

ROZWÓJ KIEROWANY PRZEZ
LOKALNE SPOŁECZNOŚCI (CLLD).
JAK WYKORZYSTAĆ NOWE MOŻLIWOŚCI?



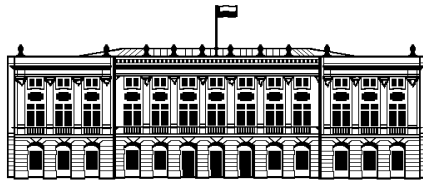
POTENCJAŁ OBSZARÓW WIEJSKICH
SZANSĄ ROZWOJU

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY
PUBLICZNEJ

Spis treści

Program spotkania Forum Debaty Publicznej.....	3
Propozycje i pytania do dyskusji	4
Wstęp.....	5
Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	7
Informacja o rozwoju kierowanym przez lokalne społeczności (<i>Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich MRiRW</i>)	11
Korzyści płynące z rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności (<i>Anna Potok</i>).....	14
Jak zapewnić trwałość systemu działań lokalnych niezależnie od wsparcia Unii Europejskiej? (<i>Ryszard Wilczyński</i>).....	21
Realizacja podejścia LEADER w Polsce (<i>Krzysztof Kwatera</i>).....	26
Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Małopolsce: doświadczenia i perspektywy na przyszłość (<i>Rafał Serafin</i>).....	32



Forum Debaty Publicznej
„Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju”
23 listopada 2012 roku

Temat Forum: **Rozwój kierowany przez lokalne społeczności (CLLD).
Jak wykorzystać nowe możliwości?**

Miejsce: Sala Kolumnowa Pałacu Prezydenckiego

Program:

godz. 11.00	Rozpoczęcie obrad Forum – Olgierd Dziekoński, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP
godz. 11.05	Wystąpienie wprowadzające – Andrzej Hałasiewicz, Kancelaria Prezydenta RP (5 min.)
godz. 11.10	Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec CLLD i koordynacji wdrażania funduszy na poziomie lokalnym – Danuta Hübner, Poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego (15 min.)
godz. 11.25	Stan prac w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego nad krajowym systemem wdrożenia CLLD – Piotr Żuber, Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (15 min.)
godz. 11.40	Oczekiwania i propozycje wobec CLLD Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Zofia Krzyżanowska, Radca Generalny w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (15 min.)
godz. 11.55	Stanowisko Komisji Europejskiej oraz aktualny stan prac nad projektami rozporządzeń związanych z CLLD – Christian Svanfeldt, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Rozwoju Miast, Komisja Europejska (15 min.)
godz. 12.10	Stanowisko Komitetu Regionów odnośnie CLLD – Krzysztof Hetman, Członek Komisji Polityki Spójności Terytorialnej Komitetu Regionów, Marszałek Województwa Lubelskiego (15 min.)
godz. 12.25	Doświadczenia dotychczasowych partnerstw na rzecz rozwoju społeczności lokalnych – Wojciech Kniec, Instytut Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika (7 min.)
godz. 12.33	Korzyści płynące z rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności – Anna Potok, Członek Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (7 min.)
godz. 12.40	Przerwa (30 min.)
godz. 13.10	Dyskusja nad przedstawioną problematyką, wypowiedzi uczestników Forum (po 3 min.)
godz. 14.40	Podsumowanie dyskusji – Andrzej Hałasiewicz, Kancelaria Prezydenta RP (5 min.)
godz. 14.45	Zakończenie spotkania – Olgierd Dziekoński, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Propozycje i pytania do dyskusji:

1. Jakie rozwiązania powinny zostać przyjęte w tworzeniu nowego narzędzia na poziomie Unii Europejskiej i jak powinien wyglądać krajowy system realizacji CLLD, aby wyzwalał energię społeczną i stymulował rozwój lokalny bez zbędnej biurokracji?
2. Co należy zmienić w projektach rozporządzeń na okres programowania, aby Rozwój kierowany przez lokalne społeczności był naprawdę możliwy?
3. Jak zapewnić trwałość systemu działań lokalnych niezależnie od wsparcia Unii Europejskiej?

Wstęp

Szanowni Państwo,

Samorządność terytorialna to jeden z kluczy do sukcesu polskiej transformacji. W dużej mierze dzięki niej nasz kraj tak szybko zmienia swoje oblicze. Analizy i debaty – prowadzone między innymi w ramach Forum Debaty Publicznej – pokazują, że ciągle duże rezerwy tkwią w niewykorzystywanej potencjalnej aktywności obywateli. Współpraca, czy to w ramach formalnych organizacji, czy też nieformalna jest na stosunkowo niskim poziomie.

Jak Polska długa i szeroka, w różnych częściach kraju realizowane są przeróżne projekty, zarówno inwestycyjne, jak i nakierowane na podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego. Projekty te często mają charakter punktowy, są słabo ze sobą powiązane. W efekcie czasami budowane są świetlice, których późniejszy stopień wykorzystania nie uzasadniał ich budowy.

Budowane, w ramach Rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności, partnerstwa i opracowywane lokalne strategie rozwoju mogą zapewnić spójność podejmowanych działań i wzajemne ich wzmacnianie. Jest to także szansa na kontynuację przedsięwzięć po zakończeniu finansowania konkretnych, pojedynczych, projektów. Dobrze realizowane partnerstwo, oddolność i samodzielność decyzji uwalnia energię społeczną i upodmiotowia lokalne społeczności.

Że tak jest, pokazał program Leader, wdrażany we Wspólnotach od 1991 r. a w Polsce od początku naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Obecnie w Polsce działa 336 lokalnych grup działania (LGD), a program ten zmienia polską wieś. Od pewnego czasu w części kraju funkcjonują też grupy rybackie. Nie wszędzie jest tak dobrze, jak byśmy sobie życzyli, jednak metoda Leader sprawdziła się również w Polsce.

Do podobnych wniosków doszła także Komisja Europejska, proponując na kolejny okres programowania nowy instrument – Rozwój kierowany przez lokalne społeczności.

Jego istotą jest oddolne i zintegrowane podejście do instrumentów rozwoju. Oddolność polega na upodmiotowieniu społeczności lokalnych i oddania w ich ręce decyzji w zakresie budowy własnej strategii rozwoju. Strategia powinna zapewnić ową integralność, nie tylko dzięki wewnętrznej spójności, ale także dzięki możliwości finansowania jej z różnych funduszy Unii Europejskiej - zarówno z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Zaś na obszarach związanych z rybołówstwem – także z Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Rozwój kierowany przez lokalne społeczność to rozszerzenie i rozwinięcie podejścia LEADER na miasta i obszary podmiejskie. To szansa

na pełniejszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot lokalnych. To także szansa na wzmocnienie więzi pomiędzy miastem i wsią.

Aby dobrze wykorzystać stojącą przed nami szansę, trzeba zbudować system, który wyzwoli energię społeczną i nie skrepuje nowego instrumentu nadmiarem biurokracji. Trwają prace nad finalnym kształtem rozporządzeń wspólnotowych także ustalane są założenia do wdrażania tego instrumentu w naszym kraju. Konferencja jest okazją do poszukiwania najlepszych rozwiązań służących wyzwoleniu potencjału rozwojowego lokalnych społeczności.

Forum Debaty Publicznej jest, jak zawsze, do Państwa Dyspozycji.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Komisja Europejska
Bruksela, dnia 14.3.2012 r.

PROJEKT ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

Streszczenie rozporządzenia

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność

Państwa członkowskie będą mieć możliwość korzystania ze wspólnych procesów dotyczących przygotowania, negocjacji, zarządzania i realizacji, oraz będą zachęcane do takiego korzystania w szczególności w przypadku, gdy potrzeba lepszej koordynacji kapitału ludzkiego i inwestycji w infrastrukturę jest największa.

Fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych muszą być ukierunkowane na wiele potrzeb rozwojowych na poziomie subregionalnym i lokalnym. Aby ułatwić przeprowadzenie wielowymiarowych i międzysektorowych interwencji, Komisja proponuje wzmocnienie inicjatyw kierowanych przez lokalną społeczność, ułatwienie realizacji zintegrowanych strategii rozwoju lokalnego oraz utworzenie lokalnych grup działania, w oparciu o doświadczenie płynące z podejścia LEADER.

Projekt rozporządzenia

ROZDZIAŁ II

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność

Artykuł 28

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność

1. Rozwój kierowany przez lokalną społeczność, który w odniesieniu do EFRROW określany jest nazwą LEADER – inicjatywa wspólnotowa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jest:
 - (a) skoncentrowany na konkretnych terytoriach subregionalnych;

- (b) kierowany przez lokalną społeczność w postaci lokalnych grup działania, w których skład wchodzi przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani sektor publiczny, ani żadna z grup interesu nie reprezentuje więcej niż 49 % głosów;
 - (c) prowadzony na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego;
 - (d) zaprojektowany z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału oraz zawiera elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakłada tworzenie sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracę.
2. Wsparcie z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na rzecz rozwoju lokalnego jest spójne i skoordynowane między poszczególnymi funduszami. Jest to osiągane między innymi poprzez skoordynowane rozwijanie potencjału, wybór, zatwierdzanie i finansowanie strategii rozwoju lokalnego oraz grupy rozwoju lokalnego.
 3. W przypadku gdy komisja odpowiedzialna za strategię rozwoju lokalnego ustanowiona na podstawie art. 29 ust. 3 stwierdza, że realizacja wybranej strategii rozwoju lokalnego wymaga wsparcia ze strony więcej niż jednego funduszu, może zostać wyznaczony fundusz podstawowy.
 4. W przypadku wyznaczenia funduszu podstawowego koszty bieżące oraz działania w zakresie aktywizacji i tworzenia sieci związane ze strategią rozwoju lokalnego są finansowane wyłącznie z funduszu podstawowego.
 5. Rozwój lokalny wspierany z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych jest prowadzony w ramach jednego lub więcej priorytetów programu.

Artykuł 29

Strategie rozwoju lokalnego

1. Strategia rozwoju lokalnego zawiera przynajmniej następujące elementy:
 - (a) definicję obszaru i ludności objętych strategią;
 - (b) analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju, w tym analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń;
 - (c) opis strategii i jej celów, opis zintegrowanego i innowacyjnego charakteru strategii oraz hierarchię celów, w tym jasne i wymierne cele dotyczące produktów/usług lub rezultatów. Strategia jest spójna z odpowiednimi programami wszystkich zaangażowanych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych;
 - (d) opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii;
 - (e) plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania;

- (f) opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii wykazujący potencjał lokalnej grupy działania do realizacji strategii oraz opis szczegółowych uzgodnień dotyczących oceny;
 - (g) plan finansowy strategii, w tym planowaną alokację każdego z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych.
2. Państwa członkowskie określają kryteria wyboru strategii rozwoju lokalnego. Przepisy dotyczące poszczególnych funduszy mogą określać kryteria wyboru.
 3. Strategie rozwoju lokalnego wybierane są przez komisję utworzoną w tym celu przez właściwe instytucje zarządzające programami.
 4. Wybór i zatwierdzenie wszystkich strategii rozwoju lokalnego zostają zakończone najpóźniej do dnia 31 grudnia 2015 r.
 5. W decyzji dotyczącej zatwierdzenia strategii rozwoju lokalnego przez instytucję zarządzającą określa się alokację każdego z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Określa się w niej również role organów odpowiedzialnych za realizację odpowiednich programów w odniesieniu do wszystkich zadań wykonawczych dotyczących realizacji celów strategii.
 6. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 142 dotyczących definicji obszaru i ludności objętych strategią, o której mowa w ust. 1 lit. a).

Artykuł 30

Lokalne grupy działania

1. Lokalne grupy działania opracowują i realizują strategie rozwoju lokalnego. Państwa członkowskie określają odnośne role lokalnej grupy działania i organów odpowiedzialnych za realizację odpowiednich programów w odniesieniu do wszystkich zadań wykonawczych strategii.
2. Instytucja zarządzająca dopilnowuje, aby lokalne grupy działania wybrały jednego partnera w ramach grupy jako głównego partnera do spraw administracyjnych i finansowych, albo zrzeszyły się w ustanowionej zgodnie z prawem wspólnej strukturze.
3. Zadania lokalnych grup działania obejmują:
 - (a) rozwijanie potencjału podmiotów lokalnych do opracowywania i realizowania operacji;
 - (b) opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury i kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów, gwarantują, że co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów spoza sektora publicznego, przewidują możliwość odwołania się od decyzji w sprawie wyboru i umożliwiają wybór w drodze procedury pisemnej;

- (c) zapewnianie spójności ze strategią rozwoju lokalnego podczas wyboru operacji poprzez uszeregowanie ich pod względem ważności w zależności od ich wkładu w realizację celów strategii;
- (d) opracowanie i publikowanie zaproszeń do składania wniosków lub trwająca procedura składania projektów, w tym określanie kryteriów wyboru;
- (e) przyjmowanie wniosków o wsparcie i dokonywanie ich oceny;
- (f) wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia oraz, w stosownych przypadkach, przedkładanie wniosków do organu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed zatwierdzeniem;
- (g) monitorowanie realizacji strategii rozwoju lokalnego i operacji będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie szczegółowych działań w zakresie oceny związanych ze strategią rozwoju lokalnego.

Artykuł 31

Wsparcie z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na rzecz rozwoju lokalnego

Wsparcie rozwoju lokalnego obejmuje:

- (a) koszty pomocy przygotowawczej;
- (b) realizację operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego;
- (c) przygotowanie i realizację działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania;
- (d) koszty bieżące i związane z aktywizacją w ramach strategii rozwoju lokalnego do wysokości 25% całkowitych wydatków publicznych poniesionych w ramach strategii rozwoju lokalnego.

Informacja o rozwoju kierowanym przez lokalne społeczności na seminarium w dniu 23 listopada 2012 r. w Pałacu Prezydenckim

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), jako instytucja odpowiedzialna za zarządzanie PROW, przygotowuje się do wyboru najlepszego modelu wdrażania podejścia Leader w zbliżającej się perspektywie finansowej 2014-2020.

Wyboru tego należy dokonać uwzględniając możliwości stworzone przez propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej z października 2011 r., wprowadzające nowy instrument rozwoju terytorialnego- Community-led local development (CLLD), tj. rozwój kierowany przez społeczność lokalną. W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań CLLD będzie mógł być finansowany z różnych funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi (WRS), co może pozwolić na rozszerzenie stosowania CLLD i ułatwić beneficjentom tworzenie lokalnych strategii rozwoju (LSR) lepiej dostosowanych do ich potrzeb i obszarów.

Możliwość realizacji strategii także przy udziale środków pochodzących z funduszy strukturalnych zasługuje na zainteresowanie i poparcie, ale wymaga dalszego doprecyzowania, tak aby zapewniona została jak największa spójność wsparcia CLLD z poszczególnych funduszy WRS, przy założeniu, że zarówno Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), jak i samorządy województw opowiedzą się za wielofunduszowością. W tym celu konieczne jest skoordynowanie kwestii związanych z wyborem, zatwierdzaniem oraz finansowaniem LSR i lokalnych grup działania (LGD). Zagadnienia te są przedstawiane min. na forum grupy roboczej MRR i MRiRW. Niezależnie jednak od rozstrzygnięć, jakie na niej zapadną MRiRW będzie dążyć do jak najpełniejszego zharmonizowania zasad wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z projektem rozporządzenia ramowego¹, podmioty uczestniczące w zarządzaniu i kontroli wydatków w ramach funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, podlegają

¹ tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i FS, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

stosownej akredytacji, niezwykle istotne jest również, aby we wszystkich funduszach wypracować jednolite podejście do delegowania zadań do LGD.

Z uwagi na fakt, iż w obecnej perspektywie finansowej samorządy województw pełnią funkcje wdrażające dla podejścia Leader i Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Zależnych Głównie od Rybactwa zasadnym wydaje się **powierzenie im kluczowej roli także w procesie wdrażania podejścia Leader / CLLD**. Rozwiązanie to, jest w pełni uzasadnione, gdyż to właśnie samorządy województw będą pełniły rolę instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi, w ramach których rozważane jest miejsce dla podejścia CLLD w ramach polityki spójności (tj. w odniesieniu do EFRR i EFS). Przekazanie samorządom województw wdrażania CLLD odnośnie pozostałych programów współfinansowanych ze środków EFRROW i EFMR powinno, w związku z powyższym ograniczyć, do minimum problemy związane z koordynacją pomiędzy poszczególnymi funduszami.

Kolejną istotną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest **sposób uwzględnienia podejścia Leader w ramach poszczególnych celów tematycznych i priorytetów EFRROW**.

Wydaje się, iż najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby, aby Leader jako rozwój lokalny wdrażany był w ramach jednego obszaru tematycznego 6b (Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich - wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich), technicznie przypisanego do jednego celu tematycznego (cel tematyczny nr 9 - Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem). Aby nie ograniczać działań beneficjentów jedynie do standardowych operacji istotne byłoby jednak pozostawienie możliwości realizowania projektów spełniających wymagania także pozostałych celów tematycznych (w szczególności 3, 6, 8, 10 i 11).

Mając na uwadze doświadczenia obecnego okresu programowania, zasadnym wydaje się odejście od równoległego wdrażania poszczególnych działań PROW przy użyciu metody Leader oraz przyjęcie modelu pozwalającego na pełniejsze wykorzystanie szans, jakie to narzędzie stwarza. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie mogłoby być przygotowanie możliwie szerokiej oferty typów projektów do „wkomponowania” w LSR.

Z toczących się rozmów wynika, iż kluczowe znaczenie dla wzmocnienia i pełniejszego wykorzystania oddolnego charakteru podejścia Leader ma możliwość realizowania przez LGD tzw. projektów parasolowych. W ich ramach funkcjonowałby bardzo uproszczony system obsługi mikrograntów polegający na wdrażaniu przez mieszkańców danego obszaru projektów małej skali w oparciu o uzyskane z LGD wsparcie.

Instrument taki pozwoliłby na sprawniejszą realizację inicjatyw społecznych o niewielkim budżecie, która w obecnym okresie programowania jest znacznie utrudniona poprzez poddanie jej tym samym zasadom

weryfikacji, co duże inwestycje infrastrukturalne. Ponadto miałby on niewątpliwie pozytywny wpływ na poziom aktywności lokalnej społeczności w zakresie kierowania rozwojem lokalnym oraz ograniczenie obciążenia administracyjnego instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy WRS.

Znaczących zmian wymaga też system finansowania, który w obecnym okresie programowania jest jednym z najczęściej krytykowanych elementów. Zarzuca mu się przede wszystkim, iż z uwagi na brak powszechnie dostępnego wyprzedzającego finansowania (uzyskanie zaliczki obwarowane jest wymogiem przedstawienia kosztownej i trudnej do uzyskania gwarancji bankowej), stanowi on największą barierę w realizacji projektów w ramach osi Leader. MRiRW prowadzi w tym zakresie działania zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym, proponując bardziej elastyczne rozwiązania, na wzór obecnie stosowanych w ramach polityki spójności w Polsce.

W związku z tym, że projekt rozporządzenia EFRROW przewiduje wprowadzenie podobnych uregulowań w kwestii zaliczek także na okres 2014-2020 (tj. przekazanie zaliczki miałyby dotyczyć beneficjentów realizujących projekty inwestycyjne oraz LGD w zakresie kosztów bieżących i animacji, pod warunkiem ustanowienia gwarancji bankowej) DROW dąży do wprowadzenia bardziej elastycznego systemu ich udzielania, niekoniecznie w oparciu o gwarancje bankowe.

Korzyści płynące z rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności

Kiedy w 1991 r. w ówczesnej EWG przystępowano do pierwszej edycji Leadera, jako Inicjatywy Leader - rodzaju eksperymentu, który miał zaradzić nieskuteczności WPR w kreowaniu endogennego rozwoju wsi – my w Polsce dopiero tworzyliśmy zręby samorządu terytorialnego, a cały kraj przechodził głębokie przemiany ustrojowe. W krajach Europy Zachodniej przez wiele lat zbierano doświadczenia dotyczące budowy partnerstw i ich udziału w rozwoju lokalnym – my musieliśmy przyswoić sobie tę wiedzę w bardzo krótkim czasie i trudno się dziwić, że - doceniając ideę – nie uniknęliśmy błędów. Nie jest łatwo – wbrew powszechnej opinii – adaptować doświadczenia starych krajów Unii na polskim gruncie bo inny jest nasz bagaż historyczny, społeczny i kulturowy a koniecznych zmian nie da się nadmiernie przyspieszyć. Ludziom nie da się „przemeblować głów słowami”, jak na jednej z poprzednich Debat Prezydenckich określiła prof. A. Giza-Poleszczuk – konieczne jest doświadczenie zebrane w realnym działaniu. Stale jeszcze jesteśmy krajem „coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty”, charakteryzującym się bardzo niskim kapitałem społecznym.

A mimo to już w programowaniu 2004–2006 z dużym entuzjazmem przystąpiono w Polsce do tworzenia Lokalnych Grup Działania w ramach Pilotażowego Programu Leader+ a w aktualnym okresie programowania liczba LGD wzrosła do 340 (najwięcej wśród krajów UE), pokrywając działaniem Leadera nieomal cały kraj.

Zapewne różne są to partnerstwa i różne motywacje kierowały inicjatorami powstawania LGD. Z badań wynika, że w inspiracją była głównie pojawiająca się możliwość skorzystania z środków unijnych, ale były też partnerstwa, które kierowały się chęcią realizacji zasad podejścia Leader i wiarą, że Leader jest dobrym narzędziem rozwoju lokalnego. Trudne doświadczenia zebrali wszyscy uczestnicy Leadera, od instytucji wdrażających po beneficjentów programu. Wiele spraw zweryfikowała praktyka i jesteśmy o tych kilka lat mądrzejsi i pełni nadziei, że doświadczenia te zostaną wykorzystane w przygotowywanym obecnie programie, który ma obejmować swoim wsparciem rozwój kierowany przez lokalne społeczności. Dzisiejsza konferencja, a także ożywione konsultacje przed nowym okresem programowania świadczą o tym, że nie utracono wiary w sens idei Leadera i w możliwość takiego jego wkomponowania w nowe programy pomocowe, aby przyniósł oczekiwane rezultaty.

RLKS zawiera w sobie podstawowe zasady Leadera, ale je rozwija, kładąc szczególny nacisk na znaczenie angażowania się społeczności lokalnej w kierowanie rozwojem swojego obszaru. RLKS sprzyjać będzie budowaniu zdolności administracyjnych lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego, bowiem wpisuje się w nowe podejście administracji publicznej do rządzenia, które nazwano Public governance (przyjęło się w j. polskim tłumaczyć to jako zarządzanie lub współzarządzanie partycypacyjne, responsywne, lub interaktywne). Izdebski pisze, że wynika ono z poszukiwania skuteczniejszych metod realizowania interesu publicznego, a w konsekwencji podejścia społecznego zorientowanego na obywateli jako nie klientów, lecz interesariuszy, którzy są żywotnie zainteresowani efektami publicznych rozstrzygnięć, wobec tego powinni brać udziału w procesie podejmowania rozstrzygnięć². Public governance ma umożliwić obywatelom szerszy i głębszy udział w sprawowaniu władzy aniżeli ma to miejsce w ramach tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej, a jego mechanizm powinien być tak skonstruowany, aby był zdolny generować i maksymalnie wykorzystać kapitał społeczny i siły społeczeństwa obywatelskiego. Ten kierunek zmian ma też duże znaczenie dla rozwoju lokalnego, bowiem następuje przejście od tradycyjnych form zarządzania samorządu terytorialnego do nowoczesnego zarządzania lokalnego (from local government to local governance), który zakłada, że w ważnych decyzjach publicznych uczestniczą instytucje sektora prywatnego i pozarządowego³. RLKS promuje takie właśnie podejście do rozwoju lokalnego i w miarę, jak samorząd terytorialny będzie przejmował ten model działania, współpraca partnerska może być znacznie ułatwiona.

Korzyści wynikające z rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności są, a raczej – przy spełnieniu określonych warunków – mogą być liczne. Do najważniejszych należą:

- realizacja zintegrowanej, kompleksowej, wielosektorowej strategii rozwoju lokalnego umożliwia skoordynowane i racjonalne wykorzystanie zasobów endogennych obszaru zamieniając istniejące zasoby w kapitały i tworząc własny, lokalny potencjał rozwojowy,
- aktywizacja lokalnych społeczności daje podstawy do kreowania rozwoju innowacyjnego, przełamującego istniejące bariery i ograniczenia – zadanie szczególnie ważne w sytuacji, kiedy wieś przeżywa gruntowne zmiany i przekształcenia a propozycje zawarte w krajowych dokumentach strategicznych ograniczają się zazwyczaj do rozwiązań konwencyjnych,

² H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli politycznej*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red: A. Bosiecki, H. Izdebski, A. Nelicki, J. Zachariasz. Liber. Warszawa 2010. s.23

³ P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*. Dialog. Pismo Dialogu Społecznego nr 4. 2008

- lokalne inicjatywy oddolne zwiększając zdolności transformacyjne obszaru, pozwalają ograniczać negatywne konsekwencje przemian zewnętrznych, także w wymiarze globalnym
- na poziomie lokalnym łatwiej uzyskać synergię między różnymi typami podejmowanych interwencji a stosunkowo duży obszar LGD objęty strategią pozwala na osiągnięcie masy krytycznej i podejmowanie zróżnicowanych interwencji
- partnerstwo międzysektorowe ułatwia stworzenie trwałych lokalnych sieci powiązań pozwalających uzyskać wartość dodaną podejmowanych działań i jednocześnie wzmacnia możliwości kontaktów z sieciami zewnętrznymi
- działające w ramach LGD partnerstwo, otwarte na całą społeczność lokalną, tworzy warunki do współpracy, współdecydowania i współodpowiedzialności i generuje infrastrukturę społeczną pozwalającą na budowanie zaufania w wzajemnych relacjach, co stanowi istotę kapitału społecznego.

Uzyskanie wymienionych rezultatów zależy od wielu czynników i warunków, które powinny być spełnione, aby w kolejnym okresie programowania pokładane w RLKS nadzieje nie zostały zawiedzione. Do kilku spraw - nie wchodząc w szczegóły konsultowanych obecnie procedur - ustosunkuję się szerzej.

1. Podstawowym zadaniem LGD będzie realizacja zintegrowanej, kompleksowej, wielosektorowej lokalnej strategii rozwoju opracowanej z udziałem lokalnej społeczności, w oparciu o diagnozę uwarunkowań i potrzeb rozwojowych obszaru objętego działaniem LGD. Strategia ma się też przyczynić do realizacji unijnych i krajowych priorytetów rozwoju obszarów wiejskich. Konkretnie projekty dofinansowane ze środków unijnych mają wspierać realizację celów strategii. Będzie to zatem wieloletni proces, który powinien **umożliwiać aktualizację strategii, a także stałą ocenę stopnia realizacji przyjętych w strategii celów.**

Proces wdrażania LSR powinien być monitorowany, podlegać korektom wynikającym z monitoringu. W LSR powinna być przewidziana możliwość zmiany celów i priorytetów lub zmiany metody ich osiągania (a także wyznaczania), gdy pojawią się nowe możliwości i odkryte zostaną nowe zasoby.

Największym zawodem w obecnym okresie programowania jest fakt, że ani LGD, ani LGR nie realizują zintegrowanej strategii rozwoju lokalnego, tylko zmuszane są - na skutek obowiązujących procedur i podejścia instytucji wdrażających - do organizacji i rozliczania kolejnych konkursów grantowych, w ramach których, w sposób ogromnie sformalizowany, weryfikowana jest tzw. „zgodność projektów ze strategią”. Nie jest przedmiotem weryfikacji i analizy kompleksowe podejście do rozwoju obszaru

i wybór projektów najlepiej służących temu celowi. Większość beneficjentów, w tym głównie najsilniejsi uczestnicy partnerstw – samorządy, kierują się przede wszystkim możliwością wykorzystania będących do dyspozycji środków unijnych, a nie wspólnymi pomysłami na rozwój lokalny. Jeśli nie uda się zmienić tego podejścia to sens wdrażania RLKS należy opatrzyć znakiem zapytania.

Skuteczna realizacja strategii, wymaga – poza wsparciem z EFRROW - korzystania z pozostałych funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi, a głównie z: EFS, EFRR, EFMR. Zbudowane zostaną wówczas podwaliny pod zrównoważony rozwój obszaru, a gwarantem jego trwałości będzie wzmocniony poziom kapitału społecznego lokalnej wspólnoty, zwiększona spójność społeczna i wzmocnione poczucie lokalnej tożsamości. Ograniczenie wsparcia jedynie do EFRROW może istotnie ograniczyć możliwości realizacji ważnych celów strategii, a głównie priorytetu unijnego: „Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich”.

Rozwiązanie przyjęte w aktualnym okresie programowania pozwala przy wdrażaniu strategii na korzystanie jedynie z trzech działań osi 3 PROW (pomijam tu małe projekty, których rolę w tym zakresie zniweczył sposób wdrażania). Zmusza to do dostosowywania strategii do reguł finansowania działań i radykalnie ogranicza możliwość realizacji autentycznych potrzeb obszaru. Nie można wówczas mówić o wspieraniu rozwoju lokalnego zintegrowanego i kompleksowego, bowiem taki rozwój dotyczy wszystkich sfer życia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Tę sytuację interesująco charakteryzuje w swoich badaniach R. Kaminski, który pisze: *”Z 16 przebadanych strategii rozwoju (...) niemal wszystkie nawiązują do wspomagania przemysłu turystycznego (...). Cele przebadanych strategii są bardzo podobne i w większości dokumentów trudno znaleźć istotę planu strategicznego, czyli opisu docelowego, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku realizacji strategii. (...)”*⁴

2. Odpowiedzialność za osiągnięcie celów zawartych w LSR powinna całkowicie spoczywać na LGD⁵ Jeśli decyzja o tym, które operacje mają być realizowane, a które nie, zapadają poza LGD, oznacza to odejście od

⁴ Kaminski R. *Oddolnie, czy odgórnie – jak program Leader wpływa na społeczności wiejskie?* w: *Między interwencją a interakcją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich.* red: I. Bukraba-Rylska. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011. R. Kamiński pisze ponadto: *Utrata wiary w oddolnie tworzone strategie lokalne nastąpiła już w pierwszych latach po integracji z UE, kiedy to tworzone w sposób partycypacyjny dokumenty o charakterze strategicznym (...) były zmieniane niemal na każdej sesji gminy czy powiatu ze względu na możliwość ubiegania się o środki na kolejne pojedyncze inwestycje* s.86-87

⁵ jeśli takiej odpowiedzialności LGD nie zechce wziąć (ze względu na zbyt małe kompetencje, lub z innych powodów), to nie należy tej działalności nazywać RLKS. To raczej kolejna instytucja dystrybucji środków unijnych.

podejścia LEADER i zdejmuje z LGD odpowiedzialność w tym zakresie⁶. *Mimo systematycznego powoływania się na unijne zasady partnerstwa i dodatkowo stale obserwuje się tendencję do centralizacji decyzji i działań, zarówno na linii centrum - regiony, jak i regiony – partnerzy lokalni – zwraca uwagę „Raport Hausnera”, co znajduje wyraz w systemie wdrażania Leadera. Związane z tym ryzyko jest rekompensowane wartością dodaną wytworzoną dzięki zasadom podejścia Leader⁷*

3.Partnerstwo międzysektorowe (LGD) musi być autentyczne - nie może być zdominowane przez jeden sektor. Aby tego uniknąć konieczny jest taki system finansowania,, który nie eliminuje partnerów słabszych, względnie nie uzależnia ich od silniejszych. Liczne doświadczenia związane z dominacją sektora samorządowego świadczą o negatywnych skutkach takich sytuacji i zaprzeczają zasadom podejścia Leader.

4. RLKS może spełnić swój cel, jeśli rozbudowany system procedur zostanie wydatnie ograniczony i zastąpiony systemem opartym o współpracę, zaufanie i upodmiotowienie wszystkich partnerów. Tylko system oparty na wypracowanych przez wszystkie strony przejrzystych normach społecznych pozwoli na tworzenie kapitału społecznego

Biurokratyczna europeizacja polskiej administracji publicznej - Hiperformalizacja procedur i rytualne podejście do przepisów - Najważniejsze jest urzędnicze bezpieczeństwo - Urzędnik zawsze wie lepiej – oto wytluszczone hasła sygnalizujące opisywane problemy w tzw.”Raporcie Hausnera”⁸ Określają one w skrócie zagadnienie, które od lat nie znajduje rozwiązania w unijnej legislacji. O jej radykalne uproszczenia instytucje zajmujące się rozwojem obszarów wiejskich apelowały już w 1996 r w tzw. deklaracji z Cork, potem na podobnej konferencji w Salzburgu w 2003 r.

⁶ Rekomendacja opracowana w wyniku debaty przeprowadzonej w Fundacji Wspomagania Wsi pt: *Leader – czy można lepiej?*
<http://www.fundacjawspomaganiawsi.pl/index.php/component/k2/item/49-raport-leader>

⁷ W sprawozdaniu nr 5 / 2010 *Wdrożenie podejścia LEADER w zakresie rozwoju obszarów wiejskich* Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/6094734.PDF>: Cyt: *W porównaniu z tradycyjnymi metodami finansowania podejście Leader związane jest z wyższym poziomem kosztów i ryzyka ze względu na dodatkowy poziom wdrożenia oraz przekazaniem kontroli nad budżetem UE wielu lokalnym partnerom (LGD). Uzasadnienie dodatkowego poziomu kosztów i ryzyka programu Leader stanowi wartość dodana, która powinna być wynikiem przyjęcia podejścia oddolnego i partnerskiego, przejawiająca się w lepszym określeniu lokalnych potrzeb i rozwiązań, większym zaangażowaniu ze strony lokalnych podmiotów oraz większych możliwościach wdrażania innowacyjnych rozwiązań. ...*

⁸ Godecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Szlachta J., Zaleski J. *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012

i w wielu innych dokumentach. Rezultaty są odwrotne od oczekiwań. Ponadto *skomplikowanie i rozbudowywanie procedur stanowi w znaczącej mierze twórczość polskiej administracji, dodawaną do wymagań i procedur unijnych* – jak piszą autorzy raportu. Próby nadmiernego uszczegóławiania procedur prowadzą do problemów interpretacyjnych, bo nie jest możliwe przewidzenie wszystkich sytuacji. Dodatkowo interpretacje poszczególnych instytucji wdrażających programy niejednokrotnie są odmienne. Pracują tam ludzie z różnym doświadczeniem i różną wyobraźnią a od nich zależy stosowana linia interpretacji. Im bardziej innowacyjne pomysły, tym większa asekuracja, a w efekcie dostosowywanie się beneficjentów do oczekiwań. *Tam, gdzie potrzeba kreatywności i innowacyjności oczekuje się mechanicznej skrupulatności oraz proceduralnej powtarzalności. To wyraz niezrozumienia istoty procesów rozwojowych i możliwości ich wzmacniania przez projekty fundowane publicznie* – piszą dalej autorzy wspomnianego raportu. Duży formalizm prowadzi do opóźnień w podejmowaniu nawet najprostszych, zdroworozsądkowych decyzji i zniechęca beneficjentów do angażowania się w realizację obciążonych ryzykiem projektów. Można odnieść wrażenie, że system dystrybucji środków unijnych zakłada nieuczciwość wszystkich zainteresowanych stron a nieufność przenoszona jest z Brukseli, przez wszystkie poziomy aż do beneficjentów realizujących projekty. To nie jest budowanie, a raczej niszczenie kapitału społecznego.

Co ciekawe, te same regulacje unijne w innych krajach są stosowane z dużo większą elastycznością! Komisja Europejska od dawna apeluje do krajów członkowskich o stworzenie dla podejścia Leader odrębnych procedur (zamiast próbować go wtłaczać w zasady stworzone dla innych, centralnie zarządzanych działań). W tym samym kierunku idzie też raport ETO który krytykuje zbytne ograniczenie samodzielności LGD – z niewiadomych dla mnie powodów spotyka się to z oporem niektórych krajów członkowskich.

Złe doświadczenia, które zebrano w trakcie realizacji Lidera w Polsce dotyczą wszystkich stron zaangażowanych w ten proces. Wierzę, że nikomu nie brakuje woli, aby ten stan zmienić. W wielu aktualnych dokumentach KE problem ten jest zauważany i np. w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.10.2011 r. napisano: „...system realizacji powinien być jak najbardziej prosty i usprawniony w celu zagwarantowania skutecznej realizacji i zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów”. Jednocześnie jednak stale towarzyszy mi obawa, że dotychczasowa bezsilność w tej kwestii jest nie do pokonania, a dodatkowo niepokoi fakt, że zmiany, jakie proponuje się w realizacji RLKS - choć wskazane i pożyteczne - pociągną za sobą zwiększenie poziomu komplikacji zamiast uproszczenia. Już dziś widać też, że dokumenty programowe na lata 2014-2020 będą przyjmowane pod presją czasu i na ich dopracowanie z udziałem społecznych partnerów - w tym głównie Polskiej Sieci LGD - może go zabraknąć.

RLKS i wszelkiego typu działania partnerskie nie są łatwe. Wymagają kapitału społecznego, kultury współpracy, dzielenia wspólnych wartości. A może przede wszystkim umiejętności komunikowania się. Przyswojenie wszystkich tych atrybutów wymaga czasu, bowiem rodzą się i umacniają we współpracy, w działaniu. Mam wrażenie, że mimo licznych błędów nie zmarnowaliśmy minionych lat. Zarówno my, społeczni partnerzy, nie utraciliśmy sensu działań obywatelskich, a administracja zarządzająca i pośrednicząca w realizacji programów – chcę wierzyć – upora się z absurdami „racjonalności kosztowej” i temu podobnych haseł... Warto podjąć to wyzwanie.

Jak zapewnić trwałość systemu działań lokalnych niezależnie od wsparcia Unii Europejskiej?

W artykule zamieszczonym w „Gazecie Prawnej” w marcu 2012 r. znalazła się informacja o projektach odnowy wsi wykonanych w ramach PROW. Autorka, na podstawie doniesień organizacji pozarządowych, informuje, iż w jednym z województw stoi pustych aż 90% z 1600 nowych świetlic. Jedno ze stowarzyszeń policzyło, że na 300 świetlic w 23 gminach jedynie 20 jako tako funkcjonowało przez okres zimy, a pozostałe stały puste i zimne, gdyż gminom zabrakło pieniędzy na opał!

Sytuacja ta pokazuje jak ważna jest kwestia **trwałości systemu działań lokalnych niezależnie od wsparcia Unii Europejskiej**.

Poszukując odpowiedzi warto przywołać doświadczenia związane z odnową wsi, która, będąc metodą rozwoju obszarów wiejskich, w pełni odpowiada definicji rozwoju kierowanego przez społeczności lokalne. Rozwijając tę myśl przytoczę wybrane tezy, jakie przedstawiłem podczas uroczystości **15-lecia odnowy wsi w Polsce**, która miała miejsce w Prószkowie (woj. opolskie) w dniu 19 października br.

Odnowa wsi jest jedną z najważniejszych innowacji społecznych na obszarach wiejskich w Polsce. Wywarła wpływ na rozwój w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Dorobkiem są nie tylko projekty i ich efekty widoczne w poszczególnych wsiach, które podjęły się procesu odnowy, partnerskie zmiany w praktyce współdziałania gmin i sołectw, ale również kształt niektórych mechanizmów rozwoju oraz narzędzi i polityki wsparcia stosowanych w wymiarze krajowym (np. fundusz sołecki).

W roku 1997 społeczności wiejskie z entuzjazmem zareagowały na nową ideę zawartą w lapidarnym, dotąd nieznanym, sformułowaniu odnowa wsi. Podjęły się uczestnictwa w programie regionalnym zaproponowanym w woj. opolskim, jako pierwszej pozytywnej propozycji – zacytuję słowa jednego z liderów „po latach likwidowania wszystkiego na wsi”. Pojawiła się wiara, że rozwój jest możliwy dzięki obywatelskiemu zaangażowaniu, uruchomieniu zasobów swej miejscowości, oddolnym pomysłom na pokonanie barier i wykorzystanie szans. Mieszkańcy wsi uznali, że atuty, choć nieraz skromne, można przekuwać w śmiałe wizje, jeszcze wczoraj nieuświadomione i zgoła niemożliwe. Odkryli siłę tożsamości, energię wzajemnych relacji, moc sprawczą wiejskich wspólnot. Zrodziła się świadomość, iż życie na wsi nie jest karą i przegraną, przeciwnie może przebiegać w miejscu satysfakcjonującym, wzbogacone o wartości nieobecne

już w miastach. Przez lata zaangażowania w odnowę wsi mieszkańcy zmieniając swą wieś, zmieniali siebie. Zyskali poczucie dumy z miejsca, w którym żyją i sensu starań o jego przyszłość, a poprzez taką postawę spotkali się z szacunkiem społeczeństwa.

Celem głównym budowanych oddolnie sołeckich programów odnowy wsi jest poprawa warunków życia. Doceniane jest znaczenie zasobów, w tym kulturowych, których wykorzystanie jest konsekwencją uruchomienia procesu rozwoju wsi. Ponieważ projekty wynikają ze strategii rozwoju przyjętej przez społeczność lokalną, to uwzględniają uwarunkowania miejscowości i jej otoczenia, odpowiadają realnym (a nie deklaratywnym) potrzebom. Co szczególnie ważne, mieszkańcy współkreują projekty przez zamysł, koncepcję funkcjonalną, propozycje co do formy. Efekt identyfikacji, tak niezbędny do osiągnięcia zakładanego oddziaływania i trwałości projektu wywołuje włączenie społeczności lokalnej w jego wykonanie.

Rozwój pierwszych wojewódzkich programów: opolskiego i pomorskiego, a potem śląskiego, ich obiecujące wyniki, sprawiły, iż odnowa wsi przybrała postać ruchu społecznego. Proces odnowy wsi przez szereg lat rozwijał się bez zewnętrznego wsparcia. Społeczności wiejskie korzystały jedynie z zasobów własnych i środków gmin. Powodzenie metody było argumentem, by udzielić wsparcia środkami Unii Europejskiej w latach 2004 – 2006 (zaczęły trafiać do beneficjentów pod koniec tego okresu) oraz w wielokrotnie większej skali na lata 2007 – 2013.

Rolą programów regionalnych jest przede wszystkim animacja procesu rozwojowego w sołectwie (wyłonienie wiejskiego przywództwa, uświadomienie zasobów, opracowanie strategii rozwoju, wyposażenie w wiedzę o przebiegu procesu), co przynosi nie jeden projekt, choćby duży, raz na wiele lat, ale serię projektów – ze sobą powiązanych i spójnych. Zaangażowanie mieszkańców świadomych celu do jakiego zmierzają zyskuje charakter samopodtrzymujący się.

To **oddolne podejście** niestety zostało zdominowane przez **odgórny charakter** unijnej pomocy. Przyjęła ona formę interwencji, prowadzonej bez związku ze stanem procesów rozwojowych danego miejsca. Rola społeczności wiejskich została sprowadzona do formalnego wymogu opracowania planu rozwoju miejscowości, co często było fikcją. Koncentracja gmin na pozyskiwaniu, a województw na wydatkowaniu środków unijnych stały się największym zagrożeniem dla implementacji i utrwalania procesów rozwojowych. Programy regionalne odnowy wsi rozwinęły się tylko w kilku województwach i to ze skromnym zakresem wsparcia. Ponadto przypadek pomorski i śląski (w województwach tych zaniechano realizacji) pokazuje, iż bywają nietrwałe.

W ojczyznach odnowy wsi (Niemcy, Austria) regiony - landy prowadzą odnowę wsi jako jedną z podstawowych metod rozwoju obszarów wiejskich.

Niestety w kraju większość województw nie przyjęła tej roli, lub wobec własnych trudności, pełni ją w sposób ograniczony.

W Polsce ponad dwie dekady niwelowania dystansu cywilizacyjnego dokonały postępu, który ekonomicznie wzmocnił obszary wiejskie, z rolnictwa czyniąc wręcz atut. Odbył się to jednak wielkim kosztem braku panowania nad przestrzenią, utraty walorów dziedzictwa kulturowego i krajobrazu. Nie udało się opanować chaotycznej urbanizacji, zahamować propagacji nieadekwatnych miejskich wzorców lub złego gustu. Historyczna tkanka miejscowości, nośnik wartości kulturowych, została rozbita i trwale uszkodzona. Szereg możliwości rozwojowych, dostępnych pod warunkiem zachowania wysokiej jakości potencjału wewnętrznego, w szczególności zasobów kulturowych i krajobrazu, zostało tym samym zamkniętych. Jakość projektów nie jest egzekwowana. Brakuje mechanizmów rewitalizacji i umiejętności planowania przestrzennego, nie ma procedur eliminujących brzydotę i bylejakość oraz mechanizmów wsparcia na rzecz jakości i innowacyjności projektów. Linie demarkacyjne sektorowych i regionalnych programów oraz praktyka ich realizacji wykluczają synergię projektów. Przedsięwzięcia: publiczne, przedsiębiorców, rolników nawzajem się „nie widzą” i nie współdziałają. W skutek tego budowanie zintegrowanej strategii rozwoju lokalnego nie jest możliwe. Publiczna konsumpcja wsparcia zepchnęła na margines projekty dające szansę na pracę. Pieniądze hojnie trafiają na projekty gmin, skromnie dla organizacji pozarządowych, a brak ich dla zwykłego mieszkańca, który ratując zasób kulturowy wsi dałby obiektom nowe funkcje i nowe życie poprawiając tym samym warunki ekonomiczne. Wymiar podatku od nieruchomości dla nie rolników dewastuje obiekty gospodarskie, które spokojnie mogłyby poczekać na pomysł i pieniądze. Dla wiejskich inicjatyw nadgorliwość urzędów skarbowych jest mordercza (kary nakładane na organizatorów wiejskich festynów za sprzedaż bez kasy fiskalnej domowych wypieków, co jest formą zbiórki na kolejne sołeckie przedsięwzięcia).

W sołectwach, gdzie wszystko co najważniejsze w odnowie wsi się dzieje i bez których ona nie istnieje, wielu liderów czuje się zmęczona i pyta o sens wieloletniego zaangażowania. W biurokratyzmie zetraca się radość tworzenia, podejście projektowe wypiera spontaniczność inicjatyw, angażujący się nie dostrzegają korzyści indywidualnych. Nadal brak warunków by rozwój był udziałem wszystkich, zarówno poprzez pracę jak i jej owoce.

Trzeba zatem odpowiedzieć na pytania o prawidłowość mechanizmów i polityki rozwoju regionalnego, o wykorzystanie potencjału działań oddolnych. Czy liczy się policzalny produkt operacji, czy też efekt oraz proces społeczny, dzięki któremu wynik ten jest możliwy? Czy środki unijne traktujemy jak cel sam w sobie, czy jako cenne wsparcie, ale tylko wsparcie?

Pytania te trzeba adresować do decydujących o mechanizmach rozwoju na wsi - od gminy, poprzez województwo do szczebla centralnego, szczególnie teraz, gdy zbliża się czas decyzji o formie polityki regionalnej oraz o kształcie unijnego wsparcia w latach 2014 – 2020.

Coraz wyraźniej rysuje się przewaga gmin, które z odnowy wsi uczyniły swą główną politykę na rzecz rozwoju wiejskich wspólnot. Stając się **partycypacyjne** zyskują pokłady ludzkiego zaangażowania budując dynamiczne scenariusze rozwoju. Takie gminy, ich sieci wymieniając doświadczenia, kształcąc liderów wiejskich na wzajemnie udostępnianych wzorcach, uzupełnią działanie zbyt słabych obecnie programów regionalnych.

Odnowa wsi i zaistniały dzięki niej **fundusz sołecki** to mechanizmy zwiększenia decyzyjności sołectw ponad formułę jednostek pomocniczych gminy. Samorząd gminny ma tu pole do budowania partnerstwa z sołectwem, którego istotą jest podzielenie się władzą i odpowiedzialnością. To jedyna droga do partycypacyjnego, tym samym efektywnego modelu samorządności lokalnej tak jak to ma miejsce w ojczyznach odnowy wsi.

W Austrii i w Niemczech przeważa korzystny dla rozwoju lokalnego model niewielkiej gminy a partycypacyjny model zarządzania jest powszechny. Gminna strategia rozwoju polega na ustaleniu projektów angażujących mieszkańców. O rozwoju współdecydują liczne i liczebne grupy obywateli - docelowych odbiorców. Końcowy kształt przedsięwzięć jest ustalany poprzez bezpośredni udział tych grup w procesie projektowania. Jakość, a przez to efektywność projektów, zapewnia wysoka wiedza i świadomość ich twórców, kształtowana setkami publikacji i szkoleń oraz zaangażowanie fachowego doradztwa oferowanego przez region lub związki gmin oraz instytuty naukowe wyspecjalizowane w badaniach stosowanych. Cechą lokalnego przywództwa jest dążenie do innowacyjności, wieloaspektowości, unikatowości przedsięwzięć, wiązanie publicznych projektów z możliwościami tworzenia miejsc pracy. Dorobkiem jest wysoka jakość życia, wytworzona przez obywatelskie społeczeństwo, a stan wiejskiej przestrzeni i zachowania dziedzictwa odpowiada pięknu i walorom parków kulturowych. Często wieś traktowana jest jak jeden wielki i spójny projekt, w którym uczestniczy ogół mieszkańców. Praca nad projektami stanowi główną formułę kontaktów i porozumienia pomiędzy władzą a społecznością lokalną. Proces realizacji jest równie ważny jak uzyskiwany efekt, pojawia się efekt identyfikacji z przedsięwzięciami.

Najważniejszą kwestią rozwoju w Polsce jest doprowadzenie do zmiany mechanizmów tak, by odejść od jednostkowych inwestycji – „operacji”, **najpierw trzeba uruchamiać procesy a potem je wzmacniać** odpowiednio dedykowanym wsparciem. Rozwój nie tyle zależy od ilości pieniędzy i zasobności poszczególnych strumieni interwencji, co od mechanizmów ich wydatkowania. **Konieczna jest zmiana filozofii wsparcia. Nie może ono**

być ukierunkowane na proste zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Nadrzednym celem wino być wyzwolenie impulsów rozwojowych, wskutek czego potrzeby te zostaną zaspokojone w dwójnasób.

Należy koncentrować wsparcie na animacji procesu rozwojowego w łonie społeczności lokalnych z wyraźnym przesłaniem płynącym z idei przez nie akceptowanych. Taką była i jest odnowa wsi. W Europie wykorzystano ją do upowszechnienia paradygmatu rewitalizacji obszarów wiejskich, realizowanego obecnie poprzez techniki rozwoju wewnętrznego miejscowości. To rola programów regionalnych. **Niezbędnym, bazowym elementem jest partnerstwo sołectwa i gminy oraz partycypacyjny model zarządzania rozwojem.**

To kluczowe warunki późniejszego efektywnego zewnętrznego dotowania projektów. Efekty są wówczas, gdy proces rozwojowy jest zapoczątkowany przez samych beneficjentów, którzy przyjęli odpowiedzialność za jego prowadzenie. **Myślenie kategoriami procesu a nie pojedynczych projektów oraz ukierunkowanie na siły endogeniczne i samopodtrzymywanie** mechanizmów i struktur rozwoju, zapewnia trwałość działań i uniezależnia od kropłówki unijnych środków.

Krzysztof Kwatera

Prezes LGD Dolina Raby, Wiceprezes Polskiej Sieci LGD

Realizacja podejścia LEADER w Polsce

Okres programowania UE w latach 2004-2006

Podejście LEADER w Polsce realizowane jest od 2004 roku tj. od momentu, kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Realizacja tego podejścia w latach 2004-2006 miała jednak ograniczony charakter w stosunku do ówczesnej realizacji tego podejścia w zachodniej Europie i do obecnej jego realizacji w Polsce. Podstawowa różnica polegała na tym, że w latach 2004-2006 LGD realizowały samodzielnie opracowane przez siebie strategie rozwoju, które naówczas nazywały się Zintegrowanymi Strategiami Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW). LGD nie przeprowadzały konkursów naboru projektów, lecz realizowały samodzielnie nakreślone przez siebie w ZSROW zadania. Realizacja zadań spoczywała na Zarządzie organizacji – nie było Rady – obecnego organu decyzyjnego, odpowiedzialnego za wybór projektów realizujących LSR. Były to też raczej plany zadań niż strategie, bowiem czas ich realizacji wynosił około jednego roku. Każda LGD mogła uzyskać na realizację swojej strategii co najwyżej kwotę 750 tys. zł bez względu na wielkość obszaru pod względem liczby mieszkańców, który obejmowała swoim działaniem. Była to kwota nieduża jak na obszary większe, ale porównywalna z kwotą jaką dzisiaj w skali roku dysponują LGD wielkości około 25 tys. mieszkańców. LGD mogła realizować tylko zadania „miękkie” – nie było możliwe realizowanie „twardych” inwestycji. Zakresy tematyczne strategii były wyznaczone, choć dość ogólnie, na poziomie europejskim – większość LGD w Polsce, realizowała zagadnienia związane z *„wykorzystaniem zasobów naturalnych i kulturalnych”* oraz *„poprawą jakości życia na obszarach wiejskich”*. Wśród realizowanych przez LGD zadań (projektów własnych) dominowała organizacja imprez kulturalno-rozrywkowych oraz szkoleń, różnego typu działań promocyjnych, a także przygotowanie dokumentacji technicznej – zadanie, które nie jest możliwe w obecnym okresie programowania. Wiele LGD zrealizowało projekty współpracy – ich przygotowanie i realizacja były łatwiejsze niż w obecnym okresie. Niewątpliwie dużym sukcesem w latach 2004-2006 był fakt aktywności społeczności lokalnych w zakresie utworzenia LGD. Początkowe duże obawy w MRiRW o powstanie odpowiedniej liczby LGD szybko zostały rozwiane – nie tylko utworzono założoną pierwotnie ilość LGD, ale wobec dużego zainteresowania środowisk lokalnych podejściem LEADER, przesunięto środki z innych działań. Ostatecznie w latach 2004-2006 uczestniczyło w Schemacie I - utworzenie LGD i przygotowanie strategii

(ZSROW) – 174 podmioty, a w Schemacie II – realizacja ZSROW – 150 podmiotów. W II Schemacie najwięcej w województwie małopolskim – 16 LGD, a najmniej w opolskim – 2. Podejście LEADER realizowane było w 865 gminach, na obszarze 125,5 tys. km² (40% powierzchni kraju) i obejmującym prawie 7 mln ludności (ok. 38% ludności wiejskiej i 18% ludności Polski).⁹ Instytucją zarządzającą było, jak obecnie MRiRW, ale instytucją wdrażającą (pośredniczącą) była Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Wiele LGD ocenia ten okres współpracy za lepszy niż z instytucjami wdrożeniowymi w obecnym okresie. Wydaje się też, że doświadczenia FAPA zostały w małej mierze wykorzystane dla przygotowania obecnego okresu. W odróżnieniu do obecnego okresu – możliwe było wsparcie finansowe dla działań sieciujących LGD, ale sprowadziło się to realizacji pewnej liczby zadań o charakterze informacyjnym i szkoleniowym.

Okres programowania UE w latach 2007-2013

Podejście LEADER w okresie programowania w latach 2007-2013 realizowane jest w Polsce, podobnie jak w całej Europie, jako Oś 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Podobnie do podejścia LEADER jest realizowana Oś priorytetowa IV Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” (w skrócie PO RYBY). Podobnie, ze względu na: tworzenie Lokalnych Grup Rybackich (LGR) jako partnerstw trójsektorowych, analogicznie do Lokalnych Grup Działania (LGD), opracowanie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR w Osi 4 PROW), tyle że jako Lokalnej Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich (LSROR), taki sam jak w LGD zakres zadań odnośnie wdrażania LSROR przez LGR. Podejścia w obu programach – „wiejskim” i „rybnym” – różnią się natomiast zasadniczo celem.

„Celem osi czwartej [PROW] jest przede wszystkim budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców oraz przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja, w skutek pośredniego włączenia lokalnych grup działania w system zarządzania danym obszarem. Pomocne w osiągnięciu celów osi będą również projekty współpracy.”¹⁰

Głównymi celami osi 4 [PO RYBY] są:

- Minimalizacja zaniku sektora rybackiego;
- Rekonwersja obszarów dotkniętych zmianami w sektorze;
- Poprawa jakości życia w społecznościach rybackich.¹¹

⁹ Wg danych FAPA

¹⁰ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; październik 2010

¹¹ "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 - 2013", październik 2008

Celem Osi 4 PROW jest, co często się zapomina, przede wszystkim budowanie kapitału społecznego. Cel ma być osiągnięty m.in. poprzez aktywizację mieszkańców. Cele te nie są wprost obecne w PO RYBY, choć LGR podejmują działania aktywizujące i szkoleniowe wśród mieszkańców, tak aby projekty w jak najlepszy sposób przyczyniły się do realizacji LSROR.

Oś 4 PROW zrealizowana została w Polsce w minimalnym czy może raczej bardzo ograniczonym zakresie w stosunku do tego, co wymagała legislacja na poziomie europejskim. M.in.:

- narzucono na poziomie ustawy, że projekty wybierane są tylko przez dodatkowy, w stosunku do walnego zebrania członków, zarządu i organu kontroli wewnętrznej, organ decyzyjny - radę, choć rozporządzenie unijne¹² mówi w tym zakresie o kompetencji LGD – nie pozwoliło to na zróżnicowanie procedury wyboru projektów w zależności od ich wielkości np. wyboru bardzo małych projektów przez Zarząd,
- LGD realizowały zakres tylko „okrojonej” Osi 3 – nie tylko, że nie było żadnych Działań z Osi 1 i 2, to na dodatek „wyjęto” z Osi 4, jeszcze Działanie „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”,
- wybór projektów współpracy mógł pozostać w kompetencji LGD – przekazano go Instytucjom Wdrożeniowym.

Niewątpliwie sukcesem Polski było wprowadzenie tzw. „małych projektów”, które w największym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia głównego celu Osi 4 PROW. „Małe projekty” nie są możliwe we wszystkich krajach.

W zakresie kompetencji, LGD w Polsce mają je w stosunku do innych krajów czy regionów, także jedne z minimalnych. Co prawda sytuacja taka występuje w wielu krajach, ale zastosowana w Polsce procedura przyczynia się do największych kłopotów LGD i beneficjentów oraz powoduje trudności w osiągnięciu głównego celu Osi. LGD są odpowiedzialne za nabór wniosków o dofinansowanie projektów, ocenę zgodności tych projektów z LSR oraz wybór wniosków wg lokalnych kryteriów. Następnie wnioski kierowane są do Instytucji Wdrożeniowych i ... formalnie na tym kończy się i ich rola. To bardzo niedobra sytuacja, która nie buduje należnego znaczenia LGD wśród wnioskodawców, a tym samym lokalnej społeczności. W Instytucjach Wdrożeniowych następuje ocena formalna wniosków i na tym etapie dochodzi często do ogromnych zmian w projektach, do tego stopnia, że wymusza to na Instytucjach Wdrożeniowych potrzebę cofnięcia wniosku do LGD, z prośbą o ponowną ocenę czy też potwierdzenie wyboru danego projektu. Należy pamiętać, że usunięcie niektórych pozycji z wniosku, jako nieracjonalnych czy niezasadnych, powoduje, że dany wniosek nie uzyskałby

¹² 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 (EFRROW)

tej samej ilości punktów wg lokalnych kryteriów. LGD nie ma możliwości wezwania wnioskodawcy do usunięcia błędów formalnych, stąd zdarza się, że do Instytucji Wdrożeniowych przesyłane są jako wybrane wnioski ze świadomością ich odrzucenia. Niektóre LGD próbują stosować ocenę formalną wniosków na etapie oceny zgodności z LSR lub wyboru wg kryteriów lokalnych, ale jest to działanie prowizoryczne, obarczone niebezpieczeństwem, że taka ocena dokonywana jest to przez osoby do niej nieprzygotowane tak, jak pracownicy Instytucji Wdrożeniowych i inaczej interpretujące nie zawsze jasne przepisy. Dużym utrudnieniem dla LGD jest brak możliwości weryfikacji budżetu we wniosku, co poza ww. niedogodnością powoduje także niewykorzystywanie części środków przeznaczonych na dany konkurs. Ocena formalna, a także ocena wniosków o płatność, stanowiąca często niezrozumiałe powtórzenie oceny przeprowadzonej przez podpisanie umowy, jest niezwykle zbiurokratyzowana, przez co trwa bardzo długo i przynosi duże straty społeczno-gospodarcze. Wielu wnioskodawców odnosi wrażenie, że urzędnicy prześcigają się w wymyślaniu uwag. Kreatywność pracowników w tym zakresie potwierdzają nawet dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za wdrożenie Osi. Bezpośredni oceniający formalnie wnioski to głównie ludzie młodzi, o małym doświadczeniu zawodowym i życiowym. Nie stosuje się chyba wizyt w terenie na etapie oceny formalnej wniosku. To wszystko i wiele innych czynników, w tym np. sztywne i formalne trzymanie się urzędowo stosowanych rygorów odpowiedzi na pisma powoduje, że odpada wiele cennych społecznie i gospodarczo projektów, np. w których zaplanowano utworzenie kilku czy kilkunastu miejsc pracy. Bardzo wiele projektów odpada, ze względu na całkowity brak odpowiedzi ze strony wnioskodawców – dotyczy to głównie przedsiębiorców. Można przyjąć, że część przedsiębiorców, to osoby zachęcane do złożenia wniosków przez LGD, którym zależy na inwestycjach w danym obszarze. Skomplikowany i długi czas oczekiwania na środki powoduje, że przedsiębiorcy rezygnują i inwestują swoje środki własne w działania przynoszące mniejsze efekty społeczno-gospodarcze, zamiast powiększyć je o środki z PROW i tym samym spowodować lepsze rezultaty danej inwestycji. Niestety długi, szczególnie w początkowej fazie wdrażania Osi 4 PROW, i czasami niezwykle, aż do absurdu, drobiazgowy proces oceny wniosków spowodował, że wiele aktywnych i tych najodważniejszych podmiotów na polskiej wsi zostało zniechęconych do dalszego udziału w Osi 4 PROW. Tym samym, zamiast aktywizacji, nie doszło, nie tylko do osiągnięcia celu, ale wręcz do odwrotnego efektu – dezaktywizacji mieszkańców wsi.

Po raporcie ETO, zwrócono większą uwagę na wskaźniki w LSR, ale głównie te dotyczące bezpośrednio celów niższego rzędu Osi 4 PROW, a nie celu głównego. Wciąż brakuje wskaźników wartości dodanej dla podejścia LEADER. Trwające procesy ewaluacyjne Osi powinny przede wszystkim

odpowiedzieć m.in. na pytania: na ile wzrósł kapitał ludzki na polskiej wsi, na ile doszło do poprawy zarządzania zasobami lokalnymi, na ile podejście LEADER jest bardziej efektywne od tradycyjnego podejścia. Jeśli chodzi o to ostatnie pytanie odpowiedź powinna być zdecydowanie pozytywna, bowiem już sam fakt, że wiele, może nie wszystkie, LGD stosując lokalne, o wiele bardziej rozbudowane niż stosowane w krajowych konkursach, wskaźniki przyczyniają się w o wiele większym stopniu do wyboru tych projektów, które są najbardziej oczekiwane lokalnie. Niektóre województwa w małym stopniu wykorzystywały wskaźniki regionalne do różnicowania wyboru projektów.

Brak możliwości uzyskania znaczącej zaliczki, powoduje, że wiele małych organizacji nie jest w stanie wziąć udziału w Osi 4 PROW. Są bardzo dobre przykłady wsparcia w tym zakresie ze strony samorządów lokalnych, które tworzą specjalne fundusze pożyczkowe dla tej grupy wnioskodawców.

Pomimo wielu zastrzeżeń i krytycznych uwag o Osi 4 PROW, podejście LEADER się rozwija. Po zakończeniu naboru, do istniejących LGD przyłączyło się wiele nowych gmin, które pozostawały poza Osią 4 PROW. Mamy w Polsce 336 LGD – najwięcej w całej Europie, które obejmują swym działaniem ok. 95 % uprawnionej powierzchni kraju, ponad 90% ludności wiejskiej i ok. 45% ludności Polski. Najwięcej LGD jest w województwie małopolskim – 39, najmniej w lubuskim – 10. W wielu województwach jest 100% pokrycie obszaru regionu. Są kraje jak Irlandia, Finlandia czy Hiszpania, gdzie cały kraj jest pokryty w 100% LGD i nie ma powodów, aby tak nie było i w Polsce. Średnia ilość mieszkańców objętych funkcjonowaniem LGD to ok. 50 tys., ale są i LGD obejmujące 11 tys. i 147 tys. Małe LGD nie są w stanie w pełni osiągnąć celu Osi, bowiem niski budżet nie pozwala im zatrudnić więcej pracowników niż potrzebnych do obsługi samej LGD wobec obowiązków w stosunku do Instytucji Wdrożeniowej. Średni budżet LGD to ok. – 7,7 mln zł, a średnia powierzchnia LGD – 826 km² - ponad dwukrotnie mniej niż średnia w Europie. Łącznie objętych jest Osią 4 PROW ok. 2030 gmin co daje ok. 6,0 gmin na 1 LGD, przy czym są i LGD jednogminne, jak i obejmujące 23 gminy. Są sygnały dużego, co zrozumiałe, wpływu władz samorządowych w LGD obejmujących jedną gminę. Liczba partnerów w LGD to średnio ok. 65 – od kilkunastu do prawie 900. Wiele obszarów LGD jest „podziurawionych” przez obszary miast (nawet liczące ledwie powyżej 5 tys. mieszkańców, ale które są niestety gminami miejskimi, podczas gdy miasta o charakterze przemysłowym liczące do 20 tys. mieszkańców, ale w gminach miejsko-wiejskich są objęte LGD). Należy mieć nadzieję, że nowe wielofunduszowe podejście w nowym okresie programowania na lata 2013-2020, pozwoli nie tylko tym miastom uczestniczyć w podejściu „Rozwój kierowany przez lokalną społeczność” (CLLD).

Pomimo braku środków na ten cel, w całym kraju powstały regionalne sieci LGD, z czego wiele to struktury formalne. Utworzono też federację sieci regionalnych LGD w Polsce – Polską Sieć LGD.

Komisja Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego w swoim dokumencie z poprawkami do rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich określiła podejście LESDER jako najlepszą metodę rewitalizacji obszarów wiejskich przy zachowaniu ich różnorodności. Miejmy nadzieję, że metoda ta będzie w Polsce rozwijana zarówno w zakresie większych kompetencji LGD, jak i większych środków, którymi zarządzać będą LGD na obszarach wiejskich, ale także w zakresie obszaru geograficznego czyli obszaru polskich miast, nie wyłączając aglomeracji, jak i zakresu merytorycznego czyli możliwości skorzystania przez LGD ze wszystkich funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi.

Rafał Serafin¹³

Prezes Fundacji Partnerstwo dla Środowiska

Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Małopolsce: doświadczenia i perspektywy na przyszłość¹⁴

Działania partnerskie na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Małopolsce są nakierowane aktualnie prawie wyłącznie na pozyskiwanie środków z różnych programów finansowanych przez Unię Europejską. Najważniejszy to program LEADER, który ma na celu budowanie kapitału społecznego na wsi poprzez działania partnerskie. Działania partnerskie, nie mające na celu pozyskiwanie środków UE, które charakteryzowały działania np. grup partnerskich animowanych przez Fundację Partnerstwa dla Środowiska w okresie przed wejściem Polski do Unii Europejskiej w zasadzie zanikły.¹⁵

W kontekście programowania wsparcia dla „rozwoju kierowanego przez lokalne społeczności (Community Led Local Development - CLLD) na najbliższe lata warto sięgnąć do tych wcześniejszych doświadczeń Fundacji z animowaniem partnerstwa międzysektorowego na rzecz rozwoju lokalnego – nie tylko w Małopolsce.¹⁶ Warto do nich sięgnąć ponieważ, aktualna sytuacja w zakresie partnerstwa na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest najczęściej nastawiona na „pobieranie dopłat i grantów”, a nie na uruchomienie mechanizmów rynkowych dla rozwiązywania społeczno-gospodarczych problemów rozwoju. Dostępne możliwości organizowania grup producenckich są niedostatecznie wykorzystywane. Ponadto, programy wsparcia adresowane do obszarów wiejskich bez odniesienia do zmian

¹³ Prezes Fundacji Partnerstwo dla Środowiska oraz Kierownik Projektu „Produkt Lokalny Małopolska” realizowany przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska w latach 2011-2015. Adres: Św. Krzyża 5/6, Kraków, Polska. rafal.serafin@fpds.pl

¹⁴ Opracowano dla Departamentu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Geodezji Województwa Małopolskiego jako wkład do Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach projektu „Produkt Lokalny Małopolska..”, który otrzymał dofinansowanie z Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Pełna wersja niniejszego opracowania dostępna na www.produktlokalny.pl

¹⁵ Opis doświadczeń Fundacji Partnerstwo dla Środowiska w zakresie tworzenia Grup Partnerskich można znaleźć w: Biderman, A. i B. Kazior (2002) Pokonać bierność na wsi: program aktywizacji społeczności wiejskich – grupy partnerskie na rzecz rozwoju zrównoważonego. Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska oraz Jarzębska, A. i B. Kazior (2010) Grupy Partnerskie: współdziałanie w praktyce. Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska. Download www.fpds.pl

¹⁶ Opis historii partnerstwa terytorialnego na obszarach wiejskich w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej można znaleźć w: Furmankiewicz, M i K. Królikowska (2010) Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Wrocławiu.

następujących w całym społeczeństwie, a w szczególności w miastach, są niewystarczające dla zapewnienia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w przyszłości.

W zaistniałej sytuacji partnerstwo na rzecz rozwijania rolnictwa i obszarów wiejskich w oparciu o lokalne systemy żywnościowe wydaje się najbardziej pożądaną formą działania, ponieważ definiuje na nowo relacje pomiędzy miastem a wsią, pomiędzy producentami, przetwórcami i konsumentami oraz pomiędzy instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi. Kapitał społeczny zbudowany w ostatnich latach za pośrednictwem programów propagujących partnerstwo, takich jak LEADER, zdecydowanie powinien być wykorzystany do zbudowania konkurencyjnych rynkowo lokalnych systemów żywnościowych, które będą równocześnie dostarczały korzyści społecznych i ekologicznych.

Zwrócenie większej uwagi na lokalne systemy żywnościowe (czyli taki, które premiuje sprzedaż bezpośrednią) w propagowaniu „rozwoju kierowanego przez społeczności lokalne” wydaje się uzasadnione z uwagi na fakt, że główne wyzwanie dla partnerstwa na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Małopolsce w najbliższych latach wiąże się ze zbudowaniem zdolności organizacji działających w sektorze publicznym, gospodarczym i społecznym do współpracy ze sobą na rzecz zbudowania lokalnego (ogólno-wojewódzkiego) systemu żywnościowego – Małopolski System Żywnościowy, który będzie w stanie przeciwstawić się negatywnemu oddziaływaniu gospodarki globalnej. Zadanie lokalnego systemu żywnościowego to przekształcenie/przewartościowanie tego, co dziś jest spostrzegane jako słabość (małe, rozdrobnione gospodarstwa rolne, produkcja i przetwórstwo produktów naturalnych, mało zchemizowane gleby, silne tradycje, liczne gospodarstwa ekologiczne itp.) w atut dla rozwoju społeczno-gospodarczego województwa.

Fundacja podjęła współpracę z Województwem Małopolskim mające na celu ukształtowanie Małopolskiego Systemu Żywnościowego poprzez zaangażowanie do współdziałania partnerów ze wszystkich sektorów wydaje się obiecującą drogą dla wykorzystania potencjału małych gospodarstw rolnych oraz małego przetwórstwa w zakresie produktów lokalnych. Promocja i sprzedaż produktów lokalnych w oparciu o ich powiązanie z obszarem pochodzenia stanowi też potencjalny instrument dla przeciwdziałania wykluczenia społecznego oraz zapewnienia ochrony walorów przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych Małopolski,

Wykorzystanie potencjału producentów małopolskich wymaga m.in. korekty otoczenia prawnego. Obowiązujący system przepisów nie jest adekwatny do sytuacji drobnych, niewielkich rolników - hodowców i przetwórców, jakich mamy w Małopolsce większość, gospodarujących na niewielkich arealach i często w gospodarstwach o charakterze rodzinnym,

a nie przemysłowym. Zmiany te są możliwe w ramach obowiązującego prawa Unii Europejskiej i są już wprowadzane w państwach członkowskich, dla których lokalne systemy żywnościowe stanowią priorytet (np. Francja, Anglia).

Województwo Małopolskie może odegrać kluczową rolę w koordynowaniu i mobilizowaniu różnych szczebli administracji publicznej, włącznie ze współpracą zagraniczną, mającą na celu zapewnienie warunków dla odpowiedniej ochrony, regulacji i wsparcia inicjatyw na rzecz produkcji, dystrybucji i sprzedaży produktów lokalnych w ramach proponowanego Małopolskiego Systemu Żywnościowego poprzez:

1. Przyjęcie definicji produktu lokalnego w sposób jasny i prosty, aby uniknąć złożonych procedur rejestracji i kontroli. Można tu oprzeć się na propozycji Komitetu Regionów UE:
 - a) jest produkowany lokalnie/regionalnie, zaliczając nie przetworzone płody rolne;
 - b) przyczynia się do realizacji lokalnej/regionalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich;
 - c) jest sprzedawany konsumentowi za pośrednictwem możliwie jak najkrótszego, najbardziej racjonalnego i efektywnego łańcucha – łańcucha składającego się z nie większej liczby ogniw niż: a) producent lub lokalna organizacja producentów, b) podmiot lub spółdzielnia podmiotów odpowiedzialnych za wzajemne dopasowanie podaży i popytu oraz c) konsument;
 - d) może być sprzedawany w lokalnym sklepie detalicznym lub na placu targowym na podstawie lokalnej umowy, lecz nie może być sprzedawany – z oznakowaniem żywności lokalnej – do centralnego punktu skupu detalicznego;
 - e) jest skierowany do konsumentów jako produkt o unikalnych cechach, takich jak smak, świeżość, wysoka jakość, uwarunkowania kulturowe, tradycja lokalna, specjalność lokalna, dobrostan zwierząt, wartość środowiskowa, aspekty zdrowotne lub warunki zrównoważonej produkcji;
 - f) jest sprzedawany jak możliwie jak najbliżej klienta, w sposób jak najbardziej racjonalny i efektywny – odległość może różnić się w zależności od produktu, regionu i sytuacji, lecz kwestia ta sprowadza się do jednego zasadniczego pytania: czy punkt sprzedaży jest najbliższym punktem, do którego dostęp ma konsument (odległość ta może wahać się w przedziale od 1 km do ponad 50 km);
 - g) jest połączony z lokalnym systemem żywnościowym, wchodzący w skład Małopolskiego Systemu Żywnościowego.
2. Artykułowanie ram prawnych i instytucjonalnych, umożliwiających uznanie i ochronę praw własności zbiorowej związanych z produktami lokalnymi i regionalnymi powiązanymi z konkretnymi obszarami

pochodzenia w sposób klarowny i zrozumiały dla producentów i konsumentów,

3. Prowadzenie zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich wspierającej współpracę pomiędzy lokalnymi interesariuszami na poszczególnych etapach koła jakości budowanego systemu.
4. Wspierając i regulując funkcjonowanie i rozwój Systemu zapewniać następujące uwarunkowania: konieczność promocji sprawiedliwego handlu, wsparcie redystrybucji wartości wzdłuż łańcucha żywnościowego i dla partycypujących obszarów pochodzenia, wsparcie ochrony wartości przyrodniczych, społecznych, kulturowych i krajobrazowych obszarów pochodzenia.

Budując podstawy dla Małopolskiego Systemu Żywnościowego, w porozumieniu z Województwem Małopolskim oraz Małopolską Izbą Gospodarczą, Fundacja podjęła konsultacje z środowiskami rolniczymi na terenie całej Małopolski (seria 45 spotkań we wszystkich powiatach Małopolski – aktualnie w toku), mające na celu wypracowania konkretnych propozycji na rzecz przełamania problemów i barier formalno-prawnych w zakresie sprzedaży bezpośredniej.

Działania podjęte na rzecz wykreowania Małopolskiego Systemu Żywnościowego są realizowane w ramach projektu pt. „Produkt Lokalny Małopolska – rozwój lokalnej przedsiębiorczości i przetwórstwa w oparciu o partnerską inicjatywę edukacji ekonomicznej mieszkańców oraz regionalny system marketingu produktów z Małopolski” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Więcej informacji o Produkcie Lokalnym Małopolska oraz pełna wersja niniejszego opracowania jest dostępna na www.produktlokalny.pl

