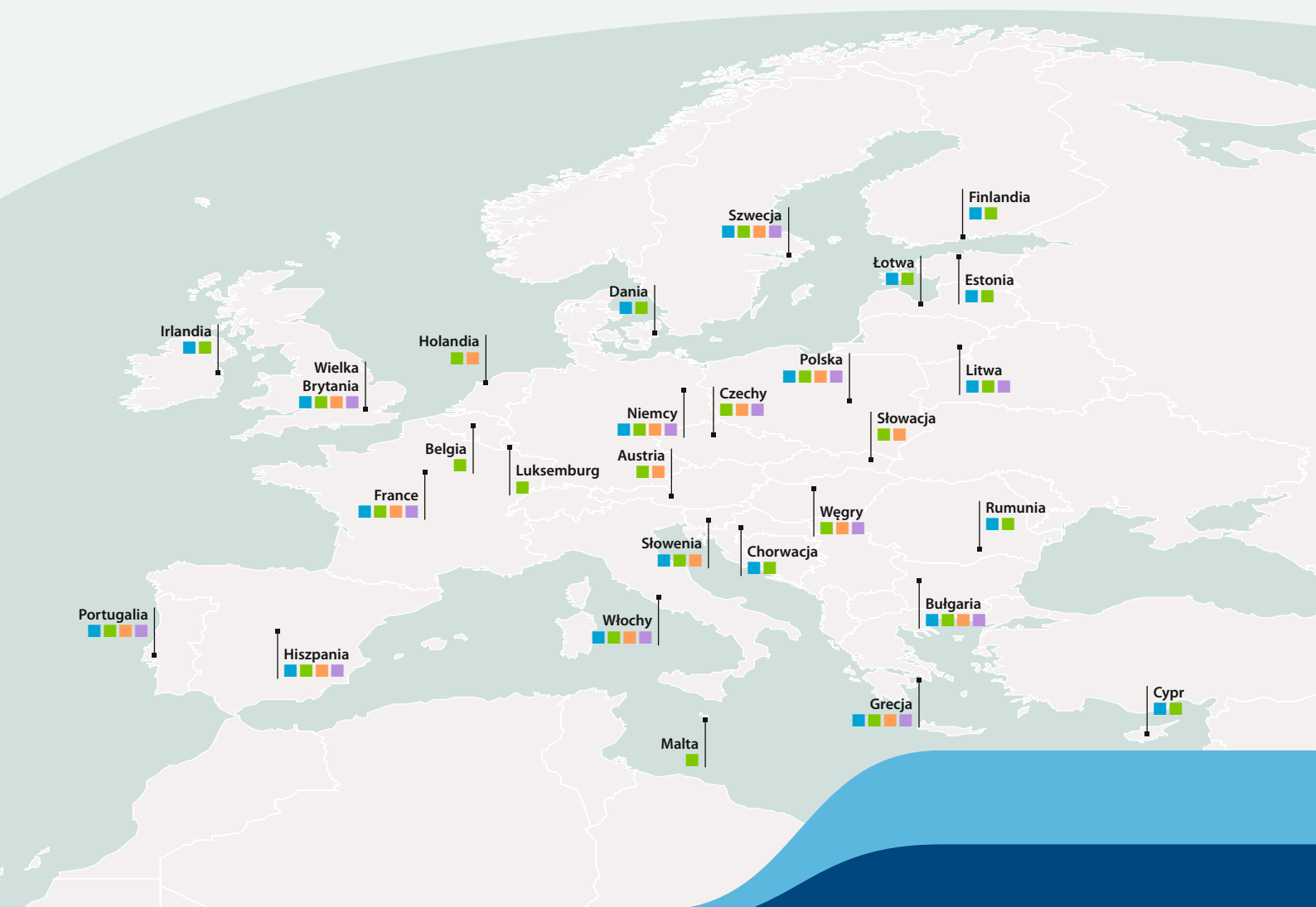




Jak rozpocząć realizację RLKS w praktyce



Mapa na okładce:

Państwa członkowskie stosujące RLKS w poszczególnych funduszach:

■ EFMR ■ EFRROW ■ EFRR ■ EFS

Zdjęcia:

LGR Lesbos (str. 8), LGD Ponte Lama (str. 13-14), Władze miasta Haga (str. 16), Instytucja Zarządzająca EFMR w Bretanii (str. 20), Instytucja Zarządzająca EFS w woj. kujawsko-pomorskim (str. 25), LGD Partnerstwo dla Krajny i Pałuk (str. 27), Czeska Sieć LGD (str. 29)

Współautorzy:

Urszula Budzich-Tabor, Pedro Brosei, dzięki pomocy następujących osób: Jane Davis, Nadia Di Liddo, Joanna Gierulska, John Grieve, Michał Heller, Linda James, Ryszard Kamiński, František Kubeš, Olivier Le Pivert, Johan Magnusson, Ton Overmeire, Anastasios M. Perimenis, Alistair Prior, David Rodda, Radim Sršen, Łukasz Tomczak, Gilles van de Walle, Monica Veronesi Burch, David Wilford

Produkcja:

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

Kontakt:

FARNET Support Unit
Rue de la Loi 38, boîte 2 | B-1040 Brussels
+32 2 613 26 50 | info@farnet.eu | www.farnet.eu

Wydawca:

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, Dyrektor Generalny.

Zastrzeżenie:

Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa odpowiada za całościowe wydanie niniejszej publikacji, nie odpowiada jednak za precyzję informacji zawartych w poszczególnych artykułach, za ich treść ani za wyrażone w nich poglądy. O ile nie zaznaczono inaczej, Komisja Europejska nie przyjęła ani w żaden sposób nie zaaprobowała żadnego z poglądów przedstawionych w tej publikacji, a zawartych w niej stwierdzeń nie należy traktować jako wyrażających poglądy Komisji ani Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa. Komisja Europejska nie gwarantuje precyzji danych zawartych w niniejszej publikacji, a ponadto ani Komisja Europejska, ani żadna osoba występująca w jej imieniu nie przyjmuje odpowiedzialności za wykorzystanie tych danych.

ISBN 978-92-79-60761-5
ISSN 2363-4073
doi:10.2771/9358

Jak rozpocząć realizację RLKS w praktyce

Spis treści

Lista skrótów	4
1. Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w okresie 2014-2020	5
2. Integracja funduszy RLKS na poziomie lokalnym	6
2.1. Połączenie kilku funduszy UE w ramach jednej strategii (LGD/LGR Lesbos, Grecja)	7
2.2. Połączenie różnych funduszy EU i źródeł krajowych w osiągnięciu lokalnych celów (Menter Môn, Walia, Wielka Brytania).	10
2.3. LGD i LGR działające razem dla osiągnięcia wspólnych celów (Apulia, Włochy)	13
2.4. Wyzwania związane z przeniesieniem RLKS na obszary miejskie (Haga, Holandia)	15
2.5. Doświadczenia na poziomie lokalnym	17
3. Wykorzystanie RLKS dla osiągnięcia celów strategicznych różnych funduszy EFSI.	19
3.1. RLKS w EFMR: włączanie społeczności rybackich do zintegrowanego rozwoju terytorialnego w Bretanii	19
3.2. RLKS w EFRROW: wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich Anglii przy wykorzystaniu podejścia LEADER i innych funduszy	23
3.3. RLKS w ramach EFS: zwiększanie spójności społecznej w woj. kujawsko-pomorskim	25
3.4. RLKS w EFRR: odtwarzanie potencjału społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich w Republice Czeskiej	28
3.5. Doświadczenie na poziomie IZ.	31
4. Poprawa systemu wdrażania RLKS.	32
4.1. Uproszczenia połączone z odpowiednim poziomem nadzoru, w tym stosowanie kosztów uproszczonych (Polska)	32
4.2. Koordynacja funduszy na poziomie programu (Szwecja).	35
4.3. LWyciąganie wniosków z przeszłości: doświadczenia Szkocji	36
5. Wnioski.	39
Aneks: Przegląd stanu wdrażania RLKS w Unii Europejskiej	41

Lista skrótów

DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Komisji Europejskiej
DG EMPL	Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych, Umiejętności i Mobilności Pracowników w Komisji Europejskiej
DG MARE	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa w Komisji Europejskiej
DG REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w Komisji Europejskiej
EFRR	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. EAFRD)
EFR	Europejski Fundusz Rybacki (2007-2013) (ang. EFF)
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki (2014-2020) (ang. EMFF)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ang. ERDF)
ESF	Europejski Fundusz Społeczny (ang. ESF)
ESI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (ang. ESI Funds)
LEADER	Inicjatywa wspólnotowa, mająca na celu wsparcie rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)
LGD	Lokalna Grupa Działania (ang. LAG)
LGR	Lokalna Grupa Rybacka (ang. FLAG)
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
OKU	Opcja Kosztów Uproszczonych (ang. SCO)
PO	Program Operacyjny
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (CLLD)
WP	Wspólna Polityka Rybołówstwa (CFP)

Państwa członkowskie UE:

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bułgaria
CY	Cypr
CZ	Czechy
DE	Niemcy
DK	Dania
EE	Estonia
ES	Hiszpania
FI	Finlandia
FR	Francja
GR	Grecja
HR	Chorwacja
HU	Węgry
IE	Irlandia
IT	Włochy
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta
NL	Holandia
PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SE	Szwecja
SI	Słowenia
SK	Słowacja
UK	Wielka Brytania

1. Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w okresie 2014-2020

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) stosowano jako narzędzie polityki na obszarach wiejskich od początku 1990 (jako inicjatywa LEADER), a na obszarach rybackich (jako Oś 4 Europejskiego Funduszu Rybackiego) od roku 2007. Od 2014 roku, takie podejście może być stosowane w czterech europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI): Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR), Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskim Funduszu Społecznym (EFS). W niektórych państwach członkowskich lub regionach UE można łączyć te fundusze, aby wspierać realizację pojedynczej lokalnej strategii rozwoju.

Tak więc metoda RLKS, wypracowana najpierw w kontekście obszarów wiejskich, jest obecnie stosowana w różnych rodzajach obszarów Europy. Pociąga to za sobą konieczność nowego procesu uczenia się dla instytucji zarządzających (IZ), instytucji pośredniczących, agencji płatniczych, lokalnych grup działania (LGD) i beneficjentów. W szczególności:

- > osoby zaangażowane w realizację EFRRIEFS, w tym na obszarach wiejskich, muszą zrozumieć, co można osiągnąć przy pomocy RLKS i jak go wykorzystać, aby osiągnąć cele strategiczne;
- > podmioty RLKS na tych obszarach, na których przewiduje się stosowanie różnych źródeł finansowania (wykorzystanie kilku funduszy w jednej strategii) będą musiały koordynować i łączyć różne źródła finansowania w celu jak najlepszego podjęcia lokalnych wyzwań rozwojowych.

Komisja Europejska przygotowała narzędzia pomagające podmiotom krajowym, regionalnym i lokalnym w programowaniu i wdrażaniu RLKS. W latach 2013-2014 cztery dyrekcje generalne (DG) włączone w realizację RLKS wspólnie opracowały dwa komplety wytycznych, jeden adresowany przede wszystkim dla instytucji zarządzających, a drugi dla lokalnych podmiotów¹.

Niniejsza broszura rozwija wcześniejsze dokumenty zawierające wytyczne, a także uwzględnia pierwsze doświadczenia z wdrażania RLKS na początku okresu 2014-2020.

W **rozdziale 2** przyjrzymy się, jak środki unijne mogą być integrowane w praktyce na poziomie lokalnym: Cztery przykłady z różnych części Europy pokazują różne podejścia do koordynacji finansowania RLKS.

Rozdział 3 przedstawia perspektywę czterech instytucji zarządzających, które stosują podejście RLKS w swoich programach operacyjnych w celu osiągnięcia strategicznych celów odpowiednich funduszy UE. Ta perspektywa IZ uzupełniona jest o punkt widzenia LGD, pokazujący wyzwania i możliwości RLKS na swoim obszarze oraz jak zamierzają odpowiadać na nie w swoich lokalnych strategiach.

W **rozdziale 4** skupiamy się na konkretnych wyzwaniach związanych z osiąganiem celów RLKS, w szczególności tych związanych z jego upraszczaniem i dobrą koordynacją między funduszami na poziomie programu.

Aneks zawiera przegląd stanu zaawansowania RLKS w różnych funduszach europejskich, oparty na informacjach dostępnych w lutym 2016 r.

*Treść tej broszury jest w dużej mierze oparta na studiach przypadków i dyskusji z międzynarodowego seminarium na temat „Realizacji RLKS w funduszach ESI”, zorganizowanego przez DG MARE wraz z trzema innymi dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za RLKS (AGRI, EMPL, REGIO) w Edynburgu w grudniu 2015 r. **Chcielibyśmy wyrazić naszą wdzięczność Instytucjom Zarządzającym i LGD, które przyczyniły się do tego wydania i niniejszej publikacji, poprzez dostarczanie informacji na temat wdrażania RLKS w swoim kraju / regionie / obszarze.***

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_cld_local_actors.pdf; wersja polska dostępna na stronie KSOW <http://ksow.gov.pl/leader.html>

2. Integracja funduszy RLKS na poziomie lokalnym

Wiele lokalnych partnerstw wdrażających RLKS ma już doświadczenie w łączeniu i koordynacji różnych źródeł finansowania. Na przykład, wszystkie łotewskie Lokalne Grupy Rybackie (LGR)² i wiele LGR w Danii, Finlandii, Szwecji i Niemczech miało możliwość stosowania zarówno środków EFRROW jak i EFR już w okresie 2007-2013, ale zwykle musiały złożyć osobne wnioski o każde źródło finansowania. W innych państwach członkowskich, na przykład w Grecji, kilka źródeł finansowania były zarządzane przez jeden podmiot, ale ich środki musiały być stosowane na różnych obszarach geograficznych.

Od początku okresu 2014-2020 LGD dla opracowanie jednej strategii mogą wykorzystywać różne fundusze ESF. Jednak możliwość ta będzie dostępna jedynie w ograniczonej liczbie państw członkowskich i regionów (patrz Aneks). W innych częściach Europy, LGD otrzymają wsparcie dla ich strategii wyłącznie z jednego funduszu, a jeśli chcą uzupełniać je z innych źródeł finansowania, będą musiały wnioskować o nie oddzielnie, na zasadzie pojedynczych projektów³, podobnie jak to miało miejsce w poprzednich okresach.

W tym rozdziale przedstawiamy kilka przykładów, jak LGD i LGR podchodziły do zagadnienia koordynacji różnych środków na poziomie lokalnym:

- > w Lesbos (Grecja) LGD/LGR wnioskowały osobno do dwóch funduszy RLKS (EFRROW i EFR), ale połączyły je w ramach jednej nadrzędnej strategii;
- > na wyspie Môn (Walia), lokalne partnerstwo rozpoczęło działalność dzięki wsparciu programu LEADER i stopniowo rozszerzało swoje źródła finansowania i zakres prowadzonej działalności;
- > we włoskim regionie Apulia, obszary LGD oraz LGR są różne, ale istnieje silna komplementarność metod i celów strategicznych.

Prezentujemy również przykład, w jaki sposób lokalna strategia RLKS może być zintegrowana w szerszym kontekście rozwoju obszarów miejskich w ramach procesie, który jest obecnie realizowany w Holandii, w haskiej dzielnicy Scheveningen.

Wybrano przykłady, które są ciekawymi przypadkami lokalnych inicjatyw, a które zapoczątkowały integrację różnych środków na poziomie lokalnym lub rozwoju RLKS na nowych obszarach (takich jak inicjatywa RLKS w Scheveningen). Ze względu na pionierski charakter tych inicjatyw i ich osadzenia w konkretnym kontekście, nie powinny one być uważane za praktyki do bezpośredniego stosowania gdzie indziej, lecz raczej jako źródło inspiracji dla innych lokalnych grup działania próbujących integrować różne fundusze na poziomie lokalnym.

2 W UE wspólną nazwą dla lokalnych partnerstw wdrażających RLKS jest Lokalna Grupa Działania (LGD, po ang. LAG). W niniejszej publikacji określenie LGR (Lokalna Grupa Rybacka, po ang. FLAG) jest używane, gdy mówimy konkretnie o LGD położonych na obszarach rybackich i wdrażających RLKS ze środków EFR lub EFMR. Kiedy mowa jest o lokalnych grupach bez uwzględniania źródła środków, używany jest bardziej ogólne określenie „LGD”.

3 Na przykład, LGD może składać wnioski do konkretnych konkursów organizowanych przez instytucje zarządzające EFRR lub EFS.

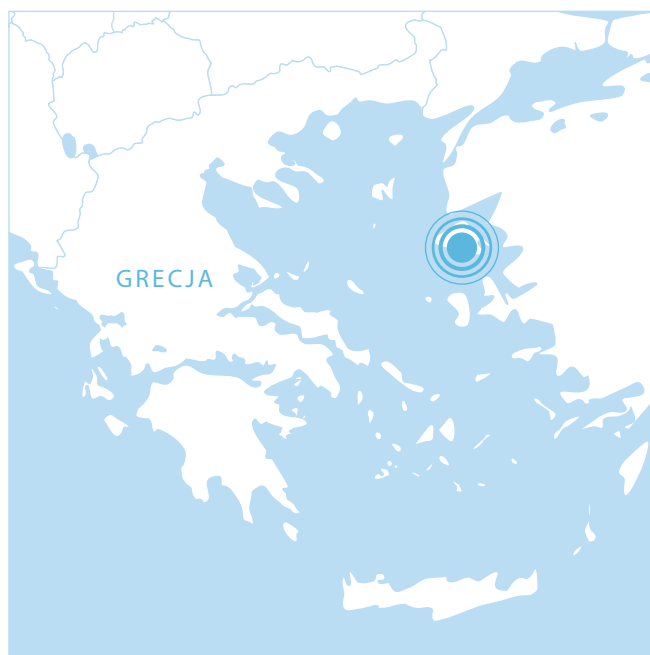
2.1. Połączenie kilku funduszy UE w ramach jednej strategii (LGD/LGR Lesbos, Grecja)

LGD/LGR Lesbos została wybrana jako przykład partnerstwa, które z powodzeniem połączyło środki z różnych źródeł finansowania w ostatnim okresie programowania. Okazało się, że w procesie rozwoju lokalnego łączenie RLKS z różnych funduszy wymaga, aby mieć wyraźne wyznaczone zakresy odpowiedzialności i podejmowania decyzji. Przykład ilustruje również rolę lokalnych agencji rozwoju w zakresie harmonizacji dostępu do różnych funduszy.

Agencja rozwoju lokalnego ETAL S.A. na Lesbos jest prywatnym podmiotem składającym się z partnerów z sektora publicznego i prywatnego. Została założona w 1992 roku w ramach programu LEADER I i skupia się wyłącznie na realizacji programów unijnych. Środki na finansowanie realizacji jednej strategii nadrzędnej czerpie z różnych źródeł.

W latach 2007-2013 głównym celem strategii było opracowanie wyróżniających się, wysokiej jakości produktów, które przyczyniły się do dywersyfikacji oferty turystycznej wyspy w sposób, który uzupełniał jej wiejski charakter. Ten motyw kształtował wszystkie działania firmy, w tym strategię LGD i LGR.

ETAL był odpowiedzialny za realizację działań ze środków zarówno EFRROW i EFR na greckich wyspach Lesbos, Lemnos i Agios Efstratios. Wyspy te są częścią jednego z najbardziej odległych i słabo rozwiniętych regionów UE pod względem średniego PKB, ze słabą infrastrukturą i wysokim bezrobociem (15%) i ucieczką mieszkańców. Z drugiej strony, ma niezniszczone środowisko naturalne i bogate dziedzictwo kulturowe, a także – w przeciwieństwie do niektórych greckich wysp cierpiących z powodu silnej presji turystycznej – Lesbos i sąsiadującym z nią wyspom udało się utrzymać czyste środowisko naturalne i zachować swój wizerunek jako miejsca dla wymagających turystów.



W latach 2007-2013 fundusze RLKS z EFRROW (LEADER) i EFR (oś 4), połączono z finansowaniem z osi 3 EFRROW (dywersyfikacja i jakość życia), EFS Lokalnej Inicjatywy Zatrudnienia (ekonomii społecznej), program EFRR (społeczeństwo cyfrowe), INTERREG oraz indywidualne projekty EFRR, a także ze środków własnych spółki, w celu osiągnięcia ogólnych celów strategicznych. Dało to ogólny budżet w wysokości około 45 milionów euro, w tym 27,5 mln euro ze źródeł publicznych. Największymi źródłami finansowania były jednak EFRROW i EFR.



▲ Port na wyspie Lesbos

Od strony realizacji, proces podejmowania decyzji zależał od zaangażowanych funduszy i programów. Dla EFR (2007-2013), Zarząd ETAL ustanowił odrębne ciało decyzyjne (komitet). Komitet składał się z członków Zarządu i z przedstawicieli społeczności rybackiej (np. stowarzyszenia zawodowych rybaków na wyspie). Miał on w sumie pięciu członków, którzy decydowali o wszystkich kwestiach związanych z Osią 4, w oparciu o propozycje ze strony personelu LGR, który odpowiadał za aspekty operacyjne.

Podobny mechanizm istniał dla Osi 4 EFRROW (LEADER). Program z Osi 3 EFRROW realizowany był w ramach odrębnej umowy z Ministerstwem do spraw Wsi, i był tam zastosowany inny mechanizm decyzyjny, ponieważ obszar objęty był szerszy. Cztery różne agencje rozwoju w regionie North Aegean utworzyły konsorcjum, przy czym organ decyzyjny składał się z jednego przedstawiciela z każdej z tych czterech firm. ETAL, jako partner wiodący, miał decydujący głos.

W ten sposób ETAL opracowała system z jasnym rozdziałem obowiązków dla każdego głównego programu finansowania. Zaangażowanie wielu członków Zarządu ETAL w organach decyzyjnych zapewnia elastyczność i spójność. Sam Zarząd, który składa się z dziesięciu członków, nie bierze udziału w wyborze projektów, ale śledzi postępy całej zintegrowanej strategii. Ma formalne posiedzenia co najmniej raz na dwa miesiące (w wielu przypadkach częściej) w celu omówienia postępów w realizacji strategii. Do udziału w tych spotkaniach zaproszone są różne zainteresowane strony.

Proces animacji i pomocy jest zawsze powiązany z ogólną strategią dla danego obszaru. Gdy uda się zainteresować potencjalnych beneficjentów, mogą być oni kierowani do konkretnego źródła finansowania, w zależności od ich potrzeb lub obszaru, z którego pochodzą. Następnie otrzymują niezbędne informacje, aby mogli przygotować wnioski. Konkursy wniosków dotyczące poszczególnych funduszy są zharmonizowane. Są one organizowane co najmniej raz w roku, aby beneficjenci mieli wystarczająco dużo czasu, aby rozwijać swoje pomysły.

Firma skupia dużą część swojej pracy na sektorze prywatnym, aby poprzez system zachęt i ułatwień zapewnić różnym miejscowym firmom wspólną pracę na rzecz wspólnego celu. Przyczynia się to do zapewnienia spójności w ramach strategii, nawet jeśli różne działania są finansowane z odmiennych źródeł. W porozumieniu z lokalnymi podmiotami, firma opracowała strategię bezpośredniego wsparcia pewnych „działań strukturalnych”, które mogą stymulować inne projekty. Na przykład, szereg inwestycji samorządowych w infrastrukturę szlaków turystycznych było wspieranych w celu zachęcenia prywatnych przedsiębiorców do rozwijania działalności związanej z tymi szlakami. Ostatnio działania te zostały rozbudowane i zróżnicowane, aby włączyć turystykę rowerową. W październiku 2016 roku głównym przewidzianym wydarzeniem jest konkurs, w którym uczestnicy będą mogli wybierać spośród wielu różnych tras do zwiedzania spośród rozległej sieci pieszych ścieżek obejmujących wyspę i łączących główne zabytki. Inicjatywa ta jest promowana we współpracy z organizacjami z Włoch, Malty i Słowenii, przy wsparciu programu EFRR COSME na rzecz dywersyfikacji turystyki.

Przykładem projektu finansowanego z różnych źródeł jest zakończone niedawno przedsięwzięcie digitalizacji w 100-letniej bibliotece. Stowarzyszenie, które prowadzi bibliotekę otrzymało finansowanie digitalizacji ich księgozbioru z EFRR, a z EFRROW fundusze na remont budynku i jego lepszą dostępność dla osób niepełnosprawnych. W ciągu dwóch miesięcy od zakończenia projektu biblioteka została już włączona do działań miejscowej społeczności dzięki organizacji warsztatów gry na tradycyjnych instrumentach dla szkoły, z wykorzystaniem nowo nabytego sprzętu.

Jedną z kluczowych kwestii w przypadku integracji kilku funduszy są zasady kwalifikowalności kosztów na poziomie programu. W latach 2007-2013, w Grecji, niektóre rodzaje finansowania były dostępne tylko w określonych typach obszarów. Na przykład środki EFR mogły być stosowane tylko na obszarach przybrzeżnych, a EFRROW mogły być wykorzystane tylko na obszarach wiejskich – ale już nie na obszarach wiejskich, które otrzymały finansowanie EFR, więc integracja tych funduszy była trudna. W nowym scenariuszu wielofunduszowym na lata 2014-2020, cała wyspa będzie kwalifikować się do wsparcia RLKS finansowanego z EFRROW, EFRR i EFS, a EFMR będzie nadal wspierał działania tylko na obszarach przybrzeżnych.

Innym kluczowym wyzwaniem dla spółki jest złożoność administracyjna procesu ubiegania się o fundusze. ETAL pomaga swoim beneficjentom w rozwiązywaniu tego problemu poprzez sprawdzanie prawidłowości dokumentów, zanim beneficjent przedłoży je do IZ; często ułatwia im kontakty z organami podatkowymi lub audytem.

W okresie 2007-2013 firmie udało się zabezpieczyć znaczne środki finansowe UE dla realizacji strategii, z osi 3 EFRROW (12,3 mln euro), osi 4 EFRROW – LEADER (6,5 mln euro) oraz z Osi 4 EFR (4,5 mln euro). W okresie 2014-2020 agencja rozwoju wyspy Lesbos ma nadzieję na sfinansowanie swojej strategii z wielofunduszowego RLKS. W trakcie przygotowania jest prowadzony przez Ministerstwo Rolnictwa wspólny konkurs na strategię LGD/LGR ze środków EFRROW i EFMR.

W ostatnich miesiącach Lesbos stanęła przed wyzwaniem radzenia sobie z tysiącami uchodźców przepływających przez wyspę. Silne poczucie wspólnoty pomogło wyspiarzom w radzeniu sobie z tym problemem w sposób uwzględniający humanitarny wymiar tej tragedii. Uwidacznia to ważną rolę silnego sektora rozwoju lokalnego w sytuacjach kryzysowych; korzyść z dostępu do różnych źródeł finansowania oraz zdolność do mobilizacji społeczności lokalnej w zmaganiu się z szeregiem wyzwań w sposób elastyczny. Niemniej jednak głębokie społeczno-ekonomiczne i środowiskowe skutki kryzysu migracyjnego stanowią poważne wyzwanie, które będzie sprawdzianem możliwości RLKS.

2.2. Połączenie różnych funduszy EU i źródeł krajowych w osiąganiu lokalnych celów (Menter Môn, Walia, Wielka Brytania)

Podobnie jak w przypadku Lesbos LGD/LGR w Grecji, Menter Môn w Walii jest przykładem tego, jak silna lokalna agencja rozwoju może łączyć różne środki, aby rozwiązać szeroki zakres zagadnień, przy jednoczesnym przestrzeganiu partycypacyjnego oraz kierowanego przez społeczność podejścia właściwego dla RLKS. To doświadczenie pokazuje, że rozwój lokalny wymaga czasu i że sukces zależy od połączenia możliwości wsparcia oferowanego w poszczególnych okresach finansowania z długoterminową wizją rozwoju.



Menter Môn jest LGD i agencją non-profit pozostającą własnością wspólnoty. Została ona utworzona w 1995 roku, na początku inicjatywy wspólnotowej LEADER II, w celu realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich na wyspie Anglesey. Ma radę składającą się z dwunastu osób mianowanych przez sektor prywatny i społeczny.

Początkowo koncentrowała się na „animacji” na obszarach wiejskich wyspy Anglesey, która utraciła wiele podstawowych usług. Praca ta polegała na przekonywaniu społeczności lokalnych, że mogą mieć wpływ na poprawę swojej sytuacji ekonomicznej; stanowiło to integralną część procesu LEADER II na tym obszarze.

Szerszym celem strategicznym Menter Môn jest rozwój lokalnej gospodarki za pomocą wszelkich środków będących w jego dyspozycji, zachowując jednocześnie zasady przedsiębiorstwa społecznego. W szczególności ma on na celu promowanie przedsiębiorczości na obszarach z trudnymi wyzwaniami i tworzenie rentownych przedsiębiorstw społecznych, które służą społeczności i zapewniają zatrudnienie.

To **szersze podejście strategiczne** jest połączone z wysokim stopniem pragmatycznego wykorzystywania szans, dopasowaniem dostępnych zasobów do zidentyfikowanych potrzeb i możliwości. Ewolucja podejścia strategicznego w długim okresie zachodziła pod wpływem możliwości oferowanych przez różne programy od 1995 roku.

Od początkowej koncentracji na programie LEADER, agencja stała się szeroko zakrojoną organizacją rozwoju lokalnego, która przyciągnęła ponad 50 mln euro środków i zatrudnia 35 osób. Jej operacje obecnie wykraczają poza wyspę Anglesey, do innych części Walii. Przy wykorzystaniu środków z różnych walijskich programów rządowych i unijnych, agencja pomaga odtworzyć miejscowe zabytki, wspiera organizację imprez, pomaga tworzyć przedsiębiorstwa społeczne oraz promuje lokalne dziedzictwo. Zmiany zachodzące w otoczeniu wymagały modyfikacji modelu biznesowego agencji w celu zapewnienia długoterminowej zdolności do przetrwania bez źródeł zewnętrznych. Dlatego Menter Môn nie tylko postanowiła poszukiwać alternatywnych źródeł przychodów, ale również na zakupiła nieruchomość – budynek, w którym ma swoją siedzibę.

Fundusze UE odegrały ważną rolę w aktywacji procesu rozwoju lokalnego. Początkowo, w uzupełnieniu do programu LEADER II Menter Môn zarządzał środkami EFRR przeznaczonymi na obszary Celu 1 i to korzystanie z funduszy strukturalnych trwało nadal w trakcie programu Leader+.

W okresie 2007-2013 Agencja otrzymała fundusze z różnych programów UE, w tym:

- > około 2,3 mln euro z programu LEADER (EFRROW Osi 4) oraz 830 000 euro z Osi 4 EFR na realizację lokalnej strategii rozwoju (LSR);
- > 2,7 mln euro z osi 3 EFRROW (dywersyfikacja i jakość życia – głównie realizowane w ramach LGD);



- > 5,2 mln euro z EFS na realizację projektu *Kształtowanie przyszłości* (wspieranie przejścia 1 400 pracowników elektrowni jądrowej Wyłfa do innych miejsc pracy, po zamknięciu reaktora pod koniec 2015 roku);
- > Ok. 5,2 mln euro z EFRR w ramach programu Cyfenter, aby zapewnić wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw społecznych (realizowane w czterech powiatach północno-zachodniej Walii).

Obecnie przychody Menter Môn pochodzą z grantów oraz z działalności odpłatnej. Firma ubiega się o walijskie lub brytyjskie kontrakty rządowe w takich dziedzinach jak wsparcie przedsiębiorczości i zatrudnienia, ale także prowadzi własną działalność gospodarczą. Ta ostatnia obejmuje jednostkę rozwojową produktów żywnościowych, zakwaterowanie z własnym wyżywieniem, składowiska odpadów gabarytowych, usługi krajobrazowe i doradztwo w ochronie środowiska.

Gospodarka społeczna, przedsiębiorczość społeczna i własność wspólnotowa pozostają w centrum strategicznego podejścia agencji. Przedsięwzięcia prowadzone przez Menter Môn są również przedsiębiorstwami społecznymi, wpisującymi się w tę logikę. Menter Môn uważa, że **istnieje potrzeba budowania potencjału przedsiębiorstw i organizacji społecznych** do nabywania, rozwijania i zarządzania swoimi zasobami. Nadrzędnym celem jest osiągnięcie samowystarczalności i zastąpienie zależności od dotacji większą orientacją na rynek.

Podjęcie LEADER/RLKS jest obecne we wszystkich działaniach Menter Môn, ale zawsze było jasne, że wysokiego poziomu ogólnego rozwoju nie można osiągnąć wyłącznie za pomocą strategii LGD lub LGR i że niezbędna jest nadrzędna wizja dla całego obszaru. Kluczowe dla takiej wizji było łączenie różnych źródeł finansowania. Lokalna Strategia Rozwoju LEADER dla Anglesey na okres 2014-2020 ma być laboratorium innowacji, uzupełniając oczekiwane główne programy unijne. LSR podkreśla również zasięg regionalny Menter Môn, będąc ściśle połączoną z wieloma strategiami regionalnymi, które wykraczają poza granice pierwotnego obszaru LGD (wyspa Anglesey), obejmując całą północno-zachodnią Walię.

Zaangażowanie Menter Môn od samego początku w projektach finansowanych z innych funduszy strukturalnych doprowadziło do uzyskania znacznego doświadczenia w integracji funduszy ESI. Na przykład, wiele innowacyjnych firm rozpoczynających działalność, lub istniejących przedsiębiorstw z innowacyjnymi pomysłami zostało po raz pierwszy zidentyfikowane poprzez LEADER. Zgodnie ze strategią LGD Anglesey, są one kierowane do korzystania z dalszego wsparcia w ramach programów EFRR. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku osób fizycznych i przedsiębiorstw, które mają potrzeby szkoleniowe zidentyfikowane przez LEADER, a które są następnie kierowane do wsparcia z EFS. W celu ułatwienia tego procesu, Menter Môn utrzymuje bazę danych usług dostępnych za pośrednictwem głównych programów ESI. Świadomość ograniczeń programu LEADER jest również kluczowa dla zapewnienia, że potencjalnym beneficjentom udzielane są właściwe porady.

Przykładem długotrwałej pracy agencji nad zintegrowaną inicjatywą na rzecz rozwoju jest projekt, który rozpoczął się w ramach programu LEADER II pod koniec lat dziewięćdziesiątych: idea przekształcenia rekreacyjnych wycieczek w czynnik wzrostu gospodarczego. W tym celu Menter Môn ułatwiło współpracę między grupami wycieczkowymi, właścicielami terenów, związkami rolniczymi, placówkami samoobsługowymi, domami noclegowymi, jednostkami ochrony dziedzictwa i władzami transportowymi.

Głównym rezultatem tej współpracy jest Ścieżka Wędrówek Nadbrzeżnych, która zbudowana jest wokół następujących elementów:

- > trasa nadbrzeżna Anglesey (125 km);
- > trasa świętych (8 x 8 km);
- > Festiwal Wędrówek Anglesey (organizowany corocznie od dziesięciu lat);
- > sieć gospodarstw gościnnych Anglesey (17 członków).

Szacuje się, że te różne produkty turystyczne przyciągają co roku ponad 300 000 osób. Około 150 000 z nich pochodzi spoza obszaru, z czego połowa twierdzi, że turystyka piesza jest głównym powodem ich wizyty. Skutki gospodarcze oszacowano na blisko 16 mln euro rocznie⁴.

Ścieżka Wędrówek Nadbrzeżnych, jedna z pierwszych tego typu niszowych produktów turystycznych na wyspie, weszła do głównego nurtu dzięki wsparciu władz hrabstwa Anglesey. Nowa LSR dla wyspy przewiduje dalszy rozwój ścieżek nadbrzeżnych, w tym także powiązanych z turystyką rowerową. Rowerzyści stanowią dla Anglesey ważne źródło dochodu i planuje się pięć kolejnych tras tematycznych, odgałęziających się od ścieżki biegnącej wzdłuż wybrzeża, które będą uzupełniały aktywności związane z turystyką pieszą poza sezonem.

W ramach przygotowań do okresu finansowania 2014-2020 rząd walijski zachęcał grupy LEADER do podjęcia współpracy międzyterytorialnej. W efekcie LGD w hrabstwie Anglesey i w hrabstwie Gwynedd zawiązały formalne parterstwo, a w każdej z ich strategii znajduje się zobowiązanie do współpracy.

Ponadto Menter Môn pełni obecnie rolę podmiotu zarządzającego dla obu tych LGD, zapewniając im obsługę finansową i administracyjną, co pozwala na większą efektywność zarządzania.

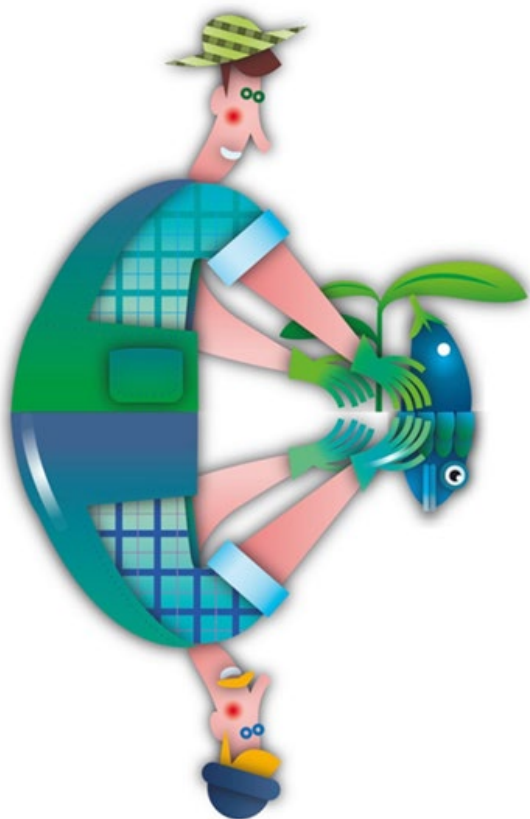
W ramach rybackiego RLKS w okresie 2007-2013 oba hrabstwa były objęte jedną LGR, zarządzaną również przez Menter Môn. Jednak w momencie pisania niniejszej broszury proces uruchomienia EFMR w Walii jeszcze się nie rozpoczął, nie wiadomo zatem, czy takie podejście będzie kontynuowane w nowym okresie.

Na początku 2016 jedynym już pozyskanym unijnym źródłem finansowania na lata 2014-2020 był LEADER, ale Menter Môn liczy na kolejne fundusze unijne, podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie, jak tylko uruchomione zostaną odpowiednie programy operacyjne. Na przykład agencja złożyła już ofertę na prowadzenie usług zarządzania ekosystemem w ramach działania współpraca w PROW.

Oczekiwane finansowanie ze środków LEADER na cały okres dla obu LGD wyniesie ok. 9,2 mln euro, co jest kwotą znacznie wyższą niż w poprzednim okresie. Wynika to z faktu, że na lata 2014-2020 rząd Walii zdecydował się włączyć większość środków na dawną Oś 3 PROW (które to środki LGD już miały przyznane) bezpośrednio do LSR. Ta decyzja ma na celu ułatwienie procesu wdrażania PROW, ale wynika również z uznania potrzeby zwiększenia skuteczności realizacji strategii LEADER przez włączenie jej w działania głównego nurtu. W ten sposób LEADER wychodzi powoli poza fazę pilotażową skupioną na innowacji i przyjmuje rolę głównego podmiotu rozwoju terytorialnego.

2.3. LGD i LGR działające razem dla osiągnięcia wspólnych celów (Apulia, Włochy)

W Apulii podmioty rozwoju lokalnego wyprzedziły decyzję władz regionalnych dopuszczając wielofunduszowy RLKS. LGD i LGR podjęły inicjatywę wspólnego poszukiwania potencjalnych korzyści z połączenia sił. Ten proces przyczynił się do lepszej współpracy i koordynacji ich strategii w okresie 2007-2013 i teraz ma zostać pogłębiony dzięki wielofunduszowym strategiom w okresie 2014-2020.



▲ Wspólna promocja produktów rolniczych i rybackich

We Włoszech w okresie 2007-2013 było 192 LGD i 43 LGR. Spośród nich 59 LGD częściowo pokrywało się z obszarem LGR. W regionie Apulii dwa sąsiadujące partnerstwa – LGD Ponte Lama i LGR Terre di Mare – podjęły ścisłą współpracę, częściowo zachęcone rozważaną przez władze regionalne perspektywą wprowadzenia podejścia wielofunduszowego w nowym okresie.

Już w latach 2007-2013 strategie tych dwóch podmiotów miały wiele punktów wspólnych: LGD starało się podnieść wartość lokalnej żywności i zwiększyć rolę producentów rolnych w łańcuchu dostaw, podczas gdy LGR pracowało na rzecz podniesienia wartości produktów rybackich i wzmocnienia roli rybaków w łańcuchu dostaw. Obie strony starały się pomóc producentom w samoorganizacji i w prowadzeniu ważnych kampanii promocyjnych powiązanych z edukacją, kulturą i turystyką. Od końca 2014 roku LGD i LGR działają razem, organizując wspólne spotkania interesariuszy w celu dyskusji nad przyszłą strategią dla obszaru (na lata 2014-2020), tworząc powiązania między beneficjentami i wypracowując wspólną markę dla produktów rolnych i rybackich z obszaru.

LGD i LGR prowadziły także działania w ramach projektów współpracy, zmierzające do zwiększania wartości dodanej obu sektorów produkcji w sposób skoordynowany. Ta współpraca stworzyła nowe możliwości wspólnego marketingu produktów rolnych i rybackich, dzięki sprzedaży bezpośredniej i na lokalnym rynku, a także poprzez pośredników takich jak firmy cateringowe, grupy wspólnie zakupujące produkty etyczne oraz stołówki w szkołach czy szpitalach. W każdym przypadku kiedy promowane są lokalne produkty rolne, mowa jest także

o rybach i odwrotnie. LGD i LGR zorganizowały na przykład cztery wydarzenia promocyjne dla produktów rolnych i rybactw z obszaru pod hasłem „Mercato dalla terra al mare”. Sprzęt na te imprezy został zakupiony przez LGD, natomiast działania animacyjne, np. pokazy kulinarne, sfinansowała LGR. W pierwszym roku współpracy dało się już zauważyć jej pozytywny wpływ na obroty producentów obu tych sektorów.

Członkowie LGD i LGR są przekonani, że podejście jednosektorowe przestało wystarczać dla pokonania barier ograniczających konkurencyjność ich obszaru. Planują zatem bardziej zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego, polegające na tworzeniu powiązań poziomych i pionowych między sektorem rolnym i rybackim, a także z innymi sektorami, takimi jak rzemiosło, opieka społeczna, handel detaliczny i turystyka.

Bliska współpraca rozpoczęta w okresie 2007-2013 przyczyniła się do budowy zaufania między podmiotami obszarów wiejskich i rybackich i pomogła im znaleźć możliwości dalszej współpracy, jednocześnie zachowując sprawiedliwy podział korzyści między oba sektory. W lutym 2016 oba partnerstwa rozpoczęły wspólne działania animowania społeczności i przygotowywania lokalnej strategii na nowy okres, a także rozmowy na temat możliwości połączenia się w jedną grupę wielofundusową ze wspólną strategią.



▲ Plakat informujący o wydarzeniu „Laboratori del Gusto” (Laboratoria Smaku) 2015

2.4. Wyzwania związane z przeniesieniem RLKS na obszary miejskie (Haga, Holandia)

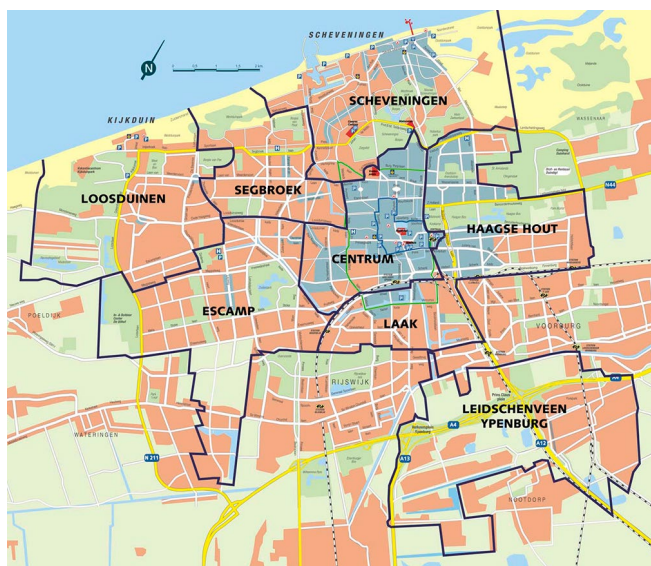
Ponieważ w EFRR podejście RLKS jest nowością, dzielnica Scheveningen w Hadze jest jednym z bardzo niewielu przykładów dostępnych w momencie pisania niniejszej broszury, w którym RLKS jest stosowany w mieście. Stanowi to interesujący przykład jak można zastosować RLKS na nowego typu obszarze i jak może się on wpisywać w szerszy projekt rozwojowy (w tym przypadku ZIT).

Gmina-miasto Haga pełni funkcję instytucji pośredniczącej we wdrażaniu EFRR od 1994 roku. Program Operacyjny rozwoju Hagi na lata 2014-2020 został przyjęty w grudniu 2014 i przewiduje wykorzystanie podejścia RLKS na części obszaru, w dzielnicy Scheveningen, w ramach Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej⁵ (ZIT) dla zaniedbanych obszarów miasta.

ZIT jest finansowany ze środków EFRR i obejmuje następujące priorytety:

- > wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji,
- > tworzenie miejsc pracy i zwiększanie mobilności pracowników,
- > zwiększanie włączenia społecznego i zapobieganie ubóstwu.

Celem ZIT jest wzmocnienie powiązań między potencjalnymi pracownikami a zapotrzebowaniem rynku pracy poprzez stymulowanie współpracy między przedsiębiorstwami, instytucjami edukacyjnymi i władzami miasta oraz przez podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej dzięki udostępnieniu wysokiej jakości dobrze skomunikowanych terenów pod inwestycje.



Jednym z obszarów o najwyższym potencjale wzrostu w mieście jest nadbrzeżna dzielnica Scheveningen, której głównymi atutami są port i plaża. Biorąc pod uwagę zarówno wyzwania stojące przed Scheveningen (na przykład duża liczba osób bez kwalifikacji poszukujących pracy) jak i wysoki potencjał tego obszaru, władze Hagi zdecydowały się dofinansować tam strategię RLKS w ramach ogólnej strategii ZIT dla całego miasta.

⁵ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) są narzędziem realizacji strategii terytorialnych (np. obszaru metropolitalnego) w sposób przekrojowy, często poprzez łączenie różnych funduszy lub różnych priorytetów jednego Programu Operacyjnego, zobacz: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf



▲ Spotkanie interesariuszy w Scheveningen

Strategia RLKS ma doprowadzić do zwiększenia zatrudnienia w Scheveningen poprzez rozwój portu i sektora rybackiego oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej dzielnicy. Jednak aby to nastąpiło i w efekcie przyniosło rozwój gospodarczy Scheveningen, niezbędne jest zaangażowanie partnerów lokalnych, szczególnie podmiotów gospodarczych. Bliska współpraca między firmami i mieszkańcami jest konieczna, aby nastąpiło uzgodnienie długofalowych celów obu stron.

Miasto postanowiło zatem pozwolić interesariuszom Scheveningen wziąć odpowiedzialność za swój obszar i wypracować własną strategię RLKS w ramach ZIT. Przeznaczono na ten cel 1,2 mln euro, z czego 432 000 euro pochodzi z EFRR, a pozostała kwota z budżetu miasta i wkładu podmiotów prywatnych.

Utworzono lokalne partnerstwo w formie fundacji, która obejmuje przedstawicieli MŚP, sektorów kultury i sportu oraz mieszkańców. Przewodniczącym partnerstwa została osoba o silnym i niezależnym charakterze. Urzędnicy miasta pełnili rolę moderatorów, ale nie starali się narzucać własnych poglądów czy opinii.

Partnerstwo opracowało analizę SWOT obszaru i jego strategię, której celem jest promowanie przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy dla społeczności lokalnej, szczególnie dla niewykwalifikowanych osób poszukujących pracy. Strategia skupia się na następujących tematach:

- > Scheveningen jako kurort nadmorski
- > gospodarka portowa,
- > jakość życia mieszkańców.

Partnerstwo planuje wspierać głównie małe projekty pilotażowe. Grupami docelowymi są istniejące i nowe firmy, mieszkańcy, młodzież i studenci, osoby starsze oraz branża sportowa.

Proces tworzenia strategii został generalnie oceniony pozytywnie. Interesariusze poczuli się właścicielami strategii, a poziom zaangażowania mieszkańców był wysoki. Najważniejszym wyzwaniem jest teraz zapewnienie płynności finansowej projektu oraz jasne określenie roli instytucji zarządzającej oraz komitetu monitorującego, ponieważ niektóre z ich funkcji przejęła LGD.

Władze miasta zamierzają pomóc partnerstwu w kwestiach administracyjnych związanych z realizacją strategii, pozostaje jeszcze do zdefiniowania rola przedstawicieli sektora publicznego.

2.5. Doświadczenia na poziomie lokalnym

Powyższe przykłady pokazują, że koordynacja między funduszami na poziomie lokalnym może dotyczyć zarówno kwestii organizacji partnerstwa i tworzenia strategii jak i definiowania samego obszaru. Koordynację może wspierać specjalnie zaprojektowany model wielofunduszowości, lub też może się ona pojawić w procesie organicznym, w którym zainteresowane podmioty same wypracowują sposoby koordynacji dostępnych źródeł finansowania rozwoju lokalnego. Przykłady pokazują możliwość występowania bardzo zróżnicowanych rozwiązań⁶.

Integracja funduszy na poziomie lokalnym może zależeć od wyborów dokonanych przez partnerstwo

Zarówno Menter Môn, jak i ETAL są przykładami długofalowego procesu rozwojowego, zapoczątkowanego pierwszą edycją Inicjatywy Wspólnotowej LEADER. Pokazują one, że rozwój lokalny wymaga czasu oraz że wielofunduszowy RLKS najlepiej jest budować w horyzoncie dłuższym niż jeden okres programowania, tworząc na poziomie lokalnym stabilne struktury wdrażania i opierając się na doświadczonych pracownikach.

Niezależnie od celów i priorytetów kolejnych okresów programowania, partnerstwo powinno być dostatecznie mocne (w tym również niezależnie finansowo) aby wypracować i osiągać swoje własne cele długofalowe.

Od momentu powstania w latach dziewięćdziesiątych Menter Môn (na wyspie Anglesey) i ETAL (Lesbos), utworzone w celu realizacji inicjatywy LEADER, podlegały nieustannej ewolucji. Oba partnerstwa wybrały RLKS jako preferowaną metodę planowania realizacji procesu rozwoju lokalnego. Ta decyzja zapadła niezależnie od tego, czy na ich obszarze było możliwe łączenie różnych funduszy w ramach jednej strategii lub czy można było również sięgnąć po finansowanie inne niż RLKS.

Współpraca między LGD i LGR w Apulii wyraźnie koncentruje się na wspólnym działaniu dwóch niezależnie zarządzanych procesów RLKS, aby położyć podwaliny pod wielofunduszowość. Pokazuje to, jak ważną rolę w tym procesie odgrywają podmioty lokalne, które angażują się w działania wielofunduszowe, nie zapominając przy tym kogo reprezentują i czego dana grupa interesariuszy oczekuje od takiej współpracy. Kluczowymi czynnikami powodzenia partnerstw wielofunduszowych są dobra wola i otwartość osób w nie zaangażowanych.

Scheveningen pokazuje nowy przykład inicjatywy miejskiego RLKS finansowanego z EFRR. Dla rozwoju miast RLKS jest zupełnie nowym narzędziem, zatem zrozumiałe jest że ambicje tego projektu są stosunkowo skromne, chociaż w dłuższej perspektywie będzie z pewnością możliwe dołączenie do LSR Scheveningen kolejnych źródeł finansowania. Przykład ten pokazuje także, że samorząd lokalny może dać pierwszy impuls do budowania partnerstwa. Ponadto dowodzi on, że metodę RLKS można stosować nawet wówczas, jeśli nie jest ona *explicite* przewidziana w odpowiednim programie operacyjnym. Zainteresowane obszary mogą z niej skorzystać dzięki elastycznemu podejściu do administrowania ZITem finansowanym z EFRR/EFS, szczególnie w przypadku obszarów miejskich.

6 Zob. różne modele koordynacji funduszy w Wytycznych RLKS dla podmiotów lokalnych, rozdział 6.4 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_pl.pdf

Priorytety strategiczne i dostępność finansowania mogą wzajemnie na siebie oddziaływać i będą wspólnie kształtować proces wdrażania i koordynacji funduszy na poziomie lokalnym.

W każdym z przykładów wyraźnie widać jak ważne jest posiadanie przez LGD **niewielu precyzyjnie określonych kluczowych kwestii**, które stanowią podstawę jej lokalnej strategii. Dodatkowo przykłady Menter Môn i Lesbos pokazują, że potrzebna jest także szersza strategia rozwoju całego obszaru, niezależna od poszczególnych źródeł finansowania. Komplementarność poszczególnych funduszy odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu szerszych celów strategicznych. Menter Môn i Lesbos udało się osiągnąć taką komplementarność już w poprzednim okresie, zatem już wówczas faktycznie realizowały strategię wielofunduszowe.

W przyszłości Lesbos będzie mogła skorzystać z opcji wielofunduszowego RLKS przewidzianego w Grecji, będzie zatem realizować jedną nadrzędną strategię, którą będzie uzupełniać innymi źródłami finansowania, unijnymi i pozaunijnymi. Menter Môn natomiast będzie stosował wypracowane przez siebie podejście, korzystając z możliwości oferowanych przez różne programy i źródła finansowania. Założeniem Menter Môn jest stosowanie RLKS do finansowania działań o charakterze pilotażowym, wspieranie beneficjentów w osiągnięciu samowystarczalności, a następnie pomoc im w zwiększeniu skali działalności dzięki finansowaniu pochodzącemu z głównego nurtu funduszy UE.

Przykłady pokazują także, w jaki sposób możliwości finansowania mogą wpłynąć na zdefiniowanie obszaru strategii.

Obszar funkcjonowania Menter Môn zależy od zasięgu środków jakimi dysponuje i potrzeb, jakie dany fundusz stara się zaspokoić, a także od tego czy chodzi o środki RLKS czy inne. Organizacja może działać poza formalnymi granicami obszaru LEADER i EFMR, na przykład jeśli realizuje projekty z EFRR. Ta elastyczność wydaje się ważna, gdyż pozwala Menter Môn występować zarówno jako LGD, jak i jako wiarygodna agencja rozwoju.

Inna sytuacja ma miejsce w Grecji, gdzie władze udzielają lokalnym agencjom rozwoju upoważnienia do zarządzania funduszami unijnymi. Dlatego agencje muszą stosować się do reguł określonych w zasadach wdrażania odpowiedniego funduszu. Jeśli chodzi o zasięg działalności, różne typy obszarów (nadbrzeżne, wiejskie) kwalifikują się do różnych źródeł finansowania (EFMR/EFRR) i ETAL musi dostosować swoje wsparcie do tych przepisów.

W przypadku Scheveningen zasięg terytorialny RLKS na obszarach miejskich z definicji ogranicza się do obszaru objętego strategią, czyli pojedynczej dzielnicy. Ograniczenia terytorialne dotyczące stosowania EFRR i EFS są z góry określone w ramach ZIT, natomiast EFMR w Holandii w ogóle nie przewiduje RLKS.

3. Wykorzystanie RLKS dla osiągnięcia celów strategicznych różnych funduszy EFSI

Po zapoznaniu się z przykładami, jak wielofunduszowość może wyglądać w praktyce na poziomie lokalnym, w kolejnym rozdziale prezentujemy cztery przykłady podejścia strategicznego na poziomie programu operacyjnego. Pokażemy tu, jak instytucje zarządzające (IZ) planują wykorzystać RLKS w różnych funduszach EFSI. Wybrane zostały następujące przykłady, ilustrujące różnorodne podejścia do RLKS w czterech funduszach:

- > EFMR (region Bretanii we Francji),
- > EFRROW (region Anglii, Wielka Brytania),
- > EFS (Kujawsko-Pomorskie, Polska),
- > EFRR (Republika Czeska).

Perspektywa IZ jest w każdym przypadku uzupełniona informacjami z poziomu lokalnego o tym, jak dane podejście strategiczne może funkcjonować w praktyce. Zatem każdy z przykładów obejmuje dwie części: jedna z nich pokazuje, co planują osiągnąć IZ w danym funduszu w obszarach objętych RLKS, druga zaś – jak to może wyglądać w praktyce konkretnych lokalnych strategii rozwoju.

3.1. RLKS w EFMR: włączanie społeczności rybackich do zintegrowanego rozwoju terytorialnego w Bretanii

We Francji istnieje jeden program operacyjny dla EFRM, ale ponieważ rozwój gospodarczy znajduje się w kompetencji regionów, ok. jednej trzeciej budżetu programu operacyjnego EFMR zostało powierzone 17 regionom przybrzeżnym, które będą odpowiadały za realizację RLKS z upoważnienia instytucji zarządzającej. Pozostałe fundusze unijne obejmujące RLKS są w całości zarządzane na poziomie regionalnym.

Bretania jest ważnym regionem przybrzeżnym we Francji, mającym ok. 3 000 linii brzegowej. 95% populacji mieszka w odległości mniejszej niż 60 km od morza. Jest to również wiodący region we Francji pod względem rybołówstwa, dostarczający 40% krajowych połowów. Sektor rybactwa i akwakultury Bretanii obejmuje 7 000 miejsc pracy na morzu i ponad 4 000 w przetwórstwie. Władze regionalne pragną utrzymać gospodarczy potencjał sektora rybackiego, a także jego wymiar historyczny i kulturowy na obszarach przybrzeżnych.



Władze regionalne są mocno przekonane o wartości dodanej zintegrowanych działań i zamierzają wspierać podejście RLKS w całym regionie. Z EFMR przeznaczyły na to podejście 8.1 mln euro (20% budżetu EFMR w regionie), a ponadto 36.7 mln euro z EFRROW.

Zintegrowane strategie rozwoju lokalnego mogą być wielofunduszowe i mogą obejmować obszary wiejskie, morskie, a także miejskie. Finansowanie podjęcia RLKS odbywa się za pośrednictwem 21 „Pays”, które odpowiadają za lokalny rozwój gospodarczy. Model wdrażania RLKS przewiduje wspólne organy odpowiedzialne za wybór projektów na poziomie Pays.

Lokalne strategie RLKS powinny brać pod uwagę pięć priorytetów regionalnych, obejmujących: gospodarkę, morze, dostępność, warunki życia, a także zmiany klimatyczne i ochronę środowiska. LGD powinny w swej strategii skupić się na ograniczonej liczbie tych priorytetów i wykazać się wolą znalezienia rozwiązań o charakterze innowacyjnym, obejmujących elementy współpracy międzyterytorialnej i ponadnarodowej.

W przypadku EFMR, regionalna IZ oczekuje, że LGR wykorzystają swoje budżety w celu promowania innowacji: niekoniecznie chodzi o zaawansowaną innowację obejmującą nowe technologie, ale również o projekty niskonakładowe, które proponują nowe rozwiązania dopasowane do wyzwań danego obszaru w oparciu o umiejętności dostępne lokalnie.



▲ Projekt „Le Panier de la Mer”

Już w okresie 2007-2013 Oś 4 EFR wsparła cały szereg projektów o charakterze innowacyjnym, które wskazują, **jakiego rodzaju inicjatywy powinny, zdaniem IZ, otrzymać dofinansowanie** w okresie 2014-2020. Są to m.in.:

- > Połączenie akwakultury z produkcją wodorostów: jest to metoda różnicowania dochodów w akwakulturze poprzez synergii, możliwa jest bowiem symbioza między produkcją wodorostów a produkcją owoców morza. Takie zintegrowane projekty akwakulturowe były finansowane z Osi 4 EFR, a obecnie wspiera je Breizh Algues, regionalny program rozwoju hodowli i wykorzystania wodorostów.
- > „Panier de la mer” (koszyk owoców morza) to sposób na połączenie integracji społecznej z przetwórstwem rybnym. Osoby poszukujące pracy zatrudniane są przy przetwórstwie mało popularnych gatunków ryb w celu wyprodukowania dobrej jakości przetworów sprzedawanych do banków żywności. W przyszłości firma planuje dywersyfikację w kierunku produkcji ekologicznych wodorostów.
- > Obserwatorium jakości wody: jakość wód jest kluczowym problemem dla akwakultury morskiej. Projekt finansowany przez Oś 4 opracował system zbierania informacji na temat jakości wody przez producentów i ostrzegania ich o ryzyku zanieczyszczeń. Dzięki temu producenci akwakultury mogą chronić swoje zasoby, ułatwiona jest także współpraca z rolnikami (produkcja zwierzęca jest jednym z głównych źródeł zanieczyszczeń, występują też często konflikty między rolnikami a producentami akwakultury w kwestii prawodawstwa w zakresie czystości wody). Projekt pomógł też podnieść świadomość władz lokalnych na temat wpływu oczyszczalni na funkcjonowanie lokalnych producentów.

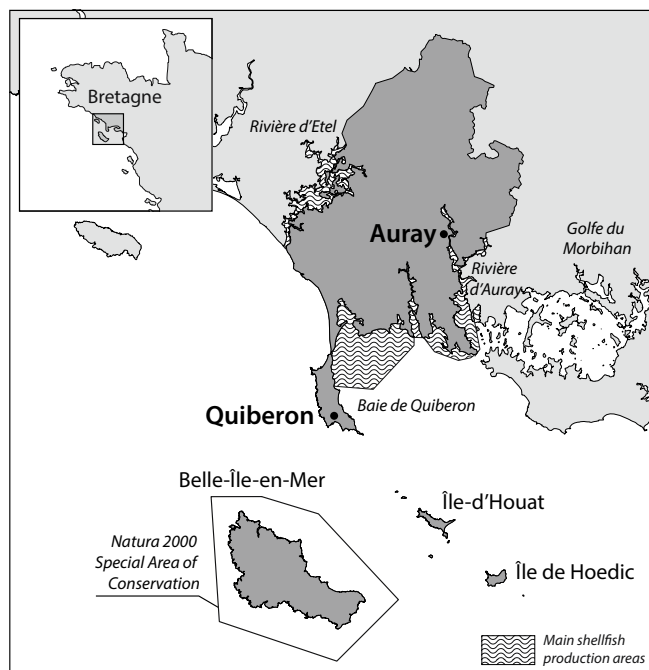
7 We Francji „Pays” stanowi obszar kilku gmin, które łączą wspólne warunki geograficzne, kulturowe, gospodarcze lub społeczne. „Pays” jest podmiotem prawa publicznego, odpowiadającym za zrównoważony rozwój swojego obszaru poprzez wdrażanie lokalnego kontraktu („karty”), opracowanego we współpracy z lokalnymi przedstawicielami sektora gospodarczego, społecznego, kulturowego i pozarządowego.

Jak to może działać w praktyce?⁸

LGR Pays d'Auray, położony na południowym wybrzeżu Bretanii, rozpoczął funkcjonowanie od 2010 roku z budżetem ok. 1.2 mln euro. Obszar posiada silne związki z morzem i jego rozwój zależy w dużym stopniu od jakości środowiska (występuje tu duża liczba morskich obszarów chronionych). Przychody dla obszaru generuje głównie turystyka i gospodarka związana z rezydentami, chociaż rybołówstwo i nade wszystko produkcja i zbiór owoców morza pozostają nadal ważne, zarówno jeśli chodzi o wartość dodaną jak i o zatrudnienie. Najważniejszymi wyzwaniami, jakie stoją przed społecznościami rybackimi są: brak osób zainteresowanych podjęciem działalności rybackiej; utrzymanie jakości wody w ekosystemach przybrzeżnych (co jest zagrożone m.in. ze względu na ścieki związane ze wzrostem liczby mieszkańców w miesiącach letnich); a także konkurencja o tereny przybrzeżne.

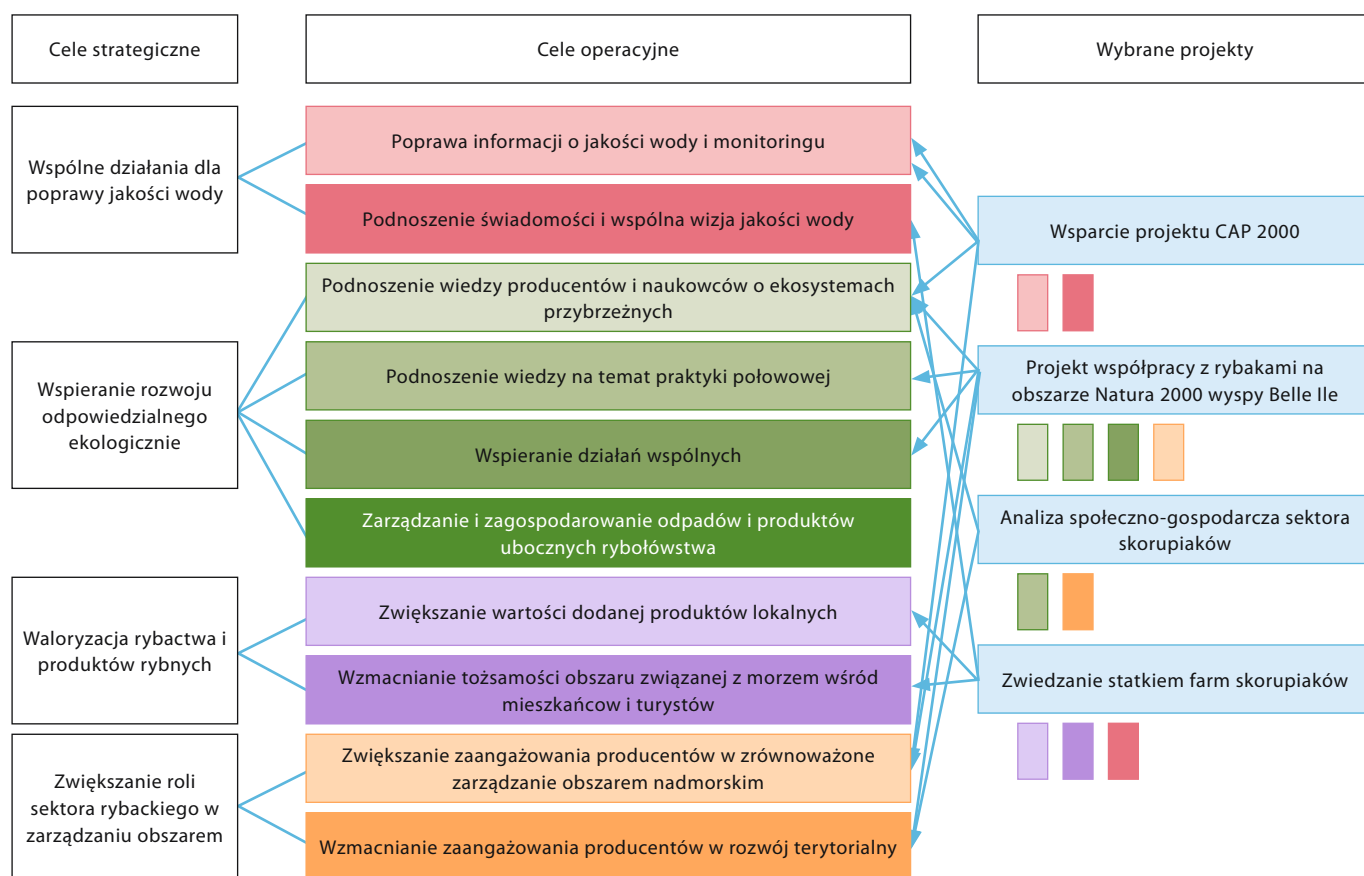
Strategia LGR w okresie finansowania 2007-2013 przewidywała następujące sposoby odniesienia się do tych wyzwań:

- > wspieranie wspólnych działań na rzecz poprawy jakości wody,
- > wspieranie rozwoju „odpowiedzialnego środowiskowo”, zachęcanie do zrównoważonego zarządzania zasobami ryb i procesami produkcji w akwakulturze,
- > rozwój produktów rybackich i wzmacnianie tożsamości Pays d'Auray w oparciu o gospodarkę morską,
- > wzmacnianie roli zawodowych rybaków w zarządzaniu obszarem i jego zasobami.



Należy podkreślić, że LGR starała się wspierać takie projekty, które odnosiły się jednocześnie do kilku z powyższych priorytetów, zapewniając w ten sposób wysoki stopień integracji między nimi. Animator zatrudniony przez LGR zapewniał projektodawcom pomoc techniczną i analityczną w przygotowaniu pomysłów na projekty i w tworzeniu powiązań między różnymi podmiotami danego obszaru. W efekcie, dzięki 36 projektom dofinansowanym przez LGR powstała gęsta sieć inicjatyw, z których każda przyczyniała się do osiągnięcia wielu celów. W ten sposób całkowity wpływ działań Pays d'Auray był większy, niż suma oddziaływania poszczególnych projektów.

⁸ Z powodu późnego uruchomienia EFMR nie było możliwe przedstawienie informacji o tym, co bretońskie LGR planują robić w okresie 2014-2020, zatem poniższe informacje wykorzystują doświadczenia z okresu 2007-2013. Tekst niniejszego rozdziału oparty jest w znacznym stopniu na opracowaniu: G. Van de Walle i in. (2015) „Achieving Sustainable Development of Local Fishing Interests: The Case of Pays d'Auray FLAG” (Zrównoważony rozwój a lokalne interesy sektora rybackiego: przykład LGR Pays d'Auray). *Sociologia Ruralis* tom 55 nr, lipiec 2015.



Powyższy rysunek pokazuje na przykład, że projekt „Au rythme des marées” – obejmujący przygotowanie pakietu turystyki opartej o gospodarstwa produkujące owoce morza – przyczynił się do osiągnięcia celu strategicznego rozwoju produkcji owoców morza przez zwiększanie wartości produktów lokalnych i wzmacnianie tożsamości Pays d’Auray związanej z gospodarką morską. Jednocześnie projekt ten przyczynił się także do osiągnięcia celu poprawy jakości wody. Wspólny projekt dotyczący obszaru NATURA 2000 obejmował rozwój odpowiedzialny środowiskowo, ale pomógł także wzmocnić rolę rybaków w zarządzaniu lokalnymi zasobami morskimi oraz przyczynił się do tworzenia podstaw pod zrównoważone rybołówstwo i wzmacniania szans przetrwania społeczności rybackiej.

W ten sposób LGR mogła odnieść się do szerokiego wachlarza kwestii strategicznych, mimo względnie niewielkiego budżetu i ograniczonej liczby projektów finansowanych z tylko jednego z funduszy EFSI.

3.2. RLKS w EFRROW: wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich Anglii przy wykorzystaniu podejścia LEADER i innych funduszy

Dla zilustrowania w jaki sposób grupy realizujące podejście LEADER będą współpracować z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój gospodarczy, niemającymi doświadczenia z podejściem RLKS, wybrany został przykład Anglii.

W Anglii głównym narzędziem RLKS na obszarach wiejskich jest LEADER. Wprawdzie środki przeznaczone na to podejście w budżecie PROW finansowanym z EFRROW stanowią tylko 5% (180 mln euro, w porównaniu ze 149 mln euro w okresie 2007-2013), zasięg tego podejścia został istotnie zwiększony w stosunku do poprzedniego okresu. LGD będą teraz obejmować 80% obszaru Anglii (w porównaniu z 60% poprzednio) i 85% mieszkańców terenów wiejskich (co stanowi wzrost o 29%). W sumie wybranych zostało 80 LGD, większość z nich rozpoczęła funkcjonowanie do końca 2015 roku.

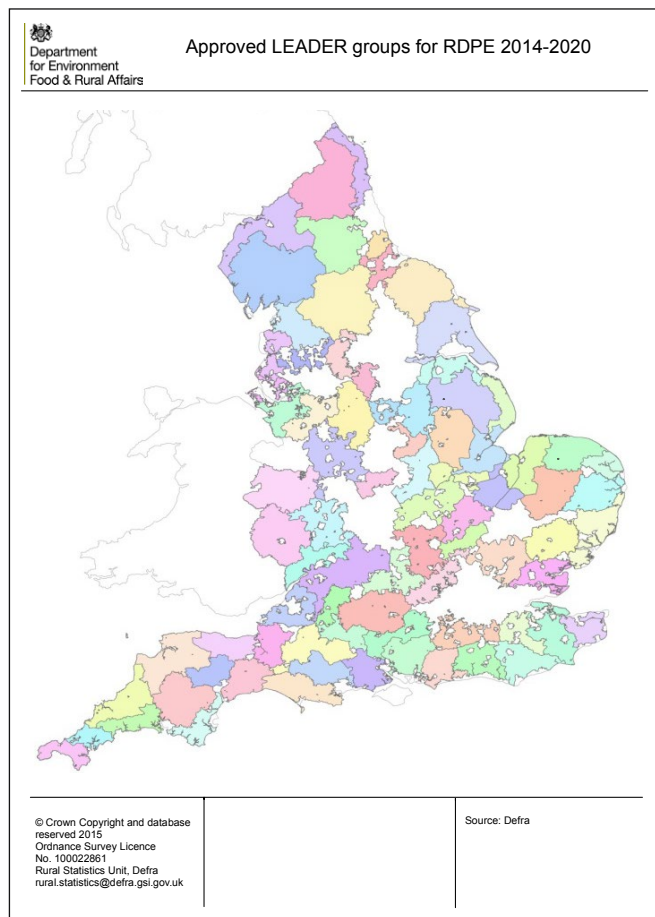
Na podstawie wniosków wyciągniętych z okresu 2007-2013 Anglia przyjęła bardziej spójne podejście do programu LEADER, zarówno jeśli chodzi o priorytety, jak i o system wdrażania. Kluczowym priorytetem jest wspieranie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich. Jeśli chodzi o całkowite budżety LGD, zakłada się że 70% projektów będzie bezpośrednio wspierało wzrost gospodarczy. Mogą one dotyczyć na przykład tworzenia i wzrostu MŚP. Pozostałe 30% projektów także powinno przyczyniać się w jakimś stopniu do rozwoju lokalnej gospodarki, np. poprzez projekty przyciągające osoby odwiedzające i zwiększające kwoty wydatkowane przez te osoby na towary i usługi świadczone lokalnie.

Określone zostało pięć obszarów priorytetowych interwencji:

- > wsparcie mikro- i małych przedsiębiorstw oraz różnicowanie działalności rolniczej,
- > wsparcie turystyki wiejskiej,
- > świadczenie usług na obszarach wiejskich,
- > wsparcie działalności opartej o kulturę i dziedzictwo,
- > wsparcie produktywności gospodarstw rolnych i leśnych.

Według szacunków LGD, większość ich budżetów zostanie przeznaczona na wsparcie mikro- i małych przedsiębiorstw oraz różnicowanie działalności rolniczej (37%), turystykę wiejską (22%) oraz zwiększanie produktywności gospodarstw (17%).

Oprócz przygotowania zasad wdrażania na poziomie krajowym oraz wstępnego podziału budżetu, IZ EFRROW opublikowała także wspólne kryteria wyboru projektów oraz podręcznik wewnętrznych procedur LGD, aby pomóc im w lepszym przygotowaniu LSR. Przygotowano także jednolity podręcznik dla wnioskodawców, który może zostać dostosowany do potrzeb konkretnej LGD. Pozwoli to zapewnić, że beneficjenci otrzymają spójną informację niezależnie od tego, w jakim obszarze się znajdują. IZ zapewniła także finansowanie przejściowe dla istniejących LGD oraz wsparcie przygotowawcze dla nowych grup, aby wzmocnić ich zdolności instytucjonalne.



EFMR w Anglii przewiduje wsparcie dla maksymalnie 6 LGD, których działania skupią się na RLKS dla sektora rybackiego. Priorytetem działania LGD będzie wsparcie społeczności rybackich w dostosowaniu się do reformy Wspólnej Polityki Rybackiej i trwały rozwój gospodarczy. Łączny budżet na LGR wynosi 6.4 mln euro, co stanowi ponad 9% łącznego budżetu EFMR dla Anglii. LGR otrzymają budżet na realizację swojej strategii na okres maksimum 3 lat. Nie przewiduje się integrowania strategii RLKS finansowanych przez EFRROW i EFMR.

RLKS będzie również finansowany z programów operacyjnych EFRR i EFS. Kluczowymi priorytetami dla lokalnych strategii w tych funduszach będą:

- > konkurencyjność MŚP,
- > przedsiębiorczość,
- > zmniejszanie izolacji społecznej i gospodarczej osób i społeczności,
- > zwiększanie integracji i dostępu do rynku pracy, umiejętności i zatrudnienia,
- > innowacja, w tym innowacja społeczna⁹.

Lokalne Partnerstwa na rzecz Przedsiębiorczości (LPP) będą głównymi podmiotami odpowiedzialnymi w Anglii za wdrażanie RLKS ze środków EFRR i EFS. LPP stanowią dobrowolne partnerstwa między samorządami lokalnymi a przedsiębiorstwami. Ich główna rola polega na wzmacnianiu rozwoju gospodarczego i na pracy z partnerami lokalnymi w celu zaplanowania wykorzystania funduszy EFRR/EFMR dla każdego z obszarów LPP. Na razie nie jest jasne, jak dokładnie będą wyglądały struktury wdrażania RLKS i ile spośród LPP zdecyduje się na przyjęcie RLKS, gdyż te które to będą planowały będą musiały poszerzyć partnerstwo o sektor społeczny. EFRR i EFS mogą być łączone w ramach jednej wielofunduszowej strategii, skupiającej się na obszarach zaniebanych. Strategie RLKS finansowane z EFRR i EFS będą realizowane głównie w miastach, ale mogą też obejmować niektóre zaniedbane obszary wiejskie, o ile zajdzie potrzeba komplementarnego finansowania z podejścia LEADER. Relacje między LPP a LGD/LGR finansowanymi z EFRROW/EFMR zostaną wypracowane po wyborze LSR dla EFRR/EFMR w późniejszym okresie 2016 roku.

Jak to będzie działać w praktyce?

W trakcie przygotowywania LSR, angielskie LGD działające na obszarach wiejskich wzięły pod uwagę pięć krajowych priorytetów podejścia LEADER oraz własne priorytety strategiczne.

Wytyczne przygotowane przez IZ EFRROW pomogły im odpowiednio dostosować swoje strategie oraz zasady dotyczące wdrażania.

Na przykład LGD Zachodniej Kornwalii wypracowało 11 priorytetów strategicznych, które pomogą w wyborze projektów finansowanych ze środków LEADER. Zgodnie z priorytetami krajowymi, dziewięć spośród tych 11 priorytetów dotyczy tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Preferowane będą projekty zapewniające w pierwszej kolejności wzrost gospodarczy, choć mogą być również wspierane projekty, które do wzrostu gospodarczego przyczyniają się tylko pośrednio, pod warunkiem że ten wzrost może być mimo wszystko wykazany i zmierzony.

Finansowanie LEADER w Zachodniej Kornwalii skierowane będzie przede wszystkim do firm i organizacji należących do sektora małych i mikro przedsiębiorstw. Będą one mogły otrzymać granty od 3 200 do 45 000 euro. Jednak możliwe będą także wyższe kwoty wsparcia rozpatrywane indywidualnie, pod warunkiem że nie będzie się ono pokrywało ze wsparciem z innych działań finansowanych z EFRROW.

Dzięki temu, że wszystkie cztery LGD w Kornwalii zdecydowały się powierzyć zarządzanie tej samej organizacji, Cornwall Development Company, łatwiej będzie zapewnić komplementarność działań w całym regionie. Ułatwi to też współpracę między LGD. Cornwall Development Company obsługiwało także w okresie 2007-2013 istniejącą w Kornwalii LGR (być może będzie pełniło także tę rolę w okresie 2014-2020, ale ta decyzja dopiero zapaść).

Jeśli chodzi o komplementarność między działaniami LPP na obszarach wiejskich a podejściem LEADER, angielskie LGD przygotowały swoje strategie w taki sposób, aby były one kompatybilne ze Strategicznymi Planami Gospodarczymi LPP obejmującymi także terytoria LGD, gdyż one są dokumentem nadrzędnym w zakresie rozwoju gospodarczego. Dostosowanie to zostało dokonane niezależnie od tego, czy dane LPP rozważało zastosowanie RLKS ze środków EFRR/EFMR czy też nie.

Kornwalia jest jednym z regionów, który aktywnie pracował na rzecz synergii między podejściem LEADER a RLKS finansowanym z EFRR/EFMR. LPP obejmujące Kornwalię i Wyspy Scilly zobowiązało się przeznaczyć do 5% swojego budżetu z EFRR/EFMR na podejście RLKS, co wskazuje, że wszyscy interesariusze rozwoju lokalnego na terenie całej Kornwalii starają się o zapewnienie możliwie największej synergii między różnymi źródłami finansowania.

9 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507787/ESIF-GN-1-014_ERDF_and_ESF_Supplementary_Guidance_on_CLLD_v1.pdf

3.3. RLKS w ramach EFS: zwiększanie spójności społecznej w woj. kujawsko-pomorskim



▲ Mapa turystyczna woj. kujawsko-pomorskiego

W Polsce EFRR i EFS są zarządzane na poziomie województw w ramach regionalnych programów operacyjnych. EFRROW i EFMM są programowane na poziomie krajowym, ale samorządy województw pełnią funkcję instytucji pośredniczących. Zatem kluczowe decyzje na temat RLKS zapadają na poziomie regionalnym.

Województwo kujawsko-pomorskie w środkowo-północnej Polsce zdecydowało o wykorzystaniu RLKS we wszystkich czterech funduszach EFSI i o dopuszczeniu strategii wielofunduszowych. EFS będzie miał za zadanie odpowiedzieć na najważniejsze wyzwania społeczne regionu, przede wszystkim bezrobocie i ubóstwo. Kujawsko-pomorskie jest na drugim miejscu w kraju pod względem stopy bezrobocia (12.8%), a 9.5% populacji znajduje się w skrajnym ubóstwie (w porównaniu ze średnią krajową 7.4%).

Jednocześnie region ten ma wiele zasobów, takich jak czysta przyroda, bogate dziedzictwo kulturowe, dobrze rozwinięty sektor naukowo-techniczny oraz sieć średniej wielkości miast łączących otaczające je obszary wiejskie. Regionalna IZ planuje zmniejszać ubóstwo i wykluczenie społeczne w oparciu o ten potencjał. Szacuje się, że liczba ludzi zagrożonych wykluczeniem wynosi 11 115. IZ ma nadzieję, że przynajmniej 40% z nich podejmie poszukiwania pracy, a co najmniej 4% znajdzie zatrudnienie.

Działania i projekty finansowane z RLKS w ramach EFS mają się przyczyniać, pośrednio lub bezpośrednio, do osiągnięcia tych celów. Chodzi przede wszystkim o wspieranie rozwiązań o charakterze „aktywnej integracji”, takich jak:

- > grupy samopomocy i kluby pomocy wzajemnej zapewniające wsparcie grupy rówieśniczej oraz coaching,
- > świetlice środowiskowe,
- > kluby młodzieżowe,
- > kluby pracy,
- > szkolenia zawodowe i rozwój kompetencji społecznych.

Przewidziane jest także wsparcie dla działań wzmacniających społeczność lokalne dzięki liderom lokalnym oraz zawodowym animatorom, a także wsparcie dla samoorganizowania się społeczności.

Na sfinansowanie tych działań IZ przeznaczyła na RLKS 36,5 mln euro (tj. blisko 7% całego budżetu regionalnego EFS), przy planowanym współfinansowaniu ze strony unijnej w wysokości 95% (co oznacza, że dofinansowanie krajowe wynosi 5%, czyli o 10% mniej niż w pozostałych priorytetach EFS, gdzie standardowe finansowanie unijne wynosi 85%).

Wsparcie przygotowawcze z EFS pomoże miastom powyżej 20 000 mieszkańców wypracować lokalne strategie rozwoju. Uzupełni to wsparcie przygotowawcze finansowane z EAFRD dostępne na obszarach wiejskich, w tym w miastach poniżej 20 000 mieszkańców. W ten sposób cały region, z wyjątkiem największych miast¹⁰, będzie miał dostęp do środków RLKS (wszystkie obszary wiejskie województwa były objęte podejściem LEADER już w okresie 2007-2013).

Samorząd województwa jest przekonany, że RLKS jest szczególnie pomocny dla osiągnięcia włączenia społecznego, ponieważ bardziej skuteczne rozwiązania można wypracować dzięki dyskusji i akceptacji całej społeczności oraz przy zaangażowaniu od początku grup docelowych. IZ liczy także na to, że RLKS pomoże zwiększyć poziom kapitału społecznego oraz podnieść aktywność obywatelską i partycypację.

Jak to będzie działać w praktyce?¹¹

LGD Partnerstwo dla Krajny i Pałuk znajduje się na zachodzie województwa kujawsko-pomorskiego. LGD planuje finansowanie swojej strategii z trzech funduszy EFSI: EFRR, EFRROW i EFS. Złożyła wniosek na łączną kwotę ok. 5,7 mln euro, w tym 2,5 mln euro z EFRR, 1,8 mln z EFRROW i 700 000 euro z EFS (pozostałe 700 000 euro na koszty bieżące i animację będzie finansowane przez fundusz wiodący; decyzja o jego wyborze zapadnie w późniejszym terminie na podstawie specjalnego algorytmu, który pozwala sprawiedliwie dzielić koszty funkcjonowania i animacji między uczestniczące fundusze).

Priorytety zaproponowane przez władze regionalne odpowiadają potrzebom i wyzwaniom zidentyfikowanym w lokalnej strategii rozwoju Krajny i Pałuk, które są następujące:

- > wysoki poziom bezrobocia, szczególnie kobiet,
- > duża liczba (zwłaszcza młodych) osób wyjeżdżających poza obszar w poszukiwaniu pracy, w tym również za granicę,
- > starzejące się społeczności i rosnąca liczba osób wymagających zasiłków,
- > niewielka liczba firm zdolnych do tworzenia miejsc pracy,
- > niski poziom kwalifikacji,
- > zły stan infrastruktury.

LGD planuje odpowiedzieć na te wyzwania przy wykorzystaniu EFS, z którego środków zamierza sfinansować jeden z priorytetów strategii: „Aktywna integracja w Dolinie Noteci”. Na to przedsięwzięcie przewidziano ok. 700 000 euro przeznaczonych na wsparcie działań na rzecz integracji społecznej osób i rodzin objętych lub zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem (kluby samopomocy, świetlice środowiskowe, kluby młodzieżowe i kluby pracy, szkolenia). LGD będzie także wspierać działania wzmacniające samoorganizację społeczności lokalnych, w tym inicjatywy samopomocowe oraz budowanie potencjału liderów lokalnych i animatorów. Tego typu działania będą finansowane przy wykorzystaniu projektów parasolowych (zwaných również projektami grantowymi, zob. rozdział 4.1 poniżej).

10 RLKS nie jest przewidziany do realizacji w dwóch największych miastach regionu (Bydgoszcz i Toruń) i otaczających je obszarach funkcjonalnych, które będą objęte ZIT.

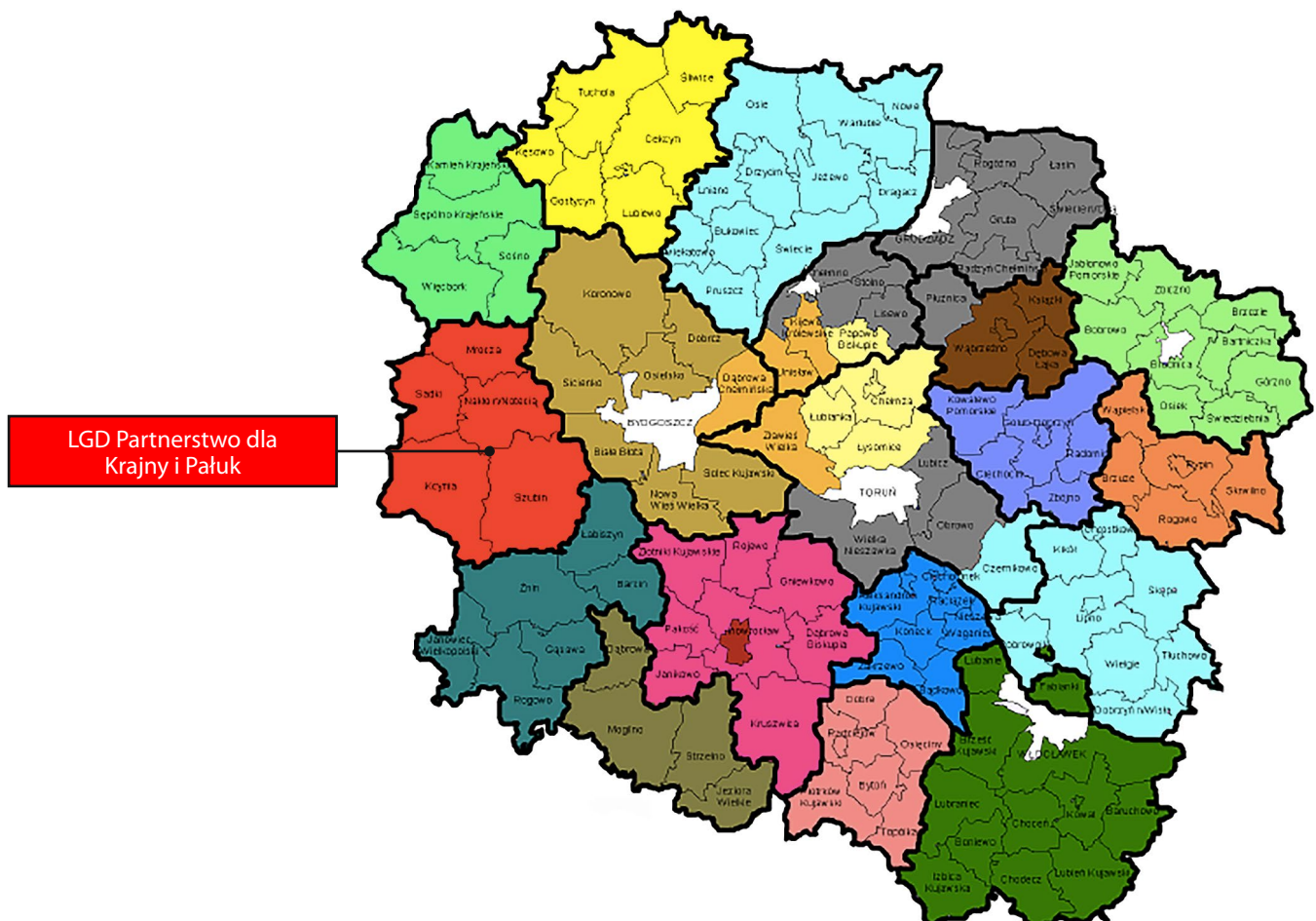
11 Na podstawie informacji otrzymanych od Ryszarda Kamińskiego z LGD „Partnerstwo dla Krajny i Pałuk”, oraz na podstawie projektu strategii złożonego w grudniu 2015 r.

Planuje się koordynację komponentu integracji społecznej lokalnej strategii rozwoju z innymi jej komponentami, w szczególności:

- > z priorytetem „Przedsiębiorcza Dolina Noteci” finansowanym z EFRROW (ok. 1,2 mln euro). LGD rozważała możliwość finansowania wsparcia przedsiębiorczości również z EFRR, ale ostatecznie zrezygnowała z pomysłu finansowania przedsiębiorczości z dwóch źródeł, aby uniknąć nadmiernych komplikacji dla beneficjentów;
- > z priorytetem „Infrastruktura dla włączenia społecznego” finansowanym z EFRR (ok. 1,3 mln euro). Jednym z kryteriów, jakie muszą spełnić projekty infrastrukturalne jest ich powiązanie z projektem integracji społecznej finansowanym z EFS.

Do 2023 roku LGD planuje pomoc w utworzeniu łącznie 14 nowych firm i ok. 80 nowych miejsc pracy. Zamierza także udzielić wsparcia 555 osobom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem, z których 270 wykaże zwiększoną aktywność społeczną, a 28 znajdzie pracę.

Jednym z największych wyzwań dla LGD w woj. kujawsko-pomorskim w związku z propozycjami samorządu województwa w zakresie EFS jest konieczność skupienia się wyłącznie na osobach zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zdaniem LGD, w celu osiągnięcia długofalowych rezultatów w tych najtrudniejszych grupach docelowych należałoby pracować z grupami mieszanymi, w których osoby zagrożone stykałyby się z innego typu uczestnikami (np. z osobami bezrobotnymi od niedawna). W ten sposób długotrwale bezrobotni – którzy być może nigdy nie mieli regularnej pracy – mogliby dobre przejąć nawyki i podejście do pracy od innych członków grupy. Innym potencjalnym problemem jest fakt, że wiele spośród osób figurujących w oficjalnych statystykach regionu jako „młodzi bezrobotni” faktycznie już się wyprowadzili (czasem pracując nielegalnie za granicą) i LGD trudno będzie objąć ich interwencją.



3.4. RLKS w EFRR: odtwarzanie potencjału społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich w Republice Czeskiej

W Czechach podmioty lokalne bardzo pozytywnie oceniły doświadczenia z podejściem LEADER. Dlatego, w efekcie intensywnego dialogu między rządem czeskim a przedstawicielami LGD i samorządów lokalnych, podjęto decyzję o skierowaniu znaczących funduszy unijnych na RLKS na obszarach wiejskich. Była także zgoda co do konieczności stworzenia nowych LGD, tak aby pokryć prawie wszystkie obszary wiejskie.

Instytucje Zarządzające funduszami UE liczą na to, że RLKS pomoże odpowiedzieć na główne wyzwania społeczne i gospodarcze czeskiej wsi, w tym:

- > zmniejszyć bezrobocie i tworzyć miejsca pracy w grupach wykluczonych społecznie,
- > lepiej wykorzystać potencjał gospodarczy obszarów wiejskich i tworzyć lepsze warunki dla przedsiębiorczości społecznej,
- > poprawić dostęp do usług społecznych oraz wspierać rodziny, szczególnie w grupach wykluczonych.

Największe środki na RLKS pochodzą w Czechach z EFRR, za pośrednictwem dwóch programów operacyjnych:

- > Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny (ZRPO), który przewiduje 390 mln euro na RLKS (stanowi to 8,4% całkowitej kwoty ZRPO). Zakłada się, że z tych środków skorzysta wszystkie 180 czeskich LGD,
- > Program Operacyjny Środowisko, w ramach którego na RLKS przeznaczono 18 mln euro w celu zwiększenia bioróżnorodności i ochrony krajobrazu. Z tego finansowania będzie mogło skorzystać ok. 53 LGD (dostępność tego funduszu na terenie danej LGD będzie zależała od warunków środowiskowych obszaru), na projekty związane z eliminacją roślin inwazyjnych i nasadzenia drzew w gospodarstwach rolnych.

Warto zauważyć że prawie jedną trzecią całego budżetu EFRR przeznaczonego na RLKS stanowi alokacja Czech. EFRR w Czechach pokrywa w całości koszty wsparcia przygotowawczego i jest funduszem wiodącym dla kosztów bieżących i animacji.

Finansowanie RLKS w Czechach obejmuje także:

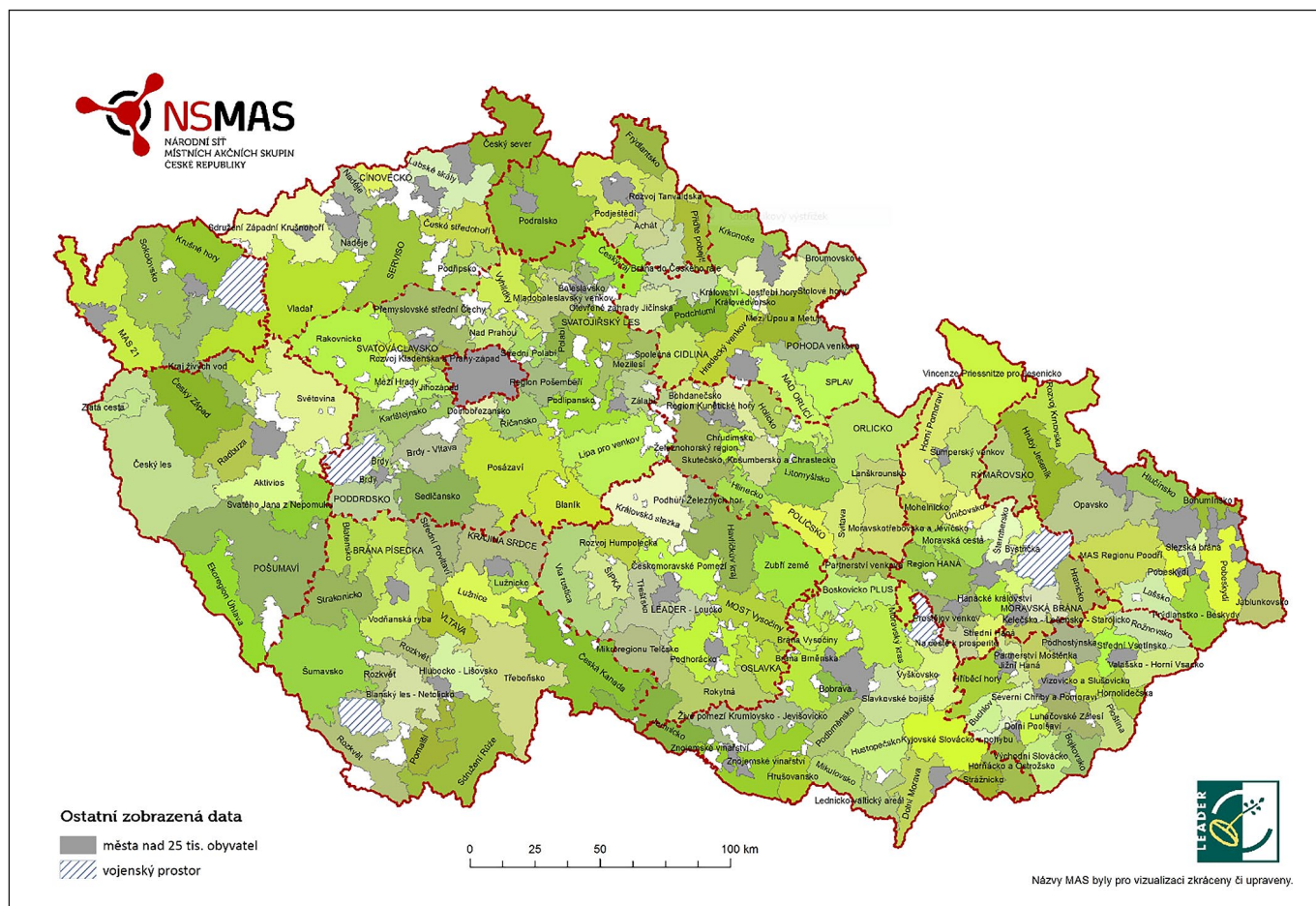
- > 57 mln euro z Programu Operacyjnego Zatrudnienie, finansowanego z EFS (odpowiada to ok. 2,7% całkowitej alokacji EFS w Czechach). IZ ma nadzieję, że zastosowanie podejścia RLKS pomoże zachęcić samorządy lokalne (które mocno popierają RLKS) do większej aktywności w kwestiach włączenia społecznego;
- > blisko 115 mln euro z EFRROW (LEADER) (stanowi to 5% całego budżetu EFRROW) na projekty związane z tworzeniem miejsc pracy i współpracą między LGD.

Koordynacja między funduszami odbywa się poprzez platformę RLKS, grupę roboczą która spotyka się raz w miesiącu i obejmuje przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i odpowiednich instytucji zarządzających.

Liczba LGD będzie w Czechach istotnie wyższa niż w poprzednim okresie (180, w porównaniu z 112). Opracowano system certyfikacji LGD, który pozwoli uniknąć sytuacji kiedy każda IZ musiałaby sprawdzać kwalifikowalność wniosków LGD dla każdego funduszu osobno. Certyfikacja obejmuje:

- > sprawdzenie zgodności z rozporządzeniami UE (skład organów decyzyjnych, zasada 49% itp.),
- > charakter non-profit LGD i jej niezależność finansową od potencjalnych beneficjentów,
- > wiarygodność finansową organizacji.

Certyfikaty zgodności wydawane są LGD przez Ministerstwo Rolnictwa.



▲ LGD w Republice Czeskiej

Dla ułatwienia tworzenia nowych LGD oraz wzmocnienia ich kompetencji, Czeska Sieć LGD wspólnie z Ministerstwem Rolnictwa i Krajową Siecią Obszarów Wiejskich opracowała program peer-learningu i twinningu między bardziej i mniej doświadczonymi grupami. Ten wspólny proces uczenia się, w którym uczestniczyły nowe LGD oraz ich bardziej doświadczeni „mentorzy”, obejmował staże, wizyty studyjne, seminaria, a także pilotaż konkursu i wyboru małych projektów. Program zakończył się w 2014 roku i objął 59 nowych LGD.

Jak to będzie działać w praktyce?¹²

LGD Sumpersky Venkov jest położona w północno-wschodniej części Republiki Czeskiej, w górzystym i peryferyjnym regionie olomunieckim. Na obszarze LGD mieszka 27 000 osób. Lokalna strategia rozwoju przewiduje finansowanie ze wszystkich czterech programów operacyjnych, które przewidują RLKS:

- > Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny (ZRPO), współfinansowany z EFRR (w strategii LGD jest na to 1,9 mln eur, w tym 500 000 euro na koszty bieżące i animację, jako z funduszu wiodącego),
- > Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), współfinansowany z EFRROW (900 000 euro),
- > Regionalny Program Operacyjny Zatrudnienie, współfinansowany z EFS (400 000 euro),
- > Program Operacyjny Środowisko, współfinansowany z EFRR (100 000 euro).

¹² Na podstawie informacji otrzymanych od Radima Sršnia, przewodniczącego LGD Sumpersky Venkov w regionie olomouckim. Niektóre komentarze pochodzą również od Jana Dražský'ego Floriana z Czeskiej Krajowej Sieci LGD.

LGD otrzyma ponadto 230 000 euro z Programu Operacyjnego Nauka, Badania i Edukacja (współfinansowanego z EFS) na przygotowanie lokalnego planu rozwoju edukacji, który będzie stanowił ramę dla wszystkich działań edukacyjnych finansowanych z EFRR i EFS zarówno na obszarze LGD, jak i w okolicznym mieście Sumperk, które leży poza jej obszarem. Tworzy to dodatkową okazję do regularnej współpracy między obszarami wiejskimi a miejskimi.

W odniesieniu do finansowania EFRR LGD Sumpersky Venkov rozważa finansowanie następujących działań:

- > infrastruktura edukacyjna, taka jak przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły społeczne oraz kształcenie ustawiczne (związane z finansowaniem EFS na cele edukacyjne i w powiązaniu z planem rozwoju edukacji),
- > świetlice, budownictwo socjalne i przedsiębiorstwa społeczne oraz poprawa infrastruktury włączenia społecznego,

- > zintegrowany system ratownictwa, tj. wsparcie dla ochotniczych straży pożarnych, które wchodzi w skład zintegrowanego systemu,
- > bezpieczeństwo transportu – budowa pasów ruchu dla rowerów, skrzyżowań, spowalniaczy, przystanków autobusowych,
- > dziedzictwo kulturowe, obecnie ograniczone tylko do miejsc uznanych przez UNESCO lub krajowy system dziedzictwa kulturowego (na obszarze LGD znajduje się unikalna manufaktura papieru czerpanego, zamek i skansen). W przyszłości LGD mają nadzieję, że będą mogły wspierać również inne, mniej znane miejsca związane z dziedzictwem kulturowym,
- > nasadzanie tradycyjnych gatunków drzew w chronionych obszarach górskich (finansowane z EFRR w ramach Programu Operacyjnego Środowisko).

3.5. Doświadczenie na poziomie IZ

Przedstawione powyżej przykłady pokazują zróżnicowane podejście państw członkowskich UE i regionów do możliwości oferowanych przez RLKS w różnych funduszach EFSI w okresie 2014-2020. Sposób stosowania RLKS różni się istotnie jeśli chodzi o cele, możliwości łączenia różnych funduszy i przeznaczone na to podejście kwoty.

Decyzje podjęte przez IZ co do wielkości środków alokowanych na RLKS w ramach programów operacyjnych EFSI zależą w znacznym stopniu od tego, na ile podejście to jest postrzegane jako właściwe narzędzie rozwoju terytorialnego oraz od doświadczenia danego funduszu w stosowaniu RLKS.

Chociaż we wszystkich funduszach (z wyjątkiem EFMR) RLKS ma przyczyniać się do osiągnięcia Celu Tematycznego 9 strategii UE 2020 „Wsparcie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”¹³, większość IZ postrzega RLKS przede wszystkim jako narzędzie do tworzenia miejsc pracy i wspierania przedsiębiorczości (co pokazuje przykład nie tylko EFMR w Bretanii, ale także EFRROW w Anglii i EFRR w Republice Czeskiej). Ta koncentracja na zatrudnieniu i przedsiębiorczości będzie miała istotny wpływ na sposób wykorzystania RLKS przez różne IZ, w zależności od ich priorytetów dla poszczególnych funduszy EFSI.

Zgodnie z Umowami Partnerstwa i programami operacyjnymi, państwa członkowskie i regiony podjęły decyzje o zastosowaniu różnych kombinacji funduszy w ramach RLKS. Niektóre kraje wykorzystują RLKS wyłącznie na obszarach wiejskich (np. Czechy). Inne otwierają także możliwość zastosowania RLKS na terenach miejskich (Anglia, woj. kujawsko-pomorskie; więcej informacji na ten temat w Aneksie).

Na sposób wykorzystania RLKS ma także duży wpływ doświadczenie. Ze względu na tradycyjnie dużą rolę podejścia LEADER w EFRROW, z tego funduszu na RLKS przeznaczone są zwykle największe kwoty (z ważnym wyjątkiem Republiki Czeskiej, gdzie największa kwota na RLKS jest przeznaczona z EFRR). LEADER i obszary wiejskie są też często punktem wyjścia dla wielofunduszowego RLKS.

Tam gdzie programy na to pozwalają, LGD funkcjonujące na obszarach wiejskich dość aktywnie poszukują finansowania z innych EFSI i korzystają z możliwości integrowania różnych źródeł finansowania w ramach jednej strategii (np. kujawsko-pomorskie czy Republika Czeska). Pomocne w tej sytuacji może być istnienie klarownej strategii rozwoju na poziomie regionalnym czy subregionalnym, w którą LGD może koordynować swoje zamierzenia.

Przykład woj. kujawsko-pomorskiego pokazuje także, że LGD ze swoim potencjałem włączania różnych interesariuszy są postrzegane przez EFS jako ważny podmiot integracji społecznej, oczekuje się też od nich że będą mogły dotrzeć do grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem.

Obok wielofunduszowych strategii, inną formą zapewnienia komplementarności różnych funduszy jest zarządzanie LGD i LGR przez wspólny podmiot prawny, jak to ma miejsce w Kornwalii. W Bretanii podobną rolę odgrywa *Pays*.

Wreszcie, powyższe przykłady pokazują, że skuteczna realizacja wielofunduszowego RLKS wymaga jasnej koordynacji między poszczególnymi IZ (zob. także następny rozdział). Pozostaje to niemałym wyzwaniem w sytuacji, jeśli programy operacyjne nie przewidują uzgodnień między poszczególnymi funduszami (np. w zakresie kwalifikowalności operacji).

¹³ W EFMR RLKS jest programowany w ramach Celu Tematycznego 8 „Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników”.

4. Poprawa systemu wdrażania RLKS

W tym rozdziale prezentujemy przykładowe rozwiązania, pomagające Instytucjom Zarządzającym

(IZ) osiągnąć zarówno cele programów operacyjnych, jak i integrację między funduszami.

4.1. Uproszczenia połączone z odpowiednim poziomem nadzoru, w tym stosowanie kosztów uproszczonych (Polska)

W Polsce w okresie 2014-2020 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pełniące rolę IZ dla EFRROW) zdecydowało się zastosować cały szereg metod upraszczających wdrażanie podejścia LEADER. Wynikało to częściowo z doświadczeń okresu 2007-2013, kiedy LEADER był powszechnie uznany za mocno zbiurokratyzowany. Ministerstwo kierowało się też potrzebą koordynacji, w ramach jednego programu operacyjnego, zróżnicowanego podejścia 16 województw oraz dużą liczbą oczekiwanych operacji (w okresie 2007-2013 LGD udzieliły wsparcia 40 000 małych projektów).

System kosztów uproszczonych zastosowano w Polsce pod koniec 2015 roku w odniesieniu do wsparcia przygotowawczego, planowane jest też jego wykorzystanie w trakcie realizacji strategii w odniesieniu do kosztów bieżących i animacji, a także wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W ramach wsparcia przygotowawczego zastosowano opcję kwot ryczałtowych. W trakcie przygotowywania lokalnej strategii, każde partnerstwo mogło dostać określoną, standardową kwotę wsparcia, której wysokość zależała od wielkości LGD. Przewidziane były trzy progi: 27 500 euro, 33 000 euro i 38 500 euro. Kwoty te zostały wyliczone na podstawie rzeczywistych kosztów funkcjonowania LGD w poprzednim okresie.

Aby otrzymać to wsparcie, LGD zobowiązane były:

- > utrzymać minimalną liczbę pracowników, odpowiadającą jednemu, 1,5 lub 2 pełnym etatom,
- > zorganizować przynajmniej jedno spotkanie w każdej gminie, celem przedyskutowania i wypracowania lokalnej strategii,
- > zapewnić funkcjonowanie biura przez określoną minimalną liczbę dni w tygodniu: dwa, trzy lub cztery, w zależności od wielkości LGD,
- > przygotować i złożyć lokalną strategię rozwoju, która musiała spełniać kryteria formalne konkursu.

Na podstawie prostego wniosku o dofinansowanie, LGD – w momencie podpisania umowy – otrzymywały zaliczkę w wysokości 70% kwoty wsparcia przygotowawczego. Płatność końcowa następowała po złożeniu strategii. Obowiązek utrzymania zatrudnienia obowiązywał przez 4 miesiące po złożeniu strategii, aby zapewnić funkcjonowanie LGD do momentu zakończenia procesu wyboru.

Pozytywne doświadczenie ze stosowania kwot ryczałtowych zachęciło IZ do wprowadzenia dalszych kosztów uproszczonych. Koszty funkcjonowania i animacji będą w przyszłości obliczane według stawek ryczałtowych. Wysokość kwoty waha się od 15% do 25% całkowitego budżetu LGD, w zależności od wysokości budżetu (mniejsze LGD, mające mniejszy budżet, dostają relatywnie wyższy jego procent na koszty bieżące i animację).

Aby otrzymać finansowanie na koszty funkcjonowania i animacji, LGD muszą spełnić następujące warunki:

- > zapewnić postępy w realizacji strategii (zgodnie z uzgodnionymi kamieniami milowymi);
- > wdrożyć plan komunikacji,
- > zapewnić minimalny poziom zatrudnienia (od 2 do 5 pracowników),
- > posiadać funkcjonujące biuro,
- > utrzymywać stronę www,
- > zapewnić wsparcie doradcze dla potencjalnych beneficjentów.

LGD mogą otrzymywać płatności zaliczkowe do wysokości 50% budżetu na koszty bieżące i animację w ciągu całego okresu realizacji strategii.

IZ planuje także zastosowanie ryczałtów w przypadku projektów wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Wysokość ryczałtu musi być zdefiniowana w lokalnej strategii i powinna być obliczona na podstawie danych historycznych. Maksymalnie jeden projekt może otrzymać 25 000 euro. LGD mogą stosować inne kwoty wsparcia w zależności od sektora, typu beneficjenta itp.

Pierwsza płatność w wysokości 70% będzie dostępna przy podpisaniu umowy, natomiast płatność końcowa będzie zależała od realizacji biznes planu i stworzenia co najmniej jednego miejsca pracy (w tym samozatrudnienia).

Zgodnie z Art. 63 (1) rozporządzenia 1305/2014 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, płatności zaliczkowe dla projektów inwestycyjnych oraz dla kosztów funkcjonowania LGD i animacji wymagają gwarancji bankowych. Jednak rząd polski stworzył dodatkowy system zaliczek z budżetu krajowego (obejmujących 37% kwoty projektu, czyli część odpowiadającą wkładowi krajowemu), które nie wymagają gwarancji bankowych. Te zaliczki i obniżenie wymogów co do gwarancji bankowych są ważne dla wielu beneficjentów na obszarach wiejskich, w tym dla małych organizacji pozarządowych.

Inne metody uproszczenia systemu wdrażania RLKS obejmują:

- > szeroki zakres kwalifikowalności kosztów, który umożliwia LGD wspieranie różnego typu projektów,
- > wykorzystanie projektów parasolowych (zwanych również projektami grantowymi), w których LGD jest formalnym beneficjentem całego projektu i może w jego ramach dofinansowywać małe inicjatywy lokalne.

W ramach projektów parasolowych LGD będą wybierać beneficjentów, podpisywać z nimi umowy, weryfikować wnioski o płatność i dokonywać płatności, a także prowadzić kontrolę i sprawozdawczość. Na poziomie regionalnym weryfikowany będzie ogólny projekt parasolowy, a także będą sprawdzane wnioski o płatność oraz przeprowadzane kontrole na miejscu dla wybranej próby. Na początkowym etapie urzędy marszałkowskie będą również sprawdzać wybrane przez LGD projekty, zanim LGD zawrze umowę z beneficjentem. Ograniczenie to będzie znoszone miarę jak LGD będą zdobywać doświadczenie.

IZ sformułowała także jaśniejsze niż w poprzednim okresie zasady weryfikacji projektów wybranych przez LGD na poziomie regionalnym, precyzując przy tym, że nie mogą one w sposób istotny modyfikować złożonego wniosku.

W Polsce przewidziane są też mechanizmy zapewniające koordynację podejścia RLKS między różnymi funduszami. Jest to kolejny ważny krok do uproszczenia realizacji tego podejścia. Ogłoszono wspólny konkurs na wybór LGD i ich strategii, z wspólnymi kryteriami i jednym komitetem dokonującym wyboru dla każdego regionu (wybór LGD i LGR w Polsce odbywa się na poziomie regionalnym). Dla wszystkich źródeł finansowania przewidziana jest jedna umowa, a jeden z funduszy będzie pełnił rolę funduszu wiodącego.



▲ Prezentacja praktyk państw członkowskich na seminarium na temat wielofunduszowego finansowania RLKS (Edynburg, grudzień 2015)

Ministerstwo Rolnictwa prowadzi negocjacje z IZ odpowiedzialnymi za inne fundusze EFSI, aby zachęcić je do stosowania kosztów uproszczonych w zakresie funkcjonowania i animacji, a także do korzystania z wytycznych w zakresie przygotowywania LSR (wytyczne zostały przygotowane przez IZ EFRROW, ale mogą dotyczyć wszystkich funduszy). Aby zapewnić dobrą wymianę i przepływ informacji, przy Komitecie monitorującym EFRROW 2014-2020 została utworzona specjalna grupa robocza ds. RLKS. Przy Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich utworzono także tematyczną grupę roboczą ds. podejścia LEADER, w której uczestniczą wszystkie IZ odpowiedzialne za RLKS.

Wysiłkom na rzecz uproszczenia systemu wdrażania RLKS towarzyszy duży nacisk na transparentność, w tym bardziej szczegółowa kontrola członkostwa w różnych grupach interesów (aby m.in. uniknąć sytuacji, kiedy urzędnicy administracji publicznej reprezentowali organizacje pozarządowe w organach LGD) i bardziej przejrzyste procedury wyboru projektów. Wprowadzono m.in. wymóg, aby w protokołach posiedzeń komitetów wyboru projektów znajdowały się zapisy dotyczące wstrzymania się od głosu członków w przypadku możliwego konfliktu interesu. Protokoły muszą być publikowane na stronie www LGD. Obowiązuje też dwustopniowa procedura odwoławcza (w miejsce jednostopniowej stosowanej w poprzednim okresie).

4.2. Koordynacja funduszy na poziomie programu (Szwecja)

W Szwecji rząd zdecydował się na najbardziej zaawansowany mechanizm koordynacji RLKS między funduszami. RLKS jest dopuszczalny we wszystkich czterech funduszach: w przypadku EFRROW i EFMR stanowi on część odpowiednich programów operacyjnych, natomiast dla EFRR i EFS utworzono odrębny program operacyjny. Za całość RLKS w Szwecji odpowiada jedna Instytucja Zarządzająca, której funkcję pełni Szwedzka Rada Rolna. Dzięki temu możliwa jest harmonizacja krajowych zasad wdrażania RLKS we wszystkich funduszach.

Podejście to zostało wprowadzone po to, aby poszerzyć lokalne partnerstwa, wzmocnić synergię i zwiększyć zakres oddziaływania RLKS, a także aby osiągnąć ekonomię skali. Przyczynia się to także do uproszczenia wdrażania, ponieważ LGD stanowi jeden punkt, do którego zwracają się beneficjenci wszystkich funduszy.

W poprzednim okresie w Szwecji było 63 LGD wdrażające podejście LEADER i 14 LGR wdrażających Oś 4 EFR (niektóre LDG były jednocześnie LGR, lub też LGD i LGR miały częściowo pokrywające się obszary). Średni budżet LGD wynosił 4,1 mln euro (łącznie kwota wszystkich środków publicznych), zaś LGR miały budżety poniżej 1 mln euro. Na okres 2014-2020 wybrano 48 LGD, które otrzymają różne kombinacje funduszy. Całkowita kwota środków publicznych przeznaczonych na RLKS z czterech funduszy wynosi 209 mln euro, co oznacza że średnia LGD będzie miała budżet ok. 4,4 mln.

Lokalne strategie rozwoju koncentrują się głównie na turystyce, produkcji żywności w małej skali i energetyce. LGD starają się też ułatwiać rozwój produktów innowacyjnych i wspierać inicjatywy młodzieżowe. Ważnym elementem rozwoju lokalnego w Szwecji jest rosnąca liczba osób ubiegających się o prawo pobytu, z których wielu trafia do małych wiosek. Ich mieszkańcy, często wspierani przez LGD, starają się radzić sobie z napływem uchodźców i pomóc im zintegrować się w społeczności.

Mimo uproszczeń instytucjonalnych wynikających z zarządzania RLKS przez jeden podmiot, doświadczenia szwedzkie czterech funduszy EFSI pokazują, że koordynacja między nimi w dalszym ciągu wiąże się z niemałymi wyzwaniami, takimi jak:

- > różne kultury organizacyjne w poszczególnych funduszach,
- > potrzeba stworzenia nowych organów współpracy z nowymi partnerami,
- > harmonizacja krajowego prawodawstwa dotyczącego wdrażania oraz redukcja biurokracji,
- > rozwój systemów informatycznych obsługujących terminowo proces składania wniosków, podejmowania decyzji i dokonywania płatności,
- > komunikowanie się i upowszechnianie informacji,
- > rozwój RLKS na obszarach miejskich i ułatwianie powiązań między wsią a miastem.

Doświadczenie szwedzkiej IZ wskazuje, że dla zapewnienia dobrej koordynacji między funduszami muszą być spełnione następujące warunki:

- > silna wola polityczna,
- > dobra współpraca między ministerstwami i innymi odpowiedzialnymi podmiotami,
- > wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i świadomości na temat RLKS – jest to szczególnie ważne w przypadku tych funduszy, które nie miały wcześniej doświadczenia z RLKS,
- > nieustanna komunikacja ze wszystkimi interesariuszami, na wszystkich poziomach, poziomo i pionowo,
- > wzmacnianie umiejętności na poziomie LGR.

Ważne jest także uświadomienie sobie, że stworzenie skutecznego systemu wdrażania RLKS jest procesem długotrwałym.

4.3. Wyciąganie wniosków z przeszłości: doświadczenia Szkocji

Po przeanalizowaniu słabych punktów realizacji programu LEADER w okresie 2007-2013 rząd Szkocji, w ramach Zespołu ds. Społeczności Wiejskich, stworzył model bardziej skutecznego wdrażania podejścia LEADER w okresie 2014-2020.

Jedną ze słabych stron okresu 2007-2013 był brak klarownych wytycznych do tworzenia lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz niejasność samych strategii. Nie było też wiadomo, co można finansować w ramach EFRROW i występowały różne interpretacje kwalifikowalności kosztów na poszczególnych poziomach wdrażania. Ponadto w LGD i LGR występowali często ci sami interesariusze. Było zatem oczywiste, że konieczna jest lepsza koordynacja między RLKS w EFMR a EFRROW w okresie 2014-2020.

Innym problemem było to, że samorządy lokalne zaczęły odgrywać zbyt dużą rolę we wdrażaniu strategii, zatem IZ zależało na poprawie równowagi między partnerami w LGD. Wszystkie te kwestie wskazywały na konieczność większego zaangażowania innych interesariuszy w tworzenie nowych strategii.

Przygotowania do podejścia LEADER w okresie 2014-2020 rozpoczęły się w lipcu 2013, kiedy rząd Szkocji ogłosił konkurs na podmioty wstępnie zainteresowane tworzeniem LSR. Szkocja świadomie zdecydowała się rozpocząć ten proces wcześniej, choć programy operacyjne miały być zatwierdzone dopiero w roku 2014 lub później.

Z obszarów wiejskich i przybrzeżnych Szkocji wpłynęło w sumie 22 wnioski, obejmujące zarówno EFMR jak i EFRROW. Te wstępne zgłoszenia zawierały opis proponowanych obszarów działania partnerstwa, liczbę ludności, zakres interwencji, informacje o partnerach i priorytetowych potrzebach obszaru, celach ogólnych i szczegółowych, a także o sposobie zaangażowania sektora przedsiębiorstw, administracji publicznej, społeczeństwa obywatelskiego, społeczności lokalnej i innych podmiotów.

Jesienią 2013 roku rząd zaprosił 21 grup, obejmujących prawie całość obszarów wiejskich i znaczną część obszarów przybrzeżnych Szkocji, do wzięcia udziału w następnym etapie konkursu poprzez przygotowanie LSR. Czternaście z nich zakładało wielofunduszowość (EFMR i EFRROW).

Etap ten został zakończony w końcu marca 2014, kiedy to wszystkie 21 obszarów złożyło pierwszą wersję strategii celem otrzymania informacji zwrotnej od rządu Szkocji. Ponowne złożenie strategii po uwzględnieniu uwag miało miejsce w październiku 2014. W trakcie przygotowywania LSR, LGD kierowały się wytycznymi publikowanymi na stronach www oraz informacjami otrzymanymi w trakcie warsztatów (na temat m.in. rybactwa, przedsiębiorczości, monitoringu i ewaluacji, Funduszy Strukturalnych), a także w toku nieformalnych dyskusji z IZ odpowiadającą za dany fundusz (za całościową koordynację funduszy EFSI i Umowy Partnerstwa odpowiadała IZ zajmująca się EFRR i EFS). Pomogło to zapewnić, że priorytety i działania LSR wpisywały się w przyjętą Umowę Partnerstwa i odpowiednie programy unijne, jeśli chodzi o skalę i zakres działań oraz ich komplementarność.

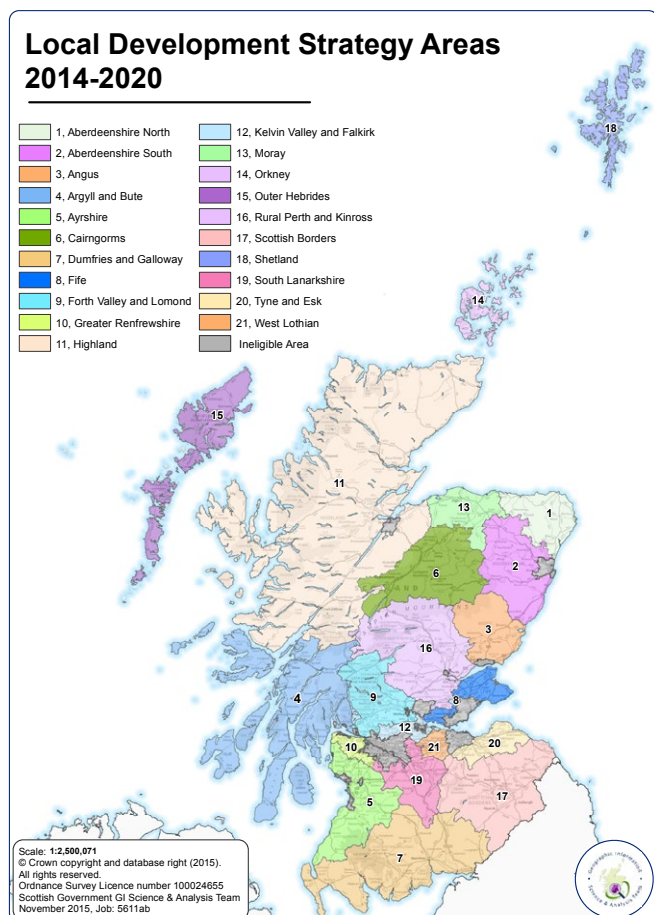
Lokalne Strategie Rozwoju oceniała w listopadzie 2014 niezależna komisja, składająca się z przedstawicieli IZ wszystkich funduszy EFSI, ekspertów z różnych sektorów gospodarki, organizacji pozarządowych i uczelni. Członków komisji wyłoniono na podstawie ich wiedzy i znajomości zagadnień rozwoju obszarów wiejskich i rybackich. Ich pracę nadzorował jeden ekspert z zakresu RLKS, jeden ekspert z zakresu angażowania społeczności, a także IZ, Agencja Płatnicza oraz departamenty audytu wewnętrznego i badań społecznych rządu szkockiego.

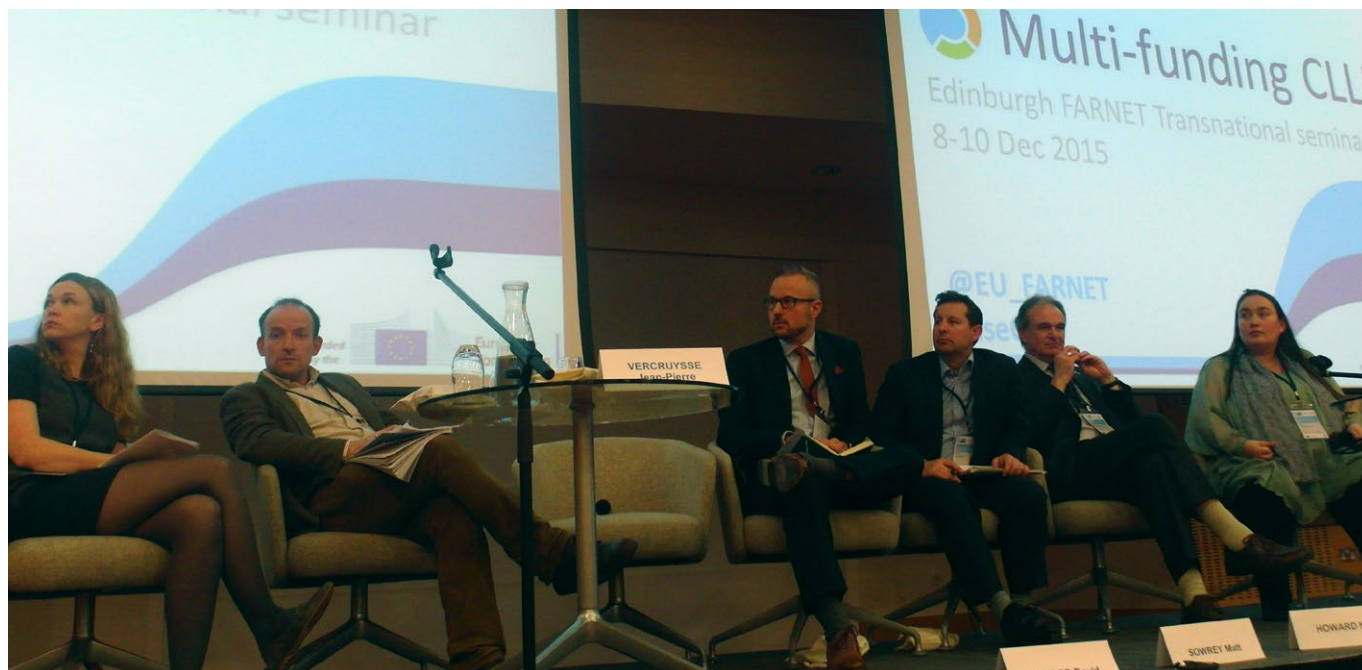
Komisja zarekomendowała IZ akceptację siedemnastu LSR, pod warunkiem dokonania wskazanych przez nią poprawek. Pozostałe cztery LGD zostały poproszone o ponowne złożenie LSR i planów działania. Wszystkie 21 strategii zostało zatwierdzonych do końca 2015 roku.

Plany działania LSR podlegały następnie dalszym zmianom w celu uwzględnienia kwot środków dostępnych z EFRROW i EFMR po zatwierdzeniu programów operacyjnych. Po zakończeniu wyboru LGD miały też możliwość skorzystania z dodatkowych środków z funduszy krajowych na wsparcie procesu wdrażania RLKS (m.in. na komunikację, monitoring i ewaluację).

Orientacyjne kwoty środków przyznanych z EFRROW na LSR były ustalone w oparciu o kryteria (liczba ludności, obszar, charakterystyka społeczno-ekonomiczna) opublikowane na początku 2015 roku. Kwoty z EFMR były przyznawane w oparciu o podobne kryteria, ale w oddzielnym procesie decyzyjnym.

Początkowym celem rządu szkockiego było osiągnięcie stanu „jeden obszar, jedna LSR” oraz „jeden obszar, jedno partnerstwo”. W dużym stopniu udało się to osiągnąć, a 14 spośród 21 LSR otrzymało środki zarówno z EFRROW jak i EFMR. Pozostałe siedem strategii finansowanych jest wyłącznie z EFRROW. Jednak istniało ryzyko, że potrzeby sektora rybackiego mogły zostać zmarginalizowane ze względu na różne tempo programowania w obu tych funduszach, a także ze względu na to, że EFRROW jest programowany na poziomie regionalnym, ale dla EFMR jest jeden program krajowy. Aby uniknąć problemów, zmobilizowano interesariuszy aby stworzyli silne LGR o dużych zasobach, zdolne do przetrwania. Grupy, które złożyły 14 przyjętych do realizacji strategii wielofunduszowych wspólnie z rządem Szkocji uzgodniły, że ostatecznie stworzą tylko 8 LGR. W efekcie powstałe LGR są bardziej spójne a ich struktury zarządcze lepiej mogą skupić się na wspieraniu społeczności rybackich.





▲ Dyskusja na temat RLKS w Wielkiej Brytanii na seminarium na temat wielofunduszowego finansowania RLKS (Edynburg, grudzień 2015)

W efekcie powstała zmodyfikowana wersja podejścia „jeden obszar, jedna strategia”. EFRROW pełni rolę funduszu wiodącego, wspierając koszty bieżące i animację dla wszystkich LSR.

Z uwagi na proces tworzenia i wyboru LSR obejmujący zarówno obszary wiejskie, jak i rybackie, szkocka KSOW stara się doskonalić metody zarządzania tą specyficzną formą wielofunduszowości i wspierać skuteczne wdrażanie LSR. Na przykład na konferencji LEADER w Szkocji w marcu 2016 r. zorganizowano specjalną sesję dla prezesów grup mających strategię wielofunduszową, aby przedyskutować z nimi perspektywy zarządzania RLKS.

Ważnym elementem ogólnej koordynacji funduszy EFSI w Szkocji jest Wspólny Komitet Monitorujący (Wspólny KM) programów finansowanych z EFRR, EFS i EFRROW, mający podkomitety zajmujące się poszczególnymi funduszami (nie dotyczy to jednak EFMR, który jest programowany na poziomie całej Wielkiej Brytanii). O ile podkomitety zajmują się kwestiami zawartości merytorycznej poszczególnych programów, to formalnym ciałem decyzyjnym dla wszystkich programów jest Wspólny KM. W jego ramach, interesariusze poszczególnych programów (niejednokrotnie te same osoby) mają możliwość wymiany informacji i dyskusowania o takich kwestiach jak komplementarność między funduszami.

Pomimo że RLKS w Szkocji ogranicza się do EFRROW i EFMR, Wspólny KM tworzy płaszczyznę porozumienia, na której przedstawiciele sektora rządowego i pozarządowego omawiają kwestie związane z RLKS w sposób mniej techniczny niż w podkomitetach. Wspólny KM może zatem potencjalnie przyczynić się do lepszego monitorowania wielofunduszowego RLKS i poprawić zarządzanie nim.

5. Wnioski

Unia Europejska stworzyła jasne ramy prawne dla RLKS oraz rozbudowane wytyczne dotyczące jego wdrażania. Zarówno ramy prawne jak i wytyczne zachęcają do stosowania wielofunduszowego RLKS, w którym kilka funduszy EFSI może łącznie wspierać inicjatywy lokalne stosując metodykę RLKS. Wytyczne opracowane w 2013 i 2014 roku przedstawiły modele i pokazały, jak można planować i realizować wielofunduszowy RLKS, odnosząc się jednocześnie do niektórych bardziej wrażliwych kwestii zidentyfikowanych w toku realizacji podejścia LEADER oraz Osi 4 EFR w poprzednim okresie.

W momencie przygotowywania niniejszego opracowania, programy operacyjne – krajowe i regionalne – funduszy EFSI zostały już zatwierdzone i w poszczególnych krajach członkowskich proces wyboru LSR i ich realizacji już się toczy (z różną prędkością). Przykłady omawiane powyżej pokazują wycinkowo, jak niektóre podmioty lokalne oraz instytucje zarządzające znajdują praktyczne rozwiązania dla wdrożenia wielofunduszowego RLKS. Biorąc pod uwagę różnice w kulturach administracyjnych, IZ i podmioty lokalne nie były w stanie w pełni wykorzystać rekomendacji zawartych w wytycznych, a przykłady pokazane w niniejszej broszurze są często wynikiem pragmatycznego podejścia do planowania i wdrażania. Pokazują one jednak, że RLKS jest instrumentem elastycznym, który można stosować dla osiągnięcia różnych celów w różnych warunkach. LGD już w poprzednich okresach pokazały, że potrafią skutecznie łączyć różne źródła finansowania, krajowe i europejskie, aby odpowiedzieć na potrzeby lokalne, nie czekając na unijne ramy RLKS.

Analiza przykładów na **poziomie lokalnym** pozwala wyciągnąć następujące wnioski:

- > Wdrażanie RLKS przy użyciu kilku funduszy wymaga od lokalnego partnerstwa ambicji i silnej motywacji do pracy na rzecz długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego swojego obszaru. Dotyczy to zarówno sytuacji, kiedy partnerstwo wdraża jedną strategię wielofunduszową, jak i sytuacji kiedy trzeba koordynować dwie lub więcej strategii jednofunduszowe.
- > Partnerstwo nie powinno starać się maksymalizować budżetu, ale znaleźć najlepsze rozwiązanie dla problemów i możliwości swojego obszaru w taki sposób, aby mądrze koordynować dostępne środki i zapewnić maksymalny udział społeczności, jednocześnie unikając powielania się działań lub też wspierania działań wzajemnie sprzecznych.
- > W partnerstwie możliwe są różne rozwiązania instytucjonalne, ale aby zarządzać różnymi funduszami EFSI potrzebne są zawsze jasne zasady odpowiedzialności i podejmowania decyzji.
- > Rozwój lokalny wymaga czasu, zatem nowe partnerstwa powinny realistycznie oceniać swoje szanse przy wielofunduszowym RLKS. Powinny zacząć od funkcjonowania na odpowiednią dla siebie skalę i skupić się najpierw na opanowaniu samej metody RLKS. Na początek rozwiązaniem bardziej realnym może być stosowanie tylko jednego funduszu, zanim podejmie się realizację strategii wielofunduszowej.

Dla **instytucji zarządzających** przygotowanie wielofunduszowego RLKS stanowi wyzwanie, ponieważ wymaga to koordynacji między wszystkimi programami ESIF przewidującymi RLKS. Do tego potrzebne są wspólne zasady i mechanizmy wdrażania, pozwalające na skuteczne i przejrzyste wydawanie środków publicznych przy poszanowaniu partycypatywnego charakteru RLKS.

Wdrożenie RLKS w różnych funduszach EFSI, a także realizacja strategii wielofunduszowych, pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- > **IZ** muszą najpierw jasno określić, co zamierzają osiągnąć przy pomocy podejścia RLKS. Jest to szczególnie istotne w przypadku IZ i funduszy podejmujących RLKS po raz pierwszy.
- > Mając już jasność co IZ zamierza osiągnąć, powinna ona blisko współpracować z innymi ministerstwami, aby zapewnić wdrażanie RLKS w sposób skoordynowany i sprawny.
- > Mechanizmy wdrażania RLKS mogą wymagać adaptacji w trakcie okresu programowania. Taka adaptacja powinna zapewnić, że wielofunduszowość przyniesie realne uproszczenie, ograniczenie biurokracji i większą elastyczność w reagowaniu na potrzeby lokalne.
- > Sprawą kluczową jest budowanie zaufania, podmiotowości i dobrej współpracy w całym łańcuchu wdrażania, ze szczególnym uwzględnieniem **podmiotów lokalnych**. Ta współpraca i zaufanie są niezbędne niezależnie od źródła finansowania i stanowią warunek wstępny dla każdego zintegrowanego wydatkowania środków EFSI na poziomie lokalnym.

> Jeśli chodzi o kwalifikowalność działań w poszczególnych funduszach, ważne jest aby podmioty lokalne dysponowały odpowiednią elastycznością dla osiągania swoich celów zarówno w trakcie przygotowywania strategii jak i jej wdrażania. Zbyt szczegółowy zakres i definicja kosztów kwalifikowalnych w poszczególnych programach może mieć negatywny wpływ na skuteczne wdrażanie lokalnych strategii i ograniczyć możliwość realizacji strategii wielofunduszowych.

> Istnienie doświadczonych agencji rozwoju lokalnego może ułatwić wdrażanie wielofunduszowego RLKS.

> Potrzeba dalej wzmacniać umiejętności na wszystkich poziomach wdrażania. Zarówno LGD jak i IZ powinny wyciągnąć wnioski i budować na doświadczeniach podejścia LEADER i Osi 4 EFR, a krajowe sieci powinny im w tym pomagać.

Podróż w kierunku wielofunduszowości dopiero się zaczyna i potrzeba więcej czasu, by zobaczyć jak to będzie funkcjonować. Jednak niniejsza broszura pokazuje, że możliwe jest skuteczne integrowanie RLKS z różnych funduszy. Znalezienie odpowiedzi stosownych do danej kultury administracyjnej i potrzeb społeczności lokalnych stanowi wyzwanie dla państw członkowskich, władz regionalnych i dla LGD. Wszyscy zainteresowani powinni także skorzystać z okazji aby wymieniać się doświadczeniami i uczyć od siebie nawzajem.

Aneks: Przegląd stanu wdrażania RLKS w Unii Europejskiej

Poniższy przegląd wykorzystuje informacje dostępne w lutym 2016 roku, na podstawie przeglądu Umów Partnerstwa i Programów Operacyjnych oraz danych otrzymanych od następujących Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej: DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL i DG MARE, a także od Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich.

Dostępne środki

W tabeli 1 poniżej przedstawiono łączne kwoty (tylko część unijna, bez wkładu krajowego) przeznaczone na RLKS przez cztery fundusze EFSI, liczbę państw członkowskich które stosują RLKS w danym funduszu oraz – w miarę dostępności danych – oczekiwaną liczbę Lokalnych Grup Działania (LGD).

Tabela 1. RLKS w czterech EFSI

Fundusz	Całkowity budżet RLKS (tylko część unijna)	Liczba PC	Oczekiwana liczba LGD
EFMR	 500 mln euro	20	280
EFRR	 6 900 mln euro	28	2500
ESF	 1 200 mln euro	16	Brak informacji
	 600 mln euro	13	

Między poszczególnymi państwami występują znaczące różnice w kwotach przeznaczonych na RLKS. W większości krajów najwięcej środków na RLKS pochodzi z EFRR – czego należało oczekiwać, biorąc pod uwagę jak dużą rolę odgrywa LEADER w wielu regionach, ponadto EFRR jest jedynym funduszem, w którym stosowanie RLKS jest obowiązkowe (minimum 5% PROW). Jednak w niektórych krajach na RLKS przeznaczono znaczące kwoty z innych funduszy, np. EFRR w przypadku Czech (zob. rozdział 3.4 powyżej). Poniższe tabele (2 i 3) pokazują więcej szczegółów dla dwóch funduszy, dla których takie dane są w tej chwili dostępne: EFRR i EFMR.

Tabela 2. RLKS w EFROW

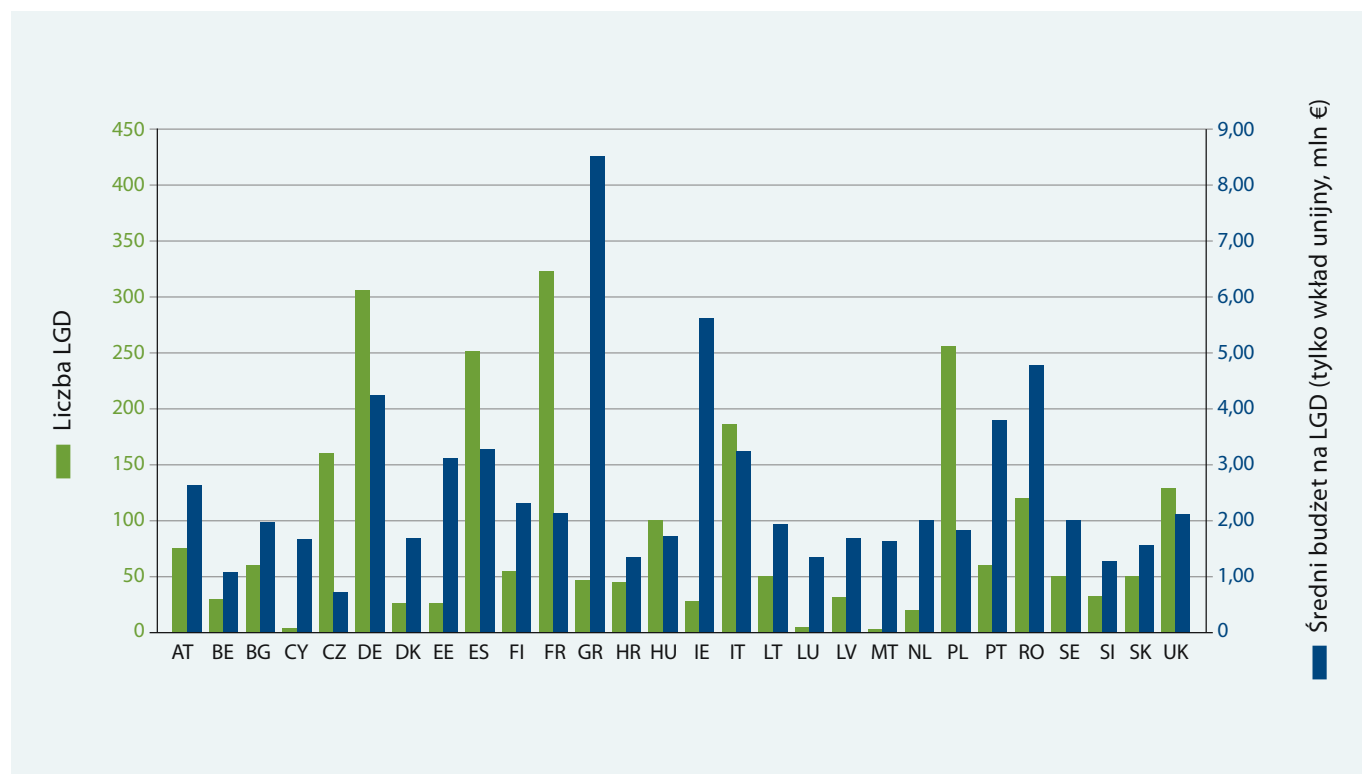
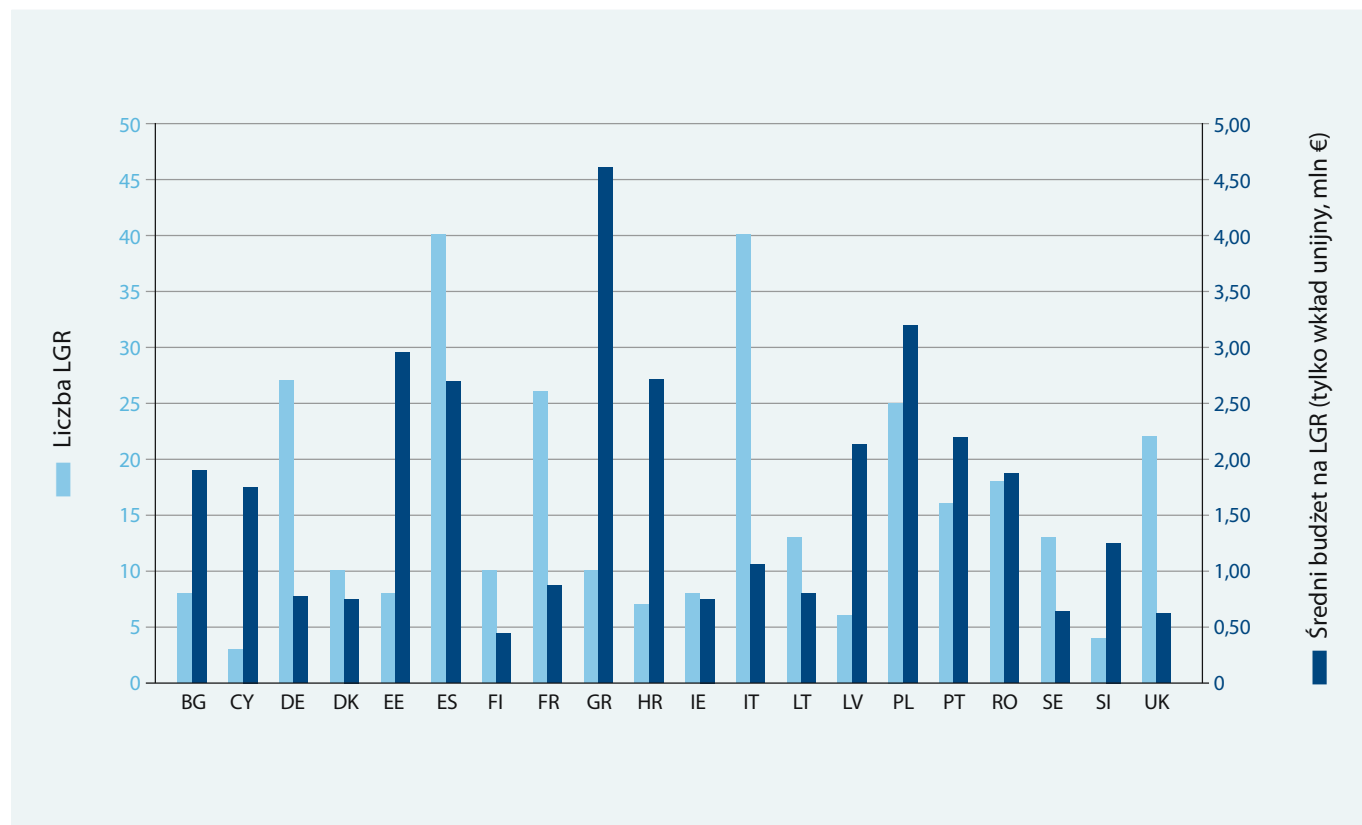


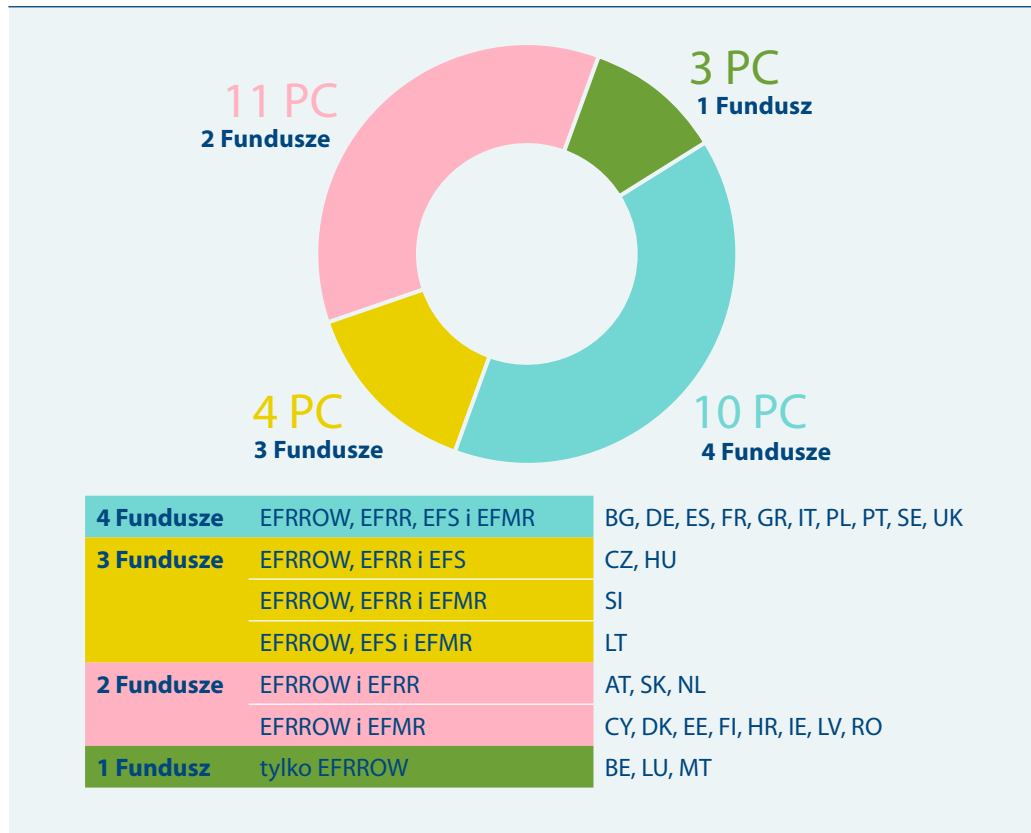
Tabela 3. RLKS w EFMR



Wykorzystanie RLKS w różnych państwach członkowskich

Tylko trzy kraje ograniczają zastosowanie RLKS do obowiązkowego minimum, czyli tylko do EFRROW (Belgia, Luksemburg i Malta). Pozostałe 25 państw zamierza stosować RLKS w co najmniej dwóch funduszach. Jedenaście spośród nich (Bułgaria, Niemcy, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja i Wielka Brytania) planuje stosować RLKS we wszystkich czterech funduszach (przynajmniej w niektórych regionach tych krajów), a kolejne cztery (Czechy, Węgry, Litwa i Słowenia) w trzech funduszach, jak pokazano poniżej na rys. 1.

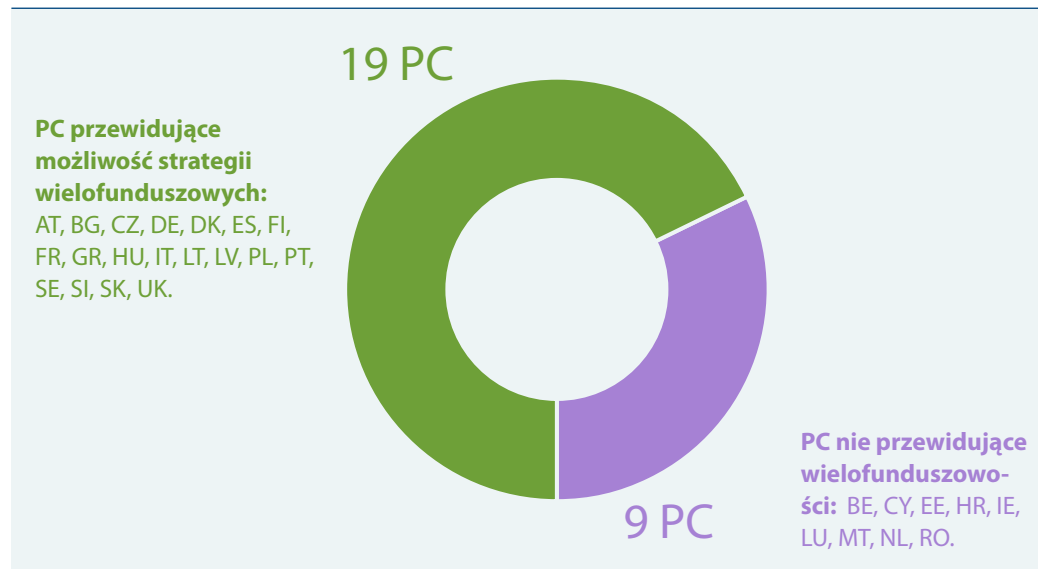
Rys. 1. Planowane wykorzystanie RLKS w różnych EFSI



Wielofunduszowość

Sam fakt, że w danym kraju RLKS jest dostępny w kilku funduszach nie oznacza automatycznie, że lokalne społeczności będą mogły wykorzystać kilka funduszy do realizacji jednej strategii. Na przykład Estonia, Chorwacja i Irlandia przewidują RLKS zarówno w EFRROW, jak i w EFMR, ale nie pozwalają na łączenie tych funduszy w ramach jednej strategii (zatem LGD i LGR będą tam rozdzielone). Należy też pamiętać, że zapisanie możliwości wielofunduszowych strategii w Umowie Partnerstwa nie oznacza, że będzie to wykorzystane w praktyce. Wiele państw członkowskich pozostawia tę kwestię do decyzji władz regionalnych; w takich krajach jak Austria, Niemcy, Polska czy Włochy zapewne tylko niewielka liczba regionów skorzysta z tej możliwości. Zatem wykresu na rys. 2 nie należy traktować jako informacji, gdzie faktycznie w Europie będą realizowane strategie wielofunduszowe.

Rys. 2. Państwa członkowskie dopuszczające możliwość strategii wielofunduszowych (w jednym lub więcej regionów)



RLKS w miastach

Wiele państw planuje stosowanie RLKS tylko tam, gdzie już istnieje doświadczenie z wdrażania podejścia oddolnego, tj. na obszarach wiejskich i rybackich. Jednakże pewna liczba krajów zamierza także stworzyć możliwość stosowania RLKS na terenach miast, mimo że te obszary mają jak dotąd stosunkowo niewielkie doświadczenie z RLKS. Pokazuje to rys. 3.

Rys. 3. Państwa członkowskie przewidujące zastosowanie RLKS w miastach

