

DOI:10.18276/sip.2016.45/2-09

Paweł Baran*

Anna Gdakowicz**

Uniwersytet Szczeciński

DIAGNOZOWANIE EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA – ASPEKTY PRAKTYCZNE

Streszczenie

Lokalne grupy działania (LGD) funkcjonują w rzeczywistości polskich obszarów wiejskich od 2004 roku, najpierw w ramach Programu Pilotażowego Leader+, a następnie Osi 4 LEADER w ramach PROW 2007–2013. W założeniu LGD powstają jako oddolne inicjatywy mieszkańców wsi chcących aktywnie działać na rzecz lokalnej społeczności i obejmują obszar kilku gmin, a ich działania wspierane są środkami Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). LGD realizują lokalne strategie rozwoju (LSR), w ramach których realizują postawione sobie cele. Na LGD został nałożony obowiązek monitoringu i ewaluacji działań w zakresie realizacji strategii oraz szeroko pojmowanej efektywności funkcjonowania ich biur.

W artykule podjęto problematykę diagnozy efektywności działania (ewaluacji) LGD. Zaproponowano algorytm oceny wykonania wskaźników LSR oraz sposób oceny funkcjonowania biura LGD. Zaprezentowane sposoby ewaluacji LSR umożliwiają ocenę oraz porównanie LGD na terenie całego kraju.

Słowa kluczowe: ewaluacja, diagnoza, lokalne grupy działania, lokalna strategia działania

* Adres e-mail: pawel.baran@wneiz.pl.

** Adres e-mail: alatro@wneiz.pl.

Wstęp

Ustawa o RLKS¹ (Ustawa, 2015), a wcześniej ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW (Ustawa, 2007), dające lokalnym społecznościom obszarów wiejskich narzędzia oraz środki finansowe wspierające oddolne inicjatywy rozwojowe realizowane w ramach lokalnych strategii rozwoju przez lokalne grupy działania w podejściu LEADER, nakreśliły obowiązek monitoringu i ewaluacji działań LGD w zakresie realizacji strategii oraz szeroko pojmowanej efektywności funkcjonowania ich biur. Ewaluacja realizacji LSR prowadzona jest przez same LGD w formie autoewaluacji, zaś procedurę ewaluacji zawierającą także ocenę funkcjonowania biur prowadzą właściwe komórki urzędów marszałkowskich odpowiedzialne za monitoring działań w ramach PROW (układ taki funkcjonował zarówno w okresie programowania 2007–2013, jak i w nowej perspektywie 2014–2020). Ewaluacje można podzielić – stosując kryterium czasu przeprowadzenia badania – na: *ex-ante*, *on-going* (inaczej *mid-term* albo *śródkresowe*) oraz *ex-post* (Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012). Ewaluacja *ex-ante* przeprowadzana jest w początkowej fazie projektu i ma na celu potwierdzenie słuszności przyjętych rozwiązań i konstrukcji elementów projektu. Ewaluacja *on-going* ma miejsce w trakcie trwania projektu. Jej efektem jest korekta przyjętych założeń (np. zmniejszenie lub zwiększenie wartości docelowych wskaźników). Ewaluacja *ex-post* przeprowadzana jest po zakończeniu projektu, a jej celem jest pomiar ostatecznie uzyskanych rezultatów.

Autoewaluacja jest przeprowadzana przez same LGD według szczegółowych algorytmów oraz z wykorzystaniem wskaźników, które ustaliły one w swoich LSR². Wyniki takich ocen są zatem w znacznej mierze nieporównywalne. Natomiast dla instytucji sprawujących nadzór nad realizacją LSR Komitet Monitorujący PROW 2007–2013 uchwałą nr 67 z 16 grudnia 2011 roku wskazał dokładną listę wskaźników mających służyć standardowej ocenie wraz z punktacją, którą należy stosować.

¹ Objaśnienie stosowanych w pracy skrótów: RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność; LGD – lokalna grupa działania; LSR – lokalna strategia rozwoju; PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich; LEADER – podejście określające sposób realizacji RLKS na obszarach wiejskich (nazwa jest akronimem od francuskiego Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, powiązanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich).

² Wskaźniki powinny być ustalone według reguły SMART, to znaczy powinny być szczegółowe, mierzalne, ambitne, ale realistyczne, z terminem realizacji. Dodatkowo powinny mierzyć tylko to, na co ma wpływ LGD. Dane potrzebne do obliczenia wskaźnika powinny pochodzić z wiarygodnego źródła i być szybko dostępne.

Wyniki takiej oceny powinny być porównywalne w skali całego kraju. Wydaje się z kolei, że dla zapewnienia pewnej formy porównywalności wyników autoewaluacji prowadzonych przez poszczególne LGD należałoby zaproponować podsumowanie wyników takiej ewaluacji za pomocą pojedynczego określenia, a więc postawienie słownej diagnozy istniejącego stanu realizacji LSR (realizacja poprawna/niepoprawna, poziom realizacji LSR zadowolający/niezadowolający).

W związku z powyższym podstawowym sposobem porównania efektów funkcjonowania różnych LGD staje się podejście wykorzystujące wskaźniki ministerialne. W tym przypadku jednak pojawiają się kłopoty związane ze zbyt dużą liczbą źródeł danych, co może powodować problem ze zgromadzeniem danych i utrudniać dalsze obliczenia.

Praktyka stosowania opisanych powyżej podejść do ewaluacji działań prowadzonych przez LGD zweryfikowała teoretyczne założenia systemu ocen. Uwagi zgłaszane przez jego użytkowników oraz zmieniające się potrzeby informacyjne zostały skatalogowane między innymi w raporcie firmy PSDB *Ocena kryteriów oceny LGD i LSR stosowanych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013...* (2012). Dodatkowo rekomendacje tam zawarte oparto także na doświadczeniach kilku innych krajów Unii Europejskiej, w których podejście LEADER jest z sukcesami wdrażane.

Wynikające z powyższych uwag cele artykułu można zdefiniować następująco:

1. Określenie łatwiejszego do gromadzenia i przetwarzania zbioru danych i kryteriów oceny, dającego ocenę zbliżoną do uzyskanej z wykorzystaniem kryteriów zawartych w załączniku do uchwały nr 67 Komitetu Monitorującego PROW.
2. Określenie zestandaryzowanych poziomów oceny łącznej dla potrzeb diagnozowania i przypisanie im określeń słownych.
3. Umożliwienie oceny i porównania LGD w województwie zachodniopomorskim oraz w innych województwach (takie badanie zostanie przeprowadzone w najbliższym czasie).
4. Zbadanie możliwości praktycznych zastosowania nowych elementów systemu ocen LGD proponowanych między innymi w raporcie PSDB i zawartych w wytycznych dla zarządów województw w sprawie tworzenia kryteriów oceny wskazanych w ustawie o RLKS.

Przeprowadzona w części empirycznej ewaluacja jest oceną śródkresową (przeprowadzona była w 2014 r. dla danych za lata 2009–2013) jednej z LGD funkcjonujących na terenie województwa zachodniopomorskiego, dlatego z jednej strony

podsumowuje dotychczasowy poziom realizacji celów zapisanych w LSR, z drugiej zaś może być traktowana jako wskazówka na ostatni rok okresu obowiązywania strategii.

W ramach ewaluacji przeprowadzono ocenę efektywności funkcjonowania LGD rozumianej jako sprawność w realizacji celów zdefiniowanych na etapie tworzenia LSR, adekwatne wydatkowanie środków i właściwe funkcjonowanie biura LGD. W ramach pomiaru efektywności dokonano oceny stopnia realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz pomiaru skuteczności realizacji LSR, którą utożsamiono ze stopniem realizacji zakładanych celów i wydatkowania środków na nie przeznaczonych.

1. Diagnoza a ewaluacja strategii

W naukach społecznych diagnoza definiowana jest jako rozpoznanie stanu rzeczy oraz jego tendencji rozwojowych na podstawie objawów i znajomości ogólnych prawidłowości (Ziemski, 1973). K. Wawrzyniak (2006) rozwinęła pojęcie diagnozy *sensu stricto*. Według tej autorki jest to „rozpoznanie wartościujące jakiegoś stanu rzeczy, oparte na porównaniu tego, co jest, z tym, co być powinno”. Diagnoza jest zatem oceną, ale wyrażoną w postaci opisu słownego, i poprzedzona jest analizą stanu obecnego i prawidłowego (normatywnego). J. Hozer (1989) wskazywał, że diagnozowanie jest procesem składającym się z 4 elementów: prawidłowości zaobserwowanej, prawidłowości normatywnej, odchylenia oraz tolerancji odchylenia. Do sformułowania diagnozy niezbędna jest znajomość przynajmniej dwóch pierwszych elementów. Ze względu na pochodzenie norm można je podzielić na normy teoretyczne i empiryczne (Wawrzyniak, 2014). Normy teoretyczne mają swoje źródło w literaturze przedmiotu i są stałe. Normy empiryczne natomiast ustalane są na podstawie badań i mogą zmieniać się w czasie (Batóg, Wawrzyniak, 1997). W naukach ekonomicznych diagnoza może dotyczyć procesów gospodarowania oraz stanu podmiotu gospodarującego. Diagnoza tego ostatniego wynika z diagnoz sporządzonych dla procesów gospodarowania. Diagnozując procesy gospodarowania, bada się natomiast efekty działalności gospodarczej poprzez pomiar i ocenę wartości konkretnych zmiennych.

Ewaluacje strategii sporządzanych na różnych szczeblach zarządzania są diagnozami dotyczącymi zarówno procesów gospodarowania, jak i stanu podmiotu gospodarującego. Ocenie podlegają wskaźniki zapisane w strategiach, a prawidłowość normatywną stanowią docelowe wartości wskaźników, do których odnoszone są empiryczne poziomy ich realizacji.

2. Algorytmy oceny

Lokalne grupy działania, konstruując LSR, zamierzenia i cele prowadzonych działań ujmują w ramach formułowanych celów ogólnych i szczegółowych oraz w postaci planowanych przedsięwzięć. Cele ogólne osiągane są w wyniku szerszego oddziaływania efektów realizacji celów szczegółowych. Cele szczegółowe odnoszą się do określonych w strategii problemów, które należy rozwiązać. Przedsięwzięcia natomiast są działaniami złożonymi, które są propozycją rozwiązania problemów występujących na obszarze LGD (*Poradnik...*, 2014). Stopień realizacji celów ogólnych badany jest przez wskaźniki oddziaływania, a celów szczegółowych – przez wskaźniki rezultatu. Z przedsięwzięciami z kolei związane są wskaźniki produktu.

2.1. Ocena stopnia realizacji celów szczegółowych i ogólnych zawartych w LSR

Aby dokonać oceny stanu realizacji poszczególnych celów, należy obliczyć procentowe wykonanie wskaźników oddziaływania, rezultatu i produktu według formuły³:

$$i_k = \frac{\text{poziom aktualny wskaźnika}}{\text{poziom docelowy wskaźnika}},$$

gdzie: i_k – indeks wykonania dla k -tego wskaźnika.

Wartość obliczonej miary poniżej 1 świadczy o niepełnej realizacji celu, równa 1 – cel został zrealizowany, a w przypadku, gdy wartość wskaźnika przewyższyła wartość 1, oznacza to, że osiągnięto zamierzony efekt, a nawet przekroczono docelową wartość (zakładany poziom realizacji na koniec okresu został niedoszacowany) – do dalszych obliczeń należy przyjąć wartość 1.

Kolejnym etapem ewaluacji jest obliczenie wskaźników agregatowych realizacji poszczególnych celów szczegółowych (W_{csn}), celów ogólnych (W_{con}) oraz całej strategii (W_{LSR}):

$$W_{csn} = \frac{\sum_{i=1}^k i_k}{n_{cs}}, W_{con} = \frac{\sum_{i=1}^k i_k}{n_{co}}, W_{LSR} = \frac{\sum_{i=1}^k i_k}{n_{LSR}},$$

gdzie:

W_{csn} – wskaźnik agregatowy dla badanego celu szczegółowego,

W_{con} – wskaźnik agregatowy dla badanego celu ogólnego,

W_{LSR} – wskaźnik agregatowy dla całej strategii,

³ Algorytm oceny stopnia realizacji strategii w miastach przedstawiono w pracy Batóg i in. (2012).

i_k – ocena realizacji k -tego wskaźnika w badanym celu szczegółowym, ogólnym lub całej strategii,

n_{cs} – liczba wskaźników w badanym celu szczegółowym,

n_{co} – liczba wskaźników w badanym celu ogólnym,

n_{LSR} – liczba wskaźników w całej strategii.

Obliczone wskaźniki agregatowe przyjmują wartości z przedziału $\langle 0, 1 \rangle$. Kształtowanie się wskaźników poniżej wartości 0,5 wskazuje na potrzebę intensyfikacji działań w zakresie danego celu szczegółowego (bądź ogólnego). Wartości wskaźników W_{csn} , W_{con} i W_{LSR} kształtujące się na poziomie 0,5 należy uznać za zadowalające. Wartości wskaźników równe lub bliskie 1 są wartościami pożądanymi i świadczą o pełnej (niemal pełnej) realizacji założonych w LSR poziomów wskaźników.

2.2. Ocena efektywności funkcjonowania biura LGD

LGD podlegają – w zakresie efektywności swych działań oraz realizacji LSR – ocenie zewnętrznej przeprowadzanej przez urząd marszałkowski według ujednoliconych kryteriów. Aby ocena taka przebiegała sprawnie, zasadne wydaje się przeprowadzenie podobnej oceny wewnętrznej w ramach ewaluacji własnej opisanej powyżej. Ocenę *mid-term* oraz ocenę *ex-post*, oprócz pomiaru stopnia realizacji wskaźników monitorujących stopień realizacji celów LSR, rozszerzyć zatem należy o badanie adekwatnego wydatkowania środków i właściwego funkcjonowania biura LGD. W tym celu najdogodniejsze będzie zastosowanie zestawu mierników stosowanego przez urząd, ustalonego przez Komitet Monitorujący PROW uchwałą nr 67 z 16 grudnia 2011 roku. Zestaw obejmuje 16 wskaźników, których odpowiednie poziomy mają przypisane wartości punktowe. Następnie punkty przyznane w poszczególnych kategoriach są sumowane, a uzyskana w ten sposób wartość odnoszona jest do maksymalnego poziomu (wynoszącego 64 pkt) zgodnie ze wzorem:

$$W_{KM} = \frac{\sum_{i=1}^{16} w_i}{64},$$

gdzie: w_i oznacza liczbę punktów uzyskaną w i -tym kryterium ($i = 1, 2, \dots, 16$). Tak uzyskana miara informuje o stopniu spełnienia wymagań stawianych lokalnym grupom działania przez instytucje nadzorujące realizację PROW. Im wartość bliższa jedności, tym łączny poziom realizacji poszczególnych kryteriów, a tym samym efektywność LGD są wyższe. Można przyjąć, że zadowalający jest poziom realizacji

przekraczający 40% łącznej sumy punktów podczas ewaluacji *mid-term* oraz 70% łącznej sumy punktów podczas ewaluacji *ex-post*.

W ramach przeprowadzonej ewaluacji dokonano redukcji zbioru kryteriów oceny. Po pierwsze – miało to na celu zmniejszenie liczby dokumentów uwzględnionych w badaniu i uproszczenie obliczeń, po drugie – nie wpłynęło zdaniem autorów negatywnie na zgodność tak uzyskanej oceny z oceną przeprowadzoną z pełnym zestawem kryteriów oceny. Wśród usuniętych kryteriów znalazły się przede wszystkim te kryteria, na które wpływ biura LGD był ograniczony, między innymi procent wniosków odrzuconych przez urząd marszałkowski, występowanie kosztów niekwalifikowalnych we wnioskach (jest to często trudne do określenia bez wnikliwej oceny), frekwencja członków organu decyzyjnego czy udział w projektach współpracy z partnerami zagranicznymi (współpraca taka nie jest częsta, a sformalizowana w postaci projektu współpracy – niezwykle rzadka⁴). Po takiej modyfikacji do uzyskania łącznie były 43 pkt, przy czym progi uznania realizacji za efektywną pozostały bez zmian (40 i 70% odpowiednio dla ewaluacji śródkresowej i *ex-post*).

W tabeli 1 przedstawione zostały kryteria oceny i punktacja według listy Komitetu Monitorującego PROW oraz dla zredukowanej listy kryteriów.

Tabela 1. Kryteria oceny i punktacja w ocenie według kryteriów uchwalonych przez Komitet Monitorujący PROW 2007–2013

Kryterium	Warianty realizacji	Punktacja	Punktacja dla skróconej listy kryteriów
1	2	3	4
Kwoty wnioskowane jako procent budżetu LGD	Poniżej 25%	0	0
	25–40%	4	4
	Powyżej 40%	8	8
Udział LGD w targach jako wystawcy	Na obszarze województwa	1	1
	Na terenie Polski	2	2
	Poza Polską	4	4
Liczba małych projektów, przyznanych podmiotom niepublicznym	Poniżej 10%	0	0
	10–20%	1	1
	20–40%	4	4
	Powyżej 40%	6	6
Współdziałanie z innymi LGD	Nie	0	0
	Tak	5	5

⁴ W okresie programowania 2014–2022 współpraca z LGD z zagranicy jest dodatkowo punktowana przy ocenie *ex-ante* i na dalszych etapach, co powinno wpłynąć na zwiększenie zainteresowania taką formą aktywności.

1	2	3	4
Małe projekty przyznawane osobom fizycznym i podmiotom niepublicznym	Nie	0	–
	Tak	4	–
Procent wniosków przyjętych przez LGD i odrzuconych przez UM	Poniżej 20%	4	–
	20–30%	2	–
	30–50%	1	–
	Powyżej 50%	0	–
Liczba przeprowadzonych szkoleń	Poniżej 10	0	0
	10–15	1	1
	16–20	2	2
	Powyżej 20	4	4
Pomoc przyznana na wszystkie rodzaje operacji	Nie	0	0
	Tak	4	4
Nabór na wszystkie rodzaje operacji	Nie	0	0
	Tak	4	4
Różnica między kwotami wnioskowanymi a udzielonym wsparciem (zmniejszenie o kwoty niekwalifikowalne)	Poniżej 1%	4	–
	1–2%	3	–
	2–3%	1	–
	Powyżej 3% lub zmniejszenie	0	–
Środki na nabywanie umiejętności i aktywizację	Poniżej 23%	0	0
	Powyżej 23%	4	4
Wysokość środków publicznych z innych źródeł oraz od partnerów i członków LGD	Poniżej 10 tys. zł	1	–
	10–50 tys. zł	2	–
	50–100 tys. zł	3	–
	Powyżej 100 tys. zł	4	–
Średnia frekwencja członków organu decyzyjnego w posiedzeniach	Poniżej 60%	0	–
	60–70%	1	–
	70–80%	2	–
	Powyżej 80%	3	–
Udział w projektach współpracy	Nie	0	0
	Tak	2	2
Udział w projektach współpracy z partnerem zagranicznym	Nie	0	–
	Tak	2	–
Udział w projektach z udziałem więcej niż 2 LGD	Nie	0	0
	Tak	2	2
PUNKTACJA ŁĄCZNA		64	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do uchwały nr 67 Komitetu Monitorującego PROW 2007–2013 z 16 grudnia 2011 roku.

3. Przykład empiryczny

Jako przykład empiryczny wykorzystano elementy badania ewaluacyjnego jednej z zachodniopomorskich LGD skupiającej 6 gmin w północnej części województwa. Przebadano roczne sprawozdania z realizacji LSR oraz ankiety monitorujące wypełniane przez beneficjentów.

3.1. Ocena stopnia realizacji celów przykładowej LSR

W celu oceny stanu realizacji poszczególnych celów szczegółowych i ogólnych obliczono procentowe wykonanie wszystkich wskaźników rezultatu. Nie analizowano wskaźników oddziaływania, ponieważ w celach I.1, I.3 oraz III.1 wskaźniki te odnoszą się do badania ankietowego, które było przeprowadzone po raz pierwszy (drugie badanie przewidziane jest po okresie obowiązywania LSR w 2015 r.), a we wskaźnikach zakłada się znajomość informacji z ankiet przeprowadzonych co najmniej dwukrotnie w badanym okresie.

W tabeli 2 zestawiono stopień realizacji poszczególnych wskaźników rezultatu i produktu służących do oceny LSR dla badanej LGD w latach 2009–2013. W przypadku, gdy wartość wskaźnika przewyższyła wartość 1 (osiągnięto zamierzony efekt), do dalszych obliczeń przyjęto wartość 1.

Z grupy 34 wskaźników rezultatu i produktu do 2013 roku zostało zrealizowanych 14 (41% wskaźników zostało już osiągniętych), a kilka dalszych było zaawansowanych na poziomie od 0,7 do 0,82 wartości docelowych, co dobrze rokuje dla wykonalności zamierzeń LSR, jako że do końca okresu realizacji pozostały wówczas jeszcze niemal dwa lata.

Analiza wskaźników pozwala na stwierdzenie, że badana LGD systematycznie realizuje założone w LSR cele. W całości został osiągnięty cel szczegółowy III.1 Kulturowanie lokalnych tradycji na obszarze LSR do 2015 roku. Bliskie osiągnięcia są cele szczegółowe: I.1 Wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców obszaru LSR do 2015 roku oraz II.2 Promocja atrakcji turystycznych obszaru LSR do 2015 roku. W najbliższym okresie należy położyć nacisk na realizację celów: II.3 Poprawa estetyki przestrzeni publicznej na obszarze LSR do 2015 roku oraz III.2 Promocja i ochrona dziedzictwa historycznego i przyrodniczego na obszarze LSR do 2015 roku (tabela 2).

Tabela 2. Procentowa realizacja wskaźników rezultatu i produktu zawartych w LSR przez badaną LGD w latach 2009–2013

Cel ogólny	Cel szczegółowy	Wskaźnik rezultatu				Wskaźnik produktu			
		1	2	3	4	1	2	3	4
I. Wzrost aktywności mieszkańców	I.1 Wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców obszaru LSR do 2015 roku	1	0,70			1	1		
	I.2 Zwiększenie dostępności i poprawa standardu usług społeczno-kulturowych świadczonych przez miejsca sprzyjające integracji mieszkańców obszaru LSR do 2015 roku	0,17	0,03			0,40			
	I.3 Zwiększenie udziału mieszkańców obszaru LSR w przedsięwzięciach edukacyjnych, kulturowych, aktywizacyjnych, integracyjnych, rekreacyjnych i sportowych do 2015 roku	0,82				0,23			
II. Podniesienie atrakcyjności turystycznej obszaru w oparciu o własne zasoby do 2015 roku	II.1 Rozbudowa i poprawa stanu infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej obszaru LSR do 2015 roku	0,48	1			1	0,30	0,25	
	II.2 Promocja atrakcji turystycznych obszaru LSR do 2015 roku	1	1	1	0	1	1	0,75	0
	II.3 Poprawa estetyki przestrzeni publicznej na obszarze LSR do 2015 roku	0				0			
III. Zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego do 2015 roku	III.1 Kulturowanie lokalnych tradycji na obszarze LSR do 2015 roku	1	1			1	1		
	III.2 Promocja i ochrona dziedzictwa historycznego i przyrodniczego na obszarze LSR do 2015 roku	0	0	0		0	0	0,20	

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanej LGD.

Na podstawie cząstkowych stopni realizacji poszczególnych wskaźników obliczono przeciętny poziom wykonania celów szczegółowych i ogólnych oraz całej LSR (tabela 3).

Cele ogólne: I. Wzrost aktywności mieszkańców oraz II. Podniesienie atrakcyjności turystycznej obszaru w oparciu o własne zasoby do 2015 roku w okresie od początku działalności LGD do 2013 roku zostały zrealizowane w blisko 60%. Cel III. Zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego do 2015 roku w tym okresie został zrealizowany w 42%. Stopień realizacji LSR należy ocenić jako **zadowalający**. Do 2013 roku osiągnięto 54% wykonania całości zamierzeń sformułowanych w LSR.

Tabela 3. Stopień realizacji celów ogólnych, szczegółowych oraz całej LSR przez badaną LGD w latach 2009–2013

Cel ogólny	Cel szczegółowy	Poziom wykonania		
		celów szczegółowych	celów ogólnych	LSR
I. Wzrost aktywności mieszkańców	I.1 Wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców obszaru LSR do 2015 roku	0,93	0,59	0,54
	I.2 Zwiększenie dostępności i poprawa standardu usług społeczno-kulturowych świadczonych przez miejsca sprzyjające integracji mieszkańców obszaru LSR do 2015 roku	0,20		
	I.3 Zwiększenie udziału mieszkańców obszaru LSR w przedsięwzięciach edukacyjnych, kulturowych, aktywizacyjnych, integracyjnych, rekreacyjnych i sportowych do 2015 roku	0,52		
II. Podniesienie atrakcyjności turystycznej obszaru w oparciu o własne zasoby do 2015 roku	II.1 Rozbudowa i poprawa stanu infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej obszaru LSR do 2015 roku	0,50	0,59	
	II.2 Promocja atrakcji turystycznych obszaru LSR do 2015 roku	0,72		
	II.3 Poprawa estetyki przestrzeni publicznej na obszarze LSR do 2015 roku	0,00		
III. Zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego do 2015 roku	III.1 Kulturowanie lokalnych tradycji na obszarze LSR do 2015 roku	1,00	0,42	
	III.2 Promocja i ochrona dziedzictwa historycznego i przyrodniczego na obszarze LSR do 2015 roku	0,03		

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanej LGD.

3.2. Ocena efektywności funkcjonowania biura LGD

Oceny efektywności dokonano, wykorzystując podejście zgodne z proponowanym w załączniku do uchwały nr 67 Komitetu Monitorującego PROW na lata 2007–2013, wskazującym kryteria oceny efektywności LGD oraz realizacji LSR stosowane w ewaluacjach zewnętrznych. Zbiór kryteriów, co zostało już zaznaczone wcześniej (por. tabela 1), został dostosowany do zestawu dostępnych danych pochodzących z dokumentacji dostarczonej przez biuro LGD (raportów rocznych i ankiet monitorujących) oraz z badania ankietowego przeprowadzonego na potrzeby ewaluacji (tabela 4).

Efektywność funkcjonowania biura LGD w latach 2012–2013 należy ocenić jako **zadowolającą**.

Tabela 4. Ocena efektywności badanej LGD z wykorzystaniem wybranych kryteriów ewaluacji według podejścia proponowanego przez Komitet Monitorujący PROW

Kryterium	Warianty realizacji	Punkcja	Liczba pkt uzyskanych przez LGD (wartości zmiennych mierzone narastająco)			
			Do 2010	Do 2011	Do 2012	Do 2013
1	2	3	4	5	6	7
Kwoty wnioskowane jako procent budżetu LGD	Poniżej 25%	0	0	0	0	4
	25–40%	4				
	Powyżej 40%	8				
Udział LGD w targach jako wystawcy	Na obszarze województwa	1	1	1	2	2
	Na terenie Polski	2				
	Poza Polską	4				
Liczba małych projektów, przyznanych podmiotom niepublicznym	Poniżej 10%	0	0	0	1	1
	10–20%	1				
	20–40%	4				
	Powyżej 40%	6				
Współdziałanie z innymi LGD	Nie	0	0	0	5	5
	Tak	5				
Liczba przeprowadzonych szkoleń	Poniżej 10	0	0	0	1	2
	10–15	1				
	16–20	2				
	Powyżej 20	4				
Pomoc przyznana na wszystkie rodzaje operacji	Nie	0	0	0	4	4
	Tak	4				
Nabór na wszystkie rodzaje operacji	Nie	0	0	4	4	4
	Tak	4				

1	2	3	4	5	6	7
Środki na nabywanie umiejętności i aktywizację	Poniżej 23%	0	4	4	4	4
	Powyżej 23%	4				
Udział w projektach współpracy	Nie	0	0	2	2	2
	Tak	2				
Udział w projektach z udziałem więcej niż 2 LGD	Nie	0	0	2	2	2
	Tak	2				
PUNKTACJA ŁĄCZNA		43	5	13	25	30
ŁĄCZNA OCENA EFEKTYWNOŚCI			niezadawalająca		zadawalająca	

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych badanej LGD oraz ankiet wypełnianych przez beneficjentów.

Podsumowanie

Nałożony na LGD obowiązek monitorowania i ewaluacji procesu realizacji LSR oraz obowiązek monitorowania i ewaluacji przez władze samorządowe efektywności działań biur LGD spowodowały potrzebę poszukiwania rozwiązań, które pozwalają na ocenę ich funkcjonowania w sposób systematyczny, syntetyczny i porównywalny, co dodatkowo pozwoli konstruować zestawienia zbiorcze (oraz ewentualnie rankingi) LGD. Propozycje przedstawione w artykule umożliwiają diagnozę słowną poziomu realizacji celów i przedsięwzięć (zarówno każdego z osobna, jak i wszystkich łącznie) założonych w LSR, a także na ujednoliconą i sprawną ocenę działalności biur LGD. Algorytmy są na tyle uniwersalne, że mogą być wykorzystane do ocen funkcjonowania i porównania różnych LGD działających na terenie Polski.

Literatura

- Batóg, B., Batóg, J., Mojsiewicz, M., Wawrzyniak, K. (2012). Statystyczny system oceny stopnia realizacji strategii rozwoju. *Wiadomości Statystyczne*, 12, 20–35.
- Batóg, J., Wawrzyniak, K. (1997). Wykorzystanie norm w zarządzaniu. W: J. Hozer (red.), *Mikroekonometria w teorii i praktyce* (s. 123–137). Szczecin: Wyd. Naukowe US.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Hozer, J. (1989). Funkcja diagnostyczna modeli ekonometrycznych. *Wiadomości Statystyczne*, 2, 13–15.

- Ocena kryteriów oceny LGD i LSR stosowanych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2012). Warszawa: PSDB.
- Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020* (2014). Pobrane z: http://www.prow.wzp.pl/sites/default/files/poradnik_dla_lgd_w_zakresie_opracowania_lsr_-_wydanie_iii.pdf (15.08.2015).
- Ustawa z 20.02.2015 o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. Dz.U. poz 378.
- Ustawa z 7.03.2007 o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dz.U. nr 64, poz. 427.
- Wawrzyniak, K. (2006). Diagnostowanie ilościowe procesów i obiektów gospodarczych – podstawowe pojęcia. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 450, Prace Katedry Ekonometrii i Statystyki, 17*, 647–659.
- Wawrzyniak, K. (2014). Wpływ norm empirycznych na końcowy wynik procesu diagnozowania. *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica, 308* (74) 1, 121–128.
- Ziemski, S. (1973). *Problemy dobrej diagnozy*. Warszawa: PWN.

DIAGNOSING THE EFFECTIVENESS OF LOCAL ACTION GROUPS – PRACTICAL ASPECTS

Abstract

Local Action Groups (LAGs) are present in Poland's rural areas since 2004, first within Leader+ Pilot Programme, then as Priority Axe 4 (LEADER) mainstay of Rural Development Programme for 2007–2013. LAGs are supposed to be created as bottom-up initiatives of those residents of rural areas who wish to act for their local societies. As a rule a LAG covers the area of several communes. Their activities are financially supported by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). LAGs implement their own strategy documents, called Local Development Strategies (LDS) in which they set their goals. LAGs are obliged to monitor and evaluate their actions regarding strategy implementation as well as to assess their offices activities effectiveness.

In the paper the problem of diagnosing (evaluating) effectiveness of activities of a LAG has been addressed. An algorithm for evaluating the level of LDS' indicators achieved as well as a method of assessing a LAG's office effectiveness were proposed. Presented methods can be applied for evaluating and for comparing LAGs performance throughout the country.

Translated by Paweł Baran

Keywords: evaluation, diagnosis, local action groups, local development strategy

JEL Code: R1