

LEADER w Polsce

Wykorzystana szansa i nowe możliwości

Program LEADER¹ jest wdrażany w Polsce od początku naszego członkostwa w UE. Doświadczenia zdobyte w tym okresie są bardzo pozytywne. Początki Leadera w Polsce to wielki sukces. Będąc świadomym osiągnięć tego programu i sukcesów lokalnych grup działania, należy również uczyć się na błędach, które gdzieś niegdzie zostały popełnione. Bardzo dobrze się stało, że zarówno administracja jak i lokalne partnerstwa mogły nabrać doświadczenia, które będzie wykorzystane w ramach PROW na lata 2007-2013. By pełniej zdobyte doświadczenia wykorzystać potrzebna jest refleksja nad dotychczasowymi dokonaniemami.

Trudne początki

Jeszcze w 2002 roku Komisja Europejska prezentowała stanowisko, że kraje przystępujące do UE w 2004 r. nie powinny mieć możliwości skorzystania z inicjatywy wspólnotowej Leader+. Urzędnicy unijni uważali, że tak skomplikowane narzędzie jest zbyt trudne i nie warto uruchamiać go w nowych krajach, które do Unii Europejskiej miały przystąpić w środku okresu programowania 2000-2006. Podobny punkt widzenia prezentowało polskie ministerstwo rolnictwa. Idea i doświadczenia Leader były na tyle w Polsce znane i cenione, że udało się zorganizować wystarczająco silne poparcie, aby zmienić stanowiska KE i MRiRW. Bardzo ważną rolę w tym procesie odegrały wiejskie organizacje pozarządowe. Zabiegi o prawo do wdrażania programu w Polsce i innych kandydujących krajach były katalizatorem, który przyczynił się do utworzenia Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich FAOW. Jest to platforma, obecnie w formie związku stowarzyszeń², skupiająca organizacje pozarządowe działające na rzecz obszarów wiejskich. Działania organizacji i wielu osób doceniających wagę i możliwości programu, prowadzone w kraju i w instytucjach unijnych doprowadziły do zmiany stanowiska i w efekcie umożliwiono nowym krajom członkowskim skorzystanie z Leadera w ramach sektorowych programów operacyjnych. Z możliwości tej skorzystało 6 z 10 krajów przystępujących do UE w maju 2004. W Polsce Program Pilotażowy Leader+ stał się jednym z działań Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich przygotowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. O słuszności decyzji uruchomienia Leadera w nowych krajach chyba nikt dzisiaj nie wątpi.

Metoda Leader

Leader to z jednej strony, metoda dosyć prosta, oparta o kilka podstawowych zasad. Pierwsza z nich to terytorialność, program realizowany jest na konkretnym obszarze, zamieszkałym od 5 tys. do 150 tys. osób³. Druga, to oddolność inicjatyw – to mieszkańcy poprzez Lokalną Grupę Działania (LGD) decydują co i jak chcą robić. Zasada trzecia, integralności podejścia i widzenia spraw w szerokim kontekście konkretnego obszaru, jego uwarunkowań, zasobów, ograniczeń, szans i możliwości. Zasada czwarta to partnerstwo, LGD tworzona jest na równoprawnych zasadach przez trzy kategorie partnerów: publicznych, prywatnych i społecznych. W pierwszej kategorii to przede wszystkim gminny i czasami również powiatowy samorząd terytorialny. Kategoria druga to różnego rodzaju przedsiębiorcy i osoby prywatne. Trzecia kategoria, to organizacje, a więc np. różnego rodzaju stowarzyszenia, fundacje itp. Partnerstwo oznacza również, że grupa jest otwarta na wszystkich nowych członków i nie zamyka się w gronie członków założycieli. Zasada piąta, to samodzielne zarządzanie na poziomie lokalnym. LGD to ciało decyzyjne zarządzające swoimi finansami

¹ LEADER to skrót nazwy programu w języku francuskim: *Liasom Entre Actions de Develeppemnet de l'Economie Rurale*. Dalej w tekście zwany *Leader*.

² WWW.faow.org.pl

³ W perspektywie finansowej do 2006 r – obszar LGD nie mógł przekraczać 100 tys. osób.

według określonych, przejrzystych zasad. Zasada szóstą, to innowacyjność. Leader to sposób na poszukiwanie nowych, innowacyjnych rozwiązań problemów przed jakimi stają mieszkańcy danego, konkretnego terytorium. Nie chodzi tutaj o jakieś wyszukane technologie, choć i te są w Leaderze często wykorzystywane, ale o innowacyjność w danym miejscu i czasie. Temu służy kolejna siódma zasada programu – współpraca z innymi LGD w regionie, w kraju i zagranicą. Leader to uczenie się od innych, twórcze adaptacje doświadczeń innych LGD jak również gotowość do dzielenia się z innymi własnymi doświadczeniami.

W tych zasadach nie ma nic niezwykłego i na tym polega owa prostota metody. Z drugiej strony, Leader jest jednak metodą dosyć trudną, bo wszystkie wymienione zasady obowiązują i powinny być zachowane jednocześnie i w pełnym wymiarze. Wtedy mamy do czynienia z metodą Leader w pełnej rozciągłości. Trudność metody polega też na konsekwencji przestrzegania wszystkich zasad. Jeśli konsekwentnie przestrzegamy wymienionych zasad, to metoda daje najlepsze rezultaty. Pilotażowy Program Leader+ miał wiele ograniczeń i nie zastosowano w nim wszystkich zasad. Mimo to, wiejskie społeczności nie zmarnowały szansy jakie im stworzył. Zainteresowanie programem przerosło oczekiwania instytucji przygotowujących wdrażanie programu. Liczba 249 złożonych wniosków do I schematu była imponująca i zaskoczyła nie tylko sceptyków. Wsparcie 167 projektów tworzenia LGD i budowania lokalnych strategii to naprawdę dużo. Pierwotnie II schemat przewidywał dofinansowanie 40 LGD. Jeszcze przed jego uruchomieniem zmniejszono górny pułap dofinansowania z 1 500 tys. zł do 750 tys. zł co umożliwiło sfinansowanie 80 strategii. Do finansowania z II schematu wnioski złożyło 187 LGD, prawdopodobnie było by ich więcej, ale nie wszystkie LGD zdążyły przeprowadzić procedurę rejestracji. Ostatecznie dzięki przesunięciom z innych działań SPO możliwe było podpisanie przez FAPA 150 umów na łącznie prawie 99 mln zł. Lokalne strategie rozwoju obejmowały 865 gmin i niemal 7 milionów mieszkańców.

Entuzjazm i odpowiedzialność

Leader to względnie tania i jednocześnie niezwykle skuteczna metoda⁴ wspierania procesów rozwojowych na obszarach wiejskich. Jej skuteczność wynika z dopasowania do lokalnych warunków dającego szansę na lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów. Nie było by jednak sukcesów Leadera w Europie i w Polsce, gdyby nie budzony i uwalniany entuzjazm rzeszy działaczy wiejskich. Tego entuzjazmu nie można zmarnotrawić. Uzyskiwane efekty synergii między nawzajem uzupełniającymi się projektami i ów entuzjazm to są efekty jakościowe trudno mierzalne. Jeszcze trudniej zmierzyć poprawę jakości kapitału społecznego na obszarach funkcjonowania LGD.

Dotychczasowe wdrażanie programu jest potwierdzeniem, że jego nadmierna formalizacją uniemożliwia realizację celów programu. Leader wymaga znajdowania równowagi pomiędzy swobodą podejmowania decyzji przez LGD i koniecznością zapewnienia prawidłowości wydatkowania pieniędzy publicznych. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA wdrażając Program Pilotażowy Leader+ z SOP 2004-2006, starała się takiej równowagi poszukiwać. Nie było to łatwe, ale ten proces wzajemnego uczenia się Leadera ostatecznie przebiegł pomyślnie, mimo różnego rodzaju przejściowych trudności. Było to możliwe dzięki otwartości na poszukiwanie możliwych rozwiązań. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 przeniesiono wdrażanie z poziomu centralnego na regionalny powinno ułatwić i poszerzyć możliwości konstruktywnego, elastycznego podejścia do wdrażania. Do Leadera i LGD nie należy podchodzić biurokratycznie. Każda sytuacja jest inna, bo obszary wiejskie mimo wielu podobieństw znacząco się różnią. Z poziomu regionu będzie możliwe

⁴ Urszula Budzich-Szukała, *Program LEADER w Polsce – sposób na aktywizację wsi*. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska, *Polska Wieś 2008 Raport o stanie wsi*, Warszawa 2008, s. 120.

zachowanie większej elastyczności. Konieczne jest rozumienie tej potrzeby przez wszystkie ogniwa wdrażania Leadera. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinno ciągle pamiętać o tej szczególnej specyfice programu, zarządy województw mogą i powinny – w granicach prawa – traktować każdą LGD w sposób wyjątkowy, elastyczny i z zachowaniem partnerskich relacji. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa też powinna być sojusznikiem LGD i widzieć w nich sojusznika w lepszej i pełniejszej realizacji własnych zadań.

Sytuacja partnerstwa, elastyczności i większej swobody nakłada na struktury lokalnych grup działania dużą odpowiedzialność. LGD muszą swoimi codziennymi działaniami potwierdzać, że na takie zaufanie i partnerskie traktowanie w pełni zasługują. PROW 2007-2013 to nowe wyzwanie i nowe możliwości wymagające pełnej mobilizacji LGD jego społecznych i etatowych zasobów. Przed lokalnymi grupami działania są nowe i stare wyzwania, którym muszą sprostać. Bardzo ważne jest przywracanie równowagi pomiędzy partnerami. Samorząd terytorialny, władze gminne, ze względu na stan swojego zorganizowania i posiadane zasoby bardzo często miał w LGD pozycję dominującą. Wraz ze wzrostem zdolności instytucjonalnej do samodzielnego działania władze samorządowe powinny umieć się samo ograniczać. LGD to nie jest związek gmin danego obszaru, a jeśli równowaga trzech sektorów partnerstwa będzie przywrócona to będzie to coś znacznie więcej, z korzyścią dla władz gminnych. Ciągłe potrzebne jest doskonalenie metod transparentnego, jawnego działania i podejmowania decyzji według jasnych, przestrzeganych zasad. Nieustannej pracy wymaga dobre komunikowanie się ze społecznością lokalną. O możliwościach stwarzanych przez Leader powinni wiedzieć wszyscy potencjalnie zainteresowani. Władze LGD muszą być przygotowane do publicznego uzasadniania swoich decyzji i powinny być przygotowane na krytykę. Najlepsze rozwiązania i decyzje powstają w procesie dialogu, a taki dialog daje szansę na budowanie świadomości współuczestnictwa i współodpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dialog tego rodzaju to niekończący się proces wymagający nieustających wysiłków i doskonalenia form komunikacji.

Nowe możliwości

Realizując własne zadania wdrożeniowe grupy nie mogą gubić z pola widzenia celów swego funkcjonowania jakim jest mobilizacja wewnętrznego potencjału rozwojowego danego obszaru. Zmobilizowany potencjał umożliwia zwiększenie efektywności wsparcia zewnętrznego i nadania rozwojowi kierunku zgodnego z wyobrażeniami i potrzebami mieszkańców.

Lokalne grupy działania mogą stać się swoistymi instytucjami wsparcia technicznego dla swoich mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców i organizacji wiejskich. Każdy, kto potrzebuje pomocy, porady i wsparcia eksperckiego związanego z różnego rodzaju programami pomocowymi, powinien ją w LGD uzyskać. Potencjał takiego wsparcia powinien być systematycznie rozwijany i wykorzystany. Jednym z kryterium oceny skuteczności działania LGD powinna być ilość zrealizowanych projektów przez podmioty z terenu jej funkcjonowania. LGD powinny również realizować projekty spoza PROW, przede wszystkim z programu Kapitał Ludzki.

Zadań i nowych możliwości przed Leaderem i LGD jest wiele i nie są one łatwe. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że ludzie związani z Leaderem potrafią podejmować trudne wyzwania i wykorzystują tworzone szanse. Tak będzie i tym razem. Refleksja teoretyczna buduje większą samoświadomość ograniczeń i zagrożeń, wtedy łatwiej i skuteczniej możemy się im przeciwstawić.

Będący jeszcze w procesie ratyfikacji Traktat Lizboński, do dwóch wymiarów spójności ekonomicznej i społecznej, dodał trzeci wymiar – terytorialność. Leader te trzy wymiary spójności praktykuje od początku lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, od momentu swego powstania. Jest więc prekursorem nowej polityki strukturalnej.

Leader w Polsce wychodzi z przedszkola i idzie do szkoły, w moim przekonaniu, mimo pewnych zaległości w stosunku do swoich kolegów z UE 15, ma szansę być w niej prymusem. Może czasem będzie jeszcze potrzebował nieco mądrych korepetycji, ale poradzi sobie. Pomagajmy mu, przede wszystkim nie przeszkadzajmy. Obdarzmy LGD kolejnym kredytem zaufania, bo jest to nowy, bardzo potrzebny i ważny sojusznik w zmaganiach o lepszą jakość życia na wsi. Chodzi nam o to, aby wieś była miejsce gdzie chce się żyć i pracować, gdzie jest praca zapewniająca godne życie i są dostępne usługi umożliwiające normalne, według XXI-wiecznych standardów funkcjonowanie. Wieś kształtowana zgodnie z wyobrażeniami i potrzebami mieszkańców. Leader może w tym skutecznie pomóc.

Andrzej Hałasiewicz

Warszawa, wrzesień 2008 r.