



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”

Projekt opracowany przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

PROW 2007-2013 doświadczenia z wdrażania Osi 4 LEADER i projektowane rozwiązania w nowym okresie programowania

„Zarządzanie organizacją pozarządową typu partnerstwo trójsektorowe
w okresie przejściowym – zarządzanie zmianą”



Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
Oddział w Krakowie
Kraków 29-31 października; 28-30 listopada 2012 r.

Plan prezentacji

- ▶ Aktualny stan wdrażania PROW w tym osi 4 LEADER.
- ▶ Ocena podejścia LEADER w raporcie ETO
- ▶ Ocena podejścia LEADER w ramach średniookresowej oceny PROW
- ▶ **DOKUMENT ROBOCZY**
Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – R. Haken (kwiecień 2011 r.)
- ▶ Wnioski
- ▶ Przyszłość podejścia LEADER

Jak jest?

- ▶ Zanim porozmawiamy o przyszłości kilka uwag o stanie aktualnym wdrażania PROW zwłaszcza osi 4 LEADER.
- ▶ Między innymi dlatego, że pojawiają się w mediach krytyczne wypowiedzi na temat wdrażania podejścia Leader.
- ▶ Równocześnie odbywały się i nadal odbywają konsultacje na temat usytuowania podejścia Leader w przyszłym okresie programowania, jak również znaczenie podejścia LEADER w rozwoju obszarów wiejskich (*i miejskich*).

Stan realizacji PROW

w okresie 2010-2012 według stanu na 05.10.2012 rok
% wykorzystania środków w stosunku do alokacji

Wyszczególnienie	Lata		
	2010	2011	2012
Wskaźnik realizacji wsparcia wyrażający się płatnościami w całym PROW	28,52	44,53	52,80
Oś 1. Gospodarcza	34,14	50,32	60,60
Oś 2. Rolnośrodowiskowa	39,64	54,60	57,78
Oś 3. Społeczna	6,50	25,68	37,78
Oś 4. Leader	2,39	13,53	22,32
• Wdrażanie LSR	0,34	10,62	19,68
• Wdrażanie projektów współpracy	0,01	3,02	6,04
• Funkcjonowanie LGD	11,02	26,45	34,68

Źródło: MRiRW

Oceny Leader'a

- ▶ Obok ocen formułowanych przez media, polityków i opinię społeczną – na różnych poziomach – mamy dwa znaczące dokumenty, którym warto się przyglądnąć dokładniej, są to:
 - raport specjalny nr 5 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący podejścia Leader,
 - raport z oceny średniookresowej PROW 2007–2013,
- ▶ Ponadto sprawozdania z prac grup tematycznych przy podkomitecie ds. Leadera przy Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich.

Raport ETO

- ▶ Sprawozdanie specjalne nr 5/2010 – Wdrożenie podejścia Leader w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.
- ▶ Syntetyczne wnioski czyli streszczenie raportu.
- ▶ Sposób „widzenia” roli LGD w rozwoju obszarów wiejskich przez instytucję Unii Europejskiej.

Raport ETO

I.

- ▶ Leader jest metodą osiągnięcia celów polityki UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, polegającą na stosowaniu oddolnego podejścia zamiast tradycyjnego podejścia odgórnego.
- ▶ W porównaniu z tradycyjnymi metodami finansowania podejście Leader związane jest z **wyższym poziomem kosztów i ryzyka** ze względu na dodatkowy poziom wdrożenia oraz z **przekazaniem kontroli nad budżetem UE wielu lokalnym partnerstwom** (LGD: lokalne grupy działania).

Raport ETO

II.

- ▶ Uzasadnienie dodatkowego **poziomu kosztów i ryzyka** programu Leader stanowi **wartość dodana**, która powinna być wynikiem:
 - przyjęcia podejścia oddolnego i partnerskiego, przejawiająca się w lepszym określeniu lokalnych potrzeb i rozwiązań,
 - większym zaangażowaniu ze strony lokalnych podmiotów,
 - większych możliwościach wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Raport ETO

III .

- Trybunał zbadał, czy podejście Leader zostało wdrożone w sposób **umożliwiający uzyskanie wartości dodanej**, a równocześnie **minimalizujący ryzyko dla należytego zarządzania finansami**.
- Trybunał ocenił wdrażanie przez LGD programów Leader+ 2000–2006, w których ostateczne płatności zostały dokonane w roku 2009.
- ▶ Ponadto Trybunał ocenił opracowane przez LGD strategie osi 4, obejmujące plany wdrożenia podejścia Leader w okresie 2007–2013.

Raport ETO

IV.

- ▶ Sposób wdrożenia podejścia Leader przez LGD **ograniczał możliwości uzyskania wartości dodanej** w zakresie „cech Leader”.
- ▶ Niemniej jednak, Trybunał zaobserwował również przykłady dobrych praktyk.
- ▶ **Podejście oddolne miało ograniczony zakres** w przypadku LGD, które przyznały większość finansowania podmiotom, z którymi byli związani ich członkowie;

Raport ETO

IV. (c.d.)

- ▶ potencjalna wartość dodana partnerstwa nie została uzyskana w LGD, **gdzie kluczową rolę w procesie podejmowania decyzji odgrywały lokalne władze;**
- ▶ nieliczne LGD mogły wykazać istnienie **innowacyjnych rozwiązań** lub współpracy między różnymi sektorami w swoich strategiach lub projektach.
- ▶ LGD **nie koncentrowały się na osiągnięciu celów** swoich lokalnych strategii.

Raport ETO

V.

- ▶ Kontrola Trybunału wykazała również uchybienia LGD w należyłym zarządzaniu finansami.
- ▶ Zwłaszcza LGD finansowały projekty **niezależnie od ich poziomu wydajności**.
- ▶ **Procedury nie zawsze były przejrzyste**, nie pozwalały wystarczająco jednoznacznie ustalić, czy LGD podejmowały obiektywne decyzje, na które nie miały wpływu konflikty interesów.
- ▶ Stwierdzone uchybienia powielają się z uchybieniami wskazanymi przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok 2000.

Raport ETO

VI.

- ▶ Ze względu na to, że Komisja i państwa członkowskie nie były wystarczająco wymagające, wspólnie z LGD ponoszą one pewną **odpowiedzialność za ograniczenie wartości dodanej**, którą mogłoby przynieść stosowanie podejścia Leader.
- ▶ Nie podjęły one wystarczających działań w celu ograniczenia kosztów i ryzyka.
- ▶ **Po dziesięciu** latach od wcześniejszej kontroli programu Leader przeprowadzonej przez Trybunał w dalszym ciągu **występują te same uchybienia**.

Raport ETO

VII.

- ▶ Komisja do tej pory nie wykazała skuteczności ani wydajności finansowania, wartości dodanej uzyskanej dzięki stosowaniu podejścia Leader, zakresu, w jakim urzeczywistniły się znane rodzaje ryzyka, ani prawdziwych kosztów wdrożenia.

Raport ETO

VIII.

- ▶ Ze względu na obserwowane w dalszym ciągu uchybienia Trybunał zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie doprecyzowały i egzekwowały wymogi mające na celu ograniczenie **ryzyka wystąpienia efektu deadweight***, zapewnienie obiektywnych i odpowiednio udokumentowanych procedur wyboru projektów oraz rzeczywiste stosowanie zasady partnerstwa.

***) zjawisko polegające na tym, że zamierzone efekty realizowanego programu/projektu osiągnięto by nawet wówczas, gdyby na danym obszarze nie był realizowany program/ projekt

Raport ETO

VIII. (c.d.)

- ▶ Aby zapewnić zgodność z rozporządzeniem finansowym konieczne jest **ustanowienie dobrze funkcjonujących procedur**, mających na celu uniknięcie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów.
- ▶ Wymaga to stosowania oświadczeń o braku konfliktu interesów, nie uczestnictwa w ocenie i wyborze projektów oraz kierowania przypadków wystąpienia potencjalnego konfliktu interesów do instytucji zarządzającej.

Raport ETO

IX.

- ▶ Jeżeli chodzi o pozostałą część okresu 2007-2013, Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie wymagały od LGD ustanowienia **wymiernych celów dotyczących ich regionu**, które mogą zostać osiągnięte dzięki programowi Leader.
- ▶ Państwa członkowskie powinny wymagać od LGD **rozliczania się z osiągnięcia celów sporządzonych przez nie lokalnych strategii, z wartości dodanej uzyskanej dzięki podejściu Leader, a także z wydajności finansowania oraz kosztów operacyjnych.**

Raport ETO

X.

- ▶ Monitorowanie powinno ponownie skoncentrować się na **wartości dodanej** podejścia Leader, wydajności i skuteczności oraz powinno być uzupełniane danymi pochodzącymi z systemów **nadzoru i kontroli**, tak aby Komisja posiadała wystarczające, wiarygodne i odpowiednie dane na temat **uzyskanej wartości dodanej i należytego zarządzania finansami** w programach Leader.

Raport ETO

▶ WNIOSKI I ZALECENIA:

1. Sposób wdrożenia podejścia Leader przez LGD **ograniczał możliwość uzyskania wartości dodanej** w zakresie „cech Leader”, niemniej jednak Trybunał zaobserwował przykłady dobrych praktyk.
2. LGD nie poświęcały należytej uwagi konieczności **stosowania uczciwych i przejrzystych procedur** oraz wydajności realizowanych operacji.

Raport ETO

3. Komisja i państwa członkowskie nie były wystarczająco wymagające, dlatego też wspólnie z LGD **ponoszą pewną odpowiedzialność** za ograniczenie potencjalnej wartości dodanej wynikającej ze stosowania podejścia Leader.

Nie podjęły one wystarczających działań mających na celu ograniczenie kosztów i ryzyka.

Raport ETO

4. Komisja i państwa członkowskie nie mogą wykazać wartości dodanej uzyskanej w wyniku stosowania podejścia Leader oraz nie dokonały oceny dodatkowych kosztów i ryzyka z nią związanych.
- ▶ Na następnym slajdzie jak ETO widzi rolę LGD we wdrażaniu podejścia Leader.

ROLA LGD WE WDRAŻANIU PODEJŚCIA LEADER

Co LGD powinna zrobić?

W jaki sposób LGD może uzyskać wartość dodaną?

Co LGD może osiągnąć?

- ◆ Zaangażować różne sektory społeczno-gospodarcze lokalnej społeczności.
- ◆ Rozwijać zintegrowane strategie lokalne.
- ◆ Wybierać oraz przyznawać finansowanie projektom mającym na celu wdrażanie lokalnych strategii.
- ◆ Dzielić się informacjami i doświadczeniem dzięki sprawozdawczości, sieci współpracy i kooperacji.

Lepsze strategie

- ◆ lepszą ocenę lokalnych potrzeb;
- ◆ lepsze określenie lokalnych możliwości oraz zintegrowane, innowacyjne rozwiązania.

Lepsze wdrażanie

- ◆ lepszy wybór projektów;
- ◆ ściślejsze monitorowanie i większą chęć współpracy;
- ◆ zwiększenie zaangażowania i entuzjazmu.

Zdefiniowane produkty oraz rezultaty działań i projektów.

Oddziaływanie: osiągnięcie celów polityki UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w przełożeniu na lokalną strategię.

Oddziaływanie pośrednie: lepsza realizacja **Innych** działań lokalnych (niezwiązanych z programem Leader).

Średniookresowa ocena PROW

- ▶ Ocena stanu wykorzystania środków przedstawiona na poprzednich slajdach jest aktualna, a wnioski bardziej adekwatne.
- ▶ Skoncentruję się na kilku wybranych aspektach:
- ▶ Ocena formalna wniosków przez LGD – do rozważenia w przyszłym okresie programowania.
- ▶ Stworzenie funduszy pożyczkowych lub przejście na system grantowy w przypadku małych projektów – czyli **przyznany grant wypłacany jest na realizację projektu zamiast refundacji poniesionych wydatków.**

Średniookresowa ocena PROW

- ▶ **Uproszczenie wniosku**, procedury oceny małych projektów i skrócenie czasu tej oceny.
- ▶ Mimo pozytywnej oceny **sektora publicznego** jego **dominacja** w znacznej liczbie LGD stanowi pewną barierę w zarządzaniu partnerstwem.
- ▶ Rekomenduje się **łącznie małych LGD** w „silniejsze” partnerstwa.
- ▶ Rozważyć wyłączenie Leader z PROW.

Wnioski

- ▶ Ogólne odczucie większości specjalistów, doradców i działaczy LGD jest takie, że wdrażanie podejścia Leader w Polsce przebiega z pewnymi trudnościami, że rozminęły się oczekiwania z realiami wymogów w zakresie dokumentów aplikacyjnych i rozliczeniowych.
- ▶ Zatem powstało wrażenie, że metoda aktywizująca lokalne społeczności została obciążona nadmierną biurokracją nie przystającą do zasad podejścia Leader – znanych z okresu gdy był to samodzielny Program (szkolenia, konferencje, seminaria, wydawnictwa Internet itd.).

Wnioski

- ▶ Proces wdrażania osi 4. Leader (PROW 2007-2013) jest poważnie opóźniony, rozbudzone nadzieje, zwłaszcza sektora społecznego zderzyły się z przeciąganymi w czasie procedurami oceny wniosków o przyznanie pomocy na realizację – głównie: małych projektów.
- ▶ W Polsce – zwłaszcza w lokalnych, wiejskich środowiskach – Leader wywołał bardzo duże nadzieje i oczekiwania.
- ▶ Mimo, że w wielu przypadkach LGD powstawały z inicjatywy wójtów (burmistrzów), to „znalazły” swoje właściwe miejsce w całym systemie społecznych struktur, powiązań i zależności.

Wnioski

- ▶ Ludzie znów uwierzyli, że warto się angażować, bo są możliwości wsparcia finansowego – i nie tylko (doradztwo, szkolenia, spotkania aktywizujące, wydawnictwa itp.) – ich własnych pomysłów, które mogą w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy warunków życia na wsi.
- ▶ Polskie lokalne grupy działania (LGD) wybrane przez samorządy województw (SW) do realizacji lokalnych strategii rozwoju (LSR) obejmują swym zasięgiem **278 235,7 km²** powierzchni kraju, co stanowi **93,22%** obszaru uprawnionego do korzystania z wsparcia ze środków określonych w PROW 2007 – 2013 co stanowi **88,98%** całego terytorium Polski.

Wnioski

- ▶ Na obszarach objętych realizacją LSR mieszka 16.877.180 osób co stanowi **44,27%** wszystkich mieszkańców Polski. W 338 LGD zatrudnionych jest (w różnym wymiarze czasu pracy) około **2 500 osób** z tego około **1 000** to pracownicy biur LGD (pozostali to członkowie zarządów) ^[1].
- ▶ LGD zrzeszają około **22 000** członków (partnerów), w tym są osoby fizyczne, organizacje, jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.). Np.: około **700 OSP**, ponad **1 600** organizacji działających na rzecz rozwoju lokalnego, około **130** organizacji młodzieżowych i około **800** KGW.

^[1] Dane szacunkowe.

Wnioski

- ▶ Dane powyższe wskazują na szeroki zakres oddziaływania LGD na lokalne społeczności.
- ▶ **Jest to ciągle wielka szansa na znaczący wpływ LGD na procesy rozwojowe obszarów wiejskich niż realna już realizacja tej idei.**
- ▶ Obserwacja LGD i procesów jakie zachodzą w ich bliższym i dalszym otoczeniu wskazuje na ciągle jeszcze niewykorzystane możliwości jakie daje metoda Leader w rozwoju lokalnych społeczności na obszarach wiejskich.

Przyszłość – dyskutowane warianty

- 1. Wyłączenie podejścia LEADER z PROW, czyli powrót do sytuacji sprzed 2007 roku;**
 - ▶ **Sprowadzenie metody do roli marginalnego samoistnego programu:**
 - nie będzie już tak dużych pieniędzy jak przed 2007 rokiem,
 - zmaleje zainteresowanie samorządów podejściem Leader (atrakcyjność wariantu „Odnowa i rozwój wsi” za pośrednictwem LGD),
 - znacznie zmniejszy się rola LGD w podnoszeniu jakości życia na obszarach wiejskich,
 - jeszcze bardziej zmniejszy się udział sektora ekonomicznego w LGD,
 - LGD mogą utracić część funduszy na funkcjonowanie i aktywizację, a zatem zmaleje rola LGD w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Przyszłość – dyskutowane warianty

2. Wzmocnienie pozycji Leader'a w PROW, czyli nowe kompetencje po 2013 roku;

- ▶ **LGD staje się instytucją wdrażającą** (wariant obligatoryjny, lub na wniosek);
 - może to dotyczyć wybranych typów operacji, np. Małe projekty, lub Małe projekty i Odnowa wsi,
 - może się okazać, że więcej działań z PROW zostanie objętych podejściem Leader,
 - może powstać nowa sytuacja pozwalająca na trójstronne umowy: Beneficjent – SW – LGD,
- ▶ LGD przejmując część zadań instytucji wdrażającej wzmocnią swoją pozycję w lokalnych społecznościach,
- ▶ Znacznie zostaną uproszczone procedury i skrócony czas oczekiwania na podpisanie umowy z Beneficjentem oraz wypłatę środków finansowych,

Przyszłość – dyskutowane warianty

- 3. Zmianę roli podejścia LEADER z osi logistycznej PROW na samodzielny Program zarządzany na poziomie Samorządu Województwa, czyli wdrażanie działań z wielu Programów;**
- ▶ LGD staje się instytucją wdrażającą działania z PROW, a także inne; Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - EFRR, Europejski Fundusz Społeczny - EFS, Fundusz Spójności – FS:
 - wzrośnie rola i pozycja LGD w środowisku,
 - wzrośnie zainteresowanie gmin podejściem Leader, a zatem umocni się pozycja LGD wobec samorządów,
 - znacznie wzrośnie rola LGD w aktywizacji lokalnych społeczności.

LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ Proponuje się, aby w nowym okresie programowania Leader był podejściem wielofunduszowym ze wskazanym funduszem podstawowym. KE proponuje, aby państwa członkowskie na podejście Leader przeznaczyły 5% całości środków przeznaczonych na PROW (o obecnym okresie programowania jest to 2,5%).
- ▶ Proponuje się, aby LGD mogły mieć delegowaną całość zadań związanych z wdrażaniem strategii, przy czym w jednym kraju mogą istnieć grupy tego typu równoległe z grupami, których decyzje o wyborze projektów są potwierdzane przez Instytucję Zarządzającą i które nie uczestniczą w rozliczaniu projektów.

LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ Z cytowanego projektu rozporządzenia wynika, że podstawą metody Leader, będą Lokalne Strategie Rozwoju wdrażane na poziomie lokalnym.
- ▶ Projektuje się, że wsparcie z EFRROW w ramach Leadera będzie obejmować wszystkie aspekty **przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju oraz działania LGD.**
- ▶ Zapowiadany jest tzw. „**pakiet startowy Leader**” dla obszarów gdzie do tej pory inicjatywa Leader nie była stosowana. „Pakiet startowy” zapewniłby środki na przeprowadzenie badań, konsultacje i opracowanie LSR.

LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ W latach 2014 – 2020 rośnie ranga rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną, tym samym rośnie ranga LEADERA. Zamierza się wprowadzić możliwość realizacji strategii rozwoju lokalnego z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy strukturalnych, poprzez co:
Leader stałby się podejściem wielofunduszowym. Stąd też, najważniejsze przepisy regulujące podejście Leader (funkcjonowanie LGD, oraz elementy składowe strategii rozwoju lokalnego) znajdują się we wniosku do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego Wspólnych Ram Strategicznych (WRS).

LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ Najważniejszym obowiązkiem LGD w kolejnym okresie programowania będzie opracowanie i realizacja strategii rozwoju lokalnego.
- ▶ W przypadku, gdy realizacja wybranej strategii wymagać będzie wsparcia ze strony więcej niż jednego funduszu, może zostać **wyznaczony fundusz podstawowy**, wtedy koszty bieżące oraz działania w zakresie aktywizacji i współpracy będą finansowane z wyznaczonego funduszu podstawowego.
- ▶ Planuje się, że wybór i zatwierdzenie wszystkich strategii rozwoju lokalnego zostanie zakończone **do dnia 31 grudnia 2015 roku.**


LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ Powyższe propozycje dają szansę na uzyskanie większych środków na realizację LSR oraz przejęcie całości zadań związanych z wdrażaniem LSR, kontrolą i rozliczaniem projektów, lub działalność pod nadzorem Instytucji Wdrażającej
- ▶ Doświadczenie obecnego okresu programowania wskazuje, że Leader, aby wypełnić swoją rolę w zakresie budowania kapitału społecznego na wsi, nie może być obciążony niezwykle wprost biurokracją.

LEADER w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- ▶ LEADER, aby mógł realizować swój główny cel, jakim jest **budowanie kapitału społecznego** na obszarach wiejskich, na obecnym poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, powinien być oddzielnym programem z własnym funduszem i prostymi regulacjami prawnymi.
- ▶ Nawet pozostawienie Leadera w PROW, który jest podporządkowany większości regulacji rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady dla funduszy, nie sprostą oczekiwaniom LGD i środowisk uczestniczących we wdrażaniu Leadera.

W przewodniku po tematyce szkolenia, który otrzymaliście w materiałach szkoleniowych, problemy związane z przyszłością podejścia LEADER zostały szerzej omówione w rozdziale zatytułowanym: **PROW na lata 2007–2013 – doświadczenia z wdrażania osi 4 LEADER i projektowane rozwiązania w nowym okresie programowania 2014–2020, podrozdział zatytułowany: **Przyszłość Lidera – Rozwój kierowany przez lokalną społeczność (CLLD)****



Dziękuję za uwagę

