnych jednostek, jednak skala interwencji jest zbyt mała, by mówić o obniżeniu ubóstwa całej społeczności. Stwierdzono, że interwencja w ramach RLKS w dużym stopniu przyczyniła się do wsparcia przedsiębiorstw i tworzenia działalności gospodarczej, co było jedną z głównych potrzeb w zakresie zwiększania dostępu do zatrudnienia.

RLKS a wykorzystanie lokalnych zasobów i nowych (innovacyjnych) rozwiązań

Wpływ RLKS na wykorzystanie zasobów lokalnych jest wysoki. Element celowej intensyfikacji wykorzystywania zasobów lokalnych był już widoczny na etapie tworzenia LSR. Wtedy to identyfikowano kierunki interwencji, umożliwiające odpowiednio efektywne wykorzystanie istniejących lokalnych zasobów. W LSR zasoby lokalne definiowano w różny sposób. Są nimi np.: grupy lokalnych przedsiębiorstw; lokalne NGO; gospodarstwa rolne, obszary o wybitnych walorach turystycznych, produkty regionalne związane z bogactwem kulturowym obszarów LSR. W realizowanych operacjach, w różnym stopniu, uwzględniano wykorzystanie tych zasobów. Oceniając efekty operacji stwierdzono np., że wiele operacji pośrednio pomaga rozwijać te zasoby lokalne. Wpływ taki mają np. operacje polegające na rewitalizacji poszczególnych terenów, rozwoju infrastruktury turystycznej czy organizowaniu eventów. Wszystkie te działania pozwalają odkryć lub wykreować produkt, który może być traktowany jako zasób.

Dzięki wsparciu w ramach RLKS zrealizowano również szereg nowych pomysłów, stanowiących udoskonalenia na poziomie lokalnym. W dużej mierze wynikało to z przyjętego kryterium innowacyjności. Sprawiało ono jednak wiele trudności zarówno wnioskodawcom jak i członkom rad LGD, którzy te projekty oceniali. Wynikały one z przyjętej definicji i sposobu oceny tego kryterium (trudność weryfikacji tego, czy - na terenie gmin / LGD - opisywane we wniosku rozwiązanie można uznać za unikalne, a przez to innowacyjne). Mimo to, na obszarze LGD zrealizowany został

cały szereg różnego typu projektów o różnym stopniu innowacyjności (począwszy od nowatorskich programów współpracy międzynarodowej o różnym zakresie, udoskonalaniu dotychczas świadczonych usług, współpracy, tworzeniu nowych - dotychczas niewystępujących na terenach danej LGD i/lub gminy - działalności itp.).

RLKS a komplementarność projektów

Komplementarność wsparcia w ramach RLKS jest niejako zapewniana w sposób automatyczny, wynikający z przyjętych warunków wsparcia. Można wyróżnić szereg mechanizmów, które przyczyniały się do budowania komplementarności udzielonego wsparcia. Dzięki możliwości opracowania wielofunduszowych LSR, RLKS zapewnia kompleksowe i zintegrowane (a przez to komplementarne) podejście do rozwoju obszarów LSR. Oddolne tworzenie kierunków wsparcia w LSR - w oparciu o endogeniczne potencjały danych obszarów i ukierunkowanie go na wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze - samo w sobie świadczy o występowaniu ważnych powiązań między projektowych o charakterze komplementarnym. Kolejnym mechanizmem zapewniającym odpowiednią komplementarność projektów, jest realizowanie LSR przez LGD, w skład których wchodzi reprezentanci zarówno instytucji publicznych, społecznych, gospodarczych, jak i prywatnych. W toku badania stwierdzono występowanie zjawiska komplementarności udzielonego wsparcia na płaszczyźnie: podmiotów, zasobów i celów wdrażanych operacji. Często obserwowaną sytuacją w ramach realizowanych projektów jest wsparcie udzielane na rzecz rozwoju infrastruktury współfinansowanej z EFRROW czy EFRR (społecznej, kulturalnej), która w późniejszym etapie jest wykorzystywana do realizowania projektów miękkich (współfinansowanych z EFS) – jest to prawdopodobnie najlepszy dowód występowania komplementarności realizowanych operacji na poziomie LSR. Warto podkreślić jednak, że najczęściej projekty uzupełniające się nie są realizowane przez ten sam podmiot. Analizy pokazały, że największy odsetek beneficjentów (niemal 80%) zawarł, w ramach RLKS, wyłącznie jedną umowę, a niespełna 5% podmiotów zrealizowało różne operacje finansowane łącznie ze wszystkich trzech Funduszy.

Przyszłość RLKS w regionie podlaskim

Przeprowadzone badanie jednoznacznie potwierdziło zasadność kontynuacji instrumentu RLKS w dotychczasowej formule. Wynika to z takich aspektów tegoż instrumentu jak: partycypacyjna formuła projektowania RLKS oraz lokalnych strategii rozwoju; zaangażowanie w przygotowanie LSR przedstawicieli różnych sektorów lokalnego życia społecznego; zapewnienie szerokiego zakresu możliwych form wsparcia na poziomie Programów/Funduszy, co przełożyło się na komplementarność efektów; włączenie obszarów wiejskich do grona rzeczywistych odbiorców wsparcia EFS; zapewnienie możliwości realizacji mniejszych projektów przez podmioty, które najpewniej nie uzyskałyby takiego wsparcia z innych źródeł; zapewnienie możliwości rozwiązywania lokalnych problemów; zdobyte już doświadczenie i wypracowane

schematy działania (w tym rozwiązywania problemów) zarówno przez LGD jak i UMWP.

Stwierdzono potrzebę kontynuacji szerokiego zakresu wsparcia na poziomie poszczególnych Programów/Funduszy, a jednocześnie brak przesłanek do odgórnego określenia limitu celów/priorytetów rozwojowych w ramach LSR. Wybór liczby oraz poziomu szczegółowości celów i przedsięwzięć powinien być wyłącznie domeną LGD, po uprzedniej diagnozie potrzeb oraz po analizie dostępnego zakresu tematycznego wsparcia. W ramach badania zidentyfikowano obszary wsparcia, które przede wszystkim powinny być wspierane, w przyszłości, w ramach RLKS. Należą do nich: rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury edukacyjnej, turystycznej, kulturalnej i rekreacyjnej/sportowej, rewitalizacja małej skali, działania edukacyjne kierowane do różnych grup odbiorców, ochrona środowiska, rozwój usług społecznych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz szeroko rozumianego kapitału społecznego, rozwój oraz promowanie produktów i zasobów lokalnych.

W celu maksymalizowania skuteczności realizacji LSR zaleca się przede wszystkim: wykorzystanie, w przyszłej perspektywie finansowej, idei projektów grantowych realizowanych w oparciu o nowe – przyjęte już - zasady; uproszczenie zasad realizacji projektów własnych LGD; przyjęcie ryczałtowego sposobu rozliczania określonej części projektów oraz wykorzystanie powstałego potencjału społecznego na etapie zarówno przygotowywania diagnoz, LSR, jak i realizacji poszczególnych projektów.

Proponowane zmiany we wdrażaniu instrumentu RLKS

W ramach tego etapu badania rekomenduje się m.in.:

- Stałe aktualizowanie wiedzy pracowników LGD odpowiedzialnych za wdrażanie LSR poprzez ich udział w szkoleniach/ konsultacjach z UMWP, przekazywanie do LGD nowych zaleceń związanych z wdrażaniem LSR.
- Wyodrębnienie - w kolejnej perspektywie finansowej - osobnego biura/referatu/departamentu odpowiedzialnego za pełną koordynację RLKS w strukturze UMWP, niewchodzącego w skład żadnego z departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS.
- Monitorowanie czasów trwania weryfikacji wniosków (po odliczeniu okresów przypadających na poprawianie/uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie UMWP) i - w przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych procedur - podjęcie działań zaradczych mających na celu skrócenie tego czasu.
- Zapewnienie jednolitego, wspólnego dla wszystkich Funduszy systemu informatycznego (na wzór SL2014) lub rozbudowanie funkcjonalności jednego z istniejących systemów, który w efekcie mógłby być wykorzystywany przez pracowników wszystkich departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS. System taki powinien obsługiwać wszystkie Fundusze, z jakich RLKS będzie realizowany.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- Dalsze podnoszenie wiedzy i kompetencji pracowników oraz członków Rad LGD w zakresie wyboru operacji (w tym oceny zgodności z LSR i celami Programów) i stosowania lokalnych kryteriów wyboru.
- Utrzymanie wielofunduszowości RLKS w regionie, przy jednoczesnym uelastycznieniu zasad jego wdrażania.
- Podjęcie starań, we współpracy z MFiPR i MRiRW, mających na celu wydzielenie na poziomie przyszłej Umowy Partnerstwa (dla perspektywy finansowej 2021+) mechanizmu RLKS wraz ze wskazaniem, że dla działań realizowanych w RLKS zastosowane będą specjalne, preferencyjne zasady ułatwiające ich realizację.
- W przypadku EFRROW - w celu zwiększenia unifikacji obsługi wniosków, ale też uproszczenia procesu naboru – opracowanie (na potrzeby nowej perspektywy finansowej) systemu informatycznego do obsługi składania wniosków, analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki Spójności.
- Wprowadzenie działań umożliwiających LGD zintensyfikowanie działań animacyjnych i aktywizacyjnych lokalne społeczności (zwiększenie środków finansowych, uproszczenie procedur wdrażania, wprowadzenie jednego, wspólnego Funduszu Wiodącego).
- Uproszczenie zasad realizacji projektów własnych LGD.

SUMMARY

Objectives and methodology of the survey

The main objective of the study was to analyze and evaluate the accuracy of solutions adopted at the regional and local development strategy (LDS) level in the scope of implementation of the community-led local development (CLLD) instrument and to initially measure the effectiveness of the applied concept of implementation of this instrument.

The detailed objectives included:

1. Evaluation of the accuracy of solutions/mechanisms of CLLD implementation adopted at the regional level;
2. Assessment of the relevance of solutions/mechanisms of CLLD implementation adopted in selected local development strategies by using the example of 6 case studies;
3. Preliminary assessment of the results of the implementation of the CLLD instrument by using the example of analysed case studies.

Within the framework of the conducted research, two main products presenting the results have been planned: a partial report (covering the first two detailed objectives) and a final report. This report responds to all three specific objectives set out above.

Within the framework of the research, research methods and techniques of various character - quantitative and qualitative - were applied, which ensured taking into account methodological triangulation, and thus obtaining data of the highest degree of reliability. In the course of the study, the analysis of existing data (*desk research*) was conducted on an ongoing basis, including, among others: acts and guidelines of the EU and national levels, programme documents, local development strategies, results of other evaluation studies on local action group (LAG) issues and other documents (regulations, procedures, reports on LDS implementation, monitoring data, thematic literature). The analysis of the existing data contributed to the development of research tools, it was also a source of data and information which were used in the final report. In the course of the research, the primary sources of information collected through the field research were also used. Individual in-depth interviews (IDI) were conducted with representatives of Marshal's Office of Podlaskie Voivodeship departments involved in the implementation of the CLLD, individual in-depth interviews with representatives of offices/management boards of selected LAGs, in-depth interviews with LAG Council representatives, expert interviews, as well as a computer assisted web interview (CAWI) a quantitative survey with beneficiaries implementing projects within the CLLD, supplemented by qualitative interviews with selected respondents. In the last phase of the research (for

the needs of preparing the final version of the final report), a SWOT analysis and a consultation workshop were conducted.

Accuracy of the CLLD and LAG instrument design

When evaluating the process of programming the CLLD, it should be recognised that the adoption of the Act of 20 February 2015 on local development with the participation of the local community was of key importance. This allowed to start the implementation of the CLLD at the regional level, including the choice of LDS. In the process of programming support under Regional Operational Programme of Podlaskie Voivodeship 2014-2020 and in the process of preparing, evaluating and selecting LDS, no stages were identified that would be unnecessarily prolonged. At the same time - due to the innovativeness of the CLLD instrument (multi-fund approach, lack of experience of LAGs in European Regional Development Fund (ERDF) and European Social Fund (ESF) implementation) and the necessity of intra-regional consultations with LAGs - it should be assessed that it was not possible to shorten these stages and thus accelerate the implementation of the CLLD mechanism in Podlaskie Voivodeship. Therefore, the process of programming the CLLD instrument in Podlaskie Voivodeship was carried out in a manner and at a time that allowed LAGs to avoid the negative consequences of possible delays in the implementation of the CLLD.

The idea of the CLLD mechanism is based on the LEADER approach used so far under the EU's Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy. The CLLD instrument enables local communities to initiate and implement development activities in a participatory way by establishing LAGs in a specific territory and developing and implementing LDSs. As indicated in the Partnership Agreement, the implementation of the CLLD was to contribute in particular to the improvement of social and territorial cohesion of the country. Cooperation and joint definition of needs and problems and proposals for their solutions leads to integrated/coherent and sustainable development of a given area through better mobilisation of potential at the local level. It should be assessed that the application of the CLLD mechanism in response to the problems and needs specific to Podlaskie Voivodeship was the right solution.

In the context of the diagnosed social needs (e.g. population ageing, migration, population decline), infrastructure (dispersed settlement network, social services present only in cities) and economy (low level of entrepreneurship, lack of competitive advantages), the application of multi-funding made it possible to design a very broad spectrum of possible types of projects/operations. An important novelty is the introduction of the possibility of implementing selected activities of the ROP of Podlaskie Voivodeship 2014-2020 with the use of the CLLD mechanism. The LDSs did not limit the available forms of support, the vast majority of them (in documents of a higher order) are included in the LDSs. In the context of selecting the most

appropriate forms of support (from the point of view of local needs), the participatory way of preparing the LDS was of key importance. LAGs used participation tools and many of them conducted the process carefully and with commitment. Conclusions from the conducted interviews with LAGs representatives indicate that in the opinion of most of them the LDS should be broad, not limiting the possibilities of support, thus increasing the possibility of adaptation to the needs of project providers.

Among the beneficiaries who know the objectives and assumptions of the LDS, there are dominating assessments indicating that the LDS corresponds to the real needs of the area whose objectives and assumptions it is intended to cover. However, it should be noted that there is a significant difference in the responses given due to the type of beneficiary - the adequacy of the LDS is assessed much more favourably by local government unit representatives than by representatives of entrepreneurs. The reasons for the inadequacy of the LDS include mainly the changes in the social and economic environment that have occurred since the preparation of the LDS in 2013-2014. As a result, some of the assumptions adopted in the LDS have become obsolete. In the context of changes, a significant impact of the general improvement of the situation on the labour market, a decrease in poverty indicators, as well as social transfers, which have a positive impact on poverty indicators, should be stressed. It is recommended that in the next programming period, the tools and procedures for updating the LDS in the event of significant changes in the socio-economic environment should be guaranteed in the next programming period of CLLD mechanism.

The amount of funds available in a given voivodship under the competition for LDS selection and the maximum amount of funds for a given LDS were determined in accordance with Appendix No. 6 (Method of determining the amount of available funds allocated for LDS implementation) to the competition rules for selection of local development strategies managed by the community, separately for individual funds/programmes. From the point of view of the division of resources into individual LDS funds, algorithms were used that took into account: the population potential of the LDS area, the percentage of persons receiving social assistance in the LDS area, the area covered by the LDS area. Thanks to this mechanism, the adequacy of resources to the adopted results of LDS interventions (addressed to a specific population in specific areas) was guaranteed. From the point of view of the adopted objectives (e.g. social activation, improvement of social cohesion, development of social capital) such an approach should be assessed as appropriate.

Institutional system of implementation of the CLLD instrument (including monitoring of results)

The implementation of the CLLD in the Podlaskie region involves mainly the papers from four departments of the Marshal's Office: Department of Regional Development

(DRD), Department of the European Social Fund (DESF), Department of Rural Development (DRD), Department of Agriculture and Fisheries (DAF). From the point of view of the CLLD implementation, the number of units involved in the performance of particular tasks was assessed positively. However, a large number of organisational units involved in this process requires efficient coordination of activities and exchange of information between these units. The first years of implementation of the current financial perspective were burdened with difficulties in this respect. At present - in the middle of the financial perspective - it can be stated that the division of tasks, competences and cooperation between individual units implementing the CLLD, function quite well. On the other hand, however, difficulties in the coordination of the CLLD instrument were identified - due to the fact that the tasks of selected papers consist in "participating in coordination", giving opinions, verifying numerous documents concerning the implementation of the CLLD and LDS, the responsibility in this respect was dispersed. With this in mind, it seems that an optimal solution could be to clearly define the tasks that would still involve the staff of the DRD/DESF implementation papers. The study also identified difficulties resulting from the fact that the LAG Supervision Department is located in the structure of one of the departments involved in the implementation of the CLLD. It seems that the best solution would be to separate an independent organisational unit (i.e. outside the structure of DRD, DESF, DRD, DAF) in Marshal's Office, which would be fully responsible for the coordination of the multifund CLLD instrument. From the point of view of improving the coordination and implementation of the CLLD, it will also be important to ensure a common IT system and further unification of terms referring to the same situation/documents used under different Funds - however, representatives of the Ministry of Investment and Development and the Ministry of Agriculture and Rural Development should also be involved in these changes, as they are beyond the competence of the Marshal's Office.

While evaluating the institutional capacity of the Marshal's Office of Podlaskie Voivodeship to implement the CLLD, attention was also drawn to the length of time it took to perform selected tasks related to evaluation and concluding grant agreements for operations previously selected by LAGs. For example, significant differences were found between the ESF and ERDF or European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - the verification of ESF applications (including the periods for correcting/supplementing applications by applicants in response to the call of the LAG) lasted on average 58 days longer than ERDF applications. Moreover, in the case of the ESF, the verification period of the applications itself usually lasted longer than in the case of the EAFRD, the total period of verification and conclusion of the grant agreements. Relatively longer period of verifying ESF applications most often results from objective reasons (mainly from complicated and complex scope of information provided in applications or from the necessity to apply a number of guidelines). It should be emphasised that the situation in this respect has been

significantly improving since 2018, however, it seems important to continue monitoring the duration of verification of applications and conclusion of agreements and - in case of deviations from the adopted procedures - to undertake remedial actions.

Issues related to the monitoring of the results of the interventions were also assessed in terms of the implementation of the CLLD instrument. It was found that linking indicators with the types of implemented projects, LDS objectives and needs identified in the diagnosis to LDS seems to be the most optimal approach to develop appropriate indicators to measure the effects of intervention. The overall assessment of the reliability of collected data is relatively high. Nevertheless, factors that may limit this credibility have been identified. These are e.g.: problems with aggregation/summary of some indicators due to minor differences in names or units of measurement, problems with duplication of effects - different indicators measuring the same effect. Therefore, it is important that in the future LAGs in LDS - in relation to implemented projects not related to current activity and activation - should indicate only those indicators which are recommended in the programme documents. From the point of view of proper implementation of the LDS and monitoring of effects, the actions taken at the level of the LAG to provide LAGs with up-to-date information on contracting, free resources for which new calls for proposals may be announced and changes in the scope of operations (including the values of indicators) were positively assessed.

External factors influencing the implementation of the CLLD

The application of all-Poland LDS selection principles, the preparation of the LDS structure and the regionally accepted assumptions concerning the CLLD enabling the creation of multi-fund Strategies enabled and led to the development of good-quality LDSs. The structure of the local strategy based on indicators referring to the identified problems and the bottom-up approach to the implementation of the LDS allowed for the implementation of the LDS based on results, not just a simple transfer of aid resources and ensuring compliance with the regulations and procedures.

The research allowed to identify the factors influencing the effectiveness of the LDS implementation. Positive factors included the shape of the LDS as defined in the national regulations (including the changes made in the Acts) and regional assumptions concerning the CLLD indicating the scope of possible activities in the LDS financed from the ERDF and ESF, which resulted directly from the provisions of the ROP PV 2014-2020. The adoption of the multi-fund LDS model made it possible to design a very broad spectrum of possible types of projects/operations. The implementation of the CLLD was positively influenced by favourable changes in the social and economic situation in the region, in particular an increase in the income of the inhabitants and a decrease in unemployment. On the one hand, these changes made it difficult to implement some types of ESF operations, while on the other hand, it can be assumed that they were a factor positively influencing the

implementation of projects in other areas (e.g. development of entrepreneurship, tourism, infrastructure investments). Another factor positively influencing the implementation of the CLLD is the adopted direct formula. The survey also allowed for identification of factors limiting the impact on the implementation of the CLLD. These are, first of all, numerous amendments to the provisions of the Implementation Act and the Act on the CLLD amended several times in the previous period of LDS implementation; the multiplicity and diversity of guidelines concerning the disbursement of funds in particular Funds (a problem first of all felt in the case of the ESF), positive social and economic changes and implemented social programmes limiting the number of potential clients of social projects implemented within the LDS.

Internal factors influencing the implementation of the CLLD

Mechanisms for creating LAGs

Within the framework of the study, the mechanisms for establishing LAGs and their composition were considered relevant. The survey did not indicate that the requirements relating to the selection of LAGs and the composition of the LAG Council constituted any problem in the effectiveness of the LAG in Podlaskie Voivodeship. Thanks to the obligatory participation of representatives of the social, economic and public sectors, it was possible to select projects that best responded to local social, environmental and economic challenges. Thanks to the implementation of the CLLD in the direct formula, LAGs could reach with support other beneficiaries of ROP PV 2014-2020 who would not submit applications and would not implement operations in the main axes. These are mainly social projects financed from ESF funds. Without the LAG's initiative and involvement, the scale of such projects would be much smaller.

Employment and human capital in LAGs

The LAG's functioning is defined in detail by the documents adopted by them, which contain, among others, the structure of LAG's office functioning, tasks assigned to LAG's employees and members of LAG's Councils, requirements for employees of particular positions and a plan for improving employees' competences. Most of the LAGs surveyed employ employees with long experience in implementing the CLLD financed by the EAFRD. The experience of employees has a positive impact on the state of LDS implementation; LAG offices provide support both for board members and LAG Council members, as well as for potential applicants for support and beneficiaries implementing LDS projects.

High competence of LAG office staff seems to be confirmed by beneficiaries satisfied with advisory services - over 95% of the respondents assessed very well both the competence of LAG employees and their knowledge and readiness to provide support within the framework of problems. High quality of human capital in LAG offices was also declared by members of LAG Councils. The local shape of the RLKS

mechanism and the friendly and helpful character of LAG offices favour reaching out to potential applicants and activating the society.

The LAG's tasks related to the implementation of the LDS are carried out on time, however, the quality of the implemented measures differs from one Group to another. This is influenced by factors such as: the attitude of employees towards their duties, staff turnover, experienced employees staying on longer leaves or parental leaves, difficulties in finding competent employees to replace them, the need to reconcile management responsibilities with those related to the implementation of the CLLD under a given Fund.

Training for employees and LAG Council members is an important element of LDS implementation, therefore it is provided in the analysed Groups. The surveyed LAG representatives stressed the necessity and willingness to continuously train themselves, especially in the interpretation of assessment criteria and current legal changes affecting the LDS implementation. It will also be important to further develop the competences and skills of LAG employees in the scope of verification of submitted applications in terms of their compliance with the LDS objectives and the objectives of a given Programme. This should result in the rejection, already at the LAG verification stage, of applications that do not fit into these objectives.

Mechanisms of local project selection criteria development

The procedures adopted for establishing and amending the selection criteria for operations were assessed positively (i.e. as accurate and correct). They take into account at each stage both the legal provisions, objectives and needs expressed in the LDS and the opinions of interested stakeholders, including residents. On the other hand, however, it was stated that constructed procedures for setting and changing criteria are difficult to apply in practice - these processes last a relatively long time and involve many groups of stakeholders, while at the same time they are not very popular at the stage of public consultations. Therefore, it seems important for LAGs to apply more advanced (than just publishing information on websites) techniques involving residents, and first of all LAG members, in consulting the proposed criteria and changes in this respect.

The criteria for selection of operations themselves are assessed positively, i.e. as objective, unambiguous, verifiable, with clear and precise definitions. The application of award criteria aimed at selecting operations that fit the objectives of the LDS as well as possible is assessed as positive (although they are usually associated with protests by applicants against a negative assessment result). Nevertheless, the application of these criteria in practice by LAG employees and members of LAG Councils remains an important problem. This is reflected in the high percentage of applications which - despite their positive assessment by LAGs - are rejected at the stage of assessment in Marshal's Office. Analyses broken down by Funds show that the lowest percentage of rejected applications is in EAFRD (only

9%), while the highest percentage in ESF (as much as 55%). Therefore, it is important for LAGs to intensify training activities addressed to employees of LAG offices and members of LAG Councils, after prior diagnosis of existing problems and information/training needs of these persons. Positive effects would certainly be achieved if such training courses were conducted by the employees of the LAG, who were involved in the assessment of applications. It would also be important to provide LAGs, by all departments of Marshal's Office involved in the implementation of the CLLD, with full information on the reasons for calling - at the stage of evaluation in Marshal's Office - for explanations/additions and descriptive justifications for the reasons for rejecting applications. The scope of information provided and its form could be analogous to those used by DESF employees so far.

Application process

The application stage is one of the key stages in the process of project implementation by the beneficiaries. It is at this stage that quite large administrative burdens are identified in the implementation of European funds in Poland. In the case of the CLLD instrument, it can be assessed that the process is moderately difficult. The results of the research indicate that 3 out of 10 beneficiaries decide to commission an external company/person to prepare an application for co-financing. Advice provided by LAG employees plays an important role for applicants. The vast majority of project providers use advisory services (more often than during meetings/training sessions), and their usefulness is very high.

A good practice in increasing the quality of advisory services provided by LAG representatives is to standardise these services. An example of such action is, inter alia, the development of regulations defining the principles, form and mode of providing counselling. In the context of improving the quality and effectiveness of advisory services, the key issue is the exchange of information between UMWP and LAGs. Good practice (identified for ESF) is to provide LAGs with evaluation sheets from individual projects submitted for improvement/supplements/ rejected, which contain detailed justifications for evaluations. It is recommended to continue this approach.

It should be remembered, however, that the application form, differentiated depending on the Fund, its complexity or lack of an IT system to be applied (in the case of EAFRD) have a negative impact on the application process and increase its complexity. It is therefore necessary in the future to simplify and unify the model of an application for co-financing or at least to develop a separate, simplified path of project preparation within each of the funds. Additionally, in order to increase the unification of application handling, but also to simplify the process, it is recommended to develop an IT system to handle the submission of applications for the EAFRD, analogously to the systems created within the framework of the Cohesion Policy.

LAG's communication activities

The communication activities carried out aim to achieve the objectives of the Communication Plans, i.e. to ensure the widest possible participation of the local community in the implementation of the LDS and to provide comprehensive and transparent information on the activities planned under the LDS, progress in their implementation, as well as to promote the LDS and LAG activities among the inhabitants of the LDS area. The implemented communication activities are highly valued by the beneficiaries. It can be concluded that thanks to them most beneficiaries are acquainted with the assumptions and objectives of the LDS and - through the influence of counselling or training - they submit high quality applications, having a real impact on the implementation of the CLLD instrument. It is therefore important to continue high quality communication activities, including a comprehensive, individualised, life-cycle consulting project and effective information meetings (including meetings with representatives of the Marshal's Office), updating LAG's websites and using social media - mainly Facebook - to disseminate information about activities planned and implemented under the LDS, create a contact area and reach the widest possible audience.

Preliminary assessment of the effects of the implementation of the RLKS

RLKS and social participation and empowerment of local communities

The LSLR to a large extent contributed to the increase of the level of social participation in the implementation of the LSR. Large involvement of the social sector in the implementation of the LSR was identified, as well as a fairly high level of social integration of the inhabitants. Thanks to the RLKS, partnerships are established and cooperation between various entities is developing. The degree of empowerment of local communities was assessed as high. Nevertheless, in order to maintain the local community's involvement in the region's affairs, it is necessary to continue to activate the inhabitants through social consultations and further implementation of the RLKS.

The RLKS and social services and self-organisation of local communities

It was considered that the RLKS in some regions supports access to social services and that these services meet the needs of the inhabitants. Trends in population ageing indicate the need for further development of health services in particular. The studied LAGs show an increase in community self-organisation, which occurred as a result of the LSR implementation. However, there is no increase in the involvement of non-public entities in the provision of public services.

RLKS and employment and poverty

The study shows that the RLKS contributes to the reduction of individual poverty, but the scale of intervention is too small to talk about the reduction of poverty of the whole community. The RLKS intervention was found to make a significant contribution

to business support and business creation, which was one of the main needs in terms of increasing access to employment.

The SSCR and the use of local resources and new (innovative) solutions

The impact of the RLKS on the use of local resources is high. The element of targeted intensification of the use of local resources was already visible at the stage of LSR creation, when such directions of intervention were identified, which would optimally enable the use of existing local resources and/or contribute to the creation of new ones. In LSR, local resources were defined in different ways. These are e.g.: groups of local companies; local NGOs; farms, areas of outstanding tourist value, regional products related to the cultural richness of the LSR areas. In the implemented operations, to varying degrees, the use of these resources was taken into account. When evaluating the effects of operations, it was found, for example, that many operations indirectly help to develop these local resources. Such influence is exerted e.g. by operations consisting in revitalisation of particular areas, development of tourist infrastructure or organisation of events. All these activities make it possible to discover or create a product that can be treated as a resource.

Thanks to the support provided by the RLKS, a number of new ideas have also been implemented, constituting improvements at the local level. To a large extent this resulted from the adopted innovation criterion, which, however, caused many difficulties for both applicants and LAG councillors who assessed these projects. Nevertheless, a whole range of different types of projects of varying degrees of innovativeness were implemented in the LAG's area (starting with innovative international cooperation programmes of varying scope, improvement of services provided so far, cooperation, creation of new - not yet present in the area of a given LAG and/or gmina - activities, etc.).

RLKS and complementarity of projects

Complementarity of support within the framework of the RLKS is somehow ensured in a natural way - it results from the adopted conditions of support. A number of mechanisms can be distinguished, which contributed to building complementarity of the granted support. Thanks to the possibility of developing multi-fund LSR, the LSLR provides a comprehensive and integrated (and thus complementary) approach to the development of LSR areas. The bottom-up creation of directions of support in the LSR - based on endogenous potentials of given areas and its targeting on social, environmental and economic challenges - in itself proves the existence of important links between the complementary projects. Another mechanism ensuring appropriate complementarity of projects is LAG implementation of LSR, which includes representatives of public, social, economic and private institutions. In the course of the study, the phenomenon of complementarity of support granted at the level of entities, resources and objectives of implemented operations was found to exist. A frequently observed situation within the framework of implemented projects is

the support granted for the development of infrastructure co-financed by the EAFRD or the ERDF (social, cultural), which at a later stage is used for the implementation of soft projects (co-financed by the ESF) - it is a kind of support provided for the development of infrastructure co-financed by the EAFRD or the ERDF (social, cultural), which at a later stage is used for the implementation of soft projects (co-financed by the ESF).

Proposed changes in the implementation of the CLLD instrument

As part of this stage of the study, it is recommended to:

- Permanent updating of knowledge of LAG employees responsible for LDS implementation through their participation in training courses/consultations with Marshal's Office of Podlaskie Voivodship, providing LAGs with new recommendations related to LDS implementation.
- Separation - in the next financial perspective - of a separate office/representation/department responsible for full coordination of the CLLD within the structure of the Marshal's Office, not being a part of any of the departments involved in the implementation of the CLLD instrument.
- Monitoring the duration of the verification of applications (after deduction of the periods for correction/supplementation of applications by applicants in response to the Marshal's Office call) and, if deviations from the adopted procedures are identified, taking remedial action to reduce this time.
- Ensuring a single IT system common to all Funds (following the example of SL2014) or extending the functionality of one of the existing systems, which could be used by the staff of all departments involved in the implementation of the CLLD. Such a system should support all the Funds from which the CLLD will be implemented.
- Further improvement of knowledge and competence of employees and LAG Council members in the scope of operation selection (including assessment of compliance with LDS and Programme objectives) and application of local selection criteria.
- Maintaining the multifund character of the CLLD in the region, while at the same time making the rules of its implementation more flexible.
- Undertaking efforts, in cooperation with the Ministry of Development Funds and Regional Policy and the Ministry of Agriculture and Rural Development, aimed at separating at the level of the future Partnership Agreement (for the financial perspective 2021+) the RLKS mechanism with the indication that special preferential rules facilitating their implementation will be applied to the measures implemented in the RLKS.
- In the case of EAFRD - in order to increase unification of application service, but also to simplify the recruitment process - to develop (for the needs of the

new financial perspective) an IT system for application submission, similarly to the systems created within the Cohesion Policy.

- Introduction of measures enabling LAGs to intensify animation and activation activities of local communities (increase of financial resources, simplification of implementation procedures, introduction of one common Lead Fund).
- Simplification of the rules of implementation of LAG's own projects.

1. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*. Zamówienie sfinansowano ze środków Pomocy Technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020. Zakres przedmiotowy badania podzielono na dwa moduły:

- MODUŁ I. Ocena trafności rozwiązań systemu realizacji RLKS w województwie podlaskim.
- MODUŁ II. Wstępna ocena skuteczności wdrażania instrumentu RLKS.

Prowadzone badanie objęło teren województwa podlaskiego oraz okres od chwili rozpoczęcia wdrażania instrumentu RLKS w perspektywie finansowej 2014-2020 do dnia podpisania umowy na wykonanie przedmiotowej ewaluacji. Zakres podmiotowy badania obejmował: przedstawicieli Instytucji Zarządzającej RPOWP 2014-2020 (kadrę zarządzającą i pracowników komórek zaangażowanych we wdrażanie instrumentu RLKS z Departamentu Rozwoju Regionalnego, Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego), pracowników Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich, przedstawicieli lokalnych grup działania, zewnętrznych ekspertów, beneficjentów.

Raport końcowy stanowi podsumowanie całego badania zrealizowanego przez zespół badawczy EVALU w okresie sierpień-listopad 2019 roku. W dalszej części dokumentu przedstawiono:

1. Opis zastosowanej metodyki badania;
2. Rozdział teoretyczny dotyczący instrumentu RLKS;
3. Wyniki badania, w tym:
 - Ocenę trafności rozwiązań systemu realizacji RLKS w województwie podlaskim
 - Ocenę trafności konstrukcji instrumentu RLKS oraz LSR
 - Ocenę systemu realizacji
 - Wpływ czynników zewnętrznych na wdrażanie RLKS
 - Wpływ czynników wewnętrznych na wdrażanie RLKS
 - Mechanizmy tworzenia LGD

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- Zatrudnienie i kapitał ludzki w LGD
 - Mechanizmy opracowywania lokalnych kryteriów wyboru projektów
 - Proces aplikowania
 - Działania komunikacyjne LGD
- ➔ Ocenę trafności rozwiązań systemu realizacji RLKS w województwie podlaskim
- Osiąganie założonych rezultatów oraz czynniki mające na to wpływ
 - Wstępna ocena efektów wdrażania RLKS
 - Partycypacja społeczna i upodmiotowienie społeczności lokalnych
 - Usługi społeczne i samoorganizacja społeczności lokalnych
 - Zatrudnienie i ubóstwo
 - Wykorzystanie lokalnych zasobów i nowych rozwiązań
 - komplementarność projektów
- ➔ Przyszłość RLKS w regionie podlaskim
4. Podsumowanie oceny kryteriów ewaluacyjnych
 5. Wnioski i rekomendacje z badania,
 6. Bibliografia,
 7. Spis tabel, rysunków,
 8. Aneksy.

Ze względu na potrzebę zwiększenia czytelności prezentowanych w raporcie danych ilościowych, udziały procentowe przedstawiano przeważnie z jednym miejscem po przecinku. W konsekwencji w pewnych sytuacjach może się zdarzyć, że w pytaniach z możliwością udzielenia jednej odpowiedzi odsetki poszczególnych odpowiedzi nie sumują się do 100%, co jest naturalnym następstwem zaokrągleń.

W efekcie realizacji tego etapu badania i opracowania raportu częściowego, powstała tabela zawierająca propozycję wniosków i rekomendacji. Propozycje te – sformułowane także w treści raportu - będą jeszcze przedmiotem analizy w ramach przygotowywanego raportu końcowego, w którym to przybiorą formę ostatecznych zapisów. Dodatkowo, w treści raportu (w poszczególnych obszarach tematycznych) znajdują się operacyjne zalecenia możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wdrażania RLKS – elementy te nie przyjmują jednak charakteru formalnych rekomendacji z uwagi na to, że ich waga/znaczenie w opinii ewaluatorów nie uzasadnia wprowadzenia ich do tabeli. Decyzję o realizacji tych zaleceń Wykonawca pozostawia do decyzji Zamawiającego. Poza tym, zgodnie z przyjętą

praktyką i wytycznymi, Wykonawca starał się ograniczyć liczbę rekomendacji – tak, by odnosiły się przede wszystkim do kwestii kluczowych dla danego obszaru badawczego. Wszystkie te zalecenia oraz rekomendacje stanowią tym samym odpowiedź na dwa pytania badawcze: 6.; 14. *Jakie zmiany należałoby wprowadzić w obecnym okresie programowania, aby usprawnić wdrażanie instrumentu RLKS?*

W treści raportu wszystkie zalecenia/rekomendacje zostały pogrubione i wyróżnione kolorem niebieskim.

W ramach podsumowań większości z podrozdziałów (przede wszystkim dotyczy to rozdziału 4.1.), poza głównymi propozycjami zmian, wskazano również zidentyfikowane elementy wpływające pozytywnie i/lub negatywnie na wdrażanie RLKS, co z kolei stanowi odpowiedź na pytanie badawcze 16. *Jakie czynniki (mechanizmy) ułatwiają, a jakie utrudniają funkcjonowanie RLKS na obszarach LSR?*

2. OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI BADANIA

W ramach niniejszego badania zastosowano techniki badawcze o zróżnicowanym charakterze – ilościowym i jakościowym, co zapewniło uwzględnienie triangulacji metodologicznej, a tym samym uzyskanie danych o najwyższym stopniu rzetelności (co z kolei pozwalało traktować je jako użyteczną podstawę do formułowania zaleceń i rekomendacji wynikających z przeprowadzonej ewaluacji). Jednocześnie jednak - aby nie stosować nadmiernie rozbudowanej metodologii - zaproponowaliśmy jedynie takie techniki, które generują faktyczny efekt poszerzenia zakresu problemowego badania i kreują określoną wartość dodaną.

Odpowiedni dobór metod oraz ich „skonfigurowanie” w koncepcji badawczej było kluczowe dla przeprowadzenia rzetelnych analiz na poziomie całego badania (triangulacja jako narzędzie/instrument stanowiący zabezpieczenie uzyskania rzetelnych i obiektywnych informacji).

Rysunek 1. Syntetyczne przedstawienie metod i technik badawczych



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza danych zastanych (desk research)

W realizacji badania zostały wykorzystane dane ze źródeł zastanych, czyli dane i informacje, które nie zostały wytworzone na potrzeby prowadzonego badania. Dane zastane były gromadzone i analizowane na każdym etapie badania. Analiza dokumentów i danych zastanych była użyteczna ze względu na możliwość dotarcia

do istotnych i już zgromadzonych informacji bez konieczności ich ponownego zbierania. Jakość zgromadzonych w ten sposób danych jest wysoka, co sprzyja obiektywizmowi i rzetelności badania.

Lista danych zastanych poddanych analizie została zamieszczona w Aneksie. Lista źródeł cytowanych w raporcie znajduje się w Bibliografii.

Wywiady pogłębione

Wywiad pogłębiony to rozmowa z respondentem na podstawie scenariusza rozmowy. Pytania w scenariuszach mają charakter otwarty, zazwyczaj o kolejności ich zadawania czy sposobie formułowania decyduje prowadzący wywiad. Wywiad pogłębiony należy do najskuteczniejszych technik w przypadku badań postaw i zachowań osób kluczowych - zarówno w zakresie czynników uświadamianych, jak i nieuświadamianych przez respondentów. Wykorzystując technikę wywiadu badacz ma możliwość poznania wszystkich aspektów badanego przedsięwzięcia. Może poruszać skomplikowane i szczegółowe kwestie, a jednocześnie daje rozmówcy swobodę wyrażania opinii własnym językiem i poruszania tematów ważnych z jego punktu widzenia. Wywiady umożliwiają pogłębienie informacji dotyczących wszystkich aspektów badanego obszaru z uwzględnieniem: słabych i mocnych stron oraz możliwości generowania rozwiązań. Realizacja wywiadów w formie IDI lub TDI była prowadzona w oparciu o scenariusze wywiadów (zostały przedstawione w Aneksie).

W ramach badania przeprowadzono 48 wywiadów pogłębionych (w formie bezpośredniej lub telefonicznej), w tym:

- ➔ 5 wywiadów eksperckich;
- ➔ 5 wywiadów z przedstawicielami wybranych departamentów UMWP;
- ➔ 10 wywiadów z przedstawicielami biur i/lub Zarządów wybranych LGD;
- ➔ 18 wywiadów z członkami Rad LGD;
- ➔ 10 wywiadów z wybranymi beneficjentami (respondentami badania CAWI).

W toku realizacji wywiadów z członkami Rad LGD odnotowane zostały problemy związane z niską aktywnością i chęcią do udziału ze strony przedsiębiorców – członków reprezentujących sektor gospodarczy.

CAWI z beneficjentami

W ramach ankietowego badania ilościowego została zastosowana technika CAWI. Polega ona na wypełnianiu przez respondentów kwestionariusza umieszczonego na stronie internetowej. Procedura realizacji badania zastosowana w niniejszej ewaluacji obejmowała: 1/nawiązanie kontaktu z respondentem i przekazanie informacji o badaniu – wysyłkę wiadomości e-mail z informacją o badaniu, listem polecającym oraz linkiem do elektronicznej wersji kwestionariusza, 2/dwukrotną wysyłkę monitów drogą elektroniczną (do respondentów, którzy nie wypełnili ankiet), 3/kontakt

telefoniczny z respondentami, którzy nie wypełnili (po wysłaniu 2 przypomnień mailowych) i zachęcenie do wzięcia udziału w badaniu.

Badaniem objęto osoby/przedstawicieli podmiotów, które otrzymały dofinansowanie z RPOWP 2014-2020 w ramach Działań 8.6 i 9.1 lub PROW 2014-2020 lub PO RYBY 2014-2020 na realizację projektów/operacji w ramach LSR¹. Dodatkowo w kwestionariuszu badania został wyodrębniony moduł/blok pytań skierowanych do beneficjentów będących członkami LGD. Oznacza to, że badanie prowadzone było *de facto* z dwiema grupami interesariuszy instrumentu RLKS.

Ankiety CAWI zostały wysłane do wszystkich beneficjentów instrumentu RLKS w województwie podlaskim, którzy zawarli umowy o dofinansowanie najpóźniej do dnia podpisania umowy na wykonanie przedmiotowej ewaluacji. W tym aspekcie dobór próby miał więc charakter wyczerpujący. Liczba ankiet do realizacji szacowana była na poziom około 30% (*response rate*) ogólnej liczby wysłanych ankiet (562). Taka zwrotność badania umożliwiłaby wyciągnięcie wniosków, które można by uogólniać na całą populację badania. Zastosowany został warstwowo-losowy dobór próby. Warstwami były następujące zmienne:

- źródło finansowania (EFRR, EFS, EFRROW, EFMR),
- typ beneficjenta (JST, przedsiębiorcy, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i pozostali)
- LGD, na terenie której realizowany jest/był projekt/operacja.

W badaniu CAWI uzyskano ostatecznie większą zwrotność od zakładanej (35% wobec planowanych 30%). Zrealizowane zostało 196 ankiet. Dzięki temu zmniejszył się maksymalny błąd oszacowania dla próby do poziomu 4,74%², co świadczy o większej reprezentatywności próby i dokładniejszym odwzorowaniu cech badanej populacji w próbie.

W toku realizacji badania odnotowane zostały problemy związane z niską aktywnością i chęcią do wypełniania ankiet ze strony przedsiębiorców. Dopiero po dokonaniu podwójnego monitu e-mailowego oraz kontakcie telefonicznym udało się uzyskać satysfakcjonującą responsywność w tej kategorii badanych. Najsprawniej badanie przebiegło w odniesieniu do JST. Większą aktywność przejawiali beneficjenci działań finansowanych z EFRR i EFRROW niż EFS.

Narzędziem badawczym był kwestionariusz standaryzowany, który został poddany konsultacjom z Zamawiającym. Kwestionariusz został przedstawiony w Aneksie.

¹ Badaniem objęto wyłącznie beneficjentów innych niż LGD.

² Przy zachowaniu następujących parametrów: poziom ufności – 90%, procentowy udział zjawiska w populacji generalnej P=50%.

Ze względu na potrzebę zwiększenia czytelności prezentowanych w raporcie danych udziały procentowe przedstawiano przeważnie z jednym miejscem po przecinku. W konsekwencji w pewnych sytuacjach może się zdarzyć, że w pytaniach z możliwością udzielenia jednej odpowiedzi odsetki poszczególnych odpowiedzi nie sumują się do 100%, co jest naturalnym następstwem zaokrągleń.

W tabeli poniżej przedstawione zostały szczegóły osiągniętej próby badania CAWI z beneficjentami RLKS.

Tabela 1. Charakterystyka populacji oraz zakładana i osiągnięta liczebność próby badania CAWI z beneficjentami

Typ zmiennej	Liczebność populacji	Zakładana liczebność próby	Osiągnięta liczebność próby ³
Źródło finansowania operacji	<ul style="list-style-type: none"> • EFRR - 149 • EFS - 112 • EFRROW - 279 • EFMR - 22 <p>łącznie: 562.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EFRR - 45 • EFS - 34 • EFRROW - 84 • EFMR - 7 <p>łącznie: 170.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EFRR - 52 • EFS - 39 • EFRROW - 97 • EFMR - 8 <p>łącznie: 196.</p>
Typ beneficjenta	<ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego - 259 • Przedsiębiorstwa (w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) - 152 • Pozostali - 151 <p>łącznie: 562.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego - 78 • Przedsiębiorstwa (w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) - 46 • Pozostali - 46 <p>łącznie: 170.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego - 90 • Przedsiębiorstwa (w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) - 53 • Pozostali - 53 <p>łącznie: 196.</p>
LGD, na terenie której jest/był realizowany projekt	<ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie NA.R.E.W. - Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi - 19 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu” - 134 • Lokalna Grupa Działania - Puszcza Knyszyńska - 90 • Stowarzyszenie Lokalna 	<ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie NA.R.E.W. - Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi - 6 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu” - 40 • Lokalna Grupa Działania - Puszcza Knyszyńska - 27 • Stowarzyszenie Lokalna 	<ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie NA.R.E.W. - Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi - 7 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu” - 46 • Lokalna Grupa Działania - Puszcza Knyszyńska - 31 • Stowarzyszenie Lokalna

³ Pomimo zwiększenia liczebności próby zachowane zostały proporcje w ramach poszczególnych zmiennych, na podstawie których dokonany został dobór próby.

Typ zmiennej	Liczebność populacji	Zakładana liczebność próby	Osiągnięta liczebność próby ³
	<p>Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca” – 23</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie” – 28 • Stowarzyszenie „Sąsiedzi” – 44 • Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański – 83 • Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska” – 47 • Stowarzyszenie „Suwalsko – Sejneńska” Lokalna Grupa Działania – 20 • Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury – 31 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski – 12 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski” – 9 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko – Augustowskie” – 22 <p>łącznie: 562.</p>	<p>Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca” – 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie” – 9 • Stowarzyszenie „Sąsiedzi” – 13 • Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański – 25 • Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska” – 14 • Stowarzyszenie „Suwalsko – Sejneńska” Lokalna Grupa Działania – 6 • Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury – 9 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski – 4 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski” – 3 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko – Augustowskie” – 7 <p>łącznie: 170.</p>	<p>Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca” – 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie” – 10 • Stowarzyszenie „Sąsiedzi” – 15 • Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański – 29 • Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska” – 16 • Stowarzyszenie „Suwalsko – Sejneńska” Lokalna Grupa Działania – 7 • Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury – 11 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski – 4 • Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski” – 4 • Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko – Augustowskie” – 8 <p>łącznie: 196.</p>

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez UMWP oraz wyników badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Analiza SWOT

Celem analizy było zidentyfikowanie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń dla instrumentu RLKS w regionie podlaskim. Źródłem materiału wykorzystanego na potrzeby analizy SWOT były wyniki pozostałych metod i technik badawczych. Wyniki analizy wykorzystano na potrzeby przygotowania poszczególnych rozdziałów raportu.

Warsztat konsultacyjny

Celem spotkania było przedstawienie syntetycznych wyników badania oraz ostateczne doprecyzowanie zapisów znajdujących się w tabeli wniosków i rekomendacji. Spotkanie miało charakter przekrojowy i będzie dotyczyło wszystkich celów badawczych. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Wykonawcy oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie mechanizmu RLKS.

3. INSTRUMENT RLKS – ASPEKTY TEORETYCZNE

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jest jednym z instrumentów wspierających rozwój terytorialny w perspektywie finansowej 2014-2020. Przyczynia się on do inicjowania i realizacji, w sposób partycypacyjny i oddolny, działań rozwojowych odpowiadających na wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze lokalnych społeczności. Angażowanie podmiotów lokalnych oraz całej społeczności przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru oraz do aktywizacji obywatelskiej jego mieszkańców.

Celem RLKS jest wzrost aktywności społeczności lokalnych oraz wspieranie oddolnych inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego.

Instrument RLKS został wprowadzony w perspektywie 2014-2020, jednak zawiera elementy podejścia LEADER z poprzedniej perspektywy finansowej i zachowuje jego podstawowe założenia⁴, tj.:

⁴ Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2014 r., s. 3.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

oddolność	<ul style="list-style-type: none">• szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii
terytorialność	<ul style="list-style-type: none">• lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru
zintegrowanie	<ul style="list-style-type: none">• łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu
partnerstwo	<ul style="list-style-type: none">• lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego
innowacyjność	<ul style="list-style-type: none">• w skali lokalnej
decentralizacja	<ul style="list-style-type: none">• zarządzania i finansowania
sieciowanie i współpraca	<ul style="list-style-type: none">• wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk

Przewidywane, pozytywne rezultaty przyjętego podejścia oddolnego to m.in.⁵:

- Zwiększenie kapitału społecznego i ludzkiego - przejawiające się wzrostem zaufania, budowaniem nowych umiejętności i zdolności, tworzeniem nowych sieci, lepszym przystosowaniem do zmian.
- Poprawa lokalnego zarządzania - dzięki udziałowi społeczności i różnych podmiotów w podejmowaniu decyzji, zwiększeniu roli LGD w wielopoziomowym zarządzaniu i nabywaniu umiejętności zarządzania środkami publiczno- prywatnymi.
- Lepsze efekty realizowanych projektów - dzięki pozyskaniu dodatkowych środków (zwiększeniu dźwigni finansowej), większej trwałości projektów, włączeniu nowych beneficjentów i podniesieniu poziomu lokalnej innowacji.

W perspektywie 2007-2013 podejście LEADER było realizowane tylko w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyby), natomiast

⁵ Ch. Hamza, A. Sanopoulos, M. Veronesi, U. Budzich-Tabor, M. van Soetendael, *Ewaluacja RLKS. Podręcznik dla LGD i LGR, PRZEWODNIK #15*, Komisja Europejska, Dykcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, Dyrektor Generalny, Unia Europejska, 2018, s. 6.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

w latach 2014-2020 instrument RLKS został rozszerzony także na Politykę Spójności. W perspektywie 2014-2020 wprowadzono udogodnienie polegające na możliwości stosowania instrumentu RLKS również poza obszarami wiejskimi. W efekcie powstał 1 instrument dla 4 Funduszy⁶:

- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR),
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Realizację instrumentu RLKS w województwie podlaskim reguluje m.in. RPOWP 2014-2020 w ramach priorytetu inwestycyjnego 9vi *Strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność* finansowanego z EFS w ramach Osi priorytetowej IX: *Rozwój lokalny, Działanie 9.1 Rewitalizacja społeczna i kształtowanie kapitału społecznego*. W formule RLKS wdrażany jest także priorytet inwestycyjny 9d *Inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, finansowany z EFRR w ramach Osi priorytetowej VIII: *Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, Działanie 8.6 Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego*. Województwo podlaskie jako jedno z dwóch regionów w Polsce realizuje instrument RLKS w ramach RPO.

Oprócz działań realizowanych w ramach RPOWP 2014-2020, które współfinansowane są z EFRR i EFS, część działań zawartych w LSR realizowanych przez LGD z terenu województwa podlaskiego współfinansowana jest z EFRROW w ramach PROW 2014-2020. Wyjątkiem jest Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko-Augustowskie”, która przy realizacji RLKS korzysta wyłącznie z finansowania z EFMR w ramach PO RYBY 2014-2020.

Instrument RLKS jest realizowany przez lokalne grupy działania, w których skład wchodzi zarówno instytucje publiczne, społeczne, gospodarcze, jak i prywatne. W województwie podlaskim funkcjonuje 13 lokalnych grup działania:

- **Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”**
- **Stowarzyszenie „Sąsiedzi”**
- **Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”**
- **Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański**
- **Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”**
- **Lokalna Grupa Działania – Puszcza Knyszyńska**
- Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury
- Stowarzyszenie N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca”

Grupy objęte analizą CS

⁶ *Zasady realizacji instrumentu*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2014 r., s. 3.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie”
- Stowarzyszenie „Suwalsko – Sejneńska” Lokalna Grupa Działania
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko – Augustowskie”

Mechanizm RLKS jest jednym z narzędzi, które ma przyczynić się do rozwoju regionalnego województwa podlaskiego. Najbardziej ogólnie teorie rozwoju regionalnego można podzielić na dwa główne nurty – neoliberalny (neoklasycyzy) i neokeynesowski. Teorie wpisujące się w nurt neoliberalny traktują wolny rynek jako podstawowy instrument rozwoju, zakładają samoregulację gospodarki. Takie podejście prowadzi do konkluzji, że należy minimalizować interwencję ze strony samorządu w rozwój gospodarczy regionów. Zgodnie z takimi założeniami mechanizm rynkowy automatycznie niweluje różnice pomiędzy regionami w zakresie posiadanych czynników produkcji. Z kolei, w teoriach neokeynesowskich interwencjonizm jest niezbędnym mechanizmem regulacyjnym i optymalizuje rozwój regionalny.

W ostatnich latach obserwowany jest wzrost znaczenia teorii zakładających interwencję publiczną, który wynika z pogłębiających się różnic w poziomie rozwoju. Wraz z nimi, rośnie dominacja jednych regionów, a problemy na obszarach zacofanych zwiększają swój zasięg. Działania sektora publicznego nie ograniczają się zatem do tworzenia otoczenia regulacyjnego dla wolnego rozwoju działalności gospodarczej. Odrzuca się także założenie o samoregulacji gospodarki w poszczególnych okresach cyklu koniunkturalnego oraz założenie o przestrzennej współzależności procesów wzrostu i rozwoju, które w konsekwencji muszą prowadzić do stanu równowagi. Koncepcje rozwoju regionalnego zakładające pomoc władz państwowych były szczególnie silnie rozwijane w okresie od drugiej wojny światowej do początku lat osiemdziesiątych. Po tym czasie wskazuje się bardziej na konieczność wykorzystania wewnętrznego potencjału regionów, a interwencje publiczne kierowane są właśnie na mobilizację oddolnych czynników i przewag⁷. W teoriach rozwoju oddolnego zakłada się samowiedzę jednostki osadniczej na temat swojego rozwoju: stanu, potencjału i potrzeb. Zatem, wykorzystanie poszczególnych czynników rozwojowych jest uzależnione od wybranego kierunku polityki gospodarczej.

Tabela 2. Przykłady koncepcji rozwoju „od dołu”, w które wpisuje się mechanizm RLKS

Teoria

Charakterystyka

⁷ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG), s. 25 – 26.

Teoria	Charakterystyka
Potrzeb podstawowych	Neguje klasyczną regułę dyfuzji rozwoju z centrum na peryferie, uznając za niecelowe mechaniczne przenoszenie form produkcji, modeli konsumpcji czy stylu życia do regionów słabiej rozwiniętych. Przejawy rozwoju społeczno-ekonomicznego powinny być dostosowane do określonych warunków gospodarczych, społecznych oraz kulturowych obszarów słabiej rozwiniętych. Teoria zakłada, że własnymi siłami można zaspokajać potrzeby w regionach peryferyjnych, rezygnując z narzuconych powiązań zewnętrznych.
Rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji	Rozwój regionów peryferyjnych jest hamowany przez ich udział w międzyregionalnej oraz międzynarodowej specjalizacji produkcji i podziale pracy. Zakłada więc czasowe odseparowanie się regionu peryferyjnego od światowego systemu celem przeprowadzenia niezbędnej wewnętrznej restrukturyzacji. Region taki powinien powrócić na arenę międzynarodową dopiero po dokonaniu niezbędnych przemian. Rozwój regionu peryferyjnego winien opierać się na endogenicznych zasobach i wewnętrznych rynkach.
Niezależnego rozwoju regionalnego	Rozwój regionalny opiera się na wewnątrzregionalnych powiązaniach: politycznych, ekonomicznych, wewnętrznym potencjale regionów przy uwzględnieniu aspektów środowiskowych i socjokulturowych.
Wykorzystania potencjału endogenicznego	Potencjał jest rozumiany jako prawdopodobne, możliwe do ujawnienia dodatkowe możliwości rozwojowe regionu, które tkwią w czynnikach produkcji, potencjale inwestycyjnym obszarów peryferyjnych, wewnątrzregionalnym obiegu oraz innowacyjności środowiska regionalnego.

Źródło: K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec różnicowań międzyregionalnych*, Czasopismo *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, vol. 47(1), Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2013, s. 57.

W tradycyjnych teoriach rozwoju „od góry” rozwój regionu rozpoczyna się od rozwoju w wybranych, nielicznych branżach i lokalizacjach. Uzyskany w ten sposób wzrost rozlewa się następnie na inne terytoria i branże⁸. Natomiast w teorii rozwoju „od dołu” bodziec do dalszego rozwoju stanowią inicjatywy lokalne (zwykle związane ze społecznością lokalną), zaś nacisk kładziony jest na wykorzystanie lokalnych zasobów, choć nie bez wsparcia zewnętrznego. Interwencje w rozwoju oddolnym przyjmują m.in. formę wsparcia rozwoju zasobów ludzkich (kwalifikacji) lub

⁸ D. Stawasz, *Współczesne dylematy zarządzaniem rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 34.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

transferu technologii niedostępnych lokalnie. Skutki tak tworzonego rozwoju inwestowane są również lokalnie, umożliwiając rozwój w innych dziedzinach. Celem takiej sekwencji jest uzyskanie zróżnicowanej struktury gospodarki.

Teoria rozwoju „od dołu”, odmiennie np. od tradycyjnych teorii regionalnego rozwoju endogenicznego, wskazuje na istotne znaczenie miękkich czynników rozwoju lokalnego, takich jak:

- intensywność, różnorodność i jakość działań środowiskowych,
- jakość środowiska kulturowego i naturalnego człowieka,
- powstawanie i przyswajalność innowacji,
- kapitał intelektualny mieszkańców, w tym przedsiębiorców danego regionu,
- lokalny kapitał społeczny,
- poczucie obywatelskiej identyfikacji społeczności lokalnych z regionem⁹.

Podstawowym walorem podejścia oddolnego, opartego na mobilizacji lokalnych społeczności jest jego rola w budowaniu kapitału społecznego. We współczesnej gospodarce, ale i w sferze społecznej niezbędną jest umiejętność działania w strukturach sieciowych. Pojedyncze firmy, instytucje, organizacje nie są już w stanie samodzielnie sprostać stojącym przed nimi wyzwaniom. Muszą nauczyć się działać wspólnie w dynamicznych układach sieciowych.

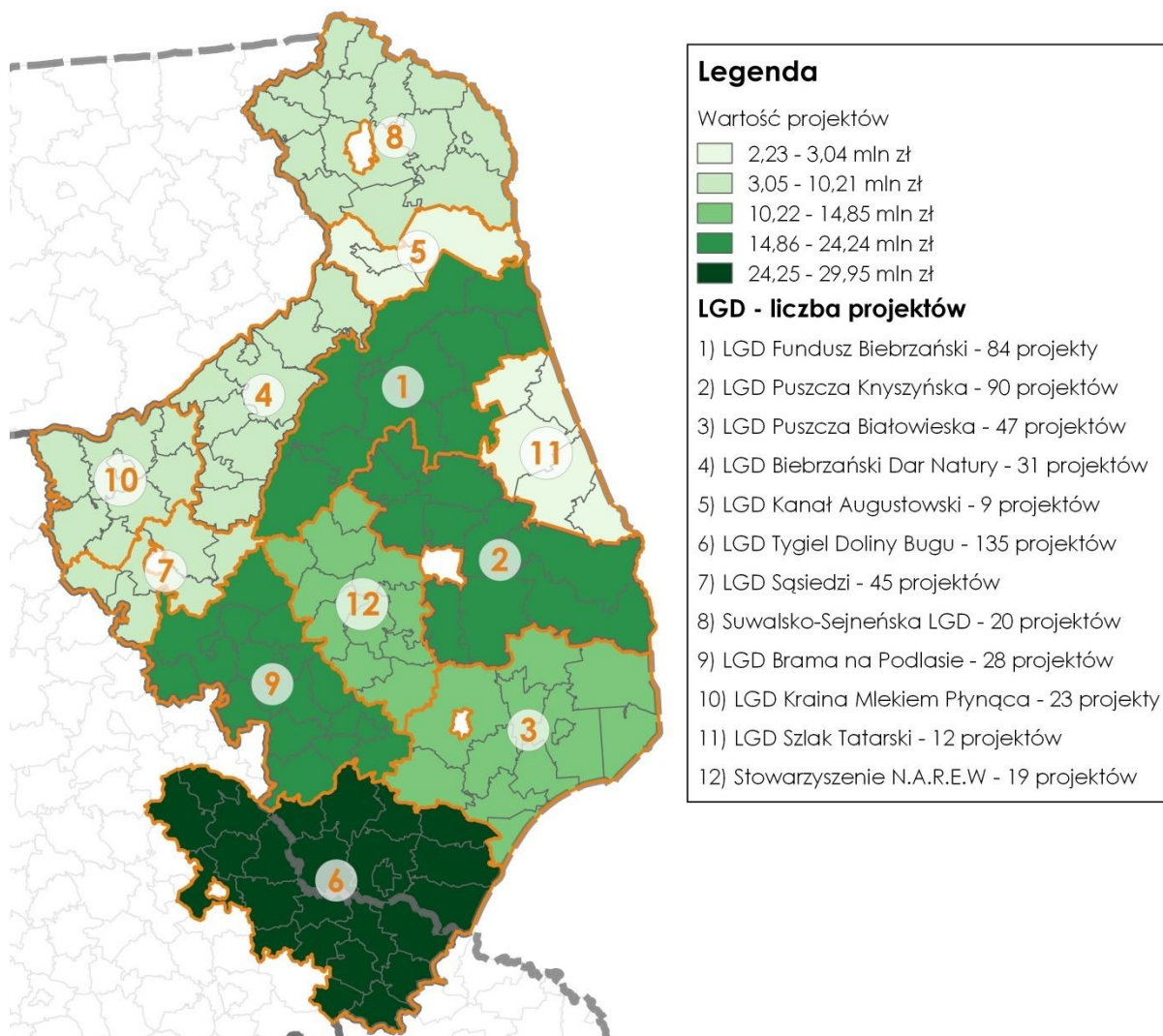
Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach RLKS – ujęcie terytorialne

W ramach RLKS zrealizowano łącznie 543 projekty: 149 finansowane z EFRR, 282 z EFRROW, 112 z EFS oraz 25 z EFMR. Łączna wartość projektów wyniosła 196 558 955,71 zł: 87 115 432,43 zł z EFRR, 46 828 949,36 zł z EFRROW, 29 480 019,22 zł z EFS oraz 8 890 979,89 zł z EFMR.

Najwięcej projektów zrealizowała LGD Tygiel Doliny Bugu – 135 projektów. W ramach tej LGD zrealizowane zostały także projekty o największej łącznej kwocie spośród wszystkich LGD z rejonu podlaskiego: 29 953 358,61 zł. Najmniejszą liczbę projektów zrealizowała LGD Kanał Augustowski – 9 projektów. Łączna wartość tych projektów była także najniższą spośród wartości projektów we wszystkich LGD: 2 234 847,40 zł.

⁹ E. Szczech-Pietkiewicz, *Konkurencyjność miasta w kontekście współczesnych koncepcji teoretycznych i zjawisk gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.

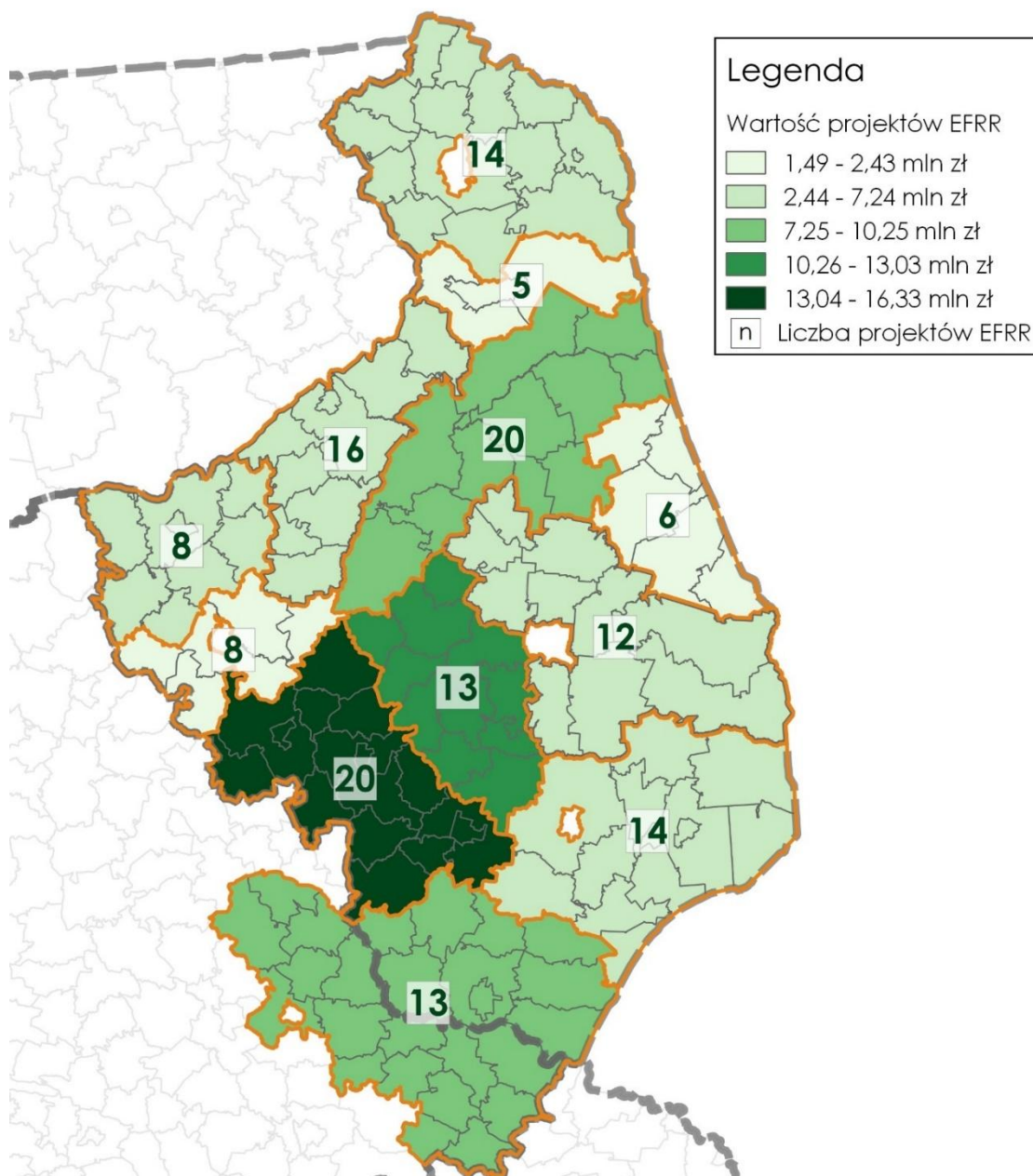
Mapa 1. Liczba i wartość projektów ogółem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Najwięcej projektów finansowanych z EFRR zrealizowała LGD Brama na Podlasie – 20 projektów. LGD Brama na Podlasie zrealizowała także w ramach EFRR projekty o najwyższej wartości spośród wszystkich LGD korzystających z tego funduszu: 1 6 334 699,50 zł. Najmniej projektów finansowanych z EFRR zrealizowała LGD Kanał Augustowski. Łączna wartość tych projektów była także najniższą spośród wartości projektów finansowanych z EFRR: 1 489 214,44 zł.

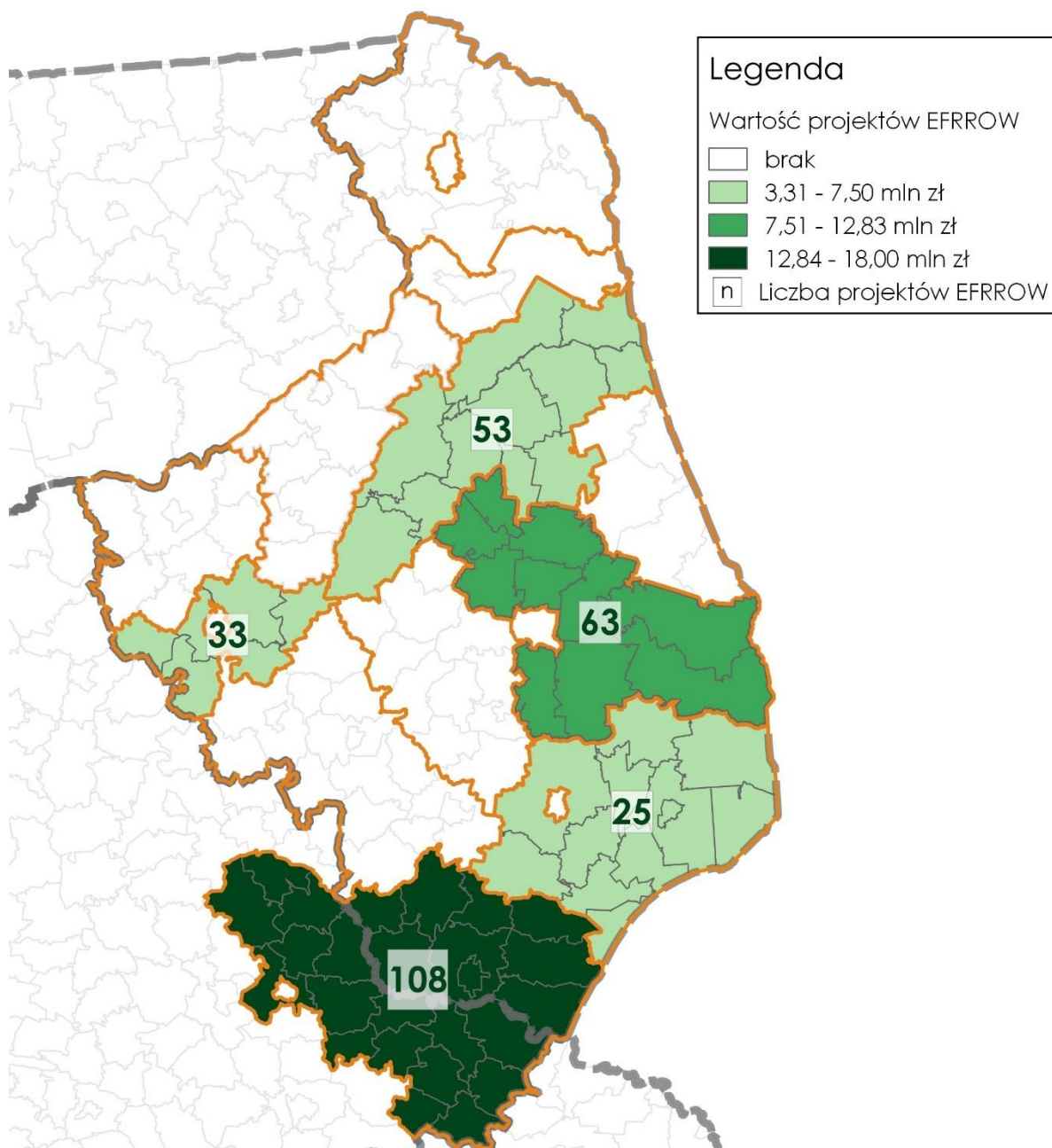
Mapa 2. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFRR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Najwięcej projektów finansowanych z EFRROW zrealizowała LGD Tygiel Doliny Bugu – 108 projektów. LGD Tygiel Doliny Bugu zrealizowała także w ramach EFRROW projekty o najwyższej wartości spośród wszystkich LGD korzystających z tego funduszu: 18 002 539,36 zł. Najmniej projektów finansowanych z EFRROW zrealizowała LGD „Puszcza Białowieska” – 25 projektów. Łączna wartość tych projektów była także najniższą spośród wartości projektów finansowanych z EFRROW: 3 306 276,00 zł.

Mapa 3. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFROW



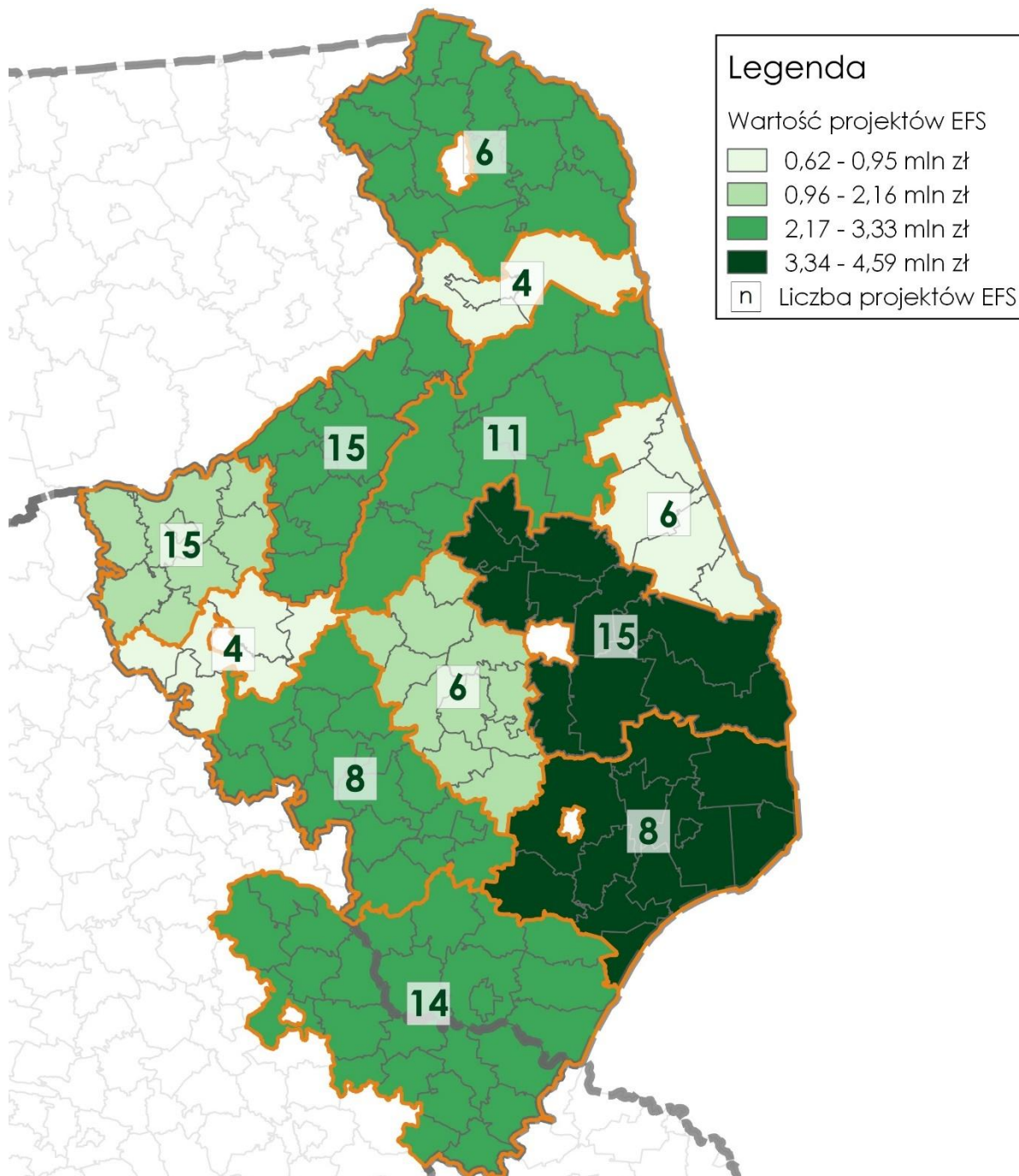
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Najwięcej projektów finansowanych z EFS – po 15 projektów – zrealizowały 3 grupy: Lokalna Grupa Działania – Puszcza Knyszyńska, Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury oraz Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca”. LGD Puszcza Knyszyńska zrealizowała w ramach EFS projekty o najwyższej wartości spośród wszystkich LGD korzystających z tego funduszu: 4 590 538,67 zł. Najmniej projektów finansowanych z EFS zrealizowały Stowarzyszenie „Sąsiedzi” oraz Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski” – po 4 projekty.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim

Projekty finansowane z EFS o najniższej wartości zrealizowało Stowarzyszenie Lokalna
Grupa Działania Szlak Tatarski: 616 357,82 zł.

Mapa 4. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFS

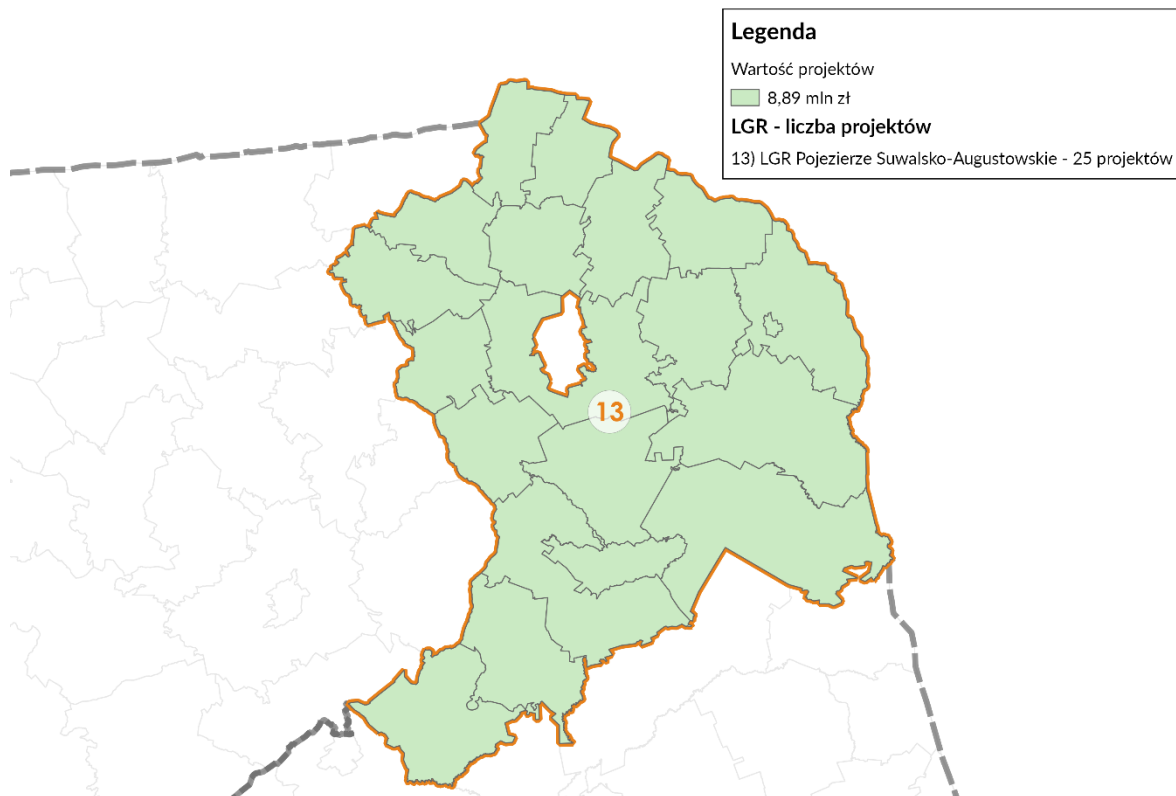


Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim

Projekty finansowane z EFMR realizowane były jedynie przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko – Augustowskie”. Zrealizowano z tego funduszu 25 projektów o łącznej wartości 8 890 979,89 zł.

Mapa 5. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFMR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

4. WYNIKI BADANIA

4.1. Ocena trafności rozwiązań systemu realizacji RLKS w województwie podlaskim

4.1.1. Ocena trafności konstrukcji instrumentu RLKS oraz LSR¹⁰

Ocena procesu programowania instrumentu RLKS

Oceniając proces programowania RLKS w województwie podlaskim należy pamiętać, że przebiegał on na kilku poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym (tj. poszczególnych LGD). Programowanie na szczeblu krajowym miało określić ramy systemowe dla instrumentu RLKS. Kluczowe dokumenty dla tego etapu, z punktu widzenia programowania, to ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) i ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. **Patrząc na chronologię ich przyjmowania należy ocenić, że dopiero w lutym 2015 roku ustalone zostały zasady, na jakich realizowany będzie mechanizm RLKS w Polsce. Był to więc kamień milowy dla realizacji dalszych prac nad mechanizmem RLKS, m.in. dokonania wyboru LSR.**

Ustawa pozwoliła przygotować na gruncie prawa krajowego ramy do realizacji zadań z zakresu RLKS określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku. Celem ustawy było stworzenie regulacji prawnych dających podstawę wdrażania RLKS, w szczególności poprzez określenie zadań oraz właściwości organów i jednostek organizacyjnych w zakresie dokonywania wyboru LSR, stworzenie systemu instytucjonalnego i określenie szczegółowych zadań poszczególnych podmiotów, określenie procesu wyboru LSR oraz zasad nadzoru nad tym procesem, zasad realizacji RLKS oraz ich kontroli. Została

¹⁰ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **1.** Jak należy ocenić trafność konstrukcji mechanizmu instrumentu RLKS przyjętego w RPOWP 2014-2020 (analiza powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy planowanymi działaniami i zakładanymi efektami, założenia dotyczące trafności i skuteczności interwencji, przyjęte warunki wdrażania)? W ramach odpowiedzi na pytanie należy również ocenić: czy i w jakim wymiarze zakres tematyczny wsparcia RLKS został trafnie zdefiniowany (poprawność zaplanowania typów interwencji)? **2.** Jak należy ocenić podział środków finansowych na realizację RLKS w województwie podlaskim? Czy wysokość wsparcia była/jest odpowiednia z perspektywy przyjętych wartości docelowych, założonych rezultatów? **8.** Czy procedura programowania została przeprowadzona w sposób i w momencie pozwalającym LGD na uniknięcie negatywnych konsekwencji ewentualnych opóźnień we wdrażaniu RLKS? **9.** Jak należy ocenić trafność konstrukcji lokalnych strategii rozwoju (analiza powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy planowanymi działaniami i zakładanymi efektami, założenia dotyczące trafności i skuteczności interwencji, przyjęte warunki wdrażania)? W ramach odpowiedzi na pytanie należy również ocenić: czy i w jakim wymiarze zakres tematyczny wsparcia RLKS został trafnie zdefiniowany?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

opracowana przez MRiRW w porozumieniu z MliR. Zgodnie z informacjami zawartymi w Ocenie Skutków Regulacji (z 23 stycznia 2015 roku) ustawa została poddana konsultacjom społecznym. Swoje stanowisko przedstawiły następujące podmioty: Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Dolnośląska Sieć Partnerstw LGD, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dorzecze Mleczki”, Fundacja Partnerstwo Dorzecze Słupi, Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Krajny i Pałuk”, Kujawsko-Pomorska Sieć LEADER, Podlaska Sieć Lokalnych Grup Działania, Polska Sieć LGD Federacja Regionalnych Sieci LGD, Związek Stowarzyszeń Pomorska Sieć Leader. Opinię przedstawiły także: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz samorządy województw.

Ustawa nie regulowała kwestii dotyczących przyznawania pomocy ze środków poszczególnych Programów właściwych dla Funduszy objętych instrumentem RLKS, pozostawiając tę kwestię do uregulowania w przepisach dotyczących tych Programów. W tym kontekście należy pamiętać, że programowanie działań realizowanych w ramach RLKS w województwie podlaskim prowadzone było w trzech różnych Programach:

- PROW 2014-2020, którego pierwsza wersja została zatwierdzona przez KE 12 grudnia 2014 roku,
- PO RYBY 2014-2020, który został zatwierdzony przez KE decyzją nr C(2015) 7386 z dnia 22 października 2015 roku,
- RPOWP 2014-2020 – stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr 29/249/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17 marca 2015 roku oraz Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 – zgodnie z uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego nr 89/1021/2015 z 27 października 2015 roku.

W przypadku RPOWP 2014-2020 proces programowania interwencji dedykowanych instrumentowi RLKS odbywał się we współpracy z LGD. Z informacji pozyskanych z wywiadów z przedstawicielami UMWP i LGD wynika, że **przeprowadzono szereg spotkań z LGD, mających na celu wypracowanie kierunków interwencji w odpowiedzi na zgłoszone potrzeby lokalnych społeczności, przy zachowaniu odpowiedniej demarkacji wsparcia**. Było to działanie niezbędne z uwagi na konieczność zaangażowania kluczowych aktorów szczebla lokalnego, czyli przedstawicieli LGD, którzy - w oparciu o zdiagnozowane potrzeby i wyzwania na terenie LGD - mogli określić zakres wsparcia.

Kolejnym kamieniem milowym w procesie programowania RLKS było opracowanie i wybór LSR. W ten etap zaangażowani byli aktorzy szczebla regionalnego (władze regionalne) i lokalnego (LGD). **W kontekście programowania wsparcia na poziomie LGD kluczowe znaczenie miał partycypacyjny sposób przygotowania LSR**.

Z informacji uzyskanych w trakcie wywiadów z przedstawicielami LGD i analizy LSR

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wynika, że zastosowały one narzędzia partycypacji, a wiele z nich przeprowadziło ten proces starannie i z zaangażowaniem. Należy ocenić, że LGD udało się zaangażować w ten proces różne grupy aktywnych obywateli, reprezentujące różne sektory społeczne, w dużej części były to osoby będące już członkami LGD. Z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami LGD i Rad LGD wynika, że słabością tego procesu było generalnie zbyt małe włączenie pozostałych mieszkańców (w konsultacjach bierze udział ciągle ta sama grupa osób). Aktywizacja mieszkańców to trudne zadanie, wymagające dużego, długotrwałego wysiłku. Wnioski z wywiadów z przedstawicielami LGD wskazują, że diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej będące podstawą opracowania LSR były już przygotowywane wcześniej – w latach 2013-2014. **Przedstawiciele LGD i partnerzy lokalni podejmowali więc decyzje w oparciu o przemyślane i racjonalne przesłanki. Należy ocenić, że proces ten przebiegł sprawnie i nie przyczynił się do opóźnienia wdrażania instrumentu RLKS w województwie podlaskim.** Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku, wybór LSR powinien zostać ukończony w terminie dwóch lat od daty przyjęcia umowy partnerstwa. LSR w województwie podlaskim można było składać w okresie od dnia 2 listopada 2015 roku do dnia 30 grudnia 2015 roku w odpowiedzi na konkurs ogłoszony 30 września 2015 roku przez Zarząd Województwa Podlaskiego. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, wyboru LSR dokonuje się w terminie 4 miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków. Konkurs został przeprowadzony w oparciu o regulamin, w którym określone zostały kryteria wyboru LSR. W dniu 27 kwietnia 2016 roku (dochojąc obowiązujących terminów) Zarząd Województwa Podlaskiego zatwierdził wszystkie 13 LSR, które wpłynęły w odpowiedzi na konkurs.

Proces programowania instrumentu RLKS w województwie podlaskim został przeprowadzony w sposób i w momencie pozwalającym LGD na uniknięcie negatywnych konsekwencji ewentualnych opóźnień we wdrażaniu RLKS. Z punktu widzenia programowania kluczowe było przyjęcie ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. Był to jednak dokument, który był opracowywany na poziomie centralnym, a przedstawiciele władz regionalnych i Podlaskiej Sieci Lokalnych Grup Działania uczestniczyli jedynie w konsultacjach. Nie mieli bezpośredniego wpływu na termin przyjęcia ustawy, kluczowej z punktu widzenia możliwości podjęcia dalszych działań związanych z wdrażaniem instrumentu RLKS. Ewentualne skrócenie terminów w procesie programowania było hipotetycznie możliwe na etapie:

- programowania instrumentu RLKS w ramach RPOWP 2014-2020 (m.in. określenie możliwych typów projektów w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020),
- opracowania i składania LSR w odpowiedzi na konkurs,

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- oceny LSR przez Zarząd Województwa Podlaskiego.

Z uwagi na innowacyjność instrumentu RLKS (wielofunduszowość, brak doświadczenia LGD we wdrażaniu EFRR i EFS) i konieczność konsultacji wewnątrzregionalnych z LGD należy ocenić, że nie było możliwe skrócenie tych etapów, a tym samym przyspieszenie wdrażania mechanizmu RLKS w województwie podlaskim. Z jednej strony należy pamiętać, że LSR były wielofunduszowe, co na etapie opracowania czy oceny wymagało zaangażowania sporych zasobów ludzkich i organizacyjnych. Z drugiej strony sama idea RLKS oparta jest na partycypacji i szerokich konsultacjach, które wymagają czasu na ich odbycie, ale też uwzględnienie pojawiających się wniosków i pomysłów.

Ocena trafności konstrukcji mechanizmu RLKS i poszczególnych LSR

Przełanki i wyzwania

Analizując trafność interwencji publicznej jaką jest RLKS (w tym trafność poszczególnych LSR) należy w pierwszej kolejności poddać ocenie problemy i potrzeby społeczno-gospodarcze, które stały u jej podstaw. Jak słusznie wskazano na etapie programowania RPOWP 2014-2020, do głównych problemów demograficznych i społecznych należą: **spadek liczby ludności, starzenie się społeczeństwa, presja migracyjna, dysproporcje w rozmieszczeniu siły roboczej.**

W świetle powyższych zagrożeń trafnie zdiagnozowano, że konieczne jest podjęcie działań mających na celu **neutralizowanie efektów zmian demograficznych**, w tym podtrzymanie aktywności zawodowej i społecznej, w szczególności osób starszych, rozwój usług opiekuńczych i opieki długookresowej nad osobami zależnymi, rozwój infrastruktury związanej z czasem wolnym z uwzględnieniem potrzeb osób starszych. Istotnym obszarem działania miało też być tworzenie warunków sprzyjających godzeniu ról rodzinnych i zawodowych, w tym poprzez rozwój systemu opieki nad dziećmi. Jak wskazano w RPOWP 2014-2020, na terenie województwa występują znaczne dysproporcje terytorialne w dostępie do usług społecznych, w tym koncentracja usług społecznych w ośrodkach miejskich.

W kwestii zwiększenia spójności społecznej, na etapie programowania RLKS, zwrócono uwagę na potrzebę **wsparcia grup najbardziej potrzebujących**, odniesienie do solidarności pokoleń – niwelowanie ubóstwa, wspieranie młodzieży, dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, osób z niepełnosprawnościami i imigrantów. Wykluczenie społeczne i ubóstwo dotyczy przede wszystkim osób i rodzin, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy i borykających się z problemem bezrobocia. Dlatego też przyjęto, że niezbędne są **działania ukierunkowane na zwiększenie szans w znalezieniu zatrudnienia**, wyrównywanie deficytów wynikających z braku posiadanych kwalifikacji czy też z innych czynników powodujących ograniczenie szans określonych grup społecznych na równoprawny udział w życiu rodzinnym, społecznym i zawodowym.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Założono, że interwencję w obszarze spójności społecznej powinny uzupełniać **inwestycje w infrastrukturę usług użyteczności publicznej** (rewitalizacja fizyczna, gospodarcza i społeczna terytoriów zmarginalizowanych). Województwo podlaskie posiada również atrakcyjne walory przyrodnicze, do których można zaliczyć naturalne kompleksy puszczańskie, wody powierzchniowe oraz czyste środowisko, a także walory kulturowe, wynikające przede wszystkim z odrębności kulturowej, religijnej i narodowościowej. Ze względu na unikalne walory przyrodnicze i wielokulturowość regionu, trafnie dostrzeżono konieczność realizacji **inwestycji na rzecz ochrony, promocji i rozwoju dziedzictwa kulturowego i naturalnego**.

Wzmacnianie więzi opartych na wspólnej tożsamości, a także otwartość na inne wzorce kulturowe, umiejętność współdziałania i współżycia osób reprezentujących różne wartości i tradycje jest podstawą budowania silnego kapitału społecznego. Kluczowe jest w tym aspekcie wzmocnienie znaczenia kultury w rozwoju społeczno-gospodarczym. Przyjęto, że kultura może być istotnym czynnikiem dynamizującym rozwój społeczno-gospodarczy województwa.

Wnioski z powyższej analizy przesłanek stojących u podstaw konstrukcji mechanizmu RLKS w województwie podlaskim pokazują, że **zakres i charakter problemów oraz potrzeb były bardzo szerokie**. Jednocześnie przegląd diagnoz zawartych w poszczególnych LSR pokazuje, że trafnie zostały zdefiniowane problemy na szczeblu regionalnym, tj. diagnozy zawarte w LSR są spójne i wpisują się w założenia na poziomie regionalnym. Wynika to z faktu, że programowanie wsparcia w ramach RPOWP 2014-2020 było prowadzone w porozumieniu z LGD, które dysponowały już informacjami o charakterze diagnostycznym. Dzięki temu udało się osiągnąć oddolne podejście do programowania. Istotne jest jednak to, że w różnych LSR intensywność i zakres problemów oraz potrzeb są zróżnicowane, co uzasadnia podejście do programowania na niższym – niż regionalny – poziomie.

Cele interwencji i zakres tematyczny wsparcia

Odpowiedzią na powyższe problemy i wyzwania, zdiagnozowane w województwie podlaskim, było zastosowanie nowego instrumentu terytorialnego tj. mechanizmu RLKS. Idea tego mechanizmu opiera się na **podejściu LEADER** stosowanym do tej pory w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa UE. Inicjatywa w zakresie możliwości wdrażania RLKS w województwie podlaskim miała oddolny charakter (grupa inicjatywna skupiona wokół Podlaskiej Sieci LGD), nie została narzucona przez władze regionalne. Instrument RLKS umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych, poprzez powołanie na określonym terytorium LGD oraz opracowanie i realizację LSR.

Jak wskazano w Umowie Partnerstwa realizacja RLKS ma przyczynić się w szczególności do poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju. Współpraca i wspólne definiowanie potrzeb i problemów oraz propozycji ich rozwiązań prowadzi do zintegrowanego/spójnego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez

lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym. Warto zaznaczyć, że zwiększenie udziału społeczności lokalnych w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru poprzez realizację RLKS, ma przyczynić się do wzrostu poziomu kapitału społecznego – zwiększania partycypacji społecznej lub szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej w Polsce. Budowanie kapitału społecznego jest podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego i warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy kraju, regionu jak i lokalnych społeczności¹¹. Zastosowanie instrumentu RLKS daje szansę na zidentyfikowanie potrzeb mieszkańców regionu na możliwie najniższym poziomie i precyzyjny dobór interwencji w celu najbardziej efektywnego rozwiązywania problemów. Realizacja RLKS pozwala na wykorzystanie możliwości oferowanych przez wszystkie zaangażowane Fundusze (EFRR, EFS, EFRROW, EFMR), a tym samym umożliwia opracowanie LSR w szerszym zakresie - obejmujących najistotniejsze zdiagnozowane na obszarze jej realizacji potrzeby i grupy docelowe.

Zgodnie z założeniami, efektem realizacji RLKS w województwie podlaskim ma być konwergencja poziomu rozwoju społecznego wyrażona w zmniejszeniu wewnątrzregionalnych dysproporcji LHD¹². Niwelowanie różnic wewnątrzregionalnych poprzez realizację LSR wpisuje się w realizację celu *Strategii Europa 2020*, jakim jest rozwój sprzyjający włączeniu.

W ramach mechanizmu RLKS w województwie podlaskim umożliwiono realizację interwencji publicznych wykorzystujących zakres finansowania z czterech Funduszy: EFMR, EFRROW, EFRR i EFS. W kontekście zdiagnozowanych potrzeb o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i gospodarczym **zastosowanie wielofunduszowości umożliwiło zaprojektowanie bardzo szerokiego spectrum możliwych typów projektów/operacji.** W przypadku EFMR i EFRROW takie wsparcie było już realizowane we wcześniejszych latach (w ramach podejścia LEADER). Celem IV Priorytetu PO RYBY 2014-2020 (EFMR) jest wspieranie rozwoju obszarów zależnych od rybactwa, natomiast w ramach PROW 2014-2020 (EFRROW) przewidziano wsparcie szeroko pojętej przedsiębiorczości, operacje z zakresu małego przetwórstwa, tworzenie sieci krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych, działań promocyjnych i marketingowych, mające na celu wyposażenie w niezbędną wiedzę lub umiejętności oraz kwalifikacje m.in. osób planujących rozpoczęcie działalności dodatkowej do działalności rolniczej oraz osób odchodzących z rolnictwa, jak również wykorzystania technologii informacyjnych w rozwoju pozarolniczych miejsc pracy czy udostępniania zasobów kulturowych, przyrodniczych i turystycznych

¹¹ *Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Umowa Partnerstwa*, 23 maja 2014 r., s. 208.

¹² Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego – jest przybliżoną miarą rozwoju społecznego na danym obszarze, składa się on z trzech elementów: zdrowia, edukacji i zamożności.

obszarów wiejskich. **Istotnym novum jest wprowadzenie możliwości realizacji wybranych działań RPOWP 2014-2020 z wykorzystaniem mechanizmu RLKS.** W tej formule wsparcie jest wdrażane w ramach:

- Działania 8.6 *Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego* (Priorytet inwestycyjny 9d *Inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*). Obejmuje następujące typy projektów: inwestycje w zakresie OZE, wymiany źródeł ciepła w gospodarstwach domowych (z wyłączeniem wymiany źródeł ciepła na piece węglowe), wymiany pokrycia dachowego z azbestu, przydomowe oczyszczalnie ścieków, ochronę bioróżnorodności i klimatu, projekty z zakresu społeczeństwa informacyjnego w obszarze edukacji ekologicznej, turystyki oraz rozwoju kompetencji cyfrowych osób starszych, projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego, projekty z zakresu infrastruktury społecznej, rewitalizacja małej skali, inwestycje w infrastrukturę wychowania przedszkolnego, montaż/installacja efektywnego energetycznie oświetlenia w gminach lub obiektach użyteczności publicznej oraz systemy sterowania oświetleniem (ulicznym), inwestycje w drogi lokalne (gminne i powiatowe);
- Działanie 9.1 *Rewitalizacja społeczna i kształtowanie kapitału społecznego* (Priorytet inwestycyjny 9vi *Strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność*). Obejmuje następujące typy wsparcia: Programy podnoszące aktywność i mobilność zawodową oraz zdolności do zatrudnienia grupy osób biernych zawodowo, organizacja opieki nad dziećmi do lat 3 w formach pozainstytucjonalnych (opiekun dzienny), bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, zapewnienie większej dostępności wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, wsparcie małych szkół kształcenia ogólnego na obszarach objętych realizacją LSR, programy aktywności lokalnej – wsparcie skierowane do środowisk zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w szczególności do lokalnych społeczności na obszarach zdegradowanych objętych rewitalizacją odbywające się z wykorzystaniem instrumentów aktywnej integracji, usługi reintegracji społeczno-zawodowej skierowanej do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym świadczone przez CIS i KIS, usługi na rzecz wsparcia zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami w ramach ZAZ i WTZ, wsparcie usług opiekuńczych dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu oraz usług asystenckich dla osób z niepełnosprawnościami świadczonych w lokalnej społeczności, działania skierowane do rodzin, w tym rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, dzieci i młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, bieżąca działalność związana z realizacją strategii oraz działania animacyjne dotyczące LSR, w których Funduszem wiodącym jest EFS, działania wynikające z LSR w zakresie organizowania społeczności

lokalnej, uzyskiwanie kwalifikacji lub zdobywanie i oprawa kompetencji osób dorosłych w zakresie TIK i języków obcych

Analiza powyższego zakresu pokazuje, że w ramach mechanizmu RLKS dopuszczono realizację wielorakich form wsparcia. Z tego punktu widzenia w czasie wywiadów z przedstawicielami UMWP i LGD nie identyfikowano typów wsparcia, których brakuje. Oczywiście należy pamiętać, że to rolę programujących LSR było wybranie typów wsparcia najważniejszych dla lokalnych potrzeb. Analiza pokazuje, że w przypadku 11 z 12 LGD opracowane LSR oparte są na trzech Funduszach (EFRR, EFS i EFRROW). Jedynie w przypadku LGD Kanał Augustowski realizowana jest strategia dwufunduszowa (EFRR i EFS), z uwagi na ograniczenia wynikające z możliwości wsparcia w ramach EFRROW realizacji LSR na obszarze miasta Augustów. LSR Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka Pojezierze Suwalsko-Augustowskie realizowana jest w oparciu o EFMR. **W ramach LSR nie ograniczono dostępnych form wsparcia, zdecydowana większość możliwych form wsparcia jest zapisana w LSR.** Mimo, że w założeniu autonomia społeczności lokalnych – w zakresie kształtowania LSR – ma ograniczenia zewnętrzne w postaci ram tematycznych, narzucanych przez zakres programów operacyjnych, z których pochodzi finansowanie dla LSR, to jednak w przypadku tak szerokiego typu możliwych form wsparcia nie jest to czynnik ograniczający. W LSR duży nacisk został położony na rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw, co wynika – przynajmniej w części – z wymogu, aby 50% budżetu EFRROW w ramach LSR przeznaczone było na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Większość badanych LGD ten zapis realizuje poprzez przedsięwzięcia związane z zakładaniem działalności gospodarczej oraz rozwijaniem funkcjonujących już przedsiębiorstw. Mimo poprawy sytuacji ekonomicznej i dużych transferów socjalnych w ostatnich latach, nie zmniejsza się zainteresowanie tego rodzaju wsparciem.

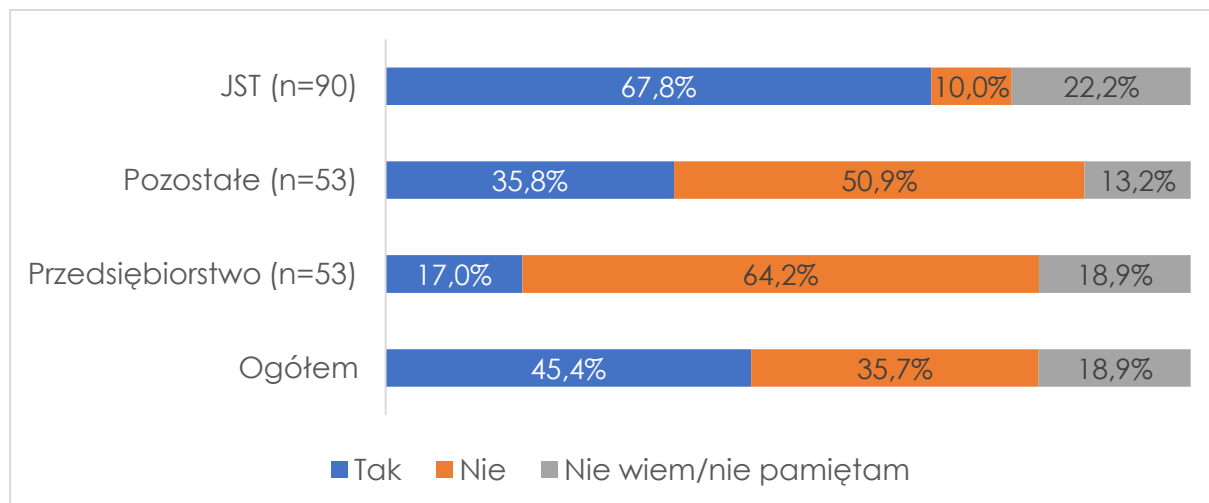
Wnioski z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami LGD wskazują, że w ocenie większości z nich LSR powinna być szeroka, nie ograniczająca opcji, zwiększając w ten sposób możliwość adaptacji do potrzeb pojawiających się u projektodawców. Obecna formuła jest oceniana pozytywnie i oczekiwana w kolejnym okresie programowania. Tymczasem autorzy raportu z badania pt. *Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania* zrealizowanego w 2019 roku na zlecenie MRiRW proponują, żeby interwencja zaprojektowana na poziomie LSR była skoncentrowana na niewielkiej liczbie priorytetów, co ma pomóc w osiągnięciu zauważalnych efektów w dziedzinach, które są najważniejsze dla danej LGD. Podejście takie może być słuszne w regionach o dużej spójności społecznej, niewymagających interwencji w mikroskali.

Wysoką trafność zastosowania mechanizmu RLKS w kontekście diagnozowania potrzeb na poziomie lokalnym potwierdzają wyniki badania z beneficjentami. Prawie połowa badanych beneficjentów (45,4%) brała udział w tym procesie.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Zdecydowanie częściej uczestniczyli w nim beneficjenci reprezentujący JST (67,8%) niż przedsiębiorstwa (17%).

Rysunek 2. Udział beneficjentów RLKS w procesie przygotowania aktualnie obowiązującej Lokalnej Strategii Rozwoju [%]

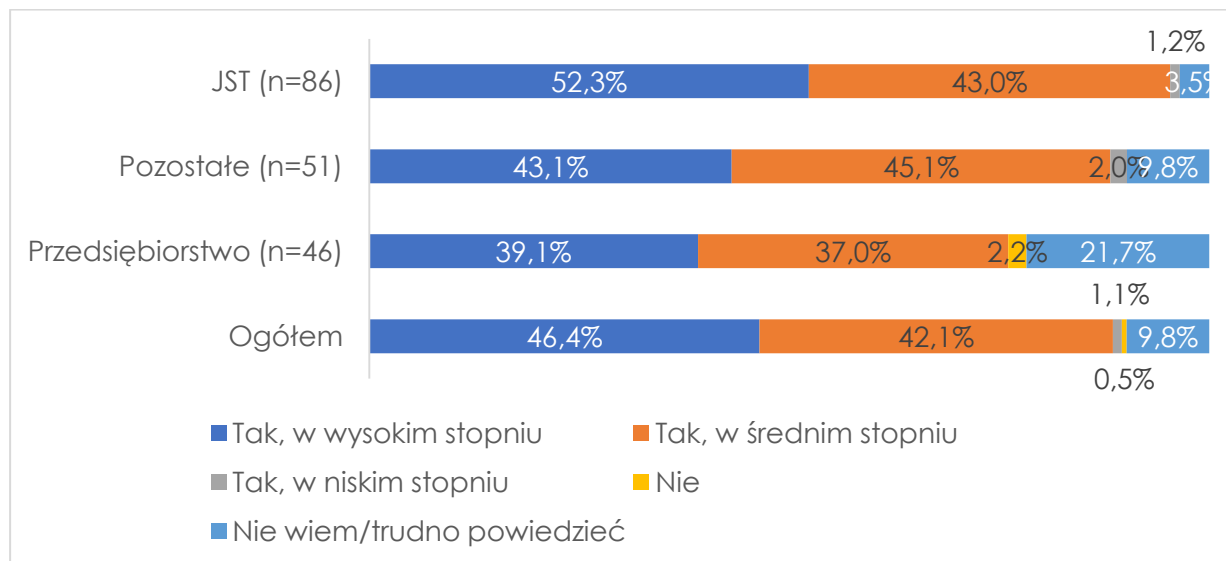


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy uczestniczyli Państwo w procesie przygotowania aktualnie obowiązującej Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) dla ... ?

Zaangażowanie w proces ma bezpośrednie przełożenie na wiedzę badanych dotyczącą założeń i celów LSR. Bardzo dobrą wiedzę o LSR deklaruje 3 na 10 badanych beneficjentów, przeciętną 5 na 10 badanych. W tym aspekcie (podobnie jak wcześniej) również można zaobserwować różnice istotne statystycznie – 36,7% przedstawicieli JST deklaruje bardzo dobrą znajomość celów i założeń LSR, przy 18,9% przedsiębiorców. Warto zwrócić uwagę, że 7,5% przedsiębiorców oceniło, że nie zna LSR, a 17% uważa, że zna słabo.

Wśród beneficjentów znających cele i założenia LSR dominują oceny wskazujące na to, że LSR odpowiada realnym potrzebom obszaru, którego dotyczy – 46,4% badanych ocenia, że trafność ta ma wysoki stopień. Należy jednak zauważyć istotne zróżnicowanie ze względu na typ beneficjenta w udzielonych odpowiedziach – zdecydowanie korzystniej adekwatność LSR oceniają przedstawiciele JST (52,3% wskazań na wysoki stopień trafności) niż przedstawiciele przedsiębiorców (39,1%).

Rysunek 3. Ocena trafności LSR z punktu widzenia potrzeb obszaru, którego dotyczy w opinii beneficjentów mechanizmu RLKS [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=183. Odpowiedź na pytanie: Czy Państwa zdaniem LSR odpowiada realnym potrzebom obszaru, którego dotyczy?

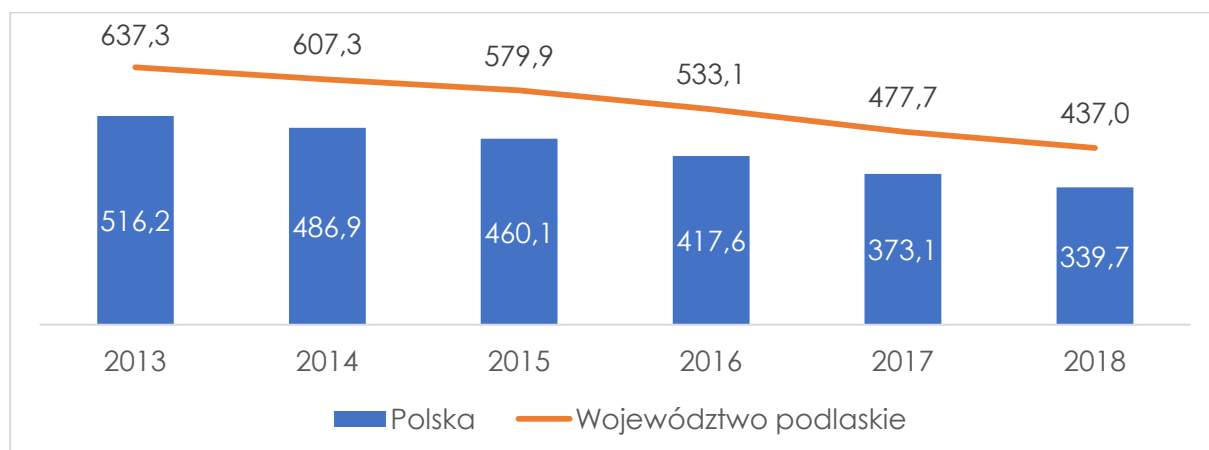
Wysokie oceny w zakresie trafności LSR w kontekście potrzeb formułowali też przedstawiciele LGD i członkowie Rad LGD podczas wywiadów. W ich wypowiedziach pojawiło się jednak odniesienie do aktualności LSR. Wskazywano, że aktualnie jedną z przyczyn nieadekwatności LSR są zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które zaszły od czasu opracowania LSR (diagnozy LSR zostały opracowane w latach 2013-2014 w oparciu o dostępne wtedy dane statystyczne). Zwracano uwagę szczególnie na zmiany związane z transferami społecznymi w wyniku realizacji polityki społecznej państwa. Na ten proces (w kontekście trudności związanych z realizacją wskaźników) zwrócono też uwagę w ramach Ewaluacji mid-term dotyczącej postępu rzeczowego RPOWP 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania zakończonej w 2019 roku. Ewaluatorzy podkreślili istotny wpływ ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy czy spadku wskaźników ubóstwa¹³. Tym samym znacząco zmniejszyła się grupa osób, do których potencjalnie była skierowana interwencja (osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem, członkowie grup defaworyzowanych itp.). Wpływ na tę sytuację miały także transfery społeczne w postaci np. Programu Rodzina 500+, które oddziałując pozytywnie na wskaźniki ubóstwa, zmniejszyły chęć uczestnictwa osób z grupy zagrożonych wykluczeniem społecznym w tego typu projektach. Z punktu widzenia oceny trafności mechanizmu RLKS występowanie

¹³ Dla regionu podlaskiego wskaźnik ubóstwa skrajnego zmalał z 9,1% w 2010 r. do 7,2% w 2017 r., a wskaźnik ubóstwa relatywnego zmalał z 25% w 2010 r. do 22,4% w 2017 r. (dane GUS).

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym nie jest czymś dziwnym, w tym przypadku kluczowa jest jednak intensywność i istotność zmian. Dobrze widać ją na przykładzie wskaźnika *Liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności*, którego wartość w latach 2013-2018 zmniejszyła się aż o ponad 30%.

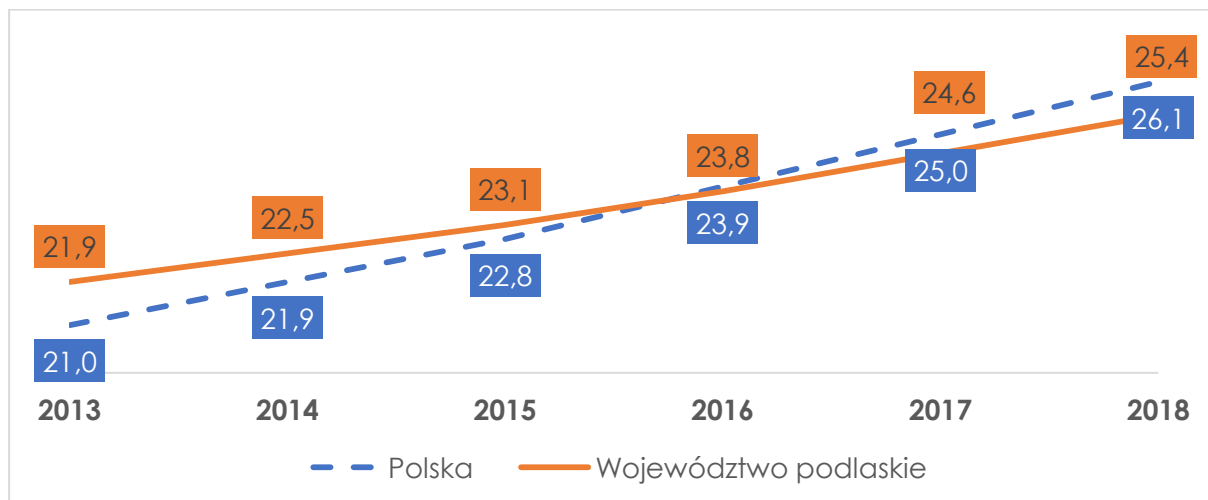
Rysunek 4. Liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności w latach 2013-2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

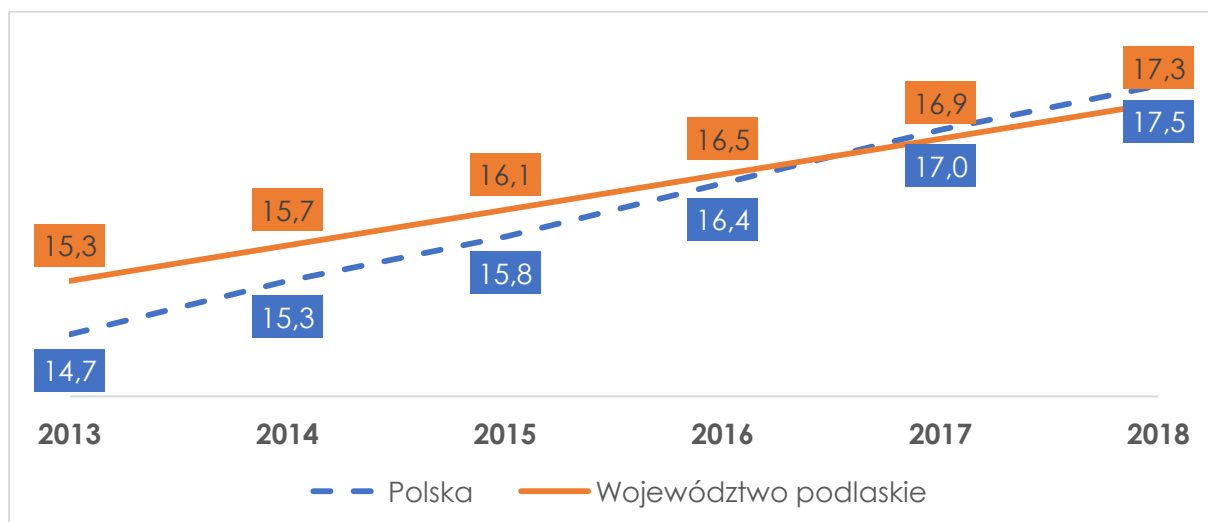
W odniesieniu do województwa podlaskiego niewątpliwie jednym z głównych problemów jest ujemne saldo migracji oraz prognozowany dalszy spadek liczby ludności. Istotne znaczenie ma też starzenie się społeczeństwa. Jak wskazują trendy demograficzne w tym zakresie (z lat 2013-2018) ciągle rośnie odsetek osób starszych (65 lat i więcej) w populacji oraz ich proporcja w stosunku do osób młodszych (choć w ostatnich latach nieco wolniej niż w skali kraju).

**Rysunek 5. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi
w województwie podlaskim i w skali kraju w latach 2013-2018¹⁴**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

**Rysunek 6. Odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem
w województwie podlaskim i w skali kraju w latach 2013-2018 [%]**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

W tym kontekście zaleca się, aby w kolejnym okresie programowania zagwarantować w mechanizmie RLKS narzędzia i procedury umożliwiające aktualizację LSR w kontekście istotnych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Zakres zmian powinien umożliwić np. zmianę priorytetów i celów oraz przesunięcie środków finansowych z działań, których nie należy już wspierać w ramach interwencji publicznych. Mechanizm RLKS powinien więc być pod tym względem elastyczny i umożliwiać reagowanie na zmiany w otoczeniu.

¹⁴ Liczba osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) przypadająca na 100 osób w wieku 15-64 lata.

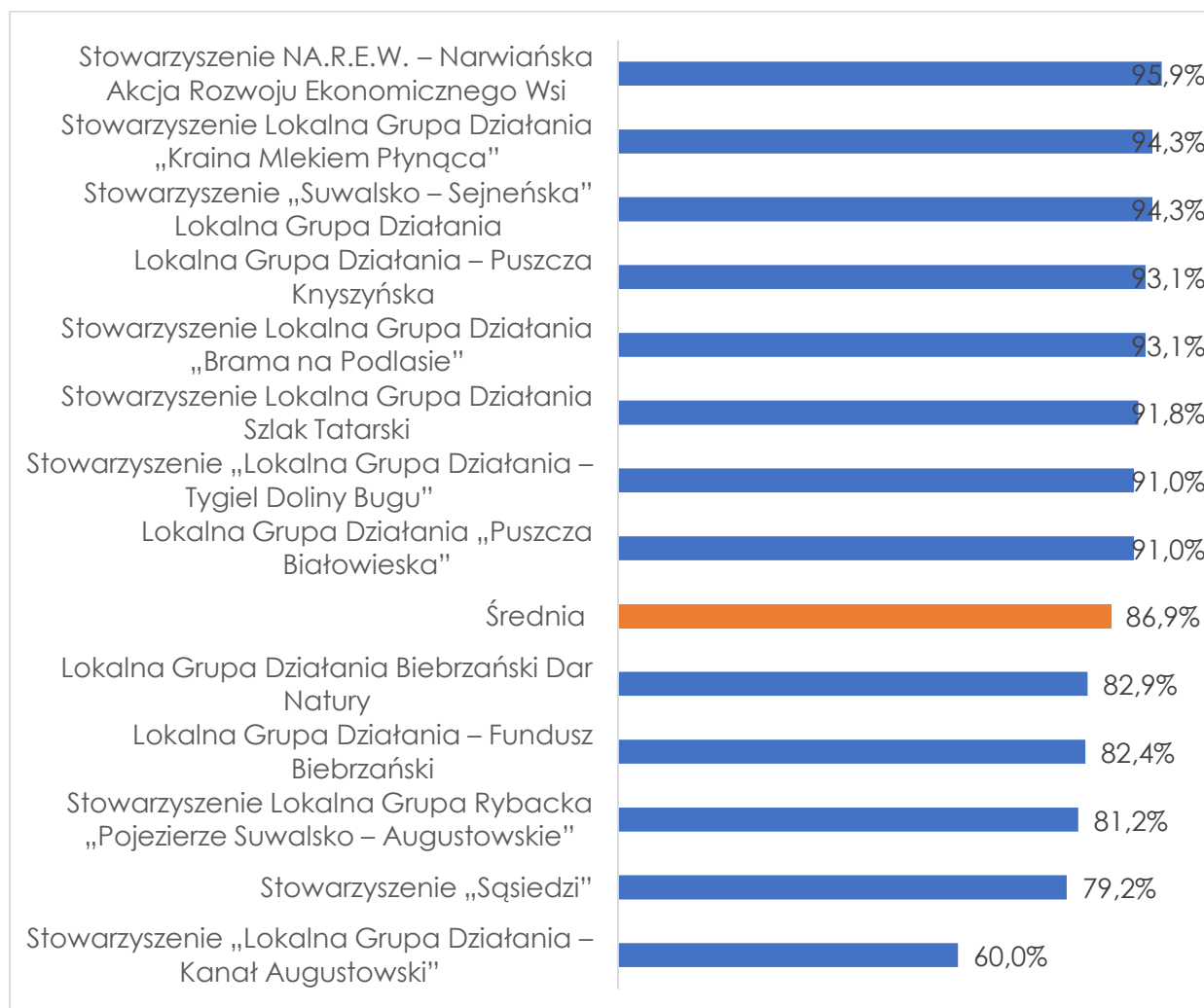
Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

W kontekście oceny trafności LSR warto przyjrzeć się punktacji, jaką otrzymały poszczególne LSR na etapie oceny. W tym podejściu analitycznym przyjęto, że istnieje idealny wzorzec LSR stworzony w oparciu o przyjęte kryteria oceny (tzw. typ idealny). Do uzyskania było maksymalnie 245 punktów (147 pkt. tj. 60% było niezbędnym minimum, żeby LSR mogła zostać wybrana). LSR były oceniane wg następujących grup kryteriów:

- Charakterystyka obszaru objętego LSR,
- Reprezentatywność składu organu decyzyjnego LGD,
- Wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w opracowanie i realizację LSR oraz standardy wiedzy i kompetencji określone dla LGD,
- Zasady funkcjonowania LGD,
- Zasady wyboru operacji,
- Doświadczenie LGD,
- Jakość i spójność wewnętrzna diagnozy oraz analizy SWOT,
- Adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR ze społecznością lokalną oraz adekwatność wskaźników do celów i przedsięwzięć określonych w LSR,
- Stopień zgodności LSR z celami określonymi w realizowanych programach,
- Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji,
- Poprawność metodologiczna określenia wskaźników realizacji LSR,
- Innowacyjny sposób realizacji LSR,
- Zintegrowany charakter LSR,
- Stopień zgodności i komplementarności LSR z innymi dokumentami planistycznymi opracowanymi dla obszaru objętego LSR,
- Monitoring i ewaluacja,
- Zaangażowanie środków innych niż środki programu.

Katalog kryteriów był bardzo rozbudowany, co pozwoliło na dokonanie całościowej i rzetelnej oceny LSR. Dzięki dokonanej ocenie można stwierdzić w jakim stopniu LSR były oddalone od przyjętego wzorca (tj. LSR z maksymalną liczbą punktów). Średnia liczba uzyskanych punktów wyniosła 213 (86,9% możliwych do zdobycia punktów). Osiem z ocenianych LSR uzyskało ponad 90% możliwych punktów (i znalazło się powyżej średniej). Tylko jedna LSR uzyskała warunkową ocenę (60% możliwych punktów).

Rysunek 7. Odsetek punktów uzyskanych w ocenie przez LSR w stosunku do maksymalnej możliwej liczby punktów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika do Uchwały 132/1617/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2016 roku.

Patrząc na trafność mechanizmu RLKS z perspektywy oceny LSR należy stwierdzić, że strategie są w wysokim stopniu dopasowane do potrzeb mieszkańców i odpowiadają na zidentyfikowane problemy. Mają status dokumentów opracowanych w sposób spójny i adekwatny, zgodnie z założeniami i metodologią ich przygotowania.

Ocena sposobu podziału środków finansowych na realizację RLKS w województwie podlaskim

Wysokość środków dostępnych w danym województwie w ramach konkursu na wybór LSR oraz maksymalną wysokość środków na daną LSR ustalano zgodnie z załącznikiem nr 6 (Sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR) do regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, odrębnie dla poszczególnych

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Funduszy/programów. Załącznik nr 6 do regulaminu określał także zasady wyznaczania Funduszu wiodącego. Dokument miał charakter ogólnokrajowy, ale uwzględniono w nim również regionalne sposoby ustalania podziału środków (opracowane przez władze regionalne). Zasady ustalania wielkości środków zostały ustalone w sposób koncyliacyjny. Podczas wywiadów z przedstawicielami UMWP czy LGD nie zidentyfikowano, żeby pojawiły się w tym względzie sytuacje problematyczne czy konfliktowe. Przyjęty sposób był więc akceptowany i jasny.

Z punktu widzenia podziału środków na poszczególne LSR wykorzystywano algorytmy uwzględniające:

- potencjał ludnościowy terenu LSR,
- odsetek osób objętych pomocą społeczną na terenie LSR,
- powierzchnię objętą daną LSR.

Z punktu widzenia przyjętych celów (m.in. aktywizacja społeczna, zwiększenie spójności społecznej, rozwój kapitału społecznego) takie podejście należy ocenić jako trafne. Dzięki temu została również zagwarantowana adekwatność środków względem przyjętych rezultatów interwencji w ramach LSR. Wykorzystane zostały wskaźniki, które wykazują dużą moc korelacyjną z innymi miernikami rozwoju społeczno-gospodarczego. W kontekście terytorialnego charakteru wsparcia ważne jest, że uwzględniono powierzchnię (czyli miernik o innym charakterze niż standardowo stosowane wskaźniki rozwoju społecznego czy gospodarczego). Zastosowany sposób podziału środków był jasny i zrozumiały dla LGD, co jest kluczowe mając na uwadze transparentność wydatkowania środków unijnych i rosnącą w społeczeństwie grupę osób kontestujących sposób ich rozdysponowania.

Podsumowanie

Oceniając proces programowania RLKS należy uznać, że kluczowe było przyjęcie ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. Pozwoliło to rozpocząć wdrażanie RLKS na poziomie regionalnym, w tym wybrać LSR. W procesie programowania wsparcia w ramach RPOWP 2014-2020 oraz opracowania, oceny i wyboru LSR nie zidentyfikowano etapów, które zostałyby niepotrzebnie wydłużone. Jednocześnie – z uwagi na innowacyjność instrumentu RLKS (wielofunduszowość, brak doświadczenia LGD we wdrażaniu EFRR i EFS) i konieczność konsultacji wewnątrzregionalnych z LGD – należy ocenić, że nie było możliwe skrócenie tych etapów, a tym samym przyspieszenie wdrażania mechanizmu RLKS w województwie podlaskim. Z jednej strony należy pamiętać, że LSR były wielofunduszowe, co na etapie opracowania czy oceny wymagało zaangażowania sporych zasobów ludzkich i organizacyjnych. Z drugiej strony sama idea RLKS oparta jest na partycypacji i szerokich konsultacjach, które wymagają czasu na ich odbycie, ale też uwzględnienie pojawiających się wniosków

i pomysłów. **Proces programowania instrumentu RLKS w województwie podlaskim został więc przeprowadzony w sposób i w momencie pozwalającym LGD na uniknięcie negatywnych konsekwencji ewentualnych opóźnień we wdrażaniu RLKS.**

Oceniając trafność konstrukcji instrumentu RLKS należy uznać, że zastosowanie mechanizmu RLKS w odpowiedzi na problemy i potrzeby, właściwe dla województwa podlaskiego było trafnym rozwiązaniem. Idea tego mechanizmu opiera się na podejściu LEADER stosowanym do tej pory w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa UE. Instrument RLKS umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację, w sposób partycypacyjny, działań rozwojowych, poprzez powołanie na określonym terytorium LGD oraz opracowanie i realizację LSR. Jak wskazano w *Umowie Partnerstwa* realizacja RLKS miała przyczynić się w szczególności do poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju. Współpraca i wspólne definiowanie potrzeb i problemów oraz propozycji ich rozwiązań prowadzi do zintegrowanego/spójnego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym.

W kontekście trafnie zdiagnozowanych potrzeb o charakterze społecznym, infrastrukturalnym i gospodarczym zastosowanie wielofunduszowości umożliwiło zaprojektowanie bardzo szerokiego spectrum możliwych typów projektów/operacji. Istotną nowością jest wprowadzenie możliwości realizacji wybranych działań RPOWP 2014-2020 z wykorzystaniem mechanizmu RLKS. Analiza pokazuje, że w przypadku 11 z 12 LGD opracowane LSR oparte są na trzech Funduszach (EFRR, EFS i EFRRROW). Jedynie w przypadku LGD Kanał Augustowski realizowana jest strategia dwufunduszowa (EFRR i EFS), a LSR Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka Pojezierze Suwalsko-Augustowskie realizowana jest w oparciu o EFMR. W ramach LSR nie ograniczono dostępnych form wsparcia, zdecydowana większość możliwych form wsparcia jest zapisana w LSR. **W kontekście wyboru najtrafniejszych form wsparcia (z punktu widzenia lokalnych potrzeb) kluczowe znaczenie miał partycypacyjny sposób przygotowania LSR. LGD zastosowały narzędzia partycypacji, a wiele z nich przeprowadziło ten proces starannie i z zaangażowaniem.** Wnioski z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami LGD wskazują, że w ocenie większości z nich LSR powinna być szeroka tematycznie, nieograniczająca możliwości wsparcia, zwiększając w ten sposób możliwość adaptacji do potrzeb pojawiających się projektodawców.

Wśród beneficjentów znających cele i założenia LSR dominują oceny wskazujące na to, że LSR odpowiada realnym potrzebom obszaru, którego dotyczy – 46,4% badanych ocenia, że trafność ta ma wysoki stopień. Należy jednak zauważyć istotne zróżnicowanie ze względu na typ beneficjenta w udzielonych odpowiedziach – zdecydowanie korzystniej adekwatność LSR oceniają przedstawiciele JST (52,3% wskazań na wysoki stopień trafności) niż przedstawiciele przedsiębiorców (39,1%). Wysokie oceny trafności LSR w kontekście potrzeb formułowali też przedstawiciele LGD i członkowie Rad LGD podczas wywiadów. **W ich ocenach pojawiło się jednak**

odniesienie do aktualności LSR. Jedną z przyczyn nieadekwatności LSR są zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które zaszły od czasu opracowania LSR (diagnozy LSR zostały opracowane w latach 2013-2014 roku w oparciu o dostępne wtedy dane statystyczne). Należy podkreślić istotny wpływ ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy czy spadku wskaźników ubóstwa. Wpływ na tą sytuację miały także transfery społeczne w postaci np. Programu Rodzina 500+, które oddziaływały pozytywnie na wskaźniki ubóstwa. W przypadku LSR kluczowa jest wysoka istotność tych procesów. **Bardzo ważne jest więc, aby w kolejnym okresie programowania zagwarantować w mechanizmie RLKS narzędzia i procedury umożliwiające aktualizację LSR w kontekście intensywnych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym.**

Wysokość środków dostępnych w danym województwie w ramach konkursu na wybór LSR oraz maksymalną wysokość środków na daną LSR ustalano zgodnie z załącznikiem nr 6 (Sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR) do regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, odrębnie dla poszczególnych Funduszy/Programów. **Z punktu widzenia podziału środków na poszczególne LSR wykorzystywano algorytmy uwzględniające: potencjał ludnościowy terenu LSR, odsetek osób objętych pomocą społeczną na terenie LSR, powierzchnię objętą daną LSR. Dzięki temu mechanizmowi zagwarantowana adekwatność środków względem przyjętych rezultatów interwencji w ramach LSR (skierowanych do określonej populacji na określonych terenie).** Z punktu widzenia przyjętych celów (m.in. aktywizacja społeczna, zwiększenie spójności społecznej, rozwój kapitału społecznego) takie podejście należy ocenić jako trafne.

4.1.2. Ocena instytucjonalnego systemu realizacji i monitorowania instrumentu RLKS¹⁵

Instytucjonalny system realizacji RLKS

We wdrażanie RLKS w województwie podlaskim, w największym stopniu, zaangażowane są:

- Referat Koordynacji oraz Referat Wdrażania RLKS w Departamencie Rozwoju Regionalnego (DRR),

¹⁵ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **4.** Czy podział zadań pomiędzy jednostki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego zaangażowane we wdrażanie instrumentu RLKS umożliwi sprawną, terminową i prawidłową realizację powierzonych zadań? Czy zastosowane w systemie rozwiązania ułatwiają koordynację interwencji? Czy koordynacja różnych źródeł finansowania jest skuteczna? **5.** Czy dane gromadzone na temat rezultatów wdrażania są wiarygodne i czy system/sposób gromadzenia danych potrzebnych do oceny rezultatów wdrażania jest skuteczny?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- Referat Wdrażania RLKS w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego (DEFS),
- Referat ds. Wdrażania RLKS oraz Referat ds. nadzoru nad LGD w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich (DROW),
- Referat ds. Wspierania Zrównoważonego Rozwoju Sektora Rybackiego PO RYBY w Departamencie Rolnictwa i Obszarów Rybackich (DROR).

Referat Koordynacji DRR bierze udział w koordynacji przygotowania i wdrażania instrumentu RLKS w ramach RPOWP 2014-2020. Referat Wdrażania w DRR odpowiada za wdrażanie Działania 8.6 RPOWP 2014-2020¹⁶, z kolei Referat Wdrażania RLKS w DEFS odpowiada za wdrażanie Działanie 9.1 RPOWP 2014-2020¹⁷. W DROW

¹⁶ Do zadań Referatu należy: potwierdzanie terminu naboru wniosków oraz dostępności środków przewidzianych w ramach planowanych konkursów ogłaszanych przez LGD; akceptacja zmian harmonogramu naboru wniosków o udzielenie wsparcia przez LGD; opracowywanie propozycji warunków udzielenia wsparcia i ich aktualizacja w zakresie właściwym dla Referatu i we współpracy z innymi Referatami Departamentu oraz innymi merytorycznymi komórkami Urzędu; weryfikacja spełnienia warunków udzielenia wsparcia projektów wybranych i przekazanych przez LGD; przygotowywanie umów o dofinansowanie projektów wybranych przez LGD oraz spełniających warunki udzielenia wsparcia; opiniowanie procedur stosowanych przez LGD; udział w pracach nad przygotowaniem i aktualizacją dokumentów dotyczących zarządzania, wdrażania i kontroli RPOWP 2014-2020; obsługa SL2014 oraz SOWA; sprawozdawczość z realizacji RPOWP w zakresie zadań Referatu, w tym sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej; archiwizacja dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie; weryfikacja wymogów formalnych wniosków o dofinansowanie projektów oraz udział w ocenie formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów złożonych do poszczególnych działań RPOWP 2014-2020 w ramach prac Komisji Oceny Projektów; przygotowywanie propozycji harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie we współpracy z innymi referatami Departamentu Rozwoju Regionalnego; opracowywanie propozycji kryteriów wyboru projektów i opracowywanie propozycji ich aktualizacji w zakresie właściwym dla Referatu i we współpracy z innymi merytorycznymi komórkami Urzędu; organizowanie procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie; organizowanie prac związanych z podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie wyboru projektów do dofinansowania, w tym przygotowywanie projektu uchwał Zarządu o wyborze wniosków do wsparcia oraz ogłaszanie decyzji Zarządu na stronie internetowej i w BIP, przygotowywanie umów/decyzji o dofinansowanie projektów; organizowanie naboru ekspertów; rozstrzygnięcie kwestii z zakresu występowania pomocy publicznej

¹⁷ Do zadań Referatu należy: udział w przygotowaniu i aktualizacji dokumentów programowych niezbędnych do prawidłowego wdrażania RPOWP 2014-2020 (w szczególności Instrukcji Wykonawczych, Opisu Funkcji i Procedur, Opisu Systemu Zarządzania i Kontroli, Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPOWP 2014-2020); udział w opracowywaniu warunków udzielania wsparcia w ramach RLKS w zakresie właściwym dla Referatu; organizowanie procesu naboru, weryfikacja i przyjęcie do realizacji projektów w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji LGD, dla których Funduszem wiodącym jest EFS; opiniowanie zmian dot. kryteriów wyboru projektów

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

kwestiami związanymi z RLKS zajmują się dwa referaty. Referat ds. Wdrażania RLKS zajmuje się realizacją zadań związanych z wdrażaniem PROW¹⁸, z kolei Referat ds. nadzoru nad LGD zajmuje się przede wszystkim kwestiami związanymi z wykonaniem zawartych Umów Ramowych między LGD a ZWP¹⁹. Referat ds. Wspierania

i procedur stosowanych przez LGD w zakresie środków EFS; akceptacja zmian harmonogramu naboru wniosków o udzielenie wsparcia przez LGD w ramach EFS; ostateczna weryfikacja kwalifikowalności i przyjęcie do realizacji projektów składanych przez podmioty inne niż LGD w ramach naborów wniosków o udzielenie wsparcia prowadzonych przez LGD FS; weryfikacja kwalifikowalności udzielanego wsparcia i przyjęcie do realizacji projektów grantowych lub operacji własnych LGD; przygotowanie umów i aneksów do umów o dofinansowanie projektów w zakresie Działania 9.1 RPOWP 2014-2020; prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji projektów oraz rozliczanie finansowe projektów w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji LGD, dla których Funduszem wiodącym jest EFS; wezwanie Beneficjentów do zwrotu środków, o których mowa w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych; współpraca z Biurem Prawnym w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych i egzekucyjnych; obsługa SL2014 zgodnie z wykonywanymi zadaniami; wprowadzanie danych z zakresu pracy Referatu do funkcjonujących w Urzędzie systemów informatycznych; archiwizacja dokumentów.

¹⁸ Do zadań Referatu należy: informowanie potencjalnych beneficjentów o zasadach przyznawania pomocy; przyjmowanie, rejestrowanie i kontrola administracyjna wniosków o przyznanie pomocy; sporządzanie umów i aneksów, zgodnie z zasadami Programu na podstawie pozytywnej kontroli administracyjnej; gromadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z obsługą wniosków beneficjentów; prowadzenie rejestru umów z beneficjentami i przesyłanie danych do Agencji Płatniczej; stwierdzanie i rozpatrywanie nieprawidłowości/błędów; wprowadzanie danych dotyczących wniosków o przyznanie pomocy do systemu OFSA-PROW-DD oraz innych baz danych; przygotowywanie projektów aktów prawnych uchwalanych przez Zarząd Województwa i wydawanych przez Marszałka; współpraca z innymi komórkami w zakresie promocji i monitoringu oraz ewaluacji PROW.

¹⁹ Do zadań Referatu należy: nadzór nad Lokalnymi Grupami Działania wynikający z ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach; prowadzenie spraw związanych z wyborem Lokalnych Grup Działania do realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju; prowadzenie spraw związanych z naborami ogłoszonymi przez Lokalne Grupy Działania; prowadzenie spraw związanych z realizacją umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zawartej pomiędzy Zarządem Województwa a Lokalną Grupą Działania; monitorowanie wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju; prowadzenie spraw związanych z zapewnieniem funkcjonowania Lokalnych Grup Działania, w tym ocena wniosków o udzielenie dofinansowania na ten cel; współpraca z Lokalnymi Grupami Działania w zakresie bieżącego funkcjonowania tych Grup; prowadzenie spraw związanych z bieżącym monitorowaniem budżetów poszczególnych Grup Działania; dokonywanie kontroli w Lokalnych Grupach Działania wykonywanych w celu weryfikacji prawidłowości realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju oraz potwierdzenia wykonywania przez Lokalne Grupy Działania zobowiązań wynikających z § 5 umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju

Zrównoważonego Rozwoju Sektora Rybackiego PO RYBY w DROR odpowiada m.in. za prowadzenie spraw z zakresu Priorytetu 4. „Zwiększanie zatrudnienia i spójności terytorialnej” Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” na lata 2014-2020²⁰ oraz

lokalnego kierowanego przez społeczność; stwierdzanie i rozpatrywanie nieprawidłowości/błędów; wprowadzanie danych dotyczących wniosków o przyznanie pomocy do odpowiednich aplikacji.

²⁰ Do zadań w tym zakresie należy: informowanie i rozpowszechnianie informacji o programie, w tym o zasadach i trybie przyznawania pomocy w ramach priorytetu 4 zawartego w programie, w szczególności podawanie tych informacji do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu oraz informowanie beneficjentów o obowiązkach wynikających z przyznania tej pomocy; przyjmowanie wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność oraz ich rejestrowanie w postaci papierowej lub elektronicznej w sposób zapewniający prawidłową identyfikację tych wniosków; dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie; informowanie o odmowie przyznania pomocy; zawieranie umów o dofinansowanie i rejestrowanie tych umów i ich zmian w postaci papierowej lub elektronicznej oraz dokonywanie bieżącej aktualizacji tego rejestru; rozpatrywanie wezwań do usunięcia naruszenia prawa, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy; weryfikowanie wniosków o płatność, w tym kontrolowanie prawidłowości i kwalifikowalności kosztów, oraz zatwierdzanie kwoty pomocy finansowej do wypłaty poszczególnym beneficjentom; prowadzenie oceny i rejestru postępowań o udzielenie zamówień publicznych; prowadzenie oceny zamówień w stosunku do beneficjentów niemających obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, pod kątem zachowania zasady konkurencyjności oraz racjonalności poniesionych wydatków; przygotowanie i przekazanie instytucji zarządzającej do akceptacji rocznego planu kontroli; przeprowadzanie kontroli realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność pod względem jej zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w LSR, a także pod względem osiągnięcia wskaźników założonych w LSR; przeprowadzanie kontroli w odniesieniu do operacji realizowanych przez wnioskodawców albo beneficjentów w ramach priorytetu 4 w zakresie sprawdzania dostarczenia współfinansowanych towarów i usług, prawdziwości i kwalifikowalności poniesionych w ramach operacji wydatków; wydawanie decyzji administracyjnych określających kwoty przypadające do zwrotu z tytułu wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem albo z naruszeniem procedur albo środków pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości; przyjmowanie, weryfikowanie i zatwierdzanie sprawozdań z realizowanych operacji; przechowywanie dokumentacji dotyczącej realizacji środków w ramach priorytetu 4 oraz związanej z wykonywaniem przez Samorząd Województwa zadań instytucji zarządzającej; gromadzenie i opracowywanie danych niezbędnych do właściwego monitorowania i ewaluacji priorytetu 4; zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom, ich wykrywanie i usuwanie oraz przekazywanie informacji dotyczących stwierdzonych nadużyć lub nieprawidłowości do instytucji zarządzającej; przygotowywanie i przekazywanie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: planu wydatków w ramach priorytetu 4 na rok bieżący i następny oraz jego aktualizacji, informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych do wypłaty poszczególnym beneficjentom, poświadczenia kwalifikowalności poniesionych wydatków w ramach priorytetu 4, zleceń płatności,

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

realizację zadań związanych z osią priorytetową 5 Pomoc Techniczna, w ramach PO RYBY 2014-2020²¹.

Poza powyższymi Referatami, udział we wdrażaniu instrumentu mają również

- w przypadku DEFS: Referat Wdrażania Kształcenie Ogólne i Referat Wdrażania Włączenie Społeczne, które odpowiadają za przygotowanie aneksów do UoD oraz za rozliczanie projektów realizowanych w ramach Działania 9.1 RPOWP 2014-2020; Referat Kontroli Projektów Kształcenie i Rynek Pracy odpowiadający za kontrole projektów; Referat Wdrażania Kształcenie Zawodowe i Rozwój Przedsiębiorczości odpowiadający za rozliczanie projektów wybranych w ramach Działania 9.1 RPOWP 2014-2020 oraz za przygotowanie aneksów do UoD w zakresie projektów realizowanych w ramach Działania 9.1 RPOWP 2014-2020; Referat Kontroli Projektów Włączenie Społeczne odpowiadający za kontrolę projektów dotyczących włączenia społecznego oraz kosztów bieżących i aktywizacji LGD;
- w przypadku DROW: Referat Kontroli Projektów, który to m.in. przeprowadza kontrole na miejscu realizacji operacji;
- w przypadku DRR: Referat Kontroli biorący udział w kontrolach przeprowadzanych w LGD przez DROW; Referat Rozliczeń i Płatności Projektów odpowiadający m.in. za przygotowywanie aneksów do UoD oraz weryfikację WoP; Referat Zarządzania Finansowego i Nieprawidłowości, który m.in. prowadzi kontrole krzyżowe w zakresie działań wdrażanych bezpośrednio przez Departament z projektami PROW i PO RYBY; Referat Oceny i Wyboru Projektów w DRR (Referat ten, w razie konieczności, może być zaangażowany w ocenę projektów wdrażanych w ramach RLKS, jednakże do chwili realizacji przedmiotowego badania sytuacja taka nie miała miejsca).²²

Powyższe informacje wskazują, że w system wdrażania RLKS w regionie podlaskim zaangażowanych jest relatywnie dużo jednostek organizacyjnych UMWP. Wynika to

w tym zleceń płatności zaliczkowych, informacji o pomocy pobranej nienależnie lub pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w zakresie niezbędnym do dochodzenia zwrotu tej pomocy oraz informacji o wystąpieniu nieprawidłowości i błędów w trakcie przyznawania, wypłaty lub zwrotu pomocy; przygotowywanie prognozy wydatków w ramach priorytetu 4 oraz aktualizacja tej prognozy; sprawowanie nadzoru nad monofunduszową Lokalną Grupą Działania finansowaną ze środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

²¹ Tj.: przygotowanie projektów pomocy technicznej; przygotowanie wniosków o refundację poniesionych wydatków; monitorowanie i raportowanie pomocy technicznej.

²² Opracowano na podstawie: *Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku*, Załącznik do uchwały Nr 45/632/2019 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 4 czerwca 2019 r.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

przede wszystkim z faktu wielofunduszowości instrumentu RLKS, który w regionie współfinansowany jest ze środków EFRR i EFS (w ramach RPOWP 2014-2020), EFROW (w ramach PROW 2014-2020) oraz środków EFMR (w ramach PO RYBY 2014-2020). Zaangażowanie różnych referatów - w ramach poszczególnych departamentów oraz związany z tym podział zadań - można jednak ocenić pozytywnie. Poszczególne zadania związane z wdrażaniem - ocena projektów i zawieranie UoD, weryfikowanie składanych WoP, prowadzenie kontroli, itp. – podzielono między jednostki posiadające przygotowanie do ich wykonywania. Wydaje się, że dzięki temu zminimalizowano ryzyka związane z nadmiarem obowiązków przypadających na poszczególne jednostki organizacyjne. Podobne rozwiązanie (jeśli chodzi o angażowanie różnych komórek wdrożeniowych, wyspecjalizowanych w realizacji poszczególnych zadań) funkcjonuje w UM WK-P i z oceny przedstawiciela Biura Koordynacji RLKS wynika, że jest to rozwiązanie optymalne z punktu widzenia realizacji RLKS.

W drugiej połowie 2017 roku, w ramach badania oceny systemu realizacji RPOWP 2014-2020 oceniano system realizacji RLKS wdrażany w ramach tego właśnie Programu. Procedury i system realizacji mechanizmu oceniono wówczas pozytywnie - pomimo, iż zwracano już wówczas uwagę na to, że procedury nie zawsze zapewniają sprawne wdrażanie projektów. Widoczne było zróżnicowanie ocen między poszczególnymi departamentami IZ RPOWP. Negatywne oceny najczęściej prezentowali przedstawiciele DEFS, najbardziej pozytywne zaś przedstawiciele DEFRR²³. Przedstawiciele DRR relatywnie częściej oceniali negatywnie skuteczność całego instrumentu RLKS. Warto mieć jednak na uwadze, że już wówczas DRR brał udział w koordynacji wdrażania RLKS.²⁴ Przedstawiciele wszystkich departamentów IZ RPOWP dość krytycznie ocenili wówczas cały system koordynacji wdrażania interwencji (nie tylko RLKS), wskazując na dublowanie się zadań/obowiązków, angażowanie w te same zadania kilku jednostek organizacyjnych oraz brak jednostki ogólnie koordynującej całościowe wdrażanie RLKS. W przywołanym badaniu swoje opinie nt. systemu realizacji RLKS wyrażali także przedstawiciele poszczególnych LGD. Z jednej strony wskazywali oni m.in. na: zbyt małą liczbę pracowników kierowanych do obsługi RLKS w ramach UMWP (w tym do oceny wniosków); dublowanie się kompetencji i zadań DROW oraz DEFRR/DEFS w zakresie weryfikowania wniosków, kontroli (co opóźniało wdrażanie całego instrumentu); wydłużanie czasu merytorycznej oceny wniosków z uwagi na angażowanie DROW – zgodnie z ustawą o RLKS oraz zał. nr 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020 - w ocenę poprawności zastosowanych procedur naboru i wyboru projektów (dopiero po takiej ocenie

²³ Wprowadzone zmiany w strukturze organizacyjnej UMWP spowodowały połączenie DEFRR i DRR, jednakże w strukturze DRR w dalszym ciągu istnieje Referat Wdrażania RLKS odpowiadający za te same zadania, co analogiczny referat w DEFRR.

²⁴ Pełna koordynacja instrumentu należała i należy nadal do zadań DROW.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

projekty przesyłane są do oceny merytorycznej do DEFS/DEFRR). Z drugiej zaś strony, przedstawiciele LGD już wtedy pozytywnie oceniali zaangażowanie pracowników IZ RPOWP (przede wszystkim DEFRR), zwracając przede wszystkim uwagę na ich obecność w terenie – prowadzenie spotkań, konsultacji z pracownikami LGD.²⁵

Prowadzone, na potrzeby przedmiotowej ewaluacji, badania i analizy wskazują, że sytuacja aktualnie istotnie różni się od tej z drugiej połowy 2017 roku. Zmiany, jakie zaszyły można ocenić pozytywnie w kontekście wdrażania instrumentu RLKS. Wskazują na to zarówno przedstawiciele, zaangażowanych we wdrażanie RLKS, referatów²⁶ jak i przedstawiciele LGD wybranych do szczegółowej analizy *case study*²⁷. Nie oznacza to jednak, że sytuacja pod tym względem nie potrzebuje dalszych zmian. Poniżej przedstawiono wnioski z prowadzonych badań wraz z propozycją kolejnych modyfikacji w systemie instytucjonalnym UMWP.

Na początku perspektywy finansowej istotnym wyzwaniem dla UMWP było zaprojektowanie zasad wdrażania i koordynacji działań z perspektywy trzech Programów i aż czterech Funduszy. Warto jednak nadmienić już na wstępie, że najmniej zależnym od innych jest program PO RYBY (EFMR). Ze środków tego Programu realizowana jest w regionie podlaskim tylko jedna, monofunduszowa LSR - LGD „Pojezierze Suwalsko-Augustowskie”. Referat ds. Wspierania Zrównoważonego Rozwoju Sektora Rybackiego PO RYBY odpowiada w całości za wdrażanie tego konkretnego wycinka RLKS. W przeprowadzonej rozmowie z przedstawicielami DROR wskazywano na brak większych trudności we wdrażaniu oraz na dobrą współpracę z LGD.

W przypadku pozostałych Funduszy - już na etapie projektowania interwencji - prowadzono liczne konsultacje oraz wspólne inicjatywy między jednostkami organizacyjnymi, które miały być zaangażowane we wdrażanie instrumentu RLKS. Dużym wyzwaniem było - możliwie jak największe - ujednoczenie zasad i procedur wdrażania w ramach wszystkich Funduszy, uwzględniające jednocześnie zapisy ustawy wdrożeniowej oraz ustawy o RLKS. W tym celu, jeszcze ze środków KSOW, sfinansowano powstanie podręcznika procedur dla LGD, który zawierał procedury nie tylko dla EFRROW, ale także EFRR i EFS. Co prawda podręcznik nie miał rangi obligatoryjnej, jego zadaniem było wprowadzenie LGD w tematykę wszystkich Funduszy. Wynikiem wspólnych prac było także przygotowanie Załącznika nr 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020²⁸, który w dużej mierze bazował na wytycznych

²⁵ Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, EVALU Sp. z o.o., Białystok 2018, s. 131-133.

²⁶ Wywiady z przedstawicielami UMWP.

²⁷ Wywiady z przedstawicielami LGD.

²⁸ Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

odnoszących się do wdrażania RLKS w ramach EFRROW. W trakcie prowadzonych wywiadów podkreślano wielokrotnie, że dla wszystkich zaangażowanych jednostek istotne było to, by dla wnioskodawców nie było dużej różnicy w tym, z jakiego Funduszu będą ubiegać się o wsparcie. W tym celu przygotowano np. wspólną strukturę ogłoszeń o naborach.

Do oceny trafności podziału zadań między poszczególne referaty wykorzystano również informacje o dotychczasowej skuteczności wdrażania RLKS. Jako mierniki owej skuteczności (rozumianej jako sprawna, terminowa i prawidłowa realizacja zadań) przyjęto: a) osiągnięcie przez LGD pierwszego kamienia milowego w 2018 roku i przyznanie z tego tytułu nagrody finansowej na realizację kolejnych operacji²⁹; b) czas oceny wniosków składanych do UMWP.

Można przyjąć, że osiągnięcie pierwszego kamienia milowego jest wspólnym sukcesem dobrej współpracy UMWP oraz LGD – tego typu oceny dominowały zresztą w trakcie prowadzonych badań (w tym wywiadów jakościowych z przedstawicielami LGD i UMWP). Ostatecznie 8 z 12 LGD z regionu podpisało, w I połowie 2019 roku, aneksy do Umów Ramowych, w ramach których przyznano premie finansowe ze środków EFRR (8 LGD) i EFRROW (6 LGD)³⁰. Wynik taki można uznać za satysfakcjonujący, zważywszy na okoliczności mające wpływ na postęp wdrażania interwencji. Zgodnie z informacjami zawartymi w *Sprawozdaniu rocznym z realizacji RPOWP 2014-2020 za 2018 rok*³¹, w początkowej fazie wdrażania - z uwagi na brak szczegółowych uregulowań dotyczących wspierania RLKS ze środków EFRR i EFS na poziomie krajowym - IZ RPOWP wkładała dużo wysiłku w wypracowanie rozwiązań, które pozwoliły na wdrażanie RLKS w sposób, z jednej strony efektywny, a z drugiej minimalizujący ryzyko późniejszych korekt finansowych nakładanych na beneficjentów. Zainicjowane zostały spotkania w MliR/MRiRW, mające na celu przedstawienie i wypracowanie na szczeblu krajowym rozwiązań umożliwiających IZ RPOWP sprawniejsze wdrażanie instrumentu RLKS w ramach EFS i EFRR. Województwo podlaskie wnioskowało o zmianę Ustawy o RLKS w zakresie uelastycznienia przepisów

²⁹ Aby otrzymać ową nagrodę, LGD musiały do końca grudnia 2018 r., przede wszystkim w ramach danego Funduszu osiągnąć wskaźniki określone w Umowie Ramowej na poziomie min. 60% i wykorzystać min. 80% funduszy przyznanych Umową na wsparcie realizacji działań w ramach LSR.

³⁰ <https://www.wrotapodlasia.pl/pl/rolnictwo/dodatkowe-435-mln-zl-dla-osmiu-lokalnych-grup-dzialania.html> [dostęp: 21.10.2019r.]. W ramach EFMR nie przewidziano mechanizmu dodatkowych środków z tytułu nagrody za wykonanie określonych celów.

³¹ Uchwała Nr 15/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Sprawozdania z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 za rok 2018 wraz z załącznikiem do Uchwały.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

odnoszących się do weryfikacji warunków udzielenia wsparcia na poziomie województwa. Był to długi proces i ostatecznie wprowadzono zmiany do Ustawy we wrześniu 2018 r. Umożliwiło to dalsze uproszczenie warunków wstępnych na etapie naborów projektów, poprzez uproszczenia w zakresie brzmienia i oceny warunków udzielenia wsparcia. Dzięki zmianom istotnie wzrosła liczba zawieranych UoD. Na postęp wdrażania interwencji oraz osiągnięcie pierwszego kamienia milowego wpływ miało także relatywnie późne uruchomienie RPOWP 2014-2020 (wynikające z konieczności zakończenia wcześniej negocjacji PO PW) oraz rozpoczęcie rzeczywistego wdrażania operacji, - co było możliwe po uprzednim przygotowaniu, ocenie i wyborze przez Zarząd Województwa LSR (wybór LSR miał miejsce w kwietniu 2016r., a zawarcie Umów Ramowych z LGD nastąpiło miesiąc później). Można zatem przyjąć, że zrealizowanie przez większość LGD pierwszego kamienia milowego to w dużej mierze efekt determinacji i sprawności nie tylko poszczególnych LGD, ale i pracowników UMWP zaangażowanych w wykonywane zadania.

Sprawność i terminowość oceny wniosków to drugi z ocenianych aspektów skuteczności wdrażania interwencji. Pośrednio pozwala on wnioskować o trafności podziału zadań w ramach UMWP. Jest to także aspekt relatywnie często krytykowany przez przedstawicieli LGD, którzy wskazywali, że czas oceny wniosków w UMWP trwa zdecydowanie zbyt długo. W ramach wywiadów podkreślano także różnice między Funduszami w tym zakresie – w ocenie rozmówców ocena wniosków z EFRR i EFS trwa dłużej niż z EFRROW, najdłużej zaś trwa ocena wniosków w ramach EFS. Zgodnie z procedurami (w tym Ustawą o RLKS), LGD w terminie 60 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia - na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD - dokonuje oceny zgodności operacji z LSR, wybiera operacje, ustala kwotę wsparcia oraz przekazuje do UMWP wnioski o udzielenie wsparcia wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru operacji. Weryfikacja przekazanych wniosków i ww. dokumentów jest dwuetapowa. Weryfikacji dokumentów potwierdzających dokonanie wyboru operacji dokonuje Referat ds. nadzoru nad LGD w DROW. W przypadku wystąpienia braków w dokumentach lub konieczności wyjaśnień, LGD wzywana jest do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni. W przypadku stwierdzenia, iż wybór operacji przez LGD został dokonany prawidłowo, wnioski wraz z dokumentami potwierdzającymi prawidłowość procesu wyboru przekazywane są do weryfikacji warunków udzielenia wsparcia przez odpowiednie referaty – w zależności od tego, z jakiego Funduszu finansowane są dane operacje. Zgodnie z procedurami, drugi etap oceny może trwać, w przypadku EFS i EFRR do 6 miesięcy (tj. 180 dni), a w przypadku EFRROW do 4 miesięcy (tj. 120 dni) od dnia przekazania wniosków przez LGD (rozumianego jednak jako data wpływu wniosków do referatu dokonującego oceny po uprzednio zakończonej ocenie na pierwszym etapie w DROW). Na podstawie danych z systemów poszczególnych Programów wygenerowano informacje o datach: wpływu wniosków w wersji elektronicznej do UMWP, rozpoczęcia weryfikacji wniosków, zakończenia weryfikacji wniosków,

podpisania umów. Analiza objęła wnioski na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD. Jak pokazała praktyka, próba zestawienia danych dla wszystkich Funduszy w każdym z przypadków była jednak dość skomplikowana – dlatego też w poniższej tabeli przedstawiono tylko wybrane dane dla poszczególnych Funduszy.

Tabela 3. Liczba dni (średnia, maksimum, mediana) przypadająca na wybrane etapy „życia wniosków”

	Od wpływu wniosku elektronicznego do UMWP do zakończenia weryfikacji		Od wpływu poprawnego wniosku papierowego do UMWP (rozpoczęcia weryfikacji) do zakończenia weryfikacji		Od wpływu wniosku do UMWP do podpisania umowy			
	EFS, n=112	EFRR, n=149	EFS, n=112	EFRR, n=149	EFR, n=22	EFRR, n=279	EFS, n=112	EFRR, n=149
Średnia	240	186	190	132	212	183	252	167
Maksimum	478	333	388	264	322	332	455	286
Mediana	247	187	190	135	197	199	251	173
Percentyl 75	302	219	258	166	230	230	334	196

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez UMWP. Dane pochodzą z poszczególnych systemów informatycznych Programów: PROW 2014-2020, PO RYBY 2014-2020, RPOWP 2014-2020. Stan na dzień 08.08.2019r.

Mając na względzie dominujące opinie przedstawicieli LGD o tym, że najdłużej ocena trwa w przypadku EFS, sprawdzono dane w tym zakresie zarówno dla EFS jak i EFRR – począwszy od daty wpływu wniosku w wersji elektronicznej oraz od daty wpływu wniosku w wersji papierowej, a skończywszy na dacie zakończenia weryfikacji wniosków³². Jak widać, różnice między obydwoma Funduszami RPOWP są wyraźne – weryfikacja wniosków EFS (licząc od dnia wpływu do UMWP wersji papierowej wniosków/daty rozpoczęcia weryfikacji, do dnia zakończenia weryfikacji, z uwzględnieniem okresów przypadających na poprawianie i/lub uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie UMWP) trwa średnio dłużej o 58 dni, a co więcej – dla 50% wniosków w EFS okres ten wynosi co najmniej

³² Należy mieć jednak na uwadze, że w przypadku RPOWP 2014-2020, beneficjent z uwagi na konieczność wykorzystania systemu informatycznego przesyła wniosek do UMWP w wersji elektronicznej w pierwszej kolejności, zaś wersja papierowa składana do LGD może być złożona później, o ile nastąpi to w terminie naboru. Ocena wniosku EFS i EFRR w oparciu o wersję czy elektroniczną czy papierową, nie może się rozpocząć wcześniej, niż po zbadaniu i informacji o poprawności przeprowadzenia całego naboru z DROW.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

190 dni, czyli teoretycznie dłużej niż zakładany w IW IZ RPOWP 2014-2020 czas 6 miesięcy. Co więcej, dla 25% wniosków okres czasu, od momentu wpływu ich wersji papierowych do UMWP do momentu zakończenia ich weryfikacji, wynosił co najmniej 258 dni. W przypadku EFRR również zdarzały się sytuacje, że czas weryfikacji trwał ponad 6 miesięcy, jednak były to sytuacje jednostkowe – o czym świadczy fakt, że w przypadku 75% wniosków okres czasu, od momentu wpływu ich wersji papierowych do UMWP do momentu zakończenia ich weryfikacji, wynosił nie więcej niż 166 dni. Warto także zauważyć, że w przypadku EFS sam czas weryfikacji wniosków trwa najczęściej dłużej niż w EFRR łącznie okres weryfikacji i zawarcia UoD. Oceniając powyższe informacje trzeba mieć jednak na uwadze, że - zgodnie z zapisami IW IZ RPOWP 2014-2020 - termin 6 miesięcy na dokonanie weryfikacji warunków udzielenia wsparcia ulega wstrzymaniu do czasu wpływu poprawionych/uzupełnionych wniosków w odpowiedzi na wezwanie IZ RPOWP 2014-2020. Oznacza to najpewniej, że w większości przypadków nie dochodziło do przekroczenia 6 miesięcznego terminu weryfikacji wniosków (powyższe dane uwzględniają bowiem wszystkie dni - w tym te, które z uwagi na wystosowane wezwanie nie powinny być wliczane do okresu weryfikacji). Stwierdzone z kolei różnice czasu weryfikacji wniosków, w różnych Funduszach, to w dużej mierze wynik specyfiki tych Funduszy - w tym wymogów, jakie muszą spełnić wnioskodawcy. Przykładowo zakres danych podawany we wnioskach EFRR jest znacząco inny (mniej wymagający i skomplikowany dla wnioskodawców) od zakresu danych we wnioskach EFS – co wynika z tego, że EFS objęty jest szeregiem wytycznych MliR. Relatywnie krótszy czas weryfikacji wniosków EFRR wynikać może także z faktu, iż zarówno LGD jak i beneficjenci - realizujący w ramach LGD projekty - posiadają doświadczenie we wdrażaniu LEADER z PROW. To z kolei przekłada się na wyższą jakość wniosków składanych w ramach EFRR, a co za tym idzie – na mniejszą liczbę wezwań do wyjaśnień/uzupełnień i krótszy czas potrzebny na ich weryfikację.

Mając z kolei na uwadze dane o okresie czasu od momentu wpływu wniosków do momentu zawarcia umów, widać, że do zawarcia umów dochodzi najszybciej w przypadku wniosków na operacje z EFRR, a najdłużej na operacje finansowane z EFS - co jednak w dużej mierze wynika z okoliczności wskazanych już wyżej. Warto zaznaczyć, że długotrwała weryfikacja wniosków przez UMWP - w ocenie LGD³³ - mogła/może przyczynić się do takich konsekwencji, jak:

- rezygnacja wnioskodawców z zamiaru realizacji projektów,
- konieczność realizowania projektów w realiach społeczno-gospodarczych odmiennych od tych, które występowały na etapie opracowywania wniosków,

³³ Sprawozdania z realizacji LSR.

- opóźnienia we wdrażaniu LSR powodujące trudności w wykorzystaniu środków finansowych i/lub realizacji zakładanych wskaźników.

Mimo, iż przedstawiciele LGD prezentowali negatywne opinie na temat czasu trwania weryfikacji wniosków w UMWP, to sami przyznali również, że sytuacja ta ulega stopniowej poprawie od 2018 roku³⁴. Podobne informacje LGD zamieszczały w Sprawozdaniach z realizacji LSR za 2018 rok. Z pewnością wpływ, na usprawnienie procesu weryfikacji wniosków, miały zmiany Ustawy RLKS (wprowadzona zmiana umożliwiła od września 2018r. poprawę nie tylko omyłek i błędów formalnych, ale i innych nieprawidłowości w WoD, określiła także przedmiot istotnej modyfikacji we wniosku), zmiany innych wytycznych MliR oraz zmiany warunków udzielania wsparcia ustalanych przez ZWP. W przypadku EFS, jednym z elementów pozytywnie wpływającym na skrócenie czasu weryfikacji było także wydzielenie z Referatu Wdrażania RLKS zadań odnoszących się do kwestii wniosków o płatność (zadanie to przejął inny Referat)³⁵ - potwierdza to m.in już wcześniej wskazaną tezę o tym, że angażowanie większej liczby referatów w realizację czaso- i pracochłonnych zadań może wpływać pozytywnie na sprawność i terminowość wdrażania całego instrumentu. Mając na uwadze powyższe dane, **rekomenduje się dalsze monitorowanie czasów trwania weryfikacji wniosków oraz zawierania umów i - w przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych procedur - podjęcie działań zaradczych mających na celu dalsze skracanie poszczególnych etapów. Do takich działań może należeć np.: czasowe delegowanie pracowników z innych referatów do referatów odpowiadających za ocenę wniosków, dalsze zmniejszanie liczby zadań i obowiązków pracownikom zaangażowanym w ocenę, zgłaszanie korekt w harmonogramach naborów przedstawianych przez LGD w kierunku ograniczania sytuacji spiętrzania się / kumulowania w czasie wielu naborów.**

Jak pokazują powyższe dane i informacje, trudne dla wdrażania RLKS były przede wszystkim pierwsze dwa lata od uruchomienia interwencji. Okres ten obarczony był także trudnościami wynikającymi z podziału zadań i kompetencji między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu. Problemowe kwestie były i są w dalszym ciągu przedmiotem spotkań roboczych zarówno na szczeblu dyrekcji, jak i podległych im pracowników, co należy uznać za dobrą praktykę.³⁶ Ogólnie rzecz biorąc, wydzielenie referatów wdrożeniowych w każdym z Funduszy można ocenić pozytywnie. Wniosek taki potwierdzają zarówno wywiady z przedstawicielami UMWP, jak i wybranych LGD. Przedstawiciele obu grup badanych wskazali jednak na przykłady trudności/obciążeń, które z tego faktu wynikają. Po pierwsze, zdaniem rozmówców zdarzają się przypadki, iż na to samo pytanie (ale dotyczące innych Funduszy) zadawane poszczególnym referatom, otrzymywali odmienne, nierzadko

³⁴ Wywiady z przedstawicielami LGD.

³⁵ Wywiady z przedstawicielami UMWP.

³⁶ Wywiady z przedstawicielami UMWP i LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wykluczające się odpowiedzi - co miało negatywne przełożenie na wykonywanie zadań przez pracowników Grup. Może być to oczywiście wynikiem specyfiki poszczególnych Funduszy, ale być może zasadne byłoby wspólne (poprzez zaangażowanie pracowników poszczególnych referatów) opracowanie materiału (np. w formie „najczęściej zadawane pytania”) zawierającego szczegółowe pytania/zagadnienia, z jakimi zwracają się LGD wraz ze stanowiskiem UMWP. Materiał taki byłby skierowany do samych LGD, ale także do pracowników UMWP, dzięki czemu mogłaby wzrosnąć spójność przekazywanych informacji.

Ważną kwestią, na którą zwracali uwagę przedstawiciele UMWP, jest konieczność jednoznacznego określenia zadań i obowiązków (w obszarze koordynacji) należących do jednostki pełniącej nadzór nad realizacją LSR i Umów Ramowych oraz jednostek odpowiadających za wdrażanie poszczególnych Funduszy. W pierwszej kolejności zastrzeżenia budzi fakt braku jednoznacznie określonej jednostki organizacyjnej, która koordynowałaby całościowo instrument RLKS – w chwili obecnej np. Referat Koordynacji DRR jako jedno z zadań przypisane ma „udział w koordynacji przygotowania i wdrażania instrumentu RLKS w ramach RPOWP 2014-2020”, z kolei Referat ds. nadzoru nad LGD w DROW w swoich zadaniach nie ma co prawda wprost wpisane, że odpowiada za koordynację RLKS, jednakże jego głównym zadaniem jest zapewnienie wykonania zawartych Umów Ramowych między LGD a UMWP – Umów, które *de facto* są wielofunduszowe. W ocenie niektórych rozmówców, aktualne zapisy nie obligują nikogo do tego, by koordynować całościowo wdrażanie instrumentu - z tego powodu doszło do rozproszenia odpowiedzialności za koordynację oraz zbyt częstego angażowania, przez Referat ds. nadzoru nad LGD, referatów wdrożeniowych w kwestie koordynacyjne. Samo angażowanie referatów wdrożeniowych w zadania bezpośrednio niezwiązane z wdrażaniem operacji może być jednak oceniane dwojako. Z jednej strony angażowanie tych osób w opiniowanie/ akceptowanie/ weryfikowanie danych i informacji (np. zmian w harmonogramach naborów LGD, określania dostępnych kwot alokacji w poszczególnych naborach, zmian w kryteriach wyboru operacji, zmian w procedurach, danych monitoringowych) wydaje się obciążające i może negatywnie wpływać na podstawowe zadania związane z wdrażaniem (w tym np. na czas oceny wniosków i zawierania umów). Komentując to zagadnienie, rozmówcy wskazywali m.in. na to, że Referat ds. nadzoru w DROW nie powinien pełnić wyłącznie roli przekaźnika dokumentów między LGD a referatami wdrożeniowymi oraz na to, że część z tych zadań Referat ten może wykonywać w całości, bez angażowania innych jednostek - zważywszy, iż posiada np. dostęp do części danych w systemie SL 2014. Z drugiej jednak strony, angażowanie referatów wdrożeniowych ma swoje uzasadnienie w tym, że dzięki temu procesowi osoby odpowiedzialne za poszczególne Fundusze na bieżąco monitorują zmiany, jakie LGD wprowadzają - co więcej mogą zmiany te zanegować/ zwrócić się z prośbą o ich korektę w przypadku, gdy nie są zasadne z punktu widzenia wdrażania operacji czy są niezgodne z wytycznymi. Przykładem

może być sytuacja niedopuszczenia przez referat wdrożeniowy do zmiany w harmonogramie naborów polegającej na tym, że w tym samym momencie LGD planowała ogłoszenie kilku naborów na operacje skierowane do tych samych grup wnioskodawców - operacje, które w poprzednich naborach nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem. W przypadku ich uruchomienia zgodnie z planem LGD, efektem najpewniej byłaby znikoma liczba złożonych wniosków, podczas gdy zarówno LGD jak i pracownicy UMWP musieliby i tak wykonać przypisane im zadania. Argumentem za tym, by referaty wdrażające poszczególne Fundusze były w dalszym ciągu angażowane co najmniej w część takich zadań, jest również poziom skomplikowania procedur – przede wszystkim w przypadku EFRR i EFS. Wydaje się, iż w chwili obecnej Referat ds. nadzoru nad LGD nie dysponuje odpowiednim przygotowaniem do tego, by podejmować decyzje związane z dość szczegółowymi i często odmiennymi od specyfiki EFRRROW wytycznymi i przepisami prawa. Mając zatem na uwadze aktualną strukturę organizacyjną oraz przypisane zadania, **zaleca się jednoznaczne określenie zadań, w które w dalszym ciągu zaangażowani byłiby pracownicy DRR/DEFS. Do takich zadań mogłoby, w dalszym ciągu, należeć weryfikowanie i akceptowanie procedur wdrażania LGD oraz kryteriów wyboru operacji. Referaty te powinny także w dalszym ciągu odpowiadać za przygotowywanie propozycji usprawniających wdrażanie RLKS w poszczególnych Funduszach.**

Poza artykułowaną potrzebą skupienia większości zadań koordynacyjnych w jednej jednostce organizacyjnej, kwestią do rozstrzygnięcia w przyszłości powinno być również to, która z jednostek organizacyjnych Urzędu miałaby ostatecznie odpowiadać za całościową koordynację wdrażania RLKS (w tym przede wszystkim kwestie związane z realizacją Umów Ramowych zawartych między UMWP a LGD)³⁷. Zdaniem rozmówców, zasadnym wydaje się podjęcie dyskusji - na etapie programowania kolejnej perspektywy finansowej - na temat tego czy koordynowaniem RLKS powinien zająć się referat, który nie będzie jednak tak silnie związany z jednym z Funduszy. Sytuacja taka (tj. istnienie referatu koordynującego w DROW) powoduje - w ocenie badanych - występowanie trudności, do których aktualnie zaliczyć można m.in. preferowanie jednego Funduszu (np. na etapie weryfikowania tego czy wybór operacji przez LGD został dokonany prawidłowo), ocenianie operacji finansowanych z EFRR/EFIS przez pryzmat procedur typowych dla EFRRROW. W przypadku podjęcia decyzji o powstaniu/wydzieleniu nowego referatu/departamentu, istotne byłoby zapewnienie jego niezależności od każdego z Funduszy, przy jednoczesnym zatrudnieniu w nim specjalistów znających specyfikę każdego z nich. Ciekawym przykładem takiego rozwiązania może być Wydział Koordynacji RLKS działający w strukturze UM WK-P. Zgodnie z regulaminem

³⁷ Wywiady z przedstawicielami UMWP i LGD; wywiady eksperckie.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

organizacyjnym Urzędu³⁸, Wydział ten nie wchodzi w skład żadnego z departamentów, co sprawia, że jest on niezależny od jednostek wdrażających poszczególne Fundusze. W ocenie ewaluatora, wydzielenie takiej jednostki poza strukturami DROW, DEFS, DRR UMWP mogłoby być dobrym rozwiązaniem - na co wskazuje także opinia przedstawiciela Wydziału Koordynacji RLKS UM WK-P. W jego ocenie skuteczność koordynacji zapewniona jest właśnie przez wysoką pozycję Wydziału w strukturach Urzędu, ustanowienie go poza strukturą jakiegokolwiek innego departamentu oraz nadanie mu roli strategicznej w zakresie kształtowania mechanizmu RLKS. Dyrektor tego Wydziału jest zarazem pełnomocnikiem Marszałka ds. koordynacji RLKS, co sprawia, że zyskuje on dodatkowe kompetencje i pełną niezależność względem dyrektorów pozostałych departamentów. Co więcej, pełnomocnictwo upoważnia dyrektora do bezpośrednich kontaktów z pracownikami innych departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS, bez konieczności zwracania się wpierw z prośbą do dyrekcji tych departamentów – to znacznie ułatwia i skraca czas realizacji wielu zadań. Pracownikami biura LGD są osoby dobrze znające specyfikę poszczególnych Funduszy, dzięki czemu samodzielnie (najczęściej bez angażowania komórek wdrożeniowych) mogą prowadzić liczne działania związane z realizacją RLKS – tj. reagować na systemowe i powtarzające się trudności, udzielać wiążących wyjaśnień, inicjować spotkania z udziałem LGD oraz przedstawicieli komórek wdrożeniowych. Z kolei pytania dotyczące poszczególnych projektów/problemy jednostkowe beneficjentów kierowane są do właściwych komórek odpowiadających za wdrażanie. Dlatego też **rekomenduje się wyodrębnienie – w kolejnej perspektywie finansowej – osobnego biura/referatu/ departamentu w strukturze UMWP, niewchodzącego w skład żadnego z departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS**. Zadania takiej jednostki powinny obejmować co najmniej zadania, które aktualnie przypisane są do Referatu ds. nadzoru (z jasnym wskazaniem obowiązków koordynacji całego mechanizmu RLKS). Pracownikami powinny być osoby posiadające wspólnie wiedzę i doświadczenie we wdrażaniu poszczególnych Funduszy. Rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być także przeniesienie na stałe osób zajmujących się EFS/EFRR do Referatu ds. nadzoru (co najmniej po jednej osobie od danego Funduszu), albo ich czasowe delegowanie do wykonywania zadań w tym Referacie. Oba te rozwiązania mogłyby wpłynąć na istotne zmniejszenie liczby zadań związanych z koordynacją, w które zaangażowane są aktualnie poszczególne referaty wdrożeniowe. Dodatkowo, po wyodrębnieniu takiej osobnej jednostki organizacyjnej, z udziału w koordynacji mógłby zostać wyłączony Referat Koordynacji w DRR – analogicznie jak w przypadku UM WK-P, gdzie pełna koordynacja RLKS prowadzona jest przez jedną jednostkę.

³⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Załącznik do uchwały 6/226/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia z dnia 28 grudnia 2018 r.

Z punktu widzenia prowadzenia właściwej koordynacji **istotne wydaje się także zapewnienie wspólnego systemu informatycznego oraz dalsze ujednolicanie stosowanych, w ramach różnych Funduszy, określeń odnoszących się do tych samych sytuacji/dokumentów, itp.** Na obie kwestie zwracali uwagę przede wszystkim przedstawiciele badanych jednostek UMWP oraz eksperci³⁹, podkreślając zarazem, iż w kwestii stosowanych określeń funduszowych zachodzą cały czas pozytywne zmiany. Warto jednak podkreślić, że niejednorodny język - stosowany w poszczególnych Funduszach - ma swoje źródło w różnorodności polityk unijnych/bądź ustawach/rozporządzeniach krajowych i najczęściej jest to jednak kwestia poza kompetencją UMWP – w zmiany takie powinni być zatem zaangażowani przedstawiciele MFiPR oraz MRiRW. Większym wyzwaniem byłoby zaś zapewnienie jednolitego, wspólnego dla wszystkich Funduszy systemu informatycznego. Wydaje się, że przygotowanie takiego systemu, lub odpowiednie rozbudowanie (poprzez dodanie odpowiedniej nakładki/funkcjonalności) systemu SL2014 (lub innego, analogicznego w nowej perspektywie finansowej) powinno być po stronie IZ UP (we współpracy z MRiRW) - tym bardziej w sytuacji, gdyby instrument RLKS w nowej perspektywie finansowej był wdrażany w ramach większej liczby RPO. Jednym z możliwych rozwiązań alternatywnych mogłoby być zapewnienie pełnego dostępu (po uprzednim przeprowadzeniu szkoleń) pracownikom Referatu ds. nadzoru nad LGD do funkcjonalności systemu SL2014 (zgodnie z pozyskanymi informacjami, aktualnie pracownicy tego Referatu posiadają dostęp ograniczony tylko do kilku podstawowych funkcji systemu). Drugim rozwiązaniem (w przypadku gdyby odpowiednie rozwiązania nie powstały na szczeblu krajowym) mogłoby być stworzenie regionalnego systemu informatycznego na potrzeby wniosków oraz projektów RLKS, do którego pełny dostęp mieliby przedstawiciele wszystkich zainteresowanych departamentów UMWP⁴⁰. W chwili realizacji przedmiotowego badania nie jest jednak możliwe jednoznaczne wskazanie, jakie rozwiązanie powinno/może zostać wdrożone. Wiele zależy bowiem od rozstrzygnięć dotyczących nowej perspektywy finansowej (w tym funkcjonalności nowego systemu informatycznego), które zapadną na szczeblu krajowym oraz w pozostałych regionach (czy i ile IZ RPO zdecyduje się na realizację RLKS). Dlatego też **w chwili obecnej kluczowe będzie prowadzenie rozmów między przedstawicielami UMWP, MFiPR, MRiRW oraz innych IZ RPO, w ramach których realizowany będzie RLKS w nowej perspektywie finansowej. Celem takich rozmów powinno być albo wypracowanie odpowiednich rozwiązań, w przyszłym krajowym systemie informatycznym, dopasowanych do specyfiki instrumentu RLKS, albo podjęcie decyzji, że system taki powinien powstać na poziomie regionalnym.**

³⁹ Wywiady z przedstawicielami UMWP i ekspertami zewnętrznymi.

⁴⁰ Taki system regionalny mógłby być wzorowany (po uprzednich modyfikacjach oraz rozszerzeniu funkcjonalności) na obecnym systemie SEWA, który działa w ramach RPOWP 2014-2020.

Monitorowanie rezultatów

Z punktu widzenia wdrażania instrumentu RLKS ważne są także kwestie związane z monitorowaniem rezultatów interwencji. Zgodnie z Regulaminem do konkursu na wybór LSR (załącznik 3), wszystkie LGD w rozdziale V Strategii miały obowiązek przedstawić, z jednej strony: cele ogólne; cele szczegółowe w powiązaniu z celami Programów, z których LSR miało być finansowane; przedsięwzięcia, które będą realizowane w ramach LSR, a z drugiej strony wskaźniki - przypisane do przedsięwzięć, celów szczegółowych i celów ogólnych wraz z uzasadnieniem wyboru konkretnego wskaźnika w kontekście jego adekwatności do celów i przedsięwzięć. Taki sposób powiązania wskaźników z typami realizowanych przedsięwzięć, z celami LSR oraz potrzebami, jakie zostały zidentyfikowane w ramach diagnoz wydaje się najbardziej optymalnym podejściem służącym wypracowaniu trafnych wskaźników do mierzenia efektów interwencji. Takie też oceny dominują w prezentowanych - w sprawozdaniach z realizacji LSR - wynikach ewaluacji wewnętrznych LGD.

LGD, na etapie tworzenia LSR, miały możliwość korzystania z katalogu wskaźników przygotowanych w ramach poszczególnych Funduszy (przykładowo dla EFS i EFRR źródłem wskaźników był SZOOP RPOWP 2014-2020, dla EFRROW – Poradnik przygotowany przez MRiRW⁴¹, dla EFMR – dokument programowy PO RYBY 2014-2020). W LSR zawarto również wskaźniki własne LGD dotyczące realizowanych przedsięwzięć (nierzadko zbliżone zakresem do tych znajdujących się w przywołanych wyżej dokumentach) oraz wskaźniki własne dotyczące realizacji LSR – tj. wskaźniki dotyczące działalności bieżącej i aktywizacji. Warto także wspomnieć, że w LSR wskazano wprost programowe wskaźniki rezultatu (w przypadku RPOWP 2014-2020) oraz programowe wskaźniki produktu (w przypadku PO RYBY 2014-2020). Wszystkie wskaźniki znajdujące się w LSR są monitorowane na poziomie UMWP - LGD przedstawiają informację na temat poziomu ich realizacji w sprawozdaniach rocznych z realizacji LSR.

Prowadzone badania – zarówno z przedstawicielami UMWP jak i LGD – wskazują brak istotnych zastrzeżeń co do wiarygodności zbieranych danych o postępie rzeczowym RLKS. Pozytywnie ocenia się poziom szczegółowości wskaźników oraz wysoki poziom ich zindywidualizowania/dopasowania względem realizowanych typów operacji. Co prawda niektórzy przedstawiciele LGD wskazywali na to, że część wskaźników ma niejasne definicje czy sposoby pomiaru - jednakże są to kwestie, które w przypadku problemów są wyjaśniane z pracownikami UMWP. LGD pozytywnie odnoszą się także do możliwości zmian wartości docelowych wskaźników w przypadku, gdy zmieniają się uwarunkowania społeczno-gospodarcze na terenie LSR, które istotnie utrudniać mogą realizację założeń poczynionych kilka lat temu. O trafności wskaźników -

⁴¹ Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020, Wydanie III, Warszawa 2015.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

względem celów LSR oraz zakładanych efektów operacji - świadczyć mogą także informacje znajdujące się w sprawozdaniach z realizacji LSR. Zwracano w nich uwagę na to, że wskazywane we wnioskach wskaźniki niejednokrotnie pomagały członkom Rady LGD dokonać oceny tego, czy dana operacja wpisuje się w cele LSR (zwłaszcza w przypadku, gdy opis operacji był mało precyzyjny).

Wiarygodność gromadzonych w UMWP danych o efektach może być jednak obniżana z uwagi na to, że nie wszystkie wskaźniki da się ze sobą agregować, mimo, że najpewniej dotyczą one tych samych efektów (np. wskaźnik własny LGD nieznacznie różni się nazwą od wskaźników obowiązkowych, wskazanych w dokumentach programowych; występują także przypadki, gdy dwa niemal identyczne wskaźniki różnią się tylko jednostkami miar: jeden np. mierzony jest w ha, drugi w m²), a w części przypadków może dochodzić do sztucznego zawyżania skali efektów – tj. sumowania wartości dwóch wskaźników, które tylko pozornie dotyczą innych przypadków, a w rzeczywistości mierzą ten sam efekt. Mimo, że przedstawiciele UMWP deklarują, iż aktualnie takich problemów już nie ma, to przyznają także, że sytuacje te mogły w przeszłości wystąpić. Wydaje się zatem, że **w przyszłości istotne byłoby zobligowanie LGD do tego, by w LSR - w odniesieniu do realizowanych przedsięwzięć niezwiązanych z bieżącą działalnością i aktywizacją - wskazywały wyłącznie wskaźniki, które są zalecane w dokumentach programowych lub obowiązujących wytycznych.**

Z punktu widzenia UMWP, pozytywnie ocenić można to, że poza sprawozdawaniem się ze wskaźników produktu i rezultatu, beneficjenci w ramach składanych WoP przedstawiają także jakościowe informacje o efektach operacji. Nierzadko informacje te są wykorzystywane również do tego, by zweryfikować deklarowane wartości samych wskaźników. Informacje opisowe można także łatwo wykorzystać w materiałach promujących efekty RLKS.

Istotnym dla LGD problemem, rzutującym na monitorowanie rezultatów, jest przyjmowany punkt pomiaru realizowanych wartości wskaźników. Pierwotnie, wytyczne w tym zakresie wskazywały, że wskaźnik jest realizowany wówczas, gdy dochodzi do płatności środków na rzecz beneficjenta. Podejście takie spowodowało istotne problemy z realizacją wskaźników i stanowiło zagrożenie dla realizacji celów związanych z pierwszym kamieniem milowym. Między innymi z tego względu przyjęto, że punktem pomiaru będzie zawarcie umowy o dofinansowanie operacji (zawarcie umowy pozwalało na uwzględnienie zakładanych wartości wskaźników w poziomie realizacji ich wartości docelowych). W ocenie przedstawicieli Grup, rozwiązanie takie jest nadal krzywdzące z uwagi na to, że LGD nie mają ostatecznego wpływu na to, z kim jest zawarta umowa o dofinansowanie – decyzję taką podejmują przedstawiciele UMWP po przeprowadzonej weryfikacji wniosków. Z tego też względu postulują oni kolejną zmianę punktu pomiaru, tak by do wartości realizowanych wskaźników wliczać wszystkie te operacje, które zostały wybrane na etapie oceny w LGD. Oznaczałoby to, że z punktu widzenia realizacji

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

celów (a dokładniej – wskaźników) LSR nie miałyby znaczenia to, ile i jakie operacje zostały ostatecznie wybrane do dofinansowania przez UMWP. W ocenie ewaluatora, rozwiązanie takie byłoby jednak niewłaściwe biorąc pod uwagę to, że - jak wskazano w dalszej części raportu – ocenę prowadzoną przez LGD w dalszym ciągu cechuje znaczna liczba formułowanych zastrzeżeń ze strony przedstawicieli UMWP. Głównym zastrzeżeniem jest to, że LGD wybierają do wsparcia projekty nie wpisujące się w założenia poszczególnych Programów - projekty, które UMWP albo odrzuca, albo wzywa wnioskodawców do wprowadzenia modyfikacji, co może mieć swoje przełożenie również na deklarowane we wnioskach wartości wskaźników. Zmiana punktu pomiaru zgodnie z intencją LGD mogłaby zaś przynieść efekt odwrotny od pożądanego – tj. istotny wzrost liczby wybieranych operacji przez LGD, które następnie byłyby odrzucane na etapie oceny w UMWP.

Powiązanie punktu pomiaru realizacji wskaźników z momentem zawarcia umów skutkowało jednak wystąpieniem innych trudności z punktu widzenia realizacji celów LSR.⁴² Po pierwsze, jak już wspomniano, to nie LGD dokonuje ostatecznego wyboru operacji, które będą sfinansowane. Co prawda LGD posiadają wiedzę nt. warunków udzielania wsparcia, które są weryfikowane na poziomie UMWP, jednakże to nie przedstawiciele Grup odpowiadają za ową weryfikację i nie decydują o tym, na które operacje zawarte będą UoD. Po drugie, przedstawiciele LGD wskazują, że zdarzają się przypadki, iż w wyniku modyfikacji zakresów projektów (na etapie oceny w Urzędzie) dochodzi do zmian we wskaźnikach – np. uznanie jakichś kosztów za niekwalifikowalne może skutkować zmniejszeniem zadeklarowanej we wniosku wartości docelowej. Wszelkie modyfikacje w projektach oraz informacje o tym, które ostatecznie projekty są realizowane (zostały skierowane do dofinansowania przez UMWP) powinny zatem docierać do LGD możliwie jak najszybciej. Z punktu widzenia LGD (w tym realizacji celów LSR) istotne jest także otrzymywanie bieżących informacji o tym, jakie środki finansowe zostały uwolnione w wyniku nie zawarcia przez UMWP UoD na część operacji. Dzięki temu LGD mogłyby na bieżąco planować ogłaszanie kolejnych naborów oraz monitorować poziom realizacji wskaźników. Zgodnie z informacjami pozyskanymi od przedstawicieli UMWP, wskazane wyżej potrzeby informacyjne LGD są już realizowane przez UMWP. Po pierwsze, przykładowo w odniesieniu do EFS, po zatwierdzeniu karty weryfikacji wniosku i sporządzeniu pisma oraz wysłaniu tego pisma do wnioskodawcy, LGD otrzymuje niezwłocznie skan pisma i skan karty drogą elektroniczną. Po podpisaniu zaś umowy, drogą elektroniczną wysyłane jest pismo do LGD informujące o dacie podpisania umowy, kwocie umowy i beneficjencie. W przypadku EFRR, przekazywane są do LGD cotygodniowo informacje nt. stanu zawartych umów i poziomu osiągnięcia wskaźników. Po drugie, na wniosek LGD przekazywane są na bieżąco informacje odnośnie wolnych środków, na które mogą być ogłaszane kolejne nabory. Po trzecie, wszelkie

⁴² Wywiady z przedstawicielami LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

informacje o modyfikowanych wskaźnikach umieszczonych w LSR są przekazywane i opiniowane przez właściwą LGD.

Na pewne problemy związane z monitorowaniem efektów wskazywały także LGD w wynikach ewaluacji wewnętrznych, będących częścią sprawozdań z realizacji LSR⁴³. W materiałach tych wskazywano, że przyjęty system pozyskiwania danych pod kątem wdrażania LSR jest wystarczający, aczkolwiek pracochłonny. Zdaniem LGD, gromadzona dokumentacja dostarczała niezbędnych danych, jednakże problemem była konieczność bazowania na ankietach monitorujących w przypadku badania wskaźników rezultatu osiągniętych przez wnioskodawców. W ocenie LGD, przekazywane dane - żeby je uwiarygodnić - powinny być weryfikowane z danymi zgromadzonymi w UMWP. W analizowanych sprawozdaniach wskazywali oni, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłaby możliwość uzyskiwania informacji o wskaźnikach (które są przekazywane i dokumentowane na etapie WoP) z Urzędu, a nie od beneficjentów. Znacznie usprawniłoby to proces wdrażania - przyspieszyłoby to realizację zadań, zmniejszyłoby zakres obciążeń po stronie LGD i beneficjentów oraz miałoby pozytywny wpływ na jednolitość danych i wyeliminowanie części błędów związanych np. z różnymi wartościami wskaźników. Mając na uwadze te zastrzeżenia oraz postulowane zmiany, pozytywnie należy ocenić rozwiązanie wprowadzone w roku 2018 przez IZ RPOWP 2014-2020. Opracowano i wdrożono wówczas mechanizm przekazywania do LGD raportów (generowanych z systemu SL2014) z monitorowania procesu wdrażania LSR w ramach RPOWP 2014-2010 w zakresie: kontraktacji, płatności oraz realizacji wskaźników w ramach Działania 8.6 oraz Działania 9.1.⁴⁴ Zgodnie z pozyskanymi informacjami od przedstawicieli IZ RPOWP 2014-2020, zarówno zakres informacji jak i terminy przekazywania raportów uzgodniono we współpracy z LGD i referatami wdrożeniowymi – przyjęto ostatecznie,

⁴³ Analizą objęto sprawozdania z realizacji LSR za lata 2016-2018.

⁴⁴ Prace nad tym mechanizmem objęły następujące etapy:

1/ zarejestrowano w MliR grupy projektów odpowiadające poszczególnym LGD - numery zarejestrowanych w SL2014 grup projektów są w pełni zgodne z nazwami LGD,

2/ zedytowano umowy/aneksy zarejestrowane w SL2014 wg. stanu na dzień 16.10.2018 r., tj. 140 umów/aneksów i przypisano im numery grup projektów zgodnie z nazwami LGD,

3/ opracowano i wdrożono w module eksportu SEWA pakiet zmian pod kątem automatycznego rejestrowania w SL2014 informacji o LGD w ramach eksportu umów z SEWA,

4/ w SL2014 skonfigurowane i uruchomione zostało narzędzie "Agent", które cyklicznie, tj. raz w tygodniu (poniedziałek godz. 8.00) generuje i przesyła raporty na specjalnie uruchomioną na potrzeby monitorowania procesu wdrażania LGD funkcyjną skrzynkę mailową monitorowanieIgd@wrotapodlasia.pl (dostęp do przedmiotowej skrzynki możliwy jest po złożeniu do DSI odpowiedniego wniosku).

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

że bieżące raporty będą przekazywane także w odpowiedzi na każdą prośbę ze strony LGD.⁴⁵ Również w przypadku EFRROW, LGD otrzymują (w wyniku nieformalnych uzgodnień z DROW) na początku każdego miesiąca informacje o zawartych UoD - co pozwala LGD monitorować postęp wdrażania LSR. Z informacji pozyskanych od przedstawicieli UMWP wynika także, że zakres przekazywanych raportów można rozszerzyć - o ile będzie taka potrzeba, np. o informację w zakresie statusu wniosków. Ponieważ w chwili obecnej to przedstawiciele referatów wdrożeniowych przesyłają takie raporty do LGD (co może powodować dodatkowe obciążenie administracyjne), **warto przeanalizować możliwość rozsyłania przedmiotowych raportów w podziale na dane dotyczące operacji z obszarów poszczególnych LSR bezpośrednio do LGD, bez angażowania pracowników referatów wdrożeniowych.**

Podsumowanie

We wdrażanie RLKS w regionie podlaskim zaangażowane są przede wszystkim referaty z czterech departamentów UMWP: DRR, DEFS, DROW, DROR. Relatywnie duża liczba jednostek organizacyjnych zaangażowanych w ten proces wynika przede wszystkim z tego, że RLKS jest instrumentem wielofunduszowym. **Z punktu widzenia realizacji RLKS, wielość jednostek zaangażowanych w wykonywanie poszczególnych zadań została oceniona pozytywnie – sprzyja to bardziej sprawnemu wykonywaniu poszczególnych działań.** Z drugiej jednak strony, system taki wymaga sprawnej koordynacji oraz wymiany informacji pomiędzy wszystkimi jednostkami w Urzędzie. Pierwsze lata wdrażania aktualnej perspektywy finansowej obarczone były trudnościami w tym zakresie – mimo, że już na etapie projektowania interwencji prowadzono liczne konsultacje między wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, które miały być zaangażowane we wdrażanie RLKS. Dużym wyzwaniem było, możliwie jak największe, ujednoczenie zasad i procedur wdrażania w ramach wszystkich Funduszy. Aktualnie, w połowie perspektywy finansowej, można stwierdzić, że **podział zadań, kompetencji oraz współpraca między poszczególnymi jednostkami wdrażającymi RLKS funkcjonuje dość dobrze.** Świadczą o tym nie tylko opinie samych pracowników Urzędu, ale również to, że żadna z LGD w regionie nie została ukarana za nieosiągnięcie pierwszego kamienia milowego, a wręcz przeciwnie – **8 z 12 Grup otrzymało nagrody** związane z dobrymi wynikami wdrażania

⁴⁵ Zapis IW IZ RPOWP 2014-2020 brzmi: „W ramach monitorowania wdrażania RPOWP 2014-2020 na potrzeby przygotowania Sprawozdania rocznego z realizacji LSR, pracownik Referatu Koordynacji wskazany przez Kierownika Referatu Koordynacji do 10 stycznia każdego roku przekazuje Lokalnym Grupom Działania raport z monitorowania procesu wdrażania LSR w ramach RPOWP na lata 2014-2010 w zakresie: kontraktacji, płatności oraz realizacji wskaźników w ramach Działania 8.6 oraz Działania 9.1 opracowany na podstawie informacji wygenerowanych z systemu SL2014. Ponadto ww. raport może zostać dodatkowo przekazany w innych terminach Lokalnej Grupy Działania na jej prośbę.”

LSR. Trzeba zaś mieć na uwadze, że **sukces tych Grup to wspólna zasługa działań zarówno pracowników UMWP, jak i LGD.**

Pomimo dość pozytywnej oceny, zidentyfikowano jednak **trudności w zakresie koordynacji instrumentu RLKS** – w związku z tym, że zadania wybranych referatów polegają na „udziale w koordynacji”, opiniowaniu, weryfikowaniu licznych dokumentów dotyczących wdrażania RLKS oraz LSR, **doszło do rozproszenia odpowiedzialności w tym zakresie, co osłabia skuteczność realizacji interwencji.** Mając to na uwadze, **zaleca się jednoznaczne określenie zadań, w które - w dalszym ciągu - angażowani byłiby pracownicy DRR/DEFS.**

W toku badania zidentyfikowano także **trudności (ograniczające skuteczność realizacji RLKS) wynikające z tego, że Referat ds. nadzoru nad LGD umiejscowiony jest w strukturze jednego z departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS.** Dlatego też **rekomenduje się wyodrębnienie - w kolejnej perspektywie finansowej – osobnej (tj. poza strukturą DRR, DEFS, DROW, DROR) jednostki organizacyjnej w UMWP, która będzie w całości odpowiadała za koordynację instrumentu RLKS w regionie.** Zadania takiego biura powinny obejmować co najmniej zadania, które aktualnie przypisane są do Referatu ds. nadzoru (z jasnym wskazaniem obowiązków koordynacji całego mechanizmu RLKS). Pracownikami takiego biura powinny być osoby posiadające wspólnie wiedzę i doświadczenie we wdrażaniu poszczególnych Funduszy. Poprawie koordynacji służyłoby także **zapewnienie wspólnego systemu informatycznego (lub stworzenie dodatkowych funkcjonalności na potrzeby wdrażania i monitorowania RLKS w systemie SL2014 lub innym, który będzie wdrożony w kolejnej perspektywie finansowej) oraz dalsze ujednocianie stosowanych - w ramach różnych Funduszy - określeń odnoszących się do tych samych sytuacji/dokumentów.** W oba te działania powinni być zaangażowani przedstawiciele MFiPR oraz MRiRW, z uwagi na to, że wdrożenie takich rozwiązań wykracza poza kompetencje UMWP.

Oceniając potencjał instytucjonalny UMWP do wdrażania RLKS zwrócono także uwagę na to, ile trwa wykonywanie wybranych zadań związanych z oceną i zawieraniem UoD dla operacji wybranych uprzednio przez LGD. Stwierdzono np. znaczące różnice między EFS a EFRR – weryfikacja wniosków EFS (licząc od dnia wpływu do UMWP wersji papierowej wniosków/daty rozpoczęcia weryfikacji, do dnia zakończenia weryfikacji, z uwzględnieniem okresów przypadających na poprawianie/uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie UMWP⁴⁶) trwała średnio dłużej o 58 dni. Co więcej, w przypadku EFS sam czas weryfikacji wniosków trwa najczęściej dłużej niż w EFRRROW łączny okres weryfikacji i zawarcia umów o dofinansowanie na realizację operacji. **Długi czas**

⁴⁶ Do analizy wliczono okresy (dni), w którym weryfikacja wniosków była wstrzymana z uwagi na wezwanie wnioskodawcy do poprawienia/uzupełnienia wniosku.

oceny wniosków i zawierania umów ma zaś negatywne przełożenie na tempo wdrażania RLKS. Relatywnie dłuższy okres weryfikowania wniosków EFS wynika jednak najczęściej z obiektywnych przyczyn (przede wszystkim ze skomplikowanego i złożonego zakresu informacji podawanych we wnioskach, które muszą zostać zweryfikowane; konieczności stosowania szeregu wytycznych MiIR). Mimo to **zaleca się dalsze monitorowanie czasów trwania weryfikacji wniosków oraz zawierania umów i - w przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych procedur - podjęcie działań zaradczych mających na celu dalsze skracanie poszczególnych etapów .**

Pod kątem wdrażania instrumentu RLKS oceniono także kwestie związane z monitorowaniem rezultatów interwencji. Stwierdzono, że **powiązanie wskaźników z typami realizowanych przedsięwzięć, z celami LSR oraz potrzebami, jakie zostały zidentyfikowane w ramach diagnoz do LSR, wydaje się najbardziej optymalnym podejściem służącym wypracowaniu trafnych wskaźników do mierzenia efektów interwencji, a co za tym idzie – właściwej realizacji LSR.** LGD na etapie tworzenia LSR miały możliwość korzystania z katalogu wskaźników przygotowanych w ramach poszczególnych Funduszy. W LSR zawarto również wskaźniki własne LGD dotyczące realizowanych przedsięwzięć (nierzadko zbliżone zakresem do tych znajdujących się w przywołanych wyżej dokumentach) oraz wskaźniki własne dotyczące realizacji LSR – tj. wskaźniki dotyczące działalności bieżącej i aktywizacji. **Generalna ocena wiarygodności gromadzonych danych jest relatywnie wysoka.** Mimo to zidentyfikowano **czynniki, które tą wiarygodność mogą ograniczać.** Po pierwsze, **nie wszystkie wskaźniki da się ze sobą agregować** - mimo, że najpewniej dotyczą one tych samych efektów (ale np. wskaźnik własny LGD nieznacznie różni się nazwą od wskaźników obowiązkowych, wskazanych w dokumentach programowych; występują także przypadki, gdy dwa niemal identyczne wskaźniki różnią się tylko jednostkami miar: jeden np. mierzony jest w ha, drugi w m²). Po drugie, w części przypadków **może dochodzić do sztucznego zawyżania skali efektów** – tj. sumowania wartości dwóch wskaźników, które tylko pozornie dotyczą innych przypadków, a w rzeczywistości mierzą ten sam efekt. Wydaje się zatem, że **w przyszłości istotne byłoby zobligowanie LGD do tego, by w LSR - w odniesieniu do realizowanych przedsięwzięć niezwiązanych z bieżącą działalnością i aktywizacją - wskazywały wyłącznie wskaźniki, które są zalecane w dokumentach programowych lub obowiązujących wytycznych.**

Z punktu widzenia właściwej realizacji LSR oraz monitorowania efektów RLKS, **pozytywnie oceniono zaś działania, jakie podjęto na poziomie UMWP** (m.in. przesyłane pism do wiadomości LGD, które wysyłane są do wnioskodawców; przesyłanie informacji o zawieranych umowach; przekazywanie cyklicznych oraz bieżących raportów; informowanie i opiniowanie przez LGD zmian we wskaźnikach) **w celu zapewnienia LGD aktualnych informacji na temat kontraktacji, wolnych środków, na które mogą być ogłaszane nowe nabory oraz wprowadzanych zmian w zakresach operacji** (w tym, w wartościach wskaźników).

4.1.3. Wpływ czynników zewnętrznych na wdrażanie RLKS⁴⁷

Tytułem wstępu należy wskazać, że ocena otoczenia zewnętrznego traktowana jest jako wpływ systemu polityki spójności na rozwiązania regionalne, wpływ ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, kierunków i priorytetów rozwoju Unii Europejskiej, rozmiarów środków pomocowych, rozwiązań prawnych, mających wpływ na kształt wdrażanego mechanizmu RLKS w latach 2014-2020. W ramach tak zdefiniowanych czynników zidentyfikowano te mające wpływ na kształt wdrożenia RLKS.

Uwarunkowania zewnętrzne (prawne, administracyjne i inne) i przyjęte regionalnie założenia w zakresie RLKS, w tych ich wpływ na jakość LSR

Podstawowym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie RLKS na obszarach LSR były, przyjęte regionalnie, założenia w zakresie RLKS. Zakres możliwych działań w LSR finansowanych ze środków EFRR i EFS wynikał wprost z zapisów RPOWP 2014-2020, a w dalszej kolejności z SZOOP RPOWP 2014-2020. Zakres ten obejmował wyłącznie Działania: 8.6 *Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego*; 9.1 *Rewitalizacja społeczna i kształtowanie kapitału społecznego*.

Zakres wsparcia w ramach LSR pozwala na sformułowanie wniosku o słuszności dobranych mechanizmów wsparcia RLKS do celów, jakie postawiono na poziomie lokalnym. W przeważającej większości badani przedstawiciele LGD wskazywali na słuszność wyboru zakresu tematycznego działań dostępnych w ramach PROW jak i RPOWP 2014-2020. Wszystkie wskazane obszary wsparcia odpowiadały na lokalne wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, a jednocześnie były możliwe do wdrożenia.

Czynnikiem wpływającym na skuteczność RLKS jest sam mechanizm wielofunduszowości RLKS, który wdrażany jest środkami EFS, EFRR, EFRROW, EFMR. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność, bo o nim mowa, jest instrumentem wdrażanym w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 przez wszystkie lokalne grupy działania w kraju. Niemniej jednak tylko w województwie kujawsko-pomorskim oraz podlaskim finansowany jest z wielu Funduszy. Badanie pokazało, że bez wątpienia, mechanizm, w którym społeczność lokalna zostaje włączona w proces tworzenia wizji i kierunków rozwoju a następnie w procedurę oceny i wyboru projektów realizujących potrzeby społeczne, jest oznaką krzewienia kultury współdecydowania. Tym samym – z punktu widzenia gminy jako jednostki

⁴⁷ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **7.** Czy uwarunkowania zewnętrzne (prawne, administracyjne i inne) realizacji RLKS i przyjęte regionalnie założenia w zakresie RLKS umożliwiły i doprowadziły do opracowania LSR-ów dobrej jakości, przyczyniających się do uzyskiwania jak najlepszych rezultatów? Czy system sprzyja koncentracji na wynikach, a nie na wykorzystaniu środków i zgodności z przepisami/procedurami? **15.** Czy na obszarach poszczególnych LSR istnieje odpowiedni potencjał społeczno-gospodarczy zapewniający powodzenie w realizacji RLKS?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

terytorialnej oraz jej mieszkańców – to instrument RLKS gwarantuje, że realizowane projekty będą wynikały z ich specyficznych potrzeb oraz będą wykorzystywały lokalny potencjał.

Na wybór projektów wpływ mają cechy mechanizmu Leader,⁴⁸ pozwalające wybrać projekty lepiej odnoszące się do zidentyfikowanych lokalnie problemów. Dodatkowo, dzięki zastosowaniu mechanizmu RLKS, już na etapie tworzenia LSR w każdej strategii określono grupy defaworyzowane ze względu na dostęp do rynku pracy, co pozwoliło skuteczniej kierować wsparcie do tych właśnie osób. Ważne podkreślenia jest to, że pomimo, iż w większości wspólnymi grupami były przykładowo młodzież czy osoby starsze, to w wielu przypadkach wskazywano specyficzne grupy defaworyzowane na rynku pracy. Praktyczną konsekwencją wielofunduszowości było formułowanie zasad wdrożeniowych do LGD z dwóch Instytucji Zarządzających programami: MRiRW jako IZ dla PROW 2014-2020⁴⁹ oraz UMWP jako IZ dla RPOWP 2014-2020⁵⁰. Sytuacja taka prowadziła do przypadków rozbieżności podejścia do podobnych zadań realizowanych przez LGD. Czynniki te zostały jednak bardzo szybko zniwelowane. Prowadzono bieżące szkolenia przez IZ RPOWP 2014-2020 i podnoszono kwalifikacje pracowników biur i członków Rady LGD wybierającej projekty w ramach LSR.

Analiza wywiadów eksperckich pozwala wskazać, że czynnikiem wpływającym na treść LSR oraz skuteczność RLKS były uwarunkowania krajowe wynikające z Umowy Partnerstwa, odnoszące się do wdrażania na poziomie regionalnym EFS z programu PO WER. Zgodnie z Umową Partnerstwa, z poziomu regionalnego, w ramach RPOWP 2014-2020 nie można finansować działań kierowanych do osób młodych do 25 roku życia. Środki wsparcia na ten cel były bowiem dostępne w programie krajowym PO WER. W ocenie ekspertów jak i przedstawicieli UMWP, ograniczanie interwencji ramami Programu, a nie całego Funduszu, może negatywnie wpływać na

⁴⁸ Podejście LEADER powstało w odpowiedzi na niezdolność tradycyjnej, odgórznej polityki do rozwiązywania problemów trapiących liczne obszary wiejskie Europy. Akronim „LEADER” pochodzi od francuskiego zwrotu „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”, co oznacza „powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki obszarów wiejskich”. Oryginalnym zamysłem tego podejścia było zaangażowanie energii i zasobów ludzi oraz miejscowych organizacji jako podmiotów rozwoju, a nie jego beneficjentów, by w ten sposób umożliwić im wkład w przyszły rozwój obszarów wiejskich poprzez tworzenie zależnych od obszaru partnerstw w postaci Lokalnych Grup Działania (LGD) zrzeszających podmioty publiczne, prywatne i społeczne.

⁴⁹ Zob. Wytyczne nr 6/4/2017 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR w ramach działania LEADER objętego PROW 2014-2020, zastępujące wytyczne nr 2/1/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

⁵⁰ Zob. Załącznik 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020– Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

rzeczywistą jakość wsparcia i uzyskiwane efekty w skali lokalnej – odpowiadające potrzebom poszczególnych społeczności. Zasadnym wydaje **przeanalizowanie możliwości dopuszczenia do realizacji w RLKS projektów kierowanych do grup docelowych wskazanych np. w PO WER, który to Program finansowany jest także z EFS.**

Kolejnym czynnikiem wpływającym na realizację RLKS były liczne nowelizacje przepisów ustawy wdrożeniowej i ustawy o RLKS zmienianej już kilkakrotnie w aktualnej perspektywie finansowej. Szczególnie ważna była nowelizacja ustawy wdrożeniowej⁵¹, która weszła w życie 2 września 2017 roku oraz jej funkcjonowanie razem z przepisami dedykowanymi RLKS, określonymi w oddzielnej ustawie o RLKS. Z jednej strony zmiany były korzystne dla wdrożenia środków w ramach RPOWP 2014-2020 - ustawa wprowadziła bowiem ograniczenie obowiązku przedkładania niektórych dokumentów stosowanych przy realizacji projektów, w tym zwolnienie wnioskodawców z obowiązku dostarczenia dokumentów, które instytucja będzie mogła uzyskać sama np. stosowne zaświadczenia z Urzędu Skarbowego lub ZUS albo dane z dostępnych powszechnie rejestrów, m.in. KRS. Z drugiej jednak strony, nowelizacja powodowała brak spójności przepisów z obowiązującą ustawą o RLKS. Problematyka ta była podnoszona już w innych raportach z badań, w których to wskazywano, że nowe brzmienie art. 45 ustawy wdrożeniowej zmienianej przewidywało dodanie ust. 3, w którym mowa o wprowadzeniu możliwości dokonywania zmian w projekcie, w części dotyczącej spełniania kryteriów wyboru projektów, w zakresie przewidzianym w regulaminie konkursu. Ustawa nie przewidywała wyłączenia tego przepisu w odniesieniu do RLKS, a zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 wybór projektów jest dokonywany przez LGD. Innym przykładem niespójności w przepisach jest nowe brzmienie art. 43 ustawy zmienianej, które przewiduje zmianę terminu na uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę z dotychczasowych 7 dni na nie mniej niż 7 i nie więcej niż 21 dni. Zmiana jest problematyczna z punktu widzenia art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS, który przewiduje w analogicznej sytuacji termin 7 dniowy⁵². Przeprowadzone badania terenowe pokazały, że przejściowe trudności budziło zastosowanie przepisów znowelizowanej ustawy wdrożeniowej do operacji wybieranych przez LGD z uwagi na to, że przepisy ustawy o RLKS są regulacjami szczególnymi w stosunku do tych regulacji. Analiza pokazała, że ustawa wdrożeniowa nie przewidywała także specyfiki wyboru projektów na koszty bieżące i animacji (ani wybór konkursowy ani pozakonkursowy) i szeregu innych kwestii. Ustawa o RLKS natomiast odsyłała swoimi zapisami do procedur i przepisów przynależnych do poszczególnych EFSI. Trudno było określić,

⁵¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.).

⁵² Por. *Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, EVALU Sp. z o.o. Białystok 2018, s. 45.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

w którym momencie zastosowanie miała Ustawa RLKS, a w którym Ustawa wdrożeniowa.

Niezależnie od zmian i nowelizacji funkcjonowanie obu ustaw budziło wątpliwości wdrożeniowe na poziomie LGD. Badanie pokazało w szczególności różnice w terminologii w obu przepisach. LGD organizowały konkursy wybierając projekty w trybie konkursowym, realizując również tzw. operacje własne i projekty grantowe w rozumieniu ustawy o RLKS. Projekty te były czymś zupełnie innym niż projekty grantowe opisane i zdefiniowane na potrzeby ustawy wdrożeniowej. Z kolei o realizacji projektów w ramach operacji własnych, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o RLKS, ustawa wdrożeniowa nie wspomina. Skutkiem tego były wątpliwości interpretacyjne na początkowym etapie wdrożenia RLKS, odnoszące się do realizacji operacji własnych ze środków EFRR i EFS w ramach LSR.

Kolejnym czynnikiem mającym znaczący wpływ na wdrażanie RLKS, jest bieżąca polityka krajowa i realizowane programy zapewniające transfery socjalne szczególnie do osób wykluczonych. W ocenie ekspertów, z którymi prowadzono wywiady pogłębione, wpływ ten – w kontekście realizacji celów LSR określonych wcześniej – można uznać za negatywny. Badanie pozwoliło na identyfikację przepisów mających szczególny wpływ na realizację RLKS. Pośród takich przepisów wskazano: przepisy ustawy o OZE, przepisy wprowadzające reformę edukacji oraz rządowy program 500+. Badanie potwierdziło wnioski sformułowane już w tym zakresie we wcześniejszych badaniach i analizach oceniających m.in. system realizacji RPOWP 2014-2020 wskazując, że wprowadzenie 500+ wpłynęło na znaczny spadek zainteresowania programami ukierunkowanymi na pomoc społeczną – co wpływa na zagrożenie niezrealizowania wskaźników efektywności zatrudnieniowej po zakończeniu realizacji Programu. Osiągnięcie tego wskaźnika jest zaś szczególnie ważne dla projektów finansowanych ze środków EFS.⁵³

Analizując zagadnienie jakości powstałych LSR, warto zwrócić także uwagę na to, że w załączniku 3 do Regulaminu konkursu na wybór LSR, przedstawiono - uwzględniające wymagania określone w art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 – zestawienie rozdziałów oraz informacji, które powinny znaleźć się w każdej LSR i które miały podlegać ocenie. Celem była pewna unifikacja podawanych w LSR informacji, co z kolei miało się przełożyć na sprawniejszą, szybszą i bardziej obiektywną ocenę LSR. Pozytywnie należy ocenić to, że każdy z rozdziałów tej struktury został dość szczegółowo opisany pod kątem oczekiwań – informacji, jakie LGD powinien zawrzeć. Praktycznych wskazówek w zakresie wypełnienia treścią poszczególnych części LSR dostarczył również *Poradnik dla lokalnych grup działania*

⁵³ *Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, EVALU Sp. z o.o. Białystok 2018, s. 45 i nast.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020. Wskazanie struktury LSR było tylko jednym elementem wpływającym na jakość tych dokumentów. Równie ważne, jeśli nie ważniejsze, były kryteria oceny Strategii. Jak już wskazano w raporcie, katalog kryteriów był bardzo rozbudowany i szczegółowy. Do uzyskania było maksymalnie 245 punktów (147 pkt. tj. 60% było niezbędnym minimum). Średnia liczby uzyskanych punktów wyniosła 213 (86,9% możliwych do zdobycia punktów). Osiem z ocenianych LSR uzyskało ponad 90% możliwych punktów (i znalazło się powyżej średniej). Tylko jedna LSR uzyskała warunkową ocenę (60% możliwych punktów). Uzyskane wyniki wybranych do realizacji LSR spowodowały, że część badanych (zarówno przedstawiciele UMWP jak i ekspertów) wskazała na potrzebę wprowadzenia w przyszłości etapu poprawek/uzupełnień w LSR na etapie ich oceny, w celu optymalnego dopasowania ich zakresu i treści do kryteriów. Dzięki temu, w ocenie badanych, możliwe byłoby wypracowanie LSR jeszcze lepszej jakości – w domyśle efektem byłaby sytuacja, że wszystkie lub większość LSR uzyskiwałoby maksymalną liczbę punktów. Z drugiej jednak strony, rozwiązanie takie oznaczałoby w zasadzie zrezygnowanie z idei konkursu na wybór LSR.

Przedstawiciele LGD pytani o ocenę systemu wdrożenia RLKS byli zdania, że przyjęty w regionie podlaskim system sprzyja koncentracji na wynikach, a nie na wykorzystaniu środków i zgodności z przepisami. Podobne opinie wyrażali badani eksperci zewnątrzni – uczestnicy wywiadów pogłębionych. Eksperci podkreślali zgodnie, że co prawda wdrażanie LSR, realizowanie operacji obarczone jest wieloma złożonymi procedurami, koniecznością zapewnienia zgodności z przepisami, ale lokalny charakter realizowanych operacji gwarantuje mimo wszystko uwzględnienie realnych potrzeb, a w efekcie – uzyskanie jakościowych rezultatów. W ocenie rozmówców, wielu z beneficjentów nie skorzystałoby z takiej formy wsparcia gdyby nie podjęte inicjatywy (w tym bezpośredni kontakt) ze strony pracowników LGD na etapie przygotowania i realizacji LSR. Przykładem może być typ projektu, w ramach działania 9.1 RPOWP 2014-2020, *Usługi reintegracji społeczno-zawodowej skierowanej do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym świadczone przez CIS i KIS*. W ocenie badanych, jedynie dzięki ich osobistemu zaangażowaniu możliwe było tworzenie takich placówek pomocy w gminach członkowskich LGD. A zatem bez zastosowania mechanizmu RLKS, ten typ wsparcia ze środków EFS nie zostałby zrealizowany w takim szerokim zakresie.

O skuteczności systemu wyboru i wdrażania LSR świadczą również wnioski płynące z aktualnych badań odnoszących się do tego zagadnienia. W raporcie końcowym z badania *Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich*

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

funkcjonowania⁵⁴ opracowanym na zlecenie MRiRW, wskazano m.in. na kluczowy element który gwarantował skuteczność wdrożenia RLKS jakim była wspólna praca LGD i Samorządów Województw (w ramach wszystkich wydziałów zajmujących się Funduszami, wdrażanymi przez LGD). Doświadczenia województw, które mają doświadczenie w łączeniu środków z kilku Funduszy wskazane zostały w raporcie jako dobra praktyka dla innych regionów dla wdrożenia RLKS w kolejnym okresie programowania.

Ocena potencjału społeczno-gospodarczego w kontekście realizacji RLKS

Badanie pozwoliło na wskazanie, że czynnikiem decydującym o efektach wdrażania RLKS jest sytuacja społeczno-gospodarcza na obszarach LSR. Województwo podlaskie położone jest w północno-wschodniej części kraju, w geograficznym środku Europy. Województwo zaliczane jest jednak do regionów tzw. Polski Wschodniej⁵⁵. Województwo graniczy z: Białorusią na długości 236,3 km na wschodzie oraz Litwą na długości 100,3 km na północy. Położenie na zewnętrznej granicy Polski i jednocześnie Unii Europejskiej determinuje liczne cechy i zjawiska występujące w regionie, które mogą być rozpatrywane w ujęciu: politycznym, przyrodniczym, komunikacyjnym, gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Wskazane wymiary oddziaływania wpływały i wpływają na kształtowanie cech regionu takich jak: kapitał społeczny, atrakcyjność inwestycyjna, innowacyjność, kapitał przyrodniczo-krajobrazowy.

Przygraniczne położenie stwarza zarówno ograniczenia, jak i szanse dla rozwoju regionu. Ze względu na obecne uwarunkowania geopolityczne dominują jednak ograniczenia. Wynika to przede wszystkim z tego, że prawie cała granica z Białorusią (oprócz krótkiego fragmentu granicy polsko-litewskiej) ma twardy charakter i małą przenikalność, co jest związane z tym, że jest to zewnętrzna granica Unii Europejskiej. Status pogranicza wywołuje określone efekty społeczne i gospodarcze (granica kraju w tym przypadku stanowi barierę w swobodnym przepływie osób, towarów i usług). Nie bez znaczenia jest także to, że po drugiej stronie granicy znajdują się regiony biedniejsze niż Polska Wschodnia⁵⁶, co ogranicza możliwości współpracy pomimo tego, że Białoruś jest ważnym partnerem gospodarczym.

⁵⁴ Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania, EGO, Warszawa 2019, s. 80.

⁵⁵ Makroregion Polski Wschodniej obejmuje pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie. Stanowi on prawie jedną trzecią powierzchni kraju (31,6%).

⁵⁶ Por. np. D. Celińska-Janowicz, M. Herbst, A. Płoszaj, M. Smętkowski, *Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-*

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Region wyróżnia się w skali krajowej pod względem jakości środowiska przyrodniczego i unikatowymi na skalę europejską obszarami objętymi ochroną. Województwo podlaskie posiada unikatowe, rzadkie i cenne walory turystyczne o randze międzynarodowej i krajowej umożliwiające rozwój wybranych form aktywności turystycznej, np. Puszcza Augustowska, Puszcza Białowieska, Puszcza Knyszyńska. Większy niż przeciętnie w kraju odsetek jego powierzchni objęty jest różnymi formami prawnej ochrony środowiska. Uwzględniając całą powierzchnię obszarów NATURA 2000, przynajmniej jedną formą ochrony przyrody objęte jest ponad 40% powierzchni województwa podlaskiego, przy średniej krajowej wynoszącej 32,5%. Walory środowiskowe oraz niski poziom emisji zanieczyszczeń sprawiają, że województwo podlaskie jest jednym z najczystszych regionów w Polsce. Niewielka liczba uciążliwych zakładów zlokalizowanych na obszarze województwa przekłada się na ilość wytworzonych przez nie odpadów, co sprzyja rozwojowi różnych form turystyki.

Zgodnie z Diagnozą Strategiczną Województwa Podlaskiego, analiza z lat poprzedzających ten okres, licząc od 2010 roku, wskazuje na znaczny przyrost dróg publicznych odniesionych do liczby ludności (trzeci wynik w kraju, za województwami kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim). Gęstość sieci dróg publicznych w przeliczeniu na 100 km² wskazuje na słabość regionu pod kątem infrastrukturalnym (w latach 2010-2017 notowane wartości były najniższymi w skali kraju). Przyczyn tego stanu należy przede wszystkim upatrywać w rozporoszonej sieci osadniczej i najniższej w Polsce gęstości zaludnienia⁵⁷. Cechą charakterystyczną województwa jest bardzo mała gęstość zaludnienia 59,4 osób na km², w stosunku do średniej krajowej przekraczającej 100 osób na km².

W kontekście oceny wpływu na wdrożenie LSR należy zwrócić uwagę na zjawisko depopulacji. W porównaniu do 2013 roku w 2018 roku liczba mieszkańców zmniejszyła się o ponad 10 tys. osób. Przy czym największy ubytek ludności na przestrzeni ostatnich lat dotyczył powiatów: sokólskiego, bielskiego, siemiatyckiego oraz hajnowskiego, w których odnotowano największy bezwzględny ubytek ludności. Powodem wyludniania się niektórych obszarów są zarówno migracje, jak i bardzo niski przyrost naturalny. Ubytek liczby ludności jest często połączony z niekorzystnymi zmianami struktury wiekowej, tj. starzeniem się populacji. Jak wskazywali eksperci uczestniczący w badaniach - koncentracja tych negatywnych zjawisk demograficznych występuje właśnie w podlaskim. Z punktu widzenia potencjału rozwojowego regionu niekorzystnym uwarunkowaniem jest stały odpływ jego mieszkańców do innych regionów w kraju, a także za granicę. Od wielu lat saldo

Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 w latach 2004-2008/2009, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa 2010, s. 67.

⁵⁷ *Diagnoza Strategiczna Województwa Podlaskiego, Podlaskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Białystok 2018, s. 16 i nast.*

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

migracji krajowych regionu jest stale ujemne. Odptyw migracyjny z regionu jest wynikiem przede wszystkim mniej atrakcyjnego rynku pracy w makroregionie oraz lepszych perspektyw kariery zawodowej w najlepiej rozwiniętych polskich metropoliach oraz za granicą. Jednocześnie odptyw migracyjny ogranicza potencjał rozwoju regionu, choćby dlatego, że migracje dotyczą w znacznej mierze ludzi młodych, a także lepiej wykształconych.⁵⁸

Zgodnie z Raportem o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w 2018 r.⁵⁹ i według danych EUROSTAT, region charakteryzuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego w skali kraju, należąc jednocześnie do grupy najstabilniej rozwiniętych gospodarczo regionów Unii Europejskiej. Województwo podlaskie należy do województw o niskim poziomie przedsiębiorczości, odzwierciedlonym zarówno w wymiarze biernym liczbą podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON przypadających na 10 000 mieszkańców, jak i aktywnym - liczbą nowo rejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 000 mieszkańców. Również w wymiarze aktywnej przedsiębiorczości, region prezentuje się słabo na tle kraju. W 2017 r. województwo zajmowało pod tym względem 15 miejsce w kraju (12 miejsce w roku 2010). Należy jednak wskazać, że w dotychczasowym okresie programowania 2014-2020 obserwowano pozytywne zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej. Produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwie podlaskim, jak i w Polsce, charakteryzował się tendencją wzrostową. Jednak dynamika wzrostu w województwie podlaskim była niższa niż w kraju.

Jak wskazują autorzy raportu diagnostycznego, poziom kapitału społecznego, czyli wzajemne relacje społeczne między osobami spokrewnionymi lub utrzymującymi bliskie relacje oraz relacje między osobami, których nie łączą więzy społeczne, w województwie podlaskim jest oceniany stosunkowo nisko⁶⁰.

Analiza *desk research* oraz wnioski z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami LGD i ekspertami wskazuje, że obserwowany potencjał społeczno-gospodarczy wskazuje na zasadność kierowana wsparcia pomocowego ze środków unijnych w zakresie wsparcia infrastrukturalnego, wsparcia przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału społecznego regionu. Sytuacja społeczno-

⁵⁸ Por. np. A. Miszczuk, M. Smętkowski, a. Płoszaj, D. Celińska-Janowicz, *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej*, Raporty i Analizy EUROREG 5/2010, 2010, s. 65; M. Herbst, *Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego w polskich miastach akademickich*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (38), 2009, s. 21-38.

⁵⁹ Zob. *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w 2018 r.*, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2018.

⁶⁰ *Diagnoza Strategiczna Województwa Podlaskiego*, Podlaskie Regionalny Obserwatorium Terytorialne, Białystok 2018, s. 57.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

gospodarcza miała zatem pozytywny wpływ na skuteczność realizacji mechanizmu RLKS i powodzenie jego wdrożenia.

Należy jednak pamiętać o ograniczającym wpływie poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w latach 2014-2019 na wdrażanie interwencji, w szczególności na obszary wsparcia finansowane ze środków EFS. Zwiększenie liczby ofert pracy na rynku lokalnym w niektórych przypadkach powodowało, że realizacja wcześniejszych założeń - odnośnie celów i zakresu wsparcia kierowanego w celu aktywizacji osób wykluczonych i bezrobotnych - była znacząco utrudniona. W wywiadach z przedstawicielami LGD wskazywano, że skutkiem tego było ograniczone zainteresowanie konkursami w tym zakresie lub rezygnacja z już realizowanych projektów. Przykładem takiej sytuacji może być LGD Puszcza Białowieska i otwarta na tym terenie w 2017 roku w Hajnówce fabryka maszyn rolniczych będąca największym pracodawcą w województwie podlaskim, zatrudniającym ponad 2 tys. osób oraz nowa montownia giganta meblowego w gminie Orla. Dzięki tym inwestycjom stworzone zostały miejsca pracy bezpośrednio w tych zakładach, tworząc również dodatkowy rynek pracy dla okolicznych mieszkańców utrzymujących się z wynajmowania mieszkań, sprzedaży nieruchomości oraz usług świadczonych na rzecz przyjeżdżających pracowników - co spowodowało znaczące ograniczenie liczby potencjalnych beneficjentów ostatecznych (uczestników projektów) oferowanych programów pomocowych ze środków EFS w ramach LSR.

Podsumowanie

Zastosowanie ogólnopolskich zasad wyboru LSR i przyjęte regionalnie założenia w zakresie RLKS umożliwiające stworzenie wielofunduszowych Strategii umożliwiły i doprowadziły do opracowania LSR-ów dobrej jakości. Przyjęta struktura lokalnej strategii pozwoliła na wypracowanie możliwych form i zakresów wsparcia dostosowanych do potrzeb społeczności lokalnych z obszarów LSR. Możliwość skorzystania ze środków RPOWP 2014-2020 obok środków PROW 2014-2020 pozwoliło na kompleksowe oddziaływanie na zidentyfikowane w diagnozie LSR problemy społeczno-gospodarcze. Z uwagi na strukturę wskaźników, w zakresie projektów finansowanych ze środków EFS (szczególnie wskaźnik *Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie*), projekty wybierane przez LGD mają zasadnicze przełożenie na cele RPOWP 2014-2020. **Struktura lokalnej strategii bazująca na wskaźnikach odwołujących się do zidentyfikowanych problemów pozwoliła na realizację LSR opartej o rezultaty, a nie jedynie prosty transfer środków pomocowych i zapewnienie zgodności z przepisami i procedurami.** Potwierdziły to liczne wnioski z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami LGD oraz ekspertami, w których to ocenie wielu z beneficjentów środków EFS nie skorzystałoby z takiej formy wsparcia gdyby nie podjęte inicjatywy (w tym bezpośredni kontakt) ze strony pracowników LGD na etapie przygotowania i realizacji LSR.

Badanie pozwoliło na identyfikację czynników wpływających na skuteczność realizacji LSR. **Do czynników pozytywnych można zaliczyć kształt RLKS określony w przepisach krajowych** (w tym dokonane zmiany w ustawach) **oraz regionalne założenia w zakresie RLKS** wskazujące zakres możliwych działań w LSR finansowanych ze środków EFRR i EFS, który wynikał wprost z zapisów RPOWP 2014-2020. **Przyjęcie modelu wielofunduszowego LSR** umożliwiło zaprojektowanie bardzo szerokiego spectrum możliwych typów projektów/operacji. Tak jak wskazano w rozdziale 4.1.1. niniejszego raportu, w przypadku 11 z 12 LGD opracowane LSR oparte są na trzech Funduszach (EFRR, EFS i EFRROW). Jedynie w przypadku LGD Kanał Augustowski realizowana jest strategia dwufunduszowa (EFRR i EFS), a LSR Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka Pojezierze Suwalsko-Augustowskie realizowana jest w oparciu o EFRROW. **Pozytywny wpływ na wdrożenie RLKS miały korzystne zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie**, w szczególności wzrost dochodów mieszkańców i spadek bezrobocia. Z jednej strony, zmiany te co prawda utrudniały realizację części typów operacji w EFS, z drugiej zaś, można zakładać, że były czynnikiem wpływającym pozytywnie na realizację projektów w innych obszarach (np. rozwój przedsiębiorczości, turystyki, inwestycji infrastrukturalnych). Kolejnym **czynnikiem pozytywnie wpływającym na wdrażanie RLKS jest przyjęta formuła bezpośrednia**. Badanie pozwoliło także na identyfikację **czynników mających ograniczający wpływ na wdrażanie RLKS**. To przede wszystkim **liczne nowelizacje przepisów ustawy wdrożeniowej i ustawy o RLKS** zmienianej kilkakrotnie w dotychczasowym okresie wdrażania LSR; **wielość i zróżnicowanie wytycznych, dotyczących wydatkowania środków w poszczególnych Funduszach** (problem przede wszystkim odczuwalny w przypadku EFS), **pozytywne zmiany społeczno-gospodarcze i wdrażane programy socjalne ograniczające liczbę potencjalnych klientów projektów społecznych** realizowanych w ramach LSR.

4.1.4. Wpływ czynników wewnętrznych na wdrażanie RLKS

I. Mechanizmy tworzenia LGD⁶¹

Czynniki zewnętrzne omówione we wcześniejszym rozdziale miały na tyle silny wpływ na kształt instrumentu, że czynniki wewnętrzne stanowiły tylko o niewielkiej części tego, jak skonstruowano mechanizm RLKS. Na sprawność LGD we wdrażaniu instrumentu wpływa kilka czynników wewnętrznych.

⁶¹ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **3;11**. Jak należy ocenić trafność mechanizmów tworzenia LGD i składu LGD? W ramach odpowiedzi na pytanie należy również ocenić: jaki jest wpływ sposobu działania LGD na wybór najbardziej trafnych projektów? **10**. Jak należy ocenić trafność mechanizmów tworzenia LGD i składu LGD? W ramach odpowiedzi na pytanie należy również ocenić: jaki jest wpływ sposobu działania LGD na wybór najbardziej trafnych projektów?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Głównym czynnikiem wewnętrznym wpływającym na skuteczność i trafność RLKS był mechanizm tworzenia LGD i składu LGD. Kryteria wyboru LSR na okres programowania 2014-2020 zostały opracowane wspólnie przez wszystkie IZ, tj. MRiRW, Województwo Podlaskie i Województwo Kujawsko-Pomorskie. Zgodnie z art. 15 ustawy o RLKS odbyło się szereg spotkań i w konsekwencji uzgodnień tych dokumentów. Zasady wyboru LSR były jednolite dla wszystkich województw w kraju. Jednolity w skali kraju był również Regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność wydany w grudniu 2015 roku. Regulamin konkursu wraz z Kryteriami wyboru LSR (załącznik nr 2 do Regulaminu) przekazane zostały przez MRiRW Samorządom Województw do stosowania.

Kryteria wyboru uzgodnione zostały zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z RLKS przez instytucje zarządzające programami i zatwierdzone przez MRiRW. Konkurs na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w województwie podlaskim trwał od listopada do grudnia 2015 r. Wpłynęło 13 strategii rozwoju lokalnego od Lokalnych Grup Działania, z których wszystkie zostały wybrane. Jednym z warunków ocenianych przy wyborze LSR był skład LGD, który obejmować miał m.in. reprezentację trzech sektorów z obszaru LSR. Nowym, w stosunku do poprzedniego okresu programowania 2007-2013, wymogiem było, w szczególności narzucenie jednolitej formy prawnej LGD, które mogły działać jako stowarzyszenia „specjalne” - wcześniej mogły to być również fundacje i związki stowarzyszeń - i objęcie obszarem co najmniej dwóch gmin⁶². Wymogi te nie sprawiły problemów LGD z woj. podlaskiego. Badanie nie wskazało, żeby wymogi odnoszące się do wyboru LSR i składu Rady LGD stanowiły jakikolwiek problem w skuteczności RLKS w województwie podlaskim. Również sama procedura wyboru nie budziła wątpliwości. Podobnie pozytywnie proces ten oceniły instytucje kontroli państwowej. W swoim raporcie z lutego 2019 r. NIK wskazał, że samorzady prawidłowo rozdysponowywały środki publiczne przeznaczone na wdrażanie instrumentu LEADER. Lokalne Strategie Rozwoju wybierano zgodnie z przepisami, właściwie też przyznawano wsparcie na funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania⁶³. Warto także przywołać opinie badanych interesariuszy – ekspertów jak i przedstawicieli LGD. W ich ocenie, zasady dotyczące tworzenia LGD oraz określające skład Grup nie

⁶² Do tworzenia i działania LGD stosuje się bowiem przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. –Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z2019 r. poz. 713) z pewnymi ograniczeniami, które narzuca ustawa o RLKS, przykładowo nadzór marszałka województwa nad stowarzyszeniem zamiast starosty, możliwość członkostwa w stowarzyszeniu osób prawnych, w tym obowiązkowo gmin z obszaru LSR czy osobny organ do wyboru operacji jakim jest Rada LGD, którego to organu nie ma w stowarzyszeniu działającym na podstawie prawa stowarzyszeń.

⁶³ Zob. *Informacja o wynikach kontroli Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader w latach 2015–2018*, LLU.430.005.2018 Nr ewid. 162/2018/P/18/080/LLU, Delegatura w Lublinie NIK, Lublin 2019.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

generują aktualnie żadnych problemów. LGD posiadające wieloletnie doświadczenie w tym zakresie, nie napotykają na żadne trudności w obszarze zapewnienia zgodności swojego funkcjonowania z istniejącymi procedurami.

Ważnym czynnikiem jest także struktura organizacyjna LGD i funkcjonowanie Rady LGD wybierającej projekty. Czynnikiem ten ułatwia wdrażanie RLKS. Podejmowane decyzje dotyczące wyboru i oceny dokonywane są przez osoby znające obszar działania LSR. Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o RLKS, to Rada LGD dokonuje wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD spośród operacji, które są zgodne z LSR oraz na podstawie kryteriów wyboru określonych w LSR. Skład Rady LGD spełniać musi również wymogi składu określone w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia unijnego nr 1303/2013. Podczas głosowania konieczne jest również spełnienie rygorystycznych warunków określonych w art. 32 ust. 2 lit. b oraz art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013⁶⁴. Niezależnie od tego, że w ocenie części badanych, funkcjonowanie tak szczegółowych warunków dla samej Rady LGD budzi czasami trudności w praktyce, sam mechanizm może być oceniony jedynie korzystnie. Dzięki zapewnieniu obowiązkowego udziału przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego i publicznego, możliwe jest wybieranie projektów najlepiej odpowiadających na lokalne wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne.

Ważnym elementem, związanym z działaniem LGD, wpływającym na RLKS i wynikającym z wielofunduszowości było praktyczne podejście do wdrażania każdego z Funduszy. Projekty wybierane wspólnie w ramach LSR weryfikowane były finalnie przez pracowników trzech departamentów w UMWP odpowiedzialnych za wdrożenie poszczególnych Funduszy. Dodatkowo ocena zgodności wyboru z ustawą o RLKS dokonywana była w departamencie zajmującym się wdrożeniem PROW 2014-2020. Podobny podział zaobserwowano w strukturze biur LGD w woj. podlaskim, gdzie powszechnie było utworzenie stanowisk pracy oddzielnych dla EFRROW, EFRR i EFS. Specjalizacja pracowników w podziale na Fundusze została oceniona pozytywnie przez badanych interesariuszy. Proces taki pozwala m.in. na dość sprawne prowadzenie działań doradczych wobec wnioskodawców oraz działań związanych z weryfikacją składanych wniosków w podziale na Fundusze.

⁶⁴ W celu weryfikacji tych wymogów Przewodniczący Rady LGD musiał ustalić, czy władze publiczne, ani żadna pojedyncza grupa interesu, nie będzie mieć więcej niż 49% praw głosu w podejmowaniu decyzji przez Radę LGD. Zapewnienie braku dominacji pojedynczej grupy interesu analizowane jest w kontekście celów LSR, przedsięwzięć i grup docelowych oraz uwzględnia w szczególności powiązania branżowe. Dodatkowo weryfikowano, czy zachodzić będzie sytuacja, że co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Kolejnym czynnikiem ułatwiającym realizację RLKS jest stosowanie lokalnych kryteriów do wyboru projektów zarówno z EFRROW jak i EFRR i EFS. Ich minimalny zakres regulowały Wytyczne MRiRW w zakresie PROW 2014-2020, w podobnym zakresie również wytyczne MliR dotyczące wykorzystania środków EFSI w ramach RPOWP 2014-2020. Odmienność Funduszy powodowała jednak niekiedy niezrozumienie specyfiki środków polityki spójności przez beneficjentów, przyzwyczajonych do korzystania przede wszystkim ze środków na rozwój obszarów wiejskich. Nazewnictwo używane w dokumentacji bywało dla wnioskodawców trudne do zrozumienia. Beneficjenci przyzwyczajeni do ubiegania się o pomoc ze środków dedykowanych obszarom wiejskim z EFRROW, z trudem przyjmowali konieczność spełnienia dodatkowych wymagań i obowiązków wynikających z Wytycznych MliR dedykowanych środkom EFRR/EFS.

W ramach przedmiotowego badania zidentyfikowano, że czynnikiem utrudniającym realizację LSR jest konieczność zastosowania przepisów ogólnych, odnoszących się do wdrożenia EFRR i EFS, dla projektów RLKS. Jest to jednak efekt konieczności stosowania przepisów na poziomie unijnym i krajowym, wynikających z zastosowania rozporządzenia unijnego nr 1303/2013, które w żaden sposób nie wyłączało stosowania ogólnych zasad wdrożenia przepisów dotyczących wdrożenia EFSI dla RLKS. Projekty o małej lub znikomej skali, w stosunku do tych możliwych do realizacji w ramach osi głównych RPOWP 2014-2020, musiały spełniać dokładnie takie same sztywne warunki proceduralne i prawne. Takie działanie było absolutnie niezrozumiałe po stronie LGD i potencjalnych beneficjentów środków pomocowych, oczekujących pewnego rodzaju preferencji z tytułu realizacji projektów wybieranych w mechanizmie RLKS.

Prowadzone analizy pokazały, że w ocenie niektórych beneficjentów RLKS, procedury wdrożeniowe LGD związane z pozyskaniem środków RPOWP 2014-2020 były stanowczo zbyt skomplikowane i nieprzejrzyste. Kluczowym problemem okazało się praktyczne stosowanie ministerialnych Wytycznych horyzontalnych wydanych na podstawie art. 5 ust. 1 lub art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej⁶⁵. Wytyczne te musiały

⁶⁵ Pośród wytycznych horyzontalnych należy wskazać: Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020;

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

być spełnione w wybranych projektach i stosowane na etapie wdrożeniowym, czego nie stosowano już w projektach finansowanych ze środków PROW 2014-2020. Wywiady z przedstawicielami IZ RPOWP 2014-2020 wskazywały wręcz na „zderzenie się” beneficjentów i LGD z nowymi przepisami - co było utrudnieniem, gdyż LGD miały doświadczenie wyłącznie w zakresie wdrożenia środków PROW.

W badaniach wskazuje się również na nadmierne obciążenia administracyjne⁶⁶ dla beneficjentów⁶⁷, które występują na etapie ubiegania się o środki, realizacji oraz rozliczania projektów. Należą do nich m. in.: przygotowanie wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami, stosowanie prawa zamówień publicznych lub zasady konkurencyjności, obsługa bazy SL, przygotowanie wniosku o płatność wraz z dokumentami do kontroli. Obciążenia te dotyczą każdego z Funduszy, w ramach którego finansowane są operacje RLKS.

Należy jednak wskazać, że problematyczne okazały się przede wszystkim Wytyczne tematyczne ustalone dla środków EFS przez ministra ds. rozwoju regionalnego, obowiązujące w całej Polsce dla projektów współfinansowanych z EFS. IZ RPOWP jest zobowiązana zapisami Programu i Kontraktem Terytorialnym do ich stosowania. Zidentyfikowany w badaniu problem z ich stosowaniem wynikał zapewne z tego, że dla pracowników biura stowarzyszenia było to pierwsze zetknięcie się z takimi przepisami. W efekcie skutkowało to problemami na początkowym etapie wdrażania RLKS.

Z kolei - na etapie realizacji - największym problemem dla beneficjentów należących do III sektora oraz przedsiębiorstw było stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności. Należy wskazać tutaj, że wybór wykonawców był inny dla dotacji z PROW 2014-2020⁶⁸ i inny dla beneficjentów realizujących projekty z RPOWP 2014-2020. Badanie pokazało dodatkowe trudności w formułowaniu zasad wdrożeniowych przez IZ RPOWP 2014-2020 dla LGD w ramach środków EFRR i EFS.

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014 - 2020.

⁶⁶ Nadmierne obciążenia administracyjne rozumiane tutaj jako obowiązki/zadania mogące co prawda stanowić trudność dla beneficjentów, ale jednocześnie konieczne z punktu widzenia wdrażania interwencji zgodnie z przepisami prawa.

⁶⁷ Zob. *Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu w ramach wybranych rajowych i regionalnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020*, Idea, Warszawa 2018.

⁶⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej (Dz. U. poz. 396).

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Problem ten rozwiązano przygotowując, zamiast wytycznych (zastrzeżonych dla MliR), Podręcznik dla podlaskich LGD bazujący na wytycznych MRiRW. Finalnie, czynnik dotyczący stosowania prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności dla projektów EFRR/EFS i konkurencyjnego wyboru wykonawców dla projektów EFRROW nie miał negatywnego wpływu na realizację RLKS⁶⁹.

W trakcie badania zidentyfikowano przypadki sytuacji, kiedy to wymagania stawiane dla operacji RLKS były stanowczo zbyt obszerne i zupełnie nieprzystające do zakresu planowanej operacji. Przykładem takiej sytuacji było chociażby obliczanie złożonego modelu finansowego dla zakupu sprzętu nagłośnieniowego do instytucji kultury - GOK. W celu uzasadnienia racjonalności kosztów sprzętu o wartości kilku tysięcy złotych, Wnioskodawca musiał - poza przygotowaniem analizy przebiegów finansowych na kolejne 5 lat po zakończeniu inwestycji - również dokonać oceny oddziaływania projektu na środowisko, wykorzystując do tego liczący kilkanaście stron specjalnie opracowany na ten cel druk. IZ RPOWP dokonała zmian w tym zakresie, wprowadzając uproszczony załącznik. Wciąż jednak trudnym do spełnienia dla wnioskodawców jest opracowywanie analiz Wykonalności Projektu czy Studium Wykonalności, bądź uproszczonego modelu finansowego. W praktyce problem ten rozwiązany został poprzez zlecenie firmom doradczym opracowywania takich obowiązkowych załączników do wniosku. Działanie stanowi jednak dodatkowe obciążenie administracyjne zarówno dla beneficjenta, jak i dla LGD, które miało za zadanie weryfikację załączników do dokumentacji aplikacyjnej.

Dodatkowym obciążeniem administracyjnym była konieczność dokonania złożonej oceny oddziaływania projektu na cele polityki ochrony środowiska, w tym w zakresie zmiany klimatu. Obowiązkowe było zatem wykazywanie, w jaki sposób w projekcie uwzględniono przedmiotowe cele wpływające na efektywną gospodarkę zasobami, zachowanie różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, odporność na skutki zmiany klimatu. Pamiętając cały czas, że wnioskodawca ubiegał się o wsparcie przykładowo na projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego małej skali, obowiązki te były niezrozumiałe; nie przystające w całej rozciągłości do skali i oddziaływania projektów o małym i lokalnym zakresie.

Brak dostatecznej znajomości wytycznych MliR dla EFS lub ich błędne rozumienie powodowało, że - w pierwszym okresie wdrażania RLKS - projekty EFS wybrane wcześniej przez Radę LGD były w dużej mierze oceniane negatywnie przez UMWP. Problem ten wskazywano w licznych wywiadach z przedstawicielami LGD i IZ RPOWP 2014-2020. Wskazywano to również w badaniach ewaluacyjnych zlecanych przez

⁶⁹ Zob. Załącznik 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020 – *Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

LGD na przełomie roku 2018⁷⁰. Przedstawione wyżej informacje dotyczące zbyt rygorystycznych wymogów względem projektów RLKS (przede wszystkim w ramach EFRR i EFS), wskazują, że zasadnym byłoby zatem rozważenie, wydzielenia katalogu działań/operacji, które - realizowane w ramach RLKS - byłyby rozliczane w sposób uproszczony, bez konieczności zachowania rygoru wytycznych horyzontalnych przeznaczanych dla projektów RPOWP 2014-2020 z osi głównych.

Podsumowanie

W ramach badania stwierdzono, że **mechanizmy tworzenia LGD i składu LGD są trafne i nie powodują żadnych trudności w zakresie realizacji RLKS czy prowadzenia działań na obszarach LSR**. Badanie nie wskazało, żeby wymogi odnoszące się do wyboru LSR i składu Rady LGD stanowiły jakikolwiek problem. Dzięki zapewnieniu obowiązkowego udziału przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego i publicznego możliwe było realne wybranie projektów najlepiej odpowiadających na lokalne wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Również **struktura organizacyjna Grup została oceniona pozytywnie** – najczęściej ma miejsce specjalizacja funduszowa pracowników, co usprawnia realizację LSR. Dzięki realizacji RLKS w formule bezpośredniej LGD mogą dotrzeć ze wsparciem do kolejnych beneficjentów RPOWP 2014-2020, którzy nie złożą wniosków i nie realizowali operacji w osiach głównych. Chodzi przede wszystkim o projekty społeczne finansowane ze środków EFS. Bez inicjatywy i zaangażowania LGD skala takich projektów byłaby o wiele mniejsza. Z drugiej strony, **liczne obciążenia administracyjne po stronie LGD jak i beneficjentów oraz konieczność stosowania przepisów obowiązujących w osiach głównych RPOWP 2014-2020 są czynnikami ograniczającymi realizację LSR**. **Zaleca się, aby w przyszłym okresie programowania podjąć starania - we współpracy z MFiPR - mające na celu wydzielenie na poziomie Umowy Partnerstwa mechanizmu RLKS wraz ze wskazaniem dedykowanych działań, dla których określone zostaną specjalne preferencyjne zapisy, ułatwiające ich wdrożenie w stosunku do pozostałych działań w ramach EFSI.**

II. **Zatrudnienie i kapitał ludzki w LGD⁷¹**

Biura LGD prowadzą swoją działalność w oparciu o statut Stowarzyszenia, uchwały Walnego Zgromadzenia Członków LGD oraz regulamin pracy biura. Regulamin ustala organizację i zasady funkcjonowania biura, ramowy zakres działania i kompetencji biura, porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników. Biura LGD są zarządzane przez Dyrektora

⁷⁰ Por. *Badanie ewaluacyjne wdrożenia Lokalnej Strategii Rozwoju LGD Puszcza Białowieska*, Strefaplust Michał Marciniak, Warszawa 2018, s. 18.

⁷¹ *Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: 13. Czy poziom zatrudnienia i jakość kapitału ludzkiego⁷¹ w analizowanych LGD są wystarczające i umożliwiają sprawną, terminową i prawidłową realizację powierzonych zadań?*

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim

lub Kierownika Biura. W zależności od danego stowarzyszenia pełni on jedynie funkcje zarządcze lub łączy je z odpowiedzialnością za realizowanie działań związanych z wdrażaniem instrumentu RLKS w ramach jednego z Funduszy. Co za tym idzie, niektóre LGD dysponują osobnymi pracownikami specjalizującymi się w danym Funduszu, a w części biur pracownicy łączą kompetencje związane ze znajomością i wdrażaniem kilku Funduszy jednocześnie.

Tabela 4. Struktura organizacyjna biur LGD poddanych analizie szczegółowej

Nazwa grupy	Struktura organizacyjna biura LGD wg regulaminu wewnętrznego
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”	1) Kierownik Biura 2) Samodzielne stanowisko ds. animacji, doradztwa i współpracy 3) Samodzielne stanowisko pracy ds. zarządzania projektami
Stowarzyszenie „Sąsiedzi”	1) Kierownik Biura LGD 2) Specjalista ds. wdrażania LSR 3) Specjalista ds. projektów 4) Specjalista ds. obsługi administracyjno - biurowej
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”	1) Dyrektor Biura 2) Kierownik ds. projektów 3) Specjalista ds. monitoringu i komunikacji 4) Specjalista ds. animacji lokalnej i współpracy 5) Specjalista ds. administracyjnych i doradztwa 6) Asystent Zarządu 7) Specjalista ds. księgowości i płac
Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański	1) Dyrektor Biura 2) Koordynator ds. wdrażania PROW 3) Koordynator ds. wdrażania RPO 4) Specjalista ds. księgowości i płac
Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”	1) Dyrektor Biura/ koordynator EFR 2) zastępca dyrektora biura/ koordynator EFS 3) koordynator PROW 4) Specjalista ds. realizacji zadań z zakresu animacji i funkcjonowania LGD oraz księgowości i płac 5) koordynator projektów współpracy - podczas przygotowania i realizacji projektów współpracy
Lokalna Grupa Działania – Puszcza Knyszyńska	1) Dyrektor Biura 2) Z-ca Dyrektora Biura 3) Specjalista ds. wdrażania LSR (PROW), obsługi administracyjno-biurowej i animacji 4) Specjalista ds. wdrażania LSR (EFRR), obsługi Rady LGD i promocji 5) Specjalista ds. wdrażania LSR (EFS), monitoringu i współpracy

Nazwa grupy	Struktura organizacyjna biur LGD wg regulaminu wewnętrznego
	6) Specjalista ds. finansowych, kadrowych, współpracy i obsługi Rady LGD

Źródło: Opracowanie własne na podstawie regulaminów Biur LGD.

Pracownicy biur LGD mierzą się z wyzwaniem, jakim jest wdrażanie instrumentu realizowanego w ramach kilku Funduszy jednocześnie. Trudnością jest przede wszystkim konieczność znajomości odrębnych wytycznych czy też różne narzędzia służące bieżącej obsłudze (np. generatory wniosków) w ramach każdego z Funduszy.⁷² Z pewnością w lepszej sytuacji znajdują się większe LGD, w których do każdego Funduszu przypisany jest osobny ekspert, a dodatkowo dyrektor biura - który nie jest angażowany jako jeden z ekspertów funduszowych, a funkcjonuje jako osoba zarządzająca - może skupić się na kwestiach koordynacyjnych i nadzorczych.⁷³ Pracownicy biur są wspierani przez członków Rad LGD, którzy pełnią funkcję opiniującą m.in. podczas opracowywania LSR czy oceny wniosków.

Biura analizowanych LGD są wsparciem nie tylko dla wnioskodawców i beneficjentów oraz członków Rad LGD, ale także dla całego organu decyzyjnego - poprzez przygotowywanie odpowiednich dokumentów niezbędnych do właściwego funkcjonowania Grupy. Na biurze spoczywa m.in. odpowiedzialność za bieżące monitorowanie prawidłowości wdrażania LSR, bieżącą analizę obowiązujących przepisów i wytycznych, interpretację stosowania w tym zakresie obowiązujących procedur czy kryteriów dostępu.⁷⁴ Zadania postawione przed pracownikami biur LGD są złożone i wymagają od pracowników posiadania umiejętności analitycznych oraz doskonałej znajomości procesu oceny wniosków.

Wszystkie LGD przewidują udział w szkoleniach zarówno dla pracowników swoich biur jak i członków zarządu oraz członków Rad LGD. Plany szkoleń zostały opracowane na etapie przyjmowania LSR jako ich załącznik. Każda LGD zdecydowała o liczbie szkoleń dla pracowników, jednakże - jak wynika z wywiadów z przedstawicielami LGD oraz członkami Rad LGD - każda zgłoszona, przez pracowników LGD, chęć uczestnictwa w szkoleniu jest rozpatrywana pozytywnie.

⁷² Wywiady z przedstawicielami UMWP.

⁷³ Wywiady z przedstawicielami LGD.

⁷⁴ Na podstawie Sprawozdań z realizacji LSR oraz regulaminów Biur LGD sześciu Grup analizowanych w ramach CS.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Uczestnictwo w szkoleniach pracowników biur oraz członków Rad LGD jest mierzone także wskaźnikami. Wyniki wywiadów pogłębionych z przedstawicielami Grup oraz członkami Rad LGD potwierdzają, że szkolenia były realizowane. Najczęściej dotyczyły one sposobu interpretacji kryteriów, warunków oceny i zapisów konkursowych, ale także kwestii związanych z ochroną danych osobowych zgodnie z RODO.⁷⁵

Z punktu widzenia członków Rad LGD przydatne są wszelkie szkolenia, które pozwolą na szerszą ocenę, bądź szersze spojrzenie na każdy oceniany wniosek. Oznacza to potrzebę organizacji szkoleń nie tylko z kwestii interpretacji kryteriów lub warunków oceny, ale także m.in. poszerzających wiedzę w zakresie budownictwa czy innowacyjności – w zależności od tematyki konkursu.⁷⁶ Poza typowymi szkoleniami, pomocne mogłyby okazać się wyjazdy studyjne w obrębie własnego LGD, ale też do innych Grup. Wyjazdy takie miałyby na celu poznanie w pierwszej kolejności specyfiki poszczególnych gmin w obrębie własnej Grupy, co pozwoli na lepsze zrozumienie potrzeb lokalnych. Wyjazdy do innych LGD przyczyniłyby się natomiast do poznania dobrych praktyk stosowanych w innych Grupach lub gminach.⁷⁷

Przedstawiciele Rad LGD wskazywali na potrzebę większej aktywizacji członków Stowarzyszenia. Z drugiej jednak strony, pracownicy biur najbardziej obciążonych LGD lub posiadających najmniejszą liczbę pracowników nie są w stanie zintensyfikować działań animacyjnych. Wynika to z konieczności zajmowania się bieżącymi sprawami związanymi z realizacją projektów i wdrażaniem LSR, tworzeniem dokumentacji, której - jak przyznają pracownicy biur i członkowie Rad LGD - jest bardzo dużo. Nadmierne obciążenie pracą pracowników biur LGD, związaną z przygotowaniem właściwej dokumentacji projektowej, zauważają także beneficjenci. Pracownicy biur LGD, pracujący na kilka części etatu jednocześnie, odczuwają najczęściej braki kadrowe w trakcie naborów wniosków.⁷⁸

Wnioski z wywiadów z członkami badanych Rad LGD pozwalają stwierdzić, że nie mają oni zastrzeżeń do pracy biur LGD. Zdecydowana większość członków Rad LGD docenia pracę biur, podkreśla wsparcie jakie uzyskuje od pracowników oraz potwierdza, że w większości dysponują oni dużą wiedzą, nabytą m.in. dzięki wdrażaniu mechanizmu w kolejnym już okresie programowania.⁷⁹ Potencjał pracowników biur LGD został oceniony bardzo dobrze również przez beneficjentów, którzy wzięli udział w badaniu ilościowym oraz w wywiadach telefonicznych. Aż 95,8%⁸⁰ beneficjentów, którzy wypełnili ankietę oceniło, że pracownicy biur LGD

⁷⁵ Wywiady z członkami Rad LGD.

⁷⁶ Wywiady z członkami Rad LGD.

⁷⁷ Wywiady z członkami Rad LGD.

⁷⁸ Wywiady TDI z beneficjentami.

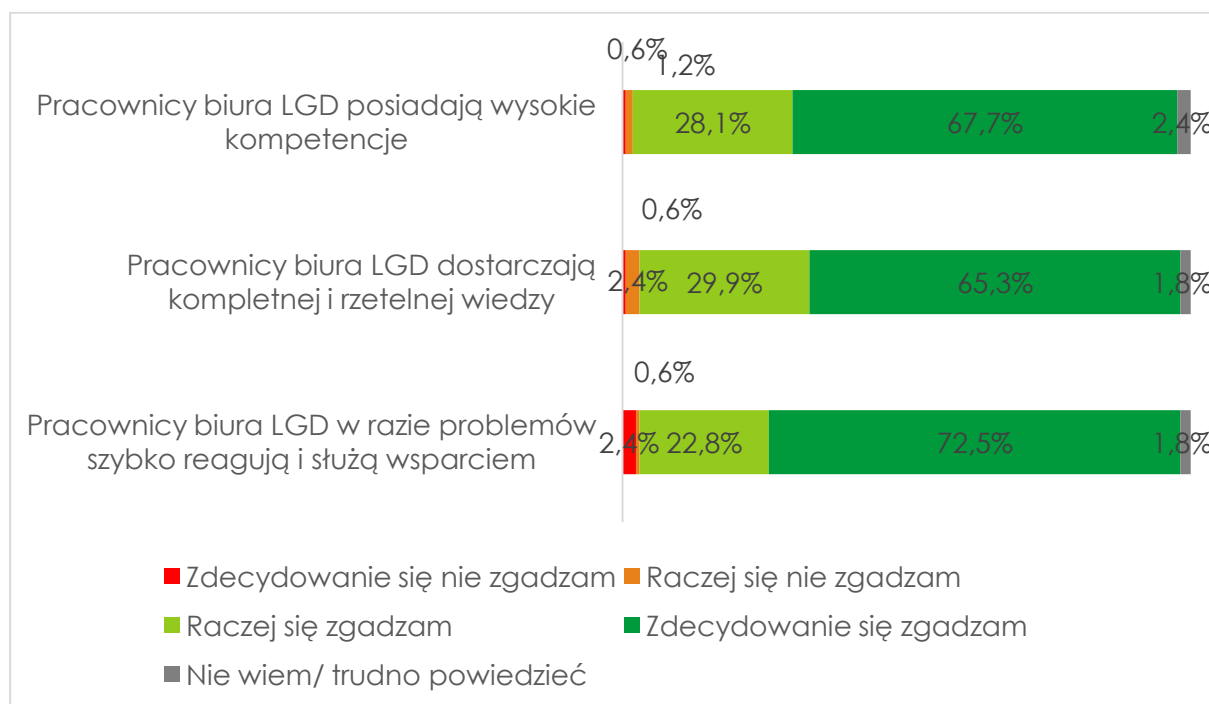
⁷⁹ Wywiady z członkami Rad LGD.

⁸⁰ Suma odpowiedzi „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

posiadają wysokie kompetencje, a 95,2%⁸¹ było zdania, że dostarczają oni rzetelnej i kompetentnej wiedzy. Równie dobrze beneficjenci ocenili gotowość pracowników LGD do pomocy – wg 95,3%⁸² badanych, pracownicy LGD w razie problemów szybko reagują i służą wsparciem. Pozytywną ocenę pracy biur LGD potwierdziły także wywiady pogłębione z beneficjentami. Rozmówcy podkreślali zadowolenie z kontaktów z pracownikami biur LGD, ich pozytywne nastawienie oraz chęć pomocy beneficjentom. Nie było też większych zastrzeżeń do kompetencji pracowników. Wskazywano jedynie na zdarzające się przypadki niepewności pracowników co do tego, które wydatki w projekcie są/nie są kwalifikowalne oraz tego czy oby na pewno projekt jest zgodny w pełni z celami LSR. W ocenie beneficjentów, wszelkie pojawiające się wątpliwości, udawano się rozstrzygnąć dzięki pomocy przedstawicieli UMWP.⁸³

Rysunek 8. Ocena potencjału pracowników biur LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=167. Odpowiedź na pytanie: Prosimy o ocenę funkcjonowania LGD w następujących aspektach: Pracownicy biura LGD posiadają wysokie kompetencje. Pracownicy biura LGD dostarczają kompletnej i rzetelnej wiedzy. Pracownicy biura LGD w razie problemów szybko reagują i służą wsparciem.

Równie pozytywnie swoje zaangażowanie ocenili pracownicy biur LGD, którzy wzięli udział w wywiadach pogłębionych. Wskazywali oni, że duże spiętrzenie obowiązków

⁸¹ Suma odpowiedzi „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”.

⁸² Suma odpowiedzi „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”.

⁸³ Wywiady TDI z beneficjentami.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

następuje w trakcie naborów. To właśnie przed terminem składania wniosków o dofinansowanie, potencjalni beneficjenci najchętniej korzystają z wiedzy pracowników biur - biorąc udział w szkoleniach lub w doradztwie. Doradztwo przebiega najczęściej w formie spotkań indywidualnych oraz rozmów telefonicznych.⁸⁴ Część LGD wprowadziło możliwość oceny doradztwa poprzez wypełnienie ankiety. Wyniki ankiet przeprowadzanych po doradztwie⁸⁵ oraz informacje ze sprawozdań z realizacji LSR⁸⁶ potwierdzają wysokie zadowolenie z przeprowadzonego doradztwa i ogólnej pracy biur LGD. Pozytywną ocenę jakości usług świadczonych przez pracowników LGD na rzecz potencjalnych beneficjentów, w ramach wdrażania LSR, potwierdzają również osiągnięte wartości dla założonego wskaźnika dotyczącego jakości obsługi⁸⁷. Beneficjenci uczestniczący w warsztatach oraz w wywiadach telefonicznych podkreślali, iż dobrą praktyką jest konieczność wcześniejszego umówienia się na doradztwo. Gwarantuje to przyjęcie wnioskodawcy w umówionym terminie oraz zapewnienie odpowiedniego czasu, bez obaw o przerwanie spotkania bieżącymi obowiązkami - co przekłada się na dużą szczegółowość przeprowadzonego doradztwa.^{88,89} Jak wynika z podsumowania udzielonego doradztwa w LGD Tygiel Doliny Bugu, większość beneficjentów składających wnioski do LGD korzystała z doradztwa, co przełożyło się na jakość aplikacji.⁹⁰ Równie wyraźny pozytywny wpływ doradztwa udzielonego w LGD na

⁸⁴ Wywiady z przedstawicielami LGD.

⁸⁵ Na podstawie: *Raport z jakości i efektywności świadczonego doradztwa pracowników biura Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu” z roku 2018, Badanie satysfakcji wnioskodawców Lokalnej Grupy Działania – Fundusz Biebrzański na temat świadczonej pomocy na etapie przygotowania, wdrażania i rozliczania projektów. RAPORT Z BADAŃ – edycja 2018, Analiza zebranych ankiet w ramach działań animacyjnych oraz informacyjno-promocyjnych za rok 2018. Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”.*

⁸⁶ Na podstawie Sprawozdań z realizacji LSR za rok 2018 sześciu LGD analizowanych w ramach CS.

⁸⁷ Na podstawie zestawienia wartości osiągniętych wskaźników przekazanego przez UMWP, stan na dzień 08.08.2019 r.

⁸⁸ Wywiady TDI z beneficjentami.

⁸⁹ Na podstawie: *Raport z jakości i efektywności świadczonego doradztwa pracowników biura Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu” z roku 2018, Badanie satysfakcji wnioskodawców Lokalnej Grupy Działania – Fundusz Biebrzański na temat świadczonej pomocy na etapie przygotowania, wdrażania i rozliczania projektów. RAPORT Z BADAŃ – edycja 2018, Analiza zebranych ankiet w ramach działań animacyjnych oraz informacyjno-promocyjnych za rok 2018. Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”.*

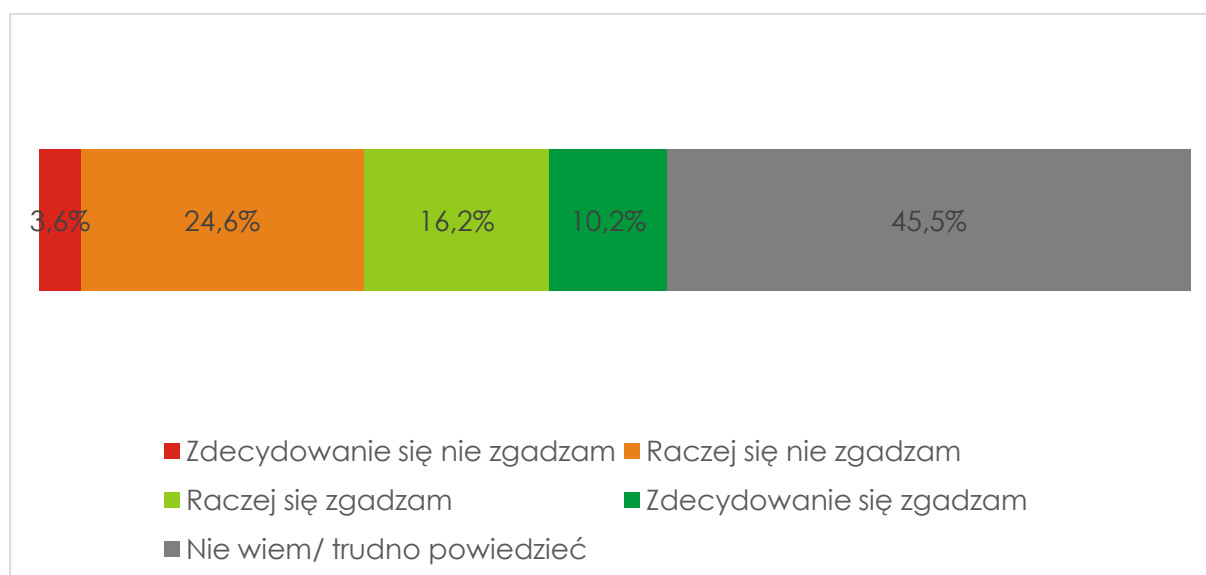
⁹⁰ Sprawozdanie z realizacji LSR za rok 2018 Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

możliwość poprawnego przygotowania dokumentów aplikacyjnych wskazano w LGD „Kanał Augustowski”.⁹¹

Duża część badanych beneficjentów miała problem z oceną stanu zatrudnienia w biurach LGD – aż 45,5% badanych nie było w stanie jednoznacznie ocenić czy liczba pracowników zatrudniona w LGD jest wystarczająca. Pozostali badani podzielili przeciwstawne opinie prawie po połowie: 28,2%⁹² beneficjentów było zdania, że biura zatrudniają wystarczającą liczbę osób; natomiast 26,4%⁹³ sądziło, że stan zatrudnienia w biurach LGD powinien zostać zwiększony. Sami pracownicy biur tych LGD, które zatrudniają większą liczbę osób, w większości byli zdania, że przy obecnym składzie osobowym są w stanie podołać powierzonym obowiązkom. Natomiast LGD z mniejszą liczbą osób wskazywały na pewne utrudnienia w postaci konieczności połączenia zadań zarządczych lub koordynacyjnych z pełnieniem obowiązków eksperckich w zakresie któregoś z Funduszy.⁹⁴

Rysunek 9. Ocena poziomu zatrudnienia w biurach LGD: zatrudnionych jest za mało osób



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=167. Odpowiedź na pytanie: Prosimy o ocenę funkcjonowania LGD w następujących aspektach: W biurze LGD jest zatrudnionych za mało osób.

Przykładem LGD mogącej poszczycić się pracownikami z wysokimi kompetencjami, które wpływają pozytywnie na skuteczne wdrażanie RLKS jest Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”. Poza realizacją projektów w ramach

⁹¹ Sprawozdanie z realizacji LSR za rok 2018 Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”.

⁹² Suma odpowiedzi „raczej się nie zgadzam” i „zdecydowanie się nie zgadzam”.

⁹³ Suma odpowiedzi „raczej się zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”.

⁹⁴ Wywiady z przedstawicielami LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wielu Funduszy, dodatkowo jest grupą międzywojewódzką. LGD Tygiel Doliny Bugu przeprowadziło działania wspierające efektywne wdrażanie LSR, m.in. liczne działania informacyjno-komunikacyjne mające na celu informowanie o realizacji LSR poprzez wspieranie pomysłów projektowych wnioskodawców, a także zorganizowało spotkania i warsztaty, które przyczyniły się do większego zaangażowania grup defaworyzowanych określonych w LSR do korzystania ze wsparcia w ramach Strategii. Wszystkie te aktywności przyczyniły się do zbudowania przyjaznego wizerunku LGD, jako instytucji wspierającej rozwój lokalny – co pozwala twierdzić, że Grupa może być przykładem dobrych praktyk w zakresie animacji lokalnej.⁹⁵

Pracownicy biur LGD podkreślali, że występują określone momenty nagromadzenia pracy, przede wszystkim ma to miejsce w trakcie naborów. Potwierdzili to w wywiadach przedstawiciele Rad LGD. Są to momenty, w których najmniejsze LGD szczególnie odczuwają brak dodatkowych pracowników, jednak pewne czynniki (głównie finansowe) uniemożliwiają ich pozyskanie. Wdrażanie RLKS wymaga od pracowników posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu wdrażanych programów. Brak dodatkowych środków finansowych utrudnia jednak zatrudnianie, w okresach naborów, pracowników tymczasowych o odpowiednio wysokich kompetencjach. Szczególnym przykładem LGD, borykającego się z utrudnieniami w funkcjonowaniu biura, jest Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”. Stowarzyszenie, w wyniku omyłki podczas zatwierdzania LSR, dysponuje jedynie połową kwoty właściwej na funkcjonowanie biura LGD. Aktywna działalność biura w dużej mierze ograniczona jest przez pracochłonny i zbiurokratyzowany system naboru i oceny wniosków - co przekłada się na aktywność członków biura w ramach innych działań, np. animacji lokalnej. Poza czasochłonnymi zadaniami związanymi z naborami, pracownicy sygnalizują problemy z interpretacją niektórych przepisów - co wpływa na zwiększenie poziomu niepewności i problemy w sprawnym funkcjonowaniu biura.⁹⁶ Problem związany z brakiem czasu lub zasobów, niezbędnych do wypełniania roli podmiotu dbającego o wysoki poziom animacji lokalnej, dotyka w pewnym stopniu wszystkie Grupy. Wpływa na to wysoki poziom zbiurokratyzowania procesu wdrażania LSR w ramach RLKS.⁹⁷

Na problemy wynikające z różnej interpretacji warunków oceny przez pracowników LGD oraz UMWP wskazywali także przedstawiciele pozostałych biur oraz członkowie Rad LGD. Często zdarzają się przypadki, że wniosek, który został oceniony

⁹⁵ Raport ewaluacja bieżąca (on-going) za okres 2016-2018 wdrażania LSR Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania-Tygiel Doliny Bugu”, Wyniki badań w ramach prowadzonego monitoringu: 2016-2018 r., Drohiczyn, 29 marca 2019 r.

⁹⁶ Na podstawie: Sprawozdanie z realizacji LSR za rok 2018 Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”.

⁹⁷ Wywiady TDI z beneficjentami, z przedstawicielami LGD z członkami Rad LGD.

pozytywnie przez LGD zostawał odrzucony przez UMWP. W związku z różną interpretacją warunków oceny, do biur LGD często kierowane są pytania o powód odrzucenia danego WoD przez UMWP, w sytuacji gdy przeszedł on ocenę w LGD.⁹⁸ Z drugiej strony, przedstawiciele UMWP wskazują na problem związany z niedostatecznie skutecznym procesem weryfikacji wniosków na poziomie biura LGD, czego efektem jest kierowanie do oceny przez członków Rady LGD, a później wybór projektów niewpisujących się w cele LSR/Programów. Może to być związane nie tyle z niskimi kompetencjami do oceny wniosków w LGD, co ze złożonym charakterem funkcjonowania LGD w lokalnej społeczności. Wnioskodawcy, beneficjenci i pracownicy czy członkowie Rad LGD pozostają często w bliskich relacjach towarzyskich, wynikających z wzajemnego funkcjonowania w określonej i niewielkiej społeczności lokalnej oraz nawiązywanych kontaktów poza formalnymi ścieżkami.⁹⁹ Trudność, związana z negatywną oceną wniosków przez LGD, może wynikać właśnie z obawy przed niezrozumieniem powodów odrzucenia wniosku po stronie wnioskodawców. W związku z tym, wniosek może być zatwierdzany do dalszej oceny i/lub wybierany do wsparcia, ponieważ przedstawiciele LGD są świadomi, że przejdzie on jeszcze weryfikację w UMWP.¹⁰⁰ Różnice w interpretacji warunków udzielania wsparcia wpływają na sprawne zatwierdzanie projektów do dofinansowania. Zarówno przedstawiciele biur jak i członkowie Rad LGD wskazywali na powstawanie zjawiska „wąskiego gardła” podczas zatwierdzania WoD w UMWP. Powoduje to czasami odpływanie wnioskodawców, którzy z dużym opóźnieniem otrzymują uwagi do złożonych WoD lub - z uwagi na zbyt dużą zwłokę – rezygnują z realizacji, uznając, że złożone projekty okazują się niemożliwe do zrealizowania w kształcie przewidzianym na etapie tworzenia wniosku.¹⁰¹ **Usprawnienie pracy departamentów UMWP odpowiedzialnych za wdrażanie RLKS i zatwierdzanie WoD będzie utrudnione, jeżeli na poziomie LGD nie będą odrzucane wnioski nie spełniające kryteriów lub nie wpisujące się w założone cele.** Aby było to możliwe **potrzebna jest jednak jednolita interpretacja warunków oceny – zarówno na poziomie UMWP jak i pracowników LGD weryfikujących dokumentację konkursową.** Jedną z możliwości zwiększenia spójności i przyjęcia jednolitego systemu weryfikacji byłyby spotkania w formie warsztatów z pracownikami UMWP zajmującymi się oceną projektów oraz pracownikami biur i Rad LGD, podczas których wypracowywane byłyby właściwe i tożsame sposoby weryfikacji wniosków. Innym rozwiązaniem byłaby kontynuacja szkoleń lub spotkań roboczych realizowanych przez przedstawicieli UMWP zajmujących się weryfikacją wniosków. Podczas takich spotkań/szkoleń przedstawiciele Urzędu nakreśliliby najbardziej newralgiczne elementy procesu weryfikacji i oceny i/lub szczegółowo omówili powody

⁹⁸ Wywiady z przedstawicielami LGD.

⁹⁹ Wywiady z przedstawicielami UMWP.

¹⁰⁰ Wywiady z przedstawicielami LGD.

¹⁰¹ Wywiady z członkami Rad LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

przyznanych ocen, zawartych w - przekazywanych do LGD - Kartach ocen poszczególnych projektów. Efektem szkoleń miałyby być - w przypadku członków Rad LGD - wiedza, na które elementy wniosku z danej dziedziny czy Funduszu zwracać szczególną uwagę¹⁰², natomiast w przypadku pracowników biur LGD - omówienie kwestii problemowych na etapie weryfikacji wpisywania się projektu w cele LSR lub innych zagadnień, w zależności od bieżących potrzeb. W przypadku wprowadzania zmian w ocenie na etapie UMWP (np. w wyniku zmian w przepisach/zaleceniach), informacja do LGD powinna być przekazywana na bieżąco, aby w jak największym stopniu ograniczyć ryzyko odrzucenia przez UMWP kolejnych wniosków, uprzednio przyjętych przez LGD.

Większość badanych LGD zatrudnia pracowników z długim stażem we wdrażaniu elementów inicjatywy Leader, zatem - posiadając doświadczenia z perspektywy 2007-2013 - posiadali oni wiedzę ułatwiającą wdrażanie instrumentu RLKS w obecnej perspektywie finansowej. Wpływa to także na ich pewność i gotowość do podjęcia zobowiązań wynikających z wdrażania instrumentu RLKS w nowej perspektywie finansowej. Obawy jakie towarzyszą LGD w związku z wejściem w nowy okres programowania są związane z brakiem dostatecznych informacji o tym, jaki kształt przyjmą procedury związane z wdrażaniem RLKS – czy zastosowane będą wypracowane do tej pory mechanizmy, czy wprowadzone zostaną istotne (jakie?) zmiany. Należy jednak podkreślić, że doświadczenie jakie zdobyli pracownicy podlaskich LGD w trakcie wdrażania RLKS w formule wielofunduszowej, może okazać się bardzo przydatne innym IZ RPO, które chciałyby wprowadzić instrument RLKS do swoich programów.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają pozytywnie ocenić kompetencje pracowników biur analizowanych LGD. Należy jednak mieć na uwadze, że bieżące zmiany w prawodawstwie i wytycznych zmuszają pracowników do ciągłego doszkalania się w zakresie obowiązujących zapisów. Szkolenia są tym bardziej zasadne w przypadku dużej rotacji kadr wśród pracowników niektórych LGD. **Zalecane jest zatem kontynuowanie organizacji szkoleń dla pracowników biur LGD oraz członków Rad LGD, m.in. w zakresie: interpretacji warunków oceny, bieżących zmian prawnych wpływających na wdrażanie LSR oraz innych kwestii, uznanych za istotne z punktu widzenia bieżących potrzeb LGD.**

Zarówno badani wnioskodawcy jak i przedstawiciele UMWP zapewnili o terminowości wykonywanych obowiązków przez pracowników analizowanych LGD. **Poziom prawidłowości realizacji powierzonych zadań jest jednak zróżnicowany. Wpływają na to takie czynniki jak: rotacja kadr; przebywanie doświadczonych pracowników na dłuższych zwolnieniach lub urlopach**

¹⁰² Wywiady z członkami Rad LGD.

rodzicielskich; trudności w pozyskaniu kompetentnych pracowników na zastępstwo np. ze względu na niemożność spełniania oczekiwań płacowych kandydatów; konieczność pogodzenia obowiązków zarządczych z obowiązkami związanymi z realizacją RLKS w ramach danego Funduszu. Każdy LGD wypracował swój mechanizm działania, który pozwala mu na sprawne i terminowe wdrażanie LSR. LGD przykładają uwagę także do poprawności prowadzonych działań, jednak stały nadzór ze strony UMWP jest potrzebny, ponieważ nadal występują różnice między LGD w prawidłowości realizacji powierzonych im zadań.

Realizacja projektów w ramach RLKS – przy współudziale LGD – jest czynnikiem zachęcającym do składania wniosków o dofinansowanie tych wnioskodawców, którzy do tej pory nie korzystali ze środków unijnych. Podkreślić należy także to, że pracownicy biur LGD są istotnym wsparciem dla wnioskodawców – dostarczają im praktycznych informacji nt. realizacji koniecznych formalności, nierzadko wspomagają ich także w przygotowaniu potrzebnych dokumentów. Dzięki LGD, wnioskodawcy zyskują możliwość doszkolenia się i uzyskania doradztwa. Dodatkowo, **lokalny charakter całego przedsięwzięcia oraz stałe wsparcie biur LGD wpływa na większe poczucie bezpieczeństwa wnioskodawców w sytuacji pojawiania się trudności/problemów związanych z realizacją projektów. Wdrażanie mechanizmu RLKS na poziomie lokalnym skraca również dystans w kontaktach wnioskodawców z LGD i ułatwia przedstawicielom LGD dotarcie do potencjalnych wnioskodawców, co w konsekwencji zwiększa aktywność członków lokalnej społeczności.**

III. Mechanizmy opracowywania lokalnych kryteriów wyboru projektów¹⁰³

Obowiązkowym elementem LSR, który podlegał ocenie podczas konkursu na wybór LSR, był *Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru*. W ramach tego rozdziału LGD miały przedstawić m.in. sposób ustanawiania i zmiany kryteriów wyboru, zgodnie z wymogami określonymi dla programów, w ramach których planowane jest finansowanie LSR - z uwzględnieniem powiązania kryteriów wyboru z diagnozą obszaru, celami i wskaźnikami.¹⁰⁴ Zgodnie z kryteriami oceny LSR¹⁰⁵, oceniano poprawność metodologiczną kryteriów i zasady ich ustalania/zmiany. W ramach tego kryterium analizowano czy:

- Kryteria są ustalone zgodnie z wymogami określonymi w programach/przepisach dla poszczególnych EFSI,

¹⁰³ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **3;11**. Jak należy ocenić trafność mechanizmów (procedur) opracowywania lokalnych kryteriów wyboru (na ile przyjęte rozwiązania zapewniają trafność interwencji i umożliwiają wybór skutecznych projektów)?

¹⁰⁴ Załącznik nr 3 do Regulaminu konkursu na wybór LSR „Struktura i wymagania dotyczące LSR”.

¹⁰⁵ Załącznik nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR „Kryteria wyboru LSR”.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- Kryteria posiadają metodologię wyliczenia oraz są mierzalne, albo zawierają szczegółowy opis wyjaśniający sposób oceny wskazujący wymagania konieczne do spełnienia danego kryterium, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych,
- Kryteria posiadają dodatkowe opisy/definicje, a sposób przyznawania wag nie budzi wątpliwości,
- Zasady ustalania lub zmiany kryteriów są przejrzyste,
- Zasady tworzenia i zmiany kryteriów są konsultowane ze społecznością lokalną.

Analiza zapisów LSR wskazuje, że lokalne kryteria wyboru operacji przyjęte zostały na podstawie analizy wniosków płynących z konsultacji społecznych w ramach tworzenia LSR oraz wynikały z diagnozy obszaru i uwarunkowań prawnych wdrożenia LSR w okresie programowania 2014-2020 (w tym rozporządzeń, wytycznych i ustaw dotyczących zarówno samego RLKS, jak i poszczególnych EFSI). W Strategiach podkreśla się adekwatność lokalnych kryteriów wyboru względem przeprowadzonych diagnoz obszarów LSR. Przygotowanie kryteriów powierzono najczęściej zespołom roboczym ds. opracowywania strategii, które składały się z: pracowników biur LGD, członków Zarządów i członków LGD. Wyniki prac tych zespołów były poddawane konsultacjom społecznym, które uwzględniały najczęściej różne techniki partycypacji społecznej. W pierwszej kolejności wyniki przedstawiane były na walnych zebraniach członków LGD oraz udostępniane do konsultacji na stronach internetowych LGD. Nierzadko stosowano także bardziej złożone techniki partycypacji, w postaci spotkań warsztatowych, grup fokusowych, ankiet, spotkań z przedstawicielami różnych interesariuszy (np. JST). Głównym celem opracowania kryteriów wyboru operacji we współpracy z lokalną społecznością było określenie, jakie typy operacji oraz z jakiego zakresu powinny być szczególnie premiowane w ramach przyznawanego wsparcia. Dzięki takiemu podejściu, odpowiednio dobrane procedury i kryteria umożliwić miały wybór operacji, których realizacja przełoży się bezpośrednio na osiąganie zawartych w strategiach celów i wskaźników. Kryteria przygotowywano w podziale na poszczególne cele, uwzględniając jednocześnie kryteria dla operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD oraz dla projektów grantowych. Warto także podkreślić, że adekwatność kryteriów do diagnozy oraz stopień, w jakim kryteria przyczyniają się do osiągania celów i wskaźników LSR (poprzez premiowanie określonych typów operacji), były jednym z kryteriów wyboru LSR.

Wraz z kryteriami wyboru operacji przygotowano także procedury zmiany kryteriów¹⁰⁶. W procedurach tych uwzględniono powiązania kryteriów wyboru z diagnozą obszaru, celami i wskaźnikami LSR. W dokumencie tym określono także

¹⁰⁶ Procedury ustalania lub zmiany lokalnych kryteriów wyboru operacji.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

zasady prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie zmiany kryteriów. Zgodnie z procedurami, inicjatywę zmian w lokalnych kryteriach posiadają: grupa minimum 3 członków Rady LGD, Zarząd, Komisja Rewizyjna, grupa minimum dziesięciu członków zwyczajnych LGD. Każdorazowo wniosek o zmianę lokalnych kryteriów wyboru musi zawierać: oznaczenie działania, w ramach którego zmienia się lokalne kryteria wyboru; nazwę aktualizowanego, likwidowanego kryterium lub nowego kryterium; maksymalną liczbę punktów przyznawanych za to kryterium; możliwości wyboru odpowiedzi wraz z odpowiadającą im punktacją. W części LGD, w procedurach zapisano także, że wniosek taki podlega jeszcze zaopiniowaniu przez Radę LGD (wyjątkiem jest sytuacja, gdy zmiana kryteriów wynika ze zmiany przepisów prawnych).

Zgodnie z opisanymi w LSR (lub załącznikach do LSR) procedurami, wniosek o ustalenie lub zmianę kryteriów jest poddawany konsultacjom społecznym z mieszkańcami obszaru LGD - za pośrednictwem przynajmniej strony internetowej LGD. Konsultacje takie, jak pokazała analiza procedur, mogą trwać od 1 do 2 tygodni. Są jednakże przykłady LGD, gdzie w ramach zmiany kryteriów wyboru organizuje się także co najmniej jedno spotkanie konsultacyjne z mieszkańcami obszaru, którego celem jest prezentacja projektu zmiany lokalnych kryteriów wyboru operacji oraz dyskusja. Po konsultacjach społecznych sporządzane jest sprawozdanie z konsultacji i publikowane na stronie internetowej LGD. W sprawozdaniu znajduje się opis przeprowadzonych konsultacji społecznych, wykaz podmiotów uczestniczących w konsultacjach, główne wnioski zgłoszone podczas konsultacji i odniesienie się do nich przez LGD. Zmian w lokalnych kryteriach każdorazowo dokonuje właściwy organ LGD zgodnie ze Statutem (Zarząd LGD). Zatwierdzona lista kryteriów uwzględniająca zmiany jest publikowana każdorazowo na stronie internetowej LGD.

Powyższe procedury ustalania i zmiany kryteriów wyboru operacji można uznać za prawidłowe i trafne. Uwzględniają one na każdym etapie przepisy prawne, cele i potrzeby wyrażone w LSR oraz opinie zainteresowanych interesariuszy, w tym mieszkańców. Dodatkowo, pozytywnie należy ocenić to, że podczas prowadzonych corocznie warsztatów refleksyjnych (ewaluacji wewnętrznej LGD), kryteria wyboru operacji są jednym z omawianych zagadnień. Uczestnicy warsztatów dyskutują o tym: *W jakim stopniu stosowane kryteria wyboru projektów spełniają swoją rolę? Czy kryteria są jednoznaczne, obiektywne, czy pozwalają wybrać najlepsze wnioski? Czy wnioskodawcy zgłaszają wątpliwości odnośnie kryteriów, a jeśli tak - jakie? Co można zrobić, żeby poprawić katalog kryteriów?* Tego typu dyskusje z udziałem m.in.: członków LGD, członków Zarządu, członków Rad LGD, członków organów kontroli wewnętrznej LGD, pracowników LGD oraz innych interesariuszy wydają się bardzo dobrym narzędziem cyklicznej oceny stosowania w praktyce kryteriów wyboru operacji oraz proponowania zmian w tym zakresie. We wnioskach z prowadzonych ewaluacji wewnętrznych, LGD często przywołują dane o relatywnie małej liczbie

protestów, jakie wpływają od oceny członków Rad LGD, co ich zdaniem dowodzi trafności i obiektywności stosowanych kryteriów. W sprawozdaniach z realizacji LSR przywoływane są także wyniki badań ankietowych z wnioskodawcami, które również potwierdzają tego typu oceny.

Mimo przeważających ocen pozytywnych, w opinii niektórych przedstawicieli LGD, skonstruowane procedury ustalania i zmiany kryteriów są jednak trudne do zastosowania w praktyce – procesy te trwają relatywnie długo i angażują wiele grup interesariuszy (łącznie z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi UMWP). Zdaniem zaś niektórych członków Rad LGD¹⁰⁷, czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość ustalanych kryteriów jest to, że w dalszym ciągu niewiele osób angażuje się w ich komentowanie na etapie prowadzonych konsultacji społecznych. Z tego też względu wydaje się, że **same LGD powinny stosować bardziej zaawansowane (niż tylko publikacja informacji na stronach www) techniki (spotkania, warsztaty, grupy fokusowe, metody delfickie) angażujące mieszkańców, a przede wszystkim członków LGD, w szerokie konsultowanie proponowanych kryteriów oraz zmian w tym zakresie.**

By jednak w pełni ocenić wpływ tych procedur oraz samych kryteriów, które są ich wynikiem, na realizację założeń interwencji oraz wybór skutecznych projektów, zwrócono uwagę na to, jak kryteria te działają w praktyce i jak są oceniane przez różnych interesariuszy. Przede wszystkim warto podkreślić, że w każdym z LSR założono grupę kryteriów premiujących, których celem jest właśnie kształtowanie typów i zakresów realizowanych projektów, w największym stopniu wpisujących się w założenia i cele poszczególnych LSR. Nierzadko kryteria premiujące sformułowane w podziale na poszczególne Fundusze. Przykładowo na obszarze jednego z analizowanych, w ramach podejścia *case study*, LSR

- kryteria dla EFRROW premiują: korzystanie z doradztwa LGD, wpływ operacji na poprawę atrakcyjności turystycznej obszaru LGD, innowacyjność, oddziaływanie na grupę defaworyzowaną zidentyfikowaną w LSR, komplementarność projektów z innymi projektami, zintegrowanie, tworzenie dodatkowych nowych miejsc pracy oraz realizację operacji w miejscowościach zamieszkałych przez mniej niż 5 tys. mieszkańców;
- kryteria dla EFRR premiują: realizację operacji przez partnerów społecznych i organizacje pozarządowe, korzystanie z doradztwa LGD, wpływ na poprawę atrakcyjności turystycznej obszaru LGD, oddziaływanie operacji na grupę defaworyzowaną w LSR, wysokość wkładu własnego wnioskodawcy, komplementarność projektu z innymi projektami, zintegrowanie oraz realizację poprzez operacje celów RPOWP 2014-2020;

¹⁰⁷ Wywiady z członkami Rad LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

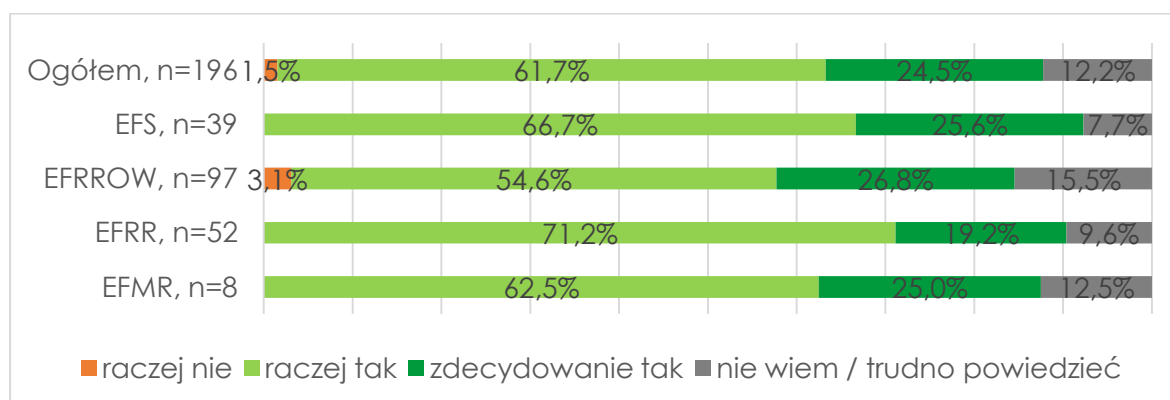
- ➔ kryteria dla EFS premiuja: realizację operacji przez partnerów społecznych i organizacje pozarządowe, korzystanie z doradztwa LGD, oddziaływanie operacji na grupę defaworyzowaną w LSR, wysokość wkładu własnego wnioskodawcy, zintegrowanie oraz powstawanie dodatkowych nowych miejsc pracy.

Ocena kryteriów premiujących nie jest jednoznaczna. Z jednej strony część badanych przedstawicieli UMWP oraz LGD (w tym Rad LGD) wskazują na pozytywne efekty stosowania takich kryteriów – w ich ocenie wpływają one przede wszystkim na jakość projektów, pozwalają osobom oceniającym na wykorzystanie posiadanej wiedzy i faktyczne docenienie wartościowych pomysłów. Z drugiej strony, kryteria te (przede wszystkim dotyczące innowacyjności, wpływu na środowisko, wpływu na grupy defaworyzowane, itp. kryteria miękkie/opisowe/jakościowe) nie do końca są jednoznaczne, cechują je także problemy z mierzalnością. Przedstawiciele LGD wskazują, że to właśnie takich kryteriów najczęściej dotyczą protesty od wyników oceny ze strony wnioskodawców oraz są to te kryteria, wobec których UMWP formułuje najwięcej zastrzeżeń (na etapie akceptacji zmian w kryteriach oraz na etapie weryfikacji wniosków).

W ocenie przedstawicieli UMWP, kryteria w dalszym ciągu wymagają poprawy, podobnie jak podejście do ich weryfikowania przez pracowników LGD oraz członków Rad LGD. Wynika to przede wszystkim z tego, że LGD w dalszym ciągu wybierają do wsparcia operacje niezgodne z założeniami poszczególnych Funduszy. Z drugiej jednak strony mankament ten pośrednio ograniczony jest właśnie przez możliwość (co prawda to dość czasochłonny proces) zmiany kryteriów w przypadku, gdy identyfikuje się takie kryteria problemowe. Być może zachodząca ewolucja kryteriów (w połączeniu z tym, że kryteria były jednym z elementów oceny na etapie wyboru LSR, co pośrednio już gwarantowało wysoką ich jakość) jest wyjaśnieniem relatywnie pozytywnych ocen samych beneficjentów na temat stosowanych kryteriów wyboru. Jak widać na rysunku poniżej, 86,2%¹⁰⁸ badanych uważa, że stosowane kryteria wyboru pozwalają na selekcję projektów i wybór tych, które są najlepsze. Najczęściej pozytywne oceny w tym zakresie przejawiają beneficjenci EFS (92,3% odpowiedzi). Rozkład odpowiedzi w tym aspekcie jest istotny statystycznie tylko w podziale na status projektu (zakończony vs. niezakończony) – beneficjenci, których operacje zostały zakończone istotnie rzadziej wskazywali odpowiedź „zdecydowanie tak”, a jednocześnie istotnie częściej nie potrafili wybrać żadnej odpowiedzi (wskazując „nie wiem/trudno powiedzieć”).

¹⁰⁸ Suma odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak”.

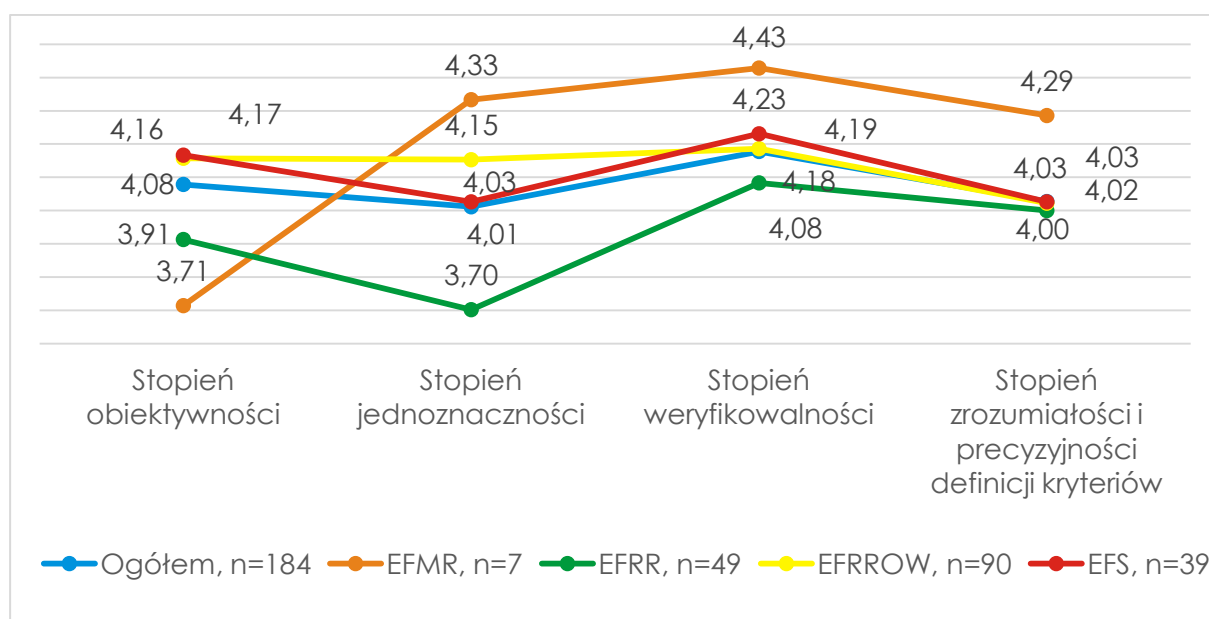
Rysunek 10. Wpływ kryteriów na wybór operacji wysokiej jakości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy Państwa zdaniem przyjęte kryteria oceny pozwalały na wybór najlepszych projektów?

Beneficjenci zostali także poproszeni o ocenę kryteriów pod kątem wybranych wymiarów: stopnia obiektywności, tj. na ile kryteria umożliwiają uzyskanie ocen niezależnych od opinii, uczuć i doświadczeń osób oceniających; stopnia jednoznaczności, tj. na ile kryteria umożliwiają uzyskanie zbliżonych ocen tego samego wniosku przez różnych oceniających; stopnia weryfikowalności, tj. na ile kryteria mogą zostać zweryfikowane na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie; stopnia zrozumiałości i precyzyjności definicji kryteriów, tj. na ile definicje kryteriów umożliwiają ich jednoznaczne zrozumienie przez wnioskodawców.

Rysunek 11. Ocena obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności oraz zrozumiałości i precyzyjności kryteriów wyboru operacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=184. Odpowiedź na pytanie: Jak oceniają Państwo przyjęte kryteria

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

oceny operacji? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.

Generalnie kryteria wyboru operacji oceniane są dobrze przez beneficjentów. Kryteria zostały ocenione najlepiej pod kątem weryfikowalności i obiektywności. W podziale na Fundusze, widać co prawda wysokie oceny kryteriów stosowanych w EFMR, jednak z uwagi na małą próbę badanych, nie jest to ocena miarodajna. Relatywnie słabiej oceniono kryteria EFRR, przede wszystkim pod kątem ich jednoznaczności. Dobre oceny uzyskały zaś kryteria EFS (pod kątem weryfikowalności i obiektywności) oraz EFRROW (pod kątem weryfikowalności i obiektywności). Wszystkie w zasadzie kryteria uzyskały te same oceny w zakresie stopnia ich zrozumiałości i precyzyjności definicji (za wyjątkiem kryteriów EFMR, jednakże jak już wspomniano – w tym przypadku próba badanych jest zbyt mała, by móc wyciągać wnioski). Powyższe wymiary kryteriów przeanalizowano również w podziale na typ beneficjenta. Istotne różnice występują w przypadku oceny: jednoznaczności kryteriów – przedstawiciele JST oceniali relatywnie słabiej (średnia 3,94) ten aspekt; zrozumiałości i precyzyjności definicji kryteriów – aspekt ten słabiej oceniali przede wszystkim przedsiębiorcy (średnia 3,86).

Wyniki badania wśród beneficjentów mogłyby sugerować wysoką trafność i skuteczność stosowanych kryteriów wyboru projektów, co z kolei nie do końca znajduje potwierdzenie w opiniach przedstawicieli UMWP zaangażowanych w weryfikację wniosków. W ich ocenie o skuteczności kryteriów można byłoby mówić wtedy, gdyby odsetek wniosków odrzucanych na etapie oceny był stosunkowo niewielki. W trakcie wdrażania RLKS bywały zaś sytuacje, gdy w ramach weryfikacji prowadzonej przez UMWP, żaden ze złożonych wniosków (które uzyskały wcześniej pozytywną ocenę w LGD) nie został zakwalifikowany do wsparcia (np. pierwszy nabór w ramach EFS zakończył się odrzuceniem wszystkich złożonych wniosków). Istotnym zarzutem wobec - stosowanych przez LGD - kryteriów jest również to, że w dalszym ciągu niedostatecznie weryfikują one operacje pod kątem wpisywania się w cele LSR (w tym cele poszczególnych Programów). Mając na uwadze te opinie, przeanalizowano status złożonych do UMWP wniosków, w podziale na poszczególne Fundusze. Wyniki w tym zakresie prezentuje poniższa tabela. Analizując jednak te dane trzeba mieć na uwadze, że w przypadku EFS i EFRR liczbę złożonych wniosków przedstawiono w dwóch przekrojach:

- wedle danych z systemu SOWA - co wynika z tego, że istotne było uwzględnienie w analizie wniosków, które nie przeszły pozytywnej oceny formalnej oraz (w przypadku EFS) formalno-merytorycznej. Przyjęcie tego rozwiązania spowodowało jednak, że: 1/ w tych przypadkach - w liczbie złożonych wniosków - uwzględniono także wnioski z konkursów, które zostały anulowane; 2/ w liczbie odrzuconych wniosków (formalnie, merytorycznie) uwzględniono także liczbę wniosków, które nie przeszły

*Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim*

- pozytywnej oceny formalnej oraz (w przypadku EFS) formalno-merytorycznej (w tym te pochodzące z anulowanych konkursów).
- wedle danych z SL2014 (dwie ostatnie kolumny tabeli). Rozwiązanie to jednak wydaje się mniej rzetelne od pierwszego, pomimo wskazanych ograniczeń wynikających z uwzględnienia w analizie wniosków pochodzących z anulowanych konkursów.

Tabela 5. Skuteczność aplikowania o wsparcie (rozumiane jako procent wniosków odrzuconych/zatwierdzonych do dofinansowania w UMWP) w podziale na poszczególne Fundusze EFSI

	EFM R	EFRRO W	EFS 109	EFRR 110	EFS 111	EFRR 112
Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie	83	911	372	318	272	255
Liczba wniosków ocenionych, tj. bez tych w trakcie oceny	44	833	337	315	237	252
Liczba wniosków zatwierdzonych do wsparcia	27	575	140	152	140	152
Liczba wniosków w trakcie oceny	39	78	35	3	35	3
Liczba wniosków odrzuconych (formalnie, merytorycznie)	17	71	187	159	87	96
Liczba wniosków poza limitem środków ¹¹³	b.d.	174	7	0	7	0
Liczba wniosków wycofanych	b.d.	13	3	4	3	4
% wniosków odrzuconych (formalnie, merytorycznie) w stosunku do liczby wniosków ocenionych	39%	9%	55%	50%	37%	38%
% wniosków zatwierdzonych do wsparcia w stosunku do liczby wniosków ocenionych	61%	69%	42%	48%	59%	60%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez UMWP. Dane pochodzą z poszczególnych systemów informatycznych Programów Operacyjnych wedle stanu z 30.06.2019r.

Powyższe dane potwierdzają opinie przedstawicieli UMWP na temat wysokiego odsetka wniosków, które dotąd były odrzucane z przyczyn formalnych i/lub merytorycznych. Jak widać, najmniejszy odsetek odrzuconych wniosków występuje w EFRROW (jedynie 9%). Największy zaś w przypadku EFS (aż 55%) – uwzględniając dane z systemu SOWA. Problemem mogą być jednak nie same lokalne kryteria wyboru operacji, a przyjęte sposoby oceny/weryfikowania wniosków przez pracowników biur LGD oraz członków Rad LGD, w tym merytoryczne przygotowanie tych osób do takich zadań. Zgodnie z procedurami oceny i wyboru operacji przez LGD, ocena zgodności i wyboru operacji oraz propozycja ustalenia kwoty wsparcia przebiega w następujących etapach: A. Ocena zgodności operacji z LSR, w tym

¹⁰⁹ Stan wedle systemu SOWA.

¹¹⁰ Stan wedle systemu SOWA.

¹¹¹ Stan wedle systemu SL2014.

¹¹² Stan wedle systemu SL2014.

¹¹³ Takie wnioski, już w momencie przekazania z LGD, wskazywane są jako wnioski poza limitem środków. Na poziomie Zarządu - w przypadku gdy nie zostaną uwolnione środki w ramach konkursu np. w wyniku niepodpisania umów – wnioski takie pozostają bez rozpatrzenia.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

z Programem (PROW lub RPOWP): część A1, A2 i A3 karty oceny; B. Ocena i wybór operacji wg lokalnych kryteriów wyboru: część B1 i B2 karty oceny. Pomocnicza ocena zgodności operacji z LSR, w tym z Programem dokonywana jest przez pracowników biura LGD i jest materiałem pomocniczym do podjęcia uchwały przez Radę LGD. Ostatecznej oceny i wyboru operacji wg lokalnych kryteriów wyboru oraz ustalenia kwoty wsparcia dokonuje Rada LGD. Wyboru operacji do finansowania wg lokalnych kryteriów wyboru Rada LGD dokonuje spośród operacji, które zostały pozytywnie ocenione przez pracowników biura, w ramach oceny zgodności z LSR.

Dwuetaповy proces weryfikacji/oceny wniosków w LGD oznacza zatem, że wpływ na wybieranie operacji niezgodnych z Programem (które są później odrzucane na etapie weryfikacji w UMWP) mają zarówno pracownicy LGD, jak i członkowie Rady LGD. Co więcej, to weryfikacja prowadzona przez pracowników LGD wydaje się bardziej znacząca dla tego, by takie projekty nie podlegały w ogóle ocenie lokalnymi kryteriami wyboru. Przedstawione wyżej dane wskazują zaś, że ten etap weryfikacji w dalszym ciągu wymaga poprawy –pracownicy LGD powinni w większym stopniu wykorzystywać i stosować w praktyce możliwość odrzucania operacji za niezgodność z celami LSR i Programem. Z drugiej strony, analiza wypowiedzi członków Rad LGD¹¹⁴ wskazuje, że problemem jest w dalszym ciągu subiektywność w ocenie części z kryteriów - przede wszystkim jakościowych, do spełniania których nie przedstawia się żadnych dokumentów czy wyliczeń. Rozmówcy wskazywali, że często miały miejsce sytuacje, kiedy to różni członkowie Rad LGD mieli odmienne podejście do tego, w jakich przypadkach należałoby przyznać punkty w danym kryterium. Najczęściej takie trudności rozwiązywano poprzez organizowanie spotkań wszystkich członków Rady LGD, podczas których dyskutowano i wypracowywano wspólnie jednolite podejście. Przedstawiciele Rad LGD co prawda wysoko oceniają swoje przygotowanie i kompetencje do prowadzenia oceny, ale wskazują jednocześnie, że w przypadku kryteriów jakościowych (weryfikowanych na podstawie opisów we wnioskach) mają trudności z oceną. Pozytywną praktyką stosowaną przez badane Grupy jest prowadzenie szkoleń dla członków Rad LGD. Szkolenia takie dotyczą często nie tylko samych kryteriów, ale także kwestii szerszych – związanych z obszarami wsparcia. Mimo to, w ocenie znacznej części osób weryfikujących wnioski, przekrojowych szkoleń oraz szkoleń dotyczących zmieniających się przepisów - które mają wpływ na zakres tematyczny wspieranych w ramach RLKS operacji - powinno być jeszcze więcej. Powinny one także w większym stopniu dotyczyć kwestii, które są powodem wezwań do wyjaśnień/uzupełnień oraz powodem odrzucania wniosków na etapie weryfikacji w UMWP. Z tego też względu **zaleca się, by LGD zintensyfikowały działania szkoleniowe kierowane do pracowników oraz członków Rad LGD, po uprzedniej diagnozie występujących trudności oraz potrzeb informacyjnych tych osób (np.**

¹¹⁴ Wywiady z członkami Rad LGD.

w formie ankiety). Należy również rozważyć możliwość prowadzenia takich szkoleń przez pracowników UMWP, zaangażowanych również w weryfikację wniosków.

Przedstawiciele UMWP mogliby przede wszystkim prowadzić szkolenia/spotkania dla pracowników LGD zaangażowanych w weryfikację operacji pod kątem zgodności z celami LSR i Programu. Istotne wydaje się także **przekazywanie do LGD informacji nt. przyczyn wezwania - na etapie oceny w UMWP - do wyjaśnień/uzupełnień oraz opisowych uzasadnień powodów odrzucenia wniosków.** W toku badania stwierdzono, że informacje takie przekazywane są np. przez DEFS - LGD otrzymują do wiadomości karty ocen dla poszczególnych projektów kierowanych do poprawy/uzupełnień lub odrzuconych, gdzie zawarte są szczegółowe uzasadnienia tych ocen. Zostało to w pełni uzgodnione z LGD i ma na celu podniesienie jakości świadczonych przez nich doradztwa. Wiąże się to jednak z dużym i dodatkowym zaangażowaniem (w tym administracyjnym) pracowników odpowiadających za wdrażanie RLKS w DEFS. Być może informacje takie powinien zbierać, od wszystkich komórek wdrożeniowych, i przekazywać do LGD, Referat odpowiadający za nadzór nad Grupami.

Podsumowanie

Obowiązujące procedury ustalania i zmiany lokalnych kryteriów wyboru operacji można uznać za prawidłowe i trafne z punktu widzenia realizacji RLKS. Uwzględniają one na każdym etapie zarówno przepisy prawne, cele i potrzeby wyrażone w LSR oraz głos i opinie zainteresowanych interesariuszy, w tym mieszkańców. Dodatkowo, **pozytywnie należy ocenić fakt, że podczas prowadzonych corocznie warsztatów refleksyjnych (ewaluacji wewnętrznej LGD), kryteria wyboru operacji są jednym z omawianych zagadnień.** Istnienie właściwych procedur nie oznacza jednak, że proces przebiega sprawnie – wyniki wskazują bowiem, że **proces ten trwa zbyt długo, angażuje wiele grup interesariuszy, a jednocześnie nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem na etapie prowadzonych konsultacji społecznych.** Oznacza to zatem, że stosowanie tych procedur w praktyce może być czynnikiem ograniczającym z punktu widzenia sprawności i skuteczności realizacji LSR. Z tego też względu wydaje się **istotne, by LGD stosowały bardziej zaawansowane (niż tylko publikowanie informacji na stronach www) techniki angażujące mieszkańców, a przede wszystkim członków LGD, w szerokie konsultowanie proponowanych kryteriów oraz zmian w tym zakresie.**

Same kryteria wyboru operacji oceniane są pozytywnie, tj. jako obiektywne, jednoznaczne, weryfikowalne, posiadające zrozumiałe i precyzyjne definicje. Pozytywnie ocenia się stosowanie kryteriów premiujących, których zadaniem jest wybór operacji możliwie najbardziej dopasowanych do celów LSR. Mimo to, przeprowadzone analizy wskazują, że w dalszym ciągu istotnym **problemem jest zastosowanie tych kryteriów w praktyce przez pracowników i członków RSD LGD.** Przejawia się to **dużym odsetkiem wniosków, które, mimo ich pozytywnej oceny przez LGD, są odrzucane na etapie oceny w UMWP.** Analizy w podziale na Fundusze

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

pokazują, że najmniejszy odsetek odrzuconych wniosków występuje w EFRROW (jedynie 9%), największy zaś w przypadku EFS (aż 55%). Zjawisko to z pewnością negatywnie wpływa na realizację RLKS. Dlatego też, poza zwiększeniem zaangażowania interesariuszy w proces ustalania/zmiany kryteriów, **zaleca się by LGD zintensyfikowały działania szkoleniowe kierowane do pracowników biur oraz członków Rad LGD, po uprzedniej diagnozie potrzeb informacyjnych tych osób. Należy rozważyć także możliwość prowadzenia takich szkoleń przez pracowników UMWP, zaangażowanych również w weryfikację wniosków.** Istotne byłoby także **przekazywanie do LGD pełnej informacji nt. przyczyn wezwania - na etapie oceny w UMWP - do wyjaśnień/uzupełnień oraz opisowych uzasadnień powodów odrzucenia wniosków.** Zakres przekazywanych informacji oraz ich forma mogłyby być analogiczne jak te stosowane dotychczas przez pracowników DEFS (tym samym, rozwiązanie takie można uznać za dobrą praktykę - pozytywnie wpływającą na realizację RLKS).

IV. Proces aplikowania¹¹⁵

Głównymi interesariuszami, którzy mogą ocenić poziom skomplikowania procesu aplikowania są wnioskodawcy. Kluczowym etapem procesu aplikowania jest w ich przypadku przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie. W sposób pośredni uczestniczą w nim również pracownicy LGD (doradzający przy opracowaniu wniosku), członkowie Rady LGD (oceniający wnioski w kontekście zgodności z LSR) oraz pracownicy UMWP (oceniający wnioski i zawierający umowy z beneficjentami).

Jak wskazują autorzy raportu *Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu w ramach wybranych krajowych i regionalnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020* (zrealizowanego na zlecenie MliR w 2018 roku) dla wnioskodawców najbardziej obciążającą czynnością jest właśnie przygotowanie dokumentów aplikacyjnych, czyli wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami. Wskazując tę czynność jako wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności, oszacowali, że przygotowanie wniosku o dofinansowanie i załączników są najbardziej czasochłonnymi czynnościami na etapie aplikowania o wsparcie. Przeprowadzona w ramach tego badania uproszczona analiza kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie wykazała, że przeciętnie stanowią one 0,6% wartości projektu w przypadku zlecenia firmie doradczej oraz 0,2% w przypadku jego samodzielnego przygotowania. Zaś całkowity przeciętny koszt obsługi administracyjnej projektu stanowi ok. 3,5% całkowitej wartości projektu i udział ten jest względnie stały, niezależny od wielkości projektu.

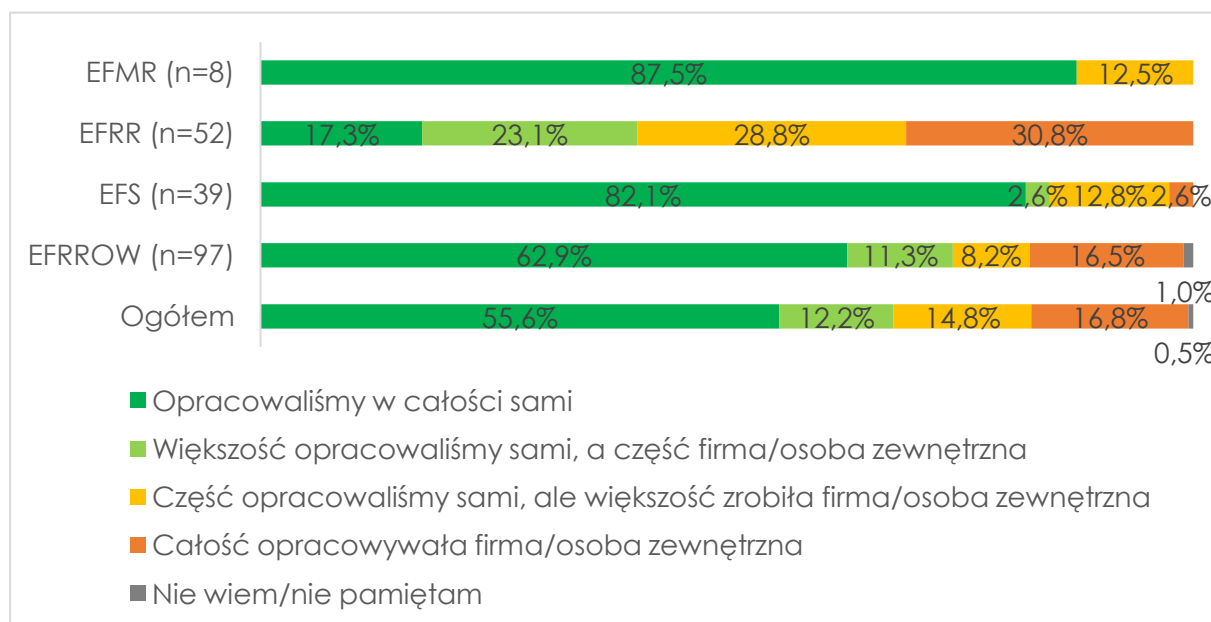
¹¹⁵ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **12.** Jak należy ocenić proces aplikowania (czy jest prosty/skomplikowany)? **22.** Jaka jest jakość i skuteczność wsparcia, w tym w szczególności doradztwa, udzielanego przez LGD zarówno indywidualnego, jak i grupowego w kontekście jakości przekazywanych do UMWP wniosków o dofinansowanie?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

W opinii autorów raportu koszty te są zbyt wysokie, zwłaszcza dla nieskutecznych wnioskodawców oraz beneficjentów mniejszych projektów.

Wyniki badania z beneficjentami mechanizmu RLKS w województwie podlaskim pokazują, że około połowa wniosków o dofinansowanie (w przypadku EFRR, EFRROW i EFMR wraz z załącznikami) jest samodzielnie w całości opracowywana przez beneficjentów. Występują jednak w tym względzie istotne różnicowania statystyczne – najczęściej wnioski o dofinansowanie samodzielnie przygotowują beneficjenci EFMR (7 z 8 badanych) i EFS (82,1%), a najrzadziej EFRR (17,3%). Wyniki badań wskazują, że 3 na 10 wniosków w ramach EFRR opracowywanych jest w całości przez firmę/osobę zewnętrzną.

Rysunek 12. Sposób przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFMR, EFRR i EFRROW wraz z załącznikami) przez beneficjentów RLKS w województwie podlaskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy wniosek o dofinansowanie dotyczący operacji [...] opracowali Państwo sami (wraz z załącznikami – w przypadku projektów EFMR, EFRR i EFRROW), czy zleciłście opracowanie firmie zewnętrznej/ekspertowi?

Oceniając powyższe wyniki należy zauważyć, że relatywnie najtrudniejsze i najbardziej pracochłonne jest przygotowanie wniosku o dofinansowanie w ramach EFRR. Beneficjenci, którzy w części zlecali opracowanie dokumentacji czynili to głównie w zakresie załączników do wniosków:

- EFRR:

- analiza wykonalności/studium wykonalności,
- analiza finansowa/ekonomiczna, budżet operacji,
- kosztorys,
- dokumentacja techniczna/projektowa,

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

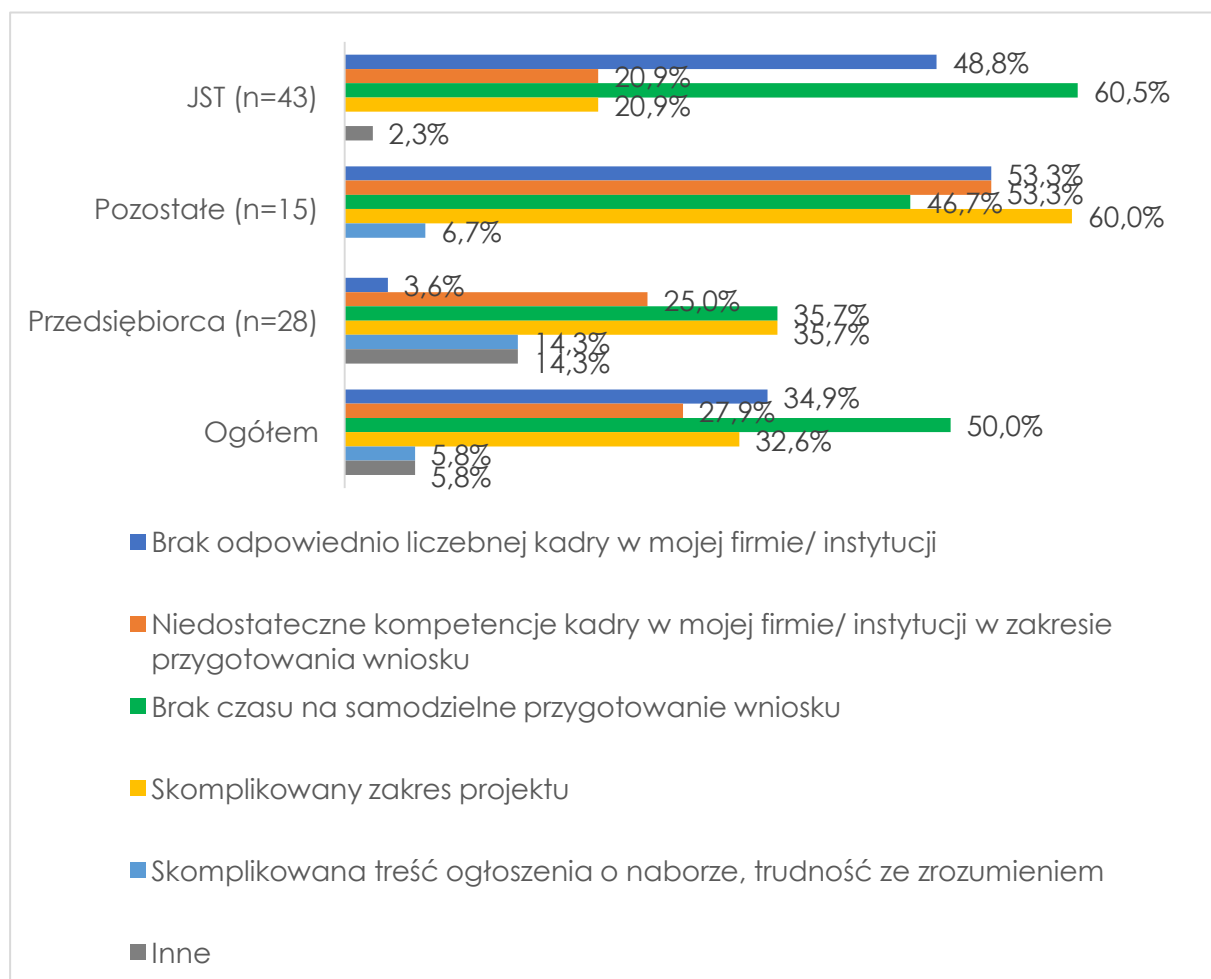
- formularz dotyczący oceny oddziaływania na środowisko,

- EFRROW:

- analiza SWOT,
- biznesplan,
- dokumentacja techniczna/projektowa.

Wśród powodów - dla których beneficjenci decydują się na skorzystanie z usług firmy/osoby zewnętrznej przy opracowaniu wniosku o dofinansowanie - dominuje brak czasu na jego samodzielne przygotowanie (50% badanych), a w dalszej kolejności wymieniane są: brak odpowiednio liczebnej kadry w firmie/instytucji (34,9%) i skomplikowany zakres projektu (32,6%). Wbrew informacjom z wywiadów jakościowych (z przedstawicielami LGD), z których wynika, że to przedsiębiorcy mają ograniczone możliwości czasowe i starają się korzystać z usług zewnętrznych, **wyniki badania ankietowego wskazują, że taki powód występuje częściej wśród przedstawicieli JST (60,5%)**. W przypadku przedsiębiorców (35,7%) jest to również dominujący powód, ale na równi ze skomplikowanym zakresem projektu.

Rysunek 13. Powody korzystania z usług firm/osób zewnętrznych podczas przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFMR, EFRR i EFRROW wraz z załącznikami) przez beneficjentów RLKS w województwie podlaskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=86. Odpowiedź na pytanie: Dlaczego zdecydowali się Państwo na skorzystanie z usług firmy zewnętrznej/eksperta? (możliwość wybrania więcej niż jednej odpowiedzi).

Podsumowując uzyskane wyniki można oszacować, że **dla 3 na 10 beneficjentów proces przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFRR, EFRROW i EFMR wraz z załącznikami) okazał się na tyle trudny i skomplikowany, że zdecydowali się na skorzystanie z usług firmy/osoby zewnętrznej**, która dysponuje odpowiednimi kompetencjami w tym zakresie.

W procesie przygotowania wniosku o dofinansowanie ważną rolę odgrywa doradztwo świadczone przez pracowników LGD. Aż 91,3% beneficjentów wskazało, że korzystali ze wsparcia LGD na etapie przygotowania i składania wniosków (nie występuje zróżnicowanie statystyczne ze względu na typ beneficjenta czy Fundusz), częściej ze wsparcia korzystają członkowie LGD¹¹⁶. Jakość wsparcia jest oceniana na wysokim poziomie – 82,4% badanych beneficjentów jako przydatne w wysokim stopniu oceniło doradztwo indywidualne¹¹⁷, a 79,5% spotkania informacyjne i/lub szkolenia¹¹⁸. Zróżnicowane opinie na temat doradztwa świadczonego przez LGD pojawiły się ze strony przedstawicieli UMWP (podczas wywiadów). Wskazywano na zróżnicowaną jakość przekazywanych wniosków (szczególnie w pierwszych konkursach ogłaszanych w ramach mechanizmu RLKS), choć podkreślano poprawę w tym zakresie w latach 2018-2019.

Dobłą praktyką w zakresie zwiększania jakości doradztwa świadczonego przez przedstawicieli LGD jest standaryzacja tych usług. Przykładem takiego działania jest między innymi opracowanie regulaminu określającego zasady, formę i tryb świadczenia doradztwa. Taki regulamin został np. opracowany w LGD „Puszczka Białowieska” – stanowi załącznik nr 1 do Uchwały nr 4/09/2016 Zarządu stowarzyszenia z dnia 22 września 2016 roku. Standaryzacja świadczenia usług przekłada się na ich powtarzalność, ale też pozwala lepiej zaplanować pracę biura LGD. W ramach standaryzacji usług możliwe jest też dokonywanie autooceny świadczonego doradztwa (w ramach LGD), co pozwoli na wprowadzanie ulepszeń

¹¹⁶ Na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy korzystali Państwo ze wsparcia LGD na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie dla operacji...?

¹¹⁷ Na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=165. Odpowiedź na pytanie: Jak oceniają Państwo przydatność indywidualnego doradztwa z punktu widzenia przygotowania wniosku o dofinansowanie dla operacji...?

¹¹⁸ Na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=117. Odpowiedź na pytanie: Jak oceniają Państwo przydatność spotkania informacyjnego i/lub szkolenia zorganizowanego przez LGD z punktu widzenia przygotowania wniosku o dofinansowanie dla operacji...?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

i zmian. Sposób autooceny doradztwa zawiera na przykład regulamin biura Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”, gdzie wskazano sposób oceny jakości usług, ale również ich efektywności (mierzonej odsetkiem liczby osób/podmiotów, które złożyły wniosek po uprzednim udzieleniu indywidualnego doradztwa w zakresie ubiegania się o wsparcie na realizację LSR, świadczonego w biurze LGD).

W kontekście podnoszenia jakości i skuteczności doradztwa kluczową sprawą jest wymiana informacji między UMWP a LGD. W wywiadach z przedstawicielami UMWP wskazano na stosowanie takiej praktyki w przypadku projektów z EFS, gdzie LGD otrzymują do wiadomości karty ocen z poszczególnych projektów kierowanych do poprawy/uzupełnień/odrzuconych, w których zawarte są szczegółowe uzasadnienia ocen. Takie działanie zostało uzgodnione z LGD i ma na celu podniesienie jakości świadczonego doradztwa w LGD. **Zaleca się stosowanie tego typu podejścia, ponieważ przyspiesza ono zdecydowanie wymianę informacji (bez szkoleń, spotkań), ale też pozwala przekazywać informacje na konkretnym przykładzie (konkretnego projektu), co jest pożądane przez przedstawicieli LGD (wpisuje się w warsztatowy sposób pozyskiwania wiedzy o danym zagadnieniu).**

Przedstawiciele LGD, w tym członkowie Rad LGD, zwracali uwagę na skomplikowany i trudny dla wnioskodawców wzór wniosku (zróżnicowany w zależności od Funduszu). **Istotnym zaleceniem w tym zakresie jest więc konieczność uproszczenia i unifikowania wzoru wniosku o dofinansowanie lub co najmniej wypracowania - w ramach każdego z Funduszy - odrębnej, uproszczonej ścieżki przygotowania projektów.** Jak wskazano w raporcie z badania p.t. **Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania postulat ten jest podnoszony szczególnie przez przedstawicieli regionu podlaskiego (zarówno LGD, jak i Samorząd Województwa).** Mając na uwadze, że w kolejnej perspektywie finansowej instrument RLKS może być wdrażany również w innych województwach, należy wykorzystać doświadczenia płynące z województwa podlaskiego, gdzie wypracowane zostały skutecznie działające mechanizmy, ale też zdiagnozowano szereg operacyjnych barier i trudności.

W celu zwiększenia unifikacji obsługi wniosków, ale też uproszczenia procesu rekomenduje się też opracowanie systemu informatycznego do obsługi składania wniosków (co najmniej) dla EFRROW, analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki Spójności.

Procedury wyboru projektów są z punktu widzenia beneficjentów wystarczająco przejrzyste (97,4% badanych zgodziło się z tym stwierdzeniem¹¹⁹). Oznacza to, że

¹¹⁹ Na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy procedury wyboru projektów w naborze,

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

proces ten jest na tyle znany i prosty, że nie budzi wątpliwości badanych. Z jednej strony oznacza to, że został właściwie zakomunikowany przez przedstawicieli LGD, a z drugiej, że jest na tyle oczywisty, że nie pojawiają się problemy w tym zakresie.

Podsumowanie

Podsumowując należy ocenić, że etap aplikowania jest jednym z kluczowych w procesie realizacji projektów przez beneficjentów. To na tym etapie identyfikowane są dosyć duże **obciążenia administracyjne** we wdrażaniu Funduszy Europejskich w Polsce. **W przypadku instrumentu RLKS realizowanego w województwie podlaskim można ocenić, że proces ten jest umiarkowanie trudny, co oznacza, że jest to czynnik ograniczający w pewnym stopniu wdrażanie interwencji.** Tylko 3 na 10 beneficjentów decyduje się z tego względu na zlecenie przygotowania wniosku zewnętrznej firmie/osobie. **Ważną rolę dla wnioskodawców pełni doradztwo świadczone przez pracowników LGD. Można z pewnością uznać je za czynnik pozytywnie wpływający na realizację LSR oraz całego instrumentu RLKS.** Zdecydowana większość projektodawców korzysta z tego doradztwa (częściej indywidualnego niż w ramach spotkań/szkoleń), a jego przydatność ocenia w wysokim stopniu. Zróżnicowane opinie na temat doradztwa świadczonego przez LGD pojawiły się ze strony przedstawicieli UMWP (podczas wywiadów). Wskazywano na zróżnicowaną jakość przekazywanych wniosków (szczególnie w pierwszych konkursach ogłaszanych w ramach mechanizmu RLKS), choć podkreślano stopniową poprawę od roku 2018.

Dobłą praktyką w zakresie zwiększania jakości doradztwa świadczonego przez przedstawicieli LGD jest **standaryzacja tych usług**. Przykładem takiego działania jest między innymi opracowanie regulaminu określającego zasady, formę i tryb świadczenia doradztwa. W kontekście podnoszenia jakości i skuteczności doradztwa kluczową sprawą jest **wymiana informacji między UMWP a LGD**. Dobłą praktyką (zidentyfikowaną dla EFS) jest przekazywanie do wiadomości LGD karty ocen z poszczególnych projektów kierowanych do poprawy/ uzupełnień/ odrzuconych, w których zawarte są szczegółowe uzasadnienia ocen. **Zaleca się stosowanie tego typu podejścia, ponieważ przyspiesza ono wymianę informacji, ale też pozwala przekazywać wiedzę na konkretnym przykładzie.**

Zróżnicowany - w zależności od Funduszu - wzór wniosku, jego skomplikowanie czy brak systemu informatycznego do aplikowania (w przypadku EFRROW) wpływają negatywnie na proces aplikowania i zwiększają jego skomplikowanie/złożoność. **Konieczne jest więc w przyszłej perspektywie uproszczenie i zunifikowanie wzoru wniosku o dofinansowanie lub co najmniej wypracowanie w ramach każdego z Funduszy odrębnej, uproszczonej ścieżki przygotowania projektów. Dodatkowo,**

w ramach którego został złożony wniosek o dofinansowanie dla operacji ... były wystarczająco przejrzyste dla Państwa?

w celu zwiększenia unifikacji obsługi wniosków, ale też uproszczenia procesu rekomenduje się opracowanie systemu informatycznego do obsługi składania wniosków w ramach EFRRROW, analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki Spójności.

V. Działania komunikacyjne LGD¹²⁰

Działania komunikacyjne, czy też informacyjno-promocyjne, mogą w znaczny sposób wpłynąć na skuteczność wdrażania interwencji oraz usprawnić wiele procesów z tym związanych. Żeby jednak osiągnąć ich pozytywne oddziaływanie, niezbędne jest podjęcie odpowiednich kroków, takich jak zdiagnozowanie kontekstu problemu, potencjalnych grup docelowych, stworzenie szczegółowego planu działań oraz ich precyzyjne dostosowanie do specyfiki odbiorców – poprzez dobór szerokiej gamy kanałów informacyjnych/ komunikacyjnych. W realizacji planu niezbędne jest dysponowanie odpowiednim kapitałem ludzkim, kadrowym, jak i czasowym. Bardzo ważne jest ciągłe podnoszenie wiedzy i umiejętności w danym problemie poprzez organizację szkoleń, które pozwolą na szybsze reagowanie na pojawiające się nowe problemy. Ich zróżnicowanie częstokroć wymusza indywidualizację procesu komunikacji względem odbiorców.

Uwarunkowania organizacyjne

Założone działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i miejsko-wiejskich, zawarte w statutach badanych LGD, obejmują także szereg celów komunikacyjnych, w tym m.in. promocję obszarów, mobilizację ludności do aktywnego udziału w procesie rozwoju, upowszechnienie i wymianę informacji o podejmowanych inicjatywach, źródłach ich finansowania czy szeroko pojętą integrację społeczną. Cele te mają być realizowane poprzez: prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i szkoleniowej; opracowanie i wydanie materiałów promocyjnych, wydawnictw i innych publikacji informacyjnych; organizowanie seminariów, szkoleń, konferencji, imprez i konkursów; działalność propagandową, promocyjną, informacyjną, publicystyczną i poligraficzną czy też poprzez prowadzenie doradztwa i poradnictwa.

Plan komunikacji – założenia, cele, grupy docelowe, kanały komunikacji

Dokumentem stanowiącym podstawę do działań podejmowanych przez Lokalną Grupę Działania jest LSR. Częścią tych Strategii, zapewniającą skuteczną komunikację pomiędzy LGD a społecznością lokalną, jest Plan komunikacji. Jest on współtworzony przy udziale społeczności lokalnych. Powinien zawierać prezentację głównych celów i przesłanek leżących u podstaw jego opracowania, opis działań

¹²⁰ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **18.** W jaki sposób realizowany przez LGD Plan komunikacji, o którym mowa w LSR wpływa na skuteczne wdrażanie instrumentu RLKS?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

komunikacyjnych, grup docelowych oraz środków przekazu, opis zakładanych wskaźników realizacji poszczególnych działań i zakładanych efektów, analizę efektywności działań komunikacyjnych, czy budżet przewidziany na te działania¹²¹.

Cele główne zawarte w Planach komunikacji badanych LGD skupiają się przede wszystkim na zapewnieniu jak najszerszego udziału społeczności lokalnej we wdrażaniu LSR oraz udzielaniu wszechstronnych i przejrzystych informacji o działaniach planowanych w ramach LSR; postępach w ich wdrażaniu, a także promowaniu LSR i działalności LGD wśród mieszkańców (zwłaszcza wśród potencjalnych beneficjentów).

Do trzech głównych grup docelowych prowadzonych działań należą: mieszkańcy obszaru LGD (młodzi, dorośli, osoby starsze); beneficjenci – faktyczni i potencjalni (m.in. JST, MŚP, NGO) oraz grupy defaworyzowane (osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, długotrwale bezrobotne, czy z niepełnosprawnościami). Dodatkowymi grupami docelowymi – jak w przypadku LGD Fundusz Biebrzański – mogą być np. potencjalni partnerzy projektów realizowanych w ramach LSR, sąsiednie LGD lub partnerzy zagraniczni.

LGD w różnicowany sposób docierają z informacjami do powyższych grup odbiorców. Formułowane komunikaty dotyczą trzech głównych obszarów: podniesienia wiedzy na temat LSR (cele, założenia, zasady, typy operacji, efekty realizacji, dobre praktyki); naborów (zasady aplikowania, tryb, procedury, kryteria oceny, terminy, zakres tematyczny, wyniki); aktywizacji społeczeństwa (np. aktywności zorientowane na osoby młode czy grupy defaworyzowane). Działania te są przekazywane z wykorzystaniem wielu kanałów. Przeważnie są to: strony internetowe LGD (w tym newslettery) oraz witryny gmin do nich należących, spotkania informacyjno-komunikacyjne, doradztwo pracowników LGD, szkolenia, media społecznościowe, ogłoszenia w instytucjach publicznych, materiały promocyjne (w tym publikacje), tablice ogłoszeń, media lokalne, konferencje czy udział w targach/na imprezach. Do nietypowych kanałów (opartych częstokroć na innowacyjnych działaniach) można zaliczyć np.: **wykorzystanie aplikacji mobilnej**¹²² (LGD Fundusz Biebrzański); **spotkania z osobami, które odniosły sukces, przedsiębiorcami, celebrytami, osobami sukcesu** (LGD Puszcza Knyszyńska; LGD Tygiel Dolny Bugu); **telewizję internetową** (LGD Tygiel Dolny Bugu).

Ocena dotychczas prowadzonych działań komunikacyjnych

W niniejszej ewaluacji przeprowadzono analizy, dzięki którym możliwa jest ocena dotychczas prowadzonych, wybranych działań komunikacyjnych. Bardzo istotną informacją, w kontekście realizacji LSR, jest ogłoszenie o naborze. W tym miejscu

¹²¹ Regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, Warszawa 2015, Załącznik nr 3.

¹²² Jest to przewodnik po atrakcjach 12 gmin dorzecza Biebrzy.

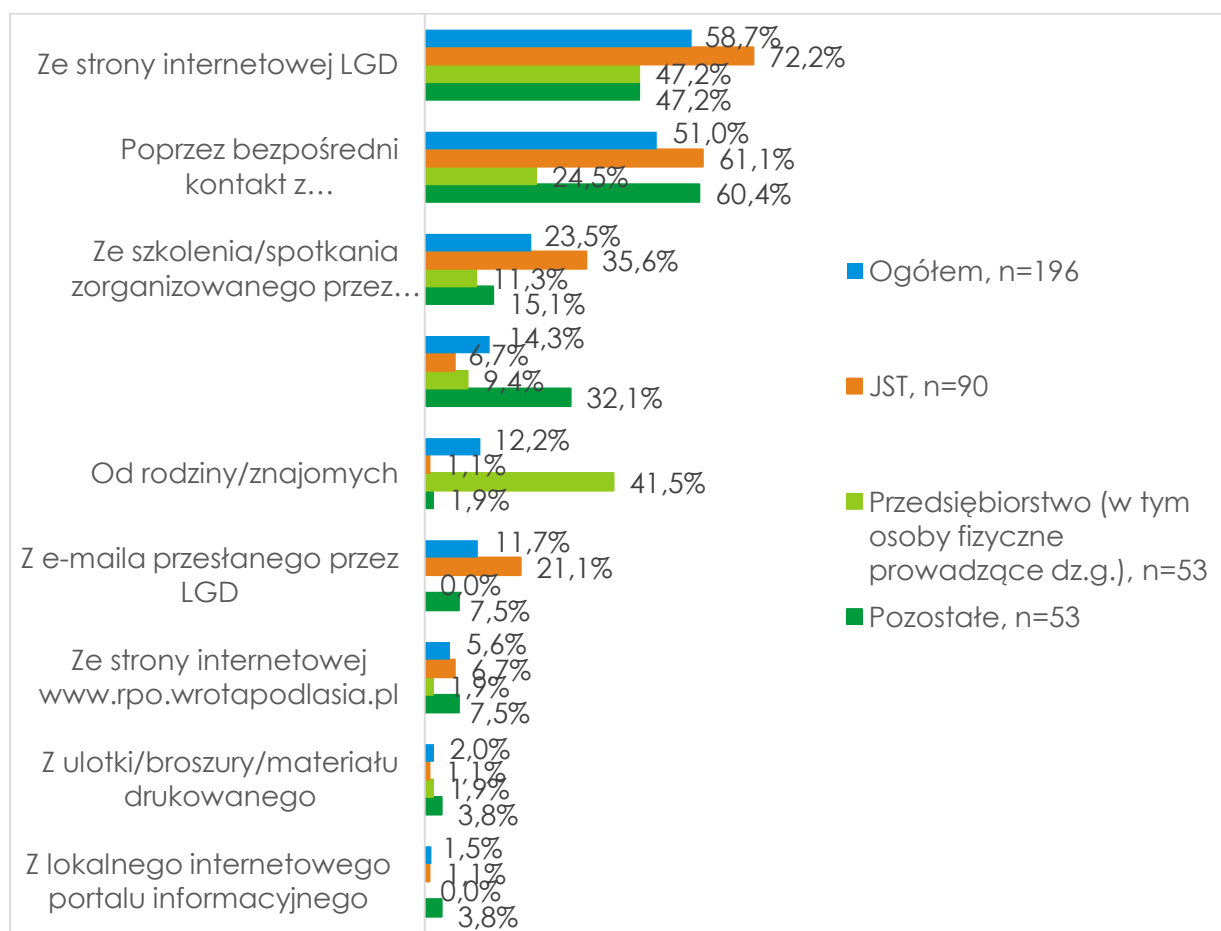
Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

należy zaznaczyć, że LGD, zgodnie z zapisami Załącznika nr 6 – Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach RPOWP na lata 2014-2020 – do SZOOP, podają do publicznej wiadomości ogłoszenie o naborze wniosków, nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania ww. wniosków¹²³. Co daje odpowiednią ilość czasu na jego przygotowanie.

Przechodząc do identyfikacji najczęstszego źródła informacji o naborach, badani beneficjenci wskazali, że o naborze wniosków o dofinansowanie dowiadywali się głównie w Lokalnej Grupie Działania: ze stron internetowych tych jednostek (58,7%) oraz poprzez bezpośredni kontakt z przedstawicielami LGD (51%). Praktycznie co czwarty beneficjent (23,5%) o naborze dowiedział się ze szkolenia/spotkania zorganizowanego przez LGD. Informacje o naborach rzadko były uzyskiwane z lokalnego internetowego portalu informacyjnego (1,5%), materiałów promocyjnych (ulotki/broszury itp.) (2%), czy strony internetowej www.rpo.wrotapodlasia.pl (5,6%). Co ciekawe, nie było osób, które uzyskały informacje o naborze z mediów społecznościowych i lokalnej prasy, radia, czy telewizji. Biorąc pod uwagę typ beneficjenta, wyniki te prezentują się nieco inaczej. JST zdecydowanie częściej dowiadywały się ze strony internetowej LGD, szkoleń/spotkań organizowanych przez LGD oraz e-maila przesłanego przez LGD. Przedsiębiorcy co prawda również najczęściej uzyskiwali informacje ze strony internetowej LGD, ale równie często od rodziny i znajomych. Zdecydowanie rzadziej, niż pozostałe dwa typy odbiorców, przedsiębiorcy pozyskiwali informacje poprzez bezpośredni kontakt z przedstawicielami LGD. Uwzględniając powyższe i **mając na uwadze znaczenie stron internetowych LGD, zaleca się kontynuację ich funkcjonowania i bieżącą aktualizację zamieszczanych treści**. Szczegółowe zestawienie źródeł informacji o naborze prezentuje poniższy rysunek.

¹²³ Opracowanie własne na podstawie ogłoszeń o naborach.

Rysunek 14. Źródła informacji o naborze



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Skąd dowiedzieli się Państwo o naborze wniosków o dofinansowanie w Lokalnej Grupie Działania (LGD), w którym złożony został wniosek na operację [Tytuł operacji]?

Pomimo braku wskazania, przez beneficjentów, mediów społecznościowych jako źródła informacji o naborach, pozytywny przykład ich zastosowania odnotowano w LGD Tygiel Doliny Bugu. Wykorzystuje się tam Facebook'a i można przyjąć, że jest to najważniejszy kanał przekazu informacji. Jest on prowadzony na bieżąco oraz posiada wysokie zasięgi publikowanych postów. Wykorzystuje się go chociażby jako narzędzie do informowania i sprawozdawczości – np. z prowadzonych imprez zamieszczane są materiały video na żywo/fotorelacje¹²⁴.

Facebook jest obecnie najchętniej na świecie używanym portalem społecznościowym biorąc pod uwagę liczbę użytkowników (ok. 2,2 mld użytkowników)¹²⁵. Facebook (poprzez Messenger) staje się głównym narzędziem

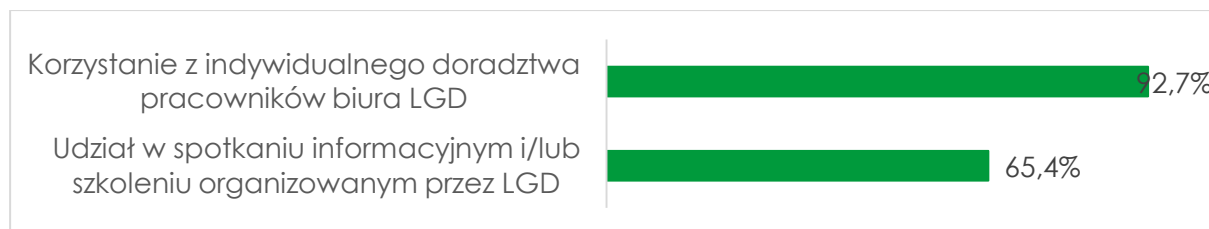
¹²⁴ Wywiady z przedstawicielami LGD.

¹²⁵ Źródło: <https://socialpress.pl/2018/07/najnowsze-dane-na-temat-uzytkownikow-mediow-spolecznościowych-na-swiecie>, dostęp 23 października 2019 r.

komunikacji i wymiany informacji. **Bieżące i aktywne stosowanie Facebooka w poszczególnych LGD mogłoby przybliżyć odbiorców do tematyki LSR, dostarczyć wielu pożytecznych informacji – umożliwiając także otrzymanie szybkiej odpowiedzi na pytania zadawane przez potencjalnych wnioskodawców. Stworzyłyby to też podłoże mniej formalnej komunikacji, co sprawiłoby, że użytkownicy Facebooka z większą śmiałością zwracaliby się o pomoc/informacje. Posiadanie konta umożliwiłoby również publikowanie i upowszechnianie treści związanych z realizacją LSR na dużą skalę, aktywizując przy tym społeczność do dyskusji.** Co więcej, na Facebooku przydatną funkcją jest tworzenie wydarzeń. Użytkownicy platformy dzięki wyrażeniu zainteresowania danym wydarzeniem zostają powiadomieni o zbliżającym się terminie czy nowych informacjach dotyczących wydarzenia. **Zaleca się więc bieżące, systematyczne i aktywne stosowanie Facebooka przez LGD, jako przestrzeni kontaktu, wymiany informacji czy informowania i rozpowszechniania wiedzy na temat LSR.**

Spośród wszystkich badanych beneficjentów zdecydowana większość (91,3%)¹²⁶ skorzystała ze wsparcia LGD na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie. Wsparcie to polegało w głównej mierze na korzystaniu z indywidualnego doradztwa pracowników biura LGD (92,7%). Względnie wysoki odsetek beneficjentów (65,4%) korzystał również z pomocy w postaci spotkań informacyjnych i/lub szkoleń organizowanych przez LGD.

Rysunek 15. Rodzaj udzielonego wsparcia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=179. Odpowiedź na pytanie: Na czym polegało to wsparcie? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Beneficjenci cenią sobie udział w spotkaniach informacyjnych i/lub szkoleniowych. Ich przydatność docenia 99,1% badanych, z czego 79,5% uważa je za przydatne w wysokim stopniu. Praktycznie tak samo oceniono wsparcie w postaci indywidualnego doradztwa - 97,6% beneficjentów docenia uzyskaną pomoc, z czego 82,4% uważa ją za przydatną w wysokim stopniu. Wysokie oceny uzyskanego wsparcia mogą świadczyć o jego rzetelności i skuteczności. Może to znaleźć swoje potwierdzenie m.in. w tym, że 85,7% badanych beneficjentów nie odnotowało

¹²⁶ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: „Czy korzystali Państwo ze wsparcia LGD na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie dla operacji [Tytuł operacji]?”.

problemów na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie¹²⁷. Co więcej, jak wskazano w sprawozdaniach z realizacji LSR, dzięki doradztwu świadczonemu w LGD, wnioskodawcy lepiej rozumieją procedury oraz tryby wyboru projektów, mogą skonsultować swoje wątpliwości, przeanalizować wnioski pod względem kryteriów koniecznych do spełnienia czy też zweryfikować racjonalność ponoszonych wydatków - co w efekcie powoduje, że jakość wniosków jest coraz lepsza. Wsparcie doradcze pozwala również na zidentyfikowanie innych możliwości uzyskania dotacji ze środków unijnych. Dodatkowo spotkania i warsztaty przyczyniają się do wzrostu świadomości wnioskodawców. Dowiadują się oni m.in. o tym, że nie każdy projekt może podlegać finansowaniu oraz, że wybrane zostaną jedynie projekty, które realizują dane cele i wskaźniki¹²⁸.

LGD prowadzą szkolenia informacyjne o planowanych naborach, na których potencjalni beneficjenci mogą zadawać prowadzącemu pytania dotyczące szczegółów naborów¹²⁹. Dobrą praktyką jest **zapraszanie na szkolenia pracowników Urzędu Marszałkowskiego, których obecność pozwala uzyskać odpowiedzi na trudne pytania/zagadnienia – najczęściej dotyczy to kwestii różnie interpretowanych i problematycznych dla beneficjentów**¹³⁰. Działanie to przyczynia się do stworzenia wielopoziomowej przestrzeni wymiany informacji i stanowi podłoże merytorycznej dyskusji, wymiany zdań i identyfikacji potrzeb i problemów. **Zaleca się kontynuowanie praktyki zapraszania przedstawicieli UMWP na spotkania i konsultacje z beneficjentami.**

Co więcej, w przypadku indywidualnego doradztwa, dobrą praktyką jest **świadczanie go od momentu ogłoszenia naboru do momentu zgłoszenia wniosku o płatność oraz możliwość wcześniejszego umówienia się na doradztwo na konkretny termin i godzinę**. Wnioskodawcy wiedzą wówczas, że po wcześniejszym umówieniu będą przyjęci punktualnie oraz, że zostanie im poświęcone tyle czasu, ile potrzebują – dzięki czemu **usługa doradcza** zostanie przeprowadzona szczegółowo i będzie **dostosowana do indywidualnych potrzeb danego wnioskodawcy**¹³¹. **Zaleca się kontynuację kompleksowego podejścia do świadczonego doradztwa w trakcie całego cyklu realizacji projektu, z uwzględnieniem możliwości zapisów na konkretny termin.**

¹²⁷ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: „Czy na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie dla operacji [Tytuł operacji] pojawiły się jakieś problemy (inne niż wymienione lub opisane we wcześniej udzielonych odpowiedziach)?”.

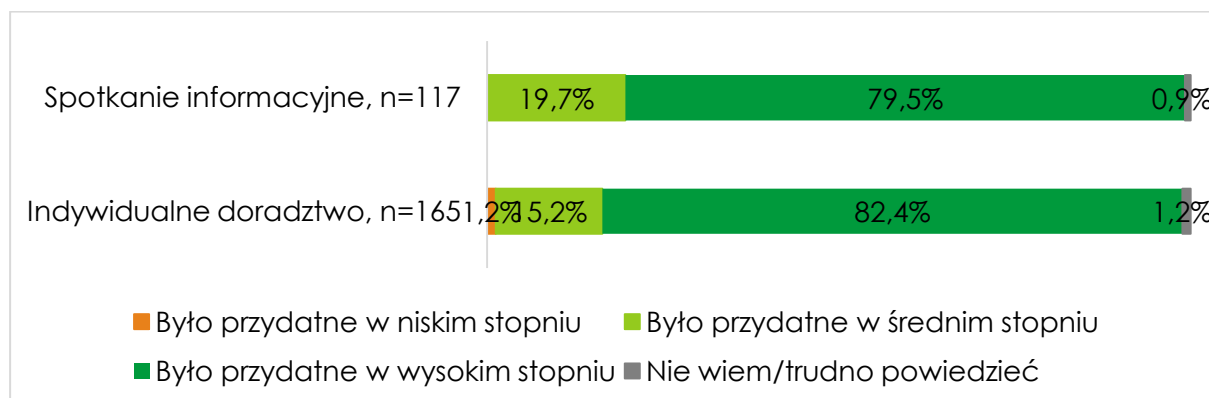
¹²⁸ Sprawozdania z realizacji LSR LGD objętych CS.

¹²⁹ Wywiady z przedstawicielami LGD.

¹³⁰ Wywiady z przedstawicielami LGD.

¹³¹ Wywiady z przedstawicielami LGD.

Rysunek 16. Ocena przydatności uzyskanego wsparcia

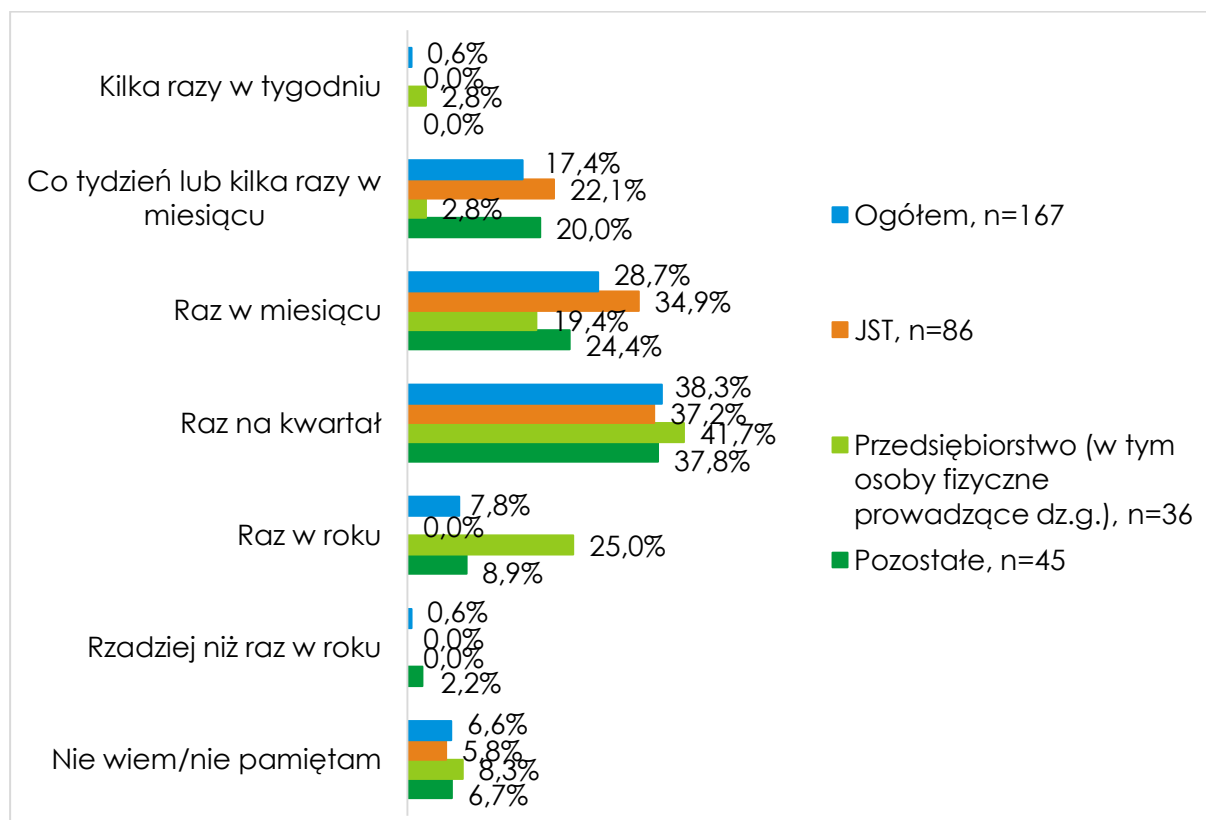


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=117 oraz n=165. Odpowiedź na pytania: „Jak oceniają Państwo przydatność spotkania informacyjnego i/lub szkolenia zorganizowanego przez LGD z punktu widzenia przygotowania wniosku o dofinansowanie dla operacji [Tytuł operacji]?” oraz „Jak oceniają Państwo przydatność indywidualnego doradztwa z punktu widzenia przygotowania wniosku o dofinansowanie dla operacji [Tytuł operacji]?”

Co ciekawe, większość beneficjentów (85,2%) wciąż pozostaje w kontakcie z LGD – niezależnie od etapu realizacji projektu – kontakt, w praktycznie takim samym stopniu, utrzymują zarówno jednostki, których realizacja operacji została zakończona, jak i te, które jej jeszcze nie zakończyły. Należy zaznaczyć, że przedstawiciele przedsiębiorstw obecnie we względnie mniejszym stopniu (67,9%) kontaktują się z LGD¹³². Przeważnie beneficjenci kontaktują się z LGD raz na kwartał (38,3%) bądź raz w miesiącu (28,7%). Analiza wyników ze względu na typ beneficjenta pokazała, że częstotliwość kontaktu jest nieco zróżnicowana. Zaobserwować można, że przedstawiciele przedsiębiorstw najczęściej kontaktują się raz na kwartał i rzadziej (66,7%), natomiast JST kontaktują się z LGD co najmniej raz na kwartał.

¹³² CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy obecnie pozostają Państwo w kontakcie z [Nazwa LGD]?

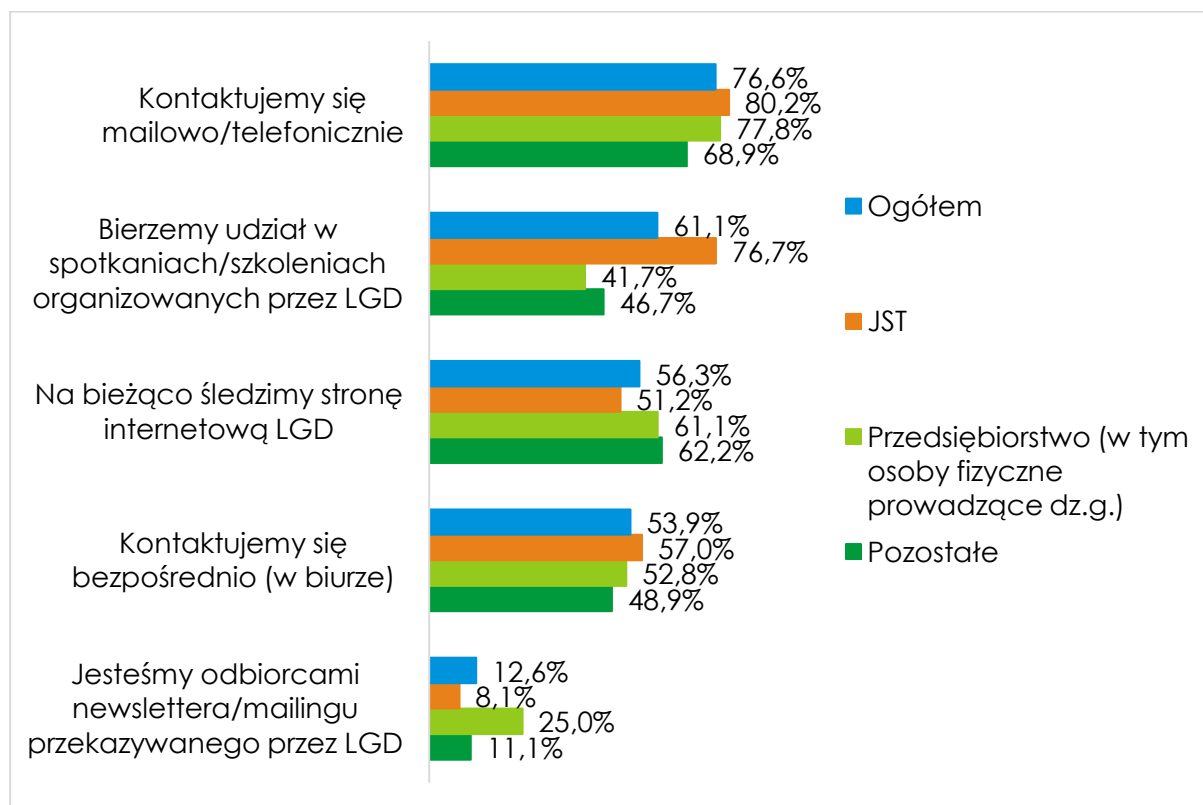
Rysunek 17. Częstotliwość kontaktu z LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=167. Odpowiedź na pytanie: Jak często kontaktują się Państwo z LGD?

Badani beneficjenci w procesie komunikacji z LGD korzystają z różnych środków przekazu równolegle. Najczęstszym kanałem komunikacji jest kontakt za pośrednictwem e-maila lub telefonu. Beneficjenci biorą również często udział w spotkaniach/szkoleniach organizowanych przez LGD, śledzą ich stronę internetową lub przychodzą osobiście do biura LGD. Zdecydowanie najrzadziej odbiorcy wsparcia korzystają z newslettera przekazywanego przez LGD. Jak można odczytać z poniższego wykresu, przedstawiciele JST (w przeciwieństwie do przedsiębiorców) bardziej preferują udział w spotkaniach/szkoleniach.

Rysunek 18. Sposób kontaktu z LGD

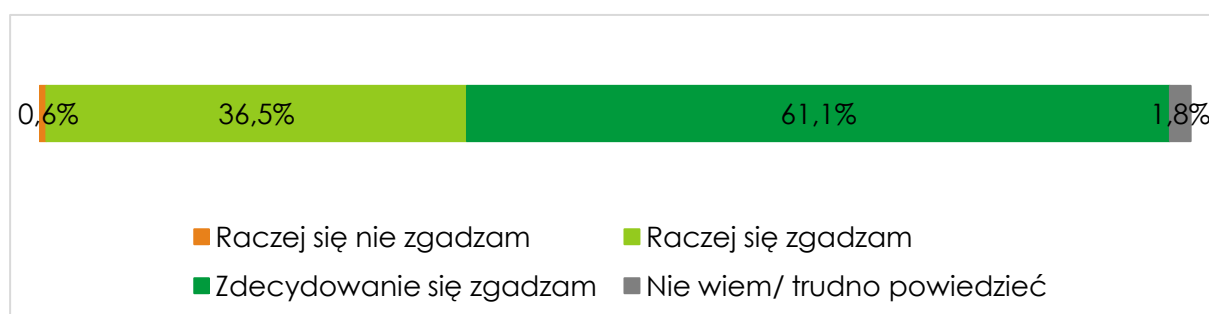


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=167. Odpowiedź na pytanie: W jaki sposób kontaktują się Państwo z LGD? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Jak już wspomniano, LGD poprzez Plan komunikacji, mają za cel promowanie LSR i działalności LGD wśród mieszkańców obszaru LSR, w tym podniesienie wiedzy na temat LSR (m.in. cele, założenia, zasady). Analizując wyniki badania ankietowego z beneficjentami można wnioskować, że w pewnym stopniu działania ze strony LGD są skuteczne, ponieważ jedynie 3,1% beneficjentów nie zna założeń i celów LSR, natomiast 93,4% jest z nimi jakkolwiek zapoznane, z czego 52,6% w stopniu przeciętnym, a 30,6% bardzo dobrze zna cele i założenia LSR¹³³. Co więcej, kolejnym czynnikiem przemawiającym za efektywnością działań komunikacyjnych jest to, że prawie wszyscy objęci badaniem beneficjenci (97,6%) czują się dobrze poinformowani o aktualnych działaniach LGD.

¹³³ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: Czy znają Państwo założenia i cele LSR?

Rysunek 19. Ocena stopnia poinformowania o aktualnych działaniach LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=167. Odpowiedź na pytanie: [Jesteśmy dobrze poinformowani o aktualnych działaniach LGD] Prosimy o ocenę funkcjonowania LGD w następujących aspektach.

Podsumowanie

Głównymi celami Planów komunikacji badanych LGD jest zapewnienie jak najszerszego udziału społeczności lokalnej we wdrażaniu LSR oraz udzielanie wszechstronnych i przejrzystych informacji o działaniach planowanych w ramach LSR, postępach w ich wdrażaniu, a także promowanie LSR i działalności LGD wśród mieszkańców obszaru LSR. Realizacja tych celów odbywa się przy pomocy wybranych kanałów komunikacji, skierowanych do odpowiednio zdefiniowanych grup docelowych.

Przeprowadzona analiza wybranych LSR pozwala stwierdzić, że **realizowane działania komunikacyjne są trafne i skuteczne**. Można wnioskować, że dzięki nim większość beneficjentów poznała założenia i cele LSR. Co więcej, poprzez wsparcie w postaci spotkań informacyjnych i/lub szkoleniowych oraz doradztwa indywidualnego, wnioskodawcy lepiej rozumieją procedury naborów, tryb i kryteria wyboru projektów - co w następstwie skutkuje wzrostem jakości składanych wniosków, a co za tym idzie poprawą realizacji projektów. **Ma to zatem realny i pozytywny wpływ na wdrażanie instrumentu RLKS.**

Zaleca się kontynuowanie prowadzenia wysokiej jakości działań komunikacyjnych, w tym kompleksowego, zindywidualizowanego, obejmującego cały cykl życia projektu doradztwa i spotkań informacyjnych z udziałem przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego. Istotne będzie także bieżące aktualizowanie stron internetowych LGD oraz wykorzystywanie mediów społecznościowych – głównie Facebooka - celem upowszechnienia informacji o działaniach planowanych i realizowanych w ramach LSR, stworzenia przestrzeni kontaktu/wymiany informacji oraz dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców.

4.2. Wstępna ocena skuteczności wdrażania instrumentu RLKS na obszarze wybranych LSR

4.2.1. Osiągnięcie założonych rezultatów oraz czynniki mające na to wpływ¹³⁴

Ocena osiągniętych rezultatów

Oceniając rezultaty wdrażania instrumentu RLKS w województwie podlaskim należy pamiętać o etapie wdrażania, na jakim znajduje się aktualnie interwencja. Jak wskazywaliśmy we wcześniejszej części raportu (rozdział 4.1.1), kluczowe dla jej uruchomienia było przyjęcie ustawy dot. RLKS (luty 2015 r.) i wybór LSR (kwiecień 2016 r.), co nastąpiło relatywnie późno w stosunku do zatwierdzenia RPOWP 2014-2020. Ogłaszanie konkursów na wybór projektów uległo więc opóźnieniu (pierwsze konkursy zostały ogłoszone pod koniec 2016 roku). Miało na to wpływ również późniejsze, niż zakładano, uruchomienie RPOWP 2014-2020 wynikające z konieczności zakończenia wcześniej negocjacji PO PW (więcej na ten temat w rozdziale 4.1.2). Dodatkowo – jak wskazano w *Sprawozdaniu z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 za rok 2016* – część LGD błędnie oszacowała wartości docelowe niektórych wskaźników ujętych w LSR, w wyniku czego przed ogłoszeniem konkursów stwierdzono, że ich osiągnięcie nie jest realne. W związku z powyższym część LGD wstrzymała ogłaszanie konkursów i konsultowała możliwość zmiany zapisów LSR dotyczących wartości docelowych wskaźników. **Aktualnie (listopad 2019 r.) należy więc ocenić, że interwencja znajduje we wczesnej fazie wdrażania.** Ta konkluzja jest bardzo ważna dla oceny rezultatów, które – zgodnie z logiką projektową – dotyczą natychmiastowych i bezpośrednich korzyści, jakie odnoszą beneficjenci dzięki projektowi (a konkretnie dzięki jego produktom).

Do oceny osiągnięcia rezultatów wykorzystaliśmy podejście wpisane w mechanizm wdrażania RLKS związane z osiągnięciem tzw. kamieni milowych. Z uwagi na aktualny stan wdrażania, punktem odniesienia był pierwszy kamień milowy (wg stanu na koniec 2018 roku). W § 8 umowy ramowej (umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) zapisane zostały mechanizmy, dzięki którym na koniec 2018 roku możliwe było dokonanie oceny osiąganych przez LGD rezultatów. Ocena ta miała nie tylko walor informacyjny, ale również pozwalała premiować LGD, które skutecznie i sprawnie wdrażają LSR oraz efektywnie wykorzystują przyznane środki. W przypadku problemu związanego ze sprawnym wykorzystaniem przez LGD pomocy finansowej, wysokość środków na

¹³⁴ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **19.** Czy osiągnięto założone rezultaty? Jeżeli tak, to czy możliwe było ich osiągnięcie w inny sposób? **20.** Czy rezerwa wykonania stanowi efekt zachęty? **33.** Czy mechanizm rozliczania LGD poprzez osiągnięcie założonych wskaźników jest motywujący dla LGD? **34.** Co było przyczyną nieosiągnięcia celów założonych w LSR? **35.** Jak należy ocenić reakcję i elastyczność mechanizmu RLKS?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wdrażanie operacji w ramach realizacji LSR byłaby odpowiednio zmniejszona. W założeniu środki te można było przeznaczyć na „nagrody” dla LGD, które sprawnie i efektywnie zarządzają środkami pomocowymi po spełnieniu warunków określonych w umowie ramowej. Opisany powyżej mechanizm pozwalał na dokonanie swego rodzaju korekty pierwotnego rozdziału środków finansowych przydzielonych na etapie wyboru LSR, z uwagi na efektywność LGD w zakresie wspierania działań na rzecz rozwoju lokalnego. Co ważne – nieosiągnięcie „pierwszego kamienia milowego” nie skutkowało całkowitą redukcją budżetu na realizację LSR, a jedynie w wysokości 10%. Co do zasady takie podejście należy ocenić jako trafne – środki publiczne są ograniczone, tak więc należy dążyć do ich jak najefektywniejszego rozdysponowania. Z drugiej strony – co wybrzmiało szczególnie w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami LGD – obciążanie LGD sankcjami za nieosiągnięcie „kamienia milowego” w przypadku występowania przyczyn niezależnych od LGD - np. opóźnienie w programowaniu instrumentu RLKS, długi okres oceny wniosków przez UMWP (szczególnie w przypadku EFS), nieprzystawalność ustawy wdrożeniowej i ustawy o RLKS, konieczność nowelizacji ustawy o RLKS, rozwiązywanie umów przez beneficjentów - jest działaniem dyskusyjnym i budzącym wątpliwości oraz osłabiającym relacje oparte na zaufaniu i współpracy zbudowane między LGD a UMWP.

Przyjeliśmy, że jeśli na koniec 2018 roku w przypadku danej LGD została podjęta decyzja o konieczności zmniejszenia budżetu LSR to będzie to oznaczało, że nie są osiągnięte założone rezultaty. Analogicznie, jeśli budżet przewidziany na LSR nie został zmniejszony, a LGD nie otrzymała dodatkowych środków, to założone rezultaty LSR są osiągnięte w stopniu zadowalającym. Jeśli natomiast budżet LSR został zwiększony, można mówić o wysokim stopniu osiągnięcia rezultatów LSR.

Tak jak wspomniano powyżej, w § 8 umowy ramowej zapisane zostały mechanizmy oceny stanu realizacji LSR. W mechanizmach tych wykorzystywane były mierniki dotyczące poziomu realizacji wskaźników produktu i stopnia wykorzystania środków finansowych. Analiza aneksów do umów ramowych pozwala ocenić, że wśród LGD objętych niniejszą analizą nie ma takich, które miałyby zmniejszone środki finansowe, co oznacza, że nie ma LGD, które nie osiągałyby założonych rezultatów. Jest to informacja warta podkreślenia w kontekście oceny osiągniętych rezultatów. Poza województwem podlaskim taka sytuacja nie wystąpiła również w województwach: pomorskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Z informacji przekazanych przez MRiRW wynika, że w skali kraju obniżenie środków (z EFRROW) zostało dokonane dla 18 LGD (z 10 województw).

W przypadku dwóch z analizowanych LGD zidentyfikowany został zadowalający, a dla czterech wysoki, poziom osiągnięcia założonych rezultatów. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli poniżej. Czynniki mające wpływ na osiągnięcie rezultatów zostały omówione w drugiej części niniejszego rozdziału.

Tabela 6. Ocena poziomu osiągnięcia założonych rezultatów wg analizowanych LGD

Nazwa LGD	Poziom osiągnięcia założonych rezultatów
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”	Zadowalający
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”	Wysoki (bonus z EFRR i EFRROW)
Lokalna Grupa Działania – Puszcza Knyszyńska	Wysoki (bonus z EFRR i EFRROW)
Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowiecka”	Wysoki (bonus z EFRR)
Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański	Wysoki (bonus z EFRR i EFRROW)
Stowarzyszenie „Sąsiedzi”	Zadowalający

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy aneksów do umów ramowych.

Dokonując pozytywnej oceny osiągnięcia zakładanych rezultatów trzeba jednak pamiętać o pewnych zmianach warunków progowych, warunkujących powyższą ocenę, jakie zaszły w zapisach umów ramowych (w porównaniu z ich pierwotnym brzemieniem). Reakcją MRiRW na sygnały docierające z samorządów województw i LGD (związane z obawą niespełnienia warunków tj. nieosiągnięcia „kamienia milowego”) było przygotowanie formularza zmiany umowy ramowej w połowie 2017 roku. Formularz aneksu umowy uwzględnił m.in. złagodzenie wymagań dla „pierwszego kamienia milowego” zaplanowanego do osiągnięcia do końca 2018 roku. Przede wszystkim zmieniono punkt odniesienia dla sprawdzenia poziomu osiągnięcia wskaźników produktu i poziomu wykorzystania środków finansowych (pierwotnie wymagana była weryfikacja na podstawie płatności, ostatecznie warunki osiągnięcia wskaźników produktu i poziomu wykorzystania środków finansowych sprawdzano w oparciu o zawarte umowy o przyznanie pomocy). Ponadto zmniejszono pulę środków finansowych, które stanowią podstawę do wyliczenia poziomu wykorzystania środków, tzn. po zmianie umowy ramowej sprawdzano odsetek wykorzystania środków finansowych w odniesieniu do puli środków zaplanowanych do wykorzystania w latach 2016-2018, a nie jak wcześniej w odniesieniu do wszystkich środków w całym okresie programowania (2016-2023). Dodatkowo zrezygnowano z warunku dotyczącego odpowiedniego poziomu wykorzystania środków finansowych na rzecz grup defaworyzowanych. Zakres zmiany umowy ramowej był uzgadniany i konsultowany z instytucjami

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

zarządzającymi programami, zarządami województw, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz przedstawicielami LGD. Podsumowując należy ocenić, że wymagania uległy znaczącemu złagodzeniu, co w konsekwencji sprawiło, że wiele LGD (w skali ogólnopolskiej) uchroniło się przed obniżeniem budżetu LSR z powodu nieosiągnięcia wymaganego postępu realizacji LSR. Przyjmując hipotetyczną sytuację, że zapisy dotyczące warunkowości „kamieni milowych” nie uległyby złagodzeniu okazuje się, że wszystkie analizowane w ramach niniejszego badania LGD musiałyby oddać część przyznanych środków. Patrząc tylko na poziom wydatkowania środków, gdzie w pierwotnych wersjach umów ramowych zakładanym minimum było wykorzystanie 20% środków (rozumiane jako wypłacenie środków), najlepiej wypadają Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański (16%) i Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu” (12%).

Tabela 7. Poziom wykorzystania środków finansowych

Nazwa LGD	Poziom wykorzystania środków finansowych zgodnie z metodologią liczenia zawartą w pierwotnych umowach ramowych ¹³⁵
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”	2%
Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu”	12%
Lokalna Grupa Działania – Puszcza Knyszyńska	3%
Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”	8%
Lokalna Grupa Działania – Fundusz Biebrzański	16%
Stowarzyszenie „Sąsiedzi”	7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji LSR za 2018 r.

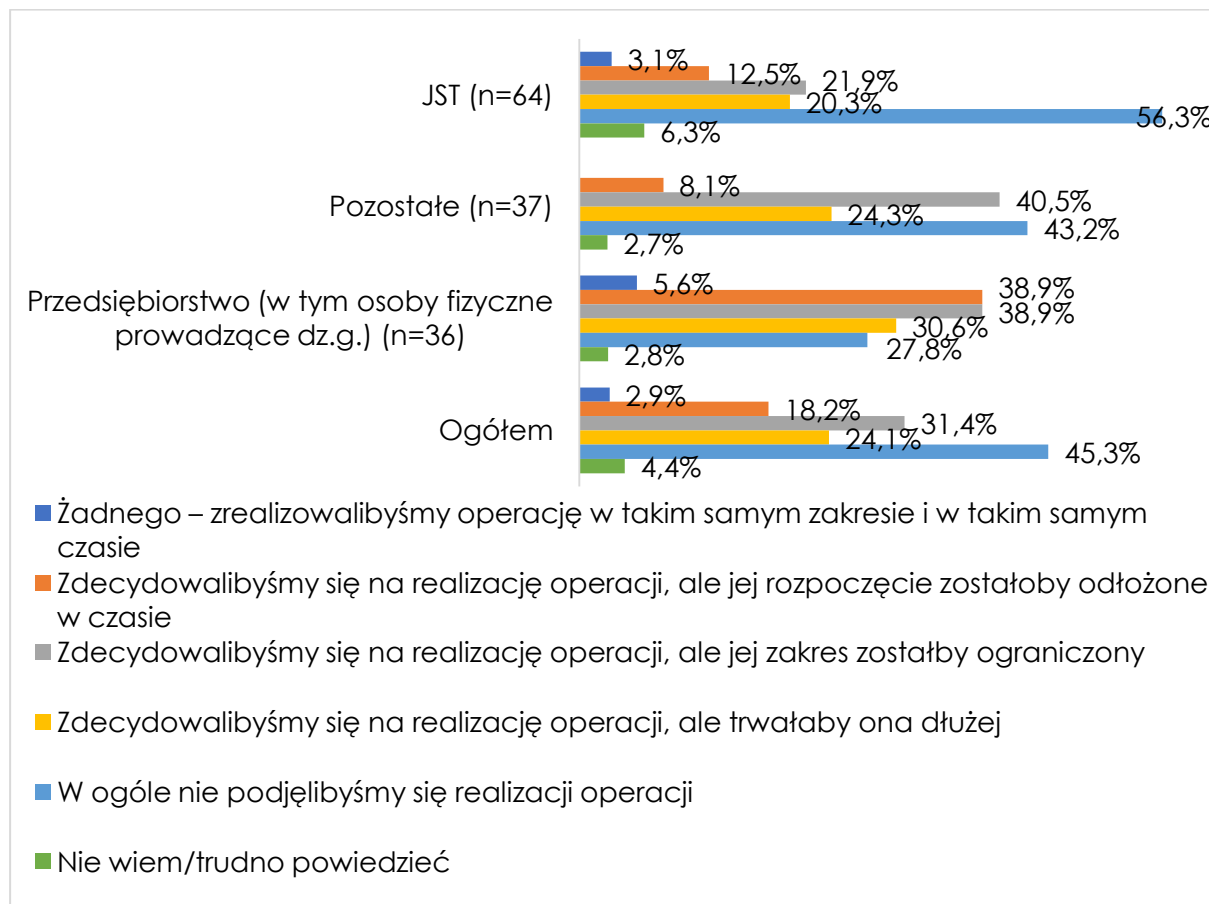
Powyższa analiza oznacza, że choć analizowane LGD osiągnęły zakładane rezultaty, to jednak wpływ uwarunkowań i barier realizacyjnych okazał się na tyle silny, że nie udało się nawet zbliżyć do warunków określonych pierwotnie (w zakresie poziomu realizacji wskaźników i wydatkowania środków zawartych w umowach ramowych).

¹³⁵ Stosunek środków wypłaconych do końca 2018 roku do całego budżetu LSR,

Z punktu widzenia oceny wdrażania interwencji, ważne jest również określenie czy rezultaty można byłoby osiągnąć w inny sposób. Rozstrzygnięcie tego typu problemu badawczego wymagałoby podejścia opartego na eksperymencie, co w warunkach wdrażania polityk publicznych i wydatkowania środków publicznych jest niemożliwe. W tej sytuacji analizowanie tego zagadnienia możliwe jest tylko w oparciu o pośrednie przesłanki. Jedną z nich jest skala występowania **efektu deadweight**. Co do zasady efekt ten jest ograniczany, na etapie wnioskowania o wsparcie, poprzez weryfikację projektu. Chodzi o zidentyfikowanie i uniknięcie sytuacji, w której dany projekt zostałby zrealizowany również bez wsparcia finansowego w ramach RLKS (np. ze środków własnych wnioskodawcy czy przy udziale innego wsparcia). W badaniu ankietowym z beneficjentami RLKS (tymi, którzy zakończyli realizację operacji¹³⁶) przedstawiono im właśnie taką hipotetyczną sytuację – zostali poproszeni o wskazanie najbardziej prawdopodobnego scenariusza rozwoju sytuacji w przypadku nieotrzymania wsparcia. Wyniki badania wskazują, że niemal połowa beneficjentów (45,3%) w ogóle nie podjęłaby się realizacji projektu. Dużo częściej tego typu odpowiedź występowała w przypadku JST (56,3%) niż przedsiębiorstw (27,8%). W przypadku 3 na 10 projektów, bez wsparcia w ramach RLKS, zakres zostałby ograniczony (w przypadku grupy NGO, kościołów i związków wyznaniowych, OSP i tym podobnych beneficjentów – nawet w przypadku 4 na 10 projektów). Prawie 25% projektów zostałaby co prawda zrealizowana, ale ich realizacja trwałaby dłużej (co z kolei opóźniłoby efekty projektów). Na rysunku poniżej przedstawione zostały szczegółowe wyniki w tym zakresie. Wskazują one wyraźnie, że **wsparcie w ramach RLKS miało kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji około połowy projektów, a w pozostałych przypadkach pozwoliło zrealizować projekty w odpowiednim czasie i zakresie.**

¹³⁶ Przez zakończenie operacji rozumiano zakończenie działań projektowych, a niekoniecznie rozliczenie projektu.

Rysunek 20. Stosunek badanych beneficjentów do hipotetycznej sytuacji nieotrzymania wsparcia



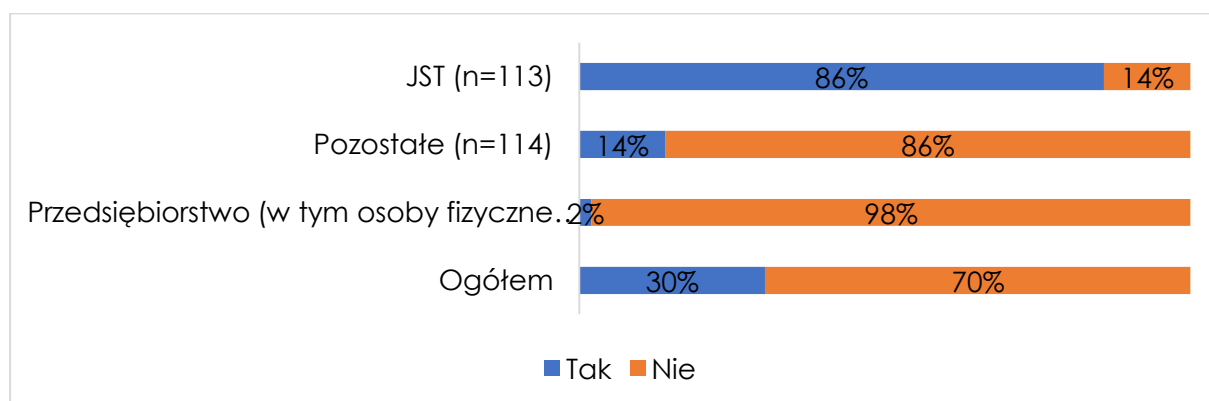
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: Jaki wpływ miałyby nieotrzymanie wsparcia na realizację operacji [...]? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Rozmówcy wywiadów pogłębionych (szczególnie przedstawiciele LGD i UMWP) podkreślali, że dzięki wdrażaniu RLKS udało się aktywizować i zmobilizować do realizacji projektów takich beneficjentów, którzy nie aplikowaliby na pewno do programów krajowych czy do tzw. osi głównych RPOWP 2014-2020. Szczególnie często podawany był przykład organizacji pozarządowych działających lokalnie, dla których możliwość pozyskania środków w ramach RLKS była jedyną możliwością uzyskania dofinansowania zewnętrznego. Wynika to z tego, że organizacje te dysponują zdecydowanie mniejszym potencjałem aplikacyjnym (a w przypadku aplikowania w ramach RLKS mogły liczyć na doradztwo ze strony pracowników LGD), ale też realizacyjnym (możliwość realizacji mniejszych projektów, które miałyby trudności w rywalizacji na poziomie centralnym czy regionalnym). Również w przypadku wsparcia przedsiębiorczości (szczególnie w zakresie zakładania działalności gospodarczej) podkreślano przewagę RLKS nad innymi możliwościami finansowania.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Opinie te potwierdza przeprowadzona analiza w zakresie korzystania przez beneficjentów RLKS z innych możliwości finansowania dostępnych w ramach Polityki Spójności. Wykorzystując NIP beneficjenta zidentyfikowaliśmy w bazie projektów SL2014 wszystkie projekty realizowane przez beneficjentów RLKS. Wnioski płynące z analizy wskazują, że 3 na 10 beneficjentów realizuje inne projekty (poza RLKS) – taka sytuacja ma miejsce głównie w przypadku JST, wśród których 85,8% realizuje inne projekty. Najczęściej są to projekty realizowane w ramach innych działań RPOWP 2014-2020 (8 na 10 projektów) oraz PO WER (8,9% projektów). Z punktu widzenia oceny możliwości osiągnięcia rezultatów RLKS w inny sposób, kluczowy jest jednak wniosek, że **7 na 10 beneficjentów RLKS nie realizuje innych projektów w ramach Polityki Spójności**. Potwierdzone zostały też opinie prezentowane przez przedstawicieli LGD i UMWP o dużej roli RLKS w finansowaniu działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe czy przedsiębiorców. Aż 98% przedsiębiorców – beneficjentów RLKS - nie realizowała/realizuje innych projektów. Podobnie 86% beneficjentów z kategorii pozostałych (obejmującej m.in. organizacje pozarządowe).

Rysunek 21. Realizacja innych projektów w ramach Polityki Spójności przez beneficjentów RLKS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy bazy projektów SL2014, n=382.

Bazując na powyższych przesłankach można ocenić, że **osiągnięcie rezultatów RLKS nie było możliwe w inny sposób**. Prawdopodobne jest to, że środki zostałyby wydatkowane w dużo sprawniejszy sposób, ale nie osiągnięto by takiego potencjału aktywizacyjnego. Wpisuje się to wyraźnie w koncepcję zrównoważonego rozwoju, a także przyczynia się do zwiększania spójności społecznej regionu podlaskiego.

Tak jak już wcześniej zostało wspomniane, w ramach każdej umowy ramowej zawarte zostały mechanizmy pozwalające na zwiększenie budżetu LSR po spełnieniu określonych warunków. Z założenia miał to być mechanizm zachęcający do sprawnego wdrażania LSR. Przedstawiciele LGD zdawali sobie sprawę z konstrukcji tego mechanizmu i implikacji, która spowoduje jego zastosowanie. Stąd między innymi, w odpowiedzi na ich ostrzeżenia związane z problemami z wdrażaniem RLKS, wprowadzone zostały zaktualizowane mechanizmy o łagodniejszym dla LGD

charakterze. **Perspektywa otrzymania dodatkowych środków (oraz niezmnieszenia już posiadanych) była więc na tyle atrakcyjna, że przekładała się na aktywność przedstawicieli LGD i dążenie do zmiany niekorzystnych zapisów.**

Maksymalna wartość środków przewidziana na realizację instrumentu RLKS w ramach RPOWP 2014-2020 pomniejszona została (na etapie wyboru LSR) o rezerwę wykonania w wysokości 6% oraz rezerwę programową w wysokości 24%. Z kolei, w ramach EFRROW LGD mogły ubiegać się o dodatkowe środki jedynie na operacje dotyczące rozwoju przedsiębiorczości (głównie podejmowanie działalności gospodarczej i jej rozwijanie, ale też inkubatory, wspieranie współpracy między podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą oraz rozwój rynków zbytu produktów i usług lokalnych, z wyłączeniem targowisk). LGD mogły w ramach PROW 2014-2020 ubiegać się o podwyższenie środków finansowych w wysokości do 11% wysokości budżetu Działania 19.2, z tym że kwota ta musiała stanowić wielokrotność kwoty 50 tys. zł.

Wypracowany, w ramach wdrażania RLKS, mechanizm rozliczania LGD przez osiągnięcie założonych wskaźników i wydatkowanie środków jest różnie oceniany przez interesariuszy badania. Z jednej strony przedstawiciele UMWP czy eksperci podkreślają konieczność stosowania tego mechanizmu, ponieważ ma on przełożenie na wdrażanie Funduszy Europejskich w skali kraju i realizowanie postanowień Umowy Partnerstwa czy wypełnianie zobowiązań zawartych w RPOWP 2014-2020. Wskazują oni, że jest to system naczyń połączonych i wyłączenie RLKS zachwiałoby realizacją innych działań. Z drugiej strony pojawiają się opinie przedstawicieli LGD, którzy również zdają sobie sprawę z uwarunkowań i istniejących wymogów, ale dostrzegają też problemy z biurokratyzacją tego sposobu rozliczania czy nieadekwatnością do oceny instrumentu jakim jest RLKS, który ma zwiększyć spójność społeczną czy przyczynić się do budowania lub rozwijania kapitału społecznego w społecznościach lokalnych o dużym zróżnicowaniu. Powszechnie znane są problemy z „owskaźnikowaniem” działań miękkich, mierzaniem rezultatów działań aktywizacyjnych czy animacyjnych. Jest to trudne i przyjęcie sztywnych wskaźników, zwłaszcza na początku wdrażania takiego podejścia do pracy ze środowiskiem LGD, może być nieadekwatne i krzywdzące. Osiągnięcie trwałego efektu w postaci partnerstwa i współpracy wymaga nakładów pracy i środków, a rezultaty zazwyczaj rozłożone są w czasie. W tym kontekście formułowane są spostrzeżenia, że większą rolę w procesie oceny i rozliczania należy przypisać kryteriom jakościowym. Brak jest jednak dobrych praktyk i rozwiązań wzorcowych w tym zakresie. Wskazuje się, że znaczna część efektów działań RLKS ma w założeniu charakter niewymierny, ale projekty o takim charakterze często przegrywają z tymi wymiernymi, chociaż ich znaczenie dla społeczności bywa większe. Przedstawiciele LGD postulują, aby pozostawić LGD nieco więcej swobody w realizacji LSR i aby do zaplanowanych efektów można było dochodzić takimi drogami, jakie w danej

sytuacji wydają się najbardziej optymalne oraz uwzględniają aktualne możliwości i zagrożenia (a nie te, zapisane w momencie tworzenia LSR).

Należy więc ocenić, że sposób rozliczania LGD, poprzez osiągnięcie założonych wskaźników i wydatkowanie środków, nie jest doskonały. W istniejącym porządku prawnym w zakresie wdrażania Funduszy Europejskich nie zidentyfikowano jednak do tej pory racjonalnej i spójnej alternatywy dla tego typu podejścia. Wydaje się, że w przypadku RLKS system rozliczania byłby atrakcyjniejszy i przyjaźniejszy dla LGD, jeśli wprowadzone zostałyby narzędzia zwiększające elastyczność RLKS. **Podtrzymujemy więc zalecenie zawarte w rozdziale 4.1.1 wskazujące na konieczność zagwarantowania, w kolejnym okresie programowania, narzędzi i procedur umożliwiających aktualizację LSR w kontekście istotnych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Zakres zmian powinien umożliwić np. zmianę priorytetów i celów oraz przesunięcie środków finansowych z działań, których nie należy już wspierać w ramach interwencji publicznych. Mechanizm RLKS powinien więc być pod tym względem elastyczny i umożliwiać reagowanie na zmiany w otoczeniu.**

Czynniki wpływające na osiągnięte rezultaty

Czynniki wpływające na osiąganie rezultatów w ramach RLKS mają zróżnicowane przyczyny i sposoby oddziaływania. Jak to zostało wcześniej ocenione, cele założone w LSR są realizowane zgodnie z planem, ale z pewnością wpływ czynników negatywnych przyczynił się do zastopowania postępu. We wcześniejszych rozdziałach niniejszego raportu zidentyfikowanych zostało wiele czynników oddziałujących na rezultaty interwencji. Z punktu widzenia osiągania rezultatów w ramach RLKS, bardzo ważną okolicznością było **opóźnienie w programowaniu interwencji publicznej** (relatywnie późne powstanie ustawy o RLKS i idące za tym implikacje w postaci późniejszego niż zakładano wyboru LSR). To uwarunkowanie można ocenić jako niezależne od władz regionalnych, gdyż – jak zostało to ocenione – nie było możliwe przyspieszenie wyboru LSR. Podczas wywiadów z przedstawicielami LGD, ale też beneficjentami, bardzo często podnoszony był problem **zbyt długiej oceny wniosków**. Analizy przeprowadzone w rozdziale 4.1.2 potwierdziły istnienie tego problemu, choć jednocześnie wskazano, że jego intensywność ulega zmniejszeniu począwszy od 2018 roku (m.in. w związku z nowelizacją ustawy o RLKS). W kontekście rezultatów RLKS szczególnie istotne jest wycofywanie się projektodawców, przez utratę aktualności założeń projektu (w tym szczególnie biznesowych, silnie zależnych od dynamicznej i nie zawsze przewidywalnej sytuacji rynkowej). Powoduje to straty w całym systemie, ponieważ w przygotowanie i ocenę wniosku zostały zaangażowane określone zasoby, a przez to koszty (po stronie LGD to m.in. koszty doradztwa ze strony pracowników biur LGD czy oceny wniosku przez Rady LGD).

Z punktu widzenia oddolności podejścia i angażowania społeczności lokalnej w proces programowania wsparcia, instrument RLKS należy ocenić jako kreatywny

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

i elastyczny (w rozdziale 4.1.1 podkreśliśmy trafność takiego podejścia). Gorzej natomiast wygląda sytuacja, jeśli weźmie się pod uwagę elastyczność RLKS w kontekście upływu czasu i zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w otoczeniu. **Zarówno przedstawiciele LGD, jak i eksperci oceniają, że wprowadzanie zmian do LSR jest dość trudne i skomplikowane, co obniża elastyczność RLKS.** Wskazywano, że fakt osiągnięcia „kamienia milowego”, a co za tym idzie premii, często nie do końca był zależny od samej LGD. Jest to problem o charakterze ogólnopolskim. W raporcie z badania pt. *Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania* wskazano, że w jednym z województw „przegranymi” okazały się te LGD, które swoje działania adresowały np. do uczniów gimnazjów (polegające do kierowaniu ich do szkół zawodowych). Po reformie szkolnictwa LGD nie mogły osiągnąć założonych wskaźników, a ich zmiana trwała zbyt długo, aby zdążyć z ogłoszeniem kolejnych konkursów. Warto zatem rozważyć wprowadzenie elastyczności w procedurze zmiany LSR, a co za tym idzie wskaźników, tak aby LGD mogła szybko dostosować się do zmieniającej się rzeczywistości. Wpływ zmian społeczno-gospodarczych jest szczególnie istotny w przypadku EFS, gdzie projektodawcy mają problemy z rekrutacją uczestników do projektów (np. osoby zagrożone ubóstwem, wykluczone społecznie, bezrobotni). Szczególnym przypadkiem obrazującym wpływ zmian była reforma oświaty – likwidacja gimnazjów i zwiększenie liczebności szkół podstawowych, podczas gdy wsparciem w ramach RLKS w województwie podlaskim objęte były szkoły do 100 uczniów.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że **osiągnięte zostały rezultaty w zakresie wdrażania RLKS przewidziane do realizacji do końca 2018 roku (tzw. „pierwszy kamień milowy”)**. Żadna z LGD nie została objęta mechanizmem zmniejszenia budżetu, co oznacza, że rezultaty są osiągane w stopniu zadowalającym i wysokim. Należy jednak pamiętać o relatywnie krótkim okresie wdrażania instrumentu (LSR zostały wybrane w kwietniu 2016 roku, a pierwsze konkursy ogłoszone w końcu 2016 roku). Warto jednak podkreślić znaczące przyspieszenie będące efektem nowelizacji ustawy o RLKS, ale też wypracowania schematów i wzorów działania, w tym między UMWP a LGD. **Wydatkowanie równowartości środków finansowych przeznaczonych na RLKS byłoby hipotetycznie możliwe, ale nie doprowadziłoby do aktywizacji społeczności lokalnych, pobudzenia inicjatyw lokalnych, a przez to rozwoju kapitału społecznego.** Potwierdzeniem tego są wyniki badań wskazujące, że połowa z projektów RLKS nie zostałaby zrealizowana oraz fakt, że 7 na 10 beneficjentów nie realizuje/realizowało innych projektów w ramach Polityki Spójności (poza RLKS). Dodatkowe środki, które mogły otrzymać LGD (na podstawie spełnienia warunków zawartych w umowach ramowych) były na tyle atrakcyjne, że przedstawiciele LGD monitorowali spełnienie warunków i zabiegali o ich zmianę, gdy okazało się, że

będzie to utrudnione. **Sam mechanizm wskaźnikowo-finansowego rozliczania jest akceptowany, choć formułowane są pod jego adresem zarzuty o nadmierną biurokratyzację i nieprzystawalność do realiów instrumentu wsparcia jakim jest RLKS.** Konieczność złagodzenia kryteriów pozwalających na uzyskanie dodatkowych środków była efektem pojawienia się czynników, które – co prawda – nie spowodowały niezrealizowania zakładanych celów, ale miały istotny wpływ na ich wolniejsze wdrażanie. Wśród tych czynników należy wymienić m.in. opóźnienie w programowaniu RLKS, zbyt długi czas oceny wniosków przez UMWP czy zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które z kolei ujawniły niską elastyczność instrumentu RLKS.

4.2.2. Wstępna ocena efektów wdrażania RLKS

I. RLKS a partycypacja społeczna i upodmiotowienie społeczności lokalnych¹³⁷

Partycypacja społeczna członków społeczności lokalnych w decydowaniu o rozwoju terenów badanych LGD rozpoczęła się na etapie przygotowania LSR. Już na etapie konsultacji i tworzenia poszczególnych LSR widoczne było zaangażowanie wielu sektorów. W większości badanych LGD udało się uwzględnić postulaty różnych środowisk¹³⁸. Konsultacje LSR prowadzone były najczęściej w formie warsztatów, spotkań informacyjno-konsultacyjnych, grup fokusowych oraz za pomocą ankiet. Spotkania odbywały się w każdej gminie znajdującej się na terenie objętym Strategią. W opinii większości przedstawicieli badanych LGD oraz członków Rad LGD, dzięki zaangażowaniu różnych podmiotów, działania zaplanowane w Strategiach, pomimo dezaktualizacji w niektórych obszarach – wciąż odpowiadają na potrzeby mieszkańców. Analiza poszczególnych LSR wskazuje na reprezentatywność sektorów: społecznego, gospodarczego i publicznego na etapie konsultacji Strategii. Widoczne jest duże zaangażowanie przedstawicieli gmin. Z danych zamieszczonych w LSR wynika, że w przygotowaniu strategii na różnych etapach brało udział od 128 do 900 osób w zależności od LGD. W roku 2013 stanowiło to średnio 0,7% ludności zamieszkującej obszary LGD¹³⁹. Jak wynika z badań SMG/KRC Poland Media S.A i Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, dwa lata wcześniej jedynie 17% Polaków zetknęło się z pojęciem konsultacji społecznych. Badanie to wykazało również, że kultura konsultacji i dialogu społecznego w Polsce była słabo rozwinięta

¹³⁷ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **23.** Czy i w jakim stopniu RLKS przyczynił się do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej w realizacji lokalnych strategii rozwoju? (należy zbadać poziom zaangażowania/udziału partnerów społecznych we wdrażaniu LSR oraz zbadać kapitał społeczny, tzn. określić/wskazać/opisać kierunki zmian w przedmiotowym zakresie, sieciowanie, i współpracę, a także poziom integracji społecznej); **27.** Czy i w jakim stopniu Lokalne Strategie Rozwoju przyczyniły się do zwiększenia poziomu upodmiotowienia lokalnych społeczności, tj. włączenia ich w procesy zarządzania rozwojem?

¹³⁸ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹³⁹ Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w poszczególnych LSR.

w tamtym czasie. Większość Polaków nie widziała potrzeby konsultowania spraw publicznych. Głos w sprawach związanych z działalnością urzędu gminy/miasta, istotnych dla społeczności lokalnej, zabierało jedynie 7% badanych¹⁴⁰. **Można stwierdzić, że na etapie tworzenia LSR stopień partycypacji społecznej był niski. Można mówić o pewnym upodmiotowieniu mieszkańców na etapie przygotowania LSR, choć jego skala była niewielka.**

W czasie realizacji RLKS zaszła zmiana w kierunku większego włączania społeczności w decydowanie o swoim otoczeniu, a także zwiększania aktywności społecznej. Jest to tendencja ogólnopolska. Z badania CBOS dotyczącego aktywności lokalnej Polaków¹⁴¹ wynika, że coraz więcej osób interesuje się tym co się dzieje w ich gminie/mieście. Niemniej jednak wciąż połowa z nich uważa, że mieszkańcy mają za mały wpływ na to, co dzieje się w mieście/gminie, choć 44% z nich bierze udział w spotkaniach dotyczących rozwoju swojego miejsca zamieszkania. Co szósty badany deklaruje, że w ciągu ostatnich dwóch lat do momentu badania brał udział w konsultacjach społecznych dotyczących spraw gminy, miasta lub dzielnicy (16%) bądź też dyskutował w Internecie o lokalnych kwestiach (15%). Autorzy badania zauważają również, że mniejszą aktywność społeczną obserwuje się na wsiach. W świetle przytoczonych badań wydaje się, że **na terenach badanych LGD osiągnięto relatywnie wysoki poziom partycypacji społecznej**. Respondenci i respondentki niniejszego badania¹⁴² zauważają ogólne pobudzenie aktywności społecznej na terenach LSR, które nastąpiło pod wpływem środków RLKS. Widoczne jest rosnące zaangażowanie sektora społecznego.

Województwo podlaskie na początku 2018 roku wciąż znajdowało się w ostatniej czwórce województw pod względem liczby stowarzyszeń i fundacji na 10 tysięcy mieszkańców (z wynikiem 31)¹⁴³. Niemniej jednak, co istotne, od 2013 roku odnotowuje się stopniowy wzrost liczby organizacji pozarządowych na terenie województwa. Liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych wzrosła w latach 2013-2018 o 5,5%, natomiast liczba fundacji, aż o 46%. W 2018 roku odnotowano w województwie podlaskim 720 zarejestrowanych fundacji oraz 4 119 organizacji społecznych i stowarzyszeń. Tendencję wzrostową widać również na obszarach badanych LGD¹⁴⁴. Przedstawiciele LGD przewidują, że utworzą się sieci współpracy między nowymi NGO, zwłaszcza w tych regionach, gdzie powstają lub istnieją ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. We wszystkich badanych LGD widoczne jest zaangażowanie partnerów społecznych. Na podstawie analizy wypowiedzi

¹⁴⁰ *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, SMG/KRC Poland Media S.A., Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2011.

¹⁴¹ *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, CBOS, czerwiec 2018.

¹⁴² Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD oraz członkami Rad LGD.

¹⁴³ Źródło: dane Klon/Jawor.

¹⁴⁴ Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Białymstoku.

przedstawicielei LGD można zauważyć pewien nieformalny model rozwoju partycypacji społecznej na obszarach LSR. Organizacje pozarządowe są pierwszymi członkami społeczności, którzy angażują się w realizację lokalnych strategii, następnie dołączają mieszkańcy niezrzeszeni formalnie. Partnerzy społeczni najczęściej współpracują z sektorem publicznym. Samodzielna realizacja projektów, np. dla małych organizacji pozarządowych, jest trudna z uwagi na konieczność wykazania potencjału finansowego w realizacji dużych projektów. Przedstawiciele LGD zauważają w szczególności zwiększenie aktywności kół gospodyń wiejskich, które zaczęły samodzielnie pozyskiwać środki na swoje działania przez co organizują np. festyny na wsiach. Ich działania przez przedstawicielei LGD zostały uznane za czynnik integrujący lokalną społeczność. Podczas festynów organizowane są spotkania z mieszkańcami, zbierane są w sposób nieformalny informacje o ich potrzebach dotyczących najbliższego otoczenia. Jak wynika z relacji członków Rad LGD, integrujące są również działania skupiające się na lokalnej historii, np. spotkania o charakterze historycznym, tworzenie różnego rodzaju form upamiętniania przez społeczność lokalnych wydarzeń. Są to działania wspierające tożsamość lokalną, poczucie wspólnoty i mocno integrujące. Jak wynika z badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR – 35% zakończonych operacji przyczynia się do kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz wzmacniania tożsamości lokalnej¹⁴⁵. Większość respondentów odpowiedziała, że wystąpiło to w dużym lub bardzo dużym stopniu. Jest to jedna z przesłanek, aby stwierdzić, że dzięki RLKS **wzrasta także poziom integracji mieszkańców obszarów LSR.**

Jednym z czynników pobudzających aktywność i mającym przełożenie na zaangażowanie mieszkańców w realizację lokalnych strategii jest rozpowszechnienie informacji na temat dostępnych środków finansowych na działania. Członkowie społeczności chętniej angażują się w działania, jeśli widzą szansę na realizację swoich pomysłów, co daje właśnie możliwość ich sfinansowania. Przedstawiciele LGD i członkowie Rad LGD zauważają tworzenie się poczucia więzi lokalnych, nie tylko poprzez wspólną realizację projektów, ale przede wszystkim poprzez inspirowanie się wzajemnie działaniami już zrealizowanymi. Największą motywacją do zaangażowania społecznego jest obserwowanie efektów działań innych osób¹⁴⁶. Do wzrostu partycypacji społecznej w realizacji projektów w ramach LSR przyczynia się także umiejscowienie biura LGD – najczęściej blisko mieszkańców. Dzięki temu działania LGD mają szansę dotrzeć do nich bezpośrednio, co przekłada się na

¹⁴⁵CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=104. Odpowiedź na pytanie: „Czy realizacja operacji przyczyniła się do osiągnięcia następujących efektów” kategoria „Kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz wzmacnianie tożsamości lokalnej” oraz W jakim stopniu operacja [Tytuł operacji] przyczyniła się do osiągnięcia wskazanych przez Państwa efektów? Prosimy o ocenę na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.

¹⁴⁶ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD oraz członkami Rad LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wyższą świadomość dotyczącą korzystania z środków UE. Ponad połowa beneficjentów realizujących projekty z LSR o naborze dowiedziała się bezpośrednio od członków LGD¹⁴⁷. Na etapie przygotowania i składania wniosku prawie wszyscy badani beneficjenci (91,3%) korzystali z pomocy LGD¹⁴⁸. Jak zauważają przedstawiciele LGD, widoczne jest to szczególnie wśród małych projektodawców, którzy nie mieliby często szans na uzyskanie finansowania z osi głównych RPO, np. przez konieczność wniesienia wkładu własnego. Z obserwacji członków Rad LGD i przedstawicieli LGD wynika, że szczególne zaangażowanie społeczności w realizację LSR widać w obszarze wspierania osób starszych, np. budowie placówek wsparcia dziennego lub domów spokojnej starości, czy też organizowania wigilii dla osób samotnych. Są to działania, w które angażują się często sami mieszkańcy, pozyskując dotacje na finansowanie małych elementów projektu. Lokalne NGO bardzo często podejmują się również (poza usługami dla mieszkańców) realizacji małych projektów ze środków PROW na działania z zakresu budowy infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej. Zauważalnym przejawem wzrostu partycypacji społecznej w realizacji LSR jest tworzenie stowarzyszeń przez otoczenie szkoły, by móc pozyskiwać środki na rozwój edukacji. W dwóch badanych LGD szczególnie widoczne było zaangażowanie lokalnej wspólnoty religijnej w odnawianie zabytków i tworzenie CIS. O dużym zaangażowaniu partnerów społecznych w realizację LSR świadczy m.in. liczba projektów przez nie realizowanych. Wśród wszystkich projektów realizowanych ze środków PROW 2014-2020 przez badane LGD, aż 40% stanowią beneficjenci należący do trzeciego sektora. To więcej, niż beneficjenci z sektora publicznego (32%) oraz projekty własne LGD (26%). Podobnie wysoki udział wśród beneficjentów działań realizowanych ze środków PROW mają organizacje pozarządowe – stanowią 20% wszystkich beneficjentów¹⁴⁹. Przedstawiciele LGD zauważają, że NGO mają wsparcie mieszkańców i wiedzą jak dotrzeć do beneficjentów, trafnie rozpoznają potrzeby. Niemniej jednak mają one trudności z rozliczaniem projektów, więc realizują głównie małe inicjatywy. Respondenci podkreślają, że aby organizacje sprawnie działały, tj. miały obroty budżetowe i mogły realizować większe projekty, potrzebne są środki na ich bieżącą działalność. Dotyczy to głównie stowarzyszeń. Przedstawiciele LGD zauważają także, że Lokalne Strategie Rozwoju przyczyniły się do aktywizacji sektora publicznego, głównie

¹⁴⁷CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: „Skąd dowiedzieli się Państwo o naborze wniosków o dofinansowanie w Lokalnej Grupie Działania (LGD), w którym złożony został wniosek na operację” kategoria „Poprzez bezpośredni kontakt z przedstawicielami LGD”.

¹⁴⁸CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=196. Odpowiedź na pytanie: „Czy korzystali Państwo ze wsparcia LGD na etapie przygotowania i składania wniosku o dofinansowanie dla operacji”.

¹⁴⁹ Na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

samorządów. Realizują one projekty zgodne z LSR, a więc odpowiadające potrzebom lokalnym.

Można mówić także o **dość wysokim stopniu upodmiotowienia lokalnych społeczności**. Beneficjenci będący członkami LGD, do których został złożony wniosek, w większości (88,5%) mają poczucie wpływu na działania i decyzje podejmowane przez LGD¹⁵⁰. Największym poczuciem wpływu charakteryzują się przedstawiciele sektora społecznego, następnie publicznego oraz przedsiębiorców. Są to beneficjenci, którzy swoją aktywność w LGD oceniają w większości umiarkowanie. Można wnioskować, że LGD dają pole do decydowania o zarządzaniu rozwojem szerokiej grupie osób, nie tylko najbardziej aktywnym członkom LGD. Sami beneficjenci w większości (78% badanych) zgadzają się, że poprzez LSR mieszkańcy mają realny wpływ na to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu¹⁵¹. Jeszcze więcej, bo 86,6% badanych deklaruje, że dzięki działaniu LGD zwiększa się poziom włączenia mieszkańców w zarządzanie rozwojem¹⁵². Jak wynika z powyższych danych zarówno członkowie LGD, jak i mieszkańcy niezrzeszeni są włączani w procesy zarządzania rozwojem obszarów, na których mieszkają.

Z wywiadów pogłębionych z członkami Rad LGD wynika, że zauważalne są nieformalne sieci współpracy, które nawiązują się w trakcie realizacji projektów. Są one często międzysektorowe – najczęściej pomiędzy sektorem społecznym i publicznym. Z analizy dostępnych danych wynika, że współpraca pomiędzy sektorem społecznym a gospodarczym jest niewielka. Należy podkreślić, że w realizacji LSR i korzystaniu ze środków RLKS istotna jest również współpraca pomiędzy gminami. Warto zadbać o to, aby działania realizowane przez poszczególne gminy były spójne i aby eliminować zjawisko konkurowania o środki. Przykładem takiej współpracy jest współpraca gmin zrzeszonych w LGD „Sąsiedzi”. Jak deklarują przedstawiciele LGD, samorzady wzajemnie informują się o działaniach oraz konsultują potrzeby swoich gmin w celu udostępnienia środków tej gminie, której potrzeby są najpilniejsze. Użyteczne w tym celu są wspólne spotkania. Realizacja lokalnych strategii we wszystkich LGD tworzy także pole do spotkań samorządowców w mniej formalnej przestrzeni i sytuacji, która daje możliwość do swobodnych rozmów, co może zmniejszać rywalizację między gminami. W realizacji

¹⁵⁰CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=104. Odpowiedź na pytanie: „Czy mają Państwo poczucie wpływu na działania i decyzje podejmowane przez LGD”.

¹⁵¹CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=104. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń” kategoria „Poprzez LSR mieszkańcy mają realny wpływ na to co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu”.

¹⁵²CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=104. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń” kategoria „Dzięki działaniu LGD zwiększa się poziom włączenia mieszkańców w zarządzanie rozwojem”.

LSR współpracę nawiązują także przedsiębiorcy tworząc inkubatory. Przykładem takiego działania są projekty na terenie LGD Tygiel Doliny Bugu: *Budowa i wyposażenie Inkubatora Przetwórstwa Rolno – Spożywczego* oraz *Inkubator Przetwórstwa Lokalnego w Korycinach*. Inkubatory przetwórstwa lokalnego produktów rolnych są przedsiębiorstwami spożywczymi w formie np. przetwórni owoców, warzyw, ziół, mięs, mleka oraz inkubatorów wielofunkcyjnych. U podstaw funkcjonowania inkubatora przetwórstwa lokalnego leży założenie, iż jest on udostępniany lokalnym rolnikom lub innym osobom lub podmiotom, którzy nie dysponują odpowiednimi warunkami lub uprawnieniami do samodzielnego przetwórstwa. Dzięki lokalnemu inkubatorowi mogą oni przetwarzać w nich produkty rolne pochodzące z własnych gospodarstw i legalnie wprowadzać je na rynek lub wytwarzać je na własny użytek. Jest to również przykład sieciowania rolników oraz wspierania rodzimego rynku, co nie tylko wspiera gospodarkę, ale także kształtuje tożsamość lokalną i poczucie wspólnoty. Jeden z inkubatorów prowadzony jest przez organizację pozarządową. W badanych LGD jak dotąd zaangażowano 15 podmiotów w jednej sieci w zakresie krótkich łańcuchów żywnościowych lub rynków lokalnych.¹⁵³

Poziom współpracy pomiędzy poszczególnymi sektorami w dużej mierze zależy od wzajemnego zaufania społecznego. Im wyższe zaufanie, tym większa szansa na nawiązanie partnerstwa¹⁵⁴. Indeks zaufania na terenie badanych sześciu LGD można określić jako umiarkowany¹⁵⁵. Nie różni się on od pozostałych siedmiu LGD w regionie, które również zostały objęte badaniem. Najwyższym zaufaniem darzeni są pracownicy biura LGD, następnie członkowie zarządu LGD oraz władze samorządu. Poziom zaufania do organizacji pozarządowych był dla beneficjentów trudny do oceny, jednak został określony jako umiarkowany. Z badania wynika, że większym zaufaniem członków LGD cieszą się osoby, które są im bardziej znane. Zaufanie do władz samorządowych może wynikać z dłuższego doświadczenia współpracy z samorządem, niż z organizacjami pozarządowymi lub też z większej pewności co do tej współpracy z uwagi na wysoki stopień sformalizowania ustaleń. Biorąc pod uwagę indeks zaufania społecznego, a także rozwój organizacji pozarządowych na terenie badanych LGD oraz stopień zaangażowania mieszkańców w realizację LSR i ich poczucie wpływu na rozwój społeczności - można wnioskować, że w **badanych LGD istnieje wystarczający kapitał społeczny, aby w pełni wykorzystać możliwości, jakie daje RLKS.**

¹⁵³ Na podstawie analizy wskaźników Poddziałania 19.2 PROW.

¹⁵⁴E. Psyk-Piotrowska, *Badanie kapitału społecznego LGD – uzasadnienie problemu, założenia metodologiczne, podstawowe wyniki badań*, ACTA UNIVERSITATIS LÓDZIENSIS, FOLIA SOCIOLOGICA 44, 2013, s. 107.

¹⁵⁵ Indeks zaufania został obliczony na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=72.

Podsumowanie

RLKS w dużym stopniu przyczynił się do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Świadczy o tym przede wszystkim duże zaangażowanie sektora społecznego w realizację LSR, a także zidentyfikowany wysoki poziom integracji społecznej mieszkańców. Dzięki RLKS tworzą się partnerstwa i sieci współpracy pomiędzy różnymi podmiotami. Kapitał społeczny w badanych LGD pozwala stwierdzić, że współpraca ta będzie rozwijała się w najbliższych latach. Tworzenie nowych NGO i wzmacnianie istniejących małych organizacji (np. Kół Gospodyń Wiejskich) daje szansę na jeszcze większe zaangażowanie mieszkańców w realizację LSR w przyszłości. Nie bez znaczenia pozostaje także duży stopień rozpowszechniania informacji o realizowanych konkursach przez LGD oraz samo wsparcie mieszkańców w przygotowaniu wniosków. Przewiduje się, że zgodnie z tendencją ogólnopolską – rosnące zaangażowanie mieszkańców przełoży się także na jeszcze większy stopień upodmiotowienia społeczności lokalnych. Obecnie jest on już oceniany jako wysoki z uwagi na duże poczucie wpływu samych beneficjentów na lokalne sprawy, a także ich pozytywną ocenę tego, czy działania LGD zwiększają możliwości zarządzania rozwojem przez mieszkańców. **Niemniej jednak, aby utrzymać zaangażowanie społeczności lokalnej w sprawy regionu należy nadal aktywizować mieszkańców w prowadzone konsultacje społeczne oraz realizację LSR.** Należy pamiętać, że aktywność społeczna i udział w konsultacjach jest niższy na obszarach wiejskich, niż w miastach. W świetle badań dotyczących udziału Polaków we współdecydowaniu o rozwoju lokalnym, należy szczególny nacisk kłaść na dalsze działania animacyjne zachęcające nie tylko do interesowania się sprawami lokalnymi, ale także na aktywne uczestnictwo w decydowaniu o kierunkach rozwoju lokalnego.

II. RLKS a usługi społeczne i samoorganizacja społeczności lokalnych¹⁵⁶

Diagnozy przeprowadzone na potrzeby LSR wykazały, że - **na etapie przygotowywania LSR - na terenie badanych LGD występował niewystarczający poziom pomocy ze strony instytucji (OPS) mieszkańcom niesamodzielnym, z niepełnosprawnością, osobom starszym.** Widoczny był także niewystarczający dostęp do usług rehabilitacji i opiekuńczych. Uniemożliwiało to pełną integrację społeczną na tych terenach. Przedsięwzięcia mające odpowiadać na tę potrzebę to przede wszystkim tworzenie infrastruktury integracji społecznej, wsparcie

¹⁵⁶ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **24.** Czy i w jakim stopniu, dzięki interwencji LSR (poprzez realizację projektów), zwiększył się dostęp do usług społecznych i usługi społeczne zostały dopasowane do potrzeb lokalnych mieszkańców?; **28.** Czy i w jakim stopniu dotychczasowe działania wdrażane w ramach instrumentu RLKS pomogły poprawić samoorganizację społeczności lokalnej i zwiększyły poziom zaangażowania miejscowych podmiotów niepublicznych w świadczenie usług publicznych?

aktywności seniorów w lokalnej społeczności, a także tworzenie Programów Aktywności Lokalnej¹⁵⁷. Jak deklarują przedstawiciele LGD oraz członkowie Rad LGD, dzięki interwencji LSR zwiększył się dostęp mieszkańców głównie do usług rekreacji oraz - w niektórych regionach - usług społecznych dla osób niesamodzielnych¹⁵⁸. W ramach LSR powstają place zabaw, infrastruktura sportowa, modernizowane są parki i skwery, buduje się świetlice wiejskie, gdzie mogą spotykać się mieszkańcy. W projektach realizowanych ze środków PROW powstaje 58 obiektów infrastruktury rekreacyjnej. Do przebudowy przeznaczono 6 obiektów, natomiast do modernizacji - 33¹⁵⁹. Można stwierdzić, że skala działań w tym obszarze jest duża. Nieco ponad ¼ zrealizowanych projektów przyczynia się do zwiększenia dostępu do usług społecznych i dopasowania usług społecznych do potrzeb lokalnych mieszkańców¹⁶⁰. Beneficjenci deklarują, że większość projektów przyczynia się do tego celu w dużym stopniu¹⁶¹. Widoczne jest zwiększenie dostępu do usług dla osób starszych oraz osób niesamodzielnych i z niepełnosprawnościami – budowane są domy dziennego pobytu/dziennej opieki, organizuje się także usługi społeczne w miejscu zamieszkania. Takimi usługami współfinansowanymi ze środków RPOWP 2014-2020 objęto jak dotąd 16 osób, a planowane jest objęcie kolejnych 35. Projekt, który został zrealizowany i w którym uczestniczyły wyżej wymienione osoby miał miejsce na terenie gminy Orla (LGD Puszcza Białowieska)¹⁶². Osoby niesamodzielne i starsze potrzebujące wsparcia mogą skorzystać z usług psychologa, rehabilitanta oraz asystentki osoby niesamodzielnej, bez konieczności korzystania z instytucji stacjonarnych. Istotne jest połączenie tej sfery z obniżaniem ubóstwa mieszkańców – asystentki są jednocześnie klientkami OPS, które skierowano na kurs. Dla osób starszych, w ramach innych projektów, organizowane są również potańcówki, wspólne spotkania o charakterze integracyjnym, co wzmacnia ich poczucie integracji i zmniejsza poczucie osamotnienia. W obszarze wsparcia osób starszych i niesamodzielnych tworzone są także domy pobytu dziennego. Jednym z przykładów jest projekt realizowany przez Gminę Narewka w obszarze LGD Puszcza

¹⁵⁷ Na podstawie analizy LSR 6 badanych LGD.

¹⁵⁸ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD oraz członkami Rad LGD.

¹⁵⁹ Na podstawie analizy wskaźników Poddziałania 19.2 PROW.

¹⁶⁰ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „Czy realizacja operacji przyczyniła się do osiągnięcia następujących efektów? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.” kategoria „Zwiększenie dostępu do usług społecznych i dopasowanie usług społecznych do potrzeb lokalnych mieszkańców”.

¹⁶¹ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „W jakim stopniu operacja przyczyniła się do osiągnięcia wskazanych przez Państwa efektów? Prosimy o ocenę na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień” kategoria „Zwiększenie dostępu do usług społecznych i dopasowanie usług społecznych do potrzeb lokalnych mieszkańców”.

¹⁶² Źródło: baza projektów RLKS opracowana na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego oraz IDI z przedstawicielami LGD.

*Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim*

Białowieska. Na terenie gminy trwa przebudowa dawnego budynku ośrodka zdrowia. W zmodernizowanym budynku będzie mieścić się dom pobytu dziennego dla ok. 25 osób. Poza zapewnieniem ciepłego posiłku dom oferuje także usługi opiekuńcze oraz ofertę kulturalną, edukacyjną i rekreacyjną dla mieszkańców. Podobny dom powstanie również w Gminie Hajnówka¹⁶³. Należy podkreślić, że w projektach realizowanych ze środków RPOWP 2014-2020 wsparto już większość zaplanowanych do wsparcia osób z niepełnosprawnościami. W ramach operacji osiągnięto już niemal w połowie założoną, w Programie, wartość wskaźnika dotyczącego osób zagrożonych wykluczeniem objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym.

¹⁶³ Źródło: <http://bip.ug.narewka.wrotapodlasia.pl>; baza projektów RLKS opracowana na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

**Tabela 8. Wybrane wskaźniki produktu dotyczące usług społecznych
w realizowanych projektach z środków RPO**

Wskaźnik	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta od początku realizacji projektu
Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	112	71
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami asystenckimi i opiekuńczymi świadczonymi w społeczności lokalnej	51	16
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie	171	81

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez UMWP.

W 2018 r. w województwie podlaskim utrzymywał się spadek liczby ludności w ujęciu rocznym. Podobnie jak w poprzednich latach, zanotowano ujemny przyrost naturalny oraz ujemne ogólne saldo migracji ludności na pobyt stały¹⁶⁴.

Przedstawiciele LGD podkreślali¹⁶⁵, że dużym problemem na obszarach LSR jest emigracja ludzi młodych. Szacuje się, że dla osób, które w 2018 roku miały 65 lat przeciętne trwanie życia to 20,8 lat dla kobiet oraz 16 lat dla mężczyzn¹⁶⁶. Pod tym względem województwo nie wyróżnia się na tle kraju. Należy zwrócić uwagę, że długość dalszego trwania życia wydłuża się stopniowo od lat¹⁶⁷. Jest to tendencja ogólnopolska. Jak raportuje GUS, w Polsce mamy do czynienia ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa. Prognozy wskazują, że po 2025 r. znacząco wzrośnie odsetek osiemdziesięciolatków. Starzenie się społeczeństwa będzie powodowało zmniejszenie się liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost osób biernych zawodowo¹⁶⁸. W związku z powyższym potrzebne będą usługi – w szczególności zdrowotne i asystenckie pozwalające z jednej strony na dłuższą aktywność

¹⁶⁴ Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w 2018 r., Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2019.

¹⁶⁵ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹⁶⁶ Źródło: BDL GUS.

¹⁶⁷ Źródło: BDL GUS.

¹⁶⁸ Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050, GUS, listopad 2014.

zawodową, a z drugiej na wsparcie osób starszych. Większość przedstawicieli LGD podkreślała, że rozwój usług zdrowotnych będzie jedną z największych potrzeb regionów w najbliższych latach. Pomimo przykładów efektywnie realizowanych projektów w obszarze wsparcia osób niesamodzielnych i starszych, **nie można jednoznacznie określić w jakim stopniu RLKS zwiększa dostęp do usług społecznych.**

Dostępne dane świadczą raczej o jednostkowych działaniach, które wpływają na społeczności lokalne, jednak nie są one realizowane we wszystkich badanych LGD. Trudno znaleźć obiektywne dane statystyczne, które odzwierciedlałyby stopień zwiększenia dostępu do usług społecznych w badanych LGD, ponieważ jest to aspekt w dużym stopniu lokalny. Przedstawiciele niektórych LGD deklarowali także¹⁶⁹, że na ich obszarach LSR nie ma aktualnie realizowanych takich projektów, ale też potrzeb dotyczących dostępu do usług. Na obszarach gdzie takie usługi występują ich poziom jest zadowalający i oceniany jako adekwatny do potrzeb mieszkańców.

Z relacji przedstawicieli LGD wynika¹⁷⁰, że działania wdrażane w ramach instrumentu RLKS poprawiają samoorganizację społeczności lokalnej. Pierwsze realizowane projekty w ramach RLKS pokazały społeczności, że są to działania odpowiadające na ich potrzeby, co spowodowało zainteresowanie i chęć realizacji projektów samodzielnie. Szczególną samoorganizację widać wśród członkiń kół gospodyń wiejskich, co zostało częściowo opisane wyżej - w pkt. I. podrozdziału 4.2.2.

Najczęściej koła gospodyń wiejskich powstają przy świetlicach, które reaktywowane, przebudowywane i modernizowane są ze środków RLKS. Zauważalne jest również wzmocnienie aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych, co przekłada się na zwiększenie aktywności środowiska, w którym obracają się członkowie OSP.

Przedsiębiorcy inspirują się wzajemnie - poprzez prezentowanie efektów swoich projektów - do korzystania ze środków na rozwój własnej działalności gospodarczej. Widoczny jest również wzrost świadomości na temat możliwości skorzystania ze środków. Przedstawiciele LGD zwracali uwagę w wywiadach, że coraz więcej osób przychodzi do biura z konkretnymi pytaniami i pomysłami. Społeczności stają się bardziej samodzielne. Można stwierdzić, że realizacja jednych projektów pociąga za sobą realizację kolejnych. Zwłaszcza, jeśli widoczne są ich efekty, dlatego **szczególnie ważne pod kątem zwiększania samoorganizacji społeczności jest promowanie projektów już istniejących.** Jak deklarują beneficjenci realizujący projekty i biorący udział w badaniu, prawie ¼ projektów (22,6%) przyczynia się w dużym stopniu do poprawy samoorganizacji społeczności lokalnej¹⁷¹.

¹⁶⁹ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹⁷⁰ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹⁷¹ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „Czy realizacja operacji przyczyniła się do osiągnięcia następujących efektów? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.” kategoria „Poprawa samoorganizacji społeczności lokalnej”, CAWI z beneficjentami realizującymi projekty

Jednym z ciekawych przykładów ilustrujących samoorganizację społeczności jest odpowiedź na konkurs „Aktywni mieszkańcy” ogłoszony przez LGD Sąsiedzi w 2017 roku. Realizacja konkursu miała na celu zwiększenie aktywności mieszkańców Lokalnej Grupy Działania oraz przybliżenie możliwości wykorzystania potencjału obszarów wiejskich¹⁷². Dzięki pozyskanym środkom zrealizowano kilka ważnych dla społeczności lokalnej inicjatyw: uroczyste obchody 600-lecia wsi Rutki oraz 80-lecie istnienia szkoły; wspólne sprzątnięcie brzegów Narwi; wycieczkę do Piątnicy i Drozdowa, w której udział wzięło 20 mieszkańców Gminy Śniadowo. Na zakończenie zostało zorganizowane ognisko integracyjne na terenie parku w Drozdowie; festyn na terenie szkoły w Chojnach – Naruszczkach (Gmina Miastkowo); dożynki na placu Gminnego Ośrodka Kultury w Miastkowie; festyn „Święto pieczonego ziemniaka” w Gietczyńcu. Są to inicjatywy, które w dużym stopniu wzmacniają integrację społeczności oraz sprzyjają wzmacnianiu tożsamości lokalnej i wykorzystywaniu lokalnych zasobów do rozwoju terenów objętych LSR.

Inicjatywą, która również łączy w sobie cechy samoorganizacji oraz zwiększania dostępu do usług społecznych jest Lipski Ośrodek Lokalnej Aktywności (LOLA) powstały w 2018 roku, w ramach projektu gminy Lipsk należącej do LGD Fundusz Biebrzański¹⁷³. Jest to centrum zrzeszające organizacje pozarządowe działające na różnych polach: aktywizujące społecznie mieszkańców; wspierające osoby z niepełnosprawnościami; działające na rzecz seniorów; organizujące aktywności dla dzieci i młodzieży; organizacje sportowe i młodzieżowe. W LOLA odbywają się warsztaty, a także kursy zawodowe np. kurs szycia. LOLA zapewnia także opiekę psychologa oraz terapię dla dzieci z niepełnosprawnościami. Przy Ośrodku powstał ogród stworzony przez mieszkańców okolicy.

Przedstawiciele LGD deklarują w większości, że na terenach LSR widoczne jest pojawienie się lub wzrost liczby oddolnych inicjatyw. Zanotowano kilka przypadków bezinteresownego zaangażowania podmiotów niepublicznych we wsparcie działań mających – w efekcie – na celu świadczenie usług publicznych, np. wsparcie materiałami budowlanymi budowy domu spokojnej starości. Niemniej jednak, jest to wciąż rzadko spotykana sytuacja. Najczęściej przedsiębiorcy angażują się w ochronę środowiska poprzez ulepszanie technologii OZE. **Zauważalny jest, wśród beneficjentów realizujących projekty LSR, niższy stopień zaufania społecznego do przedsiębiorców, niż innych grup społecznych.** Może mieć to przełożenie na niskie

w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „W jakim stopniu operacja przyczyniła się do osiągnięcia wskazanych przez Państwa efektów? Prosimy o ocenę na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień” kategoria „Poprawa samoorganizacji społeczności lokalnej”.

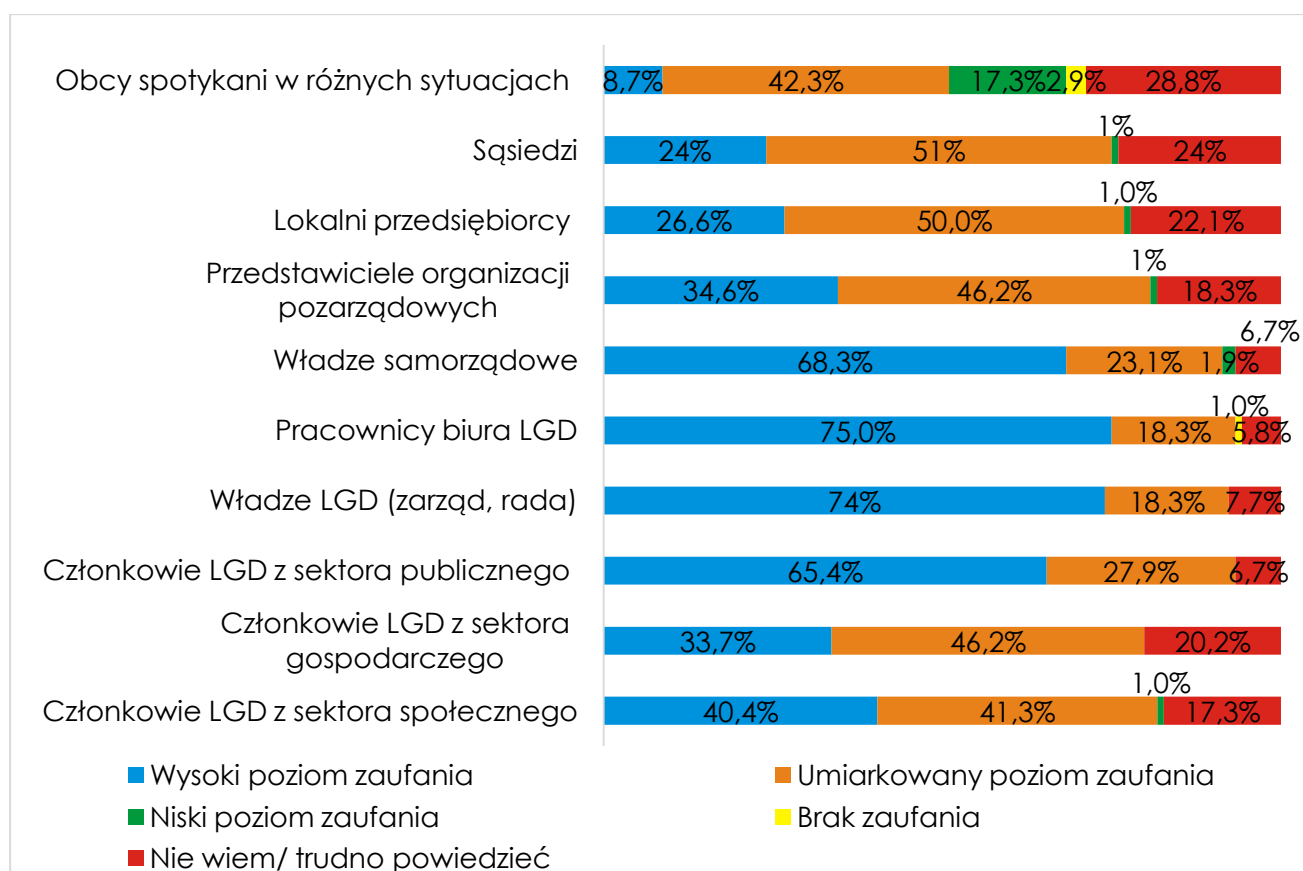
¹⁷² Na podstawie sprawozdań z realizacji inicjatyw znajdujących się na stronie: <http://www.lgd-sasiedzi.pl/>.

¹⁷³ Na podstawie bazy projektów RLKS opracowanej na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego oraz wywiadu z przedstawicielem LGD.

zaangażowanie sektora prywatnego w realizację inicjatyw społecznych. Z jednej strony jak argumentują w wywiadach przedstawiciele LGD oraz członkowie Rad LGD, przedstawiciele sektora gospodarczego nie mają czasu na angażowanie się w dodatkowe inicjatywy, z drugiej zaś strony – być może nie są oni do nich zapraszani, w szczególności do angażowania się w świadczenie usług publicznych.

Konieczne wydają się działania LGD skierowane do przedsiębiorców, wskazujące na długofalowe korzyści z wspierania inicjatyw społecznych (np. budowanie marki społecznie odpowiedzialnej, co w dalszej perspektywie przekładałoby się na wzrost liczby klientów) **oraz świadczenia usług publicznych.**

Rysunek 22. Stopień zaufania społecznego beneficjentów realizujących projekty w ramach LSR do poszczególnych grup



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=104. Odpowiedź na pytanie: Jaki jest Państwa poziom zaufania do poniżej wymienionych grup/osób?

Wyższy poziom zaufania społecznego sprzyja samoorganizacji. Zaufanie społeczne może przyczyniać się do częstszych, swobodnych kontaktów międzyludzkich, co z kolei może prowadzić do powstawania wspólnych inicjatyw. Ważne w tym kontekście wydaje się zaufanie do sąsiadów. Grupy sąsiedzkie mają duży potencjał do oddolnego działania, które często rozpoczyna się od inicjatyw na rzecz poprawy swojego otoczenia. Poziom zaufania do sąsiadów, podobnie jak do lokalnych przedsiębiorców jest jednym z najniższych spośród badanych kategorii. Jeszcze

niższym poziomem zaufania cieszą się osoby obce spotkane w różnych sytuacjach. Można wnioskować, że samoorganizacja społeczności raczej nastąpi pod wpływem pomysłu czy inicjatywy płynącej od wewnątrz społeczności, a nie z inicjatywy kogoś z zewnątrz, np. animatora, czy organizacji pozarządowej działającej poza terenem LSR.

Podsumowanie

Z uwagi na lokalne uwarunkowania, różne w zależności od LGD, zwiększania dostępu do usług społecznych, można jedynie stwierdzić, że **RLKS na niektórych obszarach wspiera dostęp do usług społecznych. Usługi społeczne realizowane dzięki wsparciu ze środków RLKS odpowiadają na potrzeby mieszkańców.** Zidentyfikowano także obszary LSR, gdzie nie ma potrzeb dotyczących powstawania nowych usług lub wspierania już istniejących. Niemniej jednak, **tendencje dotyczące starzenia się społeczeństwa wskazują na konieczność dalszego rozwoju usług zdrowotnych oraz służących aktywizacji seniorów.** W badanych LGD widać za to duży wzrost samoorganizacji społeczności, który nastąpił pod wpływem działań wdrażanych w ramach instrumentu RLKS. **Nie widać natomiast wyraźnego zwiększenia zaangażowania podmiotów niepublicznych w świadczenie usług publicznych,** co może być związane z umiarkowanym poziomem zaufania społecznego do tej grupy podmiotów.

III. RLKS a zatrudnienie i ubóstwo¹⁷⁴

W obszarze przedsiębiorczości i rynku pracy, na etapie tworzenia LSR, zidentyfikowano problemy: **niewystarczającej liczby miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach oraz niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców,** co powodowało niedostateczną ilość nowych przedsiębiorstw i inicjatyw gospodarczych na obszarach objętych Strategiami¹⁷⁵. Dodatkowo utrzymywał się wysoki poziom bezrobocia. W 2013 roku stopa bezrobocia w województwie podlaskim wynosiła 15,1%¹⁷⁶. Jednym z głównych przedsięwzięć związanych z tym obszarem jest wsparcie przedsiębiorczości, tworzenie mikroprzedsiębiorstw oraz dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Interwencja pomogła zwiększyć dostęp do zatrudnienia głównie poprzez środki PROW przeznaczone na rozwój przedsiębiorstw lub tworzenie nowych przedsiębiorstw. Warto zaznaczyć, że w zasadach wydatkowania środków z PROW 2014-2020 zostało określone, że 50% budżetu LSR (w ramach EFRROW) przeznaczone

¹⁷⁴ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **25.** Czy i w jakim stopniu interwencja LSR (poprzez realizację projektów) pomogła zwiększyć dostęp do zatrudnienia?; **26.** Czy i w jakim stopniu RLKS wpłynął na obniżenie poziomu ubóstwa społeczności lokalnej?

¹⁷⁵ Na podstawie analizy LSR 6 badanych LGD.

¹⁷⁶ Źródło: BDL GUS.

powinno być na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Analiza założonych docelowych wskaźników dotyczących utworzenia miejsc pracy wskazuje na przykład, że w ramach projektów z Działania 1.9.2 zaplanowano utworzenie 21 nowych przedsiębiorstw oraz 220 etatów w nowo utworzonych miejscach pracy, a także utrzymanie 132 istniejących już miejsc pracy. Połowa projektów (145) ze środków PROW realizowana jest przez prywatnych przedsiębiorców. Projekty te w większości zwiększają dostęp mieszkańców do zatrudnienia, ponieważ służą rozwojowi przedsiębiorstw, co w konsekwencji będzie prowadziło do zwiększania liczby miejsc pracy. Jak wskazuje przedstawiciel UMWP tworzenie miejsc pracy to jeden z głównych efektów PROW, a **LGD wciąż zgłaszają zapotrzebowanie na środki dotyczące rozwijania i tworzenia działalności gospodarczej**¹⁷⁷.

Do zwiększenia dostępu do zatrudnienia przyczyniają się również środki RPOWP 2014-2020. W badanych LGD planowane jest objęcie programem 54 osób biernych zawodowo, z czego jak dotąd udało się wesprzeć 25,9% tych osób. Realizowane są także projekty, które swoim wsparciem obejmują osoby o niskich kwalifikacjach. W 6 analizowanych LGD zaplanowano wsparcie 60 takich osób, z czego wsparto jak dotąd 66% tej grupy. Ważnym, dla zwiększenia dostępu do zatrudnienia, działaniem jest realizacja projektów, w ramach których beneficjenci ostateczni pozostający bez pracy otrzymują bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej. Jak dotąd udało się wesprzeć 8 takich osób, ale planowane jest wsparcie jeszcze 73¹⁷⁸. Z deklaracji beneficjentów realizujących projekty w ramach LSR wynika, że 27,7% projektów przyczynia się do poprawy dostępu do zatrudnienia tj. tworzenia nowych miejsc pracy. Rozwój przedsiębiorczości (tworzenie nowych firm i rozwój istniejących) wspierany jest w ramach ¼ projektów¹⁷⁹. W opinii respondentów projekty w wysokim stopniu przyczyniają się do efektów w wyżej wymienionych obszarach - przy czym nieco wyższy stopień wpływu interwencji zidentyfikowano w przypadku rozwoju przedsiębiorczości¹⁸⁰. Ze środków RPOWP 2014-2020 powstają również przedsiębiorstwa wspierające dostęp do zatrudnienia.

¹⁷⁷ Na podstawie IDI z przedstawicielami UMWP.

¹⁷⁸ Na podstawie analizy wskaźników Poddziałania 1.9.2 PROW oraz RPOWP.

¹⁷⁹ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „Czy realizacja operacji przyczyniła się do osiągnięcia następujących efektów? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.” kategoria „Poprawa dostępu do zatrudnienia (nowe miejsca pracy)” oraz „Rozwój przedsiębiorczości (tworzenie nowych firm i rozwój istniejących)”.

¹⁸⁰ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „W jakim stopniu operacja przyczyniła się do osiągnięcia wskazanych przez Państwa efektów? Prosimy o ocenę na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień”.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Z obserwacji uczestników wywiadów¹⁸¹ wynika, że zmienia się także podejście do korzystania ze środków UE w tym zakresie. Ze środków na otwarcie działalności gospodarczej najczęściej korzystają ludzie młodzi w wieku ok. 30-40 lat, którzy przychodzą do LGD z konkretnym pomysłem i wiedzą jak można go zrealizować z pomocą środków UE. Najczęściej realizowane projekty w obszarze działalności gospodarczej dotyczą rozwijania turystyki w regionie, a także promowania lokalnych wyrobów. Dodatkowo powstają różnego rodzaju usługi – budowlane, stolarskie, ogrodnicze, gastronomiczne, itp., rozwijane są także technologie OZE. Wszystkie nowo powstające usługi generują lub w przyszłości będą generować miejsca pracy. Dotyczy to szczególnie usług turystycznych, które mają duży potencjał do rozwoju. Region, z uwagi na walory przyrodnicze oraz rozwijającą się infrastrukturę np. szlaki Green Velo i August Velo, coraz bardziej przyciąga turystów. Na terenie LGD Puszcza Knyszyńska Zauważono szczególnie dużą konkurencję wśród przedsiębiorców o środki oraz wysokie założone wartości docelowe wskaźników w obszarze LSR¹⁸².

Niemniej jednak przedstawiciele wszystkich LGD, w których możliwe było korzystanie ze środków PROW, wskazują na wysokie zadowolenie beneficjentów oraz własne dotyczące efektów wykorzystania tych środków. Rozmówcy deklarują, że większość założeń dotycząca PROW została już spełniona. Analizując wskaźniki **można uznać, że skala interwencji nie jest duża, jednak należy pod uwagę wziąć fakt, że w latach 2013-2018 dwukrotnie spadła stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie podlaskim**¹⁸³. Oznacza to, że znacząco zmniejszyła się grupa osób kwalifikująca się do wsparcia. Przedstawiciele LGD podkreślali¹⁸⁴, że szczególnie trudne są do realizacji działania na rzecz osób bezrobotnych. W obrębie tej grupy najczęściej pozostają osoby długotrwale bezrobotne, doświadczające głębokiego wykluczenia, których aktywizacja jest najtrudniejsza. Obserwowane jest zjawisko odwrotne – w niektórych branżach, np. branży budowlanej, brakuje pracowników o odpowiednich kwalifikacjach¹⁸⁵. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wspomniany w pkt. II niniejszego podrozdziału wysoki odpływ ludzi młodych, którzy przenoszą się najczęściej do dużych miast.

Z zagadnieniem zmian na rynku pracy powiązane jest zjawisko dotyczące skali i charakteru ubóstwa. W rejonach objętych działaniami LGD, **na etapie tworzenia LSR, zdiagnozowano znaczny odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym**, co przekładało się na niską aktywność społeczną, a w konsekwencji zawodową części mieszkańców obszaru - skutkując biernością na rynku pracy, długotrwałym bezrobociem oraz koniecznością wsparcia przez system opieki

¹⁸¹ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD oraz członkami Rad LGD.

¹⁸² Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹⁸³ Źródło: BDL GUS.

¹⁸⁴ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

¹⁸⁵ Na podstawie IDI z członkami Rad LGD.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

społecznej¹⁸⁶. Sytuacja ta w trakcie wdrażania RLKS uległa zmianie. Wraz ze spadkiem bezrobocia spadła też liczba osób wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem, a tym samym poprawiła się sytuacja materialna gospodarstw domowych. Należy podkreślić, że jest to tendencja obserwowalna w całym kraju. Przykładowo przeciętny miesięczny dochód rozporządzany na 1 osobę w 2013 roku w województwie podlaskim wynosił 1 258,18 zł, natomiast w 2018 roku 1 596,76 zł¹⁸⁷. Spada także liczba rodzin korzystających ze świadczeń społecznych. W 2013 roku liczba osób którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności wynosiła 637,3, natomiast w 2018 roku - 384,2¹⁸⁸. Przedstawiciele LGD wskazywali również na politykę rządu – wprowadzenie świadczenia 500+ jest istotnym czynnikiem zmniejszającym liczbę osób kwalifikujących się do wsparcia w obszarze ubóstwa.

W ramach RLKS działania mające na celu obniżenie poziomu ubóstwa społeczności lokalnej realizowane były głównie ze środków EFS, w drugiej kolejności z EFRROW. W ramach projektów dofinansowanych z EFRROW, w 6 analizowanych LGD, zanołowano zaplanowanie jednej operacji, która zakładała utworzenie lub poprawę infrastruktury drogowej w celu włączenia społecznego. Niemniej jednak, nie można stwierdzić, że inne działania związane z poprawą infrastruktury nie przyczyniły się do zwiększenia włączenia społecznego. Nowo powstająca infrastruktura umożliwia często szybszy i łatwiejszy dojazd do pracy mieszkańcom społeczności lokalnej, co może przyczyniać się do redukcji ubóstwa. W ramach PROW zaplanowano również przeszkolenie 240 osób z grup defaworyzowanych. W ramach RPOWP zaplanowano zaś, że wsparciem zostaną objęte 743 osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Jak dotąd wsparto 40% tej grupy.

Przedstawiciele LGD¹⁸⁹ w większości zwracają uwagę na **trudności występujące w rekrutacji do projektów osób wykluczonych - spowodowane zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą oraz zmianami w polityce krajowej**. Dodatkowo zwracają uwagę również na to, że **LGD brakuje narzędzi, aby skutecznie wspierać osoby wykluczone**. Pojawiły się sugestie, aby zrezygnować z tego obszaru w RLKS i całość działań realizować w ramach osi głównych. Niejednokrotnie zdarzało się, że LGD wnioskowały o obniżenie wartości docelowej wskaźników w obszarze zmniejszania ubóstwa, gdyż były one przeszacowane na etapie tworzenia LSR. W momencie przeprowadzania diagnozy społecznej nie przewidywano tak dużego obniżenia poziomu ubóstwa w regionie. Większość wskaźników okazała się nierealna do osiągnięcia. Stopień osiągnięcia wskaźników ilustruje poniższa tabela.

¹⁸⁶ Na podstawie analizy LSR 6 badanych LGD.

¹⁸⁷ Źródło: BDL GUS.

¹⁸⁸ Źródło: BDL GUS.

¹⁸⁹ Na podstawie IDI z przedstawicielami LGD.

*Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim*

**Tabela 9. Wybrane wskaźniki w projektach dotyczących wsparcia osób
wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem realizowanych ze środków RPOWP 2014-
2020**

Wskaźnik	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta od początku realizacji
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie [wskaźnik produktu]	753	307
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu [wskaźnik rezultatu]	244	29
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) [wskaźnik rezultatu]	105	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez UMWP.

Nic nie wskazuje na to, aby LGD w najbliższym czasie podejmowały się realizacji projektów z zakresu zmniejszania ubóstwa. Z badania ankietowego wynika, że niecałe 11% realizowanych projektów przyczynia się do obniżenia poziomu ubóstwa społeczności lokalnej. Większość z nich przyczynia się do tego celu w średnim stopniu¹⁹⁰. Warto zaznaczyć, że jest to najniżej oceniany aspekt wpływu realizowanych operacji na osiągnięte efekty.

Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami LGD, niejednokrotnie efekty udało się uzyskać dzięki wsparciu lokalnych organizacji pozarządowych, które są lepiej „zakorzenione” w społeczności i mają lepszy dostęp do bezpośrednich beneficjentów. Respondenci podkreślają również, że w przypadku działań

¹⁹⁰ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR, n=137. Odpowiedź na pytanie: „Czy realizacja operacji przyczyniła się do osiągnięcia następujących efektów? Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.” kategoria „Obniżenie poziomu ubóstwa społeczności lokalnej” oraz Odpowiedź na pytanie: „W jakim stopniu operacja przyczyniła się do osiągnięcia wskazanych przez Państwa efektów? Prosimy o ocenę na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień”.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

dotyczących zmniejszania ubóstwa efekty są odłożone w czasie, gdyż jednym z najważniejszych wskaźników powodzenia interwencji będzie podjęcie pracy przez uczestników wsparcia. Niemniej jednak, zarówno przedstawiciele badanych LGD jak i członkowie Rad LGD deklarują, że realizacja zadań związanych z obniżaniem ubóstwa jest adekwatna do obecnych potrzeb. Zmniejszyła się jedynie skala działań. Rozmówcy wywiadów pogłębionych podkreślają, że projekty mające na celu zmniejszenie ubóstwa są szczególnie ważne dla młodych ludzi, którzy wykazują duże zadowolenie z uczestnictwa w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. Ważnym działaniem w realizacji tego celu jest powstawanie świetlic środowiskowych. Przykładem takiego działania jest projekt „Jestem super!”- programy pracy z dziećmi i młodzieżą w czasie wolnym” (realizowany do 31.08.2019) oraz jego kontynuacja pn. „Projekt Świetlica – Edukacja, Zabawa, Terapia” (realizowany od 01.09.2019r. do 31.08.2021r.). Działanie zostało skierowane do dzieci w wieku 7-14 lat, zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Drohiczyn, pochodzących z rodzin wymagających wsparcia w opiece i wychowaniu dzieci. Planuje się objęcie działaniami w sumie 60 osób. W ramach projektu przewidziano działania opiekuńczo – wychowawcze oraz zajęcia rozwijające kompetencje kluczowe, zajęcia terapeutyczne dla dzieci objętych wsparciem świetlicy środowiskowej, a także zajęcia rozwijające kompetencje kluczowe. Projekt obejmuje rozszerzenie działalności świetlicy środowiskowej w Drohiczynie prowadzonej przez Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej na terenie LGD Tygiel Doliny Bugu.

Sam fakt uczestnictwa w jakichkolwiek zajęciach przez osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym należy uznać za sukces. Osoby te są często wycofane i nie integrują się ze społecznością. Udział we wspólnych zajęciach jest elementem wspierającym integrację. W dalszej perspektywie może prowadzić do podjęcia kroków służących zmianie swojej sytuacji życiowej - chociażby poprzez pozyskanie nowych kontaktów i wiedzy o możliwości poprawy swojej sytuacji.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że **RLKS przyczynia się do obniżenia ubóstwa poszczególnych jednostek np. poprzez tworzenie miejsc pracy, jednak jest to zbyt mała skala interwencji, by mówić o obniżeniu ubóstwa całej społeczności lokalnej.** Efekty RLKS w zakresie redukcji ubóstwa są trudno mierzalne z uwagi na ogólne podniesienie jakości życia rodzin, spowodowane prawdopodobnie polityką rządu. Niewątpliwie efekty osiągnięte w obszarze redukcji ubóstwa są najmniejsze (w stosunku do założeń) spośród wszystkich efektów uzyskanych w procesie wdrażania RLKS, co spowodowane jest zmianą sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie. Trudno ocenić także w jakim stopniu interwencja w ramach RLKS pomogła zwiększyć dostęp do zatrudnienia. Można uznać, że **interwencja w dużym stopniu przyczyniła się do wsparcia przedsiębiorstw i tworzenia działalności gospodarczej, co było jedną z głównych potrzeb w zakresie zwiększania dostępu do zatrudnienia.**

IV. RLKS a wykorzystanie lokalnych zasobów i nowych rozwiązań¹⁹¹

Wykorzystanie lokalnych zasobów

Ocena wpływu RLKS na wykorzystanie lokalnych zasobów została oparta na analizie celów i założeń jakie zostały zapisane w LSR. W dalszym kroku wykorzystano wszelkie dostępne źródła danych i informacji (zarówno o charakterze jakościowym jak i ilościowym), które umożliwiły ocenę tego konkretnego obszaru.

Jak zostanie to opisane poniżej, **stopień wpływu RLKS na wykorzystanie zasobów lokalnych jest wysoki, co wynika z faktu zapewnienia odpowiednich mechanizmów związanych z wdrażaniem tego instrumentu** (od momentu kształtowania wsparcia w ramach RLKS, przygotowywania LSR, wyboru operacji oraz ich późniejszej realizacji na obszarach LGD).

RLKS to jeden z mechanizmów, którego zastosowanie miało służyć poprawie wykorzystania lokalnych zasobów w województwie podlaskim. RLKS dzięki podejściu oddolnemu opartemu o istniejące lokalnie zasoby i ich mobilizację miał przyczynić się do budowania zarówno kapitału społecznego, jak i gospodarczego. Miało się to odbywać dzięki tzw. „siecianiu”, tj. szeroko rozumianej kooperacji oraz współpracy prowadzącej do współdziałania w istotnych, dla lokalnych społeczności, kwestiach. Z założenia wynikało, iż to właśnie społeczności lokalne będą najlepiej znały swój potencjał endogeniczny (zasoby). Zarazem, dzięki powyższemu, społeczności te będą w stanie - w najbardziej optymalny sposób - zdefiniować kierunki działań oraz narzędzia służące realizacji celów (rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu).

Element wykorzystywania zasobów lokalnych przez RLKS jest już widoczny na etapie tworzenia LSR. Był to ważny moment, gdyż każda LSR była kompleksowo oceniana przez pryzmat różnych kryteriów, m.in. tego w jaki sposób na poziomie LSR zdefiniowano lokalne zasoby oraz w jaki sposób opisano ścieżkę ich planowanego rozwoju. Zapisy w LSR musiały zagwarantować odpowiednią jakość tworzonej strategii, która musiała uwzględniać efektywne ukierunkowanie wsparcia z wykorzystaniem mechanizmu wielofunduszowości. Stymulowanie aktywności społeczności lokalnych i ich zasobów, w wyniku wsparcia realizowanego w ramach RLKS, miało miejsce także na etapie przystępowania do opracowywania tych Strategii. Przygotowanie tych dokumentów poprzedzone było szeroko zakrojonymi badaniami i konsultacjami, w które zaangażowani byli różni lokalni interesariusze (JST, NGO, przedsiębiorcy, lokalni liderzy). W ramach tworzenia LSR organizowane były spotkania grupowe (w tym grupy robocze, warsztaty) oraz badania

¹⁹¹ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **29.** Czy i w jakim stopniu RLKS wpłynął na wykorzystanie lokalnych zasobów? **31.** Czy zrealizowano nowe pomysły stanowiące udoskonalenie na poziomie lokalnym (innowacja)?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

kwestionariuszowe. Stosowano szeroki katalog partycypacyjnych metod konsultacji polegających na zaangażowaniu kluczowych interesariuszy na różnych poziomach (informacja, konsultacja, włączanie, współpraca oraz upodmiotowienie). Prace te zmierzały do identyfikacji takich kierunków interwencji, które w optymalny sposób umożliwią wykorzystanie istniejących lokalnych zasobów i/lub przyczynią się do wykreowania nowych.

Z perspektywy oceny wpływu RLKS na wykorzystanie zasobów lokalnych ważne jest to, w jaki sposób poszczególne LGD podeszły do definiowania tych kwestii na poziomie LSR. Na etapie tworzenia Strategii, LGD dokonały identyfikacji kluczowych lokalnych zasobów. **Wśród tych zasobów najczęściej znajdowały się:**

- grupy lokalnych kluczowych pracodawców (istotnych ze względu na skalę działalności i liczbę zatrudnianych osób i/lub specyfikę prowadzonej działalności i sektor/branżę, w której działają),
- lokalnie działające organizacje pozarządowe i stowarzyszenia,
- gospodarstwa rolne (specjalizujące się w produkcji i/lub przetwórstwie np. mleka, uprawy ziemniaków, zbóż, truskawek, tytoniu, hodowli bydła),
- obszary o wybitnym potencjale dla rozwoju turystyki i produktu lokalnego o charakterze:
 - związanym z zasobami przyrodniczymi i towarzyszącymi im szlakami turystycznymi (jak np. w przypadku LGD – Fundusz Biebrzański: Biebrzański Park Narodowy; Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej; rezerваты przyrody; Kanał Augustowski);
 - kulturalnym, historycznym i architektonicznym (izby pamięci, cmentarze, domy parafialne, sanktuaria, zabytki, skanseny, architektura drewniana, zespoły parków, muzea),
- produkty regionalne związane z bogactwem kulturowym obszaru (jak np. w przypadku LGD – Fundusz Biebrzański: ser koryciński, korowaj, tkanina dwuosnowowa).

Z perspektywy wdrażania LSR i realizacji celów w nich zapisanych, istotne było trafne zidentyfikowanie słabych stron (słabości), cechujących obszary LSR. Trafne zdefiniowanie słabych stron umożliwiło zarówno zwiększenie efektywności wydatkowania środków w ramach LSR, jak i wzmocnienie szans wykorzystania tych elementów, które zostały określone jako lokalne zasoby (mocne strony obszarów LSR).

Analiza wpływu RLKS na osiągnięcie efektów wyłącznie w obszarze dotyczącym zasobów lokalnych jest trudna do indywidualnej oceny.

Wyłącznie w przypadku jednego LGD – Fundusz Biebrzański - zidentyfikowano taką grupę wskaźników, która wprost odnosiła się do wsparcia ukierunkowanego na wykorzystanie zasobów lokalnych. W LSR zdefiniowano dwa wskaźniki rezultatu:

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- liczba projektów wykorzystujących lokalne zasoby: przyrodnicze, kulturowe, historyczne, turystyczne, produkty lokalne (na dzień realizacji badania wartość wskaźnika wynosi 8 sztuk),
- liczba projektów współpracy wykorzystujących lokalne zasoby: przyrodnicze, kulturowe, historyczne, turystyczne, produkty lokalne (na dzień realizacji badania wartość wskaźnika wynosi 0 sztuk),

oraz jeden wskaźnik produktu:

- liczba wydarzeń promocyjnych obszaru objętego LSR w tym produktów lokalnych (na dzień realizacji badania wartość wskaźnika wynosi 2 sztuki).

Wsparcie udzielane w ramach RLKS w silny sposób łączy się z wieloma zagadnieniami towarzyszącymi, które w różnym stopniu dotyczą zasobów lokalnych. Połączenia te są obserwowane na wielu płaszczyznach, które zostały poniżej opisane. Warto podkreślić, że w ramach wdrażania RLKS nie została przyjęta jednoznaczna definicja tzw. „zasobów lokalnych” i - jak widać z informacji zaprezentowanych kilka akapitów powyżej - tzw. „lokalność zasobów” może być wskazana i przyporządkowana do szeregu niezmiernie zróżnicowanych zagadnień tematycznych. Same LGD na poziomie LSR rzadko identyfikowały w celach, planowanych typach wspieranych przedsięwzięć oraz przypisanych im wskaźnikach, działania stricte nakierowane na wsparcie zasobów lokalnych. Wsparcie tychże zasobów w naturalny sposób wynika z realizacji operacji (projektów) wpisujących się w potrzeby zdefiniowane w ramach LSR, w których to nadrzędnym celem jest poprawa jakości życia mieszkańców przez rozwój społeczno-gospodarczy wspieranych obszarów za pomocą efektywnego narzędzia jakim jest RLKS.

Jednym z nadrzędnych celów definiowanych w LSR była szeroko rozumiana poprawa jakości życia mieszkańców na terenach objętych wsparciem. Miała ona być osiągnięta poprzez podniesienie jakości i zwiększenie dostępności do infrastruktury (społecznej, kulturalnej, edukacyjnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej). W ślad za tym wsparciem iść miało dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz poprawa bezpieczeństwa i estetyki przestrzeni. Projekty realizowane w ramach RLKS (budowa ciągów pieszo-rowerowych, poprawa stanu dróg, promocja lokalnych zasobów, poprawa zagospodarowania przestrzeni turystycznej poszczególnych obszarów, rozwój bazy noclegowej i agroturystycznej związanej z tradycjami i kulturą regionu) przyczyniają się do likwidacji barier w rozwoju turystyki na terenie wspartych LGD. Interwencja skierowana na te obszary przyczynia się zatem nie tylko do poprawy jakości życia odczuwalnej wśród mieszkańców, ale także osób odwiedzających wsparty region.

Wsparcie infrastruktury w wymienionych uprzednio zakresach, udzielane w ramach RLKS, przyczynia się do popularyzacji lokalnych zasobów oraz do wzrostu liczby odwiedzin w obiektach objętych

wsparciem. Dzięki interwencji wsparta infrastruktura staje się w końcu dostępna dla

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

osób z niepełnosprawnościami (co istotnie poszerza katalog osób potencjalnie zainteresowanych daną ofertą). Dodatkowo sam fakt wsparcia konkretnych obiektów w ramach RLKS, pośrednio będzie przyczyniał się do tego, iż liczba osób wizytujących region będzie wzrastała z uwagi na rosnącą atrakcyjność całego obszaru. Zatem należy przewidywać wystąpienie dodatkowych efektów w szerszym wymiarze, tj. wzrost liczby odwiedzin także w obiektach, które tego wsparcia w ramach RLKS nie otrzymały. W ramach LSR, w celu pomiaru w/w efektów wsparcia, zdefiniowano przykładowo takie wskaźniki, jak: *liczba zmodernizowanych/utworzonych obiektów infrastruktury rekreacyjnej czy turystycznej, liczba wspartych podmiotów działających w sferze kultury, liczba zabytków poddanych pracom konserwatorskim lub restauratorskim.*

Beneficjenci RLKS, w wywiadach pogłębionych wskazywali na **występowanie pozytywnego wpływu na zasoby lokalne realizowanych projektów o charakterze rewitalizacyjnym, czy wspierających rozwój małej infrastruktury w danej miejscowości**. Oznacza to, że rewitalizacja przestrzeni na terenie danej miejscowości przyczynia się do poprawy jakości życia lokalnej społeczności na tym obszarze. Projekty realizowane w ramach RLKS przyczyniają się do poprawy zdrowia mieszkańców (siłownie plenerowe), tworzenia możliwości wspólnego spędzania czasu w gronie rodziny i sąsiadów (odtworzone parki, place zabaw, boiska, altany grillowe) czy budowania świadomości lokalnej i historycznej (przywrócenie do użytku zaniedbanych obiektów). Z wywiadów pogłębionych z beneficjentami wynika, iż dzięki realizacji tego typu operacji mieszkańcy spędzają ze sobą więcej czasu, organizują różne okolicznościowe imprezy (np. związane ze świętami miejscowymi, czy kultywowaniem lokalnych tradycji). Intensywność kontaktów wpływa na wzrost partycypacji społecznej na wielu płaszczyznach.

Rewitalizowane obszary, w wyniku prowadzonych działań promocyjnych (i lokalizacji blisko popularnych, nierzadko wspieranych w ramach RLKS projektów), często stają się przystankiem (np. turystyka rowerowa) dla osób wizytujących region, zapoznających się z lokalnymi zasobami (przyrodniczymi, turystycznymi, historycznymi itp.). Odzwierciedleniem tego zjawiska jest np. wartość, ujętego w LSR, wskaźnika: *liczba osób korzystających ze zrewitalizowanego obiektu.*

W ramach LSR często zakładanym celem było dążenie do zwiększenia liczby i dostępności miejsc pracy oraz do wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców LGD. W ramach RLKS wspierane były takie operacje, które przybliżyły i poszerzały możliwości lepszego wykorzystania zasobów lokalnych. Należy w tym zakresie przede wszystkim rozumieć wsparcie przedsiębiorczości na zakładanie i/lub rozwój działalności gospodarczej w zakresie miejsc noclegowych, gastronomii i oferty agroturystycznej. Poprawa jakości takiej infrastruktury przyczynia się do tego, iż oferta zasobów lokalnych staje się lepiej widoczna (poprzez promocję), bardziej atrakcyjna oraz łatwiej dostępna. To często **dzięki takim obiektom (agroturystyka) możliwe jest odpowiednie promowanie dziedzictwa kulturowego obszaru (historia, tradycja**

kuchnia, rękodzieło, zwyczaje). W ramach LSR, w celu pomiaru w/w efektów wsparcia, zdefiniowano np. taki wskaźnik, jak: *liczba utworzonych przedsiębiorstw czy miejsc pracy.*

Wskutek realizacji operacji wspieranych w ramach RLKS nastąpił rozwój (w wymiarze zarówno społecznym, jak i gospodarczym) nie tylko zasobów lokalnych, ale i całego regionu. Projekty związane ze wsparciem przedsiębiorczości przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy. Uruchamiane są nowe działalności, z których mogą korzystać zarówno mieszkańcy, jak również osoby wizytujące region.

Ważnym elementem wsparcia udzielonego w ramach RLKS były operacje realizowane w obszarze działań informacyjnych i promocyjnych. Często wspartym projektom towarzyszyły różnego rodzaju działania związane z promocją realizowanych operacji w mediach społecznościowych, na stronach internetowych, gazetach i publikacjach oraz w postaci tablic informacyjnych i pamiątkowych. W tym zakresie uczestnicy wywiadów pogłębionych wskazywali także na istotną rolę wszelkiego rodzaju festynów oraz imprez. Mają one duże znaczenie, gdyż informują o planach i działaniach LGD (co jest najważniejsze dla mieszkańców). Tego typu imprezy umożliwiają również integrację lokalnych społeczności i są katalizatorem przyszłych działań. Odbywa się to już na etapie przygotowywania takich imprez (pomysł przewodni, charakter stoisk – często z lokalnymi produktami spożywczymi czy przedmiotami mającymi znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturowego ze względu na wartość historyczną lub artystyczną, jak np. rzeźby, obrazy itp.). Wydarzenia takie przyczyniają się też do planowania różnego rodzaju działań w przyszłości (sieciowanie partnerów, współpraca, zakładanie nowych podmiotów - np. kół gospodyń wiejskich). Ważne jest także to, że tego typu imprezy stanowią często ważną atrakcję dla turystów. Zidentyfikowano przynajmniej jeden taki **przykład, w którym to organizowany festyn (Smaki LGD w Błazkach) przekształcił się w lokalny zasób, rokrocznie zyskując na popularności** W ramach LSR, w celu pomiaru w/w efektów wsparcia, zdefiniowano przykładowo takie wskaźniki, jak: *liczba wydarzeń promocyjnych/imprez, liczba udzielonych grantów dla organizacji pozarządowych i mieszkańców LGD promujących obszar LGD.*

RLKS, oprócz opisanego powyżej bezpośredniego wspierania wykorzystywania lokalnych zasobów, przyczynia się do tego efektu w sposób pośredni. W tym zakresie można wymienić projekty obejmujące realizację działań na rzecz kształtowania i rozwijania u dzieci kompetencji kluczowych (na przykład kompetencji językowych czy wykorzystania TIK) oraz właściwych postaw i umiejętności na rynku pracy (samodoskonalenie, kreatywność, innowacyjność). Dzieci ze wspieranych terenów pochodzą najczęściej ze środowisk, w których niejednokrotnie brak jest wzorców w zakresie przedsiębiorczości i aktywności. Dzięki wsparciu w ramach RLKS poprawia się jakość kapitału ludzkiego na wspartych terenach. Dzieci ze wspartych terenów otrzymują duże wsparcie w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych. Należy się spodziewać, że skutek realizacji projektów w ramach RLKS, w przyszłości wzrośnie

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

potencjał lokalnej ludności do współtworzenia obszarów o odpowiednio wysokiej jakości życia (wzrośnie możliwość efektywnego wykorzystania istniejących zasobów lokalnych oraz definiowania i tworzenia nowych).

Kolejnym istotnym **rozwiązaniem zapewniającym efektywność wsparcia udzielonego w ramach RLKS na wykorzystanie zasobów lokalnych jest założenie, zgodnie z którym nie dopuszcza się realizacji LSR obejmujących tylko jedną gminę.**

W związku z powyższym w naturalny sposób stymulowana jest współpraca różnych podmiotów i interesariuszy (dyskusje, zawiązywanie partnerstw, wspólne spotkania, rozmowy, plany, integracja działań). To wszystko przekłada się na inicjowanie na poziomie lokalnym realizacji działań rozwojowych w formule partycypacyjnej, która przyczynia się do lepszego dopasowania dostępnych usług do potrzeb mieszkańców, ale również i turystów. Dzięki temu wzrasta zaangażowanie szerokiej grupy interesariuszy na rzecz budowania, rozwoju i promocji wykorzystywania lokalnych zasobów.

W trakcie realizacji projektów w ramach RLKS podejmowane są rozmaite działania na rzecz wsparcia rozwoju kapitału społecznego i integracji społecznej (kształcenie lokalnych liderów, projekty aktywizujące społeczność lokalną poprzez organizowane spotkania, wydarzenia, konsultacje, tematyczne grupy robocze, rady działalności pożytku publicznego, rady seniorów, młodzieży, koła gospodyń wiejskich). **RLKS przyczynia się do umacniania poczucia tożsamości lokalnej i kultury dzięki wzmocnieniu wykorzystania lokalnych zasobów.**

Nowe pomysły stanowiące udoskonalenie na poziomie lokalnym (innowacja)

By ocenić wpływ RLKS na powstawanie innowacyjnych pomysłów/rozwiązań, istotne było określenie tego jak innowacyjność była i jest rozumiana przez LGD. W tym celu niezbędna była analiza zapisów LSR, bowiem to czy zrealizowano w ramach RLKS „nowe pomysły stanowiące udoskonalenie na poziomie lokalnym” w dużej mierze jest pochodną przyjętych zapisów na poziomie Strategii. Zapisy LSR wynikają ze zdiagnozowanych i najbardziej pilnych lokalnych potrzeb. Tych potrzeb w różnych obszarach - na terenie obszarów, na których działają LGD - jest wciąż dużo. Niewątpliwie największe potrzeby na najniższym, lokalnym poziomie nie są identyfikowane w zakresie działań stricte innowacyjnych, lecz w obszarze infrastruktury, turystyki i rewitalizacji (gdyż w tych dziedzinach są największe zapóźnienia rozwojowe). Warto nadmienić także, że innowacyjność jest obszarem silnie wspieranym w Osi I RPOWP oraz w ramach innych programów operacyjnych zgodnie z przyjętą linią demarkacji.

Projekty realizowane w ramach LSR nie wymagają szczególnej innowacyjności, gdyż - jak nadmieniono wcześniej - w większości są one tzw. „projektami pierwszej potrzeby”. Głównym celem projektów realizowanych w ramach RLKS nie było ukierunkowanie na rozwój projektów innowacyjnych, lecz projektów niezmiernie

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

istotnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Próba ukierunkowywania projektów wdrażanych w ramach RLKS na działania stricte innowacyjne mogłaby być mało skuteczna (mogłoby wówczas dojść do nadmiernego rozdrobnienia wsparcia i osłabienia osiąganych efektów) w odniesieniu do celu jaki postawiono przed wdrażaniem tego instrumentu. Nie zmienia to jednak faktu, iż dla sporej grupy projektów wdrażanych w ramach RLKS można przyporządkować taką definicję i wskazać, iż są to operacje o charakterze innowacyjnym.

Należy jednak w tym miejscu stanowczo podkreślić, iż często do potrzeb zdefiniowanych w LSR nie jest stosowane kryterium innowacyjności w rozumieniu najbardziej powszechnie stosowanej definicji tego terminu. Mianowicie inny jest wydźwięk tego słowa w rozumieniu globalnym i powszechnym. Tutaj przez innowacje rozumiemy takie działania, projekty, które prowadzą do wytworzenia nowych lub ulepszonych produktów, procesów technologicznych lub systemów organizacyjnych, które są powszechnie uznawane za dotychczas niewystępujące, bądź o niskim stopniu upowszechnienia (np. najczęściej w zakresie B+R). Natomiast - z perspektywy wdrażanych LSR - za innowacyjne uchodzić mogą działania, które np. dotychczas na terenie danego obszaru nie były prowadzone. Powyższa definicja pokazuje, iż dla mieszkańców danej gminy innowacyjnym projektem może być taki, w którym założono uruchomienie funkcjonowania placówki (np. świetlica wiejska), w której odbywać się będą spotkania o charakterze społecznym i kulturalnym, czy też budowa placu/parku (wraz z towarzyszącą infrastrukturą – gdyż takowego na terenie gminy jeszcze nie było).

Dlatego w tym miejscu należy wskazać, iż **realizacja projektów w ramach RLKS, które mogą być określone jako innowacyjne na poziomie lokalnym stanowi swoistą wartość dodaną**, tj. innowacyjność jest niejako wykazywana przy okazji realizacji projektów zdefiniowanych przez pryzmat potrzeb lokalnych, nie zaś cel sam w sobie.

Warto także w tym miejscu przypomnieć, iż wybór projektu do dofinansowania w ramach realizacji LSR następował na podstawie oceny stopnia spełnienia lokalnych kryteriów wyboru. Kryteria te - w tym takie, które odnosiły się do premiowania „innowacyjności” w projektach - zostały określone w poszczególnych LSR w powiązaniu ze zdiagnozowanymi na jej obszarze potrzebami oraz dostępnymi formami wsparcia w poszczególnych Funduszach. Jak pokazała praktyka (wywiady z członkami Rad LGD odpowiedzialnymi za wybór i ocenę operacji, z beneficjentami oraz analiza desk research), definicja innowacyjności oraz możliwości jej oceny nie były dostatecznie precyzyjnie określone na poziomie LSR. Zatem, niestety, w ramach wdrażania RLKS wciąż powtarza się problem, na który natrafiały niektóre LGD w perspektywie finansowej 2007-2013. Kryterium innowacyjności nie było wystarczająco precyzyjne i zrozumiałe - zarówno z perspektywy podmiotów aplikujących o wsparcie, jak również osób oceniających te wnioski. Dlatego przygotowanie WoD (z perspektywy wnioskodawców) jak również ich późniejsza

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

ocena (przez Radę LGD) w ramach kryterium innowacyjności często powodowały trudności.

W LSR wskazywano, iż preferowany jest wybór operacji innowacyjnych, tj. takich, w wyniku wdrożenia których przewidziane jest zastosowanie lub wprowadzenie nowych lub ulepszonych produktów, procesów (technologii), metod organizacji lub marketingu poprzez praktyczne wykorzystanie lokalnych zasobów unikalnych i charakterystycznych na obszarze LSR (przyrodniczych, historycznych, kulturowych czy społecznych). Innowacyjne może być ich nietypowe, niestandardowe wykorzystanie czy promocja.

Jak wynika z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami LGD, część z tych podmiotów była przekonana o tym, iż kryterium innowacyjności zostało odgórnie narzucone do stosowania przez MRiRW. Niektóre LGD ograniczały zakres stosowania tego kryterium do wąskiej grupy projektów (np. LGD Puszcza Białowieska, do projektów dot. wspierania współpracy między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą), inne zaś ograniczały stosowanie kryterium w ramach wyboru operacji do określonego Programu (np. LGD Fundusz Biebrzański do operacji realizowanych w ramach PROW). Przykładowo LGD Tygiel Doliny Bugu zdecydował się na odstąpienie (w wyniku zmiany kryteriów) od stosowania tego kryterium z uwagi na jego problematyczną ocenę.

Jakość innowacji była najczęściej mierzona tym, jakiego obszaru ona dotyczy. Największą wagę punktową otrzymywał beneficjent planujący wdrożenie innowacyjnej operacji na poziomie całego obszaru LSR. Mniej punktów zaś otrzymywały operacje wykazujące innowacyjność na poziomie gminy członkowskiej LGD. Generalnie kryterium innowacyjności najczęściej stanowiło ok. 20-25% możliwych do uzyskania punktów w ramach wszystkich kryteriów, czyli przypisywano mu dość dużą wagę.

Beneficjenci do innowacji podchodzili zasadniczo w zbliżony sposób. W dużej mierze kwestia tego czy dany projekt był faktycznie traktowany przez wnioskodawcę jako innowacyjny wynikał z subiektywnej oceny swojego projektu i zasadniczo z chęci zdobycia większej liczby punktów na ocenie merytorycznej. W przeważającej liczbie przypadków za innowacyjne uznawane były takie działania, które w danym miejscu dotychczas nie występowały, bądź występowały kiedyś, lecz nie na moment składania wniosku o przyznanie pomocy.

Projekty wsparte w ramach RLKS są bardzo interesujące właśnie przez to, iż wpisują się w maksymalnym możliwym stopniu w lokalnie występujące potrzeby. Z tego względu projekty te mogą „pochwalić się” osiągnięciem ciekawych efektów.

Z perspektywy szeregu wnioskodawców i realizowanych przez nich projektów, innowacyjnością jest już samo zaktywizowanie lokalnych społeczności do wspólnej realizacji operacji. Sam fakt, iż wiele projektów przyczynia się do tego, że mieszkańcy terenów objętych LGD częściej wychodzą z domów, kontaktują się ze sobą, mają

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wspólne tematy do rozmów, miejsca spotkań już może być określone jako innowacyjność. W tym zakresie innowacje były wykazywane w zakresie tworzenia placówek (np. powstanie klubu seniora), wokół i z wykorzystaniem których prowadzone są działania ukierunkowane na wsparcie lokalnie występujących potencjałów (pomysłów, środków i wspólnych celów). Dzięki takim projektom możliwa jest integracja i kooperacja podmiotów na poziomie lokalnym (np. NGO, instytucji kultury itp.).

W zakresie innowacji zidentyfikowano projekt polegający na wypromowaniu produktu turystycznego (sakralny szlak motocyklowo – samochodowy). Projekt ma charakter innowacyjny z uwagi na to, iż dotychczas na terenie województwa podlaskiego nie stwierdzono występowania opracowanego i wyznaczonego szlaku turystycznego o takim profilu. Innowacyjność była tu wykazywana w zakresie zastosowanego zintegrowanego podejścia do tworzenia tego produktu (współpraca lokalnych przedsiębiorców, przedstawicieli JST i administracji pozarządowych). Warto także podkreślić, iż ten unikalny projekt współpracy został zrealizowany na terenie dwóch LGD (co dodatkowo podkreśla jego unikalność w zakresie skali oraz oddolnego i zintegrowanego podejścia o charakterze lokalnym).

W ramach RLKS wspierane były także takie innowacje, które umożliwiły udoskonalenie oferowanych na terenie LGD usług. Przykładowo Lokalna Organizacja Turystyczna „Region Puszczy Białowieskiej” zrealizowała operację dotyczącą zakupu i wdrożenia e-platformy do zarządzania ruchem turystycznym w regionie Puszczy Białowieskiej oraz przeprowadzenia szkolenia podnoszącego kompetencje cyfrowe mieszkańców regionu.

W ramach RLKS **zrealizowano szereg innowacyjnych projektów współpracy** (innowacyjnych z uwagi na skalę i charakter współpracy oraz zakres operacji).

Niektóre LGD (np. partnerstwo Grup: LGD „Lider w EGO” – działający na terenie województwa warmińsko-mazurskiego; „LGD Puszcza Knyszyńska”; LGD Szlak Tatarski; Sejneńsko-Suwalska LGD, LGD Brama na Podlasie) zdecydowały się na **wdrażanie innowacyjnych inicjatywy partnerskich na rzecz ochrony środowiska i zapobiegania zmianom klimatycznym** – projekt współpracy (PROW) pn. *Energia Odnawialna Lokalnie*. Celem operacji było podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców ze szczególnym naciskiem na promocję gospodarki niskoemisyjnej. Realizacja projektu związana jest z działaniami o charakterze inwestycyjnym i „miękkim” (tworzenie lokalnych miejsc ekspozycji i upowszechniania rozwiązań w zakresie OZE - punktów ekspozycji energii odnawialnej w wybranych obiektach infrastruktury). Dodatkowo zrealizowano seminaria tematyczne oraz konferencję podsumowująco-promującą, a także wizyty studyjne.

W przypadku LGD Puszcza Knyszyńska realizacja projektu pn. *Dziedzictwo Pogranicza – poszerzenie strategii obszarów poprzez współpracę międzynarodową* (PROW)

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

umożliwiła wykorzystanie i wspólną promocję dziedzictwa pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białoruskiego z europejskim dziedzictwem regionu Morza Bałtyckiego w zakresie rozwoju turystyki poprzez: wymianę dobrych praktyk, promocję turystyki kwalifikowanej, tworzenie modelowych szlaków turystycznych (konnych, rowerowych), promocję walorów przyrodniczych i kulturowych.

Również LGD Puszcza Knyszyńska realizuje (do 2020 r.) ciekawy międzynarodowy projekt współpracy (*Wyobraźmy sobie nietypowe przystanie w lesie*) dotyczący transferu doświadczeń i innowacyjnego wykorzystania lokalnych walorów przyrodniczych i kulturowych terenów leśnych i chronionych w rozwoju turystyki (stworzenie innowacyjnych produktów turystycznych). Projekt jest realizowany z partnerem zagranicznym z Francji (GAL Haute Lande Armagnac). Założeniem projektu jest wydłużenie sezonu turystycznego (zwiększenie tzw. krótkich pobytów od 1 do 3 dni). Jedną z oryginalnych idei tego projektu jest przygotowanie koncepcji oraz dokumentacji technicznej do realizacji obiektów sztuki nowoczesnej, pełniących jednocześnie funkcje użytkowe (obserwatoria przyrody, obiekty krótkotrwałego przebywania turysty, pływające domki turystyczne, domki na drzewie) oraz rzeźby. Tworzone obiekty, w założeniu, miały charakteryzować się nowoczesnymi rozwiązaniami technicznymi i artystycznymi (sztuka nowoczesna), ale jednocześnie silnie odwoływać się do tradycji sztuki ludowej i tradycyjnej architektury drewnianej obu regionów. W projekt zaangażowano Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej, Liceum Plastyczne w Supraślu, Wydział Architektury Politechniki Białostockiej oraz RDLP w Białymstoku i właściwe nadleśnictwa.

Kolejny innowacyjny (ponadnarodowy) projekt współpracy (*Jeden Pas Jeden Szlak – Bałtycki Jedwabny Szlak*) oprócz współpracy międzynarodowej (Lider: LAG Karhuseutu Finlandia oraz partnerzy: LGD Puszcza Knyszyńska, LGD Hiiumaa – Estonia) miał na celu wsparcie współpracy bałtycko-chińskiej poprzez organizowanie wizyt studyjnych, seminariów tematycznych dla chińskiego sektora publicznego w krajach partnerskich, a także spotkań europejskich i chińskich dla lokalnych przedsiębiorców w celu sieciowania partnerstw (partnerzy zaangażowani w projekt tworzą pakiety podróże do marketingu turystycznego w Chinach). W seminaria zaangażowano, jako współorganizatora honorowego, Międzynarodowy Chiński i Środkowo-Wschodnioeuropejski Instytut Logistyki i Nauki o Usługach. Seminaria były też okazją do wymiany wiedzy i doświadczeń firmy i organizacji z Finlandii, Polski i Estonii w różnych obszarach biznesowych (szczególnie branży metalowej i spożywczej).

W ramach RLKS wsparcie zostało skierowane na rozwój przedsiębiorczości innowacyjnej w skali lokalnej w takich branżach, które dotychczas na terenie gminy / LGD nie były prowadzone (np. zakład produkcji cydru). Warto także podkreślić, że wsparcie kierowano do przedsiębiorców, którzy wdrożyli innowacyjne rozwiązania techniczne i technologiczne umożliwiające zastosowanie lub wprowadzenie nowych lub ulepszonych produktów czy procesów (np. modernizacja procesu technologicznego i rozbudowa stolarni). W zakresie dotyczącym przedsiębiorczości

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

wskazać należy na podejmowanie - dzięki wsparciu w ramach RLKS - działalności gospodarczej bazującej na jej wykonywaniu w sposób innowacyjny. Jednym z takich przykładów jest wykonywanie działalności polegającej na wykorzystaniu niestandardowych materiałów, takich jak odpady, do produkcji wyrobów użytkowych (w tym mebli). Na terenie jednego z LGD utworzony został zakład mechaniki pojazdowej z usługą „zrób to sam” (innowacyjność polega tu na udostępnieniu klientowi stanowiska, aby mógł on samodzielnie wykonać proste czynności serwisowe). Kolejnym przykładem jest zmiana sposobu prowadzenia działalności. Przykładem tu może być przedsiębiorca wsparty w ramach RLKS z branży fryzjerskiej, który zaczął świadczyć swoje usługi w formie salonu objazdowego. LGD Tygiel Doliny Bugu zorganizował warsztaty (pn. *Coś z niczego. Recyklingowa Pracownia*) ukierunkowane na edukację młodzieży w zakresie innowacyjnych metod wykorzystania surowców wtórnych do wytwarzania przedmiotów użytkowych (aktywizacja młodzieży, wskazanie zasad wspólnego działania, wykonanie mebli z palet i skrzynek, służących do zagospodarowania przestrzeni ogrodowej bądź przestrzeni budynku, stanowiących wyposażenie miejsca spotkań i miejsca pracy ze społecznością).

Na terenie niektórych LGD **za innowacyjne uchodziły przedsięwzięcia polegające na ochronie występujących lokalnie zasobów przyrodniczych** (tworzenie ścieżek edukacyjnych, tablic informacyjnych, działań z zakresu czynnej ochrony przyrody, ustawienie drewnianej wiaty oraz obiektów małej architektury, m.in. stojaków na rowery, koszy na śmieci).

W zakresie wspierania kooperacji oraz rozwoju przedsiębiorczości w ramach RLKS, ambitne założenie o charakterze innowacyjnym przyjęto w LGD Puszcza Białowieska. Przewidziano tu przedsięwzięcie polegające na wsparciu rozwoju przedsiębiorczości na rzecz tworzenia nowych firm, rozwoju istniejących i wzrostu zatrudnienia poprzez tworzenie inkubatorów przetwórstwa lokalnego produktów rolnych (w tym produktów lokalnych) będących przedsiębiorstwami spożywczymi. Innowacyjność polega tu na tworzeniu inkubatorów, jako przedsiębiorstw sektora spożywczego, udostępnianych mieszkańcom oraz przedsiębiorstw świadczących usługi noclegowe w celu wzbogacenia oferty turystycznej. W opisywany typ przedsięwzięcia wpisuje się siedem zrealizowanych operacji polegających na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa (50% poziom realizacji celu zgodnie z zawartymi umowami) oraz 3 zrealizowane operacje polegające na rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa (60% realizacji celu). Niestety dotychczas nie udało się zrealizować żadnego projektu związanego stricte z opisaną innowacyjnością.

Innowacje były wykazywane przez wnioskodawców na poziomie projektów związanych z zakupem pomocy dydaktycznych do organizowania dodatkowych zajęć rozwijających umiejętności i kompetencje wśród dzieci (tutaj wśród innowacyjnych rozwiązań wykazywane były np. stosowane pomoce naukowe, czy forma prowadzonych zajęć – tutoring). Kolejna grupa projektów, dla których

deklarowana była innowacyjność (nie realizowanych dotychczas na terenie gmin / LGD) dotyczyła realizacji programów zwiększających aktywizację społeczną i aktywność osób zagrożonych ubóstwem, czy wykluczeniem społecznym. Projekty takie związane były m.in.: z organizacją wsparcia opiekuńczego dla osób starszych i niesamodzielnych wraz z komponentem szkoleniowym na asystenta osoby zależnej. Dzięki wsparciu w ramach RLKS wprowadzono nowe usługi związane z praktycznym wykorzystaniem lokalnych zasobów społecznych o charakterze sąsiedzkich usług opiekuńczych. Wdrażano projekty z zakresu wsparcia, w oparciu o ścieżkę reintegracji stworzoną indywidualnie dla każdego uczestnika (po przeprowadzonej diagnozie sytuacji problemowej). W ramach RLKS wspierano także projekty wykorzystujące innowacyjny model preinkubacji przedsiębiorczej (polegający na rekrutacji, diagnozie oraz udzieleniu wsparcia autorom najlepszych prac: doradztwo oraz pomostowe wsparcie finansowe). Co więcej, beneficjenci starali się łączyć i rozwijać prowadzony zakres działalności (przykładowo klasyczne usługi noclegowe były rozszerzane o działania edukacyjne w zakresie przyrody, historii regionu, kultury itp.).

Z powyższych przykładów wynika, iż **zakres oraz charakter, wspartych w ramach RLKS projektów związanych z realizacją innowacyjnych pomysłów stanowiących udoskonalenie na poziomie lokalnym jest niezmiernie szeroko definiowany. Dotyczy to innowacji zarówno wdrażanych w zakresie związanym z projektami „miękkimi” jak i infrastrukturalnymi.**

Zaleca się, w przyszłej perspektywie finansowej, doprecyzowanie podejścia do kwestii oceny innowacyjności we wspieranych projektach. Stosowane aktualnie rozwiązania dotyczące oceny innowacyjności uznać należy za wymagające usprawnienia. Trudno bowiem od potencjalnego wnioskodawcy wymagać, że będzie znał na tyle dobrze sytuację na terenie całego LGD czy nawet gminy, by mógł on ocenić czy jego pomysł jest faktycznie innowacyjny (na poziomie danej gminy czy LGD). Sytuacja ta może dotyczyć różnego rodzaju wspieranych projektów. Dyskusyjnym byłoby chociażby porównywanie dwóch zbliżonych typów projektów - np. dwa parki na terenie LSR, a w jednym z nich rozszerzono zakres projektu np. o plac zabaw czy altanę grillową. Teoretycznie projekty dotyczą takiej inwestycji, która już w innej gminie / na terenie LSR występuje, jednak zakres jej funkcjonowania jest inny (przez co może być subiektywnie uznawana za innowacyjną). Tego typu wątpliwości można mnożyć w zakresie innych typów projektów. W wywiadach pogłębionych stwierdzono, że beneficjenci rzadko kiedy rozumieli zadawane pytania dotyczące tematyki innowacyjności i praktycznie się do tego tematu nie odnosili i pomijali odpowiedzi. Może to wynikać także z tego, iż przygotowaniem wniosku zajmowała się często firma doradcza, która, by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania, poszukiwała kreatywnych sposobów i opisów wykazania innowacyjności danego projektu.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Opisywane wątpliwości dotyczące kryterium innowacyjności miały wpływ na spowolnienie procesu wdrażania RLKS. Członkowie Rad LGD wskazywali, że ocena innowacyjności danych rozwiązań często wymusza czasochłonne poszukiwanie informacji o unikalności danego rozwiązania (na stronach internetowych czy przez rozmowy z radnymi, sołtysami). Wskazano także na występowanie takich sytuacji, w których niektórzy wnioskodawcy w sposób niezwykle kreatywny opisują pewne - wydawałoby się dość oczywiste i powszechne - rozwiązania jako innowacyjne (w taki sposób, iż w świetle przyjętych definicji kryteriów opisy są przyjmowane jako spełniające wymogi). Natomiast inni wnioskodawcy bardzo zbliżone projekty opisują jako nie innowacyjne (gdyż z ich wewnętrznej oceny wynika takie właśnie przekonanie). Z poczynionych ustaleń wynika także, że w zakresie oceny kryterium innowacyjności występowało najwięcej przypadków odwołań/protestów ze strony wnioskodawców od dokonanej oceny.

Mając na uwadze wskazane wyżej trudności, wydawałoby się zasadne utworzenie - na poziomie LGD - stanowiska ds. przygotowania i koordynowania projektów innowacyjnych (tak jak to robiły niektóre LGD w odniesieniu np. do projektów grantowych). Jednakże zważywszy na to, że pracownicy LGD są mocno obciążeni bieżącą obsługą projektów, koncentrowanie dodatkowych sił (czasu pracy) na rozwoju tematyki innowacyjności w projektach wymagałoby zwiększenia zatrudnienia na poziomie LGD. Konieczne byłoby zatem zatrudnienie takiego koordynatora, który byłby lokalnym liderem ds. poszukiwania możliwości realizowania projektów innowacyjnych, pomocy w kojarzeniu partnerów, sieciowaniu, rozwijaniu pomysłów na projekty, współpracy z referatami JST w zakresie przedsiębiorczości itp. Wymagałoby to znacznych środków finansowych. W ocenie ewaluatora wystarczające będzie zatem **wydanie zaleceń dla LGD i potencjalnych wnioskodawców w zakresie podejścia do tematyki innowacyjności w ramach RLKS. Zalecenia te powinny przybliżyć i ujednoczyć definicję innowacyjności dla całego województwa podlaskiego.**

Podsumowanie

Wpływ RLKS na wykorzystanie zasobów lokalnych jest wysoki, co wynika z faktu zapewnienia odpowiednich mechanizmów związanych z wdrażaniem tego instrumentu (od momentu kształtowania wsparcia RLKS, przygotowywania LSR, wyboru operacji do momentu ich realizacji). Element celowej intensyfikacji wykorzystywania zasobów lokalnych w RLKS jest już widoczny na etapie tworzenia LSR, kiedy to identyfikowano takie kierunki interwencji, które w optymalny sposób umożliwią wykorzystanie istniejących lokalnych zasobów i/lub przyczynią się do utworzenia nowych. **W LSR zasoby lokalne definiowano w różny sposób. Są nimi np.: grupy lokalnych przedsiębiorstw, lokalne NGO, gospodarstwa rolne, obszary o wybitnych walorach turystycznych, produkty regionalne związane z bogactwem kulturowym obszarów LSR.** W realizowanych operacjach w różnym stopniu uwzględniano wykorzystanie tych zasobów. Oceniając efekty operacji stwierdzono

np., że wiele operacji pośrednio pomaga rozwijać te zasoby lokalne. Wpływ taki mają np. operacje polegające na rewitalizacji poszczególnych terenów, rozwoju infrastruktury turystycznej czy organizowaniu eventów. Wszystkie te działania pozwalają odkryć lub wykreować produkt, który może być traktowany jako zasób.

Dzięki wsparciu w ramach RLKS zrealizowano również szereg nowych pomysłów stanowiących udoskonalenia na poziomie lokalnym. W dużej mierze wynikało to z przyjętego kryterium innowacyjności, które jednak rodziło wiele trudności zarówno wnioskodawcom jak i członkom Rad LGD, którzy te projekty oceniali. Trudności wynikały z przyjętej definicji i sposobu oceny kryterium innowacyjności (trudność weryfikacji tego, czy na terenie gmin/ LGD opisywane we wniosku rozwiązania można uznać za unikalne, a przez to innowacyjne). Mimo to, **na obszarze LGD zrealizowany został cały szereg różnego typu projektów o różnym stopniu innowacyjności (począwszy od nowatorskich programów współpracy międzynarodowej o różnym zakresie, udoskonalaniu dotychczas świadczonych usług, współpracy, tworzeniu nowych - dotychczas niewystępujących na terenach danej LGD i/lub gminy - działalności itp.).**

V. **RLKS a komplementarność projektów**¹⁹²

Uwzględniając warunki oraz ramy wsparcia w ramach funduszy UE na lata 2014-2020 należy wskazać, iż zapewnienie komplementarności (a przez to efektywności i celowości) współfinansowania projektów było i jest zagadnieniem szczególnie ważnym.

Troska o występowanie odpowiednio wysokiego poziomu komplementarności między realizowanymi projektami została wyrażona w konstrukcji ram wsparcia mechanizmu RLKS. **Komplementarność wsparcia w ramach RLKS jest niejako zapewniana w kluczowym wymiarze w sposób naturalny (wynikający z przyjętych warunków wsparcia).** W ramach RLKS możliwe było wsparcie realizacji operacji wpisujących się w różne cele tematyczne (wynika to z dokumentów krajowych i UE wyższego rzędu określających możliwe kierunki wsparcia w ramach funduszy UE w latach 2014-2020). W zależności od zakresu poszczególnych LSR, działania w nich przewidziane mogą dotyczyć zakresów wszystkich Priorytetów Inwestycyjnych (jednakże muszą przyczyniać się do realizacji celów szczegółowych i rezultatów w nich przewidzianych, a także wynikać ze zdiagnozowanych potrzeb obszaru wskazanych w LSR). Zarówno ustawa o RLKS jak i zapisy RPOWP 2014-2020 w sposób szczególny podkreślają to, jak ważna jest kwestia komplementarności wsparcia. LSR musiały być tworzone w pełnej zgodności z zapisami SRWP 2020.

¹⁹² Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **17;30.** Jaki jest poziom komplementarności projektów realizowanych w ramach RLKS (czy i w jakim stopniu projekty wybrane do realizacji tworzą spójną koncepcję zmiany)?

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Istotą wdrażania instrumentu RLKS było zapewnienie lokalnym społecznościom możliwości skutecznego inicjowania i realizacji, w sposób partycypacyjny, działań rozwojowych odpowiadających na wyzwania danego obszaru. To właśnie ten czynnik wpływa na kształt LSR, jednocześnie przyczyniając się do zapewnienia pełnej zgodności i komplementarności tych strategii i udzielanego w ich ramach wsparcia zarówno na poziomie wewnętrznym (tj. w ramach LSR i wdrażanych projektów) jak i zewnętrznym (tj. np. z innymi dokumentami planistycznymi opracowanymi dla obszaru objętego LSR). **Oddolne tworzenie kierunków wsparcia w LSR - w oparciu o endogeniczne potencjały danych obszarów i ukierunkowanie go na wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze - samo w sobie świadczy o występowaniu ważnych powiązań międzyprojektowych o charakterze komplementarnym.**

Kolejnym **mechanizmem zapewniającym odpowiednią komplementarność projektów** (wynikającym z przyjętego systemu wdrażania) **jest realizowanie instrumentu RLKS przez LGD, w skład których wchodzi reprezentanci zarówno instytucji publicznych, społecznych, gospodarczych, jak i prywatnych.** Przyczynia się to do tego, iż wsparcie w ramach RLKS ma charakter zintegrowany i wielosektorowy (a przez to komplementarny), gdyż musi ściśle odpowiadać na lokalnie występujące potrzeby. Same zaś LSR muszą być realizowane na terenie więcej niż jednej gminy, co również przyczynia się do wzmacniania komplementarności wdrażanych projektów w aspekcie terytorialnym. Jak pokazała praktyka w tym zakresie, w ramach RLKS w województwie podlaskim realizowane były wspólne projekty przez więcej niż jeden LGD (co dodatkowo wzmacnia poziom komplementarności pomiędzy realizowanymi operacjami). RLKS zapewnia możliwość realizacji takich operacji, które pozwalają na przyjęcie komplementarnych ścieżek rozwojowych poszczególnych terytoriów (powiatów i gmin), które nie zawsze pokrywają się z granicami administracyjnymi (szczególnym przykładem jest tutaj LGD Tygiel Doliny Bugu, którego granice przebiegają na terenie dwóch województw). Jak wynika z wywiadów pogłębionych z beneficjentami, operacje wsparte w ramach RLKS często przyczyniają się do realizacji innych komplementarnych projektów (już nie współfinansowanych w ramach RLKS). W tym zakresie wskazywano na efekt projektów pilotażowych. W sytuacji, gdy na danym terenie zrealizowana zostanie jakaś inwestycja (np. panele fotowoltaiczne), od razu spotyka się ona z dużym zainteresowaniem mieszkańców, którzy rozpoczynają „sąsiedzkie” sondowanie celu, zakresu, warunków finansowania podobnych projektów w swoich gospodarstwach/na swoim terenie.

Analiza desk research oraz wywiady z beneficjentami wskazują, iż **projekty wdrażane w ramach RLKS często były zaczątkiem działań w zakresie rozwoju lokalnego o określonej tematyce (ale z wyraźnym planem realizacji kolejnych - o uzupełniającym się charakterze tj. komplementarnych - operacji w przyszłości).** Zidentyfikowano także cały szereg projektów, które były kontynuacją działań

(projektów / operacji) o charakterze komplementarnym zaczętych kiedyś w przeszłości.

Z uwagi na specyfikę wsparcia w ramach RLKS ważne jest podkreślenie tego, iż uzupełniający się charakter wdrażanych operacji często był wykazywany dla operacji zarówno wdrażanych przez jednego, jak również różnych beneficjentów.

Zaobserwować można tu zatem zjawisko komplementarności udzielanego wsparcia na płaszczyźnie: podmiotów, zasobów i celów wdrażanych operacji.

W przypadku komplementarności podmiotowej należy mieć tu na uwadze projekty przygotowywane i realizowane w partnerstwach (projekty zintegrowane, zakładające współpracę podmiotów z różnych sektorów przy realizacji określonych zadań i elementów cząstkowych operacji). Przykładem realizacji takich projektów są operacje, w ramach których zaistniała zasadność nawiązania współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, GOPS oraz innymi odbiorcami finalnych działań planowanych do realizacji przez GOPS - ubiegającymi się o pomoc na operacje z zakresu infrastruktury społecznej.

W zakresie komplementarności zasobów zidentyfikowano efekty w postaci kumulowania się określonych i występujących lokalnie potencjałów z różnych dziedzin (np. w sferze turystycznej, kulturalnej i gospodarczej). Przykładem takiego wsparcia są inwestycje ukierunkowane na wsparcie np. zabytków (cerkwie, kościoły, miejsca pamięci), które - oprócz rozwoju oferty kulturalnej i budowy lokalnej tożsamości - przyczyniają się do poprawy lokalnej oferty turystycznej.

Natomiast uzupełniający się charakter celów jest chyba najbardziej oczywisty, bowiem dotyczy rozwoju lokalnego. Takim przykładem może być np. realizacja działań związanych ze wsparciem infrastruktury (np. społecznej, oświatowej oraz takiej jak termomodernizacja, remont, przebudowa, doposażenie) oraz prowadzenie w takich obiektach określonych działań „miękkich” (np. zajęcia edukacyjne, dydaktyczne, logopedyczne, rozwijające; zatrudnianie pracownika do obsługi tej infrastruktury). **Dzięki RLKS i mechanizmom wzmacniającym komplementarność wsparcia, inwestycje w infrastrukturę współfinansowane z EFRR i EFRROW mogą być dobrze uzupełnione - z perspektywy planowanych do osiągnięcia celów - operacjami wspieranymi w ramach EFS.** Należy podkreślić, iż EFRR daje szeroki wachlarz możliwości wsparcia interwencji w infrastrukturę, której EFRROW nie ma. Z wywiadów przeprowadzonych z ekspertami wynika, że w innych województwach (w których brakowało wsparcia w ramach wielofunduszowego RLKS) poziom wykorzystania, wspartej ze środków UE w perspektywie 2014-2020, infrastruktury na poziomie lokalnym jest wyraźnie niższy.

Projekty ukierunkowane na podniesienie jakości oferty edukacyjnej (zawierające często komponenty rozwoju infrastruktury oraz działań miękkich) przyczyniają się także do osiągania dodatkowych korzyści – rosną kompetencje nauczycieli (lepsze warunki do prowadzenia zajęć, wykorzystanie sprzętu TIK). Projekty takie często

generują szereg pozytywnych efektów pośrednich. Przykładowo ukierunkowanie wsparcia na sale gimnastyczne (prowadzenie gimnastyki korekcyjnej) czy place zabaw (ruch na świeżym powietrzu) przyczynia się do poprawy stanu zdrowia i poprawy kondycji psychicznej dzieci i młodzieży. Działania takie mają ważne znaczenie praktyczne, gdyż pomagają kształtować odpowiednie nawyki (np. uprawianie sportu i zabaw na świeżym powietrzu) i przyczyniają się do profilaktyki zdrowotnej. Warto także nadmienić, że operacjami w ramach RLKS często obejmowane były osoby z grup defaworyzowanych (osoby z niepełnosprawnościami, korzystające z pomocy społecznej).

Dzięki możliwości opracowania wielofunduszowych LSR, RLKS zapewnia kompleksowe i zintegrowane (a przez to komplementarne) podejście do rozwoju obszarów wiejskich poprzez koordynację na poziomie LSR wsparcia z trzech funduszy: EFRR i EFS (w ramach RPOWP 2014-2020) oraz EFRROW (w ramach PROW 2014-2020).

Często obserwowaną sytuacją w ramach realizowanych projektów jest wsparcie udzielane na rzecz rozwoju infrastruktury współfinansowanej z EFRROW czy EFRR (społecznej, kulturalnej), która w późniejszym etapie jest wykorzystywana do realizowania projektów miękkich (współfinansowanych z EFS).

Z 302 beneficjentów objętych wsparciem w ramach analizowanych 6 LGD tylko 13 (tj. 4,3%) zrealizowało operację ze wszystkich trzech funduszy. W tym zakresie prym wiodły dwa LGD: Fundusz Biebrzański (6,8%) oraz Stowarzyszenie LGD - Tygiel Doliny Bugu (7,4%). Znamienne jest to, iż zaledwie 12,3% beneficjentów realizowało projekt przy udziale EFS.

Największy odsetek podmiotów (73,5%) zrealizował projekt wyłącznie przy udziale EFRROW (dla porównania, udział ten w przypadku tylko EFS wyniósł 7,0%, zaś w przypadku EFRR - 8,9%). W przypadku EFS taka sytuacja wynika z intensywnego spadku liczby osób bezrobotnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nieliczni beneficjenci realizowali projekty z funduszy EFRR i EFS (0,7%) lub EFRROW i EFS (0,3%).

Największy odsetek beneficjentów, tj. 79,8% (241 podmiotów) zawarł w ramach RLKS wyłącznie jedną umowę. Zaledwie 16 beneficjentów (tj. ok. 5,3%) ma zawarte 4 i więcej umów. Liczba beneficjentów którzy zawarli 2 umowy, to 29 podmiotów (udział 9,6%), zaś beneficjentów którzy zawarli 3 umowy, to 16 podmiotów (udział 5,3%).

Wartym podkreślenia jest to, iż realizacji projektów przy udziale wszystkich trzech funduszy podjęły się wyłącznie JST. Przedsiębiorstwa (w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) realizowały projekty wyłącznie przy udziale EFRROW.

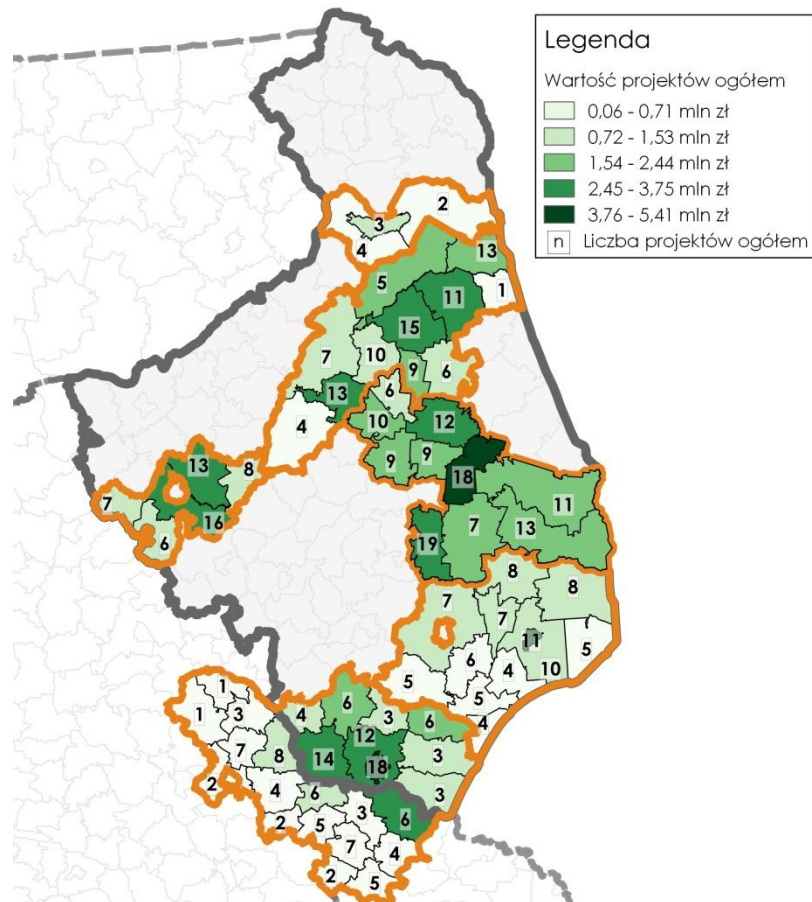
Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Na terenie większości gmin (tj. 71,21%) – wchodzących w skład wybranych do badania metodą studium przypadku sześciu LGD - realizowano projekty z udziałem EFS, którym towarzyszyła realizacja projektów o charakterze infrastrukturalnym w ramach albo EFRROW albo EFRR. Wśród wszystkich analizowanych gmin, wyłącznie na obszarze jednej (gm. Nowy Dwór) zrealizowano jeden projekt w ramach EFS i żadnego projektu w ramach EFRR i/lub EFRROW. W przypadku 19 gmin zrealizowano operację wyłącznie w ramach EFRROW i/lub EFRR (tj. bez komplementarnego wsparcia w ramach EFS). Na terenie 34 gmin spośród 46 (73,91%) realizowano projekty z EFS oraz zarówno EFRROW, jak i EFRR. Pozostałe gminy, tj. realizujące projekty w ramach EFS i EFRR lub EFRROW stanowiły znacznie mniejszy udział (12 gmin, tj. 26,09%).

Brak jest korelacji pomiędzy liczbą realizowanych projektów na terenie danej gminy, a wartością realizowanych projektów ogółem. Analizy pokazały, iż - z uwagi na zróżnicowaną specyfikę wsparcia - brak jest istotnych zależności pomiędzy liczbą realizowanych projektów na terenie gminy oraz średnią wartością projektów współfinansowanych w ramach RLKS. Generalnie wyłania się jedna, dość oczywista, prawidłowość - wartość projektów ogółem na terenie gmin, w których wsparcie otrzymały projekty w ramach EFRR i EFRROW była większa, niż na terenie tych gmin, gdzie przeważały projekty EFS.

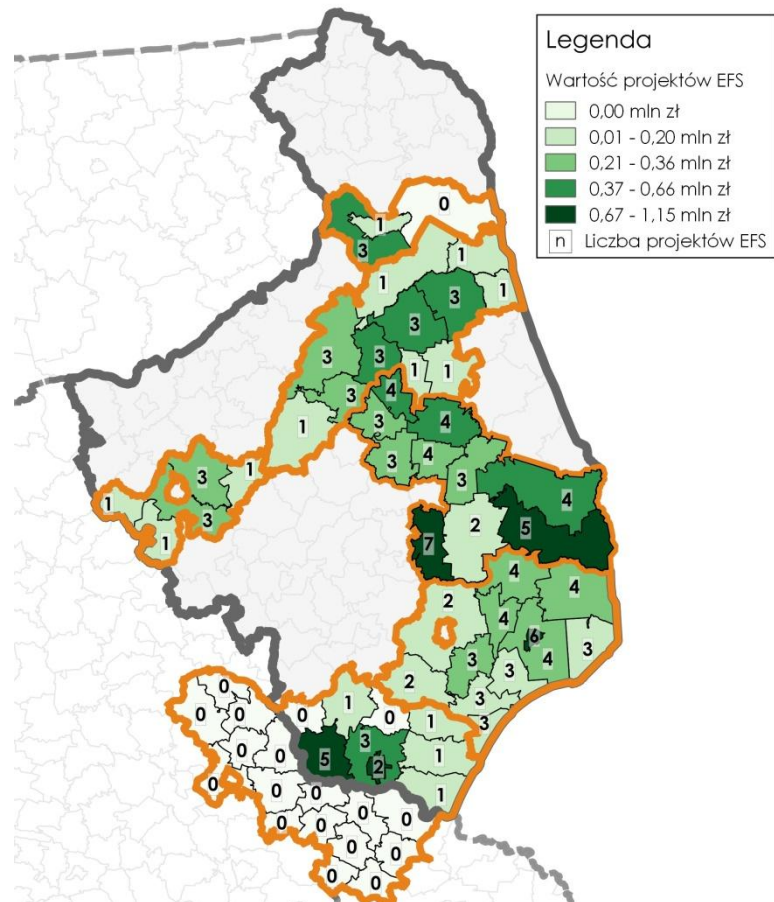
Na poniżej zamieszczonych mapach zawarto informacje o przestrzennym rozkładzie liczby i wartości wszystkich projektów RLKS ogółem i w podziale na fundusz wiodący. Mapy przedstawiają dane obejmujące wszystkie realizowane projekty, tj. takie, na które zawarte zostały UoD (wedle stanu z sierpnia 2019 roku). Analizując informacje na mapach należy mieć na uwadze, że LGD Tygiel Doliny Bugu obejmuje swoim obszarem gminy zarówno z województwa podlaskiego, jak i mazowieckiego. Na terenie gmin woj. mazowieckiego wsparcie może być zaś kierowane wyłącznie na realizację projektów w ramach EFRROW.

Mapa 6. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFS, EFRR, EFRROW)



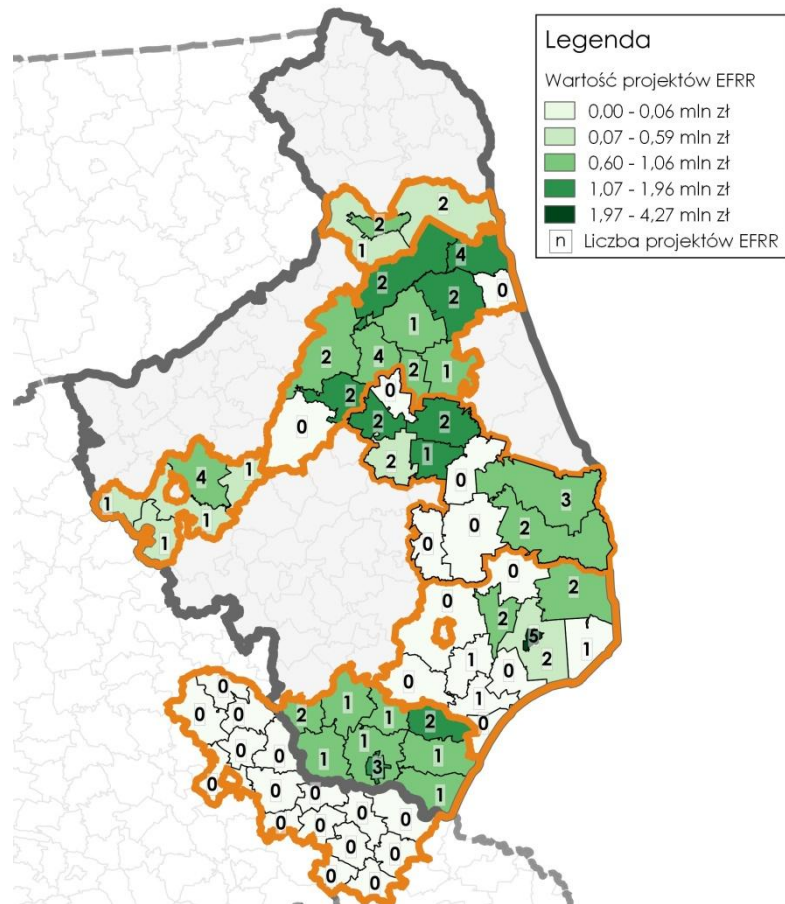
Źródło: Opracowanie własne w oparciu o bazę projektów RLKS przygotowaną na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Mapa 7. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFS)



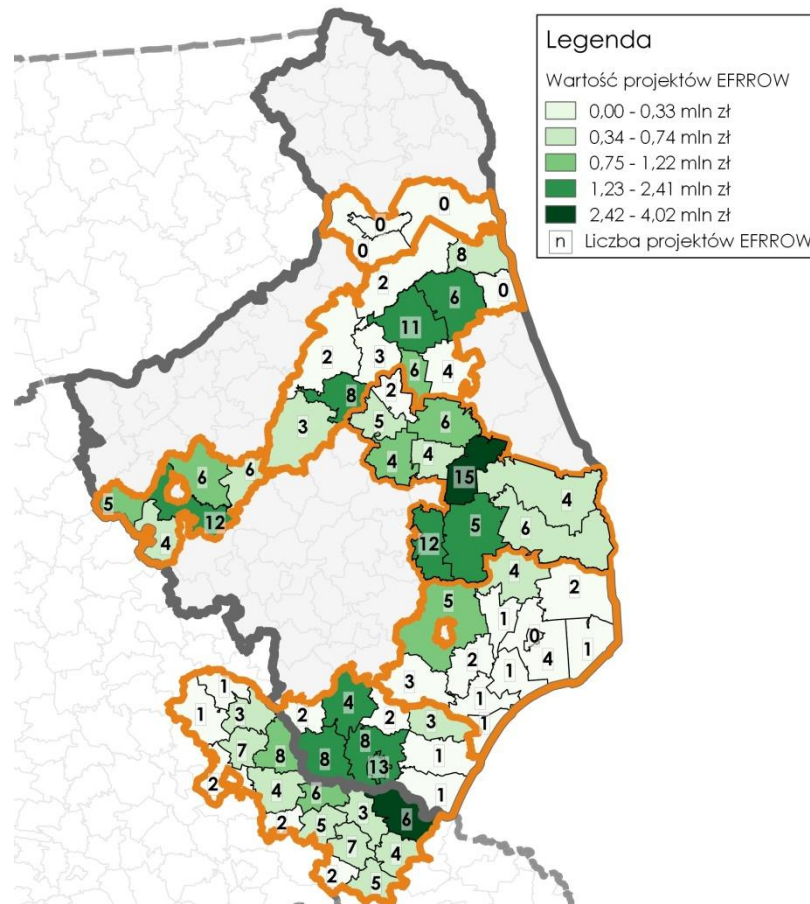
Źródło: Opracowanie własne w oparciu o bazę projektów RLKS przygotowaną na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Mapa 8. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFRR)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o bazę projektów RLKS przygotowaną na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Mapa 9. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFRROW)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o bazę projektów RLKS przygotowaną na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Przypomnijmy, iż - m.in. w celu wzmocnienia komplementarności - wybór projektu do dofinansowania w ramach realizacji LSR następuje na podstawie stopnia spełnienia lokalnych kryteriów wyboru, które określone są w poszczególnych LSR zgodnie ze zdiagnozowanymi na jej obszarze potrzebami. Komplementarność była powszechnie stosowanym kryterium przez poszczególne LGD. Jedne LGD ograniczały stosowanie kryterium do określonych Funduszy (LGD Fundusz Biebrzański do EFRROW), inne zaś do określonych typów projektów (np. LGD Puszcza Białowieska). Również spotykane było takie podejście, w ramach którego (np. LGD Kanał Augustowski, LGD Puszcza Knyszyńska, LGD Sąsiedzi) kryterium komplementarności było stosowane w ramach wszystkich naborów i wszystkich typów operacji. Najczęściej stosowano kryterium komplementarność w ramach wyboru operacji dla EFRROW i EFRR, zaś w przypadku EFS stosowano kryterium zintegrowania (które również w swoisty sposób przyczyniło się do premiowania wyboru operacji o uzupełniającym tj. komplementarnym charakterze). Wyłącznie LGD Tygiel Doliny Bugu nie zdefiniował wprost w kryteriach wyboru operacji kryterium komplementarności. Ta LGD w bardzo ciekawy sposób podeszła do tego zagadnienia. Mianowicie **zastosowano kryteria premiujące zintegrowanie podmiotów (jeśli operacja była realizowana przez podmioty z różnych sektorów) oraz zintegrowanie zasobów (jeśli operacja zakłada jednoczesne wykorzystanie różnych zasobów lokalnych, specyfiki obszaru, miejsc, obiektów, elementów stanowiących dziedzictwo przyrodnicze, historyczne lub kulturowe). Takie podejście wraz z przyjętym sposobem oceny i uzasadnienia kryterium w sposób pośredni uznać należy za trafne i spójne z definicją komplementarności.**

Z przeprowadzonych wywiadów z reprezentantami LGD wynika, iż w dalszym ciągu brakuje odpowiedniego narzędzia/instrumentów do tworzenia - w bardziej przemyślany i ukierunkowany sposób – spójnej koncepcji komplementarności (w tym wykorzystania potencjału wielofunduszowości). Same LGD napotykały na problem w tym zakresie z uwagi na ograniczenia kadrowe. Z założenia taki instrument powinien umożliwić lepszą (szerszą) synchronizację i kojarzenie partnerów na etapie definicji i zakresu planowanych do realizacji operacji (by pozytywne efekty wdrażanych projektów mogły w łatwiejszy sposób być kumulowane), szczególnie w zakresie wykorzystania infrastruktury wytworzonej w ramach EFRROW/EFRR oraz realizacji z jej wykorzystaniem działań miękkich w ramach EFS. Niektóre LGD w tym zakresie starały się, oprócz działań animacyjnych, w odpowiedni sposób przygotowywać i prowadzić nabory wniosków (tj. synchronizować konkursy infrastrukturalne z naborami EFS).

Zaleca się doprecyzowanie podejścia do kwestii oceny kryterium

komplementarności we wspieranych projektach. W ocenie ewaluatora zasadne jest wydanie zaleceń w zakresie podejścia do weryfikowania kryterium komplementarności (dla LGD oraz potencjalnych wnioskodawców).

Wnioskodawcom identyfikacja operacji komplementarnych przychodziła dość często z dużym trudem (wynikającym z braku globalnego myślenia o efektach

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

projektu, braku wiedzy o istocie tego zagadnienia oraz niedostrzegania możliwych korzyści). Z perspektywy instytucji wdrażających RLKS, monitorowanie trwałości zakładanej komplementarności międzyprojektowej (definiowanej na etapie oceny wniosku) jest trudne - w praktyce często brak jest informacji w systemach sprawozdawczości, które umożliwiłyby dokonanie oceny/weryfikacji tego zagadnienia.

Powyższe zalecenia powinny przybliżyć i ujednoczyć definicję kryterium komplementarności dla całego województwa podlaskiego oraz sposób podejścia do jego oceny. Z poczynionych analiz wynika, iż kryterium komplementarności w przypadku niektórych LGD (np. LGD Puszcza Białowieska) nadawane były zbyt duże wagi względem ogółu, możliwych do zdobycia, punktów. Przykładowo dla typu projektu: *Wsparcie usług opiekuńczych* maksymalna liczba punktów do zdobycia wynosiła 20, zaś minimalna 12 punktów (przy punktacji dla kryterium komplementarności 6 punktów). Czyli samo kryterium komplementarności umożliwiałoby uzyskanie aż 50% minimalnej liczby punktów. Kryterium to, z uwagi na uproszczony model punktacji, niedostatecznie różnicowało oceniane operacje. Często przyjmowano nadawanie wag na poziomie 0 lub 6 punktów, przy czym uzyskanie kompletu punktów zgodnie z przyjętą definicją nie było szczególnie wymagające dla wnioskodawców. Pozytywnie należy ocenić to, iż niektóre LGD starały się zamieszczać bardziej szczegółowe wskazówki do tego, jak podejść do opisu operacji pod kątem tego kryterium (wymagane było zamieszczenie opisu projektu wykazywanego jako komplementarny: nazwa projektodawcy, tytuł projektu, źródło finansowania oraz opis zakresu komplementarności). **W dalszym ciągu wydaje się, iż jest to niewystarczające rozwiązanie i wymaga rozbudowania (opis płaszczyzn komplementarności, przykładów itp.).**

Podsumowanie

Komplementarność wsparcia w ramach RLKS jest niejako zapewniana w sposób naturalny - wynika z przyjętych warunków wsparcia. Można wyróżnić szereg mechanizmów, które przyczyniały się do budowania komplementarności udzielonego wsparcia. Dzięki możliwości opracowania wielofunduszowych LSR, RLKS zapewnia kompleksowe i zintegrowane (a przez to komplementarne) podejście do rozwoju obszarów LSR. Oddolne tworzenie kierunków wsparcia w LSR - w oparciu o endogeniczne potencjały danych obszarów i ukierunkowanie go na wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze - samo w sobie świadczy o występowaniu ważnych powiązań międzyprojektowych o charakterze komplementarnym. Kolejnym mechanizmem zapewniającym odpowiednią komplementarność projektów, jest realizowanie LSR przez LGD, w skład których wchodzi reprezentanci zarówno instytucji publicznych, społecznych, gospodarczych, jak i prywatnych. **W toku badania stwierdzono występowanie zjawiska komplementarności udzielonego wsparcia na płaszczyźnie: podmiotów, zasobów i celów wdrażanych operacji.** Często obserwowaną sytuacją w ramach realizowanych projektów jest wsparcie

udzielane na rzecz rozwoju infrastruktury współfinansowanej z EFRROW czy EFRR (społecznej, kulturalnej), która w późniejszym etapie jest wykorzystywana do realizowania projektów miękkich (współfinansowanych z EFS) – jest to prawdopodobnie najlepszy dowód występowania komplementarności realizowanych operacji na poziomie LSR. Warto podkreślić jednak, że **najczęściej projekty uzupełniające się nie są realizowane przez ten sam podmiot. Analizy pokazały, że największy odsetek beneficjentów (niemal 80%) zawarł, w ramach RLKS, wyłącznie jedną umowę, a niespełna 5% podmiotów zrealizowało różne operacje finansowane łącznie ze wszystkich trzech Funduszy.**

Stosowane w aktualnej perspektywie finansowej rozwiązania programowe dotyczące oceny komplementarności powinny zostać zmodyfikowane. Nie wszyscy wnioskodawcy rozumieli zasadność wzmacniania komplementarności w realizowanych projektach. Wnioskodawcy w zbyt dużym stopniu koncentrowali się na formalnym wykazaniu istnienia komplementarności w swoich projektach, a zbyt mało uwagi poświęcali poszukiwaniu komplementarności o odpowiednim, wysokim potencjale. Kwestia ta wynikała z obniżonej świadomości aplikujących oraz z przyjętych definicji i sposobu oceny tego kryterium. Kryterium komplementarności, z uwagi na uproszczony model punktacji, w niewystarczającym stopniu przyczyniało się do różnicowania ocenianych operacji. Często przyjmowano rozwiązanie polegające na nadawaniu wag na poziomie 0 lub 6 punktów, przy czym uzyskanie kompletu punktów zgodnie z przyjętą definicją nie było szczególnie wymagające dla takiego wnioskodawcy, który zadbał o odpowiednie zapisy w dokumentacji aplikacyjnej.

4.3. Przyszłość RLKS w regionie podlaskim^{193,194}

Zasadność kontynuacji mechanizmu RLKS

Wszystkie przywołane w raporcie wyniki, informacje oraz dane wskazują jednoznacznie, że **wielofunduszowy RLKS powinien być kontynuowany w kolejnej perspektywie finansowej.** Identyczne opinie prezentowali badani interesariusze: beneficjenci, przedstawiciele UMWP, LGD, członkowie LGD oraz eksperci zewnętrzni. Warto wspomnieć, że w ramach badania CAWI z beneficjentami (członkami LGD, n=104) na pytanie o to czy należy kontynuować wsparcie realizowane za

¹⁹³ Rozdział ten, w dużej mierze, stanowi całościowe podsumowanie przedmiotowego raportu. Z tego też względu, skupiono się na głównych wnioskach z badania - dzięki czemu ograniczono do minimum ryzyko wielokrotnych powtórzeń tych samych wniosków/informacji.

¹⁹⁴ Rozdział odpowiada na następujące pytania badawcze: **21.** W jakich obszarach tematycznych (np.: edukacja, włączenie społeczne, rewitalizacja), w jaki sposób i w jakim zakresie powinna zostać zwiększona intensywność wsparcia? **32.** Jak wykorzystać powstały w wyniku interwencji RLKS potencjał społeczny? **36.** Czy warto inwestować środki w RLKS?

pośrednictwem LGD w dotychczasowej formie, 94,2% badanych odpowiedziało, że tak (w tym 53,8% wskazało odpowiedź „zdecydowanie tak”). Analiza wszystkich danych zebranych w toku badania pozwoliła wskazać główne argumenty przemawiające za kontynuacją wsparcia.

Po pierwsze, sam **proces projektowania interwencji RLKS przez UMWP odbywał się przy aktywnym udziale LGD regionu podlaskiego**. Prowadzono liczne spotkania poświęcone wypracowaniu kierunków interwencji w odpowiedzi na potrzeby lokalnych społeczności (reprezentowanych przez LGD). Z pewnością praktykę taką należy kontynuować przy okazji projektowania interwencji na kolejną perspektywę finansową.

Po drugie, **przygotowanie LSR (w tym identyfikacja potrzeb poszczególnych obszarów) miało charakter w pełni oddolny**. Można stwierdzić nawet, że LSR dają możliwość zaprojektowania interwencji optymalnie dopasowanej do potrzeb społeczności lokalnej (przy zachowaniu rygorów wynikających z zakresu wsparcia poszczególnych Programów/Funduszy). Poszczególne LGD stosowały różnorakie narzędzia angażujące swoich członków oraz pozostałych mieszkańców w proces konsultowania Strategii, w tym oceny zidentyfikowanych potrzeb, celów, rodzajów przedsięwzięć, ale też kryteriów wyboru operacji i wskaźników. Działania te znajdują potwierdzenie w wynikach badania CAWI – **88,5% badanych członków LGD uznało, że mają oni wpływ na działania i decyzje podejmowane przez LGD**¹⁹⁵. Co prawda, w opinii niektórych badanych przedstawicieli LGD (w tym Rad LGD), poziom zaangażowania się mieszkańców w ten proces jest nadal niedostateczny. Sami członkowie LGD w większości (68,3%) przyznali, że są aktywni w pracach LGD w stopniu umiarkowanym; dla porównania – bardzo aktywny udział zadeklarowało 23,1% badanych¹⁹⁶. W związku z powyższym należałoby w przyszłości podejmować działania aktywizujące więcej osób w proces funkcjonowania Grup. Wśród możliwych działań wskazywano na potrzebę organizowania większej liczby spotkań, warsztatów – nie ograniczania się tylko do wirtualnych konsultacji. Wynika z tego, że **w przyszłości kluczowa będzie animacja prowadzona przez LGD w społeczności lokalnej**. W ocenie znacznej części badanych, LGD w aktualnej perspektywie finansowej musiały ograniczyć tego typu działania z uwagi na niedostateczne środki finansowe na ten cel oraz znacznie większe skupienie uwagi swoich pracowników na kwestiach związanych z wielofunduszowością LSR (skomplikowane procedury, wymogi, przepisy angażują pracowników LGD w zbyt dużym zakresie). O potrzebie

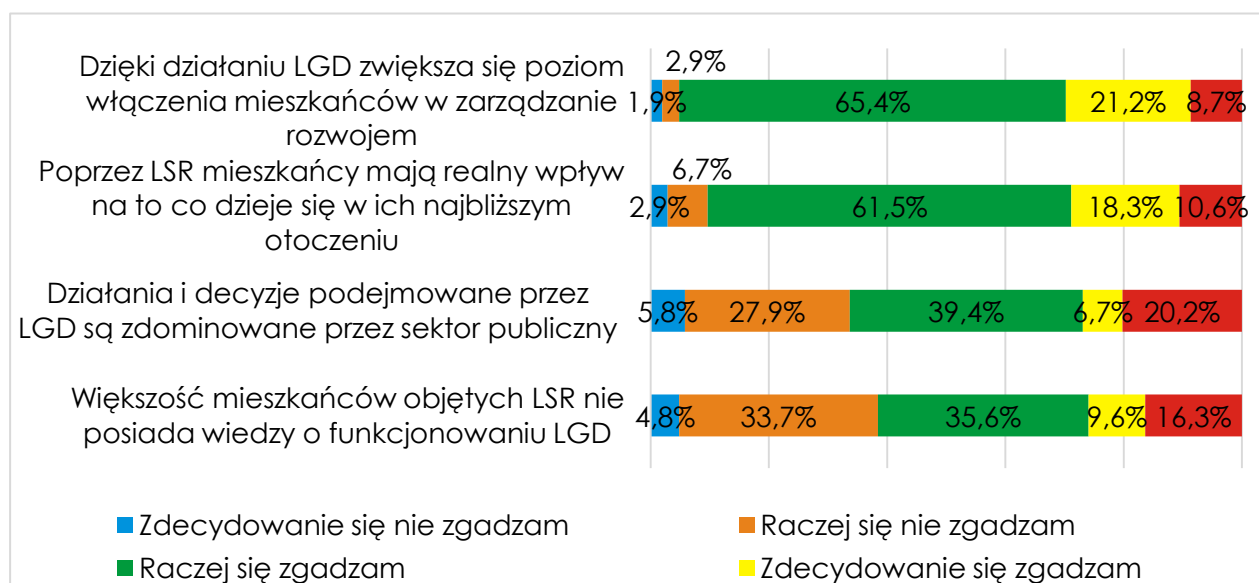
¹⁹⁵ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR (będącymi jednocześnie członkami LGD), n=104. Odpowiedź na pytanie: „Czy mają Państwo poczucie wpływu na działania i decyzje podejmowane przez LGD?”

¹⁹⁶ CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR (będącymi jednocześnie członkami LGD), n=104. Odpowiedź na pytanie: „Jak oceniliby Państwo swoją aktywność jako członka LGD?”

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

proawdzenia dalszych działań animacyjnych przez LGD świadczyć mogą także oceny członków LGD na temat roli i zaangażowania zwykłych mieszkańców w rozwój lokalny oraz realizację LSR. Z jednej strony badani przyznają, że działalność LGD zwiększa poziom włączenia mieszkańców w zarządzanie rozwojem, a dzięki LSR mieszkańcy mają realny wpływ na to co się dzieje w ich otoczeniu, ale z drugiej strony ci sami badani przyznają, że w dalszym ciągu działania i decyzje LGD są zdominowane przez sektor publiczny (co ciekawe uznało tak aż 45,7% przedstawicieli badanych JST), a większość mieszkańców nadal nie posiada dostatecznej wiedzy o funkcjonowaniu LGD i podejmowanych działaniach w ramach LSR – opinie takie potwierdzili także beneficjenci, z którymi prowadzono wywiady pogłębione, wskazując, że najmniej widocznymi działaniami LGD są właśnie te skierowane do zwykłych mieszkańców. Beneficjenci zdają sobie jednak sprawę, że w dużej mierze wynika to ze zbyt dużej liczby obowiązków, jakie pracownicy LGD muszą aktualnie wykonać, ze zbyt małej liczby tych pracowników i – być może – z niedostatecznych środków finansowych.

Rysunek 23. Wiedza i zaangażowanie mieszkańców w działania LGD/realizację LSR w ocenie członków LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z beneficjentami realizującymi projekty w ramach LSR (członkami LGD), n=104. Odpowiedź na pytanie: Prosimy o odniesienie się do następujących stwierdzeń...

Ważnym i pozytywnym aspektem RLKS jest także to, że **w proces powstawania i realizacji LSR zaangażowani zostali przedstawiciele sektora społecznego, gospodarczego i publicznego**. Wynika to z samej idei LGD, które na etapie powstawania musiały zapewnić udział przedstawicieli wszystkich tych sektorów. Wydaje się, że rozwiązanie takie jest optymalne, jeśli chodzi o kompleksowe, oddolne podejście do rozwoju lokalnego. Co prawda, w sumie 46,1% badanych członków LGD zgodziło się ze stwierdzeniem, że działania i decyzje podejmowane przez LGD są zdominowane przez sektor publiczny, to jednak tylko 6,7% z nich wybrało

odpowiedź „zdecydowanie się zgadzam”. O braku dominacji sektora publicznego świadczyć mogą także informacje pozyskane w ramach wywiadów jakościowych. W ocenie rozmówców ryzyko takie zostało istotnie ograniczone w aktualnej perspektywie finansowej – dowodem tego może być realizacja dużej liczby niewielkich projektów, których beneficjentami są podmioty/osoby reprezentujące wszystkie sektory, a nie tylko sektor publiczny. Wedle danych z początku sierpnia 2019 roku, w grupie 562 projektów RLKS w regionie, projekty JST stanowiły 46%. Raz jeszcze warto podkreślić, że formuła RLKS jest w pełni otwarta na wszystkich zainteresowanych, dlatego też tak **istotne jest dotarcie z informacją oraz zmotywowanie kolejnych mieszkańców do aktywnego zaangażowania się w działalność LGD – można to zaś osiągnąć przede wszystkim dzięki prowadzeniu przez Grupy działań animacyjnych.**

Kolejnym argumentem przemawiającym za kontynuowaniem RLKS w formule wielofunduszowej i bezpośredniej jest, omówiony w rozdziale 4.1.1 raportu, **szeroki zakres możliwego wsparcia ze wszystkich Funduszy oraz wynikająca z tego faktu komplementarność wsparcia.** W ocenie wszystkich badanych interesariuszy, zapewnienie tak szerokiego zakresu wsparcia (w przypadku RPOWP 2014-2020 umożliwiono realizację projektów z różnych celów tematycznych) okazało się rozwiązaniem idealnym. Umożliwiło to LGD zaprojektowanie interwencji odpowiadającej zdiagnozowanym lokalnie potrzebom i wykorzystującej lokalne zasoby/walory zidentyfikowane jako mocne strony danego obszaru. Przedstawiciele LGD, UMWP oraz eksperci zewnętrzni podkreślali szczególnie istotną przewagę RLKS nad podejściem LEADER, finansowanym tylko z EFRROW. W ich ocenie wielofunduszowość otworzyła przed lokalnymi społecznościami ogromne możliwości rozwoju – dzięki łączeniu na jednym terenie, w skali lokalnej, działań infrastrukturalnych, społecznych, działań ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości czy rolnictwa. LGD świadome tych możliwości zaczęły bardziej skupiać się na tym, by realizowane operacje były ze sobą w coraz większym stopniu komplementarne i przynosiły efekty synergii. Wydaje się, że kluczem do tego było włączenie do RLKS operacji finansowanych z EFS, które w rzeczywistości pozwoliły na pełne wykorzystanie powstającej infrastruktury i dobrze uzupełniły wsparcie oferowane z EFRROW. Co prawda w toku badania stwierdzono, że realizacja operacji EFS w RLKS natrafiała na różne przeszkody wynikające nie tylko ze zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie, ale też z procedur i wytycznych obowiązujących w tym Funduszu, jednakże wprowadzane zmiany na poziomie krajowym oraz regionalnym sukcesywnie poprawiały skuteczność ubiegania się o wsparcie oraz realizacji projektów. Z pewnością **pozytywnym efektem wielofunduszowości RLKS jest umożliwienie realizacji niewielkich projektów z EFS i EFRR na obszarach wiejskich – projektów, które z poziomu osi głównych RPOWP 2014-2020 najczęściej nie miałyby szansy takiego wsparcia uzyskać.**

Istotną zaletą mechanizmu RLKS jest **dostępność środków (przede wszystkim RPOWP 2014-2020) dla mniejszych podmiotów, chcących najczęściej realizować małe projekty**. W opinii wszystkich badanych, **RLKS umożliwił pozyskanie środków podmiotom oraz osobom fizycznym, które nie uzyskałyby wsparcia z innych źródeł** (w tym z osi głównych RPOWP 2014-2020), a najczęściej podmioty te nie ubiegałyby się nawet o takie wsparcie z Programu Regionalnego czy innych Programów krajowych. Informacje takie potwierdzali sami beneficjenci, z którymi prowadzono wywiady. Wskazywali oni, że lokalny charakter wsparcia, bliskość LGD, możliwość skorzystania z doradztwa, bieżącego wsparcia, uzyskania informacji bez konieczności jeżdżenia do Punktów Informacyjnych oddalonych o wiele kilometrów od ich miejsca zamieszkania jest czynnikiem motywującym do tego, by przygotować wniosek, złożyć i zrealizować projekt. Nie bez znaczenia są także opinie lokalnych liderów społecznych, którzy każdą okazję wykorzystują do tego, by namawiać potencjalnych wnioskodawców do ubiegania się o środki w LGD. Przekonanie ludzi, którzy nie ubiegali się o inne środki, do złożenia wniosku w LGD to także zasługa lokalnego, oddolnego charakteru tego mechanizmu oraz wypracowanych bezpośrednich relacji międzyludzkich na styku przedstawicieli LGD – mieszkańcy/przedsiębiorcy. W ramach badania pozytywnie oceniono zarówno świadczone doradztwo jak i prowadzone działania komunikacyjne przez LGD – oba te aspekty pozytywnie przekładają się na wdrażanie RLKS. Wnioski te potwierdzają przeprowadzone analizy w ramach badania. Porównano wykaz beneficjentów RLKS (wedle stanu z sierpnia 2019r.) z wykazem beneficjentów wszystkich PO w ramach Polityki Spójności. Okazało się, że **aż 69,6% beneficjentów RLKS nie realizuje żadnego projektu finansowanego z innych źródeł (w tym z osi głównych RPOWP 2014-2020)**. Najczęściej dotyczy to przedsiębiorców (w tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą) (98% z nich nie realizuje projektów z innych Działań/Programów) oraz „pozostałych typów beneficjentów”, do których zaliczają się np. NGO, OSP, parafie i związki wyznaniowe (86% z nich nie realizuje projektów finansowanych spoza RLKS). W przypadku JST sytuacja jest z kolei diametralnie odmienna – aż 85,8% jednostek realizuje inne projekty (finansowane z innych źródeł niż RLKS). Warto także nadmienić, że **jeśli już jakiś podmiot realizuje projekty finansowane z innych, niż RLKS, źródeł, to częściej są to środki EFRR (85,3%), niż EFS (56,9%)**. Oznacza to, że dzięki RLKS środki trafiają do małych organizacji, małych przedsiębiorstw (w tym jednoosobowych działalności gospodarczych) i są to jedyne środki, jakie te podmioty dotychczas, w aktualnej perspektywie finansowej, uzyskały. Sytuacja taka oznacza również, że realizowane projekty, o relatywnie niedużej wartości, mają przede wszystkim znaczenie w lokalnym środowisku – są to najczęściej projekty punktowe, nastawione na rozwiązanie konkretnego problemu w mikroskali, co oczywiście stanowi ich ogromną zaletę. Wniosek taki znajduje także potwierdzenie w przedstawionych informacjach na temat pierwszych efektów RLKS, w rozdziale 4.2.2 przedmiotowego raportu.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

Ostatnim - co nie znaczy, że mniej istotnym - argumentem przemawiającym za kontynuacją wielofunduszowego RLKS, jest **zdobyte doświadczenie LGD w regionie podlaskim oraz samego UMWP w zakresie realizacji wielofunduszowych LSR**. Badani wielokrotnie zwracali uwagę na to, że początek wdrażania RLKS obarczony był wieloma trudnościami różnej natury (np. prawnej i proceduralnej, systemowej, kompetencyjnej czy ludzkiej). Sytuacji nie ułatwiał fakt, że tylko dwa regiony w kraju zdecydowały się na wdrażanie wielofunduszowego RLKS. Powodowało to, że wiele rozwiązań i usprawnień musiało powstać na szczeblu regionalnym; część z tych rozwiązań udało się wprowadzić zaś na szczeblu centralnym (rozwiązania, które znajdowały się poza kompetencją regionów). Proces przystosowania się do skutecznego wdrażania RLKS wymagał dużego zaangażowania zarówno pracowników UMWP, jak i przedstawicieli LGD - prowadzono liczne rozmowy, organizowano spotkania, konsultacje. W efekcie, w ocenie interesariuszy zaangażowanych we wdrażanie mechanizmu, udało się uzyskać efekt, który można uznać w dużej mierze za zadowalający (zważywszy na wciąż istniejące ograniczenia wynikające z przyjętego modelu wdrażania RLKS w kraju oraz liczne wytyczne poszczególnych Funduszy). Co prawda w dalszym ciągu istnieją obszary, które wymagają usprawnień/zmian (zalecenia i rekomendacje w tym zakresie znajdują się przede wszystkim w rozdziale 4.1 raportu), ale dla wszystkich osób objętych badaniem bezsporne jest to, że wiedza, relacje i doświadczenie - jakie udało się dotychczas uzyskać - będą procentowały w przyszłości i z pewnością wpłyną na istotne zmniejszenie liczby i skali problemów we wdrażaniu RLKS w nowej perspektywie finansowej.

Główne obszary wsparcia RLKS w przyszłości

W rozdziale 4.1.1 przedstawiono szczegółowy zakres wsparcia, jakie zostało zaplanowane w ramach PROW 2014-2020 i RPOWP 2014-2020. **W przypadku PROW przewidziano wsparcie:** szeroko pojętej przedsiębiorczości, operacje z zakresu małego przetwórstwa, tworzenie sieci krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych, działań promocyjnych i marketingowych, mających na celu wyposażenie w niezbędną wiedzę lub umiejętności oraz kwalifikacje m.in. osób planujących rozpoczęcie działalności dodatkowej do działalności rolniczej oraz osób odchodzących z rolnictwa, jak również wykorzystania technologii informacyjnych w rozwoju pozarolniczych miejsc pracy czy udostępniania zasobów kulturowych, przyrodniczych i turystycznych obszarów wiejskich. **W przypadku RPOWP zaplanowano,** że możliwe będzie realizowanie operacji dotyczących: edukacji przedszkolnej i szkolnej, rewitalizacji, odnawialnych źródeł energii, tworzenia nowych miejsc pracy, włączenia społecznego i redukcji ubóstwa, ochrony zabytków, ochrony przyrody, gospodarki wodno-ściekowej, aktywnej integracji, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, infrastruktury usług społecznych, lokalnej infrastruktury drogowej. Jak już wskazywano w raporcie, analiza LSR wskazała, że zawarto w nich zdecydowaną większość możliwych form wsparcia. W LSR duży nacisk został

położony na rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw, co wynika - przynajmniej w części - z wymogu, by 50% budżetu EFRROW w ramach LSR przeznaczone było na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Większość badanych LGD ten zapis realizuje poprzez przedsięwzięcia związane z zakładaniem działalności gospodarczej oraz rozwijaniem funkcjonujących już przedsiębiorstw. **Tak szeroki wachlarz możliwości wsparcia został pozytywnie oceniony zarówno przez przedstawicieli LGD, UMWP jak i ekspertów zewnętrznych. Pozytywnie oceniono także szeroki zakres LSR, pod warunkiem, że planowane przedsięwzięcia rzeczywiście wynikają z rzetelnie przeprowadzonej diagnozy potrzeb w skali lokalnej.** W ocenie badanych nie jest zasadne kierowanie środków na kilka wybranych, kluczowych obszarów – sytuacja taka oznaczałaby w ocenie interesariuszy, że kolejny raz część problemów lokalnych społeczności (które cechuje różnorodność) nie miałyby szansy być rozwiązana. LSR stałyby się kolejnym instrumentem rozwiązującym problemy dużych i silnych grup interesu (np. branży turystycznej, przedsiębiorców, JST). Eksperti podkreślali w wywiadach, że takie ograniczenie wypaczyłoby ideę RLKS, jako instrumentu pozwalającego na rozwiązywanie punktowych, lokalnych problemów. Z tego też względu obecna formuła jest oceniana pozytywnie i oczekiwana w kolejnym okresie programowania. Co prawda autorzy raportu z badania pt. *Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania zrealizowanego w 2019 roku* na zlecenie MRiRW zaproponowali, żeby interwencja zaprojektowana na poziomie LSR była skoncentrowana na niewielkiej liczbie priorytetów, co miałyby pomóc w osiągnięciu zauważalnych efektów w dziedzinach, które są najważniejsze dla danej LGD. Podejście takie może być jednak słuszne w regionach o dużej spójności społecznej (w których powstałe LGD również taką spójnością się cechują), niewymagających interwencji w mikroskali. Tymczasem autorzy raportu sami przyznali, że kluczowy wpływ na kształt granic LGD mają czynniki pragmatyczne, tj. zdolność do współpracy samorządowców (którzy zazwyczaj powołują LGD do życia) oraz efektywne pozyskiwanie i wydawanie środków w ramach instrumentu LEADER/RLKS. Mniejsze znaczenie ma zaś spójność społeczna, która w wielu przypadkach wynika po prostu ze wspólnego sąsiedztwa, które łączy się z podobnymi warunkami społeczno-gospodarczymi. Z tego też względu, w naszej ocenie **brak jest aktualnie przesłanek do przyjęcia ogólnego ustalenia, że przyszłe LSR w regionie podlaskim powinny kierować wsparcie tylko do ściśle określonej (nie dużej) liczby najważniejszych obszarów. Wybór liczby oraz poziomu szczegółowości celów i przedsięwzięć powinien być wyłącznie domeną LGD, po uprzedniej diagnozie potrzeb oraz po analizie zakresu tematycznego oferowanego wsparcia w poszczególnych Programach/Funduszach.** W ramach prowadzonych wywiadów eksperckich zwrócono wręcz uwagę na to, by zamiast doszczegółowienia zakresów LSR, dopuścić przygotowywanie Strategii możliwe jak najbardziej ogólnych/przekrojowych. Rozmówcy wskazywali za przykład strategię

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

rozwoju poszczególnych JST różnego szczebla. Załącznikami takich ogólnych LSR byłyby wówczas, aktualizowane co rok, roczne plany działań (z przypisaniem np. szczegółowych przedsięwzięć, budżetu, zakładanych wskaźników). W ocenie ekspertów rozwiązanie takie mogłoby istotnie poprawić elastyczność wieloletniej interwencji i pozwolić jeszcze lepiej dopasować wsparcie do bieżących potrzeb. Wydaje się, że rozwiązanie takie powinno zostać przeanalizowane przed decydentów pod kątem możliwości jego wprowadzenia w przyszłości.

Utrzymanie różnorodności tematycznej LSR na takim samym lub podobnym poziomie jak ma to miejsce w aktualnej perspektywie finansowej oznacza tym samym zasadność utrzymania szerokiego spectrum typów projektów w ramach poszczególnych Programów/Funduszy. W ocenie ekspertów, rozwiązanie takie jak najbardziej jest zasadne, a jedynym kryterium przy projektowaniu zakresu wsparcia powinno być to, by nie konkurowało ono między sobą na poziomie grup docelowych.

W ramach prowadzonego badania wiele miejsca poświęcono temu, by określić priorytetowe obszary, które powinny być wspierane w przyszłości w ramach RLKS w regionie podlaskim. Większość rozmówców uznała jednak, że **próba określenia takich obszarów jest błędem z uwagi na oddolny charakter LSR i instrumentu RLKS**. Skoro zaś mówimy o oddolności na etapie identyfikowania potrzeb oraz projektowania przedsięwzięć, to nie powinno się raczej odgórnie wskazywać obszarów, na które z poziomu Funduszy przeznaczony się jasno określoną pulę środków. Z drugiej strony badani nie kwestionują np., że w ramach EFROW 50% środków musi być przeznaczona na powstanie miejsc pracy – w ich ocenie mamy tu bowiem do czynienia z celem interwencji, a nie obszarem wsparcia. Mimo tych opinii, większość badanych była skłonna wskazywać obszary, które przede wszystkim powinny znaleźć się w przyszłym mechanizmie RLKS oraz takie, z których można byłoby zrezygnować (np. w sytuacji, gdyby na RLKS przeznaczono relatywnie małe środki – porównywalne do tych, które są w tej perspektywie finansowej).

W ocenie ekspertów, **głównym warunkiem uwzględnienia danego obszaru wsparcia w RLKS powinna wartość dodana takich inwestycji z punktu widzenia społeczności lokalnych**. Wszyscy badani interesariusze (przedstawiciele LGD, UMWP, eksperci) wskazują, że do obszarów, które powinny się obowiązkowo znaleźć w ramach RLKS, z uwagi na wciąż istniejące potrzeby oraz dużą wartość dodaną takich projektów, należą:

- ➔ Rozwój przedsiębiorczości, zakładanie i rozwijanie działalności gospodarczych;
- ➔ Rozwój infrastruktury turystycznej, kulturalnej i rekreacyjnej/sportowej;
- ➔ Rewitalizacja małej skali – w ocenie badanych projekty takie mogą z powodzeniem łączyć wiele obszarów, nie tylko infrastrukturę, ale też szeroko rozumianą integrację społeczną;

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

- ➔ Rozwój infrastruktury edukacyjnej;
- ➔ Rozwój edukacji przedszkolnej, szkolnej oraz podnoszenie kompetencji osób dorosłych (w tym seniorów);
- ➔ Ochrona środowiska i przystosowywanie się do zmian klimatu – obszar istotny przede wszystkim z uwagi na znaczenie problemu zarówno w skali lokalnej, jak i globalnej;
- ➔ Rozwój usług społecznych – usług, które będą potrzebne w skali lokalnej, przykładem mogą być usługi kierowane do osób starszych;
- ➔ Rozwój świadomego społeczeństwa obywatelskiego – nie ograniczanie się wyłącznie do obszaru włączenia społecznego;
- ➔ Rozwój, wykorzystywanie produktów lokalnych, w połączeniu z ich promowaniem – zdaniem badanych błędem jest finansowanie działań polegających tylko na stworzeniu produktu opartego na jakimś zasobie lokalnym, jego zarejestrowaniu. Projekty takie powinny obejmować także finansowanie działań promujących ten produkt, tak by było możliwe jego pełne skomercjalizowanie w przyszłości;
- ➔ Budowanie i rozwijanie kapitału społecznego – w tym zakresie często wskazywano na potrzebę większego zaangażowania LGD w działania aktywizujące i animujące lokalne społeczności.

Ze wskazanych wyżej obszarów, kluczowe – w ocenie badanych – są: rozwój przedsiębiorczości, budowanie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, rewitalizacja małej skali oraz infrastruktura

turystyczna/kulturalna/rekreacyjna/sportowa. Co ciekawe, wnioski z wywiadów znajdują także potwierdzenie w danych ilościowych dotyczących postępu finansowego (wedle stanu z końca 2018 roku) na poziomie realizowanych przedsięwzięć w sześciu wybranych LSR. Najczęściej bowiem wysokim postępowaniem finansowym (biorąc pod uwagę realizację zakładanych budżetów w oparciu o pomoc przyznaną) cechują się przedsięwzięcia dotyczące: wsparcia przedsiębiorczości, aktywizacji społecznej i zawodowej, budowy/przebudowy infrastruktury turystycznej/kulturalnej/rekreacyjnej/sportowej, rewitalizacji, infrastruktury edukacyjnej, rozwoju kapitału społecznego i inicjatyw lokalnych, aktywizacji i animacji społeczności lokalnych przez LGD, rozwiązań proekologicznych. Można przyjąć zaś, że zaawansowany postęp finansowy dotyczy tych obszarów, w których dotychczas było największe zainteresowanie ze strony potencjalnych wnioskodawców - co z kolei pośrednio pozwala twierdzić, że to w tych obszarach są największe potrzeby na obszarze LSR.

Wszystkie powyższe obszary powinny być nadal realizowane w formule bezpośredniej – wniosek taki wybrzmiał w zdecydowanej większości przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. W ocenie licznych rozmówców należałoby jednak zmodyfikować zasady realizacji operacji. Po pierwsze, **należałoby maksymalnie wykorzystać rozliczanie ryczałtowe dla mniejszych projektów (po uprzednim określeniu**

maksymalnej wartości takich projektów) realizowanych przez podmioty inne niż LGD w ramach wszystkich Funduszy. Celem tego działania powinno być przyjęcie zasady rozliczania projektów z uzyskanych efektów, a nie z udokumentowania każdego poniesionego wydatku. Podejście ryczałtowe powinno być także stosowane w przypadku projektów nastawionych na wprowadzanie lokalnych rozwiązań innowacyjnych, obarczonych większym ryzykiem. Po drugie, **należy maksymalnie (we wszystkich Funduszach) wykorzystać idee projektów grantowych opartych na nowych zasadach realizacji.** W ocenie większości badanych interesariuszy przyjęte na początku tej perspektywy finansowej zasady wdrażania takich projektów okazały się nietrafione i w efekcie niewiele tego typu projektów realizowane jest z powodzeniem przez LGD. W trakcie wdrażania RLKS, KE wyraziła zgodę na zmodyfikowanie (istotne uproszczenie) zasad ich realizacji, jednakże zmiana ta w ocenie badanych nastąpiła zbyt późno i w praktyce uniemożliwiła wprowadzenie zmian do realizowanych LSR. Istotne byłoby zatem utrzymanie wprowadzonych zmian w nowej perspektywie finansowej, dzięki temu LGD będą mogły uwzględnić takie projekty w przygotowywanych LSR. Po trzecie, **należałoby zmienić zasady realizacji projektów własnych LGD.** Projekty własne powinny być traktowane jako projekty priorytetowe LGD, wskazywane np. już w LSR (wykorzystując jako wzór idee projektów pozakonkursowych w Programach Operacyjnych) jako kluczowe dla rozwiązania konkretnych problemów w społeczności lokalnej. Powinny być to zatem projekty, dla których już na etapie diagnozy zidentyfikowano brak zainteresowania ze strony wnioskodawców do ich realizacji, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że przedmiot/zakres projektu jest społecznie wysoce pożądanym. Oznaczałoby to zatem odstępstwo od aktualnie stosowanych zasad polegających na tym, że LGD po zidentyfikowaniu przedsięwzięcia musi ogłosić konkurs na jego realizację i dopiero w sytuacji braku zainteresowania przez inne podmioty, może ubiegać się o wsparcie na jego zrealizowanie. W ocenie ewaluatorów, wprowadzeniu takiego rozwiązania powinno towarzyszyć określenie maksymalnego limitu kwotowego lub procentowego wszystkich takich projektów planowanych w ramach budżetu LSR – dzięki temu nie doszłoby do sytuacji, że cały budżet LSR mógłby zostać skierowany na sfinansowanie dużych projektów własnych. **Wprowadzenie zmian w zasadach realizacji projektów własnych oraz projektów grantowych mogłoby wiązać się także z przyjęciem zasad rozliczania ryczałtowego tych projektów.** Warto podkreślić także, że wskazane tu propozycje ułatwień realizacji LSR znajdują także potwierdzenie w analizie wniosków z konferencji *Leader dziś i jutro*.¹⁹⁷

W ramach badania zidentyfikowano także trzy obszary tematyczne wsparcia, które w ocenie znacznej części badanych niekoniecznie powinny być wdrażane

¹⁹⁷ I. Kamiński, *LEADER dziś i jutro - Konferencja podsumowująca wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w latach 2016-2018 i perspektywy po roku 2021*., raport podsumowujący, październik 2019.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

w ramach RLKS, tym bardziej w sytuacji, gdy na mechanizm ten nie zostaną skierowane odpowiednio większe środki finansowane po roku 2020. Do tych obszarów należy lokalna infrastruktura drogowa, instalacje OZE oraz inwestycje wodno-kanalizacyjne. Są to działania kosztochłonne (zwłaszcza w sytuacji, gdy od kilku lat mamy do czynienia z ciągłym wzrostem cen materiałów oraz usług budowlanych), których realizacja mogłaby istotnie ograniczyć możliwości realizacji innych operacji na obszarach LSR, zwłaszcza w tych obszarach, które uznaje się za kluczowe dla rozwoju tych społeczności. Z drugiej strony obecne były opinie wskazujące na znaczenie tych inwestycji w skali lokalnej, dlatego też podjęcie decyzji o ich wyłączeniu z zakresu wsparcia nie jest jednoznaczne i wymagałoby z pewnością prowadzenia konsultacji ze wszystkimi LGD w regionie, zasadne być może byłoby wprowadzenie rozwiązań pozwalających uniknąć sytuacji, kiedy to inwestycje infrastrukturalne realizowane byłyby kosztem działań miękkich oraz w pełni oddolnych. W przypadku podjęcia decyzji o ich finansowaniu środkami RLKS, warto jednak zastanowić się nad tym, by inwestycje te były realizowane w formule pośredniej - z uwagi na znacznie mniejszy poziom ich zindywidualizowania względem lokalnych potrzeb oraz z uwagi na to, że beneficjentami w tym przypadku byłyby JST, które jednak lepiej radzą sobie z ubieganiem się o środki bez względu na przyjętą formułę.

Wykorzystanie powstałego potencjału społecznego

Jak już stwierdzono w rozdziale 4.2.2 raportu, mechanizm RLKS przyczynił się istotnie do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej w realizacji lokalnych strategii. Świadczy o tym przede wszystkim zaangażowanie sektora społecznego w realizację LSR, a także zidentyfikowany wysoki poziom integracji społecznej mieszkańców. Dzięki RLKS tworzą się partnerstwa i sieci współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, a kapitał społeczny powstały na obszarach LSR pozwala stwierdzić, że współpraca ta będzie rozwijała się w najbliższych latach.

Dotychczasowe **działania LGD stworzyły warunki dla ujawnienia się nowych liderów i umacnianiu pozycji liderów już działających**. Ich kompetencje i wiedza mogą być wykorzystywane w inicjatywach podejmowanych w przyszłości przez LGD. Fakt, że bycie aktywnym przyniosło określone korzyści, może spowodować popularyzację aktywnych postaw wśród społeczności wiejskich. Rolą lidera powinno być kreowanie aktywności społecznej. Dzieje się to w sytuacji, gdy społeczność lokalna nie jest w stanie utrwalać, instytucjonalizować norm kooperacji, a polega raczej na energii i autorytecie lidera.¹⁹⁸ W toku realizowanego badania przedstawiciele LGD wskazywali właśnie na to, że realizacja operacji ale także prace nad LSR pomogły

¹⁹⁸ *Budowa kapitału społecznego do wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem kierowanym przez lokalną społeczność*, konsorcjum firm Bluehill Sp. z o.o. oraz Quality Watch Sp. z o.o., Warszawa 2015, s. 153.

w ujawnieniu się nowych liderów opinii, osób, które mają wiedzę i autorytet. Wydaje się zatem, że **zaangażowanie tych osób w działania na rzecz rozwoju lokalnego przyniesie wiele korzyści**. Osoby takie mogłyby angażować się w prowadzenie spotkań z mieszkańcami – np. przy okazji przygotowywania nowej diagnozy, jak i całej LSR na nową perspektywę finansową.

Nierzadko stosowane premiowanie (poprzez lokalne kryteria wyboru operacji) projektów partnerskich przez LGD, doprowadziło do wykształcenia się sieci współpracy różnych podmiotów w sferze lokalnej. **Sieci takie (partnerstwa) powinny być zaangażowane w projektowanie przyszłych celów oraz przedsięwzięć LSR, ale również w realizację podobnych działań** – z uwagi na posiadane już doświadczenie. Powstałe niedawno lub działające od dłuższego czasu lokalne NGO powinny zostać wyposażone w środki finansowe na swoją działalność, tak by nie kończyły jej wraz z zakończeniem jednego czy drugiego projektu – wsparcie dla takich podmiotów powinno mieć charakter ciągły (wsparcie nie tylko bezpośrednie, ale również pośrednie, polegające na pomocy w przygotowaniu nowych WoD i uzyskaniu kolejnych środków na realizację projektów). Jest to o tyle istotne, że jak już wskazano, organizacje pozarządowe są pierwszymi członkami społeczności, którzy angażują się w realizację lokalnych strategii, następnie zaś dołączają mieszkańcy niezrzeszeni formalnie. Można więc przyjąć, że **sprawnie działające organizacje pozarządowe mogłyby być dla LGD partnerem w aktywizowaniu i animowaniu lokalnych społeczności**. NGO mogłyby również w większym stopniu **angażować się w świadczenie mieszkańcom usług publicznych, których brakuje na danym obszarze**.¹⁹⁹ W tym celu mogłoby w większym stopniu dochodzić do zawiązywania partnerstw jednostek publicznych z podmiotami III sektora – wydaje się bowiem, że nabyte doświadczenia we współpracy zwiększyły poziom zaufania społecznego między różnymi grupami interesariuszy działającymi na szczeblu lokalnym.

Kolejnym elementem związanym z powstałym potencjałem społecznym na obszarach LSR, powinno być **większe zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców oraz JST w rozwój lokalny oraz działania LGD**. Wniosek taki wybrzmiał również podczas tegorocznej konferencji podsumowującej wdrażanie LSR²⁰⁰. Z jednej strony, sektor prywatny powinien w większym stopniu angażować się w działania związane z realizacją LSR (udział w spotkaniach, konsultowanie dokumentów i ich zmian, udział w poszczególnych gremiach LGD), co dotychczas było różnie oceniane przez przedstawicieli pozostałych sektorów. Można jednak oczekiwać, że wraz ze wzrostem poziomu zaangażowania się mieszkańców, wzrastało będzie także zaangażowanie się firm w ten proces (co będzie miało związek z coraz szerszym krzewieniem idei rozwoju

¹⁹⁹ Wywiady z przedstawicielami LGD, członkami Rad LGD, ekspertami zewnętrznymi.

²⁰⁰ I. Kamiński, *LEADER dziś i jutro - Konferencja podsumowująca wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w latach 2016-2018 i perspektywy po roku 2021*., raport podsumowujący, październik 2019, s. 24.

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

lokalnego przy udziale LGD). Z drugiej zaś strony lokalni przedsiębiorcy w większym stopniu powinni angażować się w szerzenie działań wpisujących się w społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR)²⁰¹, do których w skali lokalnej można byłoby zaliczyć: angażowanie się w działania komunikacyjne LGD oraz partnerów społecznych; wspieranie (np. poprzez sponsorowanie) lokalnych wydarzeń/festynów, wspieranie świadczenia usług społecznych przez organizacje pozarządowe; motywowanie swoich pracowników do angażowania się w działania lokalne (np. wolontariat, akcje charytatywne). JST wchodzące w skład obszaru LSR powinny z kolei finansowo wspierać działalność Grup, zapewniając jej bezproblemowe funkcjonowanie w okresie przejściowym – między jedną a drugą perspektywą finansową – oraz możliwość finansowania wkładu własnego w przypadku chęci realizacji projektów tego wkładu wymagającego.

Powstały **potencjał społeczny powinien również skutkować lepszą współpracą (opartą na zasadach partnerskich) między LGD a UMWP**, czego przejawem powinno być np. wspólne lobbowanie na poziomie rządu oraz KE na rzecz odpowiednich rozwiązań w zakresie kształtu mechanizmu RLKS w kolejnej perspektywie finansowej. Również same LGD powinny w większym zakresie dywersyfikować źródła finansowania swoich działań, w tym realizowania celów tworzących je stowarzyszeń.

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego istotne będzie także odpowiednie **wykorzystanie mieszkańców, którzy dotychczas nie angażowali się w działania służące swoim społecznościom**. Mieszkańcy tacy, podobnie jak i przedstawiciele wszystkich wskazanych wyżej grup, powinni być uczestnikami procesu polegającego na identyfikowaniu problemów lokalnych, zasobów/walorów, wskazywaniu działań wykorzystujących mocne strony lub niwelujących trudności oraz realizacji konkretnych przedsięwzięć. **Udział różnych grup, środowisk lokalnych pozytywnie wpłynie na kształt przyszłych LSR, a co za tym idzie – na osiągnięte efekty w społecznościach lokalnych**. Wydaje się jednak, jak już wspomniano w raporcie, że do optymalnego wykorzystania powstałego potencjału społecznego istotne będzie prowadzenie przez LGD szeroko zakrojonych działań z obszaru animacji społecznej. Istotne będzie zatem zapewnienie LGD możliwości organizacyjnych oraz finansowych do podejmowania tego typu aktywności.

Podsumowanie

Bezspornym jest stwierdzenie, że **RLKS w formule wielofunduszowej powinien być kontynuowany w kolejnej perspektywie finansowej**. Potwierdzają to wszystkie

²⁰¹ Odpowiedzialność firmy za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko zapewniania przez przejrzyste i etyczne postępowanie które: przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, w tym dobrobytu i zdrowia społeczeństwa; uwzględnia oczekiwania interesariuszy; jest zgodne z obowiązującym prawem i spójne z międzynarodowymi normami postępowania; jest zintegrowane z działaniami organizacji i praktykowane w jej relacjach.

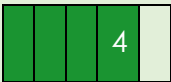
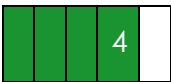
prorowadzone badania i analizy w ramach przedmiotowej ewaluacji. Do głównych argumentów przemawiających za kontynuacją tego mechanizmu należą: partycypacyjna formuła projektowania RLKS oraz przygotowywania lokalnych strategii rozwoju; zaangażowanie w etap diagnozowania potrzeb oraz projektowania celów, przedsięwzięć, wskaźników czy kryteriów przedstawicieli głównych sektorów życia społecznego: przedsiębiorców, mieszkańców i partnerów społecznych oraz przedstawicieli instytucji publicznych; zapewnienie szerokiego zakresu możliwych form wsparcia na poziomie Programów/Funduszy, co umożliwiło osiągnięcie komplementarności efektów; włączenie obszarów wiejskich do grona rzeczywistych odbiorców wsparcia EFS; zapewnienie możliwości realizacji mniejszych projektów przez podmioty, które najpewniej nie uzyskałyby takiego wsparcia z innych źródeł; zapewnienie możliwości rozwiązywania problemów ważnych w skali lokalnej, a nie tylko regionalnej; zdobyte już doświadczenie i wypracowane schematy działania zarówno przez LGD jak i UMWP.

W ramach badania **stwierdzono potrzebę kontynuacji szerokiego zakresu wsparcia na poziomie poszczególnych Programów/Funduszy**. Nie zidentyfikowano także przesłanek do przyjęcia odgórnego nakazu, że przyszłe LSR w regionie podlaskim powinny kierować wsparcie tylko do ściśle określonej (nie dużej) liczby najważniejszych obszarów. **Wybór liczby oraz poziomu szczegółowości celów i przedsięwzięć powinien być wyłącznie domeną LGD, po uprzedniej diagnozie potrzeb oraz po analizie zakresu tematycznego** oferowanego wsparcia w poszczególnych Programach/Funduszach. W ramach badania zidentyfikowano obszary wsparcia, które przede wszystkim powinny być wspierane w ramach RLKS. Należą do nich: rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury edukacyjnej, turystycznej, kulturalnej i rekreacyjnej/sportowej, rewitalizacja małej skali, działania edukacyjne kierowane do różnych grup odbiorców, ochrona środowiska, rozwój usług społecznych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz szeroko rozumianego kapitału społecznego, rozwój oraz promowanie produktów i zasobów lokalnych. Z drugiej strony zidentyfikowano, że – w przypadku konieczności wyboru/ograniczenia obszarów wsparcia w RLKS – w pierwszej kolejności można byłoby zrezygnować z finansowania dróg lokalnych oraz instalacji wodno-kanalizacyjnych. W celu maksymalizowania skuteczności realizacji LSR **zaleca się przede wszystkim wykorzystanie w przyszłej perspektywie idei projektów grantowych realizowanych w oparciu o nowe zasady; uproszczenie zasad realizacji projektów własnych LGD oraz przyjęcie ryczałtowego sposobu rozliczania projektów (dotyczy to zarówno mniejszych kwotowo projektów podmiotów innych niż LGD, jak i projektów grantowych i własnych LGD)**.

Jednym z istotnych efektów RLKS jest **dostrzegany już wzrost lokalnego potencjału społecznego**. Istotne będzie wykorzystanie go w celu przygotowania **kompleksowych diagnoz oraz szczegółów LSR**, które będą postawą do wdrażania RLKS w nowej perspektywie finansowej.

PODSUMOWANIE OCENY KRYTERIÓW EWALUACYJNYCH

W poniższej tabeli przedstawiono ocenę mechanizmu RLKS z perspektywy poszczególnych kryteriów ewaluacyjnych. Ocenę wyrażono w sposób ilościowy (pięciostopniowa skala, gdzie 1 poziom oznacza „kryterium spełnione w stopniu niedostatecznym”; 3 „kryterium spełnione w stopniu średnim”; 5 – „kryterium spełnione w stopniu bardzo dobrym”) oraz jakościowy.

Kryterium	Skala oceny	Ocena
Trafność		<p>Do całościowej oceny trafności RLKS posłużyły zebrane informacje dotyczące takich aspektów jak: trafność konstrukcji RLKS oraz LSR; trafność systemu instytucjonalnego oraz systemu monitorowania; mechanizmy tworzenia LGD oraz zasady dotyczące ich składu; kapitał ludzki LGD; opracowywanie i aktualizowanie kryteriów wyboru operacji; proces aplikowania oraz prowadzone działania komunikacyjne przez LGD.</p> <p>Analiza tych informacji pozwala stwierdzić, że poziom trafności mechanizmu RLKS jest odpowiedni, pomimo stwierdzonych w badaniu problemów. Adekwatnie, względem potrzeb lokalnych społeczności, zaprojektowano interwencję (wielofunduszowość, formuła bezpośrednia, szeroki zakres form wsparcia, partycypacyjny i oddolny charakter wypracowania mechanizmu) na poziomie regionalnym. Trafnie oceniono także mechanizmy powołania LGD, ich składu, funkcjonowania, co przełożyło się bezpośrednio na opracowanie LSR wysokiej jakości. Z drugiej jednak strony trafność instrumentu względem potrzeb lokalnych została ograniczona z powodu licznych trudności proceduralnych/prawnych (występujących w m.in. na poziomie krajowym: Ustawa o RLKS i ustawa wdrożeniowa nie były w pełni ze sobą spójne, wprowadzono skomplikowane zasady realizacji projektów własnych oraz projektów grantowych przez LGD), braku jednolitych rozwiązań na poziomie wszystkich Funduszy (np. w zakresie stosowanych procedur, interpretacji przepisów czy systemów informatycznych).</p>
Skuteczność		Skuteczność analizowana była z punktu widzenia poziomu osiągania zaplanowanych celów. Poza całościową oceną

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS
w województwie podlaskim

Kryterium	Skala oceny	Ocena
		<p>poziomu osiągania rezultatów, przeanalizowano szczegółowo uzyskiwane efekty w kilku wybranych wymiarach interwencji RLKS: partycypacja społeczna i upodmiotowienie społeczności lokalnych; usługi społeczne i samoorganizacja społeczności; zatrudnienie; ubóstwo; wykorzystanie lokalnych zasobów; wdrożenie rozwiązań innowacyjnych; komplementarność efektów.</p> <p>Mając na uwadze zakres analizowanych zagadnień i informacji, skuteczność interwencji oceniono dobrze. Warto podkreślić, że 8 z 12 LGD uzyskało nagrody finansowe z tytułu zrealizowania pierwszego kamienia milowego, żadna LGD nie została zaś ukarana z tytułu nieosiągnięcia tego celu na koniec 2018 r. Szczegółowa analiza wybranych grup efektów jest zadowalająca – interwencje przyczyniają się rozwijania potencjału społecznego i upodmiotowienia lokalnych społeczności. W wyniku operacji powstają nowe usługi społeczne, część z nich realizowana jest przez podmioty dotychczas w ten proces niezaangażowane; wykorzystywane są także lokalne zasoby i walory. Wysoko oceniono komplementarność efektów, co w dużej mierze wynika z trafnych założeń interwencji (wielofunduszowość) oraz z ich lokalnego charakteru. Trudności w osiąganiu celów zidentyfikowano jednak w obszarze innowacyjności (z powodu nie do końca jednoznacznego podejścia do oceny/weryfikacji tego zagadnienia) oraz w obszarze zatrudnienia i walki z ubóstwem (mimo, że następuje widoczna poprawa w tych obszarach, to najczęściej jest to wynik działań innych niż interwencja RLKS).</p>

Źródło: Opracowanie własne.

WNIOSKI I REKOMENDACJE Z BADANIA

Lp.	a) Wniosek	b) Rekomendacja	c) Adresat rekomendacji	d) Sposób wdrożenia	e) Termin wdrożenia (kwartał)	f) Klasa rekomendacji	g) Obszar tematyczny	h) Program Operacyjny	i) Instytucja zlecająca badanie	j) Status rekomendacji (bazowy)	k) Uzasadnienie odrzucenia rekom.	l) Status rekomendacji (bieżący)
1	Na biurze LGD spoczywa m.in. odpowiedzialność za bieżące monitorowanie prawidłowości wdrażania LSR, bieżącą analizę obowiązujących przepisów i wytycznych, interpretację stosowania w tym zakresie obowiązujących	Stałe aktualizowanie wiedzy pracowników LGD odpowiedzialnych za wdrażanie LSR poprzez ich udział w szkoleniach/konsultacjach z UMWP, przekazywanie do LGD nowych ustaleń lub wytycznych związanych z wdrażaniem LSR, w tym oceną	UMWP	Organizacja szkoleń dla pracowników biur LGD oraz członków Rad LGD m.in. w zakresie: interpretacji warunków oceny, bieżących zmian prawnych wpływających na wdrażanie LSR oraz innych aspektów -	31.12. 2020 r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	<p>procedur czy kryteriów dostępu. Zadania postawione przed pracownikami biur są złożone i wymagają od nich posiadania umiejętności analitycznych oraz doskonałej znajomości procesu oceny wniosków. [str. 87-93]</p>	<p>wniosków i interpretacją warunków oceny projektów.</p>		<p>w zależności od potrzeb LGD. Liczba i częstotliwość szkoleń powinny być wynikiem ustaleń z LGD.</p>								
2	<p>W toku badania zidentyfikowano trudności w obszarze koordynacji mechanizmu RLKS w UMWP wynikające z: 1/ rozproszenia odpowiedzialności</p>	<p>Rekomenduje się wyodrębnienie - w kolejnej perspektywie finansowej - osobnego biura/referatu/departamentu odpowiedzialnego za pełną</p>	<p>UMWP</p>	<p>Należy dokonać zmian w strukturze organizacyjnej UMWP. Nowa jednostka powinna mieć zapewnioną wysoką pozycję w strukturze UMWP – co najmniej na</p>	<p>30.06. 2021 r.</p>	<p>Horyzontalna operacyjna</p>	<p>Rozwój regionalny i lokalny</p>	<p>Więcej niż jeden program</p>	<p>IZ RPO WP 2014 - 2020</p>			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
za ten obszar między więcej niż jedną jednostką organizacyjną, 2/ powierzenia nadzoru nad realizacją Umów Ramowych (faktycznej koordynacji) jednostce wchodzącej w skład departamentu odpowiadającego jednocześnie za wdrażanie jednego z Funduszy w ramach RLKS. [str. 65-67]	koordynację RLKS w strukturze UMWP, niewchodzącego w skład żadnego z departamentów zaangażowanych we wdrażanie RLKS.		równi z departamentami i wdrażającymi RLKS. Zadania takiej jednostki powinny obejmować co najmniej zadania, które aktualnie przypisane są do Referatu ds. nadzoru nad Lokalnymi Grupami Działania (z jasnym wskazaniem obowiązków koordynacji całego mechanizmu RLKS). Pracownikami powinny być osoby								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				posiadające wspólnie wiedzę i doświadczenie we wdrażaniu poszczególnych Funduszy.								
3	Weryfikacja operacji po stronie UMWP (z uwzględnieniem okresów przypadających na poprawianie/uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie) trwa zbyt długo. Sytuacja taka wpływa ograniczająco na proces wdrażania RLKS oraz	W pierwszej kolejności zaleca się dalsze monitorowanie czasów trwania weryfikacji wniosków (po odliczeniu okresów przypadających na poprawianie/uzupełnianie wniosków przez wnioskodawców w odpowiedzi na wezwanie) i - w przypadku stwierdzenia odstępstw od	UMWP	Środkami zaradczymi mogą być: czasowe delegowanie pracowników z innych referatów do referatów odpowiadających za ocenę wniosków; dalsze zmniejszanie liczby zadań i obowiązków pracownikom zaangażowanym w ocenę; zgłaszanie przez UMWP korekt	31.12. 2020 r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	podejmowane działania po stronie LGD. [str. 61-64]	przyjętych procedur - podjęcie działań zaradczych mających na celu skrócenie tego czasu.		w harmonogramach naborów przedstawianych przez LGD w kierunku ograniczania sytuacji spiętrzenia się/ kumulowania pracy w czasie wielu naborów. Wprowadzane przez przedstawicieli UMWP zmiany w harmonogramach naborów powinny być dla LGD wiążące.								
4	Zidentyfikowano problem w zakresie stosowania różnych systemów informatycznych	Rekomenduje się zapewnienie jednolitego, wspólnego dla wszystkich Funduszy	MFiPR (dawniej MliR); MRiRW; UMWP;	1/ W pierwszej kolejności należy rozpocząć rozmowy między przedstawicielami	30.06. 2021r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 -			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
w zależności od Programu Operacyjnego. Ogranicza to skuteczność bieżącej koordynacji wdrażania RLKS na poziomie UMWP. [str. 67-68]	systemu informatycznego (na wzór SL2014) lub rozbudowanie funkcjonalności jednego z tworzonych - na potrzeby nowej perspektywy finansowej - systemów, który w efekcie mógłby być wykorzystywany przez pracowników wszystkich departamentów/instytucji zaangażowanych we wdrażanie RLKS. System taki powinien obsługiwać wszystkie Fundusze, z jakich RLKS będzie realizowany.	pozostałe IZ RPO (w przypadku podjęcia decyzji o realizacji RLKS)	UMWP, MFiPR, MRiRW oraz innych IZ RPO. Celem powinno być albo wypracowanie odpowiednich rozwiązań, w przyszłym krajowym systemie informatycznym, albo podjęcie decyzji, że system taki powinien powstać na poziomie regionalnym. 2/ Po podjętej decyzji należy zapewnić, by zaprojektowane rozwiązania oraz funkcjonalność systemu					2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				uwzględniaty doświadczenia i potrzeby instytucji/pracowników wdrażających RLKS w bieżącej perspektywie finansowej. 3/ Należy przeanalizować zasadność i techniczną możliwość udzielenia przedstawicielom LGD ograniczonego dostępu do funkcjonalności systemu.								
5	Istotnym problemem dla procesu wdrażania	Rekomenduje się dalsze podnoszenie wiedzy i kompetencji	UMWP	Należy rozważyć możliwość w dalszym ciągu	30.06. 2021 r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
RLKS jest wciąż (mimo stopniowej poprawy) niski poziom zawieranych umów przez UMWP w odniesieniu do liczby operacji wybieranych uprzednio przez LGD. [str. 98-101]	pracowników oraz członków Rad LGD w zakresie wyboru operacji (przede wszystkim w zakresie oceny zgodności z LSR i celami Programów).		<p>prowadzenia szkoleń dla pracowników oraz członków Rad LGD przez pracowników UMWP, zaangażowanych również w ocenę wniosków.</p> <p>Rozwiązaniem może być także przekazywanie do LGD, w podziale na wszystkie Fundusze, informacji nt. przyczyn wezwania do wyjaśnień/uzupełnień oraz opisowych uzasadnień powodów odrzucenia</p>					2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				wniosków. W toku badania stwierdzono, że informacje takie przekazywane są przez DEFS - LGD otrzymują karty ocen dla projektów kierowanych do poprawy/uzupełnień lub odrzuconych.								
6	Po części na intensywność i skuteczność RLKS wpływ mają zidentyfikowane czynniki zewnętrzne, do których można zaliczyć m.in. bieżącą politykę krajową, wielofunduszowość	Rekomenduje się utrzymanie wielofunduszowości RLKS, przy jednoczesnym uelastycznieniu zasad wdrażania. Badanie pokazuje korzyści dla lokalnej społeczności poprzez	MRiRW; MFiPR (dawniej MliR); UMWP	Ujęcie wielofunduszowego o RLKS w projekcie RPOWP 2021+. Należy w dalszym ciągu zapewnić LGD możliwość aneksowania wskaźników w LSR, z uwagi na zmieniającą się	31.12. 2020r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
<p>oraz sytuację społeczno-gospodarczą. Zidentyfikowano przede wszystkim silną ingerencję czynników rynkowych - wynikającą z ożywienia rynku pracy oraz czynników prawnych związanych ze zwiększonym wsparciem rodzin w polityce społecznej (takich jak Program Rodzina 500+ i zwiększenie świadczenia z funduszu alimentacyjnego) - na skuteczność</p>	<p>zapewnienie możliwości łączenia różnych typów działań i rozszerzenie sfer problemowych, które mogą być przedmiotem działań.</p>		<p>sytuację społeczno-gospodarczą. Działanie takie wynikać powinno z pogłębionej analizy społeczno-gospodarczej wskazującej na brak możliwości osiągnięcia założonych wartości wskaźników zapisanych w LSR na poszczególnych etapach wdrażania lokalnej strategii rozwoju (dokonanie zmian mogłoby zostać powiązane z oceną osiągania</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	<p>wsparcia kierowanego do grup defaworyzowanych . Czynniki te istotnie wpływały na osiągnięcie pierwszego kamienia milowego. [str. 73-80]</p>			<p>kamieni milowych). Z uwagi na występujące problemy w osiągnięciu pierwszego kamienia milowego i wprowadzoną zmianę w zakresie punktu pomiaru, proponuje się podjęcie działań zmierzających do wypracowania optymalnego rozwiązania w przyszłości (zarówno pod kątem pomiaru II kamienia milowego jak i kolejnej perspektywy</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				finansowej). Przyjęty ostatecznie punkt pomiaru musi uwzględniać realia wdrażania mechanizmu RLKS oraz dotychczasowe doświadczenia z tym związane. Jednym z możliwych rozwiązań mogłoby być przyjęcie (w przyszłej perspektywie finansowej) podejścia mieszanego, tj. monitorowanie I kamienia milowego w oparciu o UoD, a II								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				kamienia w oparciu o WoP.								
7	<p>Na sprawność LGD we wdrażaniu instrumentu RLKS wpływa kilka czynników wewnętrznych, m.in. struktura organizacyjna LGD i funkcjonowanie Rady LGD wybierającej projekty oraz lokalne kryteria wyboru operacji. Dzięki zapewnieniu obowiązkowego udziału przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego</p>	<p>Rekomenduje się, aby w przyszłym okresie programowania podjąć starania, we współpracy z MFiPR i MRiRW, mające na celu wydzielenie na poziomie Umowy Partnerstwa mechanizmu RLKS i jednoznaczne wskazanie, że mechanizm ten będzie realizowany w oparciu o preferencyjne zasady.</p>	<p>MFiPR (dawniej MliR); MRiRW; UMWP</p>	<p>Wynegocjowanie i wprowadzenie do Umowy Partnerstwa odpowiednich zapisów wskazujących na możliwość wdrażania wielofunduszowego o RLKS w perspektywie finansowej 2021+.</p> <p>Istotne będzie również wskazanie w Umowie Partnerstwa, że dla realizowanych - w ramach RLKS - typów działań: 1/ nie będą mieć</p>	<p>31.12. 2020r.</p>	<p>Horyzontalna operacyjna</p>	<p>Rozwój regionalny i lokalny</p>	<p>Więcej niż jeden program</p>	<p>IZ RPO WP 2014 - 2020</p>			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
<p>i publicznego możliwe jest wybieranie projektów odnoszących się do lokalnych potrzeb. Późniejszy start RPOWP 2014-2020 w zakresie działań realizowanych przez LGD, czyli działania 8,6 i 9.1 RPOWP 2014-2020 skutkowało tym, że pierwsze nabory uruchamiano dopiero w II połowie 2016 roku. Powyższe powodowało trudności w osiągnięciu założonych wartości wskaźników produktu</p>			<p>zastosowania obostrzenia przyjęte dla osi głównych Programów Operacyjnych; 2/ możliwe będzie wykorzystywanie, w większym stopniu, rozliczania ryczałtowego.</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	weryfikowanych na koniec 2018 roku w ramach tzw. kamienia milowego wskazującego na stopień realizacji LSR. [str. 81-82]											
8	Dla 3 na 10 beneficjentów proces przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFRR, EFRROW i EFMR wraz z załącznikami) okazał się na tyle trudny i skomplikowany, że zdecydowali się na skorzystanie z usług firmy/osoby zewnętrznej, która dysponuje	W przypadku EFRROW, w celu zwiększenia unifikacji obsługi wniosków, ale też uproszczenia procesu, rekomenduje się opracowanie systemu informatycznego do obsługi składania wniosków (co najmniej), analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki	MRiRW; UMWP	Stworzenie, zwalidowanie i przetestowanie – na potrzeby kolejnej perspektywy finansowej - systemu informatycznego (generatora wniosków) do obsługi wniosków mechanizmu RLKS w ramach EFRROW o funkcjonalności analogicznej jak	31.12. 2021 r.	Horyzontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	<p>odpowiednimi kompetencjami w tym zakresie.</p> <p>Zarówno przedstawiciele LGD, jak i członkowie Rad LGD zwracali uwagę na skomplikowany i trudny dla wnioskodawców wzór wniosku (zróżnicowany w zależności od Funduszu).</p> <p>Konieczne jest wprowadzenie uproszczeń i usprawnień w tym procesie, szczególnie ze względu na brak systemu informatycznego do</p>	<p>Spójności.</p>		<p>systemy wykorzystywane w Polityce Spójności.</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	aplikowania w przypadku PROW 2014-2020. [str. 102-106]											
9	Wyniki badania wskazują, że problemem na obszarach LSR jest w dalszym ciągu niedostateczne zaangażowanie społeczności lokalnych w kwestie związane z rozwojem tych obszarów oraz w realizację LSR. Zidentyfikowano, że jednym z powodów tej sytuacji jest brak lub niewielki zakres prowadzonych działań animacyjnych przez	Rekomenduje się podjęcie działań pozwalających w efekcie zwiększyć liczbę oraz zakres, prowadzonych przez LGD, działań animacyjnych i aktywizacyjnych skierowanych do lokalnych społeczności. Forma, charakter i sposób ich realizacji powinien być w pełni uzależniony od decyzji poszczególnych LGD.	MRiRW; MFIPR (dawniej MliR); UMWP	W celu wdrożenia rekomendacji zaleca się: 1/ Zwiększenie puli środków w ramach budżetów LSR przeznaczanych na działalność bieżącą i animację lokalną. Istotne byłoby w tym celu zastosowanie mechanizmu pozwalającego na powiązanie procentu budżetu na ten cel z liczbą Funduszy,	31.12. 2020 r.	Horyzontalna strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	<p>LGD, co w dużej mierze wynika z zakresu zadań i obowiązków, jakie muszą (przy ograniczonym budżecie na bieżącą działalność) wykonywać pracownicy biur LGD. Zadania te są o tyle bardziej złożone, że muszą uwzględnić specyfikę każdego z Funduszy. [str. 157-159]</p>			<p>z których LSR będzie finansowana (np. poprzez przyjęcie określonego mnożnika).</p> <p>2/ Przyznawanie środków na działalność bieżącą i animację lokalną w formie uproszczonej, a nie projektowej – bez względu na Fundusz, z którego te działania będą finansowane.</p> <p>3/ Dalsze uproszczenie i ujednoczenie procedur, które muszą stosować pracownicy biur</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
			<p>LGD w związku z wdrażaniem wielofunduszowych LSR. Podobny efekt mógłby zostać osiągnięty w wyniku podjęcia decyzji o wprowadzeniu rozwiązania polegającego na określeniu (na poziomie kraju lub regionu) Funduszu wiodącego, który będzie determinował zasady wdrażania (m.in. dotyczące kwalifikowalności, realizacji operacji, kontroli, certyfikacji) dla wszystkich Funduszy</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				w ramach LSR.								
10	Wyniki badania wskazują na trudności w realizacji operacji własnych LGD związane z przyjętymi procedurami i zasadami wyboru i realizacji tych projektów. [str. 163-164]	Rekomenduje się uproszczenie zasad realizacji operacji własnych LGD w kolejnej perspektywie finansowej.	MRiRW; MFiPR (dawniej MliR); UMWP	1/ Projekty własne powinny być traktowane jako projekty priorytetowe LGD, wskazywane np. już w LSR (wykorzystując jako wzór ideę projektów pozakonkursowych w Programach Operacyjnych) jako kluczowe dla rozwiązania konkretnych problemów w społeczności lokalnej. Powinny być to zatem projekty, dla których już na etapie diagnozy	30.06. 2021 r.	Horizontalna operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Więcej niż jeden program	IZ RPO WP 2014 - 2020			

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
			<p>zidentyfikowano brak zainteresowania ze strony wnioskodawców do ich realizacji, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że przedmiot/zakres projektu jest społecznie wysoce pożądany.</p> <p>2/ Wprowadzeniu rozwiązania, wskazanego w pkt 1/ powyżej, powinno towarzyszyć określenie maksymalnego limitu kwotowego lub procentowego</p>								

Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
				<p>dla wszystkich takich projektów planowanych w ramach budżetu LSR – dzięki temu nie doszłoby do sytuacji, że cały budżet LSR mógłby zostać skierowany na sfinansowanie tylko takich projektów.</p> <p>3/ Projekty własne LGD powinny być rozliczane ryczałtowo (w zależności od obowiązujących, w przyszłości, przepisów).</p>								

BIBLIOGRAFIA

- *Analiza zebranych ankiet w ramach działań animacyjnych oraz informacyjno-promocyjnych za rok 2018. Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska”.*
- *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media S.A, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.*
- *Badanie ewaluacyjne wdrożenia Lokalnej Strategii Rozwoju LGD Puszcza Białowieska, Strefaplus Michał Marciniak, Warszawa 2018.*
- *Badanie satysfakcji wnioskodawców Lokalnej Grupy Działania – Fundusz Biebrzański na temat świadczonej pomocy na etapie przygotowania, wdrażania i rozliczania projektów. RAPORT Z BADAŃ – edycja 2018.*
- *Budowa kapitału społecznego do wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem kierowanym przez lokalną społeczność, konsorcjum firm Bluehill Sp. z o.o. oraz Quality Watch Sp. z o.o., Warszawa 2015.*
- *Celińska-Janowicz D., Herbst M., Płoszaj A., Smętkowski M., Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 w latach 2004-2008/2009, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa 2010.*
- *Ewaluacji mid-term dotyczącej postępu rzeczowego RPOWP 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania, LB&E Sp. z o.o. i EGO S.C, Białystok 2019.*
- *Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, EVALU Sp. z o.o., Białystok 2018.*
- *Grosse T.G., Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG), 2002.*
- *Hamza Ch., Sanopoulos A., Veronesi M., Budzich-Tabor U., Van Soetendael M., Ewaluacja RLKS. Podręcznik dla LGD i LGR, PRZEWODNIK #15, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, Dyrektor Generalny, Unia Europejska, 2018.*
- *Herbst M., Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego w polskich miastach akademickich. Studia Regionalne i Lokalne, nr 4 (38), 2009.*
- <https://socialpress.pl/2018/07/najnowsze-dane-na-temat-uzytkownikow-mediow-spolecznościowych-na-swiecie>, dostęp 23 października 2019 r.
- <https://www.wrotapodlasia.pl/pl/rolnictwo/dodatkowe-435-mln-zl-dla-osmiu-lokalnych-grup-dzialania.html> [dostęp: 21.10.2019r.]. *Informacja o wynikach kontroli Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader w latach 2015–2018, LLU.430.005.2018 Nr ewid. 162/2018/P/18/080/LLU, Delegatura w Lublinie NIK, Lublin 2019.*

- Kamiński Ireneusz, *LEADER dziś i jutro - Konferencja podsumowująca wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w latach 2016-2018 i perspektywy po roku 2021*, raport podsumowujący, październik 2019.
- Miszczuk A., Smętkowski M., Płoszaj A., Celińska-Janowicz D., *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej. Raporty i Analizy EUROREG 5/2010*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 4 (38), 2010.
- *Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu w ramach wybranych rajowych i regionalnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020*, Idea Warszawa 2018.
- *Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania*, EGO, Warszawa 2019.
- *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020*, Wydanie III, Warszawa 2015.
- *Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Umowa Partnerstwa*, 23 maja 2014 r.
- Psyk-Piotrowska E., *Badanie kapitału społecznego LGD – uzasadnienie problemu, założenia metodologiczne, podstawowe wyniki badań*, ACTA UNIVERSITATIS LÓDZIENSIS, FOLIA SOCIOLOGICA 44, 2013
- *Raport ewaluacja bieżąca (on-going) za okres 2016-2018 wdrażania LSR Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania-Tygiel Doliny Bugu”*, Wyniki badań w ramach prowadzonego monitoringu: 2016-2018 r., Drohiczyn, 29 marca 2019 r.
- *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w 2018 r.*, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2018.
- *Raport z jakości i efektywności świadczonego doradztwa pracowników biura Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu” z roku 2018*.
- *Regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, Warszawa 2015, Załącznik nr 3.
- *Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku*, Załącznik do uchwały Nr 45/632/2019 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 4 czerwca 2019 r.
- *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu*, Załącznik do uchwały 6/226/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia z dnia 28 grudnia 2018 r.
- *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej* (Dz. U. poz. 396).
- Stawasz D., *Współczesne dylematy zarządzaniem rozwojem miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

- *Szczech-Pietkiewicz E., Konkurencyjność miasta w kontekście współczesnych koncepcji teoretycznych i zjawisk gospodarczych, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.*
- *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050, GUS, listopad 2014.*
- *Uchwała Nr 15/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Sprawozdania z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 za rok 2018 wraz z załącznikiem do Uchwały.*
- *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.).*
- *Wytyczne nr 6/4/2017 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR w ramach działania LEADER objętego PROW 2014-2020, zastępujące wytyczne nr 2/1/2016 z 30 sierpnia 2016 r.*
- *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej, CBOS, czerwiec 2018.*
- *Załącznik 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020 – Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.*
- *Załącznik nr 2 do Regulaminu konkursu na wybór LSR „Kryteria wyboru LSR”.*
- *Załącznik nr 3 do Regulaminu konkursu na wybór LSR „Struktura i wymagania dotyczące LSR”.*
- *Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2014 r.*
- *Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.*

SPIS TABEL, RYSUNKÓW I MAP

Tabela 1. Charakterystyka populacji oraz zakładana i osiągnięta liczebność próby badania CAWI z beneficjentami.....	37
Tabela 2. Przykłady koncepcji rozwoju „od dołu”, w które wpisuje się mechanizm RLKS.....	44
Tabela 3. Liczba dni (średnia, maksimum, mediana) przypadająca na wybrane etapy „życia wniosków”	77
Tabela 4. Struktura organizacyjna biur LGD poddanych analizie szczegółowej	107
Tabela 5. Skuteczność aplikowania o wsparcie (rozumiane jako procent wniosków odrzuconych/zatwierdzonych do dofinansowania w UMWP) w podziale na poszczególne Fundusze EFSI.....	124
Tabela 6. Ocena poziomu osiągnięcia założonych rezultatów wg analizowanych LGD	145
Tabela 7. Poziom wykorzystania środków finansowych	146
Tabela 8. wybrane wskaźniki produktu dotyczące usług społecznych w realizowanych projektach z środków RPO.....	162
Tabela 9. Wybrane wskaźniki w projektach dotyczących wsparcia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem realizowanych ze środków RPOWP 2014-2020.....	171
Rysunek 1. Syntetyczne przedstawienie metod i technik badawczych	33
Rysunek 2. Udział beneficjentów RLKS w procesie przygotowania aktualnie obowiązującej Lokalnej Strategii Rozwoju [%]	60
Rysunek 3. Ocena trafności LSR z punktu widzenia potrzeb obszaru, którego dotyczy w opinii beneficjentów mechanizmu RLKS [%]	61
Rysunek 4. Liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności w latach 2013-2018.....	62
Rysunek 5. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w województwie podlaskim i w skali kraju w latach 2013-2018.....	63
Rysunek 6. Odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem w województwie podlaskim i w skali kraju w latach 2013-2018 [%]	63
Rysunek 7. Odsetek punktów uzyskanych w ocenie przez LSR w stosunku do maksymalnej możliwej liczby punktów	65
Rysunek 8. Ocena potencjału pracowników biur LGD.....	110

Rysunek 9. Ocena poziomu zatrudnienia w biurach LGD: zatrudnionych jest za mało osób	112
Rysunek 10. Wpływ kryteriów na wybór operacji wysokiej jakości	121
Rysunek 11. Ocena obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności oraz zrozumiałości i precyzyjności kryteriów wyboru operacji	121
Rysunek 12. Sposób przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFMR, EFRR i EFRROW wraz z załącznikami) przez beneficjentów RLKS w województwie podlaskim.....	128
Rysunek 13. Powody korzystania z usług firm/osób zewnętrznych podczas przygotowania wniosku o dofinansowanie (w przypadku EFMR, EFRR i EFRROW wraz z załącznikami) przez beneficjentów RLKS w województwie podlaskim	129
Rysunek 14. Źródła informacji o naborze.....	136
Rysunek 15. Rodzaj udzielonego wsparcia	137
Rysunek 16. Ocena przydatności uzyskanego wsparcia	139
Rysunek 17. Częstotliwość kontaktu z LGD.....	140
Rysunek 18. Sposób kontaktu z LGD.....	141
Rysunek 19. Ocena stopnia poinformowania o aktualnych działaniach LGD	142
Rysunek 20. Stosunek badanych beneficjentów do hipotetycznej sytuacji nieotrzymania wsparcia.....	148
Rysunek 21. Realizacja innych projektów w ramach Polityki Spójności przez beneficjentów RLKS	149
Rysunek 22. Stopień zaufania społecznego beneficjentów realizujących projekty w ramach LSR do poszczególnych grup	165
Rysunek 23. Wiedza i zaangażowanie mieszkańców w działania LGD/realizację LSR w ocenie członków LGD.....	197
Mapa 1. Liczba i wartość projektów ogółem	47
Mapa 2. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFRR.....	48
Mapa 3. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFRROW.....	49
Mapa 4. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFS	50
Mapa 5. Liczba i wartość projektów finansowanych z EFMR	51
Mapa 6. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFS, EFRR, EFRROW)	191
Mapa 7. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFS) ...	191

Mapa 8. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFRR). 192

Mapa 9. Przestrzenny rozkład liczby realizowanych projektów i ich wartości ogółem (EFRROW)
..... 192

ANEKSY

5.1. Narzędzia badawcze

W osobnym załączniku.

5.2. Lista podmiotów, z którymi zrealizowano wywiady pogłębione

W osobnym załączniku.

5.3. Lista danych zastanych poddanych analizie

Akty i wytyczne szczebla unijnego i krajowego

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006,
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020,
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności,
- 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 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego, z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego,
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej na realizację operacji w ramach działań wsparcie przygotowawcze i realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanych przez społeczność, w tym koszty bieżące i aktywizacja, objętych Priorytetem 4. Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej, zawartym w Programie Operacyjnym „Rybacko i Morze”,
- Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020,
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu

- Spółecznego
i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006,
 - Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
 - Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020,
 - Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014-2020,
 - Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020,
 - Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020,
 - Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2016 r. zmieniające Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020,
 - Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020,
 - Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 6 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej na realizację operacji w ramach działań wsparcie przygotowawcze i realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanych przez społeczność, w tym koszty bieżące i aktywizacja, objętych Priorytetem 4. Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej, zawartym w Programie Operacyjnym "Rybnactwo i Morze",
 - Wytyczne nr 1/1/2015 z 04.12.2015 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” objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020,

- Wytyczne nr 2/1/2016 z 30.06.2016 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” objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020,
- Wytyczne nr 3/1/2017 z 21.03.2017 w zakresie niektórych zasad dokonywania wyboru operacji przez lokalne grupy działania,
- Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020,
- Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Dokumenty programowe

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020),
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020 (SZOOP),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020),
- Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” (PO RYBY 2014-2020).

Lokalne Strategie Rozwoju²⁰²

- Strategia Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność na lata 2016-2022 Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Kanał Augustowski”,
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2016-2022 dla Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania, „Sąsiedzi”,
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014-2020 dla obszaru Lokalnej Grupy Działania – Fundusz Biebrzański,
- Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania Biebrzański Dar Natury na lata 2015-2022,
- Strategia Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność Lokalnej Grupy Działania „Puszcza Białowieska” na lata 2014-2020,
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014-2020, opracowana przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski,
- Lokalna Strategia Rozwoju opracowana przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie”,
- Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania – Puszcza Knyszyńska 2014-2020,

²⁰² Badaniu podlegały aktualne, na dzień zawarcia umowy na realizację przedmiotowego badania, wersje LSR.

- Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia „Suwalsko-Sejneńska” Lokalna Grupa Działania,
- Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014-2020 Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Kraina Mlekiem Płynąca”,
- Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia N.A.R.E.W – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi 2014-2020,
- Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Tygiel Doliny Bugu” Lokalna Strategia Rozwoju 2014-2020,
- Strategia Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność na lata 2016-2022, Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Suwalsko-Augustowskie”.

Pozostałe dokumenty

- Regulaminy wewnętrzne, obowiązujące procedury na poziomie regionalnym i poziomie LSR (Instrukcja Wykonawcza IZ RPOWP 2014-2020, procedury LGD, Umowa ramowa, itp.),
- Sprawozdania z realizacji LSR,
- Dane monitoringowe,
- Wyniki badań ewaluacyjnych prowadzonych przez poszczególne LGD,
- Katalogi wskaźników obowiązkowych dla poszczególnych typów projektów oraz dokumenty określające metody szacowania wskaźników,
- Literatura tematyczna.

Wyniki badań ewaluacyjnych dotyczących tematyki LGD

- Ocena systemów monitorowania i ewaluacji w strategiach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) przyjętych do realizacji przez Lokalne Grupy Działania w ramach podejścia LEADER wdrażanego w PROW 2014-2020, Warszawa 2017,
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007 - 2013.

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Departament Rozwoju Regionalnego

ul. Poleska 89, 15-874 Białystok

Tel.: 85 66 54 480

e-mail: rot@wrotapodlasia.pl



ISBN: 978-83-953960-8-3