



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

materiały z badań

MARIA HALAMSKA, SYLWIA MICHALSKA, RUTA ŚPIEWAK¹

LEADER W POLSCE DROGI IMPLEMENTACJI PROGRAMU

Abstrakt. Opracowanie powstało w ramach międzynarodowego projektu badawczego, śledzącego na przykładzie programu LEADER wdrażanie nowej koncepcji rozwoju wiejskiego w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zawiera ono analizę wdrażania w dwóch etapach Pilotażowego Programu LEADER+ oraz 4. osi PROW w okresie finansowania 2007–2013. W trakcie realizacji PP LEADER+ powstało około 250 lokalnych grup działania, w których skład weszło około 40% gmin. Wtedy też ukształtował się schemat funkcjonowania – instytucją zarządzającą został Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wdrażającą – FAPA, a płatniczą – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W okresie 2007–2013 zaszły pewne zmiany w stosunku do okresu poprzedniego. Program LEADER stał się 4. osi PROW i jego realizacja jest obowiązkowa dla każdego państwa członkowskiego UE. W związku z tym dokonano zmian formalnych w statutach i strukturze wewnętrznej LGD, a w Polsce zarządzanie programem zostało zdekoncentrowane – instytucjami wdrażającymi stały się samorządy wojewódzkie, choć instytucje zarządzająca oraz płatnicza pozostały bez zmian. Samorządy (urzędy marszałkowskie) położyły duży nacisk na tworzenie sieci LGD i pokrycie nią jak największego terytorium województw. Program rozpoczął się z opóźnieniem, gdyż konkursy dla LGD rozpisano dopiero w III kwartale 2008 roku. Umowy z 328 zwycięskimi LGD podpisano na przełomie wiosny i lata 2009 roku. Obecnie realizacja lokalnych strategii rozwoju jest w poszczególnych LGD zaawansowana w różnym stopniu; w pewnej ich części odnotowuje się znaczne opóźnienia.

Słowa kluczowe: program LEADER+, 4. oś LEADER, schemat funkcjonowania programu, prawne ramy funkcjonowania, LGD

¹ Autorki są pracownikami naukowymi Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: m.halamska@uw.edu.pl; smichalska@irwirpan.waw.pl; rutaspiewak@gmail.com).

WPROWADZENIE

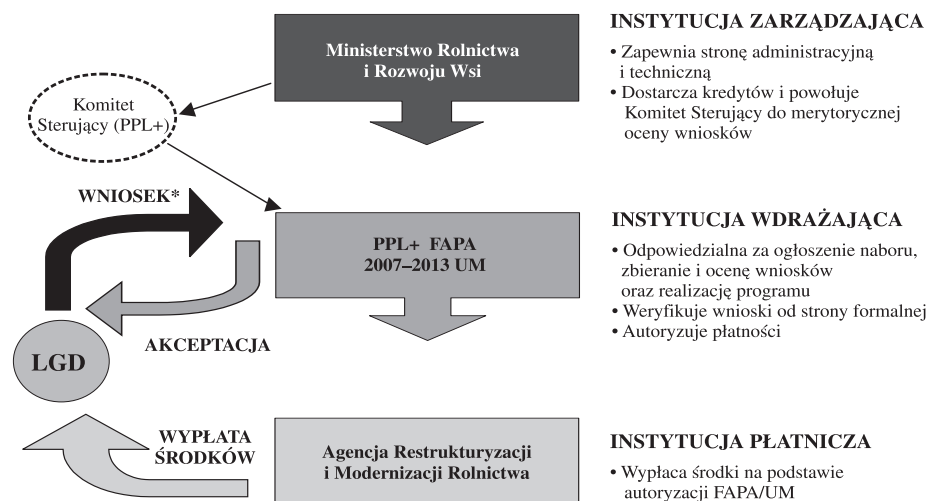
Od momentu pojawienia się szansy na integrację Polski ze strukturami europejskimi środowiska zainteresowane wsią i rozwojem wiejskim łączyły wiele nadziei z programem LEADER – inicjatywą europejską, która właśnie stawała się sławna. Na konferencji „Rolnictwo i przestrzeń wiejska jako rozwój” zorganizowanej w 2001 roku w Warszawie przez Centrum Austriacko-Francuskie P. Perrier-Cornet wskazał go jako jedną z czterech dróg rozwoju wiejskiego. Kończy się już pierwsza z nich – czas rozwoju, traktowanego jako „rozszerzony rozwój rolniczy”, kiedy to rolnictwo stanowiło podstawową i centralną działalność gospodarczą na wsi i stanowiło obiekt polityki publicznej; w tej wizji mieściła się także koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa. Drugą drogę rozwoju wiejskiego można traktować jako element rozwoju regionalnego, kiedy terytoria wiejskie ze względu na ich specyfikę trzeba traktować szczególnie, ale zawsze w powiązaniu ze strukturami regionalnymi oraz – oczywiście – miastami, gdyż rozwój wiejski jest podzespołem w pakiecie rozwoju regionalnego. Rozwój wiejski może być też traktowany jako rozwój trwały i w tej koncepcji przestrzeń wiejska, przestrzeń naturalna staje się celem pierwszoplanowym (trzecia droga rozwoju). Chodzi tu o wypracowanie takich zasad rozwoju, które zapewniłyby „...zachowanie i ochronę zasobów, zachowanie bioróżnorodności i zdrowie naturalnych habitatów, niezbędnych dla przyszłych pokoleń” [Perrier-Cornet 2001, s. 66]. I w końcu rozwój wiejski można traktować jako zintegrowany rozwój lokalny, kiedy przestrzeń wiejska traktowana jest jako przestrzeń specyficzna, której terytorialność i problemy rozwoju są specyficzne, a więc istnieje potrzeba specyficznego programu rozwoju i specyficznej polityki publicznej. „Oczywiście bierze się pod uwagę rolnictwo, ale traktuje się je jako jedną z wielu gospodarczych aktywności wsi. Priorytetem jest wizja zintegrowanego rozwoju wiejskiego oparta na stosunkach między różnymi sektorami i dziedzinami aktywności na wsi, bez apriorycznego uprzywilejowania którejkolwiek. Krótko mówiąc, to koncepcja wypracowana w Cork w 1996 roku” [2001, s. 65]. To koncepcja rozwoju według modelu LEADER, która od 2007 roku stała się jedną z obowiązkowych metod wdrażania polityki rozwoju wiejskiego.

PILOTAŻOWY PROGRAM LEADER+ W LATACH 2004–2006

Akcesja Polski do UE, podobnie jak innych krajów Europy Środkowej, nastąpiła w maju 2004 roku, a więc niemalże w środku okresu programowania, przypadającego na lata 2000–2006. Z tej racji Polska nie uzyskała pełnego dostępu do wszystkich czterech istniejących wtedy inicjatyw wspólnotowych, w tym inicjatywy LEADER. Jednak na skutek presji środowisk wiejskich [Budzych-Szukała 2008], w tym polskiego Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), udało się uruchomić Pilotażowy Program LEADER+ (PPL+) jako działanie 2.7 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Miał on na celu zdobycie, poprzez szkolenia i tworzenie partnerstw, umiejęt-

ności do efektywnego wdrażania Programu LEADER w latach 2007–2013. SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” został przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Był instrumentem do realizacji podobnie sformułowanego celu (Restrukturyzacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich) w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006. SPO miał dwa cele strategiczne: poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Okres jego wdrażania przewidziano na lata 2004–2006, jego finansowanie natomiast miało się zakończyć w 2008 roku. Na ten program przeznaczono, łącznie z pomocą krajową, 1784,15 mln euro (1192,69 mln euro ze środków UE). W jego ramach realizowano 12 zadań, zgrupowanych wokół wyżej wymienionych. Pilotażowy Program LEADER+ był 7. zadaniem w ramach drugiego priorytetu. Na realizację tego programu przeznaczono stosunkowo skromną kwotę – pierwotnie 18,75 mln euro, którą zwiększono w lutym 2007 roku do 30,44 mln euro (odpowiednio 1,05 i 1,70% budżetu SPO).

Wdrażanie PPL+ miało charakter scentralizowany. Instytucją zarządzającą był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wdrażającą – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), która na potrzeby tego programu powołała specjalny Zespół Rozwoju Wsi (od września 2005 roku), płatniczą – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Formalno-prawne ramy realizacji programu przedstawia schemat na rysunku 1, obowiązujący także w okresie 2007–2013, przy zmianie instytucji wdrażającej z Fundacji FAPA na 16 urzędów marszałkowskich.



* W okresie 2007–2013 projekty do realizacji są oceniane i zatwierdzane przez każdą LGD, a następnie kierowane do zatwierdzenia finansowania do właściwego terytorialnie urzędu marszałkowskiego.

RYSUNEK 1. Formalno-prawne ramy realizacji programu LEADER w Polsce
 FIGURE 1. Formal legal framework of Program LEADER implementation in Poland
 Źródło: Na podstawie Głuszczyńskiego [2005].

Wdrażanie PPL+ podzielono na dwa etapy, zwane schematami; podział środków między schematem I a II miał się jak 1 : 5. I tak celem schematu I było utworzenie lokalnych partnerstw oraz opracowanie przez nie lokalnych strategii działania. Wnioski do programu mogły składać gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, związki międzygminne i fundacje, stowarzyszenia oraz inne organizacje pozarządowe, posiadające osobowość prawną – w sumie gminy złożyły 67% wniosków, inne podmioty – 33%. Termin składania wniosków upływał 31 grudnia 2004 roku, przed upływem tej daty w FAPA złożono 248 wniosków. Z powodów formalnych odrzucono 23 z nich. Resztę – od marca 2005 roku, poddano ocenie według następujących kryteriów: dochodu podatkowego gmin na 1 mieszkańca, liczby mieszkańców (powyżej 10 tys. i poniżej 100 tys.), procentowego udziału ludności wiejskiej (nie mniej niż 50%) oraz oceny jakości projektów (ocena 15-osobowej Grupy Roboczej Komitetu Sterującego). O kolejności na liście rankingowej decydowała liczba uzyskanych punktów. W czerwcu 2005 roku Komitet Sterujący rekomendował Ministrowi Rolnictwa 174 projekty do realizacji. Podpisywanie umów rozpoczęło się w czerwcu 2005 roku, a zakończyło w lutym 2006 roku. W trakcie podpisywania umów wycofało się 12 beneficjentów, zwolnione środki przeznaczono na podpisanie umów z następnymi. W sumie podpisano 178 umów, a zrealizowanych ostatecznie zostało 167 projektów na kwotę 19, 5 mln zł. Ta skomplikowana procedura ujawniła wiele mankamentów, dotyczących zarówno samych procedur składania wniosków, jak i zbyt biurokratycznej procedury ich ewaluacji, długotrwałych procedur podpisywania umów. Sami beneficjenci po zakończeniu I schematu skarżyli się na skomplikowane procedury, trudności z pozyskaniem funduszy na realizację projektu, krótkie terminy, brak informacji i doradztwa [Borek i in. 2006, Krzemirski 2007].

Partnerstwa utworzono na obszarze 862 gmin spośród 2171 uprawnionych, które czasem usytuowane były w różnych powiatach, a nawet województwach. Miały one zróżnicowaną wielkość: średnia liczba gmin w poszczególnych województwach wahała się od 3 do ponad 7; w 6 województwach wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych gmin, lecz w 5 – mniej niż 30%; w 5 województwach partnerstwa pokrywały obszar zamieszkiwany przez więcej niż 50% ludności wiejskiej, lecz w 7 – mniej niż 30% [Borek i in. 2006].

Podmiotami aplikującymi do schematu II były lokalne grupy działania (powstałe w ramach schematu I albo poza nim), które musiały spełniać pewne kryteria formalne (osobowość prawną: fundacja, stowarzyszenie lub związek stowarzyszeń, 50% zarządu to reprezentanci partnerów gospodarczych i społecznych), posiadające zintegrowaną strategię rozwoju lokalnego (dla obszaru wykazującego cechy spójności społeczno-ekonomicznej, którego granice są zgodne z podziałem administracyjnym na poziomie gmin, zaakceptowane przez samorząd gmin i zgodne z planami zagospodarowania przestrzennego). W stosunku do schematu I poszerzono kryteria. Oprócz dochodu podatkowego na mieszkańca, liczby mieszkańców, procentowego udziału ludności wiejskiej, brano również pod uwagę zrównoważony udział płci w strukturze organów LGD, wysoko

TABELA 1. Regionalne zróżnicowanie partnerstw w Polsce (po zakończeniu schematu II)
 TABLE 1. Regional differentiation of the Local Action Groups in Poland (after Scheme II)

Województwo	Liczba LGD	Udział gmin w LGD [%]	Liczba partnerów w LGD	Udział administracji w zarządzie [%]
Dolnośląskie	11	48	7,6	42
Kujawsko-pomorskie	14	47	7,2	33
Lubelskie	9	20	10,9	30
Lubuskie	4	35	12,0	44
Łódzkie	10	27	8,4	45
Małopolskie	18	40	10,2	37
Mazowieckie	10	20	7,0	26
Opolskie	4	18	8,5	45
Podkarpackie	16	43	7,6	37
Podlaskie	8	49	7,1	42
Pomorskie	9	49	8,8	15
Śląskie	9	47	7,2	43
Świętokrzyskie	9	30	6,2	29
Warmińsko-mazurskie	8	38	9,9	37
Wielkopolskie	17	39	11,9	47
Zachodniopomorskie	6	37	7,3	41
Polska – średnia dla regionu	10,1	35	8,6	37

Źródło: Na podstawie Kmieć i in. [2008].

punktowaną ocenę ZSRROW oraz potencjał administracyjny LGD (kompetencje zarządu oraz doświadczenie LGD w realizacji projektów) – tabela 1. Nabór wniosków ogłoszono 31 marca 2006 roku. Do daty zakończenia (19 czerwca) wpłynęło 187 wniosków, z których 162 zostały pozytywnie zweryfikowane. One też, po ostatecznej ocenie punktowej, zostały 10 listopada 2006 roku zatwierdzone do realizacji. Od 17 stycznia 2007 roku zaczęto podpisywać umowy z 80 pierwszymi beneficjentami, dalsze umowy podpisano po zwiększeniu środków na działanie 2.7. W sumie podpisano 150 umów, z czego zrealizowano 149 projektów. Schemat II realizowano na terenie 865 gmin, o obszarze 125,5 tys. km², który zamieszkiwało około 7 mln osób.

Wśród partnerstw realizujących ten schemat 62% miało prawną formę stowarzyszenia, 31% – fundacji, a 7% – związku stowarzyszeń. Fundacja – stosunkowo rzadka na wsi forma, dominowała w województwach: dolnośląskim, lubuskim i pomorskim. Związek stowarzyszeń najczęściej występował w województwach: warmińsko-mazurskim, śląskim oraz mazowieckim. Przeciętnie w województwie utworzono po 10 partnerstw, obejmowały one 35% gmin i składały się z około 9 podmiotów. Regionalny obraz LGD był bardzo zróżnicowany, co prezentuje rysunek 2.

W myśl przepisów UE, lokalne grupy działania mogły tworzyć tzw. sieci. Ich powstawanie w Polsce przebiegało dwutorowo. Z jednej strony powstała struktura formalna: Krajowa Sieć LEADER+, którą obsługiwało konsorcjum w składzie: FAPA, FAOW, Krajowa Rada Izb Rolniczych oraz Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Krajową sieć nieformalną stanowiło FAOW, skupiające znaczną część LGD. Z drugiej strony rozwijały się oddolne, regionalne



RYSUNEK 2. Lokalne grupy działania – stan na koniec 2007 roku
 FIGURE 2. Local Action Group as for 2007

struktury – formalne lub nieformalne. Były nimi: Sieć Partnerstw Polski Południowo-zachodniej (19 LGD), Kujawsko-pomorska Sieć Współpracy LEADER+ (17 LGD), Silesian LEADER Network (11), Małopolska Sieć LGD (19). Od 2008 roku krajowa Sieć LEADER+ została zastąpiona przez znacznie szerszą Krajową Sieć Obszarów Wiejskich, gdzie LGD są jednymi z wielu członków.

LEADER W OKRESIE 2007–2013

Podobnie jak w poprzednim okresie, LEADER jest częścią Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Sam PROW jest instrumentem realizacji Krajowego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, a jego głównymi celami są: wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych, wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz działania na rzecz zróżnicowania działalności gospodarczej na wsi. W PROW istnieją 4 osie priorytetowe: 1. oś – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (7187 mln euro); 2. oś – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (95 546 mln euro); 3. oś – Jakość życia na obszarach wiejskich

i różnicowanie gospodarki wiejskiej (3430 mln euro); 4. oś – LEADER (787 mln euro, tj. 4,7% budżetu PROW).

Oś LEADER traktowana jest jako podejście przekrojowe, umożliwiające realizowanie i wdrażanie celów wszystkich trzech osi, a przede wszystkim osi 3. Temu służy realizacja lokalnych strategii rozwoju. Oś LEADER ma także cele własne – są to działania służące właściwemu funkcjonowaniu LGD, nabywanie umiejętności współpracy, aktywizacji mieszkańców wsi. Te dwie płaszczyzny – merytoryczna (polegająca na realizacji lokalnej strategii rozwoju) i organizacyjna (współpraca i funkcjonowanie LGD), stanowią o zasadzie wewnętrznego podziału środków: na wdrażanie projektów, realizujących cele osi 3., przeznaczone ma być 80% środków, a na działalność organizacyjną – 20%. W ramach osi 4. LEADER istnieją bowiem 3 działania:

Działanie 1 – wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (projekty spełniające kryteria osi 3: jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, a zwłaszcza rozwój działalności nierolniczej, tworzenie mikroprzedsiębiorstw, odnowa i rozwój wsi oraz tzw. małych projektów², których przykłady wyszczególnione są w 13 punktach Rozporządzenia). Stwarza to dość szerokie ramy możliwej działalności merytorycznej.

Działanie 2 – wdrażanie projektów współpracy: przedsięwzięcia międzyregionalne i międzynarodowe.

Działanie 3 – funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Globalna kwota przeznaczana na oś 4. PROW w 80% pochodzi ze środków UE, a w 20% – z krajowych środków publicznych. Jest ona podzielona jest na 16 kopert regionalnych, których wysokość zależy od liczby ludności na terenach LGD i rozdzielana jest w drodze konkursów, rozpisywanych przez urzędy marszałkowskie. W I konkursie powinno zostać rozdzielonych około 70% środków, reszta przeznaczona jest na rezerwę – do wykorzystania w II konkursie. Wszystkie płatności wykonuje ARiMR, po zatwierdzeniu przez instytucję wdrażającą – samorząd województwa. Dopuszcza się zaliczkowe wypłaty.

W tej edycji projektu w stosunku do Programu Pilotażowego LEADER+ nastąpiły pewne zmiany zasad formalnych. Program LEADER został zdekoncentrowany: instytucją zarządzającą nadal pozostał Minister Rolnictwa, który jednak swoje uprawnienia przekazał do samorządów województw – urzędów marszałkowskich³ w 16 województwach. Urzędy marszałkowskie przejęły wszystkie czynności, którymi w PPL+ zawiadywała FAPA. Jednostką płatniczą jest w dalszym ciągu ARiMR. Zgodnie z zasadą dekoncentracji instytucja zarządzająca – Minister Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich ściśle określił zasady, jakie powinny spełniać LGD, procedury ich selekcji, oceny lokalnych strategii rozwoju i podział środków.

² „Małe projekty”, tzn. takie, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach osi 3., ale które przyczyniają się do osiągnięcia celów tej osi.

³ Dane dotyczące wdrażania programu w poszczególnych województwach zebrano za pomocą ankiety pocztowej (poczta elektroniczna), skierowanej do prowadzących ten program w poszczególnych województwach. Autorzy jeszcze raz składają podziękowania za udział w badaniach.

LGD zostały ujednoczone pod względem formalno-prawnym. Istniejące i nowo powstające muszą uwzględnić zasady, wynikające z art. 15 ustawy o rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju z dnia 7 marca 2007 roku w kwestii członkostwa, nadzoru, prowadzenia działalności gospodarczej oraz organów wewnętrznych. Członkami LGD mogą być osoby fizyczne i prawne (aby mogły być nimi samorządy lokalne). Nadzór na LGD sprawuje marszałek województwa (a nie starosta, jak w przypadku stowarzyszeń). LGD może prowadzić działalność gospodarczą na potrzeby służące realizacji lokalnej strategii rozwoju. Ponadto wśród organów wewnętrznych LGD musi powołać organ oceniający i wybierający projekty do realizacji, inny niż zarząd – radę. Dotychczasowe formy LGD: stowarzyszenie, fundacje i związki stowarzyszeń, mogły pozostać, pod warunkiem wprowadzenia wyżej wymienionych zmian, wpisania ich do statutu i rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Nowe instytucje wdrażające – urzędy marszałkowskie, angażują się w tworzenie nowych LGD i dopasowanie statutów starych do nowych przepisów. Udzielają wszechstronnej pomocy informacyjnej, różnorodnych konsultacji, prowadzą szkolenie, organizują konferencje (tabela 2). W rezultacie powstaje wiele nowych LGD – w każdym województwie jest ich znacznie więcej niż uczestniczących w II schemacie PPL+. Niektóre z UM niosą także pomoc finansową: województwo pomorskie wydało na nią 220 tys. zł w 2007 roku i 525 tys. zł w 2008 roku, z kolei w województwie małopolskim pomocy (w wysokości 10 tys. zł na gminę) udzielano na opracowanie lokalnych strategii rozwoju. Prawie

TABELA 2. Tworzenie LGD i opracowanie LSR na lata 2007–2013

TABLE 2. Establishing Local Action Groups and developing Local Development Strategies 2007–2013

Województwo	Pomoc UM przy tworzeniu nowych LGD	Forma pomocy ^a	Rezultat: nowe LGD	Pomoc finansowa na LSR	Pomoc firm przy LSR
Dolnośląskie	tak	Cj	5	–	tak
Kujawsko-pomorskie	tak	Af, F, C	6	381 tys. zł	tak
Lubelskie	tak	C	18	nie	tak
Lubuskie	nie	x	x	—	—
Łódzkie	tak	C, F	13	nie	tak
Małopolskie	tak	I, F	x	390 tys. zł	tak
Mazowieckie	tak	F, Af	26	tak	tak
Opolskie	tak	Af	12	nie	tak
Podkarpackie	tak	I, F	31	nie	tak
Podlaskie	tak	Cj	kilka	nie	tak
Pomorskie	tak	I, F, Af	4	745 tys. zł	tak
Śląskie	nie	nie	nie	nie	tak
Świętokrzyskie	tak	C, I	10	nie	tak
Warmińsko-mazurskie	tak	C, I, F	6	nie	tak
Wielkopolskie	tak	I, F	—	—	—
Zachodniopomorskie	tak	I, F	9	nie	tak

^a Af – pomoc finansowa, C – konsultacje, Cj – konsultacje prawne, I – informacje, F – szkolenia.

Źródło: Urzędy marszałkowskie i badania własne.

powszechnie LGD przy opracowaniu LSR korzystały z innej, już profesjonalnej pomocy – firm doradczych.

Obowiązują ponadto, podobne jak w II schemacie, wymogi dotyczące partnerstwa oraz trójsektorowego składu organu zarządzającego. LGD powinna działać na spójnym obszarze, w którego skład mogą wchodzić gminy wiejskie i miejsko-wiejskie oraz miejskie do 20 tys. mieszkańców. Obszar funkcjonowania liczyć musi nie mniej niż 10 tys. mieszkańców i nie więcej niż 100 tys.

Jak pokazują badania, przeciętna LGD składa się z około 7 gmin (choć może liczyć od 3 do kilkunastu), liczy około 70 członków (tu między 33 a 150), ma 7-osobowy zarząd i około 15-osobową radę (tabela 3). Czasem zarząd ma wyraźną kompozycję terytorialną – pokrywa się liczebnie z liczbą gmin w partnerstwie, nie jest to jednak regułą. Znacznie wyraźniejszy stygmat terytorialności ma rada – tu proporcje przedstawicieli gmin, składających się na partnerstwo, są bardzo wyważone i na ogół członkami rad są wójtowie/burmistrzowie tych gmin. Ponieważ jednak rady muszą mieć odpowiednią strukturę i co najmniej połowa ich składu musi reprezentować inne sektory niż publiczny, więc LGD dokonują swoistej ekwilibrystyki, aby tę pożądaną strukturę osiągnąć. Stosuje się praktykę „delegowania” do rady. Szczegółowe badania pokazują, że będąc sekretarzem gminy, można być do rady delegowanym przez... klub sportowy (sektor społeczny), a będąc lokalnym działaczem i członkiem rady gminy – przez... gospodarstwo rolne żony (sektor gospodarczy). Bliższa analiza charakterystyki członków rady wskazuje, że są one zdominowane przez funkcjonariuszy lokalnych samorządów – wójtów, burmistrzów, pracowników urzędów gmin, nauczycieli i kierowników szkół oraz kierowników gminnych ośrodków kultury, z których wielu występuje pod innymi, na ogół społecznymi szyldami.

Ministerstwo przygotowało także wytyczne do opracowania lokalnej strategii rozwoju (LSR). Znajdują się one w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 roku jako załącznik nr 1. Omawia je także broszura *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader* [Futymski i Kamiński 2008], obszerne opracowanie, składające się z 19 rozdziałów. LSR powinna zawierać: charakterystykę LGD, opis obszaru objętego LGD z wykazaniem jego spójności przestrzennej, społeczno-gospodarczej oraz specyfiki obszaru, analizę SWOT dla obszaru, cele ogólne i szczegółowe LSR, określenie misji LGD, wykazanie spójności obszaru i celów strategii, uzasadnienie zintegrowanego podejścia dla planowanych przedsięwzięć, uzasadnienie podejścia innowacyjnego, określenie procedury oceny operacji z LSR, budżet LRS na każdy rok, opis procesu przygotowania LSR, opis procesu wdrażania LSR, zasady i sposób dokonywania własnej ewaluacji, opis powiązań LSR z innymi dokumentami planistycznymi dla danego obszaru, wskazanie innych działań realizowanych przez LGD, przewidywany wpływ realizacji strategii na rozwój regionu i obszarów wiejskich. Oprócz instrukcji do każdego punktu opracowanej strategii, podręcznik informuje (w ostatnim rozdziale), że korzystanie z konsultacji ekspertów przy jej opracowaniu nie

TABELA 3. Charakterystyka liczbowa przykładowych LGD
TABLE 3. Selected Local Action Groups in numbers

Województwo	Nazwa LGD	Liczba			
		gmin	członków	członków zarządu	członków rady
Dolnośląskie	Partnerstwo Duchy Gór	5	51	10	16
	Kłodzka Wstęga Sudetów	8	55	5	11
Kujawsko-pomorskie	Pałuki Wspólna Sprawa	5	73	5	25
	Nasza Kraina	3	33	4	9
Lubelskie	Owocowy Szlak	7	110	9	17
	Zielony Pierścień	11	120	13	31
Lubuskie	Stow. Kraina Lasów i Jezior	7	46	5	19
	Bory Dolnośląskie	10	39	10	21
Łódzkie	Kraina Rawki	6	58	5	12
	Gniazdo	8	73	9	17
Małopolskie	Beskid Gorlicki	9	136	5	23
	Dolina Karpia	7	83	7	22
Mazowieckie	Kraina Bobra	10	57	4	15
	Partnerstwo Zalewu Zegrzyńskiego	6	108	7	14
Opolskie	Euro Country	7	45	5	19
	Dolina Stobrawy	3	61	7	9
Podkarpackie	Kraina Nafty	5	98	5	10
	Dolina Wisłoka	4	56	8	16
Podlaskie	Królewski Gościniec Podlasia	4	64	9	9
	Fundacja Biebrzańska	12	61	5	18
Pomorskie	Chata Kociewie	14	88	5	15
	Naszyjnik Północy	11	72	5	34
Śląskie	Cieszyńska Kraina	8	43	5	17
	Partnerstwo Dorzecza Kocierzanki i Koszarawy	4	15	8	10
Świętokrzyskie	Wokół Łysej Góry	7	150	7	14
	Krzemienny Krąg	10	42	9	10
Warmińsko-mazurskie	Mazurskie Morze	6	52	9	10
	Brama Mazurskiej Krainy	10	46	5	14
Wielkopolskie	Wrota Wielkopolski	7	51	7	21
	Gościnna Wielkopolska	10	54	3	31
Zachodniopomorskie	Ziemia Pyrzycka	3	100	7	9
	Dobre Inicjatywy Rozwoju	3	43	7	9
Przeciętnie w lokalnej grupie działania		7,2	68,2	6,6	15,2

Źródło: Na podstawie stron internetowych partnerstw i badania własne⁴.

jest sprzeczne z ideą LEADER, z czego – jak wynika z tabeli 2 – LGD we wszystkich województwach dość ochoczo korzystały.

Rozporządzenie Ministra określiło także „Kryteria oceny lokalnej grupy działania i lokalnej strategii rozwoju”. Jest to ocena punktowa, składająca się z wy-

⁴ Przyjęto zasadę, że do badań wybiera się dwie pierwsze LGD w każdym województwie, które posiadają pełny zestaw informacji zawartych w tabeli.

tycznych do oceny LGD oraz LSR. Przy ocenie LGD bierze się pod uwagę 9 szczegółowo opisanych kryteriów, punktowanych od 2 do 30 punktów; maksymalna liczba punktów, jakie może uzyskać LGD, wynosi tu 100. Szczególnie wysoko są punktowane kryteria wyboru operacji przez LGD (30 p.) oraz ocena składu i reprezentatywności LGD (22 p.). Ocena LSR zawiera 13 szczegółowych kryteriów, za które można maksymalnie osiągnąć 104 punkty; wysoko premiiowane są: adekwatność, mierzalność i konkretność celów (15 p.) oraz korelacja budżetu z harmonogramem (12 p.). Do realizacji LSR może być wybrana LGD, która uzyska 60% maksymalnej liczby punktów w ramach oceny LGD oraz 50% maksymalnej liczby punktów w ramach oceny LSR. Jest oczywiste, że zarówno oceniana LGD, jak i przedstawiona przez nią LSR spełnia wszystkie wyżej opisane formalne warunki. W ogólnej ocenie LGD waga uzyskanych punktów wynosi 80%. W ogólnej ocenie brane są także kryteria określone regionalnie, zgodne ze strategią i priorytetami województwa, których waga wynosi 20%. Jest to zarazem miara możliwej regionalnej decentralizacji programu LEADER w Polsce. We wszystkich województwach tej oceny dokonywali przeszkoleni pracownicy UM, zajmujący się wdrażaniem PROW. Ocena i selekcja LGD trwała przeciętnie 4 miesiące i kończono ją między marcem a czerwcem. Informacje o zakończonych konkursach i ich rezultatach przekazano zainteresowanym między kwietniem a czerwcem.

Wybór LGD następuje w drodze konkursu, który ogłasza urząd marszałkowski danego województwa, po uprzedniej organizacji ogólnodostępnej konferencji na temat podejścia LEADER oraz uzgodnieniu terminów z ministerstwem. PROW przewiduje, że powinien on zostać ogłoszony w trzecim kwartale 2008 roku. Konkurs musi być ogłoszony co najmniej na 30 dni przed datą składania wniosków (okres składania nie może być krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 60). LGD składają wnioski w samorządzie województwa, a bezpośredni beneficjenci – w LGD. Tu nabór wniosków od potencjalnych wykonawców projektów ogłasza, na wniosek LGD, samorząd województwa. LGD przygotowuje też lokalne kryteria o przyznaniu pomocy. Wnioski bezpośrednich beneficjentów wybiera rada LGD i rekomenduje je do samorządu województwa. Ten analizuje je i w przypadku akceptacji – kieruje do agencji płatniczej (rysunek 1).

Urzędy marszałkowskie ogłosiły i zorganizowały konkursy z kwartalnym opóźnieniem, ocena i selekcja wniosków trwała około 4 miesięcy, choć były UM, które potrzebowały na to prawie pół roku (tabela 4). Większość umów z LGD podpisano w maju i czerwcu, najwcześniej, bo w kwietniu, podpisano je w województwie świętokrzyskim, najpóźniej – w lipcu, w województwie małopolskim. W sumie w 16 województwach podpisano 328 umów, co daje przeciętną około 20,5 umowy na województwo. Można założyć, że UM przyjęły strategię uruchomienia jak największej liczby środków w pierwszym konkursie; o możliwości zorganizowania drugiego konkursu wspominają tylko 2 UM, 5 dalszych ich nie wyklucza, reszta dopuszcza ich powtórne zorganizowanie pod licznymi warunkami.

TABELA 4. Konkursy dla LGD – harmonogram w województwach
 TABLE 4. Competitions for Local Action Group – timetable in voivodships

Województwo	Miesiąc ogłoszenia naboru wniosków w 2008 roku	Data zakończenia naboru wniosków w 2008 i 2009 roku	Okres selekcji w 2008 i 2009 roku	Informacja o selekcji w 2009 roku	Podpisywanie umów/ liczba podpisanych
Dolnośląskie	10	15.01.09	15.01–15.04	09.06	VI/9
Kujawsko-pomorskie	12	29.01.09	01.02–30.06	30.06	VII/20
Lubelskie	12	31.01.09	01.02–30.04	15.05	V/26
Lubuskie	11	31.12.08	–	–	V/10
Łódzkie	09	15.01.09	16.01–02.06	02.06	VI/20
Małopolskie	11	15.01.09	15.01–15.03	30.06	VII/39
Mazowieckie	10	15.01.09	15.01–19.05	19.05	VI/35
Opolskie	11	22.12.08	22.12–25.05	25.05	V/12
Podkarpackie	11	13.01.09	13.01–05	05	V/31
Podlaskie	10	29.01.09	30.01–15.05	20.05	V, VI/16
Pomorskie	11	30.12.08	31.12–28.04	28.04	V/16
Śląskie	11	15.01.09	01.02–30.04	06.05	V/15
Świętokrzyskie	11	15.01.09	16.01–14.04	15.04	IV/19
Warmińsko-mazurskie	12	30.01.09	01.02– 27.05	27.05	VI/14
Wielkopolskie	12	12.02.09	15.02–15.06	01.06	VI/31
Zachodniopomorskie	09	29.01.09	30.01–25.06	02.07	VII/15

Źródło: Urzędy marszałkowskie i badania własne.

Kwoty przeznaczone na realizację programu w poszczególnych regionach nie są sztywne. Zależą one od liczby mieszkańców na obszarach objętych działaniami LGD, pomnożone przez pewien wskaźnik. Ogólne kwoty przypadające na województwo zależą więc od obszaru objętego realizowanymi LSR. Tu m.in. znajdujemy motywy wszechstronnej pomocy, jakiej urzędy marszałkowskie udzielały przy tworzeniu LGD oraz opracowywaniu LSR. Stąd bardzo zróżnicowane kwoty, przypadające na poszczególne województwa, które zależą od wielkości województwa i liczby ludności mieszkającej na obszarach partnerstw (tabela 5). W przypadku konkretnych projektów, to o ile ich przeciętne kwoty są zbliżone, o tyle kwoty maksymalne bardzo się różnią. Bez bliższej analizy projektów oraz charakterystyki wdrażających je LGD trudno coś więcej powiedzieć.

Procedura wdrażania podejścia LEADER w Polsce w okresie programowania 2007–2013 jest więc w znacznym stopniu zcentralizowana – minister rolnictwa jest instytucją zarządzającą, delegującą swoje uprawnienia do samorządu województwa, który wykonuje jego rozporządzenia. Te mają decydujący wpływ na kształt LGD, LSR, kryteria oceny i inne. Centralna jest także instytucja płatnicza – ARiMR. Elementy decentralizacji programu i możliwość regionalnej korekty projektów niesie owe 20% wagi punktów, które wprowadza i ustala się na poziomie regionalnym. Pozostaje rozważyć, w jakiej mierze jest to podejście „bottom-up”? Tu odpowiedź jest złożona, ponieważ istnieją pewne warunki czy możliwości, zapewniające to podejście, które przez różne LGD mogą być w odmiennym stopniu wykorzystane. Do takich ogólnych warunków, stwarzających możliwość oddolnego podejścia, można zaliczyć: dobrowolność i dowolność

TABELA 5. Finansowanie programu w latach 2007–2013 [mln zł]
TABLE 5. Project financing 2007–2013

Województwo	Kwota zakontraktowana			Kwota zaakceptowanych projektów w województwie
	przeciętna	najniższa	najwyższa	
Dolnośląskie	–	–	–	zasady ^a
Kujawsko-pomorskie	7,5	3,9	13,2	149
Lubelskie	7,3	2,0	20,0	190
Lubuskie	–	0,006	3,7	65
Łódzkie	5	1,7	12,2	101
Małopolskie	–	1,7	13,5	262
Mazowieckie	7,4	1,8	20,8	258
Opolskie	–	3,8	16,5	100
Podkarpackie	6–7	1,7	12,8	210
Podlaskie	–	1,8	13,2	97
Pomorskie	8,5	3,5	27,7	135
Śląskie	8,8	2,0	14,8	132
Świętokrzyskie	6,9	1,6	13,4	130
Warmińsko-mazurskie	–	1,5	15,0	111
Wielkopolskie	5	1,5	18,2	250
Zachodniopomorskie	–	–	–	113

^a W odpowiedzi na pytanie o kwotę dla województwa przytoczono ogólne zasady podziału środków, a mianowicie, że kwota zależy od liczby mieszkańców na terenie objętych przez LGD pomnożone średnio przez 148 zł.

Źródło: Urzędy marszałkowskie i badania własne.

kształtowania struktury i terytorialnego kształtu LGD; dowolność (w ramach możliwych w PROW przedsięwzięć) w tworzeniu LSR – podstawowego dokumentu, uzasadniającego przedsięwzięte działania; zależność wyboru konkretnych projektów do realizacji, po zatwierdzeniu LSR przez samorząd województwa, od lokalnego organu decyzyjnego – rady LGD.

UWAGI KOŃCOWE

Prezentowane opracowanie powstało w ramach międzynarodowego projektu badawczego ALDETEC⁵, śledzącego – na przykładzie LEADER-a – wdrażanie koncepcji rozwoju wiejskiego w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jednak nawet tylko ta stosunkowo prosta analiza sposobu wdrażania tego programu ukazuje pewne, wcale nie oczywiste prawidłowości. Po pierwsze na pewno istnienie PP LEADER+ bardzo ułatwiło wdrażanie koncepcji w obecnym okresie programowania. Doświadczenia z tamtego okresu – choć nie są w pełni możliwe do aplikacji, gdyż zrealizowany PPL+ funkcjonował według specyficznych zasad, a w jego ramach nie realizowano tzw. projektów twardych,

⁵ Program ALDETEC (Action Locale et Développement Territorial en Europe Centrale), finansowany przez Francuską Agencję Badawczą, nr ANR-08-BLAN-0270-01 (<http://www.cefres.cz/al-detec/index.html>), którego celem jest porównanie realizacji programu LEADER i wywodzących się z niego inicjatyw w pięciu krajach środkowoeuropejskich (Republika Czeska, Niemcy, Węgry, Litwa i Polska); instytucjonalnym partnerem jest w Polsce IRWiR PAN.

rzeczowych, okazały się pożyteczne. Pod ich wpływem nastąpiła dekoncentracja zarządzania programem oraz znaczne uproszczenie procedur ewaluacji projektów.

Po wtóre analiza ta uświadomiła, że program LEADER, nie jest tylko programem budowania społeczeństwa obywatelskiego na wsi (jak często był przedstawiany), ale od momentu pojawienia się w Polsce jest wpisany w system planowania wiejskiego. W okresie 2004–2006 został on wpisany w Narodowy Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 – narodowe strategiczne ramy odniesienia. W nich cel 6. horyzontalny, dotyczący rozwoju wsi, został określony jako wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Skonkretyzowany został jako Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Instrumentem jego realizacji został PROW oraz niektóre inne działania z zakresu polityki regionalnej, wchodzące w skład NSRO i finansowane z funduszy strukturalnych. Zarówno niektóre działania PROW, jak i działania z zakresu polityki regionalnej (wchodzące w skład regionalnych programów operacyjnych) zarządzane są przez samorządy województw – urzędy marszałkowskie. Można zatem powiedzieć, że LEADER jest także powiązany z systemem planowania regionalnego, ustawowo realizowanym na poziomie województwa. Jest programem terytorialnym, programem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Po trzecie, trzeba tu także zwrócić uwagę na rolę gmin – podstawowych jednostek podziału administracyjnego i samorządu terytorialnego, które są ważnym elementem systemu zarządzania obszarami wiejskimi. To one są odpowiedzialne za utrzymanie ładu przestrzennego i ekologicznego, one określają strategie przestrzenne i mają za zadanie dbać o środowisko naturalne. Korzystając ze środków UE, mogą realizować więcej projektów, ale jednocześnie muszą ściśle dostosować się do kryteriów korzystania ze wspólnotowych instrumentów pomocowych. Tym samym gminy zostają włączone w system funkcjonowania UE. Być może dlatego obserwuje się ukrytą dominację sektora publicznego w strukturze organu decyzyjnego – rady LGD. Ale trzeba też pamiętać, że granice LGD wyznaczają granice współpracujących w ramach partnerstwa gmin, tj. podstawowych jednostek podziału administracyjnego. Częste są natomiast przypadki przekraczania granic powiatu, spotyka się także LGD grupujące gminy z różnych województw. Jak trwałe są te terytoria? Co do trwałości obecnych granic LGD trudno wyrokować, program pilotażowy był eksperymentem. Jednak szczegółowa analiza LGD w województwie łódzkim wskazuje, że na 9 funkcjonujących tu LGD w II schemacie PPL+ 6 zmieniło granice dla LEADER-a 2007–2013.

Po czwarte, LEADER 2007–2013, mimo znacznej centralizacji, zawiera elementy umożliwiające konsolidację i wzmocnienie szczebla lokalnego. Z jednej strony gwarantuje to nieadministracyjny sposób tworzenia LGD, pewna swoboda przy tworzeniu LSR oraz fakt, że projekty do realizacji, w ramach zatwierdzonej strategii LGD, wybiera rada. Ale z drugiej strony wpływ instytucji zarządzającej – MRiRW, jest przemożny. Nieprzypadkowo omówiono tu rozporządzenie i jego załączniki, ponieważ one mają duży wpływ na kształtowanie struk-

tur LGD oraz profile podstawowych dokumentów dla przyszłych działań – lokalnych strategii rozwoju. Ich wpływ graniczy z tworzeniem fasadowej, wirtualnej rzeczywistości i nie tyle wymusza udział społeczności lokalnych w procesach zarządzania rozwojem, co sprzyja manipulacji i tworzeniu rzeczywistości, mającej ontologiczny status pozoru. Dotychczasowe opracowania na temat tego programu podkreślały jego edogenność; niniejsza analiza zaś ukazuje jego egzogenną naturę. Okazuje się, że społeczności mogą się oddolnie rozwijać jedynie w ramach zewnętrznie, acz ściśle wyznaczonych granic.

Po piąte, istnieje w obecnej, w końcu „prawdziwej” realizacji programu pewne *novum*, którego skutki są trudne do przewidzenia, a którego wpływ już jest widoczny. To fakt, że program przestał być inicjatywą europejską, a wszedł w skład polityki publicznej UE i zaczął podlegać wszystkim jej regułom. Między innymi dostał się w tryby bardzo wymagającej i rozbudowanej biurokracji, w efekcie zaś sam zaczął z niej korzystać (biura doradcze opracowujące LSR) i ją tworzyć – każda LGD realizująca projekty tworzy biuro, te projekty obsługujące.

BIBLIOGRAFIA

- Borek T. i in., 2006: *Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*. FAPA, Warszawa.
- Budzich-Szukała U., 2008: *Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), czyli po co wsi organizacje pozarządowe?* W: *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Red. M. Halamska. IRWiR PAN, Warszawa: 163–180.
- Futymski A., Kamiński R., 2008: *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader*. MRiRW, Warszawa.
- Głuszczyński J., 2005: *Inicjatywa LEADER+ w Polsce*. Konferencja UKiE, Warszawa.
- Halamska M., 2009: *Zasoby własne wsi a zewnętrzne programy rozwoju*. „Wieś i Rolnictwo” 3: 9–28.
- Kmieć W. i in., 2008: *Leader. Budowanie potencjału społecznego*. FAPA, Warszawa.
- Krajowa sieć obszarów wiejskich w Polsce*, 2009. MRiRW, Warszawa.
- Krzemirski T., 2007: *Pilotażowy program LEADER+ jako narzędzie wypracowania innowacyjnych koncepcji rozwoju wiejskiego*. Praca magisterska. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Perrier-Cornet Ph., 2001: *La problematique de developpement rural en France; une analyse critique*. W: *Agriculture et espace rural: quell developpement?* Centre Franco-autrichien pour Rapprochement Economique en Europe – CFA. Varsovie: 65–69.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczególnych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. z 2008 r. 103, poz. 659.

LEADER IN POLAND. WAYS OF THE PROGRAMME'S IMPLEMENTATION

Abstract. The paper has been prepared within the framework of an international research project designed to explore on the example of the programme LEADER the implementation of a new concept of rural development in the new member-states of the European Union. The

paper presents an analysis of the implementation – carried out in two stages, of the Pilot Programme LEADER+ and of the Fourth Axis of the Rural Development Policy in the 2007–2013 financing period. The implementation of the Pilot Programme LEADER+ resulted in the establishment of some 250 local action groups which were joined by about 40% of all communes. At this stage a model of operation was shaped, with the Minister of Agriculture and Rural Development assuming the function of a managing institution, with FAPA (Foundation for Programmes of Assistance to Agriculture) assuming the function of an executor and the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture assuming the function of a payer. Some changes occurred in the 2007–2013 period when compared with the previous period. The programme LEADER became the fourth axis of the Rural Development Policy and its implementation became obligatory for every EU member-state. In connection with this fact changes were introduced in the statutes and internal structure of Local Action Groups and in Poland the management of the programme became de-concentrated – its implementation was entrusted to voivodeship self-governments although the managing institution and the paying institution remained the same. Self-governments put emphasis on the formation of a network of Local Action Groups that would cover as much of the voivodeships' territory as possible. There occurred a delay in the launching of the programme because the contests for LAGs started only in the third quarter of 2008. Agreements with 328 victorious LAGs were signed in the late spring and early summer of 2009. At present local development strategies implemented by individual LAGs are in various stages of advancement; in some cases the implementation of these strategies is seriously delayed.

Key words: Programme LEADER+, fourth axis LEADER, model of the programme's functioning, legal frames of functioning, LAG