

Inicjatywa UE LEADER a rozwój nowego podejścia do obszarów wiejskich w Polsce

Autor tekstu: **Oliwia Tańska**

Inicjatywa wspólnotowa LEADER stanowi coraz ważniejszy element polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej. Samo zagadnienie rozwoju terenów wiejskich jest często niedoceniane i marginalizowane, a to przecież na tych obszarach żyje znaczna część obywateli Wspólnot Europejskich. LEADER był pierwszą inicjatywą, która wprowadziła oddolne podejście, pozwalające mieszkańcom wsi decydować o ich sprawach. Patrząc na osiągnięcia LEADER-a, można zauważyć, że była to słuszna decyzja. Działania podejmowane w ramach tej inicjatywy pokazały jak wielki potencjał i kapitał istnieje na terenach wiejskich i jak bardzo ludzie mieszkający na tych obszarach chcą pracować dla ich rozwoju. Jej sukces potwierdzono ostatecznie przyjęciem podejścia typu LEADER do Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2007-2013. Obecnie idea LEADER-a jest wprowadzana do nowych państw Unii Europejskiej, w tym także do Polski. W Polsce jest to o tyle istotne zagadnienie, że inicjatywy tego typu wcześniej nie były podejmowane. Budowanie partnerstw publiczno-prywatnych jest całkiem nowym tematem, często bardzo obcym i przyjmowanym z rezerwą. Istotną barierą jest ludzka mentalność, według której współpraca między samorządem a przedsiębiorcami nie może być bezinteresowna. Ludzie nie wierzą także, że sami mogą coś zmienić w swojej wsi. LEADER daje im taką szansę, poprzez utworzenie partnerstw publiczno-prywatnych, zwanych Lokalnymi Grupami Działania. Dzięki niemu polska wieś może rozwiązać wiele problemów jej dotyczących, inwestując w rozwój dziedzin pozarolniczych, takich jak coraz popularniejsza turystyka czy produkty ekologiczne. W celu zapoznania się z podejściem typu LEADER mieszkańców terenów wiejskich, w latach 2004-2006 na terenie Polski przeprowadzono Pilotażowy Program LEADER+.

Inicjatywa LEADER należy do najstarszych projektów realizowanych w Unii Europejskiej. Jej nazwa to skrót francuskiego terminu projektu Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich). Jest to inicjatywa, która ma za zadanie wypracowanie nowych metod rozwoju terenów wiejskich. Dotyczy to głównie tworzenia miejsc pracy w sektorze pozarolniczym, rewitalizacji regionów wiejskich, transgranicznej współpracy obszarów wiejskich, wdrażania nowych technologii i know-how. Inicjatywa LEADER realizowana jest w oparciu o założenia polityki strukturalnej oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Działania realizowane w ramach tej inicjatywy finansowane są z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Od początku funkcjonowania LEADER miał charakter eksperymentalny, ponieważ jego głównym zadaniem było wypracowanie nowych metod rozwiązywania problemów istniejących na terenach wiejskich. Najważniejszą cechą tej inicjatywy jest jej oddolny charakter. Oznacza to, że to społeczność lokalna, a nie organy wspólnotowe czy państwowe, decyduje o kierunku rozwoju danego obszaru. LEADER zachęca ludzi do wspólnego działania na rzecz swojego regionu, uczy współpracy mieszkańców z przedstawicielami władzy publicznej, przedsiębiorstwami działającymi na danym terenie. W ramach funkcjonowania tej inicjatywy te trzy sektory współpracują ze sobą. Projekty realizowane w ramach LEADER-a ściśle dotyczą określonego środowiska i są małej lub umiarkowanej wielkości (LEADER nie finansuje dużych projektów). Może to być na przykład budowa świetlicy młodzieżowej, rozwój turystyki wiejskiej, czy promocja produktów regionalnych. LEADER daje szansę realizacji projektów, którym administracja państwowa odmówiłaby finansowania. Projekty finansowane w ramach LEADER-a uzupełniane są środkami pochodzącymi z innych programów i działań. Jeśli LEADER nie posiada środków finansowych, skupia zasoby i prowadzi działania niematerialne, które stanowią podłoże dla realizacji działań materialnych, mających inne źródła finansowania. Podczas trwania inicjatywy LEADER wyodrębniono osiem specyficznych cech, które tworzą „podejście typu LEADER” lub „metodę LEADER-a”. Pierwsza z nich to **podejście lokalne** (the area-based approach), polegające na utworzeniu planu rozwoju lokalnego w oparciu o jego charakterystyczne cechy. Podczas opracowywania tego planu bierze się pod uwagę wszystkie słabe i mocne strony danego regionu, uwzględnia się rodzaj i intensywność stosunków społecznych, spójność ekonomiczną i kulturową, historię i tradycje. Następnie, biorąc pod uwagę wszystkie te cechy, formułuje się cele, które mają doprowadzić do rozwoju całego

Racjonalista.pl

regionu. Drugą cechą jest **podejście oddolne** (the bottom-up approach). Chodzi tu o aktywne uczestnictwo wszystkich środowisk (mieszkańców, sektora prywatnego, władz terytorialnych, organizacji) w planowaniu, wdrażaniu i wykonywaniu działań, które składają się na wykonanie określonego działania. Wszyscy zainteresowani udziałem w tym przedsięwzięciu są nazywani aktorami lub interesariuszami. Celem tej cechy jest dotarcie środków do tych społeczności, do których nie trafia pomoc z funduszy strukturalnych i programów rządowych. Trzecią cechą jest **podejście partnerskie** (the partnership approach), na które składa się praca Lokalnych Grup Działania (LGD). Grupy te skupione są na realizacji planu rozwoju lokalnego. Czwarta cecha to **innowacja** (innovation), mająca za zadanie wypracowywanie przez lokalnych aktorów nowych sposobów rozwoju danego terenu i rozwiązywania istniejących problemów. Nie ma ona za zadanie promowania jedynie trafnych działań, ponieważ nawet jeśli podjęte środki nie przyniosą oczekiwanych skutków, dają wskazówki jak nie powinno się działać w przyszłości. Innowacje są opracowywane dla określonego obszaru, więc uwzględniają charakterystyczne dla danego terenu cechy. Mogą być one jednak, po wcześniejszym przystosowaniu, wykorzystane w innych regionach. Piątą cechą jest **zintegrowane podejście** (the multi-sectoral integration), polegające na włączeniu w realizację celów planu rozwoju lokalnego publicznych i prywatnych sektorów lokalnej gospodarki. Projekty zawarte w planie rozwoju tworzą pewną całość, są ze sobą powiązane. Wszystkie działania mają uwzględniać, oprócz sektorów gospodarki, ochronę środowiska naturalnego, inicjatywy kulturalne, edukację, stosunki społeczne, sprawy finansowe. Zintegrowane podejście składa się z dwóch poziomów. Pierwszy z nich to poziom indywidualnych projektów, angażujących aktorów i działania więcej niż jednego sektora. Poziom drugi to poziom, w którym biorą udział zasoby pochodzące ze wszystkich aktywnych części lokalnego społeczeństwa. Szóstą cechą jest **tworzenie powiązań** (networking). W jej ramach powstało Obserwatorium LEADER-a, które zajmuje się umożliwieniem stworzenia europejskiej sieci rozwoju obszarów wiejskich, popieraniem transferu innowacji, wymianą doświadczeń między regionami, propagowaniem i upowszechnianiem podejścia typu LEADER wśród mieszkańców terenów wiejskich. Trzy razy do roku Obserwatorium wydaje „LEADER+ Magazine”, w którym zamieszczane są opisy realizowanych projektów oraz różne informacje dotyczące tej inicjatywy. W ramach Obserwatorium powstały krajowe i regionalne komórki. Cecha ta, to również współpraca partnerów z różnych regionów (miejskich i wiejskich) w celu wypracowania nowych kanałów marketingowych, wdrażania nowych technologii i wiedzy, prowadzenia badań. Siódma cecha to **współpraca międzynarodowa** (trans-national cooperation), polegająca na realizacji wspólnych projektów przez LGD, pochodzących z co najmniej dwóch państw członkowskich. Ostatnia, ósma cecha, to **lokalne zarządzanie i finansowanie** (decentralised managing and financing), polegające na przekazaniu gospodarowania pieniędzmi na jak najniższy szczebel. LGD sama zarządza przyznanymi jej funduszami. Może jednak to zadanie powierzyć wyspecjalizowanej instytucji. Ten element jest reprezentowany i wdrażany przez władzę programową (cecha pozioma). Zapewnia ramy zarządzające, wewnątrz których lokalne grupy prowadzą swoją działalność. W państwach członkowskich występują różnice w prawach LGD związanych z zarządzaniem i finansowaniem.

Najważniejszym elementem LEADER-a są Lokalne Grupy Działania **[1]** (dalej LAG lub LGD). Bez nich wdrażanie tej inicjatywy jest niemożliwe. Przez LGD realizowane jest podstawowe założenie LEADER-a, czyli oddolne podejście. LAG skupia ludzi zainteresowanych rozwojem danego obszaru i „nakazuje” im współpracować, wypracować wspólnie plan rozwoju ich miejsca zamieszkania. LAG tworzony jest na obszarach gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, które zamieszkuje od 10 000 do 100 000 mieszkańców (w wyjątkowych przypadkach liczba mieszkańców danego regionu może być mniejsza od 10 000) oraz gęstość zaludnienia nie przekracza 120 osób/km². W Polsce gęstość zaludnienia nie może przekraczać 150 osób/km². LGD tworzone są na obszarach spójnych pod względem kulturowym, historycznym, bądź ekonomicznym, przy czym granice LAG-u muszą pokrywać się z granicami administracyjnymi na poziomie gminy. Członkami LGD są mieszkańcy danego terenu, organizacje pozarządowe, firmy prywatne oraz instytucje publiczne działające na terenie LAG-u. W partnerstwie lokalnym reprezentowane są więc różne środowiska (rolnicy, osoby bezrobotne, urzędnicy, nauczyciele, przedsiębiorcy). Skład LGD powinien odzwierciedlać sytuację społeczną danego obszaru. Wtedy bowiem LAG może skutecznie dopasować strategię rozwoju wsi do oczekiwań mieszkańców. W składzie LGD powinien być reprezentowany sektor publiczny, społeczny i prywatny, przy czym obecność tego pierwszego w organach decyzyjnych LAG-u nie może być większa od 50%. W organach decyzyjnych LGD określoną liczbę miejsc

muszą zajmować kobiety (obydwie płci muszą mieć co najmniej czterdziestoprocentową reprezentację) oraz osoby młode (w Polsce nie jest to wymóg obligatoryjny). Te wytyczne, określone przez Komisję Europejską, są odpowiednio punktowane przy rozdzielaniu funduszy na projekty zgłaszane przez grupy działania. W skład LGD wchodzi ludzie, którzy chcą coś zmienić, chcą brać czynny udział w rozwoju swojego obszaru. To oni ustalają strategię rozwoju danego terenu i zarządzają środkami finansowymi (tzw. grantem globalnym). Grant globalny jest jedyną dużą dotacją, otrzymaną przez jedną instytucję- w tym przypadku jest to LGD. Następnie LAG rozdziela otrzymaną sumę na mniejsze granty (regranting), które trafiają do innych beneficjentów. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, LAG nie musi mieć osobowości prawnej. W Polsce jednak jest ona wymagana. LGD sama decyduje, jak będą wyglądać jej struktury wewnętrzne. Niezależnie od tych struktur, w organach LAG-u muszą znajdować się przedstawiciele wszystkich gmin skupionych w danym partnerstwie. Lokalne Grupy Działania są apolityczne i niezależne od lokalnej administracji.

Od 2004 roku na terenie Polski działają także dwie inicjatywy wspólnotowe- Interreg III i Equal. Nie został wdrożony natomiast LEADER+, który ma zacząć działać od 2007 roku. Chociaż inicjatywa ta nie jest w Polsce dostępna, jej założenia i idea były znane i obserwowane, głównie przez organizacje zajmujące się rozwojem obszarów wiejskich. Inicjatywy partnerskie spełniające kryteria LEADER-a pojawiły się w Polsce już w połowie lat dziewięćdziesiątych, głównie za sprawą kontaktów z krajami Unii Europejskiej. W celu zapoznania się ze specyfiką tej inicjatywy, wprowadzono ogólnopolski Pilotażowy Program LEADER+ (PPL+) [2], który nie jest inicjatywą wspólnotową, lecz działaniem wykonywanym w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Działanie to wykonywane jest w ramach priorytetu „zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”. Dlatego też w Polsce mówi się o działaniach "typu LEADER" a nie o działaniach w ramach tej inicjatywy. Od inicjatywy wspólnotowej, PPL+ odróżnia też krótszy okres programowania (2004-2006). Jednak ze względu na obowiązywanie zasady n+2, według której zakończenie przyjmowania wniosków o płatność końcową nastąpić może do dwóch lat po oficjalnym zamknięciu programu, za końcową datę obowiązywania PPL+ można uznać 2008 rok. Zadaniem PPL+ jest zapoznanie ludzi z zasadami funkcjonowania LEADER+, a w szczególności nauczanie mieszkańców wsi współpracy ze sobą w celu rozwoju ich miejsca zamieszkania. Działanie oddolne nie było znane w Polsce. To władza zawsze decydowała, które projekty mają być realizowane. Dlatego też jedną z największych obaw pojawiających się przy wprowadzeniu PPL+ była nieumiejętność współpracy ludzi na rzecz własnej wsi czy gminy. Pilotażowy Program LEADER+, w odróżnieniu od inicjatywy LEADER+, przeprowadzany jest w ramach dwóch schematów. Schemat I rozpoczął się jesienią 2004 roku i skierowany był do gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, związków międzygminnych, osób prawnych (fundacje, stowarzyszenia, związki stowarzyszeń lub inne organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną). Wszystkie te podmioty stanowiły beneficjentów (projektodawców). Beneficjentami ostatecznymi (osoby, instytucje lub grupy społeczne, które bezpośrednio korzystają z wdrażanej pomocy) byli mieszkańcy terenów wiejskich. Celem Schematu I była pomoc w utworzeniu Lokalnych Grup Działania, wsparcie przygotowania Zintegrowanych Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW), promocja obszarów wiejskich oraz mobilizacja ludności do wzięcia aktywnego udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Schemat I stanowił przygotowanie bazy (w postaci LGD i ZSROW) potrzebnej do wprowadzenia inicjatywy LEADER. W Polsce tworzenie partnerstw (na obszarach wiejskich) oraz lokalnych strategii rozwoju jest podejściem całkowicie nowym, toteż potrzebne było wyodrębnienie działań wspierających ich powstawanie. Do działań objętych pomocą w ramach Schematu I zaliczono: działania informacyjne, szkoleniowe i promocyjne, służące aktywizacji mieszkańców i organizacji działających na terenach wiejskich w przygotowanie ZSROW; pomoc doradczą i ekspercką przy tworzeniu LGD; opracowywanie ZSROW oraz pomoc w ich przygotowywaniu w formie analiz, ekspertyz, wsparcia doradczego, prac studialnych. Wszystkie działania podejmowane na rzecz beneficjentów ostatecznych były świadczone bezpłatnie. O pomoc na realizację projektu mogły ubiegać się podmioty, których statutowym zadaniem jest działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, nie mające zaległości podatkowych oraz zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Wysokość kosztów realizowanego w ramach Schematu I projektu, mogła maksymalnie wynosić 150 000 PLN [3]

Ponieważ w ramach PPL+ dopuszczalne jest etapowe dokonywanie płatności, określono

że każdy etap Schematu I musi wynosić co najmniej 50 tys. PLN. W obydwu schematach maksymalny poziom pomocy wynosi 100% kosztów kwalifikowalnych i jest przyznawany w formie grantu. Realizacja Schematu II miała rozpocząć się rok po zatwierdzeniu PPL+. Beneficjentami są tylko i wyłącznie Lokalne Grupy Działania. LGD biorące udział w Schemacie II nie musiały składać wniosku w ramach Schematu I. Tak jak w Schemacie I, beneficjentami ostatecznymi Schematu II są mieszkańcy obszarów wiejskich. Schemat II dotyczy wdrażania opracowanego dla danego obszaru ZSROW. Za główne cele drugiej części PPL+ uznano: wsparcie działalności LGD na rzecz realizacji ZSROW, promocję obszarów wiejskich, zachęcenie mieszkańców terenów wiejskich do wzięcia udziału w rozwoju obszarów wiejskich, rozpowszechnienie informacji na temat inicjatyw związanych z aktywizacją ludności na obszarach wiejskich. Do działań objętych pomocą w ramach Schematu II zaliczono: działalność operacyjną LGD; upowszechnianie wiedzy na temat założeń i sposobu realizacji ZSROW; pomoc szkoleniową i doradczą w zakresie sporządzenia i realizacji projektów dotyczących ZSROW; opracowanie analiz, dokumentacji związanej ze szczegółowym planowaniem inwestycji oraz tworzeniem nowych produktów, usług zgodnie z założeniami ZSROW; organizację imprez promujących w szczególności kulturę, sztukę, produkty i usługi oferowane przez dany region, współpracę i wymianę doświadczeń między krajowymi i zagranicznymi LGD w zakresie wdrażania ZSROW i działania LGD. Aby móc ubiegać się o pomoc, beneficjent musiał spełniać kryteria Lokalnej Grupy Działania: działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest statutowym celem LGD, a co najmniej 50% składu zarządu to osoby wskazane przez partnerów społecznych (żeby móc ubiegać się o miejsce w zarządzie, trzeba było posiadać rekomendację od organizacji działającej na obszarze danej LGD); planowany projekt ma być realizowany na obszarze gmin wiejskich lub miejsko wiejskich (oprócz miast powyżej 20 000 mieszkańców), dla których opracowano ZSROW; obszar realizacji projektu jest zamieszkiwany przez 10 000-100 000 mieszkańców, a gęstość zaludnienia nie przekracza 150 osób/km²; granice LGD pokrywają się z podziałem administracyjnym na poziomie gminy; obszar realizacji projektu jest spójny pod względem gospodarczym, kulturowym, historycznym lub środowiskowym (warunki geograficzne i przyrodnicze); ZSROW jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub innymi dokumentami określającymi kierunki rozwoju gminy (np. strategia rozwoju gminy). Ponadto, obszar realizacji projektu musi pokrywać się z obszarem LGD. Podmioty ubiegające się o pomoc nie mogły mieć również zaległości podatkowych oraz zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Ważnym kryterium dostępu był również zakaz realizacji więcej niż jednego projektu na tym samym obszarze oraz zakaz finansowania projektu z innych środków publicznych. Maksymalny poziom dofinansowania projektu w ramach Schematu II wynosi 750 000 PLN. Przy projektach realizowanych etapowo, wnioskowana kwota o płatność nie może być niższa od 150 000 PLN (wymóg ten nie dotyczy ostatniego z realizowanych etapów). Budżet PPL+ wynosi 18,75 mln EUR, z czego 15 mln EUR (80% środków) pochodzi z Unii Europejskiej, a 3,75 mln EUR (20% środków) to środki krajowe.

Podejście typu LEADER jest w Polsce całkiem nowym doświadczeniem w sposobie rozwiązywania problemów wsi. Wprowadzenie go w latach 2004-2006 było niezbędne, ponieważ istniała groźba porażki w przypadku rozpoczęcia działań typu LEADER dopiero od nowego okresu programowania, czyli od 2007 roku. Te dwa lata były okresem tworzenia bazy dla kolejnych działań, a więc zaznajomienia mieszkańców wsi ze specyfiką LEADER-a, tworzeniem Lokalnych Grup Działania, czy opracowaniem strategii rozwoju lokalnego. Były to działania niezbędne, ponieważ polska wieś nie ma tego typu doświadczeń. LEADER jest przede wszystkim sposobem rozwoju wsi, którego można się nauczyć. Istotne jest poznanie specyfiki jego funkcjonowania. Na polskich obszarach wiejskich idea społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo słaba. Ma to związek z historią. W czasach PRL tworzenie inicjatyw lokalnych, „branie spraw w swoje ręce” było niemożliwe. O wszystkim decydowała władza centralna. Fundusze przydzielano na konkretne działania, uznane przez władzę centralną za konieczne dla danej wsi. Co prawda istniały organizacje, takie jak koła gospodyń wiejskich, czy ochotnicze straże pożarne, ale nie miały one istotnego znaczenia z punktu widzenia działania lokalnego. W czasach PRL znacznie mniejszy był również odsetek mieszkańców wsi posiadających jakiegokolwiek wykształcenie. Dlatego też świadomość tych ludzi na temat działań lokalnych była wręcz zerowa. Te wszystkie czynniki zadecydowały o tym, że mieszkańcy wsi nie są przyzwyczajeni do tego, że mogą coś zrobić na rzecz swojej miejscowości, że jest to ich prawo, ale także i obowiązek. Przez te wszystkie lata pokutuje poczucie bierności i niemożności jakiegokolwiek działań. Duży wpływ na takie myślenie mają lokalne samorządy, które często

niechętnie patrzą na rozwój inicjatyw społecznych, upatrując w nich zagrożenie. Samorządy nie są bowiem przyzwyczajone do takiej sytuacji, jak i do współpracy z już powstałymi organizacjami. Najczęściej boją się one utraty dominującej pozycji. Często władze działają same, nie informując ludzi o pracach, na które mieszkańcy mogą mieć wpływ. Powodem takiego zachowania jest w większości przypadków myślenie, że byłaby to strata czasu i że władza wie lepiej, co jest dobre dla ogółu. Te wszystkie czynniki stanowią barierę mentalną, która jest główną przeszkodą wprowadzenia LEADER-a do Polski. Cechą specyficzną LEADER-a jest bowiem jego oddolne podejście, które polega na aktywności samych mieszkańców w tworzeniu i funkcjonowaniu LGD. Brak tradycji i zrozumienia tego podejścia mogło budzić obawy, czy PPL+ odniesie sukces.

Kolejną przeszkodą jest administracja lokalna. Wiele gmin patrzyło na PPL+ jako na szansę rozwoju. Same zawiązywały LAG-i i aktywizowały mieszkańców. Były jednak i takie gminy, które uznały ten program za mało przydatny lub spojrzęły na niego jako na źródło nowych problemów. Nowe partnerstwo to w końcu dodatkowa praca, współpraca z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Podjęcie takiej współpracy często było czymś nowym i trudnym dla władz gmin. Zmusza ono bowiem do współdziałania z nieznanymi dotąd jednostkami. Może tutaj także nastąpić inne niebezpieczeństwo. Do LGD mogą zostać zaproszeni partnerzy dobrze gminom znani, co może prowadzić do różnych nadużyć, np. podczas rozdzielania funduszy na realizację określonych działań. Zdarzały się także gminy, które nie wzięły udziału w PPL+, nie widząc w nim szans na rozwój.

Kolejną przeszkodą w funkcjonowaniu LEADER-a w Polsce jest brak perspektywicznego myślenia. Wiele z pośród powstałych LAG-ów utworzono jedynie w celu pozyskania środków finansowych na konkretne działania. PPL+ potraktowano jako kolejny program UE, z którego można otrzymać fundusze. LEADER natomiast to głównie sposób działania, którego efekty są widoczne po dłuższym okresie. Wiele LAG-ów otwarcie przyznało, że jeśli nie dostaną funduszy w ramach Schematu I lub II, przestaną istnieć. Takie traktowanie LEADER-a pokazuje niezrozumienie jego istoty. Z problemem braku zrozumienia specyfiki LEADER-a wiąże się także opracowanie ZSROW. Często jej przygotowanie było zlecane firmom pochodzącym spoza terenu danej LGD. Takie działanie z pewnością nie przyczyniło się do integracji lokalnej społeczności. ZSROW to dokument dotyczący całej społeczności terenu LGD i wszyscy powinni mieć możliwość udziału w procesie jej tworzenia. Zlecenie opracowania ZSROW firmie z zewnątrz prowadzi do tego, że strategia nie oddaje charakteru danego terenu, jest tworzona mechanicznie przez ludzi nie znających problemów danej społeczności. Dlatego też taki dokument powinien być chociaż konsultowany z mieszkańcami, bo w końcu to ich dotyczy.

Następną barierę stanowią przepisy i forma PPL+. Od samego początku władze centralne wykazywały brak zrozumienia znaczenia LEADER-a. Zwracały też uwagę (nieoficjalnie), że LEADER według nich ma marginalne znaczenie. Sam PPL+ dodano w ostatniej chwili tworzenia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. PPL+ obwarowany jest szeregiem przepisów, które mogły się przyczynić do jego niepowodzenia. Po pierwsze pieniądze rozdzielane w ramach Schematów nie są przyznawane w ramach grantu globalnego, a na zasadzie refundacji. Wiąże się to z problemem udzielania Lokalnym Grupom Działania pożyczek. Są to w większości nowe organizacje, którym banki niechętnie pożyczają pieniądze. Po drugie, przepisy dotyczące PPL+ cały czas ulegają zmianie. Budzi to szereg utrudnień w pracy LGD, co może się przyczynić do zniechęcenia do dalszej działalności. Z tym problemem związany jest też zbyt duży formalizm i sztywność PPL+. Chodzi tu głównie o wymóg zalegalizowania wszystkich LGD, które chcą ubiegać się o fundusze w ramach PPL+. Zmniejsza to liczbę partnerstw mogących ubiegać się o dofinansowanie. Wielość szczegółowych przepisów może budzić wrażenie, że władza centralna nie ufa ludziom i nie wierzy, że mieszkańcy terenów wiejskich dadzą sobie radę w tworzeniu i funkcjonowaniu nowych partnerstw. Po trzecie, opóźnienia w ocenie formalnej wniosków w obu Schematach skróciły rzeczywisty czas realizacji strategii, co może wpłynąć na jakość wykonywanych działań. Problemem okazał się także zakaz łączenia środków publicznych ze środkami pochodzącymi z PPL+.

Jednym z negatywnych skutków wykorzystania podejścia typu LEADER na polskiej wsi jest możliwość zwiększenia przepaści między obszarami wiejskimi na terenie Polski. Istnieje przypuszczenie, że LGD będą się lepiej rozwijały na terenach lepiej rozwiniętych, o dłuższych tradycjach budowania społeczeństwa obywatelskiego. Na terenach zacofanych pod względem ekonomicznym (np. ściana wschodnia) PPL+ może się nie sprawdzić. Może tam bowiem istnieć

przekonanie, że lepiej skupić się na rolnictwie i zmniejszeniu bezrobocia, niż na powstawaniu nowych organizacji, nikomu niepotrzebnych. Takie myślenie wiąże się między innymi z poziomem wykształcenia ludności zamieszkującej tereny wiejskie. Na obszarach, gdzie większy jest odsetek ludzi wykształconych, świadomość potrzeby działań jest wyższa i łatwiej przebiega tam proces formowania się partnerstw.

Ostatnim problemem związanym z LEADER-em jest trudność oceny rezultatów PPL+. Każda LGD posiada bowiem różne zasoby i inną sytuację ekonomiczną. Każdy teren boryka się z innymi problemami. Bardzo ważnym czynnikiem jest tutaj kapitał społeczny, który może się przyczynić do klęski lub sukcesu PPL+. Również świadomość i aktywność społeczna jest wszędzie różna.

Obecnie można stwierdzić, że PPL+ odniósł sukces, jeśli chodzi o aktywność i zapał mieszkańców polskiej wsi. W ramach PPL+ powstało aż 214 Lokalnych Grup Działania. LAG-i tworzone także poza PPL+. W wyniku takich działań powstało kolejnych 30 LGD. LGD tworzone były przez gminy, ich związki, organizacje pozarządowe. Istnienie tak wielu LGD pokazało, że mieszkańcy wsi chcą działać na jej rzecz; pokazało również, że świadomość mieszkańców polskiej wsi jest wysoka. Obawę budził fakt, że jedynie 40, a potem 80 LGD otrzyma środki w ramach Schematu II PPL+. W takiej sytuacji zmarnowany zostałby ogromny kapitał i zapał istniejący na terenach, którym dofinansowanie nie zostałoby przyznane. Problem ten zdominował program trzeciego ogólnopolskiego spotkania inicjatyw i grup LEADER, które odbyło się pod koniec 2006 roku. Obecnie wiadomo, że dzięki zapałowi i staraniom wielu osób udało się zgromadzić dodatkowe fundusze na realizację Schematu II, co pozwoli podpisać umowy o dofinansowanie 147 LGD.

Przed Polską stoi duża szansa, jaką daje inicjatywa LEADER. Polska wieś potrzebuje obecnie modernizacji i dywersyfikacji. Środki w ramach LEADER-a mogą się przyczynić do zmiany wizerunku polskiej wsi. Zastosowanie w Polsce podejścia typu LEADER ma o wiele głębszy charakter niż w UE-15. Jednym z głównych oczekiwań wobec LEADER-a jest pomoc w budowie społeczeństwa obywatelskiego, aktywizacja mieszkańców wsi i uświadomienie im, co mogą sami zrobić dla swojej małej ojczyzny. Lata komunizmu uniemożliwiły bowiem normalny rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Pierwsze wyniki dotyczące Pilotażowego Programu LEADER+ pokazują, że dzięki niemu na terenie Polski powstało ponad 200 Lokalnych Grup Działania, co świadczy o wielkiej aktywności mieszkańców wsi. Pierwsze doświadczenia pokazały także, że mieszkańcy terenów wiejskich rozumieją szansę, jaką daje LEADER i chcą z niej skorzystać. Większym problemem jest podejście do tej inicjatywy administracji publicznej, głównie tej z najwyższego szczebla.

Przypisy:

[1] Local Action Group

[2] Oficjalny Pilotażowy Program LEADER+ został przyjęty 9 sierpnia 2004 roku.

[3] *Uzupełnienie...* op. cit., s. 117.

Oliwia Tańska

Ur. 1983. Ukończyła studia na kierunku stosunki międzynarodowe, specjalność: integracja europejska. Jest członkiem stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała, które działa w ramach Pilotażowego Programu LEADER+

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 27-06-2007)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5433) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5433>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl