

# Wdrażanie oddolnych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich na przykładzie podejścia Leader

**Aleksandra Gulc**

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich

e-mail: aleksandra.gulc@onet.pl

DOI: 10.12846/j.em.2013.04.15

## Streszczenie

Doświadczenia krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie inicjatywy Leader pozwoliły na wprowadzenie do polityki rozwoju obszarów wiejskich podejścia Leader, które polega na powierzeniu oddolnie tworzonego partnerstwom – Lokalnym Grupom Działania (LGD), opracowania i bezpośredniego wdrażania lokalnych strategii rozwoju. Podejście Leader ma na celu aktywizację społeczności wiejskich, wdrażanie lokalnych inicjatyw oraz rozwój obszarów wiejskich. Celem artykułu jest ocena dotychczasowego wdrażania oddolnych inicjatyw lokalnych na przykładzie podejścia Leader w ramach Programu Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego.

## Słowa kluczowe

podejście Leader, Lokalna Grupa Działania, lokalna strategia rozwoju

## Wstęp

Od wielu lat działania Unii Europejskiej koncentrują się na wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawie jakości życia ludności wiejskiej. Znaczący udział, w tym przedsięwzięciu przypada podejściu Leader. Nazwa wbrew pozorom nie pochodzi od słowa „leader” (lider), choć w swojej ideologii ma dużo wspólnego z tym określeniem. Tworzą ją pierwsze litery francuskich słów: *Laisons Entre Action de Development de l'Economie Rural* – Związek pomiędzy Działaniami na rzecz Roz-

woju Gospodarczego Wsi. Celem inicjatywy uruchomionej w 1991 roku było zwiększenie potencjału rozwojowego terenów wiejskich poprzez odwoływanie się do inicjatyw lokalnych. Z punktu widzenia polityki, podejście Leader zostało wprowadzone, jako „Inicjatywa Wspólnoty”, finansowana w ramach funduszy strukturalnych UE. Przez 14 lat zrealizowano trzy etapy programu: Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999) oraz Leader+ (2000-2006). Państwa członkowskie i regiony posiadały wówczas niezależne programy wdrażające podejście Leader, z osobnym finansowaniem wydzielanym na szczeblu Unii. W okresie próbnym trwającym od roku 1991 do 1993, w Leadera było zaangażowanych 217 regionów. W latach 1994-1999 podejście Leader było ograniczone jedynie do obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach naturalnych. Ze względu na dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu metody Leader, w latach 2000-2006 rozszerzono ją na wszystkie rodzaje obszarów wiejskich. Obecnie, w czwartym okresie programowania, podejście zostało włączone do unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, jako jej integralna część. Obecnie finansowanie Leadera pochodzi z przydzielanych środków, otrzymywanych przez każde państwo członkowskie Unii, w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Obszar objęty podejściem Leader dotyczy obecnie około 2 200 regionów wiejskich w 27 państwach członkowskich.

Początku podejścia Leader w Polsce należy upatrywać w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006” jako Pilotażowy Program Leader+ - działanie 2.7. Funkcjonowały dwa schematy tego podejścia: schemat I - od 15 września 2004 roku do końca 2006 roku, którego celem było tworzenie Lokalnych Grup Działania (LGD) oraz opracowanie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Schemat II - od 31 marca 2006 roku do końca 2008 roku, którego celem była realizacja Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich przez Lokalne Grupy Działania. Program Leader+ miał pilotażowy charakter a jego głównym celem było przygotowanie do wdrażania podejścia Leader w latach 2007-2013. W okresie programowania i finansowania 2007-2013, podejście Leader jest jedną z czterech głównych osi priorytetowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Celem artykułu jest ocena dotychczasowego wdrażania oddolnych inicjatyw lokalnych na przykładzie podejścia Leader w ramach Programu Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego.

## **1. Założenia podejścia Leader**

Leader jest podejściem wielosektorowym, przekrojowym i partnerskim, realizowanym lokalnie na określonym obszarze. Celem Lidera jest przede wszystkim aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego na wsi.

Kluczowym podmiotem podejścia Leader jest Lokalna Grupa Działania, która stanowi partnerstwo trójsektorowe, składające się z przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Członkami LGD mogą zostać osoby fizyczne, organizacje społeczne, przedsiębiorcy oraz osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. W składzie organu decyzyjnego LGD – Rady, powinno znaleźć się co najmniej 50% partnerów społecznych i gospodarczych, a w szczególności przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego: rolnicy, kobiety wiejskie, młodzi ludzie oraz ich stowarzyszenia (Rozporządzenie..., 2005). Lokalne Grupy Działania to podmioty o zróżnicowanej formie prawnej: stowarzyszenia, fundacje, związki stowarzyszeń - zakwalifikowane do inicjatywy Leader II lub Leader+ oraz stowarzyszenia „specjalne” utworzone z myślą o okresie programowania 2007-2013 z uwzględnieniem ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW oraz ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Lokalna Grupa Działania, by móc uczestniczyć w Programie Leader musi opracować Lokalną Strategię Rozwoju obszaru, na którym działa. Lokalna Strategia Rozwoju (LSR) jest realizowana przez różnorodne podmioty działające na obszarach wiejskich poprzez realizację wynikających z niej projektów, łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe i historyczne. Takie działanie wzmocnić ma poczucie lokalnej wspólnoty, podnieść jakość zarządzania oraz wzmocnić kapitał społeczny na obszarach wiejskich. Obszar objęty LSR musi być spójny i powinien obejmować gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie, z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców, lub gminy miejskie z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców. Strategia jest wykazem działań, jakie planuje zrealizować Lokalna Grupa Działania oraz stanowi podstawę przyznania środków finansowych w ramach PROW 2007-2013. Lokalna Grupa Działania realizując LSR, staje się w ten sposób Lokalną Instytucją Wdrażającą, podejmuje suwerenne decyzje o kierunku rozwoju swojego obszaru, odpowiada za nabór wniosków, ich ocenę oraz skierowanie do realizacji projektów złożonych przez beneficjentów z terenu objętego LSR (Rozporządzenie ..., 2008a; Futymski i Kamiński, 2008).

Metoda Leader jest oparta na siedmiu kluczowych założeniach, które powinny zostać spełnione jednocześnie. Podejście oddolne oznacza, że w tworzeniu lokalnej strategii rozwoju strategii i w wyborze priorytetów dla danego regionu biorą udział

lokalne podmioty. W proces ten są zaangażowane duże ekonomicznie i społecznie grupy interesów oraz instytucje publiczne i prywatne. Podejście to wynika z założeń metody Leader, które przyjmują, że podmioty lokalne są najlepszymi ekspertami w zakresie rozwoju własnych regionów. Oddolność działań ma wymiar zarówno praktyczny – pozwala na realizowanie zadań dostosowanych do potrzeb lokalnych, jak i społeczny – podnosi samoocenę małych społeczności, które mogą mieć wpływ na własne życie i otoczenie.

Podejście lokalne oznacza, że adresatem metody Leader są obszary względnie małe, homogeniczne, społecznie spójne, charakteryzujące się wspólnymi tradycjami, lokalną tożsamością, poczuciem przynależności oraz wspólnymi potrzebami i oczekiwaniami. Przyjęcie takiego obszaru, jako punktu odniesienia, ułatwia rozpoznawanie mocnych i słabych stron obszaru, zagrożeń i szans, wewnętrznego potencjału, a także identyfikację najważniejszych „wąskich gardeł” w zakresie zrównoważonego rozwoju. Przekazywanie Lokalnym Grupom Działania poważnej odpowiedzialności związanej z podejmowaniem decyzji dotyczących finansowania i zarządzania, jest kolejnym elementem lokalnego podejścia Leader. Po raz pierwszy społeczności lokalne mają realną możliwość bezpośredniego wpływu na wybór i realizację projektów wspierających wytyczone w trakcie konsultacji społecznych kierunki rozwoju obszaru działania Lokalnych Grup Działania.

Podejście partnerskie jest realizowane przez Lokalną Grupę Działania, która stanowi partnerstwo trójsektorowe, składające się z przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Ta trójsektorowość stanowi jedną z najbardziej oryginalnych cech inicjatywy Leader, gdyż daje szansę na wzajemne poznanie odmiennych perspektyw poszczególnych partnerów i wypracowanie lepszych rozwiązań dla danego regionu. Złożona z praktyków, posiadająca uprawnienia decyzyjne, osobowość prawną oraz znaczne środki finansowe Lokalna Grupa Działania, jest przykładem nowego modelu organizacji, który może znacząco wpłynąć na równowagę instytucjonalną oraz polityczną obszaru.

Podejście innowacyjne polega na włączeniu społeczności lokalnej w proces przygotowania lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich, która określa problemy danego obszaru oraz sposoby ich rozwiązania. Inicjatywa Leader podkreśla, że konkretne działania, muszą wносить nowe elementy i rozwiązania w rozwój danego obszaru jednocześnie niepodjęwane przez inne programy. Mają to być działania przynoszące nowe rozwiązania problemów obszarów wiejskich albo przynoszące w efekcie powstanie nowego produktu, nowego procesu, nowej formy organizacyjnej lub przyczyniające się do rozwój nowego rynku. Lokalna Grupa Działania musi być skłonna do ponoszenia pewnego ryzyka – w przeciwnym razie najbardziej zaskakujące czy innowacyjne idee mogą zostać odrzucone.

Podejście zintegrowane oznacza, że lokalna strategia rozwoju musi być uzasadniona z punktu widzenia wielu sektorów i powinna je integrować. Działania i projekty zawarte w lokalnych strategiach są powiązane i koordynowane jako spójna całość. LGD musi w konstruktywny sposób połączyć różne działania oraz pogodzić interesy różnych grup uczestników: gospodarczych, społecznych, kulturalnych i ekologicznych działających na danym obszarze.

Tworzenie powiązań i współpraca – LGD sama w sobie jest siecią, aczkolwiek powinna również starać się współpracować z innymi organizacjami zajmującymi się rozwojem na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Tworzenie sieci jest sposobem na przekazywanie dobrych praktyk, rozpowszechnianie innowacji i tworzenie własnej strategii rozwoju lokalnego obszarów wiejskich na podstawie doświadczeń innych. Tworzenie sieci buduje powiązania pomiędzy ludźmi, projektami i obszarami wiejskimi i może pomóc wyjść z izolacji, z którą spotykają się niektóre regiony wiejskie. Nawiązanie i zacieśnianie relacji pomiędzy grupami Leader może stymulować wspólne projekty.

Współpraca międzyterytorialna i międzynarodowa oznacza coś więcej niż tylko tworzenie sieci. Dzięki założeniu współpracy, LGD angażuje się we wspólne projekty z innymi grupami w ramach Leadera lub grupami stosującymi podobne podejście w innym regionie, państwie członkowskim lub nawet państwie trzecim. Współpraca z innymi regionami jest często dla LGD najlepszym źródłem innowacji. Nowy punkt widzenia pozwala dostrzec nowe szanse. W europejskiej polityce rozwoju obszarów wiejskich, Leader ponosi główną odpowiedzialność za współpracę międzynarodową (Rozporządzenie..., 2005; Supera-Markowska, 2008).

## **2. Wdrażanie podejścia Leader w Polsce**

Obecnie w Polsce działa 336 Lokalnych Grup Działania wybranych do realizacji LSR z budżetami o łącznej wartości ponad 3 mld zł, co stanowi około 4,6% całej alokacji PROW 2007-2013. Udział środków Unii Europejskiej, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich w finansowaniu realizacji działań osi 4 wynosi 80%. Ludność objęta LSR to prawie 17 mln, co stanowi około 90% ludności kwalifikującej się do podejścia Leader. Powierzchnia objęta LSR to prawie 280 tys. km<sup>2</sup> co stanowi 93% powierzchni kwalifikującej się do podejścia Leader.

Budżet LGD podzielony został na trzy działania:

- wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – około 79% budżetu;
- wdrażanie projektów współpracy – około 2% budżetu;

- funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja – 19% budżetu (Zbiornice..., 2013).

W ramach działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju Lokalna Grupa Działania wybiera projekty do finansowania pod kątem zgodności z LSR oraz określonymi w niej lokalnymi kryteriami wyboru. LGD przesyła do właściwego podmiotu wdrażającego pozytywnie wybrane przez organ decyzyjny wnioski, które następnie są oceniane przez instytucje wdrażające w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami. Po pozytywnej ocenie instytucje wdrażające zawierają umowy przyznania pomocy bezpośrednio z beneficjentami poszczególnych działań. Dwa kolejne działania tj. Wdrażanie projektów współpracy oraz Funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja to ta zwane działania własne, których beneficjentem jest LGD. Ocena wniosków o przyznanie pomocy finansowej oraz zawieranie umów należy do kompetencji samorządów województw. Instytucją płatniczą, która dokonuje refundacji poniesionych kosztów jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Instytucją zarządzającą Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które odpowiada za przygotowanie aktów wykonawczych oraz nadzór nad sprawnym wdrażaniem Programu.

Poniżej przedstawiono przegląd działań realizowanych w ramach Osi Leader. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju ma na celu umożliwienie mieszkańcom oraz różnorodnym podmiotom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR) realizację projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich między innymi poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstania nowych miejsc pracy. Pomoc w ramach działania przyznawana jest na operacje które, odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działań Osi 3, czyli:

- różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej;
- tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw;
- odnowa i rozwój wsi;
- małe projekty, które nie odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działań Osi 3, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej Osi.

Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej - celem działania, jak sama nazwa wskazuje, jest różnicowanie działalności rolniczej w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników, działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem, co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw – celem działania jest wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku

pracy, a w konsekwencji - wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich. Beneficjentem działania może być osoba fizyczna lub osoba prawna, lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi (podejmuje) działalność jako mikroprzedsiębiorstwo.

Pomocy w ramach wymienionych działań udziela się z tytułu podjęcia lub rozwoju działalności w zakresie:

- usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
- usług dla ludności;
- sprzedaży hurtowej i detalicznej;
- rzemiosła lub rękodzielnictwa;
- robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych;
- usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem;
- usług transportowych;
- usług komunalnych;
- przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych;
- magazynowania lub przechowywania towarów;
- wytwarzania produktów energetycznych z biomasy;
- rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Odnowa i rozwój wsi - celem działania jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich. Działanie umożliwi rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz wpływa na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich.

Pomocy finansowej udziela się podmiotom z tytułu inwestycji w zakresie:

- budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe;
- kształtowania obszaru przestrzeni publicznej;
- budowy remontu lub przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych;
- zakupu obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne;
- odnawiania, eksponowania lub konserwacji lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci;
- kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

Beneficjentem działania może być osoba prawna: gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, kościół lub inny związek wyznaniowy, organizacja pozarządowa mająca status organizacji pożytku publicznego.

Małe projekty mają na celu poprawę jakości życia, zachowanie i wykorzystanie zasobów dziedzictwa przyrody i kultury oraz wzmocnienie lokalnego kapitału społecznego. Beneficjentem małych projektów może być:

- osoba fizyczna, która jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jest pełnoletnia, ma miejsce zamieszkania na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju, lub wykonuje działalność gospodarczą na tym obszarze;
- osoba prawna lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną, jeżeli posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze, z wyłączeniem województwa.

W ramach małych projektów mogą być realizowane różne typy przedsięwzięć zarówno inwestycyjnych, jak i nieinwestycyjnych, w tym przykładowo:

- udostępnianie społeczności lokalnej urządzeń i sprzętu z wyłączeniem środków transportu napędzanych mechanicznie;
- zagospodarowanie przestrzeni publicznej;
- remont połączony z modernizacją lub wyposażenie istniejących świetlic wiejskich oraz muzeów;
- budowa obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej;
- organizacja szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i warsztatowym dla podmiotów z obszaru objętego LSR;
- organizacja imprez kulturalnych, promocyjnych, rekreacyjnych lub sportowych związanych z promocją lokalnych walorów;
- promowanie, zachowanie, odtworzenie, zabezpieczenie lub oznakowanie cennego, lokalnego dziedzictwa krajobrazowego i przyrodniczego;
- odbudowa, renowacja, restauracja albo remont lub oznakowanie obiektów wpisanych do rejestru zabytków;
- utworzenie lub zmodernizowanie punktów informacji turystycznej, bazy informacji turystycznej oraz stron internetowych związanych tematycznie z ofertą turystyczną obszaru objętego LSR;
- przygotowanie i wydanie folderów oraz innych publikacji informacyjnych i promocyjnych dotyczących obszaru objętego LSR;
- promocja produktów lokalnych;



- wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (Rozporządzenie..., 2008b).

Wdrażanie projektów współpracy - działanie pozwala na wdrażanie wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej. Beneficjentami działania są Lokalne Grupy Działania wybrane do realizacji LSR w ramach PROW 2007-2013. Pomoc może być przyznana na przygotowanie i realizację projektu. Projekt współpracy może angażować, poza LGD, inne partnerstwa z państw członkowskich UE lub państw trzecich, będące grupami lokalnych partnerów, które zajmują się zagadnieniem rozwoju obszarów wiejskich (Rozporządzenie..., 2008).

Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja - działanie ma na celu zapewnić sprawną i efektywną pracę lokalnych grup działania wybranych do realizacji opracowanych przez nie lokalnych strategii rozwoju, doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju oraz budowanie kapitału społecznego na wsi. Beneficjentem działania są LGD wybrane do realizacji LSR w ramach PROW 2007-2013.

Pomoc może dotyczyć w szczególności:

- kosztów bieżących (administracyjnych) LGD;
- realizacji badań dotyczących obszaru objętego LSR;
- informowania o obszarze objętym LSR, realizacji LSR oraz działalności LGD;
- organizacji szkoleń osób biorących udział we wdrażaniu LSR;
- organizacji i przeprowadzenia wydarzeń promocyjnych lub kulturalnych związanych z obszarem objętym LSR, realizacją LSR oraz działalnością LGD;
- animowania społeczności lokalnych.

Koszty bieżące (administracyjne) lokalnej grupy działania stanowią koszt kwalifikowalny jedynie do wysokości 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych wszystkich operacji zgodnych z LSR, zrealizowanych w tym okresie w ramach działań osi 4 Leader (Rozporządzenie..., 2008a).

Poziom wykorzystania środków w ramach Osi 4 Leader w skali kraju przedstawiono w tabeli 1. Zakontraktowanie budżetu na podstawie zawartych umów przyznania pomocy wynosi prawie 72% a faktyczne wykorzystanie na podstawie zrefundowanych środków – 37%. Najwięcej środków wykorzystano w ramach działania Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, gdyż wszystkie LGD zawarły już umowy przyznania pomocy na cały okres programowania. Dobry wynik został osiągnięty również w przypadku działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju a najśłabszy w ramach działania Wdrażanie projektów współpracy. Mając na uwadze schyłek

PROW, ogólny wynik nie wydaje się zadowalający, jednakże należy pamiętać, że Program został uruchomiony w Polsce z dwuletnim opóźnieniem. Ponadto, rozliczenie wniosków o płatność a tym samym wypłata środków finansowych następuje na bieżąco aż do roku 2015 roku.

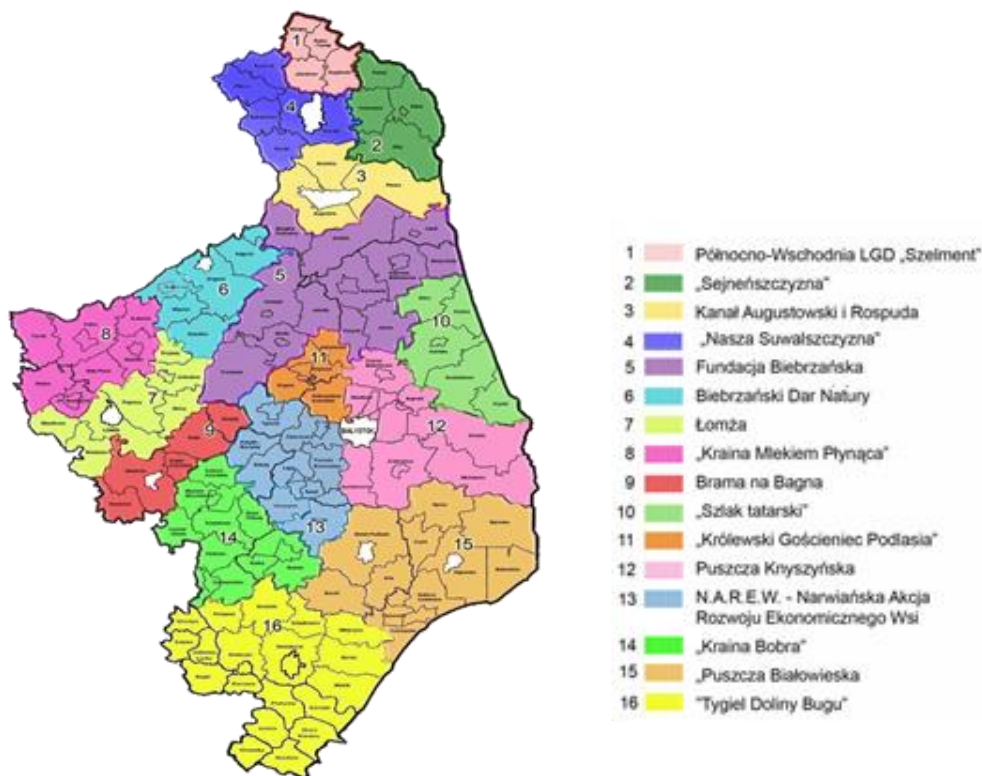
**Tab. 1.** Wykorzystanie limitu środków w ramach osi Leader w Polsce w latach 2007-2013

Nazwa działania	Wykorzystanie limitu środków na podstawie zawartych umów lub wydanych decyzji o przyznaniu pomocy [%]	Wykorzystanie limitu środków na podstawie zrealizowanych płatności [%]
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	70,02	35,07
Wdrażanie projektów współpracy	35,77	17,07
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania	83,56	46,94
Wszystkie działania	71,98	37,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Zbiorcze..., 2013).

### 3. Ocena wdrażania podejścia Leader w województwie podlaskim

W dniu 29 stycznia 2009 roku został zakończony pierwszy w województwie podlaskim nabór wniosków o wybór Lokalnej Grupy Działania do realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju. Wnioski złożyło 16 LGD, z którymi po zakończonej pozytywnie weryfikacji wniosków, Samorząd Województwa Podlaskiego podpisał umowy o warunkach i sposobie realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju. Liczba osób zamieszkałych na terenach wiejskich, objętych lokalnymi strategiami rozwoju wynosi 667 286. Obszar działania LGD obejmuje wszystkie gminy województwa podlaskiego oraz 12 gmin województwa mazowieckiego (rys. 1).



**Rys. 1.** Mapa Lokalnych Grup Działania, które mają siedzibę w województwie podlaskim

Źródło: (<http://www.wrotapodlasia.pl>).

Całkowity budżet 16 Lokalnych Grup Działania na realizację podejścia Leader w latach 2007-2013 wynosi 112 536 001 zł. Budżety poszczególnych LGD w układzie malejącym przedstawiono w tabeli 2.

**Tab. 2.** Wykaz Lokalnych Grup Działania prezentujący wielkość LGD oraz przyznany budżet

Nazwa LGD	Liczba gmin wchodzących w skład LGD	Liczba ludności	Całkowity budżet
Stowarzyszenie "Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu"	20	91 656	18 565 088,00
Lokalna Grupa Działania - Puszcza Knyszyńska	8	72 074	14 791 952,00
Fundacja Biebrzańska	12	79 507	11 767 027,00
Stowarzyszenie N.A.R.E.W. Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi	9	68 458	10 126 784,00
Lokalna Grupa Działania "Puszcza Białowieska"	11	41 824	8 609 952,00
Fundacja "Kraina Mlekiem Płynąca"	7	37 952	8 004 786,00
Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania "Kraina Bobra"	11	53 660	7 941 680,00
Stowarzyszenie "Sąsiedzi"	7	42 834	6 339 432,00
Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Szlak Tatarski	5	41 793	6 185 364,00
Lokalna Grupa Działania Biebrzański Dar Natury	5	27 942	4 135 416,00
Lokalna Grupa Działania "Brama na Bagna"	5	25 377	3 722 644,00
Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania "Nasza Suwalszczyzna"	5	24 067	3 478 160,00
Królewski Gościniec Podlasia	4	20 136	2 980 128,00
Lokalna Grupa Działania "Sejnerszczyzna"	4	15 579	2 305 692,00
Stowarzyszenie "Lokalna Grupa Działania - Kanał Augustowski i Rospuda"	3	12 135	1 795 980,00
Stowarzyszenie Północno-Wschodnia Lokalna Grupa Działania "Szelmant"	4	12 292	1 785 916,00

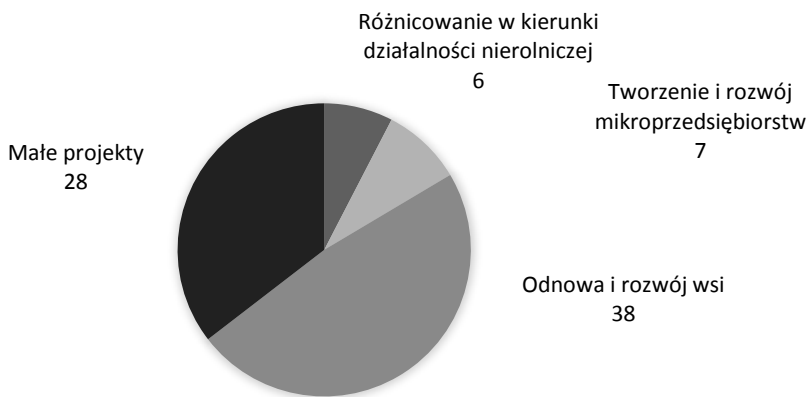
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

Na podstawie rysunku 1 oraz tabeli 2 można stwierdzić, iż istnieją duże dysproporcje w zakresie wielkości LGD, a w konsekwencji wysokości ich budżetów. Dla porównania, budżet największej LGD Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu” jest ponad dziesięciokrotnie większy niż budżet najmniejszych LGD na przykład Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania - Kanał Augustowski

i Rospuda” czy Stowarzyszenia Północno -Wschodnia Lokalna Grupa Działania „Szelment”. Lokalne Grupy Działania przeznaczyły środki na działania według następujących proporcji:

- wdrażanie lokalnych strategii rozwoju - 89 951 619,00 zł, co stanowi 79% całego budżetu;
- wdrażanie projektów współpracy - 1 993 999,00 zł, co stanowi 2% całego budżetu;
- funkcjonowanie lokalnej grupy działania 20 590 383,00 zł, co stanowi 19% całego budżetu.

Natomiast w ramach działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, dostępne środki zostały podzielone według proporcji wskazanych na rysunku 2.



**Rys. 2.** Podział budżetu LGD na poszczególne działania w ramach Wdrażania lokalnych strategii rozwoju [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

Dane przedstawione na rysunku 2 wskazują, iż najwięcej środków LGD przyznano na działanie Odnowa i rozwój wsi, gdyż działanie to daje możliwość zrealizowania dużych inwestycyjnych projektów głównie przez beneficjentów sektora publicznego. Stosunkowo duża pula środków przypadła jednak na małe projekty, które w odróżnieniu od pozostałych działań dają możliwość realizacji działań nieinwestycyjnych a ich beneficjentami mogą być różnorodne podmioty zarówno z sektora publicznego jak i gospodarczo-społecznego. Zdecydowanie najmniej środków przeznaczono na działania Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej oraz Two-

zenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, gdyż LGD obserwują w ostatnim czasie spadek zainteresowania Wnioskodawców, którzy chętniej uczestniczą w konkursach ogłaszanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach tych samych działań, lecz realizowanych z Osi 3. LGD mogą dowolnie przesuwac środki pomiędzy poszczególnymi działaniami w ramach działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. W związku z powyższym, obecny podział budżetu jest faktycznym odzwierciedleniem zainteresowania beneficjentów poszczególnymi działaniami.

Do 30 września 2013 roku w ramach działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju LGD ogłosiły i przeprowadziły w sumie 303 nabory, w ramach których złożono 2851 wniosków, po pozytywnej weryfikacji zawarto 1303 umów przyznania pomocy na kwotę 69 481 649 zł z czego wypłacono 46 336 221zł. W związku z powyższym stopień zakontraktowania środków w ramach działania Wdrażanie LSR, biorąc pod uwagę umowy przyznania pomocy, wynosi 77% a faktycznie wykorzystanie limitu na podstawie kwot wypłaconych sięga 51%. Uzyskane wyniki w województwie podlaskim są więc wyższe niż średnie osiągnięte w skali kraju, które wynosiły odpowiednio 72% - środki zakontraktowane i 37% - środki wypłacone.

**Tab. 3.** Stan realizacji działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w województwie podlaskim

Nazwa działania	Liczba naborów wniosków	Liczba złożonych wniosków	Liczba podpisanych umów przyznania pomocy	Wykorzystanie limitu na podstawie zawartych umów przyznania pomocy [%]	Wykorzystanie limitu na podstawie wypłaconych środków [%]
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	66	204	75	69	54
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	62	138	24	37	22
Odnowa i rozwój wsi	75	370	220	98	65
Małe projekty	100	2139	984	60	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – stan: 30 września 2013 roku.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 3 można stwierdzić, że największą część środków zostało wykorzystanych w ramach działania Odnowa i rozwój wsi. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt, iż głównymi beneficjentami tego działania są jednostki sektora finansów publicznych, czyli gminy i instytucje kultury

dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi na realizację projektów. Ponadto, w porównaniu na przykład z małymi projektami, wysokość kwoty wnioskowanej w ramach tego działania pozwala na realizację dużych projektów inwestycyjnych, dlatego też pomimo znacznie mniejszej liczby zawartych umów wykorzystano więcej limitu. Szczególną uwagę należy zwrócić na wdrażanie małych projektów, których liczba przekroczyła 2000. Z uwagi na możliwość zrealizowania różnorodnych przedsięwzięć oraz szeroki katalog potencjalnych beneficjentów, małe projekty cieszą się dużą popularnością wśród wnioskodawców. Małe projekty ze względu na swoją specyfikę są bowiem rzeczywistym odzwierciedleniem założeń podejścia Leader, czyli dają szansę na realizację innowacyjnych projektów, które nie mogłyby być zrealizowane w ramach innych działań. Podział małych projektów ze względu na zakres tematyczny przedstawiono w tabeli 4.

**Tab. 4.** Zestawienie małych projektów według zakresu tematycznego na podstawie podpisanych umów przyznania pomocy

Zakres małych projektów	Liczba podpisanych umów	Podział małych projektów według zakresu tematycznego [%]
Organizacja warsztatów i imprez kulturalno-sportowo-rekreacyjnych	350	Projekty nieinwestycyjnie 55
Publikacje dotyczące obszaru LGD	110	
Promocja aktywnego trybu życia i twórczości kulturalnej	50	
Kultywowanie lokalnych tradycji i zawodów	38	
Mała infrastruktura turystyczna oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznej	190	Projekty inwestycyjne 45
Udostępnienie sprzętu oraz remont lub wyposażenie świetlic wiejskich	180	
Punkty informacji turystycznej	35	
Renowacja obiektów zabytkowych	20	
Inne	11	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – stan: 30 września 2013 roku.

Dane przedstawione w tabeli 4 świadczą, iż dużym zainteresowaniem cieszą się te projekty nieinwestycyjne, które nie mogą być zrealizowane w ramach innych działań. Do przykładowych inicjatyw należą:

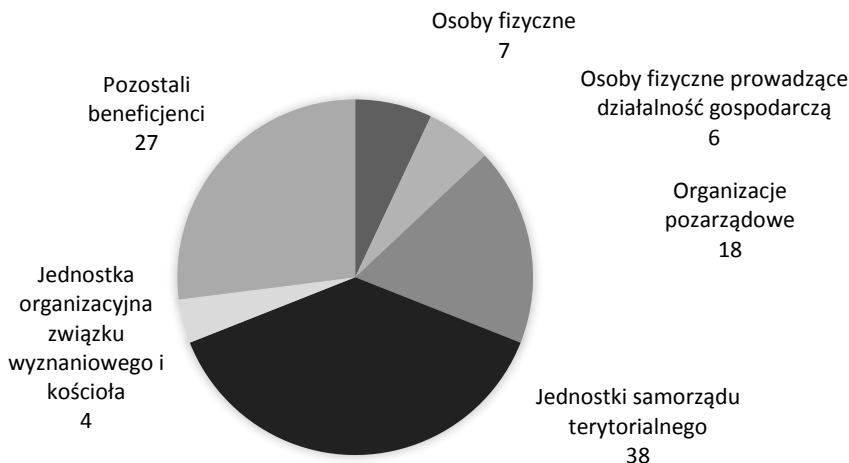
- organizacja warsztatów na przykład kursy dla przedsiębiorców, projekty edukacyjne, warsztaty z zakresu ginących zawodów, warsztaty teatralne, muzyczne i inne;
- przeprowadzenie wydarzeń kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych na przykład festyny, koncerty folklorystyczne, dożynki, zawody sportowe, spotkania integracyjne;
- promocja aktywnego trybu życia i twórczości kulturalnej na przykład przeglądy zespołów folklorystycznych, zespołów kultywujących sztukę dawną, publikacje promujące lokalną kulturę, pokazy sztuki rzemieślniczej;
- utworzenie stron internetowych, przygotowanie i wydanie folderów oraz innych publikacji informacyjnych dotyczących obszaru objętego LSR na przykład przygotowanie wirtualnych panoram danego obszaru;
- kultywowanie miejscowych tradycji, obrzędów i zwyczajów, na przykład wyposażenie zespołów folklorystycznych, spotkania muzyczne.

Wysoką pozycję zajmują również projekty inwestycyjne związane z zapewnieniem społeczności lokalnej infrastruktury kulturalnej, sportowej i turystycznej, jak również ochroną zabytków, w tym:

- remont lub wyposażenie świetlic wiejskich;
- budowa lub wyposażenie obiektów małej infrastruktury turystycznej na przykład zakup kajaków, rowerów dla turystów, budowa pomostów, stanic wodnych, budowa domków letniskowych na wynajem, remont/wyposażenie pokoi dla turystów w gospodarstwach agroturystycznych;
- utworzenie lub zmodernizowanie bazy informacji turystycznej;
- odnowienie zabytkowych kościołów, kapliczek, pomników, ogrodzeń, bram, dzwonnicy, cmentarzy, mostków, altan.

Oprócz różnorodności realizowanych zakresów tematycznych, specyficzną cechą małych projektów jest szeroki katalog potencjalnych beneficjentów, który obejmuje zarówno sektor publiczny, społeczny, jak i gospodarczy (rys. 3).





**Rys. 3.** Podział małych projektów według rodzaju beneficjentów – na podstawie podpisanych umów przyznania pomocy [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – stan: 30 września 2013 roku.

Mając na uwadze dane przedstawione na rysunku 3, można zauważyć, że największą grupą beneficjentów małych projektów są jednostki samorządu terytorialnego, gdyż mają one odpowiednie zaplecze finansowe i kadrowe pozwalające aplikować o środki unijne. Zaskoczeniem jest duża aktywność organizacji pozarządowych, które jako zrzeszenia lokalnej społeczności realizują ciekawe i innowacyjne oddolne inicjatywy lokalne, pomimo często spotykanych trudności z zabezpieczeniem finansowym projektów. Znaczącą grupę beneficjentów stanowią również osoby fizyczne lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą najczęściej związaną z branżą turystyczną. Natomiast jednostki organizacyjne kościołów stanowią najmniejszą grupę beneficjentów, gdyż częściej aplikują o środki finansowe w ramach działania Odnowa i rozwój wsi. Grupę pozostałych beneficjentów stanowią inne podmioty niesklasyfikowane powyżej w tym: instytucje kultury (biblioteki, muzea, gminne ośrodki kultury), kluby sportowe, spółdzielnie mieszkaniowe, parki narodowe, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Dokując analizy realizacji podejścia Leader w województwie podlaskim należy również wspomnieć o stanie wdrażania działań własnych przez LGD, czyli działania Wdrażanie projektów współpracy oraz Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

**Tab. 5.** Wykorzystanie dostępnego limitu środków na działania własne LGD

Nazwa działania	Liczba zawar- tych umów	Wykorzystanie limitu na podstawie zawartych umów [%]	Wykorzystanie limitu na podstawie wypłaconych środków [%]
Wdrażanie projektów współpracy	14	61	27
Funkcjonowanie lo- kalnej grupy działania, nabywanie umiejęt- ności i aktywizacja	48	99	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – stan: 30 września 2013 roku.

Z danych podanych w tabeli 5 wynika, że w przypadku działania Wdrażanie projektów współpracy LGD wykorzystały nieco ponad połowę dostępnych środków, lecz należy mieć na uwadze, iż wnioski o przyznanie pomocy można składać jedynie do końca bieżącego roku. Poziom wypłaconych środków wydaje się niski, jednakże specyfiką projektów współpracy jest długi okres realizacji, stąd też część projektów będzie ostatecznie rozliczna dopiero w roku 2015 roku. Biorąc pod uwagę działanie Funkcjonowanie lokalnej grupy działania..., zakontraktowano praktycznie całą pulę dostępnych środków, jednakże ich ostateczne rozliczenie i wypłata nastąpi w drugiej połowie 2015 roku. Mając na uwadze dane przedstawione w tabeli 1 i 5, należy stwierdzić, iż wyniki uzyskane w zakresie wykorzystania limitów w ramach wyżej wymienionych działań w województwie podlaskim są wyższe niż średnie osiągnięte w skali kraju.

## Podsumowanie

Mając na uwadze przyszły okres programowania oraz dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu podejścia Leader w Polsce, można sformułować następujące wnioski z przeprowadzonej analizy:

- Zaangażowanie trzech sektorów w opracowaniu strategii rozwoju umożliwi wspólne podejmowanie wyzwań przyszłości poprzez przewyżczanie tradycyjnych podziałów, zwalczanie wykluczenia oraz zapewnianie równowagi pomiędzy potrzebami wszystkich sektorów lokalnej społeczności.

W praktyce, LGD podkreślają zbyt duży wpływ sektora publicznego na formułowanie celów strategii a zbyt małe zainteresowanie i zaangażowanie sektora gospodarczego.

- Podejście Leader daje możliwość praktycznego wdrożenia lokalnych pomysłów - procedury wyboru przedsięwzięć, w szczególności małych projektów, umożliwiają wspieranie projektów „nietypowych”, niemożliwych do wdrożenia w ramach innych działań PROW. Wybierane przez LGD pomysły w największym możliwym zakresie odpowiadają miejscowym potrzebom, stanowiąc wynik przemyśleń lokalnych społeczności. Ponadto, potencjalnym beneficjentem w przypadku małych projektów mogą być podmioty prywatne, realizując w ten sposób pomysły na rozwój swojego najbliższego otoczenia. Program Leader ma bardzo duży wpływ na realizację lokalnych projektów, gdyż zdecydowana większość z nich nie zostałaby w ogóle zrealizowana, gdyby nie finansowanie z programu.
- W celu efektywnego wykorzystania środków przyznanych na wdrażanie podejścia Leader, należałoby przede wszystkim rozważyć uproszczenie procedur wdrożeniowych oraz zmianę sposobu dofinansowania projektów z refundacji na formę dotacji/grantu lub zwiększyć poziom zaliczkowania, co zachęciłoby potencjalnych beneficjentów sektora społecznego do aktywnego udziału w realizacji programu. Należy również utrzymać rolę Lokalnej Grupy Działania, jako lokalnej instytucji wdrażającej z możliwością rozszerzenia jej roli w procesie oceny projektów pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego potencjału biurowo-kadrowego poszczególnych LGD.
- Osiągnięte efekty rzeczowe zaprezentowane na podstawie małych projektów zrealizowanych w województwie podlaskim potwierdzają pozytywny wpływ podejścia Leader na poprawę rozwoju społeczno - gospodarczego na obszarach wiejskich przyczyniając się tym samym do wzrostu atrakcyjności regionu i poprawy jakości życia ludności wiejskiej. Największa wartość dodana programowi Leader tkwi właśnie w długofalowych efektach społecznych, mentalnych, psychologicznych, które będą przynosić pozytywne efekty w przyszłości (Badanie..., 2011; <http://www.mrirw.gov.pl>).

## Literatura

1. Badanie ankietowe Lokalnych Grup Działania przeprowadzone w roku 2011 przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
2. Futymski A., Kamiński R. (2008), *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader*, Warszawa
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl> [27.09.2013]
4. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (2011), (M. P. nr 65, poz. 654), Warszawa
5. *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię w ramach PROW 2007-2013* (2013), PSDP sp.z.o.o., <http://www.mrirw.gov.pl> [27.09.2013]
6. Portal Leader, [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/pl/the-leader-approach\\_pl.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/pl/the-leader-approach_pl.cfm) [27.09.2013]
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 23 maja 2008 r. (a) w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 103, poz. 659)
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. (b) w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 138, poz. 868 z póź. zm.)
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz. Urz. UE L 277/1)
10. Supera-Markowska M. (2008), *Rola i zadania Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, w: *Podstawy prawne podejścia Leader i ich stosowanie w praktyce*, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa
11. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, <http://www.wrotapodlasia.pl> [27.09.2013]
12. Zbiornicze sprawozdanie bieżące tygodniowe z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 narastająco od uruchomienia Programu, <http://www.minrol.gov.pl> [27.09.2013]

## **Implementing of bottom-up local initiatives on the example of the Leader approach**

### **Abstract**

The experiences of member states of the European Union in the initiative Leader allowed to introduce the Leader approach into the politics of rural areas development. The idea of Leader approach is to entrust local partnerships formed as bottom-up partnerships – Local Action Groups, the study and direct implementing of Local Development Strategies. The Leader approach is aimed at the activation of country communities, implementing local initiatives and the development of rural areas. The purpose of the article is the evaluation of current implementing of bottom-up local initiatives on the example of the Leader approach in Rural Development Programme for 2007-2013 with particular reference to podlaskie voivodeship.

### **Keywords**

Leader approach, Local Action Groups, local development strategies