

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji zarządzających
programami
Wytyczne dla beneficjentów

**Wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju
lokalnego kierowanego przez społeczność**

Wersja 2: sierpień 2014 r. zaktualizowana po uwzględnieniu uwag tłumaczy
--

Wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

Maj 2014 r.

Spis treści

Wprowadzenie	8
Rozdział 1. Dlaczego rozwój lokalny kierowany przez społeczność?	10
Rozdział 2. Jak zapoczątkować rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ośmiu podstawowych krokach?	14
Rozdział 3. Jak wspierać partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w reagowaniu na nowe wyzwania?	20
Rozdział 4. Dlaczego i jak realizować rozwój lokalny kierowany przez społeczność w miastach?	55
Rozdział 5. Dlaczego i jak realizować rozwój lokalny kierowany przez społeczność na rzecz włączenia społecznego?	76
Rozdział 6. Jak koordynować działania z innymi funduszami?	93
Rozdział 7. Jak sprawić, żeby rozwój lokalny kierowany przez społeczność był bezpieczniejszy, szybszy i łatwiejszy dla lokalnych grup działania?	110

Ilustracje

Ilustracja 1: Spiralny schemat trzech elementów RLKS – obszaru, partnerstwa i strategii – w ujęciu czasowym.	15
Ilustracja 2: Ustalanie granic	26
Ilustracja 3: Pawilony przed centrum handlowym Ráth Mór będące własnością przedsiębiorstwa społecznego Creggan Enterprises Derry/Londonderry, Zjednoczone Królestwo	57
Ilustracja 4: Powiązania między polityką sektorową, zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich i RLKS.....	60
Ilustracja 5: Schemat stosowany w Monteveglio na potrzeby informowania o zasadach lokalnej gospodarki o obiegu zamkniętym.	62
Ilustracja 6: Alba Iulia, osiedle 2 przed i po (źródło: sprawozdanie dotyczące 50 studiów przypadku w UE)	64
Ilustracja 7: Zrewitalizowana przestrzeń społeczna w parku w Terrassie.....	65
Ilustracja 8: Widok z lotu ptaka na Silicon Roundabout w Shoreditch we wschodnim Londynie	66
Ilustracja 9: Część Kreatywnego Kotła w Tallinie, Estonia.....	67
Ilustracja 10: Amersfoort (Holandia) – partnerstwa na rzecz zrównoważonej żywności	69
Ilustracja 11: Miejscowa ludność rozbudowująca mapę bazową w ramach inicjatywy „Planning for Real” (źródło: communityplanning.net)	71
Ilustracja 12: Rola koordynatora LGD Urban w zakresie animowania	72
Ilustracja 13: 34 obszary Berlina wybrane na potrzeby zarządzania dzielnicami	74
Ilustracja 14: Konfiguracje przestrzenne rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w warunkach miejskich i miejsko-wiejskich.....	75
Ilustracja 15: Spirala innowacji według sieci My Generation at Work.....	77
Ilustracja 16: Biuro pośrednictwa pracy Job Point w Berlinie	88
Ilustracja 17: Grafika dotycząca inicjatywy „Go For Its” w ramach „My Generation at Work” ..	89
Ilustracja 18: Partycypacyjne sporządzanie budżetu w Cascais, Portugalia.....	91
Ilustracja 19: Koordynacja LGD i RLGD	95
Ilustracja 20: Kroki w przypadku finansowania z jednego funduszu lub z wielu funduszy	98
Ilustracja 21: Jeden organ odpowiedzialny koordynujący cztery fundusze	105
Ilustracja 22: Potencjalne relacje między zarządami LGD otrzymującymi wsparcie z różnych funduszy	106
Ilustracja 23: LGD i RLGD mające identyczne granice	107
Ilustracja 24: Wytyczanie granic terytorialnych	107
Ilustracja 25: Wspólne granice geograficzne	108
Ilustracja 26: Współpraca RLGD i LGD nad wspólnymi problemami.....	109
Ilustracja 27: System realizacji RLKS.....	110

Ramki

Ramka 1: Przykłady reakcji na różne wyzwania poprzez wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	23
Ramka 2: Artykuł 33 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczący lokalnych strategii rozwoju.....	25
Ramka 3: Przykłady określania obszarów pochodzące z Portugalii i Finlandii.....	27
Ramka 4: Przykład zintegrowanego charakteru strategii pochodzący z projektu „My Generation” w ramach URBACT.....	30
Ramka 5: Kłaster innowacyjny w ramach planu strategicznego LEADER w West Cork na lata 2007–2013.....	31
Ramka 6: Ukierunkowanie i monitorowanie działań w IRD Duhallow.....	34
Ramka 7: Przykład partycypacyjnego procesu mającego na celu przygotowanie lokalnej strategii rozwoju przez hiszpańską grupę LEADER z doliny Jerte.....	37
Ramka 8: Przykład planu działania wymaganego w ramach osi 4 EFR we Francji	39
Ramka 9: Przykład systemu wzajemnej oceny stosowanego przez LGD Kasvu w Finlandii.....	41
Ramka 10: Zadania lokalnych grup działania	41
Ramka 11: Rozwijanie zdolności przez RLGD Północna i Wschodnia Laponia	43
Ramka 12: Partnerstwo w fińskich LGD	45
Ramka 13: Wybór projektów przez partnerstwo North Highlands LEADER+	46
Ramka 14: Wybór operacji i płatności przez LGD LEADER w hiszpańskim regionie Aragonia	48
Ramka 15: Wybór operacji i dokonywanie płatności przez fińskie RLGD	49
Ramka 16: Przykład wsparcia przygotowawczego dla lokalnych grup rybackich w Estonii.....	51
Ramka 17: Zasady dotyczące przedsięwzięć w zakresie współpracy LGD w Szwecji i Polsce	53
Ramka 18: Montevoglio - ruch na rzecz przemian wspierany przez władze miasta.....	61
Ramka 19: Dzielnica Marxloh w Duisburgu (Niemcy) – partycypacyjne podejście do zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich	63
Ramka 20: Terrassa, Katalonia, Hiszpania.....	64
Ramka 21: Shoreditch Trust i kreatywny kwartał w Londynie	65
Ramka 22: Alston Cybermoor - cyfrowe miasto w wiejskim otoczeniu.....	68
Ramka 23: Podejście do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na rzecz włączenia społecznego w Limerick, w Irlandii.....	80
Ramka 24: Plan na rzecz zatrudnienia lokalnego i integracji w Narbonne (Francja)	81
Ramka 25: Casas Primeiro (najpierw mieszkanie), Lizbona (Portugalia)	82
Ramka 26: Integracja Romów w Cserehát (Węgry)	83
Ramka 27: Pozytywna integracja w Riace, Kalabria (Włochy)	84
Ramka 28: South Tyrone Empowerment Programme dotyczący integracji migrantów przy podejściu opartym na upodmiotowieniu i prawach	85
Ramka 29: Koordynacja na poziomie regionalnym w Polsce.....	97
Ramka 30: Konsekwencje finansowania z wielu funduszy i z jednego funduszu dla koordynacji funduszy na poziomie lokalnym	99
Ramka 31: Koordynacja funduszy UE w Tyrolu (Austria)	100
Ramka 32: Mapa planowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność	101
Ramka 33: Planowanie obejmujące wiele sektorów w Andaluzji oraz platforma South East Cork oparta na wielu funduszach	102
Ramka 34: Koordynacja między RLGD a LGD we Wschodniej Almerii (Hiszpania)	104
Ramka 35: Zarządzanie LGD i RLGD przez jeden organ – Pays, Francja, agencje rozwoju lokalnego w Grecji	105
Ramka 36: Techniczne komitety koordynacyjne w dolinie Jerte, Hiszpania.....	106
Ramka 37: Podejście do wytyczania granic na potrzeby uzupełniających się strategii stosowane przez włoskie LGD i RLGD	108
Ramka 38: Współpraca pomiędzy RLGD a LGD w Finlandii Wschodniej.....	109

Ramka 39: Rozwiązania finansowe dostosowane do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w Polsce	113
Ramka 40: Centra ELY w Finlandii – skuteczna administracja i rozdział władz z lokalną grupą rybacką (RLGD)	113
Ramka 41: Przykłady programów parasolowych ze Szkocji (Wielka Brytania), Finlandii i Szwecji	115
Ramka 42: Trzy rodzaje uproszczonych opcji kosztów.....	118
Ramka 43: Staerken Vor Ort: zastosowanie kwot ryczałtowych w celu opłacenia kosztów bieżących.....	121

Najważniejsze akronimy i skróty

RLKS	rozwój lokalny kierowany przez społeczność
RWP	rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
ENRD	Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFROW, EFMR, EFRR, EFS i Fundusz Spójności)
UE	Unia Europejska
FARNET	Europejska Sieć Obszarów Rybackich
RLGD	lokalna grupa rybacka
IP	instytucja pośrednicząca
ZIT	zintegrowane inwestycje terytorialne
LGD	lokalna grupa działania
LSR	lokalna strategia rozwoju
LEADER	inicjatywa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (fr. Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)
IZ	instytucja zarządzająca
SCO	opcje uproszczonych kosztów

Podziękowania

Niniejszy dokument został opracowany przez ekspertów w dziedzinie rozwoju lokalnego: Paula Soto i Petera Ramsdena oraz zredagowany przez Komisję Europejską¹. Eksperci, którzy uczestniczyli w spotkaniach grup fokusowych: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve i Katalin Kolosy, również wnieśli wkład w niniejszy dokument.

Niniejsze wytyczne mają na celu ułatwienie realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i promowanie dobrych praktyk. Nie są one prawnie wiążące dla jakichkolwiek podmiotów zaangażowanych w realizację europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ani dla państw członkowskich, lecz stanowią wskazówki i zalecenia oraz odzwierciedlają najlepsze praktyki.

Pozostają one bez uszczerbku dla przepisów krajowych. Powinny być interpretowane i mogą być dostosowywane z uwzględnieniem krajowych ram prawnych.

Niniejsze wytyczne pozostają bez uszczerbku dla wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd lub dla decyzji Komisji.

¹ Dyrekcje Generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, zwane dalej „dyrekcjami generalnymi ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”.

Wprowadzenie

Cel wytycznych

Niniejszy przewodnik dotyczący rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) opublikowano na początku okresu programowania 2014–2020 w celu zapewnienia osobom bezpośrednio zaangażowanym w lokalne grupy działania pewnych praktycznych narzędzi i wskazówek dotyczących realizowania RLKS w różnym kontekście.

Przewodnik ten jest uzupełnieniem „Wytycznych dotyczących rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych”², który wydały dyrekcje generalne zajmujące się europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, aby pomóc organom państw członkowskich w stworzeniu warunków pozwalających na efektywne wykorzystanie RLKS w zawieranych przez nie umowach partnerstwa oraz w uwzględnieniu projektu takich warunków w ich programach.

Przewodnik ten powinien również dostarczyć miastom i organizacjom społecznym argumentów przekonujących, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest skutecznym narzędziem do rozwiązania niektórych z ich problemów, oraz wskazać sposoby wykorzystania EFS i EFRR.

Istniejącym partnerstwom w ramach LEADER i FARNET (Europejska Sieć Obszarów Rybackich) niniejszy przewodnik ma pomóc w opracowaniu lepiej ukierunkowanych strategii cechujących się wyższą jakością, wyraźnie zorientowanych na wyniki i odpowiadających zmiennym warunkom zewnętrznym. Przewodnik ten opiera się na nowych ramach wyników na potrzeby osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Przewodnik skierowany jest do grupy docelowej, którą stanowią podmioty lokalne i praktycy, w szczególności koordynatorzy i przewodniczący lokalnych grup działania. Powinien być jednak również przydatny dla instytucji zarządzających (IZ) i innych zainteresowanych stron zaangażowanych w realizację RLKS, które potrzebują pogłębienia wiedzy na temat niektórych kluczowych problemów napotykanych przez podmioty w praktyce. Jest on przeznaczony zarówno dla nowych partnerstw w miastach, jak i dla partnerstw na rzecz włączenia społecznego, a także dla ponad 2600 istniejących partnerstw w ramach LEADER i FARNET.

W rozdziale 1 rozważono, dlaczego w szybko zmieniających się warunkach, jakie panują na różnych obszarach lokalnych w Europie, warto postawić na rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

W rozdziale 2 przedstawiono czytelnikowi osiem kroków potrzebnych do zorganizowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, ilustrując w formie spiralnej związek między trzema elementami – strategią, partnerstwem i danym obszarem.

Rozdział 3 adresowany jest do istniejących partnerstw – w szczególności około 2600 grup w ramach LEADER i FARNET. Zbadano w nim, jak sprawić, aby RLKS reagował na nowe wyzwania. Rozdział ten zaczyna się stwierdzeniem, że warunki lokalne na początku bieżącego okresu programowania ogromnie różnią się w porównaniu z poprzednimi dwoma okresami. Z powodu

² Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_pl.cfm

kryzysu dotychczasowy scenariusz postępowania nie wchodzi w grę. Potrzebny jest nowy sposób myślenia, obejmujący zbadanie nowych podejść, szczególnie w odniesieniu do możliwości wykorzystania RLKS do tworzenia miejsc pracy i sprostania niektórym krótko- i długoterminowym wyzwaniom spowodowanym przez kryzys.

W rozdziale 4 zbadano, dlaczego i w jaki sposób warto realizować RLKS w miastach w odniesieniu do konkretnych wyzwań, którym muszą one sprostać: z punktu widzenia strategii – jak zidentyfikować kluczowe wyzwania w mieście i wykorzystać RLKS do opracowania i wdrożenia lokalnej strategii na rzecz zmian; z punktu widzenia partnerstwa – jak wykorzystać RLKS do tworzenia skutecznych sojuszy w kontekście miejskim; z punktu widzenia obszarów – jak określić realne granice działania w miastach.

W rozdziale 5 zaprezentowano argumenty za stosowaniem RLKS na rzecz włączenia społecznego i sposoby jego realizacji. Przedstawiono RLKS w odniesieniu do innowacji społecznych. Następnie zbadano szereg różnych kierunków RLKS na rzecz włączenia społecznego i rozważono, jak uwzględnić kwestię strategii, partnerstwa i obszaru w kontekście włączenia społecznego. W rozdziale tym przeanalizowano, w jaki sposób za pomocą RLKS można promować włączenie społeczne, i pokazano, jak to zrobić w praktyce w odniesieniu do różnych wyzwań społecznych, związanych m.in. z grupami marginalizowanymi, migrantami i bezdomnymi, jak również z aktywnym starzeniem się i młodzieżą.

W rozdziale 6 zbadano możliwości koordynacji z innymi funduszami i poprawy wyników. W kontekście coraz bardziej napiętych budżetów publicznych konieczne jest jak najlepsze wykorzystanie istniejących inicjatyw i zapewnienie, aby były one dostosowane do lokalnych potrzeb. Koordynacja między inicjatywami lokalnymi jest niezbędna, lecz istnieje wiele sposobów i poziomów jej osiągnięcia – w tym poprzez wykorzystanie wspólnego finansowania w pełni. Dokładniej rzecz biorąc, w rozdziale tym zbadano następujące kwestie: jak budować synergii w zakresie projektu i realizacji strategii; jak partnerstwa mogą połączyć siły, nie tracąc z oczu swoich głównych celów; jak określić granice lokalne, które są najstosowniejsze w odniesieniu do różnych uwzględnianych problemów.

W rozdziale 7 przeanalizowano, jak sprawić, żeby rozwój lokalny kierowany przez społeczność był bezpieczniejszy, szybszy i łatwiejszy. Panuje powszechny konsensus, że obciążenie administracyjne stało się zbyt wielkie i że problem ten w nieproporcjonalnym stopniu dotyczy małych partnerstw na rzecz RLKS, które mają ograniczony budżet. Wymogi mogą prowadzić do opóźnień i braku elastyczności, a także często odciągają pracowników od podstawowego zadania, jakim jest promowanie i opracowywanie dobrych projektów. W sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego³ dotyczącego inicjatywy LEADER podkreślono, że partnerstwa lokalne mają obowiązek działać w sposób uczciwy i przejrzysty oraz kontrolować ryzyko. W rozdziale tym zbadano, jak zrównoważyć prostotę z ryzykiem, tak aby rozwój lokalny kierowany przez społeczność był łatwiejszy, szybszy i bezpieczniejszy dla wszystkich podmiotów.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Rozdział 1. Dlaczego rozwój lokalny kierowany przez społeczność?

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność to termin używany przez Komisję Europejską do opisanego podejścia, które wywraca tradycyjną, „odgórną” politykę rozwoju do góry nogami. W ramach RLKS ludność miejscowa przejmuje stery i tworzy partnerstwo lokalne, które opracowuje i realizuje zintegrowaną strategię rozwoju. Strategia ma raczej opierać się na mocnych stronach społecznych, środowiskowych i gospodarczych społeczności, to jest na jej atutach, niż po prostu rekompensować społeczności jej problemy. W tym celu partnerstwo otrzymuje finansowanie długoterminowe i to ono decyduje, jak je wykorzysta.

To nie przypadek, że stosowanie zasad, na których opiera się rozwój lokalny kierowany przez społeczność, rozprzestrzeniło się w ciągu ostatnich dwudziestu lat – od małego klastra 200 projektów pilotażowych LEADER do około 2600 partnerstw (zarówno w ramach LEADER, jak i osi 4 EFR – Europejskiego Funduszu Rybackiego) obejmujących prawie każdy zakątek obszarów wiejskich Europy i dużą część wybrzeża. Łączna wartość inwestycji publicznych i prywatnych wspieranych przez te partnerstwa również wzrosła – do około 8,6 mld EUR w latach 2007–2013, co obejmuje szeroki wachlarz projektów, głównie małych, tysiące przedsiębiorstw i miejsc pracy oraz znaczną poprawę usług lokalnych i stanu środowiska. Poza Europą Bank Światowy również wspiera projekty oparte na bardzo podobnej metodyce rozwoju kierowanego przez społeczność. Realizowane są one w 94 państwach, a łączna wartość inwestycji szacowana jest na prawie 30 mld dolarów⁴.

Zasady rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nie tylko uległy umocnieniu, lecz również zwielokrotniły się ponad dziesięciokrotnie w ciągu czterech kolejnych okresów finansowania. To doświadczenie pokazało, gdzie i kiedy podejścia oparte na RLKS sprawdzają się dobrze oraz jak mogą one zwiększyć wartość programów krajowych i regionalnych. Ujawniło również ograniczenia RLKS i ujawniło obszary, na których trudniej osiągnąć wyniki. W tym kontekście istnieje znaczna możliwość rozszerzenia podejścia opartego na RLKS na miasta oraz wykorzystania go do opracowania lokalnych odpowiedzi na niektóre z najbardziej palących problemów społecznych i środowiskowych, przed którymi stoją dziś obywatele europejscy. Ponadto istnieją znaczne możliwości zwiększenia wpływu RLKS na życie ludności poprzez koordynowanie czterech głównych źródeł finansowania UE.

Oto osiem argumentów na rzecz korzystania z rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

1. **W rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność u steru stawiani są ludzie, którzy mają jakąś potrzebę lub borykają się z jakimś wyzwaniem.** To lokalne podmioty opracowują strategię i wybierają projekty. To jest najbardziej charakterystyczna cecha RLKS i jego największy atut. W porównaniu z innymi klasycznymi rodzajami podejścia lokalnego osoby, które wcześniej były biernymi „beneficjentami” polityki, stają się aktywnymi partnerami i podmiotami kierującymi jej rozwojem. Angażowanie ludzi we współtworzenie polityki rozwoju przynosi szereg istotnych korzyści:
 - osoby, które były postrzegane jako problem, zyskują mocniejszą pozycję, co umożliwia im współtworzenie rozwiązania;

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? The World Bank Social Development Department. Sustainable Development Network.. Maj 2012 r.

- ich bezpośrednie doświadczenie – w połączeniu z opiniami innych zainteresowanych stron – może pomóc znacznie lepiej dostosować politykę do rzeczywistych potrzeb i możliwości;
- ich zaangażowanie w proces zwiększa ich zdolność do działania i podejmowania konstruktywnych inicjatyw;
- to z kolei wzbudza poczucie lokalnej tożsamości i dumy, a także poczucie odpowiedzialności za działania;
- udział na równych prawach z innymi partnerami buduje pomosty i zaufanie między ludźmi, przedsiębiorstwami prywatnymi, instytucjami publicznymi i sektorowymi grupami interesów.

Te niematerialne wyniki ludzkie i społeczne stanowią podstawę umożliwiającą uzyskanie konkretniejszych rezultatów materialnych. Obecnie wszystkie instytucje publiczne w Europie pilnie potrzebują znaleźć takie sposoby budowania zaufania i angażowania ludności miejscowej.

2. **Strategie RLKS mogą reagować na rosnącą różnorodność i złożoność.** Różnorodność ta jest często opisywana jako fundament europejskiego modelu społecznego, lecz znalezienie sposobów jej chronienia i przekształcenia w atut, a nie w obciążenie, stanowi wyzwanie. Na niektórych obszarach różnice między poszczególnymi państwami i regionami rosną i coraz trudniej jest radzić sobie z nimi za pomocą standardowej polityki odgórnej, nawet jeśli jest ona realizowana za pośrednictwem organu lokalnego. Przykładowo stopa bezrobocia młodzieży obecnie wynosi od 7,5% w Niemczech do 56% w Hiszpanii i 62,5% w Grecji⁵. Różnice między obszarami, miastami i regionami w tym samym państwie również mogą być ogromne, więc w strategiach dotyczących problemu bezrobocia młodzieży trzeba brać pod uwagę różnice w sposobie funkcjonowania gospodarki i rynku pracy na każdym obszarze. Ponieważ to ludność miejscowa opracowuje strategie RLKS i wybiera projekty, rozwiązania mogą być dostosowane do lokalnych potrzeb, a lokalne zainteresowane strony, w tym młodzież, mogą wносить do partnerstw swoją energię.
3. **Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mogą być bardziej elastyczny niż inne podejścia.** Niektóre organy publiczne obawiają się, że przekazanie podjęcia pewnych decyzji partnerstwom lokalnym może nadmiernie skomplikować realizację RLKS. Obecnie jednak uproszczono RLKS i zwiększono jego elastyczność – możliwe jest jego programowanie w ramach jednego „celu tematycznego”, a jednocześnie wykorzystywanie go do osiągnięcia jednego, kilku lub wszystkich celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych strategii „Europa 2020”⁶. Podobnie działania realizowane w ramach RLKS nie muszą być związane ze standardowymi środkami opisanymi w programach, o ile są zgodne z celami ogólnymi tych programów. Wyznaczanie dokładnych granic pomiędzy funduszami nie jest konieczne, pod warunkiem że istnieją systemy służące zapewnieniu, aby beneficjenci nie ubiegali się o zwrot tego samego wydatku z różnych źródeł UE.
4. **Zakres rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność został poszerzony,** aby umożliwić skoncentrowanie strategii lokalnych na takich wyzwaniach, jak: włączenie

⁵ Komunikat prasowy Eurostatu w sprawie bezrobocia młodzieży. 31 maja 2013 r. Dane za kwiecień 2013 r.

⁶ W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, które przekłada ogólne cele strategii „Europa 2020” na szereg szczegółowych celów i priorytetów „europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”, wyróżniono 11 gospodarczych, społecznych i środowiskowych „celów tematycznych”.

społeczne, zmiana klimatu, segregacja Romów i innych grup defaworyzowanych, bezrobocie młodzieży, deprywacja na obszarach miejskich, powiązania między obszarami miejskimi i wiejskimi itd. Chociaż podejście oparte na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność zostało pierwotnie opracowane na obszarach wiejskich poprzez wsparcie z EFRROW (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), a następnie zastosowane w rybołówstwie i na obszarach przybrzeżnych w oparciu o finansowanie z EFR, obecnie istnieje możliwość rozszerzenia go na dziedziny, którymi zwykle zajmują się EFS (Europejski Fundusz Społeczny) i EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Będzie wiązało się z tym dostosowanie sposobu opracowywania strategii, partnerstw i obszarów. Kwestię tę omówiono w rozdziałach 3 i 4 niniejszego przewodnika.

5. **Rozwój lokalny kierowany przez społeczność opiera się na powiązaniach między sektorami i podmiotami w sposób, który ma efekt mnożnikowy dla rozwoju lokalnego i głównych programów.** Strategii RLKS nie należy postrzegać w oderwaniu od innych programów. Wręcz przeciwnie, są one również narzędziami służącymi poprawianiu wyników krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich finansowanych na podstawie art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR. Jako takie mogą one stanowić część innych narzędzi, w tym zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), lub funkcjonować obok nich.

Niemniej jednak strategię RLKS często powstają pod wpływem konkretnych zagadnień lub problemów dotyczących społeczności lokalnej, np. pogarszającej się sytuacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, takich jak rybołówstwo i rolnictwo, zniechęcenia młodzieży, zmiany klimatu lub złych warunków mieszkaniowych i oferty usług. Zaletą RLKS jest możliwość uwzględnienia jednego lub kilku zagadnień i zajęcia się nimi w kontekście lokalnym oraz zmobilizowania wszystkich odpowiednich obszarów polityki i podmiotów. Dzięki temu można zlikwidować różnego rodzaju ograniczenia lub bariery w rozwoju lokalnym, w tym:

- między różnymi departamentami lokalnymi, gminami i organami administracji publicznej;
- między lokalnymi organizacjami publicznymi, prywatnymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;
- między instytucjami lokalnymi i instytucjami wyższego szczebla, takimi jak władze regionalne i krajowe oraz uczelnie;
- między obszarami problemowymi a obszarami wiążącymi się z możliwościami. Mimo że w RLKS u steru stawiani są ludzie borykający się z wyzwaniami, to nie oczekuje się, że rozwiążą oni wszystkie problemy samodzielnie. W ramach RLKS pomaga się im w budowaniu pomostów z podmiotami, które mają większe możliwości rozwiązania tych problemów, oraz negocjowania z nimi.

6. **W rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność chodzi o innowacje i osiągnięcie wyników, które przynoszą trwałe zmiany.** Pierwszy krok zazwyczaj obejmuje budowanie potencjału i zasobów społeczności lokalnych niezbędnych do podjęcia inicjatywy. RLKS może być również wykorzystywany do uzyskania środków na pewne niewielkie inwestycje w infrastrukturę, które są warunkiem wstępnym innowacji i dalszego rozwoju, lecz na ogół są one środkiem do osiągnięcia celu. Podejście partycypacyjne charakteryzujące RLKS, oparte na udziale szeregu zainteresowanych stron, prowadzi do innego sposobu patrzenia na wyzwania, które polegają na uwzględnieniu zapotrzebowania lub potrzeb oraz łączy doświadczenie użytkowników z

bardziej specjalistyczną wiedzą różnorodnych świadczeniodawców. RLKS może wykraczać poza zwykłe sposoby generowania nowych pomysłów i wiązać się z finansowaniem małych projektów „załączkowych” i pilotażowych, które są niezbędne do przetestowania tych pomysłów w praktyce. Jeżeli projekty te są udane, mogą również przyciągnąć więcej środków prywatnych i publicznych z głównego nurtu.

7. **Udział w rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność daje dostęp do dużej i stale rosnącej europejskiej sieci i zbioru doświadczeń.** W ciągu ostatnich 20 lat istniejące partnerstwa w ramach FARNET LEADER oraz liczne sieci unijne, krajowe i regionalne opracowały znaczną liczbę metod, przewodników, zestawów narzędzi i studiów przypadku, które mogą być bardzo pomocne dla nowych partnerstw. Jak wspomniano, organizacje międzynarodowe takie jak Bank Światowy również mają wieloletnie doświadczenie i opracowały wiele przydatnych podręczników metodologicznych. W niniejszym przewodniku zamieszczono linki do wielu tych narzędzi i zasobów, które stanowią „żywe” źródło wiedzy. Nowe partnerstwa w nowych dziedzinach i na nowych obszarach przyniosą również świeże spojrzenie i pomysły, dlatego Komisja zaleca wzmocnienie i usprawnienie ważnych środków mających na celu wspieranie współpracy i tworzenia sieci kontaktów między praktykami zajmującymi się RLKS.
8. **RLKS jest pod względem finansowym atrakcyjnym narzędziem realizowania rozwoju lokalnego.** Komisja jest świadoma, że rozwój lokalny jest procesem długotrwałym, który zwykle obejmuje kilka okresów finansowania, i zaleca równie długotrwałe zobowiązanie finansowe dotyczące budowania zdolności i zasobów społeczności. Z tego względu partnerstw lokalnych nie postrzega się jako projektów jednorazowych, które na koniec okresu finansowania są po prostu zamykane, ale jako część procesu wprowadzania społeczności na ścieżkę bardziej zrównoważonego rozwoju. Podobnie Komisja uważa, że lokalne budżety na RLKS muszą mieć pewną „masę krytyczną”, aby coś zmienić, przy czym jeśli chodzi o całkowitą pulę publicznych środków finansowych na każdy okres finansowania, budżet zwykle nie powinien być mniejszy niż około 3 mln EUR na siedem lat. Na obszarach miejskich i innych obszarach gęściej zaludnionych budżet może jednak być większy, a nawet może zająć taka konieczność.

Warto również zauważyć, że w odniesieniu do EFRR, EFS i EFMR poziom współfinansowania przez UE może być wyższy, jeśli państwa członkowskie w ramach swoich programów przeznaczają całą oś priorytetową lub priorytet unijny na rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą na RLKS przeznaczyć mniej środków krajowych w porównaniu ze standardowym wsparciem.

Rozdział 2. Jak zapoczątkować rozwój lokalny kierowany przez społeczność? Osiem podstawowych kroków

Obecny model rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest praktykowany od ponad 20 lat przez inicjatywę LEADER na obszarach wiejskich oraz od 3–5 lat w ramach osi 4 EFR na obszarach przybrzeżnych i rybackich. Programy, które zawierają elementy RLKS, są również od dawna realizowane w miastach przy wsparciu EFRR (poprzez programy inicjatywy wspólnotowej URBAN oraz URBACT) oraz w kontekście włączenia społecznego poprzez EFS (EQUAL, lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia oraz pakiety terytorialne na rzecz zatrudnienia). W rezultacie opracowano szereg przewodników i podręczników, aby pomóc partnerstwom lokalnym w wykonaniu pierwszych kluczowych kroków potrzebnych do zainicjowania procesu realizacji RLKS. Obejmują one zestaw internetowych narzędzi LEADER⁷, przewodnik FARNET⁸, a także zestaw narzędzi URBACT dla lokalnej grupy wsparcia⁹. W całym tekście niniejszego przewodnika znajdują się odniesienia do tych materiałów, natomiast unika się powtarzania ich treści, gdyż są to materiały niezależne od tego przewodnika.

Czas i zasoby niezbędne do rozpoczęcia realizacji strategii i partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w dużej mierze zależą od warunków lokalnych oraz doświadczenia i potencjału lokalnych podmiotów i organizacji. Nawet jednak w doświadczonych społecznościach prawidłowe przeprowadzenie całego cyklu zazwyczaj trwa od sześciu miesięcy do roku. Proces ten jest złożony, ale wynika to raczej z faktu, że same społeczności lokalne są bardzo zróżnicowane i złożone, niż z tego, że podejście to jest bardziej skomplikowane od innych. W trakcie etapu przygotowania może ujawnić się wiele ukrytych pomysłów, zasobów i szans. Etap ten ma kluczowe znaczenie dla przyszłego powodzenia. W tym kontekście przewidziane w nowym rozporządzeniu wsparcie na etapie przygotowania może odgrywać istotną rolę w zapewnieniu udanej realizacji późniejszych etapów.

Rozpoczęcie procesu RLKS można podzielić na szereg kolejnych kroków lub cykli projektowania i kształtowania trzech podstawowych elementów – strategii, partnerstwa oraz obszaru. Czasami określa się je jako trzy elementy rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a sposób ich postrzegania oraz oddziaływania między nimi stanowią podstawę nowego, oddolnego paradygmatu, które stanowi fundament RLKS. Te podstawowe kroki¹⁰ można przedstawić w formie spirali, jak pokazano na ilustracji 1 (Spiralny schemat trzech elementów RLKS – obszaru, partnerstwa i strategii – w ujęciu czasowym).

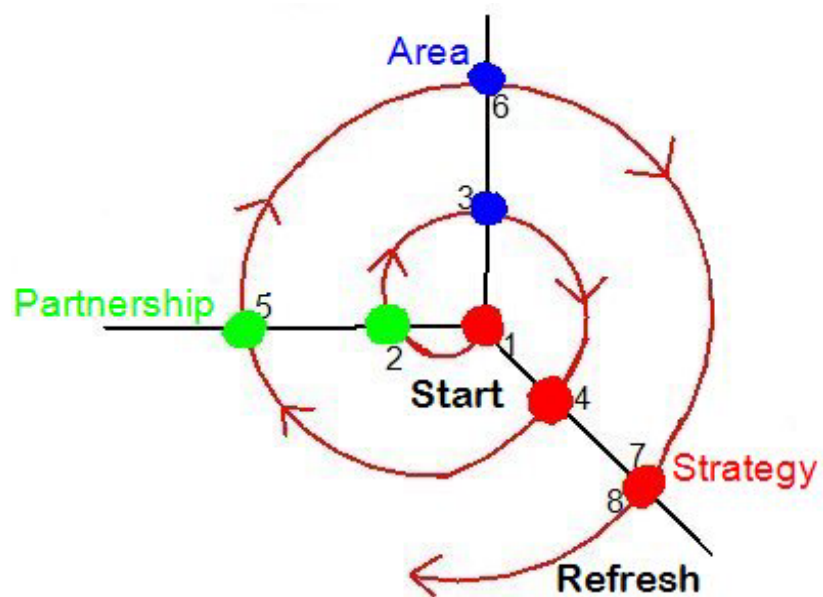
⁷ Zestaw narzędzi LEADER. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/pl/index_pl.html

⁸ Przewodnik FARNET 1. Rozwój obszarów Unii Europejskiej zależnych od rybactwa – podejście terytorialne. Przewodnik dla Lokalnych Grup Rybackich. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>

⁹ Zestaw narzędzi URBACT dla lokalnej grupy wsparcia. Czerwiec 2013 r. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Kroki te można oczywiście podzielić i pogrupować w różne sposoby pasujące do rozmaitych sytuacji.

Ilustracja 1: Spiralny schemat trzech elementów RLKS – obszaru, partnerstwa i strategii – w ujęciu czasowym.



1. Ustalenie, co chcemy zmienić (strategia)

W rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność odwrócono konwencjonalne odgórne podejście do rozwoju – rozpoczyna się od wizji tego, co podmioty lokalne chciałyby osiągnąć w przyszłości, oraz od tego, co ich zdaniem należy zmienić w tym celu. Na pierwszym miejscu znajduje się reagowanie na potrzeby lokalne, a finansowanie postrzega się jako środek do realizacji tego celu.

Budowanie jasnego porozumienia w sprawie tego, „co chce się zmienić” jest pierwszym i najważniejszym krokiem w projektowaniu strategii i nie powinno się odbywać w pośpiechu. Istnieje wiele różnych technik partycypacyjnych, które mogą w tym pomóc (zob. sekcje poświęcone strategii w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

Konwencjonalny rozwój lokalny jest natomiast często realizowany zależnie od finansowania. Organy lokalne wnioskuje o finansowanie w oparciu o odnotowane na ich obszarze odchylenie od średniej krajowej pod względem pewnych określonych wskaźników. W takim scenariuszu agencje lokalne są po prostu ostatnim ogniwem łańcucha dostarczającego środki finansowe i usługi.

2. Budowanie zaufania i sojuszy z osobami, które mogą pomóc w dokonaniu zmiany (partnerstwo)

Krok ten zazwyczaj odbywa się jednocześnie z ustalaniem, co społeczność chce zmienić. Wymaga osobistego kontaktu i wystarczającego czasu, aby odkryć najważniejsze obawy, ukryte cele oraz zadawnione urazy głęboko zakorzenione w większości społeczności. Pomóc w tym może wykorzystanie formalnych narzędzi, takich jak „analiza zainteresowanych stron”, które służą do stworzenia charakterystyki poszczególnych podmiotów według szeregu cech, takich jak ich poziom zainteresowania oraz zdolność wpływania na wyniki¹¹. Indywidualne i grupowe dyskusje mogą pomóc w sprecyzowaniu wspólnych celów o dłuższym horyzoncie czasowym, jak również działań bardziej krótkoterminowych, dzięki którym można uzyskać szybkie korzyści i poparcie. Mogą one również pomóc w wyjaśnieniu, kto jest w czym dobry, oraz w ustaleniu poziomu zaangażowania w utworzenie formalnego partnerstwa. Zamiast pośpiesznie zaczynać tworzenie formalnej struktury partnerstwa, dobrze jest wcześniej zbudować zaufanie i nabrać doświadczenia we wzajemnej współpracy poprzez nieformalną grupę roboczą, która może nadzorować późniejsze etapy (zob. sekcje dotyczące partnerstwa w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

3. Określenie granic swojego obszaru (obszar)

Również pod tym względem rozwój lokalny kierowany przez społeczność różni się od tradycyjnego podejścia odgórnego w tym sensie, że objęte nim obszary nie muszą pokrywać się z wcześniej ustalonymi granicami administracyjnymi. Organy krajowe lub regionalne powinny jednak wskazać rodzaje obszarów, które będą lub nie będą się kwalifikować, oraz podać jasne kryteria wyboru tych obszarów. W obrębie tych szerokich ram podmioty lokalne powinny ustalić najstosowniejsze granice na potrzeby osiągnięcia swoich celów.

¹¹ Zestaw narzędzi URBACT dla lokalnej grupy wsparcia. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Oznacza to zapewnienie po pierwsze, aby obszar był wystarczająco duży i miał wystarczającą „masę krytyczną” dla osiągnięcia celów, a po drugie, aby nie był zbyt duży, gdyż wówczas powstałoby ryzyko utraty kontroli przez społeczność. Wreszcie powinien być „spójny” w sensie fizycznym, społecznym lub gospodarczym oraz w kontekście celów strategii.

Granice fizyczne tworzone przez linie brzegowe, akweny lub pasma górskie niekoniecznie pokrywają się jednak z położeniem gospodarczych klastrów działalności takiej jak rybołówstwo lub rolnictwo, lub obszarów funkcjonalnych opartych na dojazdach do pracy lub korzystaniu z podstawowych usług. Podobnie historyczne granice między gminami na gęsto zaludnionych obszarach miejskich lub na skraju obszarów miejskich mogą stanowić przeszkodę w skutecznym działaniu. Wiele obszarów boryka się z problemami wykraczającymi poza lokalne, regionalne lub krajowe granice administracyjne.

Dlatego właśnie różne projekty lokalne często są realizowane na nieco różniących się terytoriach. Zasadniczo to lokalne podmioty powinny wziąć te czynniki pod uwagę i wypracować realistyczny kompromis co do granic obszaru interwencji, które zapewniają najlepsze możliwości pod względem realizacji celów ich strategii (zob. sekcje dotyczące granic w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

4. Przygotowanie strategii lokalnej na rzecz zmian w oparciu o zaangażowanie i potrzeby miejscowej ludności (strategia)

Po osiągnięciu ogólnego porozumienia odnośnie do zagadnień, które społeczność chce zmienić, osób, które mogą w tym pomóc, oraz ogólnego obszaru interwencji można bardziej szczegółowo określić sposób osiągnięcia tych celów poprzez przygotowanie strategii lokalnej. Wymaga to obiektywnych dowodów i faktów dotyczących mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń związanych z obszarem, a także pełnego zaangażowania społeczności, aby ludność rozumiała, w jaki sposób czynniki te wpływają na ich główne potrzeby oraz jak można te potrzeby zaspokoić.

Lokalna strategia rozwoju staje się planem realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a partnerstwa zwykle wybierają i wspierają projekty w zależności od tego, jak przyczyniają się one do osiągnięcia celów strategii. Aby wspomagać przygotowanie wysokiej jakości strategii, Komisja opracowała wykaz najważniejszych elementów, które strategię te powinny zawierać, i wzmocniła szereg kluczowych zasad RLKS. Zostały one opisane i wyjaśnione na przykładach w rozdziale 5 (zob. również sekcje dotyczące strategii w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

5. Uzgodnienie struktury partnerstwa oraz zadań poszczególnych podmiotów (partnerstwo)

Społeczności lokalne charakteryzują się różnym poziomem zdolności, odmienną historią współpracy lub konfliktów oraz bardzo zróżnicowaną kulturą instytucjonalną. Jak pokazuje doświadczenie, z tego powodu ważne jest dostosowanie projektu partnerstwa do realiów warunków lokalnych. Istnieją jednak dwa ogólne modele. W pierwszym z nich tworzony jest zupełnie nowy podmiot prawny, który łączy partnerów lokalnych. Może on mieć różne formy w zależności od kontekstu (choć w większości przypadków są to organizacje non-profit). Bez względu na przyjętą formę prawną podmiot musi być w dużym stopniu reprezentatywny dla lokalnych stron zainteresowanych strategią, otwarty, przejrzysty i rozliczalny – zarówno wobec

ludności miejscowej, jak i swoich fundatorów. Dokładne proporcje zaangażowanych partnerów i ich uprawnienia decyzyjne zależą od okoliczności lokalnych, lecz jak wspomniano wcześniej, kluczową cechą rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest to, że partnerstwa nie powinny zostać zdominowane przez pojedynczą publiczną lub prywatną grupę interesu.

Drugi model można stosować w przypadku, gdy nie ma potrzeby ani chęci tworzenia dodatkowej struktury lub jeżeli jednoznacznie korzystne jest wykorzystanie potencjału administracyjnego doświadczonego partnera. W takim przypadku ów doświadczony partner może stać się „organem odpowiedzialnym” dla celów prawnych i administracyjnych, podczas gdy inni partnerzy tworzą pewnego rodzaju komitet decyzyjny lub zajmujący się wyborem projektów. Powinny jednak obowiązywać te same zasady reprezentatywności, otwartości, rozliczalności i przejrzystości, co w odniesieniu do pierwszego modelu.

Aby zapewnić faktyczne realizowanie wysokiej jakości strategii w ramach partycypacyjnych i skutecznych partnerstw, Komisja przedstawiła również wykaz głównych zadań, które partnerstwa te powinny wykonywać. Zostaną one bardziej szczegółowo wyjaśnione za pomocą przykładów w rozdziale 5. W przypadku każdego partnerstwa należy rozważyć, czy na danym obszarze dysponuje ono umiejętnościami i doświadczeniem niezbędnym do wykonywania tych funkcji lub czy konieczne jest korzystanie z zewnętrznej pomocy.

Oba wyżej opisane modele można wykorzystać do koordynowania więcej niż jednego źródła finansowania. Zostanie to wyjaśnione w rozdziale 6 (zob. również sekcje dotyczące partnerstwa w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

6. Dostosowanie granic (obszar)

W trakcie procesu przygotowywania lokalnej strategii rozwoju i budowania partnerstwa stanie się jasne, że niektóre problemy można lepiej rozwiązać poprzez włączenie innych części terytorium. Na przykład w przypadku obszaru wiejskiego może zaistnieć potrzeba uwzględnienia lokalnego miasta targowego, zaś w odniesieniu do ubogich dzielnic miast konieczne może być wzięcie pod uwagę powiązań z obszarami zapewniającymi lokalne miejsca pracy i usługi. Podobnie potencjalnie przydatny sojusznik w partnerstwie może znajdować się tuż za pierwotnie wyznaczonymi granicami. Możliwe może być także poprawienie synergii pomiędzy lokalnymi inicjatywami finansowanymi z różnych funduszy UE poprzez dopasowanie ich granic. Wreszcie kryteria krajowe lub regionalne dotyczące wyboru obszarów na potrzeby rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mogą wymagać dostosowania określonego obszaru.

Ze wszystkich tych powodów dokładne granice interwencji należy postrzegać jako granice płynne, które można dostosowywać do zmieniających się okoliczności. Co więcej, RLKS zapewnia partnerstwom lokalnym szereg sposobów rozwiązywania problemów o różnej skali. Na przykład sąsiadujące partnerstwa lokalne mogą indywidualnie skupić się na działaniach finansowanych z jednego konkretnego funduszu, lecz następnie skorzystać ze środków na rzecz współpracy lub wspólnie uczestniczyć w innym funduszu w odniesieniu do problemów, które najlepiej rozwiązać na innym, transgranicznym poziomie. RLKS oferuje elastyczne możliwości, jeżeli chodzi o zapewnienie dostosowania granic do zmieniających się potrzeb lokalnych zamiast ustalenia granic w określonym momencie.

We wszystkich przypadkach trzeba jednak zachować ostrożność przy poszerzaniu obszaru. Większość czynników będzie wywierać nacisk na powiększanie obszarów, ale nie może to odbywać się kosztem utraty poczucia tożsamości lokalnej i rzeczywistego zaangażowania społeczności (zob. sekcje dotyczące obszarów w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

7. Przygotowanie planu działania i wniosku o dofinansowanie (strategia)

Po uzgodnieniu w ramach partnerstwa, do jakich zmian będzie ono dążyło, oraz określeniu jasnej „logiki interwencji”, określającej, jak te zmiany mierzyć i jakimi działaniami do nich doprowadzić, trzeba te ogólne zamiary przełożyć na realistyczny plan działania i wniosek o dofinansowanie. Istnieje wiele szczegółowych przewodników dotyczących sposobu przeprowadzenia tego etapu¹².

Na tym etapie wszyscy wnioskodawcy stoją przed wyzwaniem – jak przedstawić wystarczająco szczegółowe informacje, aby ich plan był wiarygodny, a jednocześnie zachować elastyczność pozwalającą reagować na nieprzewidziane okoliczności. Państwa członkowskie, regiony i partnerstwa lokalne radzą sobie z tym wyzwaniem na różne sposoby. Ważne jest jednak, aby wykazać, że harmonogram działań oraz zasoby ludzkie i finansowe przeznaczone na główne rodzaje działań odpowiadają wcześniej zidentyfikowanym potrzebom i mają realną szansę doprowadzenia do pożądanej zmiany. Podobnie partnerstwo musi wykazać, że posiada umiejętności, systemy i procedury niezbędne do zapewnienia realizacji planu w skuteczny i przejrzysty sposób (zob. sekcje dotyczące strategii w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

8. Ustanowienie systemu okresowego przeglądu, oceny i aktualizacji strategii

Odkąd w 2007 r. rozpoczęto przygotowywanie ostatniej rundy lokalnych strategii rozwoju, na sytuację partnerstw lokalnych w wielu państwach poważnie wpłynął kryzys gospodarczy. Jednak nawet w czasach względnej stabilności partnerstwa potrzebują mechanizmów pomiaru postępów w osiąganiu oczekiwanych wyników oraz uczenia się na wcześniejszych błędach i sukcesach. W swoim przeglądzie inicjatywy LEADER Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że monitorowanie, samoocena i zewnętrzna ocena lokalnych strategii rozwoju muszą zostać ulepszone i włączone do regularnych działań jako część cyklu uczenia się przez działanie.

Chociaż jest to obszar, który nadal wymaga dalszego rozwoju, istnieje szereg przydatnych przewodników i zestawów narzędzi dotyczących sposobu osiągnięcia tego celu bez konieczności analizowania masy nieistotnych powiązań danych (zob. także sekcje dotyczące strategii w rozdziałach 3, 4, 5 i 6).

Prawidłowe przeprowadzenie powyższych ośmiu kroków wymaga czasu i wysiłku. Komisja zwiększyła jednak wsparcie przygotowawcze na pokrycie kosztów tych prac (zob. sekcja 5.3 dotycząca wsparcia przygotowawczego). Ludność miejscowa na ogół docenia proces tworzenia wspólnego planu działania na przyszłość, nawet jeżeli już uczestniczyła w takim procesie.

¹² Zob. Np.: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/pl/leader_pl.html
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/pl/taxonomy/term/410>
URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Rozdział 3. Jak wspierać partnerstwa na rzecz RLKS w reagowaniu na nowe wyzwania?

3.1 Wprowadzenie

Niniejszy rozdział adresowany jest przede wszystkim do istniejących partnerstw na obszarach wiejskich i rybackich, aby pomóc im w wykorzystaniu nowych przepisów do rozwiązywania niektórych pojawiających się problemów. Poszczególne jego punkty mogą jednak dotyczyć również nowych partnerstw w miastach oraz partnerstw zajmujących się włączeniem społecznym.

W wielu państwach członkowskich sytuacja, w której znalazły się społeczności lokalne na początku okresu programowania 2014–2020, ogromnie różni się od warunków w dwóch poprzednich okresach programowania. Wskutek dotkliwości kryzysu gospodarczego wiele istniejących partnerstw lokalnych znajduje się pod presją, aby znaleźć dodatkowe źródła finansowania pozwalające po prostu na dalsze działanie lub przetrwanie. W kontekście nasilających się wyzwań społecznych, środowiskowych i gospodarczych dla wielu społeczności lokalnych dotychczasowy scenariusz postępowania przestał jednak być realną możliwością długoterminową. Ponadto po kilku cyklach programowania na pewnych obszarach istnieje ryzyko rozczarowania i „wypalenia się” społeczności.

Oprócz zmian w kontekście zewnętrznym wzięto pod uwagę wiele doświadczeń z LEADER i osi 4 EFS, co doprowadziło do pewnych zmian w nowych przepisach. Na przykład wzmocniono niektóre cechy rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – częściowo w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego dotyczące inicjatywy LEADER. Jeżeli zmiany te zostaną prawidłowo wdrożone, poprawią zdolność partnerstw lokalnych do radzenia sobie z nowymi wyzwaniami, które przed nimi stoją. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje jednak, że brzmienie przepisów unijnych, z konieczności zwarte, może być przedmiotem różnych i często błędnych interpretacji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Dlatego w niniejszym rozdziale podjęto się dwóch zadań:

- po pierwsze, bez wdawania się w szczegóły nakreślono niektóre kluczowe zmiany w warunkach zewnętrznych, które napotykają partnerstwa lokalne, jak również pewne pojawiające się odpowiedzi, których wspieranie partnerstwa muszą rozważyć;
- po drugie, postarano się przedstawić pełniejsze wyjaśnienie *tego, co Komisja rozumie* poprzez niektóre najważniejsze przepisy rozporządzenia, a także podać przykłady zastosowania tych przepisów na szczeblu lokalnym do radzenia sobie z wyzwaniami określonymi w pierwszej sekcji.

3.2. Nowe wyzwania stojące przed partnerstwami lokalnymi

Obecnie panuje powszechna zgoda, że Europa stoi w obliczu szeregu długoterminowych wyzwań globalnych, które obejmują malejącą konkurencyjność wobec gospodarek wschodzących, globalne ocieplenie i uszczuplenie zasobów, stagnację lub spadek płac realnych i poziomu życia znacznego odsetka ludności, rosnącą nierówność i polaryzację społeczną, a także zagrożenia dla systemów ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, będące częściowo skutkiem starzenia się społeczeństwa i zmian demograficznych. Strategię „Europa 2020” opracowano, aby przyczynić się do rozwiązania niektórych z tych istotnych problemów, zaś 11 celów tematycznych rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów służy zapewnieniu,

aby zasoby europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ukierunkowano na najbardziej palące kwestie.

Od początku kryzysu finansowego w 2007 r. wiele partnerstw lokalnych napotyka jednak również dodatkowe problemy, które potęgują wyżej wymienione podstawowe wyzwania globalne. Wpływ tych problemów jest bardzo różny w poszczególnych częściach Europy, co sprawia, że bardzo trudno wypracować wspólne rozwiązania na poziomie UE, i stanowi jeszcze poważniejsze uzasadnienie stosowania podejścia dostosowanego do warunków lokalnych.

Geograficzne skutki tych zmian *w obrębie państw* również są złożone i zróżnicowane. Niektórzy twierdzą na przykład, że dojdzie do większej koncentracji działalności gospodarczej w ośrodkach metropolitalnych; że na atrakcyjnych obszarach mieszkalnych i turystycznych wzrost ulegnie spowolnieniu, a nawet przejdzie w spadek, oraz że obszary w dużym stopniu zależne od tradycyjnych sektorów przemysłu, budownictwa lub transferów środków publicznych nadal będą doświadczać poważnego spadku¹³. Wszystko to ma wpływ na rolę różnych rodzajów obszarów oraz relacje między nimi – między obszarami metropolitalnymi, obszarami podmiejskimi oraz regionalnymi i prowincjonalnymi ośrodkami usługowymi, między obszarami przybrzeżnymi i śródlądowymi, między obszarami gęsto zaludnionymi a bardziej oddalonymi i słabo zaludnionymi, a także między ubogimi dzielnicami miast a dzielnicami zamożniejszymi.

Czynniki stojące za większością długoterminowych i najnowszych zmian mają charakter globalny lub krajowy, a więc pole manewru dla partnerstw na poziomie lokalnym na pewno jest ograniczone. Kontekst lokalny i potrzeby ludności przechodzą jednak głęboką zmianę. W rezultacie społeczeństwo już reaguje na te zmiany na szereg sposobów – na przykład poprzez nowe formy przedsiębiorczości w większym stopniu zakorzenione społecznie i terytorialnie, różne formy samopomocy i zbiorowe formy mobilizowania zasobów społeczności, poprzez poprawę krótkich cykli dostaw¹⁴ oraz rozważanie lokalnych i społecznościowych reakcji na zmianę klimatu. Kolejna runda lokalnych strategii rozwoju musi nadążać za najważniejszymi zmianami potrzeb obywateli oraz w miarę możliwości należy znaleźć sposoby wspierania wielu oddolnych kreatywnych reakcji, które już się pojawiły.

Pomimo różnic pomiędzy państwami w większości lokalnych strategii rozwoju będzie trzeba uwzględnić niektóre z następujących zmian w kontekstach lokalnych i odpowiedzieć na następujące pytania:

- W latach 2007–2012 **bezrobocie** w UE wzrosło średnio o ponad 47%, co ma szczególnie poważne konsekwencje dla młodzieży¹⁵. W Hiszpanii i Grecji co druga młoda osoba jest bezrobotna, choć stopa bezrobocia jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach i ich obszarach lokalnych. Ryzyko nie tylko utraty dobrze wykształconego pokolenia, ale także pojawienia się ogromnej grupy zniechęconej i rozgniewanej młodzieży jest ogromne. *Jakie krótko- i długoterminowe środki można wprowadzić, aby utworzyć miejsca pracy i wspierać młodzież na szczeblu lokalnym?*
- W wielu państwach **konsumpcja krajowa** gwałtownie spadła lub jest w stanie zastoju, wskutek czego **rynki** dla nowych i istniejących przedsiębiorstw często się kurczą. W tym

¹³ Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ Krótkie cykle dostaw polegają na wyeliminowaniu pośredników. Np. w przypadku rybołówstwa oznaczają one sprzedaż ryb bezpośrednio z kutra, z pominięciem hurtownika. W przypadku produktów rolnych może to być własna sprzedaż przez gospodarstwo rolne, rynek dla rolników sprzedających swoje produkty itp.

¹⁵ Stopa bezrobocia wzrosła z 7,2% w 2007 r. do 10,5% w 2012 r. Bezrobocie młodzieży wzrosło w tym samym okresie z 15,7% do 22,9%. Eurostat.

kontekście trudno jest tworzyć nowe miejsca pracy, a priorytetem jest zazwyczaj ochrona istniejących. Niemniej jednak niektóre tradycyjne, podstawowe sektory przemysłu, jak rolnictwo, rybołówstwo i przemysł spożywczy, radzą sobie stosunkowo dobrze i może zaistnieć potrzeba ponownego rozważenia ich roli w gospodarce lokalnej. *Jakie kroki można podjąć, aby istniejące sektory i przedsiębiorstwa stały się bardziej konkurencyjne? Jakiego rodzaju wsparcia potrzebują nowe przedsiębiorstwa w kontekście zastoju na rynkach lub kurczenia się rynków?*

- W wielu państwach **prywatne źródła finansowania** zanikły, potęgując problem opisany w punkcie powyżej oraz powodując, że bardzo trudno promotorom projektów znaleźć współfinansowanie niezbędne do otrzymania dotacji unijnej. *Jak obszary lokalne mogą uzyskać dostęp do alternatywnych źródeł finansowania lub je stworzyć?*
- W większości państw nastąpiły cięcia w **inwestycjach publicznych**, przez co trudniej o publiczne współfinansowanie projektów. W wielu nowych państwach członkowskich poważną przeszkodą dla rozwoju lokalnego jest nadal nieodpowiednia infrastruktura. Jednocześnie w innych państwach problemem staje się *utrzymanie istniejącej infrastruktury*. *Czy możliwe jest opracowanie nowych (współdzielonych) zastosowań i sposobów utrzymania zasobów majątku publicznego?*
- W wielu państwach **wydatki z budżetu publicznego** zostały poważnie ograniczone, co spowodowało cięcia w edukacji, opiece zdrowotnej, usługach społecznych i świadczeniach społecznych. Oznacza to mniej miejsc pracy i powoduje wywieranie presji na organy lokalne, aby wykorzystały fundusze UE do znalezienia nowych koncepcji i sposobów świadczenia podstawowych usług. *Czy partnerstwa na rzecz RLKS mogą stać się lokalnymi platformami innowacji społecznych, rozpatrującymi nowe sposoby poprawy standardów społecznych, a jednocześnie umożliwiającymi efektywniejsze wykorzystanie środków z sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego?*
- W większości państw zwiększyło się **ubóstwo i wykluczenie społeczne**. Geograficzne skutki tego zjawiska są jednak złożone. W niektórych przypadkach może to skutkować powrotem ludności na obszary wiejskie lub do określonych dzielnic miast ze względu na niższe koszty utrzymania oraz większe możliwości uzyskania wsparcia ze strony rodziny lub sieci samopomocy. *Jak tę bliskość można wykorzystać do zwiększenia odpowiedzialności społecznej i solidarności pomiędzy bogatymi i ubogimi obszarami, sektorami i grupami?*
- **Zmiana klimatu** i konieczność przejścia na model społeczeństwa niskoemisyjnego zajmuje centralną pozycję w polityce UE i obecnie jest priorytetem horyzontalnym we wszystkich obszarach polityki UE. Pilna potrzeba redukcji emisji gazów cieplarnianych i ustanowienia nowego paradygmatu rozwoju gospodarczego opartego na koncepcji ekologicznego wzrostu gospodarczego oraz zrównoważonego użytkowania zasobów stanowi poważną zmianę w następnym okresie programowania. *Czy partnerstwa na rzecz RLKS mogą opracować i wspierać lokalne odpowiedzi na to wyzwanie?*

Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność napotykać również całkowicie *odmienny kontekst sprawowania rządów* niż w początkowym okresie swojego istnienia. Wiele z nich rozwinęło się z małych, stosunkowo swobodnych pilotażowych inicjatyw społecznych w inicjatywy włączone w główny nurt polityki na obszarach wiejskich i w dużej części wybrzeża. Pociąga to za sobą znaczną dodatkową odpowiedzialność i obciążenie pod względem procedur administracyjnych i kontroli. Jednocześnie obecne modele odgórnego świadczenia usług również są kwestionowane i rośnie zainteresowanie bardziej partycypacyjnymi, reagującymi i innowacyjnymi sposobami zaspokajania potrzeb społecznych, zbliżonymi do podejścia opartego na RLKS. *Jaką rolę mogą odegrać partnerstwa na rzecz RLKS w przedstawianiu i kształtowaniu nowego modelu sprawowania rządów?*

W ramce 1 poniżej przedstawiono przykłady możliwych sposobów dostosowania lokalnych strategii do tych wyzwań.

Ramka 1: Przykłady reakcji na różne wyzwania poprzez wdrażanie lokalnych strategii rozwoju

Wyzwanie	Możliwe reakcje za pośrednictwem lokalnych strategii rozwoju
Rosnące bezrobocie	- Położenie większego nacisku na inwestycje o dużym potencjale pod względem tworzenia miejsc pracy (często rozwój istniejących przedsiębiorstw lub dość standardowe pracochłonne inwestycje); - Wspieranie nowych rodzajów działalności związanych z odnawianiem lokalnych budynków mieszkalnych, lokalną produkcją energii, oszczędnością energii, nowymi sposobami wykorzystania istniejących budynków, recyklingiem itp.; - Wspieranie nowych form przedsiębiorczości, w tym w zakresie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych; - Silniejsze skoncentrowanie się na młodzieży - na docieraniu do niej oraz na przejściu ze studiów do pracy; - Wspieranie praktyk zawodowych, stażów, pracy tymczasowej, opieki pedagogicznej...; - Wspieranie systemów pracy pośredniej i chronionej; - Wspieranie szkoleń uzupełniających oraz aktywnej polityki rynku pracy; - Wspieranie systemów walut lokalnych, banków czasu, wolontariatu oraz innych systemów, w ramach których mobilizowane są niewykorzystane zasoby osób bezrobotnych, aby zaspokoić potrzeby lokalne.
Kurczące się rynki	- Wspieranie istniejących przedsiębiorstw przy wchodzeniu na nowe rynki: promocja, marketing, kontrola jakości, wspieranie wywozu, transfer technologii, szkolenie...; - Badanie nowych rynków związanych ze zmianą klimatu, oszczędnością i wytwarzaniem energii, opieką, zdrowiem, kulturą i gospodarką cyfrową; - Zapewnienie dobrego następczego wsparcia nowych przedsiębiorstw (profesjonalne badania rynku i rentowności, szkolenia zawodowe itd.); - Wykorzystywanie zamówień publicznych (w tym poprzez dodawanie klauzul społecznych) oraz kampanii na rzecz kupowania produktów lokalnych; - Wspieranie korzystania z walut lokalnych (systemy LETS) i banków czasu, aby znaleźć przydatne rynki zbytu dla osób bezrobotnych lub wykonujących pracę nieodpowiadającą ich kwalifikacjom przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb lokalnych; - Mobilizowanie ludności miejscowej, aby wspierała lokalne sklepy, usługi i przedsiębiorstwa (np. poprzez akcje typu cashmob); - Eliminowanie wad funkcjonowania i wzmocnienie łańcuchów dostaw (np. targowisk rolnych, zakupów prosto od producenta), lokalnych systemów żywnościowych (np. „Incredible edible”¹⁶ oraz projekt

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184

	PROVE w Portugalii¹⁷); • Poprawa szkolenia i wchodzenia przedsiębiorstw do stabilnych lub rozwijających się sektorów.
Brak prywatnych źródeł finansowania	• Wykorzystanie nowych instrumentów finansowych (gwarancje i systemy mikrokredytów); • Wypracowanie uprzywilejowanych powiązań z bankami; • Badanie potencjału finansowania społecznościowego oraz innych pojawiających się pomysłów; • Uznanie płatności w naturze, wolontariatu i samopomocy; • Mobilizowanie lokalnych oszczędności na potrzeby wsparcia lokalnych projektów, np. poprzez inwestycje spółdzielni lub społeczności (Vallée de l'Aspe, Francja); • Znaczne przyspieszenie tempa udzielania dotacji unijnych i zwiększenie ich elastyczności (małe dotacje, systemy patronackie...); • Ograniczenie biurokracji związanej z projektami, na przykład poprzez stosowanie kwot ryczałtowych, uproszczonych kosztów itp.
Cięcia inwestycji publicznych	• Wnioskowanie o zaliczki dofinansowania UE; • Zabezpieczenie z góry współfinansowania publicznego na takich samych warunkach, jak w przypadku funduszy UE; • Umożliwienie alternatywnego wykorzystania budynków publicznych, publicznych terenów itp.; • Badanie możliwości wykorzystywania wspólnych systemów użytkowania, współdzielenia i konserwacji istniejącej infrastruktury publicznej (żłobków, szkół, ośrodków kultury, placówek dla osób starszych, ośrodków zdrowia, ośrodków sportowych, przestrzeni publicznych...).
Zmniejszone wydatki z budżetu publicznego	• Budowanie powiązań z lokalnymi pracownikami sektora publicznego – nauczycielami, pracownikami socjalnymi, pracownikami służby zdrowia, urzędnikami ds. planowania i kontroli środowiskowej, aby opracować usługi uzupełniające i informacyjne; • Wsparcie społecznie innowacyjnych projektów, które wpływają na poprawę usług lub na utrzymanie miejsc pracy, jak również publiczno-prywatnych partnerstw gospodarki społecznej; • Priorytetowe traktowanie zapobiegania, dzielenia, samopomocy...
Ubóstwo i wykluczenie społeczne	• Wsparcie lokalnych planów włączenia społecznego kierowanych przez osoby zagrożone ubóstwem przy wsparciu ze strony fachowców oraz innych zainteresowanych podmiotów; • Wspieranie organizowania społeczności lokalnych oraz grup samopomocy; • Wspieranie systemów współdzielenia, nowych form transportu, takich jak współdzielenie samochodów i wspólne podróżowanie, a także spółdzielczych ogrodów i działek. • Wspieranie inicjatyw na rzecz społecznego, zrównoważonego i spółdzielczego mieszkalnictwa.
Zmiana klimatu i budowa społeczeństwa niskoemisyjnego	• Poszerzenie istniejących partnerstw o nowych partnerów posiadających wiedzę i doświadczenie w podejmowaniu działań wobec zmiany klimatu oraz na rzecz zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym; • Wspieranie inicjatyw lokalnych i społecznościowych, których celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych lub ułatwienie budowy

	społeczeństwa niskoemisyjnego; • Włączenie zrównoważonego rozwoju jako celu horyzontalnego do lokalnej strategii oraz ustanowienie systemu na potrzeby pomiaru postępów w osiąganiu określonych celów.
--	---

Są to tylko niektóre z odpowiedzi, które partnerstwa na rzecz RLKS powinny wziąć pod uwagę w celu zapewnienia, aby lokalne strategie były dostosowane do nowych wyzwań pojawiających się w obszarach, w których są realizowane. W dalszej części tekstu omówiono nowe rozporządzenie i sposób, w jaki może ono w tym pomóc.

3.3 Nowe lub wzmocnione elementy w przepisach

Częściowo w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego dotyczące inicjatywy LEADER w rozporządzeniu wzmocniono niektóre cechy LEADER. Obejmują one: przepisy określające obowiązkowe elementy strategii oraz służące poprawie ich jakości; przepisy wyjaśniające minimum zadań grup oraz zabezpieczające ich autonomię; położenie większego nacisku na animowanie i budowanie zdolności poprzez większe wsparcie przygotowawcze i przeznaczenie większego odsetka budżetu na koszty bieżące; wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego oraz usprawnienie współpracy transnarodowej (poprzez rozporządzenia w sprawie EFRROW i EFMR). Te i inne przepisy mogą przyczynić się do wzmocnienia zdolności grup do reagowania na niektóre z powyższych wyzwań. Na następnych stronach wyjaśniono, jak Komisja rozumie te przepisy, oraz przedstawiono przykłady sposobów ich wykorzystania.

3.3.1. Nowe lub wzmocnione elementy strategii

W art. 33 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) opisano, jakie elementy musi zawierać strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (zob. ramka 2 poniżej).

Ramka 2: Artykuł 33 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczący lokalnych strategii rozwoju

1. Strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zawiera przynajmniej następujące elementy:
 - a) określenie 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 **wartości docelowe dotyczące produktów lub rezultatów**. W odniesieniu do rezultatów wartości docelowe mogą być ujęte ilościowo lub jakościowo. Strategia jest spójna z odpowiednimi programami wszystkich właściwych zaangażowanych EFSI;
 - 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 rozwiązań dotyczących ewaluacji**;
 - g) **plan finansowy** strategii, w tym planowaną alokację każdego z właściwych EFSI.

W następnych sekcjach wyjaśniono pokrótce, co Komisja Europejska rozumie przez niektóre kluczowe terminy (pogrubione), wraz przykładami.

- **Co Komisja rozumie przez „określenie obszaru i ludności objętych strategią”?** (art. 33 ust. 1 lit. a) RWP) (kroki 3 i 6 rozdziału 2)

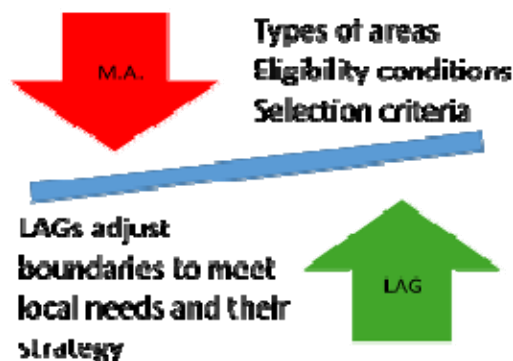
Kluczową kwestią w tym przypadku jest to, że określenie obszaru i ludności musi być spójne ze strategią, którą społeczność zamierza wdrożyć, i uzasadnione tą strategią. Aby osiągnąć masę krytyczną niezbędną do realizacji strategii, liczba ludności na obszarach objętych strategią nie powinna być mniejsza niż 10 000. Nie powinna być również przekraczać 150 000, tak aby istniało poczucie tożsamości, a ludność miejscowa mogła być bezpośrednio włączana w proces decyzyjny. Wyjątki jednak również mogą być uzasadnione (na przykład w przypadku wysp lub obszarów i okolic gęsto zaludnionych), jeżeli wpisuje się to w strategię.

Obecnie jedno z zagrożeń polega na tym, że presja w kierunku ograniczania kosztów i łączenia środków finansowych doprowadzi do tworzenia coraz większych obszarów „typu planowania ekonomicznego”, którym brakować będzie faktycznego poczucia tożsamości i które będą zapewniać ludności miejscowej niewielkie szanse udziału.

W ramach ogólnych warunków w UE państwa członkowskie powinny określić w swoich programach kryteria wyboru obszarów odpowiadające ich własnym priorytetom krajowym w odniesieniu do różnych rodzajów obszarów.

Ilustracja 2: Ustalanie granic

Mogą to zrobić poprzez ustalenie określonych warunków kwalifikowalności lub ustalenie kryteriów wykorzystywanych do dokonania wyboru pomiędzy różnymi obszarami. Na przykład warunki kwalifikowalności dotyczące obszarów rybackich mogą obejmować porty nieprzekraczające określonej wielkości, pewne części wybrzeża, odległość od morza lub zbiorników wodnych, obszary ciągłe itd. Przykładem kryteriów wyboru może być bezwzględne lub względne znaczenie zatrudnienia w sektorze rybołówstwa, tendencje w zakresie wyładunku, znaczenie łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego, przyrost ludności itd.



Celem Komisji jest jednak zapewnienie *lokalnym partnerstwom* możliwości *precyzyjnego określenia granic* ich obszarów w sposób oddolny w oparciu o cele, które chcą osiągnąć. Granice można uzasadnić, odwołując się do:

- ✓ fizycznej lub geograficznej spójności obszaru (wyspy, łańcuchy górskie, ujścia rzek, rzeki, obszary zurbanizowane);
- ✓ tożsamości kulturowej danego obszaru oraz wspólnych kwestii społecznych (np. skupiska Romów, migrantów, bezrobocie...);
- ✓ koncentracji działalności gospodarczej (np. rodzaje rolnictwa, rybołówstwo, kurczące się lub rosnące sektory...).

Punkty te mogą zostać ocenione i uwzględnione przy ostatecznym wyborze partnerstwa.

W przeszłości niektóre państwa członkowskie wstępnie wybierały obszary odgórnie, podczas gdy inne umożliwiały publikowanie otwartych zaproszeń w odniesieniu do całego terytorium. Obie skrajności wiążą się z ryzykiem. Pierwsza może prowadzić do utworzenia sztywnych i sztucznych obszarów, które nie są w naturalny sposób oparte na powiązaniach lokalnych. Druga może skutkować bardzo dużą liczbą wniosków i naciskami politycznymi, żeby nazbyt oszczędnie gospodarować budżetem. Dlatego Komisja proponuje równowagę pomiędzy podejściem odgórnym i oddolnym.

Ramka 3: Przykłady określania obszarów pochodzące z Portugalii i Finlandii

Na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie EFR Portugalia wyznaczyła 45 gmin jako kwalifikujące się do otrzymania finansowania w ramach osi 4 – 39 wzdłuż wybrzeża głównej części terytorium Portugalii oraz 6 na Azorach. Zastosowane przez Portugalię wskaźniki obejmowały spadek działalności w sektorze rybołówstwa, mierzony jako zmniejszający się wyładunek w latach 1999–2005, a także zależność od rybołówstwa, zdefiniowana jako zatrudnienie w tym sektorze co najmniej 3% ludności aktywnej zawodowo – obejmowało to również osoby pracujące w portugalskim sektorze soli morskiej, który stanowi ważny element działalności morskiej na niektórych obszarach.

Następnie partnerstwa mogły następnie swobodnie zgłaszać swoje obszary określonych rybackich lokalnych grup działania (RLGD) w granicach zaproponowanych na poziomie krajowym. W uzasadnionych wyjątkowych przypadkach wykazano również pewną elastyczność. Na przykład instytucja zarządzająca zezwoliła, aby RLGD Oeste objęła 3 miejscowości z gminy Lourinhã, położonej na południowym krańcu terytorium Portugalii, którą to gminę pierwotnie wyłączono z określonych obszarów ze względu na bliskość dużego miasta (Lizbony). Było to uzasadnione obecnością pewnej liczby statków zajmujących się łodziowym rybołówstwem przybrzeżnym, które wypływały z Lourinhã, ale dokonywały wyładunku ryb na terytorium RLGD, gdyż było to najbliższe miejsce wyładunku. Włączenie tych bardziej odizolowanych społeczności rybackich do programu rozwoju RLGD uznano za ważną kwestię.

Inny przykład elastyczności pozwalającej na uwzględnienie dokładnie przeanalizowanych potrzeb pochodzi z Finlandii. Chociaż w rozporządzeniu w sprawie EFR zaleca się, aby obszary RLGD były mniejsze niż obszary NUTS poziomu 3, to w przypadku Finlandii ze względu na wyjątkowo małą gęstość zaludnienia w niektórych miejscach Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa zatwierdziła większe niż zwykle obszary RLGD, aby umożliwić im zebranie masy krytycznej osób zatrudnionych w sektorze rybołówstwa. Ponadto w wyniku procesu analizy wyników i dążenia do poprawy przyszłych rezultatów RLGD zaproponowały niewielkie korekty swoich granic w następnym okresie programowania.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej¹⁸.

¹⁸ Więcej materiałów pomocniczych: Przewodnik FARNET 1, rozdział 2. Określenie obszaru.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>

- **Co Komisja rozumie przez „analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju”?**
(art. 33 ust. 1 lit. b) RWP) (kroki 1 i 4 rozdziału 2)

Rozporządzenie stanowi, że analiza powinna obejmować „analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń”. Od pewnego czasu analizy SWOT są standardowo stosowane w programach krajowych, regionalnych i lokalnych wspieranych przez Komisję. W rzeczywistości jednak wiele z nich ma charakter bardzo ogólnikowy – często mogłyby one dotyczyć niemal każdego podobnego obszaru w UE. Ponadto chociaż analiza potrzeb i potencjału w zakresie rozwoju powinna opierać się na SWOT, zwykle wymaga to przeprowadzenia drugiego etapu analizy. Niektóre strategie zawierają po prostu wykaz potrzeb w kolejności przypadkowej i bez uzasadnienia, w jaki sposób odnoszą się one do analizy SWOT. Komisja pragnie poprawić tę sytuację i zapewnić, aby „analiza potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju” stała się cennym narzędziem służącym budowaniu solidnej logiki interwencji oraz większemu ukierunkowaniu na rezultaty.

Analiza SWOT

	Mocne strony	Słabe strony
Szanse	Wzmocnić aby wykorzystać okazje	Ograniczyć aby wykorzystać możliwości
Zagrożenia	Zabezpieczyć przed przyszłymi zagrożeniami	Unikać aby nie wpaść w pułapki

W tym celu lokalne partnerstwa powinny wziąć pod uwagę następujące elementy:

- ✓ Punkty poruszone w analizie SWOT powinny wyraźnie opierać się na dowodach uzyskanych w trakcie diagnozy obszaru.
- ✓ Należy raczej skupić się na specyficznych cechach danego obszaru i aspektach jego odmienności, a nie po prostu wymieniać wiele wspólnych cech najważniejszych sektorów, takich jak rolnictwo lub rybołówstwo, lub grup docelowych, takich jak młodzież lub kobiety. Niestety, niektóre analizy SWOT są na tyle ogólnikowe, że mogłyby dotyczyć dowolnego obszaru.
- ✓ Określanie szans i „atutów” należy poświęcić co najmniej tyle samo uwagi – a być może nawet więcej – co opisowi słabych stron i zagrożeń. Strategia powinna być perspektywiczna, a nie wyłącznie defensywna.
- ✓ Nie ma sensu przedstawiać listy wszystkich potrzeb w przypadkowej kolejności. Nawet na tym etapie ważne jest, aby rozpocząć tworzenie rankingu potrzeb i możliwości lub uszeregować je pod względem ważności.
- ✓ Takie uszeregowanie lub ranking musi opierać się na dowodach i należy w nim uwzględnić uzasadnione opinie lokalnych zainteresowanych stron, co wyjaśniono poniżej.
- ✓ Partnerstwo lokalne musi odróżnić to, co chciałoby osiągnąć, od tego, co może osiągnąć przy użyciu dostępnych zasobów i programów.

Poniżej podano przykłady lokalnych strategii rozwoju na obszarach rybackich we Francji, Hiszpanii, Finlandii i Szkocji oraz wymieniono inne materiały pomocnicze¹⁹.

¹⁹ Niektóre materiały pomocnicze:

- Przykłady zintegrowanych strategii z obszarów rybackich z całej Europy. Streszczenia i pełne przykłady.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

- **Co Komisja rozumie przez „opis zintegrowanego charakteru strategii”? (art. 33 ust. 1 lit. c) RWP) (kroki 4 i 7 rozdziału 2)**

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów stanowi, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest prowadzony na podstawie zintegrowanych (art. 33 ust. 1 lit. c)) i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju (art. 32 ust. 2 lit. c)). Znaczenie zintegrowania i wielosektorowości z czasem jednak uległo zmianie i wymaga dostosowania do rodzaju problemu i danego obszaru. Termin ten pierwotnie wykorzystano w pierwszych programach LEADER na obszarach wiejskich, które to programy trzeba było odróżnić od tradycyjnej oddórnej sektorowej polityki rolnej. Akronym LEADER pochodzi od francuskiego wyrażenia oznaczającego „powiązania pomiędzy działalnością gospodarczą na obszarach wiejskich a działaniami na rzecz rozwoju”. Partnerstwa były postrzegane jako katalizatory, które wykorzystują wszystkie możliwe lokalne pozytywne sprzężenia pomiędzy takimi sektorami, jak: rolnictwo, sektor spożywczy, rzemiosło, turystyka wiejska, usługi lokalne i środowisko. W tym celu partnerstwa opracowywały „zintegrowane” sekwencje środków wsparcia (takich jak: szkolenia, dotacje kapitałowe, wsparcie promocyjne i wsparcie dla przedsiębiorstw), które działały w tym samym kierunku strategicznym. Ponieważ większość programów LEADER była realizowana na dość słabo zaludnionych obszarach wiejskich, można było przyjąć w ich ramach względnie kompleksowe podejście pod względem zintegrowania większości czynników rozwoju lokalnego.

Nawet w tych przypadkach stało się jednak oczywiste, że istnieją pewne zagadnienia, na które program endogeniczny taki jak LEADER może mieć wpływ, natomiast inne elementy znajdują się poza jego zasięgiem. W Finlandii opracowano przydatne rozróżnienie pomiędzy „polityką rozwoju obszarów wiejskich w węższym znaczeniu”, należącą zwykle do kompetencji ministerstwa rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, a „polityką rozwoju obszarów wiejskich w szerszym znaczeniu”, odnoszącą się do wszystkich obszarów polityki, takich jak: transport, edukacja i zdrowie, które miały znaczący wpływ na kształtowanie rozwoju obszarów wiejskich, ale trudniej było oddziaływać na nie na poziomie lokalnym.

Oznacza to, że nawet na obszarach wiejskich integracja nie sprowadza się do prób rozwiązywania w ramach strategii wszystkich problemów na raz lub przypisywania im jednakowego znaczenia. Jak wspomniano wcześniej, społeczności muszą dokonywać wyborów i skupić się na realizacji tych celów i działań, które mają największe szanse na doprowadzenie do zmian pożądaných przez te społeczności. Punkt ten jest jeszcze bardziej istotny w miastach oraz w przypadku rozwiązywania złożonych problemów społecznych na obszarach gęsto zaludnionych. W takiej sytuacji w przeszłości mogły już mieć miejsce inne inicjatywy, a na tym samym obszarze może działać kilka organizacji. Dlatego partnerstwa lokalne muszą zlokalizować swoje strategie w taki sposób, aby zwiększały one wartość już istniejących inicjatyw, oraz zmobilizować wokół tych strategii maksymalne wsparcie.

-
- Zestaw narzędzi LEADER dotyczących opracowywania strategii. Podsekcja A dotycząca zawartości lokalnej strategii rozwoju wraz z materiałami wideo. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
 - Przewodnik FARNET 1. Sekcja 4b. Tworzenie skutecznych strategii: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>
 - prezentacja Power Point opracowana przez grupę LEADER na greckiej wyspie Lesbos na temat sposobu włączenia lokalnych zainteresowanych stron w określanie lokalnych potrzeb. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC

Interpretacja ta rozszerza zakres rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na takie rodzaje celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, wobec których fundusze socjalne i regionalne są szczególnie adekwatne – o ile strategie te są zaprojektowane i realizowane w sposób, który umożliwia wykorzystanie pełnej wartości lokalnych powiązań terytorialnych.

Integracja może oznaczać:

- ✓ rozpoczęcie od jednej lub kilku kwestii, tematów, problemów lub grup docelowych, które mobilizują społeczność, ale umieszczenie ich w szerszym kontekście i tworzenie powiązań z innymi sektorami i podmiotami, które mogą mieć wpływ na sytuację;
- ✓ budowanie pionowych powiązań w obrębie sektorów i łańcuchów dostaw, jak również powiązań poziomych pomiędzy sektorami;
- ✓ łączenie obszarów ubogich z obszarami oferującymi możliwości (np. obszarów wiejskich z miastami targowymi lub ubogich dzielnic z ośrodkami wzrostu zatrudnienia);
- ✓ budowanie powiązań pomiędzy lokalnym, regionalnym i krajowym szczeblem sprawowania rządów. Jest to szczególnie ważne w przypadku sektorów i instytucji pełniących funkcję „kotwic”, takich jak szkoły, szpitale i uczelnie;
- ✓ zapewnienie, aby różne lokalne środki wsparcia były realizowane w odpowiedniej kolejności i wspólnie prowadziły do osiągnięcia tych samych celów strategicznych. Integracja pod względem tego, co się robi, kto to robi oraz jak się to robi.

Ramka 4: Przykład zintegrowanego charakteru strategii pochodzący z projektu „My Generation” w ramach URBACT

Mimo że 12 miast partnerskich uczestniczących w projekcie My Generation w ramach URBACT stało przed różnymi wyzwaniami, wszystkie one doszły do wniosku, że młodzież musi stać się prawdziwym współautorem wdrażanych rozwiązań, dlatego zastosowano szereg technik partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie młodych osób w lokalne strategie.

Władze tych miast argumentowały, że w Europie polityka wsparcia młodzieży jest zbyt rozdrobniona i daje zbyt krótkotrwałe efekty, a także jest jednostronnie ukierunkowana na jeden cel, chociaż różnorodność wyzwań wymaga zastosowania zintegrowanych środków. Innymi słowy, mimo że w miastach tych skoncentrowano się na określonych problemach młodzieży, starano się rozwijać lokalne powiązania pomiędzy wszystkimi głównymi obszarami polityki, które dotyczą osób młodych. Przez ponad dwa i pół roku miasta partnerskie pracowały nad zidentyfikowaniem skutecznych lokalnych rozwiązań politycznych w trzech powiązanych obszarach, jakimi są: zapewnienie defaworyzowanej młodzieży lepszego dostępu do usług społecznych już istniejących w miastach; tworzenie pomostów między szkoleniem, kształceniem a światem biznesu; poprawienie koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami i włączenie młodzieży w proces decyzyjny.
<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Co Komisja rozumie przez „opis innowacyjnego charakteru strategii”?** (art. 33 ust. 1 lit. c) RWP) (kroki 4 i 7 rozdziału 2)

W kontekście rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność innowacyjność nie musi oznaczać badań i rozwoju na wysokim poziomie czy nowych technologii (choć oczywiście nie

są one wykluczone). Uzasadnienie innowacyjnego charakteru strategii jest w rzeczywistości ściśle powiązane z pytaniem „co społeczność chce zmienić?” Strategie RLKS są z definicji lokalne i zakrojone na raczej małą skalę. Nie mają mocy odmienienia warunków życia wszystkich osób jednocześnie. Dlatego muszą być skoncentrowane na tych działaniach, które w odniesieniu do rozwoju lokalnego wywołują „efekt kuli śnieżnej” lub efekt mnożnikowy. Założenie polega na tym, aby – zamiast używać wszystkich ograniczonych dostępnych zasobów do zaspokojenia podstawowych potrzeb – spojrzeć świeżym okiem zarówno na problemy, jak i szanse, oraz rozważyć nowe sposoby działania, które mogą prowadzić do rozwiązań bardziej długoterminowych i zrównoważonych.

W tym kontekście Komisja umyślnie pozostawiła definicję innowacji w RLKS otwartą, nie formułując jej z góry, co w nieunikniony sposób ograniczyłoby zakres lokalnej kreatywności. Innowacje mogą dotyczyć nowych usług, nowych produktów i nowych sposobów działania w kontekście lokalnym (art. 32 ust. 2 lit. d)). Oczywiście nie wszystko w strategii musi być innowacyjne, ponieważ partnerstwa często będą musiały budować zaufanie poprzez wykazanie, że mogą również zaspokoić określone krótkoterminowe potrzeby podstawowe.

Niemniej jednak poprzez zgromadzenie wszystkich różnych zainteresowanych stron na danym obszarze i nawiązanie dialogu z instytucjami zewnętrznymi, takimi jak uczelnie, ośrodki badawcze i wyższe szczeble administracji, RLKS ma ogromny potencjał pod względem wykorzystania istniejących zasobów w nowy, twórczy sposób. W najlepszym wypadku partnerstwa mogą stać się platformami „innowacji społecznych”, a następnie zmobilizować środki na potrzeby zwiększenia ich skali. Różne unijne, krajowe i regionalne sieci podmiotów zajmujących się RLKS mogą następnie przeanalizować dobre pomysły, udokumentować je i przenieść na inne obszary.

Innowacje w rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność:

- ✓ mogą dotyczyć nowych produktów, usług lub sposobów działania w kontekście lokalnym;
- ✓ często mają efekt mnożnikowy lub efekt kuli śnieżnej w odniesieniu do zmian, do których społeczność chce doprowadzić;
- ✓ mogą obejmować jedno lub szereg działań lub prototypów zakrojonych na małą skalę lub szeroko zakrojony flagowy projekt mobilizujący społeczność;
- ✓ polegają na poszukiwaniu nowych sposobów mobilizowania i wykorzystywania istniejących zasobów i atutów społeczności;
- ✓ wspierają współpracę pomiędzy różnymi podmiotami i sektorami;
- ✓ mogą, ale nie muszą, angażować uczelnie lub wiązać się z zaawansowanymi badaniami i rozwojem;
- ✓ mogą być platformą dla innowacji społecznych, których skalę następnie można zwiększyć i zastosować je szerzej poprzez wymianę, współpracę i tworzenie sieci kontaktów.

Ramka 5: Klaster innowacyjny w ramach planu strategicznego LEADER w West Cork na lata 2007–2013

Integralną częścią planu strategicznego LEADER obszaru West Cork na lata 2007–2013 jest jego klaster innowacyjny. Klaster ten opiera się na wcześniejszych inicjatywach, takich jak marka „Fuksja” z West Cork, i skupia się na wspieraniu kluczowych sektorów gospodarki, które mają potencjał pod względem różnicowania działalności (sektor spożywczy, turystyka, rzemiosło itp.), oraz różnych rodzajów działań i procesów rozwojowych (marketing, szkolenia i edukacja, agencje rozwojowe, sieci i stowarzyszenia itp.). Klaster rozpoczął działalność komercyjną w 1998 r. Jest siecią przedsiębiorstw obejmującą 160 podmiotów, o

jakości potwierdzonej akredytacją i marką, w branży spożywczej, turystycznej, rzemieślniczej i w innych branżach (rolnictwo, gospodarka morska, handel detaliczny). Nad niektórymi programami współpracuje z University College Cork.

Rodzaje działalności wspierane przez klaster w okresie programowania 2007–2013 obejmują: opracowanie nowego programu „Energia z gospodarstw rolnych” obejmującego biopaliwa, energię wiatrową, słoneczną, wodną i energię geotermalną; pilotażowe wprowadzanie i ocenę nowych działań marketingowych i promocyjnych dla marki Fuksja; wsparcie rozwojowe dla projektów związanych z różnicowaniem w dziedzinie turystyki kulinarnej, rzemiosła i rekreacji, podejmowanych przez podmioty stosujące wymienioną markę; a także konsultacje i szkolenia dla przedsiębiorstw zaangażowanych w działalność artystyczną i produkcję dla mediów cyfrowych.

Jest to model, w którym jeden sukces przynosi kolejny, tworząc kulturę wsparcia dla innowacyjności i osiągając z czasem masę krytyczną danego działania. W 2005 r. marka Fuksja i związane z nią działania przyniosły 106 mln EUR, z czego 69 mln EUR pozostało w regionie, pozwalając na utrzymanie 1 131 pełnoetatowych miejsc pracy.

Materiały pomocnicze – zob. poniżej²⁰.

- **Co Komisja rozumie przez „hierarchię celów, w tym wartości docelowe dotyczące produktów lub rezultatów”? (artykuł 33 ust. 1 lit. c) RWP) (kroki 4 i 7 rozdziału 2)**

We wspomnianym wcześniej sprawozdaniu w sprawie LEADER Trybunał Obrachunkowy argumentował, że „lokalne strategie powinny stanowić centralny element podejścia LEADER, dając partnerstwu ich rację bytu oraz umożliwiając uzyskanie wartości dodanej dzięki lokalnym rozwiązaniom opracowanym specjalnie, aby osiągnąć cele lokalnego rozwoju obszarów wiejskich”. Niestety, czasami jest inaczej. Trybunał Obrachunkowy zauważył, że liczne strategie „stanowiły w zasadzie tylko wnioski o finansowanie” do instytucji zarządzającej oraz że ich cele nie były „zdefiniowane, wymierne ani osiągalne w określonym czasie”.

W przeszłości wiele strategii nadmiernie opierało się na ogólnych celach, takich jak „poprawa jakości życia” czy osiągnięcie „zrównoważonego rozwoju”. Częściowo wynika to z faktu, że twórcy strategii często muszą radzić sobie ze znaczną niepewnością i pragną utrzymać elastyczność, aby reagować na zmiany i nieprzewidziane zdarzenia. Jak jednak będzie się można przekonać później, istnieją inne sposoby osiągnięcia tej elastyczności, a określenie zbyt ogólnych celów może spowodować, że strategia będzie niemal bezprzedmiotowa, gdyż będzie podatna na wpływ lokalnych grup interesu, a jej monitorowanie będzie niemożliwe.

Komisja uważa, że w celu poprawienia jakości strategii należy je oprzeć na jasnej „logice interwencji” uzgodnionej przez społeczność lokalną oraz na takich pytaniach, jak: „co chcemy zmienić?”, „co chcemy osiągnąć do roku X?”, „na czym będzie polegało powodzenie strategii?”, „jaki rodzaj dowodów wykaże, że strategia się powiodła?”.

²⁰ Wybrane materiały pomocnicze:

- „Grupa fokusowa nr 2 - Rozszerzony raport w sprawie zachowania innowacyjnego charakteru Leader, listopad 2010” http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf
- Przegląd Obszarów Wiejskich UE nr 2: Kreatywność i innowacje w Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A

W latach 2014–2020 baza dowodowa powinna mieć formę jasno mierzalnych wartości docelowych w odniesieniu do „produktów”, np. liczby osób objętych szkoleniem, oraz w odniesieniu do „rezultatów”, np. liczby osób, które uzyskały zatrudnienie w wyniku szkolenia.

W przypadku rezultatów „wartości docelowe mogą być ujęte ilościowo lub jakościowo” (art. 33 ust. 1 lit. c)), a Komisja zaleca wyrażenie ich w kategoriach „SMART”.

Cele SMART

1. skonkretyzowane (**S**pecific) – wyraźnie określające, czego będzie dotyczyła strategia i jakie środki zostaną zastosowane;
2. mierzalne (**M**asurable) – zawierające podstawę dla pomiaru i mierzalną wartość docelową, ujętą ilościowo lub jakościowo;
3. osiągalne (**A**chievable) – technicznie osiągalne w zakresie proponowanej strategii;
4. realne (**R**ealistic) – biorąc pod uwagę dostępne zasoby, czas, wielkość grup docelowych itp.;
5. terminowe (**T**ime bound) – uwzględniające harmonogram i planowany termin osiągnięcia celów.

Dla zrównoważenia ustalania bardziej konkretnych wartości docelowych w odniesieniu do rezultatów Komisja zaleca, aby partnerstwa lokalne i instytucje zarządzające uzgodniły metody umożliwiające dostosowanie strategii do zmieniających się okoliczności i brały pod uwagę dotychczasowe doświadczenia. Najbardziej oczywistym sposobem osiągnięcia tego jest wykorzystanie wymogu dotyczącego ewaluacji, wspomnianego w art. 33 ust. 1 lit. f) (zob. poniżej).

W rozporządzeniu wspomniano także „hierarchię celów”, z czego jasno wynika, że nie wszystko można osiągnąć jednocześnie oraz że społeczność musi wspólnie ustalić swoje najważniejsze cele i wybrać działania, które najlepiej przyczynią się do ich osiągnięcia. W tym kontekście strategię mogą być stosowane w celu wspierania inicjatyw obywateli w praktyce oraz stanowić odpowiedź na niektóre wyzwania określone w pierwszej sekcji niniejszego rozdziału.

IRD Duhallow, przedsiębiorstwo działające na rzecz zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, wypracowało interesujący system ulepszenia powiązań pomiędzy ogólnymi celami lokalnej strategii rozwoju a faktycznymi realizowanymi projektami. Ma on służyć identyfikacji społeczności z wdrażanymi inicjatywami, a także lepszemu ukierunkowaniu i monitorowaniu działań. Zasadniczo ogólne cele strategii są opracowywane po długim procesie konsultacji ze społecznością w odniesieniu do czterech głównych dziedzin: poprawy jakości życia, wspierania kreatywności, wzrostu gospodarczego i żywego środowiska. Ocena potrzeb w odniesieniu do zasobów społecznych, gospodarczych i środowiskowych regionu przeprowadzana jest zgodnie z podejściem do rozwoju społeczności lokalnych opartego na atutach. Podejście to skupia się na istniejących i potencjalnych atutach obszarów, a nie tylko na ich słabych stronach i brakach. Następnie określa się ramy strategiczne, które można dostosować do konkretnych ofert.

Te ogólne cele są następnie dzielone na mniejsze, mierzalne cele, które są animowane i monitorowane przez lokalne grupy robocze wywodzące się ze społeczności. Na przykład grupa robocza ds. młodzieży i edukacji ma 20 członków, wśród których znajdują się lokalne szkoły, organizacja młodzieżowa, decydenci i młodzież. Wyznaczono 27 mierzalnych celów: 10 nowych klubów młodzieżowych, cztery kawiarnie młodzieżowe, 20 wyszkolonych liderów młodzieżowych itp.

Ze zdefiniowanych wskaźników produktu wynika, że do czerwca 2011 r. utworzono trzy kluby młodzieżowe, nie udało się otworzyć ani jednej kawiarni i przeszkolono 30 liderów młodzieżowych. Grupa robocza spotyka się osiem lub dziewięć razy w roku. Podczas tych spotkań analizuje osiągnięcia i określa kroki mające na celu osiągnięcie poprawy. Ich działania wymagają zatwierdzenia przez zarząd lokalnej grupy działania.

Zob. broszura informacyjną ENRD dotyczącą podejścia partnerstw Duhallow do określania wskaźników odzwierciedlających wartość dodaną inicjatywy LEADER:
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Więcej przydatnych materiałów pomocniczych – zob. poniżej²¹.

- **Co Komisja rozumie przez wymóg „strategia jest spójna z odpowiednimi programami wszystkich właściwych zaangażowanych EFSI”? (art. 33 ust. 1 lit. c) RWP)** (kroki 4 i 7 rozdziału 2)

²¹ Materiały pomocnicze dotyczące art. 33 ust. 1 lit. c) RWP:

- Wytyczne ENRD dotyczące zawartości lokalnej strategii rozwoju wraz z materiałami wideo. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/pl/description-of-the-strategy-and-its-objectives_pl.html
- Tworzenie strategii – Jak ustalić cele priorytetowe? w Zestawie narzędzi LEADER: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/pl/how-to-prioritize-between-different-objectives_pl.html
- Przewodnik FARNET nr 1, sekcja 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>

Strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nie należy postrzegać w oderwaniu od innych inicjatyw. Są one elastycznymi narzędziami służącymi do zaspokajania określonych potrzeb różnych obszarów lokalnych - *w sposób, który przynosi konkretne rezultaty i korzyści w odniesieniu do danych programów* (zob. przykład zastosowania LEADER jako narzędzia zintegrowanego planowania terytorialnego w Andaluzji, w Hiszpanii – rozdział 6)²².

W wytycznych dla IZ na temat RLKS Komisja wyjaśniła, że jego celem jest zapewnienie społecznościom lokalnym znacznej elastyczności pod względem zakresu ich strategii, a także kwalifikowalności finansowanych działań, o ile zachowana jest spójność z danymi programami i pełna zgodność z ramami regulacyjnymi, a ryzyko podwójnego finansowania zostało należycie ograniczone. Pozwala to lokalnym społecznościom na kreatywność i dostosowanie strategii lokalnych do rodzajów pojawiających się wyzwań, które określono w pierwszej części tego rozdziału.

To połączenie lokalnej elastyczności z wyraźnym wkładem w realizację celów wyższego poziomu można osiągnąć na kilka sposobów.

- ✓ Aby ułatwić programowanie, RLKS należy programować w oparciu o jeden określony priorytet inwestycyjny, obszar tematyczny lub priorytet unijny²³. Wsparcie udzielane w ramach strategii rozwoju lokalnego może jednak przyczyniać się do realizacji wszystkich 11 celów tematycznych określonych w RWP.
- ✓ W strategiach RLKS należy opisać, w jaki sposób przyjęte w nich partycypacyjne lokalne podejście jest spójne z priorytetami programów, z których są finansowane, i w jaki sposób przyczynia się do ich realizacji.
- ✓ Jednocześnie jeżeli RLKS jest wykorzystywany, żeby w pełni zrealizować niektóre cele programu, wówczas system realizacji należy tak dostosować, aby umożliwiał czerpanie z tego podejścia maksymalnych korzyści pod względem zaspokajania konkretnych potrzeb lokalnych, których dotyczy strategia.
- ✓ Jeżeli lokalna strategia rozwoju jest finansowana przez tylko jeden fundusz, powinien on zapewniać pełny zakres kwalifikującego się wsparcia, w tym na potrzeby działań, które mogą również być objęte innymi funduszami, aby zapewnić lokalnym podmiotom maksymalną elastyczność w reagowaniu na ich potrzeby zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.
- ✓ Wyznaczenie sztywnych granic pomiędzy funduszami nie jest konieczne, pod warunkiem że istnieją odpowiednie procedury zapobiegające podwójnemu finansowaniu.
- ✓ W miastach strategię RLKS można wykorzystywać jako narzędzie przyczyniające się na różne sposoby do realizacji strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich finansowanych na podstawie art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR. Mogą one stanowić część zintegrowanych inwestycji terytorialnych (art. 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) lub wносить wkład w te inwestycje, osie dotyczące obszarów miejskich lub konkretne programy miejskie.

Na przykład jeśli wiejska LGD chce ubiegać się o dofinansowanie projektu szkoleń w ramach inicjatywy LEADER, nawet jeżeli jej strategia jest wspierana wyłącznie przez EFRROW, LGD powinna sprawdzić, czy projekt:

- jest zgodny z celami EFRROW i programu rozwoju obszarów wiejskich;
- jest spójny z lokalną strategią rozwoju;

²² Zastosowanie LEADER jako narzędzia zintegrowanego planowania terytorialnego w Andaluzji, Hiszpania http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Priorytet inwestycyjny 9d w EFRR i art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (vi) EFS, obszar tematyczny 6b w EFRROW i priorytet unijny 4 w EFMR.

- jest zgodny ze stosownymi przepisami.

Jeśli te warunki są spełnione, IZ w ramach EFRROW nie powinna odrzucać projektu, w odniesieniu do którego chce się uzyskać wsparcie z EFRROW, tylko dlatego, że projekt ten spełnia również warunki kwalifikowalności EFS.

Trzeba zapewnić, aby ta elastyczność pod względem zakresu interwencji i kwalifikowalności wydatków była odzwierciedlona w treści programów oraz w odpowiednich przepisach krajowych i regionalnych, co umożliwi projektowanie strategii lokalnych z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału, w tym również innowacyjnych podejść²⁴. Zaleca się, żeby zamiast wyszczególniać wydatki kwalifikowalne w ramach RLKS, opracować wykaz wydatków niekwalifikowalnych w ramach konkretnego funduszu.

- **Co Komisja rozumie przez „opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii” (art. 33 ust. 1 lit. d) RWP)?** (kroki 4 i 7 rozdziału 2)

Określenie „uczestnictwo” stosowano do opisanie różnych procesów – od czystej manipulacji, poprzez zwykłe kampanie informacyjne i formalne konsultacje, po partnerstwa i pełną kontrolę ze strony obywateli²⁵. Bank Światowy opisuje, w jaki sposób jego programy rozwoju kierowanego przez społeczność ewoluowały od modelu opartego na konsultacjach społecznych do modelu bazującego na uczestnictwie społeczności, aż wreszcie do obecnego modelu opartego na upodmiotowieniu społeczności²⁶. Na podstawie samego pojęcia, które Komisja postanowiła zastosować – rozwój lokalny kierowany przez społeczność – jasno widać, że chodzi o wyższy poziom uczestnictwa społeczności, a nie tylko jednostronne udzielanie społeczności informacji czy prowadzenie z nią konsultacji. Lokalne zainteresowane strony powinny być zaangażowane od samego początku projektowania strategii aż do końca procesu jej realizacji.

Strategia i projekty, które z niej wynikają, powinny pochodzić od społeczności. Oznacza to zatem, że uczestnictwo nie powinno być wyłącznie dodatkiem, który wdraża się na początku strategii w celu uzasadnienia jej finansowania. Konsultanci, uczelnie oraz inni eksperci zewnętrzni mogą pomóc zapewnić szersze spojrzenie i wsparcie przy analizowaniu danych i opracowywaniu strategii, ale powinien istnieć dowód rzeczywistego dialogu z miejscową ludnością oraz między obywatelami na każdym kluczowym etapie opracowywania strategii:

- ✓ przy określaniu mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń;
- ✓ przy przekładaniu ich na główne potrzeby i możliwości w zakresie rozwoju;
- ✓ przy wyborze celów głównych, celów szczegółowych, pożądanych rezultatów oraz przypisywaniu im priorytetu;
- ✓ przy wyborze rodzajów działań, które mogą prowadzić do tych rezultatów;
- ✓ oraz przy przydzielaniu budżetu.

Istnieje wiele technik partycypacyjnych, takich jak: analiza zainteresowanych stron, korzystanie z „drzew problemów” oraz tworzenie scenariuszy, które mogą pomóc partnerstwom w określeniu kwestii rzeczywiście istotnych dla ludności na danym obszarze oraz w czerpaniu pomysłów i energii z inicjatyw oddolnych. W dokumencie dotyczącym strategii należy przedstawić dowody, że jest ona wynikiem tego typu procesu.

²⁴ Zob. art. 32 ust. 1 lit. d) RWP.

²⁵ Zob. Sherry R Arnstein „A ladder of Citizen Participation”. 1969.

²⁶ Local and Community Driven Development. Bank Światowy. 2010.

Ramka 7: Przykład partycypacyjnego procesu mającego na celu przygotowanie lokalnej strategii rozwoju przez hiszpańską grupę LEADER z doliny Jerte

Hiszpańska grupa LEADER z doliny Jerte rozpoczęła proces partycypacyjny zmierzający do przygotowania lokalnej strategii rozwoju na następny okres zaraz po lecie 2013 r. – przed zakończeniem prac nad rozporządzeniami i programami UE. W ramach partnerstwa powołano szeroki „panel na rzecz rozwoju”, który miał za zadanie koordynować prace siedmiu tematycznych grup roboczych złożonych ze stron zajmujących się następującymi zagadnieniami: młodzieżą i organizacjami społecznymi; kobietami i równością; kulturą i edukacją; rolnictwem i środowiskiem; przedsiębiorczością, zatrudnieniem i szkoleniami; turystyką zrównoważoną; usługami społecznymi i w zakresie opieki. Każda grupa robocza rozesała prosty kwestionariusz i omówiła cztery podstawowe pytania: Co osiągnęliśmy? Co pozostaje do zrobienia? Jakie są priorytety na przyszłość? Jakie są nowe pomysły dotyczące realizacji tych priorytetów w praktyce? Zorganizowano również konkurs, aby pozyskać pomysły od wszystkich szkół wiejskich, a także kilka wydarzeń dla osób starszych. Wyniki następnie omówiono podczas zgromadzenia mieszkańców doliny.

Wyniki tych prac stanowiły podstawę analizy SWOT, analizy potrzeb oraz określenia priorytetów strategii lokalnej. Kiedy jednak znane już będą szczegóły dotyczące przepisów, programów i budżetu, społeczność zostanie ponownie zaangażowana w dostosowywanie strategii, przygotowanie planu działania i podejmowanie decyzji dotyczących podziału środków finansowych między różne priorytety. Na przykład w poprzednich okresach programowania grupy robocze opracowały scenariusze dotyczące rodzajów projektów, które powinny zostać sfinansowane, wraz z orientacyjnymi budżetami. Następnie zainteresowane strony z różnych grup roboczych wynegocjowały porozumienie co do ogólnego podziału środków oraz priorytetów lokalnej strategii rozwoju.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej²⁷.

- **Co Komisja rozumie przez „plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania” oraz „plan finansowy strategii, w tym planowaną alokację każdego z właściwych EFSI”? (art. 33 ust. 1 lit. e) i g) RWP) (kroki 4 i 7 rozdziału 2)**

Jednym z najlepszych sposobów ustalenia, czy cele strategii są realistyczne, jest przeanalizowanie działań, które są konieczne do ich osiągnięcia. *Plan działania* nie oznacza jednak wstępnego wyboru projektów.

W planie działania trzeba uwzględnić co najmniej cztery następujące kwestie:

- ✓ **jakie** rodzaje działania;
- ✓ **kto** będzie odpowiedzialny za ich realizację;

²⁷ Więcej materiałów pomocniczych:

Tworzenie strategii – Jak stworzyć partycypacyjną strategię rozwoju lokalnego? LEADER – Zestaw narzędzi: Materiał ten obejmuje materiały wideo i zalecenia dotyczące wielu wniosków grupy fokusowej dotyczących opracowywania lepszych strategii: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/pl/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_pl.html

Arkusz informacyjny ENRD. Zastosowanie metodyki partycypacyjnej do projektowania wysokiej jakości strategii. Na podstawie doświadczeń włoskich: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

Przewodnik FARNET nr 1, sekcje 3 i 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>

- ✓ **kiedy** muszą zostać przeprowadzone i w jakiej kolejności (np. szkolenie przed rozpoczęciem działalności);
- ✓ **ile** orientacyjnie będą kosztować.

Ramka 8: Przykład planu działania wymaganego w ramach osi 4 EFR we Francji

W różnych miejscach Europy termin „plan działania” interpretowano nieco odmiennie. Na przykład we Francji partnerstwa starające się o środki finansowe w ramach osi 4 EFR musiały przedstawić „plan rozwoju” złożony z „pakietów roboczych” w odniesieniu do każdego rodzaju przewidzianego działania, jak również zestawienie finansowe. Pakiet roboczy miał na ogół postać wniosku obejmującego następujące elementy: cele priorytetowe, do których można było przypisać dane działanie, oraz wkład danego działania w osiągnięcie celów, przewidywane rezultaty dla danego obszaru, docelowi beneficjenci, wydatki kwalifikowalne, intensywność pomocy, przewidywane unijne finansowanie, pozostałe przewidziane finansowanie, wskaźniki monitorowania i ewaluacji oraz harmonogram realizacji. Zob. „Elementy warunków zaproszenia do składania ofert w ramach osi 4 EFR. Przykład Francji” (w jęz. angielskim) (s. 11). https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Szkockie grupy LEADER zazwyczaj nazywają „biznesplanem” wszystkie procedury administracyjne i finansowe oraz systemy służące realizacji strategii, w tym plan działania LGD. Plan działania LGD zwykle zawiera szczegółowy harmonogram realizacji każdego działania wraz z wyjaśnieniem, jaki podmiot był za dane działanie odpowiedzialny. Zob. sekcje 6–7 „biznesplanu” szkockiej grupy LEADER. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

Plan finansowy powinien zawierać szacunki kwot, które zostaną przeznaczone na różne rodzaje działania. W przypadku strategii wspieranej w ramach kilku funduszy trzeba wskazać w planie finansowym, które części strategii będą objęte poszczególnymi funduszami, oraz określić publiczne współfinansowanie krajowe dla każdego roku realizacji programu. W planie tym trzeba przedstawić rozróżnienie pomiędzy wydatkami na realizację samej strategii, na współpracę oraz koszty bieżące i wydatki na animowanie. Stopień szczegółowości i kategorie wydatków mogą się jednak różnić w zależności od państwa członkowskiego. IZ mogą na przykład wymagać przedstawienia informacji na temat planowanych wydatków na określone kategorie działań uprzednio zdefiniowane na poziomie krajowym lub regionalnym. Ewentualnie IZ może po prostu zwrócić się do partnerstw o przedstawienie preliminarza wydatków na określone cele lub główne kategorie działania określone w lokalnej strategii rozwoju.

Wielkość budżetu zależy oczywiście od potrzeb danego obszaru i od jego wielkości, charakteru strategii i obecności innych programów wsparcia. Może również wahać się w zależności od warunków gospodarczych w danym państwie członkowskim. Doświadczenie w ramach LEADER i osi 4 EFR pokazuje jednak, że minimalna wielkość budżetu lokalnej strategii rozwoju wynosi około 3 mln EUR z funduszy publicznych na cały okres. Poniżej tego poziomu trudno jest wyjść poza inwestycje „miękkie”, zakrojone na bardzo niewielką skalę, oraz pokryć koszty niezbędnego animowania danego obszaru. Kwoty te będą prawdopodobnie znacznie wyższe w przypadku zabudowanych obszarów miejskich oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, który jest finansowany z wielu funduszy.

Również tej wskazówki nie należy interpretować jako sztywnej wytycznej. Ma ona służyć temu, aby inwestycje odpowiadały celom określonym w strategii przez społeczność oraz aby istniała realna szansa ich osiągnięcia przy użyciu dostępnych zasobów. Należy również wprowadzić mechanizmy zapewniające partnerstwom możliwość dostosowania planu finansowego – w

porozumieniu z IZ – do zmieniających się okoliczności. Nowe przepisy dotyczące monitorowania i ewaluacji (zob. poniżej) mogą pomóc uzasadnić wszelkie zmiany.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej²⁸.

- **Co Komisja rozumie przez „opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii wykazujący potencjał lokalnej grupy działania do realizacji strategii oraz opis szczegółowych rozwiązań dotyczących ewaluacji”?** (art. 33 ust. 1 lit. f) RWP) (krok 8 rozdziału 2)

Aby zapewnić skuteczne zarządzanie strategią partnerstwa lokalne muszą wykazać, że mają jasne procedury i personel, który jest wystarczająco doświadczony i wykwalifikowany. Oczywiście obejmuje to kwestie administracyjne i finansowe. Jeżeli jednak strategia wiąże się z pracą z grupami nieorganizowanymi lub takimi, do których trudno dotrzeć, oznacza to również, że w skład personelu muszą wchodzić osoby wykwalifikowane w pracy środowiskowej, ułatwianiu działań, rozwijaniu projektów i pracy ze społecznością.

Partnerstwa muszą również wykazać, że mają przejrzyste i rozliczalne procedury w zakresie podejmowania decyzji i wyboru projektów. Na przykład głosowanie nad wszystkimi decyzjami musi być udokumentowane i powinny także istnieć procedury mające na celu unikanie konfliktów interesów. Omówiono to poniżej w sekcji dotyczącej partnerstwa.

Nowym aspektem rozporządzenia jest jednak wymóg wyjaśnienia „rozwiązań [...] w zakresie monitorowania” oraz „szczegółowych rozwiązań dotyczących ewaluacji”. Aby spełnić wymogi IZ, niezbędne są oba te rodzaje rozwiązań. Nie należy ich uważać jedynie za formalny wymóg służący uzasadnieniu wydatków. Rozwiązania te powinny być zaprojektowane w sposób, który dostarcza przydatnych informacji kierownictwu partnerstwa lokalnego. Poprzez wprowadzenie do strategii procedur regularnego monitorowania i okresowej ewaluacji partnerstwo zyskuje narzędzie umożliwiające zdobywanie wiedzy o tym, co działa, a co nie, oraz dostosowywanie strategii do zmieniających się okoliczności. Połączenie „jasnych i mierzalnych wartości docelowych dotyczących produktów i rezultatów” oraz „szczegółowych rozwiązań dotyczących ewaluacji” umożliwia lokalnym partnerstwom opracowanie znacznie bardziej konkretnych i realistycznych strategii, które są również solidniejsze i bardziej elastyczne.

LGD powinny przedstawić informacje na temat:

- ✓ proponowanych przez siebie systemów i mechanizmów na potrzeby gromadzenia i przetwarzania stosownych danych finansowych i dotyczących wykonania, które odnoszą się do ustalonych wskaźników i wartości docelowych. Muszą one wyraźnie wiązać się z celami strategii;
- ✓ zamierzonego sposobu oceny własnych wyników w zakresie wdrażania poszczególnych elementów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;

²⁸ Więcej materiałów pomocniczych:

- Zestaw narzędzi ENRD. Tworzenie i wdrażanie strategii. Zalecenia i materiały wideo.
http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/pl/description-of-the-strategy-and-its-objectives_pl.html
- Przewodnik FARNET nr 1, sekcja 4C Przygotowanie planu realizacji strategii
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>
- Przykłady zintegrowanych strategii z obszarów rybackich z całej Europy. Streszczenia i pełne przykłady.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

- ✓ swoich propozycji dotyczących upowszechnienia i wykorzystywania wyników na danym obszarze – na przykład na potrzeby zmodyfikowania lokalnej strategii rozwoju i jej realizacji;
- ✓ sposobu, w jaki przyczynią się do rozwiązań w zakresie monitorowania i ewaluacji RLKS oraz programu na poziomie regionalnym i krajowym.

Ramka 9: Przykład systemu wzajemnej oceny stosowanego przez LGD Kasvu w Finlandii

LGD Kasvu w Finlandii ustanowiła system wzajemnej oceny z sąsiednią LGD. W jego ramach LGD wzajemnie zbadały szereg swoich projektów i przeprowadziły wywiady na ich temat. Informacje zwrotne od organizacji stojącej przed podobnymi wyzwaniami, ale niezaangażowanej bezpośrednio w realizację strategii, dostarczyły obu uczestnikom cennych danych.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Niemiecka Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich proponuje trzy modele o różnej intensywności, które można wykorzystać jako „kontrolę sygnałów”, „kontrolę wielokrotne” i „kontrolę ukierunkowania”²⁹.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej³⁰.

3.3.2 Nowe lub wzmocnione elementy w zadaniach partnerstw (art. 34 ust. 3 RWP)

W art. 34 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów opisano zadania partnerstw lokalnych, przedstawione w ramce 10 poniżej:

Ramka 10: Zadania lokalnych grup działania

Na mocy art. 34 ust. 3 zadania lokalnych grup działania obejmują:

- a) **rozwijanie zdolności** podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji, w tym rozwijania ich zdolności zarządzania projektami;
- b) opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej **procedury wyboru oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów**, gwarantując, że **co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących**

²⁹ Materiał dostępny w języku niemieckim <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

³⁰ Więcej materiałów pomocniczych:

- LEADER – Zestaw narzędzi, sekcje „Jak przeprowadzić samoocenę?” oraz „Kto może przeprowadzić zewnętrzną ocenę?” http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/pl/how-to-carry-out-a-self-evaluation_pl.html
- Fiński podręcznik dla lokalnych grup działania dotyczący samooceny. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- Przewodnik FARNET nr 1, sekcja 4C – Monitorowanie i ocena. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>
- Przewodnik FARNET nr 4, sekcje 1.5, 1.6 i 1.7 https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET_Steps-for-Success_Guide-4_PL.pdf

wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi i umożliwiają wybór w drodze procedury pisemnej;

- c) **zapewnianie spójności ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność** podczas wyboru operacji poprzez uszeregowanie tych operacji w zależności od ich wkładu w realizację celów i strategii;
- d) **opracowanie i publikowanie naborów wniosków** lub ciągłej procedury składania projektów, w tym określanie kryteriów wyboru;
- e) przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie;
- f) **wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia** oraz, w stosownych przypadkach, przedkładanie wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną **weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem**;
- g) **monitorowanie wdrażania** strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i operacji będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie **szczegółowych działań ewaluacyjnych** związanych z tą strategią.

IZ odpowiada za wybór LGD, zapewniając niedyskryminującą i przejrzystą procedurę wyboru.

Podobnie jak w poprzedniej sekcji, przedstawione zostanie krótkie wyjaśnienie tego, co Komisja rozumie przez niektóre kluczowe terminy (pogrubione), wraz z przykładami.

- **Co Komisja rozumie przez „rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji, w tym rozwijania ich zdolności zarządzania projektami”?** (art. 34 ust. 3 lit. a) RWP) (kroki 3 i 5 rozdziału 2)

Jeden z najważniejszych wniosków wynikających z dotychczasowych doświadczeń jest taki, że partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nie wolno postrzegać jako ostatniego, lokalnego ogniwa w długim łańcuchu realizowania polityki ustalonej na innym szczeblu. Nie są one lokalnym punktem kompleksowej obsługi na potrzeby organizowania zaproszeń do składania wniosków dotyczących standardowej dotacji czy programów szkoleniowych. Realna wartość partnerstwa wynika z jego roli w łączeniu miejscowej ludności w celu zachęcania jej do przedstawiania pomysłów i współtworzenia projektów, które nie doszłyby do skutku lub byłyby znacznie trudniejsze do opracowania, gdyby partnerstwa nie było.

Społeczności lokalne różnią się jednak pod względem doświadczenia, poziomu organizacji, swojego „kapitału ludzkiego i społecznego”, a także pod względem poziomu wsparcia, które już otrzymują od innych agencji. Jednym z pierwszych i najważniejszych zadań partnerstw lokalnych jest zatem ocena potrzeb w zakresie rozwijania zdolności społeczności i uwzględnienie tych potrzeb w strategii. Rozwijanie zdolności może mieć postać:

- ✓ sesji informacyjnych i pracy środowiskowej w społeczności;
- ✓ wsparcia służącego zbliżaniu ludzi i organizowaniu społeczności lokalnych;
- ✓ indywidualnego lub zbiorowego doradztwa i wsparcia przy opracowywaniu projektów;
- ✓ szkoleń.

Jest absolutnie konieczne, by partnerstwo dysponowało własnymi pracownikami odpowiednio wykwalifikowanymi do pełnienia tych funkcji lub mogło zaangażować ich z zewnątrz. Wsparcie przygotowawcze można wykorzystać do finansowania tego rodzaju rozwijania zdolności w trakcie uruchamiania programów. Jeżeli zasoby finansowe i ludzkie nie są udostępniane na potrzeby rozwijania zdolności, istnieje duże prawdopodobieństwo, że strategia zostanie „przechwycona” przez najsilniejsze i najbardziej wpływowe podmioty w społeczności ze szkodą dla innych zainteresowanych stron i społeczności w szerszym ujęciu.

Ramka 11: Rozwijanie zdolności przez RLGD Północna i Wschodnia Laponia

Jednym z priorytetów RLGD Północna i Wschodnia Laponia jest wspieranie różnicowania działalności rybaków w kierunku nowych sektorów. Rybacy w Sodankylä ustalili, że działalnością o największym potencjale uzupełnienia ich dochodów jest turystyka, ale brakowało im umiejętności i pozwoleń, aby wejść na ten nowy rynek. Wraz z wydziałem turystyki lokalnego samorządu RLGD zaangażowała rybaków w określenie celów i potrzeb w zakresie wsparcia, a następnie pomogła im wprowadzić pomysły w życie.

Rozmowy doprowadziły do opracowania kompleksowego pakietu szkoleniowego dla miejscowych rybaków, mającego na celu zapewnienie im pozwoleń i umiejętności niezbędnych do opracowania i oferowania rentownych produktów turystycznych. Pierwszy pakiet szkoleń zrealizowano w ciągu jednego roku. Obejmował kwestie bezpieczeństwa, rozwój produktów i marketing. Uzupełnienie stanowiły wyjazdy na targi branżowe, staże w przedsiębiorstwach turystycznych o ustalonej pozycji oraz indywidualne doradztwo w zakresie rozwoju produktów. W rezultacie 14 rybaków uzyskało wymagane pozwolenia i opracowano siedem zbywalnych produktów. Z uwagi na fakt, że rozwijanie zdolności jest procesem długotrwałym, w następnym roku zorganizowano drugą rundę szkoleń, aby uzupełnić podstawowe umiejętności uzyskane w pierwszym roku. Szkolenia ukierunkowane były na podnoszenie jakości oferty turystycznej, np. poprzez zajęcia poświęcone obsłudze klienta, przepisom dotyczącym bezpieczeństwa konsumentów, nauce języka angielskiego itp. Na koniec tych dwóch rund rozwijania zdolności rybacy opracowali 11 produktów turystycznych, prowadzili działalność w sektorze turystyki i zostali uznani przez przedsiębiorstwa turystyczne na danym obszarze.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Co Komisja rozumie przez „opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury wyboru oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów”? (art. 34 ust. 3 lit. b) RWP)**

Ten artykuł został wprowadzony częściowo wskutek sprawozdania Trybunału Obrachunkowego w sprawie LEADER, w którym stwierdzono, że w niektórych przypadkach partnerzy bezpośrednio zainteresowani projektami współdecydowali o ich zatwierdzeniu. Kontrolowanie procesu decyzyjnego przez istniejące elity lokalne, dominujące sektory czy zainteresowane strony stanowi rzeczywiste zagrożenie dla wszystkich lokalnych projektów. Jednocześnie stanowi to jednak problem dla partnerstw lokalnych, gdyż najbardziej aktywni i dynamiczni członkowie społeczności często mają najwięcej pomysłów i zasobów na potrzeby projektów, a ich wykluczenie może pozbawić partnerstwo energii i przywództwa.

Dlatego z reguły wszyscy partnerzy powinni zgłosić swoje interesy związane z projektem i nie powinni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, które dotyczą ich bezpośrednio.

LGD powinny opisać swoje procedury służące unikaniu konfliktów interesów w sposób zgodny z rozporządzeniem finansowym³¹. Procedury wyboru projektów powinny być niedyskryminacyjne i przejrzyste. Należy w nich opisać proces decyzyjny i kryteria

³¹ Artykuł 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012.

podejmowania decyzji, które mają być stosowane. Należy przy tym jasno określić sekwencję zdarzeń, osoby zaangażowane na każdym etapie i zapewnić odpowiedni rozdział obowiązków pomiędzy różne elementy procesu. Konieczne jest również uwzględnienie jasnych i prostych procedur odwoławczych. Procedury można w przejrzysty sposób zaprezentować przy użyciu diagramu sekwencji działań.

Należy również sporządzić rejestr interesów członków organu decyzyjnego LGD, w którym dokumentuje się charakter wszelkich powiązań pomiędzy członkami komisji selekcyjnej a każdym projektem lub wnioskodawcą.

LGD są uprawnione do finansowania własnych projektów, w przypadku gdy samo partnerstwo jest promotorem projektu, ale musi istnieć jasna, przejrzysta procedura wykazywania, że projekty te przyczyniają się do realizacji lokalnej strategii rozwoju i mają powszechne poparcie społeczności.

Poprzez stosowanie takich zasad partnerstwa mogą zapewnić podwójną rozliczalność – zewnętrzną wobec audytorów, IZ i agencji płatniczych oraz wewnętrzną wobec społeczności lokalnej.

- **Co Komisja rozumie przez zagwarantowanie „że co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi”?** (art. 34 ust. 3 lit. b) RWP) (kroki 3 i 5 rozdziału 2)

Celem tego przepisu jest wzmocnienie art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który stanowi, że „na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49% praw głosu”. Zasada 49% jest od pewnego czasu jedną z podstawowych zasad metodyki LEADER. Ma na celu zagwarantowanie, że partnerstwa – tak jak deklarują – są autentycznymi partnerstwami, w których każdy członek ma szansę wywierania wpływu na decyzje, a nie dodatkami do istniejących struktur i organizacji.

W przeszłości niektóre gminy i organy publiczne były bardzo podejrzliwe w odniesieniu do LEADER, ponieważ zasada ta mogła osłabiać rolę sektora publicznego i wybranych urzędników. W rzeczywistości sytuacja była jednak zupełnie odwrotna. Sektor publiczny zazwyczaj zyskuje w oczach ludności jako jej przedstawiciel, gdy pokazuje, że potrafi pracować w warunkach rzeczywistego partnerstwa z ludnością miejscową, a procedury rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność obejmują szereg mechanizmów kontrolnych i kompensujących, które, gdy są prawidłowo stosowane, zapewniają publiczną rozliczalność.

Komisja uważa, że cały sektor publiczny, a w szczególności gminy, stanowi główny element podejścia opartego na RLKS. Istnieje jednak ryzyko, że w następujących przypadkach instytucje publiczne mogłyby poważnie osłabić, a nawet podważyć oddolne zasady RLKS:

- ✓ jeżeli instytucje zarządzające lub agencje płatnicze korzystają z kontroli kwalifikowalności do oceny szans lub jakości projektów, a nie tylko ich zgodności z prawem i kwalifikowalności;
- ✓ jeżeli publiczni współfundatorzy (często odpowiedzialni za niewielką część finansowania projektów) wykorzystują swój wpływ do podejmowania ostatecznych decyzji w sprawie projektów;
- ✓ jeżeli pewne funkcje administracyjne i finansowe są powierzone lokalnemu organowi publicznemu (który jest formalnie uznany – lub nie – za instytucję pośredniczącą), który następnie wykorzystuje te funkcje do wywierania nadmiernego wpływu na wybór projektów przez resztę partnerstwa;

- ✓ jeżeli dominujące partie polityczne wykorzystują swoją obecność w innych organizacjach społecznych do utworzenia większości blokującej wraz z sektorem publicznym.

Komisja pragnie pomóc partnerstwom lokalnym uniknąć wszystkich tych pułapek. Zasada 50% jest tylko jednym z kroków w tym kierunku. Jeśli to kworum nie jest przestrzegane, podjęta decyzja jest nieważna.

Ramka 12: Partnerstwo w fińskich LGD

W Finlandii władze lokalne odgrywają bardzo dużą rolę w świadczeniu usług lokalnych, a nawet najmniejsze z nich mają uprawnienia do pobierania podatków i nieraz zatrudniają setki pracowników. Aby zapobiegać przekształcaniu LGD w zwykłe dodatki do gmin, fińska IZ określiła bardzo rygorystyczny zbiór warunków dotyczących LGD. Muszą one być organizacjami niezależnymi i niekomercyjnymi, a wszystkie podmioty lokalne muszą mieć możliwość zostania ich członkami. Średnia liczba członków wynosi około stu. Członkowie bezpośrednio wybierają zarząd, który musi składać się z *trzech grup podmiotów o jednakowej wielkości*: sektora publicznego, sektora prywatnego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (tzw. zasada jednej trzeciej). Członkowie zarządu mogą pełnić funkcje przez maksymalnie sześć lat i muszą złożyć oświadczenie o braku konfliktu interesów.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej³².

- Co Komisja rozumie przez „opracowanie i publikowanie naborów wniosków lub ciągłej procedury składania projektów, w tym określanie kryteriów wyboru” (art. 34 ust. 3 lit. d) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) oraz „zapewnianie spójności ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność podczas wyboru operacji poprzez uszeregowanie tych operacji w zależności od ich wkładu w realizację celów i strategii” (art. 34 ust. 3 lit. c) RWP)?

Również w tym wypadku celem tych przepisów jest wzmocnienie oddolnych zasad RLKS oraz autonomii partnerstwa. Komisja ma świadomość, że w praktyce pole manewru, które partnerstwa mają pod względem zaspokajania potrzeb lokalnych, może być bardzo ograniczone ściśle sformułowanymi zaproszeniami do składania wniosków, procedurami wyboru i kryteriami wyboru, które określa się na szczeblu krajowym lub regionalnym. W takich sytuacjach istnieje zagrożenie, że partnerstwa staną się narzędziami mechanicznego zatwierdzania projektów, które pasują uprzednio ustalonych kryteriów. Ponadto jeśli czas na zaprezentowanie i realizację projektów jest zbyt krótki lub źle zaplanowany (np. pokrywa się z

³² Materiały pomocnicze:

• Przewodnik FARNET nr 1. Sekcja 3 Budowanie partnerstwa lokalnego
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20PL.pdf>
 LEADER – Zestaw narzędzi. Jak wygląda struktura LGD? http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/pl/what-is-the-lag-s-structure_pl.html

okresem, w którym pewni promotorzy projektu są bardzo zajęci) lub jeżeli warunki są zbyt rygorystyczne, może to zmusić przedsiębiorców do podejmowania ryzykownych decyzji.

Mając na względzie uniknięcie tych problemów – jakkolwiek Komisja uznaje, że IZ mogą określić pewne wspólne elementy zaproszeń, procedur i kryteriów – w obrębie tych ograniczeń partnerstwa lokalne powinny jednak mieć możliwość ustalenia:

- ✓ określonych cech zaproszeń, np. ich terminów, a także tego, czy dotyczą one określonych rodzajów projektów (np. projektów wspólnych, projektów pochodzących z określonych sektorów lub grup itd.) lub czy zaproszenia mają charakter otwarty;
- ✓ dodatkowych szczegółowych kryteriów wyboru, które odzwierciedlają zakres, w jakim projekty przyczyniają się do lokalnej strategii rozwoju i terytorium (np. lokalny mnożnik pod względem wykorzystania lokalnych materiałów, siły roboczej, świadczenia usług, wpływu na wizerunek terytorium itp.);
- ✓ jasnych i przejrzystych procedur, które zwykle obejmują element oceny jakościowej i wykorzystują bezpośrednią znajomość danego obszaru, którą ma partnerstwo (np. indywidualne ocenianie przez członków panelu decyzyjnego na podstawie zestawu pytań, a następnie omówienie i zsumowanie ocen);
- ✓ przejrzystych procedur dotyczących projektów przewodnich lub wspólnych, którymi kieruje samo partnerstwo.

Jedną z głównych zalet lokalnych grup działania w porównaniu z lokalnymi urzędami zajmującymi się standardowymi programami krajowymi lub regionalnymi jest to, że LGD nie tylko projektują strategię, lecz również organizują proces i kryteria wyboru projektów, aby ukierunkowywać ciąg projektów zgodnie z uzgodnionym kierunkiem strategicznym. Są one w stanie uzupełnić te zadania działaniami w zakresie aktywnej promocji projektów, np. dotyczącymi rozwijania potencjału, organizowania społeczności i bezpośredniego rozwoju projektów.

Ramka 13: Wybór projektów przez partnerstwo LEADER+ North Highlands

Aby ułatwić przejrzyste podejmowanie decyzji, partnerstwo LEADER+ North Highlands opracowało proste dwustronicowe podsumowanie projektu oraz arkusz oceny punktowej. Pierwsza sekcja zawiera podsumowanie najważniejszych cech projektu, w tym kosztów, dofinansowania będącego przedmiotem wniosku, produktów projektu oraz poszanowania równości szans. Następna sekcja zawiera 12 kryteriów oceny, które obejmują takie zagadnienia, jak: zgodność ze strategią, stopień zaangażowania społeczności, ocenę rentowności i zrównoważonego charakteru, innowacyjność, powiązania z innymi projektami, korzystny wpływ na środowisko lub dziedzictwo kulturowe, a także efekt dźwigni dla inwestycji sektora prywatnego. W tym samym arkuszu znajdują się proste instrukcje dotyczące oceny punktowej.

Wiele państw i partnerstw lokalnych opracowało niezwykle szczegółowe systemy oceny i punktacji projektu, w których różne kryteria są również oceniane w sposób mający na celu uwzględnienie warunków lokalnych. Ważne jest jednak zapewnienie, aby stosowane procedury i kryteria były proporcjonalne do rozmiaru projektów oraz aby stanowiły one raczej pomoc w podejmowaniu przejrzystych decyzji na szczeblu lokalnym, niż były stosowane mechanicznie.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej³³.

- **Co Komisja rozumie przez „wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia”? (art. 34 ust. 3 lit. f) RWP)**

Również ten artykuł ma na celu sprecyzowanie roli partnerstwa w odniesieniu do innych szczebli administracji oraz wzmocnienie zasad rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Artykuł ten można najprościej wyjaśnić następująco: partnerstwo lokalne musi być odpowiedzialne za decydowanie w sprawie „możliwości” projektów.

Funkcje **partnerstwa lokalnego** w odniesieniu do wyboru projektów obejmują:

- ✓ analizowanie zakresu, w jakim projekt przyczynia się do realizacji strategii lokalnej;
- ✓ stosowanie wszelkich kryteriów standardowych (np. dotyczących tworzenia nowych miejsc pracy, zatrudnienia kobiet i osób należących do słabszych grup społecznych, wykorzystania zasobów lokalnych, efektów mnożnikowych itp.) określonych na poziomie krajowym lub regionalnym;
- ✓ opracowywanie i stosowanie dowolnych kryteriów lokalnych (np. dotyczących priorytetowego traktowania obszarów lub grup o specjalnych potrzebach lub sektorów i zagadnień, które mają szczególne znaczenie lokalne);
- ✓ zapewnienie spójności z innymi strategiami;
- ✓ zapewnienie rentowności projektu (rynki, technologie, rentowność operacyjna i finansowa);
- ✓ kontrolowanie pod kątem takich kwestii, jak efekt „deadweight” i efekt przesunięcia (czy projekt może być realizowany w ten sam sposób bez wsparcia?) oraz przesunięcie (czy wsparcie jednego przedsięwzięcia nie spowoduje problemów dla innego?);
- ✓ sprawdzanie, czy promotorzy projektu mają zdolność do jego realizacji;
- ✓ zapewnienie, aby projekt posiadał lub mógł uzyskać wszystkie niezbędne pozwolenia i licencje;
- ✓ wstępne sprawdzenie kwalifikowalności przed przekazaniem dokumentacji IZ.

Rozporządzenie stanowi również, że partnerstwo powinno być w stanie określić wysokość „kwoty wsparcia publicznego”. Także w tym przypadku musi ona być zgodna z ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu, programie i wszelkich krajowych aktach prawa miejscowego. *Umożliwia to jednak partnerstwu ocenę poszczególnych projektów i udzielanie dalszego wsparcia na rzecz tych inicjatyw, które istotnie przyczyniają się do realizacji strategii lokalnej, są bardziej innowacyjne lub sprzyjają grupom szczególnie defaworyzowanym. Zapewnia również grupom elastyczność pod względem omawiania budżetów przedstawionych przez promotorów projektów i podejmowania decyzji, czy sfinansować całość czy tylko część projektu lub czy podzielić projekt na etapy lub części.*

IZ muszą wykonywać w ramach EFRR, EFS i EFMR szereg zadań związanych z LGD, które określono w art. 125 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Na przykład IZ

³³ Materiały pomocnicze:

- Przewodnik FARNET nr 4 – Drogi do sukcesu. Sekcja 2 – Angażowanie sektora prywatnego; sekcja 3 – Aktywne działania na rzecz przygotowania i wyboru projektów. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET_Steps-for-Success_Guide-4_PL.pdf
- LEADER – Zestaw narzędzi. Wdrażanie strategii – Jak zdefiniować kryteria wyboru projektu? http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/pl/how-to-define-the-project-selection-criteria_pl.html

podejmuje wszystkie ostateczne decyzje dotyczące tego, czy projekt się kwalifikuje, tzn. czy jest zgodny z rozporządzeniami, programem, zasadami pomocy państwa oraz wszelkimi dodatkowymi krajowymi lub regionalnymi przepisami lub aktami prawa miejscowego. Powinna również potwierdzić, czy kontrole przeprowadzane przez LGD w odniesieniu do zdolności promotorów projektów są wystarczające. IZ nie powinna ingerować w wybór dokonany przez partnerstwo lokalne, o ile nie doszło do naruszenia warunków określonych w art. 125 ust. 3 RWP³⁴.

Na dalszych etapach można na potrzeby RLKS wybierać spośród różnych modeli.

- W ramach „modelu zdecentralizowanego” IZ powierza partnerstwu lokalnemu funkcje związane z formalnym zatwierdzaniem projektów (podpisanie umowy o udzielenie dotacji) lub płatnościami. W przypadku przekazania LGD uprawnień do formalnego zatwierdzania projektów w ramach EFRR, EFMR i EFS (ale nie EFRROW) LGD musi stać się instytucją pośredniczącą ze wszystkimi skutkami, jakie pociąga to za sobą w kontekście audytu i kontroli. LGD finansowana z tych trzech funduszy (EFS, EFRR, EFMR) *może dokonywać płatności* na rzecz beneficjentów, nie stając się instytucją pośredniczącą, pod warunkiem że wprowadzone zostały odpowiednie procedury. W przypadku projektów finansowanych przez EFRROW odpowiedzialność prawną za dokonywanie płatności musi zachować agencja płatnicza.

Ramka 14: Wybór operacji i płatności przez LGD LEADER w hiszpańskim regionie Aragonia

W regionie Aragonia (Hiszpania) 20 lokalnych grup działania LEADER bezpośrednio zatwierdza lokalne projekty (podpisuje umowy o udzielenie dotacji) i wypłaca dotację promotorom projektów po ukończeniu ich realizacji. Na początku okresu regionalna IZ wypłaca zaliczkę w wysokości 9% publicznego budżetu lokalnej grupy działania, pod warunkiem że grupa przedstawi gwarancję bankową. Początkowo partnerstwo przysyłało rocznie cztery zaświadczenia dotyczące projektów, które zatwierdziło i na które przekazało środki z zaliczki, i w ciągu 2–3 miesięcy otrzymywało zwrot tych kosztów od władz regionalnych. Gwarantowało to brak problemów z płynnością. Wskutek kryzysu gospodarczego liczbę zaświadczeń ograniczono jednak do dwóch, a czas oczekiwania przez grupy na zwrot kosztów wydłużył się, co zwiększyło presję na przepływy pieniężne.

Partnerstwa lokalne zdecydowanie twierdzą, że system ten znacznie podnosi ich status w oczach lokalnych zainteresowanych stron i umożliwia im znacznie szybsze i elastyczniejsze reagowanie na potrzeby promotorów projektów. Specjalnie wnioskowały, aby nadal stosować tę samą metodę w przyszłym okresie.

W ramach bardziej „scentralizowanego modelu” IZ odpowiada za formalne zatwierdzanie projektów i za płatności. Zaletą tego modelu jest zdjęcie z partnerstwa lokalnego znacznego obciążenia administracyjnego, ale działa on tylko wówczas, gdy IZ jest w stanie wprowadzić elastyczne i szybko działające systemy zatwierdzania i dokonywania płatności.

³⁴ Zgodnie z art. 65 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFRROW państwa członkowskie wyraźnie określają zadania instytucji zarządzającej, agencji płatniczej oraz, w ramach LEADER, lokalnych grup działania, w odniesieniu do stosowania kryteriów kwalifikowalności i wyboru oraz procedury wyboru projektu. Ponadto zgodnie z art. 42 ust. 1 tego rozporządzenia LGD mogą również wykonywać dodatkowe zadania powierzone im przez instytucję zarządzającą lub agencję płatniczą.

Ramka 15: Wybór operacji i dokonywanie płatności przez fińskie RLGD

Fiński system realizowania działań w ramach osi 4 EFR stanowi przykład modelu scentralizowanego. RLGD animują i wybierają projekty, ale ostatecznym zatwierdzaniem projektów i dokonywaniem płatności zajmują się regionalne urzędy instytucji pośredniczącej (centra ELY), którym powierzono odpowiedzialność za zarządzanie programem. Centra te otrzymują wnioski o dofinansowanie projektów wybranych przez RLGD w swoim regionie i sprawdzają kwalifikowalność przed formalnym zatwierdzeniem projektów. Po zatwierdzeniu projektu przez centrum ELY kontroluje ono jego realizację i dokonuje płatności bezpośrednio na rzecz beneficjenta. Centra te odpowiadają również za zgłaszanie IZ zatwierdzonych projektów i dokonanych płatności oraz ewaluację.

RLGD w Finlandii wykorzystują istniejące organizacje, w niektórych przypadkach grupy LEADER, w charakterze swojego podmiotu prawnego. Skupiają się one na następujących zadaniach: opracowaniu lokalnej strategii rozwoju, animowaniu projektów i wspieraniu ich rozwoju; nieformalnej kontroli formularzy wniosków; wyborze projektów i sprawozdawczości z działań RLGD. Dzięki bliskości i zaufaniu pomiędzy centrami ELY a RLGD można uzyskać zatwierdzenie projektu w ciągu sześciu tygodni od jego przedłożenia RLGD, a czasami nawet szybciej.

Realizacja osi 4 EFR w Finlandii:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Istnieją także warianty pośrednie, w których IZ przekazuje partnerstwom lokalnym funkcje kontrolowania i poświadczania, czy inwestycje faktycznie miały miejsce. To również może przyspieszyć realizację projektów, o ile IZ ma odpowiedni system kontroli wyrywkowej i nie powiela wszystkich kontroli.

We wszystkich przypadkach IZ pozostaje ostatecznie odpowiedzialna za wszelkie błędy i wykorzystanie funduszy niezgodnie z przeznaczeniem, więc decyzję dotyczącą poziomu przekazania uprawnień LGD należy podejmować wyłącznie po porównaniu korzyści pod względem szybkości i elastyczności zaspokajania potrzeb lokalnych z ryzykiem niekwalifikowalnych lub nieprawidłowych wydatków.

Niezależnie od wybranego poziomu delegowania ryzyko można znacznie ograniczyć, podejmując następujące kroki:

- ✓ jasno określić obowiązki w zakresie zadań dotyczących zarządzania i kontroli w umowie zawartej między IZ a LGD (zob. art. 33 ust. 5 RWP);
- ✓ jasno określić funkcje LGD w odniesieniu do wszystkich podmiotów w łańcuchu realizacji w systemie zarządzania i kontroli;
- ✓ jasno określić w programie funkcje LGD i organów odpowiedzialnych za realizację stosownego programu w odniesieniu do wszystkich zadań związanych z lokalną strategią rozwoju (zob. art. 34 ust. 1 RWP);
- ✓ zapewnić wprowadzenie *odpowiednich i proporcjonalnych* systemów gwarantujących przestrzeganie procedur przez LGD oraz w całym łańcuchu realizacji mającym wpływ na rozwój lokalny kierowany przez społeczność (dobór próby, wyrywkowe kontrole itp.);
- ✓ wyeliminować powielanie działań i zbędne opóźnienia na każdym szczeblu oraz monitorować szybkość, koszty i skuteczność samego systemu realizacji.

Mimo że kroki te należą do obowiązków IZ, same partnerstwa lokalne muszą sprawdzić, czy są one wprowadzone, i zapewnić ich uwzględnienie w swojej codziennej działalności.

Więcej materiałów pomocniczych – zob. poniżej³⁵.

3.4 Narzędzia wspierające realizację rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zawiera szereg narzędzi, które mogą sprawić, że wsparcie finansowe i kadrowe zapewniane społeczności lokalnej przez partnerstwa będzie skuteczniejsze i elastyczniejsze.

- **Co Komisja rozumie przez „wsparcie przygotowawcze”? (art. 35 ust. 1 lit. a))**

Doświadczenie pokazało, że etap przygotowawczy opracowywania strategii, budowania partnerstwa i wyznaczenia najstosowniejszych granic RLKS jest niezbędną podstawą sukcesu. Wymaga on jednak czasu (szacowanego na 6 do 12 miesięcy) i zasobów, aby zapewnić oparcie strategii na solidnych dowodach i ułatwić uzyskanie pełnego zaangażowania społeczności. W celu poprawy jakości strategii i partnerstw Komisja zaleca, żeby zainteresowane społeczności lokalne miały możliwość ubiegania się o „wsparcie przygotowawcze” na podstawie uproszczonego wyrażenia zainteresowania.

Wsparcie przygotowawcze może obejmować takie działania, jak:

- ✓ szkolenia dla lokalnych zainteresowanych podmiotów;
- ✓ badania nad danymi obszarami;
- ✓ koszty związane z opracowywaniem lokalnej strategii rozwoju, w tym koszty konsultacji i przedsięwzięć dotyczących konsultacji z zainteresowanymi podmiotami;
- ✓ koszty administracyjne (operacyjne i koszty personelu) organizacji wnioskującej o udzielenie wsparcia przygotowawczego na etapie przygotowania;
- ✓ pomoc dla małych projektów pilotażowych.

Wsparcie przygotowawcze jest kwalifikowalne od dnia 1 stycznia 2014 r. niezależnie od tego, czy lokalna strategia rozwoju ostatecznie otrzyma środki na realizację. Intensywność pomocy przeznaczonej na wsparcie przygotowawcze może wynosić do 100%.

W celu dokonania wyboru projektów, które otrzymają wsparcie przygotowawcze, IZ muszą jak najwcześniej opublikować proste zaproszenie do wyrażenia zainteresowania (zob. przykład). Istniejące partnerstwa na obszarach wiejskich i w sektorze rybołówstwa kwalifikują się do tego wsparcia, pod warunkiem że w ich budżetach na lata 2007–2013 nie przewidziano wsparcia przygotowawczego.

Możliwe jest jednak również sfinansowanie pewnych wspólnych działań przygotowawczych (np. działań na rzecz budowania zdolności, działań w zakresie upowszechniania informacji o

³⁵ Materiały pomocnicze:

- Grupa Fokusowa nr 1: Wdrażanie oddolnego podejścia LEADER http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/pl/focus-group-1_pl.html
- FARNET - Dobre praktyki – Sprawowanie rządów i zarządzanie. Modele realizacji działań w ramach osi 4 w Danii i Finlandii <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

RLKS poprzez szkolenia, strony internetowe, wytyczne, seminaria itp.) z budżetu na pomoc techniczną na lata 2007–2013 oraz 2014–2020.

Ramka 16: Przykład wsparcia przygotowawczego dla rybackich lokalnych grup działania w Estonii

W Estonii tworzenie i wybór rybackich lokalnych grup działania (RLGD) wspierano poprzez roczny program szkoleń dla nowych partnerstw i szereg konferencji. Działania te zorganizowało Ministerstwo Rolnictwa we współpracy z krajową jednostką wsparcia ds. sieci, Kolegium w Pärnu będącym częścią Uniwersytetu w Tartu oraz ośrodkiem szkoleniowym Tõru.

Plan szkoleń zaprojektowano z uwzględnieniem trzech różnych grup docelowych (rybaków i przedsiębiorstw związanych z rybołówstwem; przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz organizacji non-profit). Miał on cztery główne cele: wsparcie utworzenia 8 RLGD; wyszkolenie kierowników RLGD, którzy byliby w stanie rozpocząć działanie grup; rozwinięcie współpracy między członkami RLGD oraz zbudowanie zdolności grup, tak aby mogły funkcjonować jako organizacje uczące się; przekazanie członkom RLGD wiedzy specjalistycznej na potrzeby opracowania strategii dla ich obszarów. W programie znalazły się seminaria na temat ram prawnych osi 4, a także szkolenie na temat tego, jak utworzyć partnerstwo LGD oraz jak opracować lokalną strategię rozwoju i plan działania. Obejmował on również budowanie zdolności w zakresie zarządzania projektami, komunikacji i zamówień publicznych. Towarzyszył mu kompleksowy podręcznik.

Koszt programu wyniósł niespełna 100 000 EUR, która to kwota pochodziła z budżetu państwa i pomocy technicznej z EFR. Lokalne grupy działania zostały wstępnie wybrane za pomocą uproszczonego zaproszenia do wyrażenia zainteresowania. Przyznano im około 70 000 EUR na wsparcie lokalnego procesu budowania partnerstwa i opracowanie strategii rozwoju obszaru, który to proces przebiegał równocześnie z budowaniem zdolności na szczeblu krajowym. Z kwoty tej pokryto na przykład koszty badań, rozpowszechniania informacji, spotkań i pomocy ekspertów. W wyniku położenia przez Estonię nacisku na budowanie zdolności państwo to było jednym z pierwszych w Europie, w których powstały (na początku 2010 r.) sprawne RLGD będące w stanie wspierać projekty lokalne.

- **Co Komisja rozumie przez wsparcie na „wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”? (art. 35 ust. 1 lit. b) RWP)**

Wsparcie na „wdrażanie operacji” obejmuje wszystkie pozostałe działania w ramach strategii z wyjątkiem wsparcia przygotowawczego, kosztów bieżących oraz animowania i współpracy. Warto zauważyć, że nie ma uprzednio zdefiniowanych poddziałań ani rodzajów działań, które należy wdrożyć. W zasadzie LGD mogą zatem swobodnie określać rodzaje działań w swoich lokalnych strategiach rozwoju i mogą być one różne dla LGD w tym samym państwie lub regionie.

Ponadto Komisja wprowadziła szereg przepisów mających na celu zwiększenie skuteczności i elastyczności lokalnych strategii rozwoju w odniesieniu do potrzeb lokalnych.

Pierwszy rodzaj przepisów odnosi się do wszystkich wyżej wspomnianych artykułów *mających na celu poprawę jakości lokalnych strategii rozwoju*, co obejmuje:

- ✓ wyraźny nacisk na to, co społeczność chce zmienić;
- ✓ mierzalne cele dotyczące produktów i rezultatów;

- ✓ konkretne plany działania i plany finansowe;
- ✓ skuteczne systemy zarządzania, monitorowania i ewaluacji.

Drugi rodzaj przepisów ma na celu zapewnienie, aby wdrażanie lokalnych strategii rozwoju było na tyle elastyczne, żeby możliwe było reagowanie na zróżnicowane i zmieniające się potrzeby różnych obszarów w Europie.

Osiągnięto to poprzez:

- ✓ poszerzenie potencjalnego zakresu lokalnych strategii rozwoju dzięki umożliwieniu wspierania w ich ramach środków i działań, które nie są uwzględnione w programie, a nawet mogą wchodzić w zwykłe kompetencje innych funduszy UE, o ile są zgodne z celami programu;
- ✓ zachęcanie IZ do przyjęcia bardziej elastycznego podejścia do kwalifikowalności, polegającego na wskazaniu elementów, które się nie kwalifikują, zamiast podejmowania prób określenia wszystkich elementów, które się kwalifikują³⁶.

Trzeci rodzaj przepisów odnosi się do metod *uproszczenia* sposobu udzielania dotacji i innych form wsparcia finansowego (na przykład poprzez stosowanie uproszczonych opcji kosztów). Zostaną one omówione w rozdziale 7.

- **Co Komisja rozumie przez wsparcie na „przygotowanie i realizację przedsięwzięć lokalnej grupy działania w zakresie współpracy”? (art. 35 ust. 1 lit. c) RWP)**

Na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim współpraca między partnerstwami na rzecz RLKS okazała się być istotnym kanałem wymiany i transferu dobrych praktyk oraz była pomocna we wdrażaniu udanych koncepcji projektów na większą skalę. Współpraca transnarodowa została jednak znacznie spowolniona wskutek istnienia niezgodnych procedur wyboru, harmonogramów i warunków kwalifikowalności w różnych państwach.

W systemie zarządzania dzielonego, za którego pośrednictwem realizowane są programy europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, Komisja nie może sama przeprowadzić procedury wyboru na szczeblu centralnym. Z uwagi na to proponuje trzy kroki mające na celu usprawnienie procedur współpracy między partnerstwami na rzecz RLKS.

- ✓ Pierwsze podejście zalecane przez Komisję polega na włączeniu przedsięwzięć w zakresie współpracy do lokalnej strategii rozwoju, przy czym partnerstwa mają dokładnie taką samą autonomię wyboru podmiotów, z którymi współpracują, i sposobów prowadzenia współpracy, jaką mają w odniesieniu do wszelkich innych działań.
- ✓ Ewentualnie państwo członkowskie może ustanowić otwartą procedurę kwalifikacyjną i określić termin wyboru (4 miesiące w przypadku EFRROW i EFMR)³⁷.
- ✓ Wreszcie jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się publikować zaproszenia do uczestnictwa w projektach współpracy, powinny one być publikowane co najmniej

³⁶ Obejmuje to elementy wymienione w art. 69 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów: a) odsetki od zadłużenia beneficjentów, chociaż koszt finansowy partnerstwa jest dozwolony; b) zakup gruntów na kwotę przekraczającą 10% łącznych wydatków kwalifikowalnych, z pewnymi wyjątkami; c) podatek VAT, z wyjątkiem podatku, którego nie można odzyskać na mocy prawodawstwa krajowego VAT.

³⁷ Zob. projekt wytycznych dotyczących realizacji działań LEADER w zakresie współpracy w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, październik 2013 r.

3–4 razy rocznie, aby zwiększyć szansę, że zbiegną się one z zaproszeniami w innych państwach członkowskich.

Proponowana procedura powinna zapewniać poszanowanie zasady rozdziału funkcji, ograniczać ryzyko wystąpienia ewentualnego konfliktu interesów i ostatecznie zapewniać zgodność z obowiązującymi ramami prawnymi.

W ramach EFRROW i EFMR zostanie również ustanowiony system wymiany informacji. Państwa członkowskie będą miały obowiązek przekazywania do niego zatwierdzonych projektów i koordynowania procedur.

Ramka 17: Zasady dotyczące przedsięwzięć w zakresie współpracy LGD w Szwecji i Polsce

W Szwecji budżet na współpracę rozdzielono pomiędzy 63 LGD; grupy te mogą wybierać projekty na rzecz współpracy według tej samej procedury, co w przypadku innych projektów w ramach swojej strategii. Do 25% budżetu na współpracę można wykorzystać na działania przygotowawcze do współpracy. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

W Polsce współpracujące LGD składają wniosek do regionalnej instytucji pośredniczącej w ramach otwartego zaproszenia (do dnia 30 czerwca 2013 r. w odniesieniu do działań przygotowawczych oraz do dnia 31 grudnia 2013 r. w przypadku pełnych projektów), a instytucja ta powinna zatwierdzić je w ciągu około 2 miesięcy od złożenia wniosku. IZ opublikowała przewodnik, w którym wyjaśniono zasady i procedury współpracy. Jest on dostępny (w wersji polskiej i angielskiej) na jej stronie internetowej:

<https://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39121/217105/file/Przewodnik%20po%20projektach%20wsp%25C3%25B3%25C5%2582pracy%20osi%204%20Leader%20Programu%20Rozwoju%20Obszar%25C3%25B3w%20Wiejskich%20na%20lata%202007-2013.pdf>

- **Co Komisja rozumie przez wsparcie na „koszty bieżące związane z zarządzaniem wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” (art. 35 ust. 1 lit. d) RWP) oraz „animowanie realizacji strategii kierowanej przez społeczność” (art. 35 ust. 1 lit. e) RWP)?**

Komisja i Trybunał Obrachunkowy uznają, że jedną z głównych wartości RLKS jest to, że partnerstwa mogą docierać do społeczności i zachęcać osoby i grupy do przedstawiania projektów, które przyczyniają się do realizacji strategii. To docieranie do społeczności jest ogólnie nazywane „animowaniem”. Jest ono jednak czasami zaniedbywane. Jeśli partnerstwa lokalne nie zajmują się animowaniem, istnieje duże ryzyko, że środki są po prostu zagospodarowywane przez silniejsze podmioty lokalne, które mogą już mieć dostęp do innych źródeł finansowania. Ostatecznie partnerstwo lokalne może po prostu stać się lokalnym urzędem organu administracji wyższego szczebla i kolejnym ogniwem zbyt długiego łańcucha.

W celu uniknięcia takiej sytuacji oraz w celu zapewnienia, aby partnerstwa lokalne miały środki do działania w terenie na potrzeby promowania innowacyjnych projektów, projektów wspólnych i projektów grup, do których trudniej dotrzeć, Komisja zwiększyła ilość zasobów, którą partnerstwa mogą przeznaczać na „koszty bieżące i animowanie”. W poprzednim okresie grupy LEADER mogły wydać na koszty bieżące maksymalnie 20% środków, natomiast rybackie lokalne grupy działania (RLGD) – maksymalnie 10% środków. Chociaż nie zostało to sprecyzowane, często w tej kwocie zawierało się animowanie.

Teraz grupy będą mogły przeznaczyć do 25% środków na koszty eksploatacji i animowania przy intensywności pomocy wynoszącej do 100%.

Koszty bieżące mogą obejmować:

- ✓ koszty personelu oraz koszty operacyjne wybranego partnerstwa;
- ✓ koszty szkoleń personelu partnerstwa (nie promotorów projektów);
- ✓ koszty związane z *public relations* (w tym koszty tworzenia sieci kontaktów, takie jak koszty udziału w spotkaniach sieci krajowych i europejskich);
- ✓ koszty finansowe;
- ✓ koszty monitorowania i ewaluacji;

Animowanie może obejmować:

- ✓ kampanie informacyjne – wydarzenia, spotkania, ulotki, strony internetowe, media społecznościowe, prasę itp.;
- ✓ wymianę informacji z zainteresowanymi podmiotami, grupami w ramach społeczności oraz potencjalnymi promotorami projektów w celu generowania nowych pomysłów oraz budowania zaufania i pewności;
- ✓ wspieranie organizacji społecznych oraz tworzenia lub wzmocnienia struktur społecznych;
- ✓ promowanie i wspieranie przygotowywania projektów i wniosków;
- ✓ wsparcie po rozpoczęciu realizacji projektu.

Te funkcje w zakresie animowania mogą być pełnione bezpośrednio przez personel zatrudniany przez partnerstwo lub zlecane pracownikom zewnętrznym. Doświadczenie pokazuje, że większość partnerstw potrzebuje do wykonywania tych funkcji co najmniej dwóch pracowników – wykwalifikowanego kierownika oraz osoby zajmującej się kwestiami administracyjnymi. Zależy to jednak od istniejącego poziomu organizacji terytorialnej oraz od tego, czy partnerstwa na rzecz RLKS mogą współpracować z innymi agencjami i partnerstwami lub korzystać z ich zasobów. Grupy LEADER w państwach, w których na obszarach wiejskich istnieje niewiele innych organizacji, muszą poświęcić więcej uwagi animowaniu i budowaniu zdolności. Często potrzebują zespołów złożonych z 4–5 doświadczonych osób.

Proporcje kosztów bieżących i kosztów animowania nie są określone w rozporządzeniu i będą zależały od liczby zadań administracyjnych, które powierzono danemu partnerstwu lokalnemu. Na ogół jednak partnerstwo powinno przeznaczać jak najwięcej środków na animowanie oraz na mobilizowanie inicjatywy społeczności.

Rozdział 4. Dlaczego i jak realizować rozwój lokalny kierowany przez społeczność w miastach?

4.1 Wprowadzenie do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich daje ogromne możliwości pod względem rozwiązywania konkretnych problemów w miastach i wykorzystywania niezagospodarowanego potencjału obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego, tak aby przyczyniał się on do rozwoju. W przeszłości w ramach wielu podejść oddolnych na obszarach miejskich kładziono silny nacisk na rozwój gospodarczy i włączenie społeczne. Koncentracja na tych istotnych kwestiach prawdopodobnie będzie utrzymywana, jednak prawdopodobnie pojawią się również nowe podejścia do zarządzania przez społeczność otwartą przestrzenią, budownictwem mieszkaniowym, zrównoważoną żywnością oraz lokalnym wytwarzaniem i dystrybucją energii. Świadczy o tym na przykład szybkie rozprzestrzenianie się w całej Europie ruchu „Miast Przemian” (ang. Transition Towns)³⁸ na rzecz gospodarki niskoemisyjnej.

Podejścia opierające się na RLKS opracowano w szeregu różnych kontekstów miejskich. W latach 90. XX wieku największy nacisk kładziono na znajdujące się w trudnej sytuacji dzielnice w centrach miast. Przewiduje się, że w latach 2014–2020 RLKS na obszarach miejskich przyjmie bardziej urozmaicone formy rozwiązywania problemów różnych obszarów miejskich – czy to podopadających obszarów przemysłowych i rzemieślniczych, czy dzielnic kulturalnych i twórczych, poszczególnych osiedli czy całych miast.

RLKS na obszarach miejskich jest częścią światowego ruchu

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich ma swoje korzenie w różnych formach organizowania się społeczności – od podejść opartych na rozwoju społeczności lokalnych po wykorzystywanie gospodarki społecznej. U podstaw RLKS na obszarach miejskich leży wiele różnych filozofii pochodzących z różnych tradycji krajowych i międzynarodowych:

- ruch osiedli uczelnianych z XIX wieku, polegający na podejmowaniu przez studentów interwencji w ubogich dzielnicach (w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii);
- podejścia oparte na rozwoju społeczności lokalnych³⁹ przy włączeniu ludności najbardziej dotkniętej problemem w jego rozwiązywanie; rozwój społecznościowego postrzegania problemu; określanie i mobilizowanie atutów społeczności oraz przyjęcie podejścia do reprezentacji sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- modele gospodarki społecznej (np. spółdzielnie socjalne we Włoszech) rozszerzone na transport lokalny, spółdzielnie mieszkaniowe oraz wszystkie aspekty życia społecznego – wraz z zapewnieniem możliwości zatrudnienia konkretnym grupom docelowym;
- organizowanie się ludności lokalnej w oparciu o podejście Saula Alinsky’ego opracowane w Chicago (praktykowane przez organizację London Citizens w jej kampanii na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie);

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Link do strony internetowej „Miast Przemian”.

³⁹ Zob. np. opis modelu New Oregon złożonego z pięciu etapów <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

- rozwój w oparciu o atuty – budowanie takich instytucji, jak lokalne przedsiębiorstwa rozwojowe oraz powiernictwa na rzecz rozwoju, które mają solidny bilans i zapewniają przestrzeń roboczą, inkubację i inne usługi (np. Social Impact Lab w Berlinie⁴⁰ i przedsiębiorstwo Creggan Enterprises w Derry/Londonderry, zob. ilustracja 3 poniżej).

Europejskie miasta mogą się wiele nauczyć w zakresie zapewniania tanich mieszkań, poprawy zdrowia publicznego i rozwiązywania problemu przemocy ze strony gangów, czerpiąc z następujących doświadczeń oraz szerszej wymiany wiedzy między miastami europejskimi a miastami w innych częściach świata:

- burmistrz Seulu wspiera budowanie społeczności w dzielnicach miejskich w powiązaniu ze swoją polityką „gospodarki dzielenia się”⁴¹, w której alternatywny model rozwoju gospodarczego w oparciu o współdzielenie zasobów jest promowany za pośrednictwem seulskiego parku innowacji społecznych;
- Japonia opracowała społecznościowy model biznesu na poziomie dzielnicy, który cechuje się silnym naciskiem na kwestie środowiskowe⁴²;
- w państwach rozwijających się, takich jak Tajlandia i Indie, rozwój lokalny kierowany przez społeczność często był jedynym powszechnie stosowanym modelem działań na rzecz osób ubogich, który sprawdzał się na obszarze miejskim. W Bangkoku złożone problemy dotyczące własności gruntów w nieformalnych osiedlach rozwiązano poprzez pojęcie „przestrzeni wspólnej” i długoterminową dzierżawę przez społeczność⁴³, co umożliwiło udane przeniesienie slumsów;
- Miasto Medellín w Kolumbii⁴⁴ zdobyło w 2013 r. tytuł „Miasta Roku” i wdrożyło oparte na społeczności podejście do rozwiązywania problemów społecznych związanych z przemocą, transportem miejskim, świadczeniem usług i warunkami życia w fawelach.
- Bank Światowy zebrał wszystkie swoje podejścia do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność⁴⁵, kładąc szczególny nacisk na ulepszenie rozwiązań.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt i S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf

Ilustracja 3: Pawilony przed centrum handlowym Rath Mór będące własnością przedsiębiorstwa społecznego Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶, Zjednoczone Królestwo



⁴⁶ Zob. „Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period” – studium przypadku [Derry/Londonderry](#)

W programach głównych istniało wiele inicjatyw, działań i innowacji, które zawierały elementy RLKS na obszarach miejskich. Rozwój lokalny uwzględniano w rozporządzeniu w sprawie EFRR od 1989 r.:

- W ramach programów pilotażowych Urban (realizowanych w latach 1989–2006) wspierano działania eksperymentalne prowadzone na małą skalę, które skupiały się głównie na dzielnicach znajdujących się w trudnej sytuacji.
- Programy opracowane w ramach inicjatywy wspólnotowej dotyczącej obszarów miejskich (w latach 1994–1999 i 2000–2006) obejmowały podejścia dotyczące konkretnych obszarów i realizowane przez grupy zainteresowanych stron pod kierunkiem władz miejskich. Na pakiety projektów zwykle przeznaczano pulę środków finansowych UE w wysokości około 10 mln EUR. Programy w ramach inicjatywy wspólnotowej dotyczącej obszarów miejskich skupiały się na dzielnicach miast znajdujących się w trudnej sytuacji, liczących około 10 000 mieszkańców i charakteryzujących się słabo rozwiniętym społeczeństwem obywatelskim i niskim poziomem uczestnictwa przedsiębiorców⁴⁷. W ramach kilku programów, m.in. w Aarhus, Hawrze i Halifaksie, przyjęto bardziej aktywne podejście do budowania zdolności w organizacjach opartych na społeczności, tak aby organizacje te mogły skutecznie zarządzać projektami, a w Halifaksie części programu zostały zrealizowane przez te podmioty w ramach lokalnych ustaleń dotyczących zamówień.
- Uwzględnianie miejskiego wymiaru w okresie programowania 2007–2013, w trakcie którego EFRR wykorzystano w zintegrowanym rozwoju obszarów miejskich w mniej więcej połowie regionów⁴⁸. W kilku miastach przeprowadzono znaczące eksperymenty z łańcuchami realizacji.
- Również w ramach programu URBACT w 500 lokalnych grupach wsparcia zajmujących się różnorodnymi zagadnieniami zebrano zainteresowane strony, jednak należy zauważyć, że w porównaniu z RLKS program URBACT jest w większym stopniu kierowany przez władze miejskie⁴⁹. Każda grupa działa, stosując metodę URBACT⁵⁰ – zasadniczo partycypacyjne i oparte na porozumieniu zainteresowanych stron podejście do opracowywania lokalnych planów działania. Duża część tych lokalnych planów działania dotyczyła rozwiązywania problemów w obszarach lokalnych, przez co są one użytecznymi przykładami tego, jak RLKS na obszarach miejskich⁵¹ może wyglądać w odniesieniu do różnych zagadnień w wielu rozmaitych kontekstach.

W oparciu o te poprzednie doświadczenia pojęcie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność przedstawiono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o EFRR, RLKS powinien być uwzględniony w programach za pośrednictwem

⁴⁷ Ostateczna ewaluacja inicjatywy URBAN II przeprowadzona przez Ecotec 2006 (obecnie Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

⁴⁹ Lokalna grupa wsparcia URBACT to grupa oparta na porozumieniu wielu zainteresowanych stron, której przewodniczy rada miasta odpowiedzialna za opracowanie lokalnego planu działania. Grupa nie ma jednak gwarancji uzyskania środków na realizację planu działania i trzeba pozyskać dofinansowanie projektów ze źródeł krajowych i unijnych.

⁵⁰ Link do zestawu narzędzi URBACT, wersja 2: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

⁵¹ P. Soto oraz M. Houk i P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

konkretnego priorytetu 9d, który dotyczy inwestycji w RLKS, określonego w ramach 9. celu tematycznego, tj. walki z ubóstwem i włączenia społecznego. Zakres działania może jednak obejmować wszystkie cele tematyczne na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.2 Strategie RLKS na obszarach miejskich

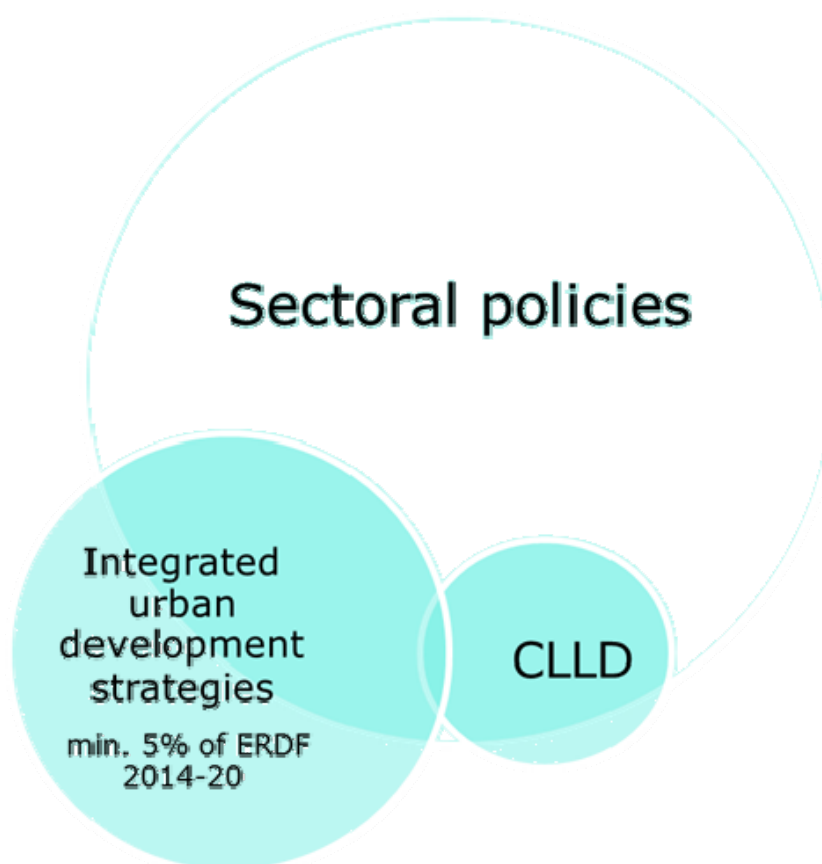
Na każdym obszarze może istnieć kombinacja polityki sektorowej, polityki terytorialnej i podejścia kierowanego przez społeczność. Na ilustracji 4 poniżej przedstawiono tę zależność w formie diagramu.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność może być wykorzystywany jako narzędzie do działań oddolnych, przyczyniając się do zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFRR: „... zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi”. Na te zintegrowane strategie rozwoju obszarów miejskich trzeba przeznaczać co najmniej 5% alokacji EFRR dla każdego państwa członkowskiego, a władze miejskie realizujące te strategie są odpowiedzialne przynajmniej za wybór projektów. Strategie te można zaprogramować jako konkretną wielotematyczną oś priorytetową na rzecz rozwoju obszarów miejskich, jako zintegrowaną inwestycję terytorialną (ZIT) lub szczegółowy program rozwoju obszarów miejskich.

RLKS na obszarach miejskich może uzupełniać każdy z tych rodzajów podejścia do zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, na przykład poprzez działanie na poziomie dzielnicy w ramach szerszej zakrojonej strategii na rzecz tych obszarów, i może zwiększyć zasięg podejścia sektorowego.

Ponadto RLKS można wykorzystywać, aby połączyć działania finansowane w ramach EFRR i EFS w sposób bardziej zintegrowany, na przykład wspierając rewitalizację obszarów miejskich poprzez inwestycje w infrastrukturę w połączeniu ze środkami na rzecz edukacji i zatrudnienia lub infrastrukturę opieki nad dziećmi oraz dostęp do szkolenia i pracy dla młodych rodziców w danej dzielnicy.

Ilustracja 4: Powiązania między polityką sektorową, zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich i RLKS.



Wybór strategicznych zagadnień w odniesieniu do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich

W latach 2014–2020 RLKS na obszarach miejskich prawdopodobnie będzie wykorzystywany w wielu różnych celach tematycznych. Może posłużyć redukcji emisji CO₂ w dzielnicach, wytwarzaniu energii, rozwijaniu gospodarki dzielenia się i będącej w większym stopniu gospodarką o obiegu zamkniętym, integracji migrantów i budowaniu spójności społecznej, tworzeniu lokalnych miejsc pracy, rozwiązaniu problemu bezdomności, zwalczaniu handlu narkotykami i przestępczości na ulicach, poprawianiu zdrowia i dobrostanu, tworzeniu parków i działek oraz zarządzaniu nimi, a także uprawie roślin spożywczych. To tylko niektóre z możliwych zagadnień strategicznych, które grupy lokalne mogą uwzględnić. Często po początkowym położeniu nacisku na jeden aspekt grupa lokalna ma większe ambicje i podejmuje się nowych wyzwań.

Społeczności niskoemisyjne

RLKS na obszarach miejskich może przyczynić się do wspomagania społeczności w redukcji emisji dwutlenku węgla, a tym samym do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Wiele najskuteczniejszych rodzajów podejścia polega na lokalnych formach współpracy. Mogą to być nowe sposoby wspólnego wykorzystywania samochodów, przejście od indywidualnych wysiłków na rzecz oszczędności energii do wspólnych działań w zakresie ocieplania budynków w skali całej ulicy lub dzielnicy, wytwarzanie przez społeczność energii ze źródeł odnawialnych (wiatr, woda, biomasa). Możliwości ilustruje przykład miasta Montevoglio w prowincji Bolonia (zob. ramka 18 poniżej).

Ramka 18: Montevoglio - ruch na rzecz przemian wspierany przez władze miasta

Montevoglio, małe miasto położone 20 km od Bolonii, za swój cel przyjęło przejście na gospodarkę niskoemisyjną. W 2009 r. tutejsza gmina podpisała umowę partnerstwa z lokalną grupą działającą na rzecz przemian i razem pracują nad różnymi strategiami innowacyjnymi. Miasteczko i jego okolice stały się laboratorium na potrzeby eksperymentu opierającego się na silnym partnerstwie między lokalną grupą działającą na rzecz przemian a gminą. W 2009 r. zawarto umowę strategiczną między tymi dwoma podmiotami, której efektem są cztery lata pracy nad wieloma różnymi kwestiami, w tym energetyką, rolnictwem, edukacją i innowacjami społecznymi. Na ilustracji 5 przedstawiono na wykresie kołowym zasady tego podejścia.

Energetyka: tworzenie grup dokonujących zakupów systemów fotowoltaicznych w oparciu o wiedzę na temat zielonej energii i potrzeby redukcji emisji, a nie ze względu na zachęty czysto gospodarcze. Miasto kierowało projektem EII ENESCOM, w którym udział wzięło sześć innych gmin lokalnych i 12 partnerów międzynarodowych. Gminy lokalne przystąpiły do konferencji burmistrzów i przetestowały szereg nowych narzędzi podnoszących świadomość mieszkańców, urzędników i polityków. Podejście to zostało rozpropagowane w całym regionie Emilia-Romania.

Rolnictwo: opracowanie projektu Streccapogn, stowarzyszenia i przedsiębiorstwa zajmującego się rolnictwem ekologicznym, które na lokalnych polach uprawia pszenicę i inne zboża starych odmian oraz warzywa i owoce. Przedsiębiorstwo to łączy również innych lokalnych rolników, zapewnia pracę społeczną i uczestniczy w szerszym programie na rzecz zrównoważonej żywności.

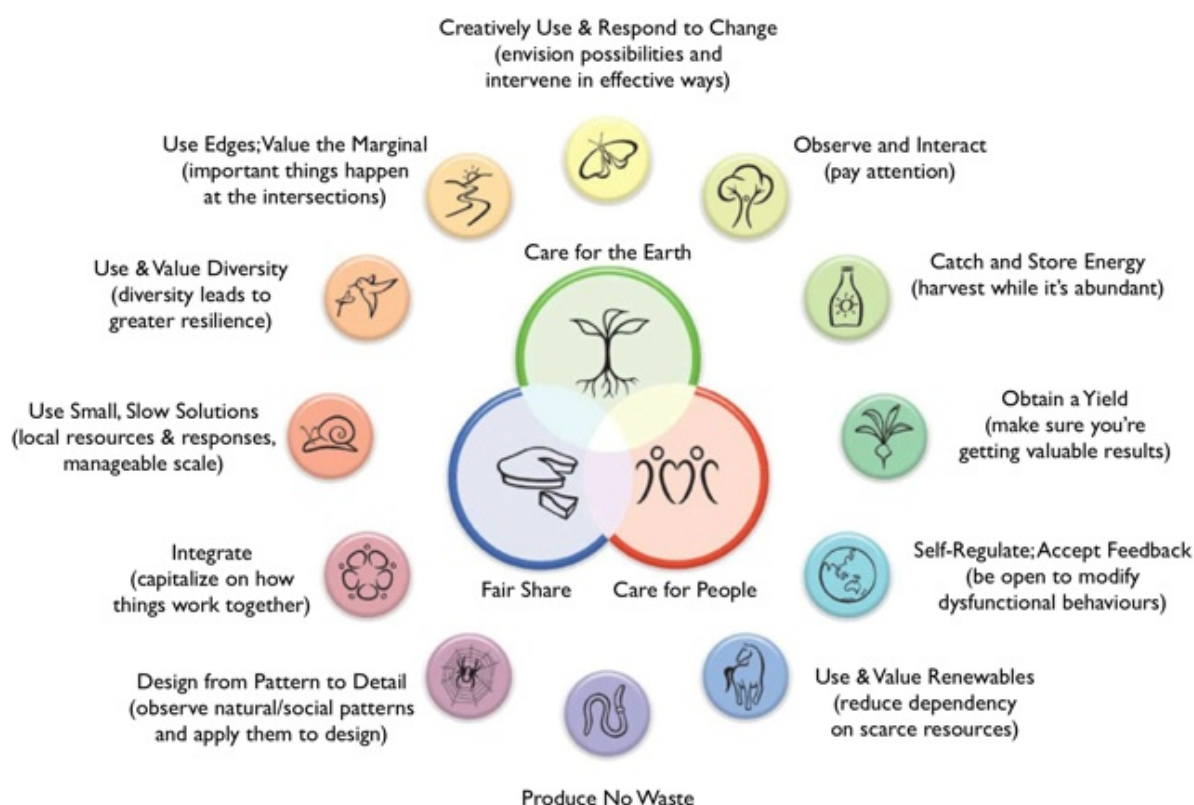
Edukacja: opracowanie eksperymentalnego programu edukacyjnego dotyczącego energii w celu wspierania nauczycieli i ekspertów w dziedzinie edukacji środowiskowej w odniesieniu

do kwestii energetycznych. Osobom odpowiedzialnym za edukację przedstawiono nowe koncepcje wraz ze strategią przekazywania ich uczniom.

Opracowanie „Dekalogu Zrównoważonej Żywności”⁵² w celu informowania obywateli o produkcji żywności, jej wpływie na emisje gazów cieplarnianych oraz ogólniej o gospodarce, ekologii i związku między żywnością a zdrowiem.

Innowacje społeczne: pięć gmin, w tym Monteveglio, zastosowało technikę przeglądu inicjatyw obywatelskich⁵³ przed głosowaniem na temat fuzji, aby obywatele mający głosować w pełni rozumieli znaczenie tego środka dla ludności.

Ilustracja 5: Schemat stosowany w Monteveglio na potrzeby informowania o zasadach lokalnej gospodarki o obiegu zamkniętym.



RLKS na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich

Rewitalizacja obszarów miejskich znajdowała się w polu zainteresowań EFRR od czasu pierwszych projektów pilotażowych URBAN w 1989 r., które zostały uzupełnione dwoma programami inicjatywy wspólnotowej URBAN.

Przedmiotem rewitalizacji obszarów miejskich najczęściej były starsze, śródmiejskie dzielnice, często licznie zamieszkane przez imigrantów. Objęła ona również zewnętrzne peryferyjne osiedla, w tym systemowe osiedla mieszkaniowe w Europie Wschodniej. Możliwy jest bardzo szeroki zakres interwencji, poczynwszy od interwencji fizycznych i poprawy stanu środowiska na obszarach wspólnych po środki miękkie skupione na szkoleniu, działalności kulturalnej, opiece nad dziećmi itd. W najlepszych programach rewitalizacji udało się połączyć środki twarde i

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthymodemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>.

miękkie, jak miało to miejsce w Duisburgu, który to przykład przedstawiono w ramce 19 poniżej.

Ramka 19: Dzielnica Marxloh w Duisburgu (Niemcy) – partycypacyjne podejście do zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich

Dzielnica Marxloh w Duisburgu w Nadrenii Północnej-Westfalii jest przykładem partycypacyjnego i zintegrowanego podejścia do rewitalizacji obszarów miejskich na poziomie dzielnicy, łączącego szereg oddórnych elementów rozwoju obszarów miejskich zainicjowanych przez władze miasta z oddórnym zaangażowaniem dzielnic i mieszkańców. Prace rozpoczęły się w połowie lat 80. XX wieku. Wykorzystano w nich różne programy finansowania do realizacji wspólnej strategii.

Zastosowane podejście obejmuje inwestycje w poprawę fizycznych i środowiskowych warunków życia poprzez utworzenie zielonego pasa. Zostało to zrealizowane poprzez strategię opartą na uczestnictwie zaangażowanych mieszkańców i podmiotów, tworzeniu sieci kontaktów między nimi i budowaniu ich zdolności. Interwencjom fizycznym towarzyszył intensywny i ciągły dialog na temat przyszłości całej dzielnicy.

Cała dzielnica Marxloh skorzystała na działaniach rewitalizacyjnych, których efektem była poprawa jakości środowiska i lepsze połączenia w układzie otwartej przestrzeni. Dla mieszkańców obszaru docelowego, którzy ucierpieli wskutek wyburzeń i przesiedlenia, opracowano rozwiązania dostosowane do ich indywidualnych potrzeb, aby zminimalizować negatywne skutki. Aktywne sieci sąsiedzkie (np. okrągły stół, lokalne stowarzyszenia przedsiębiorców) są aktywnie zaangażowane w długoterminowe dyskusje dotyczące stabilizacji danego obszaru i były coraz bardziej angażowane w opracowanie strategii zrównoważonego rozwoju w charakterze partnerów. Lokalne podmioty gospodarcze, takie jak przedsiębiorstwa migrantów rozpoczynających działalność oraz inne małe firmy, również odniosły korzyści dzięki lepszemu wizerunkowi dzielnicy.

Dzielnica została powiązana pionowo poprzez łańcuch administracyjny z miastem oraz rządem Nadrenii Północnej-Westfalii, który współfinansował program ze środków EFRR. W ramach programu Soziale Stadt⁵⁴ wykorzystano również politykę uczenia się od 80 innych dzielnic miast w całym regionie, w których zachodził podobny proces. Duisburg podzielił się swoim doświadczeniem z innymi miastami w UE poprzez sieć URBACT Reg-Gov⁵⁵; poświęcono mu też jedno z 50 studiów przypadku dotyczących obszarów miejskich UE⁵⁶.

Współpraca ze zmarginalizowanymi społecznościami.

RLKS na obszarach miejskich oferuje rzeczywistą możliwość pracy ze zmarginalizowanymi społecznościami, ale konieczne jest zapewnienie, aby lokalne grupy działania miały wystarczającą zdolności zarządzania.

⁵⁴ Niemiecki program Federal Soziale Stadt (miasto społeczne) jest realizowany na całym terytorium Niemiec. Zarządzają nim i współfinansują go rządy krajów związkowych, a także EFRR i EFS. W jego ramach wspierane są inicjatywy na rzecz rewitalizacji dzielnic z metodyką oddórną. Społecznie integracyjne miasto w Nadrenii Północnej-Westfalii rewitalizuje obszary zaniedbane http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

⁵⁶ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej przeprowadziła szeroko zakrojone badanie praktyk na obszarach miejskich UE objętych finansowaniem w ramach EFRR:

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

W ramach sieci NODUS programu URBACT w Alba Iulia opracowano strategię lokalną opartą na kompleksowym podejściu do udziału społeczności romskiej w planowaniu rozwoju ubogich osiedli mieszkaniowych w jednej z dzielnic miasta. Ze względu na nieufność pomiędzy społecznością romską a społecznością nieromską skorzystano ze wsparcia zewnętrznego. Dokonano istotnych usprawnień w skali mikro, w tym przekształcono zrujnowane podwórze w plac zabaw dla dzieci (zob. ilustracja 6 poniżej).

Projekt Roma-Net w ramach programu URBACT skoncentrowany był w szczególności na Romach i doprowadził do utworzenia lokalnych grup wsparcia oraz opracowania lokalnych planów działania w dziewięciu miastach partnerskich. Furio Honsell, burmistrz Udine, napisał: „Mamy obecnie zintegrowaną strategię zaspokajania potrzeb najpoważniej defaworyzowanych obywateli Udine, to jest członków społeczności romskiej. Projekt Roma-Net uwydatnił problemy tej społeczności i pozwolił lepiej ukierunkować nasze strategie w dziedzinie zdrowia, aby promować zdrowy styl życia. [...] Musimy jeszcze zaradzić sytuacjom łamania prawa, szczególnie jeżeli chodzi o osiedla, ale teraz możemy polegać na zintegrowanej strategii. Staliśmy się świadomi zróżnicowania sytuacji i mamy dostępne działania pozytywne służące promowaniu lepszych wzorców dla młodzieży romskiej”.

Ilustracja 6: Alba Iulia, osiedle 2 przed i po (źródło: sprawozdanie dotyczące 50 studiów przypadku w UE)



W ramach Roma-Net wydano szereg przewodników⁵⁷ dotyczących pracy z Romami w kontekście miejskim w konkretnych obszarach polityki w oparciu o doświadczenia miast partnerskich.

Ramka 20: Terrassa, Katalonia, Hiszpania

W Katalonii środki na inwestycje w dzielnicach znajdujących się w trudnej sytuacji na poziomie regionu koordynowane są przez rząd regionu, ale planowanie i realizacja odbywa się na szczeblu lokalnym.

Plan Terrassa dla dzielnicy 2 pozytywnie wpłynął na włączenie społeczne w tej dzielnicy zagrożonej konfliktami i niepokojami społecznymi wskutek szybkiego napływu imigrantów. Plan ten wspierany był w ramach regionalnego programu rewitalizacji obszarów miejskich. Doprowadził do połączenia działań socjalnych i rewitalizacji w jednym procesie transformacji, poprawił opinię dzielnicy, dotychczas kojarzonej z napięciami i konfliktami, oraz zmniejszył jej

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>

odizolowanie od reszty miasta. Plan przeprowadzono przy wysokim poziomie partycypacji mieszkańców. Przyjęto w nim międzysektorowe podejście do różnych usług komunalnych. Obejmował on przekształcenie wspólnych przestrzeni miejskich, takich jak place i parki (zob. ilustracja 7).



Ilustracja 7: Zrewitalizowana przestrzeń społeczna w parku w Terrassie

Klastry kreatywności

W wielu miastach istnieją dzielnice będące ośrodkami kultury lub kreatywności, które rozwinęły się organicznie, otrzymując na przestrzeni lat nieregularne wsparcie na poszczególne projekty. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich zapewnia możliwość spójniejszej współpracy z wieloma zainteresowanymi stronami, w szczególności z kreatywnymi przedsiębiorcami. Te dzielnice wymagają starannego planowania i zaangażowania, aby chronić je przed zbyt szybką gentryfikacją i rozwojem budownictwa mieszkaniowego – czynnikami mogącymi hamować rozwój gospodarczy. Dzięki lokalnym strategiom można zapewnić przestrzeń roboczą, zbadać potencjał funduszy powierniczych gruntów gminnych, poszerzyć sferę publiczną i zaangażować ośrodki wiedzy. Wiąże się z tym większy nacisk na projektowanie stron internetowych i aplikacji na telefony komórkowe oraz na innowacje społeczne.

W miastach europejskich istnieje wiele przykładów obszarów, w których tego typu podejście mogłoby się sprawdzić. Nadal jednak większość z nich charakteryzuje się planowaniem odgórnym.

Ramka 21: Shoreditch Trust i kreatywny kwartał w Londynie

Organizacja Shoreditch Trust⁵⁸ powstała w wyniku programu New Deal for Communities, który przez 10 lat realizowano na tym obszarze, i zastąpiła zarząd dzielnicy. Zapewnia wiele różnych usług i projektów, w tym restauracje, przestrzeń roboczą i inkubatory, jak również organizuje lokalne festiwale i akcje uliczne. Na obszarze tym istnieje jeden z największych w Europie klastrów kreatywności. Obszar ten otrzymał wsparcie z EFRR w kolejnych okresach programowania celu 2 przypadających na lata 1994–2006.

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

Obszar ten obecnie zamieszkuje duża liczba rozmaitych artystów, projektantów, twórców filmów internetowych i nowych mediów. Krajobraz ulic opiera się na starych zaadaptowanych budynkach przemysłowych, takich jak: fabryka herbaty, biura z lat 60. i 70. XX wieku oraz lofty mieszkalne, a uzupełniają go kluby, bary i kawiarnie. Główne budynki, w tym galeria White Cube oraz Circus Space, zostały zaadaptowane w latach 90. EFRR wsparł także nowy kampus Hackney Community College w Shoreditch, którego działalność jest mocno skoncentrowana na mediach. Tak zwane „krzemowe rondo” (*Silicon Roundabout*) na Old Street, znajdujące się na granicy obszaru, jest miejscem, gdzie znajduje się niedawno sfinansowany przez EFRR inkubator IDEA London. Zostało ostatnio przemianowane przez władze na Tech City⁵⁹. Cała dzielnica stała się jedną z najważniejszych w Europie stref dla rozpoczynających działalność przedsiębiorstw z sektora nowych mediów.



Ilustracja 8: Widok z lotu ptaka na Silicon Roundabout w Shoreditch we wschodnim Londynie

W ramach projektu Kultuurikatel („Kreatywny Kocioł”) w Tallinie zagospodarowano dawną elektrownię położoną niedaleko centrum miasta. Projekt ten został przygotowany przez przedsiębiorstwo społeczne Loomenõukogu („Twórcza Rada”). Zgromadził ekspertów i przedstawicieli z wielu różnych organizacji i dziedzin, w tym uczelni, kilku stowarzyszeń artystycznych, przedsiębiorców i architektów. Projekt zapewnia 10 000 m² przestrzeni roboczej, galerii i otwartej przestrzeni publicznej w wyjątkowym otoczeniu i przy dużym zaangażowaniu lokalnego środowiska sztuki i wzornictwa. Pełni funkcję przestrzeni artystycznej i inkubatora.

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Ilustracja 9: Część Kreatywnego Kotła w Tallinie, Estonia

Miejsko-wiejski rozwój lokalny kierowany przez społeczność

Często obszary problemowe występują na styku różnych gmin miejskich lub, w przypadku obszarów wiejsko-miejskich, na skraju obszaru zurbanizowanego, a więc na granicy gmin miejskich i wiejskich. Te podmiejskie obszary mogą być zaniedbane, a gminom działającym samodzielnie trudno ten problem rozwiązać ze względu na efekty brzegowe, efekty rozlania lub postawę „gapowicza” przyjmowaną przez obywateli lub instytucje.

Istnieją trzy główne rodzaje partnerstw miejsko-wiejskich:

- małe miejskie ośrodki usługowe otoczone obszarami wiejskimi. Przykładem kreatywnego podejścia w tych warunkach jest Alston Cybermoor (Zjednoczone Królestwo);
- obszary podmiejskie na obrzeżach dużych miast. Obszarom tym często zagraża rozwój o niskiej jakości;
- partnerstwa miejsko-wiejskie skupiające się na pojedynczych kwestiach, takich jak: odpady, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków, transport. Wykazują one tendencję do organizowania się w ramach współpracy pomiędzy gminami i mają mniej możliwości, jeżeli chodzi o stosowanie podejścia opartego na RLKS.

Wiejsko-miejskie partnerstwa oferują możliwości tworzenia nowych form partnerstwa w dziedzinie dostarczania energii ze źródeł odnawialnych w oparciu o zasoby energii słonecznej, wiatrowej i wodnej oraz odpady. Wiejsko-miejskie partnerstwa mogą stworzyć możliwości powstania nowych typów RLKS. Mogłyby one obejmować nowe projekty dotyczące energii ze źródeł odnawialnych, projekty dotyczące recyklingu odpadów oraz opracowanie nowych podejść do produktywności zasobów i produkcji żywności, obejmujących krótkie cykle dostaw, a także rekreację i turystykę. Partnerstwa zawierane między konsumentami miejskimi a producentami wiejskimi są cechą ruchu na rzecz zrównoważonej żywności, jak pokazano na przykładzie Monteveglio (zob. ramka 18 powyżej).

Alston Cybermoor⁶⁰ to szereg kierowanych przez społeczność projektów, które realizowane są w odizolowanym przez wzgórza i wrzosowiska mieście w Anglii Północnej. Lokalni partnerzy stworzyli dynamiczną cyberspołeczność, aby zbudować powiązania miejsko-wiejskie i przezwyciężyć izolację miasta i otaczających je wrzosowisk. Miasto to wyznaczono na klaster przedsiębiorstw społecznych. Zdobyło liczne nagrody, a także zostało przedstawione w prasie krajowej i europejskiej.

Na brak usług łączności szerokopasmowej w ofercie głównych operatorów telekomunikacyjnych lokalna społeczność odpowiedziała utworzeniem Alston Cybermoor, aby zapewnić dostęp do szybkich łącz szerokopasmowych. Inicjatywa ta dała początek wielu innym przedsiębiorstwom, z których część nowszych zajmuje się rowerami elektrycznymi, społeczną elektrownią wodną i publicznym transportem lokalnym. Wiele różnych działań społeczności lokalnej albo stanowi własność społeczności, albo jest realizowanych przez przedsiębiorstwa społeczne.

Alston ma najwyższe nasycenie łączami szerokopasmowymi spośród wszystkich społeczności lokalnych w Wielkiej Brytanii. Zapewniło komputery 88% z 670 gospodarstw domowych oraz zorganizowało szkolenia w zakresie ich obsługi. Dwukrotnie więcej osób niż wynosi średnia krajowa (30%) korzysta z bankowości internetowej, a 40% używało komputerów do nauki. Strona internetowa Alston jest najbardziej aktywną stroną internetową społeczności w Anglii⁶¹. Partnerstwo społeczności podziało pobudzająco na lokalne kreatywne i produktywnie sektory przemysłu i pokazało, że małe miasto może mieć przed sobą przyszłość w zglobalizowanym świecie, jeśli się zmobilizuje. Środki finansowe pochodziły z różnych źródeł, w tym krajowych, regionalnych i unijnych (zarówno LEADER, jak i EFS).

Na niektórych obszarach wiejskich pojawiały się również trudności, gdy RLKS prowadzony na obszarach wiejskich w oparciu o podejście LEADER nie był w stanie doprowadzić do interwencji w kluczowych miejskich ośrodkach usług powyżej pewnej wielkości. Wiejsko-miejski RLKS w oparciu o różne fundusze może odblokować potencjał dla tego rodzaju współpracy.

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>



Ilustracja 10: Amersfoort (Holandia) – partnerstwa na rzecz zrównoważonej żywności

Amersfoort jest częścią sieci URBACT na rzecz zrównoważonej żywności⁶² kierowanej przez Brukselę. Koncentruje się na wytwarzaniu i dystrybucji żywności oraz jej wykorzystywaniu. Amersfoort stworzyło szereg inicjatyw lokalnych, w tym: targi rolne, dostarczanie produktów spożywczych rowerami, podnoszenie świadomości – poprzez targi i festiwale żywności – na temat uprawy i sposobów ograniczania ilości odpadów. Amersfoort działa w partnerstwie z dziesięcioma miastami w całej Europie w ramach projektu URBACT.

Koordinowanie podejścia do RLKS na regionalnym poziomie miasta

Interwencje w dzielnicach mogą odnosić korzyści dzięki strategicznej koordynacji na regionalnym poziomie miasta lub poziomie metropolitalnym zamiast na niższych szczeblach przestrzennych dzielnicy lub gminy. Ta koordynacja na wyższym szczeblu jest konieczna, aby pozyskać dodatkowe środki i złagodzić efekty zewnętrzne. Skupienie się na małych obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które charakteryzowało wcześniejsze programy URBAN, czasem poprawia sytuację tych obszarów, ale niejednokrotnie kosztem sąsiedniej okolicy. Typowym przykładem w kontekście miejskim są starania policji i innych organów, aby poprzez zdecydowane działania policyjne zaprowadzić porządek na ulicach znanych z handlu narkotykami i prostytutkami. Problemy te nie zostają wyeliminowane, lecz tylko przenoszą się do sąsiedniej dzielnicy.

Zazwyczaj sprawowanie rządów również jest rozdrobnione i często tylko na regionalnym poziomie miasta można zmobilizować środki wystarczające do rozwiązania problemów kilku dzielnic jednocześnie, tak aby poprawa w jednej dzielnicy nie następowała kosztem pogorszenia sytuacji w innych.

W kontekście sieci NODUS programu URBACT stwierdzono, że w celu uniknięcia tych problemów obszary RLKS powinno się wyznaczać na regionalnym poziomie miasta lub na poziomie miejskiego obszaru funkcjonalnego. Umożliwia to monitorowanie i badanie, czy

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

negatywne efekty zewnętrzne nie przewyższają zysków oraz czy rozwiązania wiążą się z gospodarką i rynkiem pracy w mieście w szerszym kontekście. Same działania nadal są organizowane lokalnie w dzielnicach.

4.3 Partnerstwo. Jak wykorzystywać rozwój lokalny kierowany przez społeczność do budowania skutecznych sojuszy w kontekście miejskim?

Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność można dostosować do szerokiej gamy partnerstw, które są bardziej powszechne w obszarach miejskich. Mogą być dołączane do istniejących partnerstw lub uzupełniać ich działania.

Możliwe jest wykorzystanie istniejących organizacji sektora publicznego jako podmiotu odpowiedzialnego, przy czym partnerstwa na rzecz RLKS mogą działać jako swego rodzaju grupa zadaniowa zajmująca się określonym zestawem wyzwań, o ile spełnione są wymogi dotyczące zadań minimum lokalnej grupy działania w zakresie m.in. projektowania strategii i wyboru projektów. W związku z tym ważne jest stworzenie mapy innych sieci, aby pomóc inicjatywom na rzecz RLKS na obszarach miejskich ustosunkować się do już istniejących rozwiązań.

Zasada 49% dotycząca partnerstw (art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), stanowiąca, że na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne, ani żadna z grup interesu nie może posiadać więcej niż 49 % praw głosu, nie podważa roli władz lokalnych. Ta zasada, jeśli jest właściwie stosowana, może je wzmocnić. Jednocześnie RLKS pozwala gminom mobilizować zasoby, umiejętności i energię podmiotów prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego.

Miejskie partnerstwa na rzecz RLKS mogą przesuwać granice wielopoziomowego sprawowania rządów poprzez angażowanie przedstawicieli sektora zdrowia, edukacji, rekreacji, sportu i przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Tworzenie mapy sieci i budowanie zdolności w dzielnicach

Z powodu liczby i zagęszczenia ludności miasta są środowiskami ludzkimi bardziej złożonymi od innych rodzajów obszarów. Mają bardziej zróżnicowaną ludność, a także więcej przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ważne jest, aby nowe lokalne grupy działania opracowały sobie obraz tego, co już jest realizowane na danym obszarze. Punktem wyjścia dla nowej lokalnej grupy działania, gdy znajduje się ona w swoim najwcześniejszym stadium, jest wykorzystanie partycypacyjnych podejść do tworzenia map w celu zidentyfikowania aktywnych organizacji społecznych, ich zdolności i zasobów (personel, projekty) i ich aktywów (obroty, budynki komunalne, przestrzeń robocza itp.). Pomaga to uzyskać dobry obraz sytuacji, co posłuży zapewnieniu, aby nie dochodziło do powielania działań. Ten rodzaj pracy mogą przeprowadzać analitycy współpracujący z organizacjami społeczności lokalnych.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zawiera wymóg, żeby żadna pojedyncza grupa nie miała większościowej kontroli nad partnerstwem na rzecz RLKS. Na obszarach miejskich oznacza to, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego będą musiały odgrywać większą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu lokalnych strategii, niż miało to miejsce w przypadku np. programów inicjatywy wspólnotowej URBAN.

Wszystkie lokalne grupy działania na rzecz RLKS stosują jakąś formę ułatwienia, animowania lub aktywizacji. W ramach planowania działań społeczności opracowano cenne partycypacyjne techniki tworzenia map. Przykładem jest inicjatywa Planning For Real⁶³, w ramach której mapę bazową obszaru w dużej skali kopiuje się i umieszcza na stole. Mapę można następnie uzupełniać prostymi modelami najważniejszych budynków lub zdjęciami okolicy. Ilustracja 11 przedstawia dzieci i dorosłych rozbudowujących mapę w ramach tej inicjatywy. Mapa jest wykorzystywana jako narzędzie do dyskusji wśród uczestników, pozwalające im badać problemy w istniejącym środowisku zurbanizowanym, a także kierunki, w jakich obszar może się rozwijać i zmieniać w przyszłości. Wartością inicjatywy Planning for Real nie jest sama mapa, ale rozmowy, które się wokół niej toczą. Technikę tę można stosować jako ramy umożliwiające ustalenie, co miejscowa ludność chciałaby zmienić.

Ilustracja 11: Miejscowa ludność rozbudowująca mapę bazową w ramach inicjatywy „Planning for Real” (źródło: communityplanning.net)



Obecnie istnieją cyfrowe metody tworzenia mapy aktywów w społeczności lokalnej. W ramach projektu Alston Cybermoor na jego stronie internetowej umieszczono wykaz wszystkich lokalnych usług i przedsiębiorstw⁶⁴. Trwają prace nad aplikacjami mediów społecznościowych ułatwiającymi społecznościom gromadzenie tego typu informacji. Smartfony z aparatami fotograficznymi i GPS umożliwiają błyskawiczne przysyłanie danych, zdjęć, wywiadów i innych mediów i tworzenie w ten sposób rzeczywistej mapy społeczności.

Budowanie zdolności z pomocą koordynatora lokalnej grupy działania

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

Lokalny koordynator musi mieć umiejętności w zakresie empatii i dyplomacji, a jednocześnie być organizatorem, realistą i marzycielem. Jest to chyba najtrudniejsza rola, jeżeli chodzi o rozwój. W większych partnerstwach zadania te można dzielić pomiędzy kilka osób w zespole lub między członków-wolontariuszy.

Typowy koordynator musi łączyć umiejętności interpersonalne z umiejętnościami w zakresie zarządzania projektami. Idealny kandydat ma otwartą, ujmującą osobowość, a jednocześnie efektywnie wykonuje swoje zadania.

Ilustracja 12: Rola koordynatora LGD Urban w zakresie animowania



Koordynator małego zespołu na obszarze Körnerpark w dzielnicy Neukölln w Berlinie działa na tym terenie od ponad dziesięciu lat. Dokładnie zna ten obszar i nawiązał relacje z wieloma różnymi grupami. Prowadzi mały zespół złożony z pięciu pracowników.

Koordynator (po lewej) obszaru Körnerpark w Berlinie słucha prezentacji projektu przedstawianej przez miejscowe kobiety

Ich zadania obejmują budowanie relacji z lokalnymi mieszkańcami i grupami. Ponadto zwołują i współprowadzą oni posiedzenia rady dzielnicy. Działając pomiędzy władzami miasta i radą dzielnicy, pośredniczą w ich kontaktach. Pomagają lokalnym podmiotom w opracowywaniu planów działania i budżetu dzielnicy z wykorzystaniem pięciu funduszy lokalnych. Wydają również biuletyny i inne materiały adresowane do społeczności lokalnej, aby ludzie wiedzieli, jakie projekty są finansowane i jakie wydarzenia się odbywają. Wreszcie realizują zadania związane z monitorowaniem postępów we wdrażaniu projektów i sprawozdawczością wobec organów finansujących.

Lokalne grupy działania w dzielnicach są różne – mogą to być organizacje wysoce ustrukturyzowane, formalne i posiadające osobowość prawną bądź mniej formalne luźne partnerstwa.

W wyżej przytoczonym przykładzie z Berlina zadanie zarządzania biurem dzielnicy zlecane jest przedsiębiorstwom prywatnym lub społecznym na okres trzech lat. Zwycięska organizacja tworzy mały zespół w oparciu o lokalne zasoby i ściśle współpracuje z radą dzielnicy. Rada dzielnicy ma charakter nieinstytucjonalny, chociaż większość jej członków jest wybierana spośród społeczności lokalnej w drodze wyborów. Do rady dzielnicy można dokooptować inne osoby, które mogą mieszkać poza danym obszarem, np. dyrektorów szkół i właścicieli lub kierowników lokalnych przedsiębiorstw. Rada dzielnicy zazwyczaj spotyka się raz w miesiącu i podejmuje decyzje dotyczące realizacji lokalnego planu działania za pośrednictwem systemu funduszy lokalnych.

4.4 Obszar: jak określić realne granice działania w miastach?

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność można dostosować na szereg sposobów, aby sprostać złożonym i zmiennym wyzwaniom na obszarach miejskich. Zasadniczo obszary powinny być wystarczająco duże, aby można było wspierać strategię (ponad 10 000 mieszkańców), ale wystarczająco małe, aby umożliwić lokalne interakcje (mniej niż 150 000

mieszkańców). Jeśli jednak zasady kierowania przez społeczność są przestrzegane, wartości te można zmieniać, jeśli wymaga tego strategia. Granice liczby ludności można zmieniać na wniosek państwa członkowskiego w należycie uzasadnionych przypadkach, np. dla uwzględnienia specyfiki obszarów gęsto zaludnionych⁶⁵.

RLKS może odnosić się do wielu różnych obszarów miejskich. Do tej pory podejście oparte na społeczności stosowano głównie do obszarów problemowych zagrożonych gettoizacją. Nowe podejście otwiera możliwości opracowania nowych sposobów łączenia obszarów problemowych z obszarami cechującymi się wzrostem i obecnością szans. Może to przybrać formę podejścia obejmującego całe miasto i łączącego różne rodzaje obszarów lub odbywać się poprzez powiązania miejsko-wiejskie. W przyszłości partnerstwa miejsko-wiejskie mogą stać się ważnymi strefami krzyżowymi z wielkim potencjałem, ponieważ są mniej ograniczone brakiem gruntów, który jest widoczny w miastach.

Władze miejskie miały w przeszłości tendencję do skupiania działań na dzielnicach śródmiejskich. Dobrym podejściem jest określenie, gdzie w mieście znajdują się obszary występowania potrzeb, które można zaspokoić przy wykorzystaniu podejścia opartego na RLKS.

Miarodajne określanie granic na obszarach miejskich jest czasem trudniejsze niż na obszarach wiejskich czy na innych terenach. W miastach istnieje mniej naturalnych form wyznaczających obszary. Ponadto lokalna tożsamość dzielnic nie zawsze pokrywa się z jednostkami statystycznymi, wyborczymi i administracyjnymi. W przeszłości wiele obszarów określano za pomocą łączonych rankingów na podstawie zestawów wskaźników. Ta metoda ma tę zaletę, że wydaje się racjonalna. Może ona jednak działać na niekorzyść tworzenia realnych dzielnic, które są uznawane przez ich mieszkańców. Racjonalnym kompromisem jest rozpoczęcie określania rdzenia obszarów w oparciu o dane statystyczne, a następnie dokładne określanie terytorium przy zachowaniu pewnego stopnia elastyczności. Na ilustracji 13 poniżej przedstawiono mapę obszarów określonych na potrzeby interwencji w Berlinie w ramach programu zarządzania dzielnicami. Obszary te wytyczono, stosując ramy oparte na wskaźnikach.

⁶⁵ Artykuł 33 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Ilustracja 13: 34 obszary Berlina wybrane na potrzeby zarządzania dzielnicami



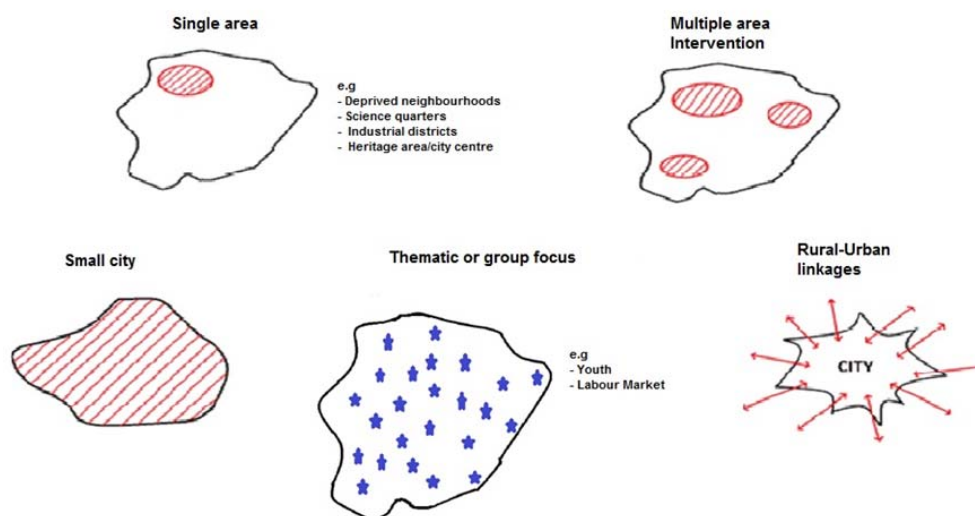
W Berlinie obszary są wybierane przy użyciu zbioru danych granularnych pochodzących z dwunastu wskaźników statycznych i dynamicznych, które są dostępne dla małych obszarów geograficznych i corocznie aktualizowane. Łącznie 34 aktywne obszary obejmują około 330 000 mieszkańców, co stanowi mniej więcej 10% ludności miasta. Obszary docelowe charakteryzują się stopą bezrobocia dwukrotnie wyższą od średniej i znaczną koncentracją imigrantów, w tym pochodzących z północno-zachodniej Afryki, Turcji i Rosji. Największy obszar zamieszkały jest przez około 24 000 osób, podczas gdy najmniejszy przez 2 500.

Na ilustracji 14 poniżej przedstawiono szereg form przestrzennych, które może przyjąć rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich. Na dużych obszarach miejskich prawdopodobnie będzie wielu kandydatów do RLKS. Obszary są zwykle obejmowane działaniami na podstawie ich wskaźników deprywacji, choć może to spowodować powstanie obszarów nierentownych i zwykle najlepiej potraktować to jako punkt wyjścia, a następnie umożliwić lokalnym społecznościom dostosowanie granic w celu określenia obszaru, który ma sens z praktycznego punktu widzenia.

W mniejszych miastach, np. kurczących się⁶⁶, można wyznaczyć całe miasto jako obszar na potrzeby RLKS. Również jeżeli działania skupiają się na określonej grupie docelowej, np. na młodzieży, lub na aktywnym starzeniu się, całe miasto może być wyznaczone jako obszar – przy zachowaniu pułapu 150 000 mieszkańców. Obszary miejsko-wiejskie mogą być skomplikowane, jeżeli przekraczają granice gmin.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Ilustracja 14: Konfiguracje przestrzenne rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w warunkach miejskich i miejsko-wiejskich



Wielkości obszarów i sposób wytyczania granic

Ważna jest również wielkość obszarów. Tutaj kluczowym pojęciem jest masa krytyczna. W rozporządzeniu określono, że obszary zazwyczaj muszą obejmować od 10 000 do 150 000 mieszkańców. Bardzo dużymi i bardzo małymi obszarami może być jednak trudno zarządzać. Małe obszary często obejmują tylko jedno osiedle z niewieloma sklepami, nielicznymi możliwościami gospodarczymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Duże obszary o liczbie ludności przekraczającej 50 000 osób także okazały się sprawiać trudności pod względem zarządzania, ponieważ często zawierają zbiór lokalnie uznanych dzielnic o różnej tożsamości i partnerstwa mogą stać się niewydolne i powodować napięcia.

Przy wyznaczaniu obszaru często istnieją wątpliwości, czy jako punkt wyjścia przyjąć potrzeby czy możliwości. W idealnych warunkach obszary określa się tak, aby uwzględnić oba te elementy. Nawet na obszarach o dużym potencjale rzadko można rozwiązać wszystkie problemy na szczeblu lokalnym. Większość możliwości istnieje na szerszej zakrojonej obszarze miasta. Na obszarach o nielicznych możliwościach należy szukać ich poza samym obszarem. Ważne jest, aby projekty łączyły obszar i jego mieszkańców z szerszymi możliwościami gospodarczymi w większym regionie lub dzielnicy miasta. Powiązania te mogą mieć charakter fizyczny – w postaci sprawniejszego transportu – lub kulturowy – poprzez przełamanie negatywnego nastawienia ludzi do pracy w innej części miasta lub odwiedzania innej dzielnicy. Obszary muszą być spójne i postrzegane nie jako enklawy, a jako dynamiczne części całego miasta. Jedną z przyczyn niepowodzenia wcześniejszych interwencji w dzielnicach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji było to, że zbyt wiele wysiłku poświęcono na tworzenie samodzielnych gospodarek⁶⁷.

⁶⁷ Zob. np. Jan Vrancken, 2005, „Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe”, w: Y. KAZEPOV (red), Cities of Europe. Londyn, Blackwell, str. 255–276.

Rozdział 5. Dlaczego i jak realizować rozwój lokalny kierowany przez społeczność na rzecz włączenia społecznego?

5.1 Wprowadzenie

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na rzecz włączenia społecznego i zatrudnienia ma ogromny potencjał dotarcia do tych osób, do których nie może dotrzeć główny nurt rynku pracy i polityki włączenia społecznego. RLKS na rzecz włączenia społecznego może skupiać się na określonej grupie docelowej, np. na bezdomnych, ale dociera do nich poprzez podejście terytorialne, którego głównym przedmiotem jest ich kontekst lokalny i społeczny.

W porównaniu z obszarami wiejskimi (EFRROW), gdzie RLKS jest realizowany poprzez podejście LEADER, i z obszarami rybackimi (EFMR), gdzie strategiom RLKS poświęcono specjalny priorytet Unii (RLGD: lokalne grupy rybackie), RLKS na rzecz włączenia społecznego jest ujęty tylko w niewielkiej liczbie umów partnerstwa zawartych przez państwa członkowskie z Komisją. Włączenie społeczne może jednak także odgrywać ważną rolę jako podejście horyzontalne stanowiące element RLKS na obszarach wiejskich, przybrzeżnych lub miejskich. Może również odgrywać stałą rolę, jeżeli organizacje i stowarzyszenia na obszarach RLKS wnioskuje bezpośrednio o finansowanie z EFS w ramach priorytetów głównych programów EFS.

Istnieje mocny argument za tym, by włączenie społeczne było celem horyzontalnym we wszystkich typach obszarów RLKS. Istniejące partnerstwa na rzecz RLKS na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, które w przeszłości skupione były przede wszystkim na możliwościach, mogłyby zrobić więcej dla włączenia społecznego na swoich obszarach. Lokalne grupy działania na rzecz RLKS często są prowadzone przez aktywnych członków społeczności lokalnej i mogą czasami ignorować mniej widoczne części społeczności. Wbudowanie włączenia społecznego do strategii lokalnych może poprawić zrównoważenie tych strategii i umożliwić im lepsze reagowanie na potrzeby lokalne.

Promowanie lokalnych innowacji społecznych

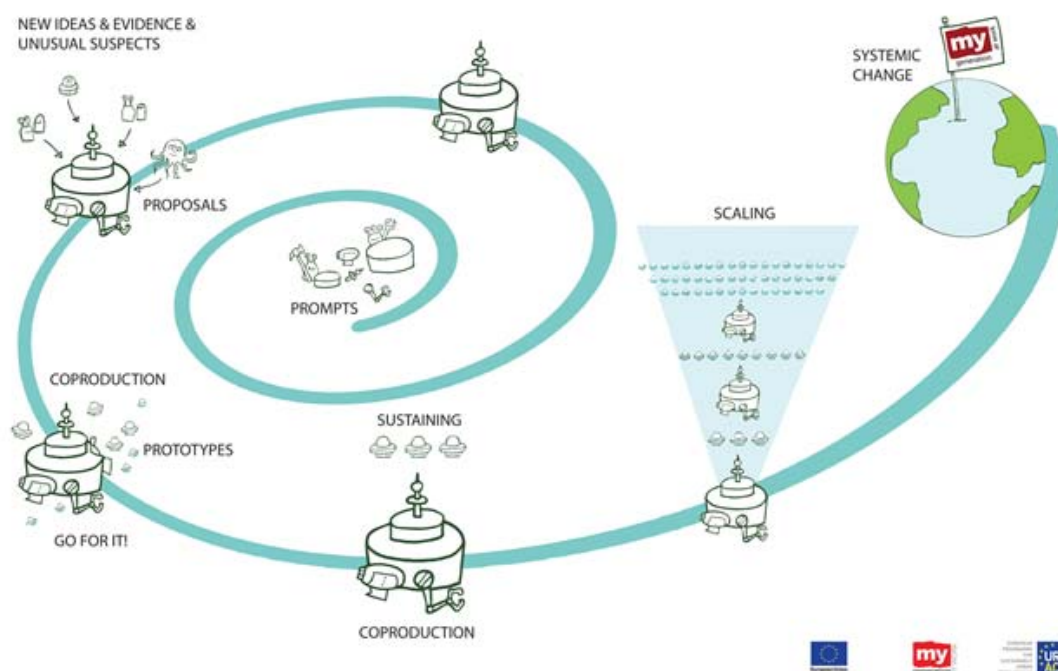
W rozporządzeniach w sprawie EFS i EFRR wyraźnie wymieniono innowacje społeczne jako jeden ze sposobów przekształcania usług lokalnych i rozwiązywania lokalnych problemów. Innowacje społeczne są innowacjami, które mają społeczny charakter zarówno pod względem celów, jak i środków. W szczególności są to nowe produkty, usługi i modele, które jednocześnie spełniają potrzeby społeczne oraz tworzą nowe relacje społeczne lub współpracę. Są one ściśle związane z RLKS, ponieważ „są innowacjami, które są nie tylko dobre dla społeczeństwa, ale również zwiększają jego zdolność do działania”. Wiele rodzajów podejścia do innowacji społecznych podkreślano w najnowszym przewodniku dotyczącym innowacji społecznych w ramach polityki spójności⁶⁸, w którym akcentuje się szereg przykładów wsparcia z EFRR i EFS. W przewodniku tym wyjaśniono również, w jaki sposób obozy innowacji społecznej, żywe laboratoria oraz myślenie ukierunkowane na projekt mogą usprawnić korzystanie z usług przez klientów. Jest to bardzo istotne dla RLKS na rzecz włączenia społecznego, który często zajmuje się niepowodzeniami i brakami w realizacji polityki głównego nurtu. Podejścia oparte na

⁶⁸ Przewodnik dotyczący innowacji społecznych w ramach polityki spójności:
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

innowacjach społecznych mogłyby odgrywać kluczową rolę w przekształceniu koncepcji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w XXI w.

Myślenie w oparciu o innowacje społeczne to podejście, które już wpływa na partnerstwa lokalne. Sieć nauczania programu URBACT „My Generation at Work”, która jest skoncentrowana na młodzieży, wykorzystuje lokalnie ugruntowane techniki innowacji społecznych, aby pomóc swoim partnerom w miastach w poprawie ich systemów wsparcia przejścia od kształcenia do zatrudnienia. Sieć ta jest prowadzona przez miasto Rotterdam, byłą Stolicę Młodzieży. Partnerzy miasta stosują spiralę innowacji, aby zbadać, który etap osiągnęli i czy ich innowacje są na etapie prototypu lub dotyczą poszerzenia skali działań (zob. ilustracja 15 poniżej).

Ilustracja 15: Spirala innowacji według sieci My Generation at Work



Spirala pokazuje, w jaki sposób pomysły rozwijają się na podstawie sugestii, które mogą pochodzić z różnych stron, np. z rozmów z grupami użytkowników lub pomysłu wyniesionego z konferencji lub wizyty w terenie. Prototypy są opracowywane wspólnie przez lokalną grupę wsparcia (grupę zainteresowanych stron podobną do lokalnej grupy działania), tworzącą programy pilotażowe na niewielką skalę, które można wypróbować przy minimalnym budżecie i w krótkim czasie. Te, które odnoszą sukces, przechodzą do następnego etapu, polegającego na kontynuowaniu działań, a następnie do zwiększenia skali i ostatecznie (ale rzadko) do wywołania zmiany systemowej. Obszar innowacji społecznych zapewnia szereg metod i rodzajów podejścia, które można wykorzystać na szczeblu lokalnym w celu radykalnego

przebudowania obszarów polityki, które zawodzą⁶⁹. Istnieje nowe zainteresowanie projektowaniem usług jako podejściem opartym na czerpaniu wielu technik z projektowania produktu, ale stosowanym w kontekście świadczenia usług.

RLKS na rzecz włączenia społecznego w poprzednich programach

Istnieje wiele przykładów strategii rozwoju lokalnego i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, które pochodzą z poprzednich głównych programów, inicjatyw wspólnotowych i działań innowacyjnych. Oto przykłady:

- program Poverty III, który był realizowany w latach 1989–1994. Obejmował 29 wzorcowych projektów skoncentrowanych na obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Wiele organizacji, które miały stać się podstawą rozwoju lokalnego, uzyskały swoje pierwsze finansowanie z UE w ramach Poverty III; w Wielkiej Brytanii priorytety rozwoju gospodarczego w ramach programów celu 1 i 2, które realizowano w latach 1994–2006, charakteryzowały się silnym naciskiem na oddolne strategie lokalne na rzecz aktywizacji rynku pracy. W najpełniejszym stopniu zrealizowano je w Merseyside w środkach „Pathways to Integration” w ramach programu celu 1 oraz programu celu 2 w Strathclyde;
- inicjatywy wspólnotowe EFS (NOW, YOUTHSTART i HORIZON 1994–99) miały silny składnik lokalny, podobnie jak kilka tematów w ramach EQUAL (2000–2006), w tym w zakresie ekonomii społecznej i tworzenia przedsiębiorstw. Zasada innowacji EQUAL sprzyjała analitycznemu, lokalnie zakorzenionemu podejściu do innowacji społecznych w całej Europie i doprowadziła do powstania sloganu z końcowej konferencji EQUAL: „swobodny przepływ dobrych pomysłów”;
- Inicjatywy Local Social Capital (lokalny kapitał społeczny) i New Sources of Jobs (nowe źródła miejsc pracy), obie finansowane na mocy art. 6 dotyczącego działań innowacyjnych, doprowadziły do eksperymentów z kuponami, mikroprojektami oraz nowymi instrumentami finansowymi;
- 89 terytorialnych paktów zatrudnienia, które były finansowane wraz z pomocą techniczną w ramach EFS, EFRR i EFOGR (rozwój obszarów wiejskich) od końca lat 90. Podczas gdy większość paktów dotyczyła dostosowania polityki na wyższych poziomach przestrzennych, to w jednej trzeciej przyjęto jednoznaczne lokalne podejście (zob. na przykład cztery irlandzkie pakiety w Limerick, Westmeath, Dundalk i Drogheda oraz Dublinie) i opracowano nowe podejście do lokalnego pośrednictwa pracy i działania po stronie popytu, w tym poprzez przedsiębiorstwa społeczne włączające poprzez pracę. Pakty nadal są prowadzone na pewnych obszarach Niemiec (np. w Berlinie) i Austrii (współfinansowane z EFS) i zostały również włączone do programów EFS na Węgrzech, we Włoszech i Hiszpanii;
- w programie Progress (2007–2013) finansowano lokalne plany działania na rzecz włączenia społecznego. Niektóre z eksperymentów społecznych przeprowadzonych w ramach programu Progress przyniosły interesujące wyniki istotne dla rozwoju lokalnego.

W latach 2007–2013 brak inicjatyw wspólnotowych w połączeniu z niejednoznacznymi rezultatami włączania inicjatywy EQUAL w główny nurt działań doprowadziły do ograniczenia stosowania lokalnego podejścia do zorganizowanego rozwoju lokalnego w ramach EFS. Na

⁶⁹ Eddy Adams i Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

szczeblu lokalnym istnieje jednak żywa i ukierunkowana na możliwości kultura wnioskowania o wsparcie EFS. Wielu promotorów projektu zaczynało od wcześniejszych eksperymentów w zakresie rozwoju lokalnego.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w przepisach

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFS rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest wspierany na mocy celu tematycznego 9 dotyczącego promowania włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Nacisk położony jest na wsparcie przygotowania, prowadzenia i animowania strategii lokalnych; wspierane są działania opracowywane i wdrażane w ramach strategii lokalnej na obszarach wchodzących w zakres EFS w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i budowania zdolności instytucjonalnych. Podobnie jak w przypadku EFRR rozwój lokalny kierowany przez społeczność może jednak wspierać dowolne cele tematyczne i priorytety inwestycyjne, nawet jeżeli jest programowany w ramach pojedynczego celu tematycznego.

W rozporządzeniu w sprawie EFS jednoznacznie poparto ideę łączenia lokalnych zainteresowanych stron, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”:

„Mobilizacja podmiotów regionalnych i lokalnych powinna pomóc w realizacji strategii „Europa 2020” i jej głównych celów. Aby zapewnić bardziej aktywny udział władz regionalnych i lokalnych, miast, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w przygotowaniu i realizacji programów, można wykorzystywać i wspierać pakt terytorialne, lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego, lokalne, sprzyjające włączeniu społecznemu strategię zrównoważonego rozwoju, realizowane przez społeczność oraz strategię zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich” (motyw 23 rozporządzenia w sprawie EFS).

5.2 Strategie RLKS na rzecz włączenia społecznego

Włączenie społeczne można ująć w strategiach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na kilka różnych sposobów. Na początku programu wsparcie przygotowawcze jest dostępne dla partnerstw nowo utworzonych. Etap tworzenia wymaga rozległego budowania zdolności i działań środowiskowych, aby stworzyć lokalne grupy działania, które są istotne dla lokalnych wyzwań i dla budowania zdolności organizacji na potrzeby realizacji projektów i zarządzania funduszami.

Ze względu na to, że obszar lokalny to miejsce, gdzie ludzie mieszkają i pracują, jest to decydująca lokalizacja w kontekście polityki rynku pracy. RLKS zapewnia możliwość połączenia wątków polityki pochodzących z różnych szczebli władz. Nieuchronnie w każdym złożonym systemie usług publicznych istnieją luki w świadczeniu usług, a grupy zajmujące się RLKS mogą dokonać ich analizy oraz zaproponować rozwiązania (na przykład dotyczące sposobu zintegrowania opieki nad dziećmi tak, aby rodzice mogli uczestniczyć w szkoleniach). Lokalna analiza może również ujawnić brak pozytywnego sprzężenia zwrotnego cykli finansowania, co oznacza, że te organizacje, które najwięcej robią, aby pomóc ludziom w wejściu na rynek pracy, rzadko są nagradzane proporcjonalnie do swojej pracy.

Przedmiot RLKS na rzecz włączenia społecznego

RLKS na rzecz włączenia społecznego skupia się tradycyjnie na rozwiązaniu pewnych aspektów lokalnego problemu w dziedzinie zatrudnienia – zwykle powiązanego z wysokim bezrobociem długotrwałym. W przeszłości istniały jednak przykłady podejścia bardziej skupionego na grupie docelowej. Na przykład jeden z projektów realizowanych w Irlandii w ramach programu Poverty 3 dotyczył budowania lepszych relacji pomiędzy Trawelerami a osiadłymi społecznościami w Dublinie.

W przypadku okresu 2014–2020 jest prawdopodobne, że strategie lokalne będą miały szerszy zasięg niż w przeszłości. Chociaż realizacja niektórych strategii rozpocznie się od grup docelowych, to można oczekiwać, że będzie się to odbywać w obrębie bardziej zintegrowanych ram dotyczących danego obszaru. Poniższe sekcje obejmują szereg tematów, takich jak:

- walka z wykluczeniem społecznym i bezrobociem
- walka z bezdomnością
- społeczności zmarginalizowane
- integracja migrantów
- przedsiębiorcze społeczności: przedsiębiorstwa społeczne i tworzenie przedsiębiorstw
- włączenie społeczne pod względem finansowym oraz mikrokredyty
- inicjatywy na rzecz młodzieży
- zdrowe społeczności
- aktywne starzenie się

Walka z wykluczeniem społecznym i bezrobociem

Bezrobocie i wykluczenia społeczne były w przeszłości obszarem zainteresowania wielu lokalnych strategii na rzecz włączenia społecznego. Na nich koncentrowało się podejście przyjęte przez Merseyside Pathways; były one również tematem wielu terytorialnych paktów zatrudnienia.

W Irlandii od czasu kryzysu w dzielnicach Northside i Southside miasta Limerick widać było ekstremalną segregację społeczną (zob. ramka 23 poniżej).

Ramka 23: Podejście do RLKS na rzecz włączenia społecznego w Limerick (Irlandia).

W Limerick różne rodzaje podejścia do rozwoju lokalnego są stosowane od dawna – od czasów programu Poverty 3. Partnerstwo Paul kierowało w mieście pracą nad terytorialnym paktem zatrudnienia w latach 90. XX w.

Przez cały okres „celtyckiego tygrysa” miasto przeżywało rozkwit, którego skutkiem było również coraz większe rozwarstwienie społeczne. Osiedla mieszkań socjalnych stawały się coraz uboższe i borykały się z problemem narkotyków i przestępczości, podczas gdy reszta Limerick korzystała z gwałtownego wzrostu na rynku nieruchomości. Kiedy przyszedł spadek, bezrobocie gwałtownie wzrosło. W całym mieście stopa bezrobocia wynosiła 29% w 2012 r., ale w przypadku młodzieży w wieku 15-19 lat była ponad dwa razy wyższa – 68%, a wśród osób w wieku 20-24 lat wynosiła 45%.

Dzielnice znajdujące się w niekorzystnej sytuacji to osiedla mieszkań socjalnych na północy i południu miasta. Zamieszkuje je około 6 200 osób. W osiedlach tych stopa bezrobocia wynosi 52%, przy czym 80% gospodarstw domowych jest uzależnionych od opieki społecznej, a 50% mieszkańców ma tylko wykształcenie podstawowe.

Z program rewitalizacji o budżecie wynoszącym pierwotnie 3 mld EUR zrezygnowano z powodu cięć. Zamiast niego planowany jest skromniejszy, zintegrowany program rewitalizacji.

Pomimo głębokich problemów udało się osiągnąć rzeczywiste postępy. W obszarze Northside w 2007 r. utworzono ośrodek nauczania, wykorzystując budynek przekazany w formie darowizny oraz połączenie środków publicznych, prywatnych i ze źródeł dobroczynnych. Poszerzyło to możliwości świadczenia usług edukacyjnych, aby ograniczyć zjawisko przedwczesnego kończenia nauki szkolnej i zapewnić drugą szansę. W ośrodku wykorzystywane są metody uczenia się przez zabawę: ośrodek muzyczny, ośrodek naukowy oraz ośrodek cyfrowy dla technologii cyfrowych. W 2012 r. z usług ośrodka skorzystało 9 700

dzieci oraz 1 300 dorosłych. Wolontariusze wnieśli ponad 12 000 godzin pracy. Wszystko to osiągnięto przy budżecie wynoszącym zaledwie 288 000 EUR.

W Southside spółdzielnia Southill Development Cooperative jest ugruntowaną organizacją na rzecz rozwoju w formie powiernictwa, którą utworzono w 1984 r. W wyniku emisji akcji jest ona własnością społeczności. Prowadzi placówkę opieki nad dziećmi, organizuje ogrzewanie budynków i działania służące oszczędności energii, świadczy usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami i usługi publiczne, pracuje z młodzieżą poprzez prace środowiskowe, prowadzi serwis samochodowy i inkubator przedsiębiorczości oraz udostępnia przestrzeń roboczą dla lokalnych przedsiębiorstw. W 2012 r. zatrudniała 103 pracowników i miała 3 700 użytkowników. Ociepiała 720 domów, miała 1 000 członków spółdzielni kredytowej i zapewniła szkolenie 400 osobom. Jej obrót wyniósł 1,5 mln EUR łącznie z przychodami ze sprzedaży.

W Narbonne plan na rzecz zatrudnienia lokalnego i integracji realizowany jest na dużym terytorium obejmującym 38 gmin. W jego ramach finansowane są projekty promujące włączenie społeczne i zatrudnienie (zob. ramka 24 poniżej).

Ramka 24: Plan na rzecz zatrudnienia lokalnego i integracji w Narbonne (Francja)

Plan na rzecz zatrudnienia lokalnego i integracji (PLIE) w Narbonne jest realizowany od 1995 r. Jest jednym ze 182 takich planów na terenie Francji. Obejmuje terytorium 38 gmin zamieszkiwanych łącznie przez 122 000 osób. Bezrobocie na tym obszarze jest wyższe od średniej. Celem planu jest zapewnienie 800 ścieżek integracji rocznie przy poziomie pozytywnej integracji wynoszącym 42%, określonym jako odsetek osób, które są zatrudnione przez co najmniej sześć miesięcy lub pracują na własny rachunek przez co najmniej rok. Dalsze 8% przechodzi szkolenia prowadzące do uzyskania dyplomu potwierdzającego kwalifikacje.

Spośród wielu możliwych kroków w ramach ścieżki integracji, „Ateliers et Chantiers d'Insertion” (ACI) proponują działania podobne do sytuacji występujących w pracy, aby uczestnicy zyskali wiedzę, skorzystali ze szkolenia zawodowego i uczestniczyli w rozwoju terytorialnym.

Główny punkt dostępu dla klientów zapewnia Maison de l'emploi, która jest pojedynczym punktem kontaktowym łączącym publiczne służby zatrudnienia z innymi partnerami. Zapewnia wsparcie bezrobotnym, obserwatorium zatrudnienia i szkolenia w okolicy oraz wsparcie dla przedsiębiorstw. W zaproszeniu do składania projektów w 2013 r. w ramach PLIE w Narbonne wnioskodawcy mogli składać wnioski dotyczące miejsc pracy w sektorach charakteryzujących się potencjałem wzrostu: w sektorach rolnictwa i uprawy winorośli, budownictwa, usług opiekuńczych, terenów zielonych i turystyki.

Walka z bezdomnością

Bezdomność jest miejskim wyzwaniem, które może stanowić zagrożenie dla spójności społecznej w mieście. Osoby doświadczające bezdomności są skrajnie wykluczone społecznie, co uniemożliwia im pełne uczestnictwo w społeczeństwie. Ich życiowe szanse są często trwale ograniczone z powodu złego stanu zdrowia, a dostęp do usług jest trudny lub niemożliwy. Większość tradycyjnych środków zaradczych opiera się na zapewnieniu czasowego pobytu, często w zinstytucjonalizowanych placówkach, co sprawia, że trudno jest zbudować trwałe więzi ze społecznościami lokalnymi. Schroniska tymczasowe mogą zapewniać wsparcie i leczenie uzależnień oraz rozwiązywać inne problemy, ale niestabilne warunki mieszkaniowe

zainteresowanych osób oznaczają, że nie mogą w pełni korzystać z tego wsparcia i często je porzucają lub powracają do nałogu zaraz po zakończeniu programu.

Bezdomni często bronią się przez zinstytucjonalizowanymi warunkami w placówkach z różnych powodów (trudne warunki, nawarstwienie problemów społecznych, oddzielenie od rodziny, brak powiązań z szerszą społecznością, brak dostępu do transportu publicznego itp.) i wracają do życia na ulicy lub pozostają w innych niepewnych warunkach mieszkaniowych. Inicjatywy oparte na zapewnieniu przede wszystkim mieszkania (ang. *Housing First*) są próbą przetamania tego cyklu poprzez rozwiązanie problemu mieszkaniowego w pierwszej kolejności, znalezienie rozwiązań mieszkaniowych bezpośrednio w społeczności (rozproszenie osób bezdomnych na całym obszarze miejskim, a nie zgrupowanie w tymczasowych schroniskach). Od tego momentu można zorganizować dostęp do innych usług. Podejście to nie oznacza zapewnienia tylko zakwaterowania. Ze względu na swój charakter takie zakwaterowanie znajdują się w społeczności. Istnieje możliwość opracowania podejścia typu RLKS do zwalczania bezdomności, w ramach którego społeczność zapewnia pewne formy zakwaterowania (np. właściciele prywatnych nieruchomości, mieszkania socjalne) lub wsparcia (budowa sieci społecznych, zapewnienie pakietu startowego dla wprowadzających się osób). Poniższy przykład z Lizbony ilustruje sposób, w jaki to podejście może ponownie integrować osoby bezdomne ze społeczeństwem i przynieść inne długotrwałe korzyści zarówno pojedynczym osobom, jak i społeczeństwu.

Ramka 25: Casas Primeiro (mieszkanie przede wszystkim), Lizbona (Portugalia)

Projekt Casas Primeiro ma na celu znalezienie zakwaterowania osobom bezdomnym, które mają problemy ze zdrowiem psychicznym i uzależnieniami i żyją na ulicach Lizbony. W projekcie wykorzystano podejście „mieszkanie przede wszystkim”, aby rozwiązać problem bezdomności na obszarze Lizbony. W oparciu o wiele różnych kryteriów i ewaluację uznano, że projekt spełnił swoje zadanie. Otrzymał nagrodę Fundacji Calouste Gulbenkiana dla najlepszego projektu.

W projekcie zastosowano podstawowe zasady modelu „mieszkanie przede wszystkim” w kontekście lizbońskim:

- lokalne grupy działania jako czynniki napędzające: społeczeństwo obywatelskie, charytatywne organizacje religijne, samorządy lokalne, prywatni właściciele nieruchomości, jak również sami mieszkańcy;
- stałe i zintegrowane mieszkalnictwo: program promuje dostęp do stabilnego, a nie przejściowego zakwaterowania. Ze środków programu „mieszkanie przede wszystkim” opłaca się czynsz i takie wydatki gospodarstw domowych, jak opłaty za wodę i energię elektryczną. Osoby korzystające z takiego zakwaterowania wpłacają 30% swoich miesięcznych dochodów na pokrycie jego kosztów;
- oparcie na społeczności: aby promować integrację społeczną i odejść od warunków instytucjonalnych w kierunku warunków opartych na społeczności, w ramach programu w jednym budynku lub na jednej ulicy wynajmuje się nie więcej niż jedno mieszkanie;
- zindywidualizowane wsparcie: uczestnicy mogą mieszkać wspólnie ze znajomym albo członkiem rodziny, ale zależy to od ich decyzji;
- zakwaterowanie rozproszone: mieszkania są wynajmowane od prywatnych właścicieli nieruchomości, a tym samym zachęca się członków społeczności lokalnej do udostępniania mieszkań. Mieszkania są rozproszone w zwyczajnych dzielnicach na różnych obszarach Lizbony, aby uniknąć koncentracji na określonych ulicach;
- oddzielenie zakwaterowania od terapii: program zapewnia bezpośredni dostęp do domu lub mieszkania. Użytkownicy programu nie mają obowiązku uczestniczyć w

leczeniu psychiatrycznym ani zachowywać trzeźwości, aby uzyskać zakwaterowanie, ale usługi wsparcia są elastyczne, dostosowane do indywidualnych potrzeb i dostępne 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu;

- powiązania ze społecznością: użytkownicy programu mogą korzystać z innych usług świadczonych przez społeczność i dzielnicę (lokalne grupy działania), takich jak Bank Żywności, gdyż dochody użytkowników są bardzo niskie i nie pozwalają im na pokrycie wszystkich wydatków. Istnieje wiele organizacji lokalnych, które zapewniają ofertę w zakresie kultury, rekreacji i sportu, aby pomóc zbudować sieci kontaktów społecznych zapobiegające izolacji.

Wyniki ewaluacji wskazują na ogromny sukces pod względem ponownej integracji beneficjentów ze społeczeństwem. Uczestnicy mają regularne dochody, lepszy dostęp do usług i mogą spać bezpiecznie.

„Życie na ulicy było dla mnie bardzo stresujące. Kiedy byłem na ulicy, myślałem, że to koniec świata. Obecnie dzięki stabilności, jaką daje mi mieszkanie, czuję się dużo spokojniej” (uczestnik).

Spółeczności zmarginalizowane

W Europie istnieje wiele społeczności zmarginalizowanych. Najuboższa i najbardziej zmarginalizowana jest jednak szacowana na 11 mln społeczność Romów. Podejście terytorialne do zaangażowania tych społeczności może mieć zalety, ponieważ nie ma potrzeby określania grupy docelowej według kryterium etnicznego. Większość Romów żyje w społecznościach mieszanych, więc obszarem zainteresowania może być również poprawa relacji z osobami niebędącymi Romami.

Doświadczenie pokazuje, że nie wszystkie zasoby konieczne do pracy ze społecznością są już obecne na tych obszarach. Istnieją zalety wynikające ze sprowadzenia pomocy z zewnątrz i zajęcia się budowaniem zdolności i rozwiązywaniem konfliktów. W ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) opracowano model upodmiotowienia na potrzeby działań w mikroregionie Cserehát przy granicy węgiersko-słowackiej (zob. ramka 26 poniżej).

Ramka 26: Integracja Romów w Cserehát (Węgry)

Cserehát to mały wiejski region na Węgrzech, przy granicy ze Słowacją. Na obszarze tym znajduje się 116 osad, a zamieszkuje go około 100 000 ludzi. Celem modelu Cserehát opracowanego w ramach UNDP jest upodmiotowienie społeczności lokalnych poprzez model coachingu. Model ten realizowany jest poprzez grupy samopomocy, lokalne centrum zasobów na rzecz rozwoju społecznego oraz powiązane sieci rozwoju terytorialnego, które nie składają się wyłącznie z Romów. Jednym z rezultatów jest poprawa współpracy pomiędzy społecznościami romskimi i nieromskimi, głos defaworyzowanych społeczności Romów na tym obszarze stał się znacznie silniejszy, a w społecznościach lokalnych utworzono zrównoważone warunki dla innowacji społecznych. Proces upodmiotowienia skoncentrowany był na wzmocnieniu komunikacji pomiędzy populacją większościową a mniejszościami poprzez mediację w konfliktach, ustanowienie partnerstw większościowo-mniejszościowych zorientowanych na rozwój oraz poprawę umiejętności lokalnych przywódców społeczności romskiej i społeczności większościowej w zakresie rozwoju.

Pierwszy program Cserehát sfinansowano głównie w ramach UNDP przy pewnym wsparciu z

programu LEADER. Doprowadziło to do powstania krajowego programu rządu węgierskiego (LHH), finansowanego z EFS i realizowanego przez rząd węgierski, mającego na celu zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego na danym obszarze w okresie programowania 2007–2013. Celem obu programów była poprawa warunków życia i pracy ludności złożonej głównie z Romów w regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Integracja imigrantów

Integracja migrantów jest nośnym tematem w podejściach opartych na RLKS na rzecz włączenia społecznego. Jest szczególnie ważna w miastach, ponieważ właśnie tam mieszka większość imigrantów w UE, ale może również być istotna w mniejszych społecznościach na obszarach wiejskich (zob. ramka 27 poniżej). Poprawa spójności społecznej pomiędzy imigrantami a społecznościami przyjmującymi może pozytywnie wpłynąć na stosunki społeczne, a także pozwolić na rozwiązanie długoterminowych problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego, jak również poprawić wskaźniki zatrudnienia w obu społecznościach.

Ramka 27: Pozytywna integracja w Riace, Kalabria (Włochy)

Miejscowość Riace w Kalabrii, we Włoszech, z własnej inicjatywy stała się miastem przyjmującym imigrantów⁷⁰. Zamiast spotykać się z wrogością, imigranci zostali tam przez burmistrza Domenico Luciano przyjęci z otwartymi ramionami. Przed ich przybyciem ludność Riace kurczyła się i wymierała; coraz bardziej dawał się odczuć niedobór podstawowych usług. Obecnie w efekcie ożywienia spowodowanego napływem imigrantów miejscowość rozwija się, a jakość życia poprawia się.

Organizacja non-profit znajduje puste domy i odnawia je, aby zakwaterować uchodźców. Osoby ubiegające się o azyl, czekając na przyznanie zasiłków – co nieraz trwa długo – mogą korzystać z lokalnej waluty utworzonej w mieście: kuponów z wizerunkami Gandhiego, Martina Luthera Kinga czy Che Guevary. Po otrzymaniu środków sklepy przesyłają kupony do rady lokalnej, aby uzyskać zapłatę. Imigranci są zatrudniani za wynagrodzeniem w warsztatach krawieckich, stolarskich i garncarskich utworzonych w oparciu o środki otrzymane od władz prowincji.

W ciągu lat przez miasto przeszło ponad 6 000 imigrantów. Niektórzy zdecydowali się pozostać i przyczynili się do jego długoterminowej rewitalizacji.

Przykłady społecznościowych podejść do integracji migrantów i spójności społecznej obejmują:

- Riace w Kalabrii, które odżyło dzięki otwarciu się na imigrantów (Ramka 27 powyżej);
- program „Wybory” („Programa Escolhas”), mający na celu rozwiązanie problemów społeczności imigrantów w Portugalii, w szczególności poprzez współpracę z kobietami, młodzieżą i dziećmi. Realizowany jest w oparciu o podejście oddolne, aby uzyskać zaufanie beneficjentów z grup docelowych poprzez włączenie ich w proces opracowywania i realizacji działań lokalnych. Obejmuje takie zagadnienia, jak: przedwczesne kończenie nauki szkolnej, bezrobocie młodzieży, kształcenie pozaformalne, wykluczenie cyfrowe i przestępczość młodzieży. W ramach tego programu ponad sto gmin opracowało plany lokalne;
- STEP: South Tyrone Empowerment Programme (zob. ramka 28 poniżej) – program, w którym przyjmuje się podejście do integracji migrantów oparte na prawach i

⁷⁰ http://mashariagitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

upodmiotowieniu oraz wykorzystuje się metody rozwoju społeczności lokalnych do sformułowania uogólnień w oparciu o indywidualne przypadki.

Ramka 28: South Tyrone Empowerment Programme – program integracji migrantów przy podejściu opartym na upodmiotowieniu i prawach

South Tyrone Empowerment Programme (STEP) jest realizowany w Dungannon, małej miejscowości liczącej 10 000 mieszkańców, położonej w Irlandii Północnej. Rozpoczęto go w latach 90. XX w. w celu rozwiązania wielu różnych problemów społecznych w ubogich dzielnicach. Po 2000 r. w następstwie porozumienia wielkopiątkowego i ograniczeniu przemocy imigranci z UE zaczęli przyjeżdżać do Dungannon do pracy w zakładach przetwórstwa mięsa i innych lokalnych przedsiębiorstwach. Największe grupy przybyły z Polski, Litwy i Portugalii, w tym osoby pochodzące z Timoru Wschodniego. Problemy, które napotykali imigranci w dostępie do zakwaterowania, zatrudnienia i służby zdrowia, powodowały silną presję na usługi lokalne, które nie były gotowe do pomagania nowo przybyłym. Program STEP stanowił odpowiedź na tę potrzebę i był realizowany poprzez podejście oparte na prawach człowieka, aby zmienić politykę w zakresie mieszkań służbowych, zagwarantować prawa pracownicze i poprawić dostęp do mieszkań. Zajmuje się także sporami sąsiedzkimi i rozwiązywaniem konfliktów w dzielnicy.

STEP jest obecnie jedną z największych organizacji pozarządowych świadczących usługi w zakresie praw imigrantów w Irlandii Północnej. W jego ramach udało się uruchomić usługi doradztwa prawnego, z których korzystają imigranci z całej prowincji. Cechą wyróżniającą program jest podejście oparte na upodmiotowieniu użytkowników i gotowości podejmowania kwestii zbiorowych z pracodawcami, właścicielami nieruchomości i usługodawcami. Program ten finansowany jest krzyżowo poprzez wiele przedsiębiorstw społecznych, w tym duże biuro tłumaczeń zatrudniające 200 tłumaczy, którzy świadczą usługi na rzecz organów publicznych w wielu językach. Organizacja jest także właścicielem i zarządcą lokalnej przestrzeni roboczej, a w odpowiedzi na zapotrzebowanie lokalne również różnicuje swoją działalność w kierunku innych usług, takich jak opieka nad dziećmi.

Przedsiębiorcze społeczności: przedsiębiorstwa społeczne i tworzenie przedsiębiorstw

Dla znacznej części bezrobotnych przedsiębiorstwo jest szansą na wyjście z wykluczenia. Ponadto coraz więcej osób interesuje się przedsiębiorstwami społecznymi i przedsiębiorczością społeczną jako sposobem zaspokajania potrzeb społecznych.

„Utwórz miejsce pracy zamiast szukać pracy” – to hasło staje się mantrą dla dzisiejszych bezrobotnych. Większość usług wsparcia nie jest jednak odpowiednio dostosowana do potrzeb młodych przedsiębiorców lub kobiet. Istnieje ogromny potencjał dla rozpoczynających działalność przedsiębiorstw zakładanych przez kobiety, osoby niepełnosprawne, młodzież, osoby starsze, byłych przestępców i inne grupy, które są niedostatecznie reprezentowane wśród przedsiębiorców. Jako przykład można podać, że w większości państw członkowskich UE kobiet rozpoczynających działalność jest o połowę mniej niż mężczyzn. Podejścia oparte na RLKS mogą wspierać przedsiębiorcze społeczności na poziomie lokalnym, aby zagospodarować ten potencjał poprzez zapewnienie włączających modeli wsparcia biznesu, które są lepiej powiązane i zintegrowane:

- Społeczność na rzecz przedsiębiorczości sprzyjającej integracji społecznej (COPIE – Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship) zajmuje się tym wyzwaniem od ponad sześciu lat jako sieć nauczania w ramach EFS. Jej zestaw narzędzi⁷¹ obejmuje narzędzie diagnostyczne, przy pomocy którego można ocenić, czy lokalne usługi dla przedsiębiorstw mają charakter włączający;
- Andaluzyja promuje przedsiębiorczość poprzez podejście do rozwoju lokalnego ATIPE, które obejmuje środki aktywnego włączenia oraz promowanie samozatrudnienia poprzez dotacje. Dotacje te zostały rozszerzone w 2009 r. z zamiarem skonsolidowania mikroprzedsiębiorstw zatrudniających mniej niż pięciu pracowników w zrównoważonych sektorach gospodarki, takich jak usługi opieki dla osób niesamodzielnych, działalność promująca ochronę środowiska i energię ze źródeł odnawialnych oraz renowacja budynków publicznych. Udzielano również bezpośrednich pożyczek w wysokości do 11 000 EUR;
- Basta Arbetskooperativ na południe od Sztokholmu jest przedsiębiorstwem społecznym kierowanym przez klientów, które zapewnia nowy start osobom długotrwale uzależnionym od narkotyków poprzez tworzenie lokalnych możliwości zatrudnienia. Użytkownicy pracują w różnych przedsiębiorstwach przez okres do czterech lat;
- fundacja Barka z siedzibą w Polsce, ale działająca również w Wielkiej Brytanii i Holandii, stworzyła szereg przedsiębiorstw społecznych opierających się na społeczności lokalnej i mających na celu reintegrację osób bezdomnych i borykających się z innymi problemami, takimi jak uzależnienie i zły stan zdrowia psychicznego. Barce udało się zmienić przepisy krajowe dotyczące przedsiębiorstw społecznych w Polsce;
- projekt EVU finansowany w ramach EQUAL zapewnił wsparcie biznesowe właścicielom sklepów i restauracji etnicznych w Kopenhadze, wykorzystując oparty na społeczności model środowiskowy, aby pomóc przedsiębiorstwom osiągnąć rentowność oraz ulepszyć ich usługi⁷². Przy realizacji EVU współpracowano ze Stowarzyszeniem Społecznych Doradców dla Przedsiębiorstw, żeby działać na rzecz przedsiębiorczości w społecznościach uchodźców i imigrantów w północnym Londynie poprzez szkolenia dla doradców biznesowych pochodzących ze stowarzyszeń lokalnych.

Włączenie społeczne pod względem finansowym oraz mikrokredyty

Ubodzy i wykluczeni społecznie nie mają dostępu do wysokiej jakości usług finansowych po rozsądnej cenie. Dotyczy to osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz osób zaciągających pożyczki konsumpcyjne. Jedną z najszybciej rozwijających się branż w czasie kryzysu są instytucje udzielające pożyczek „chwilówek”, z obsługą w domu klienta. Żerują one na osobach o niskich dochodach, które z trudem wiążą koniec z końcem. W krajach, w których nie ma przepisów antylichwarskich, stopa oprocentowania takich pożyczek może wynosić nawet 5 000% w stosunku rocznym.

Społeczne instytucje finansowe starają się przeciwdziałać tej tendencji i pomagać osobom ubogim i wykluczonym, zachęcając do oszczędzania oraz innych form gromadzenia aktywów osobistych. Na przykład mikrooszczędności mogą wspomagać odporność finansową ubogich

⁷¹ Pakiet narzędzi COPIE: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

⁷² Praktyczny podręcznik dotyczący pracy środowiskowej w ramach projektu EVU w Kopenhadze.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5

rodzin. W Govan (Glasgow, Wielka Brytania) podjęto wspólną lokalną próbę wyparcia podmiotów udzielających pożyczek krótkoterminowych poprzez zachęcanie mieszkańców do otwierania rachunków oszczędnościowych w spółdzielniach kredytowych. Do 2013 r. jedna czwarta mieszkańców miała takie rachunki⁷³.

Istnieje szereg produktów finansowych sprzyjających włączeniu społecznemu: oszczędności, pożyczki konsumpcyjne, pożyczki na rozpoczęcie działalności, gwarancje i ubezpieczenia, jak również usługi w zakresie doradztwa finansowego oraz nacisk na poprawę wiedzy w zakresie finansów i podnoszenie kompetencji w tej dziedzinie. Są one świadczone przez szereg instytucji finansowych na rzecz rozwoju społeczności lokalnych, instytucji zapewniających mikrofinansowanie oraz lokalnych ośrodków doradztwa finansowego. Zapewniają one szerokie docieranie do społeczności lokalnych:

- PerMicro w Turynie specjalizuje się w udzielaniu pożyczek na rozpoczęcie i rozwój własnej działalności. Prawie połowę klientów tej organizacji stanowią imigranci, a działa ona już w dwunastu włoskich miastach. Jej model kredytowania obejmuje współdziałanie z lokalnymi stowarzyszeniami w celu stworzenia gwarancji zaufania;
- NEEM w Szwecji udziela pożyczek imigrantkom, które chcą rozpocząć działalność, ale mają niski współczynnik konwersji, czyli skuteczności. Zapewnia kompleksowe wsparcie, aby pomóc kobietom w zrobieniu pierwszych kroków;
- Fair Finance w Londynie udziela pożyczek konsumpcyjnych i świadczy usługi doradztwa finansowego, starając się odebrać rynek instytucjom udzielającym „chwilówek”. Obecnie w całym wschodnim Londynie działa dziewięć biur Fair Finance, które ściśle współpracują ze stowarzyszeniami lokalnymi, które kierują do nich klientów.

Europejski instrument mikrofinansowy Progress został wprowadzony w 2009 r. Oferuje on finansowanie hurtowe instytucjom i bankom zapewniającym mikrofinansowanie, które udzielają pożyczek kluczowym grupom docelowym, takim jak długotrwale bezrobotni, kobiety i imigranci.

Wiele instrumentów finansowych, takie jak fundusze mikrokredytowe, może działać na wyższym poziomie przestrzennym niż w ramach typowego partnerstwa na rzecz RLKS. Istnieją jednak możliwości wykorzystania partnerstwa na rzecz RLKS w odniesieniu do tych instrumentów oraz zapewnienia dodatkowego wsparcia, jak usługi doradcze i kierowanie osób potrzebujących pomocy do odpowiednich instytucji. Partnerstwa na rzecz RLKS najprawdopodobniej będą w stanie współpracować z podmiotami finansowymi w społecznościach na poziomie regionalnym lub lokalnym, co może obejmować spółdzielnie kredytowe, jak również organizacje udzielające mikrokredytów i pożyczek konsumpcyjnych. Większość spółdzielni kredytowych ma korzenie lokalne wynikające z więzi geograficznych⁷⁴.

Włączeniu społecznemu na poziomie lokalnym mogą również w ogromnym stopniu sprzyjać alternatywne waluty. Banki czasu umożliwiają ludziom wymianę usług w przeliczeniu na godziny. Może to budować kapitał społeczny i stanowić krok w kierunku wejścia na rynek pracy. Lokalne systemy wymiany walut (LETS) stały się podstawowym elementem podejścia „Miasta Przemian” dążącego do ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Miasta takie jak Totnes

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

⁷⁴ Niektóre spółdzielnie kredytowe są oparte raczej na więzi wynikającej z zatrudnienia, niż na więzi geograficznej.

(Wielka Brytania) korzystają z walut lokalnych w celu promowania nabywania produktów lokalnych, podczas gdy Riace (Reggio di Calabria, Włochy) wykorzystało lokalną walutę do wspierania integracji uchodźców, którzy doświadczają dużych opóźnień w otrzymywaniu świadczeń socjalnych (zob. ramka 27 powyżej).

Inicjatywy na rzecz młodzieży

W debacie publicznej młodzież często się demonizuje, a czasami traktuje jako grupę obcych. Zdjęcia z zamieszek w Londynie, Sztokholmie, Atenach czy Madrycie pokazują młodzież europejską w stanie otwartego buntu i wskazują na rosnący poziom alienacji. W Europie mieszka 14 milionów młodych ludzi niekształących się, niepracujących ani nieszkolących się, a w niektórych państwach członkowskich poziom bezrobocia wśród młodzieży przekroczył 50%.

Ukierunkowany na młodzież rozwój lokalny kierowany przez społeczność może spróbować zaradzić temu wyzwaniu poprzez łączenie pokoleń w obrębie społeczności i rozwijanie nowych ścieżek dostępu do zatrudnienia. W niedawnym raporcie Eurofound⁷⁵ podkreślono potrzebę innowacji w pracy środowiskowej i łączenia wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności nawiązywania kontaktów z pracodawcami i unikania podejścia opartego przede wszystkim na pracodawcy.

Ilustracja 16: Biuro pośrednictwa pracy Job Point w Berlinie



Młodzież jest często jednym z głównych zagadnień w berlińskich paktach terytorialnych. Pakty realizowane są poprzez lokalne grupy zainteresowanych stron w oparciu o partycypacyjny proces decyzyjny, aby zidentyfikować projekty umożliwiające uzupełnienie luk w polityce. Przykładem nowej inicjatywy w paktach jest są Job Points⁷⁶ – przyjazne dla użytkownika biura pośrednictwa pracy zlokalizowane w dwóch dzielnicach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, Neukölln i Mitte. Ich zadaniem jest pomaganie osobom bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia. Istnieją one równolegle względem oficjalnego systemu urzędów pracy, ale mają tę zaletę, że łatwiej im uzyskać zaufanie klientów, ponieważ w Job Point nie ma kar i nie ocenia

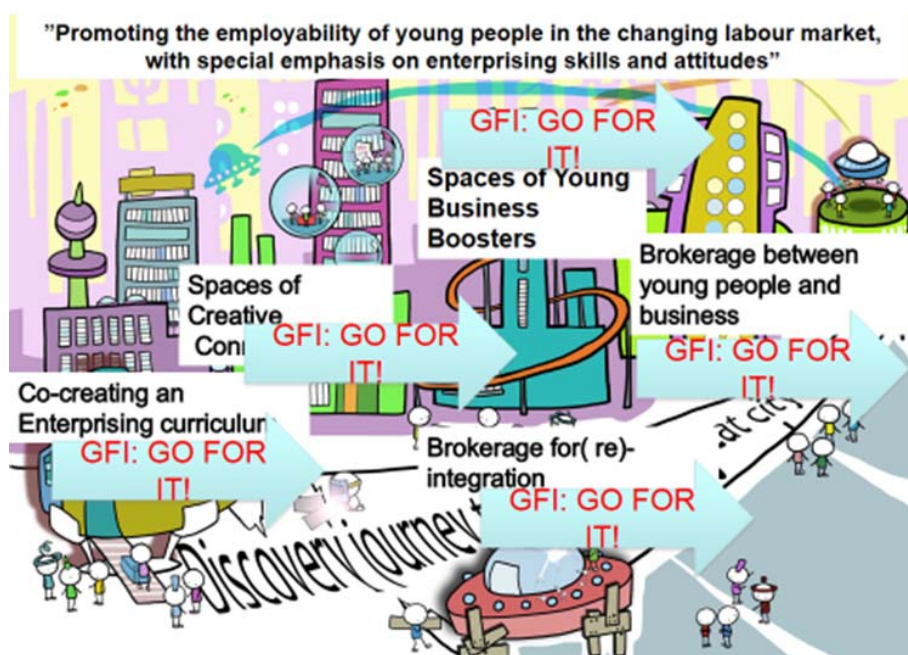
⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

się osób. Biura te mają charakter mniej formalny i zostały utworzone po szeroko zakrojonych konsultacjach z młodzieżą na temat ich potrzeb w zakresie takich usług.

Miasta znajdujące się w sieci URBACT „My Generation at Work” pracują nad radykalnymi rozwiązaniami w zakresie przejścia od edukacji do zatrudnienia. Obejmują one inicjatywę „Go For Its” – eksperymenty w zakresie innowacji społecznych, które miasta opracowują i prowadzą wspólnie z młodzieżą. Pakiety „Go For Its” skoncentrowane są na trzech obszarach: na programie nauczania, pośrednictwie i przestrzeni. Niektóre przykłady „Go For Its” obejmują: dzień w przedsiębiorstwie, kawiarnie pracy, dynamiczne duety, spółdzielnie w edukacji, drogę kariery, przedsiębiorców w szkole. Każdy z tych pakietów będzie testowany jako prototyp w jednym z uczestniczących miast, a udane rozwiązania będą rozwijane na większą skalę (zob. ilustracja 17 poniżej).

Ilustracja 17: Grafika dotycząca inicjatywy „Go For Its” w ramach „My Generation at Work”



Aktywne starzenie się

Nasze społeczeństwa starzeją się, ale liczba dodatkowych lat w zdrowiu nie rośnie tak szybko, jak średnie trwanie życia. Coraz więcej biernych zawodowo osób starszych oznacza także coraz większe obciążenie systemów emerytalnych i usług lokalnych. Część rozwiązań polega na wspieraniu osób starszych w dłuższej aktywności – w niepełnym wymiarze czasu pracy, w ramach wolontariatu lub poprzez inne formy działania obywatelskiego. Banki czasu, w których miejscowa ludność handluje swoją wiedzą i czasem, pokazały, że mogą one mobilizować wszystkie pokolenia. Istnieje również znaczny potencjał poprawy dobrobytu tych grup poprzez promowanie spójności społecznej za pośrednictwem zakrojonych na małą skalę projektów z udziałem społeczności, które budują solidarność między pokoleniami.

Przykład podejścia do starzenia się społeczeństwa, który oparty jest na RLKS, pochodzi z Beacon Hill⁷⁷ w Bostonie w Stanach Zjednoczonych. Beacon Hill jest częścią rozwijającego się

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

ruchu Village Movement, który pomaga starszym osobom dorosłym starzeć się z godnością, sprzyjając lepszemu powiązaniu wsparcia społecznego i usługowego, a jednocześnie umożliwiając ludziom pozostanie we własnych domach. Zmierza on do tworzenia sieci grup ludzi mieszkających w dzielnicach lub nawet w całych miastach, zamiast „gett emerytalnych”.

W Europie Finlandia stała się liderem w dziedzinie społecznościowych strategii na rzecz aktywnego starzenia się. W Helsinkach „żywe laboratorium” współpracuje z osobami starszymi przy opracowywaniu nowych usług zdrowotnych. Finałspurt stanowi przykład nowego modelu wspieranego mieszkalnictwa projektowanego wspólnie z użytkownikami. W mieście Espoo jako pierwszym uruchomiono program usług interaktywnych przeznaczony dla seniorów – CaringTV. W całej Europie opracowuje się wiele usług cyfrowych, aby łączyć osoby starsze z ich lokalnymi sieciami społecznymi i w ten sposób przeciwdziałać samotności i izolacji. W Hiszpanii w ramach projektu Citilab w Cornellà trwają prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie uczenia się, a w Wielkiej Brytanii uniwersytet trzeciego wieku prowadzi zajęcia dla ludności miejscowej. Wszystkie te metody mają korzenie w społeczności lokalnej, co pokazuje, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność w kontekście aktywnego starzenia się może być znaczącą siłą.

5.3 Partnerstwa na rzecz włączenia społecznego

W rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność na rzecz włączenia społecznego kluczową rolę odgrywają partnerstwa lokalne. Gromadzą one wszystkie zainteresowane strony biorące udział w określaniu, a następnie rozwiązywaniu problemu. RLKS otwiera możliwości bezpośredniego angażowania użytkowników i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Rozporządzenie zawiera wymóg, aby partnerstwo nie było zdominowane przez żaden sektor, co w praktyce oznacza, że reprezentacja sektora publicznego, sektora społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego musi stanowić mniej niż 50% członków z prawem głosu.

Partnerstwa muszą być dynamiczne, żywe i działać w oparciu o podejście partycypacyjne, aby wszyscy obecni mogli się w nie włączyć. Doświadczenie pokazuje, że grupy liczące więcej niż dwudziestu członków stają się niewydolne w zarządzaniu. Można tworzyć podgrupy, aby główne posiedzenia przebiegały sprawniej. Potrzebne są aktywne techniki prowadzenia i moderacji spotkań, aby wszyscy partnerzy byli czynni i zaangażowani.

Równouprawnienie płci i niedyskryminacja

Uwzględnienie w polityce rozwoju lokalnego kwestii równouprawnienia płci i zwalczania dyskryminacji jest kwestią priorytetową, jeśli uświadomimy sobie, że kobiety i mężczyźni, imigranci i mniejszości etniczne, osoby starsze, młodzież i osoby niepełnosprawne nie mają dostępu do zasobów i możliwości w tym samym stopniu co reszta społeczeństwa. Ponadto potrzeby niektórych grup często różnią się od potrzeb użytkowników należących do „głównego nurtu”.

Podejście oparte na RLKS może przynieść postępy w uwzględnianiu równouprawnienia płci i niedyskryminacji poprzez działania praktyczne. Lokalne grupy działania mogłyby być ważnym czynnikiem wywołującym zmiany, zapewniającym głos i widzialność grupom, które w przeciwnym razie pozostałyby w ukryciu i niedocenione. Na przykład w Saragossie stowarzyszenia społeczności lokalnej skonsultowały się z nowo przybyłymi grupami imigrantów w sprawie planu ich integracji. W RLKS uznaje się, że często ludzie sami są ekspertami w zakresie własnych problemów. Nie oznacza to jednak, że są w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania: eksperci i specjaliści mogą pomóc w rozpatrywaniu wariantów, podczas gdy

przykłady sukcesów w innych miejscach mogą być bardzo przydatne, jeżeli chodzi o wspieranie grupy w myśleniu nieszablonowym.

Innowacje w procesie decyzyjnym dotyczącym partnerstw i projektów

Zaangażowanie organizacji pozarządowych i stowarzyszeń lokalnych w realizację projektów przyczyniło się do znacznej innowacyjności w łańcuchach realizacji projektów finansowanych przez UE. Innowacje obejmowały sposoby realizacji mikroprojektów, stosowanie uproszczonego księgowania kosztów, zastosowanego po raz pierwszy przez EFS, oraz podejście do partycypacyjnego sporządzania budżetu. Uproszczone koszty, projekty parasolowe i mikroprojekty bardziej szczegółowo opisano w rozdziale 5.

Partycypacyjne sporządzanie budżetu wykorzystywano w niektórych europejskich miastach, aby pogłębić i poszerzyć współpracę i zaangażować więcej mieszkańców. Pojęcie to pierwotnie sformułowano w Porto Alegre w Brazylii, gdzie podejście to funkcjonuje od 20 lat. W szczytowym okresie w ten sposób rozdzielano nawet do 10% środków z budżetu gminy. Podejście to zostało skopiowane i rozwinięte przez wiele organizacji na całym świecie i jest obecnie wspierane przez Bank Światowy. Podstawową zasadą jest organizowanie otwartych zaproszeń, aby umożliwić przedstawianie wielu wariantów projektów. Są one w zwykły sposób rozpatrywane pod kątem ich wykonalności. Następnie, w trzecim etapie, mieszkańcy głosują, które projekty powinny otrzymać wsparcie w ich okolicy. W pierwotnej formie mieszkańcy głosują bezpośrednio na projekty. W niektórych europejskich miastach decyzje są podejmowane przez lokalnie wybrane rady dzielnic (np. *Quartiersmanagement* w Berlinie).

W Cascais (Portugalia) organizacja pozarządowa *In Loco* opracowała technikę partycypacyjnego sporządzania budżetu, z której gmina obecnie korzysta przy podejmowaniu decyzji dotyczących priorytetów budżetowych na poziomie lokalnym. W pierwszym roku ponad 6 000 osób głosowało nad 30 projektami. W drugim roku ponad 30 000 osób głosowało nad 32 projektami, co stanowiło najwyższy poziom uczestnictwa, jaki gmina kiedykolwiek osiągnęła.

Projekty są zgłaszane w miejscowościach w trakcie dziewięciu posiedzeń publicznych, podczas których omawia się koncepcje projektów. We wnioskach szczegółowo opisuje się budżet, metodykę, personel, wykorzystanie narzędzi umożliwiających udział społeczności, instytucje, które zostaną zaangażowane, oraz sposoby rozpowszechniania rezultatów. Proces ten jest punktem wyjścia do wyboru projektów, które przechodzą dalej do etapu analizy technicznej. W jej toku wewnętrzne departamenty gminy za pomocą standardowego formularza badają kwalifikowalność i wykonalność projektu. Kwalifikujące się projekty przechodzą do



Ilustracja 18: Partycypacyjne sporządzanie budżetu w Cascais, Portugalia

następnego etapu, którym jest głosowanie publiczne.

5.4 Określanie obszarów RLKS na rzecz włączenia społecznego

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zawiera wymóg, aby obszar zamieszkały był przez co najmniej 10 000, a maksymalnie 150 000 osób, chociaż dozwolone są odpowiednio uzasadnione wyjątki. Liczby te odnoszą się do całkowitej ludności obszaru, nie zaś wielkości grup docelowych.

Na potrzeby określenia obszarów stosowania RLKS na rzecz włączenia społecznego można wykorzystać wiele metod:

- niektóre obszary, takie jak osiedla, mają naturalne granice, choć niewiele jest pojedynczych osiedli zamieszkanym przez aż 10 000 osób;
- czasami granice administracyjne są stosowane dla wygody, ale istnieje ryzyko, że obszary te w praktyce nie odpowiadają realiom lokalnego rynku pracy. Z drugiej strony obszary, z których ludzie dojeżdżają do pracy do danego miasta (opisywane także jako funkcjonalne obszary miejskie), mogą być zbyt rozległe, aby możliwe było zastosowanie podejścia opartego na społeczności;
- obszary często określano przy użyciu zestawów wskaźników dotyczących deprywacji. Parametry te odnoszą się zwykle do bezrobocia, dochodów, dostępu do usług, mieszkalnictwa i środowiska. Metodę tę wykorzystano do określenia 38 obszarów w ramach projektu Pathways w Merseyside, choć dokładne granice zostały znacznie zmienione ze względu na warunki lokalne. Berlin wykorzystuje zbiór 12 wskaźników statycznych i dynamicznych na potrzeby wyboru i monitorowania swoich 34 obszarów *Quartiersmanagement*. Jego pakiety na rzecz zatrudnienia odnoszą się do granic administracyjnych 12 okręgów;
- pewne obszary wyznaczano w oparciu o liczebność określonej grupy docelowej. W ten sposób wytyczono obszary o wysokim odsetku Romów.

Określanie obszarów jest zadaniem delikatnym. Za każdym razem, gdy na mapie wytyczana jest pewna granica, obejmuje ona niektóre osoby, ale wyklucza inne. Istnieje ryzyko „loterii kodów pocztowych”, w której o dostępie do szkolenia lub innych zasobów oferowanych w ramach projektu nie decydują cechy poszczególnych osób, ale ich miejsce zamieszkania. Podejście oparte na RLKS na rzecz włączenia społecznego jest z definicji ukierunkowane geograficznie. Trzeba jednak te definicje interpretować w sposób elastyczny.

Rozdział 6. Jak koordynować działania z innymi funduszami?

6.1 Wprowadzenie – Dlaczego należy koordynować działania pomiędzy funduszami UE?

Koordynacja pomiędzy funduszami jest środkiem do celu, nie celem samym w sobie. Na wszystkich poziomach trzeba jasno określić cele, którym koordynacja ma służyć, i odpowiednio dostosować metody, które są na tych poziomach stosowane. Lepsza koordynacja może nieść następujące korzyści:

Po pierwsze dzięki wspólnemu określeniu i przeanalizowaniu przez społeczność sposobów wykorzystywania istniejącej mozaiki funduszy i inicjatyw można skuteczniej doprowadzić do tego, aby lokalne strategie rozwoju były lepiej przygotowane do reagowania na pojawiające się nowe wyzwania i skupiały się na tych elementach, które społeczność naprawdę chce i może zmienić na poziomie lokalnym.

Po drugie koordynacja może zapewnić, aby różne inicjatywy dążyły do tego samego celu i wzajemnie się wzmacniały, a nie konkurowały o projekty, powielaly się lub nawet były ze sobą sprzeczne. Taka spójność polityki jest istotna dla poprawy ogólnych rezultatów osiąganych przez różne inicjatywy lokalne, jak również dla wzmocnienia wkładu rozwoju lokalnego w programy regionalne i krajowe.

Wreszcie lepsza koordynacja może przyczynić się do racjonalizacji wykorzystania istniejących zasobów materialnych i ludzkich. Można współdzielić budynki i zdolności administracyjne, ograniczać koszty transportu i przeciwdziałać powielaniu zadań. Może to prowadzić do znacznych oszczędności; można też dokonywać przesunięć środków, aby zrealizować ważniejsze priorytety lokalne.

Z drugiej strony źle zaplanowana integracja funduszy może jeszcze bardziej skomplikować sytuację i odwracać uwagę LGD od ich głównych celów związanych z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Dlatego zainteresowane strony powinny dla własnego dobra unikać tworzenia skomplikowanych mechanizmów koordynacyjnych, chyba że przynoszą one wyraźne korzyści pod względem osiągania rezultatów w praktyce.

6.2. Na jakim poziomie powinna odbywać się koordynacja pomiędzy funduszami?

Aby dobrze funkcjonować, koordynacja pomiędzy funduszami musi ostatecznie odbywać się na wszystkich szczeblach – europejskim, krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Możliwe jest jednak, aby jeden poziom kompensował brak koordynacji na innych poziomach. Na przykład agencje lokalne często starają się działać jako punkty kompleksowej obsługi beneficjentów poprzez internalizację złożoności zarządzania poszczególnymi krajowymi programami i źródłami finansowania. Istnieje jednak ryzyko nadmiernego obciążenia administracyjnego na poziomie lokalnym, chyba że koordynacja poprawia sytuację również na wyższych szczeblach. W rzeczywistości warunki i możliwości koordynacji funduszy na szczeblu lokalnym są określane na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym.

Ulepszone ramy UE na potrzeby koordynacji

Komisja ułatwiła koordynację, przedstawiając wniosek w sprawie jednolitego rozporządzenia obejmującego inicjatywy na rzecz RLKS finansowane z funduszy zajmujących się obszarami wiejskimi, rybactwem, kwestiami regionalnymi i społecznymi (art. 32–35 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) na lata 2014–2020.

W art. 32 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przewidziano możliwość finansowania tej samej lokalnej strategii rozwoju z wielu funduszy lub z tylko jednego funduszu. Oba warianty mają swoje zalety i wady, które zostały wyjaśnione w „Wytycznych dotyczących rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych”, wydanych przez Komisję dla IZ.

Jeśli państwa członkowskie wybiorą wariant finansowania z wielu funduszy w odniesieniu do niektórych lub wszystkich lokalnych strategii rozwoju, mają również możliwość wskazania w ramach wybranej strategii „wiodącego funduszu” (zwykle jest to największy fundusz), którym można objąć wszystkie koszty bieżące i koszty animowania ponoszone przez lokalną grupę działania (LGD). Może to uprościć sprawy dzięki uniknięciu konieczności uzasadniania podziału zasobów na koszty bieżące i koszty animowania według projektów finansowanych z poszczególnych funduszy.

Nawet jeśli państwo członkowskie wybrało finansowanie z jednego funduszu, nadal musi zapewnić koordynację na różne sposoby: „Wsparcie z właściwych EFSI na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest spójne i skoordynowane między poszczególnymi właściwymi EFSI. Jest to osiągnięte między innymi poprzez skoordynowane rozwijanie potencjału, wybór, zatwierdzanie i finansowanie strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz lokalne grupy działania” (art. 32 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

W rozporządzeniu nie wskazano, jak należy to zrobić. Szczegółowe procedury, które stwarzają warunki do koordynacji na poziomie lokalnym, zależą od kontekstu instytucjonalnego w poszczególnych państwach członkowskich i *są ustalane na szczeblu krajowym lub regionalnym*.

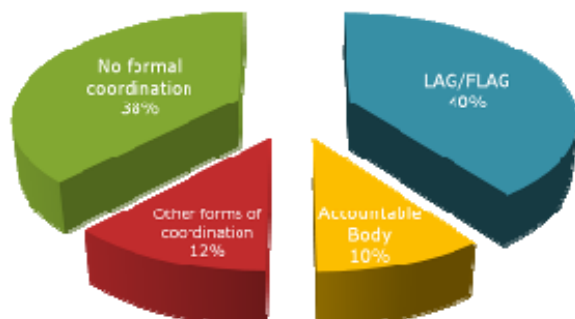
Możliwości koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym

W umowie partnerstwa państwa członkowskie mają obowiązek wskazać, które fundusze wykorzystają na potrzeby rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, w jakich rodzajach obszarów zostaną one zastosowane i *jak fundusze będą działać razem*.

Co najmniej 5% środków finansowych z EFRROW trzeba przeznaczyć na RLKS na obszarach wiejskich (LEADER). Prawdopodobnym wynikiem tego będzie dalsze działanie znacznego odsetka z 2 300 istniejących LGD LEADER (choć z możliwością zmiany partnerstwa i granic). Niektóre LGD (szczególnie z byłych regionów objętych celem konwergencji) mogą spodziewać się obniżenia poziomu finansowania z EFRROW, a tym samym prawdopodobnie będą zainteresowane dostępem do innych funduszy.

W przypadku pozostałych trzech funduszy wykorzystanie RLKS jest całkowicie dobrowolne. Mimo to około 300 partnerstw (rybackie lokalne grupy działania – RLGD) na obszarach rybackich, które były finansowane z EFR w latach 2007–2013, osiągnęło wysoki poziom przyjęcia i oczekuje się, że co najmniej dwie trzecie państw członkowskich wesprze ich dalsze działanie.

Ilustracja 19: Koordynacja LGD i RLGD



Na ilustracji 19 (na podstawie wcześniejszego wstępnego badania RLGD przez FARNET) pokazano, że prawie 40% RLGD i LGD stanowiło część tego samego partnerstwa, a kolejne 10% miało wspólny lokalny podmiot odpowiedzialny. Dalsze 10% RLGD stosowało inną formę współpracy z LGD LEADER.

Poza możliwością finansowania z wielu funduszy i innymi formami koordynacji między LGD na obszarach wiejskich i RLGD na obszarach rybackich istnieje duży potencjał poprawy koordynacji pomiędzy funduszami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność w następujących przypadkach:

- ✓ korzystanie z EFRR i EFS w celu uzupełnienia strategii rozwoju obszarów wiejskich. Może to odbywać się na poziomie jednej LGD lub wspólnie na obszarach kilku LGD, jeśli jest to stosowniejsze w odniesieniu do wyzwań, którym mają zaradzić EFRR i EFS (np. w przypadku strategii dotyczących problemów szerszego – obejmującego kilka LGD – rynku pracy lub obszaru, z którego osoby dojeżdżają do pracy w dane miejsce);
- ✓ koordynacja EFRR, EFS i EFRROW w przypadku partnerstw miejsko-wiejskich. Mogą one obejmować małe miasteczka targowe, obszary metropolitalne i podmiejskie lub partnerstwa miejsko-wiejskie w określonych dziedzinach (żywność, woda, energetyka, transport itp.);
- ✓ korzystanie z EFRR i EFS w celu uzupełnienia strategii finansowanych z EFMR na obszarach rybackich. Może to być szczególnie istotne w większych portach lub tam, gdzie RLGD decydują się podjąć zadania związane z rozwojem wybrzeża w szerszym znaczeniu lub z „niebieskim” wzrostem;
- ✓ koordynacja pomiędzy EFRR a EFS w celu rozwiązania złożonych problemów ubogich dzielnic miejskich oraz innych wyzwań gospodarczych, społecznych lub środowiskowych w miastach.

Niektóre zregionalizowane państwa członkowskie mogą w swoich umowach partnerstwa pozostawić możliwości koordynacji funduszy związanych z RLKS względnie otwarte, aby umożliwić regionom i miastom większą elastyczność w projektowaniu programów i procedur w sposób, który najlepiej odpowiada ich specyficznym potrzebom. Dostępne są jednak dwa podstawowe warianty:

W ramach **wariantu finansowania z wielu funduszy** konieczna jest koordynacja na wysokim szczeblu między różnymi ministerstwami i IZ we wszystkich dziedzinach wymienionych w rozporządzeniach, w tym: budowania zdolności, wyboru i zatwierdzania strategii i obszarów, finansowania, systemów zarządzania i kontroli oraz monitorowania i oceny. Kilka państw członkowskich bada ciekawe rozwiązania służące osiągnięciu tego celu, w tym tworzenie wspólnych instytucji pośredniczących, pojedynczej IZ dla określonych funduszy (EFRR i EFS), wspólnych komitetów monitorujących oraz wspólnych komisji wybierających, stosowanie

wspólnych kryteriów oraz wspólnych lub zsynchronizowanych zaproszenia. Jedną z metod jest wypracowanie w ramach funduszy porozumienia dotyczącego uznawania partnerstw, które następnie mogą uzyskiwać dostęp do różnych funduszy - w jednym wspólnym pakiecie albo etapami.

Jeżeli jednak, jak już wspomniano, wyżej wymienionych mechanizmów koordynacyjnych nie wprowadzono lub są one nieskuteczne, istnieje ryzyko, że zobowiązanie partnerstw do korzystania z finansowania z wielu funduszy mogłoby „zwielokrotnić” złożoność i pociągnąć partnerstwa lokalne w różnych kierunkach, a tym samym zniekształcić ich pierwotny cel.

W ramach **wariantu finansowania z jednego funduszu** krajowe lub regionalne ramy koordynacji pomiędzy funduszami będą słabsze i będą miały charakter bardziej doraźny. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów stanowi jednak, że państwa członkowskie powinny poprawić koordynację w tych samym dziedzinach, jak w przypadku finansowania z wielu funduszy: budowania zdolności (np. koordynacja wsparcia przygotowawczego i pomocy technicznej), wyboru i zatwierdzenia strategii i obszarów (przynajmniej poprzez zapewnienie przejrzystych informacji oraz w miarę możliwości łączenie harmonogramów, procedur publikowania zaproszeń oraz kryteriów wyboru) oraz systemów zarządzania i kontroli. Stopień i zakres koordynacji mogą być jednak bardziej zróżnicowane.

Tabela 3 poniżej zawiera przegląd głównych działań, które należy podjąć, aby zapewnić koordynację funduszy w wariantach finansowania z wielu funduszy i finansowania z jednego funduszu.

Tabela 3: Działania koordynujące w ramach wariantu finansowania z wielu funduszy i wariantu finansowania z jednego funduszu

	Koordynacja przy finansowaniu z wielu funduszy	Koordynacja przy finansowaniu z jednego funduszu
Zakres interwencji	• Uzgodnienie między funduszami rodzajów obszarów i rodzajów projektów • W przypadku zastosowania tego wariantu – uzgodnienie kryteriów dotyczących wiodącego funduszu	• Od rozpoczęcia realizacji programów zapewnienie rozpowszechniania informacji dotyczących dostępnego finansowania – na co jest ono dostępne, gdzie i kiedy
Budowanie zdolności, wybór i zatwierdzenie strategii i obszarów	• Wspólne zaproszenia do składania wniosków o wsparcie przygotowawcze • Wspólne budowanie zdolności • Wspólne zaproszenia na potrzeby określenia strategii i obszarów • Uzgodnione kryteria wyboru • Wspólne procedury wyboru • Wspólne komisje wybierające	• Umożliwienie wykorzystywania wsparcia przygotowawczego do przygotowania strategii, co obejmuje również zakres wsparcia z innych funduszy • W miarę możliwości ujednolicenie zaproszeń i zapewnienie przynajmniej harmonogramu • Koordynowanie przez grupy robocze kryteriów i procedur wyboru

		• Koordynowanie przepływów informacji pomiędzy komisjami wybierającymi
Zarządzanie finansowaniem i kontrola	• Uzgodnione kryteria kwalifikowalności na potrzeby wyboru projektu. Wspólne funkcje dla LGD przy wyborze projektu • Wspólne funkcje dla IZ przy realizacji • Wspólne IZ dla niektórych funduszy • Wspólne instytucje pośredniczące • Wspólne komitety lub podkomitety monitorujące • Wspólne procedury weryfikacji zarządzania	• Zapewnienie, aby ogólne kryteria kwalifikowalności dla każdego funduszu zostały odzwierciedlone w stosownych dokumentach • Grupy robocze ds. koordynacji między funduszami RLKS na potrzeby ujednolicania i wyjaśniania kwestii komplementarności, kwalifikowalności i roli LGD • Wspólne platformy, techniczne grupy robocze i sieci wymiany dobrych praktyk pomiędzy funduszami (wspólne lub skoordynowane sieci krajowe) • Procedury weryfikacji zarządzania
Monitorowanie i ocena	• Zsynchronizowane plany zawierające rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi funduszami	• Jak w przypadku finansowania z wielu funduszy

Ramka 29: Koordynacja na poziomie regionalnym w Polsce

W Polsce odpowiedzialność za koordynację RLKS spoczywa na władzach regionalnych (wojewódzkich), które pełnią podwójną rolę: są IZ w odniesieniu do programów regionalnych finansowanych z EFS i EFRR oraz pełnią pewne funkcje instytucji pośredniczących przekazane im przez IZ odpowiedzialne za EFRROW i EFMR. Aby jednak zagwarantować wspólne podejście, przepisy dotyczące procesu wyboru, w tym kryteriów wyboru, zostaną określone na szczeblu krajowym i będą wspólne dla wszystkich regionów. Władze regionalne będą w stanie koordynować wsparcie przygotowawcze i ewentualnie wspólny proces wyboru za pomocą jednej komisji wybierającej na szczeblu regionalnym. Po dokonaniu wyboru komisja ta będzie również odgrywać rolę koordynatora wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w regionie.

Kilka regionów planuje skorzystać z tego wariantu; w szczególności województwo kujawsko-pomorskie zaprojektowało w swoim Regionalnym Programie Operacyjnym dwie osie priorytetowe RLKS (jedna obejmuje priorytet inwestycyjny 9d EFRR, a druga - art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (vi) EFS). Jeśli projekt ten zostanie zatwierdzony, LGD będą mogły zintegrować jeden z tych dwóch funduszy z EFRROW i EFMR, wskazując w swoich strategiach, które działania będą finansowane z którego funduszu.

6.3 Dwa scenariusze koordynacji działań pomiędzy funduszami na szczeblu lokalnym.

Partnerstwa lokalne muszą wyjaśnić cztery kwestie, zanim będą mogły ustalić sposób poprawy koordynacji pomiędzy funduszami na szczeblu lokalnym.

Na ilustracji 20 poniżej pokazano, że trzeba przede wszystkim wiedzieć, z którego z czterech możliwych funduszy pochodzić będzie wsparcie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i w jakich rodzajach obszarów będzie realizowane. Po drugie, trzeba wiedzieć, czy obszary te będą się częściowo pokrywać lub czy będą one całkowicie odrębne.

1. Które fundusze i obszary?

2. Obszary oddzielne czy zachodzące na siebie?

3. Finansowanie z wielu funduszy czy z jednego?

4. Wiodący fundusz?

Ilustracja 20: Kroki w przypadku finansowania z jednego funduszu lub z wielu funduszy

Po trzecie, trzeba wiedzieć, czy przewidziane jest finansowanie z wielu funduszy, a jeżeli nie – jakie są ulepszone procedury koordynacji pomiędzy funduszami. Wreszcie trzeba ustalić, czy dozwolone jest ustanowienie funduszu wiodącego.

Jeżeli rozwój lokalny kierowany przez społeczność wspierany jest z tylko jednego funduszu lub jeżeli fundusze zajmujące się RLKS działają na odrębnych obszarach, wówczas nie będzie możliwości koordynacji między funduszami na poziomie lokalnym (lecz tylko współpraca pomiędzy różnymi obszarami). Z drugiej strony, jeżeli do wsparcia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność wykorzystuje się co najmniej dwa fundusze, a obszary, na których one działają, częściowo się pokrywają, wówczas będzie istniała możliwość poprawy koordynacji funduszy na poziomie lokalnym *nawet w przypadku finansowania z jednego funduszu*.

W ramce 30 poniżej pokazano, że w przypadku **finansowania z wielu funduszy** partnerstwa lokalne będą mogły od samego początku opracować szeroką strategię rozwoju obejmującą zakres wszystkich funduszy. Proces ten jest prostszy dzięki temu, że należy opublikować tylko jedno zaproszenie dotyczące wsparcia przygotowawczego i jedno dotyczące głównych strategii – w oparciu o te same kryteria i procedury, utworzyć jedną komisję wybierającą oraz wspólne IZ lub IP. Ujednolicić należy również kryteria wyboru projektu, a rola odgrywana przez każdy fundusz powinna być sprecyzowana. W strategii, planie działania i planie finansowym trzeba jednak wskazać, które części są finansowane z którego funduszu, a monitorowanie i sprawozdawczość muszą pozostać odrębne. Zasadniczo proces będzie prostszy na poziomie lokalnym, o ile te mechanizmy koordynacji zostały właściwie wdrożone na poziomach krajowym i regionalnym. Jeżeli nie, może to być bardziej skomplikowane.

W przypadku **finansowania z jednego funduszu** partnerstwa lokalne nadal mogą mieć dostęp do kilku funduszy, aby finansować swoje lokalne strategie rozwoju, ale obciążenie spowodowane koordynacją różnych pakietów funduszy będzie większe na szczeblu lokalnym. Lokalne partnerstwa zawsze szukały sposobów uzupełnienia swojego podstawowego finansowania poprzez przejmowanie dodatkowych funkcji, które były finansowane z innych funduszy. Na przykład irlandzkie partnerstwa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zarządzają obszernymi programami włączenia społecznego, na które przyznawane jest finansowanie z EFS, a wiele hiszpańskich partnerstw zarządzało partnerstwami strategii EQUAL (lub stanowiło ich część) oraz projektami w ramach inicjatywy INTERREG. Około 40% lokalnych grup rybackich

początkowo było grupami LEADER, a obecnie zarządzają one projektami zarówno w ramach LEADER, jak i osi 4 EFR.

Możliwości takiego działania w dużej mierze zależą jednak od znalezienia się we właściwym miejscu we właściwym czasie. W tej sytuacji partnerstwa lokalne muszą zabezpieczyć swoje podstawowe finansowanie z jednego funduszu i spróbować pozyskać dodatkowe źródła finansowania, gdy zaistnieje taka możliwość.

Ponieważ partnerstwa lokalne mogą mieć dostęp do innych funduszy lub nie, Komisja zwraca uwagę na pewną elastyczność w obowiązujących ramach prawnych – umożliwiając one lokalnym strategiom rozwoju finansowanie operacji, które mieszczą się również w kompetencjach innych EFSI, o ile są one zgodne z odpowiednimi przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy, jak również z celami lokalnej strategii rozwoju oraz programu wsparcia. Jeśli większość operacji można już sfinansować z jednego funduszu, wówczas motywacja do uzyskania dostępu do innych funduszy staje się bardziej chęcią pozyskania dodatkowych zasobów (co samo w sobie może być bardzo ważne w czasach polityki oszczędnościowej).

Ramka 30 poniżej zawiera podsumowanie konsekwencji dwóch głównych scenariuszy w zakresie koordynacji funduszy UE dla partnerstw lokalnych.

Ramka 30: Konsekwencje finansowania z wielu funduszy i z jednego funduszu dla koordynacji funduszy na poziomie lokalnym

	Lokalne konsekwencje finansowania z wielu funduszy	Lokalne konsekwencje finansowania z jednego funduszu
Zakres interwencji	Strategie lokalne mogą obejmować pełny zakres funduszy zaangażowanych w RLKS	Strategie lokalne skupione są na jednym konkretnym funduszu, a następnie próbują przyciągnąć partnerstwa pozyskujące środki z innych funduszy lub koordynować działania z takimi partnerstwami. Ewentualnie można opracować ogólną strategię i spróbować pozyskać finansowanie z różnych źródeł
Budowanie zdolności, wybór i zatwierdzenie strategii i obszarów	- Wspólne wsparcie przygotowawcze dla wszystkich funduszy - Wspólne budowanie zdolności - Pojedyncze zaproszenia dla wszystkich funduszy - Wspólne kryteria wyboru - Wspólne procedury wyboru - Wspólne komisje wybierające - W strategii, planie działania i planie finansowym trzeba wskazać, które części są finansowane z którego funduszu	- Osobne zaproszenia, kryteria wyboru i komisje wybierające - Różne części strategii mogą być doraźnie finansowane z różnych funduszy... ...lub różne partnerstwa i podobszary mogą współistnieć na tym samym terytorium. - Istnieją liczne rozwiązania alternatywne w odniesieniu do koordynacji lokalnej (zob. poniżej)
Finansowanie, zarządzanie i kontrola	Jeden zestaw kryteriów kwalifikowalności na potrzeby wyboru projektu	Różne kryteria kwalifikowalności i procedury na potrzeby wyboru projektu

	• Przejrzyste kryteria i procedury ustalania, które projekty są finansowane przez który fundusz • Wspólne funkcje LGD dla wszystkich funduszy • Wspólne przepisy dotyczące weryfikacji zarządzania	• W idealnej sytuacji warunki kwalifikowalności dla każdego funduszu należy określić w kategoriach ogólnych i elastycznych • Procedury weryfikacji zarządzania dla każdego funduszu
Monitorowanie i ocena	• Zsynchronizowane plany zawierające rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi funduszami	• W odniesieniu do każdego funduszu trzeba zapewnić sprawozdawczość, monitorowanie i ocenę

Ramka 31: Koordynacja funduszy UE w Tyrolu (Austria)

W latach 2007–2013 osiem lokalnych grup działania LEADER w austriackim regionie Tyrol już korzystało ze zintegrowanego modelu koordynacji funduszy UE, w którym połączono cechy oddórne i oddolne. Od obszarów lokalnych oczekiwano opracowania i realizacji strategii spójnych z celami regionalnymi przy jednoczesnym poszanowaniu pewnych zasad wspólnych (młodzież, uwzględnianie aspektu płci, projekty dotyczące energetyki, ICT itd.) i z wykorzystaniem tego samego systemu zarządzania jakością. Z kolei LGD były w stanie wdrożyć wszystkie zasady LEADER, aby promować innowacyjne inicjatywy lokalne.

W marcu 2013 r. rząd Tyrolu zatwierdził wniosek w sprawie zarządzania regionalnego do 2020 r., który opiera się na dotychczasowych doświadczeniach. Celem jest finansowanie partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach trzech oddzielnych programów: 5% z EFRROW, 16% z programu regionalnego EFRR oraz do 15% z programu Europejskiej współpracy terytorialnej (transgranicznej) pomiędzy Austrią a Włochami (również EFRR). W przypadku programu regionalnego EFRR priorytetami będą mniejsze miasta i ośrodki lokalne, MŚP i innowacje, zmiana klimatu i włączenie społeczne.

Władze regionalne pełnią już funkcję IZ zarówno w przypadku LEADER, jak i EFRR, a pojedyncza jednostka będzie działała jako punkt kompleksowej obsługi zapewniający koordynację pomiędzy różnymi departamentami administracji zarówno na poziomie strategicznym, jak i na poziomie projektu. Powstanie wspólny system monitorowania wszystkich projektów LGD i podjęte zostaną znaczne starania, żeby uprościć system składania wniosków i kontroli dzięki wspólnym przepisom i listom kontrolnym.

6.4. Jakie kroki można podjąć na szczeblu lokalnym w celu poprawy koordynacji między funduszami?

Chociaż lokalne strategie rozwoju i partnerstwa będą nieuchronnie kształtowane przez strukturę możliwości uzyskania finansowania ze strony UE, najważniejsze przesłanie dla lokalnych podmiotów jest takie, że strategie muszą opierać się na potrzebach lokalnych. Strategie nie powinny po prostu przerodzić się w listy życzeń, obejmujące projekty, które można sfinansować w ramach obowiązujących ustaleń finansowych. Muszą być oparte na tym, co społeczność lokalna chce zmienić oraz co chce osiągnąć do określonego roku. Zamiast po prostu dostosowywać się do rozwiązań odgórnych, partnerstwa lokalne muszą wypracować formy współpracy, które są najodpowiedniejsze do ich sytuacji i do celów ich strategii.

Koordynacja między funduszami na poziomie lokalnym może odbywać się w kontekście strategii rozwoju, organizacji partnerstwa, określania obszaru i weryfikacji zarządzania.

Ramka 32: Mapa planowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

Na Węgrzech Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich opracowała mapę planowania RLKS. Stanowi ona szablon, który pomaga partnerstwom lokalnym w uwzględnieniu w jednej lokalnej strategii rozwoju tak różnych tematów jak zmiana klimatu i ubóstwo. Szablon dostępny jest jako narzędzie mające na celu pomaganie partnerstwu lokalnemu w jak najlepszym wykorzystaniu RLKS i podejścia opartego na finansowaniu z wielu funduszy.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Jak wykorzystać koordynację pomiędzy funduszami do wzmocnienia lokalnych strategii rozwoju?

Koordynacja pomiędzy funduszami może umożliwić przyjęcie w lokalnych strategiach rozwoju bardziej zintegrowanego, całościowego podejścia i rozszerzenie ich zakresu, tak aby obejmowały różne rodzaje problemów. Nawet jeśli w poszczególnych funduszach zapewniona jest duża elastyczność w odniesieniu do RLKS, najważniejsze podmioty zaangażowane w dany fundusz najprawdopodobniej pokierują nim w określonym kierunku. Na przykład jest mało prawdopodobne, żeby zainteresowane strony na obszarach wiejskich chciały, aby to obszary miejskie wchłonęły większość środków finansowych z EFRROW w ramach partnerstwa obszarów miejskich i wiejskich, zaś organizacje rybackie raczej nie zgodzą się, żeby duża część dofinansowania z EFMR została przeznaczona na infrastrukturę służącą ogólnemu rozwojowi. Na ogół zatem dostęp do różnych funduszy (indywidualnie lub poprzez finansowanie z wielu funduszy) nie tylko umożliwia partnerstwom lokalnym poszerzenie ich zakresu, ale również poświęcenie większej uwagi niektórym dziedzinom lub kwestiom, które byłoby im trudniej uwzględnić w innej sytuacji.

Ponadto gdy lokalne partnerstwa stają się odpowiedzialne za działania zazwyczaj finansowane przez kilka różnych funduszy, mają większą zdolność zapewnienia spójności między głównymi obszarami polityki wpływającymi na rozwój lokalny. Na przykład mogą zapewnić, aby decyzje dotyczące drobnej infrastruktury (finansowanej przykładowo przez EFRR) były spójne z wysiłkami na rzecz tworzenia miejsc pracy w sektorze spożywczym (finansowanymi na przykład w ramach EFRROW).

Biorąc pod uwagę ten punkt, można stwierdzić, że istnieją dwa główne rodzaje podejścia do współpracy między funduszami w zakresie opracowywania strategii:

1. Szeroka perspektywa na początku, a następnie ukierunkowywanie

Pierwsze podejście polega na przyjęciu całościowego podejścia do wszystkich najważniejszych potrzeb i wyzwań na danym obszarze, a następnie zawężenie ich do tych elementów, w przypadku których istnieją największe szanse na osiągnięcie rezultatów na poziomie lokalnym przy użyciu różnych dostępnych funduszy.

Zaletą tego podejścia jest to, że daje ono bardziej zintegrowany, systemowy przegląd wszystkich zagadnień i powiązań między nimi, którym następnie można przypisać priorytet w lokalnej strategii rozwoju. Priorytety te mogą być wykorzystywane w celu opracowania pakietów finansowania, które są zgodne z różnymi funduszami UE, ale nadal pasują do spójnych ram ogólnych. Jeśli finansowanie z wielu funduszy nie ma miejsca, partnerstwa nadal mogą wykorzystać tę samą ogólną strategię parasolową do ubiegania się o różne środki w miarę pojawiania się możliwości.

Ramka 33: Planowanie obejmujące wiele sektorów w Andaluzji oraz platforma South East Cork oparta na wielu funduszach

W Andaluzji (Hiszpania) IZ w ramach osi 4 EFRROW (LEADER) wprowadziła praktykę szerszego planowania terytorialnego w celu zapewnienia spójności polityki i ulepszenia mechanizmu projektowania i monitorowania kompleksowych lokalnych strategii rozwoju obejmujących wiele sektorów i wdrażanych za pośrednictwem różnych funduszy. Wiele partnerstw lokalnych w Andaluzji ma dostęp do wielu różnych funduszy unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych, jak również do EFRROW. IZ zapewnia wsparcie na potrzeby wielosektorowej analizy każdego terytorium LEADER i na podstawie tej analizy opracowuje także globalny plan działania, w którym określa wszystkie możliwe interwencje, które mogą być subsydiowane za pośrednictwem LEADER. Korzystając z analizy wielosektorowej i globalnego planu działania, partnerstwa lokalne następnie przygotowują szeroko zakrojone lokalne strategie rozwoju, w których odzwierciedlone są szersze potrzeby danego obszaru, jak również określone są różne źródła finansowania.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Platforma SECAD (South East Cork) oparta na wielu funduszach

South East Cork Development Area (SECAD), partnerstwo lokalne działające w południowo-wschodniej Irlandii, korzysta z wielu różnych źródeł finansowania na potrzeby realizacji różnych aspektów swojej strategii rozwoju lokalnego. Strategia ta skupia się na czterech głównych filarach: rozwoju obszarów wiejskich, który jest finansowany przez EFRROW ze współfinansowaniem krajowym; włączeniu społecznym, które jest finansowane przez EFS i w ramach inicjatywy krajowej; transporcie, finansowanym ze środków UE (program Inteligentna Energia – Europa) oraz ze źródeł krajowych; a także aktywizacji rynku pracy, która jest finansowana ze źródeł krajowych. Niektóre działania ujęte w tej strategii, np. inicjatywa dotycząca kręcenia filmów przez młodzież, opierają się na połączeniu tych źródeł finansowania w celu uwzględnienia różnych aspektów, takich jak transport czy zakup sprzętu, oraz w celu zapewnienia ogólnego zarządzania.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Należy jednak zachować ostrożność, aby uniknąć pewnych zagrożeń. Pierwszym jest presja na poszerzenie geograficznej skali interwencji w celu wystarczającego uwzględnienia wszystkich problemów. Ponieważ problemy gospodarcze, społeczne i środowiskowe wywołują skutki na różnych poziomach, panuje tendencja do zwiększania obszaru, tak aby obejmował on jak najwięcej skutków. Drugim zagrożeniem jest ryzyko rozmycia się zagadnień dotyczących słabszych zainteresowanych stron wskutek skali całego obszaru.

Można tego uniknąć m.in. przez włączenie do strategii pewnych tematów, grup docelowych lub osi sektorowych, którymi zajmują się lokalne zainteresowane nimi strony. Te klastry działalności mogą rozwijać się we „wspólnoty interesów”, które kierują określonymi częściami strategii i opracowują projekty. Przydatne może być również utworzenie osobnych komisji wybierających lub „subpartnerstw” na potrzeby różnych części strategii, co zapewnia pewnym grupom możliwość wypowiedzenia się. Do przykładów takiego podejścia należą istniejące partnerstwa, które zajmują się zarówno rozwojem obszarów wiejskich, jak i rybołówstwem, oraz zintegrowane strategie irlandzkich partnerstw w ramach LEADER (zob. przykład powyżej oraz przykład IRD Duhallow w rozdziale 5). Walijska grupa LEADER Menter Mon również utworzyła wspólnotę interesów opartą na porozumieniu zainteresowanych stron, aby wykorzystać możliwości w zakresie turystyki pieszej określone w lokalnej strategii rozwoju.

2. Integracja oddolna

Alternatywnym rozwiązaniem jest rozpoczęcie od istniejących ośrodków energii i aktywności w danej społeczności i oddolne budowanie szerszej strategii. Na przykład pewna społeczność może być szczególnie zainteresowana zatrudnieniem młodzieży i aktywnie zajmować się tym zagadnieniem. Realizację strategii można byłoby rozpocząć od kontaktowania samej młodzieży ze szkołami, poradniami zawodowymi, urzędami pracy, klubami sportowymi i społecznymi, usługami społecznych, pracodawcami, agencjami rozwoju itd. Projekty mogłyby obejmować różne dziedziny interwencji, takie jak przedsiębiorczość, szkolenia, infrastruktura społeczna i kulturalna, mieszkalnictwo itd. Wskutek tego miejscowa ludność zajmująca się młodzieżą nawiązałaby kontakt z osobami zajmującymi się innymi powiązanymi kwestiami, co z kolei mogłoby doprowadzić do utworzenia kolejnych ośrodków działalności społeczności i projektów (zob. np. dotyczący młodzieży projekt URBACT „My Generation”, który wspomniano w rozdziale 5, i projekty lokalne na rzecz integracji Romów wspomniane w rozdziale 3 – Alba Iulia, Rumunia – w ramach sieci Nodus URBACT oraz Udine, Włochy – w ramach sieci Romanet URBACT).

W latach 2007–2013 jednym z przejawów tego rodzaju podejścia była sytuacja, w której istniejące grupy LEADER na obszarach wiejskich wnioskowały o dofinansowanie z EFR działań ukierunkowanych na społeczności przybrzeżne i rybackie na swoich obszarach lub w ich sąsiedztwie (zob. poniżej przykład LGD Wschodnia Almeria w ramach LEADER w hiszpańskiej Andaluzji, która opracowała strategię i z powodzeniem zarządzała osią 4 EFR).

W latach 2014–2020 istnieje możliwość uwzględnienia tych zagadnień od samego początku i znacznie bardziej systematycznej inwentaryzacji istniejących strategii politycznych i organizacji działających na szczeblu lokalnym. Na przykład władze francuskie stworzyły mapę interwencji podejmowanych w ramach funduszy UE na różnych obszarach. Powinno to umożliwić organizacjom lokalnym tworzenie spójniejszych sojuszy i dojście do porozumienia co do sposobu wykorzystywania różnych funduszy znacznie efektywniej dotychczas.

Jak wykorzystać koordynację pomiędzy funduszami do wzmocnienia partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego?

Jedną z największych przeszkód na drodze do lepszej koordynacji pomiędzy funduszami jest niejednokrotnie sprzeciw istniejących zainteresowanych stron, które obawiają się, że w wyniku reorganizacji utracą władzę, wpływy, zasoby i ostatecznie pracę. Dlatego też opierają się wszelkim zmianom lub ingerencjom w ich „domeny”. Taka obrona własnego interesu często miesza się z prawdziwą troską, że podstawowe wartości i priorytety ich organizacji ulegną osłabieniu wskutek ich połączenia z innymi (potężniejszymi) organami. Obawy te występują na każdym szczeblu, od UE po organy krajowe i regionalne oraz oczywiście na poziomie lokalnym.

Przewyciężenie tej postawy zainteresowanych stron i ich uzasadnionych obaw, że ich główne cele zostaną osłabione, jest niezwykle delikatnym zadaniem, które należy wykonywać z wyczuciem, aby uniknąć podzielenia społeczności.

Dlatego też trzeba zdać sobie sprawę z tego, że lepsza koordynacja nie zawsze musi wiązać się z łączeniem czy ograniczaniem zasobów materialnych i ludzkich. Istnieje szereg metod alternatywnych, które mogą prowadzić do wypracowania wśród lokalnych organizacji i zainteresowanych stron powszechnie korzystnych rozwiązań w zakresie efektywniejszego podziału obowiązków i zadań. Niektóre najważniejsze organizacyjne możliwości poprawy koordynacji funduszy są następujące:

- *Połączenie we wspólną strukturę prawną*

Wiele partnerstw lokalnych finansowanych w ramach LEADER lub osi 4 EFR przyjęło formę niezależnego podmiotu prawnego. Najczęstszą formą jest organizacja non-profit, lecz istnieją też przykłady fundacji i spółek publicznych lub innych form organizacji nienastawionych na zysk. Bez względu na formę prawną zasada tego podejścia jest taka, że jeden podmiot – zazwyczaj ten, który powstał jako pierwszy – przejmuje odpowiedzialność za opracowywanie i wdrażanie strategii finansowanej przez inny fundusz.

Jak już wspomniano, około 40% strategii lokalnych finansowanych w ramach osi 4 EFR zostało zaprojektowane i jest obecnie zarządzane przez partnerstwa, które zaczynały działalność jako lokalne grupy działania LEADER. Obecnie jednak również lokalne grupy rybackie mogą przejmować inicjatywę w działaniach finansowanych z EFS, EFRR lub EFRROW.

Istniejące partnerstwa inne niż LGD lub RLGD, finansowane z EFS lub EFRR, także mogą zrobić to samo, o ile przestrzegają zasad dotyczących lokalnych grup działania na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. We wszystkich tych przypadkach najlepszym sposobem zapewnienia poszanowania podstawowych wartości i celów każdego funduszu jest dopilnowanie, żeby za poszczególne części strategii i wybór projektów odpowiedzialne były oddzielne podkomisje.

Ramka 34: Koordynacja między RLGD a LGD we Wschodniej Almerii (Hiszpania)

W 2009 r. LGD Wschodnia Almeria w ramach LEADER odpowiedziała na opublikowane w Andaluzji zaproszenie adresowane do rybackich lokalnych grup działania. Zgromadziła zainteresowane strony i przygotowała lokalną strategię rozwoju dla społeczności rybackich w gminach Carboneras i Garrucha. Strategia ta – wraz z nowo utworzonym partnerstwem – została zatwierdzona przez regionalny departament ds. rybołówstwa i akwakultury. LGD LEADER uznano następnie za „grupę rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa”, która nadal działa jako podmiot prawny i której kierownik nadzoruje oba programy. RLGD ma jednak wyspecjalizowanego animatora, odrębną księgowość i oddzielny zarząd z

zainteresowanymi stronami istotnymi dla realizacji jej strategii w ramach osi 4 EFR. Zarząd RLGD wybiera projekty związane z osią 4 EFR, a zarząd LGD wybiera projekty w ramach LEADER.

- *Połączenie w ramach wspólnego organu odpowiedzialnego*

W niektórych państwach i regionach istnieje już wiele organizacji i agencji działających na szczeblu lokalnym. W takiej sytuacji tworzenie kolejnego podmiotu prawnego może przynosić efekty odwrotne do zamierzonych i powodować konflikty. W innych państwach organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie mają wystarczającego doświadczenia ani zdolności, żeby samodzielnie zarządzać lokalną strategią rozwoju. W obu przypadkach jedynym rozwiązaniem jest posłużenie się istniejącą doświadczoną organizacją lokalną – zwykle gminą lub podmiotem publicznym – jako „organem odpowiedzialnym”. Organ taki przejmuje pełną odpowiedzialność za administrację i zarządzanie strategią oraz kontrolę finansową nad nią, lecz powierza jej zaprojektowanie i realizację (np. wybór projektów) partnerstwu lub komisji wybierającej, które stosują się do zasad rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Zarówno w przypadku połączenia we wspólną strukturę prawną, jak i wykorzystania organu odpowiedzialnego, ważne jest zapewnienie, aby osoby kierujące każdym elementem strategii i wybierające projekty naprawdę dążyły do odzwierciedlenia interesów społeczności lokalnej i zapobiegały osłabieniu tej konkretnej części strategii. Jak już wspomniano, można to osiągnąć poprzez utworzenie oddzielnych subpartnerstw lub komisji ds. wyboru projektów.

Ilustracja 21: Jeden organ odpowiedzialny koordynujący cztery fundusze



W przypadku wykorzystywania publicznego organu odpowiedzialnego trzeba zapewnić, aby administracja finansowa i nadzór nie doprowadziły do zdominowania strategii lub partnerstwa przez interesy sektora publicznego.

Ramka 35: Zarządzanie LGD i RLGD przez jeden organ – Pays, Francja, agencje rozwoju lokalnego w Grecji

Francuskie *Pays* to organy międzygminne, które w wielu przypadkach działają jako osoby prawne zarówno dla LGD, jak i RLGD. Tak jest w przypadku z *Pays Pyrénées Méditerranée*, który to organ zarządza partnerstwem LGD i partnerstwem RLGD, przy czym każda z tych grup ma własną komisję wybierającą projekty. W RLGD prawie 50% członków komisji wybierającej pochodzi z sektora rybołówstwa, który w związku z tym odgrywa znaczącą rolę w wyznaczaniu kierunku prac RLGD. Jako podmiot prawny *Pays* gwarantuje należyte zarządzanie oboma programami oraz zapewnia koordynację pomiędzy ich strategiami. Przewodniczący *Pays* podpisuje wszystkie dokumenty prawne w imieniu RLGD i LGD.

W Grecji LGD i RLGD są zarządzane przez lokalne agencje rozwoju, które są spółkami prywatnymi i mają swoich udziałowców. Lokalne agencje rozwoju są prawnie odpowiedzialne za realizację lokalnych strategii rozwoju i kwestie administracyjne z nimi związane. Podmioty będące członkami lokalnej agencji rozwoju oraz inne zainteresowane strony tworzą zgromadzenia ogólne LGD i RLGD, których zarządy pełnią funkcję organu decyzyjnego w odniesieniu do ich programów i podlegają lokalnej agencji rozwoju.

- *Inne formy koordynacji organizacyjnej*

Zarządzanie różnymi funduszami UE przez jedną organizację parasolową, czy to odrębną osobę prawną, czy wspólny organ odpowiedzialny, jest najbardziej kompletną i najpewniejszą formą koordynacji. Istnieje jednak wiele innych form współpracy, które nie wiążą się z tego rodzaju fuzją organizacyjną.

Zasadniczo różne organizacje lokalne mogą uzgodnić ogólną strategię, która zawiera różne osie tematyczne lub dotyczące konkretnych grup docelowych, otrzymujące wsparcie z różnych funduszy, a następnie przekazać odrębnym partnerstwom bieżące zarządzanie poszczególnymi osiami i podejmowanie decyzji w odniesieniu do nich. Nawet w tym przypadku partnerstwa powinny jednak wykazać nie tylko to, że nie dochodzi do powielania się zadań, ale także to, że różne elementy uzupełniają się nawzajem. Można to osiągnąć za pomocą jednej z następujących metod

- ✓ Przedstawiciele każdej organizacji mogą formalnie wzajemnie zasiadać w zarządach i organach decyzyjnych innej organizacji
- ✓ Mogą odbywać regularne strategiczne i techniczne posiedzenia koordynacyjne
- ✓ Mogą uzgadniać kryteria, procedury i systemy odesłań na potrzeby projektów
- ✓ Mogą mieć wspólny personel zajmujący się pracą środowiskową i wsparciem projektów
- ✓ Mogą mieć wspólny personel ds. kwestii administracyjnych i finansowych oraz wspólne systemy administracyjne i finansowe
- ✓ Mogą wspólnie korzystać z pomieszczeń

Ilustracja 22: Potencjalne relacje między zarządami LGD otrzymującymi wsparcie z różnych funduszy



Ramka 36: Techniczne komitety koordynacyjne w dolinie Jerte, Hiszpania

Hiszpańska grupa LEADER z doliny Jerte utworzyła „techniczny komitet koordynacyjny”, w którego skład wchodzi pracownicy samego partnerstwa wraz z pracownikami zajmującymi się wszystkimi innymi projektami lokalnymi w zakresie integracji społecznej, szkół, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i planowania przestrzennego. Polska grupa LEADER „Dolina Karpia” działa na tym samym obszarze co RLGD i dzieli z nią pomieszczenia i stronę internetową. W celu zapewnienia koordynacji zarówno fińskie, jak i irlandzkie grupy LEADER często zasiadają w zarządach RLGD, które działają na tych samych obszarach.

Jak wykorzystać koordynację pomiędzy funduszami do zapewnienia lepszego określenia obszarów lokalnych?

Jak już wspomniano wcześniej, istnieją dwa powody, dla których wysiłki zmierzające do poprawy współpracy między funduszami mogłyby prowadzić do tworzenia większych obszarów operacyjnych. Pierwszym z nich jest to, że procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe zachodzą w różnej skali geograficznej i najprostszym sposobem uwzględnienia wszystkich tych procesów jest wybranie najwyższego wspólnego mianownika (tj. obszaru, który obejmuje wszystkie aspekty). Towarzyszyć temu może presja, żeby ze względu na bardziej napięte budżety publiczne obniżyć koszty realizacji.

Istnieje jednak poważne niebezpieczeństwo, że zbyt duży obszar może szkodzić zasadniczej zalecie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a mianowicie poczuciu wspólnego interesu, tożsamości i bliskości, które to poczucie jest społeczności niezbędne, żeby rzeczywiście kierować tym procesem.

Ważne jest zatem, aby podmioty lokalne oraz administracje regionalne i krajowe miały świadomość, że na potrzeby określania granic istnieje wiele innych rozwiązań, które niekoniecznie wiążą się z nieograniczoną ekspansją. Możliwości te mogą być stosowane przez różne formy partnerstw, które wymieniono powyżej.

- *Identyczne lub podobne granice między funduszami.*

Jeżeli problemy rozwiązywane za pośrednictwem co najmniej dwóch funduszy są rozmieszczone na podobnym obszarze, granice realizacji strategii RLKS mogą być zbliżone. Na przykład niektóre z lokalnych grup działania LEADER w Polsce i wszystkie takie grupy na Łotwie mają takie same granice, co rybackie lokalne działania.

To jest oczywiście najprostsze i najbardziej oczywiste rozwiązanie. Trzeba jednak uświadomić sobie, że granice nie muszą być dokładnie takie same. Na przykład nie ma sensu wykluczać z jednego funduszu ważnej sfery deprivacji lub działalności gospodarczej wyłącznie w celu osiągnięcia jednorodności.

Ilustracja 23: LGD i RLGD mające identyczne granice



Należy zawsze przestrzegać zasady, że granice powinny być właściwe dla realizacji strategii.

- *Wytyczenie granic*

Jest to kolejne stosunkowo proste rozwiązanie, które można stosować na przykład wtedy, gdy projekty realizowane na wybrzeżu lub w jego pobliżu są finansowane przez EFMR, a projekty na obszarach wiejskich w głębi lądu są finansowane z EFRROW. Strategia może być realizowana przez dwie komisje wybierające, które pochodzą z tego samego partnerstwa lub z dwóch partnerstw działających w ścisłej współpracy.

Ilustracja 24: Wytyczenie granic terytorialnych



Ramka 37: Podejście do wytyczania granic na potrzeby uzupełniających się strategii stosowane przez włoskie LGD i RLGD

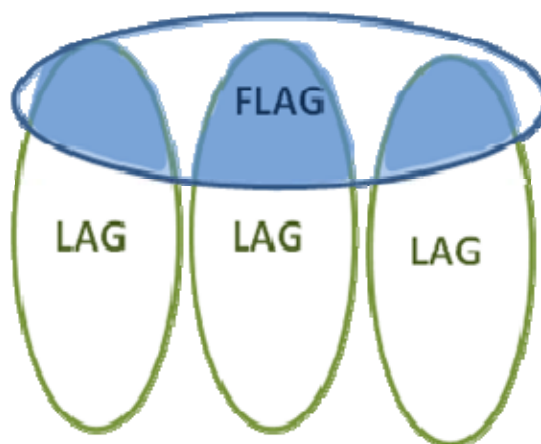
W latach 2007-2013 w niektórych regionach Włoch wytyczenie granic oznaczało, że gminy objęte działaniami grupy LEADER nie kwalifikowały się do otrzymania dofinansowania w ramach osi 4 EFR. Na przykład w Abruzji RLGD Costa dei Trabocchi działa w nadmorskich gminach prowincji Chieti, a LGD Maiella Verde w ramach LEADER obejmuje sąsiadujące z tym obszarem gminy leżące w głębi lądu. Obie organizacje dbają o to, by ich strategie były skoordynowane i wzajemnie się uzupełniały. Na przykład LGD skupia się na dotarciu do bardziej odległych części obszaru i drobnych producentów, w tym rzemieślników, podczas gdy RLGD ma na celu włączenie społeczności rybackich w szerszy proces rozwoju terytorialnego.

Więcej informacji można znaleźć w magazynie FARNET „[Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#)”, s. 9.

- *Wspólne granice geograficzne lub wyzwania*

Ta sytuacja ma miejsce wtedy, gdy różne obszary mają wspólną granicę, na przykład gdy kilka obszarów wiejskich ma wspólnie wybrzeże, obszar przyujściowy, rzekę lub pasmo górskie lub graniczy z ośrodkiem miejskim.

W takich przypadkach przydatne może być opracowanie odrębnych strategii lub osi dla każdego obszaru wiejskiego, finansowanych na przykład w ramach EFRROW, oraz wspólnie uzgodnioną strategię obejmującą wspólną granicę, finansowaną przez inny fundusz lub fundusze (na przykład EFMR w przypadku wybrzeża lub EFRR i EFS w przypadku miasta).



Ilustracja 25: Wspólne granice geograficzne

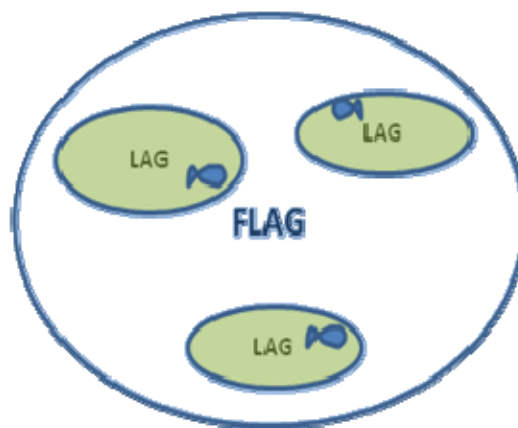
Dla przykładu – każda z sześciu irlandzkich lokalnych grup rybackich zajmuje kolejny obszar wybrzeża, pokrywający się częściowo z obszarami kilku irlandzkich LGD LEADER. Jak wspomniano, w celu zapewnienia koordynacji członkowie zarządu LGD zasiadają również w zarządzie RLGD.

- *Współpraca w zakresie wspólnych problemów*

Może to być przydatny sposób na wytyczenie obszarów wystarczająco małych, żeby sprzyjać zaangażowaniu społeczności, a jednocześnie umożliwienie strategiom RLKS osiągnięcia skali niezbędnej do rozwiązania wspólnych problemów, które dotyczą większego obszaru.

Podejście to zostało pierwotnie opracowane w Finlandii na potrzeby rozwiązania problemów, z jakimi borykają się społeczności rybackie rozproszone na szeregu obszarów wiejskich objętych LEADER.

Ilustracja 26: Współpraca RLGD i LGD nad wspólnymi problemami



Zasadniczo jedna z wiejskich lokalnych grup działania pełni rolę podmiotu kierującego wspólną strategią na rzecz obszarów rybackich z udziałem innych obszarów. Takie podejście może być stosowane na przykład przez kilka grup wiejskich lub rybackich finansowanych z EFRROW i EFMR w celu opracowania wspólnej strategii postępowania z klastrem działalności gospodarczej lub obszarem rynku pracy finansowanym z EFRR lub EFS. Może być również stosowane przez kilka dzielnic, aby rozwiązać pewne problemy wspólne dla całego miasta.

Ramka 38: Współpraca pomiędzy RLGD a LGD w Finlandii Wschodniej

RLGD Finlandia Wschodnia obejmuje 11 obszarów LEADER, częściowo dlatego, że tożsamość obszaru LEADER opiera się na systemie jezior Saimaa, co do którego uznano, że konieczne jest uwzględnienie go w całości, a częściowo w celu zapewnienia masy krytycznej rybaków objętych strategią. Wszystkie 11 LGD LEADER jest członkami partnerstwa RLGD, a zatem śledzi prace wspierane w ramach strategii na rzecz rybołówstwa. Jedną z LGD LEADER, LGD Rajupusu, pełni również funkcję podmiotu prawnego na potrzeby RLGD Finlandia Wschodnia.

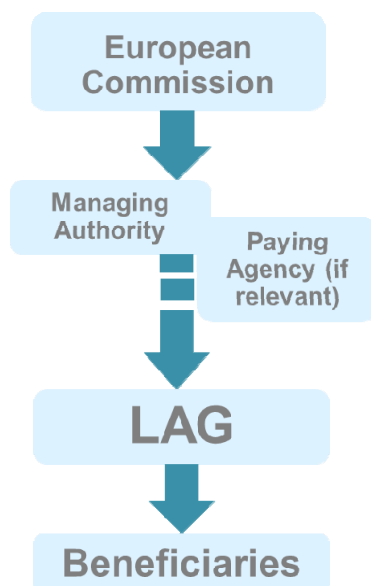
Rozdział 7. Jak sprawić, żeby rozwój lokalny kierowany przez społeczność był bezpieczniejszy, szybszy i łatwiejszy dla lokalnych grup działania?

7.1 Wprowadzenie

Chociaż niniejszy przewodnik jest przeznaczony przede wszystkim dla LGD i innych podmiotów lokalnych, ten rozdział może być szczególnie przydatny dla IZ w odniesieniu do ich zadania polegającego na projektowaniu systemów realizacji odpowiednich w kontekście RLKS.

W ramach systemów realizacji, które określono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i które mają zastosowanie do EFSI, jedną z najbardziej charakterystycznych cech RLKS jest to, że oprócz opracowania strategii i tworzenia projektów społeczność lokalna jest rzeczywiście zaangażowana w realizację, tj. w proces wyboru, zatwierdzania i finansowania projektów. W głównych systemach realizacji pełna odpowiedzialność za ewaluację i wybór projektów oraz zatwierdzenie finansowania zazwyczaj spoczywa na IZ lub agencji płatniczej. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność zasadniczo różni się tym, że LGD pełnią nie tylko rolę doradczą. LGD rzeczywiście dokonują wyboru operacji i ustalają kwotę wsparcia przeznaczaną na nie. Mogą nawet podejmować formalne decyzje w sprawie operacji, które mają uzyskać wsparcie.

Ilustracja 27: System realizacji RLKS



W podstawowym systemie realizacji RLKS schemat działań przedstawia się następująco: instytucje europejskie ustanawiają wspólne cele i zasady każdego funduszu; krajowa lub regionalna IZ opracowuje podstawowe zasady realizacji programu; IZ przeprowadza nabór LGD; LGD publikuje zaproszenie do składania wniosków oraz zbiera, ocenia i wybiera operacje, które otrzymają wsparcie na potrzeby osiągnięcia celów strategii lokalnej; beneficjenci wdrażają projekty i otrzymują dofinansowanie.

Każdy z EFSI ma własną strukturę, kulturę i praktykę w zakresie zarządzania środkami finansowymi. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono podstawowe ramy, lecz państwa członkowskie stosują wiele różnych systemów. IZ może znajdować się na szczeblu krajowym lub regionalnym – w zależności od wielkości państwa, funduszu i od innych czynników, takich jak poziom decentralizacji lub federalizmu. IZ projektuje system realizacji i określa zadania poszczególnych podmiotów. Minimalne role LGD, które określono w przepisach, opisano w sekcji 3.3.2.

Sposób zaprojektowania systemu realizacji ma silny wpływ na funkcjonowanie LGD oraz na rodzaje projektów, które są ostatecznie finansowane.

Jeśli system realizacji nie jest dostosowany do podejścia opartego na RLKS, to może dojść do ograniczenia lub utraty wielu korzyści, które podejście to przynosi. Na przykład korzyści płynące z szybkiej zmiany sytuacji w wyniku lokalnego procesu decyzyjnego LGD, stosowanie wiedzy lokalnej w wyborze projektów oraz motywacja i zaangażowanie wynikające z poczucia własności i odpowiedzialności partnerstwa lokalnego mogą ulec ograniczeniu, jeżeli IZ lub agencja płatnicza powieła te funkcje decyzyjne. Powinny jednak istnieć odpowiednie środki służące łagodzeniu skutków ewentualnych sytuacji konfliktu interesów i zapewniające podział funkcji pomiędzy podmioty zaangażowane w proces decyzyjny na szczeblu lokalnym.

Wśród działań LGD największą wartość ma animowanie inicjatyw społecznych. Dotyczy to zwłaszcza bardziej złożonych projektów z udziałem różnych partnerów – a często właśnie te projekty są najbardziej innowacyjne i mają największy potencjał pod względem spowodowania zmian. Dlatego ważne jest zapewnienie, aby LGD nie musiało koncentrować się przede wszystkim na pracy administracyjnej, gdyż ogranicza to jej zdolność do animowania. Specyfika realizacji RLKS oznacza również, że konieczne może być dostosowanie mechanizmów finansowania (w tym w zakresie wkładu krajowego, zaliczek itp.) w taki sposób, aby LGD i ich beneficjenci, którymi często są organizacje pozarządowe, MŚP lub organy nieformalne, były w stanie realizować projekty.

W dalszych sekcjach przedstawiono kilka sposobów umożliwiających zwiększenie korzyści płynących z RLKS i uniknięcie tego typu problemów. W niniejszym rozdziale omówiono:

- rozwiązania finansowe dostosowane do potrzeb LGD i beneficjentów, w tym zaliczki i płatności okresowe oraz mechanizmy współfinansowania publicznego (sekcja 7.2),
- zmniejszenie obciążenia administracyjnego przy użyciu takich mechanizmów, jak programy małych projektów i programy parasolowe (sekcja 7.3);
- uproszczenie oceny i kontroli projektów (sekcja 7.4);
- uproszczenie sprawozdawczości i ograniczenie formalności poprzez zastosowanie uproszczonych opcji kosztów (sekcja 7.5).

7.2. Poprawa dostępu do finansowania na poziomie lokalnym

LGD często są podmiotami prywatnymi (mającymi postać stowarzyszeń lub przedsiębiorstw niekomercyjnych bądź też podmiotami bez osobowości prawnej), odpowiedzialnymi za świadczenie usług publicznych. Odpowiednie mechanizmy finansowania publicznego RLKS powinny być dostosowane, żeby uwzględnić te czynniki. Należy również wziąć pod uwagę szczególne cechy wielu lokalnych beneficjentów, których projekty otrzymują wsparcie LGD. Możliwe są różne opcje ułatwiające dostęp podmiotów lokalnych do finansowania.

Współfinansowanie:

Udostępnienie krajowego współfinansowania publicznego z góry: zaleca się zapewnić, aby w ramach RLKS krajowe współfinansowanie publiczne było udzielane przez odpowiedzialne ministerstwo lub organ regionalny w tym samym czasie co dotacja UE. Takie rozwiązania przyczyniają się do uproszczenia i przejrzystości systemu realizacji i sprawiają, że wszyscy partnerzy LGD traktowani są jednakowo.

Ważną zasadą rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest to, że partnerstwo powinno z wyprzedzeniem znać wysokość swojego całkowitego budżetu, w tym krajowego współfinansowania publicznego, aby animować i wybierać projekty priorytetowe ze strategicznego punktu widzenia.

W kilku państwach członkowskich krajowe współfinansowanie publiczne wymagane jako uzupełnienie finansowanie ze strony UE, udzielane jest przez organy regionalne lub lokalne, przy czym bardzo często każdy projekt rozpatrywany jest z osobna. Chociaż podejście to może być uzasadnione na przykład w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych lub znaczących inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa, może być nieodpowiednie w kontekście RLKS. Dalsze problemy mogą pojawić się w przypadku, gdy administracja lokalna jest odpowiedzialna za podział krajowego współfinansowania publicznego dla każdego projektu indywidualnie, ponieważ daje to jej dodatkową możliwość wywierania wpływu w procesie decyzyjnym i tworzy asymetryczne relacje władzy w partnerstwie LGD.

Wielu beneficjentów ma ograniczone środki finansowe i przepływ pieniężny. W związku z tym może im być trudno czekać na otrzymanie dotacji do czasu ukończenia i rozliczenia projektu. Problem ten może również dotyczyć niektórych LGD w odniesieniu do kosztów bieżących i animowania. Takie problemy można rozwiązać poprzez płatności okresowe lub zaliczki, które powinny być objęte gwarancjami, jeśli jest to konieczne.

Płatności okresowe:

Płatności okresowe lub ratalne. Większe projekty mogą być podzielone na etapy i może istnieć możliwość wnioskowania o pewną część płatności po ukończeniu każdego etapu i przedłożeniu stosownego sprawozdania. W ten sposób beneficjent nie musi czekać na płatność do czasu ukończenia i rozliczenia całego projektu, co przyczynia się do ograniczenia problemów z przepływem pieniężnym. W latach 2007–2013 rozwiązanie to było wykorzystywane w wielu państwach członkowskich.

Mechanizmy płatności zaliczkowych:

Mechanizmy płatności zaliczkowych. Jest to sposób umożliwienia LGD i innym beneficjentom uzyskania środków finansowych, gdy tylko projekt zostanie zatwierdzony, w celu rozpoczęcia jego realizacji. W funduszach objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów każdy program otrzymuje płatności zaliczkowe od Komisji, a następnie płatności okresowe na podstawie deklaracji wydatków, po czym następuje płatność końcowa. Państwa członkowskie mogą zdecydować się na wykorzystanie elastyczności, którą oferują płatności zaliczkowe, np. do wypłacania ze środków krajowych zaliczek na koszty bieżące LGD realizujących strategię RLKS. W rozporządzeniach w sprawie EFRROW⁷⁸ oraz w sprawie EFMR⁷⁹ wyraźnie przewidziano w szczególności zaliczki w wysokości do 50% kwoty wsparcia publicznego w odniesieniu do kosztów bieżących i animowania. Rozporządzenie w sprawie EFRROW daje również możliwość wypłacania takich płatności zaliczkowych na rzecz beneficjentów wsparcia związanego z

⁷⁸ Artykuł 42 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFRROW.

⁷⁹ Artykuł 62 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFMR.

inwestycjami⁸⁰. Aby móc wnioskować o płatności zaliczkowe, LGD i beneficjenci mogą mieć obowiązek przedstawienia odpowiedniej gwarancji.

W przypadku gdy płatności zaliczkowe nie są dostępnym rozwiązaniem, beneficjenci mogą ubiegać się o finansowanie pomostowe u instytucji finansowych na potrzeby pokrycia kosztów projektu, zanim nastąpi zwrot tych kosztów ze środków UE. Może zaistnieć również potrzeba zaciągnięcia pożyczek na wkład własny beneficjenta w projekt. Dlatego ważne jest, aby LGD nawiązała dobre relacje z sektorem finansowym na danym obszarze (np. z lokalnymi bankami lub spółdzielniami kredytowymi), co ułatwi jej dostęp do kredytów i gwarancji w odniesieniu do projektów na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Ramka 39: Rozwiązania finansowe dostosowane do RLKS w Polsce

W Polsce współfinansowanie krajowe jest połączone z finansowaniem ze strony UE. Kiedy projekt przejdzie proces zatwierdzania, pewne jest, że otrzyma jednocześnie unijną i krajową część dofinansowania. Zabezpieczanie współfinansowania ze środków UE jest jednym z głównych priorytetów budżetu państwa, co jest zrozumiałe, gdyż Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy spójności, a w latach 2007–2013 całe jej terytorium było regionem objętym celem konwergencji.

Na polskich obszarach rybackich, na których realizowane są środki osi 4 EFR, zarówno RLGD, jak i beneficjenci mają dostęp do płatności zaliczkowych, których wysokość może wynosić do 100% całkowitej kwoty projektu. Zaliczki te są finansowane z budżetu państwa.

Jedna z polskich RLGD (Obra-Warta) zawarła z lokalnym bankiem spółdzielczym porozumienie dotyczące kredytów dla organizacji pozarządowych składających wnioski dotyczące projektów związanych z rybołówstwem. Warunki kredytu i termin wydania decyzji są dostosowane do potrzeb beneficjentów osi 4. RLGD udało się również pozyskać dodatkowe środki na wsparcie beneficjentów w zakresie zwrotu połowy zapłaconych odsetek.

Szybki proces decyzyjny może jak najszybciej zapewnić finansowanie na rzecz lokalnych grup działania i projektów, co ma ogromne znaczenie dla poprawienia przepływu pieniężnego na potrzeby rozwoju lokalnego. IZ, które wykazują się stosowaniem najlepszych praktyk, dokonują płatności w ciągu trzech dni od otrzymania wniosku o płatność, a niektóre nawet w tym samym dniu roboczym. W najgorszych przypadkach płatności dokonywane są po upływie ponad 12 miesięcy, co może stanowić znaczne obciążenie dla przepływu pieniężnego organizacji, które co miesiąc muszą dokonać wypłaty wynagrodzenia i realizować inne regularne płatności. Najlepszym rozwiązaniem jest dobra i szybka administracja wraz z jasno sprecyzowanymi rolami. W fińskim przykładzie, który przedstawiono poniżej, referencyjny termin dokonywania płatności wynosi 3 miesiące – jest to termin, do którego powinny dążyć wszystkie państwa członkowskie.

Ramka 40: Centra ELY w Finlandii – skuteczna administracja i rozdział władz z rybacką lokalną grupą działania (RLGD)

Fiński łańcuch realizacji RLKS w dziedzinie rybołówstwa jest niezwykle efektywny. Typowy projekt może zostać zatwierdzony w ciągu sześciu tygodni od jego złożenia. Kluczem do tej efektywności są dwa rodzaje organizacji. 12 centrów ELY, tj. instytucji pośredniczących władz

⁸⁰ Artykuł 45 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFRROW.

krajowych, zajmuje się kwestiami kwalifikowalności, zatwierdzania, umowami i płatnościami, natomiast RLGD wybiera kwalifikujące się projekty i opracowuje szereg projektów tworzących plan działania.

Projekty formalnie składa się w centrum ELY, chociaż większość projektodawców nieformalnie kontaktuje się wcześniej z koordynatorem RLGD. Centrum ELY przekazuje wniosek grupie roboczej RLGD. Podkomisja RLGD spotyka się na 2 tygodnie przed posiedzeniem zarządu. Decyzja podejmowana jest poprzez fizycznie spotkanie albo w drodze procedury pisemnej za pośrednictwem poczty elektronicznej. Decyzja zostaje ratyfikowana przez zarząd RLGD i odesłana do centrum ELY. Jeżeli dokumentacja jest kompletna, pismo z ofertą zostaje wysłane do wnioskodawcy w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wniosku przez centrum ELY.

Centrum ELY rzadko odrzuca projekty wybrane przez RLGD, nie tylko dlatego, że personel RLGD od samego początku weryfikuje kwalifikowalność założeń projektu, ale także dlatego, że centrum ELY wie, jakie projekty są przygotowywane przez RLGD, więc wszelkie problemy w zakresie kwalifikowalności na ogół są wykrywane, zanim w opracowanie niekwalifikującego się projektu zostanie włożone dużo pracy.

Realizację projektu można rozpocząć z datą wysłania wniosku, lecz na własne ryzyko beneficjenta. Płatności są dokonywane w ciągu trzech miesięcy od otrzymania wniosku o płatność.

7.3. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego poprzez programy małych projektów i programy parasolowe

Z rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jasno wynika, że to LGD decyduje o tym, które projekty będą finansowane i ile środków finansowych otrzymają (art. 34 stanowi, że LGD dokonuje oceny wniosków o wsparcie, wybiera operacje i ustala kwotę wsparcia). IZ (lub wyznaczona instytucja pośrednicząca) jest odpowiedzialna za zapewnienie przejrzystego wyboru LGD i weryfikowanie spełnienia wszystkich obowiązujących wymogów przez LGD i beneficjenta. Pod pewnymi warunkami, opisanymi w rozdziale 5, w ramach przepisów określonych w prawodawstwie krajowym i unijnym, IZ mogą również przekazać LGD inne zadania, np. ostateczne zatwierdzanie projektów, w tym podpisywanie umowy o udzielenie dotacji, lub przekazywanie środków finansowych beneficjentom.

Ten dwuetapowy proces zatwierdzenia projektów nie musi trwać dłużej: jeśli wszystkie podmioty nie mają wątpliwości co do swoich zadań oraz istnieją procedury i narzędzia (listy kontrolne itd.) ułatwiające podejmowanie decyzji, proces ten może zostać usprawniony. Istnieją jednak sposoby, aby uprościć go jeszcze bardziej dzięki zastosowaniu pewnych mechanizmów, takie jak „programy małych projektów” i „programy parasolowe”.

W **ustanowionych przez IZ programach małych projektów** projekty poniżej pewnej wielkości (np. 5 000 EUR), a czasem objęte ograniczeniami co do celów, na które można wykorzystać środki finansowe, rozpatrywane są w systemie opartym na uproszczonym wniosku i uproszczonym zatwierdzaniu (formularz wniosku jest krótszy i wymagana jest mniejsza liczba dokumentów, np. może nie być wymagane uzasadnienie kosztów w przypadku niewielkich kwot). Rozwiązanie to ma tę zaletę, że ułatwia dostęp do finansowania w przypadku mniej doświadczonych beneficjentów (małych organizacji pozarządowych lub osób prywatnych), a jednocześnie ogranicza ryzyko poprzez ograniczenia co do wysokości kwoty i celu. W latach 2007–2013 programy małych projektów były realizowane w kilku państwach członkowskich.

Programy parasolowe są wykorzystywane przez LGD do udzielania niewielkich dotacji (np. poniżej 3 000 EUR) beneficjentom określonego rodzaju (np. małym organizacjom pozarządowym lub małym przedsiębiorstwom, konkretnemu sektorowi lub określonemu rodzajowi przedsiębiorstw). W takich przypadkach LGD odgrywa rolę promotora projektu – wnioskuję o pewien pakiet środków finansowych, a następnie rozdziela je w formie małych dotacji na rzecz beneficjentów na danym obszarze. Rozwiązanie to różni się od programu małych projektów tym, że zazwyczaj to LGD odgrywa rolę wnioskodawcy i beneficjenta dotacji w odniesieniu do IZ dla celów płatności, audytu i kontroli⁸¹.

Ponieważ istnieje jeden wnioskodawca/beneficjent, projekt parasolowy można traktować jak jedną operację. Takie podejście zmniejsza liczbę kontroli administracyjnych, jakim poddawane są wnioski o wsparcie i wnioski o płatność⁸².

Chociaż podejście to ma pewne zalety, trzeba zadbać o odpowiednie opracowanie takiego projektu. Projekty parasolowe mogą otworzyć dostęp do programów dla małych organizacji i przedsiębiorstw oraz osób prywatnych i sprawiają, że korzystanie z programów jest dla tych podmiotów prostsze, szybsze i łatwiejsze, podczas gdy tradycyjne łańcuchy realizacji są przeznaczone dla niewielkiej liczby dużych projektów i często pociągają za sobą znaczne obciążenie administracyjne. Sprawozdawczość należy do obowiązków organizacji (zwykle LGD), która ma doświadczenie w prowadzeniu rejestrów wydatków publicznych. Dla celów ścieżki audytu LGD jest odpowiedzialna za prowadzenie szczegółowego wykazu podmiotów, które otrzymały pomoc.

Przy opracowywaniu projektów parasolowych LGD muszą zapewnić ścisłe monitorowanie beneficjentów tych projektów, aby uniknąć ryzyka niewykrucia wydatków niekwalifikowalnych. Po drugie, aby uniknąć traktowania projektów parasolowych jak „czarnej skrzynki”, obejmującej szereg działań, z których nie wszystkie są ściśle związane z celem ogólnym, projekty powinny odnosić się do bardzo konkretnych i podobnych rodzajów działalności, które służą osiągnięciu celów strategicznych rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W przypadku Szkocji (zob. ramka 41 poniżej) skupiono się na akredytacji w dziedzinie turystyki.

Ramka 41: Przykłady programów parasolowych ze Szkocji (Wielka Brytania), Finlandii i Szwecji

W Angus (Szkocja) LGD Rural Tayside wykorzystwała podejście parasolowe na potrzeby projektów związanych z turystyką. Jeden z nich służy pokrywaniu kosztów akredytacji pensjonatów w szeregu odpowiednich organizacji turystycznych. 40% kosztu akredytacji opłacane jest z dotacji LEADER, 50% ze środków krajowych uzyskanych od samorządu terytorialnego, a 10% kosztu pokrywa sam pensjonat. Koszt typowej akredytacji wynosi około 800 EUR. Opłacono około 30 akredytacji, co daje całkowity koszt kwalifikowalny w wysokości 23 000 EUR.

Kolejnym przykładem ze Szkocji jest wykorzystanie w ramach LEADER programu parasolowego do udzielania niewielkich dotacji, w wysokości do 5 750 EUR, przedsiębiorstwom społecznym rozpoczynającym działalność. Dostępna była również uzupełniająca dotacja na rzecz rozwoju w tej samej wysokości. Całkowity koszt programu wyniósł 100 000 EUR, przy czym poziom współfinansowania ze środków UE był równy 40%. Koszty kwalifikowalne obejmowały koszty

⁸¹ Projekty realizowane w ramach programów parasolowych w większości wypadków obejmowane są pomocą *de minimis*.

⁸² Projekty parasolowe niekoniecznie zmniejszają obciążenie administracyjne związane z kontrolami na miejscu (kontrole te dotyczą 5% kwoty wypłaconej z funduszu), gdyż kontrole nie zawsze mogą zatrzymać się na poziomie projektu parasolowego – kontrolę trzeba kontynuować aż do beneficjenta ostatecznego.

doradztwa i finansowania w zakresie rozwoju biznesu (np. planowanie działalności, narzędzia marketingowe, finanse, technologie informacyjne, kwestie prawne, rozwój produktów i usług), szkoleń, działań mających na celu podnoszenie świadomości, oznaczeń, budowania partnerstwa i wymiany dobrych praktyk.

W Szwecji programy parasolowe są wykorzystywane do realizacji projektów dotyczących młodzieży na obszarach wiejskich. Beneficjentami są głównie grupy osób młodych, małe grupy społeczne i organizacje kulturalne. Kwalifikujące się działania obejmują studia wykonalności, festiwale młodzieżowe, wizyty studyjne, a nawet niewielkie inwestycje. Zazwyczaj maksymalna wysokość dotacji wynosi około 3 000 EUR.

W Finlandii w ramach mechanizmu „projektów koordynacyjnych” finansuje się dużą liczbę małych projektów poprzez połączenie ich w jeden projekt. Te projekty w zakresie koordynacji mogą obejmować środki twarde i miękkie. Zarząd LGD dokonuje wyboru projektów w drodze otwartego zaproszenia do składania wniosków. Na przykład w przypadku LGD Joutentsen Reitti na 23 wnioski 13 wybrano do realizacji. Całkowity budżet na wsparcie tych 13 mikroprojektów, obejmujących m.in. malowanie sali imprezowej, wynosił 50 000 EUR. LGD podpisała umowę z każdym z 13 beneficjentów i monitorowała realizację projektów pod względem kosztów i produktów.

Dla wielu lokalnych projektów szybkość jest kluczowym czynnikiem dla osiągnięcia celów projektu, więc programy małych projektów i programy parasolowe mogą być istotne. Biorąc pod uwagę poziom delegowania zadań, szybkość nie jest jedynym czynnikiem. Kolejną kwestią, o której należy pamiętać, jest to, że system realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność musi wspierać lokalną odpowiedzialność oraz promować poczucie odpowiedzialności i zwiększać lokalną motywację.

7.4. Wyjaśnienie zagadnień związanych z kwalifikowalnością

W przepisach unijnych określono, że niektóre rodzaje kosztów nie mogą być finansowane w ramach danego funduszu, a IZ bardzo często dodają własne ograniczenia. Ma to na celu zapewnienie LGD i beneficjentom wytycznych oraz wykluczenie kosztów, które zdaniem IZ nie stanowią priorytetu, który należałoby objąć wsparciem, lub mogłyby stwarzać problemy z punktu widzenia rachunkowości, audytu i kontroli. Doświadczenie pokazuje, że próby zbyt precyzyjnego określenia wszystkich kosztów kwalifikowalnych (np. publikowanie szczegółowych wykazów dopuszczalnych pozycji wydatków) nieuchronnie prowadzi do niekończących się pytań i problemów z interpretacją, czy dany wydatek jest rzeczywiście kwalifikowalny czy nie. To z kolei może wydłużać proces zatwierdzania projektu, zwłaszcza w podejmowaniu decyzji uczestniczącej szczeble administracji wyższej niż LGD.

W granicach określonych w przepisach wskazane jest zatem zapewnienie, aby definicja wydatków kwalifikowalnych opierała się na wystarczających podstawach merytorycznych i dzięki temu uwzględniała wiele sytuacji lokalnych bez niepotrzebnych sporów dotyczących poszczególnych wydatków. IZ może również przeciwdziałać przeznaczaniu przez LGD wsparcia na nieodpowiednie elementy, opracowując wykaz wydatków, które **nie są kwalifikowalne**.

Przyczyny uznania, że całość lub część projektu nie kwalifikuje się, powinny być **w pełni przejrzyste i podane do wiadomości publicznej**, tak aby wszystkie zainteresowane strony wiedziały o nich z wyprzedzeniem i mogły uwzględnić je przy przygotowywaniu projektów. LGD powinny szczególnie zadbać o znajomość tych zasad oraz informować o nich promotorów projektów. Powinny również utrzymywać regularne kontakty z pracownikami administracji

programu odpowiedzialnymi za kontrole kwalifikowalności (jeżeli kontroli tych nie przekazano samej LGD), aby zapewnić **wspólną interpretację** tych zasad.

Konkretne zagadnienia kwalifikowalności, które wymagają szczególnej uwagi, obejmują VAT, gwarancje bankowe i wkład niepieniężny.

VAT: w przeszłości problemy związane z interpretacją przepisów dotyczących VAT powodowały opóźnienia w realizacji płatności, dlatego ważne jest, aby LGD i IZ jak najwcześniej wyjaśniły te zasady. Jako że VAT wchodzi w zakres kompetencji krajowych, w poszczególnych państwach członkowskich bardzo różnie się interpretuje to, które organizacje mogą uzyskać zwrot VAT. W przypadku gdy odzyskiwanie VAT jest możliwe, VAT zapłacony przez LGD lub beneficjenta nie może być ujęty we wniosku o zwrot wydatków. Jeżeli zgodnie z prawodawstwem krajowym LGD lub beneficjenci nie mogą odzyskać VAT, może on stanowić wydatek kwalifikowalny. W przypadku gdy VAT jest kwalifikowalny, musi być uwzględniony w budżecie projektu, jak również we wniosku o zwrot wydatków.

Gwarancje bankowe: w niektórych przypadkach płatności zaliczkowe przewidziane w przepisach muszą być zabezpieczone gwarancją bankową. Może to stanowić szczególnie problem dla LGD i beneficjentów będących organizacjami pozarządowymi lub przedsiębiorstwami społecznymi. Na przykład w Polsce typowy koszt uzyskania gwarancji oszacowano na około 1 000 EUR. Niektórym LGD udało się obejść ten problem poprzez nakłonienie gmin, żeby to one zapewniały gwarancję. Niezbędne jest wyjaśnienie tej kwestii na możliwie wczesnym etapie, a także zbadanie innych tańszych rozwiązań.

Wkład niepieniężny: wkład w postaci pracy nieodpłatnej lub swobodnego dostępu do pewnych aktywów jest typową cechą rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i może stanowić istotną wartość dodaną. W wielu przypadkach pokazuje to zaangażowanie członków partnerstwa LGD i innych członków społeczności we wspólne cele. W poprzednich okresach niektóre IZ nie uznawały wkładu niepieniężnego za koszt kwalifikowalny (tj. nie pozwalały, żeby zmniejszał on wysokość wkładu finansowego, który LGD lub beneficjent musieliby wnieść do projektu), a tym samym potencjalnie wykluczały wiele cennych inicjatyw i wkładów. Zgodnie z art. 69 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wkład niepieniężny uznaje się za wydatek kwalifikowalny, jeśli spełnione są kryteria przewidziane w tym artykule oraz jeśli pozwalają na to szczegółowe zasady danego funduszu i programu. LGD powinna sprawdzić, czy w jej przypadku to rozwiązanie jest możliwe. Wkłady niepieniężne mogą w istotny sposób poszerzać liczbę potencjalnych beneficjentów, a także zwiększyć zdolność LGD do finansowania własnych operacji.

7.5. Korzystanie z uproszczonych opcji kosztów

Informacje ogólne

W latach 2007–2013 uproszczone opcje kosztów były wykorzystywane głównie w ramach EFS; do 2011 r. około połowy państw członkowskich wprowadziło takie opcje⁸³. W ramach EFRR od 2010 r. wzrosło w szczególności wykorzystanie stawek ryczałtowych w odniesieniu do kosztów pośrednich. Stawka ryczałtowa stosowana jest w około 45 programach.

W sprawozdaniu rocznym z 2012 r. Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że w próbie z EFS nie stwierdzono błędów związanych z wykorzystaniem uproszczonych opcji kosztów, co wskazuje na to, że w projektach, których koszty są deklarowane za pomocą tych opcji, występuje mniej błędów. Tym samym szersze wykorzystanie opcji uproszczonych kosztów zwykle miałyby pozytywny wpływ na poziom błędów⁸⁴.

W oparciu o wyżej wspomniane doświadczenia, możliwość stosowania uproszczonych opcji kosztów została uwzględniona we wszystkich EFSI i jest przewidziana w art. 67-68 rozporządzenia w sprawie wspólnych kosztów. W rozporządzeniu tym przewidziano trzy rodzaje uproszczonych opcji kosztów: standardową skalę kosztów jednostkowych, kwotę ryczałtową i finansowanie ryczałtowe (zob. ramka 42 poniżej).

Rodzaje uproszczonych opcji kosztów

Krótko mówiąc, uproszczone opcje kosztów są sposobem ukierunkowania płatności w większym stopniu na produkty i rezultaty osiągnięte przez działanie niż na nakłady.

Ramka 42: Trzy rodzaje uproszczonych opcji kosztów

Rodzaj uproszczonych opcji kosztów	Definicja opcji w rozporządzeniu	Ilustrujące przykłady w kontekście rozwoju lokalnego
Standardowa skala kosztów jednostkowych	Całość lub część wydatków kwalifikowalnych obliczana jest na podstawie działań, produktów lub rezultatów w ujęciu ilościowym pomnożonych przez z góry określony koszt jednostkowy.	Standardowa skala kosztów jednostkowych była na przykład wykorzystywana do ustalenia kosztu szkolenia na jednego uczestnika, kosztu realizacji programu coachingu lub kosztu zatrudnienia doradcy biznesowego za godzinę. Standardowa skala kosztów jednostkowych może również obejmować wkłady niepieniężne. Na przykład w Austrii koszt pracy osób samozatrudnionych uczestniczących w realizacji projektu finansowanego w ramach EFRR w dziedzinie badań

⁸³ Metis i Wiiw, 2012, Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis [Ocena reakcji EFS na kryzys gospodarczy i finansowy].

⁸⁴ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2012, pkt 6.23, Dz.U. UE z 14.11.2013, C 331/175.

		naukowych i innowacji ustalono na 30 EUR za godzinę.
Kwoty ryczałtowe	Całość lub część wydatków kwalifikowalnych jest zwracana na podstawie jednej wcześniej ustalonej kwoty (która musi być mniejsza niż 100 000 EUR wkładu publicznego) zgodnie z wcześniej określonymi warunkami umowy dotyczącymi działań lub produktów). Uwaga: kwoty ryczałtowe to system binarny – jeżeli uzgodnione działania lub produkty są dostarczone, wcześniej określona kwota jest wypłacana. Jeśli nie, płatność nie następuje. System ten sprawdza się lepiej w przypadku projektów z tylko jednym wynikiem (np. „zorganizowanie jednej konferencji”).	Wsparcie na potrzeby organizacji posiedzenia może stanowić określoną kwotę na pokrycie kosztów wynajmu sal konferencyjnych, posiłków i napojów oraz obsługi audiowizualnej. Kwota ta może być oparta na ocenie poprzednich kosztów podobnych projektów. Płatność dokonywana jest na podstawie zrealizowania projektu, tj. dowodu, że posiedzenie się odbyło. Niektóre rodzaje kosztów zapewniania funkcji koordynacyjnej dla LGD mogą opierać się na kwotach ryczałtowych w odniesieniu do uzgodnionego zbioru zadań.
Finansowanie ryczałtowe	Szczególna kategoria kosztów kwalifikowalnych obliczana jest z góry poprzez zastosowanie określonej wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów kwalifikowalnych. Może to być wykorzystane do obliczenia kosztów pośrednich lub innych rodzajów kosztów. Najczęściej stosowana forma finansowania ryczałtowego odnosi się do obliczania kosztów pośrednich.	Finansowanie ryczałtowe jest często wykorzystywane do ustalenia kosztów, które mogą być trudne do uzasadnienia i są generowane przez inne kategorie kosztów. Na przykład koszty pośrednie prowadzenia jednostki lokalnej (wynajem, telefon, materiały biurowe ogrzewanie), w przypadku gdy mieści się ona we wspólnym biurze. W Niemczech w odniesieniu do większości programów EFS w latach 2007–2013 koszty pośrednie projektów ustalono na poziomie 7% kosztów bezpośrednich. Finansowanie ryczałtowe znacznie zmniejsza obciążenie administracyjne beneficjentów, ale metoda ta w większym stopniu odnosi się do nakładów (koszty bezpośrednie muszą być udokumentowane), niż ma to miejsce w przypadku standardowej skali kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych).

Dlaczego w kontekście rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność warto korzystać z opcji uproszczonych kosztów?

- Mniejsze obciążenie administracyjne dla LGD: umożliwienie LGD stosowania uproszczonych opcji kosztów np. w odniesieniu do całości lub części jej kosztów bieżących i animowania mogłoby doprowadzić do znacznego zmniejszenia obciążenia administracyjnego poprzez ograniczenie liczby dokumentów, które należy archiwizować.
- Mniejsze obciążenie administracyjne dla instytucji: mniej czasu poświęca się na sprawdzanie faktur, dzięki czemu można częściej przeprowadzać kontrole na miejscu, a więc skoncentrować się w większej mierze na jakości finansowanych projektów niż na poniesionych wydatkach.
- Mniejsze ryzyko błędu: zob. wniosek Trybunału Obrachunkowego z 2012 r., który wspomniano powyżej.

Na co zwracać uwagę podczas projektowania uproszczonych opcji kosztów na potrzeby RLKS?

W kontekście **RLKS** trzeba starać się unikać narażania małych organizacji na napięcie finansowe poprzez umieszczanie ich w trudniejszym środowisku finansowania. Wszelkie uproszczone opcje kosztów muszą być zatem starannie wybrane i stosowane.

Standardowa skala kosztów jednostkowych

Projektując tę uproszczoną opcję kosztów, należy dokładnie przemyśleć, jak ją udokumentować. Jeżeli koszt jednostkowy jest określony jako koszt szkolenia na godzinę na uczestnika, wymaga to stosowania arkuszy obecności, na których każdy uczestnik będzie podpisem potwierdzał każdą godzinę szkolenia. Jeśli natomiast kosztem jednostkowym jest koszt szkolenia na uczestnika, który pomyślnie uzyska świadectwo szkolenia, oznacza to, że koszt jednostkowy będzie udokumentowany poprzez początkową rejestrację uczestnika i uzyskanie świadectwa końcowego.

Kwoty ryczałtowe

Pewne sytuacje grożą utratą dotacji przez LGD lub projekty wskutek osiągnięcia rezultatu nieznacznie niższego od wartości docelowej (np. w ramach podejścia opartego na kwotach ryczałtowych zatrudniono dziewięciu stażystów, podczas gdy docelowo miało być dziesięciu). Płatności ryczałtowe opierają się na logice binarnej – tak lub nie. Jeśli produkt lub rezultat został osiągnięty, dokonywana jest płatność, a jeśli go nie osiągnięto, to nie dochodzi do płatności. Ten binarny charakter płatności ryczałtowych mogą być szczególnie ryzykowny dla beneficjentów, więc z opcji tej należy korzystać tylko w dobrze zdefiniowanych i planowanych okolicznościach, w których produkty i rezultaty można z powodzeniem przewidzieć (np. ukończenie badania). W innych przypadkach można zastosować odmienną, elastyczniejszą lub progresywną uproszczoną opcję kosztów, na przykład standardową skalę kosztów jednostkowych.

„Staerken vor Ort” był programem EFS na rzecz upodmiotowienia, realizowanym za pośrednictwem 280 urzędów lokalnych w całych Niemczech. W celu obliczenia kwot wypłacanych urzędowi lokalnym z tytułu administrowania zastosowano kwoty ryczałtowe (zob. ramka 43 poniżej).

Staerken Vor Ort był niemieckim programem na rzecz upodmiotowienia realizowanym w latach 2009-2012, którego grupę docelową stanowiły kobiety i młodzież. Łączna wartość tego programu wynosiła ponad 71 mln EUR. Był finansowany ze środków EFS w całej Republice Federalnej i zarządzany przez instytucję pośredniczącą działającą w imieniu Federalnego Ministerstwa ds. Rodziny, Osób Starszych, Kobiet i Młodzieży. Program został zrealizowany za pośrednictwem 280 jednostek administracji lokalnej. W ciągu trzech lat działalności programu wsparto 9 000 mikroprojektów o wartości do 10 000 EUR i dotarło do 235 000 kobiet i osób młodych.

Finansowanie: w programie przewidziano do 100 000 EUR na mikroprojekty w pojedynczych niewielkich okolicach lub do 150 000 EUR na projekty w wybranych większych okręgach. Same mikroprojekty były w 100% finansowane przez EFS, ale samorząd terytorialny musiał wnieść dodatkowe 15% kosztów w postaci kosztów personelu lokalnego urzędu koordynującego (określonego jako beneficjent pośredni federalnych środków z EFS).

Kwota ryczałtowa: w celu uproszczenia procedur administracyjnych i zmniejszenia poziomu błędów ustalono kwotę ryczałtową wydatków operacyjnych ponoszonych przez lokalne urzędy koordynujące, niebędących kosztami personelu. Wydatki te obejmowały kampanie reklamowe, koszty administracyjne, drobne wyposażenie i obsługę techniczną.

Tę kwotę ryczałtową obliczono na podstawie danych historycznych oraz jako odsetek całkowitej wnoszonej wartości EFS, ustalony na poziomie 14% całkowitej dotacji z EFS. W przypadku beneficjentów otrzymujących do 100 000 EUR kwota ryczałtowa mogła wynosić do 14 000 EUR (w niewielkich okolicach), natomiast w tych okręgach, w których przyznawano do 150 000 EUR, kwota ryczałtowa wynosiła do 21 000 EUR. Aby otrzymać tę kwotę ryczałtową, lokalne urzędy koordynujące musiały spełnić szereg warunków:

- ustanowić komisje lokalne towarzyszące realizacji programu na szczeblu lokalnym;
- przeprowadzić na szczeblu lokalnym co najmniej jedną kampanię publiczną;
- uczestniczyć w co najmniej jednej grupie lub wydarzeniu federalnych grup służących tworzeniu sieci kontaktów;
- zapewnić realizację minimalnej liczby planowanych mikroprojektów oraz prawidłowe zarządzanie środkami finansowymi na mikroprojekty.

Metoda obliczania opierała się na rozporządzeniu (WE) nr 396/2009 w sprawie EFS oraz na odpowiednim dokumencie roboczym⁸⁵. Z końcem 2011 r. program zakończył się, a w 2012 r. został poddany ewaluacji. Alternatywą byłoby zastosowanie finansowania ryczałtowego.
(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Komisja zaleca, aby prace nad metodyką obliczania uproszczonych opcji kosztów były prowadzone we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, takimi jak LGD, oraz przy udziale instytucji audytowych, tak aby wszystkie podmioty systemów zarządzania i kontroli rozumiały nowy system i zgadzały się na jego stosowanie.

7.6 Audyt i kontrole

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN z 28/1/2010 (Komisja Europejska pracuje nad aktualizacją tego dokumentu).

Operacje na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność są przedmiotem audytu i kontroli przeprowadzanych przez właściwe organy w ramach ich uprawnień i obowiązków zgodnie z przepisami wykonawczymi UE w zakresie systemów zarządzania i kontroli na potrzeby projektów współfinansowanych ze środków EFSI.

Niezwykle ważne jest, żeby od samego początku obowiązywały sprawiedliwe i przejrzyste procedury, jasno określające obowiązki i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Od jak najwcześniejszego momentu cyklu realizacji projektu beneficjenci powinni być świadomi wszystkich obowiązków, które muszą spełnić.

W celu osiągnięcia prawidłowego zarządzania RLKS procedury powinny obejmować skuteczne i efektywne kontrole, mające na celu ograniczenie m.in. nieodłącznego ryzyka dotyczącego ewentualnego konfliktu interesów, powielania funkcji i niejasnych kryteriów kwalifikowalności.

Przy realizacji operacji RLKS należy wziąć pod uwagę ryzyko, które może prowadzić do błędów. Trzeba w szczególności zapewnić, aby ponoszone koszty były racjonalne oraz aby procedury dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia były przestrzegane, jeśli mają zastosowanie.

7.7. Uwagi końcowe

Jak już wspomniano, wiele z powyższych zaleceń jest skierowanych przede wszystkim do IZ, które są odpowiedzialne za zaprojektowanie skutecznych mechanizmów realizacji. LGD powinny jednak zdawać sobie sprawę z potencjalnych korzyści i skutków różnych opcji realizacji działań i powinny odgrywać aktywną rolę w rozmowach z IZ, aby wypracować mechanizmy realizacji odpowiednie dla rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Tworzenie sieci kontaktów pomiędzy LGD, a także wymiana doświadczeń z LGD działającymi w innych regionach lub w oparciu o inne fundusze, może być ważnym źródłem wiedzy i inspiracji, a to może pomóc LGD w prowadzeniu rozmów z IZ na temat zagadnień związanych z realizacją działań.

Realizacja rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność może stać się prostsza, szybsza i łatwiejsza dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, ale wymaga to dobrego wyprzedzającego planowania strategicznego ze strony IZ, a także wielu prac przygotowawczych, w tym szkolenia i podnoszenia świadomości wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu realizacji. Od początku należy zwrócić szczególną uwagę na ustanowienie dobrych kanałów komunikacji pomiędzy LGD a IZ.