

Paweł Baran, Anna Gdakovicz

Międzywojewódzkie i wewnętrzwojewódzkie zróżnicowanie wyników oceny strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2014-2020

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 45/1, 165-178

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sip.2016.45/1-13

Paweł Baran*

Anna Gdakowicz**

Uniwersytet Szczeciński

MIĘDZYWOJEWÓDZKIE I WEWNĄTRZWOJEWÓDZKIE ZRÓŻNICOWANIE WYNIKÓW OCENY STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO KIEROWANEGO PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ NA LATA 2014–2020

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki analiz ocen konkursowych 337 strategii rozwoju lokalnego (LSR), które uczestniczyły w konkursach o środki z EFRROW i EFMR w okresie programowania 2014–2020. Badanie miało na celu wykazanie, że punktacja uzyskana przez poszczególne LSR różni się znacznie między województwami. Dodatkowym celem artykułu było wskazanie przyczyn, dla których rozkład łącznych ocen przyznanych LSR w poszczególnych województwach i składających się na nie ocen cząstkowych wykazuje znaczne zróżnicowanie. Mimo tego, że strategie były oceniane za pomocą jednolitego algorytmu i według tych samych kryteriów w każdym z województw, potwierdzono wyraźne zróżnicowanie ocen między województwami oraz nierównomierne zróżnicowanie ocen w poszczególnych województwach. Jako główne źródło owego zróżnicowania – w świetle przedstawionych rozważań – uznać należy niewystarczającą współpracę między lokalnymi grupami działania w niektórych województwach.

Słowa kluczowe: lokalna grupa działania (LGD), strategia rozwoju lokalnego (LSR), rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), ocena strategii

* Adres e-mail: pawel.baran@wneiz.pl.

** Adres e-mail: alatro@wneiz.pl.

Wstęp

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku¹ na skutek presji środowisk wiejskich (Budzych-Szukala, 2008) Polska uzyskała dostęp do działania 2.7 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Głównym celem programu o nazwie Pilotażowy Program LEADER+ (PPL+) było zdobycie przez beneficjentów umiejętności skutecznego wdrażania programu LEADER² w kolejnym okresie programowania 2007–2013³. Założenia programu zostały zrealizowane poprzez szkolenia oraz tworzenie lokalnych partnerstw terytorialnych – lokalnych grup działania (LGD). Partnerstwa podobnego typu organizowane były w Polsce wcześniej (Serafin, Kazior, Jarzębska, 2005; Furmankiewicz, Królikowska, 2010), jednak ich powszechny rozwój był spowodowany wsparciem finansowym Unii Europejskiej. LGD powstały w Polsce jako formy organizacyjne (tworzone w ramach idei *territorial/regional governance*), które pozyskiwały środki publiczne na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego (Furmankiewicz, 2013). Idea tworzenia i funkcjonowania lokalnych grup działania sprowadzała się do wprowadzania innowacyjności, rozwoju działalności na małą skalę, zaangażowania społeczności lokalnej oraz promowania jej zasobów (Chevalier, Maurel, 2010). LGD powstawały jako stowarzyszenia lokalne (obszaru spójnego geograficznie, gospodarczo i społecznie) skupiające lokalnych interesariuszy z różnych sektorów gospodarki⁴: społecznego (pozarządowego), ekonomicznego (przedsiębiorcy) oraz publicznego (Kamiński, 2006; Behner, 2008; Shucksmith, 2000). Rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest drogą realizacji autentycznych potrzeb lokalnej społeczności przez nią samą, przy tym skutecznie rozwija kapitał społeczny i postawy obywatelskie, co zwłaszcza w środowiskach wiejskich jest niezwykle cenne.

¹ Był to środek okresu programowania przypadającego na lata 2000–2006 i Polska nie uzyskała pełnego dostępu do wszystkich inicjatyw europejskich.

² LEADER – podejście określające sposób realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) na obszarach wiejskich (nazwa jest akronimem od francuskiego *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* – powiązanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich).

³ W latach 2007–2013 LEADER był częścią Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), a jego głównymi celami było: wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych, wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz działania na rzecz zróżnicowania działalności gospodarczej wsi.

⁴ Udział żadnego z sektorów nie może być większy niż 49%.

Funkcjonowanie LGD zostało ujednoczone pod względem formalnoprawnym. Organizacja LGD musiała być zgodna z wytycznymi zawartymi w (Ustawa, 2007, art. 15):

- a) członkami LGD mogą być osoby fizyczne i prawne;
- b) nadzór nad LGD sprawuje marszałek województwa;
- c) LGD może prowadzić działalność gospodarczą na potrzeby służące realizacji lokalnej strategii rozwoju;
- d) oprócz walnego zgromadzenia, zarządu, organu kontroli wewnętrznej musi być powołany organ oceniający i wybierający projekty do realizacji – rada.

W skład LGD mogą wchodzić gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie (do 20 tys. mieszkańców) poza województwem kujawsko-pomorskim, gdzie powołano do życia także LGD w miastach mających ponad 20 tys. mieszkańców. Jest to jedno z dwóch, obok podlaskiego, województw, w których lokalne grupy działania realizują zadania finansowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), a nie tylko zawarte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Ponadto obszar oddziaływania musi liczyć nie mniej niż 30 tys. i nie więcej niż 150 tys. mieszkańców (w poprzednim okresie programowania – nie mniej niż 10 tys. i nie więcej niż 100 tys. mieszkańców).

Na koniec pierwszego programu wspierającego rozwój obszarów wiejskich (PPL+) na terenie Polski funkcjonowały 162 lokalne grupy działania (tab. 1). W kolejnej perspektywie finansowej (lata 2007–2013) liczba LGD wzrosła ponad 2-krotnie, do 335 stowarzyszeń. Średnio w województwie funkcjonowało przeszło 20 LGD. Doświadczenia zdobyte przez liderów LGD w drugim, pełnym okresie programowania oraz nowe wymogi dotyczące liczby mieszkańców obszaru objętego lokalną strategią rozwoju spowodowały zmniejszenie liczby LGD do 285 stowarzyszeń działających w 2016 roku (337 łącznie z lokalnymi grupami rybackimi i miejskimi lokalnymi grupami działania w województwie kujawsko-pomorskim). Najwięcej lokalnych grup działania funkcjonowało w latach 2007–2013 na terenie województw małopolskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i podkarpackiego. Również w bieżącym okresie programowania liczba LGD działających w tych województwach jest wyższa niż przeciętnie wśród wszystkich województw.

LGD w swojej działalności realizują lokalne strategie rozwoju. Środki na ich realizację pozyskiwane są w konkursach organizowanych przez urzędy marszałkowskie. Od oceny i miejsca w rankingu konkursowym zależy zarówno to, czy strategia uzyska akceptację i finansowanie, jak i wysokość środków, jakie zostaną przyznane na realizację. Strategie oceniane słabiej są finansowane w niepełnej wysokości – uzy-

skanie poniżej 80% łącznej możliwej liczby punktów skutkuje obniżeniem finansowania o 5%, a uzyskanie poniżej 70% możliwej liczby punktów powoduje obniżenie finansowania o 10%. Jeśli strategia uzyskała poniżej 60% możliwej liczby punktów, nie będzie finansowana. Dodatkowo łączne kwoty środków były ustalone, a zatem ostatnia z kwalifikujących się strategii w każdym z województw będzie finansowana do wysokości dostępnych środków.

Tabela 1. Lokalne grupy działania w kolejnych okresach programowania według województw

Województwo	Liczba LGD		
	2007	2007–2013	2014–2020
Dolnośląskie	11	18	16
Kujawsko-pomorskie	14	20	19
Lubelskie	9	26	22
Lubuskie	4	10	10
Łódzkie	10	20	16
Małopolskie	18	39	31
Mazowieckie	10	35	28
Opolskie	4	12	10
Podkarpackie	16	31	26
Podlaskie	8	16	11
Pomorskie	9	16	14
Śląskie	9	15	14
Świętokrzyskie	9	18	17
Warmińsko-mazurskie	8	13	10
Wielkopolskie	17	31	29
Zachodniopomorskie	6	15	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie ksow.pl/baza-lgd.html.

Przeprowadzone badanie miało na celu wykazanie, że punktacja uzyskana przez poszczególne lokalne strategie rozwoju różni się znacznie między województwami, a dodatkowo występuje znaczne zróżnicowanie rozkładów ocen uzyskanych przez strategie w poszczególnych województwach. Przyjęto roboczą hipotezę, że rozkład łącznych ocen przyznanych strategiom w poszczególnych województwach i ich wewnętrzna struktura rozumiana jako zestaw ocen cząstkowych pozwalają wyodrębnić główne przyczyny owego zróżnicowania.

1. Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

W perspektywie finansowej 2014–2020 został wprowadzony nowy instrument terytorialny – rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS). Jest on kontynuacją podejścia LEADER z poprzednich okresów programowania. Działania, które zamierza podjąć lokalna społeczność, muszą być prowadzone na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju (LSR). Według ogólnych zasad, które przyjęto przy realizacji RLKS, zakłada się, że: liczba ludności objęta LSR powinna wynosić minimum 30 tys., a maksimum 150 tys. mieszkańców; podstawowym obszarem realizacji LSR jest obszar gminy, ale LSR powinna obejmować co najmniej dwie gminy; podział na obszary realizacji LSR nie może przebiegać wewnątrz granic gmin, ale nie musi się pokrywać z granicami powiatów (*Zasady realizacji instrumentu...*, 2014). Na jednym obszarze nie może być realizowanych więcej niż jedna LSR przez jedną LGD.

W LSR lokalne grupy działania zobowiązane są: określić obszar i liczbę mieszkańców objętych strategią; przedstawić analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju (analiza SWOT); opisać cele strategii, produkty i rezultaty jej realizacji; opisać zaangażowanie lokalnej społeczności w opracowanie i realizację strategii; przedstawić plan wskazujący, w jaki sposób sformułowane cele przekładają się na działania; opisać rozwiązania w zakresie zarządzania, monitorowania i ewaluacji; przedstawić plan finansowy strategii.

W rozporządzeniu ramowym (2013) zapisano, że wsparcie z funduszy objętych RLKS ma być spójne i skoordynowane między poszczególnymi funduszami, a jednym z elementów, które mają być zestandaryzowane, są wspólne kryteria wyboru lokalnych strategii rozwoju. Na terenie Polski wszystkie LSR przygotowane przez LGD były oceniane przez wojewódzkie zespoły ekspertów – komisje ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego – według kryteriów przedstawionych w tabeli 2. Każda ze strategii była oceniana przez dwóch ekspertów (a dokładniej: przez jednego eksperta z listy powołanych przez marszałka województwa oraz jednego pracownika urzędu marszałkowskiego). Jeśli tak uzyskane oceny jednej LSR różniły się między sobą, wówczas uzgadniano jedną wspólną ocenę na posiedzeniu komisji. Każdy ekspert oceniał od dwóch do czterech strategii. Szczegółowo sformułowane kryteria i ściśle określona punktacja za poszczególne elementy ocenianej strategii oraz jednolity algorytm miały w zamierzeniu stanowić obiektywną ramę dającą porównywalne wyniki oceny LSR w skali całego kraju. Wydaje się, że tak się jednak nie stało, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego opracowania.

Tabela 2. Kryteria oceny LSR

Kryterium	Liczba punktów	Minimalna liczba punktów
1. Charakterystyka obszaru objętego LSR (punkty uzyskuje się albo za kryterium 1.1, albo za kryterium 1.2)	20	
1.1. Sytuacja społeczno-gospodarcza na obszarze objętym LSR oraz wielkość obszaru	20	
1.2. Sytuacja społeczno-gospodarcza na obszarze objętym LSR oraz wielkość obszaru (dotyczy LGD w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców finansowanych w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego)	20	
2. Reprezentatywność składu organu decyzyjnego LGD	10	
3. Wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w opracowanie i realizację LSR oraz standardy wiedzy i kompetencji określone dla LGD	16	8
4. Zasady funkcjonowania LGD (punkty za kryterium 4.1 i 4.2 sumują się)	20	
4.1. Jakość planu komunikacyjnego, w tym podejście do grup docelowych określonych w LSR	10	
4.2. Współpraca z innymi LGD albo realizacja projektów komplementarnych	10	
5. Zasady wyboru operacji	28	
5.1. Jakość procesu oceny i wyboru operacji	18	9
5.2. Poprawność metodologiczna kryteriów i zasady ustalania/zmiany kryteriów	10	5
6. Doświadczenie LGD (punkty uzyskuje się albo za kryterium 6.1, albo za kryterium 6.2)	15	
6.1. Doświadczenie LGD lub podmiotu wchodzącego w skład LGD, a będącego odrębnym LGD lub LGR w okresie 2007–2013	15	
6.2. Doświadczenie podmiotu niebędącego LGD lub LGR w okresie 2007–2013	15	
7. Jakość i spójność wewnętrzna diagnozy oraz analizy SWOT	8	4
8. Adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR ze społecznością lokalną oraz adekwatność wskaźników do celów i przedsięwzięć określonych w LSR (punkty za kryteria 8.1, 8.2 oraz 8.3 sumują się)	36	13
8.1. Adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR	16	
8.2. Adekwatność kryteriów do diagnozy oraz stopień, w jakim kryteria przyczyniają się do osiągnięcia celów i wskaźników LSR	10	
8.3. Adekwatność budżetu do celów i przedsięwzięć LSR oraz racjonalność planu działania	10	
9. Stopień zgodności LSR z celami określonymi w realizowanych programach	14	
10. Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji	20	
11. Poprawność metodologiczna określenia wskaźników realizacji LSR	8	4
12. Innowacyjny sposób realizacji LSR	10	
13. Zintegrowany charakter LSR	10	
14. Stopień zgodności i komplementarności LSR z innymi dokumentami planistycznymi opracowanymi dla obszaru objętego LSR	12	
15. Monitoring i ewaluacja	10	5
16. Zaangażowanie środków innych niż środki programu	8	

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do ogłoszenia o konkursie na LSR.

2. Materiał badawczy

W badaniu wykorzystano informacje na temat ocen punktowych uzyskanych przez wszystkie LSR złożone do oceny w konkursach w całym kraju w grudniu 2015 roku. Dane – łączne liczby punktów – pierwotnie pobrano ze stron internetowych urzędów marszałkowskich poszczególnych województw. Pogłębioną informację dotyczącą szczegółowej oceny punktowej dla poszczególnych kryteriów uzyskano w maju i czerwcu 2016 roku z poszczególnych województw⁵. Każdy wniosek o udostępnienie danych został poprzedzony rozmową telefoniczną z osobą odpowiedzialną w danym urzędzie za przeprowadzenie konkursu. Dane – mimo złożenia wniosków takiej samej treści – zostały przygotowane w różnej formie⁶. Zgromadzony materiał został ujednolicony i zestawiony w zbiorczej tabeli. Ponieważ dane spływały w różnym tempie, dlatego w niniejszym opracowaniu wykorzystano niekompletną tabelę zawierającą łączne oceny punktowe dla wszystkich LSR z 16 województw i szczegółowe informacje z 12 województw (bez województw: śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego). Zdaniem autorów nie miało to większego wpływu na wnioski wyprowadzone z badania, bowiem porównań ocen cząstkowych dla celów ilustracyjnych dokonano na przykładzie wybranych województw, co nie zmniejsza ogólności rozważań.

3. Badanie zróżnicowania ocen strategii

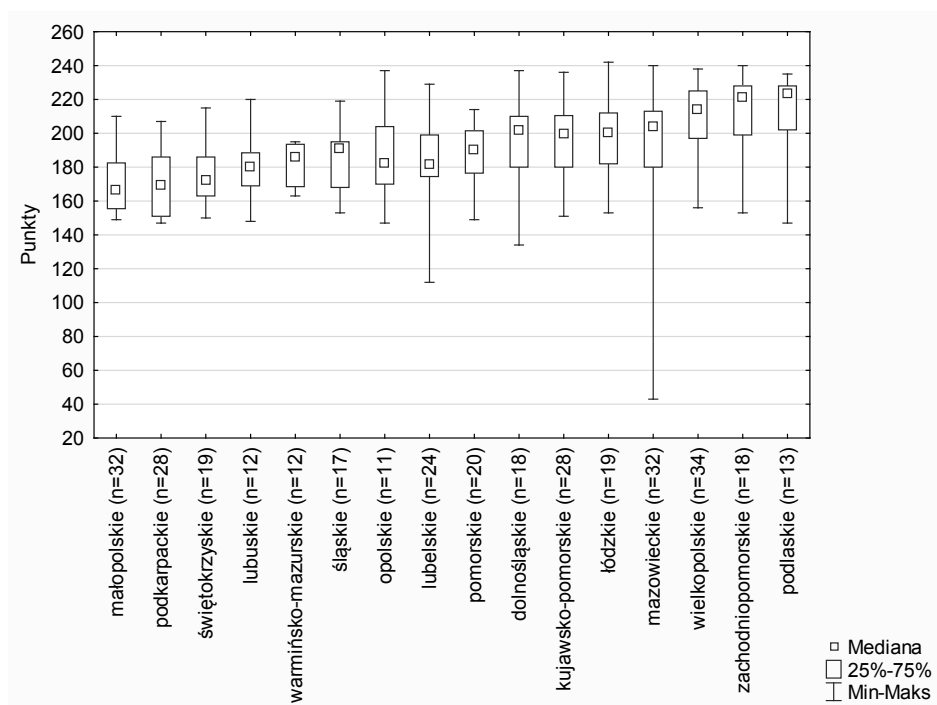
Przeprowadzone badanie miało na celu wykazanie, że punktacja uzyskana przez poszczególne LSR różni się znacznie między województwami, a rozkład łącznych ocen przyznanych LSR w poszczególnych województwach i ich wewnętrzna struktura rozumiana jako zestaw ocen cząstkowych wykazują pewne interesujące właściwości. Zaproponowanych zostało kilka możliwych wyjaśnień tego stanu rzeczy, część z nich zostanie zweryfikowana poniżej. Dogłębne zbadanie tego zjawiska znacznie wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu. Zadanie to zostanie podjęte przez autorów w kolejnych opracowaniach.

⁵ Informacje uzyskano „na wniosek” w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

⁶ Urzędy marszałkowskie przekazywały najczęściej tabele z wyszczególnieniem liczby punktów uzyskanych przez oceniane strategie w ramach poszczególnych kryteriów, niekiedy w postaci papierowych lub skanowanych kopi kart oceny strategii albo kopi uchwał podjętych przez komisje ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego w sprawie poszczególnych LSR.

Pierwsza część badania dotyczyła weryfikacji dużego zróżnicowania między ocenami poszczególnych województw. Proste porównanie charakterystyk rozkładów ocen w województwach (wartości minimalne, maksymalne oraz kwartyle) zostało zaprezentowane na rysunku 1.

Rysunek 1. Porównanie rozkładów łącznych ocen przyznanych strategiom w województwach



Źródło: opracowanie własne danych z urzędów marszałkowskich.

Potwierdzeniem zaobserwowanej zależności – wobec niespełnienia założeń klasycznej analizy wariancji – mogą być wyniki przeprowadzonego testu Kruskala-Wallisa (Kruskal, Wallis, 1952). Wartość statystyki testowej wyniosła $H = 99,129$ przy 15 stopniach swobody, poziom $p < 0,0001$. Oznacza to, że należy odrzucić hipotezę o równości średnich poziomów ocen. Analizę *post hoc* przeprowadzono konserwatywnym testem Dunn (z poprawką Bonferroni na liczbę porównań) (Dunn, 1964). W tabeli 3 zaprezentowano p -poziomy uzyskane w teście Dunn. Statystycznie istotne (na poziomie $p \leq 0,05$) różnice zaobserwowano dla par, dla których wyniki

wytluszczone. Są to pary, w których po jednym województwie pochodzi z początku i z końca listy posortowanej jak na rysunku 1, a zatem o najbardziej różniących się od siebie rozkładach ocen. Wynik ten należy uznać za zgodny z intuicją. Ze względu na znaczny rozmiar tabeli zaprezentowano tylko jej fragment (po osiem pierwszych elementów siedmiu ostatnich wierszy tabeli) zawierający wszystkie wytluszczone elementy. Wartości wytluszczone w kolumnach pokazują, od których województw (wymienionych w wierszach) niższe są przeciętnie oceny w województwie wskazanym w główce tabeli. Wartości wytluszczone w wierszach pokazują z kolei, od których województw (wymienionych w kolumnach) wartości ocen w województwie wskazanym w boczku tabeli są przeciętnie wyższe. Analizując pierwszą kolumnę, należy stwierdzić, że oceny LSR w województwie małopolskim są przeciętnie niższe niż w siedmiu innych województwach, w województwie podkarpackim (druga kolumna) – niższe niż w sześciu innych województwach, w województwie świętokrzyskim (kolejna kolumna) – niższe niż w trzech innych województwach. Z kolei w województwie wielkopolskim (przedstawionym w wierszu) strategię oceniono wyżej niż w sześciu innych województwach (co wynika z wysokiej wartości oceny najsłabszej, która w tym województwie wyniosła 156 pkt).

Tabela 3. Wartości p dla porównań województw parami w teście Dunn

	małopolskie	podkarpackie	świętokrzyskie	lubuskie	warmińsko-mazurskie	śląskie	opolskie	lubelskie	...
...
dolnośląskie	0,0464	0,0658	1	1	1	1	1	1	...
kujawsko-pomorskie	0,0146	0,0244	1	1	1	1	1	1	...
łódzkie	0,0295	0,0433	1	1	1	1	1	1	...
mazowieckie	0,0020	0,0039	0,3794	1	1	1	1	1	...
wielkopolskie	0,0001	0,0001	0,0004	0,0396	0,0653	0,0223	1	0,0129	...
zachodniopomorskie	0,0001	0,0001	0,0047	0,1280	0,1939	0,1063	1	0,0945	...
podlaskie	0,0001	0,0001	0,0068	0,1221	0,1800	0,1114	1	0,1089	...

Źródło: obliczenia własne.

Typowa zmienność ocen w województwie mierzona rozstępem wynosi między 60 a 90 pkt. W przypadku pięciu LSR – trzech z województwa mazowieckiego i po jednej z województw lubelskiego oraz dolnośląskiego – oceny były niższe niż dolny próg przyjęcia (147 pkt, 60% łącznej, maksymalnej liczby punktów do zdobycia). W konsekwencji w tych województwach zanotowano największy rozstęp ocen, przy czym wszystkie one pozostają w grupie województw o ponadprzeciętnym zróżnicowaniu także po usunięciu z listy ocen najsłabszych, które nie zapewniają finansowania⁷. Szczegółowa analiza potwierdza widoczny również na rysunku 1 fakt, że rozkład ocen w poszczególnych województwach jest na ogół lewostronnie asymetryczny. Rozkłady prawostronnie asymetryczne oraz bez wyraźnej asymetrii obserwujemy przede wszystkim dla tych województw, dla których odnotowano niższy przeciętny poziom ocen strategii (wartości pozycyjnej miary asymetrii od 0,44 dla województwa lubelskiego do -0,7 dla województwa śląskiego). Oznacza to, że w województwach, w których oceny były na ogół wyższe, występowała tendencja do przyznawania ocen z górnej części przedziału, z kolei w województwach, w których oceny są przeciętnie niższe – dominowały oceny z dolnej części przedziału, co dodatkowo pogłębia zaobserwowane różnice.

Oba powyższe zjawiska mogą mieć jedną z dwóch przyczyn. Albo w województwach, w których strategie były oceniane lepiej, faktycznie nastąpił efekt synergii, który zawdzięczamy skuteczności szkoleń i współpracy między lokalnymi grupami działania oraz między LGD a urzędami marszałkowskimi, albo też eksperci w niektórych województwach byli – przy skądinąd porównywalnym poziomie ocenianych dokumentów – bardziej surowi niż w innych regionach. Na pozór bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz drugi. Niestety, wskazanie, która z tych przyczyn wystąpiła, wymaga przeprowadzenia dodatkowych badań, bowiem metoda oceny strategii nie sprzyjała porównaniom między województwami (porównanie takie byłoby możliwe, gdyby oceny w różnych województwach były dokonywane przez tych samych ekspertów), a nawet w ramach tego samego województwa (nie było praktyki wielokrotnej oceny strategii przez różnych ekspertów; każdą strategię oceniali wyłącznie dwie osoby, z kolei każdy ekspert oceniał od dwóch do czterech strategii).

Pośrednio można – bez sprawdzenia, który ekspert wystawił które oceny punktowe, i bez badania, jak ocenialiby oni inne, nieoceniane przez siebie strategie – zmierzyć poziom przychylności ogółu ekspertów w województwie dla twórców

⁷ Oceny strategii LGD województwa mazowieckiego charakteryzowały się bardzo wysokim zróżnicowaniem nawet po odrzuceniu wszystkich trzech najsłabiej ocenionych strategii.

LSR, sprawdzając, jakie oceny były wystawiane w ramach poszczególnych kryteriów. Przy czym – dla potrzeb niniejszego artykułu bez weryfikacji – założymy tu, że słabsze oceny uzyskane w ramach kryteriów 3, 5.1 czy 15 (wiedza i doświadczenie, jakość procesu wyboru operacji, opis procedury monitoringu i ewaluacji) prawdopodobnie wynikają ze słabości samego dokumentu, natomiast słabe oceny za kryteria 5.2, 8.2 czy 11 (poprawność kryteriów wyboru operacji, adekwatność kryteriów w świetle diagnozy, poprawność określenia wskaźników realizacji) wskazują z kolei raczej na surowość ekspertów urzędu marszałkowskiego, którzy mniej liberalnie oceniali LSR w ramach tych kryteriów, w których ocena miała charakter nieco bardziej subiektywny. Oczywiście możliwe jest również współwystępowanie przyczyn z obu grup, a powyższy arbitralny podział nie jest jedynym możliwym.

W tabeli 4 przedstawiono dla wybranych województw wartości ocen w ramach kryteriów wskazujących na słabość LSR, z kolei w tabeli 5 zestawiono podobne dane, ale dla tych kryteriów, które mogą sugerować surowość członków komisji ds. wyboru strategii.

Tabela 4. Kwartyle rozkładu ocen za kryteria 3, 5.1 i 15 w wybranych województwach

Województwo	Kryterium								
	3			5.1			15		
	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}
Małopolskie	0	0	0	0	0	0	10	10	10
Podkarpackie	8	8	16	0	0	9	5	5	10
Dolnośląskie	16	16	16	0	0	9	5	7,5	10
Pomorskie	0	0	16	4,5	18	18	10	10	10
Wielkopolskie	16	16	16	0	9	18	10	10	10
Zachodniopomorskie	8	16	16	18	18	18	10	10	10

Źródło: obliczenia własne.

Jeśli prawdziwe jest poczynione założenie dotyczące niskiej jakości dokumentów, które zostały słabiej ocenione w ramach kryteriów 3, 5.1 i 15, to bez wątpienia mamy z taką sytuacją do czynienia w przypadku województw małopolskiego i podkarpackiego – w przypadku pierwszego z nich w ramach dwóch pierwszych spośród trzech kryteriów ponad 3/4 dokumentów nie otrzymało żadnych punktów, z kolei w województwie podkarpackim – co najmniej połowa dokumentów nie otrzymała punktów za kryterium 5.1, a za kryterium 3 i 15 większość strategii otrzymała najwyżej połowę możliwych do zdobycia punktów. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w województwie

dolnośląskim słabo wypadła ocena według kryterium 5.1, podobnie – nie najlepiej – z tym kryterium poradzili sobie autorzy strategii z województwa wielkopolskiego, z kolei w województwie pomorskim niskie oceny uzyskiwano na ogół w ramach kryterium 3, przy czym kryterium to – poza województwem podkarpackim – stosunkowo rzadko było oceniane na poziomie pośrednim (8 pkt), co wynikało ze specyfiki wymogów poszczególnych progów punktowych. Interesujące jest, że większość strategii z województwie małopolskiego została wysoko oceniona według kryterium 15 – pod tym względem wynik jest podobny do województw najlepszych.

Tabela 5. Kwartyle rozkładu ocen za kryteria 5.2, 8.2 i 11 w wybranych województwach

Województwo	Kryterium								
	5.2			8.2			11		
	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}	Q _{1,4}	Q _{2,4}	Q _{3,4}
Małopolskie	0	0	0	5	10	10	0	0	0
Podkarpackie	3,75	10	10	5	5	10	0	0	8
Dolnośląskie	0	0	10	5	5	5	7	8	8
Pomorskie	10	10	10	6,25	10	10	8	8	8
Wielkopolskie	10	10	10	10	10	10	8	8	8
Zachodniopomorskie	6,25	10	10	10	10	10	8	8	8

Źródło: obliczenia własne.

W przypadku ocen za kryteria bardziej subiektywne zauważamy, że w województwie małopolskim co najmniej 3/4 strategii nie otrzymało żadnych punktów w ramach kryteriów 5.2 i 11. W województwie małopolskim strategie oceniane były bardziej surowo – zarówno pod względem kryterium 5.2, jak i 11 – niż w województwie podkarpackim i surowiej niż w pozostałych województwach. Dość słabo oceniane były również pod względem kryteriów 5.2 i 8.2 strategie, które realizowane będą w województwie dolnośląskim. W województwie podkarpackim stosunkowo słabe oceny uzyskiwały LSR w ramach kryteriów 8.2 i 11 – w przypadku pierwszego z nich ponad połowa dokumentów uzyskała najwyżej połowę możliwych do uzyskania punktów, w przypadku drugiego – większość strategii nie uzyskała żadnych punktów. W ramach tej samej grupy kryteriów bardzo dobrze oceniane były strategie zgłoszone do oceny w województwie wielkopolskim, a niewiele gorzej – w województwach pomorskim i zachodniopomorskim.

Powyższe obserwacje nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, czy większy wpływ na wynik miała jakość przedstawionych do oceny dokumentów, czy raczej sposób oceny. Wydaje się jednak, że większy był wpływ jakości. Efekt ten

dotąd dodatkowo potęgowany jest przez fakt, że oceniające jakość dokumentu kryteria 3 czy 5.1 są wysoko punktowane i mają niewiele poziomów pośrednich.

Podsumowanie

W artykule wykazano, że oceny strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność istotnie różnią się w poszczególnych województwach. Wynika to najprawdopodobniej ze słabej jakości samych dokumentów będącej wypadkową wielu różnych czynników. Należy do nich zaliczyć niewielką efektywność szkoleń w okresie przygotowawczym, brak należytej współpracy przy tworzeniu LSR między LGD a urzędami marszałkowskimi czy brak dobrych wzorców tworzenia dokumentów strategicznych (dobrych praktyk). Okazuje się, że sam „Poradnik dla LGD w zakresie opracowania LSR” był pomocą niewystarczającą. Niestety, z racji tego, że strategię muszą być dostosowane do lokalnej specyfiki, a sam proces powstawania LSR mocno zależy od aktywności społeczności lokalnej, trudno jest wskazać wzory dokumentów i procedury ich tworzenia nadające się do bezpośredniego przeniesienia na teren innych LGD. Jednak przykłady województw zachodniopomorskiego czy podlaskiego pokazują, że możliwe jest odpowiednie przygotowanie większości lokalnych liderów i przeprowadzenie procesu tworzenia strategii w sposób, który zarówno gwarantuje wysoką ocenę, jak i stanowi obietnicę poprawnej realizacji.

Literatura

- Bchner, M. (2008). Regional Governance and Rural Development in Germany: The Implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*, 48 (4), 372–388.
- Budzich-Szukała, U. (2008). Forum aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), czyli po co wsi organizacje pozarządowe? W: M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe* (s. 163–180). Warszawa: IRWiR PAN.
- Chevalier, P., Maurel, M.C. (2010). Program LEADER w krajach Europy środkowej. *Więś i Rolnictwo*, 4, 26–41.
- Dunn, O.J. (1964). Multiple Comparisons Using Rank Sums. *Technometrics*, 6, 241–252.
- Furmankiewicz, M. (2013). Pomiędzy wykluczeniem, niewiedzą a zaangażowaniem. Lokalne grupy działania w ocenie organizacji pozarządowych. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica*, 44, 159–171.
- Furmankiewicz, M., Królikowska, K., (2010). *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

wiu.

Kamiński, R. (2006). Konieczność stosowania metody LEADER w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie? W: J. Wilkin, M. Błąd, D. Klepacka (red.), *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa* (s. 43–60). Warszawa: IRWiR PAN.

ksow.pl/baza-igd.html (czerwiec 2016).

Kruskal, W.H., Wallis, A. (1952). Use of Ranks in One-criterion Variance Analysis. *Journal of the American Statistical Association*, 47, 583–621.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

Serafin, R., Kazior, B., Jarzębska, A. (2005). *Grupy partnerskie: od idei do współdziałania. Praktyczny przewodnik*. Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.

Shucksmith, M. (2000). Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 208–218.

Ustawa z 7.03.2007 o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. nr 64, poz. 427, z późn. zm.

Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przy społeczność w Polsce (2014). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

INTERREGIONAL AND INTRAREGIONAL DIVERSITY OF COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES' EVALUATION RESULTS FOR THE 2014–2020 PROGRAMMING PERIOD

Abstract

The paper contains total scores for 337 local development strategies that were submitted for EAFRD and EMFF competition for the 2014–2022 programming period. In spite of the fact, that the documents had been assessed using single algorithm and that the same criteria had been used in every region, we were able to confirm substantial diversity of ratings among regions as well as uneven diversity of scores within them. Possible causes of such a diversity were also indicated and discussed.

Translated by Paweł Baran

Keywords: Local Action Group (LAG), local development strategy, strategy evaluation
JEL Code: R1