



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Budowa
kapitału społecznego
na wsi na przykładzie
rozwoju programu
Leader***

Paweł Chmieliński

nr 163

Warszawa 2009



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Budowa
kapitału społecznego
na wsi na przykładzie
rozwoju programu
Leader***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Budowa
kapitału społecznego
na wsi na przykładzie
rozwoju programu
Leader***

*Autor
mgr inż. Paweł Chmieliński*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2009

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich** w zadaniu *Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim*.

Celem pracy było zbadanie zmian w powiązaniach i wykorzystaniu czynników wytwórczych, określenie i pomiar elementów wpływających na efektywność (nieefektywność) techniczną produkcji gospodarstw wysokotowarowych, a także analiza oddziaływania zachodzących przeobrażeń na kondycję tej kategorii podmiotów. Procesy zachodzące w grupie jednostek wysokotowarowych zostały przedstawione na tle toku analogicznych zmian w pozostałych indywidualnych gospodarstwach rolnych produkujących na sprzedaż.

Recenzent

prof. zw. dr hab. inż. dr hc Stanisław Urban

Opracowanie komputerowe

Bogdan Buks

Korekta

Krzyszyna Mirkowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-030-2

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (0 22) 50 54 444

faks: (0 22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wprowadzenie.....	7
1. Ewolucja wspólnej polityki rolnej w kontekście wyzwań wobec rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.....	10
2. Założenia programowe oraz stan realizacji działań osi IV Leader	18
3. Poziom kapitału społecznego wśród osób zaangażowanych w działalność lokalnych grup działania.....	40
Podsumowanie.....	54
Literatura.....	57
Aneks.....	60

Wprowadzenie

Proces ewolucji wspólnej polityki rolnej od polityki pomocy przeznaczonej wyłącznie dla sektora rolnego do polityki wspierania zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich stanowi odpowiedź na zmieniający się charakter relacji pomiędzy rolnictwem a rozwojem pozarolniczych funkcji wsi. Już od przełomu wieków stopniowo zaczęło maleć ekonomiczne znaczenie rolnictwa jako sektora gospodarki, natomiast coraz silniej zaznaczają się jego funkcje na rzecz ochrony środowiska naturalnego oraz krajobrazu wsi. W tym świetle konkurencyjność obszarów wiejskich w coraz większym stopniu zaczęła zależeć od przemian w infrastrukturze społecznej i technicznej, tworzenia nowych miejsc pracy i nowych struktur instytucjonalnych oraz utrzymania wysokiej jakości zasobów naturalnych wsi. Wiele krajów UE (w tym Polska) cenić zaczęło unikalne dobra, ważne z punktu widzenia całej Wspólnoty, takie jak różnorodność biologiczna czy tradycyjny krajobraz. Podczas kolejnych reform reformowanej WPR kładzie się coraz większy nacisk na wdrażanie programów, które jak najlepiej oddziałują na przemiany na terenach wiejskich, uwzględniając lokalne zasoby i uwarunkowania rozwoju. Jednym z narzędzi WPR spełniających oba wymienione założenia jest program Leader.

Leader ma za zadanie i cel pobudzić do działania lokalne społeczności z terenów wiejskich w państwach członkowskich, w celu dostrzeżenia potencjału ich terytorium. Z pomocą inicjatywy wspólnotowej wprowadzane są w życie strategie stałego rozwoju, opracowywane przez lokalne grupy działania. Według oceny Komisji Europejskiej, przeprowadzonej w trakcie okresu programowania 2000-2006¹, wynika, że program Leader w Unii Europejskiej charakteryzuje się dużą zdolnością do dostosowywania się do specyficznych wyzwań na różnych obszarach wiejskich i budowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich.

¹ ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung), *Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes*, Final Report, Vienna 2004.

Celem opracowania jest określenie możliwości budowania kapitału społecznego na wsi, jakie stwarzają działania osi IV Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. W pracy wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego na grupie 102 osób zaangażowanych w funkcjonowanie lokalnych grup działania. Badanie uzupełniono o analizę dokumentów programowych oraz legislacji, dostępnych danych na temat realizacji działań osi IV oraz informacje zebrane podczas wywiadów bezpośrednich z pracownikami LGD. Wyniki badań i analiza dostępnych materiałów prezentują stan wdrażania działań w pierwszych latach funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce w kontekście możliwości budowania kapitału społecznego w wymiarze lokalnym.

Pierwszą część pracy stanowi analiza ewolucji wspólnej polityki rolnej (WPR) z uwzględnieniem wzrastającego znaczenia instrumentów wspierania rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich. W tym kontekście oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi innowacyjne podejście w realizacji unijnej polityki wobec wsi i rolnictwa, wzmacniające znaczenie oddolnego podejścia w programowaniu i implementacji działań na rzecz rozwoju lokalnego.

W części drugiej poddano analizie zakres działań wdrażanych w ramach Leadera w Polsce w ramach osi IV wraz ze stanem ich realizacji w pierwszych latach funkcjonowania lokalnych grup działania (do końca 2009 roku). Na podstawie opinii pracowników LGD określono również instytucjonalne i biurokratyczne bariery w realizacji poszczególnych działań. Pozwoliło to na ocenę możliwości, jakimi dysponuje oś IV w procesie budowania kapitału społecznego w wymiarze lokalnym.

Ostatnią część pracy stanowi analiza poziomu kapitału społecznego wśród osób aktywnie zaangażowanych w funkcjonowanie lokalnych grup działania. W tym celu wykorzystano metodę skalowania wielowymiarowego (ang. Multidimensional Scaling, MDS), która umożliwia wizualizację danych w niskim wymiarze opartą na wykorzystaniu tzw. macierzy bliskości (ang. *proximity matrix*) oraz odpowiedniej dla analizowanych danych metryki (miary odległości)². Skalowanie wielowymiarowe posłużyło do rozmieszczenia obiektów jako punktów w przestrzeni niskowymiarowej w taki sposób, aby obiekty podobne do siebie (w oryginalnym zbiorze danych) znajdowały się blisko siebie. Redukowany w ten sposób oryginalny rozmiar danych zachowuje zarówno ich własności

² zob. N. Solaro, *Sensitivity Analysis and Robust Approach in Multidimensional Scaling: An Evaluation of Customer Satisfaction, Quality Technology & Quantitative Management*, Vol. 7, No. 2, 2010, ss. 169-184.

topologiczne, jak i metryczne³. W następstwie umiejscowienia odpowiedzi w układzie dwuwymiarowym, podjęto próbę stworzenia jednorodnej miary kapitału społecznego w postaci liniowych odległości punktów od wzorca, który reprezentuje teoretyczny zbiór cech charakteryzujących osobę o najwyższym poziomie kapitału społecznego, oraz tzw. antywzorca, który stworzony został w oparciu o odpowiedzi przeciwstawne do wzorcowych. Określenie odległości pozwoliło ocenić, na ile dany respondent lub grupa respondentów reprezentuje postawę, która jest wypadkową wskaźników definiowanych oraz używanych podczas analizy kapitału społecznego. Podjęto również próbę ustalenia determinant poziomu kapitału społecznego w badanej grupie. W tym celu wykorzystano zestaw pytań z ankiety obejmujący m.in. miejsce zamieszkania, charakter więzi społecznych, a także charakterystyki demograficzne, tj. wiek, płeć i poziom wykształcenia.

³ J. Gramacki, A. Gramacki, *Redukcja wymiarowości oraz wizualizacja danych wielowymiarowych z wykorzystaniem projektu R*, XV Konferencja PLOUG, Kościelisko 2009, http://www.ploug.org.pl/konf_09/materialy/pdf/15_Redukcja_wymiarowosci.pdf

1. Ewolucja wspólnej polityki rolnej w kontekście wyzwań wobec rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

Podjęcie państw członkowskich do realizacji wspólnotowej polityki strukturalnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich ewoluowało podczas pięćdziesięciu lat przemian w gospodarce globalnej. W początkowym okresie istnienia ponadnarodowej polityki interwencja wspólnotowa ograniczała się do koordynacji działań z zakresu kształtowania rynków. Po roku 1972 powstały dwie duże grupy dodatkowych narzędzi: z jednej strony tzw. działania horyzontalne, dotyczące wszystkich krajów członkowskich (np. edukacja zawodowa, system wcześniejszych emerytur), z drugiej strony działania regionalne, mające na celu zmniejszanie naturalnych przeszkód strukturalnych i wspieranie rolnictwa jako całości. Po roku 1985 poszukiwanie równowagi między koniecznością poprawy konkurencyjności rolnictwa europejskiego a ochroną środowiska naturalnego i rozwojem regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania doprowadziło do włączenia polityki strukturalnej w dziedzinie rolnictwa do nowej strategii polityki regionalnej jako jej wymiaru rolnego. Tak więc polityka strukturalna obejmowała oprócz działań horyzontalnych także działania z zakresu ochrony przestrzeni wiejskiej, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju infrastruktury rolnej i turystycznej oraz aktywności rolniczej.

Reforma MacSharry'ego, przyjęta w 1992 r. przyniosła ograniczenie wsparcia cen rynkowych oraz wprowadzenie płatności bezpośrednich, co spowodowało większą przejrzystość pomocy dla rolników i poprawiło kontrolę wydatków na WPR. Zaczęto odchodzić od polityki podtrzymywania cen do polityki utrzymywania poziomu dochodów (płatności bezpośrednie), zmodyfikowano fundusze strukturalne, wprowadzono ograniczenia w poziomie produkcji oraz instrumenty towarzyszące środkom WPR (programy rolnośrodowiskowe, zalesienia gruntów rolnych, renty strukturalne), a także włączono do praktyki gospodarczej planowanie działań na rzecz ochrony środowiska, w tym obowiązkowy system odłogowania gruntów. Jednakże działania te nie przyczyniły się do wzrostu efektywności programów realizowanych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które wciąż charakteryzował brak spójności.

Niekorzystne prognozy rozwoju sytuacji na rynkach rolnych, problem nadprodukcji towarów rolnych oraz rosnące znaczenie aspektów środowiskowych w funkcjach, jakie przypisuje się rolnictwu i obszarom wiejskim spowodowały, że w Agendzie 2000 wprowadzano elementy zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich, korzystającej z dwóch instrumentów prawnych w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) –

Sekcji Gwarancji i Sekcji Orientacji. Celem tych działań było poprawienie spójności między dwoma filarami WPR⁴ poprzez wspieranie m.in. dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich. Malejące znaczenie sektora rolniczego w gospodarkach krajów europejskich doprowadziło do reorientacji podejścia do przestrzeni wiejskiej poprzez stopniowe eksponowanie pozaprodukcyjnego znaczenia rolnictwa, jako sektora ważnego z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego. Nacisk na aspekty środowiskowe pozwolił nadać polityce wobec rolnictwa nowego wymiaru. Zaczęto propagować ideę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzając nowe regulacje dotyczące ochrony środowiska, rozwoju pozarolniczych działalności na wsi oraz zwiększenia bezpieczeństwa i jakości żywności, czyli instrumenty drugiego filaru WPR. Zaznaczyć należy, że pod pojęciem wielofunkcyjnego rozwoju wsi rozumiano głównie proces równoważenia relacji pomiędzy funkcją produkcyjną a funkcją społeczno-środowiskową rolnictwa (czyli *de facto* wielofunkcyjny rozwój rolnictwa), a w mniejszym stopniu rozwój pozarolniczego potencjału gospodarczego obszarów wiejskich. Nie bez znaczenia dla przemian w WPR było rozszerzenie UE o nowych członków, które wymagało reformy budżetu i zasad finansowania kluczowych instrumentów unijnych.

Reforma WPR po roku 2003 objęła swoim zakresem zagadnienia takie, jak oddzielenie wsparcia WPR od decyzji produkcyjnych (*decoupling*), ograniczenie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez największe gospodarstwa rolne i realokacja funduszy uzyskanych w ten sposób na rozwój obszarów wiejskich (*modulacja*) oraz zwiększenie poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, utworzenie zależności pomiędzy wsparciem gospodarstw rolnych w postaci dopłat bezpośrednich a przestrzeganiem wspólnotowych norm w zakresie ochrony środowiska, warunków weterynaryjno-sanitarnych hodowli zwierząt, a także bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolnym (*cross-compliance*), a także przemiany w polityce interwencji na rynkach rolnych. Oceniając dotychczasowe reformy WPR, uznać należy, że coraz większe znaczenie nabiera wspieranie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, przede wszys-

⁴ Wsparcie finansowe obszarów wiejskich w Unii Europejskiej odbywa się w dwóch głównych filarach. Filar I WPR obejmuje wsparcie bezpośrednio związane z produkcją rolną i ma na celu stabilizację rynku, podnoszenie produktywności i utrzymanie odpowiedniego poziomu dochodów w gospodarstwach rolnych. Narzędzia stosowane w tym filarze to głównie płatności bezpośrednie oraz zakupy na zapasy publiczne, zdejmowanie nadwyżek i dopłaty do eksportu. Filar II WPR określa politykę strukturalną, która ma na celu wyrównanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi. Działania w tym filarze obejmują m.in. działania rolnośrodowiskowe, pomoc dla gospodarstw położonych na obszarach o trudnych warunkach, programy pomocowe dla młodych rolników, promocję jakości żywności, wprowadzanie wyższych standardów i dobrostanu zwierząt.

tkim z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, ale także rozwój pozarolniczego potencjału obszarów wiejskich.

Ważnym z punktu widzenia Polski zagadnieniem toczącej się debaty na temat przyszłości WPR jest kwestia renacjonalizacji jej finansowania oraz proporcji podziału środków między I a II filar WPR, co w istocie oznacza podział środków pomiędzy rolnicze a pozarolnicze dziedziny rozwoju obszarów wiejskich⁵. Dyskusję nad renacjonalizacją WPR determinuje partykularny interes państw członkowskich, które są lub mogą być w przyszłości płatnikami netto do budżetu UE. Jednakże pomysł renacjonalizacji polityk może doprowadzić do zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku przez rozproszone i różne działania poszczególnych państw członkowskich oraz zróżnicowanie poziomu wsparcia w ramach narodowych polityk, które uwarunkowane jest od budżetów, jakimi dysponują. Prowadziłoby to do pogłębienia się zróżnicowania rozwoju gospodarczego w krajach UE, przy czym dotknęłoby to w głównej mierze nowe państwa członkowskie. Mogłoby to w przyszłości stać się podstawą do stawiania pytań o sens istnienia Unii Europejskiej, jako unii gospodarczo-walutowej państw o niejednorodnych możliwościach rozwoju.

Ze względu na wagę problemów związanych z rolnictwem oraz w związku ze zwiększeniem się presji konkurencyjnej w rolnictwie (pomimo objęcia rolników dopłatami bezpośrednimi w ramach WPR), warunkiem powodzenia całej strategii rozwojowej na obszarach wiejskich jest zintegrowane oddziaływanie w sferze pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich, czyli kapitału ludzkiego (edukacja) i społecznego, rynku pracy, infrastruktury i przedsiębiorczości. Wymaga to komplementarnych działań inwestycyjnych w regionach ukierunkowanych na modernizację i rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej na wsi, wsparcie tworzenia i rozwoju pozarolniczych małych i średnich przedsiębiorstw, przekwalifikowania ludności związanej z rolnictwem, podwyższenie poziomu i jakości edukacji. Zapewnienie jednakowych podstaw rozwoju regionów, nawet jeśli nie przyczynia się to do wzrostu konkurencyjności w krótkim okresie, stanowić może podstawę przyszłego rozwoju UE. Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich przed WPR rysuje się wyzwanie wspierania zrównoważonego rozwoju, łączącego poprawę konkurencyjności rolnictwa oraz ochronę zasobów naturalnych i krajobrazowych, przy wykorzystaniu pozarolniczego potencjału społeczno-ekonomicznego. Podnoszenie konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich wymaga rów-

⁵ zob. *Kierunki Reformy WPR w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/2009 z perspektywy Polski*, dokument konsultacyjny, SAEPR/FAPA, UKIE, www.fapa.com.pl oraz Stanowisko Rządu RP w odniesieniu do Komunikatu Komisji - Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, przyjęte przez KERM w dniu 5 lutego 2008, www.minrol.gov.pl/.

niez wzmocnienia spójności terytorialnej w regionach, tak by umożliwiała ludności wiejskiej swobodny dostęp do rynków pracy, przy jednoczesnym ograniczeniu migracji zarobkowej. Dlatego rozwój obszarów wiejskich powinien w większym stopniu stanowić integralną część polityki wspierania rozwoju regionalnego, a wykorzystanie pozarolniczego potencjału wsi (m.in. kapitału ludzkiego) element strategii rozwoju miast.

Z uwagi na duże zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego regionów UE czynniki oddziałujące na konkurencyjność obszarów wiejskich poszczególnych państw członkowskich są odmienne. Rodzi to potrzebę dostosowania poziomu zarządzania funduszami do regionalnych i lokalnych problemów oraz wyzwań. Dlatego skuteczna realizacja polityki rozwoju obszarów wiejskich wymaga podejścia opartego na teorii federalizmu fiskalnego, w myśl którego finanse publiczne oraz struktura zarządzania mają wielopoziomowy charakter⁶. Działania na poziomie federalnym pozwalają na osiągnięcie efektu skali, przy większej efektywności nakładów, jednocześnie zakładając występowanie heterogeniczności preferencji poszczególnych społeczności, co stanowi przesłankę do finansowania dóbr publicznych na poziomie zdecentralizowanym, gdzie lokalne preferencje są bardziej homogeniczne.

Przykładem takiego działania w ramach polityki spójności są regionalne programy operacyjne, które przyczyniają się do decentralizacji procesu zarządzania i podziału środków w celu uzyskania optymalnych alokacji na cele określone przez społeczność lokalną. W ramach wspólnej polityki rolnej znakomitym przykładem działań zdecentralizowanych jest filozofia programu Leader. Doświadczenia krajów UE-15 w realizacji tej najpierw inicjatywy, a później osi PROW pozwalają na jednoznaczne postawienie wniosku, że skuteczność realizacji działań wspierających rozwój obszarów wiejskich jest tym większa, im bardziej lokalnie definiowane są cele, a w ich realizację zaangażowani lokalne podmioty i członkowie społeczności. Dlatego Leader ma szansę stać się jednym podstawowych narzędzi decentralizacji procesu programowania, planowania i realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich.

Do 2007 roku głównym źródłem finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej był Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) podzielony na dwie sekcje⁷. Od 2007 roku WPR jest

⁶ zob. J. Pietras, *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.

⁷ W Polsce w latach 2004-2006 z sekcji Orientacji finansowany był Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, natomiast z sekcji Gwarancji - Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich i płatności bezpośrednie.

finansowana za pomocą dwóch oddzielnych europejskich funduszy rolniczych tj. Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG), którego środki służą finansowaniu instrumentów rynkowych i wspieraniu dochodów rolników zgodnie z działaniami pierwszego filaru WPR, oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są programy rozwoju obszarów wiejskich wdrażane w ramach filaru drugiego WPR.

Głównym zadaniem Funduszu jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich we Wspólnocie, uzupełniając obok polityki wobec rynków rolnych i polityki wspierania dochodów w ramach WPR, politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa⁸. Należy zaznaczyć, że to EFRROW stanowi podstawę tworzenia Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w państwach członkowskich.

W myśl rozporządzenia Rady⁹, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich realizowane w ramach EFRROW przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

1. Poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;
2. Poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
3. Poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w myśl rozporządzenia nr 1698/2005 realizowane jest w ramach 4 osi, będących realizacją wyżej wspomnianych celów.

Wsparcie ukierunkowane na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego, tworzące oś pierwszą EFRROW dotyczy środków:

- których celem jest upowszechnianie wiedzy i poprawa potencjału ludzkiego poprzez kształcenie zawodowe i działania informacyjne, w tym rozpowszechnianie wiedzy naukowej i praktyk innowacyjnych, skierowane do osób działających w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym; podejmowanie działalności przez młodych rolników; wcześniejsze eme-

⁸ Rozporządzenie w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku (JOCE L 209 z 11.08.2005 r) art. 2 pkt. 1. a i b.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

rytury rolników i robotników rolnych; korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; tworzenie usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa i usług doradczych, jak również usług doradczych w zakresie leśnictwa;

- mających na celu restrukturyzację i rozwój kapitału rzeczowego i wspieranie innowacji poprzez modernizację gospodarstw rolnych; podwyższanie wartości gospodarczej lasów; zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych; współpracę na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym; ulepszanie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa; przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych;
- których celem jest poprawa jakości produkcji i produktów rolnych poprzez pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymagających norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym; wspieranie rolników biorących udział w systemach jakości żywności; wspieranie grup producentów w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności; środków przejściowych dla nowych krajów członkowskich, dotyczących wspierania gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji i wspierania tworzenia grup producentów.

Wsparcie na poprawę środowiska naturalnego i rozwój terenów wiejskich stanowiące oś drugą dotyczy środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich; płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe i z tytułu dobrostanu zwierząt, wsparcie zrównoważonego użytkowania gruntów leśnych poprzez działania takie, jak: pierwsze zalesianie gruntów rolnych i nierolniczych, czy też płatności dla obszarów Natura 2000.

Wsparcie poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich będące osią trzecią Funduszu dotyczy środków na rzecz:

- różnicowania gospodarki wiejskiej, obejmujących różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, wsparcie na rzecz tworzenia i rozwoju

mikroprzedsiębiorstw oraz zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką;

- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, obejmujących podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowę i rozwój wsi oraz zachowanie jej dziedzictwa naturalnego i kulturowego;
- szkolenia i informowania dla podmiotów gospodarczych działających w dziedzinach objętych niniejszym punkcie;
- wspierania nabywania umiejętności w celu przygotowania i wdrożenia lokalnej strategii rozwoju.

W ramach celu 3 realizowanego przez EFRROW wyodrębniono oś 4 – Leader. Działania w ramach osi Leader charakteryzuje oddolne, zintegrowane lokalnie, partnerskie i innowacyjne podejście do aktywizacji obszarów wiejskich, na które składają się następujące elementy:

- zaangażowanie lokalnych partnerów – program rozwoju formułowany jest z uwzględnieniem specyfiki danego obszaru, jego mieszkańców, historii i tradycji;
- oddolne podejście – decyzje podejmowane są na szczeblu lokalnym, w proces decyzyjny zaangażowana jest cała wspólnota, środowiska społeczne i gospodarcze, instytucje publiczne;
- partnerskie podejście – lokalni partnerzy pracują nad formułowaniem strategii i planu działań oraz zarządzają wdrażaniem zaplanowanych rozwiązań;
- innowacja – konkretne działania mają charakter innowacyjny, np. mogą dotyczyć nowego sposobu promowania lokalnych walorów, nowych produktów regionalnych, form organizacyjnych itd.;
- zintegrowane podejście – działania są ze sobą powiązane i traktowane jako spójna całość. Może to dotyczyć w szczególności powiązań pomiędzy różnymi grupami uczestników: gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi, ekologicznymi itp.;
- tworzenie powiązań i współpraca – sieć powiązań ma na celu stworzenie systemu informacji o programach rozwoju obszarów wiejskich oraz upowszechnianie innowacji w większej skali;
- lokalne finansowanie i zarządzanie – lokalnym grupom działania przekazana zostaje odpowiedzialność związana z podejmowaniem decyzji

dotyczących finansowania i zarządzania, co jest istotnym warunkiem realizacji zaplanowanego przez grupę programu rozwoju.

Lokalne podejście Leadera ściśle powiązane z określonym obszarem, na którym działają LGD wpływa na lepsze zdefiniowanie problemów obszaru i określenie sposobów ich rozwiązania. Leader jest podejściem polegającym na opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne, itp., wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Przedstawiciele tych sektorów tworzą grupę działania, która jest reprezentatywna dla obszaru objętego LSR. Na poziomie decyzyjnym LGD, co najmniej 50% stanowią partnerzy gospodarczy i społeczni. Zaletą podejścia osi Leader do rozwoju lokalnego jest fakt, że to LGD wybiera projekty, których realizacja przyczyni się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej lokalnej strategii rozwoju. Takie oddolne, zorientowane na lokalne potrzeby i wyzwania podejście skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych decyzji, podnosi jakość zarządzania i przyczynia się do budowy kapitału społecznego w społecznościach wiejskich, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju danego obszaru¹⁰. Dzięki temu, że o rozwoju danego obszaru decydują mieszkańcy, władze i przedstawiciele podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na tym terenie, zarządzanie, dobór instrumentów do osiągnięcia celów precyzyjnie zdefiniowanych w lokalnej strategii działania oraz zaangażowanie w ich realizację skutkuje o wiele większą efektywnością wspierania rozwoju obszarów wiejskich niż na szczeblu regionalnym¹¹.

Lokalne grupy działania należy uznać za niezwykle ważny dla rozwoju obszarów wiejskich podmiot, a wspieranie ich działań powinno być zapisane w strategii rozwoju regionalnego. W ramach podejścia Leader obok inwestycji w lokalny kapitał ludzki, wspierany jest także proces wymiany informacji między społecznościami różnych krajów członkowskich przez udział lokalnych grup działania i społeczności lokalnej w wymianie międzynarodowej.

¹⁰ zob. COST Technical Committee Social Sciences, Final evaluation report: Rural Innovation, Brussels 2003.

¹¹ por. Ch. Ray, *The dialectic of local development: the case of EU Leader 1 rural development programme*, University of Newcastle Upon Tyne Centre for Rural Economy Working Paper Series, No 23/1996, s 24.

2. Założenia programowe oraz stan realizacji działań osi IV Leader

Ważnym elementem pozwalającym zrozumieć filozofię kształtowania wspólnej polityki rolnej jest rozumienie terminu rozwój obszarów wiejskich *sensu largo*, który oznacza wspieranie wszelkiej działalności na obszarach nie będących częściami obszarów zurbanizowanych. Dlatego dotychczas mówiąc o rozwoju obszarów wiejskich często *de facto* mówiło się o rozwoju rolnictwa oraz ochronie środowiska, a w mniejszym stopniu o rozwijaniu pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich. Potrzeba wzmacniania pozarolniczych funkcji wsi zyskała na znaczeniu stosunkowo niedawno, co pokazuje analiza kolejnych etapów reformy WPR.

Ogólnie podejście do polityki rozwoju wsi można podzielić więc na trzy zasadnicze elementy: rolnictwo, ochrona środowiska oraz rozwój funkcji pozarolniczych. Mimo iż w praktyce te trzy elementy są ze sobą silnie powiązane i zachodzące między nimi interakcje determinują proces rozwoju obszarów wiejskich, to działania realizowane w ramach instrumentów polityki strukturalnej stosunkowo łatwo podzielić w oparciu o główny cel oddziaływania z zastosowaniem wyżej wymienionego trójpodziału. Analizując konstrukcję Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce, łatwo zauważyć, że w ramach trzech priorytetów skupiają się cztery osie: pierwsza związana ze wsparciem rozwoju gospodarstw rolnych, druga – z działaniami rolno-środowiskowymi, natomiast trzecia i czwarta – z rozwojem pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich, przy czym oś Leader powstała w wyniku ewolucji inicjatywy wspólnotowej poprzez działanie w ramach osi III Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (w latach 2004-2006) do statusu odrębnej osi PROW na lata 2007-2013.

Działania w ramach osi Leader charakteryzuje innowacyjne podejście do aktywizacji obszarów wiejskich, na które składają się: zaangażowanie lokalnych partnerów – program rozwoju formułowany jest z uwzględnieniem specyfiki danego obszaru, jego mieszkańców, historii i tradycji; oddolne podejście – decyzje podejmowane są na szczeblu lokalnym, w proces decyzyjny zaangażowana jest cała wspólnota, środowiska społeczne i gospodarcze, instytucje publiczne; partnerskie podejście – lokalni partnerzy pracują nad formułowaniem strategii i planu działań oraz zarządzają wdrażaniem zaplanowanych rozwiązań; innowacja – konkretne działania mają charakter innowacyjny, np. mogą dotyczyć nowego sposobu promowania lokalnych walorów, nowych produktów regionalnych, form organizacyjnych itp.; zintegrowane podejście –

działania są ze sobą powiązane i traktowane jako spójna całość. Może to dotyczyć w szczególności powiązań pomiędzy różnymi grupami uczestników: gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi, ekologicznymi itp.; tworzenie powiązań i współpraca – sieć powiązań ma na celu stworzenie systemu informacji o programach rozwoju obszarów wiejskich oraz upowszechnianie innowacji w większej skali; lokalne finansowanie i zarządzanie – lokalnym grupom działania przekazana zostaje odpowiedzialność związana z podejmowaniem decyzji dotyczących finansowania i zarządzania, co jest istotnym warunkiem realizacji zaplanowanego przez grupę programu rozwoju.

Najważniejszym środkiem realizacji celów oraz podstawą filozofii programu Leader jest lokalne partnerstwo publiczno-prywatne przyjmujące postać lokalnych grup działania. Grupy te są z jednej strony autorami strategii rozwoju lokalnego dla obszaru, na którym prowadzą swoją działalność, z drugiej zaś strony są beneficjentami pomocy i jednocześnie instytucjonalnie odpowiadają za wdrażanie przygotowanych strategii rozwoju oraz wydatkowanie przyznanych na ten cel środków z funduszy unijnych. Celem Leadera jest zachęcenie do realizacji oryginalnych (innowacyjnych) strategii całościowego i trwałego rozwoju, którego zadaniem jest wypróbowanie nowych metod i podejścia, tzn.:

- waloryzacji dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- wzmocnienia środowiska gospodarczego, w celu doprowadzenia do tworzenia miejsc pracy,
- poprawy zdolności organizatorskich społeczności wiejskich.

Finansowaniu w ramach Leadera podlegały następujące działania:

- analiza obszaru lokalnego, motywowanie i szkolenie mieszkańców do udziału w procesie rozwoju,
- techniczne wsparcie dla rozwoju wiejskiego, szkolenia zawodowe,
- wsparcie turystyki wiejskiej, wsparcie dla MSP, ochrona i poprawa środowiska naturalnego oraz warunków życia mieszkańców,
- opracowanie i realizowanie wielonarodowych projektów,
- tworzenie dla wszystkich zainteresowanych organów publicznych i prywatnych trwałych narzędzi i systemów wymiany osiągnięć, doświadczeń i wiedzy.

W ramach Pilotażowego Programu Leader+ nabór wniosków do Schematu I przeprowadzono w terminie 15 września - 31 grudnia 2004 r. i do realizacji przyjęto 167 projektów na kwotę 20,8 mln zł. W ramach tego schematu reali-

zowane były działania szkoleniowe, informacyjne oraz doradcze, służące zaangażowaniu mieszkańców w proces przygotowywania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich i tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych. Niemal wszystkie te projekty zostały zrealizowane do końca 2006 roku. Nabór wniosków do Schematu II trwał od 21 kwietnia do 19 czerwca 2006 r.; w efekcie zawarto 150 umów na realizację projektów. W ramach tego schematu LGD, posiadające odpowiednie doświadczenie i potencjał administracyjny, niezbędny dla zarządzania środkami publicznymi, wdrażają plany dotyczące realizacji strategii obejmujące promocję obszarów wiejskich i animowanie współpracy partnerów lokalnych¹².

Pilotażowy Program Leader+ cieszył się dużym zainteresowaniem i stworzył podstawy do współpracy partnerów lokalnych oraz spowodował powstanie lokalnych strategii i grup działania. Nacisk na stosowanie podejścia propagowanego w osi Leader jest zgodny z priorytetem UE wzmocnienia aktywizacji zasobów ludzkich na poziomie lokalnym, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu zaangażowania społeczności wiejskiej, poczucia odpowiedzialności za rozwiązywanie własnych problemów oraz świadomości wpływu na przyszły rozwój zamieszkiwanego obszaru¹³.

W latach 2007-2013 Leader stanowi odrębną oś Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jej celem jest, poprzez włączenie lokalnych grup działania w system zarządzania danym obszarem, budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców, przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami.

Lokalne podejście Leadera ściśle powiązane z określonym obszarem, na którym działają LGD wpływa na lepsze zdefiniowanie problemów obszaru i określenie sposobów ich rozwiązania. Leader jest podejściem polegającym na opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne, itp., wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Przedstawiciele tych sektorów tworzą grupę działania, która jest reprezentatywna dla obszaru objętego LSR. Na poziomie decyzyjnym LGD, co najmniej 50% stanowią partnerzy gospodarczy i społeczni. Zaletą podejścia osi Leader

¹² MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa 2007, s. 325.

¹³ N. Thompson, N. Ward, *Rural Areas and Regional Competitiveness*, Centre for Rural Economy Research Report, University of Newcastle Upon Tyne, October 2005.

do rozwoju lokalnego jest fakt, że to LGD wybiera projekty, których realizacja przyczyni się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej lokalnej strategii rozwoju. Takie oddolne podejście skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi jakość zarządzania i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach wiejskich, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju danego obszaru. W ramach podejścia Leader wspierana jest także rozwój lokalnych grup działania poprzez inwestycje w kapitał ludzki z nimi związane, a także wzmacnianie współpracy między społecznościami w Polsce i w Unii Europejskiej.

W ramach Osi IV realizowane są 3 działania:

1. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju;
2. Wdrażanie projektów współpracy;
3. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Ważną innowacją w realizacji PROW jest częściowa realizacja działań osi III przez grupy działania. Lokalna strategia rozwoju realizowana przez LGD, a zatwierdzona przez samorząd województwa zakłada koordynację przez grupę projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań osi III:

- Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
- Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw,
- Odnowa i rozwój wsi,

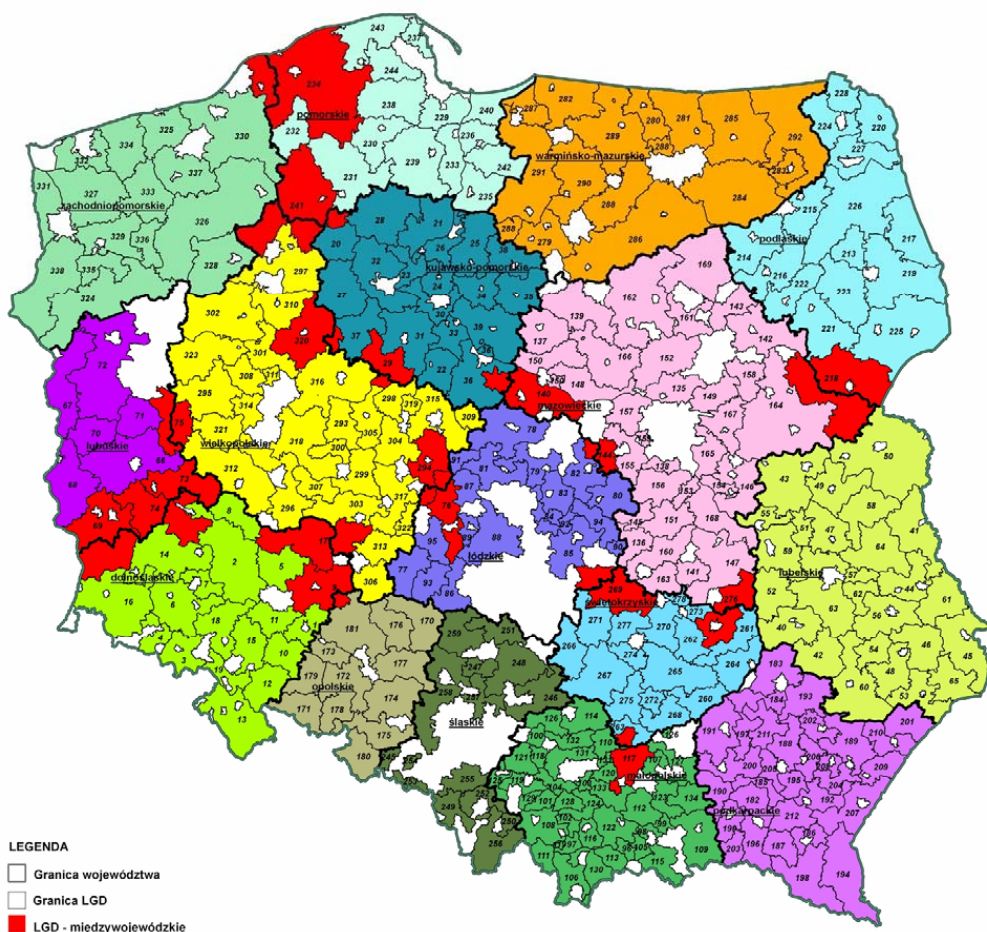
oraz innych projektów zwanych „małymi projektami”, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach działań osi III, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów tej osi, tj. poprawy jakości życia lub większego zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarze objętym lokalną strategią działania.

Ważną cechą działania LGD jest konsolidacja celów rozwoju na terenie gmin, które wchodzi w skład obszaru działalności LGD. W ten sposób lokalna strategia rozwoju może obejmować obszar gmin leżących na terenie różnych województw, a powiązanych współpracą w ramach Lidera i wspólnymi przedsięwzięciami lokalnymi (rys. 1).

We wrześniu 2008 r. rozpoczęto nabór wniosków dla działań Osi IV. Łącznie do samorządów województw wpłynęły 344 wnioski o wybór LGD do realizacji LSR. W wyniku przeprowadzonej oceny, do udziału w PROW 2007-2013 wybrano 338 LGD, w tym 122 grup, które uczestniczyły uprzednio w Pilotażowym Programie Leader+ i w niezmienionej formie realizują działania

Osi IV. Według założeń Programu szacowano, iż liczba lokalnych grup działania będzie wynosiła pod koniec okresu programowania około 200 (w wersji PROW z listopada 2009 roku szacuje się, że liczba LGD będzie wynosiła 330).

Rysunek 1. Obszar kraju objęty działalnością LGD w 2009 r.



Wz. PROW - PL

Źródło: Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

Na koniec 2009 roku LGD obejmowały 279 416,50 km² powierzchni kraju, co stanowiło 93% obszaru uprawnionego do korzystania z wsparcia ze środków PROW 2007-2013. Średnia powierzchnia objęta jedną lokalną strategią wynosiła 826 km². Ponad połowę terytorium objętego lokalnymi strategiami

mi rozwoju stanowił obszar działalności nowo utworzonych LGD. Całkowity budżet lokalnych strategii rozwoju wynosi 2 601 708 590,95 zł, czyli na jedno istniejące LGD przypadała średnio kwota 7 697 362,70 zł na cały okres realizacji Programu. LGD działają jako fundacje, związki stowarzyszeń, stowarzyszenia oraz „specjalne” stowarzyszenia¹⁴. Spośród 338 wybranych grup 310 wybrało formę stowarzyszenia, 21 LGD wybrało formę prawną fundacji, a 7 – związków stowarzyszeń.

Wśród LGD dominują podmioty, w przypadku których obszar lokalnej strategii rozwoju obejmuje populację mieszkańców do 50 tys. osób (ponad połowa ogólnej liczby wybranych lokalnych grup), udział partnerów społecznych i gospodarczych w organie decyzyjnym nie przekracza 75% (77% ogólnej liczby wybranych lokalnych grup), udział kobiet w organie decyzyjnym nie przekracza 50% (71% ogólnej liczby wybranych lokalnych grup).

Zakłada się, że działania związane z przyjętymi lokalnymi strategiami rozwoju obejmują obszar 279 tys. km² i będą dotyczyć prawie 17 mln osób. Podstawowe dane charakteryzujące proces utworzenia lokalnych grup działania w Polsce zawiera tabela A5 (aneks).

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach Osi IV Leader realizowane były jedynie płatności dla beneficjentów działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Proces realizacji wypłat rozpoczęto w II półroczu 2009 r., przy czym były to głównie płatności wypłacane na zasadzie finansowania wyprzedzającego. Budżet działania wynosi 547 mln zł (152 mln EUR). Do końca 2009 r. ARiMR ogólnie zrealizowała płatności w kwocie 11 376 204 453,94 zł, z czego w ramach Osi IV Leader – 11 714 545,76 zł.

Wnioski w ramach działania można było składać, w zależności od województwa, w różnych terminach. Nabór został rozpoczęty najwcześniej przez samorządy województw: lubuskiego i opolskiego (od 3 listopada 2008 r.), najpóźniej zaś zakończony został w województwie małopolskim (12 lutego 2009 r.). Do końca 2009 roku samorządy wojewódzkie podpisały 338 umów z wybranymi lokalnymi grupami działania, z czego 216 umów zostało zawartych z grupami nowo utworzonymi a 122 z już istniejącymi LGD (które wcześniej ubiegały się o pomoc w ramach Pilotażowego Programu Leader+). Należy podkreślić, iż działanie 431 dedykowane jest LGD i każda LGD co roku składa wniosek o przyznanie pomocy na bieżącą działalność oraz nabywanie umiejętności i aktywizację, dlatego liczba złożonych wniosków jest ściśle po-

¹⁴ Utworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.).

wiązana z liczbą funkcjonujących LGD. Dopiero ostatnio wprowadzona zmiana rozporządzenia zakłada odejście od corocznego wnioskowania o pomoc.

W ramach działania 431 przeprowadzono dwa nabory wniosków o przyznanie pomocy w 2008 i 2009 r. W ramach naborów przeprowadzonych: w 2008 r. złożono wnioski, które dotyczyły realizacji 344 operacji na kwotę 84 424 968,42 zł, natomiast w 2009 r. złożono wnioski, które dotyczyły realizacji 338 operacji na kwotę 87 725 459,59 zł¹⁵.

Z uwagi na termin rozpoczęcia procesu wyboru LGD do realizacji lokalnej strategii rozwoju, do końca roku 2009 LGD koncentrowały się głównie na realizacji działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Zgodnie z § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania, pierwszy wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania składa się wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji LSR.

Z uwagi na sposób przydziału środków na realizację LSR wg wskaźnika liczby ludności LSR, małe LGD mają problemy z finansowaniem bieżącej pracy biura. Wynika to z tego, że koszty prowadzenia biura są względnie stałe i niezależnie od wielkości grupy. W związku z tym grupy obejmujące jedną lub dwie gminy i 10-20 tys. mieszkańców często znajdują się w o wiele trudniejszej sytuacji finansowej, niż duże grupy. Należałoby się zastanowić, czy z punktu widzenia celu osi IV, promowanie dużych LGD stwarza możliwości trwałego budowania kapitału społecznego.

Poniżej scharakteryzowano beneficjentów, zakres pomocy oraz stan realizacji poszczególnych działań osi IV z uwzględnieniem problemów oraz barier, wskazywanych przez pracowników LGD, w skutecznej ich realizacji.

¹⁵ www.arimr.gov.pl

Działanie ma na celu umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju realizacji projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy. W ramach realizacji LSR, zatwierdzonych przez samorząd województwa, LGD wybiera projekty do realizacji w ramach środków przyznanych na realizację strategii. Pracownicy LGD pomagają wnioskodawcom w przygotowaniu projektów. Wnioski te mogą dotyczyć projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań Osi III - Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”; „Odnowa i rozwój wsi” oraz innych projektów zwanych „Małymi projektami”.

W przypadku tego działania nabór wniosków ogłaszany jest przez samorząd województwa na wniosek LGD, które przygotowuje treść wezwania do składania wniosków, która będzie zawierać między innymi lokalne kryteria wyboru operacji do finansowania. Podmioty wdrażające współpracują z lokalnymi grupami działania w celu efektywnego wdrażania i zarządzania lokalnymi strategiami rozwoju. Wnioskodawca składa wniosek o pomoc do lokalnej grupy działania. LGD podejmuje decyzję o wybraniu lub niewybraniu projektu do finansowania, w ramach przewidzianego w LSR budżetu. W przypadku projektów kwalifikujących się do udzielenia pomocy w ramach działań Osi III, LGD bierze pod uwagę zgodność projektu z lokalnymi kryteriami wyboru i celami LSR. W przypadku małych projektów, LGD ocenia projekt pod względem zgodności z kryteriami dostępu, określonymi dla małych projektów oraz zgodności z lokalnymi kryteriami wyboru i celami LSR.

Beneficjentem działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest osoba fizyczna ubezpieczona na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników jako rolnik, małżonek lub domownik. Osoby te muszą mieć miejsce zamieszkania, siedzibę lub realizować operację na terenie objętym LSR. Pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi w gospodarstwie rolnym w okresie realizacji PROW 2007-2013 nie może przekroczyć 100 000 zł.

W ramach działania do końca roku 2009 złożono 3 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 162 869,50 zł. Wnioski te zostały złożone w województwie pomorskim (2) oraz opolskim (1). Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa. W ramach działania 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” do końca 2009 r. złożono 6 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 595 499,50 zł. Wnioski zostały złożone w województwie mazowieckim (4) oraz lubelskim (2). Do końca 2009 roku nie została zawarta żadna umowa.

Beneficjentem działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” jest osoba fizyczna lub prawna, lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi (podejmuje) działalność jako mikroprzedsiębiorstwo zatrudniające poniżej 10 osób i mające obrót nieprzekraczający równowartości w zł 2 mln EUR. Pomioty te muszą mieć siedzibę lub realizować operację na terenie objętym LSR. Pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji. Wysokość pomocy przyznanej na realizację operacji nie może przekroczyć: 1) 100 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie od 1 do 2 miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne, co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji; 2) 200 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie powyżej 2 i mniej niż 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji; 3) 300 000 zł – jeśli biznesplan przewiduje utworzenie co najmniej 5 miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne), co uzasadnione jest zakresem rzeczowym operacji. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi, w okresie realizacji Programu, nie może przekroczyć 300 000 zł. W przypadku przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi, w okresie realizacji Programu, wynosi 100 000 zł.

Zarówno w przypadku działań: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, jak i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wysokość pomocy na projekt nie może przekroczyć 50% kosztów kwalifikowanych.

Beneficjentem działania „Odnowa i rozwój wsi” są: gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego; osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, działająca na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, oraz organizacja pozarządowa o statusie pożytku publicznego (w rozumieniu ustawy z dn. 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).

Pomoc finansowa przyznawana w ramach działania ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych projektu. Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej miejscowości wynosi 500 000 zł (128 080,3 EUR) w okresie realizacji Programu. Wielkość pomocy przyznanej na realizację jednego projektu nie może być niższa niż 25 000 zł (6 404,0 EUR). Równowartość kwoty wyrażona w EUR ma charakter indykatywny.

Poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi maksymalnie 75% kosztów kwalifikowalnych projektu. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta.

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” łącznie złożono 128 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 43 537 665,78 zł. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy finansowej złożono w województwie wielkopolskim (47) oraz opolskim (27). Również w tym działaniu do końca w roku 2009 nie została zawarta żadna umowa.

Beneficjentem działania „Małe projekty” jest podmiot będący: osobą fizyczną, która jest: a) obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, b) pełnoletnia, c) ma miejsce zamieszkania na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju lub wykonuje działalność gospodarczą na tym obszarze albo osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną: a) działający na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze, lub b) utworzony na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacjom albo stowarzyszeniom, które posiadają siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadzą działalność na tym obszarze. Wnioski wpływają do LGD, które po dokonaniu oceny formalnej przekazują je do samorządu województwa (w przypadku działań „Odnowa i rozwój wsi” i Małe projekty) lub Oddziału Regionalnego ARiMR (w przypadku działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”).

Wysokość pomocy przyznanej na realizację operacji nie może przekroczyć 25 tys. zł (i łącznie 100 000 zł w okresie programowania), wysokość pomocy na projekt nie może przekroczyć 70% kosztów kwalifikowanych.

Planuje się, że liczba beneficjentów w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wyniesie 7800 i stworzonych zostanie

w sumie 8510 miejsc pracy brutto. Liczba beneficjentów w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wyniesie 3640 i stworzonych zostanie w sumie 3820 miejsc pracy brutto. Liczba beneficjentów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” zakłada się, że liczba beneficjentów wyniesie 3520, zrealizowanych projektów 7310 oraz liczba odnowionych obiektów wyniesie 6210. Liczba miejscowości, gdzie zrewitalizowana zostanie przestrzeń publiczna osiągnie liczbę 1760. Według założeń Programu liczba beneficjentów małych projektów wyniesie 10640.¹⁶

Do 31 grudnia 2009 r. w ramach działania „Małe projekty” łącznie złożono 553 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 11 806 972,86 zł. Wszystkie wnioski zostały złożone w 2009 roku. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy finansowej złożono w województwie mazowieckim (220 wniosków) oraz wielkopolskim (158 wniosków). Do końca 2009 r. żadnego wniosku nie złożono w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim. Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa. Można uznać, że jest to wynikiem wyłącznie wczesnego stadium realizacji działania, w którym LGD skupiały się na bieżącym funkcjonowaniu i organizacji swej pracy. Z opinii pracowników LGD pomoc w ramach działania „Małe projekty” może stać się podstawowym narzędziem wspierania procesu tworzenia się kapitału społecznego na wsi. Grupa beneficjentów tego działania zdefiniowana jest na tyle szeroko, że stwarza możliwość realizacji niemal każdego przedsięwzięcia mieszczącego się w limicie dofinansowania. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że małymi projektami zainteresowane są często jednostki nieposiadające osobowości prawnej: grupy nieformalne, Koła Gospodyń Wiejskich, szkoły itp. W przypadku tych ostatnich wnioskodawcami mogą być gminy, lecz ogranicza to ich własną aktywność w zakresie zgłaszania małych projektów. We wszystkich przypadkach, gdy podmioty nie posiadają osobowości prawnej stanowi to bardzo dużą przeszkodę przy wnioskowaniu o wsparcie w ramach działania.

Ponadto zagrożeniem w implementacji tego instrumentu wsparcia drobnych inicjatyw społecznych jest długi okres rozpatrywania wniosków w ramach procedury naboru, co niesie za sobą zagrożenie, że niektóre przedsięwzięcia, na które beneficjenci starają się uzyskać dofinansowanie w ramach tego działania mogą zostać niezrealizowane. Wynika to przede wszystkim z charakteru działania, które ma na celu wspieranie m.in. organizacji imprez społeczno-kulturalnych, które w wielu przypadkach powiązane są z ważną dla regionu

¹⁶ PROW 2007-2013, Warszawa, listopad 2009, s. 323.

lub tradycyjnie przyjętą datą, realizacji działań o charakterze ściśle sezonowym (np. skierowanych do turystów), czy też powiązanych z sezonowością prac rolniczych itp. Ponieważ znacząca część małych projektów zawiera działania tego typu, to w tym przypadku nadmierna biurokracja stanowi zaprzeczenie całej idei działania, promowanego jako najbardziej innowacyjne narzędzie osi IV. Zdaniem wnioskodawców wniosek o wsparcie w działaniach o niskim budżecie (jak np. „Małe projekty”) jest zbyt skomplikowany i zawiera zbyt wiele załączników. Z uwagi na specyfikę działań, które mają na celu umożliwienie realizowania innowacyjnych projektów, pojawia się bardzo dużo pytań odnośnie operacji, których koszty są kwalifikowalne. Problemy pojawiają się również w związku z bardzo szerokim katalogiem możliwych do realizacji projektów. Powoduje to, że często wniosek składany jest z założeniem, że będzie wymagał poprawek. Rozważa się możliwość wprowadzenia rozwiązania, w którym część załączników do wniosku nie byłaby wymagana na etapie składania wniosku o przyznanie pomocy, a jedynie deklarowana do uzupełnienia w przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku. Dzięki zmianie wymogu załączania niektórych dokumentów do wniosku o płatność zamiast do wniosku o przyznanie pomocy wnioskodawca zobowiązany jest do uzyskania i uzupełnienia dokumentów już po pozytywnej ocenie, a nie na etapie wnioskowania.

Biorąc pod uwagę zakres terytorialny działalności LGD, obejmujący więcej niż jedną gminę, można przypuszczać, że działanie to może stać się głównym instrumentem wspierającym tworzenie się kapitału społecznego w mikro-skali, na terenie jednej wsi czy jednej gminy.

Dużym problemem w realizacji działań osi IV stanowi brak wpływu LGD na ocenę wniosków w ramach działania. W tej chwili LGD odpowiadają jedynie za ogłoszenie naboru, ocenę zgodności z LSR i techniczną realizację naboru. Wzmocnienie pozycji LGD w procesie oceny wniosków wymagałoby jednak poszerzenia procedury akredytacji o LGD, co byłoby rozwiązaniem praktycznie niewykonalnym i niepożądanym przez znaczną część grup, w przypadku gdyby takie rozwiązanie miało stać się obligatoryjne dla wszystkich LGD w kraju. Mogłoby ono jednak zostać zastosowane dla LGD, które posiadają wystarczający potencjał kadrowy i zasoby kompetencji i są gotowe do poddania się procedurze akredytacyjnej. W pewnym zakresie stanowiłoby to rozwiązanie problemu długości rozpatrywania wniosków w tym działaniu poprzez delegację części obowiązków samorządów województw na lokalne grupy działania. Nie jest to jednak rozwiązanie ani dość szybkie w stosunku do pilności potrzeby, ani też – z uwagi na możliwości LGD – nie ma większych szans na to, by stać się wystarczająco powszechne.

Generalnie można powiedzieć, że wpływ LGD na wybór operacji kończy się w momencie opracowania kryteriów i budżetu i z pewnością nie rozciąga się na sposób ich wdrażania. W momencie zakwalifikowania operacji do dofinansowania, partnerem beneficjenta praktycznie przestaje być LGD, a staje się nim samorząd województwa i oddział regionalny ARiMR. Stanowi to zagrożenie dla roli LGD jako czynnika tworzenia kapitału społecznego na poziomie lokalnym, gdyż potencjalni beneficjenci, realizując operacje nie mają potrzeby współpracy z LGD. W opinii członków LGD utrudnia to również promocję LGD w społeczności lokalnej, gdyż działalność lokalnej grupy działania w oczach jej członków ogranicza się, oprócz sprawdzenia zgodności projektu z LSR, do procedur administracyjnych.

Mając na uwadze, że jest to przykład nadmiernego sformalizowania procedur aplikacji oraz weryfikacji i oceny wniosków, gdyż niejako wprowadza wymóg weryfikacji merytorycznej wniosku (na jego zgodność z lokalną strategią rozwoju) przed jego oceną formalną, wydaje się niezbędne wprowadzenie zmian w tym zakresie.

Mimo że (w świetle obowiązujących zasad akredytacji) weryfikacja formalna powinna odbywać się na poziomie samorządu województwa, przekazanie części kompetencji w tym zakresie lokalnym grupom działania widocznie usprawniłoby pracę zarówno LGD, jak i regionalnych samorządów oraz ARiMR. Samorząd województwa i Agencja otrzymując wniosek częściowo sprawdzony pod względem podstawowych elementów formalnych mogłyby procedować szybciej. Obecnie pracownicy LGD w wielu przypadkach dokonują weryfikacji pod względem formalnym wniosku w trakcie jego wypełniania, przed przesłaniem go do samorządu województwa lub regionalnej placówki ARiMR, przy okazji świadczenia usługi doradztwa w zakresie przygotowania wniosków, co stanowi element umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR (§ 5, punkt 3 umowy).

Jako problem w skutecznej realizacji działań osi IV, pracownicy LGD często wskazywali na zbyt długi, bo 3 miesięczny, okres weryfikacji wniosku w samorządzie województwa lub oddziale regionalnym ARiMR. Według obowiązującej procedury LGD w terminie 45 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków, przekazuje listy wybranych i niewybranych wniosków do samorządu województwa lub oddziału regionalnego ARiMR, który rozpatruje te wnioski w terminie 3 (lub 4) miesięcy od daty ich przekazania. W przypadku braków formalnych lub błędów, wnioskodawca wzywany jest do usunięcia nieprawidłowości w terminie 14 dni. W sytuacji nieusunięcia przez wnioskodawcę wszystkich braków formalnych we wskazanym terminie samo-

urząd województwa lub oddział regionalny ARiMR ponownie wzywa do usunięcia pozostałych nieprawidłowości w terminie do 14 dni. Zatem: 45 dni (1,5 miesiąca) + 3 miesiące + (2 x 14 dni = miesiąc) + 2 tygodnie od wyników do podpisania umowy daje 6 miesięcy (hipotetyczny maksymalny czas od zakończenia naboru do rozpatrzenia wniosku). Należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia zakresu obowiązków LGD (wraz ze skróceniem okresu weryfikacji wniosku przez samorząd województwa lub oddział regionalny ARiMR) oraz nieznaczące wydłużenie okresu weryfikacji wniosku w biurze LGD (np. do 50 dni). Długi okres oceny można tłumaczyć zwykle problemami kadrowymi. LGD, mające do oceny mniejszą ilość wniosków, mogłyby uporać się z tym zadaniem w krótszym czasie niż samorząd województwa lub oddział regionalny ARiMR. Powinna się z tym jednak wiązać możliwość wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia błędów przez LGD.

Biorąc pod uwagę, że LGD dokonują weryfikacji pod względem zgodności z celami LSR w przeciągu 45 dni, a w ramach proponowanych zmian dokonywałyby przy tym oceny formalnej, 3-miesięczny okres procedury oceny wniosku w samorządzie wojewódzkim powinien zostać skrócony do 30 dni. Wpłynęłoby to znacząco na usprawnienie procesu wdrażania LSR. Wspomniany łączny okres ok. 6 (do nawet 9) miesięcy wyboru operacji i weryfikacji wniosku, który obowiązuje według obecnych zasad jest czynnikiem ograniczającym sprawną realizację działania oraz zniechęca beneficjentów do występowania o przyznanie pomocy, gdyż – pomimo że kwalifikowalność wydatków w ramach projektów uznawana jest od dnia następującego po dniu od złożenia przez wnioskodawcę wniosku w LGD – to realizacja projektu przed podpisaniem umowy z samorządem wojewódzkim odbywa się na ryzyko własne wnioskodawcy. Takie rozwiązanie wymagałoby rozszerzenia kompetencji LGD o ocenę formalną wniosku.

Dla usprawnienia procesu funkcjonowania LGD oraz realizacji działań w ramach LSR należałoby położyć nacisk na skrócenie okresu weryfikacji wniosków w ramach działań 431 i 413 przez samorząd województwa lub oddział regionalny ARiMR. Dużym problemem w realizacji tego postulatu może być spiętrzenie prac nad oceną wniosków przez samorząd województwa. Jest to związane z pokrywaniem się terminów ogłaszania przez LGD naboru wniosków w ramach poszczególnych działań, a co za tym idzie, terminu przesłania wniosków przez LGD do jednostek oceniających. W rezultacie samorzady wojewódzkie w swej działalności borykają się z problemem nierównomiernego rozłożenia natężenia pracy (występują okresy spiętrzenia prac oraz okresy o bardzo małym ich natężeniu). Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być

wprowadzenie harmonogramu lub terminarza naborów wniosków w poszczególnych LGD, dzięki któremu rozłożone byłyby one w czasie. Mogą to robić po uprzednich uzgodnieniach z gremium LGD przy okazji aneksowania umów ramowych (nowe harmonogramy) albo w mniejszym zakresie w momencie uzgadniania terminów publikacji ogłoszenia o naborze. Pracownicy samorządu województwa na podstawie konsultacji z LGD ustalaliby terminarz naboru wniosków w poszczególnych działaniach i LGD, a zatem mogliby skutecznie zarządzać pracą nad weryfikacją wniosków. Przyspieszeniu oceny wniosków mogłoby także służyć uzupełnienie wniosku o punkt, w którym wnioskodawca wykazuje zgodność z LSR. Zmiana stanowiłaby duże udogodnienie dla wnioskodawców, jak również dla LGD i samorządów wojewódzkich w procesie weryfikacji wniosku.

Dodatkową barierą w realizacji działań Osi IV był wymóg nakładający na wnioskodawcę obowiązek, by kopie dokumentów załączanych do wniosku były potwierdzone za zgodność z oryginałem przez notariusza, wójta, burmistrza albo podmiot, który wydał dokument. Rodziło to dodatkowe problemy formalne dla wnioskodawców (zwłaszcza że załączników jest bardzo dużo) oraz niepotrzebny koszt w przypadku potwierdzenia notarialnego lub dodatkowe obciążenie dla urzędników (spiętrzenie prac w okresie naboru, zwłaszcza gdy wnioskodawców jest wielu). Tym bardziej że w przypadku działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie mikroprzedsiębiorstw” takiego wymogu nie było, a za zgodność z oryginałem potwierdzają pracownicy LGD. Taka zmiana została wprowadzona w przypadku działania „Małych projektów”, co można uznać za duże ułatwienie dla wnioskodawców.

Wiele „Małych projektów” zawiera działania zlecane osobom fizycznym, do których trudno zaadresować często pytanie o ofertę na piśmie. Ponadto wydłuża to proces przygotowania wniosku w przypadku, gdy ceny usług czy produktów na lokalnym rynku są znane. Może też rodzić ryzyko, że ograniczenie świadczenia usług na rzecz projektu tylko do podmiotów udzielających odpowiedzi na oferty podwyższy ich koszt, wyłączając małych usługodawców lub świadczących usługi okazjonalnie. W przypadku projektów o tej skali finansowania, powinno się dążyć do złagodzenia formalności również w stosunku do podwykonawców w ramach projektu. Niemniej powierzenie funkcji podmiotu wdrażającego samorządom województw, należy uznać za rozwiązanie sprzyjające budowaniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich – w skali regionalnej. Władze regionu zyskują w ten sposób drugi (oprócz Regionalnych Programów Operacyjnych) instrument kształtowania polityki regionalnej i wpływania na jego rozwój. Zyskują też ważnego partnera na obszarach

wiejskich, jakim są lokalne grupy działania. Skuteczność współpracy tych podmiotów zależy w największym stopniu od tego, na ile lokalne grupy działania są w stanie wypracować system reprezentacji ich interesów i sieć współpracy.

421 „Wdrażanie projektów współpracy”

W ramach tego działania pomoc jest przyznawana LGD na realizację projektów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej zawartych w LSR lub nieuwzględnionych w LSR, ale zgodnych z celami LSR, opracowanej i realizowanej przez LGD. Na projekt współpracy składa się przygotowanie projektu oraz realizacja projektu. LGD składa wniosek do samorządu wojewódzkiego, który w wyniku przeprowadzonej oceny, akceptuje lub odrzuca realizację projektu współpracy i w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku podpisuje umowę o finansowanie. Zgodnie z rozporządzeniem MRiRW z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego PROW 2007-2013 (Dz. U. Nr 128 poz. 822.), wnioski o przyznanie pomocy na operacje polegające na przygotowaniu projektu współpracy można składać w terminie do 30 czerwca 2013 r., natomiast o realizację projektu do 31 grudnia 2013 roku.

Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 2008 r. LGD składa wniosek o przyznanie pomocy bezpośrednio w jednostce samorządu województwa, na którego obszarze znajduje się siedziba LGD. Samorząd wojewódzki dokonuje oceny projektu współpracy na podstawie kryteriów wyboru określonych dla projektów współpracy. Samorząd zawiera umowę z LGD, na podstawie której jest przyznawana pomoc. Pomoc jest przyznawana na operacje polegające na przygotowaniu lub realizacji projektów współpracy.

Pomoc na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy jest przyznawana, jeżeli operacja będzie realizowana w nie więcej niż dwóch etapach, a jej zakończenie i złożenie wniosku o płatność ostateczną będącą refundacją kosztów kwalifikowalnych wypłacaną po zrealizowaniu całej operacji, obejmującą co najmniej 25% łącznej planowanej kwoty pomocy, nastąpi w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy, lecz nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r. Pomoc jest przyznawana na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy, jeżeli projekt ten: 1) jest zgodny z lokalną strategią rozwoju, 2) spełnia warunki, o których mowa w rozporządzeniu

nr 1698/2005 oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15, z późn. zm.), 3) nie przewiduje finansowania z udziałem innych środków publicznych, z wyłączeniem przypadku współfinansowania: a) z Funduszu Kościelnego lub b) ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

Pomoc na operację polegającą na realizacji projektu współpracy jest przyznawana, jeżeli operacja będzie realizowana w nie więcej niż ośmiu etapach, przy czym w jednym roku w nie więcej niż czterech etapach oraz w okresie nie dłuższym niż 48 miesięcy, a jej zakończenie i złożenie wniosku o płatność ostateczną nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r. Pomoc jest przyznawana na operację polegającą na realizacji projektu współpracy, jeżeli: 1) projekt ten spełnia warunki przyznania pomocy na operację polegającą na przygotowaniu projektu współpracy 2) projekt ten uzyskał co najmniej 60% maksymalnej liczby punktów, jaką można przyznać w ramach oceny zgodności projektu współpracy z kryteriami wyboru określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra RiRW z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013; 3) w ramach tego projektu wskazano osobę koordynującą oraz nadzorującą wdrażanie, finansowanie, promocję i monitorowanie projektu współpracy, a w przypadku gdy lokalna grupa działania, ubiegająca się o przyznanie pomocy nie jest koordynującą LGD – również osobę ze strony LGD ubiegającej się o przyznanie pomocy, która będzie współpracować z koordynatorem.

Pomoc przyznaje się w formie refundacji kosztów kwalifikowalnych: 1) przygotowania lub realizacji projektu współpracy, 2) poniesionych od dnia, w którym została zawarta umowa. W przypadku przyznania pomocy do kosztów kwalifikowalnych zalicza się również koszty przygotowania lub realizacji projektu współpracy określone w rozporządzeniu Ministra RiRW z dnia 25 czerwca 2008 r., poniesione przez wnioskodawcę przed dniem zawarcia umowy, lecz nie wcześniej niż w dniu, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, a w przypadku kosztów przygotowania projektu współpracy poniesione nie wcześniej niż rok przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy.

Pomoc przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji PROW na lata 2007–2013, dla jednej LGD stanowi iloczyn liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, na obszarze objętym LSR, według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., i kwoty 3 zł w tym na przygotowanie projektu nie więcej niż 1 zł.

Wskaźniki docelowe realizacji działania zawarte w PROW pokazują, że w ramach działania planowana liczba beneficjentów wyniesie 200 i w ramach działania powstanie 50 miejsc pracy¹⁷.

Odnotowywany w badaniach wciąż niski poziom zaangażowania społeczności wiejskich w lokalne życie społeczne i gospodarcze oraz niska skłonność do współpracy, uzasadnia wagę działań, jakie będą prowadzone przez lokalne grupy działania w ramach projektów współpracy. Przyczyn niskiego zainteresowania LGD działaniem 421 można upatrywać w opóźnieniach w procesie wyboru LGD do realizacji LSR, co opóźniło terminy realizacji poszczególnych działań Osi IV. W pierwszej kolejności LGD skupiły się na wdrażaniu działań bezpośrednio związanych z ich funkcjonowaniem. Jednakże można przypuszczać, że działanie to w przyszłości będzie cieszyło się większym zainteresowaniem, na co wskazują zapisy w lokalnych strategiach rozwoju oraz deklarowana przez członków LGD potrzeba realizacji przedsięwzięć o charakterze ponadregionalnym.

Pomimo możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach działania 421 „Wdrażanie projektów współpracy”, do końca 2009 roku wpłynęły jedynie 4 wnioski o przyznanie pomocy na łączną kwotę 167 891 zł. Wnioski te zostały złożone w województwie lubuskim, mazowieckim oraz wielkopolskim. Należy podkreślić, że w tym działaniu dostępne są środki w łącznej wysokości ok. 55,5 mln zł (15 mln EUR). Do końca roku 2009 nie została zawarta żadna umowa przyznania pomocy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego PROW 2007-2013¹⁸, wnioski o przyznanie pomocy na operacje polegające na przygotowaniu projektu współpracy można składać w terminie do 30 czerwca 2013 r., natomiast o realizację projektu do 31 grudnia 2013 roku. Można przypuszczać, że przyczyny niskiego zainteresowania wsparciem należy upatrywać w fakcie, iż w związku z tym, że LGD w żaden sposób nie były zobligowane do realizacji działania

¹⁷ PROW 2007–2013, Warszawa, listopad 2009.

¹⁸ Dz.U. Nr 128 poz. 822.

w początkowym okresie funkcjonowania, planowały realizację takich operacji w późniejszym terminie.

Ponadto można uznać, że jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania wsparcia w ramach tego działania jest także relatywnie niski poziom doświadczenia wśród pracowników LGD w realizacji działań tego typu. Sam fakt konieczności złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie stanowi przeszkody w aplikowaniu o środki, a jedynie można uznać, że działanie to nie było priorytetem LGD na tym etapie ich działalności. Biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach pracownicy LGD w swej pracy często wykorzystują nieformalne kanały wymiany doświadczeń (transferu wiedzy), można przypuszczać, że w skali kraju realizacja pierwszych projektów współpracy może przyczynić się do zwiększenia liczby realizowanych projektów współpracy w przyszłości (na zasadzie naśladownictwa).

Polskie LGD pozostają wciąż w fazie organizacji swej działalności w ramach Osi Leader i, co za tym idzie, działania ich skupione są na zadaniach związanych z wdrażaniem LSR oraz funkcjonowaniem LGD. Na obecnym etapie wdrażania Programu współpraca pomiędzy LGD w wielu regionach rozpoczyna się od zawiązywania regionalnych sieci LGD, które w dużej mierze spełniają funkcje forum wymiany idei oraz doświadczeń (transferu wiedzy), a także realizacji wspólnych przedsięwzięć w regionie. Z uwagi na wczesne stadium realizacji działań osi IV, można założyć, że wśród LGD realizacja projektów współpracy, w pierwszym okresie ich działalności, nie stanowiła priorytetu. Należy więc przypuszczać, że wraz z ugruntowaniem się funkcjonowania LGD na obszarze objętym daną LSR oraz wzrastającym doświadczeniem nabywanym w procesie realizacji pozostałych działań osi IV, również realizacja projektów współpracy zyska na popularności.

431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Działanie „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” ma na celu zapewnić sprawną i efektywną pracę lokalnych grup działania wybranych w ramach realizacji Osi IV PROW 2017-2013 oraz doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Działanie przyczyni się także do budowania kapitału społecznego na wsi, a poprzez to do pobudzenia zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru oraz lepszego wykorzystania potencjału obszarów wiejskich.

W ramach działania, pomoc jest przyznawana LGD na realizację aktywności zgodnie z listą kosztów kwalifikowalnych określoną w odrębnych przepisach.

Zakres pomocy dotyczy:

- badań nad obszarem objętym LSR;
- informowania o obszarze działania LGD oraz o LSR;
- szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR;
- wydarzeń o charakterze promocyjnym związanych z obszarem działania LGD i LSR;
- szkolenia lokalnych liderów;
- animowania społeczności lokalnych;
- kosztów bieżących LGD (kosztów administracyjnych związanych z działalnością LGD).

Pierwszy nabór wniosków o przyznanie pomocy (wnioski składane wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji LSR) odbywał się zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 23 maja 2008 r. w oryginalnym brzmieniu (Dz.U. Nr 103, poz. 660). W myśl rozporządzenia, wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” składany był raz w roku, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, na który ma być przyznana pomoc, przy czym pierwszy wniosek o przyznanie pomocy składany był wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR, złożonym zgodnie z przepisami w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru LGD do realizacji LSR. LGD składało wniosek o przyznanie wsparcia w ramach tego działania, w samorządzie województwa, na obszarze którego znajduje się siedziba LGD.

W całym okresie realizacji działania planowane jest zrealizowanie 11200 przedsięwzięć, liczba uczestników działań przeprowadzonych przez LGD ma wynieść 1 milion, a liczba uczestników szkoleń, którzy zakończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym – 8200 (według wersji PROW 2007-2013 z listopada 2009).

Pierwszy wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania był składany wraz z wnioskiem o wybór lokalnych grup działania do realizacji lokalnych strategii rozwoju. Wnioski te można było składać, w zależności od województwa, w różnych terminach. Nabór został rozpoczęty najwcześniej przez samorządy województw: lubuskiego i opolskiego (od 3 listopada 2008 r.), najpóźniej zaś zakończony został w województwie wielkopolskim (12 lutego 2009 r.).

Drugi nabór wniosków o przyznanie pomocy (wnioski składane w dniach 15 września–15 października 2009 r.) odbywały się zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 23 maja 2008 r. w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie z dnia 31 lipca 2009 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 1063). W myśl zmiany wniosek o przyznanie pomocy składany był raz w roku, w terminie od dnia 15 września do dnia 15 października roku poprzedzającego rok, na który miała być przyznana pomoc, przy czym wniosek o przyznanie pomocy na pierwszy rok realizacji LSR składany był wraz z wnioskiem o wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR. Wniosek o przyznanie pomocy rozpatrywany był w terminie 2 miesięcy od dnia jego złożenia, a w przypadku wniosku o przyznanie pomocy na pierwszy rok realizacji LSR – od dnia, w którym został dokonany wybór LGD do realizacji opracowanej przez nią LSR.

Zgodnie z istniejącymi w 2009 roku przepisami, umowy przyznania pomocy na funkcjonowanie LGD podpisywane były co roku, tzn. że co roku LGD musi złożyć wniosek o przyznanie pomocy, a samorząd wojewódzki musi dokonać jego weryfikacji. Biorąc pod uwagę, że z reguły konieczne jest uzupełnianie składanych wniosków, cały proces trwa ok. 3 miesięcy. Ponadto składając wniosek na kolejny rok LGD nie ma jeszcze zakończonej realizacji umowy z roku bieżącego (w innym przypadku powstawałby okres próżni finansowej). Powodowało to z jednej strony zachowanie płynności finansowej w LGD, ale z drugiej strony trudności w planowaniu i rozliczaniu poszczególnych umów a poza tym nadmiernie angażuje zasoby ludzkie w LGD (jednocześnie LGD składa wniosek o przyznanie pomocy na następny rok i wnioski o płatność odnośnie roku bieżącego).

W 2010 roku planuje się wprowadzenie kolejnej zmiany, w myśl której nastąpi odejście od corocznego wnioskowania o przyznanie pomocy na rzecz wnioskowania o przyznanie pomocy na pozostały okres realizacji lokalnej strategii rozwoju, a więc do końca czerwca 2015 r. Nabór wniosków o przyznanie pomocy na pozostały okres realizacji lokalnej strategii rozwoju byłby prowadzony, analogicznie do dotychczasowych, w samorządach województw w czwartym kwartale 2010 r. Pozytywne rozpatrzenie takiego wniosku umożliwiłoby zawarcie jednej umowy przyznania pomocy obejmującej pozostały okres realizacji LSR, w ramach której możliwe będzie składanie nie więcej niż 4 wniosków o płatność w każdym roku realizacji LSR.

Propozycja wprowadzenia zasady jednorazowego wnioskowania o środki w ramach działania 431 na pozostały okres programowania jest zmianą pożądaną z punktu widzenia beneficjentów i systematycznej realizacji działalności w ramach LSR. Wiąże się przede wszystkim z ograniczeniem nakładów pracy

na przygotowanie kolejnych wniosków, a także w pewnym stopniu rozwiązuje problem „próżni finansowej”. Niemniej należy podkreślić, że problem „próżni finansowej” w działalności LGD spowodowany jest przede wszystkim długim okresem rozpatrywania wniosków o płatność (procesu weryfikacji w samorządzie i ewentualnych uzupełnień wniosków). W praktyce w okresie oczekiwania na refundację kosztów (3 miesięczny okres weryfikacji wniosków o płatność, uzupełnienia + formalny czas przelewu środków już po decyzji) LGD mają problemy z utrzymaniem płynności finansowej, przez co zmuszone są do zaciągania dodatkowych zobowiązań na bieżące funkcjonowanie (z czym wiążą się dodatkowe problemy, gdyż jako stowarzyszenia – podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej – mają bardzo ograniczoną zdolność kredytową).

Zastosowanie zasady jednorazowego wnioskowania o środki w ramach działania 431 na cały (w tym wypadku pozostały) okres programowania jest zasadne oraz ma szansę usprawnić funkcjonowanie LGD pod względem administracyjnym, a zaliczka w wysokości 20% pomocy przyznanej na okres 2011-2015 może ograniczyć trudności finansowe LGD.

3. Poziom kapitału społecznego wśród osób zaangażowanych w działalność lokalnych grup działania

Kapitał społeczny powszechnie definiowany jest jako ogół norm, sieci wzajemnego zaufania, lojalności, poziomych sieci zależności w danej grupie/społeczności. Oznacza umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji własnych interesów¹⁹. Czapiński kapitał społeczny rozumie jako „sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego”²⁰. Tak sformułowaną definicję przyjęto w niniejszym opracowaniu.

Na potrzeby analizy poziomu kapitału społecznego w badanej grupie 102 osób aktywnie zaangażowanych w funkcjonowanie LGD, posłużono się powszechnie stosowanymi w badaniach tego typu zestawem cech, takich jak zaufanie interpersonalne, dobrowolna (niewymuszona np. charakterem samorządu zawodowego) przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu, organizowanie takich zebrań, dobrowolne działania na rzecz społeczności lokalnej, udział w wyborach parlamentarnych oraz pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego²¹. Cechy te stanowią podstawę badań poziomu kapitału społecznego w różnych ośrodkach akademickich. Na gruncie polskim kapitał społeczny według przyjętej w niniejszym opracowaniu metodologii, analizuje zespół pod kierunkiem J. Czapińskiego oraz T. Panka w ramach Diagnozy Społecznej, badań panelowych dotyczących warunków i jakości życia Polaków²².

Podobnym badaniem prowadzonym w skali europejskiej jest European Social Survey (ESS)²³, prowadzony, przy udziale innych ośrodków badawczych,

¹⁹ Powszechnie stosowane definicje kapitału społecznego sformułowali m.in. Putnam, Coleman oraz Fukuyama, przegląd definicji i dyskusja patrz m.in.: World Bank, *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description*, Washington, World Bank, Social Development Department, 1998, <http://poverty.worldbank.org/library/view/4752> [12.10.2009r.].

²⁰ *Diagnoza Społeczna 2009*, Czapiński J., Panek T. (red.), Warszawa 2009, www.diagnoza.com [12.12.2009 r.], s. 271.

²¹ Zestaw opisanych cech stanowi podstawę konstrukcji wskaźnika kapitału społecznego w badaniach prowadzonych pod kierunkiem J. Czapińskiego, zob. *Diagnoza Społeczna.. op. cit.*

²² Tamże.

²³ Metodologia, kwestionariusze oraz opis badania dostępne są na stronie: www.europeansocialsurvey.org.

w angielskim Centre for Comparative Social Surveys, City University. Zakres stosowanych na potrzeby ESS pytań w kwestionariuszu ankiety pokrywa się ze stosowanym w Diagnostyce społecznej oraz niniejszym opracowaniu.

Podobny zakres pytań stosowany jest również przy konstrukcji kwestionariusza ankiety na potrzeby badania „Social Capital Community Survey” prowadzonego przez zespół John F. Kennedy School of Government na Uniwersytecie Harvarda²⁴, jak również do analizy poziomu kapitału społecznego w badaniach prowadzonych przez Bank Światowy²⁵.

Za jeden z fundamentów kapitału społecznego uważa się poziom zaufania interpersonalnego. W badaniach międzynarodowych Polska od lat plasuje się wśród krajów o najniższym poziomie zaufania. Potwierdzają to wyniki wśród krajów objętych badaniem European Social Survey²⁶ oraz Diagnostyki Społecznej. W Polsce z opinią, że „większości ludzi można ufać”, zgadzało się według tej ostatniej zaledwie 10,5 proc. respondentów w 2003 i 2005 r. i 11,5 proc. w 2007 roku, a w ESS w 2004 r. – 11,3 proc., tj. sześciokrotnie mniej niż w Danii i Norwegii, która w ostatnim rankingu jakości życia zajęła wśród 177 państw pierwsze miejsce²⁷.

Analizując odpowiedzi badanych członków LGD, należy podkreślić, że niemal połowa charakteryzowała się wysokim poziomem zaufania interpersonalnego. Biorąc pod uwagę wyłącznie analizowaną zbiorowość można dostrzec, że wielkość tego wskaźnika plasuje grupę osób pracujących czynnie na rzecz społeczności lokalnej w ramach LGD na poziomie wyników dla społeczeństw państw skandynawskich, tradycyjnie kojarzonych z wyższym, niż w innych krajach Europy, poziomem kapitału społecznego (rys. 2). Bardziej kompleksowy obraz poziomu kapitału społecznego wśród członków tej grupy można uzyskać, biorąc pod uwagę cały zestaw cech służących do konstrukcji syntetycznego miernika kapitału społecznego.

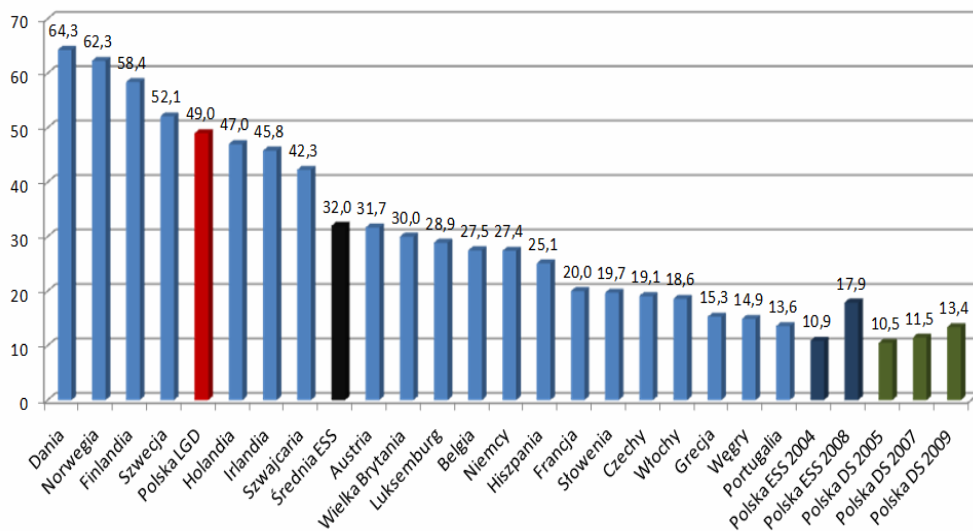
²⁴ Zob. S. Iyer, M. Kitson, B. Toh, *Social capital, economic growth and regional development*. Regional Studies 39(8) 2005, metodologia badań i kwestionariusze dostępne są na stronie: <http://www.ropercenter.uconn.edu>.

²⁵ Zob. Woolcock, M., Narayan, D. (2000), *Social Capital: Implications for Development Theory*, The World Bank Research Observer, 15, 2000, ss. 225-251 oraz S. Beugelsdijk, Smulders S., *Bridging and Bonding Social Capital: Which type is good for economic growth?*, Faculty of Economics, Tilburg University 2004, www.uvt.nl.

²⁶ W 2008 roku w badaniu ESS Polska została sklasyfikowana na przedostatnim (przed Bułgarią) miejscu według poziomu zaufania (zob. Diagnostyka Społeczna 2009).

²⁷ *Diagnostyka Społeczna 2007*, Czapiński J., Panek T. (red.), Warszawa 2007, s. 258. www.diagnoza.com [12.12.2009 r.].

Rysunek 2. Odsetek osób w wieku 18 i więcej lat ufających innym ludziom



Dla wszystkich krajów, włączając Polska ESS 2004, dane pochodzą z European Social Survey 2004; dla Polska ESS 2008 dane pochodzą z European Social Survey 2008 (procent wskazań odpowiedzi 7-10 w skali: 0 – you cannot be too careful, 10 – most people can be trusted). Dla Polska DS – dane pochodzą z Diagnozy Społecznej z lat 2005, 2007, 2009; dla Polska LGD – dane z badania własnego członków LGD w 2009 r. [n=102] (dla odpowiedzi: większości ludzi można ufać, na skali: większości ludzi można ufać, ostrożności nigdy za wiele, trudno powiedzieć), Średnia ESS – wskazań 7-10 dla wszystkich krajów w badaniu ESS (26% w 2004 i 32% w 2008 r.).

Źródło: *Diagnoza Społeczna (2007 i 2009), badanie własne.*

Analizę wskaźnika poziomu kapitału społecznego przeprowadzono w czterech etapach. W etapie pierwszym wybrano zestaw pytań, na podstawie których w dalszej kolejności skonstruowany został współczynnik (kompleksowy) kapitału społecznego. Wybrane pytania dotyczyły kwestii związanych z aktywnością obywatelską (uczestnictwo w wyborach, udział (aktywny) w zebraniach publicznych), uczestnictwem w organizacjach, stowarzyszeniach, partiach politycznych, komitetach, radach, grupach religijnych, związkach lub kołach, stosunkiem do demokracji oraz poziomem zaufania do innych ludzi. Zestaw wybranych ośmiu pytań wraz z kodowaniem odpowiedzi zaprezentowany został w tabeli 1.

Tabela 1. Pytania wykorzystane do stworzenia miernika kapitału społecznego LGD

LP	Pytanie	Odpowiedzi	Kod
1	Czy głosowała Pani/Pan w ostatnich wyborach do PE w 2009 roku?	Tak	1
		Nie	0
2	Czy w ostatnim roku był/a Pani/Pan na jakimś zebraniu publicznym (ale nie w miejscu pracy)?	Tak	1
		Nie	0
3	Jeśli tak, czy na takim zebraniu zabrał/a Pan/i głos w jakiejś sprawie?	Tak	1
		Nie	0
4	Czy w ostatnim roku brał/a Pan/i udział w przygotowaniu lub prowadzeniu jakiegoś zebrania (poza miejscem pracy)?	Tak	1
		Nie	0
5	Które z podanych stwierdzeń o demokracji jest Pani/Panu najbliższe:	demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządów	1
		niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze niż rządy demokratyczne	2
		z mojego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy niedemokratyczny	3
		demokracja jest złą formą rządów	4
		trudno powiedzieć	5
6	Czy uważa Pani/Pan, że można ufać większości ludzi, czy też sądzi Pan/i, że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?	większości ludzi można ufać	1
		ostrożności nigdy za wiele	2
		trudno powiedzieć	3
7	Czy (poza LGD) jest Pan/i członkiem jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii politycznych, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół?	Tak, jednej	1
		Tak, dwóch	2
		Tak, trzech lub więcej	3
		Nie	4
8	Jeśli tak, to czy pełnił/a Pan/i kiedykolwiek jakieś funkcje w takich organizacjach	Tak	1
		Nie	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety: „Badanie członków LGD”.

Podobny zestaw pytań stosuje się w badaniach poziomu kapitału społecznego zarówno w Diagnozie Społecznej (2009), w opracowaniach bazujących na wynikach European Social Survey (Halman, Luijkx 2006), jak i w amerykańskim Social Capital Community Survey.

Na podstawie zaprezentowanego powyżej zestawu pytań i kodów odpowiedzi, można stwierdzić, iż cechy wykorzystane do konstrukcji miernika kapitału społecznego mają charakter odpowiedzi uporządkowanych (pytania 5, 6, 7) oraz binarnych (pozostałe pytania), co oznacza, że są to cechy typu jakościowego (w odróżnieniu od mierzalnych cech typu ilościowego). Konstatacja ta warunkuje dobór techniki taksonomicznej wykorzystanej w celu stworzenia miary zagregowanej. Do tego celu wykorzystano technikę niemetrycznego skalowania wielowymiarowego.

Skalowanie wielowymiarowe (ang. *Multidimensional Scaling, MDS*) jest techniką statystyczną, której celem jest wykrycie zmiennych ukrytych, które pozwalają na wyjaśnienie podobieństw i różnic pomiędzy badanymi obiektami²⁸. Metoda ta stosowana jest do rzutowania danych z przestrzeni wielowymiarowej n do przestrzeni niżej wymiarowej p ($n > p$).

Różnica podobieństwa pomiędzy parą obiektów (i,j) oznaczona jest zmienną δ_{ij} , która jest elementem macierzy $(N \times N)$ różnic podobieństwa (lub niepodobieństwa) D . Celem MDS jest rzutowanie danych w macierz konfiguracji A o wymiarze $(N \times q)$, przy czym wymiar przestrzeni cech p nie jest znany *a priori*. Metoda ta dąży do wyznaczenia takiego ułożenia punktów w nowym układzie współrzędnych, aby odległości między obiektami w nowo utworzonym układzie współrzędnych były jak najbliższe w sensie podobieństwa. Skalowanie wielowymiarowe można podzielić na dwa typy: metryczne oraz niemetryczne.

W przypadku techniki niemetrycznego skalowania wielowymiarowego dane wejściowe do obliczeń stanowi tzw. macierz niepodobieństw (*dissimilarity matrix*):

$$D = \left| \delta_{ij} \right|$$

gdzie δ_{ij} jest miarą niepodobieństwa pomiędzy obiektami i oraz j obliczaną jako:

²⁸ Por. N. Solaro, *Sensitivity Analysis and Robust Approach in Multidimensional Scaling: An Evaluation of Customer Satisfaction, Quality Technology & Quantitative Management*, Vol. 7, No. 2, pp. 169-184, 2010, oraz Maaten: van der L.J.P., Postma E.O., Herik, van der H.J.: *Dimensionality Reduction: A Comparative Review*, Journal of Machine Learning Research 10 (2009) 1-41 http://ict.ewi.tudelft.nl/~lvandermaaten/Publications_files/JMLR_Paper.pdf.

$$\delta_{ij} = \sqrt{\left(\sum_k (x_{ik} - x_{jk})^2 \right)}.$$

Ponieważ dane są symetryczne (odmienności i oraz j są takie same, jak między j oraz i), $\delta_{ij} = \delta_{ji}$. Każdy obiekt jest identyczny w stosunku do samego siebie, stąd: $\delta_{ij} = 0$. W związku z tym do obliczeń wykorzystywana jest jedynie połowa macierzy (zwykle poniżej przekątnej).

Z uwagi na fakt, iż wartości δ_{ij} nie są typu ilościowego, można je traktować jako tzw. pseudoodległości. Celem MDS jest przekształcenie tych danych w zbiór rzeczywistych odległości euklidesowych. Rozwiązanie końcowe stanowi konfiguracja punktów w małej liczbie wymiarów (zazwyczaj dwóch albo trzech), położonych tak, że odległość między punktami odpowiada w jak największym stopniu różnicom (tj. niepodobieństwom) między obiektami.

W przypadku niemetrycznych MDS zakłada się, iż istotne informacje na temat wzajemnego stosunku obiektów zawiera porządek odpowiedzi w macierzy, a nie rzeczywiste niepodobieństwa. Dlatego też odległości w ostatecznej konfiguracji powinny, w miarę możliwości, odwzorowywać hierarchię w oryginalnych danych. Celem niemetrycznego algorytmu MDS jest zatem znalezienie konfiguracji punktów, których odległości będą odzwierciedlać w sposób najdokładniejszy hierarchię danych wejściowych²⁹.

Doskonale uporządkowane przeskalowanie danych w odległości zazwyczaj nie jest możliwe. Poszukiwane jest raczej dopasowanie tak dobre, jak to tylko możliwe. To oznacza przede wszystkim konieczność zbadania szeregu konfiguracji, w których odległości między punktami będą stopniowo coraz bardziej zgodne z danymi oryginalnymi.

Najbardziej odpowiednią technikę ponownego przeskalowania danych stanowi transformacja przy pomocy nieparametrycznej regresji monotonicznej, która wiąże się z obliczeniem nowego zestawu odległości, tzw. dopasowanych odległości lub rozbieżności: d_{ij}^o .

Niepodobieństwa δ_{ij} wykorzystywane są do generowania zbioru dopasowanych odległości d_{ij} , których związek z niepodobieństwami δ_{ij} opisany jest przy pomocy przekształcenia funkcji monotonicznej f :

²⁹ J. Gramacki, A. Gramacki, *Redukcja wymiarowości oraz wizualizacja danych wielowymiarowych z wykorzystaniem projektu R*, XV Konferencja PLOUG, Kościelisko 2009

$$d_{ij} \approx f(\delta_{ij}),$$

przy czym funkcja f ma następujące własności:

$$\delta_{ij} < \delta_{kl} \Leftrightarrow f(\delta_{ij}) < f(\delta_{kl}).$$

Korelacja rang pomiędzy δ_{ij} i $f(\delta_{ij})$ jest więc równa 1, zaś korelacja rang pomiędzy δ_{ij} i d_{ij} jest bliska 1.

Najpopularniejszym podejściem do określania elementów d_{ij} i podstawowych konfiguracji x_1, x_2, \dots, x_p jest proces iteracyjny, znany pod nazwą algorytmu Kruskala-Shepparda. Uproszczony schemat algorytmu MDS zawiera następujące elementy:

- przypisanie punktów do dowolnie wybranych współrzędnych w przestrzeni p -wymiarowej (zazwyczaj dwu- lub trójwymiarowej),
- obliczenie odległości euklidesowych pomiędzy wszystkimi parami punktów, w celu utworzenia macierzy korespondencji A ,
- porównanie macierzy A z macierzą D w celu oceny tzw. funkcji stresu (*stress function*),
- skorygowanie współrzędnych każdego punktu w kierunku, który maksymalnie redukuje stres.

Szczegółowy zakres elementów algorytmu MDS obejmuje następujące kroki:

Ustalenie macierzy niepodobieństwa D i korespondencji A , rozpoczyna proces iteracyjny, które sukcesywnie modyfikuje niepodobieństwa i współrzędne obiektów aż do uzyskania odpowiedniego dopasowania. Celem procesu iteracyjnego jest uzyskanie reprezentacji obiektów w przestrzeni p -wymiarowej, tak aby odległości euklidesowe między obiektami były monotonicznie powiązane z pierwotnymi miarami niepodobieństw.

Proces iteracyjny składa się z czterech kroków:

- *Krok 1 (Faza początkowa)* wybór liczby wymiarów (p) i określenie wstępnej konfiguracji i wynikających z niej odległości d_{ij}^0 .
- *Krok 2 (Faza niemetryczna)* wykorzystanie przekształcenia regresji monotonicznej w celu powiązania $d_{ij}^{(0)}$ z δ_{ij} . Oszacowana regresja tworzy nowy zestaw niepodobieństw $\hat{d}_{ij}^{(0)}$, które są powiązane monotonicznie z δ_{ij} .

- *Krok 3 (Faza metryczna)* zmiana układu przestrzennego w celu uzyskania nowych odległości $d_{ij}^{(1)}$, które są ściśle związane z różnicami $\hat{d}_{ij}^{(0)}$ wygenerowanymi w kroku 2.
- *Krok 4 (Faza oceny)* określenie dopasowania odległości $d_{ij}^{(1)}$ oraz niepodobieństw $\hat{d}_{ij}^{(0)}$.

Jeśli dopasowanie nie jest wystarczające, powtarzane są kroki 2 i 3.

Dopasowanie pseudoodległości w regresji monotonicznej można dokonać pod warunkiem słabej bądź silnej monotoniczności. Monotoniczność typu słabego pozwala na dopasowanie nierównych danych do równych lub nierównych pseudoodległości:

$$\text{dla każdego } \delta_{ij} < \delta_{kl} \rightarrow d_{ij} \leq \hat{d}_{kl}$$

Procedura ta umożliwi maksymalną elastyczność w przeskalowywaniu danych porządkowych.

Monotoniczność typu silnego pozwala na dopasowanie nierównych danych tylko poprzez nierówne pseudoodległości:

$$\text{dla każdego } \delta_{ij} < \delta_{kl} \rightarrow \hat{d}_{ij} \leq \hat{d}_{kl}.$$

Kruskal zdefiniował funkcję STRESS-u bazującą na różnicach, będącą miarą dopasowania odległości:

$$STRESS = \sqrt{\frac{\sum_{i < j} (\delta_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{i < j} \delta_{ij}^2}}.$$

Poprzez minimalizację funkcji STRESS-u znajdowane są współrzędne punktów w przestrzeni konfiguracyjnej.

W opisywanym badaniu, ze względu na charakter analizowanych danych – dane porządkowe (*ordinal scaling*) oraz dane binarne przed rozpoczęciem procedury iteracyjnej, konieczne jest przyjęcie formuły obliczania macierzy niepodobieństw. Literatura przedmiotu wskazuje na liczne możliwości w tym zakresie. Opisywane są m.in. podejścia Jaccarda, Mountforda, Raupa-Cricka, dwumianowe, Chao, Morisity, euklideskie, Manhattan, Braya-Curtisa, Canberra, Kulczyńskiego oraz Horna³⁰. Wadą przytoczonych algorytmów jest jednak wy-

³⁰ Maaten, van der L.J.P., Postma E.O., Herik, van der H.J.: *Dimensionality Reduction: A Comparative Review*, Journal of Machine Learning Research 10 (2009) 1-41, G. R. Shi,

mogą, aby przynajmniej część analizowanych danych była typu ilościowego (metrycznego). Z tego względu najlepszą dokładność obsługi danych o charakterze nominalnym, porządkowym oraz symetrycznych danych binarnych można uzyskać dzięki zastosowaniu ogólnego współczynnika niepodobieństwa Gowera³¹. Miary niepodobieństwa obliczane są w tym ujęciu jako wynik formuły:

$$\delta_{jk} = 1 / M \sum \frac{|x_{ij} - x_{ik}|}{\max(x_i) - \min(x_i)}$$

gdzie M to liczba kolumn tabeli (z wyłączeniem brakujących danych).

Analizie poddano zbiór 102 kombinacji odpowiedzi na pytania udzielone przez członków Lokalnych Grup Działania. Należy podkreślić, iż niektóre z kombinacji odpowiedzi występowały więcej niż jeden raz. Z tego względu, z uwagi na fakt, iż obliczenie macierzy niepodobieństw wymaga ustalenia jednorodnych i niepowtarzalnych wariantów odpowiedzi konieczne stało się usunięcie ze zbioru danych redundantnych. Proces ten pozostawił w efekcie 50 pojedynczych i nie powtarzających się kombinacji odpowiedzi na zadane pytania. Dodatkowo ustalono również dwie kombinacje graniczne. Kombinacja „wzorzec” traktowana jest jako zbiór odpowiedzi odpowiadających teoretycznemu, wzorcowemu rozkładowi cech charakterystycznych dla osób o najwyższym poziomie kapitału społecznego. Na drugim biegunie znalazła się kombinacja odpowiedzi oznaczona hasłem „antywzorzec” – osoby odpowiadające w ten sposób dysponują w teorii najniższym poziomem kapitału społecznego. Warianty odpowiedzi „wzorca” i „antywzorca” przedstawia tabela 2:

Tabela 2. Rozkład przyjętych wariantów odpowiedzi dla „wzorca” i „antywzorca” poziomu kapitału społecznego

Wyszczególnienie	Nr pytania	1	2	3	4	5	6	7	8
Kod	Wzorzec	1	1	1	1	1	1	3	1
Odpowiedzi	Antywzorzec	0	0	0	0	4	2	4	0

Pytania i kody odpowiedzi według układu, jak w tabeli A2 w aneksie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety: „Badanie członków LGD”

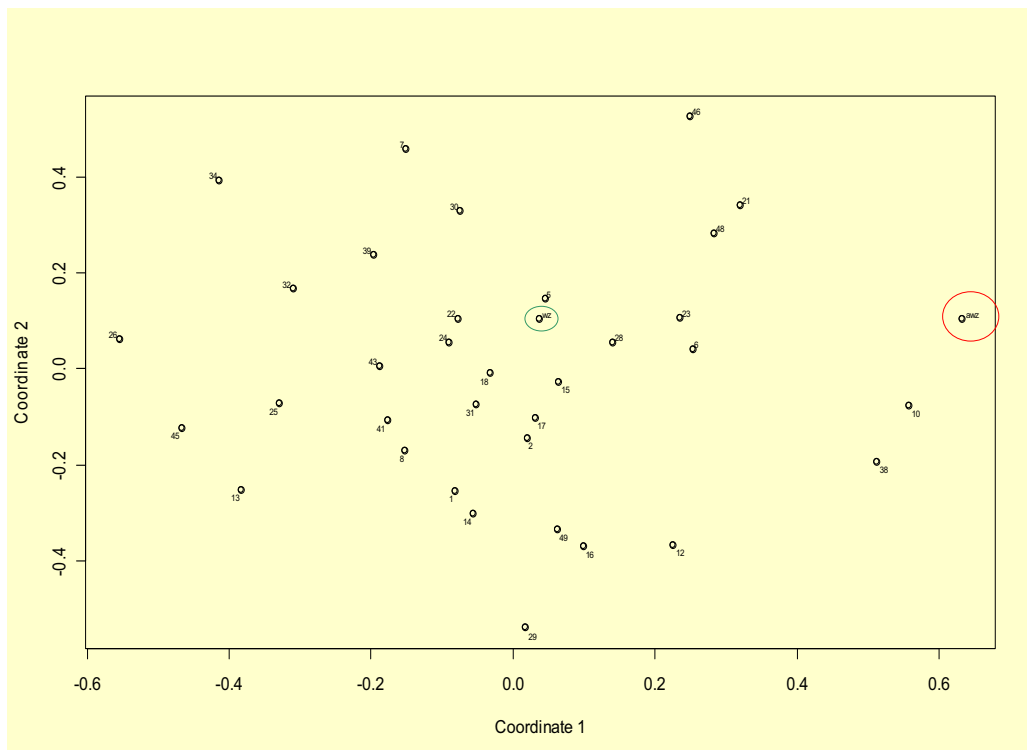
Multivariate data analysis in palaeoecology and palaeobiogeography - a review. Palaeogeogr. Palaeoclimatol. Palaeoecol. 1993: 105.

³¹ I. Borg, P. J.F. Groenen, *Modern Multidimensional Scaling: Theory and Applications* (Second Edition), Springer, New York, 2005, s. 498-500.

Założeniem analizy była redukcja liczby odpowiedzi z ankiety do dwóch lub maksymalnie trzech wymiarów, pozwalających na wizualizację obiektów w układzie współrzędnych kartezjańskich (dwu- lub trójwymiarowym). Dobór wymiarów warunkuje poziom obliczonej funkcji STRESS-u (czym niższy, tym lepsze jest dopasowanie do danych). W przeprowadzonym procesie obliczeń iteracyjnych, przy założeniu redukcji macierzy niepodobieństw odpowiedzi do dwóch lub maksymalnie trzech wymiarów osiągnięto zbieżność wyników po około 20 iteracjach. Wartość funkcji STRESS w przypadku założenia redukcji do 2 wymiarów wyniósł 12,16 i był istotnie niższy od wartości analogicznej funkcji przy założeniu redukcji do 3 wymiarów (21,72). Oznacza to, iż ze statystycznego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem jest dwuwymiarowe ujęcie zagadnienia. Na podstawie analizy korelacyjnej (w ujęciu korelacji rang Spearmana) można stwierdzić, iż wymiar pierwszy jest w przeważającej części wynikiem agregacji pytań związanych z aktywnością publiczną respondentów (np. organizacja i czynne uczestnictwo w zebraniach publicznych, udział w wyborach), natomiast wymiar 2 obejmuje poglądy i wartości, jakimi się kierują (m.in. przynależność do organizacji społecznych i politycznych, stosunek pytanych osób do ustroju demokratycznego oraz manifestowane przez nich zaufanie do innych ludzi). Ograniczenie objętości danych do dwóch wymiarów umożliwia również przedstawienie podmiotów w dwuwymiarowym układzie współrzędnych kartezjańskich. Wzorce odpowiedzi w układzie współrzędnych przedstawia rysunek 3.

Należy podkreślić, iż na powyższym rysunku umieszczone zostały jedynie odwzorowania jednorodnych wariantów odpowiedzi (50). Oznacza to, iż pod zaznaczonymi punktami kryć się może więcej niż jeden respondent. Kolorem zielonym zaznaczony został punkt w przestrzeni dwuwymiarowej odpowiadający odpowiedziom uznanym za „wzorzec” kapitału społecznego, zaś kolorem czerwonym oznaczono zbudowaną analogicznie miarę „antywzorca”. Warto podkreślić centralne położenie wzorca oraz duże skupienie punktów w jego bliskości świadczące o wysokim poziomie kapitału społecznego w analizowanej grupie LGD oraz peryferyjną pozycję antywzorca i nieliczne sąsiedztwo jego pozycji (położenie odpowiedzi blisko 8% respondentów pokrywało się ze wzorcem, natomiast nie odnotowano ani jednego przypadku wyniku zbieżnego z przyjętym antywzorcem).

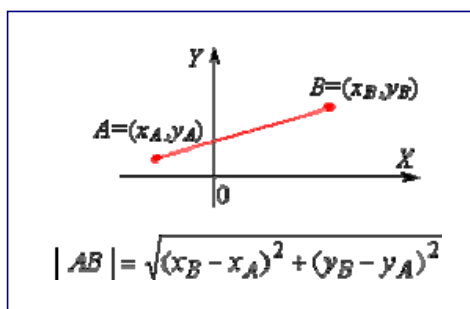
Rys. 3. Punkty danych na dwuwymiarowym układzie współrzędnych



Kolorem zielonym zaznaczono punkt położenia wzorca, natomiast czerwonym antywzorca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety: „Badanie członków LGD”.

W następstwie umiejscowienia odpowiedzi w układzie dwuwymiarowym podjęto próbę stworzenia jednorodnej miary kapitału społecznego w postaci liniowych odległości punktów od wzorca i antywzorca. Odległość ta pozwala ocenić, na ile dany respondent lub grupa respondentów reprezentuje postawę, która jest wypadkową wskaźników definiowanych oraz używanych podczas analizy kapitału społecznego. Do tego celu wykorzystano formułę na wartość odległości euklidesowej między dwoma punktami w przestrzeni, czyli długości odcinka łączącego te punkty:



Na podstawie zastosowanej formuły każdy ze 102 respondentów otrzymał przypisaną wielkość miary Wzorca i Antywzorca obrazującą intensywność jego kapitału społecznego. Obie miary są wielkościami niemianowanymi, z tym że rosnąca odległość od Wzorca świadczy o malejącym kapitale społecznym podmiotu, zaś wyższe wartości Antywzorca wskazują na polepszanie się współczynnika kapitału społecznego. W celu ułatwienia dalszych analiz otrzymanych miar, zostały one podzielone na przedziały, którym przypisano odpowiednie wartości liczbowe. Sposób kodowania miar przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Kodowanie wartości Wzorca i Antywzorca

Worzec		Antyworzec	
Przedział	Kod	Przedział	Kod
[0; 0,2]	3	[0; 0,4]	1
(0,2; 0,4]	2	(0,4; 0,8]	2
ponad 0,4	1	ponad 0,8	3

Źródło: opracowanie własne.

W badanej próbie średnia odległość od wzorca wyniosła 0,273, zaś średnia odległość od antywzorca 0,694. W przypadku odległości od wzorca ponad 41% próby znalazło się w najbliższej grupie (3), niecałe 31% w grupie (2) zaś najdalej (1) nieco ponad 28%. W odniesieniu do odległości od antywzorca proporcje badanej próby kształtują się odmiennie. W grupie najbliższej (1) stwierdzono niecałe 12% podmiotów, grupa (2) objęła prawie 2/3 próby – 64%, zaś grupa 3 liczyła około jednej czwartej próby (24,5%). Uzyskany rezultat świadczy o wysokim poziomie wskaźnika kapitału społecznego w badanej grupie osób zaangażowanych w działalność LGD.

Na kolejnym etapie analizy podjęto próbę ustalenia determinant poziomu kapitału społecznego w grupie LGD. W tym celu wykorzystano zestaw pytań

z ankiety obejmującej m.in. miejsce zamieszkania, natężenie więzi społecznych (mierzone liczbą znajomych i przyjaciół), a także charakterystyki demograficzne tj. wiek, płeć i poziom wykształcenia. Uwzględniono również wyrażone przez respondentów subiektywne poczucie szczęścia. Pełny zestaw wykorzystanych pytań wraz z kluczem transformacji odpowiedzi zawarty jest w tabeli A2 (aneks).

Ponieważ zarówno miary odległości od wzorca i antywzorca, jak i odpowiedzi w tabeli 4 przekształcone zostały do postaci porządkowej możliwe było ustalenie statystycznej zależności pomiędzy nimi. Do tego celu wykorzystano miary bazujące na tzw. tablicach kontyngencji. Wyniki przeprowadzonych testów zawiera tabela 4.

Tabela 4. Wartości współczynników zależności dla analizowanych pytań

Pytanie*	Wzorzec			Antywzorzec		
	<i>Chi</i> ²	<i>Gamma</i>	<i>Kappa</i>	<i>Chi</i> ²	<i>Gamma</i>	<i>Kappa</i>
1	16,236	0,424	0,198	2,742	-0,321	-0,003
p -value	0,000	0,003	0,000	0,254	0,087	0,947
2	1,445	0,424	0,038	7,018	-0,321	-0,063
p -value	0,485	0,852	0,246	0,030	0,055	0,015
3	6,163	0,162	-0,045	10,573	-0,206	0,159
p -value	0,187	0,271	0,402	0,032	0,313	0,016
4	7,380	0,108	0,004	3,600	0,060	0,050
p -value	0,117	0,422	0,949	0,463	0,723	0,322
5	18,066	0,254	0,014	12,844	-0,115	0,047
p -value	0,006	0,034	0,830	0,046	0,472	0,438
6	16,004	0,409	0,116	10,008	-0,192	0,000
p -value	0,014	0,000	0,013	0,124	0,171	0,995
7	12,780	0,422	0,078	26,707	0,025	0,019
p -value	0,047	0,000	0,174	0,000	0,862	0,706

*Opis pytań zgodnie z podaną numeracją znajduje się w tabeli A2, aneks

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najpopularniejszym testem nieparametrycznym jest tzw. test χ^2 . Ma on postać statystyki:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^n \left(\frac{O_i - E_i}{\sigma_i} \right)^2,$$

która bada zależność pomiędzy dwiema cechami, nie przesądzając jednak o kierunku tej zależności. Na podstawie wyników w tabeli 5 można zauważyć, iż odległość od wzorca jest istotnie statystycznie powiązana ze wskaźnikami natężenia więzi społecznych respondentów (liczba przyjaciół i znajomych) oraz ich wiekiem. Istotnym czynnikiem różnicującym odległość od wzorca kapitału społecznego była również płeć. W odniesieniu do odległości od antywzorca istotnym statystycznie czynnikiem różnicującym odpowiedzi był poziom wykształcenia ankietowanych osób oraz ich subiektywne poczucie szczęścia, a także liczba znajomych i wiek. Jak wspomniano powyżej, test χ^2 informuje jedynie o istnieniu istotnie statystycznej zależności, nie daje jednak odpowiedzi o jej kierunku. W celu jego ustalenia wykorzystane zostały dwie miary pochodne testu χ^2 tzw. Gamma Goodmana i Kruskala oraz Kappa Cohena. Obie miary mają zastosowanie do zmiennych typu porządkowego, różnią się założeniami oraz interpretacją uzyskanych wartości. W przypadku miary Gamma wartości w przedziale $[-1; 0)$ wskazują na negatywną zależność badanych cech, wartości w przedziale $(0; 1]$ świadczą o dodatniej zależności cech, zaś wartości zbliżone do 0 są rezultatem braku stwierdzonej zależności. W przypadku miary Kappa literatura przedmiotu nie daje jasnych wskazówek co do wymiaru cechy. Część naukowców proponuje następującą klasyfikację: <0 – brak zależności, $0-0,2$ lekka zależność, $0,2-0,4$ przeciętna, $0,4-0,6$ powyżej średniej, $0,6-0,8$ istotna, oraz $0,8-1$ idealna. Alternatywnie uznaje się, iż wartości poniżej $0,4$ świadczą o słabej zależności, między $0,4$ a $0,75$ o stosunkowo silnej, zaś powyżej $0,75$ o idealnej. Należy jednak podkreślić, iż przyjęte przedziały są arbitralne, tak iż ogólnie można powiedzieć, że wyższe wartości kappi świadczą o bardziej intensywnej zależności między cechami.

Wyniki w tabeli 5 wskazują, iż dodatni wpływ na zmniejszanie się odległości od wzorca mają cechy związane z liczbą przyjaciół i znajomych (czym więcej, tym bliżej wzorca) oraz wiekiem respondentów (czym bardziej zaawansowany wiek, tym wyższy kapitał społeczny). W odniesieniu do antywzorca, wyższe wykształcenie powiększało istotnie statystycznie odległość od tego punktu.

Przeprowadzone badanie potwierdza, że poziom kapitału społecznego wśród osób czynnie zaangażowanych w działalność na rzecz społeczności w ramach Lokalnych Grup Działania można określić jako wysoki. Tym samym po-

wstałe LGD są zdolne do akumulacji kapitału społecznego na poziomie lokalnym, skupiając ludzi aktywnie działających na rzecz własnej społeczności. Potwierdza to przyjętą tezę, że działania osi IV przyczyniają się do budowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich. W wymiarze indywidualnym poziom kapitału społecznego determinowany jest przez jakość więzi społecznych respondentów, charakteryzowaną przez liczbę osób uważanych za znajomych i przyjaciół, oraz wiek badanych, natomiast w małym stopniu przez fakt długotrwałego zamieszkania na danym terenie. Oznacza to, że na poziom kapitału społecznego nie wpływa fakt migracji, czy też przywiązania do miejsca zamieszkania. Tym samym można uznać, że zasoby kapitału społecznego są zdolne do migracji, a on sam zależy w głównej mierze od cech społeczno-demograficznych analizowanej grupy.

Podsumowanie

Doświadczenia krajów Unii Europejskiej podczas realizacji programu Leader wskazują na potrzebę opracowania jasnych przepisów prowadzących do wzrostu znaczenia partnerów społecznych i prywatnych w procesie programowania oraz realizacji polityki spójności na poziomie regionalnym. Leader traktowany dotychczas jako „laboratorium” rozwoju obszarów wiejskich³², pozwolił na jednoznaczne wnioski, że politykę rozwoju obszarów wiejskich najskuteczniej można realizować poprzez współdziałanie aktorów w ramach partnerstwa trójsektorowego w oparciu o definicję celów cząstkowych oraz ich realizację na poziomie lokalnym. Próba przełożenia filozofii Leadera na poziom regionalny powinna stanowić podstawę przyszłego rozwoju gospodarczego Unii, przy zagwarantowaniu właściwych proporcji pomiędzy konkurencyjnością a spójnością europejskich regionów. Mając na uwadze, że kolejne rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej pogłębiły różnice pomiędzy regionami Wspólnoty, należy uznać, że trwały rozwój terytorium UE może być realizowany tylko na poziomie regionalnym dającym lokalnym aktorom, w poszczególnych państwach członkowskich, możliwość określenia proporcji pomiędzy nakładami na inwestycje podnoszące konkurencyjność danego terenu. Dla jednych regionów taki cel może oznaczać wzrost nakładów na badania i innowacje, dla innych inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną przyczyniającą się do poprawy spójności terytorialnej na poziomie regionalnym i ponadregionalnym. Jednym

³² Ch. Ray, *The dialectic of local development: the case of EU Leader I rural development programme*, University of Newcastle Upon Tyne Centre for Rural Economy Working Paper Series, No 23/1996

z elementów tej spójności jest poprawa sieci komunikacyjnych łączących obszary wiejskie z aglomeracjami miejskimi w celu umożliwienia mieszkańcom wsi dostępu do rynku pracy bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania. Z jednej strony przyczynia się to do zahamowania tendencji do wyludniania się wsi, stanowi szansę na wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich wsi w rozwoju miast, będących ośrodkami wzrostu, z drugiej zaś może to zaowocować rozbudową infrastruktury handlowo-usługowej na potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich.

Analiza założeń programowych oraz stanu realizacji działań osi IV pozwala na generalną konkluzję, że jej oddolne podejście z kompetencjami decyzyjnymi po stronie lokalnych grup działania w sprawie opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju, wielosektorowe projektowanie i wdrażanie strategii oparte na interakcji pomiędzy uczestnikami i projektami z różnych sektorów gospodarki lokalnej pozwala na efektywną realizację celów rozwoju lokalnego w oparciu o bardziej dokładną diagnozę lokalnych potrzeb i możliwości. Przykładem są bardzo wyraźne reakcje LGD w przypadku realizacji działania „Małe projekty” oraz reakcja LGD na pojawiające się bariery. Można uznać, że LGD już teraz próbują wypracować drogi jak najskuteczniejszej realizacji działań osi IV przy jak najdalej możliwym uproszczeniu zasad wnioskowania. Tym samym pozwalają wypracować nowe rozwiązania w trakcie realizacji PROW i przyczyniają się do wspierania procesu budowania kapitału społecznego na wsi poprzez partycypację społeczną w rozwoju danego obszaru.

Dzieje się tak, ponieważ również osoby zaangażowane w działalność LGD charakteryzuje wysoki poziom kapitału społecznego, o czym świadczy, iż w badanej próbie średnia odległość od wzorca wyniosła 0,273, zaś średnia odległość od antywzorca 0,694.

Warto zastanowić się nad wykorzystaniem potencjału, jaki tworzą mieszkańcy wsi, lokalni przedsiębiorcy i władze samorządowe zaangażowane w działalność Lokalnych Grup Działania do realizacji celów innych Programów (np. regionalnych), zwłaszcza dotyczących inwestycji w infrastrukturę społeczną, przeciwdziałania bezrobociu, podnoszenia poziomu edukacji na terenach wiejskich.

Rozwój obszarów wiejskich w przyszłości powinien uwzględniać rolę, jaką tereny te pełnią w rozwoju całego regionu i odbywać się w powiązaniu z rozwojem aglomeracji miejskich. Wzmocnienie procesu integracji społeczno-gospodarczej terenów wiejskich i zurbanizowanych pozwalającej na swobodny przepływ ludności oraz wspieranie rozwoju gospodarki lokalnej przez rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej może stanowić podstawę budowy konkurencyjnej gospodarki Wspólnoty. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że

Unia Europejska skupia 27 krajów różniących się od siebie pod względem szans i barier rozwoju, równocześnie silnie zróżnicowanych wewnętrznie. Decentralizacja planowania i zarządzania polityką rozwoju regionów umożliwi lepszą identyfikację problemów, opracowanie strategii rozwoju i realizację działań, jednocześnie wzmacniając w społeczności lokalnej poczucie odpowiedzialności za przyszłość obszaru, na którym żyje.

Ze względu na duże zróżnicowanie w poziomie rozwoju, profilu gospodarczym (np. tereny rolnicze, przemysłowe, turystyczne) regionów w UE, integracja celów obydwu polityk w odniesieniu do wspierania rozwoju obszarów wiejskich musi uwzględniać, obok celów horyzontalnych, specyficzne wyzwania i potrzeby poszczególnych terenów. Wymaga to położenia nacisku na oddolny charakter programowania i decentralizację zarządzania funduszami.

W ramach wspólnej polityki rolnej znakomitym przykładem działań zdecentralizowanych jest program Leader. Doświadczenia krajów unijnej piętnastki w realizacji działań w ramach tego instrumentu, pozwalają na jednoznaczne postawienie wniosku, że skuteczność realizacji działań wspierających rozwój obszarów wiejskich jest tym większa, im bardziej lokalnie definiowane są cele, a w ich realizację zaangażowani członkowie społeczności i lokalnie działające podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe. Widoczne staje się to także w Polsce, gdzie lokalne grupy działania zyskują na znaczeniu jako ważne podmioty zaangażowane w rozwój lokalny. Płyne z tego wniosek, że w przyszłości powinno się dążyć do coraz głębszej decentralizacji procesu programowania, planowania i realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich.

Literatura

1. Beugelsdijk S., Smulders S., *Bridging and Bonding Social Capital: Which type is good for economic growth?*, Faculty of Economics, Tilburg University 2004, www.uvt.nl
2. Borg I., Groenen P. J.F., *Modern Multidimensional Scaling: Theory and Applications* (Second Edition), Springer, New York, 2005
3. Burkiewicz W., R. Grochowska, Ł. Hardt, *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008–2009*, UKIE, Warszawa 2007.
4. COST, Technical Committee Social Sciences, *Final evaluation report: Rural Innovation*, Brussels 2003.
5. *Diagnoza Społeczna 2009*, Czapiński J., Panek T. (red.), Warszawa 2009, www.diagnoza.com [12.12.2009 r.].
6. *Diagnoza Społeczna 2007*, Czapiński J., Panek T. (red.), Warszawa 2007, www.diagnoza.com [12.12.2009 r.].
7. Gramacki J., A. Gramacki, *Redukcja wymiarowości oraz wizualizacja danych wielowymiarowych z wykorzystaniem projektu R*, XV Konferencja PLOUG, Kościelisko 2009, www.ploug.org.pl/konf_09/materialy/pdf/15_Redukcja_wymiarowosci.pdf.
8. Guiso L., P. Sapienza, L. Zingales, *The Role of Social Capital in Financial Development*, Social Capital Gateway, www.socialcapitalgateway.org.
9. Halman L. and Luijkx R., *Social capital in contemporary Europe: evidence from the European Social Survey*, “Portuguese Journal of Social Science” Volume 5 Number 1. 2006, PJSS 5 (1).
10. Iyer S., M. Kitson, B. Toh, *Social capital, economic growth and regional development*. *Regional Studies* 39(8) 2005.
11. Maaten, van der L.J.P., Postma E.O., Herik, van der H.J.: *Dimensionality Reduction: A Comparative Review*, *Journal of Machine Learning Research* 10 (2009) 1–41. http://ict.ewi.tudelft.nl/~lvandermaaten/Publications_files/JMLR_Paper.pdf.

12. MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa 2007.
13. MRiRW, *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*, www.minrol.gov.pl [20.10.2009r.].
14. ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung), *Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes, Final Report*, Vienna, 2004
15. Ray Ch., *The dialectic of local development: the case of EU Leader 1 rural development programme*, University of Newcastle Upon Tyne Centre for Rural Economy Working Paper Series, No 23/1996.
16. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
17. Rozporządzenie w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej 1290/2005 z 21 czerwca 2005 roku (JOCE L 209 z 11.08.2005).
18. *Social Capital Community Benchmark Survey Executive Summary*, John F. Kennedy School of Government at Harvard University, http://www.cfsv.org/communitysurvey/docs/exec_summ.pdf [11.11.2009].
19. Solaro N., *Sensitivity Analysis and Robust Approach in Multidimensional Scaling: An Evaluation of Customer Satisfaction*, Quality Technology & Quantitative Management, Vol. 7, No. 2, 2010.
20. Shi G. R., *Multivariate data analysis in palaeoecology and palaeobiogeography – a review*. Palaeogeogr. Palaeoclimatol. Palaeoecol. 1993;105:199-234.
21. *Stanowisko Rządu RP w odniesieniu do Komunikatu Komisji – Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*, przyjęte przez KERM w dniu 5 lutego 2008, www.minrol.gov.pl/
22. Thompson N., N. Ward, *Rural Areas and Regional Competitiveness*, Centre for Rural Economy Research Report, University of Newcastle Upon Tyne, October 2005.
23. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.).

24. Woolcock, M., Narayan, D., *Social Capital: Implications for Development Theory*, The World Bank Research Observer, 2000, no. 15.
25. World Bank, *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description*, Washington, World Bank, Social Development Department, 1998, <http://poverty.worldbank.org/library/view/4752> [12.10.2009r.].

ANEKS

Tabela A1. Odległości od wzorca i antywzorca wskaźników składowych indeksu kapitału społecznego w poszczególnych odpowiedziach respondentów

LP*	Wymiar 1	Wymiar 2	Odległość od WZ**	Odległość od AWZ***	WZ nr przedziału	AWZ nr przedziału	Zgodność pomiędzy odpowiedziami
1	-0,0822	-0,2541	0,3782	0,7986	2	2	1=27=51=76
2	0,0201	-0,1451	0,2504	0,6603	2	2	2=11=19=60=82=89=101
wz	0,0373	0,1048	0,0000	0,5948	1	2	3=4=42=44=52=54=66=68
5	0,0455	0,1471	0,0431	0,5881	1	2	5=9=20=33=53=56=90=97
6	0,2537	0,0400	0,2259	0,3836	2	1	6=59
7	-0,1515	0,4590	0,4014	0,8606	3	3	7=55
8	-0,1522	-0,1696	0,3334	0,8303	2	3	8=57
10	0,5581	-0,0757	0,5512	0,1935	3	1	10=58
12	0,2255	-0,3667	0,5076	0,6213	3	2	12=87
13	-0,3827	-0,2520	0,5511	1,0751	3	3	13=88
14	-0,0557	-0,3024	0,4177	0,7984	3	2	14=81
15	0,0645	-0,0277	0,1352	0,5824	1	2	15=35=86=91
16	0,0992	-0,3704	0,4792	0,7129	3	2	16=84
17	0,0315	-0,1033	0,2082	0,6350	2	2	17=85
18	-0,0321	-0,0095	0,1337	0,6736	1	2	18=40=50=69=83=96
21	0,3193	0,3419	0,3685	0,3934	2	1	21=72
22	-0,0777	0,1053	0,1150	0,7097	1	2	22=75
23	0,2348	0,1073	0,1975	0,3973	1	1	23=71
24	-0,0898	0,0541	0,1368	0,7235	1	2	24=36=37=47=65=74=98=99
25	-0,3286	-0,0724	0,4065	0,9766	3	3	25=73
26	-0,5545	0,0620	0,5933	1,1872	3	3	26=77
28	0,1397	0,0547	0,1140	0,4947	1	2	28=78
29	0,0176	-0,5400	0,6451	0,8896	3	3	29=80=102
30	-0,0745	0,3294	0,2509	0,7418	2	2	30=79
31	-0,0519	-0,0737	0,1995	0,7065	1	2	31=95
32	-0,3097	0,1673	0,3526	0,9439	2	3	32=93
34	-0,4142	0,3925	0,5354	1,0855	3	3	34=94
38	0,5129	-0,1941	0,5617	0,3202	3	1	38=100
39	-0,1967	0,2386	0,2696	0,8398	2	3	39=92
41	-0,1768	-0,1069	0,3011	0,8357	2	3	41=62
43	-0,1883	0,0064	0,2461	0,8260	2	3	43=63
45	-0,4670	-0,1239	0,5537	1,1223	3	3	45=61
46	0,2491	0,5259	0,4714	0,5703	3	2	46=67
48	0,2830	0,2821	0,3031	0,3922	2	1	48=64
49	0,0621	-0,3341	0,4396	0,7184	3	2	49=70
awz	0,6320	0,1032	0,5948	0,0000	3	1	BRAK

* nr respondenta (wielkość próby n=102), **Wz – Wzorec (przyjęte odpowiedzi wzorcowe),

***AWZ – Antywzorec (odpowiedzi negatywne),

Źródło: obliczenia własne

Tabela A2. Pytania wykorzystane do ustalenia determinant miernika kapitału społecznego LGD

LP	Pytanie	Odpowiedzi	Kod
1	Płeć	Kobieta	1
		Mężczyzna	2
2	Wykształcenie	Wyższe	1
		Średnie	2
3	Biorąc pod uwagę wszystko razem, jak oceniałaby/oceniłby Pan/i swoje życie w ostatnim okresie. Czy jest Pan/i:	Bardzo szczęśliwa/y	1
		Dosyć szczęśliwa/y	2
		Niezbyt szczęśliwa/y	3
		Nieszczęśliwa	4
4	Czy miejscowość w której Pan/i mieszkał/a gdy miał/a Pani/i 14 lat:	jest tą samą, w której mieszkam obecnie	1
		leży nie dalej niż 20 km	2
		leży dalej niż 20 km od mojego obecnego miejsca zamieszkania	3
5	Ile osób zalicza pan/i do swoich przyjaciół	[0; 5]	1
		(5; 10]	2
		(10; 20]	3
		ponad 20	4
6	Ile osób zalicza pan/i do swoich znajomych	[0; 20]	1
		(20; 40]	2
		(40; 60]	3
		ponad 60	4
7	W jakim jest Pan/i wieku:	[0; 30]	1
		(30; 40]	2
		(40; 50]	3
		ponad 50	4

Źródło: Opracowanie własne

Tabela A3. Korelacja Kendalla przyjętych wymiarów oraz pytań

	Dim1	Dim2
p4	-0,175	-0,161
p7	-0,003	-0,368
p8	-0,018	-0,086
p9	0,296	-0,178
p10	0,123	0,336
p14	0,630	0,393
p15	-0,330	-0,204
p16	0,279	-0,623

Wyróżniono wartości istotne statystycznie.

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela A4. Statystyka Cohena dla przyjętych wymiarów oraz pytań

	Dim1	Dim2
p2	-0,1840	0,1950
p3	-0,0024	0,0267
p5	-0,2430	0,0371
p11	-0,1490	-0,0507
plec	0,0790	-0,0306
wiek	-0,1180	0,0187
wykształcenie	0,0321	0,0483

Wyróżniono wartości istotne statystycznie.

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela A5. Charakterystyka lokalnych grup działania według podstawowych wskaźników

Wyszczególnienie		Liczba wybranych LGD	Liczba odrzuconych LGD	Ogółem ubiegających się o wybór	Obszar objęty LSR (ogółem, w km ²)	Liczba ludności na obszarach objętych LSR (ogółem, w tys.)	Liczba gmin objętych LSR	Budżet LSR (ogółem, w zł)
Rodzaj LGD	Istniejące	122	3	125	123 717,25	6 949,78	881	1 052 631 449,29
	Nowo-utworzone	216	3	219	155 699,25	10 028,74	1 140	1 549 077 141,66
Razem		338	6	344	279 416,50	16 978,52	2 021	2 601 708 590,95

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARiMR.

Tabela A6. Stan realizacji działań w ramach Osi IV na koniec 2009 roku

Oś/ Działanie	Złożone wnioski (szt.)	Zawarte umowy / wydane decyzje		
		Liczba	Kwota (zł)	
			Ogółem	EFRROW
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	690	0	0,00	0,00
Wdrażanie projektów współpracy	4	0	0,00	0,00
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	681	335	58 345 219,47	46 676 175,50
Oś IV LEADER ogółem	1 375	335	58 345 219,47	46 676 175,5

Dane na dzień 31.12.2009;

Źródło: ARiMR.

Tabela A7. Liczba zadań według zakresu wnioskowanej pomocy w działaniu „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”

Zakres pomocy	Liczba zadań		
	wg rodzaju LGD		Razem
	Istniejące	Nowo utworzone	
Badania nad obszarem objętym LSR	73	151	224
Informowanie o obszarze działania LGD oraz o LSR	554	783	1 337
Szkolenia kadr biorących udział we wdrażaniu LSR	384	695	1 079
Wydarzenia o charakterze promocyjnym oraz szkolenia lokalnych liderów	732	1 095	1 827
Działanie ogółem	1 743	2 724	4 467
Kwota przyznanych środków (zł)	24 383 633,42	33 961 586,05	58 345 219,47

Dane na dzień 31.12.2009;

Źródło: ARiMR.

Tabela A8. Zestawienie prognozowanych wartości płatności na rzecz beneficjentów działań osi IV w 2010 r.

Nazwa działania	Ogółem	Źródło finansowania	
		EFRRROW	Krajowe środki publiczne
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	330 275 457,89	279 788 067,64	50 487 390,25
Wdrażanie projektów współpracy	8 695 501,12	6 874 382,67	1 821 118,45
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	115 459 669,67	94 968 788,75	20 490 880,92
Oś IV LEADER ogółem	454 430 628,68	381 631 239,06	72 799 389,62

Dane na dzień 31.12.2009; źródło danych: ARiMR.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek