

# rozprawy i studia

---

PASCAL CHEVALIER<sup>1</sup>, MARIE-CLAUDE MAUREL<sup>2</sup>

## PROGRAM LEADER W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ

**Abstrakt.** Realizacja nowej polityki europejskiej opartej na zintegrowanym rozwoju wsi jest całkowicie nowym eksperymentem w krajach Europy Środkowej, które wcześniej funkcjonowały w ramach systemu komunistycznego. W niniejszej pracy podjęto próbę zbadania warunków i kontekstu, w jakim model rozwoju lokalnego jest przenoszony ze „starych” do nowych państw członkowskich UE oraz sposobów jego wdrażania w tych ostatnich. Problem ten badano, analizując program LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), który stał się czwartą osią europejskiej polityki wiejskiej (2007–2013). Podejście charakterystyczne dla programu LEADER jest zazwyczaj przedstawiane jako oryginalna metoda wspierania rozwoju lokalnego, szczególnie poprzez lokalną grupę działania (LGD), która jest lokalną strukturą aktorów publicznych i prywatnych. Uwagę skoncentrowano na sposobach wcielania tego podejścia w życie w trzech nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (Republika Czeska, Węgry i Polska). Nowa polityka rozwoju dociera do społeczności lokalnych dzięki różnym hierarchicznym sposobom zarządzania. Władze krajowe (czyli operatorzy transferu) przenoszą i wdrażają europejskie zasady i normy, które są bardziej elastyczne od wcześniejszych. Analizując główne różnice między trzema krajami odkryto zniekształcenia, jakim ulega oryginalny model pod wpływem krajowych czynników instytucjonalnych. Procesy transferu polityki nie ograniczają się do ministerstw rolnictwa, lecz angażują zróżnicowane grono aktorów pozarządowych, pośredniczących w transferze modelu do lokalnych interesariuszy, będących czynnymi odbiorcami. Model LEADER jest wdrażany w rozmaitych kontekstach terytorialnych i społecznych, mniej lub bardziej podatnych na przyjęcie tego nowego sposobu myślenia o rozwoju lokalnym i zarządzaniu nim. W pracy, odwołującej się do literatury naukowej, wykorzystano dane oficjalnych źródeł narodowych oraz wyniki badań terenowych<sup>3</sup>. Jest to międzynarodowe porównanie, w którym wzięto pod uwagę narodową i lokalną specyfikę krajów w celu wyupuklenia podobieństw i różnic w transferze modelu polityki.

**Słowa kluczowe:** LEADER, Europa Środkowa, Unia Europejska

---

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu w Montpellier 3, Francja (e-mail: pascal.chevalier@univ-montp3.fr).

<sup>2</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paryż (e-mail: maurel@ehess.fr).

## WPROWADZENIE

Nowy model rozwoju lokalnego, oparty na podejściu oddolnym, wydaje się być nowym eksperymentem w państwach członkowskich UE z Europy Środkowej. Trwający w tych państwach proces europeizacji działa jak katalizator przy przekazie tego modelu rozwoju endogenicznego, modelu, którego zasadą jest odwoływanie się do specyficznych zalet każdego terytorium oraz wspieranie inicjatyw podejmowanych przez zdecentralizowanych aktorów. Niniejsza praca stanowi próbę zbadania warunków i kontekstu, w jakich europejska polityka rozwoju wiejskiego (EPRW) jest realizowana na obszarach wiejskich nowych państw członkowskich. W ramach realizacji podejścia LEADER fundusze przeznaczane przez Unię Europejską na rozwój obszarów wiejskich mają zapewnić warunki sprzyjające powstawaniu innowacyjnych inicjatyw oraz projektów w społecznościach lokalnych. Program LEADER tworzy aktualną perspektywę dla wprowadzenia nowego typu działań oddolnych, opartych na zangażowaniu endogenicznych zasobów materialnych i niematerialnych, które zmierzają do zapewnienia zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Praca poświęcona jest wprowadzeniu programu LEADER<sup>4</sup> w nowych państwach członkowskich (NPCz). Podjęto w niej próbę oceny instytucjonalnego kontekstu przyjęcia programu, analizując jego wpływ na Węgrzech, w Polsce i Republice Czeskiej. Czy program LEADER jest zgodny z interesami i politycznymi celami polityki tych krajów? Sformułowano hipotezę, iż proces transferu i jego rezultaty będą zależeć od całej „instytucjonalnej struktury szans” zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W pracy przeanalizowano cały cykl transferu wraz z jego wyraźnymi etapami: wprowadzeniem modelu polityki, przeniesieniem tego modelu na poziom krajowy i realizacją modelu na poziomie lokalnym. Praca rozpoczyna się od zdefiniowania źródła pochodzenia modelu LEADER i instytucjonalnego kontekstu transferu polityki. Następnie przedstawia opis procesu „pobierania” modelu polityki w kategoriach instytucjonalnych zmiennych operacyjnych na poziomie krajowym, a w zakończeniu

---

<sup>3</sup> Wyniki te stanowią część programu ALDETEC n° ANR-08-BLAN-0270-01 finansowanego przez Francuską Agencję Badawczą (<http://www.cepres.cz/aldetec/index.html>), którego celem jest porównanie realizacji programu LEADER i wywodzących się z niego inicjatyw w pięciu krajach środkowoeuropejskich (Republika Czeska, Niemcy, Węgry, Litwa i Polska).

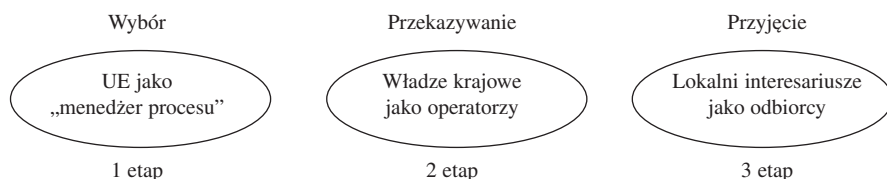
<sup>4</sup> Projekt badawczy „Działania lokalne i rozwój terytorialny w Europie Środkowej – ALDETEC”, został zainaugurowany w 2009 roku na podstawie prowadzonej od tego roku stałej obserwacji transformacji zachodzących w wybranych społecznościach lokalnych. Zaplanowano badania w terenie, służące zbieraniu danych. Wybrano kilkanaście lokalnych grup działania (LGD) na Węgrzech (powiat Baranya), Litwie, w Polsce (województwa małopolskie i łódzkie), Republice Czeskiej (regiony: Środkowe Czechy, Południowe Czechy i Południowe Morawy). Celem projektu było ustalenie, jak interesariusze radzą sobie w nowej sytuacji, wymagającej dokonywania wyborów strategicznych, a następnie prześledzenie założeń ich planów strategicznych. Każda z obserwowanych lokalnych grup działania była przedmiotem osobnych badań, w trakcie których stosowano tę samą metodologię (wytyczne dotyczące przeprowadzania wywiadów) oraz podejście porównawcze. Osadzone w kontekstach geograficznych badania służyły analizie efektów zależnych od związku miejsca ze specyficznym systemem narodowym, a także efektów właściwych dla danego miejsca (ze względu na jego historię społeczną).

przedstawia ocenę rezultatów transferu na poziomie lokalnym czyli ocenę przyjęcia, z jakim spotkał się model LEADER.

## TRANSFER MODELU POLITYKI – EKSPERYMENTALNE WDROŻENIA PROGRAMU LEADER W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

W podejściu autorów uwaga została skupiona na metodach i efektach transferu nowej formy działania publicznego, zaproponowanej przez UE państwom członkowskim z Europy Środkowej. Uzasadnienie transferu europejskiego modelu LEADER związane jest w sposób oczywisty z ramami koncepcyjnymi wyznaczonymi przez badania transferu polityki. W rozumieniu Dolowitza i Marsha, transfer polityki oznacza proces, dzięki któremu metody i/lub praktyki stosowane w jednym systemie politycznym są wprowadzane i używane w sferze tworzenia polityki innego systemu politycznego [Dolowitz i Marsh 1996]. A dokładniej, autorzy ci definiują transfer polityki jako „...proces, w którym wiedza o metodach, rozwiązaniach administracyjnych, instytucjach itd. w jednym czasie i/lub miejscu jest wykorzystywana do rozwijania metod, rozwiązań administracyjnych i instytucji w innym czasie i/lub miejscu” [s. 344].

Późniejsza definicja robocza wymaga uzupełnienia poprzez pytania dodatkowe: Co i jak jest przekazywane do NPCz? Kim są aktorzy zaangażowani w podejmowanie decyzji dotyczących procesu transferu? Jak jest on prowadzony? Cykl transferu trwa od chwili opracowania modelu LEADER do momentu jego faktycznego wdrożenia. Cały cykl obejmuje pluralistyczną konfigurację aktorów, takich jak: instytucje UE, państwa członkowskie i interesy lokalne. Interwencje aktorów krajowych są kształtowane przez kontekst instytucjonalny nowych państw członkowskich. Mogły one wywołać pewne skutki zniekształcające, które należy zidentyfikować. Cykl transferu można podzielić na trzy wyraźne etapy: wyboru, przekazu i przyjęcia (rysunek 1).



RYSUNEK 1. Cykl transferu  
FIGURE 1. The transfer cycle

Odnosząc się do etapu wyboru modelu, należy się przyjrzeć źródłom inspiracji, czyli genezie modelu LEADER zainicjowanego przez zachodnie państwa członkowskie (ZPCz), a także celowi, na jaki jest on nakierowany, czyli obszarom rolnym NPCz, w których ten model został niedawno wprowadzony<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> LEADER+ został wprowadzony jako rozwiązanie w latach 2004–2006, a od 2007 roku stał się osią polityki rozwoju wsi.

Etap przekazu obrazuje sposób, w jaki model LEADER, który stał się częścią europejskiej polityki rozwoju wiejskiego, jest przenoszony do NPCz. Polityka ta przyjęta na poziomie Unii Europejskiej jest realizowana na poziomie narodowym przez 27 państw członkowskich. W rezultacie transfer polityki obejmuje różne, wyraźnie zaznaczone poziomy: ponadnarodowy, narodowy i subnarodowy, a główne czynniki transferu polityki są specyficzne w przypadku każdego z tych poziomów. Na poziomie europejskim za normatywne i finansowe uregulowania kształtujące oś LEADER europejskiej polityki rozwoju wsi odpowiadają rozmaite instytucje. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przeniesienia EPRW do narodowych planów strategicznych. Władze krajowe pobierają podstawowe zasady EPRW i przystosowują je do własnych reguł prawnych i normatywnych. Następnie te regulacyjne ramy polityki są przekazywane bezpośrednio lub pośrednio (poprzez instytucje regionalne) do poziomu lokalnego.

Ostatni etap – etap przyjęcia jest wynikiem zaangażowania władz lokalnych, odpowiedzialnych za rozpowszechnianie informacji wśród miejscowych interesariuszy. Jakie są kanały dystrybucji i w jaki sposób mobilizują one ludzi? Jakie czynniki sprzyjają, a jakie mogą przeszkadzać realizacji podejścia LEADER? W jaki sposób aktorzy przyswajają sobie tę formę działania publicznego? Jakie są efekty polityki?

Model LEADER, traktowany jako polityka publiczna inspirowana przez UE i przejmowana przez władze krajowe, obejmuje szeroką sferę negocjacji, w których uczestniczą liczni aktorzy sceny politycznej i społecznej. Ze względu na wzajemne oddziaływania między różnymi szczeblami władzy oraz zhierarchizowanymi poziomami administracji publicznej konfiguracja występujących aktorów jest złożona. W cyklu transferu wyróżnia się „menedżera procesu”, który inicjuje model polityki, „operatorów” transferu, którzy są głównymi decydentami, „pomocników”, którzy przyczyniają się do popularyzacji modelu, oraz „odbiorców”, którzy realizują przekazany model. Interwencje ze strony aktorów rozmaitych kategorii mogą wywierać wpływ zniekształcający, który może prowadzić do zmian w koncepcji modelu polityki.

## WYBÓR MODELU LEADER

### Źródło inspiracji – LEADER jako model ewolucyjny

Pierwsza kwestia dotyczy tego, co jest przenoszone, czyli modelu LEADER odwołującego się do specyficznej koncepcji rozwoju endogenicznego. Należy oddzielić retorykę dyskursu o przygotowaniu modelu LEADER od ram regulacyjnych, mających zapewnić realizację polityki<sup>6</sup>.

Podejście LEADER ma swoje źródło w zmianie paradygmatu rozwoju wsi, co nastąpiło w Europie Zachodniej pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku [*The future...* 1988]. Reformy wspólnej polityki rolnej dokonane w 1988<sup>7</sup> i 1992 roku potwierdziły fiasko poprzedniego modelu rozwoju rolnictwa oparte-

go na modernizacji struktur oraz intensyfikacji/specjalizacji produkcji, ale ignorującego konsekwencje związane z takim typem rozwoju. Stopniowo dokonano przeorientowania koncepcji ku wizji zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju wsi. Zmiana w sposobie myślenia o rozwoju obszarów wiejskich zaczęła nabierać wyraźnego kształtu pod koniec ubiegłego stulecia. Niektórzy komentatorzy uznali ten fakt za zmianę paradygmatu<sup>8</sup>, lecz według innych badaczy zmiana nastąpiła głównie na poziomie retoryki, a eliminacja dominującego paradygmatu nie została doprowadzona do końca [Nemes 2005].

Podejście LEADER zostało zaproponowane w początkach lat dziewięćdziesiątych w celu wypromowania nowego modelu rozwoju wsi opartego na inicjatywach społeczności lokalnych<sup>9</sup>. Rozwój typu endogenicznego, jako projekt polityczny, opiera się na zbiorze zasad, dających pierwszeństwo innowacjom, rozwojowi działalności na małą skalę, zaangażowaniu społeczności lokalnych oraz promowaniu ich zasobów. Jego cechą wyróżniającą jest pokładana *a priori* wiara w potencjał ludności zamieszkującej obszary wiejskie i jej zdolność do odkrywania tego, co jest najlepiej dostosowane do jej środowiska, kultury i tradycji [Shortall i Shucksmith 1998, Dargan i Shucksmith 2008]. Ta koncepcja rozwoju lokalnego jest powiązana z metodą eksperymentalną, którą można zdefiniować w sposób następujący: podejście terytorialne<sup>10</sup>, a nie zasada sektorowa, promowanie lokalnych zasobów w sposób pozwalający maksymalizować przychody z działalności i wykorzystywać korzyści lokalnie, a także rozwój ukierunkowany zgodnie z potrzebami, zdolnościami i oczekiwaniami ludności miejscowej [Ray 2000]. Jako źródło inspiracji endogeniczny model rozwoju ukształtował się w ZPCz, gdzie najpierw przeprowadzano próby z różnorodnymi formami programów. Od momentu swojego powstania ten model rozwoju lokalnego przeszedł znaczącą ewolucję zarówno pod względem stawianych celów, jak i mechanizmów regulacyjnych; w ich skład wchodzi włączenie inicjatywy LEADER do polityki europejskiej.

---

<sup>6</sup> Model posiada określony wymiar terytorialny, co prowadzi do dyskusji, w których jest on przedstawiany jako bardziej skuteczna forma inicjatywy niż interwencja o charakterze egzogenicznym. Dyskutanci lubią podkreślać etyczny wymiar modelu w związku z miejscem, jakie przyznaje on uczestnictwu społeczności lokalnych w wysiłkach na rzecz kontroli warunków i skutków rozwoju [Ray 2000].

<sup>7</sup> W 1988 roku debata nad nową interwencją polityki strukturalnej UE doprowadziła do opracowania terytorialnego, endogenicznego modelu rozwoju wsi. Reforma z 1988 roku dała Komisji Europejskiej prawo prowadzenia własnych pilotażowych interwencji w formie „inicjatyw wspólnotowych”, których wersją dla rozwoju wsi był LEADER [Ray 2000].

<sup>8</sup> Można odwołać się, na przykład, do artykułów opublikowanych w „Sociologia Ruralis” 42, 2, kwiecień 2000.

<sup>9</sup> Zasady tego nowego podejścia zostały potwierdzone na Konferencji w Cork w 1996 roku: „Polityka rozwoju wsi musi być wielodyscyplinarna w koncepcji i wielosektorowa w zastosowaniu oraz musi posiadać wyraźny wymiar terytorialny” [The Cork Declaration... 1996].

<sup>10</sup> Oryginalność podejścia zintegrowanego na bazie terytorialnej polega na przeznaczaniu pomocy rozwojowej na projekty opracowywane na skalę społeczności wiejskich z myślą o wzmocnieniu zdolności lokalnych aktorów do wykazania się inicjatywą.

## **LEADER jako model polityki**

Inicjatywa LEADER I, realizowana w latach 1991–1993 przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą, liczącą w owym czasie dwunastu członków, została podjęta ponownie jako program LEADER II (1995–1999) i zrealizowana w formie pilotażowych interwencji, mających na celu pobudzenie postaw innowacyjnych na poziomie lokalnym. Następnie inicjatywa ta, odnowiona jako LEADER+, była realizowana po 2000 roku. Na różnych etapach poszerzania Unii Europejskiej doświadczenie to było przenoszone na grunt nowych państw członkowskich. W opracowaniach poświęconych Inicjatywie Wspólnotowej LEADER kładzie się nacisk na jej innowacyjny charakter, postrzegając ją jako nowy etap w rozwoju obszarów wiejskich Europy. Poczynając od 2000 roku, Inicjatywa Wspólnotowa LEADER+ zainaugurowała nowy styl interwencji, prowadzonej przez Komisję Europejską, która przygotowuje całościową koncepcję wytycznych związanych z właściwym użytkowaniem funduszy i pozostawia swobodę na ich dostosowanie w ramach polityki krajowej<sup>11</sup>. Z kolei państwa członkowskie pozostawiają pewną swobodę w realizacji programu aktorom lokalnym. Doświadczenia ZPC są różnie interpretowane [Osti 2000, Halamska 2005].

Taki model polityki, w formie programu LEADER+, wypróbowany przez ZPC w trakcie nieomal dwóch dziesięcioleci, został zaproponowany nowym państwu członkowskiemu na lata 2004–2006.

### **Kontekst tworzenia modelu LEADER w NPCz**

Czy model LEADER odpowiada warunkom społeczno-ekonomicznym panującym na obszarach wiejskich Europy Środkowej?<sup>12</sup> Należy tu wspomnieć o okolicznościach stanowiących tło dla transferu europejskiej polityki rozwoju wsi. Obszary wiejskie Europy Środkowej wkroczyły na drogą społeczno-gospodarczej transformacji niewiele ponad dwadzieścia lat temu. W okresie zmiany systemowej reformy związane były z budową instytucji demokratycznych, przyjmowaniem zasad rynkowych, jako mechanizmu regulującego gospodarkę, oraz z przywracaniem własności prywatnej.

Na obszarach wiejskich, których organizacja i zarządzanie podlegały wcześniej kolektywnym strukturom agrarnym, proces transformacji oznaczał zarówno zmianę funkcji społeczno-ekonomicznych, jak i zmianę sposobu rządzenia społecznościami lokalnymi [Baldersheim i in. 2003]. Demontaż systemu komunistycznego oznaczał radykalną zmianę modelu instytucjonalnego. Reformy samorządowe rozpoczęte w 1990 roku wprowadziły zasady zachodniego modelu instytucjonalnego opartego na demokracji politycznej. Uznanie autonomii lokalnej uczyniło z samorządu instytucję o kluczowej roli w zarządzaniu sprawami

<sup>11</sup> Porównaj Rozporządzenie Wspólnotowe Rady z dnia 21 czerwca 1999 roku.

<sup>12</sup> M. Gorton, C. Hubbard i L. Hubbard uznają, że brak zgodności między warunkami społeczno-gospodarczymi obszarów wiejskich w nowych i starych państwach członkowskich uzasadnia twierdzenie, dotyczące nieodpowiedniości wspólnej polityki rolnej dla Europy Środkowej i Wschodniej [Gorton i in. 2009].

lokalnymi. Politycznie demokratyzacja i decentralizacja sprzyjały wyłanianiu się nowych elit, mogących przewodzić lokalnym samorządom, a na scenie lokalnej pojawili się nowi interesariusze społeczni<sup>13</sup> [Maurel i Halamska 2006].

W tym samym czasie wraz z prywatyzacją wprowadzone zostały nowe mechanizmy regulujące działalność gospodarczą. Uznanie zasady wolnej inicjatywy sprzyjało reorganizacji działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych (w tym firm będących własnością kapitału obcego). W obliczu wyzwań, związanych z konkurencją gospodarczą, obszary wiejskie stanęły przed koniecznością restrukturyzacji działalności gospodarczej, unowocześnienia infrastruktury, szkolenia zasobów ludzkich itd. Przyspieszyło to przejście od monofunkcyjnej gospodarki wiejskiej do gospodarki bardziej zróżnicowanej [Kovach 2002].

Proces transformacji był powiązany z procesem akcesji do UE (która nastąpiła w 2004 roku) oraz przyjęciem „*acquis communautaire*”, a szczególnie wspólnej polityki rolnej. Na prośbę Brukseli rządy NPCz przygotowały Programy Operacyjne Rozwoju Wsi. Do programów tych dołączono program LEADER+<sup>14</sup>. Program, witany z radością przez NPCz, zainspirowany przez Inicjatywę Wspólnotową LEADER+ i finansowany przez Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, umożliwił im wprowadzenie polityki rozwoju wsi opartej na nowym podejściu strategicznym. Pierwsze doświadczenia z lat 2004–2006 okazały się bardzo pożyteczne [Maurel 2008]. Pomogły one tym państwom lepiej przygotować się do wprowadzenia nowej europejskiej polityki rozwoju wiejskiego (2007–2013).

## **POBIERANIE MODELU POLITYKI**

### **Obecna europejska wersja modelu LEADER**

Unia Europejska jest „menedżerem procesu” transferu polityki. We wrześniu 2005 roku Rada Europejska przyjęła Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005, czyli nowe rozporządzenie, dotyczące rozwoju wiejskiego na okres planowania finansowego 2007–2013<sup>15</sup>. Tym samym polityka rozwoju obszarów wiejskich staje się zależna w dużej mierze od wytycznych strategicznych i wieloletnich

<sup>13</sup> Rozwiązania decentralizacyjne były wprowadzane od początku lat dziewięćdziesiątych i towarzyszyła im restrukturyzacja instytucjonalna na różnych poziomach niższych od narodowego – od wioski do regionu. W Polsce przywrócono samorząd gminny i miejski, a później wprowadzono jeszcze dwa poziomy administracyjne – powiat i województwo. Węgry dokonały tego samego na szczeblu lokalnym, ale mają tylko jeden poziom administracji regionalnej (*megye*), wyposażonej w ograniczone kompetencje. Republika Czeska ma bardzo rozdrobnioną sieć społeczności lokalnych i tylko jeden poziom regionalnych jednostek samorządowych (kraj).

<sup>14</sup> Sześć nowych państw członkowskich zdecydowało się przyjąć ten środek zgodny z zasadami LEADER+. Wśród tych państw jest Republika Czeska, Węgry i Polska. Słowacja nie przyjęła programu LEADER. Trzy republiki bałtyckie, które są także w okresie przejściowym, charakteryzują się innymi cechami niż kraje środkowoeuropejskie.

<sup>15</sup> Polityka rozwoju obszarów wiejskich, znana jako drugi filar wspólnej polityki rolnej, jest finansowana za pomocą nowego instrumentu – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

programów finansowych, ustalanych na poziomie europejskim. W planach na lata 2007–2013 większy nacisk położono na konsekwentną strategię rozwoju wsi w UE jako całości. W ramach celów przyjętych w rozporządzeniu, dotyczącym rozwoju wiejskiego, wytyczne strategiczne określają priorytety rozwoju obszarów wiejskich. Na bazie tych strategicznych wytycznych państwa członkowskie (PCz) opracowują własne narodowe plany strategiczne, które stanowią punkt odniesienia w trakcie przygotowywania programów rozwoju wsi. Zgodnie z preferencjami ich własnej polityki, PCz mogą wybrać z zestawu środków wsparcia te, które najbardziej odpowiadają potrzebom ich obszarów wiejskich. Każde PCz (lub region, w przypadku gdy kompetencje są przekazywane na poziom regionalny) musi przygotować program rozwoju wsi, określający fundusze, jakie będą wydatkowane na działania wspierające w latach 2007–2013. Nowa generacja strategii i programów rozwoju wsi jest budowana wokół czterech osi. Aby zapewnić polityce zrównoważony charakter, PCz i regiony są zobowiązane do rozdzielenia funduszy<sup>16</sup> rozwojowych między te osie tematyczne. Są to: podniesienie konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnego, poprawa stanu środowiska i krajobrazu wiejskiego, jakość życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej. Kolejnym wymogiem jest obowiązek przeznaczania części funduszy na wspieranie projektów opartych na „podejściu LEADER” do zagadnień rozwoju wsi (czyli indywidualnych projektów opracowanych i realizowanych przez partnerów lokalnych w celu rozwiązania specyficznych lokalnych problemów). Na podstawie dotychczasowych doświadczeń programu LEADER czwarta oś tematyczna tworzy możliwość innowacyjnego zarządzania przez lokalnie umiejscowione, oddolne podejście do rozwoju wsi.

### **Przenoszenie polityki rozwoju wiejskiego do narodowych planów strategicznych (rysunek 2)**

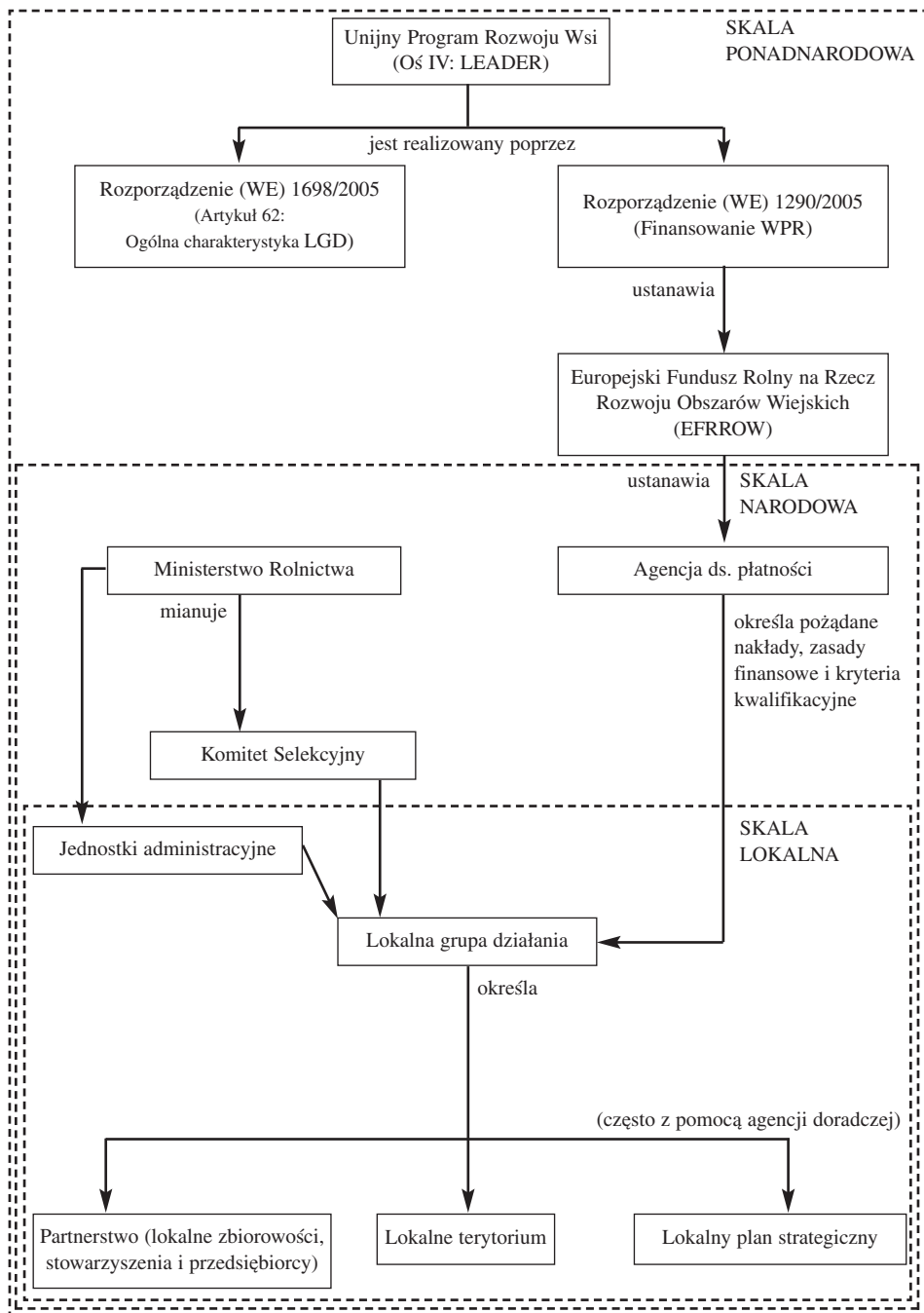
Przez zaproponowanie instrumentów działania publicznego UE określiła ramy normatywne i zasady, które nadały kierunek polityce rozwoju wsi w każdym kraju. Choć w przypadku osi LEADER przenoszone jest głównie podejście koncepcyjne do spraw rozwoju oraz metoda, to polityka rozwoju wiejskiego tworzy ramy dość ograniczające. Dwie zmienne będą miały decydujący wpływ na proces jej przenoszenia: z jednej strony – europejski system zarządzania, a z drugiej – krajowe zmienne instytucjonalne (interesy kraju, preferencje polityczne, kultura administracyjna).

Import polityki do krajów członkowskich, której „miękkie” reguły są przenoszone i wcielane w danym kraju, odbywa się poprzez mniej lub bardziej zhierarchizowany sposób zarządzania [Bulmer i in. 2007]. Zarządzanie polityką rozwoju wiejskiego w UE oparte jest na „miękkich” regułach (strategiczne wytyczne oferujące środki), co prowadzi do powstania dyskrecjonalnych form transferu.

---

<sup>16</sup> Zgodnie z przyjętymi minimalnymi limitami finansowania dla poszczególnych osi (10% dla osi I, 25% dla osi II, 10% dla osi III i 5% dla osi LEADER – w przypadku NPCz: 2,5%). Państwa członkowskie mogą przeznaczać środki w zależności od specyficznego kontekstu.





RYSUNEK 2. Wdrożenie lokalnych grup działania  
 FIGURE 2. Implementing LAGs

Wspólna polityka rozwoju wiejskiego pozostawia sporą władzę w rękach poszczególnych państw członkowskich i regionów. Inaczej niż „*acquis communautaire*”, którego transfer okazał się być przymusowy i normatywny, przekazywanie programu LEADER daje NPCz możliwość wypróbowania nowego instrumentu w działaniu publicznym. Ta forma transferu jest elastyczna i dobrowolna, a kraje „importujące” cieszą się względną autonomią oraz pewnym stopniem swobody, pozwalającym na modyfikowanie modelu.

Reakcje nowych państw członkowskich zależą od postrzegania przez nie korzyści, jakie może zapewniać model LEADER. Jednakże proces transferu podlega normatywnym i instytucjonalnym ograniczeniom krajowego systemu politycznego. Model LEADER jest przekazywany na drodze procesu instytucjonalnego, którego mechanizmy zostaną przeanalizowane wraz z ich politycznymi i praktycznymi skutkami dla instytucji, interesariuszy i polityki nowych członków.

Czy ogólne zasady przewodnie są rzeczą wystarczającą dla zapewnienia przestrzegania oryginalnego modelu rozwoju endogenicznego, będącego inspiracją dla podejścia LEADER? Czego można się dowiedzieć poprzez realizację tej jednej interwencji UE o polityce rozwoju wsi w poszczególnych kontekstach narodowych? Jak władze krajowe przyswajają sobie nowe podejście, które w ogromnej mierze opiera się na inicjatywie lokalnej?

### **„Udomowienie” modelu**

Na poziomie narodowym głównym aktorem, realizującym transfer polityki, jest administracja państwowa. W praktyce mechanizm instytucjonalny prowadzi do współdziałania między Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), płatnikami, czyli agendami odpowiedzialnymi za zarządzanie finansowe, i fundacjami tworzonymi *ad hoc*. Można wymienić kilka podobieństw w doświadczeniach państw, będących przedmiotem analizy, lecz najważniejsze z nich to przeważająca rola MRiRW w interpretowaniu przepisów i zarządzaniu programem oraz w formułowaniu mechanizmu normatywnego. W państwach Europy Środkowej MRiRW, którego działalność jest zazwyczaj zdominowana przez interesy rolnicze, wykazuje nikłe umiejętności w zarządzaniu programami nierolniczymi. Inną cechą wspólną jest scentralizowany charakter całego procesu, co skutkuje słabą przejrzystością i stosunkowo wolnym tempem procedur oceny, wyboru i finansowania strategii proponowanych przez lokalne grupy działania. Konfiguracja instytucjonalna, będąca spadkiem po tradycji centralistycznej, uwypukla hierarchiczny charakter krajowego zarządzania. Wersja programu LEADER realizowana w NPCz ma charakter działania odgórnego i zapewnia władzom krajowym decydującą funkcję w zakresie pośrednictwa instytucjonalnego. Na Węgrzech MRiRW wykorzystuje program LEADER do realizacji własnej polityki planistycznej poprzez przegrupowywanie co najmniej dwóch mikroregionów dla utworzenia jednej większej zbiorowości wiejskiej, posiadającej lokalną grupę działania i poszerzanie programu tak, by objął on całość ob-

szarów wiejskich. Ta ujednoczona sieć społeczności wiejskich stała się ramą operacyjną dla zarządzania projektami trzeciej osi polityki rozwoju wsi [Pola i Kovacs 2010].

Ze względu na swoją rolę normatywną (szczególnie w zakresie formułowania zasad działania i procedur, doboru kryteriów kwalifikacyjnych) władze krajowe rzeczywiście posiadają znaczne możliwości interweniowania. Jako główny aktor, realizujący transfer, MRiRW sprawuje kontrolę nad informacją i kanałami jej rozpowszechniania. Ponadto ministerstwo inicjuje programy szkoleniowe w zakresie metody LEADER. Może ono polegać na wsparciu różnych szczebli administracji publicznej (w regionach i/lub okręgach) dla tych działań<sup>17</sup>. W ten sposób powstaje duża asymetria w stosunkach między aktorami poziomu narodowego i lokalnego. W tradycji podporządkowania, odziedziczonej po poprzednim systemie komunistycznym, aktorzy lokalni muszą liczyć na dobrą wolę administracji centralnej i różnych organizacji, którym przekazuje ona swe obowiązki. Te ostatnie biorą udział w rozpowszechnianiu informacji i transferze rozwiązań w formie działań publicznych. Uzupełnieniem tej działalności jest rola „pomocników” ułatwiających transfer, którzy uczestniczą w upowszechnianiu idei. W tym miejscu można wspomnieć o sieci organizacji pozarządowych, działających na obszarach wiejskich, a także o biurach doradczych, prawdziwych przedsiębiorcach przekazu, które mogą przyczynić się do jego sukcesu, tworząc sprzyjające warunki odbioru.

## **PRZYJMOWANIE MODELU LEADER**

### **Zaangażowanie aktorów lokalnych**

Na samym dole cyklu transferu znajdują się „odbiorcy” modelu LEADER, których zachęca się do brania udziału we wcielaniu go w życie. Oryginalność modelu LEADER leży przede wszystkim w metodzie, na jakiej oparte są wynikające z niego działania decyzyjne i inicjatywy. W procesie oddolnym metoda LEADER opiera się na zasadach pomocniczości i partnerstwa. Te dwie zasady leżą u podstaw tworzenia podmiotu decyzyjnego – lokalnej grupy działania, która występuje jako menedżer projektu w przedsięwzięciach realizowanych przez trzy kategorie interesariuszy lokalnych (samorządy, przedsiębiorcy i stowarzyszenia)<sup>18</sup>. LGD przygotowuje decyzje dotyczące strategii rozwoju lokalnego i projektowanych przedsięwzięć. W zakresie konsultacji i współpracy między interesariuszami rolę siły napędowej pełnią samorządy lokalne. Delegują one swoje obowiązki, powierzając je menedżerom lokalnym<sup>19</sup>. Zasada partnerstwa oznacza uczestnictwo interesariuszy lokalnych w opracowywaniu i realizacji strategii rozwojowej.

<sup>17</sup> W Polsce samorządy regionalne odpowiadają za zarządzanie całym procesem oceny i wyboru lokalnych grup działania.

<sup>18</sup> W praktyce granice między tymi trzema grupami są mniej wyraźne.

<sup>19</sup> Warto nadmienić, że niektóre z nich nabrały rzeczywistego doświadczenia w zakresie koncepcji lokalnych strategii rozwoju.

Nadanie lokalnym grupom działania statusu aktorów zespołowych pokazuje, iż podejście LEADER zmierza do możliwie największego zdecentralizowania działań publicznych. Z tego powodu analiza warunków, w jakich tworzone są LGD i badanie ich składu oraz sposobów funkcjonowania stają się kluczowe dla zrozumienia rzeczywistego wpływu eksperymentowania z programem LEADER [Plesiat i Marty 2010]. Proces przygotowywania się do takiej koncepcji rozwoju lokalnego prowadzi do powstania wielu pytań związanych ze stopniem zaangażowania aktorów społecznych. Uczenie się społeczeństwa może przybierać różne formy: od nabywania wiedzy i umiejętności, po przyjęcie i realizację nowych zasad działania. Nie wystarczy postępować zgodnie z dyrektywami wprowadzanymi przez władze centralne; społeczności lokalne muszą budować swój własny rozwój. Oparte na uczestnictwie podejście LEADER wymaga zaangażowania ze strony wielu publicznych i prywatnych interesariuszy. Profesjonalni burmistrzowie ze swymi umiejętnościami w zakresie samorządów lokalnych odgrywają rolę głównych katalizatorów tego procesu<sup>20</sup>. W grę wchodzi liczne i zróżnicowane w zależności od warunków lokalnych parametry, co wpływa modyfikująco na zdolność do przyjęcia podejścia LEADER. Lokalny kontekst może wywierać specyficzny wpływ na jego realizację. Czy w warunkach niskiego kapitału społecznego wsi eksperymentalna metoda, jaką stanowi podejście LEADER, okaże się wystarczająca, aby przywrócić lokalnym aktorom zdolność do wykazania się inicjatywą?

### **Ocena wyników transferu – naśladownictwo i odtwarzanie jako dominujące efekty**

Jakie są rezultaty eksperymentu modelu LEADER? Aby je określić, należy odpowiedzieć na pytania dotyczące warunków, w jakich model LEADER jest przyjmowany przez aktorów lokalnych, ich zdolności mobilizacyjnych oraz stopnia zaangażowania społeczności lokalnej. Dążąc do uzyskania jasnej odpowiedzi, badano dominujące efekty z punktu widzenia adaptacji, naśladowania i przekształcania modelu.

Czy model odpowiada potencjałowi działania przyjmujących go społeczności wiejskich? Podejście oddolne zakłada zmianę sposobu, w jaki ludzie postrzegają proces rozwoju i myślą o nim. Mentalność odziedziczona po systemie komunistycznym, pasywność obywateli oraz rozdziew między narodową tradycją polityczną a zasadami demokracji wyborczej są cechami stwarzającymi ryzyko niekompatybilności. Nieodpowiedniość struktur instytucjonalnych oraz matryc poznawczych z punktu widzenia założeń podejścia oddolnego może wpływać hamująco na przyjmowanie modelu LEADER<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> W większości obserwowanych przypadków katalizatorem był impuls wyphywający od burmistrza dobrze zakorzenionego w swoim okręgu i sieci osobistości lokalnych na poziomie mikroregionu. Typowym rodzajem inicjatora jest „charyzmatyczny lider o ugruntowanej pozycji, stojący na czele stosunkowo dużego okręgu”, który stworzył sieć stosunków klienteli stycznych ze swoimi odpowiednikami z sąsiadujących okręgów.

Wreszcie brak kapitału społecznego, w szczególności brak przedsiębiorców, słabe więzi społeczne i niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej oraz demograficzny proces starzenia się działają hamująco na zaangażowanie aktorów lokalnych. Lokalne społeczności mają trudności z dostosowaniem się i należytym wykorzystywaniem swoich umiejętności. Te elementy pomagają wyjaśnić kontekst przyjmowania modelu LEADER. Większość lokalnych urzędników jest przekonana, że program LEADER to dobry interes. Według nich ta „manna” z UE może pomóc stworzyć infrastrukturę potrzebną ich gminom. Ten pozytywny stosunek jest częścią nowego stanu umysłu, który na pewno nie jest najmniej ważną z korzyści wynikających z tych działań. Ponieważ społeczeństwo obywatelskie jest nadal słabe, więc sieć faktycznie zaangażowanych interesariuszy jest niewielka – składa się z kilku grup skupionych wokół obieralnych urzędników lub menedżerów, którzy znają się i wspierają wzajemnie [*Les acteurs locaux...* 2010]. Aktywność lokalnych elit politycznych, które odgrywają rolę dominującą, kontrastuje z pasywnością przeważającej większości mieszkańców wsi.

Czy metody transferu programu LEADER doprowadzą do osiągnięcia wyników zgodnych z pierwotnymi zasadami tej inicjatywy? Czy może wręcz przeciwnie – kontekst, w jakim przyjmowane są te metody, doprowadzi do ich modyfikacji i pojawienia się ryzyka zniekształcenia pierwotnych zasad? Powstanie nowej „klasy projektowej”<sup>22</sup> rodzi ryzyko zachowań naśladowczych i ujednoliconego myślenia strategicznego w społecznościach wiejskich. Podczas gdy obieralni urzędnicy postępują zgodnie z dyrektywami, aby sprostać kryteriom kwalifikacyjnym i zwiększyć szanse lokalnej grupy działania, menedżerowie wykorzystują koncepcyjne upiększanie do przekazywania podejścia rozwoju lokalnego. Reguły LEADER są postrzegane jako nowa „gramatyka”, której po prostu trzeba się nauczyć. Nieoryginalny charakter niektórych projektów odzwierciedla brak krytycznego myślenia. Dokumenty dotyczące strategii są przygotowywane przez „menedżerów” rozwoju lub są opracowywane przez biura doradcze czy agencje rozwojowe. Istnieje ryzyko powstawania gotowych, ujednoliconych recept na nieoryginalne projekty. W takim przypadku zanika rzeczywisty cel podejścia LEADER, to jest innowacyjność w myśleniu strategicznym [Dargan i Shucksmith 2008]. Naśladownictwo lub kopiowanie recept LEADER, bez przyjęcia filozofii podejścia oddolnego, wydaje się być dominującą formą transferu. Eksperymentowanie z podejściem LEADER to coś więcej niż proste naśladowanie nowego podejścia do rozwoju.

<sup>21</sup> Mimo instytucjonalnych rekonfiguracji, które nastąpiły na poziomie lokalnym, te czynniki są związane ze spadkiem po systemie kolektywistycznym, który pozostawił trwały ślad w świecie wiejskim w formie istniejących nadal struktur społecznych i sieci interesów, łączących dawne wiodące osobistości, które pełnią teraz nową rolę, oraz w formie utrzymujących się praktyk biurokracyjnej kontroli i tradycji centralistycznych. Nowe formy konkurencji między partiami politycznymi, w szczególności praktyki pozyskiwania głosów wyborczych, przyczyniły się do ich przetrwania [Meyer-Sahling 2007].

<sup>22</sup> Młoda generacja lokalnych menedżerów i konsultantów biur projektowych pojawiła się jako nowy wektor przekazu nowego myślenia LEADER. Są oni nazywani „project class” [Kovach i Kučerova 2006].

## ZAKOŃCZENIE

Transfer modelu LEADER powinien być postrzegany jako proces zbiorowego uczenia się o nowym, skoordynowanym sposobie współzarządzania<sup>23</sup>. Ponieważ podejście LEADER łączy różne poziomy rządzenia (europejski, narodowy i lokalny), więc umożliwia zrozumienie sposobu, w jaki proces europeizacji<sup>24</sup> przenika do nowych obszarów działania publicznego na poziomie odpowiednim dla skoordynowania inicjatyw aktorów. Oparty na podejściu oddolnym program LEADER stał się narzędziem upowszechniania nowego modelu działania zbiorowego. To podejście jest przede wszystkim postrzegane jako właściwy środek, służący rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego, zwiększaniu uczestnictwa podmiotów lokalnych oraz zmienianiu systemu lokalnego.

Ponadto w procesie tym nie da się wyeliminować potencjalnych konfliktów. Napięcia mogą powstawać zarówno wtedy, gdy państwo próbuje przejąć koncepcję mechanizmu programu, jak i na poziomie władz lokalnych, gdy usiłują one kontrolować praktyczne szczegóły rozwoju lokalnego. Ingerencje tego typu mogą powodować zaburzenia, zdolne pozbawić model LEADER istotnej treści i wpływu. Na koniec należy podkreślić tkwiącą u podstaw sprzeczność właściwą dla odgórnie wdrażanej (to znaczy przez czynniki spoza społeczności lokalnych) polityki publicznej, której celem jest promowanie endogenicznego modelu rozwoju.

## BIBLIOGRAFIA

- BALDERSHEIM H., ILLNER M., WOLLMANN H., 2003: *Local Democracy in Post-Communist Europe. Urban Research International*. Leske, Budrich, Opladen.
- BRUCKMEIER K., 2000: *LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 219–227.
- BULLER H., 2000: *Re-creating Rural Territories: LEADER in France*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 190–199.
- BULMER S., DOLOWITZ D., HUMPHREYS P., PADGETT S., 2007: *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*. Routledge, Abingdon.
- DARGAN L., SHUCKSMITH M., 2008: *LEADER and innovation*. "Sociologia Ruralis" 48: 271–294.
- DELPEUCH T., 2009: *Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des Policy Transfer Studies*. "Critique internationale" 43: 153–166.

---

<sup>23</sup> Koncepcja współzarządzania (governance) kładzie nacisk na mechanizmy, służące koordynowaniu podmiotów, sieci i instytucji, a także na sposoby nadzorowania wzajemnego oddziaływania między grupami społecznymi oraz regulowania konfliktów, co ma zapewnić osiągnięcie celów przedyskutowanych i określonych zespołowo. Ta koncepcja umożliwia integrację politycznych, gospodarczych i społecznych zmian, występujących na różnych poziomach, oraz planowanie transformacji państwa i wynikających z tego działań publicznych.

<sup>24</sup> Europeizacja instytucji, metod i sposobów finansowania wydaje się być istotnym czynnikiem transformacji i dokonuje się za pośrednictwem transferu polityki publicznej. Europejskie programy przedakcesyjne, powiązania „bliźniacze” i organizacje pozarządowe są głównymi narzędziami tego procesu. Mechanizmy przekazywania polityki publicznej, instrumentów i metod przybierają różne formy operacyjne [Bulmer i in. 2007].

- DENTERS B., ROSE L.E., 2005: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- DOLOWITZ D., MARSH D., 1996: *Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature*. "Political Studies" 44: 343–357.
- GORTON M., HUBBARD C., HUBBARD L., 2009: *The folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does not fit Central and Eastern Europe*. "Regional Studies" 43: 10, 1305–1317.
- HALAMSKA M., 2005: *Rozwój wiejski w Portugalii w latach 1986–2000. Wzór czy przestroga dla Polski?* [Le développement rural au Portugal dans les années 1986–2000. Un modèle ou un avertissement pour la Pologne?]. IRWIR PAN, Warszawa.
- HALAMSKA M., 2008: *Social Capital in Rural Areas. A Reconstruction Attempt*. „Przegląd Socjologiczny” LVII- 4: 69–93.
- HALL P., 1993: *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain*. "Comparative Politics" 25: 275–297.
- HIGH C., NEMES G., 2007: *Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development*. "Sociologia Ruralis" 47, 2: 103–119.
- HIRSCHHAUSEN B. von, LACQUEMENT G., 2007: *Modeles de l'Ouest, territoires de l'Est. Le développement local et la valorisation du patrimoine dans les campagnes d'Allemagne orientale*. "Revue d'études comparatives Est-Ouest" 38, 3: 5–30.
- KOVACH I., 2000: *LEADER, a New Social Order and the Central-and East-European Countries*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 181–189.
- KOVACH I., 2002: *Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary*. In: *Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Contemporary Europe*. Dir. K. Halfacree, I. Kovach, R. Woodward. Ashgate, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney.
- KOVACH I., KUČEROVÁ E., 2006: *The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases*. "Sociologia Ruralis" 46, 1: 3–19.
- LACQUEMENT G., 2007: *Le développement local comme processus politique endogene dans les Nouveaux Länder: modeles et acteurs a l'épreuve de la réunification*. "Revue d'études comparatives Est-Ouest" 38, 3: 97–116.
- Les acteurs locaux a l'épreuve du modele européen LEADER. France – Hongrie – Pologne*, 2010. Eds. M. Halamska, M.C. Maurel CEFRES – IRWIR, Prague.
- MAUREL M.C., 2008a: *Vers une nouvelle gouvernance des territoires en Hongrie?* "Cahiers d'études hongroises" 14 2007/2008, tome 1: 399–439.
- MAUREL M.C., 2008b: *Local Development Stakeholders and the European Model. Learning the LEADER Approach in the New Member States*. "Czech Sociological Review" 44: 3, 511–530.
- MAUREL M.C., HALAMSKA M., 2006: *Démocratie et gouvernement local en Pologne*. CNRS éditions, Paris.
- MAUREL M.C., LACQUEMENT G., 2007: *Agriculture et ruralité en Europe centrale. Aux lieux d'être*-CEFRES, Paris.
- MEYER-SAHLING J.H., 2007: *Héritages, concurrence entre les partis et gouvernance de la fonction publique dans la Hongrie postcommuniste*. "Critique internationale" 35: 51–68.
- NEMES G., 2005: *The politics of rural development in Europe*. Discussion papers. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences MT-DP' 5: 38.
- OSTI G., 2000: *LEADER and Partnerships: the case of Italy*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 172–180.
- PLESIAT M., MARTY P., 2010: *Actors and partnerships in the LAGs: a new civic space? A Czech case study*. Paper to the Regional studies association conference. Pécs, 24–26th, May.
- POLA P., KOVACS D., 2010: *Some experiences of the Leader programme in Hungary. Preliminary results of the ALDETEC research*. Paper to the Regional studies association conference. Pécs, 24th–26th May.
- RADAELLI C., 2000: *Policy transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a source of legitimacy*. "Governance" 13, 1: 25–43.

- RAY C., 2000: *The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 163–172.
- SHORTALL S., SHUCKSMITH M., 1998: *Integrated rural development: Issues arising from the Scottish experience*. "European Planning Studies" 6, 1: 73–88.
- The Cork Declaration: a living countryside*, 1996. Commission of the European Communities.
- The future of Rural Society: Green paper*, 1988. CEC.

## THE LEADER PROGRAMME IMPLEMENTATION IN CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES

**Abstract.** The implementation of a new European policy based on integrated rural development is an entirely new experiment in the Central European countries, which formerly belonged to the communist system. The paper attempts to explore the conditions and the context in which the Local Development Model is being transferred from the "old" member-states to the new ones, and the methods of its implementation. To examine this issue, we consider the European Union's Leader programme (an acronym of Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) which became the fourth axis of the European Rural Policy (2007–2013). The Leader approach is usually presented as an original way of supporting local development, especially through the Local Action Group (LAG) which is a local body composed of public and private actors. We focus on how this approach is put into effect in three new member states (Czech Republic, Hungary and Poland). Downloading policy to the local communities takes place via various hierarchical modes of governance. Domestic authorities (or transfer operators) transpose and implement European rules and norms which are more flexible than the former development policies. Looking at the main differences between the four countries we explore how the original model is being distorted by domestic institutional factors. Policy transfer processes are not restricted to the ministries of agriculture but involve a wide variety of non-governmental actors mediating the transfer of the model to the local stakeholders who are the acting receivers. The Leader model is experimented in various territorial and social contexts, more or less receptive to this new way of thinking and managing local development. The paper is based on the relevant academic literature, on official national sources and a field research survey. It is a cross-national comparative work that takes into account national and local variations in order to highlight similarities and differences in the transfer of a policy model.

**Key words:** LEADER, Central Europe, European Union