

Jacek Puchała

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie

## BARIERY REALIZACJI LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU I PROPOZYCJE ZMIAN WE WDRAŻANIU PODEJŚCIA LEADER

### *BARRIERS TO THE IMPLEMENTATION OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES AND PROPOSALS FOR CHANGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE LEADER*

**Słowa kluczowe:** „Leader”, lokalna strategia rozwoju, bariery rozwoju, lokalna grupa działania

*Key words:* „Leader”, a local development strategy, barriers of development, local action group

**Synopsis.** Wdrażanie podejścia „Lider” zaplanowane w 4 osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich napotyka wiele barier. Są nimi nie tylko ograniczenie środków, niewystarczająca promocja funkcjonujących Lokalnych Grup Działania, ale także czasochłonne procedury związane z realizacją wybranych projektów. W artykule przedstawiono opinie o barierach realizacji strategii lokalnych oraz przedstawiono możliwości zmian w nowym okresie programowania 2014-20.

### Wstęp

Rozwój obszarów wiejskich w sferze poprawy infrastruktury liniowej i zaplecza technicznego gospodarstwa rolnych jest łatwo zauważalny. Na terenach podmiejskich można zauważyć poprawę jakości dróg, cieszą inwestycje w szkoły i boiska sportowe. Przedstawiciele kuratorium, którzy odwiedzają wiejskie szkoły są zaskoczeni dużą liczbą zajęć pozalekcyjnych finansowanych ze środków unijnych, np. języka angielskiego. Rolnictwo zmienia swój charakter, ale nie zmienia to rolników i ich podejścia do współpracy na rzecz rozwoju wsi. W czwartej osi PROW można upatrywać szansy na rzeczywiste powiązanie działań nakierowanych na ten proces.

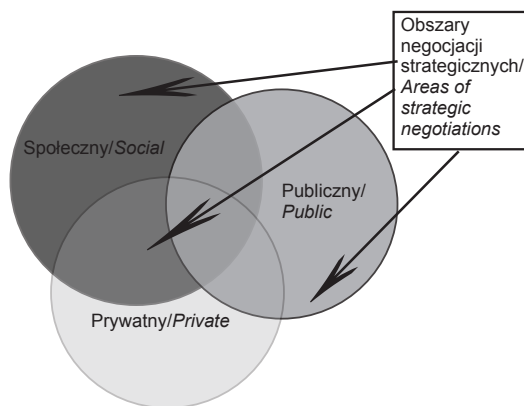
Lokalne grupy działania (LGD), to organizacje trójsektorowe w skład których wchodzi organizacje z sektora prywatnego, publicznego i społecznego. Organizacje te działają na spójnym terytorialnie terenie, dla którego opracowują własną strategię rozwoju. Przyjmuje ona różne nazwy w poszczególnych okresach programowania – w latach 2004-2006 nazywano je zintegrowanymi strategiami rozwoju (ZSROW), obecnie nazywa się je lokalnymi strategiami rozwoju (LSR). Zawsze są to jednak dokumenty, w których współpracujące organizacje ustalają cele strategiczne i sposób ich osiągnięcia. Proces powstawania strategii przedstawiono na rysunku 1. Wspólne cele, np. poprawa aktywności mieszkańców, rozwój agroturystyki to najczęstsze cele tego typu organizacji.

Realizacja celów strategicznych dokonuje się głównie dzięki czterem działaniom PROW: małe projekty, odnowa wsi, tworzenie mikroprzedsiębiorstw i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich. To głównie dzięki nim mogą być realizowane projekty zbliżające obszar do realizacji celów strategicznych. Istnieje możliwość sfinansowania realizacji celów z POKL-u, składek członkowskich (niewielkie środki), zbiórek – kwest, jednak dla tego typu organizacji najważniejszym źródłem finansowania pozostaje PROW. Dla funkcjonowania LGD ważna jest oś czwarta „Leader”, która tworzy powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (LEADER – Liaison Entre Actions de Development de L' Economie Rurale, co oznacza powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich). To właśnie stąd biorą się środki na funkcjonowanie omawianych partnerstw.

W Polsce instytucjami zarządzającymi programem „Leader” są urzędy marszałkowskie, natomiast wypłaty środków dokonuje ARiMR. Warto zauważyć, że w ramach poprzedniego okresu programowania instytucją zarządzającą lub wdrażającą LEADER-a była FAPA. Obecnie droga do realizacji projektu poprzez grupy liderowskie na obszarach wiejskich wygląda następująco:

- LGD ogłasza nabór np. na małe projekty – jawne są kryteria oceny i strategia, zainteresowani mogą znaleźć informacje o rozpoczęciu naboru najczęściej na WWW lub w biurze organizacji,

- okres aktywizowania wnioskodawców – biuro LGD pełni często rolę inicjatora i doradcy przy pisaniu projektów i wypełnianiu wniosków, wynika to z tego, że pomysły na projekty (operacje) są wpisane w strategię,
  - ocena zgodności projektów ze strategią – zadanie dla Rady LGD, która tworzy pierwszy ranking projektów bez względu na ich poprawność formalną czy merytoryczną,
  - wszystkie projekty i lista rankingowa zostaje przesłana do odpowiedniego departamentu urzędu marszałkowskiego, gdzie dokonywana jest ocena formalna wniosku i merytoryczna projektu; dopiero na tym etapie ujawniane są poważne (brak podpisu) jak i drobne błędy, które jednak wymagają przyjazdu beneficjenta,
  - projekty i wnioski trafiają do ARMiR, gdzie są jeszcze raz sprawdzane,
  - ostateczne zatwierdzenie projektu do realizacji – informacja przekazywana jest do beneficjenta,
  - podpisanie umowy na realizację (stronami są Urząd Marszałkowski i beneficjent),
  - beneficjent może uzyskać zaliczkę do 20% wartości projektu (w przypadku małych projektów chodzi o kwotę 10 000 zł – maksymalna wartość małego projektu 50 000 zł),
  - realizacja projektu,
  - kontrola realizacji na miejscu,
  - rozliczenie projektu,
  - wypłata środków z ARiMR na konto beneficjenta.
- Jak widać opisane drogi do otrzymania środków finansowych jest długa, często obciążona wysokimi kosztami administracyjnymi i czasochłonna dla beneficjenta.



**Rysunek 1. Cele sektora społecznego, publicznego i prywatnego**

*Figure 1. The objectives of the social sector, public and private*  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie Agrotravel Kielce  
 Source: own study based on Agrotravel Kielce

## Cel i metodyka badań

Celem badań było określenie możliwych do wdrożenia opcji zmian we wdrażaniu podejścia „Leader” w Polsce. Dla realizacji tego celu przeprowadzono badania ankietowe na terenie woj. małopolskiego. Badania były realizowane na zlecenie urzędu marszałkowskiego woj. małopolskiego. Ponadto wykorzystano wyniki badań z okresu realizacji „Leader+” w latach 2004-2006.

Ankieta została rozesłana do wszystkich LGD w woj. małopolskim i do instytucji wspierających rozwój obszarów wiejskich w marcu 2011 roku. Odpowiedzi udzieliło 30 organizacji partnerskich (ponad 3/4 LGD realizujących Lokalne Strategie Rozwoju w ramach PROW-u) i 3 osoby spoza LGD. Stąd opinie przedstawicieli LGD są reprezentatywne, natomiast odpowiedzi zewnętrznych obserwatorów posłużyły jedynie jako tło. Pytania w ankiecie dotyczyły najważniejszych zagadnień, a w artykule omówiono oczekiwania względem realizacji podejścia „Leader” w przyszłości.

## Oczekiwania względem realizacji podejścia „Leader” w przyszłości

Opinie Lokalnych Grup Działania są dość zróżnicowane, jednak należy zwrócić uwagę na duże poparcie reprezentantów LGD na zmiany idące w kierunku poszerzenia ich kompetencji (rys. 2). Poparcie to jest największe dla poszerzenia kompetencji LGD o ocenę merytoryczną i formalną wniosków. Natomiast słabsze jest poparcie zmian co do kontroli wniosków i wzięcia odpowiedzialności finansowej za błędy na etapie oceny merytorycznej (kwalifikowalności kosztów) i płatności.

Średnia ocena dokonana przez LGD względem własnego przygotowania do oceny formalnej i merytorycznej wynosi 4,3 pkt (skala 1-7, gdzie: 7 to b. dobre przygotowanie). Równoczesna ocena oraz zawieranie umów i realizacja płatności to bardziej skomplikowane zadanie, stąd średnia ocena przygotowania wynosi 3,9 pkt. Tyle samo punktów uzyskała ocena przygotowania do kontroli realizacji projektów (3,9 pkt). Najsłabiej grupy oceniły swoje przygotowanie do ponoszenia konsekwencji finansowej w przypadku nieprawidłowości wykrytych przez zewnętrzną kontrolę (2,5 pkt).

Zmiany rozszerzające kompetencje wywołują zapotrzebowanie na specjalistów do pomocy w zakresie wykonywania obowiązków płynących z takiego rozszerzenia. Przyczyniłoby się to do zmniejszenia

stopy bezrobocia wśród absolwentów studiów wyższych. Jednak i tak tego typu nowi pracownicy potrzebowałoby wielu szkoleń.

Można założyć, że jest pewien obszar możliwego podziału kompetencji i odpowiedzialności (tab. 1). Choć nie ma trudności z przedstawieniem zakresu kompetencji to pozostaje pytanie o zakres odpowiedzialności LGD przy danym poziomie oddolności.

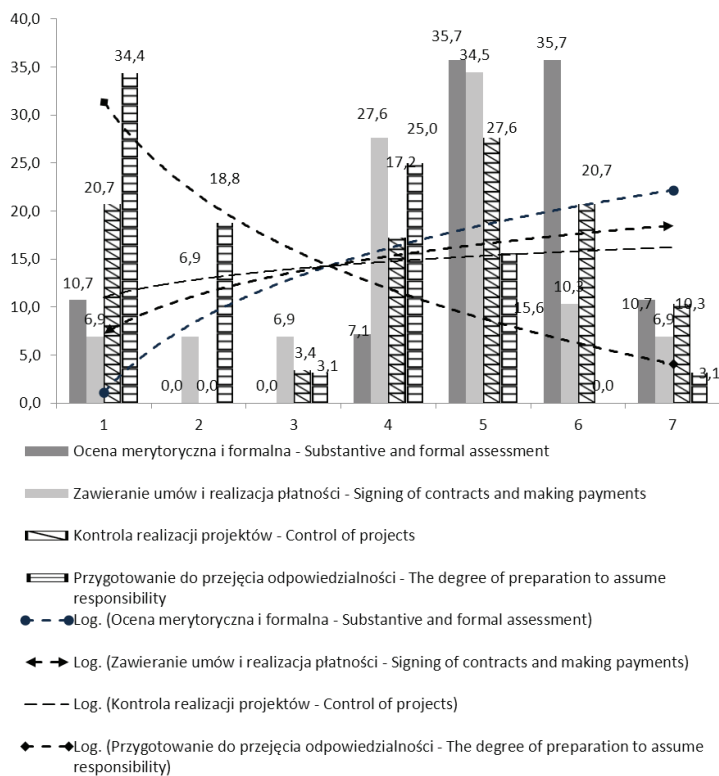
Wydaje się, że kontrola powinna pozostać w kompetencjach urzędu marszałkowskiego. Pozostałe obowiązki mogłyby być przekazane na poziom LGD, jedynie po odpowiedniej akredytacji. Należy uszczegółowić kto tego typu działania mógłby przeprowadzać. Salomonowym rozwiązaniem byłoby podpisanie umów trójstronnych beneficjent-LGD-Urząd Marszałkowski. W zależności od typu uzyskanej akredytacji obowiązywałaby jedna z pięciu możliwych rodzajów umowy, mianowicie w zakresie oceny:

- formalnej i wstępnej merytorycznej,
- formalnej i merytorycznej w całości,
- formalnej, merytorycznej i podpisywania umów wspólnie z urzędem marszałkowskim,
- formalnej, merytorycznej, podpisywania umów wspólnie z urzędem marszałkowskim i dokonywanie płatności po kontroli właściwej realizacji naboru X-2,
- formalnej, merytorycznej, podpisywania umów wspólnie z urzędem marszałkowskim, dokonywanie płatności po kontroli właściwej realizacji naboru X-2 oraz wstępnej kontroli realizacji projektu.

Fizyki projektowe – jeden z pomysłów zaproponowanych przez LGD – mogłyby być rozpatrywane pod względem zgodności pomysłu na projekt ze strategią. Dopiero po zatwierdzeniu pomysłu następowałaby praca nad wnioskiem i szczegółowym opracowaniem projektu. Lokalne grupy działania wnioskowały także o możliwość oceny i kontroli przeprowadzanej wspólnie przez pracowników urzędu marszałkowskiego i LGD. Taki pomysł mógłby obowiązywać przy maksymalnym rozszerzeniu kompetencji? Nie ma sensu, aby projekty były analizowane przez pół roku – zatem jeśli nie spełniają określonych standardów powinny być przesuwane na koniec listy projektów oczekujących na rozpatrzenie (w tym czasie wnioskodawca nie blokuje środków i nie marnuje czasu innych osób, natomiast może poprawiać projekt). Przyniesie to z czasem poprawę jakości wniosków i projektów pod względem formalnym i merytorycznym.

Ważnym wnioskiem reprezentantów lokalnych grup jest wniosek o doprecyzowanie kosztów niekwalifikalnych. Dzięki temu możliwa będzie właściwa ocena planowanych i zrealizowanych wydatków pod względem formalnym.

Lokalna Strategia Rozwoju powinna być dokumentem, który jest wynikiem negocjacji na poziomie lokalnym pomiędzy sektorem społecznym, publicznym i prywatnym. Inicjatywy służące realizacji wspólnych celów powinny być finansowane w całości ze środków unijnych. Natomiast projekty nakierowane na realizację głównie strategii danego sektora, lecz mieszczące się poza głównymi celami strategicznymi obszaru powinny być finansowane z większym udziałem środków własnych wnioskodawcy.



**Rysunek 2. Odsetek wskazań na cztery możliwe obszary poszerzenia kompetencji lokalnych grup działania**

**Figure 2. The percentage indicated four possible areas of extension of the competence of local action groups**

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Urząd Marszałkowski powinien zwrócić uwagę na tendencje rozwoju regionu małopolskiego (rolnicza północ, uprzemysłowiony pas środkowy oraz usługowe, turystyczne południe) i swoje cele strategiczne. Tworzący lokalną strategię powinni mieć jasną wizję ich miejsca na mapie pożądaných kierunków rozwoju województwa – choć mamy uprzedzenia do centralnego planowania, to jednak należy wykorzystywać dorobek naukowy i opracowania Urzędu.

Należałoby zebrać wszystkie opracowania dotyczące rozwoju regionu południowo-wschodniego i przygotować pewien katalog możliwych działań i projektów. Przydatny on będzie zarówno na etapie analizy strategicznej, jak i tworzenia generatora wniosków. Dotychczasowy dorobek projektowy z realizacji IV osi powinien zostać skatalogowany ze względu na temat i cele. Po ocenie wpływu projektów na rozwój społeczno-gospodarczy należy określić, które z nich były najbardziej efektywne w realizacji założonych celów. Należy opisać warunki, otoczenie w jakim przyniosły korzystne efekty. Na tej podstawie przygotować karty oceny w przyszłym okresie programowania 2014-2020.

W przypadku utrzymania oceny merytorycznej lub też innych kompetencji na szczeblu urzędu marszałkowskiego należałoby rozpoznać możliwość podniesienia wynagrodzenia osobom wykonującym pracę przy ocenie i kontroli. Pozwoli to utrzymać doświadczonych pracowników, którzy mogą być przyciągani propozycjami pracy w firmach doradczych.

Lokalne Grupy Działania powinny w większym stopniu aktywizować ludność wiejską, stąd duże znaczenie utrzymania małych projektów i przyjęcia uproszczonych procedur finansowania. Być może finansowanie małych projektów powinno być oparte na modelu refinansowania projektów do wysokości 50 tys. zł.

Lokalne Grupy Działania powinny być objęte odpowiednim systemem szkoleń, natomiast ich postulaty powinny przekładać się na odpowiedni program ich wsparcia edukacyjnego. Konieczne są dodatkowe konsultacje społeczne w zakresie sposobów eliminacji barier funkcjonowania LGD.

## Podsumowanie

W przypadku przekazania całości obowiązków i kosztów związanych z realizacją podejścia „Leader” do LGD, na początku funkcjonowania zmian powinny być przygotowane procedury obowiązujące przy akredytacji grup. Kontrole na początku obowiązywania zmian powinny być częstsze i z biegiem czasu ich częstotliwość powinna być zmniejszana.

Widać wyraźnie, że nie wszystkie grupy mogą mieć ten sam poziom uprawnień. Zależać on powinien od stopnia dostosowania się do odpowiednich procedur obowiązujących przy pełnej demokratyzacji wdrażania „Leader”.

Należy opracować model *reeingineringu* tych organizacji, które nie są w stanie podjąć w pełni rozszerzonych obowiązków LGD. Należy zwrócić większą uwagę na pracowników biura LGD. Nie można zmienić jednak organizacji w jednym etapie. Stąd najlepiej byłoby, aby same organizacje określiły perspektywy rozszerzenia swych kompetencji.

Organizacje, które nie rozwinęły się do tego stopnia jaki obserwujemy u grup z „Leader+” powinny zastosować *benchmarking* (ocenę porównawczą). Czyli podpatrywać dlaczego innym udaje się podołać i przygotować do rozszerzenia kompetencji.

## Literatura

- [www.agro.travel/pl], 2011.  
[www.lgd.malopolska.pl], 2011.

## Summary

*Implementation of the LEADER as part of the Rural Development Programme faces a number of barriers. They are not only limited funds, insufficient promotion of Local Action Groups operating but also time-consuming procedures associated with the implementation of selected projects. The article presents the opinions of local barriers to implementation of the strategy, and presents the possibility of changes in the new programming period from 2014 to 2020.*

### Adres do korespondencji:

dr inż. Jacek Puchała  
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Instytut Ekonomiczno-Społeczny,  
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków  
tel. 503 017 336, e-mail: netcom@orange.pl