

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ZNACZENIE PODEJŚCIA LEADER 2007-2013 W ROZWOJU WSPÓLPRACY MIĘDZYREGIONALNEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE

*THE MEANING OF LEADER APPROACH 2007-2013 IN DEVELOP
INTERREGIONAL COOPERATION IN RURAL AREAS IN POLAND*

Słowa kluczowe: PROW 2007-2013, podejście LEADER, kapitał społeczny, obszary wiejskie

Key words: RDP 2007-2013, LEADER approach, social capital, rural areas

JEL codes: O15, P25

Abstrakt. Celem badań było określenie zróżnicowania przestrzennego wielkości wydatkowanych środków publicznych oraz wskazanie efektów i barier podejmowanej współpracy. Oceniono realizację projektów współpracy międzyregionalnej w Polsce podejmowanej w ramach działania 421. podejścia LEADER 2007-2013. Łącznie zrealizowano 223 projekty, zdecydowanie przeważały projekty międzyregionalne. Wydatkowano 48,2 mln zł, najwięcej w województwach małopolskim, wielkopolskim i mazowieckim. Efekty rzeczowe współpracy były niewielkie, ale nastąpiło wzmocnienie kapitału społecznego, szczególnie pomostowego i łączącego. Bariery występowały częściej w przypadku współpracy międzynarodowej. Były to wysokie koszty związane ze współpracą oraz uwarunkowania prawne i wymogi formalne występujące w różnych krajach.

Wstęp

Podejście LEADER wdrażane w ramach osi 4. PROW 2007-2013 stanowi wyraz nowego podejścia Unii Europejskiej (UE) w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, gdzie kluczowy jest aktywny udział społeczności lokalnych. Celem głównym programu LEADER jest budowanie kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Kapitał społeczny stanowi zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków pewnej grupy ludzi, który umożliwi im skuteczną współpracę w osiąganiu zamierzonych celów [Fukuyama 2003]. W literaturze prezentowane są różne typy kapitału społecznego [Krishna, Uphoff 2002, Grootaert, Bastelaer 2002, Kaasa, Parts 2007, Skawińska 2012]. W kontekście rozważań prowadzonych w części empirycznej istotne jest wskazanie form kapitału społecznego w zależności od rodzaju więzi, które występują między poszczególnymi osobami. Wyróżnia się kapitał społeczny wiążący, obejmujący silne więzi rodzinne i sąsiedzkie, kapitał pomostowy, czyli więzi z osobami spoza kręgu rodziny i sąsiadów, oraz kapitał łączący, polegający na łączeniu wspólnot z różnych sektorów i poziomów władzy.

Poszczególne społeczności wiejskie różnią się między sobą wyznawanymi wartościami, normami, skłonnością do współpracy, co przekłada się na różnice w poziomie kapitału społecznego między obszarami. W Polsce wskazuje się na niski poziom kapitału społecznego, jego zróżnicowanie regionalne [Wojewódzka-Wiewiórska 2015], co wynika głównie z uwarunkowań historycznych. Na obszarach wiejskich poziom kapitału społecznego jest niższy niż w miastach, co może ograniczać rozwój obszarów wiejskich w Polsce [Kłodziński 2003, Antoci i in. 2009, Wojewódzka-Wiewiórska 2011a,b]. Dlatego w praktyce podejmowane są działania zmierzające do budowy kapitału społecznego na obszarach wiejskich przez oddziaływanie na tworzenie i umacnianie relacji wiążących członków różnych społeczności.

Istota podejścia LEADER polega na budowie kapitału społecznego przez pobudzenie aktywności środowisk wiejskich oraz zaangażowanie ich w proces tworzenia i realizacji lokalnych strategii rozwoju (LSR). Przedstawiciele różnych sektorów: publicznego, prywatnego

i społecznego tworzą partnerstwo w postaci lokalnych grup działania (LGD), które wskazują projekty najlepiej realizujące cele LSR. W okresie 2007-2013 w Polsce funkcjonowało 336 LGD. Tak skonstruowana współpraca pozwala wykorzystać połączone zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli różnych sektorów oraz poprawić efektywność i spójność działań podejmowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które jednocześnie są lepiej dopasowane do realnych potrzeb społeczności lokalnych. W ramach osi 4. PROW wsparciem objęto m.in. działania z zakresu różnicowania działalności w kierunku pozarolniczej, tworzenie mikroprzedsiębiorstw, odnowę wsi oraz wzmocnienie funkcjonowania LGD. LEADER dawał także możliwość współpracy między LGD i innymi podmiotami, koncentrując się na tworzeniu kapitału łączącego, co będzie przedmiotem dalszych rozważań. Współpraca międzyregionalna możliwa była w ramach działania 421. „Wdrażanie projektów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej”, a podejmowane inicjatywy mogły dotyczyć podejmowania współpracy, w tym także przygotowania koncepcji jej przebiegu. Przy wyborze projektów zwracano uwagę na wykorzystanie zasobów lokalnych, innowacyjność stosowanych rozwiązań oraz zakres oddziaływania na lokalne środowisko. Na działanie 421. wydano 48,2 mln zł [MRiRW 2017], co stanowiło tylko 1,4% środków publicznych ogółem skierowanych na 4. oś.

Material i metodyka badań

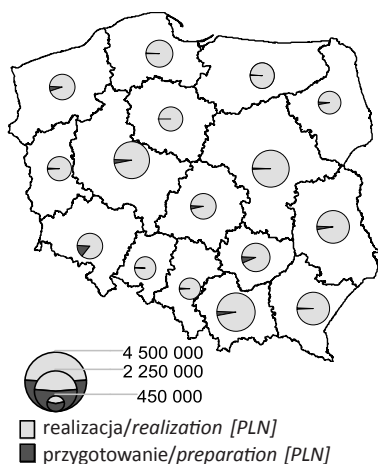
Celem artykułu jest określenie zróżnicowania przestrzennego wielkości środków publicznych wydanych na realizację projektów współpracy w ramach działania 421. podejścia LEADER, wskazanie efektów i barier podejmowanej współpracy, w tym szczególnie projektów międzynarodowych. Wykorzystano dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – według stanu na 31.12.2015 roku – dotyczące realizacji działania 421. [MRiRW 2017], wyniki wywiadów (CATI) z przedstawicielami 120 LGD przeprowadzonych w ramach badania ewaluacyjnego PROW 2007-2013 zrealizowanego w 2016 roku [Ledzion i in. 2016]. W części empirycznej przedstawiono studium przypadku na podstawie przeprowadzonego w 2016 roku indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielem LGD „Puszcza Knyszyńska”, która w badanej perspektywie podejmowała współpracę międzynarodową.

Wyniki badań

W latach 2007-2013 w Polsce w ramach działania 421. podejścia LEADER łącznie zrealizowano 223 projekty współpracy, spośród których 189 to projekty międzyregionalne, a 34 międzynarodowe. Znajduje to odzwierciedlenie w wielkości wydatków ogółem, które w przypadku projektów międzyregionalnych wyniosły 43,4 mln zł, a dla projektów międzynarodowych 5,3 mln zł. Wcześniejszemu przygotowaniu podlegało łącznie 77 projektów, z czego 33 miały charakter międzynarodowy. Analizując dane można stwierdzić, że wszystkie międzynarodowe projekty były realizowane wyłącznie z partnerami z UE, brak było państw trzecich.

W realizację działania 421. zaangażowało się 333 LGD, co stanowiło bardzo dobry wynik, biorąc pod uwagę zakładane wartości docelowe w PROW (wartość docelowa uczestniczących LGD po skorygowaniu to 230) oraz fakt, że wdrażanie działania nie było obligatoryjne. Wśród partnerów LGD zdecydowanie dominowały inne LGD, a podmioty takie jak LGD i lokalne partnerstwa niebędące LGD występowały tylko w przypadku 6 projektów. Z wywiadów z przedstawicielami LGD [Ledzion i in. 2016] wynika, że LGD w wyborze partnera kierowały się posiadanymi już kontaktami lub doświadczeniami we współpracy. Istotna była też bliskość terytorialna oraz podobne problemy i cele działania partnerów.

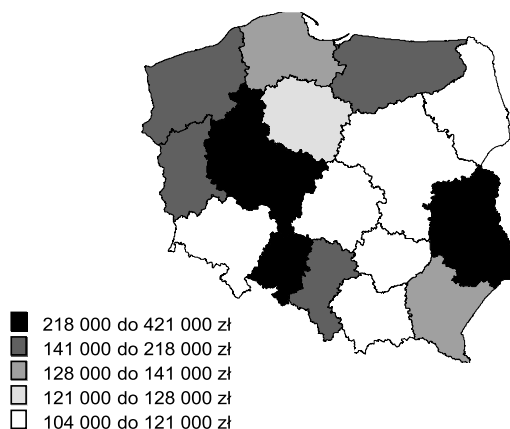
Stwierdzono zróżnicowanie międzyregionalne w zakresie wielkości środków wydatkowanych na projekty współpracy podejmowanej w ramach działania 421. (rys. 1). Najwięcej środków wydatkowano w województwach małopolskim (5,2 mln zł), wielkopolskim (4,8 mln zł) i mazowieckim (4,7 mln zł), a najmniej w śląskim (1,8 mln zł), podlaskim i opolskim (po 1,9 mln zł). We wszystkich województwach udział środków przeznaczonych na przygotowanie



Rysunek 1. Wydatki ze środków publicznych ogółem na projekty współpracy w ramach działania 421. LEADER 2007-2013 w Polsce
Figure 1. Total public expenditure on cooperation projects under measure 421. LEADER 2007-2013 in Poland

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Source: own calculation based on ARMA data



Rysunek 2. Wydatki ze środków publicznych ogółem na 1 LGD realizującą projekt współpracy w ramach działania 421. LEADER 2007-2013 w Polsce
Figure 2. Total public expenditure for 1 LAG carrying out a project of cooperation within the framework of measure 421. LEADER 2007-2013 in Poland

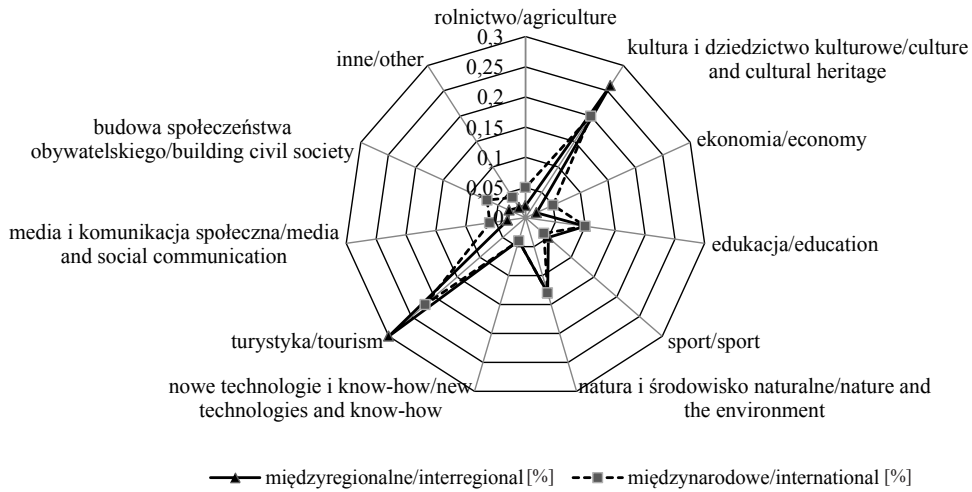
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Source: own calculation based on ARMA data

projektu był niewielki, przy czym zdecydowanie największy był w województwie dolnośląskim (15%). Województwa opolskie, wielkopolskie i lubelskie wyróżniały się największą kwotą wydatków ze środków publicznych ogółem przypadającą na 1 LGD (rys. 2). Dużą grupę stanowią regiony, w których średnie wydatki były najniższe – poniżej 121 tys. zł. W ujęciu przestrzennym najwięcej środków na LGD przypadało w północno-zachodniej Polsce.

W wyniku realizacji projektów współpracy utworzono 47 miejsc pracy, które miały charakter sezonowy. Efektem projektów było wybudowanie bądź przebudowanie 515 obiektów oraz wyremontowanie 100 obiektów. Uzyskane efekty rzeczowe należy zestawić z charakterem poniesionych wydatków. Udział wydatków inwestycyjnych wynosił 18,5% wydatków ogółem. Jeżeli chodzi o efekty samej współpracy, to można je uznać za bardzo dobre – tylko 10% badanych LGD [Ledzion i in. 2016] wskazywało, że nie kontynuuje żadnej formalnej czy nieformalnej współpracy z partnerami zaangażowanymi w realizację projektu w ramach podejścia LEADER. Wśród przyczyn najczęściej wymieniano brak środków finansowych na wspólne działania bądź brak wspólnych płaszczyzn działania. W przypadku 9% badanych LGD podjęta współpraca była formalnie stworzona na potrzeby podejścia LEADER, taka sama część LGD jako powód zaniechania kontaktów wskazywała złe doświadczenia z dotychczasowej współpracy.

Zrealizowane projekty wykorzystywały różne zasoby lokalne, głównie były to zasoby kulturowe i historyczne (po 22% projektów), turystyczne (21%), przyrodnicze (19%) i ludzkie (18% projektów). Projekty skierowane były do różnych grup docelowych [MRiRW 2017]. W przypadku 16% projektów byli to mieszkańcy, następnie turyści (14%), młodzież i lokalni liderzy (po 10%), organizacje pozarządowe (9%), mężczyźni lub kobiety (odpowiednio 8 i 7%), przedsiębiorcy (7%), rodziny rolnicze (4%), osoby starsze i nowi mieszkańcy (po 3%). Wśród odbiorców projektów znajdowali się także bezrobotni, osoby niepełnosprawne i mniejszości narodowe czy kulturowe, ale ich udział był niewielki. Zdecydowana większość projektów (86%)



Rysunek 3. Tematyka projektów współpracy realizowanych przez LGD w Polsce w ramach działania 421.
Figure 3. The thematic scope of cooperation projects implemented by LAGs in Poland under measure 421.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR
 Source: own calculation based on ARMA data

była innowacyjna, przy czym te o charakterze międzynarodowym miały wyższy poziom innowacyjności, który dotyczył 91,2% projektów. Jeżeli chodzi o zakres projektów, to wykraczał on poza wymianę doświadczeń, tylko 2 projekty międzyregionalne ograniczały się wyłącznie do wymiany doświadczeń.

Większość projektów, zarówno międzyregionalnych, jak i międzynarodowych, dotyczyła turystyki i wykorzystania dziedzictwa kulturowego (rys. 3). Projekty międzynarodowe częściej dotyczyły mediów i komunikacji oraz budowania społeczeństwa informacyjnego. Najwięcej projektów obejmowało współpracę w zakresie turystyki.

Przedstawiciele LGD wskazywali na różne bariery, które w praktyce ograniczały zarówno nawiązywanie, jak i prowadzenie współpracy, przy czym bariery widoczne były częściej w przypadku projektów międzynarodowych. W przypadku współpracy międzyregionalnej 80% badanych nie wskazało na istnienie barier, we współpracy międzyregionalnej odsetek wskazań wynosił 63%. Potwierdziło to istniejącą dysproporcję między zrealizowaną liczbą projektów krajowych i międzynarodowych w badanym okresie.

W przypadku współpracy międzyregionalnej wskazywano na bariery związane z długością procedur i niedogodności związane z koniecznością stawiania się osobistego partnerów w celu podpisywania np. aneksów czy innych kluczowych dokumentów. W badaniach przedstawiciele LGD wskazywano na jeszcze inne bariery współpracy międzynarodowej, tj. koszty współpracy związane np. z koniecznością odbywania wyjazdów zagranicznych (21% badanych), zróżnicowanie sytuacji i inne problemy partnerów (16%). Problemem według badanych była konieczność skoordynowania działań na dużą odległość.

Studium przypadku LGD

LGD „Puszcza Knyszyńska” z siedzibą w Supraślu (województwo podlaskie) stanowi przykład grupy, która z sukcesem podejmowała współpracę międzynarodową. Grupa prowadziła w latach 2011-2015 intensywną współpracę z partnerem zagranicznym, którym był GAL du Pays de la Bresse Bourguignonne (Francja), wydając na ten cel 215,2 tys. zł [MRiRW 2017]. O wyborze

partnera zdecydowano na podstawie dotychczasowych doświadczeń. W nawiązaniu współpracy w ramach podejścia LEADER pomógł obywatel Francji zajmujący się turystyką jeździecką, który od około 10 lat aktywnie działał na terenie LGD i współpracował z innymi podmiotami na poziomie lokalnym, w tym z samorządem lokalnym. Współpraca z LGD z Francji dotyczyła możliwości wykorzystania posiadanych zasobów w rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Celem było poznanie, jak zagraniczny partner, który posiada mniejsze walory przyrodnicze obszaru niż LGD „Puszcza Knyszyńska”, wykorzystuje je z sukcesem w rozwoju turystyki. Była to kontynuacja działań podejmowanych dotychczas przez LGD w zakresie turystyki kwalifikowanej. Jako efekty realizacji projektu można wskazać: poznanie nowego podejścia do rozwiązywania problemów związanych z rozwojem turystyki, nowe pomysły na prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących organizacji turystyki, skuteczności działania oraz powstanie potencjału (wiedza, doświadczenie wąskiej grupy osób, koncepcje, dokumenty), który można wykorzystać w przyszłości w rozwoju turystyki na obszarze działania LGD. Dodatkowo nawiązano współpracę finansowaną ze środków innych niż z PROW, obejmującą wymianę zespołów muzycznych i wymianę młodzieży ze szkół między obszarami działania współpracujących LGD. Mimo że umowa zakładała korzyści rozłożone równomiernie między partnerów, to strona polska w opinii przedstawiciela LGD realnie zyskała więcej. Zwracano uwagę, że korzyści mogą wydawać się obecnie nieduże, ale w efekcie współpracy zdobyto ogromne doświadczenie i stworzono potencjał do praktycznego wykorzystania w przyszłości.

Na podstawie posiadanych doświadczeń badana LGD zamierza kontynuować współpracę na podobnej płaszczyźnie z innymi partnerami z Francji w zakresie rozwoju turystyki na obszarach leśnych. Jako barierę współpracy wskazywano inny system funkcjonowania podejścia LEADER w poszczególnych krajach w zakresie realizacji projektów we współpracy. Na przykład we Francji istniała możliwość uczestnictwa we współpracy wielu różnych podmiotów, podczas gdy w Polsce z uzyskanych efektów mogła korzystać tylko LGD. Istotny był problem językowy (na co wskazywano też w przypadku 12% badanych LGD) związany z faktem, że na obszarach wiejskich, poza młodzieżą mieszkańcy nie komunikują się w językach obcych. Poszukiwanie partnerów zagranicznych nie było problemem, na rynku pojawiają się liczne oferty i zapytania dotyczące współpracy. Kluczowe dla współpracy było to, że partnerzy międzynarodowi rozliczali się osobno, a nie wspólnie jak miało to miejsce w projektach krajowych.

Podsumowanie

W ramach realizacji działania 421. programu LEADER w latach 2007-2013 w Polsce dominowała współpraca międzyregionalna, projekty międzynarodowe stanowiły tylko 15,2% wszystkich zrealizowanych projektów. Występowały duże różnice między województwami w zakresie wydawania środków na współpracę. We wszystkich regionach bardzo mały udział stanowiły środki na przygotowanie projektów. Mimo że osiągnięte efekty rzeczowe współpracy są niewielkie, a mieszkańcy odczuwają je punktowo, to nastąpił wzrost zaufania, zwiększyły się zdolności do współpracy, co skutkuje wzmocnieniem zwłaszcza kapitału pomostowego i łączącego.

Współpraca międzyregionalna była ograniczana głównie przez kwestie proceduralne. Wśród przyczyn niepodejmowania przez LGD współpracy międzynarodowej należy wymienić: trudności związane z koordynacją działań na odległość, które są kosztowne i trudne zwłaszcza w przypadku partnera, z którym po raz pierwszy podejmuje się współpracę, różne uwarunkowania prawne i wymogi formalne funkcjonowania LGD w poszczególnych krajach UE skąd pochodzili partnerzy.

Dla zmaksymalizowania możliwych efektów rozwoju obszarów wiejskich istotna jest kontynuacja wsparcia LGD w zakresie współpracy w dalszej perspektywie, zwłaszcza w kierunku współpracy międzynarodowej. Potrzebne jest wsparcie ich działań na różnych etapach: poszukiwania partnera do współpracy, pisanie wniosku czy jego realizacji. Uzupełnieniem tych działań powinna być działalność informacyjno-promocyjna, pokazująca dobre praktyki w tym zakresie.

Literatura/Bibliography

- Antoci Angelo, Fabio Sabatini, Mauro Sodini. 2009. *Fragility of social capital*. Siena: University of Siena.
- Fukuyama Francis. 2003. Kapitał społeczny. [W] *Kultura ma znaczenie* (Social capital. [In] Culture matters), ed. L. E. Harrisom, S. P. Huntington, 169-187. Poznań: Zys i S-ka.
- Grootaert Christiaan, Thierry Van Bastelaer. 2002. Conclusion: Measuring impact and drawing policy implications. [In] *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, ed. Ch. Grootaert, T. Van Bastelaer, 341-350. Cambridge: University Press.
- Kaasa Anneli, Eve Parts. 2007. *Individual – level determinants of social capital in Europe: Differences Between Country Groups*. Tartu: Tartu University Press.
- Kłodziński Marek. 2003. Kapitał społeczny jako podstawowy czynnik różnicujący stopień rozwoju gospodarczo-społecznego gmin wiejskich. [W] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne. Tom I* (Social capital as a basic factor differentiating the level of economic and social development of rural communes. [In] Local development strategies. Institutional aspects, Vol. 1), ed. M. Adamowicz, 161-169. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Krishna Anirudh, Norman Uphoff. 2002. Mapping and measuring social capital trough assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. [In] *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, ed. C. Grootaert, T. Van Bastelaer, 85-124. Cambridge: University Press.
- Ledzion Bartosz, Izabela Grabowska, Tomasz Kupiec, Adam Płoszaj, Łukasz Widła-Domaradzki, Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska, Agata Rauzer, Dominika Wójtowicz. 2016. *Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER* (Assessment of the RDP 2007-2013 impact on the quality of life in rural areas, including the LEADER approach). Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRiRW (Ministry of Agriculture and Rural Development). 2017. Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące wdrażania osi 4 PROW 2007-2013 według stanu na 31.12.2015 (Data of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture regarding the implementation of axis 4 of RDP 2007-2013 as of 31/12/2015).
- Skawińska Eulalia (ed.). 2012. *Kapitał społeczny w rozwoju regionu* (Social capital in the development of the region). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojewódzka-Wiewiórska Agnieszka. 2011a. Determinants of rural areas development in the theory. [In] *Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE Region*, 186-192. Godollo, Hungary: Szent Istvan University.
- Wojewódzka-Wiewiórska Agnieszka. 2011b. Social capital as an endogenous factor of local development. *Roczniki Naukowe SERiA XIII* (6): 255-259.
- Wojewódzka-Wiewiórska Agnieszka. 2015. Structural dimension of social capital in Poland. Urban versus rural areas. [In] *Proceedings of the 7th International Scientific Conference „Rural Development”*, ed. A. Raupelienė, 1-6. Kowno: Aleksandras Stulginskis University.

Summary

The study deals with the implementation of interregional cooperation projects in Poland undertaken under measure 421 Leader's approach 2007-2013. The aim of the article was to determine the spatial differentiation of the amount of public funds disbursed and to indicate the effects and barriers of the cooperation. Total 223 projects have been implemented, interregional projects have definitely prevailed. A total of 48.2 million PLN were spent, the largest in the Malopolskie, Wielkopolskie and Mazowieckie voivodships. The material effects of the cooperation were small, but there was a strengthening of social capital, especially bridging and linking. The barriers were more frequent in international cooperation, these were the high costs associated with cooperation, and the legal and formal requirements that existed in different countries.

Adres do korespondencji
 dr Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska (orcid.org/0000-0003-2393-0430)
 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
 Katedra Polityki Europejskiej i Marketingu
 ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
 tel. (22) 59 340 76
 e-mail: agnieszka_wojewodzka@sggw.pl