

OSKAR WOLSKI

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

ŁUKASZ SYKAŁA

Uniwersytet Jagielloński

MAGDALENA DEJ

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

METODA LEADER W POLSCE NA TLE POZOSTAŁYCH KRAJÓW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ – WNIOSKI W KONTEKŚCIE NOWEJ PERSPEKTYWY PROGRAMOWANIA ROZWOJU

Abstract: The LEADER Method in Poland Compared to the Other Visegrad Countries. Conclusions in the Context of a New Programming Perspective. The Visegrad Countries (Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary) acceded to the European Union in 2004 and since then the European policy of the rural areas development is being introduced there. The LEADER programme is one of its aspects and in the financial perspective of 2007–2013 it has a function of the 4th axis of the Rural Development Policy.

This article presents the results of the quantity and quality research that illustrate the Leader programme in Poland in comparison to the other Visegrad countries. The main objective of the project was to present conclusions concerning the functioning of this mechanism in the years 2007–2013 in the context of its financing perspectives in the years 2014–2020. The authors also referred to a debate of scientific community concerning the implementation of LEADER programme in Poland which could be important for the debate as some of conclusions have representative character for Poland.

The quantity research included the analysis of all 27 327 projects introduced in Poland in the years 2007–2013 as a part of the implementation of the local development policy (according to the December 2013 data). Simultaneously, the record of Local Development Strategies among LAGs has been analysed. The query of the websites of the European Network for Rural Development of the domestic rural areas and selected LAGs was performed. The quality research included the evaluation of advantages and disadvantages of the programme by experts based on the data collected and case studies. The literature review and the Programmes of Rural Areas Development for the Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary have been made.

The most important conclusions: The mechanism's effectiveness, concerning the number of LAGs, area and the number of citizens in LAGs, is higher than assumed in the Rural Areas

Development Programme (RDP) for the Visegrad countries in years 2007–2013. Despite the low participation of expenditures in the 4th axis of the RDP, their effectiveness in Poland, Slovakia and Hungary is low. The Polish and Slovakian public sectors are dominant and the real recipients of programme assets; the Polish public sector is overrepresented as far as the number of participants of the LAGs is concerned. The assets of the Leader programme are understood as an additional source for financing other actions than dedicated for the programme because of unclear origins of the public sector representatives.

Keywords: LAGs, RDP, rural areas, the LEADER mechanism, the Visegrad Group.

Wstęp

Grupa Wyszehradzka (Wyszehradzka Czwórka, V4) została zawiązana w 1991 r. przez Polskę, Węgry i Czechosłowację (po rozpadzie tego kraju w 1993 r. skład ówczesnego Trójkąta Wyszehradzkiego został zmieniony – Czechosłowację zastąpiły Czechy i Słowacja). Podstawą zawiązania tego nieformalnego zrzeszenia były przede wszystkim wspólne cele z zakresu polityki zagranicznej, tj. integracji europejskiej, zbliżony potencjał ich realizacji, podobne warunki geopolityczne i sąsiedztwo geograficzne [Jagodziński 2006]. Za kulminacyjny moment w historii V4 można uznać wejście wszystkich jej członków w struktury Unii Europejskiej (UE) w 2004 r.

Program LEADER¹ jest narzędziem rozwoju obszarów wiejskich, funkcjonującym w krajach UE od początku lat 90. ubiegłego wieku. Stanowił on oś 4. *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)*, który był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zakończony okres programowania, tj. 2007–2013, był już czwartym, w którym realizowano program LEADER w UE². Ze względu na czas akcesji krajów Wyszehradzkiej Czwórki do UE, ten okres programowania był pierwszym, w jakim kraje te uczestniczyły na równi z pozostałymi krajami członkowskimi. W związku z tym stanowi jedyne źródło porównań między krajami V4 a pozostałymi, tj. „starymi” krajami Unii, jeśli chodzi o realizację wspólnych zadań wynikających z przyjętych kierunków polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie, rozpoczęty w 2014 r. kolejny okres programowania wciąż jest w Polsce – jeśli chodzi o jego rzeczywiste funkcjonowanie

¹ Pojęcia *podejście, metoda, mechanizm i program* w odniesieniu do programu LEADER nie mają ugruntowanego znaczenia (i jego rozróżnienia) w literaturze przedmiotu. W tym opracowaniu zastosowanie każdego z nich uwypukla kontekst, w jakim LEADER funkcjonuje. *Podejście* odnosi się do pewnej idei, sposobu pojmowania rozwoju obszarów wiejskich; *metoda i mechanizm* są terminami odnoszącymi się do pewnych cech programu LEADER, wyrażającymi systemowe i świadome funkcjonowanie pewnego sposobu myślenia i jego zastosowanie w określonym celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich; *program* zaś dotyczy obecności LEADER w strukturze *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* i definiuje w nim jego rolę.

² W latach 1991–1993 realizowano LEADER I, w latach 1994–1999 – LEADER II, w latach 2000–2006 – LEADER+. W zakończonym okresie 2007–2013 funkcjonował on pod nazwą LEADER.

– w fazie „startowej”³. Z tego względu istotne są analizy zakończonego *PROW* i próby wyciągnięcia wniosków na potrzeby obecnego.

Wdrażanie mechanizmu LEADER jest zjawiskiem niezwykle powszechnym w skali europejskiej. Zgodnie z danymi Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [*European Network for Rural Development* (ENRD) 2014a]⁴, pokrywa on 90,6% terytorium UE. Obszar ten zamieszkuje 27,2% obywateli Wspólnoty⁵, co należy uznać za relatywnie wysoki odsetek mając na uwadze, że zdecydowana większość mieszkańców poszczególnych krajów członkowskich mieszka w miastach. W Polsce wdrażanie tego mechanizmu jest także niezwykle powszechne. Lokalne Grupy Działania (LGD) w Polsce zajmują 94,2% powierzchni kraju i zamieszkiwane są przez 47,9% ogółu ludności. Warto również zwrócić uwagę, że o powszechności podejścia LEADER w Polsce świadczy to, że w skład LGD weszło 2150 gmin (spośród 2195 jednostek spełniających kryteria określone w *PROW*).

Mechanizm wdrażany jest oddolnie, tzn. za identyfikację potrzeb, aplikowanie po fundusze i realizację projektów odpowiada powołana w tym celu Lokalna Grupa Działania (LGD), składająca się z przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Głównym zadaniem związanym z funkcjonowaniem LGD jest opracowanie i wdrażanie przez nią Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR), określającej m.in. cele i priorytety rozwojowe danego obszaru. Najważniejsze wytyczne zawarte w *PROW* poszczególnych krajów opisano w kolejnym rozdziale pracy.

Celem opracowania jest porównanie funkcjonowania programu LEADER w latach 2007–2013 w Polsce na tle innych krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Słowacji, Węgier) w kontekście obecnej perspektywy finansowania (2014–2020). Przyjęliśmy i staraliśmy się dowieść, że faktyczne rezultaty realizacji programu LEADER odbiegały od założeń *PROW 2007–2013*. Z tego względu analiza minionej perspektywy finansowej jest w naszym przekonaniu istotnym elementem usprawniającym operacjonalizację i wstępną ewaluację obecnej. Ponadto, opracowanie stanowi istotny głos w debacie dotyczącej efektów wdrażania programu – udowadnia istnienie pewnych zjawisk wykorzystując inne, niż dotychczas powszechne w badaniach poświęconych LEADER, dane (ilościowe).

Praca składa się, poza wstępem, z rozdziałów traktujących kolejno o: zastosowanych metodach badań i źródłach danych (Metodyka), części zasadniczej, tj. prezentacji rezultatów przeprowadzonych badań (Rezultaty) oraz Wniosków i dyskusji, w których

³ Polski *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020* został formalnie przyjęty przez Komisję Europejską 12 grudnia 2014 r. Należy zwrócić uwagę, że podobne opóźnienia w kwestii przyjęcia krajowych *PROW* można obserwować zasadniczo w całej UE. W momencie akceptacji polskiego *PROW*, był on jednym z trzech przyjętych przez Komisję.

⁴ Dane Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich nie uwzględniają Bułgarii.

⁵ Ze względu na ograniczoną dostępność danych i metodologię gromadzenia danych przez Eurostat nie ma możliwości porównania liczby osób zamieszkujących obszar, na którym funkcjonują LGD do liczby mieszkańców obszarów wiejskich.

odnieśliśmy się do przeprowadzonych dotąd badań na temat programu LEADER i rozważań dotyczących *PROW*.

1. Metodyka badań

Ze względu na specyfikę mechanizmu LEADER konieczne było – dla celów wnioskowania w kontekście obecnej perspektywy finansowej – przeprowadzenie badań ilościowych i jakościowych. Biorąc pod uwagę specyfikę programu, który na tle innych polityk europejskich cechuje się wybitnie lokalnym charakterem i zróżnicowaniem jakościowym na najniższym szczeblu organizacyjnym (LGD), prezentacja wyników badań jakościowych ograniczona została do najważniejszych kwestii z punktu widzenia celów pracy.

Dualistyczna specyfika powziętych badań wynika z tego, że doświadczenia krajów Grupy Wyszehradzkiej w zakresie wdrażania mechanizmu LEADER również mają podłoże o dwojakiej specyfice. Wynikają z rozwiązań systemowych przyjętych na szczeblu centralnym, ale też wypływają z uwarunkowań o charakterze lokalnym (regionalnym) i cech samych LGD funkcjonujących w konkretnym środowisku społeczno-gospodarczym.

Badania ilościowe służyły przede wszystkim uzyskaniu ogólnego, reprezentatywnego dla Polski, obrazu programu LEADER. Badania jakościowe służyły pogłębieniu wiedzy w tych jego aspektach, których nie można uchwycić w analizach ilościowych, a które są istotne dla „lokalnego” LEADER. Aspekty lokalne i regionalne decydują bowiem o unikalności pewnych procesów, których późniejsza agregacja daje mniej lub bardziej zróżnicowany obraz zjawiska na poziomie krajowym.

W przypadku pierwszej grupy badań przeprowadziliśmy analizę danych pozyskanych⁶ od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷ (baza 27 327 projektów realizowanych przez beneficjentów z obszaru LGD w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju w latach 2007–2013). Jednocześnie dokonaliśmy kwerendy Lokalnych Strategii Rozwoju wszystkich polskich LGD. Analizie poddano także dane zgromadzone przez partnerów projektu (m.in. informacje dotyczące liczby LGD, zajmowanej przez nich powierzchni i liczby mieszkańców oraz liczby członków poszczególnych partnerstw w podziale na trzy sektory). Przeprowadzono również kwerendę stron internetowych Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, krajowych sieci obszarów wiejskich oraz wybranych LGD.

⁶ Dane pozyskane pochodziły także od partnerów projektu, którego część stanowiły badania, których wyniki zostały przedstawione w prezentowanym opracowaniu. Podobnie, partnerzy projektu wykonali ocenę ekspercką podejścia i programu LEADER w Czechach, Słowacji i Węgrzech. Więcej informacji na temat projektu i kontrybucji znajduje się w sekcji „Podziękowania”.

⁷ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako podmiot pełniący funkcję Agencji Płatniczej dla *PROW* gromadzi dane dotyczące wartości realizowanych projektów.

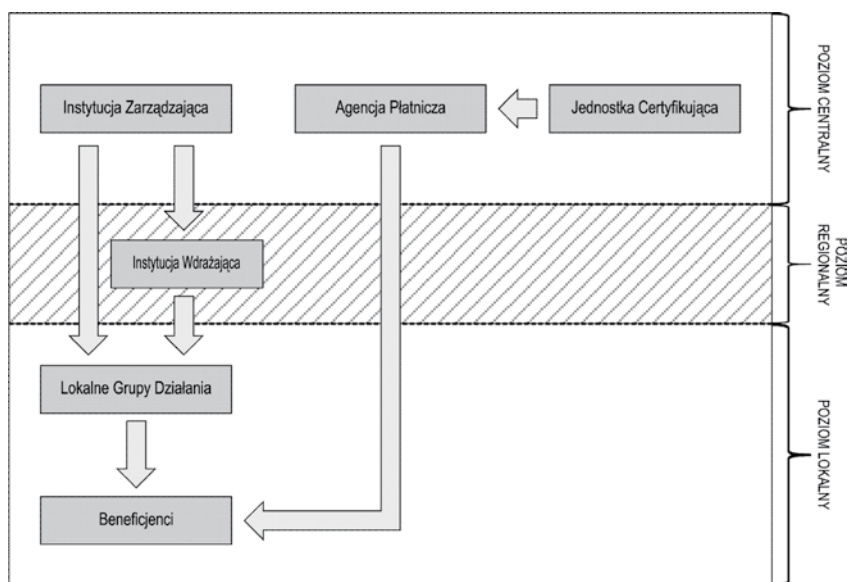
W drugiej grupie badań wykonano ocenę ekspercką cech podejścia LEADER, zalet i wad programu na podstawie zgromadzonych danych ilościowych oraz zidentyfikowanych najlepszych przykładów działań podejmowanych przez LGD (studiów przypadków).

Ponadto, przeprowadzono studia literatury (odniesienie do najważniejszych pozycji zawarto w rozdziale poświęconym dyskusji) i dokumentów programowych (Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Czech, Polski, Słowacji i Węgier).

2. Rezultaty

2.1. Porównanie PROW 2007–2013 w krajach Grupy Wyszehradzkiej

Zanim przedstawimy właściwie porównanie najważniejszych zapisów krajowych PROW, warto pochylić się nad strukturą organizacyjną wdrażania programu LEADER w krajach V4. Na podstawie studiów ich treści można twierdzić, że schemat wdrażania i tok postępowania były podobne w każdym z krajów (ryc. 1).



Ryc. 1. Uproszczony schemat wdrażania programu LEADER w krajach Grupy Wyszehradzkiej (szrafurą oznaczono poziom regionalny, występujący jedynie w Polsce)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [PROW 2007–2013 Czech, Polski, Słowacji i Węgier].

Wszędzie Instytucją zarządzającą były ministerstwa właściwe do spraw rolnictwa i/lub rozwoju obszarów wiejskich. Jednostki certyfikujące były podległe rządowi (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Polsce) lub działały w warunkach rynkowych jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z którymi Instytucje zarządza-

jące zdecydowały się nawiązać współpracę (Deloitte Audit Ltd. na Słowacji i KPMG HungaryKft. na Węgrzech). W czeskim *PROW* nie określono wprost takiej instytucji. Miałyby być mianowana przez tamtejsze Ministerstwo Finansów.

W każdym z krajów, poza Czechami, gdzie funduszami dysponowało ministerstwo, dystrybuując je przez Státní zemědělský intervenční fond (ang. *State Agricultural Intervention Fund*; w związku z czym zadanie to pozostawało przypisane organowi centralnemu, zasadniczo odmienne było tylko formalne „podpięcie” funduszy), płatności dokonywała jednostka odpowiedzialna za dystrybucję finansów dla rolnictwa (w Polsce była to Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, na Słowacji – Pôdohospodárska platobná agentúra (ang. *Agricultural Paying Agency*), a na Węgrzech – Mezőgazdasági ÉS Vidékfejlesztési Hivatal (ang. *Agricultural and Rural Development Agency*).

Jedyna istotna zmiana w schemacie wdrażania programu następowała w kolejnym etapie. W Polsce, jako jedynym kraju V4, instytucja zarządzająca delegowała część swoich kompetencji na samorządy województw (instytucja wdrażająca), tworząc w ten sposób pośredni (regionalny) szczebel realizacji programu LEADER. Urzędy Marszałkowskie odpowiadały za wybór LGD do dofinansowania w ramach *PROW* (w drodze konkursu dla LGD), sprawowanie nadzoru nad działalnością LGD i weryfikację wniosków o pomoc i wniosków o płatność składanych przez LGD⁸. W pozostałych krajach utworzono odpowiedzialne za to komisje ewaluacyjne działające przy ministerstwach właściwych do spraw rolnictwa (rozwoju obszarów wiejskich). W związku z czym, centralna instytucja zarządzająca współpracowała tam bezpośrednio z Lokalnymi Grupami Działania, które – podobnie jak beneficjenci projektów – reprezentowały w każdym kraju poziom lokalny wdrażania programu LEADER.

Założenia *PROW na lata 2007–2013* oraz określone w nich kryteria zawiązywania LGD różniły się w obrębie krajów Grupy Wyszehradzkiej przede wszystkim ze względu na odmienną liczbę ludności i powierzchnię poszczególnych państw (tab. 1).

Tabela 1

Wybrane założenia krajowych *PROW 2007–2013*
w Czechach, Polsce, Słowacji i Węgrzech

Cecha	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Zakładana liczba LGD	112	300	25	50
Zakładana powierzchnia LGD (tys. km ²)	43,0	152,8	12,0	41,1
Zakładana liczba mieszkańców LGD (tys.)	3 300,0	10 000,0	350,0	2 500,0

⁸ W Polsce, mając na uwadze głównie dużą powierzchnię kraju i dużą liczbę LGD, szczebel pośredni wprowadzono ze względu na potencjalnie utrudniony kontakt z Ministerstwem.

Cecha	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Dopuszczalna liczba mieszkańców w granicach LGD (tys. mieszk.)	10–100	10–150	10–150	5–100
Wyłączenia dotyczące obszaru znajdującego się w granicach LSR	miasta pow. 25 000 mieszkańców	gminy miejskie pow. 5000 mieszk.; miasta pow. 20 000 mieszkańców w gminach miejsko-wiejskich	miejsowości pow. 20 000 mieszk.	miejsowości pow. 10 000 mieszk. lub o gęstości zaludnienia pow. 120 os./km ² ; miejscowości znajdujących się w granicach aglomeracji Budapesztu

Źródło: Zestawienie własne na podstawie [PROW 2007–2013 Czech, Polski, Słowacji i Węgry].

Co dość oczywiste, w Polsce zakładano największą, a na Słowacji najmniejszą liczbę LGD (odpowiednio 300 i 25), łączną ich powierzchnię (152,8 tys. km² i 12 tys. km²) i łączną liczbę mieszkańców obszarów nimi pokrytych (10 000 tys. i 350 tys.).

Istotnych informacji dostarczają także dane dotyczące dopuszczalnej liczby mieszkańców jednej LGD i wyłączenia dotyczące jednostek osadniczych, które mogły być objęte LSR. W odniesieniu do pierwszego kryterium, o ile w przypadku Polski i Słowacji przyjęto wprost założenia unijne, o tyle w przypadku Czech i Węgier wyraźnie obniżono górną granicę liczby mieszkańców jednej LGD (do 100 tys.). W przypadku Węgier obniżono także dolny próg kwalifikujący obszar do zawiązania LGD (do 5 tys.). Kryterium to wpłynęło bezpośrednio na średnią krajową liczbę LGD i liczbę mieszkańców LGD (o czym wspomnieliśmy w kolejnym podrozdziale).

Objętymi LSR nie mogły być miejscowości (miasta) liczące powyżej 10 tys. mieszkańców (na Węgrzech), 20 tys. mieszkańców (w Polsce w gminach miejsko-wiejskich i na Słowacji) lub 25 tys. mieszkańców (w Czechach). W Polsce i na Węgrzech wprowadzono dodatkowe obostrzenia. W naszym kraju możliwości takiej pozbawiono także gminy miejskie o liczbie mieszkańców większej niż 5 tys. mieszkańców⁹. Na Węgrzech uwzględniono również gęstość zaludnienia. Obszary, gdzie wynosiła ona powyżej 120 os./km² nie mogły być objęte LSR. Ponadto, w przypadku Węgier możliwości współtworzenia LGD pozbawione zostały także wszystkie miejscowości znajdujące się w granicach aglomeracji Budapesztu.

⁹ W Polsce starano się uwzględnić specyfikę podziału administracyjnego kraju. Jednocześnie wszystkie miejscowości znajdujące się w gminach wiejskich mogły być objęte LSR. Nie uwzględniono, że w kraju istnieją wsie znajdujące się w gminach wiejskich, znacznie przekraczające 5 tys. mieszkańców.

2.2. Badania ilościowe

W podrozdziale zaprezentowano najważniejsze wyniki badań ilościowych, ukazujące LEADER w Polsce i krajach V4, w kontekście wypracowania wniosków na potrzeby perspektywy programowej 2014–2020. Z tego względu, referencyjnym był zakończony okres *PROW*¹⁰. W opracowaniu przedstawiono analizę danych ilościowych dotyczących: 1) Lokalnych Grup Działania: (liczba, łączna powierzchnia, łączna i średnia liczba mieszkańców, procentowy udział reprezentantów poszczególnych sektorów wśród ogółu członków, liczba członków w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców) i 2) nakładów finansowych na oś 4. *PROW* (ogółem oraz w odniesieniu do całkowitej wartości funduszy przeznaczonych na realizację programu).

Na potrzeby porównania minionego i obecnego okresu programowania proponujemy termin *wskaźnik rezultatu*, opisujący relacje rzeczywistej wielkości cechy względem jej wielkości zakładanej w *PROW 2007–2013*, wyrażoną w %. Należy podkreślić, że wielkości poszczególnych cech w minionym *PROW* zakładane były na poziomie krajowym przez rządy każdego z krajów europejskich z osobna, z zachowaniem wytycznych unijnych. Z tego względu wskaźnik rezultatu jest jedyną miarą umożliwiającą obiektywne porównanie poszczególnych cech programu LEADER.

Odnosząc się do założeń *PROW 2007–2013* poszczególnych krajów w zakresie liczby LGD, łącznej ich powierzchni i łącznej liczby mieszkańców należy stwierdzić, że wskaźnik rezultatu tylko w przypadku dwóch cech (w dwóch krajach) okazał się niższy, niż zakładano (tab. 2). Były to: liczba LGD w Czechach ze wskaźnikiem na poziomie 99,1% i łączna powierzchnia LGD w Słowacji (wskaźnik rezultatu – 75%). Warto jednak podkreślić, że w przypadku Czech wskaźnik ten jest bliski zakładanej wartości, natomiast w przypadku Słowacji nieosiągnięcie zakładanej powierzchni LGD jest naszym zdaniem rekompensowane wielkością wskaźnika rezultatu dla łącznej liczby mieszkańców LGD (175,7%), którego wartość wydaje się niezwykle istotna z perspektywy założeń i celów samego programu LEADER.

W Polsce i na Węgrzech mechanizm LEADER okazał się zdecydowanie bardziej powszechny niż zakładano w każdej cesze. W przypadku wszystkich cech, z wyjątkiem liczby LGD w Polsce, wskaźnik rezultatu dla obu tych krajów był niemal lub nawet więcej niż dwukrotnie wyższy od zakładanego (od 179,2% w przypadku liczby mieszkańców obszarów, na których funkcjonują LGD na Węgrzech do 209,9% w przypadku łącznej powierzchni LGD w tym kraju).

¹⁰ Należy pamiętać, że zgodnie z regułą „N+2” zarządzania finansowego funduszami pomocowymi UE projekty finansowane z *PROW 2007–2013* będą mogły być rozliczane do końca 2015 r. Z tego względu prezentowane w pracy wskaźniki osiągną wyższe wartości. Niestety, ze względu na brak ogólnodostępnej sprawozdawczości na temat stanu realizacji *PROW* nie ma możliwości podania skali błędów.

Wybrane informacje na temat realizacji programu LEADER
w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2007–2013

Cecha	Czechy ^a		Polska		Słowacja		Węgry	
	ogółem	wskaźnik rezultatu (%)	ogółem	wskaźnik rezultatu (%)	ogółem	wskaźnik rezultatu (%)	ogółem	wskaźnik rezultatu (%)
Liczba LGD	111	99,1	336	112,0	29	116,0	95	190,0
Łączna pow. LGD (tys. km ²)	52,1	121,1	294,4	192,7	9,0	75,0	86,3	209,9
Łączna liczba mieszk. LGD (tys.)	3 889,2	117,9	18 494,7	184,9	614,9	175,7	4 479,8	179,2

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych zebranych przez partnerów projektu, *PROW 2007–2013* Czech, Polski, Słowacji i Węgier i ENRD 2014b.

^a dotyczy 111 LGD wybranych do dofinansowania w ramach realizacji *PROW*.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia wydatkowania funduszy przewidzianych na program LEADER. Zanim zaprezentujemy wskaźniki rezultatu, należy wyjaśnić, że ogólna wielkość funduszy dedykowanych programowi jest zasadniczo pochodną dwóch zmiennych: 1) liczby mieszkańców objętych tym programem w skali kraju i 2) odsetkiem tych funduszy alokowanych centralnie w *PROW* przez poszczególne kraje. W przypadku drugiej ze zmiennych kraje członkowskie, o ile miały swobodę decyzji w zakresie procentowego udziału środków dla LEADER, o tyle powinny zachować dolny próg procentowy udziału tych funduszy w ogólnych nakładach przeznaczonych na wszystkie osie *PROW*, określony przez Komisję Europejską. Dla państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później wynosił on 2,5%, podczas gdy dla krajów znajdujących się w strukturach unijnych przed 2004 r. – 5%.

W przypadku krajów V4 udział środków przeznaczonych na oś 4. wahał się między 2,9% na Słowacji a 5,2% na Węgrzech (tab. 3). W trzech na cztery kraje, w tym w Polsce (41,9%), nie wydano nawet połowy funduszy do końca 2013 r. Jedynie w Czechach wskaźnik rezultatu można uznać za wysoki (70,2%). Także w Słowacji (47%) był on wyższy niż średnia europejska dla krajów „nowej” Unii (która wyniosła 42,2%; średnia dla krajów „starej” Unii równa była 55%; obliczenia własne na podstawie *ENRD 2014c*).

Tabela 3

Nakłady finansowe na realizację programu LEADER
w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2007–2013

Cecha	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Ogółem (mln EUR)	205,8	787,5	76,2	275,7
Udział w PROW (%)	3,3	4,5	2,9	5,2
Wskaźnik efektu (%)	70,2	41,9	47,0	33,2

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych zebranych przez partnerów projektu, *PROW 2007–2013* Czech, Polski, Słowacji i Węgier i [ENRD 2014c].

Warto zwrócić uwagę na zależności między wielkością funduszy ogółem lub ich udziałem w *PROW* a efektywnością ich wydatkowania. W pierwszym przypadku współczynnik Pearsona wyniósł $-0,3$, natomiast w drugim $-0,69$. Oba wskazują na korelacje ujemne, odpowiednio słabą i silną. W związku z czym można przypuszczać, że w przypadku krajów V4 wraz ze wzrostem ogólnej ilości środków finansowych dedykowanych w *PROW* osi 4. I zwłaszcza wzrostem ich procentowego udziału w ogóle środków przeznaczonych na realizację *PROW* spadała skuteczność ich wydawania (na poziomie ogólnoeuropejskim, wśród krajów „nowej” Unii, korelacja w obu przypadkach jest słaba, odpowiednio ujemna i dodatnia).

Siłą i zakładaną wartością dodaną podejścia LEADER jest trójsektorowość, wyrażająca się współpracą sektorów publicznego, gospodarczego i społecznego w strukturach LGD. Ich udział nie jest jednak równomierny (tab. 4).

Tabela 4

Struktura członków LGD w krajach Grupy Wyszehradzkiej według sektorów

Sektor	Struktura członków LGD według poszczególnych sektorów (%)			
	Czechy ^a	Polska ^b	Słowacja	Węgry ^c
Publiczny	33,6	14,2	41,5	33,7
Gospodarczy	33,2	15,5	24,3	31,0
Spoleczny	33,2	70,3	34,2	35,3

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych zebranych przez partnerów projektu.

^a dotyczy 111 LGD wybranych do dofinansowania w ramach realizacji *PROW*.

^b dotyczy 305 LGD (spośród 336), dla których zgromadzono dane dotyczące liczby członków według sektorów.

^c dotyczy 90 LGD (spośród 95), dla których zgromadzono dane dotyczące liczby członków według sektorów.

LGD funkcjonujące w Czechach i na Węgrzech charakteryzują się wysoce zrównoważonym udziałem reprezentantów poszczególnych trzech sektorów w ogólnej

liczbie członków grup działania (w Czechach udział poszczególnych sektorów waha się między 33,2% a 33,6%, na Węgrzech między 31% a 35,7%). W przypadku Słowacji zaznacza się nieco większy udział przedstawicieli sektora publicznego (41,5%) kosztem reprezentantów sektora gospodarczego (24,3%). W Polsce miała miejsce zdecydowana nadreprezentacja sektora społecznego, do którego przynależało aż 70,3% członków LGD. Do dwóch pozostałych sektorów, tj. publicznego i gospodarczego należało odpowiednio 14,2% i 15,5%.

Jednocześnie, analizując dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące projektów realizowanych w ramach Lokalnych Strategii Rozwojów zauważyliśmy, że faktycznym beneficjentem 73,3% środków EFRROW na lata 2007–2013 (z których finansowany był *PROW*, a tym samym LEADER) był sektor publiczny. Oczywiście ostatecznym beneficjentem celów inwestycji były lokalne społeczności, jednak to sektor publiczny był dominującym beneficjentem funduszy, z których sfinansowano te działania.

Ostatnimi analizowanymi zmiennymi były liczba członków LGD w przeliczeniu na 10 000 jej mieszkańców ogółem i średnia liczba mieszkańców LGD ogółem (tab. 5).

Tabela 5

Liczba członków LGD a średnia liczba mieszkańców LGD
w krajach Grupy Wyszehradzkiej

Cecha	Czechy ^a	Polska	Słowacja	Węgry
Liczba członków LGD w przeliczeniu na 10 tys. mieszk.	11	13	22	20
Średnia liczba mieszk. LGD (tys.)	34,7	55,0	21,2	47,1

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych zebranych przez partnerów projektu, *PROW 2007–2013* Czech, Polski, Słowacji i Węgier i ENRD 2014b.

^a dotyczy 111 LGD wybranych do dofinansowania w ramach realizacji *PROW*.

Dane te pozwalają częściowo wnioskować na temat kapitału społecznego, wyrażonego gotowością do partycypowania i podejmowania czynnych wysiłków na rzecz społeczności lokalnej, z tego względu są istotne dla analizy LEADER. Polska, na tle pozostałych krajów V4, cechuje się najwyższą średnią liczbą mieszkańców LGD (55 tys., co stanowi ponad dwukrotność średniej liczby mieszkańców LGD na Słowacji – 21,2 tys.) i niemal najniższą liczbą członków LGD w przeliczeniu na 10 tys. ich mieszkańców (13). Ta druga jest zbliżona w Czechach (11), a dwukrotnie wyższa na Słowacji (22) i Węgrzech (20). Nie ma przy tym silnej zależności między obiema wartościami. Współczynnik korelacji Pearsona przyjmuje wartość -0,43, a co za tym idzie – większa liczba mieszkańców obszaru, na którym funkcjonuje LGD, nie oznacza większej bezpośredniej aktywności mieszkańców w jej strukturach (wykazuje wręcz

słaby trend odwrotny). Można zatem stwierdzić, że tak rozumiany kapitał społeczny nie jest rozmieszczony równomiernie, nie zależy od gęstości zaludnienia. W tym kontekście, najwyższy spośród krajów Wyszehradzkiej Czwórki jest na Słowacji i Węgrzech.

2.3. Badania jakościowe

Wyniki badań jakościowych, ze względu na charakter podejścia i program LEADER, nie tyle stanowią dopełnienie jego obrazu przedstawionego we wcześniejszym podrozdziale, ile są względem tego obrazu komplementarne. W przypadku osi 4. *PROW*, zależności między poziomem krajowym a lokalnym mają charakter wzajemny. Przyjęte na szczeblu krajowym rozwiązania wpływają na specyfikę programu w wymiarze lokalnym, jednocześnie specyfika ta ma podłoże endogeniczne – decydują o niej lokalni aktorzy i zasoby, którymi dysponują. Poza rozwiązaniami systemowymi i najczęściej cytowanym w przypadku analiz tego mechanizmu kapitałem społecznym, także uwarunkowania demograficzne (np. gęstość zaludnienia, liczba mieszkańców obszarów wiejskich) i przestrzenne (np. układ i gęstość sieci osadniczej) decydują o specyfice LEADER, przy czym – zgodnie z przytoczoną współzależnością między poziomami – warunkują one przywołane rozwiązania systemowe w *PROW*.

Przedstawione przez nas cechy programu LEADER zgrupowaliśmy w dwie kategorie: aspekty pozytywne i aspekty negatywne (tab. 6). Z pewnością nie wyczerpują one zestawu cech tego programu, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, czy lokalnym. Wyselekcjonowane metodą ekspercką na podstawie przeprowadzonych obserwacji są jednak w pełni wystarczające na potrzeby wniosku na temat minionej perspektywy finansowej 2007–2013.

Tabela 6

Wybrane aspekty pozytywne i negatywne programu LEADER

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Aspekty pozytywne	1. Zaangażowanie wszystkich sektorów zmniejsza ryzyko przedsięwzięć, tym samym zachęcając do podejmowania kolejnych inicjatyw.	1. Wsparcie dla przedsiębiorczości wiejskiej. 2. LGD jako „agencja rozwoju lokalnego”.	1. Koncentracja na „małych”, lokalnych potrzebach.	1. Nowa płaszczyzna współpracy.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Aspekty negatywne	1. Niski poziom zaufania „międzysektorowego”.	1. Wsparcie dedykowane głównie przedsiębiorczości rolniczej (względem innych jej typów). 2. Nadmierna koncentracja na infrastrukturze. 3. Traktowanie środków dedykowanych osi 4. jako dodatkowego źródła finansowania działań realizowanych w ramach innych programów. 4. Dominująca rola sektora publicznego jako odbiorcy funduszy (podczas gdy sektor społeczny dominuje pod względem liczby członków). 5. Obecność jednogminnych LGD.	1. Nadmierna koncentracja na infrastrukturze (w tym społecznej). 2. Dominująca rola sektora publicznego jako odbiorcy funduszy. 3. „Międzysektorowy” konflikt interesów.	1. „Międzysektorowy” konflikt interesów. 2. Scentralizowany system wdrażania mechanizmu i aplikowania o fundusze – często „1-0” konieczność dostosowania projektów do celów przewidzianych w <i>PROW</i> .

Źródło: Zestawienie własne na podstawie kwerendy stron internetowych krajowych sieci obszarów wiejskich Czech, Polski, Słowacji i Węgier i danych zebranych przez partnerów projektu.

Rezultaty oceny programu w Czechach wskazują, że trójsektorowe podejście obecne w programie LEADER rzeczywiście odgrywa swoją katalizującą rolę. Obecność reprezentantów wszystkich sektorów zmniejsza ryzyko realizowanych (i planowanych) projektów, mimo zauważalnego braku zaufania między ich przedstawicielami. Uzasadnione jest stwierdzenie, że raz zawiązana współpraca i okazane zaufanie sprzyjają rozwijaniu kolejnych idei, cechujących się mniejszym ryzykiem niepowodzenia. LEADER okazał się też nową płaszczyzną współpracy w warunkach ograniczonych możliwości legislacyjnych jej zawiązywania (Węgry).

Nie tylko brak zaufania okazał się przeszkodą w funkcjonowaniu LGD. Był nim także konflikt interesów, wyrażający się obecnością w strukturach LGD członków, którzy reprezentując deklarowany sektor, pełnili jednocześnie formalne funkcje w innym sektorze (z tego względu konflikt nazwano „międzysektorowym”). Przede wszystkim, problem ten dotyczył przedstawicieli sektora publicznego.

Program LEADER wspiera przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, jakkolwiek wsparcie to dedykowane jest głównie sektorowi rolniczemu (np. zakup sprzętu na rzecz świadczenia usług dla rolników), co z perspektywy celów programu LEADER (m.in. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”), można uznać za negatywne.

Niektóre LGD, zawiązane na potrzeby programu, cechują się tak wysokim poziomem organizacyjnym, że funkcjonują jako lokalne „agencje rozwoju”, a ich działalność wybiega poza ramy LEADER (przykład Polski). Warto zaznaczyć, że polskie LGD aktywnie pozyskują środki finansowe na urzeczywistnianie przedsięwzięć służących rozwojowi obszarów wiejskich także z innych źródeł niż *PROW*. Do końca 2013 r. 175 partnerstw (nieco ponad połowa) zrealizowało w sumie 609 projektów o łącznej wartości 128,7 mln zł, współfinansowanych z innych funduszy niż *EFRROW*. Wśród źródeł finansowania działań wdrażanych przez polskie LGD poza podejściem LEADER dominowały programy operacyjne wspólnotowej polityki spójności. Należy jednak odnotować, że w celu realizacji różnych inicjatyw ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich, LGD korzystały także z innych źródeł zagranicznych (np. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, Szwajcarsko-Polski Program Współpracy, Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy EOG) i krajowych (np. Fundusz Inicjatyw Lokalnych czy programy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

Mając na uwadze priorytety osi 4., negatywnie należy ocenić następujące z zaobserwowanych (zwłaszcza w Polsce) praktyk: 1) wsparcie w ramach LEADER rolnictwa, 2) koncentrację na infrastrukturze i 3) traktowanie funduszy przeznaczonych na program LEADER jako dodatkowego źródła finansowania działań realizowanych w ramach innych osi (przede wszystkim osi 3. *PROW*) oraz programów operacyjnych polityki spójności (zwłaszcza Regionalnych Programów Operacyjnych). Mamy tutaj do czynienia z multiplikowaniem tych samych celów na różne osie i podwójnym ich finansowaniem (przy czym, efekty takich działań zazwyczaj są możliwe do zaobserwowania analizując rezultaty projektów, a nie ich dokumenty aplikacyjne). Transparentności programu i jego założeń nie służy z pewnością sektorowa koncentracja korzyści (dominacja sektora publicznego jako faktycznego odbiorcy funduszy) i jednoczesna asymetria liczby członków LGD (nadreprezentacja sektora społecznego). Poza tym w Polsce, jako jedynej, mogliśmy obserwować LGD składające się z jednej gminy, co stało w opozycji do elementarnych założeń podejścia LEADER, np. współpracy terytorialnej.

Problem nadmiernej koncentracji środków dedykowanych programowi LEADER w sektorze publicznym występował także na Słowacji. Tam także, podobnie jak w Polsce, projekty skupiały się na infrastrukturze (często społecznej). Biorąc pod uwagę, że wiele z nich służyło zaspokojeniu „małych”, lokalnych potrzeb społeczności LGD (co jak najbardziej było zjawiskiem pozytywnym samym w sobie), można przypuszczać, że sektor publiczny „łatał” funduszami przeznaczonymi na program LEADER tę część budżetu, która przeznaczona była na małe, niekapitałochłonne inwestycje.

Kolejną zaobserwowaną dysfunkcją był ujednoczony, scentralizowany system aplikowania o fundusze przez LGD. W pierwszej fazie realizacji *PROW 2007–2013* na Węgrzech LGD zgłaszając projekty musiały wypełnić formularz elektroniczny, pozwalający na selekcję celów, priorytetów jedynie z przewidzianego przez Instytucję

Zarządzającą katalogu. Był to w pewnym sensie system „1–0”, skutkujący tym, że albo LGD dopasowała się swoimi, zdefiniowanymi w aplikacji, celami do tych przewidzianych na szczeblu centralnym albo nie uzyskiwała (formalnie) finansowania na te cele. Dopiero po zrealizowanej w 2011 r. ewaluacji programu zdecydowano się na wprowadzenie zmian w formularzu aplikacyjnym, który pozwolił LGD na znacznie większą swobodę w definiowaniu priorytetów.

3. Dyskusja i wnioski

W rozdziale autorzy przedstawili wnioski płynące z ich badań oraz odniesienie tych rezultatów do wyników badań dotąd już przeprowadzonych i założeń obecnego *PROW*, tj. na lata 2014–2020. Zaznaczyć należy odmienną perspektywę tych badań. W badaniach, których wyniki zaprezentowano w poprzednim rozdziale opracowania, mimo to, że przyjęto także powszechne dotąd podejście jakościowe, wykorzystano również podejście ilościowe. W związku z tym, że analizie poddano wszystkie projekty zrealizowane w ramach wdrażania lokalnych strategii rozwoju (27 327), wnioski możliwe do wyciągnięcia na jej podstawie mają charakter reprezentatywny dla Polski (w skali ogólnokrajowej; biorąc pod uwagę specyfikę samego LEADER, na szczeblu regionalnym lub lokalnym wyjaśnienia właściwe dla poziomu ogólnokrajowego mogą nie mieć zastosowania). Natomiast co się tyczy analiz jakościowych, poparliśmy je tego typu analizami przeprowadzonymi w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej, dzięki czemu można było podjąć próbę uprawomocnienia badań przeprowadzonych w Polsce rezultatami badań, których przedmiot był ten sam, jednak „zakorzeniony” w innych systemach organizacyjno-prawnych.

Badania jakościowe przeprowadzone zostały dotąd głównie przez socjologów. Niektóre z nich miały znamiona badań ilościowych lub badane próby były liczne, jakkolwiek z pewnością badania te nie miały charakteru wyczerpującego. Najczęściej wnioski budowano na podstawie studiów przypadków (z reguły było ich kilka). W pracy odniesienia do wybranych prac, raportów i założeń nowego *PROW* dla Polski na lata 2014–2020 zaprezentowaliśmy kolejno wraz z naszymi wnioskami, które chcieliśmy skonfrontować z tymi rezultatami/założeniami.

Wnioski z badań można podzielić na dwie zasadnicze grupy: 1) dotyczące *PROW*, tj. jego założeń i finansowania oraz 2) dotyczące LGD, jako pewnej funkcjonalnej reprezentacji *PROW* w zakresie realizacji programu LEADER.

3.1. Wnioski dotyczące zmian w założeniach i finansowaniu *PROW* w okresie programowania 2014–2020

Badania autorów udowodniły, że nie tylko w Polsce, ale także na Węgrzech, w Czechach i częściowo na Słowacji efektywność mechanizmu LEADER była wyższa, niż zakładano. Zaproponowany wskaźnik efektu niemal jednoznacznie wskazał, że pod względem liczby LGD, łącznej powierzchni i łącznej liczby mieszkańców partnerstw

powszechność wdrażania programu okazała się wyższa, niż zakładano. Trudno wskazać jednoznacznie przyczyny takiego stanu rzeczy. Naszym zdaniem, optymizm ze strony władz był niższy niż pokazała rzeczywistość. Z pewnością brakowi wiary w program LEADER nie służyły dotyczące go zmiany, które wpływały na trwałość zawiązanych LGD. W 2004 r., kiedy to „wystartował” w Polsce Pilotażowy Program LEADER+, wiele zawiązanych wcześniej partnerstw ze względów formalnych nie mogło kontynuować współpracy, chcąc działać w ramach osi 4. [Furmankiewicz, Królikowska 2010]. Natomiast w 2009 r., spośród 338 LGD zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach programu LEADER, 218 było partnerstwami nie posiadającymi doświadczenia z Pilotażowym Programem LEADER+ (PPL+) [Ściański, Żak 2009]. W rezultacie, trudna do przewidzenia okazała się sama trwałość struktur, a w konsekwencji, także zakładane efekty wdrożenia LEADER w latach 2007–2013 nie mogły być poparte analizą doświadczeń.

Przyglądając się założeniom nowego *PROW* na lata 2014–2020 musimy stwierdzić, że ponownie doszło do istotnych zmian w zakresie tworzenia LGD, które to – jak sądzimy, ponownie wpłyną na trudności w oszacowaniu rezultatów samego programu LEADER w tym okresie programowania. Jeśli chodzi o kryteria włączania obszarów (wiejskich) do programu LEADER, należy uwypuklić zmiany dotyczące wielkości obszaru, na którym może być wdrażana LSR (czyli obszaru LGD). W latach 2014–2020 podejście LEADER wdrażane będzie na obszarze całego kraju z wyłączeniem miast liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców (w okresie programowania 2007–2013 z realizacji podejścia LEADER wyłączone były miasta powyżej 20 tys. mieszkańców w gminach miejsko-wiejskich oraz gminy miejskie liczące więcej niż 5 tys. mieszkańców). W latach 2014–2020 obszar, na którym będzie wdrażana LSR to ten, którego liczba mieszkańców zawiera się w przedziale od 30-150 tys. (w latach 2007–2013 było to 10–150 tys.), obejmujący teren co najmniej 2 gmin (w latach 2007–2013 nie sprecyzowano wymogu dotyczącego minimalnej liczby gmin wchodzących w skład LGD). Zmiana została wprowadzona na podstawie wyników badania ewaluacyjnego pt. *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w latach 2007–2013*.

W pełni pozytywnie należy odnieść się do kilku zmian. Pierwszą była eliminacja w *PROW 2014–2020* LGD jednogminnych, wypaczających wręcz jedną z głównych idei podejścia LEADER – współpracę i „ułatwiających” uzależnienie struktur LGD od sektora publicznego – samorządu gminy. Pozytywną zmianą jest również ujednoczenie zapisów dotyczących miast, na których terenie może być realizowana LSR. Obecnie będą to wszystkie małe miasta (ośrodki liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców). Wcześniejszy zapis był nielogiczny mając na uwadze sieć osadniczą naszego kraju, ponieważ wsparcia pozbawione zostały gminy miejskie o liczbie mieszkańców w przedziale od 5 tys. do 20 tys., podczas gdy tej samej wielkości miasta w gminach miejsko-wiejskich mogły korzystać z przedsięwzięć realizowanych w ramach programu LEADER.

Ocena słuszności założeń krajowych *PROW* (tak w minionym, jak i w obecnym okresie programowania) jest jednak zagadnieniem złożonym i z pewnością niejednoznacznym. Można było zakładać, że – skoro o ich kształcie decydowały organy krajowe – są dopasowane do uwarunkowań demograficznych i przestrzennych danych krajów i w konsekwencji wskaźniki efektu będą bliskie 100%. Jakkolwiek wysokie wskaźniki efektu nie muszą tylko potwierdzać błędów szacunkowych, a dowodzić zjawiska zgoła odmiennego – bardzo dobrego „dopasowania” wytycznych ogólnoeuropejskich do uwarunkowań krajowych i jednoczesnego sceptycyzmu Instytucji Zarządzającej. Potwierdza to przykład Węgier, gdzie doprecyzowanie, nawet w myśl istotnego odstępstwa od wytycznych unijnych, kryteriów skutkowało w niektórych przypadkach ponad 200% wskaźnikiem efektu. Dzięki obniżeniu dolnego progu liczby mieszkańców LGD, umożliwiono zawieranie się także niewielkich partnerstw (mimo to na Węgrzech średnia liczba mieszkańców LGD wynosiła niemal tyle, co w Polsce).

Kwestia „optymalnej” liczby mieszkańców LGD jest zresztą zagadnieniem osobnym i równie ciekawym. O ile autorzy raportu *Ocena funkcjonowania...* [2012] wskazują, że „większy potencjał ludnościowy daje szansę na większą liczbę partnerów gotowych do współpracy”, o tyle nie potwierdzają tego wyniki naszych badań. Po pierwsze, wielkość przyznanych LGD środków zależy od liczby jej mieszkańców – oczywiście staje się, że ludnościowo liczebniejsze LGD, posiadające w konsekwencji więcej pieniędzy, mogą realizować projekty na szerszą skalę i – w tym z konieczności – z udziałem większej liczby partnerów. Po drugie, doświadczenia krajów V4 wskazują, że zaangażowanie lokalnych aktorów z obszaru LGD w członkostwo w ich strukturach nie zależy od liczby mieszkańców partnerstw. Po trzecie, podwyższenie dolnego pułapu liczby mieszkańców nie sprzyja trwałości efektów podejścia LEADER. Biorąc pod uwagę, że ok. 20% LGD w Polsce to partnerstwa liczące mniej niż 30 tys. mieszkańców, oznacza to dość duże „przetrasowania” w zakresie liczby LGD oraz ich obszaru (konieczność podziału małych LGD i przyłączenia poszczególnych gmin do innych LGD). Gminy tworzące LGD w poprzednim okresie programowania nie „dobrały się” przypadkowo (z jednymi współpracuje się łatwiej, z innymi trudniej). W latach 2007–2013 aktorzy wchodzący w skład LGD nauczyli się ze sobą współpracować i wspólnie działać na rzecz swojego obszaru. Teraz ten proces w wielu miejscach rozpocznie się od nowa. Istnieje też ryzyko, że w nowych, większych LGD osoby czy podmioty, które będą pochodziły z przyłączonych gmin będą traktowane jako „obcy”.

Naszym zdaniem, dopuszczenie funkcjonowania niewielkich LGD jest właściwym rozwiązaniem, co ukazuje przykład Węgier. Nic w takim przypadku nie stoi jednocześnie na przeszkodzie, aby na skutek woli współpracy nie tworzyć partnerstw o większej liczbie mieszkańców. Podobnego zdania jest Goszczyński [2008], który uważa, że w przypadku obejmowania przez LEADER (czyli *de facto* pojedyncze LGD) zbyt dużego obszaru, „odrywa” się on od wspólnot wiejskich. Wspomniani Furmankiewicz i Królikowska [2010] zwracają dodatkowo uwagę, że utrata lokalne-

go charakteru LGD i LEADER może następować także wskutek uzależnienia przyznanych środków finansowych od liczby mieszkańców. W związku z tym podniesienie dolnego progu liczby ludności objętej LSR w *PROW 2014–2020* nie ma naszym zdaniem zarówno wystarczającego poparcia empirycznego, jak i może „zabijać” fundamentalną regułę podejścia LEADER – terytorialność. Cytowany raport opierał się na wynikach badań jakościowych i w tym miejscu należy wskazać na pewne rozbieżności jego rezultatów z wynikami naszych badań ilościowych. Zmiana kryteriów ludnościowych zawiązywania LGD powinna być poprzedzona badaniami o dwojakiej charakterystyce.

W świetle powyższych rozważań nieco paradoksalna może być nasza pozytywna ocena zaproponowanego przez autorów raportu *Ocena funkcjonowania...* [2012] rozwiązania przewidującego odejście od zasady powiązania budżetu LGD i liczby jej mieszkańców. Postuluje się tam, aby ta część budżetu, która przeznaczona będzie na działalność LGD była pewną kwotą bazową, częściowo uniezależnioną od kryterium ludnościowego, co zapewnić ma środki na funkcjonowanie także mniejszym LGD (przyjmując, że koszty administracyjne są względnie stałe).

W kwestii nakładów finansowych na oś 4. *PROW 2007–2013*, badania autorów opracowania dowiodły, że nie tylko w Polsce, lecz także w pozostałych krajach V4 (z wyjątkiem Czech), a nawet wśród krajów „starej” UE, efektywność wykorzystania funduszy jej dedykowanych była niska. Już w 2011 r. zauważył to Kamiński [2011a] wskazując, że na 31 grudnia 2010 r., wydano jedynie niespełna 10% środków. Cytowana przez autora Gierulski [2010] wskazuje szczegółową kontrolę administracyjną racjonalności poniesionych kosztów jako główny powód powolnego tempa wydatkowania funduszy. Należy zgodzić się, że konieczność stosowania prawa zamówień publicznych wydłuża procedurę zakupu/inwestycji. Co więcej, naszym zdaniem jest także – obok długiego czasu, po którym następuje refundacja kosztów – przyczyną zaniechania przez sektor społeczny podejmowania starań o finansowanie (i zgłaszanie) projektów. Trudno nie zgodzić się jednak z dość oczywistym, a przez Instytucję Zarządzającą jakby pomijanym, argumentem Furmankiewicza i Królikowskiej [2010], że główną przyczyną takiego stanu rzeczy są ogromne i – niestety – „wręcz typowe” opóźnienia we wdrażaniu w Polsce programów finansowanych z funduszy unijnych. W minionej perspektywie finansowej *PROW*, dopiero z końcem 2009 r. w niektórych województwach rozpoczęły się nabory lokalnych wniosków w ramach realizacji programu LEADER. Oznacza to w przybliżeniu około dwuletnie opóźnienie względem formalnego rozpoczęcia okresu finansowania. Niestety, tej samej sytuacji nie udało się ustrzec w obecnym okresie programowania. Dopiero w pierwszym kwartale 2015 r. rozpoczęto faktyczne wdrażanie *PROW* (jak wspomnieliśmy jest on wciąż w „fazie startowej”).

Jednocześnie, obecny *PROW* od poprzedniego różni się mniejszą kwotą środków unijnych (EFRROW) alokowanych na realizację programu LEADER (w okresie 2007–2013 było to 630,0 mln euro, zaś obecnie – 467,7 mln euro). Mniejsza kwota

środków EFRROW przeznaczonych na LEADER wynika przede wszystkim z tego, że w latach 2014–2020 Polska otrzymała znacznie mniej środków z EFRROW. O ile w latach 2007–2013 było to 13,4 mld euro, o tyle obecnie będzie to „jedynie” 8,6 mld EUR. Trudno zatem stwierdzić, czy niższy, ustalony odgórnie odsetek funduszy dedykowanych LEADER to bezpośrednie następstwo mniejszej ogólnej puli środków EFRROW, czy też pokłosie niskiego poziomu efektywności wydatkowania tych funduszy (w Polsce, według stanu na koniec 2013 r. wydano niespełna połowę funduszy w ramach osi 4.), czy też może rezultat tego, że już „na wstępie” wzięto pod uwagę opóźnienia we wdrażaniu *PROW* i co za tym idzie – potencjalne trudności w rozdysponowaniu całości środków na LEADER.

3.2. Wnioski dotyczące funkcjonowania LGD w perspektywie finansowej *PROW* 2014–2020

W pierwszej kolejności należy odnieść się do problemu, który w środowisku naukowym stanowi niezwykle ważny aspekt badań nad LEADER-em. Problemem tym jest dominacja, kontrola, czy też zarządzanie LGD przez sektor publiczny. Wśród prac tego typu znajdujemy zarówno te odnoszące się do struktury członków rad LGD, jak i wykazujące lobbing ze strony sektora publicznego, „ukryty sektorowy rodowód”¹¹ jego przedstawicieli oraz, że samorząd był faktycznym beneficjentem środków dedykowanych osi 4. (co zgodnie z jej założeniami stanowiło wypaczenie). Największą pod względem badanej próby (79 LGD z woj. dolnośląskiego, małopolskiego i łódzkiego) analizę skali pierwszego ze zjawisk przeprowadził Furmankiewicz [2013]. Mimo istnienia zasady parytetu, zgodnie z którą przedstawiciele sektora publicznego mogą stanowić co najwyżej połowę składu rady LGD, autor ten dowodzi, że sytuacja taka miała miejsce w ok. dwóch trzecich LGD. Zbliżone, wskazujące na średnio 52% udział przedstawicieli sektora publicznego w składach rad LGD w woj. łódzkim, wnioski zaproponowała Zajda [2011]. Spośród bardzo wielu prac podnoszących tę kwestię, z perspektywy prezentowanego opracowania wyróżnić należy także prace Halamskiej [2011], która wprowadziła termin *municypalizacji* LGD odnoszący się do dominującej roli przedstawicieli samorządów w strukturach LGD, wspomnianego już Kamińskiego [2011a], piszącego o lobbingu reprezentantów władzy lokalnej, którego celem było włączenie inwestycji przewidzianych jako zadania własne gmin do strategii LGD i Kniecia [2009, 2012], który pisał nawet o „kolonizacji” LGD przez sektor publiczny. Autor ten wskazuje także, że sposób wyboru projektów do realizacji przez LGD i mechanizm ich finansowania miały być narzędziami ograniczającymi „zakusy” samorządów celem przejęcia środków na realizację zadań właściwych dla osi 3. Jak pokazały wyniki cytowanych badań – nie udało się w ten sposób ograniczyć

¹¹ Termin *ukryty rodowód sektorowy* odnosi się do sytuacji, gdy członek (rady) LGD reprezentujący w jej strukturach jeden z trzech sektorów w rzeczywistości działa w innym sektorze lub na jego korzyść. Najczęściej problem dotyczy urzędników lub innych przedstawicieli instytucji samorządowych, legitymujących się w radach LGD jako przedstawiciele trzeciego sektora (społecznego).

chęci sprawowania kontroli nad wydatkami LGD przez sektor publiczny. Z perspektywy badań nad krajami Grupy Wyszehradzkiej warto odnotować także pracę Maurel [2012], traktującą o roli sektora publicznego w tworzeniu struktury LGD w Czechach.

Analizując wartości wszystkich zrealizowanych w okresie programowania 2007–2013 projektów wykazaliśmy, że rzeczywistym beneficjentem 73,3% środków EFRROW na oś 4. był sektor publiczny. W związku z tym, że zdecydowana większość dotychczasowych prac miała charakter studiów przypadków [Furmankiewicz 2013], rezultaty naszych badań, które stanowią reprezentatywny obraz tego zjawiska w skali kraju powinny zakończyć debatę na temat oraz potwierdzić ten problem, który – w warunkach niepodejmowania reform – podważa sens funkcjonowania programu LEADER. Warto wskazać też na synergię rezultatów badań. Wnioski, jakie uzyskaliśmy metodą badań ilościowych są tożsame z badaniami jakościowymi, jakie przeprowadzili inni badacze. Mimo odmiennych metod, wynik był zasadniczo taki sam. Potwierdza to faktyczną istotność problemu – jest dostrzegalny tak w skali makro, jak i mikro.

Wyniki naszych badań szczególnego znaczenia nabierają także wówczas, gdy weźmie się pod uwagę strukturę członków LGD. Jak wskazaliśmy, w Polsce ponad 70% członków tego typu partnerstw stanowią reprezentanci sektora społecznego. Należy odnieść się do dwóch kwestii. W przypadku polskich LGD trzeci sektor reprezentowany jest przede wszystkim przez osoby fizyczne, rzadziej natomiast przez organizacje pozarządowe, lokalne stowarzyszenia czy kościoły i związki wyznaniowe [Knieć 2012], co znacznie podwyższa odsetek reprezentantów tego sektora w strukturze członków LGD. Jakkolwiek, na co wskazano wcześniej, osobami fizycznymi w strukturze LGD bywają osoby pełniące funkcje publiczne, jedynie w tej LGD reprezentujące sektor społeczny. Prowadzi to do oczywistego konfliktu interesów lub też służy realizacji określonych celów innymi, niż przewidziane w kompetencjach przedstawicieli sektora publicznego, narzędziami. Co więcej, problemem nie wydaje się „jedynie” wyraźnie sprzeczna z podejściem LEADER absorpcja funduszy przez jeden sektor, a dominująca rola sektora publicznego jako faktycznego odbiorcy środków, z jednoczesną nadreprezentacją sektora społecznego w liczbie członków LGD. Badacze [Adamski 2008; Goszczyński 2008; Furmankiewicz, Królikowska 2010; Furmankiewicz 2013] wskazują nie tylko na predyspozycje merytoryczne i instytucjonalne samorządów do odgrywania takiej roli, lecz także na kontekst społeczny (m.in. niską aktywność mieszkańców, niechęć do współpracy, niską kulturę współpracy). O ile zatem Kamiński [2011b] argumentuje, że potrzeba zwiększyć otwartość LGD na członków o „niższej pozycji w lokalnych strukturach społeczno-politycznych”, o tyle naszym zdaniem należy pójść krok dalej i powziąć działania, aby członkom reprezentującym sektor trzeci umożliwić łatwiejsze funkcjonowanie w organach decyzyjnych LGD.

Podobny problem „dominacji” sektora publicznego pojawił się także na Słowacji. Ze względu na specyfikę realizowanych tam projektów – zaspokajających w dużej

mierze „małe” (pod względem kapitałochłonności) potrzeby lokalnych społeczności, sektor publiczny realizował te potrzeby środkami dedykowanymi programowi LEADER i w ten sposób odpowiadał na potrzebę realizowania „małych” projektów. Podobnie jak w Polsce (por. prace wzmiankowanych autorów), charakter środków na oś 4. względem funduszy dedykowanym innym osiom i innym podmiotom był „suplementarny”. Kwestia „fasadowości podejścia oddolnego” została także zdiagnozowana w raporcie *Ocena funkcjonowania...* [2012], jednak – jak się zdaje – nie doczekała się istotnych rozwiązań.

W warunkach lobbingu sektora publicznego i licznych powiązań mniej lub bardziej formalnych między przedstawicielami ciał zarządzających LGD, dominującej roli władz lokalnych nie ograniczą także zmiany parytetów¹² poszczególnych sektorów w strukturach rad LGD. Naszym zdaniem może ją ograniczyć zmiana modelu finansowania LGD (o czym była mowa wcześniej), wyższy stopień kontroli w zakresie podwójnego finansowania projektów i częściowo postulowany przez Furmankiewicza [2013] „wymóg niezależności służbowej”, rozumiany jako niedopuszczenie do rad LGD osób pracujących w strukturach władz lokalnych lub pozostających w bezpośrednich relacjach z takimi osobami.

Mimo że prezentowane opracowanie nie miało na celu oceny kapitału społecznego LGD funkcjonujących w krajach V4 ani wpływu programu LEADER na jego budowanie¹³, zaproponowany przez nas miernik – liczba członków LGD na 10 tys. mieszkańców LGD – może w pewnym stopniu opisywać poziom partycypacji społeczności w działaniach o charakterze lokalnym. Może zatem opisywać, w jakim stopniu ludność wiejska zamieszkująca obszar objęty programem LEADER staje się aktorem lokalnym. Na poziomie ogólnokrajowym, jeśli przyjąć powyższe rozważania za zasadne, poziom kapitału społecznego w Polsce jest niski na tle pozostałych krajów Grupy Wyszehradzkiej i to mimo to, że w naszym kraju sektor społeczny jest dominujący w ogólnej liczbie członków LGD.

Na koniec warto dodać, że wiele z dyskutowanych problemów pojawiło się już w okresie wdrażania PPL+ (2004–2006). Mimo odmiennego otoczenia finansowo-organizacyjnego, nie rozwiązano tych problemów w okresie programowania 2007–2013. Przyniesione argumenty dowodzą, że nad częścią z nich nie pochyłono się wciąż, programując okres finansowania 2014–2020.

¹² Interesującym wątkiem są z pewnością parytety nieformalne i sposób ich przydzielania w strukturach rad LGD. Ich istnieniem Knieć [2012] przekonywał o roli klientelizmu w radach partnerstw.

¹³ Powiązania między kapitałem społecznym a LEADER-em na gruncie teoretycznym opisała Bukraba-Rylska [2011].

Podsumowanie dyskusji

Podobnie do każdego zjawiska posiadającego atrybut przestrzenny, funkcjonujący w UE mechanizm LEADER ma mniej lub bardziej zróżnicowaną specyfikę w obrębie obszaru, na którym funkcjonuje. Istotny wpływ na nią mają uwarunkowania wewnątrz krajowe, decydujące o różnym charakterze wdrażania tego mechanizmu w poszczególnych państwach. Rozwiązania systemowe, na poziomie poszczególnych krajów odgrywają nie tylko ważną rolę w kształtowaniu ogólnego, tj. mogącego być wyrażonym danymi liczbowymi, obrazu mechanizmu, lecz także decydują o jakościowych jego cechach.

Kraje Grupy Wyszehradzkiej, mimo geograficznego sąsiedztwa, różnią się pod względem ilościowych i jakościowych cech wdrażania mechanizmu LEADER. Wpływ na to mają: rozwiązania na szczeblu krajowym, kapitał społeczny, uwarunkowania demograficzne i przestrzenne (np. układ i gęstość sieci osadniczej), przy czym warunkują one (a przynajmniej powinny) rozwiązania systemowe w *PROW*. Można stwierdzić, że determinanty specyfiki mechanizmu w wymiarze ogólnym wpływają w pewnym stopniu na jego specyfikę lokalną.

Program LEADER, jeśli próbować go zrozumieć przez analizę zapisów *PROW* i działalność LGD, ma rzeczywiście charakter lokalny. Naszym zdaniem dotyczące go badania nie mogą ograniczyć się tylko do badań ilościowych lub jakościowych. Pierwsze z nich stanowią nieocenione źródło danych, pozwalają budować racjonalne uogólnienia. Drugie, choć sprowadzają się właściwie do studiów przypadku, pomagają w zrozumieniu specyficznych dla tego programu zjawisk na poziomie struktury LGD, a więc pewnych społeczności o zróżnicowanym zestawie cech. W praktyce mogą przysłużyć się innym LGD na zasadzie transferu dobrych praktyk.

Podziękowania

Badania, których rezultaty zaprezentowano w opracowaniu, zostały przeprowadzone przez pracowników Zakładu Badań Procesów Rozwojowych w Europie Środkowo-Wschodniej Instytutu Rozwoju Miast w ramach projektu pn. The Leader method – transferring V4 experiences to Georgia, którego stanowiły integralną część. Projekt był współfinansowany ze środków Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego w ramach Extended Standard Grant Visegrad 4 Eastern Partnership Program. Głównym celem projektu było stworzenie, na bazie doświadczeń płynących z realizacji programu LEADER w krajach Grupy Wyszehradzkiej, modelu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, dostosowanego do warunków gospodarczych, społecznych, prawnych i administracyjnych panujących w Gruzji.

Autorzy pracy chcą podziękować przedstawicielom instytucji partnerskich w ww. projekcie, którzy zgromadzili i dostarczyli część danych ilościowych (dane pozyskane) i całość danych jakościowych (ocena ekspercka podejścia i programu LEADER oraz studia przypadku LGD) dotyczących programu LEADER w Cze-

chach, na Słowacji i Węgrzech: MarieTrantinova (Institute of Agricultural Economics and Information, Czechy), Agnes Eross (Geographical Institute, Research Centre for Astronomy and Earth Sciences of the Hungarian Academy of Sciences), Nóra Balogh (niezależny pracownik naukowy, Węgry), Jan Hamornik (Slovak Development Institute, Słowacja) i Michal Buday, Tatiana Cicova, Vladimír Rybár, Ružena Vajčíková (National Agricultural and Food Centre, Research Institute of Agriculture and Food, Słowacja).

Literatura

- Adamski T., 2008, *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*, [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworska, P. Ruszkowski (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bukraba-Rylska I., 2011, *Kapitał społeczny polskiej wsi w świetle badań nad programem LEADER*, [w:] *Między interakcją a interwencją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, I. Bukraba-Rylska (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- European Network for Rural Development (ENRD), 2014a, *State of implementation per measure (EU 27). Output Indicators: realised 2007-2012*. <http://enrd.ec.europa.eu>; data dostępu: czerwiec 2014.
- European Network for Rural Development (ENRD), 2014b, *State of implementation per measure in [Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia]. Output Indicators: realised 2007–2012*. <http://enrd.ec.europa.eu>; data dostępu: czerwiec 2014.
- European Network for Rural Development (ENRD), 2014c, *State of the Total Public and EAFRD expenditure per measure*. [Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom]. <http://enrd.ec.europa.eu>; data dostępu: czerwiec 2014.
- Furmankiewicz M., 2013, *Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(51).
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w latach 1994-2006*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- Gierulska J., 2010, *Innowacyjność w ramach podejścia LEADER*. „Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich”, nr 2.
- Goszczyński W., 2008, *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+*, [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworska, P. Ruszkowski (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

- Halamska M., 2011, *Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy*. „Wieś i Rolnictwo”, nr 4(153).
- Jagodziński A., (red.), 2006, *The Visegrad Group – A Central European Constellation*. Publication on the Occasion of the 15th Anniversary of the Visegrad Group. International Visegrad Fund, Bratislava.
- Kamiński R., 2011a, *Oddolnie czy odgórnie – jak program LEADER wpływa na społeczności wiejskie?*, [w:] *Między interakcją a interwencją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, I. Bukraba-Rylska (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kamiński R., 2011b, *Partnerstwa w programie LEADER: Czy można stwierdzić, że LEADER nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?* „Polityka Społeczna”, numer specjalny: „Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo”.
- Knieć W., 2009, *Władza w Lokalnych Grupach Działania: pomiędzy realnym a skolonizowanym partnerstwem*, [w:] *Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*, K. Wasielewski (red.). Wyd. Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Knieć W., 2012, *Wspólna polityka rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza socjologiczna*. Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
- Maurel M. C., 2012, *The Role of Local Elected Officials in the Making of LEADER Local Action Groups in the Czech Republic*. „Wieś i Rolnictwo”, nr 3 (156).
- New Hungary Rural Development Programme* [version 7], 2011, Ministry of Agriculture and Rural Development, Budapest. <http://enrd.ec.europa.eu>; data dostępu: marzec 2015.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, 2012, PSDB, <http://www.minrol.gov.pl>; data dostępu: marzec 2015.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2015, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa. <http://www.minrol.gov.pl>; data dostępu: marzec 2015.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, 2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszaw, <http://www.minrol.gov.pl>; data dostępu: marzec 2015.
- Rural Development Programme of the Czech Republic for 2007–2013. Working Document*, 2008, Ministry of Agriculture, Prague, <http://eagri.cz>; data dostępu: marzec 2015.
- Rural Development Programme of the Slovak Republic 2007–2013* [version 3], 2009, Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, <http://www.mpsr.sk>; data dostępu: marzec 2015.
- Ściański P., Żak M., 2009, *Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*. Raport Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Zajda K., 2011, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*. Wyd. UŁ, Łódź.

Žródla Internetowe:

Celostátní síť pro venkov: <http://eagri.cz/public/web/mze/venkov/o-celostatni-siti-pro-venkov>.

Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: <http://enrd.ec.europa.eu>;

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich: <http://ksow.pl>.

Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat: www.mnvh.eu.

Národná Sieť Slovenských Miestnych Akčných Skupín: <http://www.nssmas.sk>.