

# materiały z badań

---

KATARZYNA ZAJDA<sup>1</sup>

## PRZYCZYNY NIESTOSOWANIA PODEJŚCIA LEADER W GMINACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO<sup>2</sup>

**Abstrakt.** W okresie programowania 2007–2013 wiele instytucji było zaangażowanych w rozwiązywanie różnorodnych problemów obszarów wiejskich. Na poziomie lokalnym do najważniejszych należały samorządy gmin oraz lokalne grupy działania. Ich współpraca stymulowała przekształcenia wsi. Były jednak w Polsce obszary, na których podejście LEADER nie było realizowane. Znajdowały się one głównie w województwach łódzkim i śląskim. Celem artykułu jest rozpoznanie przyczyn takiego stanu rzeczy na przykładzie województwa łódzkiego.

**Słowa kluczowe:** podejście LEADER, rozwój obszarów wiejskich

### WPROWADZENIE

Istniejący w UE od 1990 roku program LEADER dopiero w okresie finansowania 2007–2013 stał się 4. osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), II filaru polityki rozwoju wiejskiego UE. W ramach przydzielonej puli finansowej na tę oś (której kwota uzależniona jest od liczby mieszkańców terytorium wiejskiego objętego programem) specjalne struktury powoływane do realizacji programu Lokalne Grupy Działania (LGD) mogą same decydować o przeznaczeniu środków na realizację lokalnych strategii rozwoju (działanie 413 PROW)<sup>3</sup>, wdrażanie projektów współpracy (działanie 421)

---

<sup>1</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Łódzkiego (e-mail: kzajda@uni.lodz.pl).

<sup>2</sup> Artykuł prezentuje wyniki badań realizowanych przez autorkę ze środków dotacji celowej dla UE (na działalność związaną z prowadzeniem badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców), nr projektu 545/196.

<sup>3</sup> Realizowane projekty mogą dotyczyć również operacji kwalifikujących się do wsparcia z 3. osi tego programu (w tym projektów wpisujących się w realizację działań: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, Odnowa i rozwój wsi). Lokal-

oraz funkcjonowanie i nabywanie umiejętności (działanie 431). Warunkiem uczestnictwa w podziale tych środków jest przynależność gminy do danego partnerstwa oraz członkostwo w strukturze organizacyjnej, zwanej lokalną grupą działania.

Obecnie funkcjonuje 337 takich struktur, które swoimi działaniami obejmują obszar 277 604,70 km<sup>2</sup>, zamieszkiwany przez 16 708 680 ludności wiejskiej [<http://ksow.gov.pl/leader>]. Rady tych struktur ogłaszają konkursy na projekty oraz rekomendują je do realizacji, czego efektem może być dotacja na realizację zgłoszonego projektu (przez sektor publiczny, społeczny czy prywatny). Wysokość takiej dotacji może być znaczna, do kilkuset tysięcy złotych. Przykładem może tu być jedna z łódzkich LGD – Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej „MROGA”, które w okresie 2010–2011 w ramach konkursów *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* oraz *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* rekomendowała do dofinansowania 7 wniosków w wysokości od 62 610 do 300 000 zł [Zajda i Dzikowska 2012]. A zatem projekty rekomendowane przez LGD mogą stać się katalizatorem przekształceń wsi, zwłaszcza jeśli sprzyjają wprowadzaniu innowacji zwiększających konkurencyjność lokalnych gospodarek<sup>4</sup>.

Obszary, które zostały objęte pomocą lokalnych grup działania, są zatem podatne na przyjęcie i zastosowanie (mniej czy bardziej udane) nowego modelu rozwoju lokalnego, jakim jest podejście LEADER [Chevalier i Maurel 2010, s. 26]. Są w Polsce jednak i takie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, gdzie jego implementacja, jak dotąd, nie powiodła się. To gminy, które nie uczestniczą w programie LEADER, nie weszły w skład lokalnych partnerstw, ich przedstawiciele nie są członkami LGD. Większość z nich jest usytuowana w województwach łódzkim i śląskim [<http://ksow.gov.pl/leader>]. Przeprowadzone w poprzednich latach badania skłoniły autorkę niniejszego tekstu do wyjaśnienia, dlaczego znaczna część gmin województwa łódzkiego nie skorzystała z tej oferty rozwoju.

W 2009 roku 64% obszarów wiejskich tego regionu było objętych podejściem LEADER<sup>5</sup>. Reszta gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nie realizowała osi 4.

ne grupy działania mają również możliwość pozyskiwania środków na tzw. małe projekty. Ich realizacja powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na wsi lub różnicowania działalności gospodarczej, a wartość całkowita nie przekraczać 100 000 zł [<http://ksow.gov.pl/leader>].

<sup>4</sup> Przykładów innowacji wdrażanych przez lokalne grupy działania w całej Europie jest wiele. Niektóre z nich zostały opisane w „Leader + Magazine”. Można wskazać tu na projekt zatytułowany *Wśród koron drzew*. W jednym z austriackich regionów grupa Regionalverband Sauwald udostępniła dwa szlaki turystyczne znane jako *Trasy wśród koron drzew*. Pierwszy z nich prowadził przez tzw. młody las i składał się z konstrukcji drewnianej usytuowanej nad koronami drzew (około 10 m na ziemią). Drugi ulokowany był na wysokości 24 m nad ziemią. Trasy wyposażone zostały w wiszące mosty, drewniane labirynty, zjeżdżalnie, domki na drzewach, system nagłaśniający, wzmacniający odgłosy lasu. To przedsięwzięcie przyczyniło się do rozwoju turystyki, powstania nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Z doświadczeń austriackiej grupy skorzystało Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej „MROGA”. Na obszarze jego funkcjonowania powstaje obecnie drewniana trasa *Spacer w chmurach*. Zbudowana na palach (o różnej wysokości) będzie służyć osobom chcącym odpoczywać w ruchu oraz korzystać z rekreacji w lesie [Zajda i Dzikowska 2012].

PROW<sup>6</sup>. W 2011 roku ich liczba uległa zmniejszeniu. Dziewięć<sup>7</sup> spośród trzydziestu gmin usytuowanych było na obszarze powiatu radomszczańskie<sup>8</sup>. Wśród cech opisujących jego potencjał rozwojowy wystarczy wskazać, iż w 2008 roku zajmował ostatnią (24.) pozycję w rankingu powiatów województwa łódzkiego pod względem cech rynku pracy (wskaźnika bezrobocia, liczby ofert pracy na 1000 zarejestrowanych bezrobotnych, pracujących w gospodarce narodowej na 1000 mieszkańców, udziału pracujących w przemyśle i budownictwie w procentach ogółem oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej) [Mikulec 2008, s. 31]. Znaczącym sektorem gospodarki jest tutaj rolnictwo, mimo niekorzystnych warunków glebowo-klimatycznych (odnotowuje się tu brak gleb klasy I i II) oraz małej efektywności produkcji – jej wartość (w przeliczeniu na 1 ha) jest mniejsza niż przeciętnie w kraju, województwie i podregionie [Strategia Rozwoju..., s. 15–16]. Jednocześnie powiat cechuje się jednym z najniższych wskaźników przynależności mieszkańców do stowarzyszeń i organizacji społeczno-politycznych [Starosta 2011, s. 32]. Rozwój wielofunkcyjny jest na tym obszarze szczególnie pożądany. Nowe miejsca pracy poza rolnictwem powinny stanowić alternatywę dla mieszkańców, którzy nie są w stanie utrzymać się z pracy w gospodarstwach. Zresztą szans rozwoju gmin wiejskich tego powiatu upatruje się w tworzeniu pozarolniczych działalności gospodarczych [Strategia Rozwoju..., s. 39–40]. Środki z PROW (możliwe do pozyskania w ramach osi LEADER) mogłyby zintensyfikować społeczno-gospodarcze przemiany wsi.

## **PROBLEMATYKA BADAŃ, METODA I TECHNIKI BADAWCZE**

W związku z powyższą diagnozą za interesujące uznano udzielenie odpowiedzi na pytanie: Dlaczego na obszarze dziewięciu gmin powiatu radomszczańskie nie powstała lokalna grupa działania (lub kilka takich struktur)? Sformułowano następujące pytania szczegółowe: Jaki jest poziom wiedzy reprezentantów elit i liderów lokalnych na temat podejścia LEADER? Czy znają oni przykłady działania lokalnych grup działania w województwie łódzkim? Czy na obszarze gmin funkcjonują organizacje pozarządowe, których potencjał umożliwiał zainicjowanie procesu tworzenia lokalnej grupy działania? Jaka jest sieć relacji między reprezentantami sektora pu-

---

<sup>5</sup> Dane Wydziału Wdrażania Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich zaprezentowane na konferencji poświęconej podejściu LEADER w województwie łódzkim w dniu 18 czerwca 2009 roku.

<sup>6</sup> W 2009 roku do gmin, które nie należały do żadnego partnerstwa terytorialnego, należały: Siemkowice, Kielczygłów, Szczerców, Kluki, Bełchatów, Kleszczów, Wola Krzysztoporska, Rozprza, Łęki Szlacheckie, Ręczno, Masłowice, Wielgomłyny, Żytno, Gidle, Radomsko, Kobiele Wielkie, Kodrąb, Gomunice, Gorzkowice, Kamieńsk, Sulmierzyce, Strzelce Wielkie, Lgota Wielka, Ładzice, Nowa Brzeźnica i Dobryszce.

<sup>7</sup> W skład zbiorowości wchodziły gminy: Dobryszce, Gidle, Kobiele Wielkie, Kodrąb, Lgota Wielka, Ładzice, Masłowice, Radomsko i Wielgomłyny.

<sup>8</sup> Podejścia nie realizowano również w dwóch gminach powiatu piotrkowskiego (Łęki Szlacheckie i Ręczno), jednej z powiatu bełchatowskiego (Kleszczów) oraz jednej z powiatu pączęńskiego (Nowa Brzeźnica).

blicznego, społecznego i gospodarczego? Czy utrzymują oni kontakty z przedstawicielami trzech sektorów z ościennych gmin<sup>9</sup>?

Przyjęto hipotezę, że głównymi powodami braku lokalnych grup działania na tym obszarze są: niski poziom wiedzy elit i liderów lokalnych o podejściu LEADER, brak kontaktów z lokalnymi grupami działania, jak również niski poziom profesjonalizacji organizacji pozarządowych oraz słaba sieć relacji między reprezentantami trzech sektorów.

Zastosowano metodę studium przypadku (case study). Wyklucza ona możliwość generalizacji wniosków na populację, a więc wszystkie gminy nierealizujące podejścia LEADER w Polsce, aczkolwiek pozwala wskazać zmienne potencjalnie wyjaśniające taki stan rzeczy. Przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe (108)<sup>10</sup> z reprezentantami elity władzy i biznesu (wójtami, przewodniczącymi rad gmin, członkami rady, sekretarzami, właścicielami firm działających na obszarze gmin i rolnikami) oraz z członkami organizacji pozarządowych<sup>11</sup>. Z przedstawicielami władzy lokalnej (wójtami lub członkami rady gminy) przeprowadzono również wywiady swobodne (w sumie dziewięć, po jednym w każdej z gmin).

## **PRZYCZYNY NIESTOSOWANIA PODEJŚCIA LEADER W BADANYCH GMINACH**

Aby określić przyczyny braku realizacji podejścia LEADER na obszarze dziewięciu gmin powiatu radomszczańskiego podjęto próbę ustalenia poziomu wiedzy respondentów na jego temat. Zdecydowana większość badanych (około 88%) nie słyszała o tej inicjatywie. Nieliczni (13), odnosząc się do jego istoty, udzielali lakonicznych wypowiedzi nawiązujących do wspierania inicjatyw lokalnych, aktywizowania mieszkańców wsi: „Cechą podejścia jest mobilizowanie mieszkańców danej społeczności lokalnej do pracy na rzecz rozwoju wsi”; „W tym podejściu liderzy lokalni zachęcają innych do działania”. Tylko trzech badanych istotę podejścia sprowadziło do pozyskiwania środków na rozwój: „To

<sup>9</sup> Badania zrealizowano w okresie od września do grudnia 2011 roku w ramach projektu *Endo- i egzogenne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich nie objętych wsparciem lokalnych grup działania* (nr 545/196). Ze względu na objętość artykułu prezentowane są tylko niektóre z otrzymanych wyników.

<sup>10</sup> W każdej z dziewięciu badanych gmin zrealizowano po cztery wywiady kwestionariuszowe z respondentami z sektora publicznego (w sumie 36 wywiadów). Do członków stowarzyszeń i fundacji (lub kół gospodyń wiejskich i ochotniczych straży pożarnych) ankieterzy docierali w dwojaki sposób. Przede wszystkim wykorzystując dane pozyskane z bazy organizacji pozarządowych zamieszczonej na stronie www. bazy. ngo. pl (takie jak nazwa organizacji oraz adres jej siedziby). Poszukując dalszych informacji o członkach organizacji, udawali się do siedziby organizacji lub nawiązywali z nią kontakt za pośrednictwem urzędu gminy. W każdej z gmin przeprowadzono po cztery wywiady kwestionariuszowe z reprezentantami sektora. Najtrudniejszym zadaniem było dotarcie do elit sektora gospodarczego. O dane dotyczące najlepiej prosperujących przedsiębiorstw poproszono wójtów gmin. Na podstawie pozyskanych informacji nawiązano z nimi kontakt. Przeprowadzono po cztery wywiady kwestionariuszowe w każdej z gmin z osobami reprezentującymi ten sektor.

<sup>11</sup> W przypadku braku aktywnie działających stowarzyszeń i fundacji wywiady przeprowadzono z komendantami ochotniczych straży pożarnych i przewodniczącymi kół gospodyń wiejskich (lub ich najbardziej aktywnymi członkami).

program, w którym skupia się wiele gmin, po to by miały większe środki na realizację określonych zadań”; „Istotą podejścia jest pozyskiwanie środków zewnętrznych”; „Jest to podejście wprowadzane przez Urząd Marszałkowski. Gminy mogą uzyskać środki na działania wspierające lokalne społeczności”.

Wiedzą o podejściu LEADER wykazało się 12 spośród 36 reprezentantów sektora publicznego oraz jedna osoba z sektora społecznego. Żaden z przedstawicieli sektora gospodarczego o nim nie słyszał. W świadomości badanych to wójtowie oraz radni byli (i są) odpowiedzialni za podjęcie starań na rzecz utworzenia lokalnej grupy działania. Ich opinie korespondują z dominującym scenariuszem implementacji podejścia w Polsce. W czasie realizacji Pilotażowego Programu LEADER+ to władze lokalne najczęściej inicjowały proces tworzenia lokalnych grup działania. Do nich w największym stopniu docierała informacja na temat cech podejścia oraz możliwości jego wykorzystania w rozwoju wsi. Jak wskazują Halamska i inni [2010, s. 111], nie miała w tym zasługa urzędów marszałkowskich, które władzom lokalnym udzielały pomocy informacyjnej. Oferta szkoleń i konferencji trafiała przede wszystkim do nich (dzięki czemu w wielu województwach w kraju po zakończeniu Pilotażowego Programu LEADER+ powstały nowe LGD. Chevalier i Maurel [2010, s. 38] na podstawie badań międzynarodowych, prowadzonych m.in. w Polsce, na Węgrzech i w Czechach, stwierdzają, iż: „Większość lokalnych urzędników jest przekonana, że program LEADER to dobry interes. Według nich ta «manna» z UE może pomóc stworzyć infrastrukturę potrzebną ich gminom”. Pozostali interesariusze podejścia, reprezentanci sektora społecznego i gospodarczego, tworzą relatywnie niewielką zbiorowość, najczęściej powiązaną z lokalnymi elitami politycznymi. Tak więc to ich aktywność decyduje o realizacji podejścia LEADER na danym obszarze. W badanych gminach za główną przyczynę braku realizacji podejścia został uznany relatywnie niski poziom wiedzy władzy lokalnej na jego temat<sup>12</sup>. Do pozostałych należały: niechęć reprezentantów sektora społecznego i gospodarczego do współpracy z władzą lokalną w zakresie tworzenia lokalnej grupy działania<sup>13</sup> oraz brak zainteresowania wójtów i radnych nowym podejściem do rozwoju wsi<sup>14</sup>.

Respondenci w różny sposób oceniali zaistniałą sytuację. Przedstawiciele sektora publicznego usprawiedliwiali władze lokalne. Przedstawiali wójtów i radnych jako zainteresowanych każdą inicjatywą służącą rozwojowi wsi. Podkreślali, iż w przeszłości wójtowie podejmowali starania na rzecz utworzenia lokalnej grupy działania. Zakończyły się one fiaskiem. Kluczowy okazał się brak zrozumienia podejścia przez władze ościennych gmin, ale również trudności związane z zabezpieczeniem środków finansowych na prefinansowanie wydatków. Podejście było trudne do realizacji, brakowało przykładów dobrych praktyk, efektów jego realizacji, co dodatkowo zniechęcało do działania. Druga kategoria wypowiedzi, wygłoszonych wyłącznie przez reprezentantów sektora biznesu i organizacji pozarządowych, zawierała opinie prezentujące negatywny wizerunek władz lokalnych – niechętnych do podejmowania działań wykraczających poza standardowe obowiązki, nieaktywnych i dbających wyłącznie o własne interesy.

<sup>12</sup> 35% wskazań badanych.

<sup>13</sup> 29% wskazań.

<sup>14</sup> 13% wskazań (pozostali respondenci nie potrafili ustosunkować się do pytania).

Większość badanych nie tylko nie dysponowała wiedzą na temat podejścia LEADER, jego istoty i cech. Nie potrafiła również zdefiniować pojęcia lokalna grupa działania, czy podać jakiegos przykładu struktury tego typu funkcjonującej w województwie łódzkim. Zbiorowość tych, którzy zadeklarowali, iż słyszeli o takich organizacjach, była niewielka (8). Żadna z osób nie potrafiła podać poprawnej nazwy jakiegokolwiek lokalnej grupy działania. Zaledwie 4 spośród 108 badanych miało okazję spotkać się z członkami tych organizacji.

Tworzenie partnerstw terytorialnych wymaga aktywności reprezentantów trzech sektorów, polegającej chociażby na uczestnictwie w zebraniu założycielskim organizacji. Jakie relacje cechują przedstawiciele samorządu, lokalnych przedsiębiorców i liderów organizacji pozarządowych? Jak podkreślono, poziom aktywności mieszkańców badanych gmin w organizacjach pozarządowych jest jednym z najniższych w województwie – funkcjonuje tutaj od kilku do kilkunastu organizacji pozarządowych (tabela 1). Nie ich liczba jest jednak najważniejsza, lecz aktywność i zdolność pozyskiwania środków na działalność, wynikająca m.in. z posiadania osobowości prawnej.

TABELA 1. Wykaz organizacji pozarządowych na obszarze badanych gmin [www.baza.ngo.pl]

TABLE 1. The list of non-governmental organizations in the research area [www.baza.ngo.pl]

Gmina	Organizacje pozarządowe funkcjonujące na obszarze gmin (dane portalu organizacji pozarządowych za 2011 r.)	Liczba organizacji w poszczególnych kategoriach (na podstawie danych portalu organizacji pozarządowych za 2011 r.)		
		OSP	stowarzyszenia / towarzystwa	uczniowskie / / ludowe kluby sportowe, koła wędkarskie
Dobryszycze	7	3	Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Dobryszycze „Wspólne Życie”	3
Gidle	10	5	Pławińskie Towarzystwo Muzyczne Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Oświaty i Kultury „Alfa” Stowarzyszenie Przyjaciół Ziemi Radomszczańskiej „Nasza Mała Ojczyzna”	2
Kobiele Wielkie	7	7	–	–
Kodrąb	12	10	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi „Dać szansę”	1
Lgota Wielka	11	6	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi „Nasza Krępa” Stowarzyszenie Integracji Społecznej „Razem”	3
Ładzice	10	6	Stowarzyszenie „Zadruga Wierczan”	3
Masłowice	11	11	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Gminy Masłowice	0
Radomsko	10	6	Stowarzyszenie Kobiet Kietlina Stowarzyszenie Przyjaciół Zespołu Szkolno-Gimnazjalnego w Dziepóci	2
Wielgomłyn	11	8	Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów „Zawsze razem” Stowarzyszenie Rodzinnych Gospodarstw Agroturystycznych w Dorzeczu Warty i Pilicy	1

Sektor pozarządowy tworzą przede wszystkim ochotnicze straże pożarne (OSP). Około 70% respondentów uznało je za prężnie działające struktury, które chętnie włączają się w różne inicjatywy na rzecz mieszkańców gminy. Kompetencje osób je tworzących zostały ocenione pozytywnie<sup>15</sup>, podobnie jak ich chęć do współpracy z samorządem (dobre i bardzo dobre oceny OSP wystawiło 87% badanych). Respondenci postrzegali te struktury jako zainteresowane współpracą nie tylko z samorządem, ale również z innymi organizacjami<sup>16</sup>. Tym niemniej doświadczenia z realizacji Pilotażowego Programu LEADER+ pokazują, iż OSP nie pełniły roli lidera w procesie tworzenia lokalnych grup działania. Ta podejmowana była przez jednostki samorządu terytorialnego lub fundacje, stowarzyszenia oraz ich związki.

Wizerunek lokalnych stowarzyszeń jest pozytywny<sup>17</sup>. Połowa respondentów zgodziła się z opinią, iż „Są to organizacje, które robią co mogą na rzecz mieszkańców wsi, choć nie zawsze im się to udaje”<sup>18</sup>. Skłonność tych organizacji do współpracy z innymi została oceniona dobrze (43,9% wskazań) oraz dostatecznie (30,5% wskazań)<sup>19</sup>. Lepsze oceny zyskały one za chęć współpracy z samorządem<sup>20</sup>. Stowarzyszenia nie dysponują kapitałem ludzkim, który umożliwiłby realizację przedsięwzięć z wykorzystaniem dużych nakładów finansowych. Kompetencje ich członków zostały ocenione dostatecznie (26,8% wskazań) oraz dobrze (48,8% wskazań). Za poziom wyposażenia ponad połowa badanych przyznała im ocenę dostateczną (51,2% wskazań)<sup>21</sup>, a 74% uznało ich sytuację finansową za złą, przyznając im w tej kategorii ocenę dopuszczającą i dostateczną<sup>22</sup>. Lokalne NGO są doceniane za chęć podejmowania działań na rzecz społeczności, jednak poziom ich profesjonalizacji jest niewielki – nie zatrudniają pracowników<sup>23</sup>, a głównym źródłem finansowania ich projektów są środki z samorządu lokalnego oraz składki członkowskie<sup>24</sup>. Tak więc stowarzyszenia z gmin powiatu radomskiego nie dysponują potencjałem umożliwiającym pełnienie roli lidera w procesie budowania lokalnej grupy działania. Czy posiada go sektor gospodarczy i czy jego przedstawiciele są zainteresowani współpracą z samorządem lokalnym i organizacjami pozarządowymi na zasadach non-profit?

<sup>15</sup> Około 76% badanych przyznało OSP ocenę dobrą i bardzo dobrą w tej kategorii.

<sup>16</sup> Około 67% badanych przyznało im ocenę dobrą lub bardzo dobrą w tej kategorii.

<sup>17</sup> W gminie Kobbiele Wielkie w ogóle nie działają struktury tego typu.

<sup>18</sup> Około 38% badanych uznało, iż są to prężnie działające organizacje, robiące dużo na rzecz mieszkańców gminy.

<sup>19</sup> Tylko co szósty badany uznał, iż zasługuje ona na najwyższą notę.

<sup>20</sup> Około 42% respondentów przyznało im ocenę bardzo dobrą w tej kategorii, 40% ocenę dobrą.

<sup>21</sup> Co czwarty badany lokalnym NGO za wyposażenie przyznał ocenę dobrą, co 12 zaś – dopuszczającą.

<sup>22</sup> Prawie co szósty badany ocenił sytuację finansową lokalnych NGO jako dobrą, tylko jedna osoba była zdania, iż jest ona bardzo dobra.

<sup>23</sup> Zaledwie dziewięciu respondentów było zdania, iż organizacje mogą sobie pozwolić na zatrudnienie personelu.

<sup>24</sup> Co piąty badany, określając źródła finansowania lokalnych NGO, wskazał również na darowizny oraz odpisy 1% podatku od dochodu na rzecz organizacji pożytku publicznego. Około 14% respondentów wskazało, iż organizacje te pozyskują także tzw. środki unijne.

W strukturze gospodarczej gmin dominują osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Tworzą one miejsca pracy dla siebie i członków swoich rodzin, zatrudniają niewielką liczbę pracowników. W opinii około 69% respondentów (74 wskazania) przedsiębiorcy są zainteresowani współpracą z samorządem, ale tylko w zakresie: 1) ustalania wysokości opłat lokalnych, podatków, a także dofinansowywania ich działalności (19 wskazań); 2) organizowania imprez kulturalnych sprzyjających kształtowaniu ich pozytywnego wizerunku wśród potencjalnych klientów (17 wskazań); 3) promocji gminy przyczyniającej się do napływu na jej teren nowych mieszkańców, turystów i osób, które chciałyby skorzystać z ich ofert (16 wskazań); 4) inwestowania w infrastrukturę (głównie drogową), z której korzystają odbiorcy ich usług i produktów (11 wskazań); 5) ułatwień prowadzenia działalności gospodarczej, uproszczeń procedur dotyczących uzyskiwania pozwoleń na działalność (6 wskazań); 6) inwestycji w edukację, to jest w szkolnictwo na poziomie podstawowym i gimnazjalnym (5 wskazań)<sup>25</sup>. Celem przedsiębiorców podejmujących kooperację z władzą lokalną jest więc przede wszystkim polepszenie sytuacji własnej firmy (czy to za pomocą dofinansowania jej działalności, czy też wsparcia w zakresie promocji).

Opinie respondentów na temat współpracy reprezentantów sektora gospodarczego z organizacjami pozarządowymi były podzielone. Około 53% uznało, iż są oni gotowi wspierać stowarzyszenia, ochotnicze straże pożarne i koła gospodyń wiejskich (głównie sponsorując ich działalność). Przesłanką do udzielania pomocy jest chęć kształtowania pozytywnego wizerunku wśród potencjalnych klientów, odbiorców usług i produktów<sup>26</sup>. Tylko 15 spośród 57 badanych uznało, iż przedsiębiorcy są gotowi pomagać lokalnym NGO bezinteresownie<sup>27</sup>.

Respondenci, którzy uznali, iż reprezentanci sektora biznesu nie są zainteresowani współpracą z organizacjami pozarządowymi, uzasadniali to brakiem konkretnych korzyści wynikających dla przedsiębiorców z takiej kooperacji. Podkreślali, iż na obszarze gmin nie są znane jej przykłady, brakuje dobrych praktyk. Wskazywali także na niewielkie możliwości sponsorowania działalności sektora pozarządowego przez przedsiębiorców (wynikające z wysokości ich dochodów), jak również na brak norm i wartości, które zachęcałyby tę kategorię zawodową do współdziałania z organizacjami pozarządowymi.

Na kształt sieci relacji między reprezentantami sektora publicznego, społecznego i gospodarczego wpływa również zaufanie, jakim siebie obdarzają. Większość badanych reprezentujących sektor gospodarczy z ufnością odnosiła się do przedstawicieli innych. Jednak na tle ogółu respondentów to oni najczęściej byli nieufnie nastawieni do władz lokalnych (10 na 34 wskazania), organizacji pozarządowych (6 na 25 wskazań) oraz innych przedsiębiorców

<sup>25</sup> Jedenastu respondentom trudno było wypowiedzieć się w tej kwestii. Badani mogli wskazywać kilka obszarów współpracy.

<sup>26</sup> Taką opinię wyraziło 32 na 57 respondentów.

<sup>27</sup> Nieliczni badani, tłumacząc brak zainteresowania przedsiębiorców współpracą z sektorem społecznym, wskazywali na nadmiar codziennych obowiązków.



(11 na 31 wskazań) – tabela 2. Przedstawiciele władzy lokalnej oraz organizacji pozarządowej obdarzali przedsiębiorców większym zaufaniem (odpowiednio 26 na 32 wskazania oraz 25 na 30 wskazań). A zatem można przypuszczać, iż ich wizerunek jest pozytywny, co stanowi potencjalną szansę na współpracę przy tworzeniu lokalnej grupy działania. Jeśli proces budowy tej struktury z inicjatywy władz lokalnych zostanie rozpoczęty (w obliczu niskiego poziomu profesjonalizacji lokalnych NGO wydaje się to niezbędne), to wyzwaniem będzie przekonanie reprezentantów sektora gospodarczego do współpracy również, a może przede wszystkim, z innymi przedsiębiorcami na zasadach non-profit.

TABELA 2. Sektor reprezentowany przez badanych a ich zaufanie do władz gminy, lokalnych przedsiębiorców i organizacji pozarządowych

TABLE 2. Sector represented by the respondents and their trust towards local government, entrepreneurs and non-governments organizations

Odpowiedzi badanych na pytanie o zaufanie do:		Sektor			Razem <sup>a</sup>
		publiczny	gospodarczy	społeczny	
Władz gminy	posiada	35	24	27	86
	nie posiada	0	10	7	17
Lokalnych przedsiębiorców	posiada	26	20	25	71
	nie posiada	6	11	5	22
Lokalnych organizacji pozarządowych	posiada	33	19	28	80
	nie posiada	2	6	2	10

<sup>a</sup> Pytanie zadano 108 respondentom. Niektórzy z nich udzielali odpowiedzi „trudno powiedzieć”, którą traktowano tak samo jak brak danych.

Reprezentanci sektora biznesu, choć obdarzają zaufaniem lokalne organizacje pozarządowe, kontaktują się z nimi rzadko. Przedmiotem krótkotrwałych styczności społecznych są najczęściej jakieś wydarzenia organizowane przez stowarzyszenia, koła gospodyń wiejskich czy ochotnicze straże pożarne. Przedsiębiorcy angażują się w ich organizację jako sponsorzy (na zakończenie odbierając kwiaty i podziękowania).

Styczności społeczne między przedsiębiorcami i samorządem również mają charakter przelotny. Ich kooperacja postrzegana jest poprzez pryzmat ulg podatkowych, budowy dróg i uproszczeń w biurokratycznych procedurach związanych z prowadzeniem działalności. Z perspektywy wójtów i radnych przedsiębiorcy oczekują pomocy, jednak paradoksalnie nie są zainteresowani kooperacją. Obrazuje to jedna z wypowiedzi: „Współpraca wygląda bardzo różnie. Na takie odezwy, żeby porozmawiać, z reguły przychodzi dwóch, może trzech przedsiębiorców. Zainteresowanie jest niezbyt duże. Taka próba zachęcenia przedsiębiorców, by wyjść ze wspólną inicjatywą, np. reklamą «na zewnątrz» nie spotyka się z ich akceptacją”. Kooperacją w nieco większym zakresie są zainteresowani ci, którzy chcieliby pozyskać dotację na rozwój firmy. Udając się do urzędu gminy, żywią przekonanie, iż jego pracownicy okażą się kompetentnymi doradcami: „Jak weszliśmy do Unii Europejskiej, przedsiębiorcy przychodzili, pytali, uważali, że pracownicy urzędu są bardziej obeznani. Próbowaliśmy

doradzać. Myślałem nawet o tym, żeby powołać stanowisko, zatrudnić osobę doradzającą przedsiębiorcom, ale radni nie wyrazili zgody”.

Kontakty między sektorem publicznym a pozarządowym są częstsze, głównie na skutek uzależnienia finansowego lokalnych NGO od pomocy samorządu. Relacje między tymi sektorami zasługują na określenie „patronackie”, a nie „partnerskie”. Nie mają one jednak znamion zależności obezwładniającej aktywność organizacji. Wiele z nich powstało dzięki aktywności samorządu, urzędników, którzy uczestniczyli w szkoleniach (np. z ekonomii społecznej) i później zachęcali liderów lokalnych do formalizowania swojej aktywności. Przykładem animatora aktywności pozarządowej na obszarze jednej z gmin był wójt, który w czasie wywiadu stwierdził: „Przydałoby się więcej organizacji pozarządowych. Brak jest aktywności na polu zachowania tradycji, chociaż dałoby się wiele rzeczy wygrzebać. Sam analizowałem to wielokrotnie. Próbowaliśmy panie zachęcić do regionalnych potraw, założenia stowarzyszenia. Ale poszliśmy w stronę nowoczesności. Ta wsiowość jest jeszcze postrzegana niespecjalnie. To jeszcze nie ten moment. Natomiast niektóre osoby zaczynają się budzić i chciałyby na tym polu coś zrobić”.

Jakość sieci relacji respondentów z reprezentantami sektora publicznego, społecznego i gospodarczego z ościennych gmin wydaje się dobra. Kontakty z władzami lokalnymi utrzymują wójtowie i radni, ale również prezesi organizacji pozarządowych. Styczości między władzami lokalnymi i przedsiębiorcami a przedstawicielami sektora gospodarczego zachodzą w takim samym stopniu (tabela 3).

TABELA 3. Sektor reprezentowany przez badanych ( $N = 108$ ) a ich kontakty z reprezentantami władz lokalnych, sektora gospodarczego oraz organizacji pozarządowych z ościennych gmin (w charakterze partnera do współpracy bądź na gruncie towarzyskim) [%]

TABLE 3. Sector represented by the respondents ( $N = 108$ ) and their contacts with the members of local governments, entrepreneurs and non-governmental organizations from border communities (as a partner for cooperation or on social ground) [%]

Odpowiedzi badanych na pytanie o kontakty z:		Sektor		
		publiczny	gospodarczy	społeczny
Reprezentantami władz lokalnych ościennych gmin (w charakterze partnera do współpracy bądź na gruncie towarzyskim)	posiada	77,8	30,6	55,6
	nie posiada	22,2	69,4	44,4
Przedstawicielami sektora gospodarczego z ościennych gmin (w charakterze partnera do współpracy bądź na gruncie towarzyskim)	posiada	50	50	39
	nie posiada	50	50	61
Z przedstawicielami organizacji pozarządowych z ościennych gmin (w charakterze partnera do współpracy bądź na gruncie towarzyskim)	posiada	36,1	11,1	72,2
	nie posiada	63,9	88,9	27,8

Najsłabsza sieć relacji istnieje między respondentami a reprezentantami sektora społecznego z ościennych gmin. Jest ona tworzona głównie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych. Mimo iż lokalne NGO wykazują się niewielkim stopniem profesjonalizacji, to potrafią nawiązać styczność społeczną z reprezentantami wszystkich sektorów. Stanowi to o ich potencjale uczestnictwa w procesie tworzenia lokalnej grupy działania.

By sprostać wymogom podejścia LEADER i utworzyć tę organizację, reprezentanci trzech sektorów z gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego muszą nawiązać ze sobą współpracę. Gminy są zamieszkiwane przez kilka tysięcy mieszkańców – od około czterech do siedmiu tysięcy, gdy tymczasem lokalna grupa powinna obejmować wsparciem obszar liczący co najmniej 10 tysięcy mieszkańców. Sieć relacji reprezentantów elity władzy i biznesu oraz liderów organizacji pozarządowych z przedstawicielami trzech sektorów z ościennych gmin może być podstawą do nawiązania współpracy w zakresie utworzenia partnerstwa. Jej istnienie nie jest jednak warunkiem wystarczającym. W przeszłości wójtowie gmin podejmowali rozmowy na temat utworzenia lokalnej grupy działania. Nie doprowadziły one do zawarcia porozumienia. Wykorzystanie potencjału współpracy na rzecz utworzenia takiej grupy wymagało przezwyciężenia problemów związanych z zasadą refinansowania. Zabrakło jednostki, która byłaby gotowa zabezpieczyć w budżecie środki na realizację schematu I oraz wiedzy na temat istoty podejścia. Zainicjowanie kontaktów między respondentami a przedstawicielami lokalnych grup działania mogłoby przyczynić się do pozyskania informacji na temat praktycznych sposobów rozwiązywania problemów związanych z realizacją podejścia LEADER.

## WNIOSKI

Podejście LEADER (choć niełatwe do wdrożenia) posiada wiele zalet – przyczynia się do upowszechnienia partnerstwa czy wprowadzania innowacji zwiększających konkurencyjność wiejskich gospodarek. Lokalne grupy działania wspierają samorządy gmin w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Środki pozyskiwane przez dwie instytucje (na zasadzie efektu mnożnikowego) mogą zwiększyć efektywność podejmowanych działań. Co więcej, lokalne grupy działania mają wręcz obowiązek realizowania postulatów zrównoważonego rozwoju. Szacowanie potencjału ich funkcjonowania polegało m.in. na ocenie lokalnych strategii rozwoju (jakości dokonanej diagnozy, zasadności celów rozwoju w odniesieniu do sfery społecznej, ekonomicznej i ekologicznej).

Sytuacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego pozwalała przypuszczać, iż reprezentanci władzy lokalnej będą poszukiwać każdej możliwości pozyskiwania środków na rozwój wsi (również w ramach osi LEADER PROW). Tymczasem obszary te nie są objęte wsparciem lokalnych grup działania, a lista przyczyn takiego stanu rzeczy jest długa. Zaliczono do nich: 1) niski poziom wiedzy elit władzy i biznesu oraz liderów lokalnych na temat podejścia; 2) niewielki potencjał sektora NGO; 3) cechy sieci relacji między przedstawicielami sektora publicznego, gospodarczego i społecznego (charakter patronacki – w zakresie powiązań między władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi, i instrumentalny – w zakresie kontaktów między władzą lokalną a przedsiębiorcami i między przedsiębiorcami a członkami sektora społecznego) oraz 4) brak sieci jakichkolwiek powiązań między respondentami a przedstawicielami lokalnych grup działania.

Obszary, w których funkcjonują łódzkie lokalne grupy działania, nie są pozbawione problemów społecznych, gospodarczych i związanych z kondycją środowiska naturalnego. Gmin wiejskich z dominującym, mało wydajnym rolnictwem jest wiele. Proces przekształcania ich struktury gospodarczej będzie zapewne długotrwały. Jego tempo zależy od działań elit władzy, biznesu i liderów organizacji pozarządowych. Chevalier i Maurel [2010, s. 29] podkreślają, iż ostatnim etapem implementacji podejścia LEADER w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej jest tzw. przyjęcie uzależnione od postaw lokalnych interesariuszy. To oni finalnie decydują o realizacji nowego modelu polityki rozwoju wsi. Efektywność realizacji tego etapu zależy od zaangażowania władz lokalnych, odpowiedzialnych za rozpowszechnienie informacji wśród reprezentantów innych sektorów. Lokalne grupy działania są jedną z możliwości zsynchronizowania i skumulowania podejmowanych wysiłków na rzecz rozwoju wsi. Ich tworzenie wymaga jednak aktywności władz lokalnych i jeśli one widzą więcej wad niż zalet w realizacji podejścia LEADER, to trudno oczekiwać, iż w najbliższym czasie będzie ono wdrażane na obszarze badanych gmin. Na ogólny klimat zniechęcenia wójtów i radnych do tworzenia lokalnej grupy działania wpływa również obciążenie budżetu gmin finansowaniem inwestycji z PROW (m.in. Odnowy wsi). W ich świadomości tworzenie takiej organizacji wymaga nakładów finansowych (np. na opracowanie lokalnej strategii rozwoju) i nie jest możliwe na zasadzie non-profit czy pospolitego ruszenia. Niektóre urzędy marszałkowskie (po zakończeniu Pilotażowego Programu LEADER+) wspierały samorządy środkami na rzecz zainicjowania budowy partnerstwa. W Łódzkiem taka sytuacja nie miała miejsca [Halamska i in. 2010, s. 111]. Tutaj liczy się raczej na efekt domina, czyli na to, iż lokalne grupy działania sąsiadujące z obszarem badanych gmin powiatu radomszczańskiego zaproszą je do współpracy w przyszłym okresie programowania.

## BIBLIOGRAFIA

- Chevalier P., Maurel M.C., 2010: *Program LEADER w krajach Europy Środkowej*. „Wieś i Rolnictwo” 4: 26–41.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R., 2010: *LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu*. „Wieś i Rolnictwo” 4: 104–119.
- Mikulec A., 2008: *Potencjał społeczno-ekonomiczny powiatów w województwie łódzkim w latach 2002–2007*. Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź.
- Starosta P., 2011: *Kapitał ludzki i społeczny regionu łódzkiego*. Raport z badań ankietowych na reprezentatywnej próbie mieszkańców województwa łódzkiego (<http://www.kls.uni.lodz.pl/>).
- Strategia Rozwoju Powiatu Radomszczańskiego na lata 2007–2015.
- Zajda K., Dzikowska E., 2012: *Innowacyjne wykorzystanie zasobów lokalnych a dywersyfikacja struktury gospodarczej obszarów wiejskich*. „Journal of Agribusiness and Rural Development” (w druku).

## **REASONS FOR THE LACK OF LEADER APPROACH IMPLEMENTATION IN RURAL DEVELOPMENT (ON THE BASIS OF ŁÓDZKIE VOIVODESHIP)**

**Abstract.** In the 2007–2013 programming period many institutions are involved in the solution of various problems of rural areas. At the local level the most important are local councils and local action groups. Their co-operation stimulates transformation of rural areas. However, there are some areas in Poland where the LEADER approach is not implemented. Such areas can be found mostly in the Łódzkie and Śląskie voivodeships. The aim of this article is to identify the reasons for such situation (basing on research covering the Łódzkie voivodeship).

**Key words:** LEADER approach, rural development