

RUTA ŚPIEWAK¹

KIERUNKI ROZWOJU WSI PREZENTOWANE PRZEZ WYBRANE LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA, REALIZUJĄCE PROGRAM LEADER+ W POLSCE

Abstrakt. Za pomocą analizy treści w artykule analizowano Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW) w celu poznania wizji rozwoju oraz preferowanych kierunków zmian na obszarach wiejskich, wskazywanych przez społeczności biorące udział w pilotażowym programie LEADER+. Przedstawiono skalę i rangę problemów, które pojawiają się w analizowanych dokumentach oraz podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju strategię działania zamierzają podjąć mieszkańcy – pasywne czy aktywne. Strategia pasywna w tym kontekście może być postrzegana jako działania mieszkańców wsi podejmowane w celu walki ze swoimi słabościami (słabymi stronami), aktywna zaś jako maksymalizacja szans rozwoju (mocnych stron).

Słowa klucze: program LEADER, strategia rozwoju, pasywność i aktywność, przyszłość

WPROWADZENIE

W 2008 roku rozpoczął się przegląd dotychczasowych wydatków z budżetu Unii. W ich efekcie będzie kształtowany budżet Unii na lata 2014–2020. „Polska jako jeden z największych beneficjentów wspólnej polityki rolnej, a także polityki rozwoju obszarów wiejskich musi być doskonale przygotowana do nadchodzącej dyskusji” – mówił M. Kłodziński, rozpoczynając konferencję *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020 w listopadzie 2007 roku*. W debacie o zmianach na wsi wśród głosów naukowców, polityków i różnego rodzaju ekspertów nie może zabraknąć tych, którzy zamieszkują obszary wiejskie. „Zmiany, które są nazywane rozwojem obszarów wiejskich – nie są oczywiście możliwe bez świadomego, aktywnego, tworzącego lub współtworzącego udziału mieszkańców wsi” [Ardanowski 2005]. Rolą

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: ruta-spiewak@gmail.com).

naukowców staje się nie tylko formułowanie polityki, ale też, a może przede wszystkim, analiza kierunków zmian i potrzeb wyrażanych przez mieszkańców obszarów wiejskich.

Współczesny naukowiec ma do dyspozycji szeroki wachlarz metod badawczych, które umożliwiają mu poznanie opinii i postaw poszczególnych grup społecznych wobec określonych problemów. W niniejszym artykule zastosowano analizę treści, by na podstawie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW) poznać wizję rozwoju oraz preferowane kierunki zmian na obszarach wiejskich, wskazywane przez społeczności biorące udział w pilotażowym programie LEADER+. Ze względu na specyfikę programu i jego nowatorski charakter można uznać, że gminy, które biorą w nim udział, są swego rodzaju liderami (niekoniecznie pod względem gospodarczym) rozwoju wiejskiego lub do takiego miana pretendują. Przedstawione więc w artykule kierunki zmian i propozycje działań, które mają zostać podjęte, nie będą reprezentatywne dla całej polskiej wsi². Co więcej, analizowane w tej pracy ZSROW dotyczą, przynajmniej w założeniu, tylko wybranych aspektów rozwoju obszarów wiejskich, czyli tych, do których odwołuje się program LEADER. Przedstawiony opis badań zakładanych na najbliższe lata kierunków zmian i planowanych w związku z tym działań należy traktować jako analizę wybranego aspektu wiejskiej rzeczywistości. Można uznać, że ukazane wyobrażenia przyszłości wsi są ważnym głosem jej mieszkańców, dotyczącym postrzegania własnych problemów oraz proponowanych lub pożądaných zmian.

Aby móc aplikować o pieniądze w II schemacie PP LEADER+, lokalne grupy działania (LGD) zobowiązane były do wypełnienia wniosku oraz dostarczenia dużej liczby dokumentów poświadczających m.in. kompetencje działaczy, gotowość gmin do udziału w programie, zaświadczeń od urzędu skarbowego. Przede wszystkim jednak musiały przygotować ZSROW. Opracowuje się je dla obszaru, na którym będzie funkcjonować dana LGD. „Strategia w programie LEADER nie dotyczy wszystkich spraw i problemów występujących na danym terenie” – czytamy w poradniku do pisania ZSROW [Kamiński i Kwaterra 2005]. Rolą lokalnego partnerstwa nie jest zastępowanie istniejących instytucji, ale wspieranie pewnych wybranych aspektów rozwoju. Tak więc dokument ten nie będzie (lub nie powinien) dotyczyć wszelkich kwestii związanych ze zmianami w danych społecznościach. Zintegrowany charakter strategii oznacza specyficzne podejście do rozwiązywania problemów poprzez działania w sferze społecznej, gospodarczej i ochrony środowiska. Strategie te, zgodnie z założeniami pilotażowego programu, były przygotowywane na maksimum 30 miesięcy. Zarówno pewne elementy, jak i wizje były jednak pisane z myślą o dłuższej perspektywie czasowej. Sam proces pisania strategii, jeżeli przeprowadzony był prawidłowo, to był właściwie najważniejszy. Wszyscy mieszkańcy powinni włączać się do dyskusji nad mocnymi i słabymi stronami swojej społeczności oraz nad zmianami, jakie muszą w niej zajść, by dany obszar stwarzał lepsze warunki

² W PP LEADER+ w Polsce zaangażowane było mniej więcej 750 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

ki do życia. Taka dyskusja ma w sobie wiele funkcji zarówno integrujących, jak i motywujących.

Kamiński i Kwatera [2005] przytaczają powiedzenie: „Plan jest niczym, planowanie jest wszystkim”, które dobrze ilustruje znaczenie samego procesu tworzenia strategii. Wiele dokumentów dla LGD było przygotowywanych przez firmy zewnętrzne, co samo w sobie nie jest rzeczą złą pod warunkiem, że firmy te przy tworzeniu strategii pełniły tylko rolę organizacyjno-koordynującą. Ich zadaniem jest moderowanie debaty mieszkańców i zbieranie ich uwag. A. Futymski z FAOW³, oceniając je, stwierdził, że wiele z nich jest „...wspólnym, zbiorowym dziełem społeczności lokalnej i jej liderów skupionych w LGD” [Futymski 2007]. Część strategii wyraźnie jednak powstała bez udziału mieszkańców, o czym świadczy m.in. język dokumentu i powtarzalność pewnych zwrotów w kilku z nich. Rodzi się więc pytanie, czy mieszkańcy będą się utożsamiać z zapisami takich dokumentów.

Ministerstwo Rolnictwa oraz instytucja wdrażająca PP Leader+ w latach 2004–2007 (FAPA⁴) przygotowały *Instrukcję sporządzania strategii*. Zawiera ona spis zagadnień, które muszą się znaleźć w tym dokumencie⁵. Są nimi:

1. Charakterystyka LGD jako jednostki odpowiedzialnej za realizację strategii, z uwzględnieniem doświadczeń instytucji i osób biorących udział w programie.

2. Diagnoza obszaru objętego ZSROW, w tym charakterystyka obszaru, uwarunkowania przyrodnicze, kulturowe, historyczne, potencjał demograficzny i społeczny, infrastruktura techniczna itd.

3. Aktualnie wdrażane inicjatywy/projekty na obszarze ZSROW.

4. Analiza SWOT.

5. Zintegrowana Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym wybór tematów wiodących, cele strategiczne, sposób finansowania.

6. Wpływ realizacji ZSROW na rozwój regionu.

7. Powiązanie ZSROW ze strategią NPR.

8. Promocja i informowanie o projekcie.

Celem artykułu jest przedstawienie skali i rangi problemów, które postrzegają społeczności realizujące program LEADER, oraz próba pokazania, jakiego rodzaju strategii działania podejmują jej mieszkańcy – pasywne czy aktywne. Strategia pasywna w tym kontekście może być postrzegana jako działania mieszkańców wsi podejmowane w celu walki ze swoimi słabościami (słabymi stronami), aktywna zaś jako maksymalizacja szans rozwoju (mocnych stron). Zaprezentowane też zostaną wybrane wizje rozwoju oraz sposób, w jaki wizja i analiza SWOT przekładają się na podejmowane działania poprzez analizę tematów wiodących i celów strategicznych.

³ Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich [Budzych-Szukała 2008].

⁴ FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, instytucja wdrażająca program pilotażowy Leader+

⁵ Pełny poradnik, jak przygotować taki dokument, by był on rzeczywistym wyrazem potrzeb społeczności, przygotowali R. Kamiński i K. Kwatera w 2005 roku na zlecenie Fundacji „Fundusz Współpracy” [Kamiński i Kwatera 2005].

Aby odtworzyć obraz zmian, jakie projektują wdrożyć społeczności zaangażowane w PP LEADER+, sięgnięto po metody ilościowe i jakościowe wykorzystywane w analizie treści, której celem jest „...obiektywny, systematyczny i ilościowy opis jawnej treści informacji” [Podemski 1989]. Opracowaniu poddano 70 losowo wybranych ZSRW (ze 150, które zostały zakwalifikowane do II schematu). Do analizy wybrano tylko pewne fragmenty ZSRW: analizę SWOT, wizję rozwoju, tematy wiodące i cele strategiczne.

ANALIZA SWOT, CZYLI MOCNE I SŁABE STRONY POLSKIEJ WSI

Analizę SWOT wybrano nieprzypadkowo. Jak piszą Kamiński i Kwaterna [2005]: „...metoda SWOT służy ocenie własnej sytuacji strategicznej w dążeniu do osiągnięcia wizji”.

Aby ukazać szczegółowo, jakie są obszary (problemy), stanowiące przedmiot troski albo uznawane za zalety, sięgnięto do analizy treści zarówno ilościowej (poprzez policzenie poszczególnych cech i ich zakodowanie w celu ukazania pewnej sytuacji), jak i jakościowej (pokazanie, jakie są najczęściej wymieniane cechy) oraz do analizy języka, by sprawdzić, czy są to sformułowania dość konkretne, szczegółowe czy ogólniki. Analizując SWOT-y, trzeba pamiętać, że opracowywano je pod kątem założeń programu LEADRER+ w celu ocenienia szans i zagrożeń procesu rozwoju. Wnioski z dobrze przygotowanej analizy SWOT (tabela 1), traktowanej jako metoda uspołecznionej diagnozy, można sprowadzić do czterech zaleceń: unikać zagrożeń, wykorzystywać szanse, wzmacniać słabe strony, opierać się na mocnych stronach [Kamiński i Kwaterna 2005].

TABELA 1. Przykład arkusza SWOT

Wyszczególnienie	Cechy korzystne	Cechy niekorzystne
Nasze cechy (mamy na to wpływ), tacy jesteście w relacji do innych	Silne strony (S)	Słabe Strony (W)
Otoczenie zewnętrzne (na to wpływu nie mamy), sytuacja zewnętrzna, to może nas spotkać	Okazje, szanse (O)	Zagrożenia (T)

Źródło: Kamiński i Kwaterna [2005].

W celu zagregowania informacji i opisanie najczęściej wskazywanych typów mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń stworzono rozbudowany klucz kodowy. Ponieważ w badanych analizach wskazywane cechy miały bardzo różny charakter pod względem ogólności czy konkretności sformułowania i odnosiły się do bardzo szerokiej gamy problemów, więc siłą rzeczy zakodowanie ich spowodowało pewne uproszczenia.

W wielu bardziej szczegółowych SWOT-ach wprowadzano podział na kategorie. Wielokrotnie zdarzało się, że podobne cechy były zaszeregowane do zupełnie innych kategorii, na przykład bliskość granicy była dla jednych silną stroną, dla innych zaś cecha ta była traktowana jako szansa. Taki różny sposób postrzegania pewnych walorów stanowi ważną kwestię, gdyż od dobrego przygotowania analizy zależą efekty dalszych prac planistycznych. Nasuwa się tu pyta-

nie, czy z bardzo ogólnej analizy SWOT można wypracować konkretne cele strategiczne i wybrać dalsze kierunki działania. Z pobieżnych analiz wynika, że nie istnieją korelacje między szczegółowością analizy SWOT (mierzonej liczbą wskazanych cech) a liczbą wybranych tematów priorytetowych. Wśród LGD, które wybrały aż cztery tematy priorytetowe, istnieją zarówno te, które opracowały bardzo szczegółowo listę mocnych i słabych stron, jak i te, które zrobiły to bardzo pobieżnie.

Dokonując ogólnej charakterystyki analizy SWOT, można stwierdzić, że średnia liczba ukazanych mocnych i słabych stron praktycznie się nie różni i wynosi odpowiednio 19,2 i 19,3. Szans i zagrożeń wymieniano mniej, odpowiednio 13,8 i 10,7.

Wśród najważniejszych silnych stron jako pierwsze wskazywano walory krajoznawczo-przyrodnicze, rozumiane jako „czyste środowisko” (123)⁶ lub bardziej szczegółowo „występowanie źródeł wód mineralnych i geotermalnych” (43). Drugą cechą jest korzystne położenie geograficzne (jeżeli chodzi o bliskość pewnych ważnych ośrodków czy innych instytucji szeroko pojętych), na przykład „korzystne położenie na szlaku Wschód – Zachód i stosunkowo niewielka odległość od Warszawy” (118), „bliskość przejść granicznych” (43). Trzecią najczęściej wskazywaną mocną stroną były sprzyjające warunki do produkcji i przetwórstwa rolnego, na przykład „dobry stan przestrzeni rolniczej” (81), „dobra struktura gospodarstw rolnych” (163). W wielu silną stroną były: dziedzictwo kulturowe, tradycje lokalne i mała przedsiębiorczość. Znalazły się tu zarówno informacje o tym, że na danym terenie są żywe tradycje lokalne, na przykład „tradycje, umiejętności rzemieślnicze i rękodzielnicze” (134), jak i to, że istnieją dobre warunki do rozwoju drobnej przedsiębiorczości, na przykład „niskie koszty pracy” (28).

Wśród innych silnych stron pojawiły się różne cechy lokalnej społeczności: „kapitał intelektualny” (146), fakt, że pewne grupy społeczne są aktywne czy też zainteresowane rozwojem danej społeczności – „chęć pozostania w środowiskach lokalnych deklarowana przez młodych mieszkańców” (148). Do innych dosyć ważnych cech zaliczyć można istnienie na danym obszarze infrastruktury technicznej (najczęściej zwracano uwagę na drogi) – „prawie pełna telefonizacja obszaru” (148), czy Internet. Ze względu na to, że rozwój turystyki jest ważnym elementem w wielu strategiach, oddzielnie potraktowano istnienie infrastruktury turystycznej jako silnej strony. Często pojawia się informacja, że na obszarze istnienia danej LGD są spełnione warunki dla rozwoju turystyki rowerowej, konnej, pieszej i narciarskiej – „ścieżki rowerowe, trasy konne, szlaki piesze i narciarskie stoki, ścieżki dydaktyczne” (43). Rzadziej, niż można by się spodziewać po charakterze takiego programu, wśród mocnych stron pojawia się „istnienie sprawnych organizacji pozarządowych” (61, 148).

Istnieje wreszcie grupa silnych stron, pojawiająca się mniej regularnie: „istnienie planów zagospodarowania przestrzennego” (123, 37) lub też inne działania związane z planowaniem. Wybrane społeczności zwracają uwagę na fakt, że

⁶ W nawiasie podano numer strategii, z której pochodzi cytat.

na ich obszarze istnieje „rozwinęte szkolnictwo i instytucje kultury” (26, 17, 43, 75). Kilka razy zwracano uwagę na „silny, sprawny i stabilny samorząd” (188) lub gotowość gmin do współpracy na różnych poziomach, na przykład „wspólne programy gospodarki odpadami” (123). Do najrzadszej pojawiających się mocnych stron należą: umiejętność wykorzystania unijnych programów i istnienie ośrodków doradczych, grup producenckich i różnych form wsparcia dla przedsiębiorczości lub rolników.

Na podstawie analizy słabych stron można wysnuć wniosek, że największą bolączką polskiej wsi jest słaba infrastruktura techniczno-drogowo oraz turystyczna: „brak ułatwień dla turystów” (43), jak również „brak promocji danych obszarów” (115). Do często wymienianych słabych stron zalicza się też „bierność mieszkańców” (86) i „słabość lokalnych organizacji” (123). Kilka razy wskazano także na pasywność konkretnych grup społecznych – „brak form zorganizowania rolników indywidualnych” (81). Stosunkowo często pojawiają się: „słabość funkcjonowania lokalnej gospodarki czy sektora usług” (81) oraz brak wsparcia w jego rozwoju czy to w postaci kapitału, czy rynków zbytu. Wśród rzadziej pojawiających się słabych stron można wymienić pewne cechy danej społeczności, jak „niższe wykształcenie” czy „bieda” (często traktowane łącznie) (118) lub też „brak wiedzy na temat zagrożeń ekologicznych” (163). Tylko kilka razy wspomniano o „małej atrakcyjności krajobrazu” (123). Dosyć rzadko zwracano uwagę na niekorzystną infrastrukturę agrarną i słabość samorządu. Natomiast zwracano uwagę na trudną sytuację młodych ludzi, czy to pod kątem „skąpej oferty zajęć dla dzieci i młodzieży” (86), czy też braku miejsc pracy dla nich, co owocuje „ucieczką młodych aktywnych ludzi” (134). Ten problem wiąże się z często wymienianymi zagrożeniami – „starzeniem się mieszkańców” (188) i „migracjami zarobkowymi” (148).

Zdecydowanie najczęściej wśród szans wymieniano te związane z rosnącym zainteresowaniem turystyką i budowaniem lepszych warunków do jej rozwoju, zwykle przedstawiane jako „wzrastające zapotrzebowanie na usługi turystyczne” (28). Niejednokrotnie też zwracano uwagę na „szeroką promocję regionu” (163) lub istnienie „dobrej sieci informacji turystycznej” (163). Na drugim miejscu wśród szans znalazł się fakt, że Polska jest w Unii Europejskiej, co głównie wiąże się z „możliwością pozyskiwania środków finansowanych z UE” (86). Istotną cechą traktowaną jako szansa były planowane usprawnienia komunikacji, dróg lub już istniejąca „dostępność komunikacyjna” (164), następnie różne możliwości wsparcia oddolnych inicjatyw – „wzrasta aktywność mieszkańców” (134). Wielokrotnie zwracano też uwagę na wzrost zainteresowania ekologią.

Analizując ZSRÓW-y można dojść do wniosku, że największym zagrożeniem dla polskiej wsi, jest „nieoptymalność produkcji rolnej” (118) i zła struktura agrarna, co wiąże się z „brakiem zbytu na produkcję rolną” (188) lub „wzrastającą niechęcią młodzieży do pracy w rolnictwie” (97). Zdaniem wielu autorów strategii wynika to ze „złej polityki państwa” (97) lub „polityki unijnej” (28). Na drugim miejscu wśród zagrożeń wymieniano różnego rodzaju problemy związane z niekorzystną sytuacją demograficzną na wsi, szczególnie z niżem demograficznym i migracjami: „dalsze wyludnianie i wzrost średniej wieku wywołany

odpływem młodzieży” (28), „zmniejszanie się liczby uczniów w szkołach i zamykanie szkół” (86). Na trzecim miejscu znalazły się kwestie związane z zagrożeniami środowiskowymi, co wynika m.in. z „niskiej świadomości ekologicznej” (98), „braku zagospodarowania surowców wtórnych” (115), czego efektem są m.in. „ginące zasoby ryb w jeziorach (163). Do kolejnych zagrożeń trzeba zaliczyć różnego rodzaju problemy społeczne, jak: „ubożenie społeczeństwa” (28), „wzrastająca ilość bezrobotnych bez prawa do zasiłku kierowanych do pomocy społecznej” (81) lub patologie społeczne, jak „narkomania i alkoholizm” (115). Do rzadziej pojawiających się zagrożeń można zaliczyć: „dezintegrację społeczną” (146) lub „brak współpracy i współdziałania” (81) „biurokratyzację” (176) i „brak kapitału inwestycyjnego” (134).

Jeżeli potraktować te analizy całościowo, to wizja problemów i mocnych stron widzianych przez mieszkańców gmin zaangażowanych w program LEADER jest dosyć spójna. Z jednej strony mamy więc wartości krajobrazowe, korzystne położenie geograficzne na mapie, istniejące dziedzictwo kulturowe oraz dobre warunki do prowadzenia działalności rolniczej. Szansą do ich wykorzystania staje się rosnące zainteresowanie turystyką i dostępne fundusze Unijne. Z drugiej strony polska wieś charakteryzuje się złą infrastrukturą (głównie drogową), brakiem otwarcia na turystów oraz biernością mieszkańców. Szansą są tu często wskazywane planowane usprawnienia komunikacyjne. Zagrożenie natomiast stanowi nieodpowiednia polityka państwa, utrudniająca m.in. prowadzenie działalności rolniczej. Poważnym problemem jest też trudna sytuacja demograficzna i zagrożenia środowiskowe.

Przy tego typu programie, którego jednym z ważniejszych celów jest rozwój kapitału organizacyjnego, ludzkiego i społecznego, zastanawiający jest fakt, że stosunkowo rzadko wskazuje się na kwestie związane z szeroko pojętym społeczeństwem obywatelskim. Przyczyny sporadycznego pojawiania się tej tematyki mogą być różne. Jedną z nich zapewne jest dominacja w wielu LGD przedstawicieli samorządu, którzy często nie widzą potrzeby rozwijania trzeciego sektora, stanowiącego dla nich zagrożenie. Jednak zagadnienia związane z problematyką zarówno rozwoju trzeciego sektora, jak i podnoszenia kwalifikacji mieszkańców powinny pojawiać się częściej w analizie SWOT.

POŻĄDANY STAN DOCELOWY: WIZJA ROZWOJU WSI

Wizja to określenie pożądanego stanu docelowego dla instytucji lub terytorium w perspektywie kilku lub kilkunastu lat. Zawiera też uwarunkowania, które służą do wyboru i formułowania realnych priorytetów strategicznych. Wizja powinna odwoływać się do przyszłości, być jasno sformułowana i wyrażona w formie pozytywnej. Odpowiada na pytania: jak powinna wyglądać rzeczywistość za kilka lat oraz jak powinna funkcjonować nasza społeczność lokalna. Wizja to najwyższy szczebel planowania – cel dalekosiężny [Kamiński i Kwaterna 2005]. Wizja to wyobrażona przyszłość.

Zgodnie z tym co piszą Mayntz i inni [1985], aby dokonać analizy treści należy „...określić jednostki tekstowe, które będą przedmiotem postępowania

nia analitycznego, oraz opracować kategorie analityczne jako podstawy klasyfikacji treści”.

Wizje poszczególnych LGD rozpatrywano w pięciu kategoriach: funkcji gospodarczej obszaru, stosunku do środowiska, wyglądu obszaru, relacji społecznych i warunków, które muszą być spełnione, by doszło do urzeczywistnienia wizji. Za pomocą tych kategorii dokonano analizy wyobrażeń poszczególnych LGD, dotyczących tego, jak będzie wyglądała ich społeczność w dłuższej perspektywie czasowej oraz jakie warunki muszą być spełnione, by te wyobrażenia mogły zostać urzeczywistnione. Poszczególne wizje traktowane są tutaj jako elementy, które składają się na jeden obraz rozwoju wsi wraz z czynnikami warunkującymi spełnienie tej wizji. Wizje te były przygotowane na potrzeby programu LEADER przez bardziej dynamiczne i gotowe na zmiany społeczności (przynajmniej w założeniu) i dotyczą tylko wybranych aspektów rozwoju. Nie należy zebranych tu wizji uogólniać na wszystkie wsie w Polsce. Jest to tylko pewien wybrany, zapewne dosyć istotny głos w debacie o przyszłości polskiej wsi.

Jeżeli chodzi o charakterystykę wizji z punktu widzenia technicznego, to można podzielić je na szczegółowe, a nawet bardzo szczegółowe oraz bardziej lakoniczne. Zgodnie z zaleceniami podręcznika do pisania strategii „...wizja powinna mieć formę jasnego sformułowania (maksymalnie dwa zdania)” [Kamiński i Kwaterna 2005]. Wizje szczegółowe zawierają dokładny opis tego, jak będzie w przyszłości, jak również opis warunków tej zmiany. Część wizji, zwłaszcza tych szczegółowych, jest z pewnością pisana przez firmy konsultingowe, co samo w sobie nie byłoby takie złe, gdyby nie fakt, że są pisane językiem technicznym, a nawet można powiedzieć sztucznym, na przykład: „Powstanie multiklastra w oparciu o kombinację przewag konkurencyjnych w dziedzinach” (61). Dokumenty, które w swoim zamierzeniu mają być efektem prac całej społeczności i mają jej służyć, pisane tak formalnym i niejasnym językiem prawdopodobnie zostały stworzone poza daną społecznością i nie są efektem jej przemysłów, w związku z czym nie mogą zostać dobrze wykorzystane.

Autorzy wizji wyobrażają sobie przede wszystkim, że ich gminy będą pełniły funkcje turystyczne. Nazywane jest to w różny sposób: „turystyka aktywna i ambitna” (28, 130, 57) lub „baza sportowo-turystyczna” (98), „ekoturystyka” (97), „aktywne formy wypoczynku” (14). Padają też pojęcia określające bardziej precyzyjnie, jakiego rodzaju będzie to turystyka: „sanatoryjna” (132), „agroturystyka” (97, 16), „miejsce rozwoju sportów zimowych i letnich” (123), działają „ośrodki hipnoterapii i medycyny naturalnej” (97). Drugą często pojawiającą się możliwością rozwoju (niekiedy powiązaną z poprzednią) jest „rozwój produktów lokalnych” (45, 16) nazywany niekiedy „słynnymi markami produktów gastronomicznych” (67) lub „dobrze wypromowanymi zakładami rzemiosła artystycznego” (97). Wiele społeczności ma zamiar rozwijać „rolnictwo ekologiczne” (70, 14, 127, 57). W licznych ZSRÓW-ach pojawia się „rozwój przedsiębiorczości” (36, 107, 98, 134), „rozwój małej przedsiębiorczości” (123, 97) lub „miejsce dla ludzi przedsię-

biorczych” (88) jako uzupełnienie innych kierunków wyobrażanej przyszłości. Mimo że, jak wydawać by się mogło, LEADER poszukuje alternatywnych kierunków dla rozwoju rolnictwa towarowego, wśród wizji rozwoju pojawiły się „plany rozwoju dużych i dobrze prosperujących gospodarstw” lub „odchodzące od tradycyjnie pojmowanego rolnictwa w kierunku specjalizacji pożądanых przez rynek” (67).

Wizje były analizowane również pod kątem stosunku do środowiska. Często podkreśla się w nich, że „w przyszłości środowisko naturalne musi być czyste, a społeczność lokalna będzie żyć z zgodzie z naturą” (137, 28, 123). Rozwój wielu LGD będzie zależny od dbania o „walory środowiskowe” (67, 137, 5, 127). Komentarze o wyglądzie obszaru pojawiają się stosunkowo rzadko i najczęściej sprowadzają się do informacji o tym, że w założeniach poszczególne „miejscowości będą estetyczne” (107) i „wygodne do życia” (97). Natomiast bardzo ważnym elementem wizji jest charakterystyka relacji społecznych. Często podkreśla się znaczenie aktywności i współpracy między mieszkańcami, niektórymi grupami społecznymi (np. przedsiębiorcami), organizacjami pozarządowymi i samorządem (130, 127).

W wielu wizjach można znaleźć konkretne warunki, które muszą być spełnione, aby planowana zmiana mogła zajść. Najważniejsze jest stworzenie lepszej infrastruktury technicznej, w tym „nowych technologii” (123, 188, 130, 70). Na drugim miejscu pojawia się rozwój infrastruktury społecznej, takiej jak: „szkoły” (70, 123, 97), „służba zdrowia” (97, 127), „instytucje kultury” (107) a także różne „miejsca rozrywki” (70, 34).

Z wielu opisów wynika, że rozwój będzie szedł wielotorowo. Podobne jak w przypadku wyboru tematów wiodących nasuwa się tu pytanie, czy wskazując się tak wiele kierunków rozwoju, nie ma się przypadkiem pomysłu na jedną spójną wizję rozwoju swojej społeczności? Kłodzinski [2002] pisze, że: „...należy skoncentrować się na realizacji celów najważniejszych, tych, które tworzą nowe możliwości rozwojowe”. Wybór zbyt szerokiego spektrum możliwości rozwojowych może z góry skazywać taką strategię na porażkę.

PASYWNE I AKTYWNE STRATEGIE ROZWOJU

Ostatnim, acz najistotniejszym elementem analizy strategii było odniesienie analizy SWOT do celów strategicznych, a więc poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób analiza słabych i mocnych stron przekłada się na proponowane konkretne działania. W tym celu trzy wybrane strategie rozrysowano za pomocą programu MindManager⁷, a następnie do każdego tematu wiodącego i celu strategicznego przyporządkowano poszczególne ele-

⁷ MindManager jest aplikacją, która umożliwia przedstawianie pomysłów i informacji w formie mapy umysłu, począwszy od tematu głównego, po tematy poboczne ułożone liniowo lub pogrupowane. Mapa umysłu jest skutecznym narzędziem do zapisywania myśli, pomysłów oraz uprządkowywania informacji w atrakcyjnej i czytelnej formie graficznej.

menty z analizy SWOT (kluczowe były silne i słabe strony). Na tej podstawie oceniano, czy dane LGD przyjęło strategię bardziej pasywną, czy aktywną, a więc czy wybrane społeczności odwołują się do swoich słabości, czy też do silnych stron.

W przypadku strategii 35 (tabela 2)⁸, ocenionej nisko, można uznać, że skłania się ona ku pasywnej, a więc podejmowane działania mieszkańców tej społeczności mają na celu przede wszystkim walkę ze swoimi słabościami. Ta LGD uznała, że należy przede wszystkim niwelować swoje słabości, a więc podnosić jakość życia oraz budować i polepszać niewystarczającą infrastrukturę turystyczną i to na jej bazie opierać rozwój społeczności.

TABELA 2. Analiza strategii 35 (ocena 5,1) pod kątem wybieranej strategii rozwojowej

Silne strony	Słabe strony	Temat wiodący i cele strategiczne
Liczne zabytki, tradycje ludowe i kultywowanie folkloru, bogata historia regionu, dobra dostępność komunikacyjna, dobra sieć drogowa	Mało rozwinięta infrastruktura turystyczna, niedostateczny system informacji turystycznej, brak obiektów z kuchnią regionalną, niewystarczająca baza noclegowa, duża ilość słabo zagospodarowanych lub zdewastowanych o potencjalnej wartości turystycznej, niedostateczna ilość kadry do obsługi ruchu turystycznego	Rozwój turystyki kulturowo-poznawczej i sportowo rekreacyjnej z wykorzystaniem zasobów naturalnych i kulturowych (rozwój nowych atrakcji turystycznych; rozwój sfery sportu oraz zwiększenie popytu na usługi turystyczne)
Dobra dostępność komunikacyjna, dobra sieć drogowa, mały udział przemysłu szczególnie uciążliwego dla środowiska	Niewystarczająca infrastruktura ochrony środowiska, ograniczony dostęp do Internetu, zły stan nawierzchni, brak zbiorników rekreacyjnych i retencyjnych	Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich poprzez zrównoważony rozwój obszaru LGD (ekologiczne uporządkowanie obszaru LGD, podniesienie dostępności komunikacyjnej)

Źródło: Na podstawie ZSRÓW złożonych do FAPA.

Strategię 176 (tabela 3) można traktować jako mieszaną. Wybór części tematów wiodących wynika z możliwości rozwoju silnych stron (np. korzystanie z walorów środowiska naturalnego). Jednak część tematów wiodących odwołuje się do niwelowania słabych stron (walka z problemem bezrobocia czy poprawa nieodpowiedniej infrastruktury technicznej).

Strategię 5 (tabela 4), ocenioną najwyżej, można postrzegać jako aktywną. Jest ona z pewnością bardziej szczegółowa niż dwie poprzednie, ale też wybór poszczególnych tematów wiodących częściej wynika z silnych stron niż ze słabych. Stawia się w niej na dalszy rozwój kapitału społecznego i ludzkiego, dalszą poprawę jakości życia i zapewnienie mieszkańcom źródeł dochodów zarówno w rolnictwie, jak i poza nim.

⁸ W kolejnych tabelach występują oryginalne zapisy z poszczególnych strategii.

TABELA 3. Analiza strategii 176 (ocena 6,7) pod kątem obieranej strategii rozwoju

Silne strony	Słabe strony	Temat wiodący i cele strategiczne
Zasoby ludzkie – wszechstronne umiejętności oraz zaradność i aktywność społeczna, chęć współdziałania czterech gmin	Bezrobocie, słaba jakość dróg, niewystarczająca infrastruktura, niższe wykształcenie	Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich (zwiększenie ilości miejsc pracy; rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój współpracy międzyregionalnej, społeczeństwo informacyjne)
Walory środowiska naturalnego, zabytki, potencjał do produkcji rolniczej		Jak najlepsze wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych (rozwój turystyki, wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych i rozwój przetwórstwa, zachowanie walorów naturalnych i różnorodności kulturowych)

Źródło: Na podstawie ZSRW złożonych do FAPA

TABELA 4. Analiza strategii 5 (ocena 7) pod kątem obieranej strategii rozwoju

Silne strony	Słabe strony	Temat wiodący i cele strategiczne
Duża liczba zrealizowanych projektów infrastrukturalnych, oferta edukacyjna, wysoki poziom gazyfikacji, sieć telefoniczna i wodociągowa, lokalne radio	Duża liczba osób potrzebujących pomocy społecznej, zły stan infrastruktury drogowej, zły stan sanitarny wód, brak powszechnej sieci teleinformatycznej, obawa przed nowymi technologiami, mała liczba nowo powstających miejsc pracy	Postęp cywilizacyjny i poprawa standardu życia mieszkańców
Prężne organizacje i stowarzyszenia, różnorodna działalność kulturowa, folklor, żywa tradycja regionalna, kapitał ludzki,	—	Wzmocnienie zasobów ludzkich i budowa zintegrowanej społeczności obywatelskiej
Sieć telefoniczna i wodociągowa, przychylność władz lokalnych, siła robocza	Zły stan infrastruktury drogowej, brak konsolidacji wśród producentów, małe gospodarstwa rolne, rozdrobnione niskotowarowe rolnictwo, mała liczba nowo powstających miejsc pracy poza rolnictwem	Poprawa warunków do gospodarowania i tworzenia nowych miejsc pracy
Warunki do rozwoju agroturystyki, duża lesistość, istnienie gospodarstw agroturystycznych, kilka potencjalnych, lokalnych produktów, duża ilość zabytków, bogactwa naturalne	Słaba promocja regionu, siła kapitałowa wśród ludności, brak spektakularnych atrakcji turystycznych, brak infrastruktury turystycznej o podwyższonym standardzie, niewystarczająca promocja walorów turystycznych	Waloryzacja zasobów mikroregionu w celu pobudzenia turystyki
Różnorodna działalność kulturowa, folklor, żywa tradycja regionalna, nowoczesna pływalnia	—	Tworzenie oferty zagospodarowania wolnego czasu

Źródło: Na podstawie ZSRW złożonych do FAPA.

Szczegółowym analizom poddano tylko trzy strategie, które różniły się ocenami, jakie przyznała im Grupa Robocza⁹. Nie jest więc uprawnione, by mówić, że dokumenty te są reprezentatywne dla wszystkich opracowanych w ramach PP LEADER+. W wybranych tutaj dokumentach zarysowują się nieco odmienne filozofie działania. W strategii 35 dominują działania pasywne, a więc kluczem do sukcesu ma być przede wszystkim walka z ułomnościami swojej społeczności. Strategię 5 można postrzegać jako aktywną – ta lokalna grupa działania uważa, że rozwój będzie opierał się na wzmacnianiu tego, co postrzegają jako swoje atuty. Wreszcie strategia 176 jest mieszana, choć bardziej skłania się ku pasywnej, jej autorzy wybierają raczej działania oparte na zasadzie walki z własnymi słabościami, a w mniejszym stopniu na maksymalizacji swoich szans.

„Planowanie strategiczne powinno być zorientowane na zasoby, czyli na poszukiwanie walorów gminy, które mogłyby stać się podstawą jej rozwoju” [Idziak 2002]. Dwie społeczności z trzech nie postępują zgodnie z zaleceniami eksperta. Skupiają się raczej na ograniczaniu wpływu słabych stron na rozwój. Rodzi się w związku z tym pytanie o przyczynę takiej decyzji. Interpretacji może być kilka. Czy wynika to z mentalności mieszkańców wsi, o której często mówi się w kategoriach bierności i roszczeniowości i wiąże się to z trudnościami w dostrzeganiu swoich atutów? Czy też spowodowane jest to faktem, że wiele społeczności wiejskich cierpi na tak duży niedosyt różnego rodzaju zasobów (zarówno materialnych, jak i społecznych), że zanim nie zostanie osiągnięty pewien ich wystarczający poziom, nie uda się wyrwać z zakłętego myślenia w kategoriach problemowych? Może być również tak, że owe braki czy problemy na tyle te społeczności przytłaczają, że nie potrafią dostrzegać swoich silnych stron. Jeżeli przyjmuje się taki sposób interpretacji, to można postrzegać wybór strategii, tu nazywanych pasywnymi, nie w kategoriach negatywnych, ale jako pewien znak, że gminy aplikujące do LEADER-a są gminami stosunkowo niezamożnymi, charakteryzującymi się znacznymi brakami w infrastrukturze, zwłaszcza technicznej. Również wśród najlepszych praktyk LEADERA+ z całej Europy [Wybór najlepszych... 2007] można znaleźć przykłady społeczności, które swój sukces opierają na walce ze słabościami.

PODSUMOWANIE

Celem tego artykułu była analiza postrzegania sytuacji polskiej wsi przez społeczności, które wdrażają nowatorski i dosyć trudny w implementacji program, jakim jest LEADER+. Scharakteryzowano wizje rozwoju i deklaracje działań wskazywane przez lokalne grupy działania. Następnym krokiem powinno być porównanie tego, co udało się dokonać w ramach tego programu, z tym, co planowano. Wiele zamierzeń z pewnością miało charakter życzeniowy i wychodziło poza ramy programu, jego założenia, czas trwania oraz budżet. Odniesienie

⁹ W 2006 roku komitet sterujący Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” powołał Grupę Roboczą, dokonującą oceny projektów w ramach Schematu II działania 2.7 „Pilotażowy program LEADER+”. W jej skład weszło 10 osób.

zamierzeń do efektów programu może mieć duże znaczenie w czasie obecnego okresu programowania i może ułatwić dostosowanie tego programu do realnych potrzeb mieszkańców wsi.

Wiosną 2009 roku rozpoczęto wdrażanie osi 4. LEADER-a w ramach programu PROW 2007–2013. W czerwcu – lipcu 2009 roku LGD podpisały umowy na działanie z urzędami marszałkowskimi. W sumie w 12 województwach podpisano 274 umowy, co daje przeciętną około 23 umów na województwo. W całej Polsce, po dodaniu danych z brakujących czterech województw, liczba umów przekroczy zapewne 300¹⁰.

W artykule analizowano strategie działań zapisane w Zintegrowanych Strategiach Działania, które tworzone na potrzeby pilotażowego programu LEADER+ (2004–2006). Nie należy traktować działań deklarowanych i podejmowanych w ramach poprzedniej edycji programu jako historii i zamkniętego tematu. Obecny program odwołuje się do doświadczeń poprzedniego. Zdobyta już wiedza i umiejętności będą procentowały w obecnych działaniach. Materiały, analizy, prognozy, które wykorzystywano i przygotowano na potrzeby ZSRÓW-ów, często stanowiły podstawy do pisania lokalnych strategii rozwoju¹¹.

BIBLIOGRAFIA

- Ardanowski J., 2005: *Czy można zmienić wieś bez udziału jej mieszkańców?* W: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. Red. J. Wilkin. Agro Info IRWiR PAN, Warszawa.
- Budzich-Szukała U., 2008: *Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), czyli po co wsi organizacje pozarządowe?* W: *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Red. M. Halamska. IRWiR PAN, Warszawa.
- Futymski A., 2007: *Zamierzenia lokalnych grup działania*. (Wnioski z analizy ZSRÓW). „LEADER+” 1 (http://www.fapa.com.pl/leaderplus/docs/kwartalnik_2007_1.pdf).
- Idziak W., 2002: *Rola strategii gminnej w aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy Malechowo*. W: *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*. Red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kamiński R., Kwatera K., 2005: *Jak budować ZSRÓW w ramach pilotażowego programu LEADER+*. *Podręcznik dla animatorów lokalnych grup działania*. Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa.
- Kłodziński M., 2002: *Znaczenie strategii rozwoju gminy w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich*. W: *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*. Red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska. IRWiR PAN, Warszawa.
- Mayntz R, Holm K., Hubner P., 1985: *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*. PWN, Warszawa.
- Podemski K., 1989: *Analiza wiedzy społecznej kreowanej przez środki masowego przekazu. Przypadek tygodników polskich w 1981 roku*. W: *Poza granicami socjologii ankietowej*. Red. A. Sułek, K. Nowak, A. Wyka. PTS, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Wybór najlepszych praktyk Leader+*, 2007. Komisja Europejska, Bruksela (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/bestpractice/bp1_pl.pdf).

¹⁰ Dane z badań przeprowadzonych przez S. Michalską i R. Śpiwak, opracowanych przez M. Halamską na potrzeby programu ALDETEC, 2009.

¹¹ LSR to podstawowy dokument działania lokalnej grup działania w obecnej edycji programu LEADER.

DIRECTIONS OF THE RURAL COMMUNITY'S DEVELOPMENT PRESENTED BY SELECTED LOCAL ACTION GROUPS IMPLEMENTING THE PROGRAMME LEADER+ IN POLAND

Abstract. The author of the article analyses the content of the Integrated Strategy for the Development of Rural Areas with the purpose of learning about the vision of development and preferred directions of changes in rural areas indicated by communities participating in the pilot programme LEADER+. The author discusses the rank and scale of problems covered by the analysed documents and tries to find an answer to the question about the types of strategies – active and passive, planned to be launched by rural inhabitants. A passive strategy can be seen in this context as actions undertaken by the inhabitants of rural areas to overcome their own weaknesses (weak points), whereas an active strategy can be perceived as maximisation of development opportunities (strong points).

Key words: Programme LEADER, development strategy, passive attitudes and active attitudes, future