

PRACE NAUKOWE

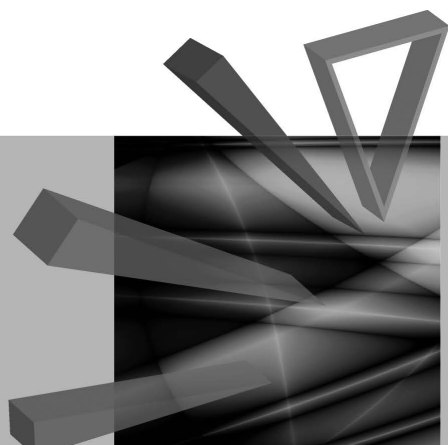
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

269

Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej



Redaktorzy naukowi

Ewa Pancer-Cybulska

Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Urszula Kalina-Prasznic, Marek Kozak, Barbara Kryk, Kazimierz Pająk,

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Marcin Orszulak

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-282-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tatyana Andreeva: Present taxation policy in Latvia	11
Iwo Augustyński: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na strukturę zadłużenia europejskich korporacji	23
Krzysztof Biegun: Realizacja antycyklicznej funkcji polityki budżetowej w Polsce w kontekście przygotowań do członkostwa w strefie euro	34
Jan Borowiec: Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na spójność gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej	47
Jarosław Czaja: Ograniczenia wzrostu emisji obligacji korporacyjnych na obszarze Eurolandu	58
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Wybrane aspekty wzrostu innowacyjności regionu w opinii mieszkańców województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego	70
Marek A. Dąbrowski: Źródła wahań realnych kursów walutowych na Litwie, Łotwie i w Polsce w kontekście kryzysu gospodarczego	82
Aneta Jarosz-Angowska: Struktura działalności gospodarczej a konkurencyjność regionu	97
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Przedsiębiorczość w regionach wschodniego pogranicza UE. Wybrane wyniki międzynarodowego badania ankietowego	107
Ewa Małuszyńska: Problemy definiowania oraz szacowania wielkości delokalizacji	121
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: Perspektywy funkcjonowania osi LEADER w nowym okresie programowania 2014-2020	133
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Rola jednostki wojskowej w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w świetle badań ankietowych	144
Mariusz Ratajczak: Zreformowana polityka spójności i jej związek z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej	158
Adam Roznoch: Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013	169
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Realizacja zasady partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie regionu	197
Artur Szmaciarski: Rola polityki spójności w realizacji strategii Europa 2020.....	212
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaya: Economic trends analysis of Latvia in EU cohesion policy conditions	223

Piotr Zapalowicz: Krytyka polityki spójności z punktu widzenia teorii monetaryzmu	231
Andrzej Żuk: Ukierunkowane terytorialnie zintegrowane podejście do rozwoju Unii Europejskiej w kontekście roli polityki spójności do 2020 r.	241

Summaries

Tatyana Andreeva: Aktualna polityka podatkowa Łotwy	22
Iwo Augustyński: The effects of the financial crisis on EU corporate debt structure	33
Krzysztof Biegun: The implementation of antycyclical fiscal policy in Poland in the context of preparations for membership in the euro area	46
Jan Borowiec: The impact of economic and financial crisis on economic and social cohesion of the European Union	57
Jarosław Czaja: Limitation of corporate bond issues increase in the Eurozone	69
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Selected aspects of innovativeness improvement in the opinion of the inhabitants of Kujawsko-Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie voivodeships	81
Marek A. Dąbrowski: Sources of fluctuations in real exchange rates in Lithuania, Latvia and Poland in the context of the global financial crisis	96
Aneta Jarosz-Angowska: Structure of economic activity and region competitiveness	106
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Entrepreneurship in eastern borderlands of the European Union. Selected results of an international survey	120
Ewa Maluszyńska: Problems of defining and estimating the size of relocation	132
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: The perspectives of LEADER axis functioning in the new programming period 2014-2020	143
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Role of military units in social and economic development of communes according to questionnaire research	157
Mariusz Ratajczak: The reformed cohesion policy and its relationship with the priorities of the renewed Lisbon Strategy	168
Adam Roznoch: Basic problems of cohesion policy in the European Union after 2013	196
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Implementation of the partnership principle within human capital development policies at the regional level	211
Artur Szmaciarski: The role of cohesion policy in the realization of Europe 2020 strategy	221

Zhanna Tsaarkubule, Alevtina Vishnevskaya: Analiza tendencji w gospodarce Łotwy w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej	230
Piotr Zapalowicz: Criticism of the cohesion policy from the point of view of monetarism	240
Andrzej Żuk: Place based integrated approach to development of the European Union in the context of the role of the cohesion policy up to 2020	248

Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

PERSPEKTYWY FUNKCJONOWANIA OSI LEADER W NOWYM OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014-2020

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu było przedstawienie perspektyw funkcjonowania programu LEADER w nowym okresie programowania 2014-2020. Wnioski i zalecenia na przyszłość sformułowano na podstawie badań lokalnych grup działania, funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. Podsumowując wstępne spostrzeżenia dotyczące funkcjonowania LGD w obecnym okresie programowania na Warmii i Mazurach, należy podkreślić, że ich wkład w rozwój obszarów wiejskich może być bardzo duży. Zmiany w nowym okresie programowania nie powinny więc dotyczyć tych o charakterze systemowym, ale głównie tych o charakterze porządkowym. Cechy podejścia LEADER wydają się bowiem słuszne, a główny problem stanowi ich prawidłowe wdrożenie.

Słowa kluczowe: LEADER, lokalne grupy działania, lokalna strategia rozwoju, województwo warmińsko-mazurskie.

1. Wstęp

W obecnej perspektywie finansowej (lata 2007-2013) polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce realizowana jest poprzez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), którego łączny budżet wynosi 17,2 mld euro, z czego 13,2 mld euro pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 obejmuje 4 osie priorytetowe:

- oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (tzw. oś gospodarcza);
- oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (tzw. oś środowiskowa);
- oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (tzw. oś społeczna);
- oś IV: LEADER.

¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.

W niniejszym artykule uwagę skupiono na czwartej osi, związanej z wdrażaniem w Polsce programu LEADER. Krótko przedstawiono poziom realizacji programu w obecnym okresie jego funkcjonowania oraz przedstawiono perspektywy jego rozwoju na lata 2014-2020. Wnioski sformułowano na podstawie badań LGD prowadzonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

2. Program LEADER w województwie warmińsko-mazurskim

Oś LEADER, wdrażana w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, jest partnerskim podejściem do rozwoju obszarów wiejskich, realizowanym przez lokalne grupy działania (LGD). Polega ono na opracowywaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne itp., wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego². W Polsce podstawą prawną funkcjonowania LGD są ustawy: o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich³ oraz o stowarzyszeniach⁴. Zgodnie z założeniami obu aktów prawnych celem funkcjonowania LGD w Polsce jest:

- opracowanie oraz wdrażanie lokalnej strategii rozwoju,
- aktywizowanie ludności wiejskiej,
- działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- promocje obszarów wiejskich,
- propagowanie zasad partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- upowszechnienie i wymiana informacji o inicjatywach związanych z aktywnością ludności na obszarach wiejskich.

Sam fakt funkcjonowania lokalnych grup działania w okresie programowania 2007-2013 w ramach PROW należy oceniać pozytywnie, gdyż umożliwiły one powstanie niezależnego od samorządu potencjału administracyjnego, zajmującego się rozwojem danego obszaru. Co za tym idzie, odpowiedzialność za rozwój tych obszarów nie leży już wyłącznie w gestii samorządów lokalnych.

Podstawowe elementy podejścia LEADER realizowane przez LGD to⁵:

- lokalne strategie rozwoju dla danego obszaru,

² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

³ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, DzU z 2007, nr 64, poz. 427 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, DzU z 1989, nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

⁵ A. Dmitruk, *Inicjatywa LEADER 1991-2006 a oś LEADER 2007-2013*, Warszawa 2007, s. 22-24.

- lokalne partnerstwo publiczno-prywatne,
- oddolne podejście,
- zintegrowane podejście,
- innowacyjność,
- tworzenie sieci partnerstw lokalnych,
- współpraca.

W ramach programu LEADER realizowane są następujące działania:

- „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”;
- „Wdrażanie projektów współpracy”;
- „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”.

Działanie „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” przewiduje przyznawanie pomocy zarówno na operacje działań osi III („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” i „Odnowa i rozwój wsi”) na zasadach określonych w rozporządzeniach do tych działań, jak i na operacje, które nie kwalifikują się do przyznania pomocy w ramach działań osi III, ale przyczyniają się do osiągnięcia jej celów. Wnioski aplikacyjne składane w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” dotyczyć mogą⁶:

- różnicowania w kierunku działalności nierolniczej,
- tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw,
- odnowy i rozwoju wsi,
- „małych projektów”.

Różnicowanie w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem ma na celu tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów oraz promocję zatrudnienia poza rolnictwem. Wnioski wdrażane w tym działaniu są w dużej mierze ukierunkowane na rozwój postaw przedsiębiorczych wśród mieszkańców LGD, podobnie zresztą jak drugie działanie, związane z tworzeniem i rozwojem mikroprzedsiębiorstw. Działanie trzecie ma na celu poprawę jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich. Realizacja projektów ma umożliwić rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz wpłynąć na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich. „Małe projekty” co prawda nie kwalifikują się do wsparcia

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój przedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

w ramach działania osi III PROW, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej osi, tj. poprawy jakości życia lub większego zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarze działania LGD, pod warunkiem spełnienia kryteriów dostępu i wyboru, dla których całkowita wartość projektu wynosi od 4 500 zł do 100 000 zł.

Działanie „Wdrażanie projektów współpracy” obejmuje kooperacje LGD z różnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, jednakże dopuszcza się również realizację projektów współpracy pomiędzy LGD z tego samego kraju. Celem ostatniego działania, tj. „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”, jest zapewnienie sprawnej i efektywnej pracy lokalnych grup działania wybranych w ramach realizacji osi IV PROW 2017-2013 oraz doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Realizacja działania może się również przyczynić do budowania kapitału społecznego na wsi, a poprzez to pobudzenie zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru wiejskiego oraz lepszego wykorzystania jego potencjału.

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonuje 14 lokalnych grup działania, które otrzymały dofinansowanie na realizację lokalnych strategii rozwoju. Obszar ich działania przedstawiono na rysunku 1.

Zgodnie z przepisami PROW 2007-2013 lokalne strategie rozwoju powinny być realizowane na obszarze liczącym od 10 tys. do 150 tys. mieszkańców. Warunek ten ma na celu – z jednej strony zapewnienie „lokalnego” charakteru podejścia LEADER, z drugiej zaś – zapewnienie odpowiedniego potencjału dla realizacji strategii. Lokalne grupy działania, funkcjonujące na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, średnio obejmowały obszar zamieszkały przez 60 315 osób, najwięcej w LGD Związek Stowarzyszeń na rzecz Rozwoju Gmin Północnego Obszaru Wielkich Jezior Mazurskich, nieco ponad 100 tysięcy.

Środki finansowe, jakimi dysponują LGD, uzależnione są od iloczynu liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na jej terenie na dzień 31 grudnia 2006 r. i kwoty 148 zł. Kwota ta następnie jest dzielona między trzy komponenty wdrażane w ramach LSR: 116 zł dla komponentu „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” + „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” + „Odnowa i rozwój wsi” + „Małe projekty”); 3 zł dla komponentu „Wdrażanie projektów współpracy”; 29 zł dla komponentu „Funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności, aktywizacja”.

Największym budżetem w województwie warmińsko-mazurskim dysponowała Lokalna Grupa Działania „Brama Mazurskiej Krainy”, nieco ponad 15 mln zł, oraz LGD „Łączy Nas Kanał Elbląski” niecałe 14 mln zł. Natomiast na przeciwnym biegunie znalazło się LGD „Razem Silniejsi” z budżetem zaledwie 1,5 mln zł – zgodnie z zasadą: im więcej osób zameldowanych na terenie danej LGD, tym większy budżet na realizację LSR. Zaletą dużych LGD, poza niewątpliwie większymi środkami finansowymi, jest możliwość pojawienia się także większej liczby ciekawych pomysłów na projekty realizowane w ramach LSR i konkurencji między nimi. Jest to rów-

niez szansa na rozwijanie się inicjatyw obywatelskich i integracji społecznej, a także możliwość lepszego wykorzystania powstałych w wyniku działań LGD obiektów, czy to kulturalnych, czy sportowo-rekreacyjnych. Wydaje się jednak, że tworzenie zbyt dużych terytorialnie obszarów LGD tylko po to, aby uzyskać większe środki finansowe, może przeczyć jednej z podstawowych zasad podejścia LEADER, mówiącej o spójności przestrzennej, historycznej, kulturowej, geograficznej i przyrodniczej obszaru, którego dotyczy lokalna strategia rozwoju. Wydaje się jednak, że w nowym okresie programowania obecny system podziału środków uzależniony od liczby mieszkańców powinien być utrzymany, liczba jego zalet przewyższa bowiem liczbę wad. Oczywiście środki finansowe, jakimi dysponują LGD, są niewystarczające w stosunku do potrzeb, co wymaga zwiększenia kwoty 148 zł na lata 2014-2020. Jednak należy się spodziewać, że niezależnie od wysokości tej kwoty, będzie ona zawsze wskazywana jako zbyt niska w stosunku do potrzeb.



Rys. 1. Lokalne grupy działania w województwie warmińsko-mazurskim (według danych z 29 listopada 2010 r.)

Źródło: http://www.sporol.warmia.mazury.pl/images_menus_big/0/4369/LGD%20na%20www.jpg (19.03.2012).

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonują 4 LGD, obejmujące swoim zasięgiem więcej niż 10 gmin, najwięcej (14) należy do Lokalnej Grupy Działania „Brama Mazurskiej Krainy” (średnio w województwie w skład LGD wchodzi 8 gmin).

Zgodnie z przepisami wspólnotowymi (rozporządzenie Rady 1698/2005 z dnia 5 września 2005 r.), lokalna grupa działania składa się z przedstawicieli sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego (partnerstwo trójsektorowe). Zdecydowaną większość w LGD na Warmii i Mazurach stanowili reprezentanci sektora społecznego, a najczęściej jako przedstawiciele tego sektora występowali mieszkańcy danego obszaru (osoby fizyczne). Natomiast w strukturze sektora publicznego partnerami były przeważnie gminy. Z kolei sektor gospodarczy reprezentowany był głównie przez przedsiębiorstwa i spółdzielnie. Trzeba wyraźnie podkreślić, że rozwój współpracy tych trzech sektorów jest jednym z największych pozytywów wdrażanej IV osi w ramach PROW 2007-2013. Do tej pory nie było tak intensywnych spotkań i rozmów tych trzech sektorów. Oczywiście partnerstwo w tej formie powinno być kontynuowane w nowym okresie programowania na lata 2014-2020, jednakże konieczna wydaje się pewna zmiana ról poszczególnych sektorów we wdrażaniu LSR.

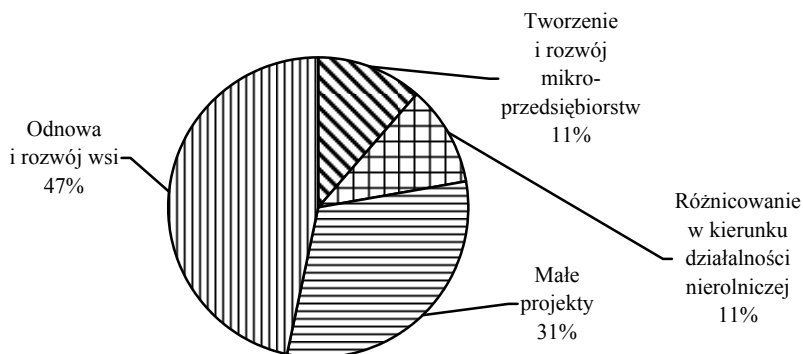
Zgodnie z krajowym ustawodawstwem LEADER to podejście wielosektorowe, przekrojowe i partnerskie, umożliwiające osiągnięcie celów osi III PROW. Zadaniem podejścia LEADER jest budowa kapitału społecznego mieszkańców oraz polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami dzięki włączeniu lokalnych partnerstw w system zarządzania danym obszarem. Zgodnie z wymogami dotyczącymi zakresu lokalnej strategii rozwoju we wszystkich 14 dokumentach znalazły się informacje odnoszące się do specyficznych uwarunkowań historycznych, przyrodniczych, kulturowych i geograficznych obszaru objętego strategią. Co istotne, podkreślenie specyfiki obszaru często nie miało odzwierciedlenia w sformułowanych celach LSR. W większości analizowanych strategii cele, sformułowane w sposób dość ogólny, były do siebie bardzo podobne. Koncentrowały się na takich elementach, jak poprawa wizerunku obszaru i poprawa jakości życia mieszkańców, efektywne wykorzystanie potencjału obszarów wiejskich, zwłaszcza w sferze turystycznej, budowa kapitału społecznego na obszarach wiejskich oraz rozwój współpracy w regionie i międzyregionalnej. Tak duże podobieństwa celów w 14 lokalnych grupach działania funkcjonujących na Warmii i Mazurach może nieco dziwić, zwłaszcza że obszar ten cechuje duża różnorodność przede wszystkim w sferze kulturowej i przyrodniczej. Co istotne, jednym z wyróżników podejścia LEADER jest innowacyjność postrzegana w wymiarze lokalnym i polegająca na: zastosowaniu pomysłów i rozwiązań znanych gdzie indziej, jednak mających nowatorski charakter na danym terenie, bądź nowatorskim wykorzystaniu lokalnych zasobów, rozwoju nowych rodzajów usług lub produkcji czy nowych sposobach angażowania lokalnej społeczności w proces rozwoju. Ilość takich projektów w analizowanych dokumentach była śladowa. Lista przedsięwzięć przewidzianych do realizacji

ograniczała się przede wszystkim do organizacji imprez kulturalnych, festiwali, konkursów wiedzy o regionie, wspierania zespołów folklorystycznych i artystycznych, otwierania muzeów, odtwarzania starych zawodów, sztuki rzemieślniczej, budowy ścieżek rowerowych i pieszych, budowy przystani (rzeki, jeziora), rewitalizacji istniejących ośrodków wypoczynkowych, rekreacyjnych, budowy i modernizacja obiektów sportowych (boiska, hale), ekoturystyki, rozwoju działalności świetlic wiejskich, organizacji spotkań integracyjnych dla mieszkańców i organizacji imprez o charakterze rozrywkowym (dożynki, turnieje miejscowości) czy promocji produktów regionalnych. Działania takie wskazywane były we wszystkich dokumentach. Brakowało w nich nowotarskiego podejścia, a przynajmniej ukierunkowania strategii na konkretną wiązkę celów, związanych np. ze wspieraniem działań przedsiębiorczych na danym obszarze i przeznaczeniem większości środków finansowych właśnie na finansowanie takich przedsięwzięć. W sporządzonych dokumentach dominowała zatem wieloaspektowość celów o dużym poziomie ogólności, bez wyraźnego ukierunkowania. Jednocześnie trudno oczekiwać osiągnięcia tak wieloaspektowych celów, zwłaszcza w kontekście niewielkich środków finansowych, jakimi dysponują LGD w obecnym okresie programowania. Takie zjawisko może bardzo niepokoić. Wymaga więc podjęcia zdecydowanych kroków w przyszłości, aby wyraźniej akcentowany był w strategii innowacyjny charakter różnych przedsięwzięć. Sporą część winy za taki stan rzeczy ponosi również strona rządowa, która w zbyt rygorystyczny sposób ustala, jakie elementy powinna zawierać lokalna strategia rozwoju. Powoduje to, że lokalne grupy działania dostosowują cele w strategiach do wymogów rozporządzeń, a nie do faktycznych potrzeb.

3. Perspektywy

W nowym okresie programowania konieczne wydaje się podjęcie działań mających na celu uelastyczenie zasad budowy lokalnych strategii, jak również zachęcenie lokalnej społeczności do bardziej innowacyjnego podejścia w jej budowie, a przynajmniej do większego jej ukierunkowania na najważniejsze zasoby danego obszaru.

Środki finansowe, jakimi dysponują LGD na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, skierowane są na cztery grupy przedsięwzięć, tj. różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, odnowa i rozwój wsi oraz małe projekty. Przyjmuje się, że udział środków finansowych na wyżej wymienione działania nie może być mniejszy niż 10% łącznej kwoty przeznaczonej na wdrażanie lokalnej strategii rozwoju. Podział tych środków w LGD w województwie warmińsko-mazurskim wyraźnie pokazuje, że preferowane są działania związane z odnową i rozwojem wsi oraz małe projekty, odpowiednio 46,74% i 30,92%. Środki finansowe przeznaczone na pozostałe dwa działania tylko nieznacznie przekraczają ustawowe 10% i w żadnym LGD nie przekraczały 20%.



Rys. 2. Struktura budżetu na realizację lokalnych strategii rozwoju w LGD w województwie warmińsko-mazurskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z biur LGD województwa warmińsko-mazurskiego.

Ponadto istnieją duże dysproporcje ról, jakie odgrywają poszczególne sektory we wdrażaniu LSR. Z jednej strony mówimy o lokalnym partnerstwie publiczno-prywatnym, które należy do najważniejszych elementów w podejściu LEADER, a z drugiej mamy, przynajmniej w województwie warmińsko-mazurskim, dość wyraźną dominację sektora publicznego we wdrażaniu LSR. Jest to zjawisko wysoce niepokojące. Dominację sektora publicznego, a zwłaszcza samorządu gminnego w LGD na Warmii i Mazurach, pokazuje status wnioskodawcy w przedsięwzięciach związanych z odnową i rozwojem wsi. W ponad 95% przypadków wnioskodawcą okazał się samorząd gminny, pozostałych kilka procent dotyczyło parafii jako wnioskodawców projektów. W przypadku małych projektów wnioski składał najczęściej samorząd gminny bądź jego jednostki (np. gminne ośrodki kultury), jednakże dominacja tego sektora nie była już tak wyraźna (niecałych 47%). Niepokoi zwłaszcza mały udział sektora gospodarczego we wdrażaniu LSR. Sektor ten jest wyraźnie zdominowany przez sektor publiczny i społeczny, co oznacza, że dysponuje on tylko niewielką częścią środków przeznaczonych na realizację strategii. Ponadto przedsiębiorcy napotykają wiele innych trudności we wdrażaniu projektów, związanych głównie z koniecznością posiadania wysokiego wkładu własnego (50% kosztów kwalifikowanych), oraz barier administracyjnych. Powoduje to, że zainteresowanie strony gospodarczej wdrażaniem LSR jest w obecnym okresie programowania wysoce niezadowolające. Świadczy o tym dobitnie liczba składanych wniosków przez ten sektor. We wszystkich LGD funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim łączna liczba dofinansowanych wniosków dotyczących tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowania w kierunku działalności nierolniczej nie przekraczała 10%.

Można się więc pokusić o stwierdzenie, że w obecnym okresie programowania duża liczba LGD jest zdominowana lub wręcz utworzona przez samorząd. W LGD uzależnionych od samorządów LSR są opracowywane tak, by były realizowane cele samorządów, a nie cele wynikające z analiz i konsultacji z mieszkańcami – pomijając już fakt, że uzależnienie LGD od samorządów powoduje, że w wielu z nich zatrudniane mogą być osoby wskazane przez wójtów i burmistrzów, nie zawsze odpowiednio merytorycznie przygotowanych.

Wydaje się, że taki stan rzeczy w nowym okresie programowania musi ulec zasadniczej zmianie. Proces tworzenia LGD powinien być oddolny, angażować wszystkie trzy sektory na tych samych prawach. Partnerstwo publiczno-prywatne musi być autentyczne i demokratyczne, a wszyscy członkowie muszą mieć jasno określone prawa i obowiązki. Partnerstwo nie może w żaden sposób być zdominowane przez jeden sektor i oznaczać, że środki finansowe, jakimi dysponuje LGD, przeznaczane są przede wszystkim na finansowanie inwestycji czy projektów realizowanych na przykład przez samorządy. Ponadto lokalna strategia rozwoju musi powstawać w wyniku demokratycznej i powszechnej dyskusji, w której biorą udział wszystkie strony. Cele muszą być jasne dla wszystkich oraz możliwe do osiągnięcia, a co za tym idzie – adekwatne do posiadanych środków finansowych. W strategii powinien zostać mocniej zaakcentowany mechanizm monitoringu i sposób dostosowywania jej do zmieniających się warunków otoczenia oraz modyfikacji różnych jej elementów.

Ze środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie LSR część przeznaczona jest na funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizację (iloczyn kwoty 29 zł i liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na dzień 31 grudnia 2006 r.) oraz wdrażanie projektów współpracy (iloczyn kwoty 3 zł i liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na dzień 31 grudnia 2006 r.). Projekty współpracy w budżecie LGD nie odgrywają znaczącej roli i trudno przypuszczać, że zasadniczo to się zmieni w nowym okresie programowania, ale kwota przeznaczona na funkcjonowanie LGD odgrywa w budżecie dość istotną rolę. Trzeba pamiętać, że podejście LEADER związane jest z wyższym poziomem kosztów i ryzyka ze względu właśnie na ten dodatkowy poziom wdrożenia oraz przekazanie kontroli nad środkami UE lokalnym grupom działania. Jednakże zakres decyzyjny, jakim dysponują obecnie LGD, nie uzasadnia tak dużego budżetu na to działanie (max. 15% łącznego budżetu LGD może być przeznaczony na koszty jego funkcjonowania, w większości LGD na Warmii i Mazurach uwzględniono maksymalny poziom finansowania na to działanie), gdyż zgodnie ze schematem składania wniosków o dofinansowanie biuro LGD odpowiada jedynie za ocenę zgodności wniosku z LSR i lokalnymi kryteriami. Następnie wniosek jest przekazywany do samorządu województwa, w którym podlega dalszej ocenie formalnej i merytorycznej. Oznacza to, po pierwsze, że czas rozpatrywania wniosków w obecnym okresie programowania jest bardzo długi. Po drugie, nie powinno być tak, że decyzja

o tym, które elementy (projekty) LSR mają być realizowane, a które nie, zapadają poza obszarem LGD, oznacza to odejście od podejścia LEADER. Ponadto sam proces wypełniania wniosku i przygotowania załączników jest na tyle skomplikowany, że może zniechęcać potencjalnych wnioskodawców. Zawyża to koszty przygotowania wniosku i powoduje, że stają się one nieracjonalne w stosunku do korzyści, jakie można osiągnąć, wdrażając projekt. Ta sytuacja może dotyczyć właśnie przedsiębiorców, których zainteresowanie wdrażaniem LSR jest obecnie bardzo małe.

4. Podsumowanie

Konkludując wstępne spostrzeżenia dotyczące funkcjonowania LGD w obecnym okresie programowania na Warmii i Mazurach, należy podkreślić, że ich wkład w rozwój obszarów wiejskich może być bardzo duży. Ewolucja w nowym okresie programowania nie powinna dotyczyć istotnych zmian systemowych, ale głównie tych o charakterze porządkowym. Cechy podejścia LEADER wydają się bowiem słuszne, a główny problem stanowi ich prawidłowe wdrożenie. Po pierwsze więc, należy zwrócić uwagę na to, aby proces realizacji LSR angażował wszystkie trzy sektory na równych prawach, zwłaszcza większa rola powinna przypadać sektorowi gospodarczemu. Obecnie w LGD na Warmii i Mazurach dominującą rolę odgrywa sektor publiczny reprezentowany przez samorząd gminny. Po drugie, należy przywrócić zasadę oddolności finansowania, oddolności wyboru metod i projektów, jakie mają służyć realizacji lokalnych strategii rozwoju i odpowiedzialności. Inaczej mówiąc, LGD powinny być w pełni odpowiedzialne za całość realizacji podejścia LEADER na swoim obszarze. Ocena wniosków i wybór projektów, które mają być realizowane przez instytucje inne niż LGD, jest bowiem sprzeczna z zasadami tego podejścia. Po trzecie, mnogość, wieloaspektowość celów oraz niewielkie środki finansowe, jakimi dysponują LGD, mogą spowodować, że realizacja podstawowych założeń lokalnej strategii rozwoju będzie bardzo trudna w nowych ramach programowych na lata 2014-2020.

Literatura

Dmitruk A., *Inicjatywa LEADER 1991-2006 a oś LEADER 2007-2013*, Warszawa 2007.

Akty prawne

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój przedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, DzU z 1989, nr 20, poz. 104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, DzU z 2007, nr 64, poz. 427 z późn. zm.

THE PERSPECTIVES OF LEADER AXIS FUNCTIONING IN THE NEW PROGRAMMING PERIOD 2014-2020

Summary: The article shows the perspectives of LEADER axis functioning in the new programming period 2014-2020. The conclusions and recommendations for the future are presented on the basis of Local Action Groups operating in Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. To sum up the preliminary insights in the present programming period, it has to be underlined that Local Action Groups has a potentially great impact on rural development. The changes in the new programming period should not regard the ones of system character, but mainly of organizing. The main feature of LEADER approach seems to be just, and the main problem is their proper implementation.

Keywords: LEADER, Local Action Group, local development strategy, Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.