

JANUSZ DĄBROWSKI
*Fundusz Rozwoju Rolnictwa
Rząd Wielkiej Brytanii
Warszawa*

FUNKCJONOWANIE I ZARZĄDZANIE SYSTEMEM INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W SZKOCJI^(*)

System instytucji wspierających rozwój obszarów wiejskich w Szkocji

Celem artykułu jest opisanie systemu funkcjonowania i zarządzania instytucjami odpowiedzialnymi za wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w Szkocji, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów zarządczych i finansowych mających na celu koordynację strategii i działań instytucji i organizacji zaangażowanych w proces rozwoju społecznego i gospodarczego obszarów wiejskich oraz zwiększenia wpływu i udziału społeczności lokalnych w tym procesie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że opis dotyczy systemu na koniec roku 1996, to znaczy nie obejmuje zmian zachodzących po referendum, w którym wyborcy zdecydowali o utworzeniu odrębnego parlamentu i rządu szkockiego. Ponadto przy prezentacji poszczególnych instytucji najwięcej uwagi poświęcone zostanie tym z nich, których funkcje odbiegają od ich odpowiedników w Polsce lub też nie ma organizacji pełniących podobne role.

Można wyróżnić trzy rodzaje uczestników czących w procesie rozwoju obszarów wiejskich:

- a) instytucje finansowane i koordynowane przez Biuro d/s Szkocji (Scottish Office),
- b) samorząd terytorialny,
- c) organizacje pozarządowe.

(*) Zebranie informacji na temat praktycznego funkcjonowania systemu możliwe było dzięki dwóm wyjazdom studialnym autora do Szkocji, sfinansowanym przez British Council.

- I. **Biuro d/s Szkocji (Scottish Office)** w randze ministerstwa odpowiada za całokształt zarządzania i administrowania sprawami wewnętrznymi Szkocji, w ramach rządu Wielkiej Brytanii. Cechą charakterystyczną Wielkiej Brytanii, w latach rządów partii konserwatywnej (1979-1997) było przekazywanie funkcji administracji publicznej na rzecz wyspecjalizowanych agencji finansowanych, przez odpowiedniki polskich funduszy celowych (przeznaczanie środków publicznych na realizowanie polityki rządowej poprzez specjalne agencje np. Agencja Rynku Rolnego). Podstawą takiej polityki było założenie, że tradycyjne instytucje administracji publicznej nie reagują na bodźce rynku tzn. konsumentów. Koncepcja polegała na tym, że funkcje administracji publicznej postrzegano jako świadczenie usług dla obywateli, których traktowano jak konsumentów tych usług. Logiczną konsekwencją takich założeń była próba stworzenia sztucznego rynku, tzn. utworzenia sieci agencji finansowanych ze środków publicznych, realizujących politykę rządu w swoich zakresach działania. Przy czym, niezależnie od konkretnych zadań każdej z agencji ich celem nadrzędnym było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Szkocji, w tym oczywiście również rozwoju obszarów wiejskich. Nie utworzono żadnej agencji, która zajmowałaby się tylko obszarami wiejskimi. Powstało szereg agencji finansowanych i koordynowanych przez Biuro d/s Szkocji. Oto krótkie omówienie działalności ważniejszych z punktu widzenia oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich.

Narodowa Agencja Mieszkalnictwa (Scottish Homes, The National Housing Agency), utworzona w 1989 roku - zgodnie z nazwą organizacja ta oddziałuje na sytuację mieszkaniową, poprzez system wspierania i współfinansowania inicjatyw podejmowanych przez samorządy lokalne i samych mieszkańców. W rejonach wiejskich Scottish Homes udziela grantów dla władz lokalnych i wspólnot mieszkańców w remontach lub budowie nowych domów, po cenach pozwalających mniej zamożnym mieszkańcom na zakup lub utrzymanie mieszkania. Jest to zgodne z ogólną strategią zapobiegania wyłudniania terenów wiejskich, co w konsekwencji prowadzi do zamierania dużych obszarów kraju (mniejsze zaludnienie powoduje spadek popytu na usługi publiczne np. szkoły, urzędy pocztowe i inne usługi - w efekcie zmniejsza się liczba miejsc pracy, następuje migracja w inne miejsca, co ma również poważne konsekwencje ekologiczne). W niektórych regionach Szkocji (np. Aberdeen) Agencja ta ma inne zadanie do spełnienia. Na skutek napływu bogatszych nabywców domów w te okolice przyciągniętych dużym wzrostem gospodarczym (wpływ wydobywania ropy naftowej z morza Północnego) miejscowa ludność nie może sobie pozwolić na zakup domu. Stąd Narodowa Agencja Mieszkalnictwa poprzez pomoc we wspieraniu budownictwa publicznego/komunalnego (we współpracy z samorządami lokalnymi) może w pewnym ograniczonym zakresie złagodzić ten problem.

Szkockie Dziedzictwo Naturalne (Scottish Natural Heritage), utworzona w 1992 roku - jej celem jest ochrona środowiska naturalnego oraz inicjowanie wykorzystywania naturalnych warunków geograficznych Szkocji dla celów turystycznych i rekreacyjnych. W kontekście całego szeregu programów ochrony środowiska finansowanych przez Unię Europejską, rząd Wielkiej Brytanii i organizacje charytatywne, agencja ta poprzez inicjowanie i koordynowanie wspólnych projektów z innymi partnerami ma istotny wpływ na możliwości rozwoju obszarów wiejskich przy wykorzystaniu naturalnych zasobów przyrodniczych np. szlaki dla turystów pieszych, tworzących nowe możliwości dochodów dla ludności wiejskiej takie jak noclegi, wyżywienie i inne usługi.

Jeśli chodzi o bezpośrednie wspieranie rozwoju gospodarczego, to działają dwie agencje o bardzo skomplikowanej strukturze organizacyjnej i finansowej. Przy prezentacji tych organizacji przedstawiony zostanie system koordynowania i finansowania agencji działających w ramach Biura d/s Szkocji.

Obydwie agencje mają ten sam status co wymienione powyżej, to znaczy bezpośrednio finansowane w ramach funduszy celowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju ekonomicznego. Jedną z nich *Scottish Enterprise (SE)* pokrywa swoją działalnością południową Szkocję, natomiast *Highland and Island Enterprise (HIE)* - północną. W latach 90 przyjęto jako strategię rozwojową zwiększenie roli czynników lokalnych w opracowywaniu i wdrażaniu programów rozwoju regionu. Przy czym podkreślano konieczność włączenia w ten proces przedstawicieli lokalnego biznesu, jako najlepiej zorientowanego w potrzebach miejscowych. Stąd zdecydowano o utworzeniu 22 Firm d/s Wspierania Lokalnej Przedsiębiorczości (Local Enterprise Companies) obejmujących 22 wydzielone obszary działania pokrywające całą Szkocję. Każda z 22 firm podpisuje kontrakt z terytorialnie właściwą agencją rozwoju regionalnego, HIE na północy, SE na południu Szkocji. Z punktu widzenia prawa są to firmy prywatne (limited company, wydaje się, że nie ma odpowiednika w polskim prawie). Na początku ich działalności ogłoszono przetarg dla chętnych lub też zaproszono do udziału w radzie grupę wybranych przedstawicieli lokalnego biznesu. Zadaniem rady jest wypracowywanie lokalnej strategii w ramach założeń opracowanych przez Biuro d/s Szkocji obowiązujących dla całej Szkocji.

Proces uzgadniania priorytetów i alokacji środków finansowych wygląda w sposób następujący:

1. Biuro d/s Szkocji opracowuje strategię rozwoju obszarów wiejskich.
2. Wspecjalizowane agencje (w tym wszystkie opisane powyżej, z wyjątkiem Firm d/s Wspierania Lokalnej Przedsiębiorczości) przedstawiają propozycje budżetów na rok następny, zgodnie z priorytetami

strategicznymi rozbitymi na cele, które mogą być poddane jakieś formie oceny (w momencie przyznawania funduszy, a następnie po realizacji jako kryterium oceny osiągnięcia założonego celu). Na przykład w przypadku HIE, w roku finansowy 1993/94, były to następujące cele: pomoc dla firm w formie finansowej np. granty, pożyczki, udziały w projektach inwestycyjnych (62% rocznego budżetu HIE), wsparcie marketingowe w formie promocji regionu i konkretnych projektów branżowych, szkolenia, w tym dla młodzieży i osób pozostających długo bez pracy, pomoc w ponownym zagospodarowaniu obiektów zniszczonych (np. inwestycja w starym podupadłym porcie rybackim, budowa w tym miejscu przystani dla jachtów) oraz wspieranie inicjatyw społecznych (obiekty z przeznaczeniem dla ludności lokalnej np. basen).

3. Ten etap dotyczy tylko Firm d/s Wspierania Lokalnej Przedsiębiorczości. Firmy te jako organizacje prywatne ze środków publicznych przedstawić muszą plany działania na rok następny swoim agencjom-matkom (HIE na północy, SE na południu). Plany te, oparte na strategii agencji-matki powinny bardziej szczegółowo określać jak cele ogólne będą realizowane przy wykorzystaniu lokalnych możliwości rozwojowych. Każda z lokalnych firm zatrudnia ponad 20 osób, odpowiedzialnych za realizowanie projektów i administrowanie środkami. Lokalne firmy mogą do pewnej wysokości alokować środki bez zaawatowania agencji-matki.

System zarządzania, dystrybucji środków i kontroli ich wykorzystania wydaje się być, pomimo wysiłków jego twórców, aby funkcjonował on podobnie jak w firmie komercyjnej dosyć skomplikowany. Potwierdził tom, w rozmowie z autorem artykułu przedstawiciel kierownictwa Biura d/s Szkocji. Stwierdził on, że efektywne zarządzanie całym mechanizmem wymaga dużej wiedzy operacyjnej o każdej z agencji, co z kolei pozostawia wiele decyzji w sferze uznaniowej Biura. Istnieje system wzajemnie powiązanych uczestników tego samego procesu. Z chwilą rozpoczęcia finansowania określonych działań, zaczyna działać zasada rozbudzonych oczekiwań. Każde cięcie w budżecie oznacza protesty instytucji i osób tracących dostęp do środków pomocowych. Należy dodać do tego kontekst polityczny w postaci grup wpływu i środków masowego przekazu. Wydaje się zatem, że przy tworzeniu instytucji wspierających rozwój regionalny w Polsce trzeba brać pod uwagę te doświadczenia.

- II. **Samorząd terytorialny** pełni podobną funkcję co w Polsce. Odgrywa jednak znacznie bardziej aktywną rolę w aktywnym wspieraniu rozwoju ekonomicznego. Przede wszystkim polega to na opracowywaniu strategii rozwoju,

podobnie jak w Polsce. Ponadto władze samorządowe pełnią ogromną rolę w przyciąganiu funduszy z innych źródeł brytyjskich oraz Europejskich Funduszy Strukturalnych, dla realizacji projektów w zakresie infrastruktury technicznej i tzw. projektów miękkich (soft project), których głównym celem jest zwiększenie aktywności społeczności lokalnych. Uważa się, że jeżeli uda się wciągnąć grupę mieszkańców w realizację jakiegoś przedsięwzięcia, to pozwoli to na wykreowanie lokalnych liderów. Innymi słowy chodzi o pośrednie oddziaływanie na lokalne społeczności przez stworzenie atmosfery zaangażowania, co sprzyja wzrostowi działalności gospodarczej. Dodatkowo samorządy lokalne wchodzą jako partnerzy do Trustów Wspierających Lokalny Rozwój Gospodarczy (Local Enterprise Trust), których bliższa charakterystyka zostanie przedstawiona za chwilę przy omawianiu organizacji pozarządowych. Organizacja zrzeszająca samorządy - Konwencja Szkockich Władz Samorządowych (Convention of Scottish Local Authorities) jest traktowana jako poważny partner we wszelkich dyskusjach na temat wewnętrznych spraw Szkocji. Pełni w ten sposób funkcję ważnej grupy wpływu, co w demokratycznych procedurach uzgadniania stanowisk na drodze kompromisu pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu rozwoju gospodarczego jest warte podkreślenia.

III. Prezentacja całego spektrum organizacji pozarządowych działających w Szkocji wykracza poza możliwości tego artykułu. Wystarczy powiedzieć, że tylko na obszarze północnej Szkocji działa ponad 3000 organizacji społecznych reprezentujących interesy członków. Daje to imponującą średnią 1 organizacji na 100 mieszkańców. Świadomość konieczności podejmowania wspólnych akcji wynika z pełnego zrozumienia, że w warunkach demokracji nieobecni, którzy nie prezentują swoich argumentów w debacie publicznej nie mają racji.

W tym kontekście warto wymienić jedną z organizacji, która jest w istocie formą zrzeszenia organizacji społecznych. Forum Wiejskie (Rural Forum) jest organizacją dobrowolną utrzymującą się ze składek członkowskich. Wstąpić mogą do niej zarówno inne organizacje jak i osoby fizyczne. Jak wynika z rozmów przeprowadzonych przez autora artykułu z uczestnikami Walnego Zgromadzenia Forum Wiejskiego w 1996 roku, uważają oni, że każdy kto liczy się w sektorze wiejskim musi należeć do tej organizacji. W trakcie Zgromadzenia organizowane są prace w grupach tematycznych, gdzie przedstawiciele organizacji reprezentujących czasami sprzeczne interesy mogą wymienić poglądy i poznać nawzajem swoje racje i potrzeby. Wydaje się, że taka procedura w sposób wydatny ułatwia sformułowanie wspólnego programu, pod którym mogą się podpisać wszyscy członkowie tej organizacji.

Dla przykładu można tu podać nazwy zrzeszeń reprezentujących interesy innego rodzaju organizacji jak np. Federacja Małej Przedsiębiorczości (Federation of Small Business) albo Szkocka Rada Organizacji Społecznych (Scottish Council for Voluntary Organisations). Te ostatnie obejmują rosnący sektor organizacji zrzeszających ludzi, którzy dobrowolnie i bez wynagrodzenia pracują dla swoich społeczności.

Warto tu również wspomnieć o organizacjach bezpośrednio wspierających rozwój ekonomiczny. Podstawową zasadą ich działania jest łączenie środków finansowych i ludzkich różnych instytucji i organizacji działających na danym terenie. Założeniem niemalże ideologicznym, podkreślanym w literaturze przedmiotu, jest współpraca partnerów z sektora publicznego (rządowego i samorządowego), społecznego (organizacje społeczne) i prywatnego biznesu. Łączą się w różnych formach organizacyjnych takich jak trust, agencje rozwoju regionalnego, współpraca w tzw. partnerstwach itd. Zakres współpracy może być oparty na zasadzie regionalnej (współdziałanie dla rozwoju regionu) lub też wokół wspólnych tematów lub projektów inwestycyjnych.

Funkcjonowanie systemu w praktyce

W tej części zostanie zaprezentowane w zarysach jak ten skomplikowany system jest zarządzany i koordynowany dla realizacji strategii rozwoju oraz osiągnięcia założonego w niej celu tzn. zwiększenia zaangażowania społeczności lokalnych w wypracowywanie i wdrażanie programów rozwoju.

Punktem wyjścia jest istnienie systemu instytucji i organizacji mających odrębne budżety przyznane na realizację ich zadań statutowych. Ponadto każda organizacja ma swój własny system finansowy i priorytety alokacji dostępnych środków. Można mówić o harmonizacji systemu na dwóch poziomach:

I - strategicznym,

II - projektowym tzn. wdrażania konkretnych przedsięwzięć.

I - poziom strategiczny. W praktyce brytyjskiej opracowywanie strategii dotyczącej ważnych sfer życia publicznego rozpoczyna się od zaproszenia do publicznej dyskusji zainteresowanych danym tematem. Mogą to być nieformalne konsultacje, publikacja Białej Księgi itd. Opinie zbierane są w trakcie organizowanych seminariów/warsztatów, w czasie których uczestnicy przedstawiają swoje stanowisko, poprzez formalne przesłuchania, przez specjalne komisje problemowe powołane do analizy diskutowanych problemów, czy też inne formy nieformalnych konsultacji, takie jak na przykład rozesłanie pocztą propozycji z prośbą o pisemną opinie. Wszystkie te metody zostały zastosowane przez Biu-

ro d/s Szkocji przy opracowywaniu oficjalnego dokumentu prezentującego politykę rządu dotyczącego obszarów wiejskich Szkocji. Cały proces trwał trzy lata (1992-95). Sam fakt, że rząd brytyjski uznał za konieczne stworzenie spójnej strategii w tym zakresie po prawie 50 letniej przerwie spowodowany był wieloma przesłankami. Jedną z ważniejszych było stwierdzenie, że tworzenie nowych instytucji do realizacji polityki w pewnym wąskim zakresie prowadzi raczej do rozproszenia środków, bez wyraźnej perspektywy programowej. W praktyce polegało to na alokacji środków przez poszczególne agencje i instytucje zgodnie z ich wewnętrznymi priorytetami i interesami, bez właściwej koordynacji z innymi partnerami. Z perspektywy polskiej wydaje się, że jest to zbyt krytyczne stanowisko, biorąc pod uwagę zakres współpracy pomiędzy różnymi szkockimi partnerami.

Należy w tym miejscu podkreślić znaczenie procedur publicznej dyskusji dla tworzenia bodźców do samo-organizacji się społeczeństwa. Ponieważ do publicznej debaty zapraszani są uznawani reprezentanci grup społecznych, każda społeczność rozumie konieczność stworzenia własnej grupy wpływu. Wynika z oczywistości ograniczonych środków finansowych - lepszy lobbing gwarantuje większy udział w tych środkach. Nawet jeżeli postulaty nie zostaną spełnione (co się często zdarza), sam fakt publicznej artykulacji potrzeb ułatwia współpracę oraz sygnalizuje potrzeby decydentom.

II - poziom projektowy. Punkt wyjścia jest ten sam. Sieć instytucji mających różne priorytety i często partykularne interesy. Stąd ogromna rola dla inicjatorów, tzn. ludzi dysponujących informacjami na temat wymagań instytucji mogących udzielić pomocy technicznej (doradztwo, plan wykonalności itd.) i finansowej. Stąd też samorządy lokalne są zainteresowane współfinansowaniem np. Trustów Wspierających Lokalny Rozwój Gospodarczy (koszty operacyjne jak biuro, transport, pracownicy ponoszone są przez partnerów takich władz samorządowych, Firma jak d/s Wspierania Lokalnej Przedsiębiorczości i inne, firmy prywatne. Resztę pracownicy trustu muszą zarobić poprzez zarządzanie projektami, które sami inicjują na wniosek zainteresowanych partnerów). W praktyce działa to tak: projekt rozbija się na komponenty, które finansowane są przez różne organizacje, zgodnie z ich zakresami działania, np. samorząd wnosi jako aport teren z przeznaczeniem na camping, Firma d/s Wspierania Lokalnej Przedsiębiorczości pokrywa koszty studium wykonalności i części kosztów inwestycji, Szkockie Dziedzictwo Narodowe wyznacza szlak turystyczny przechodzący w okolicy, a także wspiera promocję nowego campingu. Część środków inwestycyjnych pozyskuje się z Europejskich Funduszy Strukturalnych itd.

Jak widać wyraźnie z przykładu (autentycznego) współpraca jest wręcz wymuszana przez system finansowy i organizacyjny instytucji pomocowych. Warto również podkreślić konieczność posiadania odpowiednich specjalistów. Na przykład na południu Włoch w 1996 roku wykorzystano tylko 30% środków przy-

znanych regionowi w ramach Europejskich Funduszu Strukturalnych, między innymi z powodu nieumiejętności przygotowania wniosków spełniających wymagania UE.

Uwagi końcowe

Opisywany system jest tak głęboko wrośnięty w tradycje brytyjskie, że jakiegokolwiek próby jego bezpośredniego przenoszenia do innych krajów mijają się z celem. Natomiast metody i techniki zarządzania i koordynacji funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za rozwój obszarów wiejskich, na wszystkich szczeblach, warte są pogłębionych studiów. Szczególnie jest to istotne, że w najbliższych latach będziemy musieli stosować podobne procedury w ramach najpierw funduszy preakcesyjnych, a później, oby jak najszybciej, zmodernizowanej wersji Funduszy Strukturalnych. Pamiętajmy przy tym o doświadczeniach włoskich, mechanizmy te będą musiały być opanowane przez polskich partnerów (rządowych, samorządowych, społecznych, organizacje pozarządowe) na wszystkich szczeblach. Ograniczona liczba specjalistów na poziomie centrum nie będzie w stanie sprostać wyzwaniu bez aktywności wszystkich zaangażowanych w proces modernizacji polskiej wsi.

LITERATURA

Cochrane A.: *Whatever Happened to Local Government*, Open University Press 1993.

„Local Government in the 1990s”, Edited by John Stewart and Gerry Stoker, Macmillan 1995.

The Economist, November 8th 1997, Survey: Italy.

Rural Scotland. People, Prosperity and Partnership. The Government's Policies for the Rural Communities of Scotland. Presented by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty, December 1995.

Rural Scotland, The Rural Forum Report. The White Paper Consultation, Rural Forum November 1995.

Tzamaras N.: Working Paper 2 Review of rural development policy and analysis in Scotland. Raport ten opracowano w ramach szerszego studium: The Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions.

Ponadto wykorzystano raporty Scottish Enterprise, Highland and Island Enterprise i niektórych Local Enterprise Companies.