

## **LEADER/RLKS po 2020 r. – propozycje do dyskusji nad przyszłością RLKS w świetle komunikatu KE**

### **LEADER – skromne początki, rosnąca rola**

LEADER to oddolne podejście wprowadzone w 1991 r. przez Komisję Europejską do rozwoju obszarów wiejskich, którego istota polega na włączeniu lokalnych społeczności w diagnozowanie problemów własnego obszaru i wypracowywanie sposobów ich rozwiązania. Podjęta na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku decyzja o ograniczeniu „odgórnego” planowania i wiodącej roli władz centralnych w określaniu kierunków zmian dla poszczególnych terenów, zgodna była z ogólnościowymi trendami w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i wynikała z przeświadczenia, iż to mieszkańcy danego regionu najlepiej znają jego mocne i słabe strony i w rezultacie najlepiej wiedzą, co jest im potrzebne.

Pomysł zaangażowania członków lokalnych wspólnot w podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju ich obszarów ważny był również z tego powodu, iż budować miał w nich poczucie sprawstwa i przekonanie o realnym wpływie na charakter realizowanych projektów. To z kolei bezpośrednio miało przekładać się na efektywność poszczególnych przedsięwzięć i sprawić, by były one lepiej rozumiane i szerzej akceptowane przez społeczność. Podejście oddolne sprzyjać ponadto miało budowaniu kapitału społecznego oraz aktywizacji lokalnej społeczności na obszarach wiejskich.

Wdrożenie metody LEADER poprzez zastosowanie oddolnego podejścia w przypadku obszarów wiejskich miało formę eksperymentu łączącego lokalnych partnerów pochodzących z różnych środowisk i lokalne zasoby dla realizacji lokalnych projektów. Szybko jednak okazało się, że ta forma współpracy jest niezwykle pożądana i zyskuje coraz szersze grono zwolenników. W rezultacie wprowadzone, jako „Inicjatywa Wspólnoty” i finansowane w ramach Funduszy Strukturalnych UE, podejście LEADER doczekało się trzech generacji:

1. LEADER I (1991–1993),
2. LEADER II (1994–1999),
3. LEADER + (2000–2006).

W ich trakcie kraje członkowskie i regiony posiadały odrębne programy LEADER z osobnym finansowaniem. W latach 2007-2013 roku koncepcja LEADER została bezpośrednio włączona w główny nurt polityki rozwoju obszarów wiejskich. Metodą LEADER wdrażano oś 4 programu rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Tym samym uznano, że podejście LEADER osiągnęło stopień dojrzałości pozwalający na jego szersze wdrażanie w ramach głównego nurtu programowania rozwoju wsi. Umożliwiono również wdrażanie oddolnego podejścia w ramach programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Kolejna perspektywa finansowa 2014-2020 przyniosła możliwość stosowania oddolnego podejścia także w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, umożliwiając jeszcze bardziej kompleksowe i zintegrowane wspieranie lokalnych inicjatyw. Tym samym aktualnie określamy, że jest to rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) w ramach podejścia LEADER.

Polska, jako nowe państwo członkowskie Unii Europejskiej (od 2004 r.) mogła w latach 2004-2006 w ograniczonym zakresie realizować elementy przedmiotowej inicjatywy w formie Pilotażowego Programu Leader+. Program ten wdrażany był jako działanie 2.7 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SPO-Rolnictwo), jednak z uwagi na swój okrojony charakter, stanowił on jedynie wstęp i przygotowanie do kompleksowego zastosowania tego unijnego narzędzia w

kolejnym okresie programowania. Jego celem było wzmocnienie, a w wielu miejscach zainicjowane współpracy pomiędzy partnerami z różnych sektorów, czego efektem było powstanie partnerstw realizujących zintegrowane strategie rozwoju obszarów wiejskich (ZSROW). Warto zaznaczyć, że strategie te były ukierunkowane jedynie na działania animacyjne, promocyjne i informacyjne a ich celem było wzmocnienie kapitału społecznego na obszarach wiejskich.

Natomiast perspektywa finansowa 2007-2013 była pierwszą, podczas której w pełnym zakresie możliwa była w Polsce realizacja projektów w ramach podejścia LEADER. Z kolei w okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 Polska, jako jedno z niewielu państw UE zdecydowała się na realizację podejścia LEADER/RLKS w ramach wszystkich dostępnych funduszy, ale tylko w dwóch województwach podlaskim i kujawsko-pomorskim.

## **LEADER w Polsce – plusy i minusy, sukcesy i porażki**

### **Sukcesy**

- LGD jako animator
- LGD jako promotor produktów lokalnych
- LGD jako łącznik pomiędzy miastem a wsią

Okres 14 lat wdrażania podejścia LEADER w Polsce (od 2004-2018) pełen był przykładów przedsięwzięć, które odniosły znaczący sukces. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

- **powstanie lokalnych grup działania (LGD)**, których aktywność i zakres działania sprawiają, iż pełnią one rolę generatorów rozwoju w swoich regionach oraz **animatorów życia kulturalnego i społecznego**. Wyjątkowa formuła partnerstwa trzech sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego jakim jest LGD sprawiła, **że w jego ramach umożliwiony został sprawny lecz często trudny dialog tak różnych sektorów obecnych na obszarach wiejskich**.
- **wypromowanie przez LGD wielu lokalnych produktów spożywczych, rękodzielniczych i turystycznych**. LGD poprzez działalność na tym polu stały się **prawdziwymi ambasadorami swoich regionów**, którzy **chronią dziedzictwo kulturowe wsi rejestrując na liście MRiRW produkty tradycyjne** (np. *miodownik z Jaszczowa, kaczkę leżachowską pieczoną, dżem z płatków róż i buchta bolęcińska*), czy **intensywnie rozwijają turystykę, funkcjonując także jako lokalne informacje turystyczne**.
- **łączenie przez LGD obszaru swojego działania i budowanie wspólnoty poprzez tworzenie tak potrzebnych powiązań pomiędzy wsią a małymi miasteczkami i miastami do 20 000 mieszkańców, będącymi centrami życia kulturalnego i gospodarczego**,
- **podejmowanie przez LGD działalności gospodarczej, komercyjnej, która pozwala im na funkcjonowanie bez wsparcia środków publicznych; LGD stanowią prawdziwe centra rozwoju swojego obszaru i gotowe są do przejęcia kolejnych obowiązków**,
- **dowartościowanie i wspieranie przez LGD mniejszych organizacji obecnych na polskiej wsi** (np. *kół gospodyń wiejskich*, lokalnych sołectkich stowarzyszeń itp.) przyczyniając się do ich częściowego renesansu.

### **Porażki**

- Brak samowystarczalności

- Dominacja sektora publicznego
- Niechęć do sieciowania

Bilans wdrażania podejścia LEADER/RLKS nie jest jednakże wolny od minusów, problemów czy porażek. Wśród nich wymienić należy:

- **brak samowystarczalności finansowej części LGD i ich całkowitą zależność od środków publicznych.** W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją w której, obok lokalnych grup działania, które podejmują własną działalność gospodarczą, która pozwoliłaby im na funkcjonowanie bez wsparcia środków publicznych, **współistnieją LGD wymagające wciąż mocniejszego wsparcia merytorycznego, finansowego i instytucjonalnego.** To powoduje z kolei konieczność zastanowienia się nad dostosowaniem podejścia Instytucji Zarządzającej do LGD reprezentujących różne prędkości rozwoju, a co za tym idzie analizy czy podział kompetencji pomiędzy LGD a innymi instytucjami w większym stopniu nie powinien uwzględniać rzeczywistego potencjału administracyjnego danej LGD i nie powinien być do niego dostosowany. **Warto rozważyć czy w nowym okresie programowania w sposób szczególny nie powinniśmy uwzględnić takiej prawidłowości, poprzez większą troskę, o tych którzy sobie gorzej radzą we wdrażaniu 7 cech podejścia LEADER.**
- **dominację sektora publicznego nie tylko w samej LGD, ale także w jej organie decyzyjnym, co prowadzi do nadreprezentacji interesów tej szczególnej grupy podczas realizacji lokalnej strategii rozwoju (LSR).** Niepokojący jest ponadto obserwowany w przypadku części LGD **brak świadomości członków organu decyzyjnego odnośnie odpowiedzialności podejmowanych przez nich decyzji i wpływu jakie one mają na całościową realizację LSR, a także rozwój objętego nią obszaru,**
- **niechęć LGD do sieciowania i wzajemnej współpracy, która pośrednio wpływa też na niską rozpoznawalność samej inicjatywy na obszarach wiejskich, która postrzegana jest jedynie przez pryzmat dostępnych w jej ramach środków finansowych na realizację projektów,**
- część z LGD, mimo elastycznych przepisów, nie w pełni korzysta z realnej możliwości kierowania rozwojem na swoim obszarze w sposób dopasowany do lokalnych warunków. Grupy te są nadal mało samodzielne i efektywne, a problemy sprawia im często nawet wypełnianie ich podstawowych funkcji związanych z wdrażaniem LSR.

#### **LEADER/RLKS – co dalej?**

- Komunikat KE
- Wartość dodana – definicja i sposób pomiaru

Zgodnie z opublikowanym 29 listopada 2017 r. komunikatem Komisji Europejskiej pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, rozpoczynającym formalną dyskusję pomiędzy instytucjami UE na temat kierunków zmian wspólnej polityki rolnej po 2020 r.: *„oddolne, realizowane na szczeblu lokalnym podejście LEADER okazało się skutecznym sposobem budowania lokalnego potencjału, a także wspierania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i tworzenia miejsc pracy w lokalnej gospodarce. Aby w pełni uruchomić potencjał obszarów wiejskich, należy zapewnić lepszą synergię i koordynację działań z władzami samorządowymi i lokalnymi agencjami”.*

Podzielając stanowisko KE odnośnie pozytywnych efektów, jakie zastosowanie oddolnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich ma dla wzmacniania lokalnych społeczności, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) dostrzega jednakże konieczność znaczącego usprawnienia przedmiotowego instrumentu w przyszłości, w celu zapewnienia jego większej skuteczności i szerszego zakresu oddziaływania. **Nie wystarczy bowiem sam fakt istnienia tego typu partnerstw na obszarach wiejskich, lecz priorytetem staje się obecnie uczynienie z nich instytucji sprawnie i efektywnie włączających się w rozwój swoich obszarów.** Dalszy rozwój tego podejścia w dużym stopniu zależy od aktywności samych LGD i wykazania, że ich działalność na obszarach wiejskich przynosi rzeczywistą wartość dodaną.

Czym jest wartość dodana? W przypadku LEADER/RLKS wartością dodaną są korzyści uzyskiwane dzięki odpowiedniemu i skutecznemu stosowaniu metody LEADER. Wartość tę możemy mierzyć na podstawie:

- oceny zwiększenia kapitału społecznego wśród zaangażowanych stron,
- poprawy w zarządzaniu unijnym programem pomocowym na poziomie lokalnym i horyzontalnym w kontekście LEADER/RLKS,
- oceny pozytywnych efektów osiągniętych dzięki LEADER/RLKS (przekładających się na zakładane rezultaty i oddziaływanie wdrażanego programu unijnego).

Myśląc o wartości dodanej, szczególny nacisk powinno się położyć na kapitał społeczny, który należy przede wszystkim rozumieć jako umiejętności społeczne, tzn. umiejętności nawiązywania i utrzymywania kontaktów, jak również funkcjonowania w mniej lub bardziej formalnych powiązaniach (sieciach). Umiejętności te pozwalają współpracować z innymi w oparciu o wspólne wartości, zaufanie, zaangażowanie (chęć) w celu osiągnięcia obopólnych wartości, troski o dobro wspólne, budowania małych „lokalnych ojczyzn”, „lokalnych wspólnot”, czy więzi społecznych.

Różne badania ewaluacyjne oraz analizy wykazały, że metoda LEADER w znacznym stopniu pozytywnie wpływa na rozwój kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Warto pamiętać, że mechanizmy stosowane w ramach LEADER/RLKS stwarzają warunki do powstawania nowych organizacji czy też formalizowanie i profesjonalizację organizacji już istniejących.

Przecież wsparcie finansowe umożliwia LGD podejmowanie wspólnych inicjatyw, odkrywanie i wyzwianie lokalnego potencjału, współpracę z zaangażowanymi/zainteresowanymi stronami, realizację projektów odpowiadających na bezpośrednie potrzeby ludzi, które pociągają za sobą większe zaangażowanie społeczności lokalnej.

Szczególnie ważną i cenną zasadą jest więc oddolność działań. Ma ona wymiar zarówno praktyczny – pozwala na realizowanie zadań dostosowanych do potrzeb lokalnych, jak i społeczny – podnosi samoocenę małych społeczności, które mogą mieć wpływ na własne życie i otoczenie, a przez to podnosi się poczucie ich własnej wartości.

Brak efektywnie działających trójsektorowych partnerstw lokalnych w formule LGD mógłby spowodować niezaspokojenie konkretnych i istotnych lokalnych potrzeb. LGD powinna, przy odpowiednim wsparciu instytucji zaangażowanych w realizację działania LEADER/RLKS oraz w ramach przyjaznych przepisów prawnych, stanowić rzeczywistą płaszczyznę współpracy mieszkańców obszarów wiejskich, którzy widzą w niej szansę na rzeczywiste wywieranie wpływu i decydowanie o swoim najbliższym otoczeniu.

Mając na względzie doświadczenia z obecnego i poprzednich okresów wdrażania podejścia LEADER MRiRW zauważa, iż w szczególności pogłębionej analizy wymaga:

- ✓ przyszyły kształt i rola LGD,
- ✓ zakres opracowywanego i realizowanego przez nie dokumentu strategicznego, jakim jest LSR,
- ✓ sposób finansowania i rozliczania tego mechanizmu,
- ✓ skuteczność wykorzystania przedmiotowego instrumentu w ramach innych niż EFRROW funduszy (tj. EFMR, EFS i EFRR), mając na względzie trudności w realizacji projektów metodą oddolną w przypadku funduszy, które nie miały z nią wcześniej do czynienia.

#### **RLKS w regulacjach unijnych**

- LEADER w głównym nurcie
- LEADER jako metoda a nie działanie
- LEADER w różnych funduszach

*Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia oraz prezentowane przez KE wstępne założenia wydaje się, że RLKS powinien być traktowany wyłącznie jako metoda realizacji w sposób oddolny celów rozwojowych danego obszaru. Próby określenia LEADER'a, jako działania PROW 2014-2020 w rezultacie doprowadziły do znacznego ograniczenia możliwości jego szerszej, przekrojowej realizacji, a przede wszystkim utrudniły wypracowanie wspólnych zasad z innymi funduszami, gdzie RLKS byłby osią priorytetową. Odgórne narzucenie nie tylko formy tego działania, ale także szczegółowego sposobu jego realizacji oznacza że ograniczone zostało nieskrępowane stosowanie innowacyjności, jako jednej z kluczowych zasad/elementów pierwotnego podejścia LEADER. Negatywny wpływ na innowacyjność ma także rygorystyczne dookreślanie kosztów kwalifikowalnych projektów. To uściślanie warunków kwalifikowalności powoduje bowiem, iż beneficjenci realizują przede wszystkim projekty standardowe, obawiając się, iż koszty ponoszone w ramach tych nieszablonych, mogłyby nie zostać zrefundowane.*

*LEADER/RLKS zawsze był i powinien pozostać metodą rozwoju społecznego i gospodarczego obszarów wiejskich i tak powinien być uregulowany na poziomie przepisów unijnych. Jest to bowiem sposób realizowania rozwoju, który determinuje nie tyle same działania ile sposób ich realizacji (poprzez partnerstwo). Należałoby zatem wskazać podstawowe elementy charakteryzujące tę metodę, w szczególności partnerstwo, zintegrowanie sektorów, oddolność, współpracę. Istotne jest też jasne zdefiniowanie roli LGD w systemie wdrażania funduszy unijnych, by raz na zawsze uniknąć dublowania się zadań realizowanych przez poszczególne instytucje, co w zdecydowany sposób obniża skuteczność i efektywność tej metody.*

*Metoda LEADER nie jest metodą, która sprawdzi się w przypadku każdej interwencji, ważne jest zatem strategiczne podejście do tej kwestii. Zdecydowanie jednak można wskazać obszary interwencji w każdym z funduszy unijnych, które mogłyby być lepiej realizowane w przypadku zastosowania oddolnego podejścia i metody RLKS, pod warunkiem zapewnienia jednolitego sposobu wdrażania niezależnie od funduszy. Takie skoncentrowanie tej metody pozwoliłoby z kolei na rzeczywiste stymulowanie innowacyjnych projektów i rozwiązań, co stanowiłoby pełniejszą realizację cechy podejścia LEADER, jaką jest ułatwianie innowacyjności.*

*Takie podejście do regulacji RLKS pozwoliłoby na wykorzystanie tej metody w sposób horyzontalny w każdym państwie członkowskim. Jednym z najlepszych sposobów zapewnienia*

*realizacji tego celu byłoby odrębne rozporządzenie/rozdział w przepisach horyzontalnych nt. RLKS, tak jak jest obecnie, w przypadku regulujących ten instrument art. 32-35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320, z późn. zm.), jednak bez konieczności dodatkowych przepisów w rozporządzeniach sektorowych.*

### **LGD po 2020 r. – efektywna administracja, aktywna LGD**

- Funkcje administracyjne LGD vs. funkcje animacyjne LGD
- Dalsza profesjonalizacja LGD vs. współpraca ze społeczeństwem
- Czerpanie z doświadczeń innych podmiotów i inicjatyw

Tworzenie lokalnego partnerstwa, jakim jest LGD, pozostaje oryginalną i kluczową cechą podejścia LEADER. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażania podejścia LEADER/RLKS wskazują na stale rosnący zakres zadań i obowiązków powierzanych LGD. Grupy, w związku z realizacją LSR, odpowiadają za rozwijanie zdolności podmiotów do opracowywania i wdrażania operacji, opracowanie procedur i kryteriów wyboru operacji, publikowanie naborów wniosków, przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie, wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia oraz monitorowanie wdrażania LSR oraz prowadzenie działań ewaluacyjnych związanych z realizacją strategii.

Z jednej strony szeroki zakres zadań powierzanych LGD jest efektem ich stale rosnącego potencjału kompetencyjnego, a także odpowiedzią na zgłaszaną przez LGD potrzebę wzięcia pełniejszej odpowiedzialności za rozwój ich obszaru, z drugiej, w opinii MRiRW, stanowić może zagrożenie dla realizacji podstawowego celu, dla którego powołana została LGD tj. budowy lokalnego partnerstwa, aktywizacji lokalnej społeczności, określania strategii rozwoju obszaru oraz wyboru projektów realizujących tę strategię. W rezultacie przeciążenie LGD obowiązkami administracyjnymi może sprawić, iż coraz mniej czasu będą one poświęcać na zadania, które powinny być ich priorytetem.

Obserwowany wzrost czysto administracyjnych funkcji LGD nie pozostaje bez wpływu na czas, jaki poświęcają one na sprawy, które stanowiły istotę ich działania. W rezultacie LGD zamiast koncentrować się przede wszystkim na pracy z beneficjentem, za wiele wysiłków wkładają w ocenę, która i tak musi być przeprowadzona przez podmiot wdrażający. Tymczasem badanie zgodności z PROW przez LGD nie miało na celu zastąpienia w tym zakresie podmiotu wdrażającego, a jedynie umożliwienie wyeliminowania z dalszego procesu oceny operacji, które w sposób oczywisty nie są zgodne z PROW (z warunkami określonymi na poziomie programu). W efekcie dublowanie zadań w powyższym zakresie, które miało poprawić jakość weryfikowanych wniosków nie tylko finalnie do tego nie doprowadziło, ale spowodowało jeszcze większe obciążenie administracyjne LGD.

**W związku z powyższym, rozstrzygnięcia wymaga kwestia roli, jaką po 2020 r. powinna pełnić LGD. Czy powinna ona ewoluować w stronę wyspecjalizowanej i sformalizowanej agencji rozwoju czy raczej pozostać przede wszystkim lokalnym animatorem. W opinii**

**MRiRW należałyby się zastanowić nad powrotem do przeszłości czyli postrzegania LGD, jako partnerstwa, które wyznacza kierunki rozwoju dla swojego obszaru, łączy ludzi, motywuje ich do działania, wspiera i doradza w realizacji projektów realizujących cele LSR, począwszy od fazy koncepcji aż do zakończenia ich realizacji.**

**Dyskusja na temat przyszłej roli LGD jest niezbędna, tym bardziej iż cały czas nie są znane środki, jakie w przyszłej perspektywie dostępne będą na wspólną politykę rolną. Mając powyższe na uwadze należy już teraz zastanowić się, jak w obliczu być może mniejszych środków zapewnić efektywność funkcjonowania LGD, osiąganie stawianych przed nimi celów, a także wartości dodanej, jaką ma być stosowanie oddolnego podejścia do realizacji rozwoju obszarów wiejskich.**

**Skuteczne w powyższym zakresie może być skorzystanie z doświadczeń innych państw członkowskich, w których zarządzanie sprawami administracyjnymi i finansowymi LGD powierzają wyspecjalizowanym agencjom. Takie rozwiązanie wydaje się interesującym pomysłem także w odniesieniu do polskich LGD. Pozwoliłoby ono grupom na skoncentrowanie się na kwestiach związanych z animacją i rozwojem projektów, pozostawiając sprawy formalne w gestii profesjonalnych instytucji zajmujących się obsługą wniosków dla kilku grup. Ponieważ jedna agencja mogłaby obsługiwać kilka podmiotów, rozwiązanie takie mogłoby być korzystne także pod względem efektywnego wykorzystania środków przeznaczanych na funkcjonowanie LGD.**

**Takie rozwiązanie pozwoliłoby także w nowatorski sposób realizować cechę podejścia LEADER polegającą na tworzeniu powiązań między lokalnymi grupami działania oraz współpracy.**

**Warto również dokonać przeglądu innych inicjatyw, w których realizowana jest zasada oddolności (np. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich) i rozważyć, czy pewnych ich elementów nie można by wykorzystać z pożytkiem dla LEADER'a/RLKS po 2020.**

#### **Lokalna Strategia Rozwoju (LSR) po 2020 r. – filary rozwoju**

- O szerokim zakresie vs. o wąskim zakresie
- Zintegrowana vs. wielosektorowa
- Ukierunkowana

**Jeżeli LSR pozostanie głównym dokumentem strategicznym, wokół którego skoncentrowane pozostaną działania partnerstwa to należy się zastanowić nad jej przyszłym kształtem i rolą, jaką powinna odgrywać w lokalnej społeczności, tak by maksymalnie wykorzystać jej potencjał.**

**Nie ulega wątpliwości, iż z uwagi na zasięg oddziaływania, a także dostępne w jej ramach środki finansowe, LSR nie powinna aspirować do roli jaką pełnią strategie rozwoju gmin czy powiatów. LSR bezsprzecznie powinna pozostawać z nimi w jak największym stopniu zintegrowana, nie powinna jednak powielać ich zapisów i pretendować do pełnienia podobnych jak one funkcji, gdyż nigdy nie będzie w stanie skutecznie całościowo odpowiadać na wszelkie problemy i potrzeby zdiagnozowane dla danego obszaru.**

**Kontynuacja, obserwowanego obecnie w szeregu przypadków, wdrażania LSR w szerokiej formule tj. pozwalającej na realizację operacji w wielu, niepowiązanych ze sobą zakresach, grozić może rozmyciem efektów realizacji strategii i zmniejszoną efektywnością oferowanej pomocy. Wydaje się zatem, iż po 2020 r. nastąpić powinno ściślejsze ukierunkowanie LSR na wybrane zagadnienia, szczególnie istotne dla rozwoju obszaru LGD jednak z uwzględnieniem**

zróźnicowania poszczególnych gmin a nawet sołectw. Koncentracja na kilku kwestiach kluczowych z punktu widzenia lokalnej społeczności pozwoli na uzupełnienie i wzmocnienie działań oferowanych w ramach pozostałych dokumentów strategicznych i przełoży się na odczuwalne rezultaty i zmiany o bardziej zauważalnym zakresie oddziaływania.

Przedmiotowe zagadnienia należy skoncentrować wokół istotnych elementów specyficznych dla danego obszaru, a ich wybór powinien wynikać bezpośrednio z diagnozy obszaru, analizy jego słabych i mocnych stron oraz stojących przed nim szans i zagrożeń. Co ważne diagnoza ta powinna być przeprowadzona w ścisłej współpracy z lokalną społecznością i uwzględniać jej opinie i sugestie. Właściwie przeprowadzona diagnoza, a tym samym poprawnie dokonana identyfikacja wiodących tematów LSR skutkować będzie rzeczywistym zróźnicowaniem tematycznym LSR wdrażanych w Polsce po 2020 r., które w pełni odda specyfikę poszczególnych jej obszarów.

Efektom powyższego ukierunkowania LSR będzie z kolei realizacja w jej ramach ściśle określonych i powiązanych ze sobą projektów. Istotnym wydaje się także rozważenie możliwości nadania części operacji statusu kluczowych dla realizacji LSR i tym samym ich wyłączenia z trybu konkursowego. Realizacja takich operacji mogłaby zostać powierzona LGD, które byłyby gwarantem ich wdrożenia, a tym samym realizacji centralnej części LSR. Pozostałe projekty realizowane przez beneficjentów innych niż LGD podlegałyby nadal ocenie i wyborowi pod względem ich zgodności z celami LSR.

**Wydaje się więc, iż cecha podejścia LEADER polegająca na zintegrowaniu i wielosektorowych działaniach ujętych w LSR, po 2020 r. powinna być realizowana w sposób bardziej świadomy i odpowiedzialny.**

**Nacisk na oddolne tworzenie LSR, jej bardziej świadome ukierunkowanie i wpisywanie do strategii przykładów konkretnych kluczowych projektów miałyby się także przełożyć na wyższą jakość LSR wdrażanych po 2020 r. Pozwoliłoby to na realizację zaleceń płynących z badań ewaluacyjnych LSR, które wciąż wskazują na problem niskiej jakości LSR, źle określonych celów i niepoprawnie zdefiniowanych wskaźników.**

#### **Wybór LSR – konkurencja i jakość**

Częścią troski o wyższą jakość LSR powinien być również ich bardziej konkurencyjny wybór. Dlatego w kolejnej perspektywie LGD powinny być wybrane w ramach jednego ogólnokrajowego konkursu dla wszystkich LGD, którego organizatorem byłaby Instytucja Zarządzająca (MRiRW) lub specjalnie w tym celu wybrana/powołana instytucja (patrz punkt LGD po 2020 r.). Powyższe rozwiązanie zapewniłoby większą obiektywność całego procesu, a także jednolite ogólnopolskie standardy wyboru LGD.

#### **Finansowanie podejścia LEADER/RLKS po 2020 r. – odrębny fundusz**

- Wielofunduszowość vs. wieloproceduralność

MRiRW przychyliła się do koncepcji Europejskiej Sieci LGD w zakresie finansowania instrumentu RLKS po 2020 r., zgodnie z którą w kolejnym okresie programowania należałoby stworzyć odrębny fundusz dedykowany w całości RLKS, na który składałyby się wszystkie fundusze, w ramach których obecnie możliwa jest jego realizacja. Ustalony wkład każdego z nich pozwoliłby na skuteczną implementację RLKS i realizację oddolnych projektów. Stworzenie jednego funduszu umożliwiłoby z kolei wypracowanie jednolitych zasad jego wdrażania i rozliczania i doprowadziło do rzeczywistego uproszczenia całego systemu.



W przypadku gdy zgodnie z obecnym stanowiskiem prezentowanym przez przedstawicieli Komisji Europejskiej w okresie 2021-2027 w zdecydowanym stopniu zostanie ograniczony zakres regulacji dla poszczególnych funduszy na poziomie unijnym – harmonizacja wdrażania RLKS mogłaby nastąpić na poziomie krajowym, w postaci np. jednego programu, nawet finansowanego z kilku funduszy, jednak możliwe byłoby to tylko wtedy gdy na przeszkodzie nie będą stały przepisy unijne. To z kolei dałoby szansę na jeszcze pełniejsze zaistnienie cechy podejścia LEADER odnoszącej się do realizacji w jego ramach zintegrowanych i wielosektorowych działań.

MRIrW jest przekonane, że kontynuacja wdrażania podejścia LEADER/RLKS w formule wielofunduszowej jest niezbędna dla dalszego zrównoważonego rozwoju lokalnych społeczności, jednocześnie wskazując, iż utrzymanie obecnego sposobu jego finansowania i rozliczania skutkować może dalszym rozrostem biurokracji i utratą jego potencjału. Idea wykorzystania kilku funduszy dla finansowania LSR jest ze wszech miar słuszną, zauważyć jednakże trzeba, iż brak skoordynowania zasad przyznawania pomocy w poszczególnych funduszach powoduje, iż wielofunduszowość RLKS jest bardzo ograniczona, a metoda RLKS nie ma szansy w pełni zrealizować celów, które były stawiane w momencie rozszerzania podejścia LEADER na inne fundusze UE.

Brak podjęcia rzeczywistych kroków zmierzających do usprawnienia przedmiotowego instrumentu, w tym w szczególności zasad jego finansowania, skutkować może w przyszłości jego całkowitym paraliżem, bądź rezygnacją państw członkowskich z jego wdrażania w formule wielofunduszowej.

#### **Siedem cech podejścia LEADER w kontekście 20 lat doświadczeń jego wdrażania - wyzwania:**

- 1. lokalne partnerstwo (LGD)** – oznaczało, iż podejście LEADER jest wdrażane przez LGD tj. lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą na zasadach równości, różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego. Obecnie pozostaje nadal jego kluczową cechą, **przy czym nacisk w jego przypadku nie jest już dłużej położony na kwestię tworzenia partnerstw, a raczej zapewnienia ich skutecznego i sprawnego funkcjonowania przy zagwarantowaniu właściwej równowagi pomiędzy partnerami z różnych sektorów;**
- 2. oddolność i współuczestnictwo** – w założeniu LEADER miał się opierać na szerokim udziale społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji LSR, a decyzje o kierunkach rozwoju podejmowane miały być przy współpracy podmiotów działających na danym terenie. **Rzeczywistość pokazuje, iż cecha ta obecnie w szeregu obszarów działania partnerstwa może być zagrożona poprzez ciągłe zwiększanie obciążenia administracyjnego LGD, które nie pozwala grupom na regularne i ciągłe prace i konsultacje ze społecznością lokalną;**
- 3. tworzenie powiązań i współpraca** – cecha ta dotyczy wymiany doświadczeń i rozpowszechniania dobrych praktyk. **Zwrócić należy uwagę na to, że obecnie cecha ta koncentrować się ma w większym stopniu na sieciowaniu i wzmacnianiu sieci LGD, tak regionalnych jak i krajowej;**
- 4. innowacje** – LEADER nadal stwarza szansę do tworzenia i testowanie nowatorskich metod działania na rzecz zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju oraz twórczych i skutecznych sposobów rozwiązywania lokalnych problemów. Jednocześnie doświadczenia z wdrażania przedmiotowego podejścia pokazują jednakże, iż nadal

problematyczne jest zdefiniowanie samego pojęcia „innowacji”. Mając na względzie charakter podejścia LEADER wydaje się, że warto rozważyć, aby nacisk w każdym przypadku został położony na projekty ukierunkowane na innowacje społeczne, o charakterze lokalnym a nie technologiczne.

5. zintegrowanie i wielosektorowość działań – oznacza, iż LGD opracowuje LSR, która łączy działania z różnych dziedzin gospodarki. **Szczególne nadzieje na pełną realizację tej cechy stwarzała wielofunduszowość wprowadzona w okresie 2014-2020, jednak brak harmonizacji zasad pomiędzy funduszami finansującymi RLKS spowodował, iż wielofunduszowość w praktyce nie działa, a tym samym niemożliwe jest faktyczne zintegrowanie działań;**
6. terytorialność – oznacza, że obszar wdrażania LEADER’a ma charakteryzować się spójnością geograficzną, gospodarczą, kulturową przyrodniczą lub historyczną. Wymóg ten obecnie spełniany jest przez wszystkie LGD, wydaje się więc iż cechę tę należałoby szerzej interpretować w kontekście relacji terytorium LGD – obszary zewnętrzne. LGD powinny dziś większy nacisk kłaść na powiązania łączące ich terytorium z sąsiednimi obszarami, w tym w szczególności z średnimi i większymi miastami. **Może to stać się pomostem do skutecznej i efektywnej współpracy pomiędzy obszarem miejskim a wiejskim.**
7. **lokalne finansowanie i zarządzanie** – oznacza możliwość samodzielnego dysponowania i zarządzania środkami finansowymi. Rzeczywistość pokazuje jednak, iż dostępność puli środków do wykorzystania i ramy prawne ograniczają tę możliwość, w porównaniu do potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności, co pozostawia LGD niewielką przestrzeń na samodzielność w tym zakresie.

#### **LEADER/RLKS po 2020 r. – potrzeba dyskusji**

Prezentując powyższe stanowisko, MRiRW wyraża nadzieję, iż stanie się ono zaczątkiem ogólnokrajowej dyskusji, w której udział wezmą wszystkie środowiska zaangażowane w realizację podejścia LEADER/RLKS. Istotnym jest, iż materiał ten nie narzuca konkretnych rozwiązań ani nie przesądza o przyszłym kształcie działania LEADER/RLKS. Poddaje on jednak pod rozwagę możliwe rozwiązania i stawia pytania, które wymagają rozstrzygnięcia na drodze szerokiej dyskusji. Mając na względzie propozycje zawarte w niniejszym materiale, w opinii resortu dyskusja ta powinna się skoncentrować przede wszystkim na następujących kwestiach, pytaniach:

1. Jak zharmonizować zasady wdrażania RLKS, aby umożliwić jego bardziej efektywne i jednolite wdrażanie?
2. Jaka powinna być rola LGD, tak aby zapewnić skuteczne działanie partnerstwa?
3. Czy konieczne jest dostosowanie zadań i wymagań do zróżnicowanych potencjałów LGD?
4. Jaki powinien być charakter i zakres LSR, tak aby był to dokument wskazujący kierunki rozwoju lokalnego?
5. W jaki sposób uprościć rozliczanie finansowania LGD i LSR?
6. Jak poprawić skuteczność wykorzystania RLKS w ramach innych niż EFRROW funduszy?