

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

503. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 10 I 11 GRUDNIA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności na lata 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji greckiej)

(2015/C 230/01)

Sprawozdawca: Roman HAKEN

Dnia 2 kwietnia 2014 r. Theodoros N. SOTIROPOULOS, ambasador i przewodniczący Komitetu Stałych Przedstawicieli, zwrócił się w imieniu prezydencji greckiej w Radzie UE do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności na lata 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z dnia 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął niniejszą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest świadomy tego, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat metoda LEADER udowodniła swą aktualność i użyteczność. Podejście to pomogło podmiotom z obszarów wiejskich w analizie długoterminowego potencjału ich regionu oraz sprawdziło się jako skuteczne i wydajne narzędzie realizacji polityk rozwoju. Komisja Europejska wspierała partnerski sposób finansowania projektów także poprzez inicjatywy wspólnotowe URBAN, URBACT, EQUAL czy też Lokalną Agendę 21, *Transition Towns* (miasta przemian) i terytorialne paktu na rzecz zatrudnienia. W rezultacie pojawił się rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS, ang. CLLD – *Community-Led Local Development*), nowsza wersja metody LEADER, która jest w pewnym sensie jej ewolucyjną zmianą.

1.2. RLKS jest specjalnym narzędziem, które można stosować na poziomie niższym niż regionalny i które uzupełnia inne rodzaje wsparcia zapewnianego na poziomie lokalnym. Może aktywować i angażować lokalne społeczności i organizacje, tak by przyczyniały się do inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. RLKS wzmacnia spójność terytorialną i umożliwia osiągnięcie konkretnych celów politycznych, także w ramach stosunków z partnerami spoza UE. Umożliwia uzyskanie długotrwałego wzrostu dzięki skutecznemu wykorzystaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z myślą o tworzeniu nowych miejsc pracy dobrej jakości i przedsiębiorstw z uwzględnieniem kierowanych przez społeczność działań w dziedzinie zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju, zgodnie ze strategią „Europa 2020”.

1.3. RLKS musi zostać jak najszybciej przekształcony w narzędzie „SMART”, aby pomóc lokalnym podmiotom znaleźć drogę wyjścia z kryzysu gospodarczego i społecznego i odnowienia zaufania do polityki Unii Europejskiej. Trzeba kłaść nacisk na innowacyjne projekty, nowe miejsca pracy dobrej jakości i przedsiębiorczość oraz nasilić działania nakierowane na stawienie czoła zmianie klimatu, zrównoważony rozwój i włączenie społeczne, zgodnie z nową strategią „Europa 2020”. RLKS to nowy rodzaj partnerstwa sprzyjający tworzeniu innowacji społecznych.

1.4. Większość państw członkowskich uwzględniło RLKS w umowach partnerstwa, co świadczy o tym, jak dużą wagę przywiązuje się obecnie do rozwoju lokalnego⁽¹⁾. Ten sposób multilateralnego zarządzania powinien zostać rozszerzony na wszystkie działania finansowane za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, można by nawet wprowadzić pewną obowiązkowość jego stosowania (min. 5 % działań). EKES popiera stopniowe wykorzystywanie tego narzędzia przez wszystkie państwa UE z poszanowaniem zasady partnerstwa i prowadzeniem wymiany sprawdzonych rozwiązań.

1.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że Grecja i Włochy, sprawujące przewodnictwo w UE w 2014 r., przywiązują dużą wagę do polityki spójności jako cennego narzędzia pobudzania zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz przezwyciężania obecnego kryzysu gospodarczego w Europie.

1.6. EKES oczekuje, że także niniejsza opinia okaże się pomocna przy realizacji projektów pilotażowych (finansowanych także ze środków Komisji Europejskiej) służących sprawdzeniu przydatności RLKS tam, gdzie obecnie nie jest stosowany, a zatem także w warunkach środowiska podmiejskiego, a zwłaszcza miejskiego, a jednocześnie poszerzeniu możliwości wykorzystania tego narzędzia. W odniesieniu do okresu 2014–2020 EKES popiera wykorzystywanie RLKS w ramach wszystkich funduszy i na obszarach zarówno wiejskich, jak i miejskich wszędzie tam, gdzie pojawi się zainteresowanie tą metodą. Chodzi o połączenie demokracji przedstawicielskiej i uczestniczącej, czyli narzędzie umożliwiające przedstawicielom administracji publicznej partnerską współpracę ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i z obywatelami.

1.7. EKES jest przekonany, że należy umożliwić podmiotom lokalnym – obywatelom, partnerom gospodarczym i społecznym, organizacjom pozarządowym non-profit i samorządom lokalnym – uczestniczenie np. w określaniu strategii rozwoju lokalnego w miejscu, w którym mieszkają, za pomocą metody RLKS. Poza tym na bazie doświadczeń związanych z metodą LEADER na obszarach wiejskich trzeba wypełnić konkretną treścią ideę miejskiego rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, tak by miasta i obywatele byli świadomi tego, jakie rozwiązania będzie można proponować w ramach RLKS w miastach.

1.8. EKES z rozczarowaniem zauważa, że administracja publiczna często nie jest pozytywnie nastawiona do metody RLKS mimo jej skuteczności. Trzeba koniecznie zająć się realizacją strategii, w ramach której informowano by wszystkie podmioty i w sposób profesjonalny wskazywano im kierunek działania, a także precyzyjniej zwracać się do władz publicznych oraz opracowywać i wdrażać strategię rozwoju lokalnego z myślą o wykorzystaniu tej okazji. Kwestia „własności wyników” w tego rodzaju grupach ma kluczowe znaczenie dla stabilności strategii rozwojowych w długim okresie i dla realizacji celów strategii „Europa 2020”. Aby narzędzie to mogło być stosowane z powodzeniem, niezbędne jest polityczne wsparcie na wszystkich poziomach (unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym).

1.9. EKES zwraca uwagę, że partnerzy gospodarczy i społeczni oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie muszą być ściślej włączeni w RLKS, przy czym warunkiem jest wzmocnienie ich zdolności do odgrywania tej roli. Bezpośredni udział wszystkich tych partnerów w partnerstwie z administracją publiczną jest podstawą prawdziwej reprezentacji interesów i potrzeb obywateli.

1.10. EKES sądzi, że RLKS jako innowacja w dziedzinie polityki regionalnej nie jest dostatecznie znany ani na poziomie lokalnym, ani na poziomie niektórych państw członkowskich, ani w ramach platform skupiających podmioty potencjalnie mogące wdrażać tę metodę. Aby pomóc w stosowaniu nowego instrumentu RLKS w ramach europejskich polityk, trzeba przeprowadzić szczegółową analizę oceniającą, jak poszczególne państwa podeszły do tego zagadnienia, oraz przedstawić zalecenia dotyczące skutecznego wdrażania RLKS. Powstanie w ten sposób opracowanie zawierające nie tylko przykłady sprawdzonych rozwiązań, ale także opis niepowodzeń, których należy w przyszłości unikać. EKES chciałby uczestniczyć w przygotowywaniu tej analizy, wraz z odpowiednimi jednostkami Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów. Analiza ta mogłaby być punktem wyjścia do utworzenia intergrupy ds. RLKS, będącej platformą międzyinstytucjonalną.

⁽¹⁾ W rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 ustanawiającym wspólne przepisy przewidziano na lata 2014–2020 trzy różne zintegrowane podejścia – RLKS jest jednym z nich, obok zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i wspólnych planów działania.

1.11. EKES popiera następujące aspekty rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność:

- a) **finansowanie wielofunduszowe** – należy monitorować i umacniać metodę RLKS w ramach finansowania wielofunduszowego w całej Europie i we wszystkich programach UE oraz starać się o jak najszybsze zainicjowanie kolejnego okresu programowania;
- b) **ujednoczenie praktyk i sposobów podejścia** – trzeba promować wysoki poziom jakości RLKS w UE, standaryzację funkcjonowania lokalnych grup działania⁽²⁾ i wymianę sprawdzonych rozwiązań, a także wspierać usuwanie białych plam, aby można było rozszerzyć geograficzny i tematyczny zasięg metody LEADER, co jest warunkiem skutecznego działania metody LEADER/RLKS w ramach różnych programów UE;
- c) **tworzenie sieci i współpraca** – jest to podstawowy warunek dobrego funkcjonowania metody RLKS; należy realizować projekty współpracy w ramach istniejących sieci, tworzyć sieci na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim oraz uznać nakłady na tworzenie i działanie sieci (w tym składki członkowskie) za wydatki kwalifikujące się do wsparcia;
- d) **poszerzenie zasięgu metody** – należy wspierać wdrażanie metody RLKS także poza terytorium UE, np. w ramach negocjacji akcesyjnych czy polityki na rzecz rozwoju;
- e) **uproszczenie procesu** – należy zadbać o to, by nie nałożyć na te małe podmioty na szczeblu lokalnym nadmiernych obciążeń administracyjnych i wszędzie, gdzie to możliwe, ograniczyć sprawozdawczość, na ile to możliwe bez podważania wiarygodności; nie można też dopuszczać do tego, by właściwe organy wprowadzały zmiany w trakcie wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, należy za to jak najszybciej i na całym terytorium rozpocząć realizację programów informacyjnych oraz seminariów umożliwiających wymianę pozytywnych doświadczeń i wspierających podmioty publiczne i prywatne;
- f) **budowania zdolności partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego**, tak aby jak najwięcej partnerów mogło zaproponować działania dotyczące RLKS przed końcem okresu przedstawiania projektów (tzn. do 31 grudnia 2017 r.).

1.12. Metodę RLKS można z powodzeniem wykorzystywać nie tylko w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, ale także podczas rozdzielania własnych środków (pochodzących od szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego). Dlatego ważne jest, by strategie rozwoju, konkretne projekty i sposoby ich wdrażania nie były jedynie dopasowywane do oczekiwanych środków pochodzących od UE, ale były odzwierciedleniem faktycznej potrzeby zmiany jakości życia lokalnej społeczności.

1.13. Zdaniem EKES-u istotne znaczenie ma konsekwentne przestrzeganie podstawowych zasad metody RLKS. Wyważone partnerstwo, z udziałem lokalnej społeczności, powinno być warunkiem ex ante uzyskania dotacji. Z myślą o efektywnym rozwoju lokalnym nie można tolerować postaw czysto formalistycznych, gdzie władze lokalne w celu uzyskania dotacji jedynie deklarują stosowanie podejścia partnerskiego, podczas gdy w praktyce nie jest ono realizowane. Trzeba stworzyć system skutecznej kontroli i nadzoru chroniący przed nadużywaniem zasad RLKS.

1.14. EKES stwierdza, że omawiane narzędzie charakteryzują cechy istotne nie tylko w okresie kryzysu gospodarczego, takie jak przejrzystość przepływów finansowych z budżetów publicznych, zwiększenie zaufania między organami administracji publicznej a mieszkańcami oraz skuteczność inwestycji środków. ONZ, OECD, Bank Światowy i inne instytucje także propagują podobne podejście oparte na partnerstwie. Chodzi tu o poszerzone podejście – wspierające stosowanie metod RLKS poza Europą, na przykład w ramach przedakcesyjnych negocjacji dotyczących polityki rozwoju oraz w ramach działań służących realizacji wytyczonych przez ONZ na 2015 r. celów dotyczących rozwoju zrównoważonego oraz wypełnieniu zobowiązań w zakresie zmian klimatu.

⁽²⁾ Oznacza to wymaganie i zapewnienie takich samych warunków działania narzędzia RLKS we wszystkich państwach członkowskich UE, zgodnie z zasadami tej metody i z uwzględnieniem krajowej i regionalnej specyfiki.

1.15. EKES wskazuje trzy wyzwania, które mogą pojawić się w przyszłym okresie w związku z RLKS, jeśli chodzi o uproszczenia i ograniczenie obciążeń administracyjnych:

- a) wspieranie tworzenia i rozwoju alternatywnych niezależnych systemów (platform) arbitrażowych czy pojedynczych, złożonych z ekspertów, służących szybkiemu i prostemu rozwiązywaniu problemów administracyjnych i finansowych oraz ewentualnych konfliktów między organami zarządczymi programów operacyjnych a podmiotami zarządzającymi projektami poszczególnych partnerstw (systemy te odgrywałyby rolę podobną jak audytorzy finansowi, tyle że nie tylko w odniesieniu do finansów);
- b) wdrożenie w praktyce zasady, że organy wykonawcze (w tym kontrolujące sprawozdania z monitorowania) zajmują się:
 - a) konkretną realizacją, wynikami i skutkami projektów oraz korzyściami z projektów;
 - b) zasadnością wydatków;
 - c) dotrzymywaniem terminów, a nie szczegółami, które pojawiają się w trakcie wypracowywania tych rezultatów;
- c) ogłaszanie na danym obszarze także zaproszeń do przedstawiania zintegrowanych projektów przez szereg projektodawców (podobnie jak w przypadku EQUAL);
- d) w dziedzinie finansów należy zmienić dotychczasowe rozumienie nieprawidłowości i sposób interpretacji pojęcia naruszenia dyscypliny budżetowej:
 - nie stosować nieproporcjonalnie szywej interpretacji w odniesieniu do bagatelnych, groszowych spraw, tzn. nie uznawać za nieprawidłowość przypadków, gdy nie zaksięgowano we właściwy sposób kwoty np. do 10 (czy 40) EUR lub gdy brakuje takiej kwoty,
 - jednocześnie jeśli szkoda jest niższa niż nakłady na jej naprawienie (dla beneficjenta czy organu kontrolnego), nie należy się nią zajmować, lecz ewentualnie ją odnotować i dodać ją do innych małych szkód.

1.16. EKES zaleca, by w odniesieniu do różnych sposobów wykorzystywania programu RLKS używać różnych terminów, podobnie jak w przypadku wiejskich lokalnych grup działania i lokalnych grup działania w sektorze rybołówstwa. Miejskie lokalne grupy działania można by nazywać „miejskimi partnerstwami”, a rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich – RLKS-M (ang. CLLD-U). Dzięki temu łatwiej byłoby odróżnić, o jaki obszar chodzi, a także rozróżnić przepływy finansowe i to, gdzie są kierowane. Sugerujemy jednocześnie, by według udanego wzoru programu LEADER także w przypadku RLKS rozważyć nową nazwę – ciekawy akronim, z którym wszystkie podmioty mogłyby łatwiej się identyfikować. Nazwa jest nieodłączną częścią kampanii promocyjnej, a RLKS (CLLD) może pozostać w przypisie jako nazwa metody.

2. Wprowadzenie do zagadnienia: rozwój lokalny kierowany przez społeczność i jego powstanie (program LEADER) – historia, oddziaływanie, stanowiska instytucji europejskich

2.1. Podstawowe zasady metody LEADER – ich wartość dodana i zastosowanie w metodzie CLLD:

2.1.1. *Podjęcie dostosowane do potrzeb i cech danego obszaru*

Z myślą o zrównoważonym rozwoju określonego mniejszego obszaru w programie wykorzystuje się faktyczny potencjał tego obszaru. Bierze się pod uwagę jego mocne i słabe strony, a opracowana strategia rozwoju odpowiada faktycznym potrzebom. Granice obszaru są wyznaczane nie tylko na podstawie granic administracyjnych i są elastyczne.

2.1.2. *Podjęcie oddolne*

Podczas podejmowania decyzji i określania priorytetów strategii rozwoju przykładą się wielką wagę do zaangażowania lokalnej administracji i obywateli. Podkreślenie znaczenia najniższego poziomu jest najważniejszym z siedmiu punktów programu. Celem nie jest przy tym zastąpienie wyższego poziomu w kraju, ale raczej wsparcie interakcji między tymi poziomami.

2.1.3. *Lokalne grupy działania*

Ważnym elementem programu jest wspieranie tworzenia lokalnych grup działania. Lokalne grupy mają łączyć partnerów z sektora publicznego, prywatnego i wolontariackiego oraz prowadzić do dialogu na temat kierunków rozwoju danego obszaru.

2.1.4. *Innowacyjne podejście*

Program wspiera innowacje. Dąży do tworzenia nowych produktów, procesów, organizacji i rynków. Innowacyjność uzyskuje się dzięki zapewnieniu lokalnym grupom jak największej elastyczności.

2.1.5. *Podejście zintegrowane i wielosektorowe*

Podejście przyjęte w programie kładzie nacisk na integrację różnych sektorów. Ideą jest skoordynowanie w ramach programu i włączenie do całościowych projektów zagadnień gospodarczych, społecznych, kulturowych i dotyczących środowiska.

2.1.6. *Tworzenie sieci*

Program wspiera tworzenie sieci służących wymianie doświadczeń między uczestnikami. Sieci mogą mieć charakter instytucjonalny, gdy są finansowane przez Komisję Europejską, lub mniej formalny, gdy powstają na poziomie krajowym, terytorialnym czy lokalnym.

2.1.7. *Współpraca*

Współpraca w ramach programu nie kończy się jednak na tworzeniu sieci. Lokalne grupy mogą też bezpośrednio współpracować, realizując jeden projekt tematyczny.

2.1.8. *Aktywizacja mieszkańców obszaru*

Aby móc faktycznie pracować z mieszkańcami danego obszaru, trzeba nie tylko ich informować, ale też zapewniać warunki sprzyjające komunikacji i wzmocnić wiarę mieszkańców w to, że ich propozycje zostaną faktycznie rozważone i uwzględnione.

2.2. **Komitet Regionów** postrzega „rozwój kierowany przez lokalną społeczność jako kluczowe narzędzie harmonijnego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, wzmacniające zdolność tworzenia powiązań z otaczającymi obszarami podmiejskimi i wiejskimi”⁽³⁾.

2.3. **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** wydał szereg opinii dotyczących partnerskiej współpracy i uczestnictwa; niektóre z nich wymieniono w przypisie⁽⁴⁾.

2.4. **Komisja Europejska** opublikowała materiały dotyczące wdrażania RLKS, oparte na doświadczeniach związanych z metodą LEADER: „Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji zarządzających programami. Wytyczne dla beneficjentów – Wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”⁽⁵⁾, „Guidance on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds” [„Wytyczne dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”]⁽⁶⁾.

2.5. Dokumenty te powinny być skuteczniej rozpowszechniane w ramach faktycznie proaktywnej strategii informacyjnej. Trzeba przy tym regularnie zapewniać przestrzeń do wspólnych spotkań podmiotów RLKS i ekspertów, aby umożliwić prowadzenie dyskusji i porównywanie sposobów podejścia w różnych regionach UE. Miejsce na takie działania mogłoby zaoferować na przykład EKES.

⁽³⁾ Opinia Komitetu Regionów „Rozwój kierowany przez lokalną społeczność” (Dz.U. C 17 z 19.1.2013, s. 18).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: sprawowania rządów i partnerstwa w polityce spójności (Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 143); strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007–2013 (Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141); skutecznych partnerstw w polityce spójności (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1); roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020” (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 1); polityki regionalnej i inteligentnego rozwoju (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 82); metody LEADER jako narzędzia rozwoju lokalnego (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 15); wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 30).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_pl.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf

3. Lokalne grupy działania na obszarach wiejskich oraz wspieranie odgrywania przez nie roli w latach 2014–2020 – budżety publiczne pod publiczną kontrolą

3.1. Lokalna grupa działania (LGD) to podstawowy element programu LEADER. Jest to lokalne partnerstwo, w którym proporcjonalnie reprezentowane są zarówno poszczególne sektory, jak i dziedziny działania. Lokalna grupa działania ma osobowość prawną oraz określone procedury zarządzania i podejmowania decyzji. Łącznie w UE istnieją 2 402 lokalne grupy działania wspierane z programu rozwoju obszarów wiejskich i innych narzędzi typu LEADER; ich działalność obejmuje swym zasięgiem 77 % całkowitego terytorium UE ⁽⁷⁾, tzn. ok. 90 % obszarów wiejskich i ponad 50 % ludności UE ⁽⁸⁾.

3.2. Metoda LEADER sprawdziła się na tyle, że powinna w miarę możliwości zostać rozszerzona na całość obszarów wiejskich UE. Jednocześnie trzeba zapewnić kompatybilność przepisów dotyczących współpracy międzynarodowej LGD z różnych państw członkowskich.

3.3. Wśród proponowanych priorytetów programu na lata 2014–2020 znalazły się także następujące:

- a) **młódzież na wsi** – sprowadzenie młodych ludzi z centrów na obszary wiejskie, dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu RLKS, zwiększeniu atrakcyjności obszarów wiejskich dla młodego pokolenia, wspieraniu rozwoju i dostępności technologii informacyjnych, wspieraniu kształcenia;
- b) **gospodarka lokalna** – wspieranie gospodarki lokalnej, wspieranie małej przedsiębiorczości pozarolniczej (np. ożywienie rzemiosła i mikroprzedsiębiorstw) oraz małych i średnich przedsiębiorstw;
- c) **przedsiębiorczość społeczna** – wzmocnienie przedsiębiorczości społecznej na poziomie lokalnym w sektorach innowacyjnych, co wpływa na tworzenie miejsc pracy i zrównoważony rozwój (np. turystykę, odnawialne źródła energii czy działalność kulturową i sportową); gospodarka społeczna musi być uznawana przez podmioty lokalne, krajowe i europejskie oraz przez innych partnerów gospodarczych za kwestię o kluczowym znaczeniu dla lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego; instytucje europejskie powinny zaproponować kampanie naświetlające wkład gospodarki społecznej w rozwój lokalny; powinny także opracować ogólne wytyczne dotyczące włączania przedsiębiorstw społecznych do partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego; dlatego też EKES proponuje tworzenie spółdzielni i innych przedsiębiorstw społecznych dzięki pomocy w postaci publicznych i prywatnych usług doradczych wspieranych przez lokalnych przedsiębiorców i inkubatory przedsiębiorczości na poziomie lokalnym; EKES proponuje, by propagować partnerstwo między lokalnymi przedsiębiorstwami społecznymi a administracją lokalną i regionalną w zakresie świadczenia potrzebnych usług (np. w dziedzinie włączenia społecznego, edukacji);
- d) **produkcja zdrowej żywności** i produkty regionalne;
- e) **rozwój infrastruktury technicznej** (np. oczyszczalni ścieków, w tym przydomowych i roślinnych);
- f) **transformacja w społeczeństwo niskoemisyjne i funkcjonujące zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju**; mogłoby to mieć odzwierciedlenie we wskaźnikach i celach RLKS dotyczących zrównoważonego rozwoju i zmiany klimatu oraz w realizacji wytyczonych przez ONZ na 2015 r. celów dotyczących rozwoju zrównoważonego oraz wypełnianiu zobowiązań w zakresie zmiany klimatu.
- g) **skuteczne wykorzystanie istniejących sieci** (np. krajowych sieci obszarów wiejskich).

4. Obszary podmiejskie i lokalne grupy działania w sektorze rybołówstwa – specyficzne wyzwania

4.1. Przestrzeń, gdzie miasto i wieś bezpośrednio stykają się ze sobą, stwarza możliwości efektywnego wykorzystania RLKS. Instrument tego rodzaju umożliwia reagowanie na zmiany funkcjonowania przestrzeni i uwzględnianie powiązań funkcjonalnych na danym terytorium. Powiązania między miastem a podmiejskimi obszarami wiejskimi są bardzo silne i warto podejść do nich w odpowiednio przystosowany sposób.

⁽⁷⁾ Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), *LEADER Infographic*.

⁽⁸⁾ L. van Depoele, *Local development strategies in the EU, The Case of LEADER in Rural Development*, s. 4:
http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu.pdf

4.2. Na obszarach podmiejskich występują specyficzne problemy (wyzwania), które można rozwiązywać za pośrednictwem RLKS. Podstawowe wyzwania to zrównoważona mobilność, budowanie społecznie spójnej społeczności, określenie priorytetów w zakresie użytkowania gruntów. Obszary podmiejskie to tereny wokół miast liczących ponad 25 000 mieszkańców. Warto wspomnieć tu o wspólnym projekcie badawczym OECD i Komisji Europejskiej „Rurban”, którego celem była identyfikacja i ocena formalnych i nieformalnych partnerstw miejsko-wiejskich oraz ich wkładu w rozwój lokalny⁽⁹⁾.

4.3. Od 2007 r. rozwój lokalny był też wykorzystywany w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego w celu wspierania zrównoważonego rozwoju społeczności rybackich za pośrednictwem lokalnych grup działania w sektorze rybołówstwa.

5. Obszary miejskie – aktywizacja mieszkańców i zagwarantowanie finansowania rozwoju lokalnego

5.1. Nie ma jednej definicji obszarów miejskich, więc zakłada się wykorzystywanie krajowych i lokalnych zasad i zwyczajów. W przypadku obszarów wiejskich używa się kryterium maksymalnej wielkości miasta – liczba jego mieszkańców musi być niższa niż 25 000. Analogicznie można to zastosować także w odniesieniu do obszarów miejskich (w tym przypadku przyjmując 10 000 jako minimalną liczbę mieszkańców, a 150 000 jako liczbę maksymalną). Administrację publiczną powinny reprezentować osoby odpowiedzialne za dane terytorium, najlepiej wspólnie osoby z centralnych władz miasta i z władz określonej(-nych) części miasta (np. określonej dzielnicy, społecznie wykluczonego obszaru, obszaru miasta dotkniętego określonym problemem itd.).

5.2. Źródłem inspiracji mogą być doświadczenia konkretnych miast, zgromadzone w ramach ich udziału w realizacji programu operacyjnego URBACT II i w europejskiej sieci rozwoju wiedzy⁽¹⁰⁾ (a w przyszłości w platformie na rzecz rozwoju obszarów miejskich)⁽¹¹⁾. Warto wspomnieć także o doświadczeniach miast przemian (*Transition Towns*) i społeczności permakulturowych (*Permaculture Communities*), w ramach których tysiące lokalnych społeczności w całej UE z powodzeniem promowało kierowany przez społeczność rozwój zrównoważony.

5.3. Dwadzieścia lat doświadczeń na obszarach wiejskich oznacza także, że to obszary wiejskie będą wzorem dla miast – na przykład w okresie przejściowym, który zostanie poddany ocenie. Dzięki temu w praktyce przy dalszym eksperckim wsparciu i doradztwie uda się skutecznie przejąć metodologię działania.

5.4. Już w okresie programowania 2007–2013 tworzone były w miastach organy doradcze podobne do lokalnych grup wsparcia URBACT, które zostały włączone do procesu opracowywania lokalnych planów działania. Inaczej niż w przypadku metod LEADER i RLKS były to luźniejsze grupy doradcze złożone z ekspertów i nie było ściśle wymagane, by były w nich reprezentowane poszczególne sektory. Skład tych grup był uzależniony od tematyki konkretnego omawianego projektu. Działania lokalnych grup wsparcia nie były wspierane finansowo z programu operacyjnego URBACT II. Aby zasada partnerstwa skuteczniej funkcjonowała także na obszarach miejskich, konieczne jest tworzenie partnerstw na bazie RLKS i udostępnienie im odpowiednich środków na finansowanie działań. Podejście to „będzie można stosować także na obszarach miejskich oraz łączyć w tym działaniu obszary miejskie i funkcjonalne otoczenie miast średnich i małych, jako lokalnych czy subregionalnych centrów rozwoju”⁽¹²⁾.

5.5. Z uwagi na problemy, jakie trzeba rozwiązywać w miastach, różne programy operacyjne są właściwym narzędziem finansowania projektów pilotażowych za pośrednictwem RLKS. Proponujemy zatem, by metodę rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i strategię stworzone dzięki niej w programach pilotażowych wykorzystywać w odniesieniu do finansowania działań na obszarze miast (np. w dziedzinie ochrony środowiska, ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego itd.)⁽¹³⁾.

5.6. Stosowne byłoby zgromadzenie przykładów sprawdzonych rozwiązań z różnych państw członkowskich z zakresu rozwoju obszarów miejskich wykorzystującego podejście partnerskie, które to przykłady mogłyby zostać wykorzystane w analizie wspomnianej w pkt 1.10. Punktem odniesienia dla działań partnerskich może być także kodeks „Zasada partnerstwa w procesie wdrażania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa”⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ www.eukn.org

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Związek Miast Polskich, styczeń 2014 r., <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ Oprócz wdrożenia narzędzia RLKS odpowiednim zintegrowanym narzędziem są też zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Jednoczesne zastosowanie obu tych narzędzi pozwoli uzyskać efekt synergii.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_pl.pdf

6. Jak doprowadzić do tego, by RLKS był stosowany częściej i wszędzie?

6.1. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność ma pomagać obywatelom zadbać o sensowny i zrównoważony rozwój ich gmin i miast. Za pośrednictwem RLKS obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w podnoszeniu jakości życia w swej społeczności; chodzi tu o rzeczywisty wzrost obejmujący wszystkich i przynoszący konkretne rezultaty na poziomie lokalnym. Wprowadzając w życie RLKS, trzeba oczywiście wydzielić środki na budowanie potencjału, aby wszyscy partnerzy mogli faktycznie odgrywać swą rolę i nie być jedynie obserwatorami całego procesu i aby mogli aktywnie uczestniczyć w partnerstwie horyzontalnym, rozumianym jako wielopoziomowe sprawowanie rządów. Należy też wesprzeć doradztwo i mentoring ze strony bardziej doświadczonych podmiotów i ekspertów, czyli innymi słowy – kształcenie i szkolenie. W ramach obecnej propozycji trzeba jednocześnie przeanalizować i wyjaśnić przyczyny skuteczności i powodzenia metody LEADER oraz wytłumaczyć, dlaczego metoda RLKS powinna zostać rozszerzona na wszystkie programy europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z myślą o zagwarantowaniu sukcesu polityki spójności.

6.2. Tam, gdzie metoda ta nie została jeszcze przyjęta, należy wykorzystać ocenę śródkresową do jej wdrożenia w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020.

6.3. Ważnym aspektem jest wymiana specjalistycznej wiedzy partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, samorządów i władz państwowych; wymiana ta powinna być wspierana przez wszystkie strony.

6.4. Na sformułowanie strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność potrzebna jest pewna ilość czasu, ale jest ważne, by w danym okresie było też dość czasu na wdrożenie tych strategii i dostateczne środki na finansowanie poszczególnych działań. Zbyt długie przygotowania bez rezultatów w terenie (w formie zrealizowanych projektów) oraz nazbyt szybkie finansowanie działań (z powodu zbliżania się końca okresu dostępności środków) prowadzi do nieufności względem tego instrumentu.

6.5. Dalsze problemy, jakie trzeba rozwiązać, by móc z powodzeniem wykorzystywać RLKS, to biurokracja i nadmierne utrudnienia administracyjne, opóźniony w czasie zwrot wydatków oraz prefinansowanie projektów z zasobów własnych lub pożyczek, których koszty związane z oprocentowaniem ponosi ostateczny beneficjent. Można tu rozważyć modele finansowania społecznościowego, finansowanie prywatno-publiczne oraz zorganizowany udział sektora bankowego z gwarancją państwową.

6.6. Do przepisów określonych przez Komisję Europejską państwa członkowskie wprowadzają często dodatkowe, niewymagane przepisy związane z krajową biurokracją, które bardzo komplikują korzystanie z dotacji i zniechęcają wnioskodawców swą złożonością i potencjalnymi konsekwencjami. Niektóre władze krajowe starają się także minimalizować nakłady na aktywizację mieszkańców danego obszaru i administrację mniejszych LGD, co może jednak doprowadzić nawet do kryzysu funkcjonowania całego systemu.

6.7. EKES apeluje o szkolenie szkółących: szkolenia dla podmiotów krajowych i regionalnych powinny być oferowane na podstawie art. 5 ogólnego rozporządzenia ((UE) nr 1303/2013) jako pomoc techniczna. Jednocześnie trzeba zapewnić warunki do skutecznego tworzenia i wykorzystywania sieci na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, ponieważ działania w sieciach przynoszą wyraźną wartość dodaną.

6.8. Stosowne byłoby zgromadzenie przykładów sprawdzonych rozwiązań z różnych państw członkowskich, które to przykłady mogłyby zostać wykorzystane w analizie wspomnianej w pkt 1.10.

Bruksela, dnia 11 grudnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE