

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/03)

Sprawozdawca: **Roman HAKEN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami – 15 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Metoda LEADER udowodniła swą aktualność i użyteczność w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Trzeba zatem rozważyć dalsze rozszerzenie metody LEADER jako sprawdzonego narzędzia rozwoju, przy zachowaniu jej podstawowych cech, takich jak bezpośredni udział społeczeństwa obywatelskiego w lokalnym partnerstwie za pośrednictwem jego przedstawicieli oraz nieustanny dialog z mieszkańcami danego obszaru na temat priorytetów dalszego rozwoju.

1.2 Jeżeli chodzi o programy operacyjne na okres po 2013 r., należy rozważyć znaczne wzmocnienie podejścia opartego na partnerstwie (zwłaszcza lokalnych i regionalnych partnerstwach międzysektorowych na obszarach wiejskich, ale także oddzielnie na obszarach miejskich) przy jednoczesnym dokonaniu niezbędnej standaryzacji procesów i partnerstw oraz z uwzględnieniem wysokich wymogów co do wartości dodanej, celowości i skuteczności realizowanych przez nie projektów. Partnerstwa powinny zawsze powstawać w ramach podejścia oddolnego.

1.3 Komitet zaleca stosowanie metody LEADER i oddolnych partnerstw jako jej rozszerzonej formy w odniesieniu do środków z innych funduszy UE przeznaczonych dla obszarów wiejskich oraz zdecydowanie zaleca zastosowanie tej metody, pod inną nazwą, także w miastach w odniesieniu do strategii rozwojowych i inwestycji. Partnerstwa mogą przyczyniać się do powiązania działań lokalnego samorządu, lokalnych przedsiębiorstw, organizacji non profit i obywateli, które są realizowane zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Oznaczałoby to jednak konieczność wyjścia poza obecne myślenie „sektorowe” oznaczające oddzielenie od siebie EFRROW i funduszy strukturalnych, ograniczenia skłonności do ścisłego rozgraniczania poszczególnych funduszy oraz jednocześnie konieczność wydania dopasowanych do siebie przepisów pozwalających na wykorzystywanie różnych funduszy ze wspólnym systemem kontroli i wskaźników.

1.4 Na okres po 2013 r. Komitet proponuje:

a) nadrzędne podejście do rozwoju lokalnego dla regionów wiejskich, łączące w ramach jednego budżetu środki

finansowe różnych funduszy i obejmujące możliwość wykorzystywania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego i Europejskiego Funduszu Społecznego, jak również innych funduszy, przy zastosowaniu procedury uproszczonej i bez wprowadzania dodatkowej biurokracji;

b) przedyskutowanie i przyjęcie jednolitej definicji obszarów wiejskich, wprowadzenie wymogu zintegrowanego podejścia do tworzenia lokalnej strategii rozwoju;

c) wykorzystanie metody LEADER jako odpowiedniego modelu tworzenia i działania partnerstw oddolnych;

d) stworzenie we wszystkich funduszach finansowego pola manewru dla przygotowywania i wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju przy wykorzystaniu możliwości i umiejętności partnerstw lokalnych;

e) jasne i staranne określenie konfliktu interesów dla członków lokalnych grup działania, by dzięki temu uniknąć znacznej części krytycznych uwag co do wdrażania LEADER-a; w celu zwiększenia przejrzystości i poszerzenia kontroli publicznej oraz informacji przekazywanych obywatelom należy pogłębiać wiedzę na temat rzeczywistej definicji lokalnych grup działania oraz ich prac, a także konkretnych wyników osiąganych w różnych gminach itp. By to osiągnąć należy organizować konferencje, seminaria, publikacje, wystąpienia w lokalnych środkach przekazu (radio, telewizja, prasa itp.).

1.5 Kluczowym pojęciem raportu Barki⁽¹⁾ jest „model rozwoju ukierunkowany na konkretny obszar”, który powinien podkreślać zintegrowane podejście terytorialne, czy też regionalne, do rozwiązywania problemów. Strategia ukierunkowana na dany obszar ma na celu zwalczanie utrzymującego się niewystarczającego wykorzystania potencjału. Dlatego też jest

(1) http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

ona w pełni zgodna z duchem i celem metody LEADER, tzn. z podejściem oddolnym opartym na specyfice problemów lokalnych i połączeniu sił podmiotów lokalnych, które razem lepiej wykorzystują potencjał tkwiący w ich regionie. W czasie dyskusji na ten temat często wspomina się, że w traktacie lizbońskim wprowadzono nowe pojęcie pomocniczości związane ze wzmocnieniem roli podmiotów lokalnych i regionalnych.

1.6 Komitet zaleca znaczne ograniczenie obciążeń administracyjnych i biurokratycznych, zwłaszcza w przypadku małych projektów (np. poprzez zmniejszenie liczby przedstawianych dokumentów i sprawozdań) oraz włączenie metody LEADER do procesu UPRASZCZANIA i dzięki temu umożliwienie większej elastyczności działania i wprowadzenia innowacji w regionach. W odniesieniu do projektów Komitet zaleca powszechne wprowadzenie systemu finansowania ze strony UE poprzez wypłatę zaliczek lub systemu bieżącego finansowania. Znacznie zwiększy to zdolność absorpcji funduszy w terenie i nie zagrozi płynności finansowej małych podmiotów, które są wnioskodawcami, końcowymi beneficjentami oraz następnie także realizatorami projektów. Jednocześnie Komitet zaleca, by rozważyć możliwość zastąpienia krajowego współfinansowania własnym wkładem niefinansowym (rzeczowym), np. pracą wolontariacką.

1.7 Jeśli chodzi o przejście do większych środków finansowych, wykorzystywanie środków z kilku funduszy i przeniesienie metody LEADER do miast, Komitet zaleca, by w ramach „procesu uczenia się” powrócić do czasów, gdy metoda ta była postrzegana jako doświadczalna, a przy tym jednak czerpać z dwudziestu lat niezaprzeczalnie dobrych doświadczeń zebranych od czasu, gdy metoda LEADER i inicjatywy wspólnotowe zaczęły być wdrażane na obszarach wiejskich. Komitet proponuje większą elastyczność w stosowaniu innowacyjnego podejścia. Rezultatem będzie szybszy rozwój regionów.

2. Wstęp

2.1 Narzędzie LEADER i jego powstanie – historia, wpływ

2.1.1 Metoda LEADER, zapoczątkowana w 1991 r. jako inicjatywa wspólnotowa, była kształtowana przez Komisję przez długi okres obejmujący kilka etapów. Najpierw był Leader I – „eksperyment”, potem Leader II – „laboratorium” i następnie od 2006 r. Leader+, czyli „dojrzałość”. W latach 2004–2006 metoda ta była eksperymentalnie włączana do programów w nowych państwach członkowskich. W bieżącym okresie programowania rozpoczętym w 2007 r. LEADER stanowi jedną z czterech osi w drugim filarze wspólnej polityki rolnej (WPR) jako jedno z głównych narzędzi tej polityki. Obecnie LEADER jest finansowany za pośrednictwem EFRROW jako element programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich i jest współfinansowany przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między Komisję Europejską a państwa członkowskie. Od 1991 r. na różne inicjatywy wspólnotowe LEADER i obecną IV oś EFRROW przeznaczono łącznie 9,75 mld EUR. Aktualnie w UE funkcjonuje ponad 2 200 lokalnych grup działania. W ciągu ostatnich 20 lat finansowanie UE na rzecz LEADER pomogło utworzyć jedyną w swoim rodzaju sieć podmiotów wiejskich obejmującą wszystkie 27 państw UE.

2.1.2 W ten sposób powstała jedyna w swoim rodzaju, innowacyjna metoda partnerstwa i współpracy. Pozwala ona na finansowanie projektów w sposób przejrzysty nawet w najbardziej oddalonych obszarach UE 27, którym umożliwia dostęp do europejskich środków finansowych.

2.2 Obecna sytuacja w UE – lokalne grupy działania

2.2.1 LEADER jako instrument finansowania i metoda cieszy się popularnością na obszarach wiejskich i to nie tylko wśród członków lokalnych grup działania, ale zwłaszcza wśród samorządów gminnych i innych podmiotów działających na obszarze gmin wiejskich. Lokalne grupy działania istnieją we wszystkich 27 państwach UE, te w Bułgarii i Rumunii wkrótce rozpoczną działalność. LEADER odgrywa istotną rolę w strategii przedakcesyjnej wobec krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do członkostwa w UE.

2.2.2 W UE 27 wybrano dotąd 2 192 lokalne grupy działania, a całkowity budżet w ramach EFRROW na lata 2007–2013 wynosi ok. 5,5 mld EUR.

2.2.3 LEADER jest podstawą osi IV EFRROW na lata 2007–2013. Całkowite wydatki, łącznie ze współfinansowaniem przez państwo i sektor prywatny, wyniosły 13,9 mld EUR z budżetów publicznych i 5 mld EUR ze środków prywatnych.

2.2.4 W nowych państwach członkowskich UE LEADER jest wykorzystywany w większym stopniu niż w UE 15. W niektórych państwach lokalne grupy działania obejmują prawie całą powierzchnię państwa i są skutecznym narzędziem polityki dotyczącej obszarów wiejskich i małych miasteczek położonych na tych obszarach. Struktura ta dobrze uzupełnia lokalną administrację publiczną czy lokalny samorząd.

2.2.5 Lokalne grupy działania wytworzyły potencjał administracyjny, dzięki któremu można na szczeblu lokalnym w przejrzysty sposób dystrybuować środki finansowe UE.

2.2.6 W obecnych czasach kryzysu gospodarczego można za pośrednictwem tych lokalnych elastycznych organów pośredniczących skutecznie wspierać zwiększanie zatrudnienia na poziomie lokalnym.

2.3 Ocena LEADER+

2.3.1 Wdrażanie inicjatywy wspólnotowej LEADER+ zostało poddane ocenie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Trybunał Obrachunkowy przedstawił sześć podstawowych zaleceń dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich oraz podsumował słabe elementy metody LEADER+. Komisja Europejska odpowiedziała na te zalecenia, a uwagi Trybunału Obrachunkowego zostały uwzględnione w odniesieniu do pozostałej części obecnego okresu programowania oraz w odniesieniu do kształtu metody LEADER w przyszłym okresie programowania.

2.3.2 W inicjatywie wspólnotowej LEADER + uczestniczyły 893 lokalne grupy działania z UE 15. Kolejne 250 lokalnych grup działania z sześciu nowych państw członkowskich rozpoczęło wdrażanie działań zgodnych z metodą LEADER w 2004 r. Ogółem na tę inicjatywę wspólnotową przeznaczono 2,1 mld EUR.

2.3.3 Metoda LEADER umożliwiła zawieranie na obszarach wiejskich partnerstw między sektorem publicznym a prywatnym. Dzięki metodzie LEADER wyraźnie zwiększyła się zdolność absorpcji funduszy UE.

2.3.4 W bieżącym okresie LEADER+ zainicjował dalszy rozwój lokalnych grup działania do obecnej liczby ponad 2 200 grup.

2.3.5 Pomimo krytyki ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego stosowanie metody LEADER sprawdza się w praktyce i w pełni uwzględnia politykę Unii Europejskiej, ponieważ metoda ta jest efektywna, prowadzi do pozytywnych zmian, jest ukierunkowana na cel, ma szerokie zastosowanie i jest przejrzysta. Dlatego też metoda ta zajmuje ugruntowane miejsce w europejskiej polityce rozwoju obszarów wiejskich i programach rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich oraz zasługuje na większe wsparcie nie tylko w ramach wspólnej polityki rolnej. Metoda LEADER pomaga przy tworzeniu lokalnych partnerstw międzysektorowych, działa jako lokalny instrument finansowania zgodnie z zasadą pomocniczości, i wspiera projekty, które oznaczają rozwój odpowiadający życzeniom lokalnej ludności i podnoszą standard życia na obszarach wiejskich.

2.3.6 Niniejsza opinia powinna zwiększyć zainteresowanie metodą LEADER i ułatwić wykorzystywanie struktury lokalnych grup działania, także w innych instrumentach finansowania, niezwiązanych z rozwojem obszarów wiejskich. Powinna również pomóc w lepszym uzasadnieniu potrzeby utrzymania przynajmniej poziomu środków przeznaczonych na metodę LEADER w ogólnym budżecie WPR, a tym samym zachowania znaczącej roli tej metody w ramach wspólnej polityki rolnej.

2.3.7 Samą metodę LEADER można wykorzystać także w programach innych funduszy UE. Na obszarach wiejskich metoda ta przyczyniła się również do zwiększenia spójności społeczności wiejskich.

3. Zalecenia dotyczące obszarów wiejskich

3.1 Metoda LEADER kryje w sobie potencjał przyspieszenia rozwoju aglomeracji wiejskich i sprawdziła się na tyle, że o ile to możliwe, powinna zostać rozszerzona na całość obszarów wiejskich UE. Komitet zaleca, by metoda LEADER została utrzymana we wspólnej polityce rolnej oraz by za jej pośrednictwem można było wykorzystywać także środki z polityki spójności i z zakresu ochrony środowiska. Umożliwiłoby to przyjęcie kompleksowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich i podjęcie skuteczniejszych działań w zakresie zintegrowanego rozwoju zrównoważonego tych obszarów. Pozwoliłoby to również poprawić relacje i interakcje między obszarami miejskimi i wiejskimi⁽²⁾. Metoda LEADER w ramach EFRROW jest

odpowiednim łącznikiem między obszarami wiejskimi a miejskimi. Jeśli chodzi o obszary miejskie, to należy zmienić zasady rządzące tą metodą i oddzielić je od LEADER, np. ustanawiając program LEADEV – powiązanie działań na rzecz rozwoju gospodarki miejskiej.

3.2 Komitet proponuje, by z zastosowaniem metody LEADER wykorzystywano więcej środków finansowych pochodzących nie tylko z przyszłych programów rozwoju obszarów wiejskich. Metoda jest także wykorzystywana w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego. Komitet proponuje wprowadzenie we wszystkich pozostałych programach operacyjnych, których cele realizowane są na obszarach wiejskich i które mogą tam mieć beneficjentów (małe gminy, szkoły wiejskie, mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, podmioty zajmujące się rolnictwem, organizacje non profit itp.), możliwości uczestniczenia w danym programie zgodnie z metodą LEADER stosowaną w ramach EFRROW; powinno się na to przeznaczyć od 5 do 25% środków. Zagwarantuje to realizację szeregu zintegrowanych i innowacyjnych projektów w ramach skoordynowanych wysiłków przez społeczność na obszarze wiejskim.

3.3 Komitet proponuje, by postrzegać metodę LEADER jako innowacyjne podejście oddolne, które powinno być w jak najmniejszym stopniu ograniczane poprzez biurokrację i zakres tematyczny. Ludzie żyjący w danym miejscu najlepiej wiedzą, czego im najbardziej potrzeba – na tym polega podstawowa zasada pomocniczości. Komitet proponuje wykorzystanie zasady kontroli publicznej prowadzonej w partnerstwie na podstawie inicjatywy miejscowej ludności.

3.4 Istotna wartość dodana lokalnych grup działania i partnerstwa polega na uaktywnieniu ludności danego obszaru i ułatwieniu wzajemnych kontaktów. Wartość ta nie jest w wystarczającym stopniu dostrzegana przy ocenie wdrażania inicjatywy wspólnotowej LEADER+, dlatego też Komitet proponuje położenie większego nacisku na znaczenie aktywizacji członków lokalnych grup działania na danym obszarze. Wypracuje się w ten sposób otwarte podejście do formułowania strategii rozwoju lokalnego, koordynację na poziomie lokalnym oraz włączenie wszystkich zainteresowanych w zrównoważony i zróżnicowany rozwój przynoszący wyższą jakość życia. Komitet zaleca ponadto, by dobrowolne partnerskie związki gmin mogły być członkami lokalnych grup działania i przedkładać projekty. Jednocześnie jednak jest jasne, że LEADER nie może zastąpić niedostatecznych wpływów do budżetów publicznych, a tym samym także finansowania usług świadczonych w interesie ogólnym na poziomie lokalnym w poszczególnych państwach członkowskich UE.

3.5 Przy stosowaniu metody LEADER bardzo ważna jest międzyterytorialna i transnarodowa współpraca między lokalnymi grupami działania. W ubiegłym dwudziestolecu nie w pełni doceniano bardzo pozytywny wpływ metody LEADER wykorzystywanej we współpracy międzyregionalnej (między większą liczbą lokalnych grup działania) i międzynarodowej oraz w międzyregionalnym i międzynarodowym partnerstwie. W UE, w państwach o bardzo zróżnicowanym poziomie i diametralnie różniących się (także wewnątrz jednego państwa) obszarach wiejskich jest to działanie bardzo potrzebne i niezbędne dla obszarów wiejskich, będące w stanie wyraźnie wpłynąć na rozwój wsi.

(2) Zob.: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (s. 10).

4. Zalecenia dotyczące obszarów miejskich

4.1 Jeżeli możliwe jest wykorzystywanie metod partnerskich we wszystkich funduszach UE, można wykorzystać zasadę rządzącą metodą LEADER stosowaną na obszarach wiejskich także jako osobną zasadę w aglomeracjach miejskich i dzielnicach miast w celu tworzenia „lokalnych partnerstw” – początkowo na przykład na okres przejściowy, który zostanie poddany ocenie. Komitet zaleca, by znaleźć dla tego partnerskiego podejścia odpowiednią nazwę jako programu rozwoju obszarów miejskich i włączyć tę opcję do wszystkich funduszy na rzecz rozwoju zarządzanych przez różne DG. Integracja zasobów zwiększy możliwości ich wykorzystania.

4.2 Komitet zaleca wykorzystywanie zasady rządzącej metodą LEADER, w sposób oddzielny i odmienny od metody LEADER, także na obszarach podmiejskich; na tych obszarach miasta i małe miasteczka przyczyniałyby się do stosowania tej metody, tak by stopniowo zmniejszać różnice w rozwoju między obszarami wiejskimi i miejskimi.

4.3 Komitet zaleca powiązanie i integrację działań w ramach wcześniejszej inicjatywy wspólnotowej URBAN, programu LIFE

i innych programów poprzez wykorzystanie zasad rządzących metodą LEADER, aby w ten sposób zwiększyć łączną wartość dodaną.

4.4 Jeśli chodzi o przygotowywanie i realizację projektów, w największym stopniu właściwe wydaje się, by lokalny samorząd albo bezpośrednio uczestniczył w partnerstwach w aglomeracjach miejskich, albo by konsultowano z nim poszczególne działania. Zapobiegłoby to powstaniu sytuacji, w której poszczególne projekty służyłyby realizacji sprzecznych celów, i pozwoliłoby osiągnąć synergii między projektami realizowanymi przez samorząd i lokalne partnerstwa oraz być może także wsparcie dla projektów partnerskich. Najlepszą metodą prowadzącą do powstania synergii jest tworzenie zintegrowanych planów rozwoju konkretnych miast, obszarów miejskich i aglomeracji miejskich.

4.5 Metodę LEADER można by stosować na obszarach miejskich w oparciu o tworzenie partnerstw dla danego subregionalnego obszaru miejskiego w oparciu o pewne ustalone kryteria, podobnie jak ma to miejsce obecnie na obszarach wiejskich.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
