



**Konferencja podsumowująca 7PR**

**Ocena oddziaływania  
Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich  
(włącznie z programem LEADER)**

**Analiza rozszerzona**

## Rozwój Obszarów Wiejskich w Unii Europejskiej

### Rozwój Obszarów Wiejskich w UE: Powstanie „nowego paradygmatu obszarów wiejskich”

„Nowy paradygmat obszarów wiejskich”<sup>1</sup> obejmuje zmianę celów, narzędzi i podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju obszarów wiejskich. Jest oparty na pojęciu wielofunkcyjności obszarów wiejskich, według którego różne sektory poza rolnictwem pełnią kluczową rolę odnośnie konkurencyjności obszarów wiejskich oraz, zgodnie z którym inwestycje międzysektorowe są uważane za narzędzia bardziej odpowiednie niż dopłaty dla gospodarstw. Zmiany te mogą być również postrzegane jako zmiana z zewnętrznego modelu rozwoju obszarów wiejskich, z ingerencją polityki z zewnątrz w kierunku bardziej wewnętrznego podejścia opartego na pojęciu rozwoju obszarów wiejskich jako procesu obejmującego liczne poziomy, wymiary i podmioty oraz samoregulującego się.

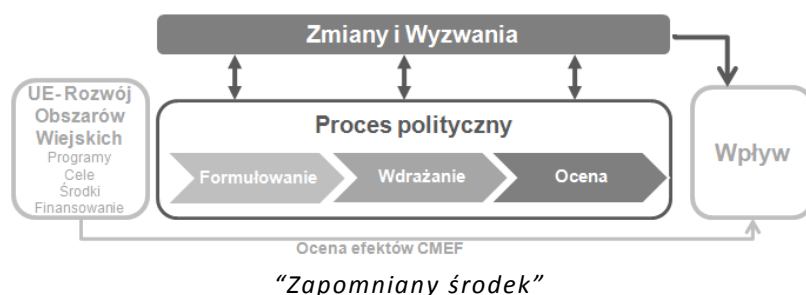
### II Filar WPR: Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW

II filar Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stanowi nadrzędne ramy polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich UE określonej przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Właściwe działania do wdrożenia w państwach członkowskich poprzez Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) wynikają z czterech osi EFRROW, gdzie osie 1-3 mają charakter strategiczny, a oś 4 - metodologiczny. W przygotowaniu nowych PROW-ów na lata 2007-2013, Komisja i Rada UE zastosowały bardziej strategiczne i obiektywne podejście niż w poprzednim okresie.

Struktura dla programowania i wdrażania została uproszczona poprzez przejście z czterech różnych struktur finansowania do jednego funduszu. Instrumenty wsparcia przeważnie pozostały niezmiennione od lat 90-tych, aczkolwiek zostały zawarte w ramach nowej struktury składającej się z czterech osi. Przeprowadzono szereg badań w kwestii potencjalnego niedopasowania pomiędzy działaniami a celami i priorytetami rozwoju obszarów wiejskich (np. Dwyer et al., 2004<sup>2</sup>, Shucksmith et al., 2006<sup>3</sup>).

### Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny – CMEF

Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EAFRD stał się znacznym elementem wydatków UE. Spowodowało to, że decydenci z UE i Państw Członkowskich zainteresowali się oddziaływaniem tych wydatków na obszary wiejskie w Europie. W związku z tym Komisja Europejska ustanowiła *Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny* (CMEF) jako strategiczną i uproszczoną metodę oceny efektów PROW. Podejście oparte na wskaźnikach odzwierciedla ideę liniowej, opartej na działaniach logice interwencji i hierarchii celów. Podejście to nie obejmuje jednak całkowicie prawdziwego charakteru działania Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgodnie z którą fazy polityki obszarów wiejskich procesu politycznego – formułowanie, wdrażanie i ocena – mają istotny wpływ na rezultaty programu. Dlatego, głębszy przegląd tego procesu może dostarczyć cennych informacji pomocnych do zapewnienia efektywnego i wydajnego wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich w Europie. Głównym obiektem badań niniejszego projektu jest element procesu określanego jako „zapomniany środek”.



<sup>1</sup> OECD (2006) The New Rural Paradigm, Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, Paris.

<sup>2</sup> J Dwyer, RW Slee, H Buller, D Baldock and V Swales (2004) Helping Farmers Adapt – comparative report. National Audit Office study, (at <http://www.nao.gov.uk>).

<sup>3</sup> M Shucksmith, Thompson, K. J. and Roberts, D., Eds (2005) The CAP and the Regions – the territorial impact of the Common Agricultural Policy. CABI publishing, Wallingford, UK.

# Ocena wpływu Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich (włącznie z programem LEADER) – Projekt RuDI

## *Podstawa badań RuDI: Spojrzenie na proces polityczny jako całość*

Projekt RuDI ma na celu spojrzenie na politykę rozwoju obszarów wiejskich jako całość, skupienie się na strukturach zarządzania obejmujących *planowanie* (w kontekście koncepcji instrumentów i modeli działania), *wdrażanie* (rodzaje transakcji i kontrola) oraz *ocenę* (koordynacja w czasie, procedury itd.). Analiza ma na celu zrozumienie wpływu polityki rozwoju obszarów wiejskich na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym w ramach okresu planowania 2007-2013. RuDI wykracza poza wspólne ramy oceny (CMEF) UE w celu szerszej i głębszej analizy efektów polityki rozwoju obszarów wiejskich, włącznie z analizą o podstawowym znaczeniu instytucjonalnym, społecznym i zdolności budowania procesów i możliwości. Odbywa się to na tle określonych celów i priorytetów zdefiniowanych w rozporządzeniu Rady (WE) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Strategicznych Wytycznych UE, jak również ich spójności z szerszymi pojęciami oraz doświadczeniami związanymi z efektywnym rozwojem obszarów wiejskich.

Oparty na aktualnej syntezie istotnych ram koncepcyjnych i teorii rozwoju obszarów wiejskich, który stawia różne przestrzenne, społeczne i instytucjonalne poziomy struktur i procesów dotyczących obszarów wiejskich w kontekście społeczno – gospodarczej transformacji w ramach UE oraz w szerszym kontekście procesów globalnych zmian, RuDI poddaje analizie mocne oraz słabe strony różnych pionowych i poziomych podejść do zarządzania. Badanie ma na celu lepsze zrozumienie społecznych, instytucjonalnych i tworzących możliwości rozwojowe efektów różnych elementów polityki rozwoju oraz identyfikację czynników prowadzących do niepowodzenia, jak również uczenie się na najlepszych przykładach z praktyki.

## *Struktura projektu i zastosowane metody*

W celu umożliwienia zintegrowanej oceny różnych procesów i podmiotów zaangażowanych w złożony cykl polityki rozwoju obszarów wiejskich w Europie, zastosowano wielodyscyplinarne i systemowe podejście do problemu.

Projekt RuDI składa się z jedenastu pakietów roboczych (WP), z których pakiety od 1 do 9 obejmują podstawowe działania badawcze. Ponadto, pakiet WP 10 dotyczy działań informacyjnych i promocyjnych, podczas gdy WP 11 obejmuje zarządzanie projektem i koordynację.

Wyróżnia się trzy kolejne fazy metodologiczne:

- przegląd analityczny PROW-ów w krajach UE-27, sprawdzenie wyznaczonych priorytetów i wydatków, formułowania, wdrażania i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-13, jak również doświadczeń z CMEF (**WP1-6**);
- sprawdzanie i rozwój ram koncepcyjnych dla oceny oddziaływania, za pomocą 20 dogłębnych studiów przypadków dotyczących podejścia do polityki rozwoju obszarów wiejskich (**WP7 i 8**); oraz
- synteza wniosków, analiza i rozwinięcie wyników oraz zalecenia (**WP9**).

W projekcie zastosowano zarówno podejście metodologiczne o charakterze ilościowym, jak i jakościowym w sposób powtarzalny oraz z naciskiem na zbieranie doświadczeń interesariuszy w kwestii badanej polityki. Obejmuje to badania teoretyczne (dokumentów dotyczących polityki, opracowań naukowych itd.), analizę danych pierwotnych i wtórnych (np. danych statystycznych), jak również wywiady strukturyzowane i dyskusje grupowe z głównymi interesariuszami. Eksperti w dziedzinie polityki i oceny rozwoju obszarów wiejskich przekazali dodatkowe spostrzeżenia do badań podczas warsztatów i spotkań.

## Planowanie lepszej polityki na poziomie unijnym i krajowym dla nadchodzącego okresu finansowania

### **Wnioski**

Niniejsze opracowanie wykazało, że najsilniejszy **wpływ instytucjonalny** na formułowanie PROW-u w krajach UE-27, jest nadal wywierany przez poszczególne ministerstwa rolnictwa. Niemniej jednak, oczywiste jest to, że instytucje te stają się coraz częściej, bardziej otwarte na wpływ i wiedzę pochodzące z innych obszarów, włączając środowisko, ekonomię obszarów wiejskich oraz społeczeństwo. Osobiste relacje mają bardzo istotne znaczenie i mogą mieć zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ na wyniki tego procesu. Ponadto, w stymulowaniu i pobudzaniu innowacji w zakresie określania polityki rozwoju obszarów wiejskich w niektórych państwach członkowskich odegrały szeroko zakrojone zmiany w ogólnym zarządzaniu (np. większe znaczenie interesariuszy w nowych demokracjach; międzyministerialne grupy koordynujące; nowe, wielofunkcyjne ministerstwa lub instytucje. Mniej korzystny jednak, proces kształtowania polityki pozwala też na dość pozorną integrację różnych zagadnień dotyczących PROW-u, używając określenia „rozwój obszarów wiejskich”, by legitymizować WPR jako całość.

Niektóre programy charakteryzują się „**oddzielnym projektowaniem dla każdej osi**”, podczas gdy pozostałe opowiadają się za scentralizowanym, całościowym lub terytorialnym (lecz nadal całościowym) procesem, tak, żeby regiony wzięły odpowiedzialność za pełne projektowanie PROW na ich terytorium. Z opracowania wynika, że osobne podejścia dla każdej osi mogą prowadzić do straconych szans na spójność, innowacje oraz uczenie się polityczne, w wyniku braku komunikacji pomiędzy grupami interesariuszy i instytucjami wdrażającymi każdą z osi. Z drugiej strony, jeden, scentralizowany proces projektowania może być zbyt ograniczony do najbardziej wpływowych organizacji interesariuszy i/lub zdominowany przez upoważnioną instytucję, co wówczas mogłoby prowadzić do niewystarczającego zaangażowania lub braku rozpoznania pełnego zakresu potrzeb i możliwości na obszarach wiejskich.

Wytyczanie celów **polityki i efektywności** PROW-u jest uzależnione nie tylko o kryteriów technicznych i instrumentalnych. Jest to przede wszystkim kwestia przekładania, dostosowywania i koncentracji narzędzi polityki obszarów wiejskich tak, aby uwzględniały lokalne warunki i kontekst (społeczny, kulturowy oraz odnośnie innych polityk, itd.), w celu poprawy efektywności wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Lepsze określanie celów poszczególnych instrumentów polityki obszarów wiejskich, skuteczniejsze reagowanie na ich zróżnicowane potrzeby oraz zintensyfikowanie działań gwarantujących włączenie najbardziej odpowiednich grup potencjalnych beneficjentów może być ułatwione poprzez procesy uczenia się wielu interesariuszy.

Nie zastosowanie się do tego niesie za sobą ryzyko przyznawania środków finansowych tym, którzy ich najmniej potrzebują (w ten sposób powstaje przestrzeń dla efektu *deadweight*, tzw. biegu jałowego), lub koncentrowania działań wspierających wśród tych, którzy przyniosą najmniej korzyści dla szeroko pojętej ekonomii wsi, społeczeństwa oraz środowiska.

Struktura wydatków sugeruje, że **wyznaczenie celu wydatków**, zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i pomiędzy regionami jest przede wszystkim uwarunkowane zwyczajami historycznymi, niż oceną potrzeb lub potencjału. „Dotychczasowe cele” z poprzednich okresów rozwoju polityki, szczególnie te wyznaczone dla niektórych działań Osi 1, są nadal silne i kontynuują strukturę planowanych wydatków w wielu programach. Szeroko pojęty rozwój obszarów wiejskich i celów terytorialnych promowany przez działania Osi 3 i 4 odegrał znaczącą rolę w niewielu państwach członkowskich, ale szczególnie w tych krajach/regionach o dużych potrzebach ekonomicznych. Istnieją bardzo ciekawe przykłady procedur alokacji przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów, które mogą być punktem wyjścia dla polepszenia udziału II Filaru WPR w coraz bardziej ważnym celu spójności terytorialnej oraz pilnej

kwestii zmian klimatycznych.<sup>4</sup> Struktura wydatków wskazuje na to, że wsparcie dostarczania dóbr publicznych, głównie, lecz nie całkowicie w ramach działań z Osi 2, stało się dominującym celem w krajach północno-zachodnich UE.

Trudności z ustaleniem odpowiedniego **podejścia terytorialnego** do rozwoju obszarów wiejskich mogą być konsekwencją (przynajmniej w części) ekonomii politycznej w „spornej przestrzeni” pomiędzy podmiotami i instytucjami zarządzającymi Rozwojem Obszarów Wiejskich i Rozwojem Regionalnym. Istnieje szeroka gama mechanizmów, które mogą przezwyciężyć te trudności, od krajowych planów strategicznych mających na celu zintegrowanie obu zakresów polityki, po staranne oddzielenie od rozwoju obszarów wiejskich jako „polityki niszowej” ściśle związanej z rolnictwem. Badania wykazały, że mechanizmy, które promują większą integrację, oferują największy potencjał efektów politycznych (studia przypadków we Włoszech i w Niemczech), podczas gdy mechanizmy, w których PROW-y w ramach Filaru II WPR, postrzegane jako odrębne i wysoce rolnicze/oparte na ziemi, napotykają problemy sprzecznych ze sobą rezultatów, co jest niekorzystne dla celów rozwoju obszarów wiejskich i/lub mają niedostateczny wpływ na wyniku częściowego jedynie uwzględnienia barier rozwoju (studia przypadków w Anglii, Czechach i Rumunii). Jednakże, na poziomie regionalnym i lokalnym, jak i na poziomie praktycznego wdrożenia, proces integracji jest w wielu przypadkach w najlepszym razie „niedojrzały”, a koordynacja pomiędzy oddzielnymi sferami polityki jest ograniczona do zadań formalnych. Wniosek ten jest szczególnie prawdziwy na poziomie krajowym/regionalnym, na poziomie lokalnym natomiast zostały osiągnięte pewne postępy. W niektórych krajach i regionach (zwłaszcza o wysokim poziomie konwergencji), sytuacja ta pogorszyła się w związku z oddzieleniem w 2006 r. programów EFFROW od tych realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

**Proces konsultacji** (z Partnerami Ekonomicznymi i Społecznymi i Komitetem Monitorującym i Sterującym) jest wartościowy, wówczas, gdy angażuje wszystkich interesariuszy i służy jako pole dla wspólnej podstawy (w zakresie wizji i dyskusji). Prowadzi to do poczucia własności wśród interesariuszy, zwiększając tym samym zbiorowe poczucie odpowiedzialności za program oraz jego szanse na realizację postawionych celów i założeń. Sensowna i regularna **komunikacja** jest warunkiem koniecznym dla skutecznej koordynacji i zintegrowanego myślenia (np. zarówno w Niemczech, jak i w Estonii regularne spotkania między instytucjami zarządzającymi funduszami, jak również Komitetem Monitorującym i grupą monitorującą, przyczyniły się do powstania korzystnej struktury komunikacji).

**Związek pomiędzy PROW-em a Polityką Regionalną oraz krajową polityką rozwoju obszarów wiejskich**, jest decydującym czynnikiem wykonania PROW-u, zarówno pod względem stosunkowej spójności celów, jak i istnienia wspólnych lub oddzielnych struktur wdrażania. Podobnie jak odpowiednie znaczenie finansowe i polityczne środków finansowych w ramach II Filaru WPR w porównaniu z innymi źródłami wspierania publicznego odnoszącymi się do rozwoju obszarów wiejskich. Niniejsze opracowanie zwraca uwagę na silny kontrast pomiędzy państwami członkowskimi i regionami, gdzie PROW-y są niewielkie, w porównaniu do innych funduszy rozwoju obszarów wiejskich, a tymi, gdzie PROW jest jedynym działaniem, którym można się pochwalić, np. w nowych państwach członkowskich. Te czynniki zależą o oczekiwaniach wobec PROW-ów. W pierwszym przypadku PROW-y są często zintegrowane lub zaliczone do szerszej struktury politycznej i priorytetów, podczas gdy w drugim przypadku pełnią kluczową rolę w kształtowaniu polityki obszarów wiejskich i rozwijają uczenie się polityczne. Fakt, że inne źródła finansowania rozwoju obszarów wiejskich mogą być istotne w wielu krajach i regionach, uwidacznia potrzebę bardziej całościowego podejścia do planowania i programowania rozwoju obszarów wiejskich z różnych źródeł. To spostrzeżenie ma odbicie w wynikach naszego projektu w odniesieniu do skutecznego wdrażania (patrz następną sekcja), podczas gdy koordynacja i spójność są zidentyfikowane jako najważniejsze. Ponadto

---

<sup>4</sup> Niektóre państwa członkowskie prowadzą alokację między regiony na podstawie prostych wskaźników (powierzchnia użytków rolnych, liczba przedsiębiorstw, itd.). W większości przypadków Oś 2 jest wykluczona z tej procedury. Np. w Szwecji, budżet dla osi 1, 3 i 4 kieruje się do Zarządów Prowincji (NUTS 3), częściowo na podstawie liczby podmiotów gospodarczych oraz udziału ludności wiejskiej.

opracowanie pokazuje jak krajowe programy poza PROW mogą odgrywać ważną rolę jako prototypy dla innowacyjnych form interwencji (np. Zielone i Niebieskie Usługi – GBS w Holandii<sup>5</sup>).

### Zalecenia

Aby mieć pewność, że przygotowanie programu wykracza poza formalną koordynację, istnieje potrzeba konsolidacji szkoleń oraz wzmacniania zaufania między instytucjami do przygotowania nowego okresu finansowania. Obejmuje to zapewnienie stabilności personelu w procesie projektowania na szczeblu krajowym/regionalnym, jak również stworzenia mechanizmów zapewniających zastosowanie wyników ewaluacji podczas projektowania działań i programów.

Należy pokonać ograniczenia wynikające z podziału działań i celów na osie, aby umożliwić spójność pomiędzy działaniami i ułatwić pojedynczym działaniom osiągnięcie wielu celów lub mieszanym pakietom osiągnąć taki sam cel, w zależności od sytuacji, a ponadto usprawnić uczenie się polityczne w zakresie wiedzy interesariuszy często specjalistycznej/sektorowej (ekonomicznej, rolniczej, środowiskowej, społeczno-kulturowej). Cele postawione w wytycznych strategicznych powinny być wykorzystane do grupowania działań zamiast przyporządkowywania ich do osi i do wyboru, które działanie powinno spełniać dany cel, umożliwiając w ten sposób działaniom osiągnięcie wielu celów. Powinno zostać zachowane minimum środków budżetowych przeznaczonych na różne cele. Należy zapewnić również wykorzystanie zbieżności pomiędzy działaniami poprzez lepszą komunikację pomiędzy specjalistami podczas projektowania i wdrażania, a także podczas monitorowania i ewaluacji programu.

Istnieje potrzeba zapewnienia bardziej elastycznych ram na poziomie krajowym i regionalnym UE, by zbilansować różnorodność potrzeb, możliwości, kontekstu korzyści i ram instytucjonalnych. Zaobserwowano możliwość zaprojektowania i wdrożenia pakietów działań w innowacyjny sposób i/lub na szczeblu lokalnym, zamiast trzymania się sztywnych regulacji. Nie jest to wezwanie do renacjonalizacji wizji i celów rozwoju obszarów wiejskich. Chodzi po prostu o umożliwienie lepszego reagowania polityk rozwoju na sytuacje lokalne.

Wskazane jest przyjęcie polityki bardziej zorientowanej na cele, ustalenie jasno określonych i powszechnie uzgodnionych priorytetów, które spełniają potrzeby rozwoju obszarów wiejskich i wskazują kluczowe możliwości. Należy jednak pozwolić na elastyczność na poziomie regionalnym odnośnie najlepszego sposobu osiągnięcia tych celów. Zapewnić realokację środków w ramach WPR zgodnie z aktualnymi wspólnymi priorytetami i wysoce zróżnicowanymi potrzebami i kontekstem obszarów wiejskich.

Należy pozwolić koncepcji Leader uzyskać ugruntowaną pozycję na poziomie lokalnym wszystkich państw członkowskich umożliwiając rozwój silnych i efektywnych sieci i powiązań. Nie ograniczać Programu Leader do działań w ramach EFRROW, ale rozszerzonym na wszystkie działania wspierające cele rozwoju obszarów wiejskich. Pozostawić przestrzeń dla bardziej aktywnej polityki rozwoju innowacyjnych projektów.

W całej Unii Europejskiej stopień udziału interesariuszy we wszystkich aspektach formułowania programu, wdrażania i ewaluacji powinien wzrastać, w celu lepszego zaspokojenia potrzeb poszczególnych grup oraz wspierania uczenia się politycznego na wszystkich poziomach hierarchii wdrażania. Niektóre kraje i region osiągnęły już dobre wyniki (Anglia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Emilia-Romania, Estonia, Malta). Wiele innych krajów nie odniosło sukcesu w tym zakresie.

Istnieje potrzeba stworzenia koordynacji pomiędzy różnymi funduszami unijnymi i krajowymi w celu najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów dla rozwoju obszarów wiejskich. Należy zapewnić spójność pomiędzy politykami UE i krajowymi oraz ujednoczyć zasady i procedury z zachowaniem przejrzystości i elastyczności oraz z uwzględnieniem specyficznych potrzeb.

<sup>5</sup> W ramach schematu "Zielone i Niebieskie Usługi", inicjatywy specyficzne dla określonych obszarów są rozwijane w ścisłej współpracy z rolnikami, w celu zwrotu kosztów za usługi środowiskowe.

# Poprawa wdrażania polityki: obecny i przyszły okres finansowania

## Wnioski

Wyróżnia się dwa przeciwstawne modele wdrażania polityki obszarów wiejskich w UE. Po pierwsze, wiele krajów i regionów przyjęło scentralizowany **model wdrażania**, koordynowany przez administrację sektorową dla większości działań PROW-u. Wiele spośród nich (zwłaszcza nowe państwa członkowskie) przydzieliło główne funkcje decyzyjne Agencji Płatniczej (np. Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowenia, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa i Cypr). Inny model, zdecentralizowanego wdrażania koordynowany przez różne podmioty jest stosowany przez mniejszą grupę krajów i zwykle odnosi się tylko do niektórych działań, najczęściej z Osi 3 i Leader. Zdecentralizowany model jest niewątpliwie bardziej złożonym systemem wdrażania, ze względu na udział wielu podmiotów i zdecentralizowane zarządzanie działaniami (Anglia, Walia, Emilia-Romania, Holandia, Flandria).

**Czas wdrażania** pojedynczych działań i napotymane problemy zależą od rodzaju działania, kraju (różnice pomiędzy starymi i nowymi państwami członkowskimi), a w szczególności od sposobu wdrażania. W przypadku wdrażania istnieje możliwość wystąpienia efektu „wąskiego gardła”, zwłaszcza, gdy ocena jest zbyt scentralizowana. Niemniej jednak, problemy związane z przystosowaniem się do nowych zasad występują również w najbardziej zdecentralizowanych modelach, głównie ze względu na dużą liczbę zaangażowanych podmiotów i konieczność przekazywania funkcji strukturom lokalnym. Zmianom w zakresie procedur i kryteriów dla wielopodmiotowych zdecentralizowanych systemów muszą towarzyszyć odpowiednie mechanizmy wsparcia, jeśli zmiany te mają być skutecznie przeprowadzone. Niniejsze opracowanie nie wykazało, że decentralizacja wdrażania działań inwestycyjnych LGD prowadzi do przedłużenia okresu wdrażania, w porównaniu do bardziej tradycyjnych metod wdrażania. Zaprzecza to stwierdzeniu, że Leader prowadzi do nieefektywności w systemie wdrażania.

**Decentralizacja** odpowiedzialności za wdrażanie może mieć pozytywny wpływ na proces tworzenia spójności programów rozwoju i poprawiać koordynację pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich a celami rozwoju regionalnego. Procesy decentralizacji wymagają często nowych form koordynacji, współpracy oraz rozwiązań instytucjonalnych, które są warunkiem silniejszego, terytorialnego i służącego wielu celom modelu formułowania i wdrażania polityki<sup>6</sup> oraz istotnymi czynnikami procesu polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże, mogą być często czasochłonne, skomplikowane, złożone i nie zawsze od razu udane.

**Wdrażanie inicjatywy Leader** zależy w dużej mierze od dwóch czynników: (I) roli LGD na ich terytorium i ich autonomii; oraz (II) pola do manewru, w zakresie dostępnego „zestawu narzędzi”, które LGD musi wybrać do realizacji lokalnych planów działania. Chęć instytucji finansujących (instytucji zarządzających lub agencji wdrażających) do wytyczania granic i ograniczania władzy/dopuszczalnych działań partnerstw lokalnych oraz potrzeba większej kontroli administracyjnej i finansowej doprowadziła do rosnącej „biurokratyzacji” podejścia Leader. Zmiany te wywołały niezadowolenie wśród LGD, które wyraziły realne obawy co do skuteczności nowego podejścia sformułowanego przez Instytucje Zarządzające.

**Skuteczna koordynacja i integracja** PROW-ów z podobnymi programami na szczeblu krajowym i regionalnym jest słaba, ze względu na brak spójności harmonogramów, wizji i procesu na wyższych poziomach kształtowania polityki (np. Słowenia – „brak koordynacji na wyższym poziomie podejmowania decyzji”). Istnieje możliwość nakładania się na siebie zakresów działań w ramach różnych programów (np. działania zapobiegające bezrobociu na obszarach wiejskich są realizowane zarówno w ramach EFS, jak i Leader), które ze względu na ścisłe zasady demarkacji pomiędzy źródłami finansowania, często prowadzą do wykluczenia beneficjentów i tematów z programu na poziomie lokalnym, w sposób, który może tworzyć

<sup>6</sup> Patrz studia przypadków: Joint Administrative Authority in Mecklenburg-Vorpommern (DE), Self Governing Authorities in Västerbotten (SE), Performance contracts between national and provincial administrations(NL), Integrated Local Development Companies (IR)

ogromne luki pomiędzy potrzebami a dostępnością środków (tj. w niektórych przypadkach potencjalne projekty nie mieszczą się w kryteriach dopuszczenia we wszystkich źródłach finansowania).

### Zalecenia

Władze krajowe/regionalne powinny korzystać z pełnego zakresu możliwości i elastyczności zapewnionej przez wytyczne UE, w celu starannego dopasowania sposobów wdrażania do ich potrzeb i możliwości. Ponadto, powinny uruchamiać środki, tak żeby agencje wdrażające i urzędnicy byli odpowiednio wykwalifikowani, aby zrozumieć główne cele i wyzwania skutecznego wdrażania w kontekście lokalnym, regionalnym lub krajowym.

Konieczne jest pokonanie barier sektorowych w systemie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez zastosowanie spójnego systemu wspieranego przez różne sektory rządowe i zaprojektowane zgodnie z zasadą horyzontalną. Należy skupić się na lepszej koordynacji na poziomie krajowym/regionalnym, na polityce spójności na rzecz szerokiej, wspólnej wizji oraz poszukiwaniu spójności w zakresie modeli wdrażania i procedur różnych funduszy i instytucji nadzorujących. Koordynacja różnych programów na poziomie lokalnym jest szczególnie ważna, w celu integracji różnych polityk w ramach lokalnej strategii rozwoju.

Idealnie byłoby, gdyby polityka rozwoju obszarów wiejskich była wdrażana w ramach jednego systemu obsługiwanego przez odpowiednie instytucje rządowe i źródła finansowania zaprojektowane zgodnie z zasadą horyzontalną tak, aby zminimalizować negatywne skutki luk spowodowanych przez nakładanie się działań i wprowadzić ścisłą demarkację.

Istnieje potrzeba dostosowania wytycznych i ram instytucjonalnych oraz wzrostu potencjału organizacyjnego i ludzkiego w celu zapewnienia terminowej realizacji programów. Jednakże, skuteczność wdrażania nie powinna wzrastać kosztem starannej oceny wniosków, w celu zapewnienia skuteczności działań.

Decentralizacja i rozwój lokalny wymagają znaczącego wzmocnienia pozycji lokalnych podmiotów. Żeby być skutecznym, wszyscy zaangażowani muszą przyswoić zdolność dobrej koordynacji. Wzmocnienie potencjału strategicznego lokalnych partnerstw poprzez szkolenia, opiekę merytoryczną, wymianę dobrych praktyk przez aktywne działanie w sieciach. Wskazana jest promocja bardziej zintegrowanego podejścia do **Leader** – zachęcanie do większej integracji w obrębie regionu Leader, projekty międzyregionalne pomiędzy LGD, silniejsze powiązania z innymi programami (np. Agenda 21), zwiększona współpraca pomiędzy różnymi szczeblami administracji (np. wojewódzkim, regionalnym i lokalnym) – w celu rozszerzenia działań na obszarach wiejskich, stymulowania oddziaływań wykraczających poza Leader i możliwego rozwoju bardziej innowacyjnych podejść do rozwiązywania problemów i działań przedsiębiorczych.

## Poprawa ewaluacji polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich i uczenie się instytucjonalne

### Wnioski

Skuteczna i sprawna ewaluacja polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich napotyka wiele wyzwań i problemów. Ogólne zainteresowanie wynikami **oceny** jest oczywiste wśród instytucji zarządzających. Wydaje się jednak, że wyniki te są wykorzystywane głównie do wsparcia politycznego, tylko wówczas, gdy są pozytywne. Często informacje pozyskane dla celów ewaluacji są zbyt ogólne, aby je można było wykorzystać. Przyjęte standardy raportowania rzadko generują przydatne informacje. Według ekspertów, wnioski z ewaluacji mają niewielki wpływ na formułowanie polityki w porównaniu do innych czynników politycznych i instytucjonalnych. Mogą natomiast służyć celom rachunkowym lub wspierać już podjęte decyzje. Poza Komisją Europejską (tj. Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) i Instytucjami Zarządzającymi, inne władze i grupy interesariuszy nie wykazały dużego zainteresowania wynikami ewaluacji. Mimo tego, w niektórych Państwach Członkowskich ewaluacja ma większe znaczenie,

oddziaływanie i wartość. Nie oznacza to jednak, że Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny są ważniejsze od krajowych opracowań.

**Czas przeprowadzanie ewaluacji** przyczynia się do ograniczonego wykorzystania jej wyników. Podczas gdy ocena ex-ante dostarcza ważnych informacji (jakościowych, ponieważ na tym etapie brak informacji ilościowych), znaczenie oceny średniookresowej dla bieżącego programu może być ograniczone z powodu powolnego lub opóźnionego wdrażania, zwłaszcza w zakresie działań złożonych oraz inwestycyjnych. Ocena średniookresowa może być istotna w planowaniu dla nadchodzącego okresu finansowania, jeśli nie przewidziano większych zmian. Mimo że ocena ex-post jest najlepszym narzędziem do rozpoznania oddziaływania programu, cieszy się małym zainteresowaniem ze strony władz, zwłaszcza, jeśli nowy, bieżący program całkowicie się zmienił w stosunku do poprzedniego. Ponadto, ewaluacje na poziomie krajowym są rzadko skoordynowane z CMEF, przez co angażują dodatkowy czas i nakłady. Wobec różnorodności działań i dziedzin, skutki programu nie są możliwe do wykrycia w tym samym czasie.

**CMEF** są pomocnym narzędziem oceny, także przy opracowaniu wytycznych. Mimo tego, nie są w stanie wychwycić najważniejszych skutków polityki. Ze względu na skupianie się na identyfikacji szczegółowych wskaźników ilościowych, postrzegane są jako zbyt wąskie i wymagające. Nie pozwalają również na wychwycenie zróżnicowanych i określonych skutków Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Głównym ich celem jest ewidencja dla instytucji wyższego szczebla.

**Wskaźniki oddziaływania** określone przez CMEF nie obejmują wszystkich obszarów celów EFRROW. Siedem wskaźników oddziaływania nie jest wystarczającą informacją dla oceny, zwłaszcza w odniesieniu do celów takich jak: „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich”, „ochrona gleby”<sup>7</sup>, „spójność ekonomiczna i społeczna”, „wzmacnianie partnerstwa”<sup>8</sup> oraz „poprawa zarządzania i mobilizacji wewnętrznego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich”<sup>9</sup>. Ponadto, jedynie połowa Państw Członkowskich skorzystała z możliwości wprowadzenia dodatkowych wskaźników, mimo że odzwierciedlają w pomocny sposób określone potrzeby Państw Członkowskich i ułatwiają wychwycenie dodatkowych efektów PROW-u. Podsumowując, metodologia pomiaru wskaźników jest niejednokrotnie niejasna lub niewystarczająca, a wytyczne tematycznych grup roboczych Europejskiej Sieci Ewaluacyjnej Obszarów Wiejskich (EENRD) często nadchodzą zbyt późno, by zostały włączone w bieżące procedury oceny.

Wymóg wykrycia **efektu deadweight (tzw. biegu jałowego), efektów przesunięcia** może być spełniony poprzez zastosowanie studiów przypadku oraz dodatkowych badań. W praktyce jednak, procesy te są trudne i nie poświęca się im wiele uwagi i środków. Znajomość potencjalnych negatywnych efektów programu jest kluczowa dla ich rozpoznania. Jakkolwiek, łańcuch oddziaływań w wielu przypadkach jest niedostatecznie rozwinięty. Aktualne podejście ma ograniczone możliwości ujawnienia **typowych powiązań** pomiędzy wynikami a nakładami. Zwykle brak jest dowodów naukowych, aby zlikwidować tę lukę i oceniający mogą natrafić na trudności podczas zgłębiania tych zagadnień. Silna koncentracja na zbieraniu danych i kalkulacji wskaźników powoduje, że zbyt mało uwagi poświęca się podejściom, które mogłyby wykazać typowe powiązania oraz zrozumieć działania systemowe instrumentów politycznych w ramach poszczególnych specyficznych sytuacji. Studia przypadków wykazały, że istnieją problemy i kwestie, których nie da się zbadać za pomocą podejścia CMEF opartego na pomiarze efektów za pomocą wskaźników. Zaniedbanie charakteru ewaluacji skoncentrowanej na interesariuszach, może prowadzić do niezrozumienia skutków polityki i niemożności zaproponowania ulepszeń.

Ewaluacja w niewielkim stopniu koncentruje się na powiązaniach, interakcjach i niezgodnościach oraz synergii pomiędzy działaniami, jak również na ogólnym **oddziaływaniu programu**. Programy są często tworzone nie po to, aby rozwijać synergię wewnątrz lub pomiędzy programami, lecz w celu zapewnienia szerokiego spektrum działań, które przede wszystkim mają się na siebie nie nakładać. Najbardziej prawdopodobne jest zdefiniowanie synergii czy też potencjalnych konfliktów podczas oceny ex-ante. Kolejne oceny (średniookresowe i ex-post) wciąż dążą do powrotu do analizy poszczególnych działań z niewielkim naciskiem na interakcje i ogólne oddziaływanie. Wobec bardzo ograniczonego znaczenia

<sup>7</sup> Osie EFRROW I cele działań

<sup>8</sup> Cele horyzontalne EFRROW

<sup>9</sup> Cele wytycznych strategicznych

(ekonomicznego) programów rozwoju obszarów wiejskich w wielu kontekstach krajowych i regionalnych na terenie Unii Europejskiej, wątpliwy jest fakt oceny oddziaływań polityk rozwoju obszarów wiejskich, bez uwzględnienia innych polityk dotyczących rozwoju ekonomicznego, regionalnego i obszarów wiejskich.

### Zalecenia

Wyniki oceny powinny lepiej wyrażać efekty w odniesieniu do postawionych celów, tak, aby umożliwić uczenie się instytucjonalne. Jest to możliwe dzięki poprawie standardu raportowania w ramach CMEF na taki, który byłby w stanie uchwycić potrzeby wszystkich szczebli instytucjonalnych odnośnie uczenia się politycznego i dostosowania.

Należy rozwijać dialog instytucjonalny w celu przeprowadzania oceny lepiej dostosowanej do potrzeb regionalnych i krajowych, a także do wykorzystania wyników oceny na wszystkich poziomach wdrażania polityki. Ponadto, Instytucje Zarządzające powinny być pobudzane i wspierane w znalezieniu odpowiednich struktur zarządzania (Jednostki Monitorowania i Oceny oraz Komitety Sterujące) dopasowane do określonego kontekstu, w celu wzmocnienia własnego systemu oceny. To jedyny sposób na to, żeby wyżej wymienione instytucje zarządzały procesem oceny i jasno wyrażały potrzeby tego procesu.

Zarówno oceniający, jak i Instytucje Zarządzające potrzebują więcej wsparcia w budowaniu potencjału (odnośnie planowania i zbierania jak również najlepszych praktyk w analizowaniu i stosowaniu odpowiedniej metodologii w celu umożliwienia zrównoważonych i znaczących opinii). Na wszystkich stopniach oceny powinno zapewnić się większy udział interesariuszy. Jest to szczególnie ważne w przypadku nowych Państw Członkowskich, lecz również odnosi się do wielu innych.

Należy wzmacniać sieci jako formy kształcenia zbiorowego, wykraczające daleko poza jedną sieć krajową przypadającą na jedno Państwo Członkowskie. Należy umożliwić wymianę doświadczeń i wzajemne uczenie się pomiędzy władzami krajowymi i regionalnymi oraz pomiędzy państwami. Uczenie się przez porównanie jest wielu przypadkach dobrym sposobem na innowacje i szybką poprawę wdrażania polityki.

Czas przeprowadzania oceny formalnej (ex-ante, średniookresowej i ex-post) nie służy najlepiej ich celowi. Opracowania są zlecane często w pośpiechu, uniemożliwiając przedstawienie całościowych efektów programu. Bieżąca ewaluacja mogła już rozwiązać ten problem w niektórych krajach i regionach. Niemniej jednak lokalne interpretacje tej koncepcji znacznie różnią się od siebie. Czas przeprowadzania oceny jest zatem nadal istotną kwestią zwłaszcza w przypadku ocen średniookresowych i ex-post, a uczenie się na doświadczeniach wpływa na przyszłe ramy programu. Modele ewaluacji oparte bardziej na procesach (studia przypadków, opracowania tematyczne) są zwykle bardziej niezależne od odpowiedniego czasu przeprowadzania oceny, niż opracowania ściśle skoncentrowane na ilościowych pomiarach efektów. Mogłoby to być kluczem do osiągnięcia lepszej równowagi w kwestii oceny w przyszłości.

Zaleca się skupiać oceny pod względem tematycznym lub przypadków, np. problemów, których dotyczą, jak na tych, które są uważane za dobrą praktykę. Należy uprościć wyniki standardowej oceny opartej na wskaźnikach w celu zapewnienia środków dla terytorialnych, opartych na przypadkach lub tematycznych ocen. Powinno się wyjść poza ewaluację opierającą się na identyfikacji i kalkulacji długiej listy wskaźników ilościowych. Pożądane jest również pogłębienie procesu kształcenia instytucjonalnego poprzez uzupełniające metody oceny.

Istnieje potrzeba docenienia w ewaluacji interakcji PROW-ów z innymi funduszami, zwłaszcza na poziomie europejskim. Zapominanie o fakcie, że Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich są często wykorzystywane przez Państwa Członkowskie jako element portfolio programów rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego, może spowodować, że wyniki oceny stracą nieco na znaczeniu. Podczas ewaluacji PROW-ów istotny jest również w niektórych przypadkach wpływ I Filaru WPR.

Należy dalej rozwijać płaszczyzny pomiędzy metodologią ewaluacji a realizowaniem polityki i promować niezależne badania nad typowymi i interaktywnymi skutkami polityki.

# Dokąd powinien zmierzać rozwój obszarów wiejskich? Główne wyzwania dla rozwoju obszarów wiejskich

## Wnioski

Badanie wykazało, że Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich ma wyjątkowy element o wartości dodanej w porównaniu z innymi dziedzinami polityki (np. Rozwoju Regionalnego, Spójności Społecznej), a mianowicie: obecność fizycznego wymiaru (środowisko, krajobraz, różnorodność biologiczna). Jest również warunkiem koniecznym dla **integracji fizycznego wymiaru z ekonomicznym i społecznym**. Integracja tych trzech wymiarów jest nieodłączna i istotna dla rozwoju obszarów wiejskich. W rezultacie, istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy *jakością życia na wsi, konkurencyjnością obszarów wiejskich oraz jakością środowiska*. Stanowi to argument za pozostawieniem polityki obszarów wiejskich jako integralnego instrumentu polityki w ramach II Filaru WPR.

Ze względu na przewagę podejścia sektorowego lub poprzednią strukturę wydatków „**podstawowe potrzeby**” obszarów wiejskich rzadko są oceniane są w obiektywny, wyważony sposób z punktu wyjścia strategii i koncepcji rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym lub regionalnym. Niewiele Państw Członkowskich wskazuje sektory nierolnicze, regionalne kwestie zatrudnienia oraz kryteria i wartości społeczno-kulturowe jako siły napędzające Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich. Rolnictwo może być ważnym, lecz nie jedynym czynnikiem zapewniającym rozwój obszarów wiejskich, nawet w najmniej rozwiniętych regionach.

Często **brak jest dostatecznej koordynacji** pomiędzy PROW-ami i innymi funduszami dotyczącymi obszarów wiejskich. Słabe powiązania/integracja pomiędzy różnymi politykami wpływają negatywnie na całościowe efekty polityki. Niemniej jednak, pojawiają się przykłady lepszej integracji, koordynacji i nowych ustaleń pomiędzy zdecentralizowanymi instytucjami, tak jak np. w Niemczech i we Włoszech, które dostarczają nam cennych doświadczeń.

**Wizja Rozwoju Obszarów Wiejskich wyrażona w Strategicznych Wytycznych** jest spójna z wnioskami z niniejszych badań, ale rzadko stosowana w praktyce. Jest to spowodowane niedociągnięciami instytucji unijnych i zarządzających, agencji wdrażających i procedur na poziomie krajowym, regionalnym i międzyregionalnym.

Wysiłek włożony w **ewaluację** jest niewspółmierny do ograniczonego wykorzystania i przydatności jej rezultatów odnośnie kształcenia instytucjonalnego w celu poprawy wytycznych, kryteriów i zarządzania. Potencjał ewaluacji do wspierania realizowanej polityki opartej na dowodach jest wciąż rzadko stosowana w wielu krajach, jak również na poziomie UE.

Mimo częstej „**bezwładności**” w kwestii formułowania i wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich, w niektórych krajach zaobserwowano **innowacyjne podejścia**. Są one często związane ze zmianami w systemie politycznym, nowymi strukturami instytucjonalnymi lub konkretnymi problematycznymi regionami, które podkreślają potrzebę bardziej efektywnego dostosowania działań. Wiele z nich jest powiązanych z instrumentami i procedurami w ramach Osi 3 lub 4, które stanowią raczej niewielki udział w budżecie. Mogą być jednak wykorzystywane jako skuteczne narzędzia do osiągnięcia celów środowiskowych i ekonomicznych, które w innym przypadku są zarezerwowane dla Osi 1 i 2. Na przykład, kapitał społeczny może być wspierany przez działania społeczne i kulturalne, ale może być również istotnym elementem rozwoju świadomości ekologicznej lub budowania przedsiębiorczości wśród podmiotów na obszarach wiejskich.

**Promowanie programu LEADER** jest głównym wyzwaniem dla formułowania PROW-ów w wielu krajach. Różnorodność koncepcji wskazuje na uzyskiwanie różnych wyników wśród 27 państw. Jasne jest, że wdrożenie w główny nurt znacznie obciążało administrację na wielu poziomach. Badania wykazały, że jednym z powszechnych wyników wprowadzania w główny nurt była dodatkowa biurokracja, co ograniczyło zdolność LGD do wprowadzania innowacji lub odpowiedniego wykorzystania lokalnych możliwości. Często spowodowane było to wprowadzeniem dodatkowych zasad i wymagań na poziomie krajowym.

Rolnicy są bardzo chętni do podejmowania **działań rolnośrodowiskowych**, zwłaszcza dostosowanych do warunków lokalnych i systemów gospodarowania oraz stanowiących dodatkowe źródło dochodu. Możliwości (i ograniczenia) systemów wdrażania przy ustalaniu przebiegu mogą wynikać z kontekstu, przy użyciu programu Leader lub umów na określone wyniki, stanowią wartość dodaną w niektórych krajach. Wydaje się oczywiste, że działania rolnośrodowiskowe nie mogą samodzielnie osiągnąć wszystkich celów rozwoju obszarów wiejskich dotyczących środowiska. Przepisy polityki rozwoju obszarów wiejskich zostawiają tu małe pole do manewru. Jednakże wiele innych elementów z zakresu EFFROW, realizowanych w nowych kombinacjach, mogłoby wzmocnić efekty polityki rozwoju obszarów wiejskich (np. inwestycje środowiskowe, współpraca rolników przy kształtowaniu krajobrazu, szkolenia, wprowadzanie innowacji w zakresie „zielonych” technologii i usług).

Studia przypadków wykazały, że PROW na **marginalnych obszarach wiejskich o wysokiej wartości przyrodniczej** może być niedostatecznie wrażliwy na logikę biznesu i czynniki społeczno-kulturowe tak, aby można było skutecznie osiągnąć cele polityki na obszarach wiejskich. Brak wyczucia może powodować również wykluczenie społeczne tych grup społecznych. Niezadowalające rezultaty w finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich na wielu marginalnych obszarach można tłumaczyć połączeniem czynników ograniczających jak: złe zarządzanie, fragmentaryczne rozwiązania instytucjonalne i słaby kapitał społeczny. Istnieje potencjalna wartość polityk zawierających aktywne uczenie się, angażujących beneficjentów i agencje wdrażające do wspólnej pracy w celu osiągnięcia lepszych wyników.

### Zalecenia

Utrzymać II Filar WPR w szerokiej formie łączącej dążenia społeczne, ekonomiczne i środowiskowe do rozwoju obszarów wiejskich. Należy odejść od grupowania działań pod kątem osi, lecz jednocześnie zachować minimalny udział środków dla poszczególnych celów. Uprościć zestaw działań, pozostawiając lub nawet rozszerzając istniejący zestaw celów.

Zobowiązania w ramach Wytucznych Strategicznych muszą być stosowane w praktyce, a nie tylko rozpatrywane w teorii pod postacią planów i raportów. Istnieje potrzeba o wiele bardziej bieżącego wsparcia dla działań strategicznych na wszystkich poziomach, w niektórych przypadkach realizowanego w ramach silniejszych krajowych i regionalnych sieci. Należy zapewnić więcej wsparcia ze strony Komisji Europejskiej dla administracji lokalnej w celu umożliwienia tym władzom wdrażania wizji „ducha rozwoju obszarów wiejskich w UE”. Inne możliwości wzmocnienia strategicznego wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich w Europie to: opieka merytoryczna, wymiana pracowników, konkursy.

Zapewnić lepszą koordynację planowania i finansowania odnośnie obszarów wiejskich. Wzmocnić międzysektorową integrację celów i koncepcji oraz strategii opartych na potrzebach. W tym celu należy wprowadzić bardziej jednolite zasady w ramach funduszy UE i opracować wspólne struktury, w których byłoby miejsce dla sprawnej koordynacji.

Zaleca się wzmocnienie roli przyszłego monitorowania i kontroli jako części polityki rozwoju obszarów wiejskich UE. Włączając wymagania do regulacji koncepcji tematycznych, terytorialnych i opartych na studiach przypadków oraz metodach jakościowych, które są bardziej wrażliwe na kontekst i opierają się na skuteczności polityki. Nie powinno się przeceniać pomiarów opartych na ilościowych wskaźnikach odnoszących się do oddziaływań z wyłączeniem innych, równie istotnych elementów. Opracowywanie bardziej długoterminowych (powyżej 10 lat) i porównawczych opracowań dla narzędzi w ramach polityki wykorzystywanych do osiągnięcia podobnych celów Rozwoju Obszarów Wiejskich, niż gdzieś określone w czasie powierzchowne opracowania całego programu.

Podejście terytorialne powinno być rozwijane i wspierane w bardziej spójny sposób na dwóch poziomach: a) poprzez lepsze zdefiniowanie różnorodności obszarów wiejskich i przez ich odrębne potrzeby b) przez wdrażanie zintegrowanych projektów opartych na lokalnych koalicjach interesariuszy (nieograniczoną tylko do Osi 4 lub Leader).

Należy zastosować bardziej innowacyjne podejście do osiągnięcia celów środowiskowych. Będzie to szczególnie ważne w nadchodzącym okresie finansowania w związku z tym, że Europa stara się sprostać

wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi zmniejszając emisję dwutlenku węgla. Mieszkańcy obszarów wiejskich nieposiadający gospodarstwa powinni mieć dostęp do działań nastawionych na ochronę zasobów naturalnych. Należy formułować programy tak, aby stwarzały alternatywy dla dostarczania usług środowiskowych przez rolników na podstawie kontraktów kompensacyjnych dla pojedynczych beneficjentów, opartych na wymaganiach i określonych przez definicje WTO. Zaleca się promowanie innowacji w zakresie inwestycji środowiskowych dla celów produkcyjnych i nieprodukcyjnych oraz synergii pomiędzy wynikami działalności ekonomicznej i środowiskowej.

Należy ograniczyć działania horyzontalne, które nie są dostatecznie zróżnicowane w odniesieniu do różnych kontekstów geograficznych i społecznych. A także zadbać o to, żeby programy rozwoju obszarów wiejskich poświęcały uwagę obszarom wiejskim, gdzie procesy rozwoju są opóźnione (obszary wyludnień, obszary o niskich walorach społecznych i środowiskowych, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), obszary priorytetowe w ramach dyrektyw środowiskowych oraz obszary degradacji ekonomicznej i społecznej, włączając regiony nieposiadające statusu ONW).

## Konsorcjum RuDI

Koordinowany przez Instytut Badań na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - Institute for Rural Development Research (IfLS), Konsorcjum RuDI składającego się z 10 instytutów badawczych reprezentowanych przez wiele Państw Członkowskich:

- **Institute for Rural Development Research (IfLS) at Johann Wolfgang Goethe University**, Frankfurt/Main, Germany: Simone Schiller, Kerstin Huelemeyer, Sarah Peter, Karlheinz Knickel\*, Melanie Kröger\*
- **Countryside and Community Research Institute (CCRI)**, University of Gloucestershire, United Kingdom: Janet Dwyer, James Kirwan, Damian Maye, Sandrina Pereira, Ken Thomson
- **National Institute of Agricultural Economics (INEA)**, Rome, Italy: Franco Mantino, Martina Bolli, Serena Tarangioli, Barbara Zanetti, Lucia Tudini, Patrizia Fagiani\*, Alessandro Monteleone\*
- **Rural Sociology Group, Wageningen University (WU)**, the Netherlands: Henk Oostindie, Rudolf van Broekhuizen, Petra Derkzen\*
- **Department of Agricultural Economics, Aristotle University of Thessaloniki (AUTH)**, Greece: Eleni Papadopoulou, Ioannis Giannelos, Nikolaos Hasanagas, Christos Papalexou, Eirini Ventouri
- **Federal Institute for Less Favoured and Mountainous Areas (BAMF)**, Vienna, Austria: Thomas Dax, Wibke Strahl, Ingrid Machold, Georg Wiesinger
- **Chair of Agricultural Economics, Policy and Law, Ljubljana University (UL)**, Slovenia: Luka Juvancic, Majda Cernic, Ales Kuhar
- **Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO)**, Stockholm, Sweden: Petri Kahila, Andrew Copus, Moa Hedström
- **Centre for Ecological Engineering (CEET)**, Tartu, Estonia: Merit Mikk, Argo Peepson, Mark Redman
- **Institute of Agricultural Economics and Information (UZEI)**, Prague, Czech Republic: Jaroslav Pražan, Ivana Darmovzalova, Andrea Hrabalova, Pavel Kapler, Marta Konecna, Eliska Kozakova, Jana Majerova

## Kontakt

### IfLS – Institute for Rural Development Research at the Johann Wolfgang Goethe University

Koordinator Projektu: Simone Schiller  
 Zeppelinallee 31, 60325 Frankfurt am Main, Niemcy  
 Telefon: +49 69 775001  
 E-mail: schiller@ifls.de

### Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych, Bruksela, Belgia

Koordinator Projektu Naukowego: dr Danièle Tissot Boireau  
 Dyrekcja E: Biotechnologia, Rolnictwo, Żywność  
 Telefon: +32 2 295 08 57  
 E-mail: Daniele.Tissot@ec.europa.eu

## Strona internetowa

<http://www.rudi-europe.net/>

## Finansowanie

Projekt RuDI (Grant Nr 213034) jest finansowany ze środków Unii Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Badań w ramach Siódmego Programu Ramowego tematu priorytetowego „Wiedza Europejska oparta na Bioekonomii”. Projekt był wdrażany od lutego 2008 do października 2010.

---

\* Oszczędź/odeszła z zespołu do innych zadań.