

# RAPORT KOŃCOWY Z BADANIA PN.

## Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania



### Zamawiający:

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

### Wykonawca:



### Autorzy:

Joanna Abramowicz, dr Anna Borowczak, dr Izabela Grabowska, Zofia Polańska, Zuzanna Popis, Marta Kopczyńska, Andrzej Krzewski i Bartosz Ledzion

Warszawa, sierpień 2019



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”.  
Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020  
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## Spis Treści

SPIS TREŚCI .....	2
WYKAZ SKRÓTÓW .....	3
1 STRESZCZENIE .....	4
2 SUMMARY .....	8
3 WPROWADZENIE.....	12
4 METODYKA BADANIA .....	14
5 MODELE FUNKCJONOWANIA LGD ORAZ REALIZACJI LSR .....	19
6 REALIZACJA DZIAŁAŃ SKIEROWANYCH DO BENEFICJENTÓW .....	32
6 REALIZACJA PRZEZ LGD PODEJŚCIA LEADER .....	43
7 WPŁYW WYMOGÓW PROCEDURALNYCH NA DZIAŁANIA LGD .....	59
8 REKOMENDACJE.....	72
9 OPTYMALNY SPOSÓB FUNKCJONOWANIA LGD .....	90

## Wykaz skrótów

**BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego

**EFMR** – Europejski Fundusz Morski i Rybacki

**EFRR** – Europejski Fundusz Rozwoju Lokalnego

**EFROW** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

**EFS** – Europejski Fundusz Społeczny

**EFSI** – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne

**IP PW** – Instytucja Pośrednicząca Podmiot Wdrażający

**JST** – jednostki samorządu terytorialnego

**KGW** – Koła Gospodyń Wiejskich

**KSOW** – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich

**LGD** – Lokalna Grupa Działania

**LSR** – Lokalna Strategia Rozwoju

**MPiT** – Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

**MRIRW** – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**PKD** – polska Klasyfikacja Działalności

**POIR 2014-2020** – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020

**NCBR** – Narodowe Centrum Badan i Rozwoju

**PARP** - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

**PO RYBY 2014-2020** - Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014-2020

**PROW 2014-2020** – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

**PUP** – Powiatowy Urząd Pracy

**RLKS** – Rozwój lokalny kierowany przez społeczność

**RPO** – Regionalne Programy Operacyjne

**SW** – Samorząd Województwa

**UM** – Urząd Marszałkowski

**WPR** – wspólna polityka rolna

## 1 Streszczenie

Przedmiotem badania jest określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (LGD) w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. Projekt realizuje dwa kluczowe cele:

- ocena jakości i efektywności funkcjonowania Lokalnych Grup Działania;
- identyfikacja różnych modeli funkcjonowania LGD i realizacji LSR (Lokalne Strategie Rozwoju) oraz określenie modelu optymalnego.

Główną metodą badawczą, która wyznaczyła logikę tego projektu, była technika *service design*. Oznacza to, że w najważniejszym etapie badania przeprowadzono warsztaty z udziałem kluczowych interesariuszy, które pomogły z jednej strony wypracować w sposób partycypacyjny metodykę badawczą (warsztat strategiczny rozpoczynający badanie), a z drugiej strony umożliwiły wypracowanie zaleceń w zakresie optymalnego modelu funkcjonowania LGD dla przyszłej perspektywy finansowej (warsztat diagnostyczno-strategiczny identyfikujący kluczowe rozwiązania i poddający je ocenie). Materiał empiryczny, zastosowany w badaniu, pochodził z trzech źródeł: analizy danych zastanych (uregulowania prawne, przepisy, wytyczne, sprawozdania, etc.), 16 studiów przypadku (wyselekcjonowane z uwzględnieniem szeregu kryteriów, tak aby odzwierciedlić w badaniu całe spektrum różnych sposobów funkcjonowania LGD i zapewnić ich reprezentację terytorialną) oraz analiza ilościowa LGD przeprowadzona w formie ankiety internetowej (CAWI), skierowanej do członków LGD i zarządów LGD.

W ramach badania analizowaliśmy jakościowe aspekty funkcjonowania LGD.

Doradztwo indywidualne, szkolenia i spotkania informacyjne oceniano wysoko, jako bardzo potrzebne formy wsparcia, zwłaszcza dla nowych wnioskodawców. Należy podkreślić fakt dostępności tych form, co jest istotne dla mieszkańców terenów wiejskich. Problemy stwarza natomiast sposób oceny tych usług i przyjęcie adekwatnych mierników. Podobne trudności pojawiają się przy ocenie wpływu działań LGD na jakość składanych wniosków. Zmiennych jest dużo i trudno wypreparować te zależne wyłącznie od LGD. Usługą najmniej rozwiniętą jest animacja, która sprowadza się głównie do działań informacyjnych, a dotyczyć powinna pracy ze społecznościami lokalnymi czy lokalnymi liderami w celu wypracowywania pomysłów wpisujących się w Lokalne Strategie Rozwoju i, które to strategie w kolejnym kroku przekształcą się we wnioski i projekt, mogą być sfinansowane w ramach PROW 2014-2020.

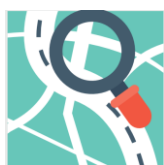
LGD posiadają zespoły pracowników dobrze przygotowanych do realizacji zadań związanych z prowadzeniem naborów oraz z bezpośrednim kontaktem z wnioskodawcami – prowadzeniem konsultacji, szkoleń, spotkań. Gorzej natomiast radzą sobie z samodzielnym wypracowaniem strategii i procedur.

Więcej niż połowa zarządów LGD jest zainteresowana wdrażaniem strategii wielofunduszy, głównie z uwagi na lepsze możliwości finansowania ich zamierzeń. Natomiast przyjęcie nowych kompetencji powinno wiązać się ich zdaniem ze zwiększeniem budżetu na koszty bieżące i obsługę. Nie ma natomiast takiej zgody co do przejmowania nowych zadań i odpowiedzialności związanych z obsługą wniosków. Także SW są zdania, że LGD nie do końca jeszcze poradziły sobie z dotychczasowymi wyzwaniami.

Podejście LEADER opiera się na kilku zasadach, określających w jaki sposób i przez kogo prowadzona jest polityka rozwoju lokalnego. Nie gwarantują one wprowadzenia sukcesu, ale znacząco go uprawdopodobniają, dzięki upodmiotowieniu społeczności lokalnej i budowaniu jej potencjału do przeprowadzenia zmiany. W naszym badaniu, w odniesieniu do tych zasad, zaobserwowaliśmy następujące prawidłowości:



**Oddolność** - LSR powstają przy użyciu narzędzi partycypacji i zazwyczaj w sposób autentyczny angażują członków LGD oraz najaktywniejszych członków społeczności, z uwzględnieniem reprezentacji różnych sektorów (społecznego, publicznego i gospodarczego). Słabością tego procesu jest jednak zbyt małe włączenie szerokiego grona mieszkańców, wykraczającego poza najbardziej aktywne grupy. Ograniczone grono osób, które angażuje się w pracę nad LSR, trudności z dotarciem do mieszkańców, w tym grup zmarginalizowanych, odpowiednie rozpoznanie ich potrzeb i uwzględnienie ich w strategii, to wyzwania, które stoją przed LGD przed następnym okresem finansowania. LGD, w większości, nie podejmują też działań animacyjnych, ograniczając się do informowania i doradztwa.



**Podejście terytorialne** - kluczowy wpływ na kształt granic LGD mają czynniki pragmatyczne, tj. zdolność do współpracy samorządowców (którzy zazwyczaj powołują LGD do życia) oraz efektywne pozyskiwanie i wydawanie środków w ramach instrumentu LEADER/RLKS. Mniejsze znaczenie ma spójność społeczna, która w wielu przypadkach wynika po prostu ze wspólnego sąsiedztwa, które łączy się z podobnymi warunkami społeczno-gospodarczymi. Zdecydowana większość przedstawicieli LGD uznaje granice swojego obszaru i spójność społeczną za odpowiednie.



**Partnerstwo lokalne** - LGD tworzą płaszczyznę do współpracy i negocjacji pomiędzy lokalnymi partnerami. Skład członków LGD jest zróżnicowany, a skład rady wyważony tak, aby żaden sektor ani grupa interesu jej nie zdominowały. Jednak w praktyce widać, że największy wpływ na funkcjonowanie LGD pozostaje w rękach samorządowców, zwłaszcza w obszarze podziału środków na projekty infrastrukturalne.



**Integracja sektorów** różnych dziedzin gospodarki oraz grup interesu - LGD w małym stopniu stosują narzędzia, które mogłyby w praktyce prowadzić do integracji różnych sektorów w ramach wdrażania LSR. Część z nich stosuje kryteria promujące partnerstwo podmiotów z różnych sektorów, nie znaleźliśmy natomiast przykładów bądź kryteriów promujących komplementarność różnych projektów w ramach LSR (np. infrastrukturalnych i miękkich). Jedynym przypadkiem działań na rzecz integracji sektorów który zidentyfikowaliśmy, nie dotyczącym kryteriów, , były działania własne jednej z grup rybackich, które polegały na kojarzeniu rybaków z restauratorami i kupcami.



**Sieciowanie i współpraca** - Dla części LGD projekty współpracy oznaczają możliwości nauczenia się i zaadoptowania nowych narzędzi (np. promocji i budowy marki lokalnej). Jednak w części przypadków nie powstaje w ich wyniku jakaś wspólna wartość dodana, każdy projekt przynosi pewien punktowy, izolowany efekt dla danej LGD. Współpraca zazwyczaj kończy się wraz z finansowaniem. Z kolei organizacje sieciowe są obecnie za mało aktywne, powinny reprezentować interesy LGD w relacji do SW i ministerstw oraz być platformą do uzgadniania stanowiska między LGD.

Jednym z głównych założeń obecnej perspektywy finansowej w latach 2014-2020 miało być istotne uproszczenie formalnych warunków realizacji programów i projektów, także w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich w kontekście instrumentu skierowanego do LGD (RLKS). Takie ogólne uproszczenie wprowadzić nastąpiło, lecz można je uznać za nadal niesatysfakcjonujące. Na tę sytuację wpłynęły głównie opóźnienia w przygotowaniu się do wdrażania bieżącej perspektywy finansowej, które wywarły istotny wpływ na późniejszą kumulację zadań wszystkich szczebli wdrażania, zwłaszcza w aspekcie wielu jednoczesnych naborów wniosków, podyktowanych potrzebą realizacji „kamieni milowych” przez LGD. Spowodowały one określone trudności w realizacji zadań przez poszczególne SW, szczególnie w województwach o większej liczbie LGD. Innym czynnikiem był brak ujednoczenia procedur i harmonogramów ich tworzenia w środowisku wielofunduszowym, w tym przede wszystkim wielość procedur, wielość różnych przepisów prawa i skomplikowany „ustrój” regionalnego systemu wdrażania RLKS w formule wielofunduszowej. Dążąc do realizacji postulatu o uproszczeniu procedur

wdrażania RLKS, należy mieć na uwadze charakter „klienta” systemu, rozumiejąc to pojęcie zarówno w kontekście LGD i ich specyficznych uwarunkowań organizacyjnych (np. niewielkiego potencjału finansowego, braku opieki prawnej), jak i profilu beneficjenta ostatecznego RLKS, mając na myśli szczególnie lokalnych przedsiębiorców lub kandydatów na przedsiębiorców, zazwyczaj nieposiadających wcześniejszych doświadczeń związanych z aplikacją o środki publiczne. Kolejną grupą interesariuszy jest środowisko małych organizacji pozarządowych, dla których barierą realizacji projektów (w trybie konkursowym lub grantowym) są często małe możliwości wniesienia wymaganego wkładu własnego. Warto mieć na uwadze opinię interesariuszy i użytkowników systemu wdrażania RLKS, która prowadzi do wniosku o jego nadmiernym przeregulowaniu w porównaniu do innych programów pomocowych (w tym PO RYBY). Pożądanym kierunkiem działań byłaby ponowna weryfikacja procedur i ich koordynacja lub przynajmniej porównanie do procedur obowiązujących w innych funduszach strukturalnych (np. w ramach Polityki Spójności).

Zaprezentowane w ostatnim rozdziale rekomendacje traktują szeroko o wszystkich aspektach działania LGD. Obejmują w szczególności proces tworzenia LSR i jej jakość, proces wyboru LGD, procedury naboru projektów, strukturę LGD (wielkość, skład, kompetencje Rady i zarządu LGD), standardy działań informacyjnych, doradczych i animacyjnych, finansowanie działań, współpracę aktorów systemu<sup>1</sup>, kwestie etyczne.

---

<sup>1</sup> Przez aktorów systemu rozumiemy głównie, LGD, Urzędy Marszałkowskie, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## 2 Summary

The subject of the study is to determine the optimal model of functioning of Local Action Groups (LAG) in the new financial perspective 2021-2027. The project pursues two key objectives:

- quality and effectiveness assessment of Local Action Groups;
- identification of various LAG functioning models and LDS (Local Development Strategy) implementation and development of the optimal model.

The main study method that determined the logic of this project was the *service design* technique. This means that at the most important stage of the study, workshops with the participation of key stakeholders were conducted, which on the one hand helped to develop a study methodology (strategic workshop launching the study) in a participatory way, and on the other hand enabled the development of recommendations regarding the optimal LAG functioning model for the future financial perspective (diagnostic and strategic workshop identifying key solutions and assessing them). The empirical material used in the study came from three sources: existing data analysis (legal regulations, regulations, guidelines, reports, etc.), 16 case studies (selected taking into account a number of criteria to reflect the entire spectrum of different ways of LAG functioning in the study and to ensure their territorial representation) and quantitative LAG analysis carried out in the form of an online survey (CAWI) addressed to LAG members and LAG management boards.

As part of the study, we analysed the qualitative aspects of LAG functioning.




Individual counselling, training and information meetings were highly rated as much needed forms of support, especially for new applicants. It should be emphasized that these forms are available, which is important for residents of rural areas. However, the way these services are evaluated and adequate measures are adopted brings some problems. Similar difficulties arise when assessing the impact of LAG activities on the quality of applications submitted. There are many variables and it is difficult to prepare those dependent only on LAG. The least developed service is animation, which mainly means information activities, however it should relate to working with local communities or local leaders to develop ideas that fit into Local Development Strategies, which in the next step would transform into a proposal and a project, to be financed under the PROW 2014-2020.



LAGs have teams of employees, who are well prepared to carry out tasks related to conducting recruitments and direct contact with applicants - conducting consultations, trainings, meetings. However, they get along worse at developing strategies and procedures independently.

More than half of LAG management boards are interested in implementing multi-fund strategies, mainly due to better funding opportunities for their plans. On the other hand, the adoption of new competences should be associated with an increase in the budget for running costs and management. There is no such consent as regards taking over new tasks and responsibilities related to handling applications. Also, SW are of the opinion that LAG have not yet fully coped with the current challenges.

The LEADER approach is based on several principles that define how and by whom the local development policy is conducted. Although they do not guarantee success, they significantly make it possible, thanks to the empowerment of the local community and building its potential for change. In our study, in relation to these principles, we observed the following regularities:

	<p><b>Bottom-up approach</b> - LDS are created using participation tools and usually authentically engage LAG members and the most active members of the community, taking into account the representation of various sectors (social, public and economic). However, the weakness of this process is too small inclusion of a wide range of residents, going beyond the most active groups. A limited group of people who are involved in work on LSR, difficulties in reaching residents, including marginalized groups, appropriate recognition of their needs and their inclusion in the strategy are the challenges that the LAG face before the next financing period. LGD, for the most part, also do not undertake animation activities, limiting themselves to information and counselling.</p>
	<p><b>Territorial approach</b> - pragmatic factors have a key impact on the shape of LAG boundaries, i.e. the ability of local government officials to cooperate (who usually set up LAG to live) and the effective acquisition and spending of funds under the LEADER / RLKS instrument. Social cohesion is less important, which in many cases is simply the result of a shared neighbourhood that is linked to similar socio-economic conditions. The vast majority of LAG representatives consider the boundaries of their area and social cohesion as appropriate.</p>
	<p><b>Local partnership</b> - LAG create a platform for cooperation and negotiation between local partners. The composition of LAG members is diverse and the composition of the board balanced so that no sector or interest group dominates it. However, in practice it can be seen that the greatest impact on the functioning of LAG remains in the hands of local govern-</p>

ments, especially in the area of distribution of funds for infrastructure projects.



**Integration of sectors:** various sectors of the economy and interest groups - LAG use to a small extent tools that could in practice lead to the integration of various sectors in the framework of LDS implementation. Some of them apply criteria promoting the partnership of entities from various sectors, while we did not find examples or criteria promoting the complementarity of various projects under LDS (e.g. infrastructure and soft projects). The only case of activities for the integration of sectors we identified, not related to the criteria, were the own activities of one of the fishing groups, which involved associating fishermen with restaurateurs and buyers.



**Networking and cooperation** - for some LAG, cooperation projects mean the opportunity to learn and adopt new tools (e.g. promotion and building a local brand). However, in some cases they do not result in any common added value, each project brings a certain point, isolated effect for a given LAG. Cooperation usually ends with funding. In turn, network organizations are currently too underactive, they should represent the interests of LGDs in relation to the SW and ministries and be a platform for agreeing positions between LGDs.

One of the main assumptions of the current financial perspective in the years 2014-2020 was to be a significant simplification of the formal conditions for the implementation of programs and projects, also in the PROW Programme in the context of the instrument addressed to the LAG (RLKS). Although this general simplification has taken place, it can still be considered unsatisfactory. This situation was mainly caused by delays in preparing for the implementation of the current financial perspective, which had a significant impact on the subsequent accumulation of tasks at all levels of implementation, especially in the context of many simultaneous calls for proposals, dictated by the need for LAG milestones. They caused certain difficulties in the implementation of tasks by individual SW, especially in voivodeships with a larger number of LAGs. Another factor was the lack of standardization of procedures and schedules for their creation in a multi-fund environment, including primarily the number of procedures, the number of different legal provisions and the complicated "system" of the regional system for implementing RLKS in the multi-fund formula. Aiming at fulfilling the postulate to simplify the procedures for implementing RLKS, one should bear in mind the nature of the "client" of the system, understanding this concept both in the context of the LAG and their specific organizational conditions (e.g. low financial potential, lack of legal care) and the profile of the final RLKS

beneficiary, especially for local entrepreneurs or candidates for entrepreneurs, usually without previous experience in applying for public funds. Another group of stakeholders is the environment of small non-governmental organizations, for which the barrier to project implementation (in competition or grant mode) are often the limited possibilities to ensure the required own contribution. It is worth bearing in mind the opinion of stakeholders and users of the RLKS implementation system, which leads to the conclusion that it is over-regulated compared to other aid programs (including FISH). A desirable course of action would be re-verification of procedures and their coordination or at least comparison with procedures in force in other structural funds (e.g. under Cohesion Policy).

The recommendations presented in the last chapter cover broadly all aspects of LAG activities. They include in particular the LDS creation process and its quality, LDS selection process, project selection procedures, LDS structure (size, composition, competences of the LDS Council and Board), standards of information, advisory and animation activities, financing of activities, cooperation of<sup>2</sup>system actors, ethical issues.

---

<sup>2</sup> By actors of the system we mean mainly LGD, Marshal Offices, Ministry of Agriculture and Rural Development.

### 3 Wprowadzenie

Przedmiotem badania jest określenie optymalnego funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (dalej LGD) w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. Dotychczasowe zmiany kształtu i źródeł funkcjonowania instrumentu (LEADER I, LEADER II, LEADER +, RLKS) pozwoliły przetestować różne podejścia w wielu przedsięwzięciach, które mają oddolny charakter i opierają się na strategiach rozwoju lokalnego. Ten wieloletni naturalny eksperyment pozwolił wypracować w LGD szereg mechanizmów i rozwiązań wspierania inicjatyw oddolnych, realizujących politykę lokalną w sposób partycypacyjny, odpowiadając na potrzeby społeczności. Przyjęte przez LGD modele funkcjonowania różniły się między sobą głównie: strukturą organizacyjną, strukturą i proporcjami partnerów, źródłami finansowania, wielkością oraz zakresem interwencji.

Przed pojawieniem się nowych wyzwań dla podejścia LEADER w nowej perspektywie po 2020 roku warto wrócić do dotychczasowych doświadczeń, aby określić optymalny model funkcjonowania LGD pozwalający skutecznie wspierać rozwój lokalny na obszarach wiejskich.

Odpowiedzią na tę potrzebę jest niniejszy projekt, który posiada dwojaki charakter. Z jednej strony jest badaniem, które pozwoli zebrać najważniejsze doświadczenia dotychczasowej działalności LGD. Z drugiej strony jest projektem doradczym, gdyż zakłada wypracowanie optymalnego modelu działania LGD, który mógłby stanowić wzór/inspirację dla „architektów” odpowiedzialnych za wypracowanie nowego podejścia LEADER w Polsce.

**Projekt ma dwa cele:**

- ocenę jakości i efektywności funkcjonowania Lokalnych Grup Działania,
- identyfikację różnych modeli funkcjonowania LGD i realizacji LSR oraz określenie modelu optymalnego.

W przypadku celu pierwszego jest to klasyczny cel badania systemowego, cel drugi projektu ma zaś charakter rekomendacyjny i strategiczny i wymaga przyjęcia innego podejścia niż te znane z klasycznych ewaluacji. Propozycja optymalnego wykorzystania rozwiązań w ramach modelu funkcjonowania LGD sformułowana została konkretnie i szczegółowo. Dodatkowo, odnosząc się do przedmiotu badania - podejścia LEADER - w badaniu przyjęliśmy podejście partycypacyjne, zakładające uczestnictwo przedstawicieli Zamawiającego na każdym etapie projektu. Dzięki temu zarówno zakres badań, sposób ich realizacji, jak i kształt finalnych wnio-

sków i rekomendacji są efektem wspólnej pracy, co daje większą możliwość wzajemnego zrozumienia wizji i pomysłów zarówno Wykonawcy, jak i Zamawiającego.

W związku z powyższym badanie zakłada odmienną koncepcję realizacji projektów, która odchodzi od klasycznego procesu badawczego w stronę coraz częściej stosowanej metodyki *service design*, służącej do projektowania instrumentów wsparcia w sektorze publicznym. Metodyka *service design* jest coraz częściej wykorzystywana w tworzeniu rozwiązań dla sektora usług publicznych. Od kilku lat z powodzeniem jest wykorzystywana przez NCBR, PARP, MPiT w projektowaniu programów wspierających przedsiębiorców (np.: Electro-ScaleUP, GreenInn, AMI) w ramach projektu pozakonkursowego „Centrum Analiz i Pilotaży nowych instrumentów inno\_LAB”, współfinansowanego z POIR 2014-2020.

Raport składa się z kilku rozdziałów. W pierwszej kolejności przedstawimy metodykę badania. Kolejna część dotyczy modeli funkcjonowania LGD i realizacji LSR. W dalszym rozdziale przedstawimy realizację działań skierowanych do beneficjentów. Następnie poruszamy tematykę realizacji przez LGD podejścia LEADER oraz wpływ procedur na realizację zadań LGD. Raport kończą rekomendacje.

## 4 Metodyka badania

Metodą badawczą, która wyznaczyła logikę tego projektu, a także uspołniła perspektywę badawczą oraz doradczą, była **metodyka service design**. Oznacza to, że w kluczowych etapach przeprowadzono warsztaty z udziałem najważniejszych interesariuszy, które pomogły z jednej strony wypracować w sposób partycypacyjny metodykę badawczą (**warsztat strategiczny rozpoczynający badanie**), z drugiej strony umożliwiły wypracowanie zaleceń co do optymalnego modelu funkcjonowania LGD dla przyszłej perspektywy finansowej (**warsztat diagnostyczno-strategiczny identyfikujący kluczowe rozwiązania i poddający je ocenie**).

### - studia przypadku

W ramach badania zrealizowano **16 studiów przypadku**. Pozwoliły one zidentyfikować mechanizmy stojące za funkcjonowaniem LGD i realizacją LSR wraz z czynnikami je warunkującymi.

Studia przypadku odnoszą się wprost do realizacji celu głównego badania, jakim jest:

- ocena jakości i efektywności funkcjonowania LGD,
- identyfikacja różnych modeli działania LGD i realizacji LSR oraz określenie modelu optymalnego.

Analiza studium przypadku opierała się na metodach, które pozwoliły na zdobycie pełnej informacji w odpowiedzi na założone pytania badawcze. W ramach każdego studium przeprowadziliśmy następujące działania badawcze:

- analizę danych zastanych dotyczących LGD, zebranych w toku badania: badanie ilościowe, materiały i dokumenty przekazane przez LGD lub inne podmioty, badania regionalne i lokalne dotyczące LGD, analiza LSR, analiza ewidencji kart doradczych, spotkań informacyjnych i szkoleń, list obecności, monitoringu stron internetowych, ewaluacji usług świadczonych przez LGD (doradztwa, animacji, spotkań, szkoleń);
  - pogłębiony wywiad osobisty z przedstawicielami zarządu LGD w formie indywidualnej lub diady/triady;
  - pogłębiony wywiad osobisty z pracownikiem biura LGD w formie indywidualnej (1 wywiad);

- pogłębione wywiady osobiste lub/i telefoniczne z członkami LGD – w zależności od ich dostępności były to wywiady telefoniczne lub osobiste (po jednym wywiadzie z przedstawicielami wszystkich grup/sektorów w ramach LGD);
- wywiady telefoniczne z projektodawcami realizującymi zróżnicowane projekty;
- wywiady telefoniczne z instytucjami współpracującymi z LGD lub funkcjonującymi w otoczeniu LGD, innymi niż członkowie LGD: instytucje publiczne, prywatne, pozarządowe, w tym reprezentujące interesy mieszkańców, inne LGD;
- wywiad telefoniczny z przedstawicielem Urzędu Marszałkowskiego (osoba współpracująca bezpośrednio z LGD i odpowiadająca za tę współpracę).

Każde studium przypadku ma sporządzoną metryczkę, zawierającą zbiorcze informacje o danej LGD z opisem jakościowym badacza. Jest to narzędzie pomocnicze, które ułatwia zbieranie informacji na miejscu, bezpośrednio w biurze LGD i w kontakcie z jej pracownikami, co pozwoliło na zebranie kompleksowych danych oraz informacji jakościowych, które często są niedostępne w sprawozdaniach i oficjalnych dokumentach, takie jak na przykład historia zmian, opis sposobu organizacji usług.

Doboru próby LGD do studiów przypadku dokonano w kilku wymiarach, posługując się danymi dostarczonymi przez Zamawiającego i jednocześnie dbając o reprezentację wojewódzką, tak aby uchwycić specyfikę regionalną. Ostateczne zestawienie LGD podlegających studium przypadku przedstawiono poniżej.

Lp.	Województwo	Nazwa LGD
1	Dolnośląskie	Partnerstwo dla Doliny Baryczy
2	Kujawsko-pomorskie	Partnerstwo "Lokalna Grupa Działania Bory Tucholskie"
3	Kujawsko-pomorskie	Lokalna Grupa Działania Ziemia Gotyku
4	Lubuskie	Stowarzyszenie LGD Brama Lubuska
5	Małopolskie	LGD Korona Sądecka - Małopolska
6	Małopolskie	Stowarzyszenie Dolina Karpia
7	Mazowieckie	LGD Ziemi Mińskiej
8	Mazowieckie	LGD "Równiny Wołomińskiej"
9	Opolskie	Nyskie Księstwo Jezior i Gór – Opolskie
10	Podlaskie	Lokalna Grupa Działania - Puszcza Knyszyńska
11	Pomorskie	Stowarzyszenie Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka
12	Śląskie	LGD Perła Jury
13	Śląskie	LGD "Zielony Wierchołek Śląska"
14	Wielkopolskie	Stowarzyszenie "Dolina Noteci"

15	Wielkopolskie	Stowarzyszenie "Ostrzeszowska Lokalna Grupa Działania"
16	Zachodniopomorskie	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania "Partnerstwo Drawy z Liderem Wałęckim"

- **badanie ilościowe**

W celu uzyskania szerszych informacji o charakterze ilościowym zastosowaliśmy badanie CAWI, które pozwoliło dotrzeć do większej grupy LGD i ich członków. Pozyskane w ten sposób dane – o charakterze ilościowym – z jednej strony stanowiły uzupełnienie analizy *desk research* (w odpowiednich obszarach), z drugiej zaś badań jakościowych przeprowadzonych w formie studiów przypadku. W trakcie badania CAWI zwróciliśmy się do członków LGD (za pośrednictwem biur i zarządów LGD) z prośbą o wypełnienie ankiety, której celem było poznanie ich opinii na temat sposobu realizacji lokalnej strategii rozwoju, oceny własnego wpływu na tworzenie i realizację strategii, ocenę współpracy i podejmowania decyzji w ramach LGD.

W ramach badania ilościowego zostały przeprowadzone dwie ankiety: z członkami Zarządu LGD oraz z członkami LGD. W przypadku pierwszej – ankietę w imieniu każdej LGD wypełniał 1 członek zarządu, w przypadku drugiej – ankietę mogli wypełnić wszyscy członkowie danej LGD.

Ankietę skierowaną do zarządu wypełnili przedstawiciele 88 z 324 LGD (poziom zwrotu 27,2%), z tego: 80 przedstawicieli zarządów LGD monofunduszowych i 8 przedstawicieli zarządów LGD wielofunduszowych. Ankietę skierowaną do członków LGD wypełniło 651 członków z 119 LGD, z tego: 567 członków LGD monofunduszowych i 94 – LGD wielofunduszowych.

Wyniki ankiety skierowanej do zarządu ze względu na niewielką liczebność próby są analizowane łącznie bez uwzględnienia podziału na województwa. Podział na LGD mono- i wielofunduszowe został uwzględniony tylko w pytaniach dotyczących aspektu wielofunduszowości. Wyniki ankiety dla członków LGD analizowane są w podziale na LGD mono- i wielofunduszowe. Podział na województwa nie został uwzględniony ze względu na zbyt duże różnice w liczbie członków LGD z poszczególnych województw, którzy wzięli udział w ankiecie (np. 7 członków z 3 LGD z woj. lubuskiego i 68 członków z 15 LGD z województwa wielkopolskiego).

- **analiza danych zastanych**

Analiza danych zastanych zaliczana jest do tzw. metod niereaktywnych, czyli takich, które pozwalają badaczowi na poznawanie konkretnego zagadnienia czy problemu bez wywierania ja-



kiegokolwiek oddziaływania. Co do zasady każdy proces badawczy powinien zaczynać się od analizy danych już istniejących. Także w niniejszym badaniu analiza *desk research* stanowiła ważną część procesu badawczego oraz wspierała realizację analiz i ocen na wszystkich etapach badania. Niewątpliwą zaletą źródeł wtórnych jest ich stosunkowo łatwa dostępność i wartość związana z danymi liczbowymi i systemowymi. Ponadto w przypadku wielu z nich (np. dane monitoringowe, sprawozdawcze) ogromną zaletą jest możliwość wnioskowania na danych dla całej populacji, a nie ograniczonej z konieczności próby (jak w badania pierwotnych, np. ankietowych).

Pod uwagę zostały wzięte następujące rodzaje danych i dokumentów:

- Dokumenty programowe;
- Przepisy prawa (unijne i krajowe), w tym Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. 2015, poz. 378 z późn. zm)<sup>3</sup>, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ((Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320);
- Lokalne strategie rozwoju dla badanych obszarów w ramach studiów przypadku;
- Dane monitoringowe (w tym sprawozdania bieżące i okresowe) uzyskane bezpośrednio od Zamawiającego, jak i od samorządów;
- Wyniki przeprowadzonych ocen Programu (raporty ewaluacyjne dotyczące PROW zgromadzone na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa<sup>4</sup>);
- Dokumenty kontekstowe takie jak strategie rozwoju (w tym: Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Poradnik dla LGD w zakresie opracowania LSR, formularze umów, wytyczne do sprawozdań);
- Publikacje naukowe i ekspertyzy w przedmiocie badania (rozwój obszarów wiejskich, wpływ funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy, w tym na jakość kapitału społecznego itp.);
- Dane statystyczne dotyczące badanych obszarów w ramach studiów przypadku (statystyka publiczna - bazy GUS, Strateg, w razie potrzeby Eurostat);
- Sprawozdania LGD;
- Dane Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich;

---

<sup>3</sup> Zwaną w dalszej części raportu także ustawą o RLKS.

<sup>4</sup><http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analazy-raporty/Analizy-i-raporty>

- Inne źródła, w tym internetowe np. strony internetowe poszczególnych LGD.

## 5 Modele funkcjonowania LGD oraz realizacji LSR

### Struktura LGD



#### Wielkość LGD

Analiza struktury LGD dotyczyć będzie zasięgu terytorialnego działania LGD i ich zmian w czasie. Zgodnie z zapisami ustawy o RLKS, o zasięg LGD powinien obejmować obszar co najmniej 2 gmin i być zamieszkały przez minimum 30 tysięcy mieszkańców, nie licząc miast zamieszkałych przez więcej niż 20 tys. mieszkańców. Górną granicą liczby mieszkańców obszaru obejmowanego przez LGD jest 150 tys. osób. LGD tworzone mogą być na obszarach wiejskich. Przez obszary wiejskie, zgodnie z zapisami PROW 2014-2020 w odniesieniu do działania LEADER (odmiennie niż jest to określone we wspólnych definicjach dla tego programu), należy rozumieć obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 000. Zatem obszarami wiejskimi są obszary:

- wszystkich gmin wiejskich;
- wszystkich gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem obszarów miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 000 wchodzących w skład tych gmin;
- gmin miejskich o liczbie mieszkańców nie większej niż 20 000.

Ponadto zasadą jest, że jedna Lokalna Grupa Działania posiada jedną Lokalną Strategię Rozwoju. Wyjątek od powyższej zasady stanowią przypadki nakładania się obszaru (bądź fragmentu obszaru) objętego LSR, która ma być wspierana jedynie ze środków EFMR (LSR branżowa rybacka) i obszaru (bądź fragmentu obszaru) objętego LSR, która ma być wspierana jedynie ze środków EFRROW, EFS lub EFRR (LSR ogólna - bez wsparcia EFMR). W takim przypadku możliwy jest wybór LSR branżowej rybackiej i LSR ogólnej, mimo że obszar jednej lub więcej gmin objęty jest tymi obiema LSR. Kolejną istotną kwestią jest, że obszar LGD powinien być spójny.

W chwili obecnej działają w Polsce 292 LGD (źródło: dane MRIRW). LGD mogą być finansowane z różnych źródeł:

- PROW 2014-2020 (EFRROW),
- PO RYBACTWO I MORZE 2014-2020 (EFMR),

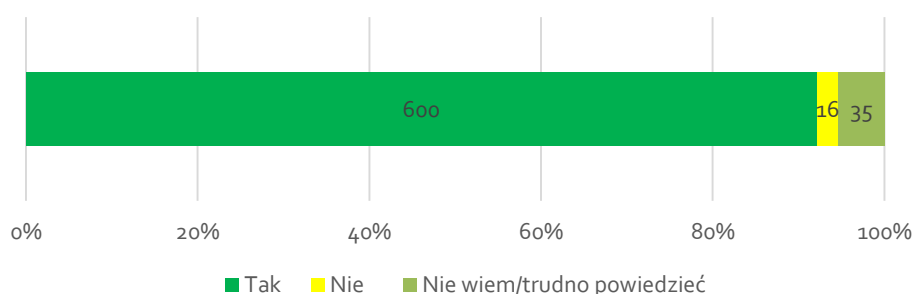
- RPO 2014-2020 (EFS i EFRR) - dotyczy to LGD z województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

Według bazy prowadzonej na stronie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, w ramach listy wszystkich funkcjonujących LGD, można wyodrębnić kilka specyficznych typów LGD. Z Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze współfinansowanych jest 29 grup, finansowanych w całości z RPO woj. podlaskiego i RPO woj. kujawsko-pomorskiego jest 8 LGD miejskich (odpowiednio 1 w woj. podlaskim i 7 w woj. kujawsko-pomorskim) oraz współfinansowane z RPO 31 LGD wielofunduszowe dla województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

Próbując dokonać oceny terytorialnego rozmieszczenia LGD i wymogów stawianych w tej kwestii, zebraliśmy materiał ilościowy i jakościowy. W pierwszej kolejności zadaliśmy pytanie o ocenę granic poszczególnych LGD ankietowanym w ramach CAWI członkom LGD.

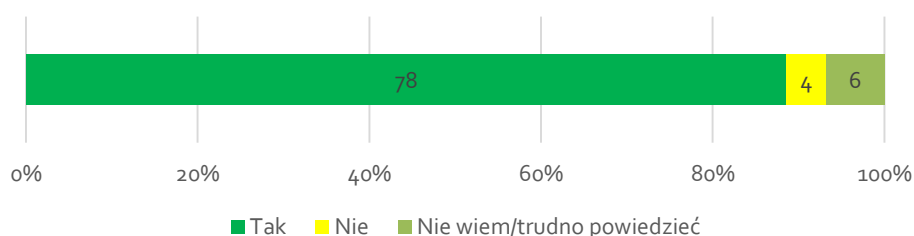
**Wykres 1. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Czy granice obszaru Państwa LGD są w Pana/i opinii odpowiednie?**

a. Członkowie LGD



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI z członkami LGD (n=651)

b. Zarząd LGD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88)

Okolo 92% ankietowanych członków LGD oraz 88% członków zarządów LGD pozytywnie oceniło zakres terytorialny działania LGD. Ocena ta jest zatem niezmiernie pozytywna. Także zasady delimitacji oceniane są pozytywnie, aż 62% ankietowanych członków zarządów LGD oceniło ten aspekt zasad wdrażania LEADER na min. 4 w pięciopunktowej skali. Potwierdzają to badania jakościowe. Ponadto pojawiały się pozytywne opinie na temat pokrywania się obszaru LSR z obszarem powiatu. Łatwiej wówczas o wspólne rozumienie celów czy współfinansowanie wspólnych działań w ramach inicjatyw na szczeblu powiatowym.

Członkom zarządów LGD w ramach badania CAWI zadaliśmy dodatkowo kilka bardziej precyzyjnych pytań dotyczących zasięgu terytorialnego ich LGD. **Ankietowani wskazywali, że w skład ich LGD wchodzi od 1 (LGD Miasta Brodnicy i LGD Inowrocław) do 18 gmin (LGD Partnerstwo Izerskie). Średnio LGD pokrywało obszar nieco powyżej 7 gmin. Co więcej, mediana także wynosi 7, co oznacza, że 50% ankietowanych LGD składa się z nie więcej niż 7 gmin. Zatem rozkład liczby gmin jest zbliżony do symetrycznego.**

**Tabela 1. Podstawowy opis pytania: Ile jednostek obejmuje Państwa LGD?**

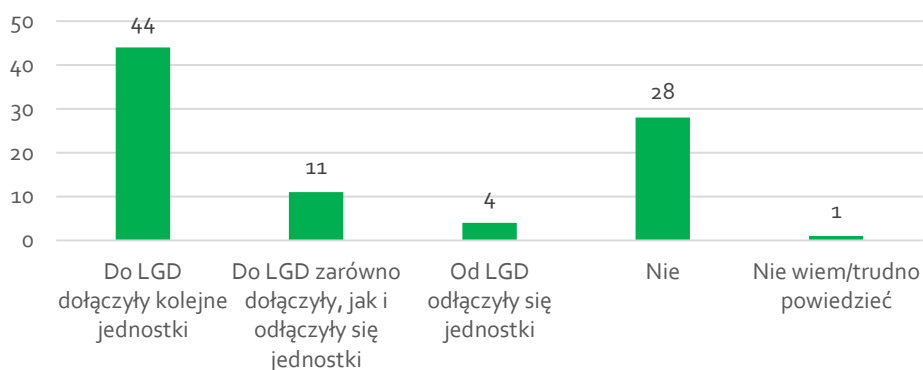
	Liczba gmin
min	1
max	18
średnia	7,3
mediana	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

LGD wskazują także na zmiany w zasięgu terytorialnym ich stowarzyszeń – od początku ich istnienia. Połowa ankietowanych członków zarządu wskazuje, że dołączyły do nich jednostki, 1/8 zaś wskazuje, że zarówno dołączyły, jak i odłączyły się jednostki, zaś 32% wskazało na brak zmian. Na pierwszy rzut oka zmiany wydają się być znaczące, ale należy brać pod uwagę ich skalę, w większości wypadków były to zmiany na poziomie kilku gmin. Średnio w skali kraju poziom przyłączenia dodatkowych gmin wyniósł ok. 3 gminy (mediana 2), zaś poziom dołącze-

nia ok.1,5 gminy (mediana 0)<sup>5</sup>. W znacznej części bowiem LGD są kontynuacją poprzedniej perspektywy, co w skali kraju należy uznać za zjawisko pozytywne. Zachowana jest ciągłość i pamięć instytucjonalna, a biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania LGD duży staż sprzyja powiększaniu zdolności instytucjonalnych. Kolejny wniosek dotyczy przepływów netto. Liczba dołączeń jest większa niż odłączeń, co oznacza, że po zbilansowaniu liczba gmin angażująca się w LGD w skali kraju wzrastała od początku istnienia sieci LGD.

**Wykres 2. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Czy od momentu powstania nastąpiły zmiany składu Państwa LGD?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Powierzchnia LGD będących częścią badań jakościowych wahała się od 310 km<sup>2</sup> do 3462 km<sup>2</sup>. Ich wielkość geograficzna wzrasta naturalnie wraz z powiększającą się liczbą gmin. Liczba mieszkańców zamieszkałych na obszarach oddziaływania badanych LGD mieściła się w zakresie od 43 tys. do 131 tys., nie przekraczając maksymalnej liczby 150 tysięcy, o których mówi ustawa RLKS. W większości badanych LGD wraz ze wzrostem liczby gmin wchodzących w skład stowarzyszenia zwiększała się również liczba mieszkańców.

W przypadku niektórych województw mamy do czynienia z dużym stopniem rozdrobnienia LGD (np. mazowieckie i małopolskie), co obniża poziom instytucjonalny tych podmiotów, co zdaniem SW może obniżać efektywność działania LGD w ramach potencjalnej wielofunduszości w przyszłości. Z drugiej strony obszar LGD powinien być spójny, powinna istnieć jakaś oś łącząca te obszary, której przejawem jest chęć współpracy i historia istnienia. Ankietowane w ramach tych województw LGD nie chcą na tym etapie łączyć się w większe LGD. Dodatkowo, większe LGD to większy potencjał instytucjonalny, ale równocześnie trudniejsze dotarcie do beneficjentów z uwagi na rozległy obszar.

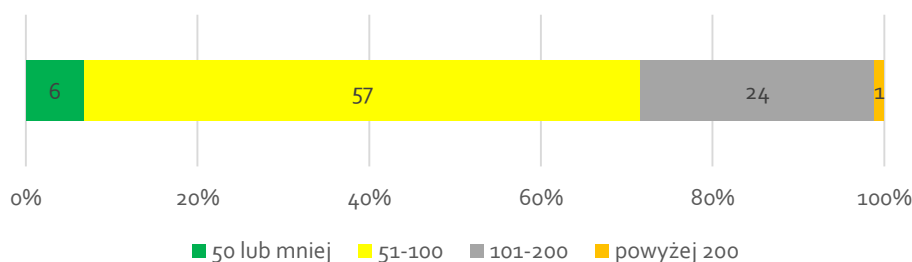
<sup>5</sup> Wartości liczone dla n=87.



## Liczba członków LGD

Informacje o liczbie członków LGD pochodzą głównie z badania ilościowego. Dla 64% badanych LGD liczba członków mieściła się w przedziale 51-100. Najmniej licznymi typami LGD były te składające się z powyżej 200 oraz poniżej 50 członków. Średnia liczba członków LGD biorących udział w badaniu ankietowym wyniosła 88.

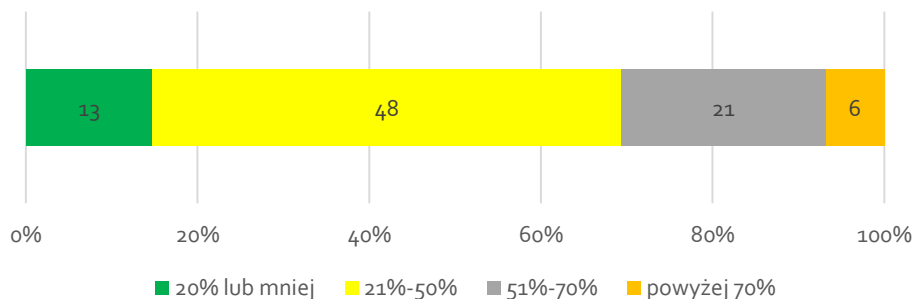
Wykres 3. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Ilu członków liczy Państwa LGD?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88)

Odrębną kwestią jest natomiast zaangażowanie członków w działania LGD. Większość ankietowanych przedstawicieli Zarządów LGD uznała, iż realny poziom zaangażowania członków LGD jest na poziomie 21-50%. Najtrudniej jest utrzymać zaangażowanie przedsiębiorców i to w tej grupie często dochodzi do zmian członków. Podtrzymanie ich zaangażowania wymaga szeregu działań, począwszy od odpowiedniego skonstruowania LSR, a kończąc na kompetencjach Rady LSR. Kwestie te zostały podjęte w części rekomendacyjnej.

Wykres 4. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jaki % członków w przybliżeniu jest faktycznie zaangażowany w działania LGD? (liczba LGD z danym odsetkiem zaangażowanych członków)?

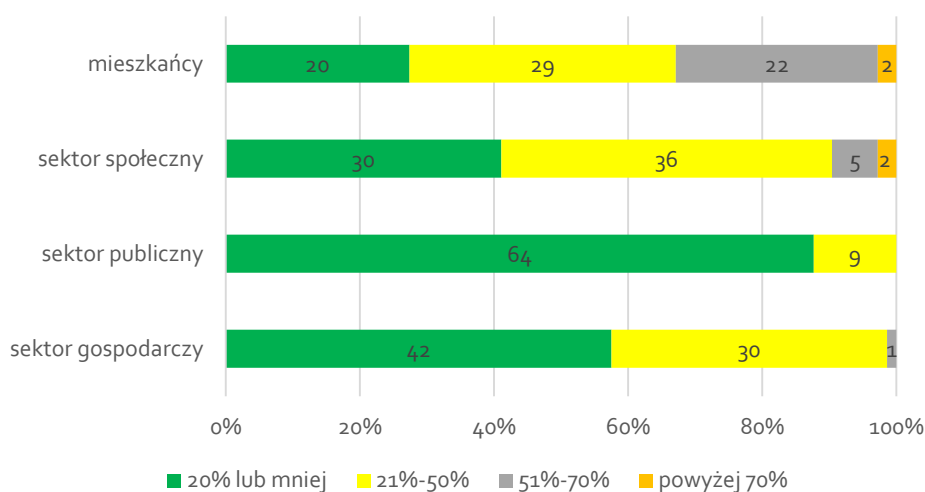


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Podział sektorowy członków LGD nie jest równomierny. Najmniejszą liczbę członków LGD stanowi sektor publiczny, który w 72% LGD stanowi mniej niż 20% wszystkich członków.

Dobrze reprezentowanym sektorem są mieszkańcy, którzy w 25% stowarzyszeń stanowią więcej niż 50% członków. W większości LGD sektor społeczny i gospodarczy stanowi maksymalnie 50% wszystkich członków. Natomiast z badań jakościowych wynika, że pomimo stosunkowo najmniejszej reprezentacji sektora publicznego wśród członków LGD, jak i Rady LGD mają oni największy wpływ na decyzje podejmowane w ramach Rady czy na działania samej LGD. Taką sytuację powoduje wzajemne powiązanie członków LGD i członków Rady. W wielu przypadkach zidentyfikowaliśmy sytuacje, w której gminy w ramach umowy nieformalnie podzieliły między sobą środki na projekty inwestycyjne. Trudno mówić także o zrównoważonym wpływie, gdy w skład Zarządu LGD wchodzi głównie przedstawiciele gmin (co ma miejsce w wielu wypadkach).

**Wykres 5. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jaki jest skład członków Państwa LGD? (liczba LGD z danym odsetkiem reprezentantów sektorów)?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88)

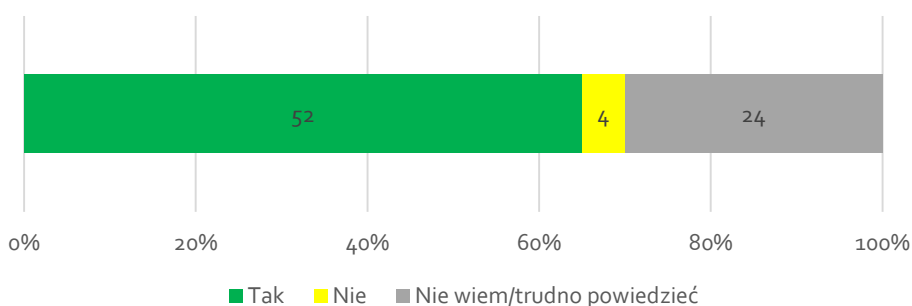




## Budżet LSR

Podstawowe finansowanie LGD może być dokonywane w ramach jednego funduszu (monofunduszowe) lub w ramach kilku funduszy (wielofunduszowe). **59% badanych przedstawicieli zarządów stowarzyszeń funkcjonujących w trybie monofunduszowym chciałoby realizacji zadań w trybie wielofunduszowym w celu realizacji LSR.** 27% badanych nie było w stanie odpowiedzieć na to pytanie. Jedynie pojedynczy respondenci wypowiadali się przeciwko możliwości wprowadzenia systemu wielofunduszowego w ich LGD.

**Wykres 6. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność umożliwia finansowanie realizacji LSR nie tylko z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale również ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Czy gdyby mogli Państwo skorzystać z tej możliwości dla realizacji Państwa LSR, skorzystaliby z niej Państwo? (Pytanie skierowane do monofunduszowych LGD)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Jednakże w badaniach jakościowych pogłębiano te informacje i okazywało się, że LGD chętnie wdrażać będzie wielofunduszowe strategie pod warunkiem zwiększenia środków na koszty bieżące. Szerzej będziemy opisywać tę kwestię w kolejnej części rozdziału.

Budżety LGD dzielą się zasadniczo na 3 kategorie:

1. budżet na operacje w ramach poddziałania 19.2
2. budżet na projekty współpracy w ramach poddziałania 19.3
3. budżet na koszty bieżące i aktywizacji w ramach poddziałania 19.4

### **Ad. 1. budżet na operacje w ramach poddziałania 19.2**

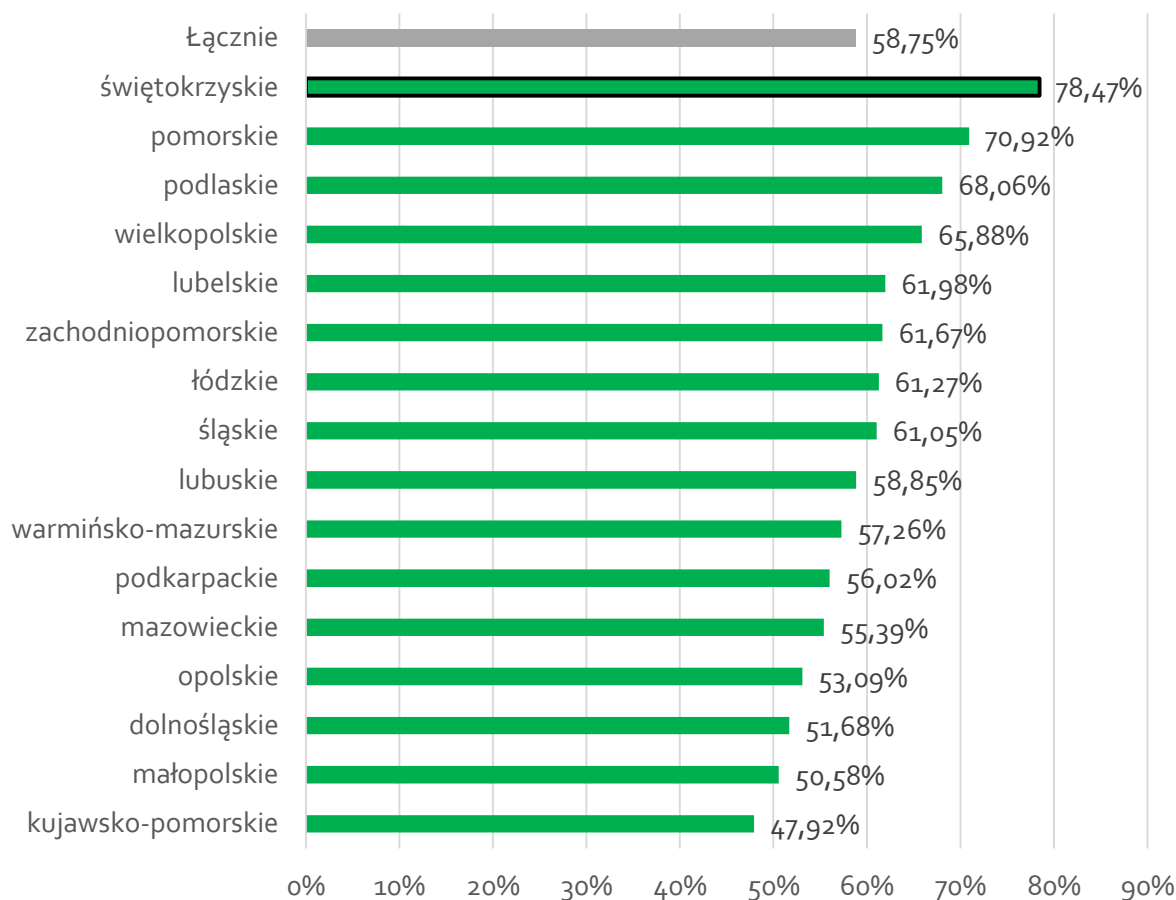
Kluczową składową budżetu są operacje w ramach **działania 19.2**, które świadczą o stopniu realizacji LSR poprzez umowy zawarte z beneficjentami. Stopień wykonania budżetu dla poszczególnych województw na koniec roku 2018, pokazuje poniższa tabela.

**Tabela 2. Wykorzystanie środków na operacje w ramach działania 19.2 PROW 2014-2020**

Województwo	Ogólna wysokość budżetu na operacje w ramach 19.2 PROW 2014-2020 [zł]	Aktualna na dzień 31.12.2018 r. kwota pomocy przyznanej w ramach zawartych umów na operacje w ramach 19.2 [zł]	Procent zakontraktowanych środków w odniesieniu do budżetu na operacje w ramach 19.2 PROW 2014-2020
dolnośląskie	157 800 000,00 zł	81 554 841,04 zł	51,68%
kujawsko-pomorskie	142 393 500,00 zł	68 238 346,99 zł	47,92%
lubelskie	166 504 193,53 zł	103 197 545,95 zł	61,98%
lubuskie	79 940 815,64 zł	47 042 837,82 zł	58,85%
łódzkie	129 183 301,84 zł	79 154 495,79 zł	61,27%
małopolskie	231 700 000,00 zł	117 182 981,73 zł	50,58%
mazowieckie	251 000 000,00 zł	139 035 061,23 zł	55,39%
opolskie	79 803 065,08 zł	42 368 890,71 zł	53,09%
podkarpackie	177 846 079,92 zł	99 634 540,67 zł	56,02%
podlaskie	87 750 000,00 zł	59 720 826,51 zł	68,06%
pomorskie	118 193 242,76 zł	83 822 313,87 zł	70,92%
śląskie	133 455 880,25 zł	81 476 445,09 zł	61,05%
świętokrzyskie	115 322 450,12 zł	90 497 924,68 zł	78,47%
warmińsko-mazurskie	95 913 737,32 zł	63 192 644,24 zł	65,88%
wielkopolskie	235 805 206,24 zł	135 024 870,92 zł	57,26%
zachodniopomorskie	98 537 364,76 zł	60 765 489,23 zł	61,67%
<b>Suma końcowa</b>	<b>2 301 148 837,46 zł</b>	<b>1 351 910 056,47 zł</b>	<b>58,75%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRIRW (n=292)

**Wykres 7 Procent zakontraktowanych środków w odniesieniu do budżetu na operacje w ramach 19.2 PROW 2014-2020**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (n=292)

Jak pokazują powyższe dane, stopień wykorzystania środków na operacje w ramach działania 19.2 jest zróżnicowany i sięga od 48% budżetu w skali województwa kujawsko-pomorskiego do niemal 80% w województwie świętokrzyskim, co jest bardzo wysokim wynikiem. Należy zaznaczyć, że dla lepszego zobrazowania kwoty przyznanego limitu w euro przeliczono na złotówki po kursie 4 zł za euro, natomiast wydatkowanie podane jest w złotych.

Dane dla województw wdrażających strategie wielofunduszowe nie są spójne. W województwie kujawsko-pomorskim procent wykorzystania budżetu jest najniższy w skali kraju. Natomiast w województwie podlaskim, również wielofunduszowym, wydatkowanie jest na dużo wyższym poziomie, na trzecim miejscu w kraju. Sam fakt mono+ lub wielofundusowości nie wpływa wobec tego na stopień realizacji operacji w ramach działania 19.2.

Proces realizacji planów LGD może być oceniony poprzez osiągnięcie założonych kamieni milowych. Na dzień 31.12.2018 r., 18 z działających w Polsce LGD nie zrealizowało planów,

w wyniku czego nastąpiło obniżenie kwoty budżetu o 10%. Łączna suma cięć budżetowych LGD wyniosła 13 938 624 zł.

Z 16 badanych LGD w ramach części jakościowej, 4 nie zrealizowały założonych w planie kamieni milowych. Zdaniem respondentów wynikało to w dużej mierze ze sposobu oceny realizacji kamieni milowych weryfikowanych poprzez kwotę podpisanych z projektodawcami umów. Badani wskazywali, iż zrealizowali oni swoje zadania polegające na świadczeniu doradztwa, ogłoszeniu naborów, sprawdzeniu wniosków, sporządzeniu list rankingowych oraz przekazaniem ich do Urzędu Marszałkowskiego. Wskazywaną przyczyną niezrealizowania kamieni milowych była długa ocena wniosków, które nie zostały rozpatrzone na czas.

### **Ad 2. budżet na projekty współpracy w ramach poddziałania 19.3**

W ramach budżetów LGD otrzymuje środki na projekty współpracy. W pierwszym etapie wdrażania programu, do końca 2018 r., limit ten wynosił 2% budżetu na operacje w ramach poddziałania 19.2, ale docelowo jego wartość to 5% tego budżetu. Wysokość tych środków, jak i zasady przyznawania, określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 19.10.2015 r. DZ. U., 2015, poz. 1839 z późn. zm. Warunkiem uzyskania pomocy jest uzyskanie określonej liczby punktów i spełnienie kryteriów, m in zgodność projektu z celami określonymi w LSR, innowacyjny charakter czy utworzenie miejsca pracy. Kryteria te okazały się trudne do spełnienia dla części LGD, co odzwierciedlają dane dotyczące wykorzystania tych środków. Niepokój budzi fakt, że aż **1107 LGD nie wydatkowało środków w poddziałaniu 19.3 i jedynie 12 LGD zbliżyło się do pełnego wydatkowania limitu 5% (wydatkowało 70% i więcej tego limitu).**

**Aktywność LGD w zakresie projektów współpracy jest bardzo zróżnicowana – od minimalnego wykorzystania limitu 5% w województwie pomorskim do 35% w województwie podlaskim.** Do analizy wykorzystania tych środków zaczerpnięto dane ze sprawozdań ARiMR dotyczące kwot przyznanych środków w ramach poddziałania 19.3 na koniec lutego 2019r.

**Tabela 3. Wykorzystanie środków na projekty współpracy w ramach działania 19.3 ogółem**

<b>Etykiety wierszy</b>	<b>Suma z Limit 19.3 - 5% (EUR)</b>	<b>Suma z Wykorzystanie limitu 19.3 - 5% (EUR)</b>	<b>% wykorzystania limitu</b>
dolnośląskie	1 972 500,00 EUR	218 911,59 EUR	11,10%
kujawsko-pomorskie	1 779 918,75 EUR	191 884,19 EUR	10,78%
lubelskie	2 081 239,92 EUR	301 955,00 EUR	14,51%
lubuskie	1 001 135,20 EUR	215 698,47 EUR	21,55%
łódzkie	1 614 791,27 EUR	295 135,85 EUR	18,28%
małopolskie	2 896 250,00 EUR	351 218,63 EUR	12,13%
mazowieckie	3 137 500,00 EUR	303 774,12 EUR	9,68%

opolskie	997 538,31 EUR	212 105,27 EUR	21,26%
podkarpackie	2 223 076,00 EUR	623 087,58 EUR	28,03%
podlaskie	1 096 875,00 EUR	389 952,80 EUR	35,55%
pomorskie	1 477 415,53 EUR	49 565,86 EUR	3,35%
śląskie	1 674 167,25 EUR	264 001,89 EUR	15,77%
świętokrzyskie	1 441 530,63 EUR	576 507,54 EUR	39,99%
warmińsko-mazurskie	1 198 921,72 EUR	162 610,66 EUR	13,56%
wielkopolskie	2 947 565,08 EUR	449 436,22 EUR	15,25%
zachodniopomorskie	1 231 717,06 EUR	329 431,13 EUR	26,75%
<b>Suma końcowa</b>	<b>28 772 141,72 EUR</b>	<b>4 935 276,77 EUR</b>	<b>17,15%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (n=292)

Ważną informacją jest kwestia planowanych zmian w zakresie PROW, dotyczących przyznawania środków na projekty współpracy. Zmianie mają ulec zarówno same kryteria przyznawania, jak i zwiększony będzie limit procentowy.

### **Ad 3. budżet na wsparcie funkcjonowania i koszty aktywizacji w ramach działania 19.4**

Maksymalna wysokość środków finansowych przyznanych LGD na koszty bieżące i animację została określona w umowach ramowych zawieranych między LGD, a samorządami województw. Zgodnie z zapisami art. 35 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) Nr 1303/20131 wsparcie na koszty bieżące związane jest przede wszystkim z wdrażaniem strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Obejmuje ono koszty operacyjne – utrzymanie biura i obsługę administracyjną i księgową, koszty personelu i Zarządu LGD, koszty szkoleń, koszty związane z public relations, a także koszty związane z monitorowaniem i ewaluacją tej strategii. Natomiast szczegółowe zasady przyznawania tych środków są określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 23.10.2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1822 z późn. zm.).

Z badań jakościowych wynika, że **koszty bieżące niemal w całości pochłaniają wynagrodzenia pracowników. Zdarza się także, że wynagrodzenia dofinansowane są ze składek gmin, zwłaszcza jeśli LGD zależy na utrzymaniu dobrze przygotowanych i wykwalifikowanych pracownikach.**

Środki na to poddziałanie wypłacane są ryczałtowo, co LGD oceniają jednoznacznie pozytywnie.

Do analizy wykorzystano wysokość limitu na poddziałanie 19.4 i odniesiono do kwoty wykorzystanych środków na dzień 31 lipca 2019 r.

Procent wykorzystania środków na koszty bieżące i aktywizację przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 4. Wykorzystanie środków na koszty bieżące i aktywizację w ramach działania 19.4 ogółem**

Województwo	Zawarte umowy / wydane decyzje (czynne)			Zrealizowane płatności			procent wykorzystanych środków ogółem	procent wykorzystanych środków EFRROW
	liczba umów ramowych	kwota (zł)		liczba różnych beneficjentów	kwota (zł)			
		ogółem	EFRROW		ogółem	EFRROW		
Dolnośląskie	17	37 306 421,63	23 534 479,99	17	20 535 293,54	7 916 620,79	55%	34%
Kujawsko - pomorskie	11	26 900 730,44	16 951 680,35	11	12 870 575,52	3 775 348,52	48%	22%
Lubelskie	22	41 023 302,64	25 900 669,58	22	25 167 278,93	12 236 621,43	61%	47%
Lubuskie	10	19 365 887,30	12 190 420,25	10	10 988 604,33	4 456 172,91	57%	37%
Łódzkie	17	31 127 149,04	19 652 139,32	17	17 584 212,28	7 056 853,28	56%	36%
Małopolskie	31	55 990 540,02	35 273 485,98	31	30 890 066,23	12 141 067,23	55%	34%
Mazowieckie	29	61 259 348,79	38 553 326,68	29	37 154 630,59	16 513 863,34	61%	43%
Opolskie	10	19 408 497,21	12 242 602,22	10	11 431 907,95	4 878 404,33	59%	40%
Podkarpackie	26	44 737 542,55	28 248 359,44	26	29 198 325,23	14 076 761,02	65%	50%
Podlaskie	4	12 732 768,52	8 017 235,33	4	7 904 083,35	3 612 423,35	62%	45%
Pomorskie	14	27 790 484,03	17 551 670,15	14	20 646 357,73	11 366 616,73	74%	65%
Śląskie	14	29 283 088,75	18 513 531,64	14	17 820 678,70	7 934 808,70	61%	43%
Świętokrzyskie	17	29 141 937,37	18 335 184,19	17	22 607 368,27	12 964 825,27	78%	71%
Warmińsko - mazurskie	11	24 455 294,96	15 446 357,79	11	16 223 209,34	8 207 586,34	66%	53%
Wielkopolskie	29	56 738 677,59	35 733 119,84	29	30 151 716,95	11 027 431,17	53%	31%
Zachodniopomorskie	12	22 521 139,39	14 192 692,41	12	14 555 863,37	6 959 811,62	65%	49%
<b>Razem</b>	<b>274</b>	<b>539 782 810,26</b>	<b>340 336 955,15</b>	<b>274</b>	<b>325 730 172,31</b>	<b>145 125 216,03</b>		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (n=274)

Do oceny adekwatności przyznanych kwot na koszty bieżące i aktywizację odnieśliśmy wysokość limitu na poddziałanie 19.4 i ogólną kwotę budżetu na poddziałanie 19.2. Głównym zadaniem LGD jest realizacja lokalnych strategii rozwoju m. in. poprzez organizację i obsługę naborów, stąd koszty bieżącej działalności można oceniać w odniesieniu do przyznanych budżetów na poddziałanie 19.2.

**Tabela 5. Stosunek środków na koszty bieżące i aktywizację w ramach działania 19.4 do budżetu na operacje w ramach poddziałania 19.2**

Etykiety wierszy	Suma z Ogólna wysokość budżetu na operacje w ramach 19.2 PROW 2014-2020 [zł]	Limit ogółem na poddziałanie 19.4 przewidziany w umowie ramowej [zł]	% sumy ogółem per województwo do ogólnej sumy 19.2 PROW 2014-2020 w województwie
Dolnośląskie	157 800 000,00 zł	37 306 421,63 zł	23,64%
Kujawsko-pomorskie	80 900 000,00 zł	26 900 730,44 zł	33,25%
Lubelskie	166 504 193,53 zł	41 071 132,02 zł	24,67%
Lubuskie	79 940 815,64 zł	19 365 887,30 zł	24,23%
Łódzkie	129 183 301,84 zł	31 127 149,04 zł	24,10%
Małopolskie	225 050 000,00 zł	55 990 540,02 zł	24,88%
Mazowieckie	271 000 000,00 zł	61 259 348,79 zł	22,60%
Opolskie	79 803 065,08 zł	19 408 497,21 zł	24,32%
Podkarpackie	355 692 159,84 zł	44 737 542,55 zł	12,58%
Podlaskie	38 750 000,00 zł	12 732 768,52 zł	32,86%

Pomorskie	110 193 242,76 zł	27 790 484,03 zł	25,22%
Śląskie	196 305 880,25 zł	29 283 088,75 zł	14,92%
Świętokrzyskie	115 322 450,12 zł	29 141 937,37 zł	25,27%
Warmińsko-mazurskie	102 563 737,32 zł	24 455 294,96 zł	23,84%
Wielkopolskie	235 805 206,24 zł	56 738 677,59 zł	24,06%
Zachodniopomorskie	98 537 364,76 zł	22 521 139,39 zł	22,86%
Razem	2 443 351 417,38 zł	539 830 639,63 zł	22,98%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRIRW (n=292)

**Dane te pokazują, że województwa wdrażające strategie wielofunduszowe dysponują większymi budżetami na koszty bieżące i aktywizację niż inne.** Biorąc jednak pod uwagę, że obsługują trzy fundusze, a kwoty podane w zestawieniu dotyczą finansowania kosztów ogółem (a więc z PROW i pozostałych środków), wzrost tych budżetów nie jest znaczący.

Ogólnie budżety na koszty bieżące poszczególnych LGD sięgają od niespełna 17% budżetów na operacje w ramach poddziałania 19.2 aż do 43%, widać więc zatem duże zróżnicowanie. Budżet w wysokości 30% i więcej ma jedynie 14 LGD, głównie z województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

## 6 Realizacja działań skierowanych do beneficjentów

Jak przyjęte rozwiązania prawne i organizacyjne wpływają na funkcjonowanie LGD? Czy w swojej obecnej strukturze oraz strukturze organów, LGD skutecznie realizują swoje zadania animatora, organizatora i doradcy?

- a. skuteczność doradztwa i jakość wniosków
- b. poziom samodzielności w tworzeniu procedur, prowadzeniu spotkań, szkoleń
- c. poziom realizacji zadań wynikających z nowych kompetencji i ustawy RLKS, jakość i zasadność wezwań do uzupełnień, ustalanie kwoty wsparcia, potrzeby dotyczące innych kompetencji

Celem działania Lokalnych Grup Działania jest wdrażanie podejścia LEADER. Realizuje się ono poprzez szereg założeń. Przede wszystkim chodzi o kojarzenie lokalnych partnerów poprzez organizację spotkań, warsztatów, tak aby poznać i omówić potrzeby terenu, a następnie budowanie wśród nich zdolności do generowania pomysłów na projekty, gromadzenia zasobów, zdobycia umiejętności kierowania projektem i rozliczenia go. Chodzi również o umiejętność zainteresowania różnych podmiotów podejściem LEADER i zaproszenie ich do budowania lokalnej strategii rozwoju.

Dlatego też skuteczność działania można rozpatrywać w różnych kontekstach. Na potrzeby badania, zgodnie z zapotrzebowaniem Zamawiającego, będziemy analizować przede wszystkim kwestie związane z jakością wniosków, potencjałem i poziomem samodzielności LGD do tworzenia procedur i opracowywania strategii oraz poziomem realizacji zadań wynikających z nowych kompetencji.

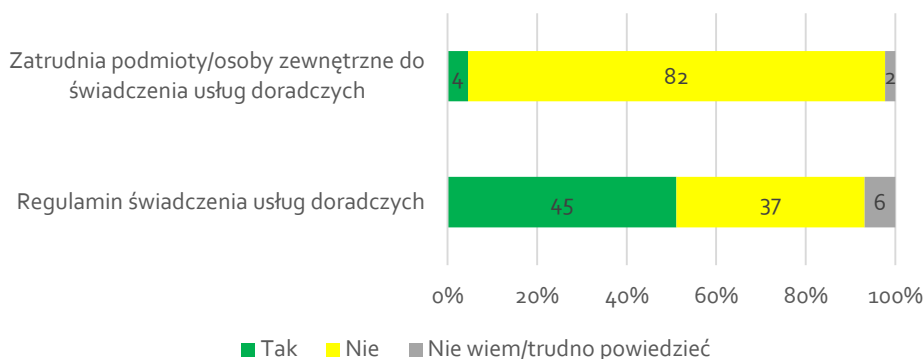


### Skuteczność doradztwa i jakość wniosków

Najbardziej powszechną usługą adresowaną do projektodawców jest doradztwo. Obowiązkiem biura LGD jest prowadzenie doradztwa za pomocą własnych zasobów. W zdecydowanej większości LGD tak się dzieje i doradztwo prowadzone jest własnymi zasobami. W LGD tzw. wielofunduszowych, zwłaszcza na początku realizacji strategii, posiłkowano się wynajętymi ekspertami zewnętrznymi, zwłaszcza w obszarach nieznanych dotychczas w podejściu LEADER, tj. związanych ze wsparciem przedsiębiorczości, tworzeniem i oceną biznesplanów, studiów wykonalności itp. Potwierdza to także poniższy wykres.



**Wykres 8. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: (1) Czy Państwa LGD zatrudnia podmioty/osoby zewnętrzne do świadczenia usług doradczych? (2) Czy Państwa LGD posiada regulamin świadczenia usług doradczych?**

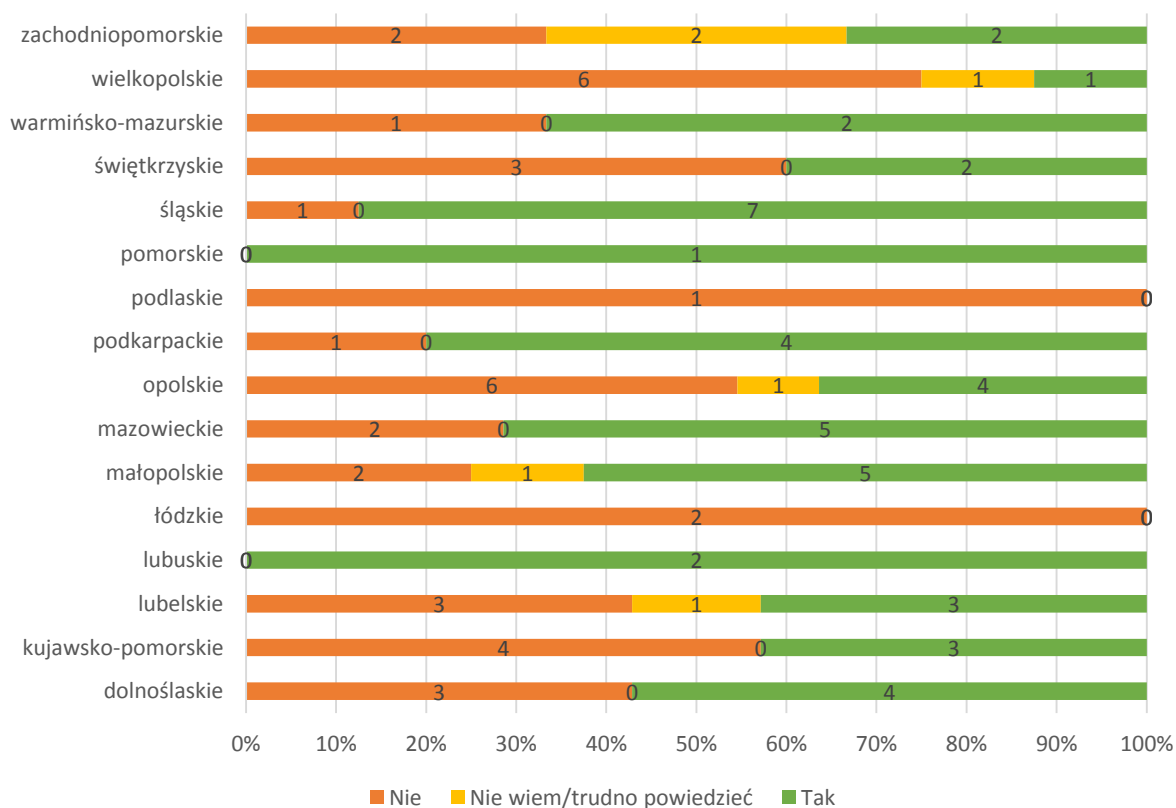


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Z badań jakościowych wynika, że z doradztwa korzystają najchętniej przedsiębiorcy, a zwłaszcza osoby planujące rozpoczęcie działalności gospodarczej, jak również sektor społeczny. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają zazwyczaj wyspecjalizowane zespoły do pozyskiwania i obsługi środków unijnych.

Projektodawcy wysoko oceniają jakość doradztwa i konsultacji indywidualnych. Nie zgłaszano problemów z uzyskaniem dostępu do doradztwa, spotkań czy szkoleń. Ich zdaniem, najważniejsza są powszechna dostępność konsultacji i doradztwa oraz bliskość lokalizacji biura LGD. To zachęca do aplikowania. Projektodawcy, którzy już mieli pierwszy kontakt z LGD, zazwyczaj są informowani o konkursach, organizowanych spotkaniach czy szkoleniach. W ich ocenie zarówno szkolenia grupowe, jak i doradztwo indywidualne pomagają, zwłaszcza początkującemu wnioskodawcy, w prawidłowym napisaniu wniosku. Umożliwiają zweryfikowanie pomysłu na projekt, poznanie ram kwalifikowalności, zapoznają z procedurą.

**Wykres 9. Rozkład odpowiedzi wg województw w ramach pytania: Czy Państwa LGD posiada regulamin świadczenia usług doradczych?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Jak pokazuje powyższy wykres, doradztwo, podobnie jak i inne usługi, nie jest wystandaryzowanym obszarem. Jedynie dwa województwa w całości deklarują posiadanie regulaminu usług doradczych. Jednostkowo LGD stosują ankietę satysfakcji klienta, jednak bez pogłębionej analizy wyników. Stosowane są także ankiety monitorujące postęp realizacji LSR.

Chociaż LGD mają obowiązek ewidencjonowania usług doradczych, to problematyczną kwestią jest mierzenie skuteczności doradztwa i jego wpływu na jakość wniosków. Także w tej sprawie nie przyjęto jednolitego podejścia.

W jednym z województw przyjęto sposób oceny skuteczności doradztwa, licząc procentowy udział liczby wnioskodawców, którym LGD udzieliła doradztwa i z którymi została zawarta umowa przyznania pomocy w stosunku do liczby wnioskodawców, którym LGD udzieliła doradztwa. Oznacza to, że w przypadku, gdy zainteresowanie konkursem jest duże i ze względu na ograniczoną pulę środków liczba chętnych przekracza liczbę podpisanych umów, wskaźnik skuteczności drastycznie spada. Nie jest to miarodajny sposób oceny i część LGD radzi sobie z tym sposobem liczenia ewidencjonując część doradztwa jako „informowanie”, tak aby podnieść wartość wskaźnika. Ponadto, konsultacje z wnioskodawcą można zakwalifikować jako

doradztwo dopiero po ogłoszeniu konkursu, a więc wcześniejsza praca biura nie jest liczona do wskaźnika.

Również liczba wezwań do uzupełnień nie jest dobrym miernikiem skuteczności doradztwa. Na tym etapie wdrażania nadal niemal wszystkie wnioski wymagają uzupełnień (opinia UM). Wynikają one z błędów o różnej randze – począwszy od wpisania imienia i nazwiska w nieodpowiednie pole wniosku po brak pozwolenia na budowę czy rozbudowę w przypadku inwestycji.

Trudno jest także powiązać sam fakt skorzystania z doradztwa w LGD z jakością wniosku. Część LGD wprowadziła punktację za skorzystanie z konsultacji. W części punkty są dodawane tylko w przypadku przedłożenia na konsultacji pełnego i kompletnego wniosku (nawet jeśli regulamin konkursu tego nie precyzuje). Dlatego wnioskodawcy korzystają z doradztwa dla korzyści w postaci punktów, nie wiadomo jednak, czy równolegle nie korzystają z usług zewnętrznych firm. Zdaniem zarówno pracowników LGD, jak i UM najgorsze jakościowo wnioski pochodzą właśnie od zewnętrznych konsultantów.



#### Dobry przykład

O wyzwaniach związanych ze świadczeniem usług doradczych mówi przykład województwa podlaskiego. Na początkowym etapie wdrażania wielofunduszowości bardzo ważna była tam współpraca z Urzędem Marszałkowskim i możliwość korzystania z ekspertów urzędu w ramach roboczej współpracy, zapraszania ich na spotkania z wnioskodawcami, a także możliwość bieżących konsultacji w przypadku wątpliwości i pytań pracowników biura LGD. Otwartość na współpracę departamentów wdrażających EFS i EFRR była bardzo cenna dla LGD, które uczyły się nowych zasad i procedur. W początkowym okresie wdrażania wielofunduszowości LGD korzystały także z możliwości wynajęcia na rynku zewnętrznym ekspertów od procedur związanych z EFS i EFRR, tak aby doradztwo udzielane przez LGD beneficjentom było poprawne merytorycznie i o wysokiej jakości.

Należy więc wziąć te kwestie pod uwagę, projektując kolejną perspektywę finansową i w przypadku rozszerzenia o kolejne fundusze, zaprojektować odpowiednie wsparcie dla pracowników. Należy przyjąć założenie, że dzięki wsparciu merytorycznemu Urzędów Marszałkowskich poprawi się jakość doradztwa, zwłaszcza w obszarach związanych z EFS i EFRR.

Podsumowując, **usługi doradcze wymagają nadania im pewnych ram standardu, zwłaszcza w kontekście mierzenia skuteczności i przydatności dla klienta, ale także z punktu widzenia realizacji LSR. Innym wymiarem jest monitorowanie, które grupy wnioskodawców najbardziej aktywnie korzystają z doradztwa, a które są niezainteresowane, następnie zaplano-**

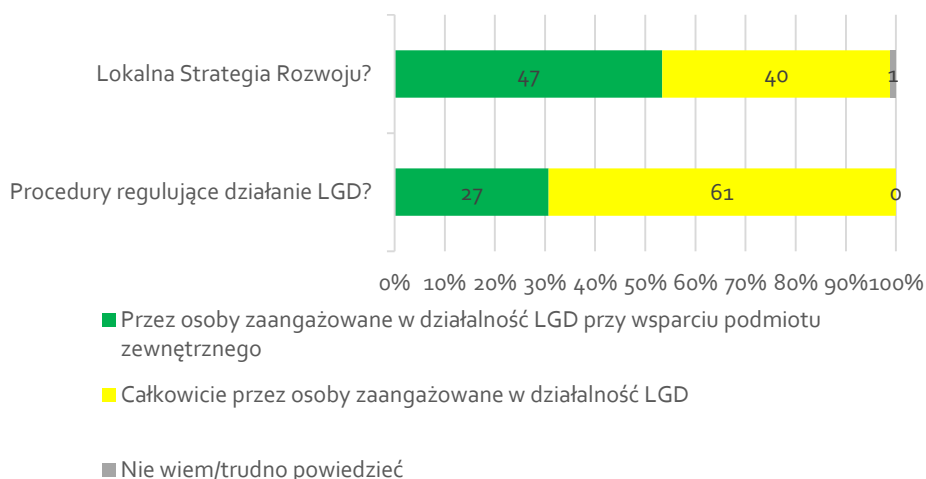
wanie sposobu dotarcia i odpowiednich działań. Warto byłoby rozpocząć dyskusję w sieci nad tą kwestią, zapraszając zarówno LGD, jak i UM. Istotą tej pracy byłoby zebranie już funkcjonujących praktyk oraz ilościowa i jakościowa analiza.



## Samodzielność w tworzeniu procedur, prowadzeniu spotkań i szkoleń

Innym ważnym obszarem działalności LGD, pokazującym ich potencjał i kompetencje, jest samodzielność w tworzeniu LSR i procedur konkursowych. Biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenia we wdrażaniu podejścia LEADER, LGD powinny samodzielnie radzić sobie z powierzonymi zadaniami. Tak się jednak nie dzieje. **Okolo połowy badanych LGD (wyniki ankiety CAWI) korzystało ze wsparcia zewnętrznego przy opracowywaniu lokalnej strategii rozwoju i okolo jedna trzecia podczas opracowywania procedur regulujących działanie LGD.** Oznacza to, że LGD nie czują się w tych obszarach kompetentne lub nie mają zaufania do własnych kompetencji, przez co wolą skorzystać z usług ekspertów zewnętrznych. Jest to bardziej zrozumiałe w przypadku LGD, które opracowywały strategie wielofunduszowe, ponieważ wchodziły w zupełnie nowe zagadnienia i uwarunkowania EFS i EFRR. Jednak wynik pokazujący niski stopień samodzielności w opracowywaniu strategii jest zastanawiający w kontekście LGD monofunduszowych, których jest zdecydowana większość.

**Wykres 10. Rozkład odpowiedzi w ramach pytanie: W jaki sposób została opracowana Państwa obecnie obowiązująca Lokalna Strategia Rozwoju i procedury regulujące działanie LGD?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Kolejnym wymiarem pokazującym potencjał LGD są usługi skierowane do beneficjentów, takie jak spotkania informacyjne i szkolenia. Odbývają się one zazwyczaj w momencie ogłoszenia

konkursu i są realizowane według pomysłu danej LGD – np. po jednym spotkaniu w każdej gminie. Każda LGD opracowuje swój własny schemat dotyczący realizacji działań informacyjnych, np. w ramach planu komunikacji LSR. Z opinii respondentów wynika, że są zapraszani na te spotkania i chętnie korzystają w momencie, kiedy widzą potrzebę, tj. przygotowują się do aplikowania. Należy jednak podkreślić, że są to już zainteresowane i aktywne podmioty.

Poniższa tabela ilustruje zakres i liczbę świadczonych usług dla projektodawców. Widać ogromne rozbieżności - począwszy od liczby obsłużonych wniosków po liczbę podmiotów objętych doradztwem, dlatego też niezbędne jest stałe i planowe monitorowanie sieci zarówno z perspektywy regionalnej, jak i krajowej pod tym kątem i przyglądanie się aktywności poszczególnych LGD, z uwzględnieniem ich specyfiki lokalnej, wysokości budżetu, liczby konkursów. Biorąc pod uwagę cel, jakim jest rozwój lokalny i docieranie do środowisk trudniejszych, zaniedbanych, istotne jest planowanie działań ze szczególnym uwzględnieniem właśnie takich obszarów. Bez monitorowania poziomu aktywności poszczególnych gmin, środowisk trudno zaplanować odpowiednie wsparcie informacyjne i doradcze. Być może warto zastanowić się nad wprowadzeniem minimalnej liczby spotkań / szkoleń w zależności od liczby naborów lub w przeliczeniu na liczbę gmin. Kolejną kwestią jest położenie nacisku na pracę animacyjną, o czym piszemy w dalszej części rozdziału.

**Tabela 6. Podstawowa charakterystyka wniosków obsługiwanych przez LGD**

Rodzaj	Liczba obsłużonych wniosków	Liczba zorganizowanych spotkań informacyjnych dla potencjalnych wnioskodawców	Liczba godzin udzielonego doradztwa	Liczba podmiotów objętych doradztwem	Liczba członków LGD zaangażowanych w udzielanie doradztwa	Liczba szkoleń i spotkań informacyjnych, w których wzięli udział członkowie LGD
min	1	1	0	1	0	0
max	400	300	2650	1014	82	162
średnia	113,4	30,9	263,8	237,6	7,1	24,7
mediana	100	20	165	194,5	3	15
suma	9977	2719	23217	20911	623	2171

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

Ważnym obszarem działalności LGD powinno być animowanie społeczności lokalnej, docieranie do grup inicjatywnych, pobudzanie aktywności.

Słowo animacja pochodzi od słów łacińskich *anima* – dusza, *animatio* – ożywienie, *animus* – wigor i czasownika *animare*, *-are*, który w łacinie ma trzy znaczenia: 1) dąć, dmuchać, 2) tchnąć życie w coś, obdarzyć duszą, powoływać do życia., 3) pobudzić, dodawać odwagi, zachęcać, śmiałym czynić. W języku francuskim słowo *animer* znaczy wnosić życie, dodawać siły do działania, zapoczątkować określone przedsięwzięcie, zachęcać.

Animacja społeczna to SPOSÓB I PROCES:

1. kształtowania społeczności/wspólnoty (budowania relacji i więzi społecznych),
2. aktywizacji i mobilizacji społecznej,
3. kreatywnego uruchamiania potencjału ludzi, grup i społeczności,
4. emancypacji i upodmiotowienia ludzi, grup i społeczności (zwłaszcza marginalizowanych i wykluczonych społecznie),
5. partycypacji publicznej (uzyskania wpływu na decyzje).

Źródło: Stowarzyszenie CAL.

Jak pokazuje przytoczona definicja, animacja jest procesem szeroko obejmującym pracę z lokalną społecznością w kierunku jej upodmiotowienia i mobilizacji jej potencjałów i najlepszych zasobów. Proces animacji ma na celu po pierwsze zbudowanie relacji i współpracy na bazie zidentyfikowanych zasobów, a później przeprowadzanie przez proces określenia tożsamości, wyzwań związanych z ważnymi kwestiami danego środowiska i społeczności. Tak też powinna być realizowana w LGD, które z założenia funkcjonują na terenach wiejskich, o niższym kapitale społecznym i instytucjonalnym – co przejawia się np. w mniejszej liczbie podmiotów z sektora NGO, a także ich gorszych możliwościach finansowych i organizacyjnych w porównaniu do dużych organizacji pozarządowych z terenów miejskich. Sektor NGO uznawany jest za jedno z kół zamachowych zmiany społecznej, stąd warto skupiać się na działaniach pobudzających grupy inicjatywne i lokalnych liderów do organizowania się w ramach fundacji i stowarzyszeń jak i wspierać już istniejące, w tym działania kół gospodyń wiejskich czy aktywność OSP.

**Należy podkreślić, że w obecnej perspektywie animacja jest nazywana „luksusem” lub „woltariatem”. Mimo iż zarówno pracownicy biur, jak i przedstawiciele UM zdają sobie sprawę, że jest to istota podejścia LEADER, LGD nie posiadają odpowiednich zasobów (finansowych, osobowych), a wydaje się, że również wystarczających kompetencji w zakresie animacji. Zdarza się także, że animacja jest utożsamiana z procesem informowania, np. obecnością na festynach, targach i wydarzeniach w regionie. Z pewnością buduje to rozpoznawalność i markę danej LGD, poszerza krąg dotarcia do beneficjentów. Animacja wymaga jednak zupełnie innych kompetencji w zakresie pracy z ludźmi, umiejętności motywo-**

wania do działania, perswazji, łączenia perspektyw przedstawicieli różnych sektorów, podmiotów, grup mieszkańców. Jest to także umiejętność docierania do grup i środowisk mniej aktywnych, poszukiwania możliwości łączenia ich wokół ważnych dla nich potrzeb i inicjatyw, a w kolejnym etapie doprowadzania do współpracy w ramach partnerstw lub utworzenia np. organizacji pozarządowej. Animator wyposażony w odpowiednie narzędzia i znający swoje środowisko pracuje w sposób zaplanowany i systematyczny.

**Kluczową kwestią w sieci LGD wydaje się „zaniedbanie” funkcji animacyjnej, skupienie na doradztwie i informowaniu w ramach naborów. Niewystarczający sposób monitorowania aktywności projektowej na obszarach funkcjonowania LGD sprawia, że grupy mogą nie wiedzieć, gdzie potrzebne jest wsparcie animacyjne. Wydaje się także, że nie posiadają wystarczających zasobów finansowych i kadrowych do prowadzenia systematycznej i zaplanowanej pracy animacyjnej. Obecnie LGD nie rejestrują i nie opisują sposobu realizacji procesu animacji.**

W literaturze i praktyce znane są dylematy związane z mierzeniem rezultatów pracy animacyjnej. Jest to trudne i przyjęcie sztywnych wskaźników, zwłaszcza na początku wdrażania takiego podejścia do pracy ze środowiskiem, może być nieadekwatne i krzywdzące. Osiągnięcie trwałego efektu w postaci partnerstwa i współpracy wymaga nakładów pracy i środków, a rezultaty zazwyczaj rozłożone są w czasie. W początkowym etapie proponujemy skupienie się na doskonaleniu kompetencji osób zajmujących się animacją i opisywaniu procesu animacji w ramach LGD. W tym celu należy podjąć pracę z grupą animatorów, organizując spotkania, szkolenia, wymianę wiedzy i dobrych praktyk związanych z pracą animacyjną w LGD. To sprawi, że poziom kompetencji będzie szybko się podnosił i wyrównywał, a w całej sieci wzrośnie poziom świadomości dotyczący roli animacji. Szerzej piszemy o tym w części rekomendacyjnej.



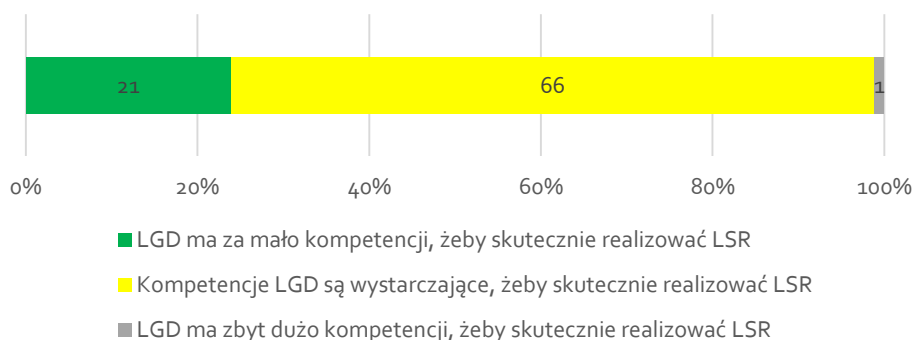
### Czy LGD są gotowe na nowe kompetencje

W świetle powyższych rozważań zasadne wydaje się podsumowanie, prowadzące do odpowiedzi na pytanie o kolejną perspektywę finansową i potencjał LGD do realizacji LSR w formule wielofunduszowej w bardziej powszechnej formie niż zdecydowano obecnie. W ogólnym pytaniu ilościowym zadaliśmy respondentom pytanie o ocenę swojego zakresu kompetencji dla skutecznej realizacji LSR (por. wykres 10). Zapytaliśmy ich także o to, czy w kolejnej perspek-

tywie preferowaliby formułę wielofunduszową, o ile do tej pory działali w formule monofunduszowej (por. wykres 11).

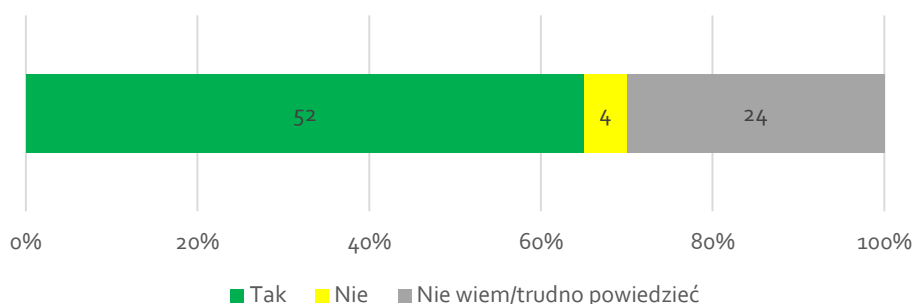
**Przedstawiciele zarządów uważają, że LGD posiadają wystarczająco dużo kompetencji (66% respondentów tak właśnie uważa), ale ponad połowa z nich (52%) jest zainteresowana realizacją LSR w formule wielofunduszowej. Podobnie jak wcześniej powody takiej oceny wyjaśniają wyniki badania jakościowego.**

**Wykres 11. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jak ocenia Pan/i poziom kompetencji przyznanych LGD w kontekście skutecznej realizacji LSR?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

**Wykres 12. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność umożliwia finansowanie realizacji LSR nie tylko z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale również ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Czy gdyby mogli Państwo skorzystać z tej możliwości dla realizacji Państwa LSR, skorzystaliby z niej Państwo? (zadawane monofunduszowym)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=80).

Badanie jakościowe potwierdziło, że LGD są raczej zadowolone z zakresu swoich kompetencji i nie dążą do ich zwiększenia. Wynika to po pierwsze z niejednoznacznych doświadczeń z realizacji projektów grantowych, które trochę ostudziły zapał, a po drugie, z raczej negatywnych doświadczeń wynikających z systematycznego zwiększania obciążeń biur i zarządów LGD,



ale bez dodatkowych wynagrodzeń. Panuje przekonanie, że w obecnej perspektywie finansowej, mimo ogólnie korzystnej formuły finansowania (ryczałt), środki na biura są niższe przy dużo większych kompetencjach. Ponadto LGD obawiają się odpowiedzialności prawnej i finansowej, czując niepewność bez fachowej opieki prawnej, posiadając niewielkie zasoby finansowe zabezpieczające środki. Już wyasygnowanie takich zasobów na projekty grantowe okazało się kłopotliwe (mimo uruchomienia pożyczek w BGK i przez niektóre UM).

Do realizacji projektów grantowych, jak i własnych także nie zachęca fakt, że nie przysługują na nie koszty pośrednie (tu rozumienie jako dodatkowe koszty związane z obsługą administracyjno-zarządczą tych typów projektów, realizowaną przez Biuro LGD). Niezależnie czy LGD realizuje projekty grantowe czy własne wysokość kosztów przeznaczonych na funkcjonowanie Biura LGD nie ulega zwiększeniu.

Inną nową kompetencją jest możliwość wzywania do uzupełnień. I tu znowu brak jednoznacznej oceny. Jak wynika z badań jakościowych, część LGD jest zadowolona z takiej możliwości, część zaś uważa, że powoduje to zamieszanie i niepotrzebne skomplikowanie procedury. Zdaniem tych drugich, lepiej jest, jeśli beneficjent otrzyma wezwanie do uzupełnień od jednego podmiotu, a nie oddzielnie od LGD, a na późniejszym etapie z UM. Ponadto, także w opinii UM, nadal we wnioskach zdarzają się błędy, które nie powinny przejść niezauważone przez LGD, np. brak pozwolenia na budowę. Pokazuje to, że nadal wśród LGD jest niepewność co do własnych kompetencji i być może niechęć do większej brania odpowiedzialności.

Także w opinii przedstawicieli SW nie jest wskazane zwiększanie kompetencji LGD. Zdaniem rozmówców z UM nie są one jeszcze w stanie samodzielnie realizować wszystkich elementów cyklu projektowego, choćby z powodu, o jakim wspominamy powyżej. LGD mają też ograniczoną liczbę pracowników do wykonywania tego typu zadań. Ponadto wielu respondentów wskazuje, że przejęcie przez LGD w całości obsługi wniosków nie jest zasadne i doprowadziłoby do zdublowania struktur i funkcji UM.

Czy jednak LGD są zainteresowane realizacją formuły wielofunduszowej? Owszem. Stowarzyszenia zwracają bowiem uwagę na systematycznie kurczące się środki w ramach WPR i perspektywa dodatkowej puli funduszy strukturalnych w ramach polityki spójności jest bardzo atrakcyjna. Tak bardzo, że wszystkie LGD w województwie opolskim wystąpiły z własnej inicjatywy z listem intencyjnym do SW województwa opolskiego z prośbą o pozytywną decyzję SW w sprawie wielofunduszowego RLKS. LGD z obszaru dwóch województw, które już realizują taką formułę, tj. kujawsko-pomorskiego i podlaskiego, wiedzą już, że praca w środowisku kilku

różnych procedur i jeszcze większej złożoności systemu wdrażania na poziomie regionalnym, nie jest łatwa. Jednak nie narzekają, korzystając ze znacząco większej koperty środków. Na podstawie zebranych doświadczeń postulują jednak konieczność możliwego uspoźnienia procedur, wskaźników i wypracowania zintegrowanej formuły ubiegania się o środki lub wyznaczenie jednego funduszu wiodącego.

Powyżej opisane wątki dotyczyły jakościowych aspektów funkcjonowania LGD. Należy jednak zwrócić uwagę, że skuteczność funkcjonowania LGD to według UM przede wszystkim realizacja LSR i sprawne wydatkowanie środków, odpowiednie zainteresowanie projektodawców przejawiające się odzewem na ogłaszane konkursy. Z tego LGD są rozliczane.

Sposób oceny skuteczności przez pryzmat wydatkowania nie jest doskonały. Powyżej wskazaliśmy szereg aspektów o charakterze jakościowym, które także mogą świadczyć o skuteczności funkcjonowania. To, czy LGD osiąga kamień milowy i co za tym idzie premię, często wiąże się w ocenie pracowników UM z przypadkiem i nie do końca jest zależne od samej LGD. W jednym z województw „przegranymi” okazały się te LGD, które swoje działania adresowały np. do uczniów gimnazjów (polegające do kierowaniu ich do szkół zawodowych). Po reformie szkolnictwa LGD nie mogły osiągnąć założonych wskaźników, a ich zmiana trwała zbyt długo, aby zdążyć z ogłoszeniem kolejnych konkursów. Warto zatem rozważyć wprowadzenie elastyczności w procedurze zmiany LSR, a co za tym idzie wskaźników, tak aby LGD mogła szybko dostosować się do zmieniającej się rzeczywistości.

Należy także pamiętać o kwestii procedury oceny, która w wielu województwach jest bardzo rozciągnięta w czasie. To istotnie zniechęca wnioskodawców, powoduje, że złożone dokumenty tracą aktualność, zmienia się sytuacja społeczno-gospodarcza i pewne zamierzenia tracą sens. Wnioskodawcy się wycofują, a konsekwencje za niezrealizowanie wskaźnika ponosi LGD.

Podsumowując, w przyszłej perspektywie proponujemy większe skupienie się na ocenie sposobu pracy LGD i aspektów jakościowych. W ocenie pracowników UM, i zgodnie z wypowiedziami projektodawców, największym sukcesem jest to, że LGD są blisko klienta, mieszkańca i to tam odbywa się zasadnicza praca. Dlatego system wskaźników powinien w większym stopniu uwzględniać ten aspekt w oparciu o kryteria jakościowe.

## 6 Realizacja przez LGD podejścia LEADER

W jakim stopniu przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne mają wpływ na realizację przez LGD głównych założeń podejścia LEADER?:

- a. Podejście oddolne (w tym: tworzenie nowych inicjatyw i podmiotów, rola animatorów inicjatyw);
- b. Podejście terytorialne (w tym: określenie granic geograficznych LGD, populacja);
- c. Partnerstwo lokalne (w tym: partnerstwo otwarte i przejrzyste, tworzenie nowych form współpracy w lokalnych społecznościach, współpraca partnerów społecznych, gospodarczych i publicznych);
- d. Integracja pomiędzy wieloma sektorami (w tym: identyfikacja wspólnych
- e. potrzeb różnych sektorów, myślenie sektorowe);
- f. Tworzenie sieci powiązań, współpraca między-terytorialna i międzynarodowa
- g. (w tym: relacje LGD w odniesieniu do innych podmiotów zajmujących się rozwojem lokalnym, myślenie sektorowe i powielanie tych samych działań, efektywność i prostota współpracy, zaangażowanie finansowe we współpracę

W niniejszym rozdziale pokażemy różne sposoby/modele, jakimi LGD realizują główne założenia podejścia LEADER, a w dalszej kolejności, w jaki sposób może to wpływać na rozwój lokalny na obszarze badanych LGD.

Na podejście LEADER składa się szereg zasad, które określają, w jaki sposób i przez kogo prowadzony jest rozwój lokalny. Zasady te to pewien zestaw narzędzi, który powinien być stosowany łącznie, po to, by efektywnie angażować partnerów lokalnych i rozwijać ich zdolności do odpowiedzi na lokalne problemy i wyzwania. Należą do nich:

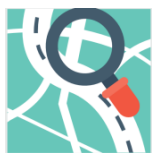
- **Oddolność** – zakłada, że strategia rozwoju wypracowywana jest przy udziale szerokiej reprezentacji partnerów lokalnych, reprezentujących różne grupy interesu. Powinni oni się zaangażować w analizę mocnych i słabych stron obszaru, decydować o priorytetach strategii i kryteriach selekcji przedsięwzięć. Ich mobilizacja powinna trwać również dalej, w trakcie wdrażania strategii; powinni realizować projekty, inwentaryzować i analizować osiągnięcia, wyciągać wnioski na przyszłość. Bardzo ważna dla całego procesu jest przejrzystość konsultacji i ucierania się kompromisu, co buduje zaufanie pomiędzy partnerami i poczucie włączenia i odpowiedzialności za rozwój lokalny;
- **Podejście terytorialne** – oznacza, że strategia i szerzej polityka rozwoju wdrażana jest na stosunkowo niewielkim, jednolitym i społecznie spójnym terenie, posiadającym wspólne problemy i potrzeby, często połączonym wspólnymi tradycjami, kulturą i tożsamością. Podejście to zakłada równocześnie, że obszar ten będzie na tyle duży, by

wytworzyła się odpowiednia masa krytyczna i zasoby do skutecznego prowadzenia polityki rozwoju;

- **Partnerstwo lokalne** – unikalną cechą podejścia LEADER jest tworzenie Lokalnych Grup Działania, partnerów publiczno-prywatnych, których zadaniem jest opracowanie i wdrażanie strategii rozwoju i podejmowanie własnych inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego. LGD tworzą płaszczyznę do współdziałania partnerów, kojarząc i łącząc ich potencjały, dlatego bardzo ważne jest, by obejmowały reprezentację różnych grup interesu z danego terenu;
- **Integracja sektorów: różnych dziedzin gospodarki oraz grup interesu** – lokalna strategia rozwoju powinna integrować kilka branż działalności, zaś działania i projekty wdrażane w ramach strategii powinny być powiązane i koordynowane ze sobą. Integracja może dotyczyć działań w ramach jednego lub więcej sektorów lub inaczej wyodrębnionych grup działań. Powinna obejmować również przedstawicieli różnych grup interesu, działających wspólnie na rzecz wybranego celu;
- **Sieciowanie i współpraca** – LGD powinny współpracować ze sobą w ramach łączących je organizacji sieciowych lub po prostu realizując wspólne projekty, których celem powinna być wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Powiązania mogą być też tworzone z innymi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju lokalnego, nawet jeśli nie są one finansowane w ramach instrumentu LEADER/RLKS.



**Oddolność** - LSR powstają przy użyciu narzędzi partycypacji i zazwyczaj w sposób autentyczny angażują członków LGD oraz najaktywniejszych członków społeczności, z uwzględnieniem reprezentacji różnych sektorów (społecznego, publicznego i gospodarczego). Słabością tego procesu jest jednak zbyt małe włączenie szerokiego grona mieszkańców, wykraczającego poza najbardziej aktywne grupy. Ograniczone grono osób, które angażuje się w pracę nad LSR, trudności z dotarciem do mieszkańców, w tym grup zmarginalizowanych, odpowiednie rozpoznanie ich potrzeb i uwzględnienie ich w strategii, to wyzwania, które stoją przed LGD przed następnym okresem finansowania. LGD, w większości, nie podejmują też działań animacyjnych, ograniczając się do informowania i doradztwa.



**Podójście terytorialne** - kluczowy wpływ na kształt granic LGD mają czynniki pragmatyczne, tj. zdolność do współpracy samorządowców (którzy zazwyczaj powołują LGD do życia) oraz efektywne pozyskiwanie i wydawanie środków w ramach instrumentu LEADER/RLKS. Mniejsze znaczenie ma spójność społeczna, która w wielu przypadkach wynika po prostu ze wspólnego sąsiedztwa, które łączy się z podobnymi warunkami społeczno-gospodarczymi. Zdecydowana większość przedstawicieli LGD uznaje granice swojego obszaru i spójność społeczną za odpowiednie.



**Partnerstwo lokalne** - LGD tworzą płaszczyznę do współpracy i negocjacji pomiędzy lokalnymi partnerami. Skład członków LGD jest zróżnicowany, a skład rady wyważony tak, aby żaden sektor ani grupa interesu jej nie zdominowały. Jednak w praktyce widać, że największy wpływ na funkcjonowanie LGD pozostaje w rękach samorządowców, zwłaszcza w obszarze podziału środków na projekty infrastrukturalne.



**Integracja sektorów** różnych dziedzin gospodarki oraz grup interesu - LGD w małym stopniu stosują narzędzia, które mogłyby w praktyce prowadzić do integracji różnych sektorów w ramach wdrażania LSR. Część z nich stosuje kryteria promujące partnerstwo podmiotów z różnych sektorów, nie znaleźliśmy natomiast przykładów bądź kryteriów promujących komplementarność różnych projektów w ramach LSR (np. infrastrukturalnych i miękkich). Jedynym przypadkiem działań na rzecz integracji sektorów który zidentyfikowaliśmy, nie dotyczącym kryteriów, , były działania własne jednej z grup rybackich, które polegały na kojarzeniu rybaków z restauratorami i kupcami.



**Sieciowanie i współpraca** - Dla części LGD projekty współpracy oznaczają możliwości nauczenia się i zaadoptowania nowych narzędzi (np. promocji i budowy marki lokalnej). Jednak w części przypadków nie powstaje w ich wyniku jakaś wspólna wartość dodana, każdy projekt przynosi pewien punktowy, izolowany efekt dla danej LGD. Współpraca zazwyczaj kończy się wraz z finansowaniem. Z kolei organizacje sieciowe są obecnie za mało aktywne, powinny reprezentować interesy LGD w relacji do SW i ministerstw oraz być platformą do uzgadniania stanowiska między LGD.



## Podójście oddolne

Istotą podójścia LEADER jest oddanie odpowiedzialności za kierowanie rozwojem lokalnym w ręce lokalnych społeczności. Dzieje się tak poprzez przekazanie im kompetencji w zakresie

tworzenia lokalnych strategii rozwoju, za czym idzie możliwość decydowania o kierunkach rozwoju i przedsięwzięciach, które zostaną dofinansowane ze środków EFSI. Z punktu widzenia realizacji zasady oddolności bardzo ważne jest, by LSR powstawały w sposób partycypacyjny, tj. by na ich kształt miało wpływ szerokie grono mieszkańców, reprezentujących różne grupy interesu i mających różne potrzeby i punkty widzenia.

Zanim jednak przejdziemy do analizy partycypacyjności LSR, warto zaznaczyć, że autonomia społeczności lokalnych, w zakresie kształtowania LSR, ma ograniczenia zewnętrzne w postaci ram tematycznych, narzucanych przez zakres programów operacyjnych, z których pochodzi finansowanie dla LSR. Jak dotychczas, zdecydowana większość LSR w Polsce funkcjonuje w ramach PROW, co ogranicza zakres dostępnych interwencji do kilku obszarów, które w obecnej perspektywie, w pewnym skrócie, można określić jako działania z zakresu: pobudzania i rozwoju przedsiębiorczości (w tym przetwórstwa rolnego i produktu lokalnego), ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej, rozwijania kapitału społecznego i partycypacji, edukacji proekologicznej oraz (roz)budowy ważnych dróg lokalnych<sup>6</sup>. Wszystkie działające w tej formule i badane przez nas LGD skupiają się na rozwoju przedsiębiorczości oraz infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej. Z jednej strony wynika to z potrzeb lokalnych, które w tym zakresie wydają się być uniwersalne dla wszystkich LGD, a z drugiej z pewnych uwarunkowań programowych i finansowych. Duży nacisk na rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw wynika, przynajmniej w części, z wymogu, by 50% budżetu LSR przeznaczone było na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Większość badanych LGD ten zapis realizuje wyłącznie poprzez przedsięwzięcia związane z zakładaniem działalności gospodarczej oraz rozwijaniem funkcjonujących już przedsiębiorstw. Regulacja ta dla części z nich stała się kłopotliwa – w związku z poprawą sytuacji ekonomicznej i dużymi transferami socjalnymi w ostatnich latach, odnotowywały one mniejsze zainteresowanie tego rodzaju wsparciem na swoim obszarze<sup>7</sup> (co rodzi pytanie o zasadność tego rodzaju zapisów i jest kolejnym przyczynkiem do zastanowienia się nad zakresem autonomii LGD). Jedynie jedna z badanych LGD – „Korona Sądecka”, realizowała ten

---

<sup>6</sup> Zakres interwencji przewidywanych przez PO RYBY 2014-20 dla obszarów zależnych od rybactwa jest, przy pewnych modyfikacjach, podobny. Dotyczy Lokalnych Grup Rybackich, których w skali kraju, jest stosunkowo niewiele. Część z nich funkcjonuje również w formule dwufunduszowej, wdrażając LSR zarówno w ramach PO RYBY 2014-20 jak i PROW 2014-20.

<sup>7</sup> SW w Małopolsce, zauważa, że LGD pod tym względem są bardzo zróżnicowane, są obszary na których niemal każda kwota wsparcia zostanie zaabsorbowana na ten cel (górskie i wschodnie obszary województwa), a są też takie, w których to jest trudne (okolice większych miast, zachodnia część województwa).

wymóg również poprzez interwencje związane z rozwojem infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej, nakładając obowiązek utworzenia i utrzymania przynajmniej 1 miejsca pracy związanego z tymi obiektami (trenerzy, instruktorzy, animatorzy). Popularność i duża waga w LSR infrastruktury turystyki, rekreacji i kultury wydają się wiązać z faktem, że w tej perspektywie, jedynie w ramach PROW 2014-2020, jest możliwe finansowanie tego typu projektów i LGD korzystają z tej szansy. Do tych dwóch podstawowych kierunków interwencji dobierane są dodatkowe, stosownie do potrzeb lokalnych; co do zasady, wydają się mieć one mniejsze znaczenie, patrząc przez pryzmat środków na nie przeznaczanych.

Wprowadzony w tej perspektywie finansowej instrument RLKS pozwala na finansowanie LSR także ze środków EFS i EFRR w ramach RPO 2014-20. Skorzystały z tej możliwości tylko dwa województwa: podlaskie i kujawsko-pomorskie. LGD z tych województw mają zatem dużo szersze zakresione ramy, w jakich mogą projektować potrzebne na swoich obszarach interwencje, przy czym i w tej małej próbie widać duże różnice regionalne.



### Dobry przykład

RPO WP 2014-20, w ramach instrumentu RLKS, dopuszcza bardzo różnorodne interwencje obejmujące: a) szeroką paletę usług społecznych (w zakresie reintegracji i aktywizacji zawodowej, opieki dla dzieci do lat 3, wychowania przedszkolnego dla dzieci z niepełnosprawnością, wsparcia dla szkół w zakresie oferty edukacyjnej i rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli, usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych, wsparcia dla rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi, rozwijania kompetencji osób dorosłych w zakresie umiejętności cyfrowych i językowych) oraz b) rozwój infrastruktury związanej z tymi usługami oraz z prowadzeniem rewitalizacji, ochroną bioróżnorodności, wprowadzaniem OZE. Jedyna w naszej próbie badawczej „Puszcza Knyszyńska” (LGD z woj. podlaskiego) skorzystała z tych możliwości, włączając do swojej LSR: usługi aktywizacji społeczno-zawodowej, usługi opiekuńcze, wsparcie rodziny oraz projekty infrastrukturalne, związane z usługami społecznymi, rewitalizacją przestrzeni wspólnej, ochroną bioróżnorodności i ochroną środowiska w gospodarstwach domowych. Równocześnie, korzystając ze środków PROW, realizuje działania zmierzające do pobudzenia i rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju infrastruktury turystyki, rekreacji i kultury, promowania produktów lokalnych. Natomiast RPO WKP 2014-20 interwencje w ramach RLKS definiuje dużo wężiej, ograniczając je do: usług aktywnej integracji o charakterze środowiskowym (kierowanych głównie do młodzieży i osób niepracujących), rozwijania przedsiębiorczości społecznej, wsparcia inwestycyjnego dla mikro- i małych przedsiębiorstw, rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości oraz infrastruktury związanej z rewitalizacją społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich. Badane przez nas 2 LGD z obszaru tego województwa, „Bory Tucholskie” oraz „Ziemia Gotyku”, włączyły do swych działań z RPO rewitalizację oraz aktywizację społeczno-zawodową, „Ziemia Gotyku” dodatkowo jeszcze wsparcie dla mikro- i małych przedsiębiorstw.

Równocześnie obie LGD realizują finansowane z PROW inwestycje infrastrukturalne w obszarze turystyki i rekreacji oraz wsparcie dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości.

Zastanawiając się nad pożądanym zakresem tematycznym LSR, przedstawiciele badanych przez nas LGD wydawali się być zgodni, że co do zasady, paleta obszarów interwencji do wyboru powinna być bardzo szeroka, z niewielkimi ograniczeniami. Równocześnie interwencja zaprojektowana na poziomie LSR powinna być skoncentrowana na niewielkiej liczbie priorytetów, co ma pomóc w osiągnięciu zauważalnych efektów, w dziedzinach, które są najważniejsze dla danej LGD<sup>8</sup>.

Tworzenie LSR wymaga odpowiedzi na pytanie, jakie problemy i czyja perspektywa zostaną uwzględnione w strategii oraz kto ma szansę na przynajmniej częściowe zaspokojenie potrzeb w wyniku jej realizacji. Każda społeczność, tym bardziej taka, która obejmuje kilka gmin, ma wiele grup interesów i wielu mieszkańców, którzy nie będąc zorganizowani, mają jednak swoje, często bardzo różne potrzeby. Nie da się ich wszystkich uwzględnić, lecz bardzo ważne jest, by zakres strategii ustalić w drodze konsensusu, przy przejrzystych procedurach i włączeniu jak najszerszej reprezentacji społecznej.

Wszystkie badane przez nas LGD podjęły starania, by zapewnić partycypację i reprezentację społeczną na etapie tworzenia strategii. Kierując się wskazówkami wydanymi przez MRIRW, badane LGD podejmowały pewne typowe kroki, do których należy zaliczyć:

**UTWORZENIE GRUPY ROBOCZEJ** – grona decyzyjnego, które analizując dane z konsultacji społecznych, uwzględniając głosy ekspertów (o ile takie były), wypracowywało kolejne etapy/elementy strategii. Grupa robocza zazwyczaj była dość liczna (około 20-30 osób), dobrana z dbałością o to, by reprezentować różne sektory społeczne i grupy interesu. W wielu przypadkach była zdominowana przez członków LGD, ale były też takie, w których przewagę mieli przedstawiciele instytucji i organizacji niezrzeszonych w LGD. Grupa zazwyczaj pracowała metodą warsztatową.

**ZASIĘGANIE OPINII EKSPERTÓW** – najczęściej byli to lokalni liderzy opinii, ale też eksperci z różnych dziedzin życia, np. dyrektor instytucji kultury, społecznik, czasem eksperci gospodarczy, np. znający się na branży turystycznej albo rozwoju lokalnym. Opinie zasięmano w formie

---

<sup>8</sup>Choć zdarzały się też takie, które miały odmienne stanowisko, sądząc, że strategia powinna być szeroka, nie ograniczająca opcji, zwiększając w ten sposób możliwość adaptacji do potrzeb pojawiających się projektodawców np. „Dolina Noteci” i „Puszcza Knyszyńska”. Ta ostatnia, dokładnie rzecz biorąc, postulowała możliwość wyboru przez LGD modelu strategii, wąskiej lub szerokiej. Sama, sądząc po, przywoływanym wyżej, zakresie własnej LSR, wybrała raczej ta drugą opcję.



wywiadów, paneli ekspertów, zdarzało się też włączanie ekspertów do spotkań grupy roboczej. Nie we wszystkich LGD ten element występował.

**KONSULTACJE OTWARTE**, kierowane do szerokiego grona mieszkańców – prowadzone były za pomocą różnych narzędzi, najbardziej popularne były otwarte spotkania konsultacyjne, na których prezentowane i dyskutowane były różne elementy strategii. Opinie mieszkańców, właściwe w każdej LGD, zbierano też ankietami, najczęściej rozdawanymi uczestnikom spotkań, udostępnianymi na portalach internetowych lub rozsyłanych e-mailem. W każdym przypadku zbierano też propozycje projektów/przedsięwzięć od mieszkańców. Mieszkańcy mieli też możliwość zgłaszania uwag do strategii w ramach dyżurów konsultacyjnych oraz drogą elektroniczną.

**KONSULTACJE KIEROWANE DO WYBRANYCH GRUP MIESZKAŃCÓW** – np. do grup określanych jako defaworyzowane: młodzieży, kobiet, rybaków lub pewnych grup interesu, np. przedsiębiorców (czasem z jednej branży, np. turystycznej), organizacji społecznych. Ten rodzaj konsultacji był nieco rzadszy, miał formę spotkań warsztatowych, spotkań konsultacyjnych, wywiadów fokusowych, czasem ankiet kierowanych do wybranej grupy mieszkańców.

Wiele lat po przyjęciu LSR nie mamy narzędzi, aby precyzyjnie ocenić jakość partycypacji i transparentność procesu jej tworzenia (np. tematyka i jakość dyskusji, jakie wnioski z niej wyciągnięto, jakie pytania zadano w ankietach, które wnioski i postulaty uwzględniono, jakie grupy/osoby miały największy wpływ na ostateczny kształt strategii). Z opisu tego procesu, jaki znajduje się w strategiach oraz z wywiadów prowadzonych w ramach badania, wynika, że **wszystkie LGD zastosowały narzędzia partycypacji, a wiele z nich przeprowadziło ten proces starannie i z zaangażowaniem. Wydaje się też, że co do zasady, LGD udało się zaangażować w ten proces różne grupy aktywnych obywateli, reprezentujące różne sektory społeczne, w dużej części były to osoby będące już członkami LGD. Z zebranych danych wynika jednak, że słabością tego procesu było generalnie zbyt małe włączenie pozostałych mieszkańców. W przeprowadzonych wywiadach rozmówcy wprost wskazywali na ten problem (w konsultacjach bierze udział ciągle ta sama grupa osób), zaznaczając jednocześnie, że aktywizacja mieszkańców to trudne zadanie, wymagające dużego, długotrwałego wysiłku<sup>9</sup>. Trudna też i wymagająca odpowiedniego przygotowania jest efektywna praca**

---

<sup>9</sup> Trudno oszacować ile osób zaangażowało się w proces tworzenia LSR, LGD w swoich strategiach, podają liczby od 400 do 800-900 osób. Jednak nie ma jasności, co do metodologii tych obliczeń, wydaje się, że przynajmniej w niektórych przypadkach, sumowani są uczestnicy biorący udział w konsultacjach na każdym etapie tworzenia

z mieszkańcami w ramach konsultacji, stąd były takie LGD, które w tym zakresie odwołały się do pomocy ekspertów zewnętrznych. Wydaje się, że w przyszłości konieczne jest lepsze rozpoznanie potrzeb szerszych grup mieszkańców i większe zaangażowanie ich w proces tworzenia LSR. Powinno się to przełożyć na większą trafność LSR, większą jej rozpoznawalność i większe poczucie identyfikacji z jej celami wśród mieszkańców. Jest to ważne, zwłaszcza w kontekście wielofunduszowości, która daje większą paletę możliwości LGD, ale też bardziej wyraźna, w tym przypadku, staje się konieczność dokonania świadomego wyboru priorytetów działania. Dodatkowo pojawia się tu możliwość prowadzenia działań na rzecz osób zmarginalizowanych. Są to osoby zazwyczaj mało aktywne, a ich głos jest mało słyszalny społecznie. Włączenie tych osób do pracy nad LSR wymaga pewnej wrażliwości, ale też dużych umiejętności animacyjnych (dotarcia do nich, zrozumienia ich potrzeb i przełożenia ich na język strategii).

O ile w przypadku tworzenia strategii widać autentyczne staranie po stronie LGD, by uczynić ten proces partycypacyjnym, o tyle na etapie wdrażania strategii działania te są o wiele mniejsze, w wielu przypadkach można odnieść wrażenie, że wręcz fasadowe. Konsultacje zmian w strategii oraz zmian kryteriów odbywają się najczęściej w postaci udostępnienia odpowiednich dokumentów na stronie stowarzyszenia z zaproszeniem do składania komentarzy, w części przypadków prowadzone są też spotkania konsultacyjne, ale w niewielkim wymiarze jednorazowego spotkania, trwającego 1 godzinę, w biurze LGD; w najszerszej formule krótkie, jednorazowe spotkania organizowane są na terenie każdej gminy. Udział mieszkańców w tego typu konsultacjach jest, co do zasady, znikomy. I zapewne trudno się temu dziwić, skoro w wielu przypadkach dotyczą one stosunkowo drobnych zmian formalnych, które nie mają potencjału, by budzić zainteresowanie społeczne (były LGD, które wskazywały, że konsultacje tego typu kwestii nie mają większego sensu). Trzeba jednak zauważyć, że również w ramach ewaluacji, zaangażowanie mieszkańców jest niewielkie, choć tutaj mogłoby przynieść wiele korzyści. LGD najczęściej przewidują tu przeprowadzanie badań ankietowych mieszkańców, zwłaszcza wnioskodawców. Często prowadzone są one nieregularnie, wydaje się, że ich znaczenie jest niewielkie - trudno doszukać się informacji o rozmiarze ich próby, opracowanych wynikach, wnioskach z nich wyciągniętych.

---

strategii, zatem te same osoby mogą być zliczane wielokrotnie. Równocześnie ta liczba uwzględnia wszystkie osoby, bez względu na stopień zaangażowania, a więc zarówno uczestników spotkań/warsztatów, jak i osoby, które udzieliły odpowiedzi na ankietę.

Ważnym elementem podejścia oddolnego jest również angażowanie się mieszkańców (oraz tworzonych przez nich organizacji) w realizację projektów wpisujących się w cele LSR. W tym kontekście istotną rolę ma do odegrania LGD, animując i mobilizując mieszkańców do zgłaszania i podejmowania różnego rodzaju przedsięwzięć. Rolę tę badane przez nas LGD wykonywały przede wszystkim poprzez informowanie o LSR i o możliwości pozyskania dofinansowania oraz przez doradztwo dla potencjalnych beneficjentów.

W części przypadków LGD wykazywały w tym zakresie dużą aktywnością, próbując dotrzeć do potencjalnych odbiorców nie tylko w ramach organizowanych przez siebie spotkań informacyjnych, lecz także poprzez obecność na ważnych wydarzeniach w życiu społeczności, czasem zaś same takie wydarzenia kreując (np. targi turystyczne, festiwale tematyczne, konkursy kulinarne itp.). Niemniej jednak, część LGD wydaje się w tym zakresie być zbyt bierna, ograniczając się do standardowego repertuaru działań, czyli prowadzenia spotkań informacyjnych i obsługi doradczej zgłaszających się wnioskodawców. Ogólnie można powiedzieć, że im większa obecność LGD w życiu społeczności, tym większa ich rozpoznawalność i większa skuteczność w promowaniu LSR, a LGD powinny w większym stopniu korzystać z tej szansy (taką rolę mogą też odgrywać projekty własne LGD).

Istotną bolączką LGD, które znalazły się w naszej próbie, był prawie całkowity brak działań animacyjnych.



#### **Dobry przykład**

W jednym przypadku, „Korony Sądeckiej”, odnotowaliśmy pomoc niewielkim stowarzyszeniom w organizowaniu się i sięganiu po środki, niekoniecznie w ramach LSR (pomoc w rejestracji dla KGW, a potem pozyskaniu dofinansowania). Również tylko w jednym przypadku animacja ta przyjęła szerszą, zinstytucjonalizowaną formę. Północno-kaszubska Lokalna Grupa Rybacka utworzyła Centrum Organizacji Pozarządowych, które bezpłatnie wspiera organizacje pozarządowe w zakresie kwestii związanych z powołaniem do życia stowarzyszenia, rozliczaniem księgowym i sprawozdawczością. W ramach centrum prowadzona jest także edukacja animatorów kultury i wolontariatu, mających działać na terenie gmin, które wchodzą w skład LGD.

Trzeba tu dodać, że choć LGD co do zasady nie prowadzą działań animacyjnych, mają do dyspozycji ważny instrument animacji, jakim są projekty grantowe. Jednak żeby spełniać swoje funkcje animacyjne i pobudzać najmniejsze stowarzyszenia do działania (np. KGW), granty muszą mieć uproszczone mechanizmy rozliczania (ryczałt, zaliczki i brak wkładu własnego). W obecnej formule, na co wskazywało wielu naszych rozmówców, warunki wsparcia są zbyt trudne dla najmniejszych organizacji, które nie mają własnych środków, potrzebnych na ich

przeprowadzenie. W naszej próbie zdecydowana większość (11) LGD prowadziła projekty grantowe, przy czym 3 nie w ramach LSR, lecz programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności „Działaj Lokalnie”.

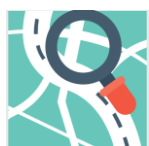
Wreszcie na koniec warto zaznaczyć, że ważnym efektem, jaki przyniosła oddolność w ramach instrumentu LEADER, jest fakt, że część LGD, powołanych do zarządzania procesem wdrażania LSR, sama stała się prężnymi podmiotami, które poprzez własne działania, mają istotny wpływ na rozwój lokalny.



### Dobry przykład

W naszym badaniu jest to szczególnie widoczne w przypadku „Korony Sąddeckiej”, która jest dostawcą ważnych usług społecznych na terenie LGD. „Korona Sąddecka” prowadzi obecnie 5 przedszkoli i 3 żłobki, zatrudniając w nich 76 osób na 74,3 etatu i planuje dalej rozwijać działalność w tym obszarze. Zajmuje się też aktywizacją zawodową, przy okazji udowadniając, że ma potencjał, by realizować projekty, znacznie wykraczające poza obszar LGD (jej projekt stażowy, finansowany z POWER 2014-20, objął 3 powiaty). Żadne inna badana przez nas LGD nie prowadzi tego typu działalności na taką skalę, choć można przywołać przykład Północno-kaszubskiej Lokalnej Grupy Rybackiej, która ma w planach prowadzenie usług opiekuńczych i być może, za jakiś czas, w swojej społeczności będzie odgrywać podobną rolę.

Warto też wspomnieć o „Dolinie Karpia”, która w innej dziedzinie - promocji obszaru i budowie marki lokalnej - wydaje się mieć samodzielną pozycję i być głównym podmiotem odpowiedzialnym za te działania na terenie zrzeszonych gmin.



### Podjęcie terytorialne

Badane przez nas w ramach studium przypadku LGD cechowały się różnym rozmiarem, od 4 gmin o 40-45 tys. mieszkańców („Dolina Noteci”, „Ziemia Gotyku”) do kilkunastu gmin i 110-130 tys. mieszkańców („Brama Lubuska”, „LGD Ziemi Mińskiej”, „Równina Wołomińska”). Wszystkie oczywiście spełniły wymogi dotyczące minimalnej liczby gmin (2) oraz liczby mieszkańców, przypadających na LGD (30-150 tys.). Można się zastanawiać natomiast, czy wszystkie są terytorialnie spójne, dotyczy to zwłaszcza największej z nich o nazwie „Brama Lubuska”. Zajmuje ona obszar trzech powiatów i rozciągnięta jest południkowo, w taki sposób, że odległość między skrajnymi gminami wynosi około 130 km (chodzi o miejscowości, będące siedzibami gmin). Te granice wyniknęły przede wszystkim z niepowodzenia w ubieganiu się

o dofinansowanie na LSR lub zgoła niemożności zorganizowania się w LGD, na pewnych obszarach, niż z głębszej wspólnoty interesów<sup>10</sup>.

Pewien pragmatyzm przy kwestii kształtowania LGD widać zresztą także w przypadku mniejszych i bardziej spójnych terytorialnie LGD. Sytuację dołączania gmin bez LSR do funkcjonujących już LGD należy uznać za dość typową (choć nie na taką skalę, jak to miało miejsce w „Bramie Lubuskiej”). Trzeba też zaznaczyć, że prawie wszystkie z LGD, które znalazły się w studium przypadku, powstały z inicjatywy samorządowców, na potrzeby pozyskiwania środków z instrumentu LEADER, a decydującym czynnikiem zawiązania współpracy wydawały się być dobre relacje między samorządowcami. Do dzisiaj jest to czynnik wpływający na kształt granic LGD. Można tu przywołać przykład „Doliny Karpia”, która w 2015 r. rozważała połączenie z sąsiednią LGR, do czego ostatecznie nie doszło, m. in. z obawy przed zdominowaniem przez większe ośrodki działające w sąsiedniej grupie<sup>11</sup>, albo „Doliny Noteci”, z której po ostatnich wyborach samorządowych, po zmianie władarzy, dwie gminy wystąpiły z przyczyn politycznych. Odnotowaliśmy także udane przypadki łączenia się LGD, by zwiększyć pulę dostępnych środków i połączyć siły w zarządzaniu nimi (Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka-PLGR, „Puszcza Knyszyńska”).



#### Dobry przykład

Pewnym wyjątkiem na tym tle jest LGD „Partnerstwo dla Doliny Baryczy”. Powstała ona z inicjatywy organizacji pozarządowych, zajmujących się ekologią i obejmuje teren wszystkich gmin leżących w dolinie rzeki Baryczy, objętych obszarem Natura 2000, co wydaje się być kluczowym wyznacznikiem granic LGD. Stowarzyszenie z tego powodu konsekwentnie odmawia poszerzenia go o sąsiadujące gminy.

Trzeba tu dodać, że LGD, co do zasady, cechują pewna elastyczność i zmienność granic. Dobrze ilustruje to badanie ilościowe, w którym wzięło udział 88 przedstawicieli zarządów LGD z całego kraju.<sup>12</sup> Zdecydowana większość reprezentowanych przez nich LGD, od początku powstania,

<sup>10</sup> LGD „Brama Lubuska”, wyewoluowała z LGD „Działaj z nami” obejmującej początkowo obszar 3gmin, które skutecznie ubiegały się o dofinansowanie na LSR w ramach PROW 2007-2013. „Brama Lubuska” powstała w skutek wstąpienia do stowarzyszenia, w 2010 r., 10 gmin, którym się to nie udało.

<sup>11</sup> Drugim argumentem, był dość znaczący już dorobek stowarzyszenia, w promocji marki lokalnej i obszaru w dotychczasowym kształcie.

<sup>12</sup> W tym miejscu odwołujemy się jedynie do danych liczbowych – bez rysunku. Szczegółowe wykresy w tym temacie znajdują się w Rozdziale 4.

doświadczyła zmiany granic (59 przypadków, 74 %), w większość były to rozszerzenia o nowe jednostki (44 przypadki, 50%).

Przedstawiciele niektórych badanych przez nas SW (w woj. małopolskim i kujawsko-pomorskim), wskazywali na fakt, że działające na ich terenie LGD są zbyt małe i rozdrobnione, co niekorzystnie wpływa na ich potencjał, zarówno ze względu na dostępne środki, jak i zdolności organizacyjne (małe biura powodują, że LGD nie jest w stanie efektywnie działać). Badane przez nas LGD z tych województw nie podzielały tego przekonania i były zadowolone ze swojego kształtu, uznając go za optymalny. Zadowolenie to wydaje się być powszechną cechą LGD, na co wskazują wyniki badania ilościowego. Prawie wszyscy badani przedstawiciele zarządu (89%) i członkowie LGD (92%) uznali obecne granice swojego obszaru za właściwe.<sup>13</sup> Być może oznacza to, że struktura i sieć LGD jest już w znacznym stopniu ukształtowania i nie będzie podlegać tak dużym zmianom, jak to było w przeszłości.

Podsumowując, wydaje się, że **kluczowy wpływ na kształt granic LGD, miały czynniki pragmatyczne, tj. zdolność do współpracy samorządowców oraz efektywne pozyskiwanie i wydawanie środków w ramach instrumentu LEADER/RLKS. Mniejsze znaczenie miała spójność społeczna, która w wielu przypadkach wynika po prostu ze wspólnego sąsiedztwa, z którym, często w sposób naturalny, łączy się wspólna historia, kultura i podobny poziom rozwoju gospodarczego**<sup>14</sup>.



## Partnerstwo lokalne

LGD powinny tworzyć płaszczyznę do współpracy i negocjacji pomiędzy lokalnymi partnerami, reprezentującymi różne sektory społeczne i grupy interesu. To w dużej mierze się udaje, skład członków LGD jest zróżnicowany, a skład rady wyważony tak, aby żaden sektor ani grupa interesu jej nie zdominowały. Jednak w praktyce widać, że największy wpływ na funkcjonowanie LGD pozostaje w rękach samorządowców, którzy w większości przypadków powołali je do życia. **W bardzo wielu LGD pewna pula środków, zazwyczaj na projekty infrastrukturalne, przeznaczona jest dla samorządów, które dzielą je między siebie, dbając o ich równomier-**

---

<sup>13</sup> j.w.

<sup>14</sup> Choć oczywiście bywają LGD, zróżnicowane wewnętrznie, przynajmniej na któryś z wymiarów, np. w „Koronie Sąddeckiej” i „Puszczy Knyszyńskiej” widać różnice w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy gminami podmiejskimi a tymi o charakterze bardziej tradycyjnie wiejskim i rolniczym.

ny podział na gminy. W niewielu przypadkach po środki na infrastrukturę sięgają stowarzyszenia, co notabene czasami wynika też z ich za małego potencjału (brak odpowiednich środków finansowych).

Wyjątkiem na tym tle jest Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka, w której przyjęto, że JST nie ubiegają się w ogóle o środki na infrastrukturę, dzięki czemu dofinansowanie trafiające do regionu jest większe, bo niepomniejszone o wkład z budżetu państwa.

Odnotowaliśmy również przypadki, w których jasnym jest, że wpływ samorządów jest jeszcze większy.



### Dobry przykład

W LGD „Równina Wołomińska” powołano zespół ds. konsultacji planowanych do wsparcia operacji, który w całości składa się z przedstawicieli gmin i de facto jest organem wskazującym kierunki udzielonego w ramach LGD wsparcia. W LGD „Dolina Karpia” zarząd i biuro regularnie spotykają się z wójtami gmin (mniej więcej co 2 miesiące), by omówić kwestie związane z funkcjonowaniem stowarzyszenia (nie chodzi jednak o wpływanie na decyzje rady, a kwestie bardziej strategiczne, często związane też z działaniami własnymi stowarzyszenia, w tym wykraczającymi poza realizację LSR – przez członków LGD traktowane są jako element budujący dobrą współpracę pomiędzy kluczowymi aktorami).

Ważnym elementem budowania partnerstwa przez LGD może też być kojarzenie partnerów i umożliwianie wspólnych działań. W naszym badaniu znaleźliśmy na to niewiele przykładów. Możemy tu przywołać przede wszystkim działania „Doliny Karpia”, która w ramach projektów własnych kojarzy ze sobą restauratorów i kupców z producentami lokalnych produktów (karpia i jego przetworów) oraz utworzyła i koordynuje Eko-muzeum, sieć osób i miejsc, związanych z naturą i dziedzictwem kulturowym obszaru, które można odwiedzać i z nich korzystać (np. pasieki, łowiska, wycieczki ornitologiczne).



### Integracja sektorów

Ważnym elementem podejścia LEADER jest dążenie do integracji różnych dziedzin gospodarki i życia społecznego oraz różnych grup interesu. Z tego powodu LSR powinna integrować kilka branż działalności, a działania i projekty wdrażane w ramach strategii powinny być powiązane i koordynowane ze sobą. Wydaje się, że aby zapewnić tego rodzaju wielosektorowość, same zapisy LSR nie wystarczą, choć w każdym przypadku przewidują udział w jej wdrażaniu przed-

stawicieli różnych sektorów oraz zawsze obejmują co najmniej kilka obszarów działalności (np. turystykę, przedsiębiorczość, aktywizację obywateli, usługi społeczne i ich infrastrukturę). Do rzeczywistej integracji podmiotów i przedsięwzięć przyjętych do realizacji w ramach LSR potrzebne są narzędzia, które by ją stymulowały i nie zostawiały wszystkiego przypadkowi. Tymi narzędziami, którymi dysponują LGD, są lokalne kryteria wyboru. Około połowa badanych przez nas LGD korzysta z kryteriów, by wspierać integrację międzysektorową, czyni to w różny sposób i w różnym zakresie. Zaobserwowane przez nas działania w tym obszarze przyjmowały trzy zasadnicze formy:

**PROMOWANIE INTEGRACJI PARTNERÓW W RAMACH PROJEKTÓW** – premiiowane są projekty realizowane przez partnerów pochodzących z różnych sektorów/branż. W wersji najbardziej rygorystycznej muszą to być partnerzy przynajmniej z 3 sektorów/branż (np. w kryteriach przyjętych przez PLGR - rybacy/przetwórcy rybni/restauratorzy oraz sektor publiczny/społeczny/gospodarczy), mogą to też być zapisy łagodniejsze: np. przynajmniej jeden partner z innego sektora („Ziemia Gotyku”, „Nyskie Księstwo Jezior i Gór”<sup>15</sup>) lub partnerstwo 3 sektorów można zastąpić wykorzystaniem 3 zasobów lokalnych, co wydaje się być dużo łatwiejsze (np. „Korona Sądecka”, „Puszcza Knyszyńska”);

**PROMOWANIE INTEGRACJI WYBRANYCH SEKTORÓW NA POZIOMIE LSR** – takie rozwiązanie znaleźliśmy tylko w przypadku LGD „Dolina Karpia”, gdzie w obszarze wspierania przedsiębiorczości wprowadzono dodatkowe punkty dla przedsiębiorców posiadających znak marki lokalnej, co jest kompatybilne z działaniami związanymi z budową marki lokalnej i promocją turystyczną obszaru, które też są częścią LSR;

**PROMOWANIE ZINTEGROWANYCH DZIAŁAŃ W RAMACH JEDNEGO PROJEKTU** – w naszej próbie dotyczy to dwóch przypadków. Pierwszy odnosi się do projektów rewitalizacyjnych, realizowanych w ramach strategii LGD „Ziemia Gotyku”, w których dodatkowo punktowane jest zintegrowanie działań na rzecz lokalnej społeczności, gospodarki i przestrzeni. Drugi – projektów rozwijających infrastrukturę kultury/turystyki/rekreacji w ramach LSR realizowanej przez „Koronę Sądecką”. Przewidziano tu, że z utworzeniem infrastruktury musi łączyć się zatrudnienie przynajmniej 1 trenera/animatora, który zapewni ofertę zajęć z wykorzystaniem tych obiektów.

---

<sup>15</sup> „Nyskie Księstwo Jezior i Gór” zastosowało kryterium partnerstwa tylko w 1 naborze dotyczącym promocji kultury i marki lokalnej.



Nie znaleźliśmy rozwiązań, które wspierałyby integrację/komplementarność działań pomiędzy różnymi projektami wdrażanymi w ramach danej LSR. Wprawdzie pojawiały się zapisy w LSR i wypowiedzi naszych rozmówców, które wskazywały, że taka integracja jest spodziewana, np. pomiędzy projektami rozwijającymi infrastrukturę rekreacyjną a projektami aktywizacji mieszkańców albo projektami infrastruktury społecznej a projektami usług społecznych, lecz nie było to promowane kryteriami wyboru, więc pojawienie się tej synergii, na dobrą sprawę, pozostawiono korzystnemu zbiegowi okoliczności. Brak tej koordynacji zauważyli też nasi rozmówcy z Północnokaszubskiej Lokalnej Grupy Rybackiej, którzy w przyszłości zamierzają wykorzystać odnowione w ramach LSR i raczej puste świetlice do rozwinięcia usług środowiskowych o charakterze opiekuńczym.

Za konkretne próby identyfikacji wspólnych potrzeb różnych sektorów i próbę ich skojarzenia możemy uznać jedynie przywoływane już wyżej działania grup rybackich, polegające na kojarzeniu rybaków/przetwórców/restauratorów/kupców (Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka w zakresie kryterium partnerstwa i „Dolina Karpią” w zakresie jej projektów własnych). Generalnie przedstawiciele badanych przez nas LGD uważali, że kwestia integracji sektorowej wymaga jeszcze wielu działań i znaczącej poprawy.

Warto tu dodać, że kilka z badanych LGD (np. „Partnerstwo dla Doliny Baryczy”, LGD „Równiny Wołomińskiej”, Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka) uwzględniło w swych kryteriach komplementarność projektu z innymi przedsięwzięciami, zrealizowanymi poza LSR, w ramach innych programów. Z całą pewnością są to cenne inicjatywy, choć wykraczające poza zagadnienie integracji sektorów w ramach LSR.



### Sieciowanie i współpraca

LGD przynależą do regionalnych i ogólnopolskich organizacji sieciowych i co do zasady cenią sobie tę przynależność ze względu na możliwość wymiany doświadczeń i integracji środowiska LGD. Pojawiły się jednak głosy, że organizacje sieciowe powinny być silniejsze i tworzyć bardziej aktywne fora współpracy, służące do wypracowania wspólnego stanowiska pomiędzy LGD i być rzecznikiem LGD w relacjach z SW i odpowiednimi ministerstwami. W większym stopniu mogłyby również wspierać LGD odpowiednimi szkoleniami, poradami np. prawnymi itp.

Z badanych LGD ponad połowa (9) prowadziła projekty współpracy, prawie wszystkie z nich finansowane były ze środków związanych z LSR (były również projekty finansowane z Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich oraz jeden z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój). Większość z grupy współpracujących LGD prowadziła zarówno projekty współpracy krajowej, jak i międzynarodowej. W zdecydowanej większości dotyczyły one rozwoju turystyki, promocji obszaru i marki lokalnej (choć zdarzały się też projekty związane z promowaniem przedsiębiorczości – „Dolina Noteci” czy też dialogu międzykulturowego – „Partnerstwo Drawy z Liderem Wałęckim”). Część LGD wypowiadała się bardzo pozytywnie o projektach współpracy realizowanych w ramach LSR jako możliwości nauczenia się i zaadoptowania nowych narzędzi (np. promocji i budowy marki lokalnej). Część była jednak też bardziej sceptyczna, wskazując na fakt, że współpraca kończy się wraz z finansowaniem oraz że nie powstaje w jej wyniku jakaś wspólna wartość dodana, każdy projekt przynosi pewien punktowy, izolowany efekt dla danej LGD.

Od strony realizacyjnej wskazywano na pewne trudności w prowadzeniu projektów międzynarodowych, wynikające z różnic krajowych pomiędzy procedurami formalnymi i regulacjami finansowymi. Różne możliwe zakresy projektów, różnice w kosztach kwalifikowanych (w tym dopuszczalnych stawek wynagrodzeń) i sposobu rozliczania projektów, bardzo utrudniają współpracę i mogą być czynnikiem do niej zniechęcającym. Wskazywano również, że nie zasadne jest, by LGD mogło współpracować tylko ze swoimi odpowiednikami, wyłączone są z tego stowarzyszenia i inne organizacje działające na rzecz rozwoju lokalnego.

## 7 Wpływ wymogów proceduralnych na działania LGD

W jakim stopniu przyjęte przez LGD rozwiązania prawno-organizacyjne wpływają na rozwój obszaru objętego LSR oraz który model wyboru projektów przez LGD zapewnia wartość dodaną (w tym system wyboru operacji, postęp w realizacji LSR, zgodność podejmowanych przedsięwzięć z umową, realizacja działań wykraczających poza działania objęte PROW 2014-2020)?

Instrument Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), realizowany metodą LEADER, obecny był już w poprzedniej perspektywie finansowej, tj. w latach 2007-2013, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa<sup>16</sup>. Wdrażanie tego instrumentu jest kontynuowane w bieżącej perspektywie z pewnymi modyfikacjami proceduralnymi. Podstawowe różnice w podejściu do organizacji systemu wdrażania RLKS odzwierciedlają główne postulaty generalnej reformy systemu wdrażania funduszy strukturalnych, tj. dążenie do większej terytorializacji polityk - podejście wielofunduszowe, uwzględniające możliwość korzystania z funduszy EFS i EFRR, zasadę warunkowości, czyli obowiązek realizacji założonego poziomu wskaźników, tzw. „kamieni milowych”, czy postulat istotnego uproszczenia procedur wdrażania. Wiodącym funduszem w obecnym systemie wdrażania pozostaje EFROW, stąd system regulowany jest głównie za pośrednictwem ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFROW w ramach PROW na lata 2014-2020 (Dz.U. 2015 poz. 349 z póź.zm.), jak również ustawy z a o RLKS. W tym systemie dopuszczono realizację RLKS w formule bezpośredniej, pośredniej lub mieszanej. Wymienionym ustawom towarzyszyły liczne rozporządzenia, wytyczne, regulaminy i formularze, których opracowanie leżało głównie po stronie MRiRW oraz częściowo po stronie SW (np. struktura i wymagania dotyczące LSR, formularze konkursów w zakresie LSR, regulamin kryteriów wyboru LSR, formularz umowy ramowej, procedury monitoringu i ewaluacji LSR, etc.).

W poniższym rozdziale omówione zostaną główne problemy i ich konsekwencje, występujące w zakresie treści, terminowości lub sposobu realizacji procedur, określonych ze względu na specyficzne role i obowiązki poszczególnych ogniw systemu wdrażania.

**Ogniwami tymi są (a) MRiRW, pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej PROW, podmiot o funkcji regulacyjnej i nadrzędny wobec pozostałych; (b) SW pełniące w systemie rolę IP**

<sup>16</sup> II filar wspólnej polityki rolnej interpretowany jako „podejście LEADER”, czyli oś 4 LEADER programów rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanych z EFROW oraz wspólnej polityki rybołówstwa jako „zrównoważony rozwój obszarów zależnych głównie od rybactwa”, w ramach osi priorytetowej 4. programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego.

**PW (organu reprezentującego instytucję pośredniczącą właściwą w zakresie RKLS, tj. EFRROW i EFMR lub podmiotu wdrażającego LEADER w ramach środków EFRROW); (c) LGD jako podmiot realizujący LSR objętą wsparciem w ramach dostępnych formuł mono- lub wielofunduszowych.**

Podstawowe obowiązki SW jako IP PW w systemie wdrażania RLKS to: pomoc dla LGD w procesie tworzenia LSR, wybór LSR w formie konkursu<sup>17</sup>, podpisywanie umów ramowych z LGD, ostateczna weryfikacja kwalifikowalności projektów, podpisywanie umów z beneficjentami projektów, kontrola i monitorowanie realizacji LSR, oraz nadzór nad działalnością LGD.

Minimalne obowiązki LGD określone ustawowo są następujące:

- a. rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania projektów i opracowywanie planu komunikacji,
- b. opracowywanie przejrzystych procedur wyboru i kryteriów wyboru wniosków, (co jest przedmiotem oceny LSR w konkursie na LSR, ogłaszającym przez SW),
- c. ogłaszanie naborów wniosków;
- d. ocena wniosków o dofinansowanie;
- e. zapewnianie spójności wybranych do dofinansowania projektów z LSR poprzez ich stosowne uszeregowanie na liście rankingowej);
- f. wybór projektów i ustalanie kwoty wsparcia, a dalej przedkładanie wybranych projektów (za wyjątkiem mikroprojektów) do SW, odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności projektów do dofinansowania;
- g. monitorowanie wdrażania strategii rozwoju.

W ramach realizacji LSR przewidziano trzy procedury wyboru projektów:

- a. projekty składane w trybie konkursowym,
- b. projekty grantowe (parasolowe), w których LGD organizuje konkursy, podpisuje umowy z beneficjentami mikroprojektów (o max. wartości 50 tys. zł), monitoruje ich wdrażanie i samodzielnie je rozlicza,
- c. projekty własne, wybierane w trybie pozakonkursowym (ich opis i procedura są składnikiem LSR).

---

<sup>17</sup> SW określa regulamin konkursu i kryteria na podstawie wytycznych MRiRW.

Zasady wyboru operacji są jednym z kryteriów konkursu na LSR, ogłaszanego przez SW, jednak muszą spełniać wymogi Rozporządzenia Ministra RiRW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach podziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego” (Dz.U. 2015 poz. 1570, 1390 z późn. zm.), a także Wytycznych w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań (poz. 2/1, 3/1,4/2, 6/4). Wzory dokumentów i załączników stosowane w procedurach PROW (w tym przez projektodawców, beneficjentów, LGD i SW) na podstawie stosownych rozporządzeń i wytycznych przygotowuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (na którą IZ sędowała pewne obowiązki wynikające z Rozporządzenia KE 1305/2013).

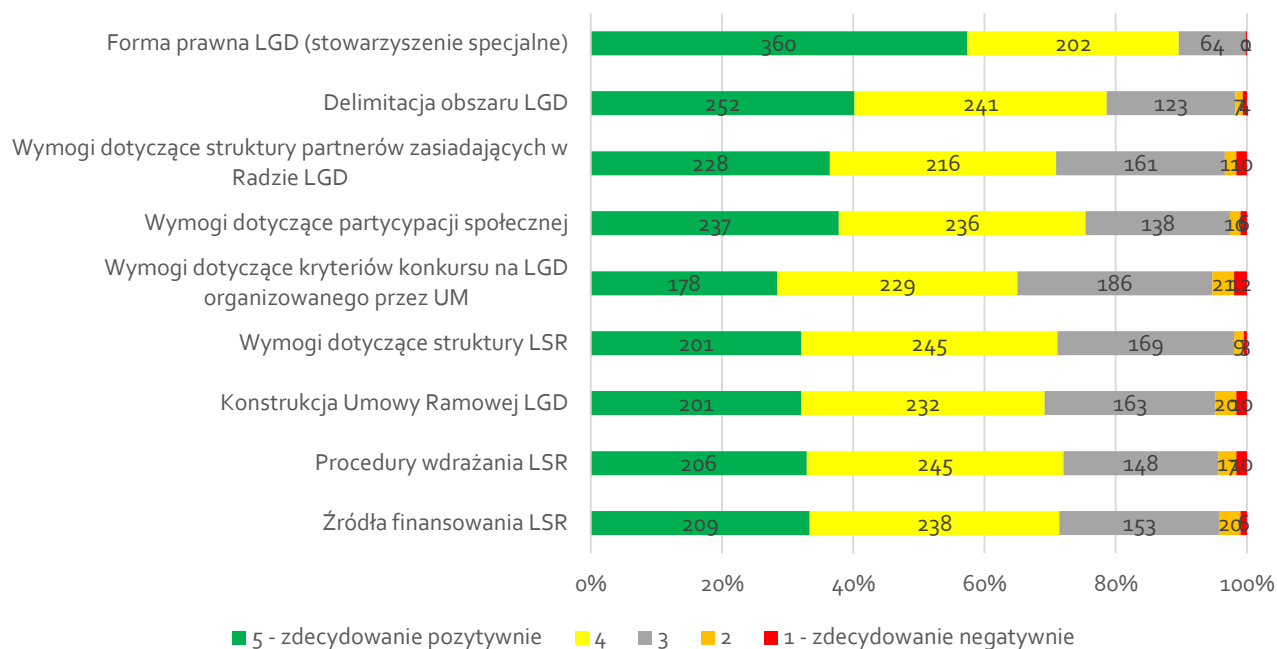
**Choć formuła funkcjonowania LGD powinna być bardzo przyjazna i czytelna dla społeczności lokalnej, stowarzyszenia funkcjonują w złożonym systemie wdrażania zarówno pod kątem instytucjonalnym, jak i proceduralnym.** W tym systemie działania poszczególnych instytucji przekładają się na kolejne ogniwa, a wszelkie opóźnienia w kreowaniu niezbędnych procedur lub ich nadmierne skomplikowanie wpływają na określone trudności związane z wdrażaniem, kumulując się na najniższych szczeblach realizacji LSR. Mimo pewnych problemów, które pojawiały się na poszczególnych poziomach tego systemu, sygnalizowanych przez respondentów badania i omówionych w dalszej części rozdziału, ogólna ocena otoczenia proceduralnego RLKS jest raczej pozytywna. Przedstawiciele LGD zauważają pewne uproszczenia w relacji do poprzedniej perspektywy, które mają pozytywny wpływ na jakość składanych wniosków. Są to przede wszystkim instrumenty oceny jakości projektów przez rady stowarzyszeń, w jakie LGD zostały obecnie wyposażone. W poprzedniej perspektywie zdecydowanie częściej dochodziło do sytuacji, w której projekt istotny strategicznie w opinii rady LGD nie przechodził weryfikacji formalnej przez SW. Niewątpliwie także zwiększyło się doświadczenie LGD w realizacji LSR, co potwierdzają, choć raczej ostrożnie, przedstawiciele SW. Ogólną ocenę wybranych elementów systemu wdrażania przez przedstawicieli LGD: członków LGD i przedstawicieli zarządu obrazują wykresy 12-15.

**Wymogi dotyczące kryteriów konkursu LSR pozytywnie ocenia 65% członków LGD (przy czym odnotowano 63% pozytywnych ocen w formule monofunduszowej, a 75% w formule wielofunduszowej). Wytyczne dotyczące struktury LSR ogólnie pozytywnie oceniło 71% badanych członków LGD (70% w formule monofunduszowej, 76% w formule wielofunduszowej). Zapisy umowy ramowej pozytywnie oceniło 69% tej grupy respondentów (67% w formule monofunduszowej, 76% w wielofunduszowej). Procedury wdrażania pozytywnie**

oceniło 72% badanych (71% w formule mono-, a 74% w formule wielofunduszowej). Mniej liczna z oczywistych względów, lecz bardziej wyspecjalizowana grupa przedstawicieli zarządów LGD oceniła poszczególne parametry dużo bardziej krytycznie: wymogi dotyczące kryteriów konkursu LSR, (45% ocen bardzo pozytywnych lub pozytywnych), wytyczne dotyczące struktury LSR (52% ocen pozytywnych), zapisy umowy ramowej (45% ocen pozytywnych), procedury wdrażania (36% ocen pozytywnych). W przypadku tych kryteriów odnotowano relatywnie najwyższy udział ocen negatywnych, odpowiednio 18% i 19%. Dlatego procedury wdrażania można uznać za najniżej oceniany parametr systemu wdrażania w przedstawionym zestawieniu.

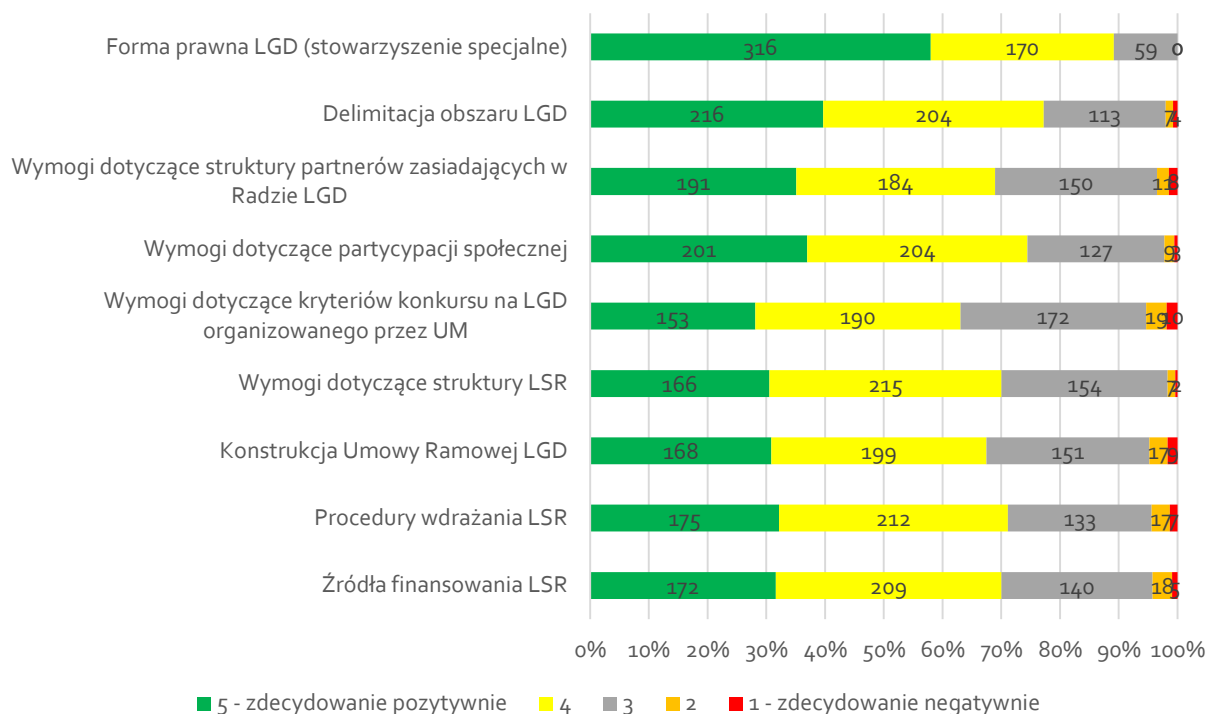
Uwagi zebrane w toku badania jakościowego, odnoszące się do poszczególnych szczebli systemu wdrażania lub jego konkretnych elementów, w tym procedur, pozwolą choć w części ujawnić powody takiej oceny oraz wyartykułować najpilniejsze, zdaniem respondentów, kierunki zmian.

**Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jak ogólnie ocenia Pan/i poszczególne aspekty obowiązującej formuły funkcjonowania LGD w kontekście realizacji Państwa LSR? (wszyscy respondenci ogółem)**



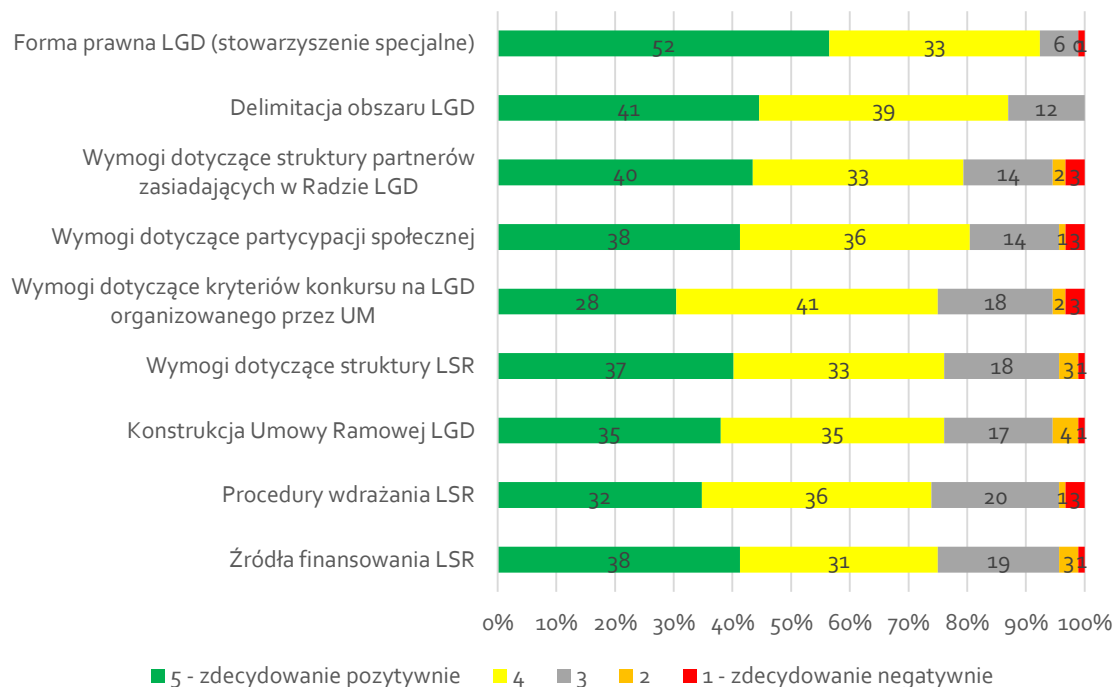
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI z członkami LGD (n=max. 651).

**Wykres 14. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jak ogólnie ocenia Pan/i poszczególne aspekty obowiązującej formuły funkcjonowania LGD w kontekście realizacji Państwa LSR? (jedynie mono-funduszowe)**



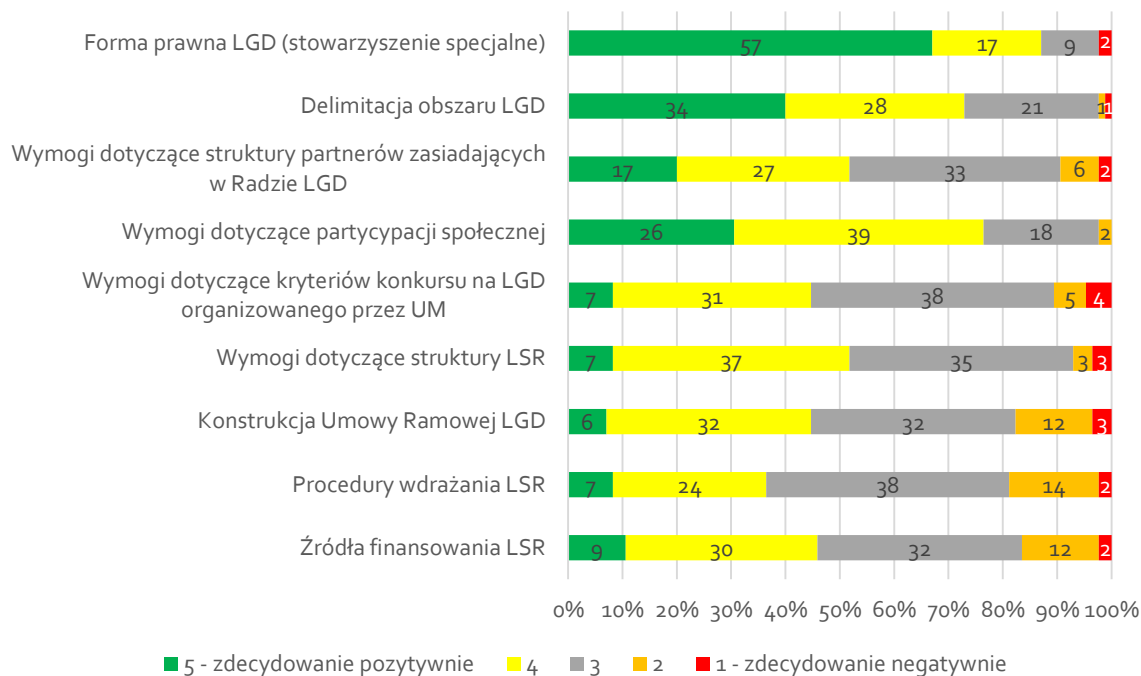
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI z członkami LGD (n=max.557).

**Wykres 15. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jak ogólnie ocenia Pan/i poszczególne aspekty obowiązującej formuły funkcjonowania LGD w kontekście realizacji Państwa LSR? (jedynie wielo-funduszowe)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI z członkami LGD (n=max.94).

**Wykres 16. Rozkład odpowiedzi w ramach pytania: Jak ogólnie ocenia Pan/i poszczególne aspekty obowiązującej formuły funkcjonowania LGD w kontekście realizacji Państwa LSR?**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z przedstawicielami Zarządów LGD (n=88).

## Ministerstwo RIRW/ ARMiR

Obecna perspektywa finansowa została uruchomiona ze sporym opóźnieniem, wprowadzając przy tym dość istotne zmiany w systemie wdrażania funduszy unijnych. Wszelkie konieczne ustawy, rozporządzenia i wytyczne zostały przyjęte bardzo późno w relacji do oczekiwań stawianych beneficjentom w kontekście osiągnięcia kamieni milowych, których pomiar zaplanowano na 31.12.2018 r. Część dokumentów udało się opracować w 2015 r., ale część ukazała się w 2016 r. lub później. **W konsekwencji na napisanie LSR było w ocenie respondentów bardzo mało czasu. Wytyczne, w opinii respondentów, bardzo często się zmieniały, także w aspekcie bardzo ważnych korekt LSR, jak np. zmiany wskaźników. Zmieniały się również interpretacje różnych zapisów prawnych, wpływających bezpośrednio na realizację projektów i rodzących konsekwencje finansowe dla projektodawców, jak np. sposób uwzględniania płatności ZUS w przypadku projektów przedsiębiorców rozpoczynających działalność. (W pewnym okresie stawki ZUS były płacone podwójne, jeśli osoba rozpoczynająca działalność była zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy). Innym problemem procedur PROW-owskich jest także fakt, że nie można było ponosić kosztów tuż po złożeniu wniosku, lecz należało oczekiwać momentu podpisania umowy. Zdaniem respondentów, niektórych problemów tego typu można byłoby uniknąć, gdyby w systemie wdrażania funduszy unijnych**



istniała większa koordynacja procedur. Pewne problemy zostały przecież rozwiązane lub doprecyzowane w innych programach (np. RPO). Problemem zgłaszanym przez respondentów są zbyt szczegółowe i skomplikowane wytyczne, trudne w odbiorze. Do takich przykładów zalicza się Poradnik dla LGD w zakresie opracowania LSR, a także Instrukcja dla wnioskodawców. Respondenci dość często wyrażali opinie, że procedury obowiązujące w PROW są nadmiernie przeregulowane w porównaniu do innych programów, w tym PO RYBY, czy w programach oferowanych przez PUP (EFS) na rozpoczęcie działalności gospodarczej, gdzie obowiązują prostsze formularze, co pozwala uznać, że przynajmniej w pewnym stopniu jest to program konkurencyjny do działań LSR. Bardzo szczegółowe instrukcje weryfikacji kwalifikowalności wniosków wybranych przez LGD (karty oceny wniosku w dyspozycji SW) lub, na dalszym etapie, załączniki oczekiwane przy składaniu wniosku o płatność (weryfikowane przez SW), są skomplikowane, drobiazgowo i dublują się na tych różnych etapach realizacji projektu, wydłużając jego obsługę i przyczyniając (jako jedno z czynników) do niskiej wydolności SW - IP PW w systemie wdrażania. Te uwagi dotyczą szczególnie projektów składanych przez przedsiębiorców, ale jest to istotny obszar koncentracji środków (50% LSR). Postulatem respondentów z LGD byłoby, aby projekty dokumentów strategicznych, umów i rozporządzeń były z nimi konsultowane dużo szerzej i intensywniej niż jest to czynione obecnie. Przykładowo mogłaby powstać grupa robocza uwzględniająca reprezentację LGD do opracowania założeń instrumentu RLKS na przyszły okres programowania. Inną potrzebą, artykułowaną przez rozmówców badania, jest stworzenie katalogu kosztów niekwalifikowanych i jasne określenie, co nie podlega dofinansowaniu. Obecnie kwestia ta budzi wiele nieporozumień, także wśród wnioskodawców.

W bieżącym procedowaniu brakuje ułatwień, obecnych już w innych programach, takich jak systemy informatyczne, umożliwiające aplikację o środki w formie elektronicznej (wraz z elektroniczną instrukcją wypełniania wniosku), jak i monitoring realizowanych projektów, dostępny dla różnych uprawnionych użytkowników. Pojedyncze LGD zainwestowały w systemy elektronicznej obsługi wniosków, wydaje się, że jest to dobra praktyka, którą warto promować na poziomie całego programu RKLS.

## SW- IP PW

Wiele czynników takich jak: rola w systemie wdrażania, późne uruchomienie perspektywy finansowej i zasada warunkowości, a także redukcje personelu w związku z mniejszymi środkami na Pomoc Techniczną PROW, doprowadziły do kumulacji obowiązków (naborów) wykonywa-

nych przez IP PW w Urzędach Marszałkowskich. Tej sytuacji nie poprawia nawet mechanizm ustalania harmonogramu naborów wniosków oraz obowiązek wyrażania zgody SW na uruchomienie naboru przez LGD. **W zależności od liczby obsługiwanych LGD IP PW są w mniejszym lub większym stopniu niewydolne proceduralnie, tj. wydłużają procedurę naboru wniosków (ze względu na etap weryfikacji oceny projektów) nawet do 12 miesięcy. Powoduje to określone problemy: od wycofywania się projektodawców, przez utratę aktualności założeń projektu (w tym szczególnie biznesowych, silnie zależnych od dynamicznej i nie zawsze przewidywalnej sytuacji rynkowej), po problemy z realizacją „kamieni milowych” przez niektóre LGD.**

**Oprócz czynników pochodzących z wyższego szczebla realizacji RKLS, pojawiają się bardziej indywidualne kwestie dotyczące organizacji pracy i podejścia przedstawicieli SW. W opinii projektodawców, przedłużającej się procedury uzupełnień do wniosku udałoby się uniknąć, gdyby każdy wniosek miał swojego opiekuna.** Zdarza się, że uzupełnienia weryfikuje inna osoba niż ta, która się o nie zwracała i „dostrzega inne mankamenty wniosku”, przy czym sytuacja ta powtarza się dalej. Często też obowiązuje podejście drobiazgowo i nadmiernie rygorystyczne. Prośby o uzupełnienia są bardzo liczne i często dotyczą drobnych spraw lub wynikają ze zbyt dużego formalizmu. Inne prośby tego typu są z kolei systemowo uzasadnione, jak np. dokumenty poświadczające prawo do dysponowania przez beneficjenta nieruchomością (w tym np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), pozwolenia innych organów jak np. zgody Sanepidu i PPOŻ, potwierdzenie zgłoszenia robót budowlanych. Te zagadnienia znajdują się wprawdzie w procedurach, zdecydowanie jednak należy podjąć refleksję, czy weryfikacja przynajmniej niektórych aspektów jest rzeczywiście rolą instytucji udzielającej wsparcia finansowego na projekt, czy nie dubluje pracy innych organów państwa? Warunki formalne przyznawania środków na otwarcie działalności gospodarczej powinny być tożsame z warunkami otwarcia takiej działalności bez uzyskania środków unijnych.

**Z pewnością SW dubluje działania LGD, oceniając zgodność wniosków z kryteriami przyjętymi w LSR, co zasadniczo powinno być kompetencją wyłączną rady LGD. Niestety, zdaniem SW, oceny Rady wykazują czasem rozbieżności i wymagają takiego nadzoru. Pracownicy SW postulują o więcej szkoleń dla członków Rad, ale dobrym pomysłem wydaje się praktyka niektórych LGD dotycząca egzaminów lub testów wiedzy, którym członkowie Rady poddawani są przez Komisję Rewizyjną LGD.** Z kolei LGD chciałoby mieć więcej informacji od SW w zakresie najczęściej popełnianych błędów. Innym pomysłem na zmniejszenie

liczby uzupełnień jest doprecyzowanie w wytycznych zakresu uzupełnień wymaganego przez LGD. Obecnie nie wszystkie LGD korzystają z tego prawa. Gdyby jednak ujedynolnić tę procedurę, należałoby również wydłużyć okres oceny wniosku przez LGD.

## LGD

Wiele problemów wynikających z procedur zostało omówionych na wyższych szczeblach systemu wdrażania. Pozostały zatem wybrane zagadnienia związane z naborem projektów w trybie konkursowym, tj. kryteria wyboru projektów oraz odpowiedzialność prawna i finansowa LGD. Poniekąd są to powiązane ze sobą kwestie. Dodatkowo przedstawione zostaną najczęściej formułowane postulaty odnośnie ułatwień dla projektodawców i beneficjentów, w tym także w sytuacji, gdy beneficjentem jest sama LGD. Ostatecznie, sformułujemy najważniejsze uwagi dotyczące realizowanych na tym poziomie projektów grantowych, operacji własnych i projektów współpracy.

### a. Kryteria naboru projektów i procedura odwołań

**Możliwość swobodnego kształtowania kryteriów wyboru projektów przez społeczność lokalną w LSR jest oceniana bardzo pozytywnie zarówno przed przedstawicielami LGD, jak i pracowników SW.** Jest to uważane za jeden z filarów tej idei. Kryteriami wyboru bywają rozmaite zagadnienia, od udziału w doradztwie lub partycypacji w procesie konsultacji LSR po wykorzystanie lokalnych zasobów; promocję produktu lokalnego; spójność obszaru LGD (połączenia lub nowe fragmenty już istniejących szlaków turystycznych), status zabytku czy partnerstwo. Te kryteria relatywnie rzadko bywają przedmiotem odwołań lub skarg projektodawców. Znacznie więcej kłopotów, także prawnych, przysparzają kryteria „narzucone” w wytycznych. Są to lokalna innowacyjność i ochrona środowiska/klimatu, które z uwagi na ogólność definicji są interpretowane przez Radę. Jest to kłopotliwe, gdyż ze względu na niski potencjał finansowy LGD (zarówno w samym LSR, jak i w zakresie możliwości wydatkowania środków na opiekę prawną) istnieje duża obawa przed roszczeniami wnioskodawców. **Jednym z dobrych rozwiązań jest zaobserwowane w kilku LGD wprowadzenie do wniosku formularza samooceny projektodawcy z tymi samymi kryteriami, na podstawie których projektodawca jest oceniany przez Radę. Pracownicy LGD uważają, że to rozwiązanie przyczynia się do mniejszej liczby odwołań.** Inną kwestią jest ważne z punktu widzenia regulacji KE kryterium „tworzenie nowych miejsc pracy”. Jest to w realiach bieżącej sytuacji rynkowej kryterium trudne do spełnienia, kosztowne i odstrasające (chodzi tu także o trwałość projektu). Wydaje się jednak, że w połowie realizacji programu nie można zrezygnować ze strategicznych wskaź-

ników, przyjętych dla całego obszaru UE. Pojawia się jednak pytanie, czy takie podejście, polegające na obowiązkowej realizacji wskaźników Strategii Europa 2020, powinno być obecne w instrumentach zorientowanych terytorialnie i w krajach, w których sytuacja rynkowa rozwija się w odmienny sposób aniżeli w państwach, które najbardziej ucierpiały w wyniku kryzysu z lat 2008-2012. Skłania to do refleksji o bardziej ostrożnym doborze wskaźników na poziomie centralnym w trakcie przygotowywania dokumentów programowych na nową perspektywę budżetową.

#### **b. Kwestie związane z realizacją projektów**

W związku z realizacją projektów pojawiły się dwie zasadne uwagi. Pierwsza dotyczy sytuacji, w której niezbędne jest aneksowanie umowy z beneficjentem. Procedury wymagają, aby opinia o aneksie do umowy dla beneficjenta została wydana przez Radę. Taka opinia dotyczy symulacji sytuacji, czy zmieniony aneksem zakres projektu spowodowałby jego przesunięcie na hipotetycznej liście rankingowej. Choć zasadne, to rozwiązanie jest mało efektywne z uwagi na wysokie koszty diet i trudności organizacyjne w zebraniu Rady. Pojawiała się sugestia, aby opinie były przygotowywane przez biura lub zarząd i przedstawiane do podpisu przewodniczącemu rady.

Druga uwaga dotyczy premiowania LGD (biur) za realizację kamieni milowych. Jeśli nagroda, czyli bonus we wdrażaniu, wiąże się de facto z dodatkowymi obowiązkami, w ślad za nimi powinny pójść dodatkowe środki dla biur na obsługę nowych konkursów.

#### **c. Projekty grantowe i operacje własne**

Projekty grantowe z uwagi na procedury są realizowane, ale w mniejszym stopniu niż oczekiwano. Są to stosunkowo niewielkie środki przeznaczone dla małych organizacji. Znaczenie tych środków jest tym większe, że organizacje te nie mają potencjału kadrowego i finansowego do realizacji dużych projektów w ramach PROW czy RPO. Z założenia granty te miały być małe i łatwo dostępne, co niestety się nie sprawdza ze względu na skomplikowane dla tak małych i niedoświadczonych organizacji procedury. Często brakuje chętnych do realizacji. Po stronie LGD największą niedogodnością związaną z procedurą przyznawania grantów była konieczność finansowania ich z kredytu, na co grup często nie stać. Ponadto blokujący jest zapis nt. struktury podmiotowej realizacji projektów grantowych (JST może pozyskać do 20% puli środków na projekty grantowe). Jeśli ktoś się z pozostałych beneficjentów wycofa na dowolnym etapie realizacji projektu, ta struktura zostaje zaburzona. Dla małych organizacji pozarządowych powinien być zniesiony wymóg posiadania wkładu własnego, wprowadzony system zaliczek,

a nawet pojawiły się propozycje o rozliczaniu ryczałtowym. Małe organizacje, tj. np. KGW, nie potrafią spełnić obecnych warunków dofinansowania i nie realizują projektów. Jest to o tyle ważne, że realizacja wniosków jest jednym z elementów aktywizacji i rozwijania potencjału lokalnej społeczności. **Ważnym postulatem jest szczególnie odwrócenie formuły grantowej: LGD powinno określić cele, które realizować mają grantobiorcy, uzyskać na swój wniosek dofinansowanie, a dopiero potem przyznawać granty.**

Bardzo rzadko realizowanym instrumentem są z kolei operacje własne. Przedstawiciele LGD przyznają, że wprawdzie mają opisane procedury realizacji takich projektów, bo stanowiły one o punktacji w konkursie na LSR, ale w rzeczywistości nie mieli zamiaru skorzystać z tych środków i wolą je przeznaczyć na działania beneficjentów zewnętrznych. Swoją decyzję motywują niskim budżetem na realizację LSR. **Być może jednak prawdziwą przeszkodą dla pełnego korzystania z projektów realizowanych w trybie operacji własnych (tryb pozakonkursowy) jest niezrozumienie dla tego instrumentu i brak zrozumienia dla możliwości, jakie stwarza.** Tymczasem my zetknęliśmy się z ciekawym podejściem do realizacji projektów własnych, które warto promować.



#### Dobry przykład

Ciekawym przykładem są projekty realizowane przez Północno-kaszubską Lokalną Grupę Rybacką z Władysławowa, polegające na strategicznym i długofalowym podejściu do zdiagnozowanych potrzeb obszaru. W ramach jednego projektu organizowane jest Centrum Organizacji Pozarządowych, które systematycznie przez cały rok oferuje pomoc księgową i prawną różnym podmiotom z sektora społecznego. Ważnym komponentem tego projektu jest szkolenie animatorów, którzy staną się w przyszłości kadrą realizującą usługi społeczne dla mieszkańców obszaru. W ramach rewizji sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, zdiagnozowano potrzeby związane m. in. ze zmianami demograficznymi i starzeniem się populacji. Dlatego powstał pomysł nawiązania w przyszłości współpracy z hospicjum i zapewnienia stacjonarnych usług społecznych dla mieszkańców, w tym seniorów. Do realizacji tych zamierzeń wykorzystane będą świetlice wiejskie wyremontowane także ze środków PROW. Plany te zostaną uwzględnione w przyszłej lokalnej strategii rozwoju. Drugi projekt własny dotyczy edukacji ekologicznej. Potrzeba ta zrodziła się z chęci łączenia dwóch stron sporu – rybaków chcących kultywować tradycję połowów i czerpać z tego środki finansowe i środowiska naukowego, które dąży do maksymalnej ochrony zasobów naturalnych. Obie strony mają swoje racje, ale dzięki włączeniu się trzeciej, neutralnej strony w postaci stowarzyszenia, możliwe jest wypracowywanie pomysłów i działań łączących odmienne perspektywy. Dzięki projektom własnym PLGR, realizowanym we współpracy z Akcją Bałtycką czy Instytutem Morskim i rybakami, realizowane są m. in. lekcje z edukacji ekologicznej, skoncentrowane na poznawaniu i poszanowaniu zasobów naturalnych obszaru, lokalnych tradycji w tym związanych z rybołówstwem. Lekcje te prowadzone są w ra-

mach nauki języka kaszubskiego. Oba działania nie miałyby szansy realizacji bez swojego rodzaju pośrednictwa LGD.

#### d. Projekty współpracy

Jak zauważają LGD, aby uzyskać dofinansowanie dla LSR w konkursie, w praktyce trzeba pozyskać partnera zagranicznego do projektu współpracy, ponieważ jest to kryterium punktowane. **Pozyskanie takiego partnera jest jednak trudne, co skłania do refleksji, że być może warto uelastyczyć kryteria oceny LSR. Warto również poszerzyć katalog partnerów zagranicznych do projektów współpracy.** Obecnie kwalifikują się tylko partnerzy realizujący LSR, tj. odpowiednicy LGD. Sformułowano propozycję, aby do podjęcia współpracy międzynarodowej kwalifikować mogły się także gminy lub lokalne stowarzyszenia. Ułatwiłoby to pozyskanie partnera na poziomie lokalnym. Dodatkowo należy zrewidować i w miarę możliwości poprawić warunki realizacji projektów współpracy, szczególnie w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi, lub rekomendować kraje o zbliżonych warunkach realizacji projektów zagranicznych. Często partnerów obowiązują różne procedury, różne katalogi kosztów kwalifikowanych, co sprawia, że trudno nawiązać sensowną współpracę. W żadnym wypadku nie rekomendujemy wprowadzenia ograniczeń do katalogu kosztów kwalifikowanych w projektach współpracy dla polskich LGD. Ten szeroki katalog stwarza możliwość strategicznego podejścia do realizacji projektów przez samo LGD, a z zasady jest to tryb niedostępny dla zewnętrznych wnioskodawców. Należy się także zastanowić, czy wymóg trwałości projektów współpracy jest adekwatny w sytuacji ograniczonych środków finansowych biur LGD.

Podsumowując, trzy formy realizacji projektów, będące do dyspozycji LGD, są ofertą wystarczającą, ale jeszcze nie w pełni są wykorzystywane w sposób przemyślany jako strategiczne podejście do realizacji LSR. Warto zatem prezentować różne pozytywne przykłady zarówno projektów grantowych, jak i operacji własnych. Należy kształtować podejście, że skala i wybór instrumentu realizacji LSR, jakim mogą być tryb i formuła projektu, będą skuteczne w zależności od potencjału LGD, społeczności lokalnej itp. LGD powinno wybrać taki schemat, który zagwarantuje osiągnięcie rezultatów LSR.

#### e. Dlaczego niektóre LGD nie osiągają kamieni milowych?

Dodatkowo pojawia się także wątek proceduralny dotyczący osiągania kamieni milowych. Poniżej zestawiono najczęściej podawane przyczyny „proceduralne” braku realizacji kamieni milowych. Są one następujące:

- przeciągające się terminy oceny wniosków po stronie SW;
- rezygnacja beneficjentów z realizacji projektów i wycofania wniosków już po rozstrzygnięciu konkursu;
- skuteczne protesty wnioskodawców, które blokują realizację LSR, ponieważ trzeba przesuwac środki z innych linii budżetowych. Im więcej skutecznych protestów, tym trudniej realizować LSR;
- brak wytycznych, szczególnie do PO RYBY, który spowodował przyjęcie wskaźników produktu, nierealnych w realizacji. Po pojawieniu się wytycznych zmiana wskaźników nie była już możliwa.

## 8 Rekomendacje

Jakie rozwiązania prawne i organizacyjne można przyjąć po 2020 r., aby skuteczniej wspierać rozwój lokalny na obszarach wiejskich?

- czy optymalny model wymaga przekazania dodatkowych kompetencji LGD?
- czy konieczne jest dostosowanie zadań i wymagań do zróżnicowanego potencjału LGD?

Część rekomendacyjną podzieliliśmy na kilka części dotyczących różnych aspektów działalności LGD. W wielu miejscach wskazujemy możliwe rozwiązania, przedstawiając ich wady i zalety. Warto zaznaczyć, że LGD są bardzo zróżnicowane pod różnymi względami, tj.:

- zdolności instytucjonalnych, w tym kompetencji pracy ze społecznościami lokalnymi;
- obszaru działania, chodzi tu zarówno o wielkość obszaru, na którym działa LGD, jak i poziom rozwoju;
- poziomu aktywności społecznej na danym obszarze, w tym w szczególności poziomu kapitału społecznego.

Tak duże zróżnicowanie powoduje, że w wielu wypadkach jedno rozwiązanie nie jest odpowiednie dla wszystkich LGD, mówić należy raczej o palecie rozwiązań, tym bardziej, że sieć już funkcjonuje od dłuższego czasu i rewolucja w systemie nie przysłuży się zwiększaniu efektywności i jakości jej funkcjonowania.



### Proces tworzenia LSR, jakość LSR oraz procedura naboru LGD

Kluczowym elementem działania całego systemu jest LSR – zarówno sposób jej tworzenia, jak i sam jej kształt i struktura. **W naszej ocenie proces tworzenia LSR powinien być czteroetapowy.**

**W pierwszym etapie prac (w momencie, gdy nieznany będzie kształt przyszłego PROW/RPO) konieczne jest wskazanie podstawowych, priorytetowych kierunków działania LSR wynikających z przeprowadzonej szczegółowo analizy potrzeb.** Na tym etapie z szerokiej gamy możliwości LGD wybierają wąsko kwestie priorytetowe. Ważne jest, aby w LSR nastąpiła koncentracja środków, ponieważ ich rozproszenie, przy stosunkowo niewielkiej skali, rozmywa późniejsze efekty. Natomiast kluczowe jest, aby poważnie zrewidować cele LSR; w chwili obecnej większość środków LSR inwestowana jest w turystykę i rekreację. Zapewne w wielu LGD obszar ten nie będzie w najbliższym czasie najpilniejszą osią rozwojową. Nie chodzi o to, aby zamykać możliwości realizacji działań w tych obszarach, ale aby LGD zre-



widowały optykę rozwojową swoich LSR. Co więcej, na tym etapie powinno być jasne, które regiony wybierają strategie wielofunduszowe (powiększone o EFS i EFRR). Rekomendujemy objęcie wielofunduszowością całego kraju. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że część LGD ma mniejsze zdolności instytucjonalne, jednak przy ujednoczeniu procedur naboru projektów (o czym piszemy w dalszej części), wielofunduszowość w skali kraju staje się zadaniem wykonalnym. **Ograniczenie na terenie regionu wielofunduszowości dla części najsilniejszych LGD nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ de facto oznacza nierówne możliwości dla beneficjentów ostatecznych, niewynikające z merytorycznych, a jedynie instytucjonalnych przesłanek. W chwili obecnej to jedna z najpilniejszych kwestii do określenia na poziomach regionalnym, ponieważ zmiana ta implikuje dalsze prace związane z podejściem LEADER w nowej perspektywie w danym regionie.**

Punktem wyjścia prac nad LSR powinna być precyzyjna wizja obszaru – wskazująca, co powinno zostać zrealizowane w tym okresie. **Na tej podstawie określone powinny być strategiczne projekty/programy, które w ramach różnych operacji dostępnych w ramach LGD mogą być zrealizowane.** Ważne jest, aby tych priorytetów nie było za dużo, przy znacznych potrzebach regionu należy wybrać te priorytety, które powinny być realizowane w ramach LGD. Innymi słowy, priorytetem nie powinny być działania leżące w kompetencjach własnych gmin. Na tym etapie powinien powstać schemat celów i priorytetów działań, który powinien być krótki i zwarty (kilka-kilkanaście stron).

**Tak skonstruowany schemat LSR powinien być przedmiotem rozmów i negocjacji na poziomie regionalnym w naborze na LSR w ramach drugiego etapu. Ważnym elementem tego etapu jest założenie, że nabór nie ma charakteru konkursowego – tj. nie powinno być takiej sytuacji, że słabsze LSR nie wchodzi do puli finansowania.** Celem rozwoju sieci LGD i podejścia LEADER jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich kwalifikujących się do objęcia LSR, a więc pośrednio celem ostatecznym jest objęcie przez LSR wszystkich kwalifikujących się gmin. Dodatkowo przy założeniu *jedna gmina – jedna LSR*, nie występuje konkurencja pomiędzy LGD na tym samym obszarze. Paradoksalnie, często słabsze LSR pochodzą z obszarów, gdzie wsparcie LEADER jest niezmiernie pożądane. W tym wypadku nabór na schematy LSR miałby charakter systemowy, a nie konkursowy. Nabór ogłaszać powinien SW, który prowadziłby negocjacje z poszczególnymi LGD (przy ewentualnym wsparciu MRiRW – w miarę możliwości instytucjonalnych). Trójstronna formuła negocjacji, szczególnie w regionach, w których zaobserwowano problemy we współpracy na linii LGD-SW, a nawet

konflikt, sprzyjałaby pracy i szybszemu dojściu do konsensusu. Jest to ważny element tego etapu. Celem negocjacji na tym etapie jest skoncentrowanie wsparcia na kilku priorytetach, tak aby nie doszło do rozmycia interwencji. Proces ten miałby kilka iteracji, a SW nie dokonywałyby oceny, a raczej wchodziły w dialog z LGD w zakresie zawartości LSR.

**Trzeci etap dotyczy już szczegółowych ustaleń w zakresie dostępnych środków dla poszczególnych LGD i powinien mieć miejsce, kiedy już znany będzie kształt programów i dostępna dla danego SW pula środków.** W modelu docelowym w tym na etapie w ramach wielofunduszowych LGD negocjacji powinna podlegać łączna kwota dla LGD w ramach wszystkich programów (oczywiście z uwzględnieniem podziału na poszczególne cele). Ten etap będzie miał najtrudniejszy przebieg. Zapewne zdarzy się, że przy modelu niekonkursowym, część LGD będzie miała zmniejszone w stosunku do poprzedniej perspektywy środki, ale przeważającą w naszym odczuciu zaletą jest znacznie większe pokrycie przez LGD obszarów kwalifikujących się do objęcia podejściem LEADER. Na tym etapie konieczne jest powołanie regionalnych zespołów/komisji do podziału środków, w skład której wchodziłoby oczywiście przedstawiciele SW, LGD i MRiRW - w zrównoważonych proporcjach. Zespół ten na drodze dyskusji i rozmów proponowałby w drodze opinii podział środków pomiędzy poszczególne LGD. Ostateczna decyzja w tej sprawie należałaby oczywiście do marszałka danego województwa. W przypadku odmiennej decyzji niż proponowana przez zespół, musiałaby być ona jednak uzasadniona w wyczerpujący sposób. W ten system powinien być wmontowany mechanizm zapewniający z jednej strony pewnego rodzaju sprawiedliwość i zapewnienie, że mieszkańcy wszystkich obszarów, na które złożone zostały LSR, będą mieli do dyspozycji pewną minimalną kwotę, z drugiej zaś powinien motywować do pracy i dużego zaangażowania. Proponujemy, aby pewien % dostępnych środków (np. 60-70%) rozdzielany był według obiektywnego kryterium (np. liczba mieszkańców), pozostała kwota zaś podlegała negocjacom wewnątrz zespołu, który brałby pod uwagę takie kwestie jak: rodzaj działań wskazanych w LGD, potrzeby regionu, dotychczasowe osiągnięcia (w tym np. realizacja projektów grantowych).

**Etap czwarty, to etap o najbardziej technicznym charakterze. LGD w ramach dostępnego budżetu planują swoje konkretne działania wpisujące się w wyznaczone wąsko priorytety. Dopracowują szczegółowo budżet i inne formalnie wymagane dokumenty na tym etapie tworzące plan działania LGD.** Kluczowe na tym etapie jest wskazanie liczbowe wskaźników do osiągnięcia w LSR, biorąc pod uwagę ramy budżetowe. Na tym etapie znany będzie także katalog wskaźników z programów, co pozwoli uniknąć problemów z niedostosowaniem wskaź-

ników do programów. O ile to możliwe, należy dopuścić możliwość zmiany wartości wskaźników w ustalonych ramach (np. o określony %), w ten sposób prowadzenie ewaluacji refleksyjnej raz do roku przez LGD ma większy sens. W tej sytuacji LGD będą miały jasność, jakie działania są w stanie zrealizować w ramach PROW/RPO, a na które warto poszukać zewnętrznych źródeł finansowania, do czego powinny być zachęcane. Ważne jest, aby plan działania nie był włączany do treści samej LSR, a stanowił załącznik, dokument odrębny. Po pierwsze LSR powinna być dokumentem krótkim, a jego podstawowym odbiorcą jest społeczność lokalna, w tym mieszkańcy i potencjalni projektodawcy. Szczegóły techniczne nie powinny się znaleźć w LSR. Po drugie, taki system jest bardziej elastyczny, częściej podlegający zmianom plan realizacji nie powinien wchodzić w procedurę zmiany LSR, a powinien być przedmiotem rozmów na linii LGD-SW w ramach realizacji umowy ramowej. LSR-y powinny mieć założony przegląd śródkresowy, w ramach którego pewne elementy procesu opisanego wyżej mogą zostać powtórzone – w zależności od potrzeb. Ale zmiana LSR dotyczy podstawowych, priorytetowych kierunków działania.

Taki sposób pracy nad LSR jest odpowiedzią na zdiagnozowane w badaniu kwestie. Pierwsza dotyczy pisania LSR pod wymogi konkursu, co sprawia, że dokument jest trudny w odbiorze i niezrozumiały dla jego głównych odbiorców, a więc dla mieszkańców i ich przedstawicieli. Druga kwestia to odpowiedź na potrzebę uspołeczniania procesu tworzenia LSR. Trzecia kwestia zaś to próba przezwyciężania nieufności skutkującej zakłóceniami w kontakcie czy nawet otwartym konfliktem pomiędzy SW a LGD, zaobserwowanym w niektórych regionach. Po czwarte zaś proces, choć rozłożony w czasie, możliwy jest do rozpoczęcia w momencie, gdy pełna treść programów nie jest znana, a ustalenie kwestii technicznych dokonywane jest na końcu procesu.

Aby powyżej opisany proces mógł zostać przeprowadzony, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii:

**1) Zaproponowany system to długotrwały proces negocjacji o partycypacyjnym charakterze.** Oznacza to, że powinien rozpocząć się w miarę szybko. W pierwszym i w drugim etapie nie jest konieczna znajomość programów;

**2) Proces zakłada dobrą wolę wszystkich stron do przystąpienia do negocjacji, w które zaangażowane będą wszystkie strony (w tym MRIRW).** Niektóre regiony tak działają już obecnie i są na to gotowe, w niektórych regionach może być opór. Z tego powodu kluczowe dla powodzenia tego procesu jest jasne i przejrzyste komunikowanie wszystkim takiego sposobu po-

stępowania, wraz ze wskazaniem ich zalet. Rekomendujemy zatem organizację spotkań krajowych, makroregionalnych i regionalnych, na które zapraszani byłiby wspólnie przedstawiciele SW, ale także pracownicy i zarząd LGD. Na takich spotkaniach można oprócz prezentacji założeń systemu prowadzić warsztaty doprecyzowujące ten system;

**3) Proces tworzenia LSR powinien mieć partycypacyjny charakter i odzwierciedlać potrzeby mieszkańców. Prowadzenie tego procesu wymaga kompetencji animacyjnych i świadomego kierowania tym procesem.** W celu zachęcenia do pracy nad LSR i uczestnictwa w spotkaniach /warsztatach/konsultacjach należy odwołać się do projektodawców i kluczowych osób/LEADERów lokalnych, aby stali się on swojego rodzaju ambasadorami LGD, wskazującymi na konieczność pracy nad LSR. Zachęcanie powinno być prowadzone przez pryzmat korzyści, które wynikną dla mieszkańców i ich przedstawicieli. Jednym z najbardziej przemawiających do zbiorowej wyobraźni metod jest prezentacja dokonań LGD poprzez przykłady osób, które skorzystały ze wsparcia LGD. Należy zastosować szerokie spektrum **metod dotarcia i pracy z mieszkańcami i ich przedstawicielami, tak aby nie wykluczać żadnej grupy. Są to m.in.:**

- **działania medialne: opracowanie** hasła reklamowanego zachęcającego do wzięcia udziału w tworzeniu LSR, jak i do aplikowania, informacje w mediach społecznościowych, w prasie, w tym w prasie lokalnej;
- **ważnym kanałem dotarcia do potencjalnych beneficjentów są sesje rad gmin, podczas których powinno przedstawiać się informacje o działaniach LGD i zachęcać do wzięcia udziału w pracach nad LSR.** Ważnym elementem są także sołtysi, do których dostęp możliwy jest poprzez wójtów gmin wchodzących w skład LGD. Stała współpraca z Kołami Gospodyń Wiejskich i Ochotniczymi Strażami Pożarnymi może także przynieść wymierne efekty w tym względzie;
- **do prac nad tworzeniem LSR i rozpowszechnianiem stosownych informacji należy zachęcać zarówno członków LGD, jak i projektodawców oraz osoby i instytucje partnerskie.** Należy tworzyć regularnie bazę kontaktów, tak aby można było utrzymywać regularny kontakt;
- **spotkania powinny odbyć się w każdej gminie.** Pożądane są także spotkania branżowe dla poszczególnych grup;
- **spotkania powinny mieć charakter warsztatowy.** Zalecane jest także prowadzenie grup fokusowych;

- spotkania odbywać się powinny w terminach odpowiadających mieszkańcom, a więc głównie w godzinach popołudniowych;
- ważna jest obecność LGD na ważnych wydarzeniach dla lokalnych społeczności typu: uroczystości, festyny, itp.

Opisane powyżej zadania mają charakter działań animacyjnych wymagających z jednej strony odpowiednich kompetencji do pracy z ludźmi, z drugiej zaś kompetencji do przetolenia zebranego materiału na cele i działania LSR. Wiele LGD nie wykonuje działań animacyjnych (zachęcających i motywujących do działania), ograniczając się do informacji i doradztwa w zakresie wniosków. Istnieją LGD, które taki proces umieją prowadzić, ale jest także znaczna część, która tego nie potrafi. Konieczne jest zatem zorganizowanie platformy edukacji i wymiany doświadczeń (np. pod nazwą Akademia Animacji LGD), która dawałaby możliwość podniesienia kompetencji wśród najśłabszych w zakresie animacji LGD. Akademia Animacji LGD powinna składać się z kilku modułów:

- **moduł treningowo-warsztatowy w zakresie pracy ze społecznościami lokalnymi;**
- **moduł sieciowego uczenia się – warto zaznaczyć, że każda LGD ma swoją specyfikę, wynikającą często z charakterystyki obszaru, na którym działa.** Nie ma jednej, „prawidłowej” ścieżki prowadzenia działań animacyjnych, każdy animator musi stworzyć swój warsztat pracy. Można go jednak wspomóc poprzez możliwość spotkania i współpracy z osobami doświadczonymi z innych LGD. Moduł ten może mieć formę warsztatów na temat konkretnego zagadnienia, podczas którego w grupach pracują doświadczenia animatorzy LGD, jak i osoby mniej doświadczone. Tworzony będzie w ten sposób wspólny kolektyw wiedzy i umiejętności;
- **baza wiedzy** – ważne, aby narzędzia pracy animacyjnej wypracowane w ramach Akademii lub wypracowane przez poszczególnych animatorów w LGD były gromadzone w formie spisanej, zdjęciowej, filmowej czy innej na wspólnej platformie, do której dostęp mieliby pracownicy zajmujący się działaniami animacyjnymi w LGD.

Proces inicjowany powinien być przez MRIRW, a jego prowadzenie bądź realizacja części działań może być powierzona organizacjom skupiającym LGD.



## Procedury naboru projektów

Kluczowym elementem procesu powstawania i naboru projektów jest odpowiedni pomysł na projekt. Przy dość wąsko określonej LSR rolą LGD jest zachęcanie do tego, aby powstawały

projekty w obszarach wskazanych w LSR. Chodzi o zachęcenie potencjalnych projektodawców do złożenia projektów, w tym w szczególności wsparcie małych organizacji na rzecz podejmowania działań na rzecz lokalnych społeczności, które zostały wskazane jako kluczowe w LSR. Rekomendacje w zakresie pracy animacyjnej opisaliśmy w poprzednim punkcie. Działania animacyjne odbywają się na etapie budowania pomysłu. W chwili obecnej znaczna część LGD koncentruje się na doradztwie w zakresie wniosku, pomijając często etap tworzenia pomysłu na projektu. A ten etap właśnie stanowi esencję działań LGD.

**Większej koncentracji na pomysłach, poprawie jego jakości i lepszym dopasowaniu do LSR sprzyjać będzie podzielenie pracy nad projektem LGD na kilka etapów:**

**DZIAŁANIA ANIMACYJNE I INFORMACYJNE** zachęcające do podjęcia inicjatywy projektowej,

**NABÓR FISZEK PROJEKTOWYCH<sup>18</sup>**, zawierających podstawowe cele działania, rezultaty oraz ogólną kwotę projektu. Procedura naboru fiszek może mieć charakter ciągły. Nie rekomendujemy, aby był to oficjalny etap procedury naboru, ponieważ zwiększyłoby to obciążenie administracyjne LGD. Na etapie fiszki pomysł na projekt mógłby zostać dopracowany przez pracowników LGD we współpracy z projektodawcą. Ważne jest, aby możliwość składania fiszek w drodze działań animacyjnych i informacyjno-promocyjnych była rozpowszechniana przez LGD w społecznościach lokalnych. Złożenie fiszki i praca z LGD nad fiszką mogłyby być jednym z ważnych kryteriów wyboru lokalnych;

**DORADZTWO PRZY OPRACOWYWANIU WNIOSKU.** Kolejny etap prac to doradztwo przy wniosku. Działania te są powszechnie stosowane w ramach LGD;

**NABÓR I OCENA PROJEKTÓW POD KĄTEM ZGODNOŚCI Z LSR I PROGRAMEM.** Formalnie nie rekomendujemy zwiększenia odpowiedzialności LGD o podpisywanie umów z beneficjentami. Powodowałyby to sformalizowanie struktur LGD i konieczność dublowania struktur SW (np. o pracowników, rozliczenia finansowe, itp.);

**PRACA Z BENEFICJENTEM W RAMACH WEZWANIA DO UZUPEŁNIENI.** Rekomendujemy, aby stosowana w niektórych regionach praktyka stała się obowiązującą zasadą w całym kraju – pismo ws. uzupełnień wysyłane przez UM do beneficjenta powinno być równocześnie wysyłane do wiadomości LGD (np. w formie kopii lub skanu dokumentu). W tej sytuacji LGD mogą

---

<sup>18</sup> W obecnym okresie jest możliwość stosowania fiszek, niektóre LGD pracują z beneficjentami na fiszkach, jednak nie jest to kwestia uregulowana w przepisach.

sprawnie wesprzeć beneficjenta, a posiadając pełną informację mogą także wyciągać stosowne wnioski na przyszłość.

**Procedury naboru nie powinny być odrębne dla każdej LGD i nie powinny podlegać ocenie konkursowej. Rekomendujemy, aby były one wspólne w skali przynajmniej regionu. Chodzi tu zarówno o procedury dotyczące wyboru projektów w ramach naborów konkursowych, jak i projektów grantowych czy operacji własnych.**

**W przypadku lokalnych kryteriów naboru należy utrzymać oczywiście swobodę ich kształtowania przez LGD w zależności od potrzeb. W części LGD sprawdzają się kryteria zero-jedynkowe, które działają dobrze przy wąsko i precyzyjnie określonej LSR. W przypadku stosowania kryteriów o bardziej opisowym i uznaniowym charakterze konieczne jest wprowadzenie zasady pełnego uzasadnienia wyboru. Co więcej, w wielu wypadkach należy podjąć prace nad doprecyzowywaniem niektórych kryteriów stosowanych przez różne LGD (np. kryterium innowacyjności). W tym kontekście ważna jest wymiana doświadczeń w ramach LGD. Warto, aby na temat procedur naboru organizować odrębne spotkania warsztatowe dla LGD i SW, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. W chwili obecnej wiadać poprawę kryteriów w stosunku do poprzedniego okresu, co jest skutkiem uczenia się systemu i jego aktorów, a dodatkowa wymiana doświadczeń dodatkowo usprawni ten proces. Weryfikacja kryteriów zgodności z programami powinna być uproszczona i ograniczać się do kilku kluczowych elementów, tak aby członkowie Rady (niedoświadczeni w formalnych procedurach oceny) mogli jej rzetelnie dokonać. Ocena formalna i kompletność wniosku powinna leżeć po stronie biura LGD.**

**W naszej opinii należy zweryfikować sposób wyboru tematyki do naborów prowadzonych przez LGD. Chodzi w tym przypadku o to, że nabór powinien odnosić się do elementu wizji przedstawionej w LSR, tak aby realizowane projekty miały charakter komplementarny. Należy doprecyzować preferowane projekty w dodatkowych warunkach naboru. Np. wsparcie turystyki na danym obszarze może wiązać się z wieloma działaniami: np. infrastruktury rekreacyjnej, bazy gastronomicznej, bazy noclegowej. Jeśli na danym obszarze już funkcjonuje dużo miejsc noclegowych, ale brakuje drobnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, to projekty zakładające ich powstanie powinny dostać odpowiednio wysoką liczbę punktów. Oznacza to nawet wskazanie konkretnych kodów PKD.**

Procedury naboru powinny być dość elastyczne, dające możliwość dopasowania się do nich w zależności od warunków, z drugiej strony zachowanie pełnej przejrzystości działań stanowi zabezpieczenie LGD przez różnymi roszczeniami.

Jak wskazaliśmy wyżej, rekomendujemy zwiększenie stopnia wielofunduszowości, co implikuje konieczność szczegółowej analizy wymogów poszczególnych funduszy, mając na uwadze specyfikę podejścia LEADER – jego cele i beneficjentów. Niezbędna jest wspólna praca LGD, SW (w ramach wszystkich wydziałów zajmujących się funduszami, wdrażanymi przez LGD), a także MRIRW i MIR. Region kujawsko-pomorski i podlaski to województwa, które mają doświadczenie w łączeniu środków z kilku funduszy i warto, aby mogły podzielić się swoimi doświadczeniami z regionami, które dopiero na ścieżkę wielofunduszowości wejść. Kluczowa będzie tu wymiana doświadczeń, zarówno dobrych, jak i złych, zarówno na poziomie LGD, jak i SW. W szczególności istotne z punktu widzenia beneficjentów jest stosowanie wspólnych procedur naboru przez LGD. Projekty będą raczej monofunduszowe, ale rekomendujemy zweryfikowanie możliwości, aby nabory dotyczyły kilku funduszy w ramach elementu wizji wskazanej w LSR, na którą ogłaszany jest nabór. Nie chodzi o to, aby wszystkie nabory były wielofunduszowe, ale żeby istniała taka możliwość w ramach strategicznych elementów LSR. Wspólna procedura naboru w ramach kilku funduszy działa obecnie w podlaskim, co oznacza, że jest ona z technicznego punktu widzenia możliwa do wprowadzania.

**Drugim postulatem, wiążącym się ściśle z wielofunduszowością, jest uproszczenie zasad realizacji projektów realizowanych w ramach LGD (dotyczy to zarówno PROW, jak i RPO). Pełne ujednoczenie zasad realizacji zapewne nie jest możliwe (choć niezmiernie pożądane!), ale wypracowanie w ramach każdego z funduszy odrębnej, uproszczonej ścieżki realizacji projektów byłoby wskazane.** Postulat ten jest podnoszony szczególnie przez przedstawicieli regionu podlaskiego (zarówno LGD, jak i SW).

W tym miejscu warto wskazać na dwie kwestie o charakterze horyzontalnym dla PROW, które wpłyną także na funkcjonowanie LGD. Pierwsza dotyczy potrzeby opracowania systemu informatycznego do obsługi aplikowania i monitorowania wniosków, analogicznie do systemów stworzonych w ramach Polityki Spójności. Druga kwestia dotyczy procedur PROW, a przede wszystkim problematycznych kwestii, które już zostały rozwiązane w przypadku EFRR i EFS. W przypadku drugiej kwestii chodzi głównie o wzajemne czerpanie z doświadczeń z różnych funduszy, szczególnie na szczeblu centralnym.

W chwili obecnej LGD realizuje swoje operacje w ramach trzech sposobów:



- nabory konkursowe,
- projekt grantowy,
- projekty własne.

Te trzy formy wydają się wystarczające, ale ich rozłożenie w poszczególnych LGD powinno być kształtowane przez same LGD w zależności od ich potencjału, ale także od potencjału społeczności, z którymi pracują. LGD powinna wybrać taki schemat, który zagwarantuje osiągnięcie rezultatów LSR.

W chwili obecnej realizacji schematu grantowego jest trudna i obarczona dużym ryzykiem. LGD ogłasza i przeprowadza nabór na projekty grantowe, a dopiero w kolejnym etapie składa projekt parasolowy do SW. W przypadku wycofania się jednego podmiotu (na różnych etapach), realizacja całego projektu grantowego jest zagrożona, a całe ryzyko ponosi LGD. **Rekomendujemy, aby odwrócić system realizacji grantów – LGD najpierw składa projekt grantowy wskazujący główne założenia, a nabór na granty uruchamiany jest w kolejnym etapie. Projekty grantowe przeznaczone powinny być dla podmiotów słabszych, o mniejszym potencjale organizacyjnym, na niewielką kwotę. Rekomendujemy, aby była możliwość rozliczania projektów grantowych na niewielkie kwoty (np. do 10-20 tys.), rozliczane po rezultatach. Po zakwalifikowaniu projektu do grantu projektodawca otrzymywać powinien zaliczkę, np. w wysokości 50% kwoty<sup>19</sup>, a kolejne transze uzależnione byłyby od zrealizowania kolejnych etapów. Rozliczanie powinno mieć charakter ryczałtowy, bez wkładu własnego.** Na obszarach o małej aktywności społecznej projekty grantowe mają duże znaczenie i są elementem przygotowawczym do realizacji już większych projektów.

Podejście LGD do realizacji projektów własnych nie jest jednolite. Jedne LGD traktują to jako ostateczną możliwość w przypadku braku zainteresowania konkursami, inne zaś traktują to jako narzędzie realizacji kluczowych inwestycji lub strategicznych planów, spójnych z lokalną strategią rozwoju. Oba podejścia powinny być możliwe do realizacji. Na obszarach słabszych, o niskim potencjale, może nie być podmiotów gotowych do samodzielnej realizacji projektów konkursowych wspierających strategiczne cele LSR. W tym wypadku realizacja takiej inwestycji niejako pod parasolem LGD jest pożądana, jednak w naszym rozumieniu warunkiem koniecznym do realizacji większych inwestycji przez LGD w ramach projektów własnych jest zaangażowanie

---

<sup>19</sup> W celu ostatecznego ustalenia tej kwoty należy zasięgnąć opinii LGD realizujących projekty grantowe oraz zweryfikować działania innych systemów grantowych.

żowanie do jego realizacji aktorów i podmiotów lokalnych, na zasadach partnerskiej współpracy. Przykładem mogą być projekty własne realizowane przez PLGR z Władysławowa – dotyczące Centrum Organizacji Pozarządowych i edukacji ekologicznej. Projekty te realizowane są we współpracy z podmiotami, które są istotnymi aktorami w regionie i mają wspierać realizację strategicznych celów.



## Struktura LGD: wielkość, skład i kompetencje Rady i Zarządu

### LGD

Definicja obszarów wiejskich kwalifikująca gminy do objęcia LSR nie budzi zastrzeżeń, nie ma potrzeby jej zmiany (chodzi głównie o wyłączenie miast powyżej 20 tys. mieszkańców). Wymogi co do liczby mieszkańców także nie są kwestionowane (obszar LGD powinno zamieszkiwać od 30 do 150 tys. mieszkańców). Część ankietowanych przedstawicieli SW wskazywała na zbytne rozdrobnienie LGD w niektórych regionach (np. w województwie małopolskim czy kujawsko-pomorskim), co ma swoje przełożenie na niewielkie biura i obniżony potencjał organizacyjny. W naszej opinii można w ramach dyskusji i negocjacji z LGD na wczesnym etapie zachęcać je do połączenia sił, szczególnie w obliczu zwiększenia zadań w ramach wielofundusowości, jednak zmuszanie LGD do sztucznego łączenia się wydaje się być złym rozwiązaniem, generującym problemy w dalszej działalności LGD. Obszar objęty LSR powinien być spójny, choć pojęcie to nie jest sprecyzowane, ale jednak powinno uwzględniać swojego rodzaju wspólnotę celów oraz chęć współpracy, bez niej sztucznie zmuszane do łączenia się twory nie będą efektywne. Rozwiązaniem jest tutaj raczej wskazywanie korzyści płynących z połączenia sił.

LGD jako stowarzyszenia w mają kilka obowiązkowych organów: zarząd, walne zgromadzenie członków i komisję rewizyjną. Odpowiedzialność za decyzje ponosi zarząd. Wymogiem podejścia LEADER jest Rada LGD, do zadań której należy ocena wniosków napływających w naborach na LGD. Decyzję o zakwalifikowanych do dalszej oceny przez SW wnioskach podejmuje więc Rada, ale odpowiedzialność za tę decyzję ponosi zarząd LGD. Jest to dualizm trudny do rozwiązania. Jednym z pojawiających się w wywiadach rozwiązań jest, aby funkcje Rady pełnił zarząd, ale to oznacza konieczność zachowania proporcji sektorów w zarządzie, co z kolei implikuje duży skład zarządu. Z operacyjnego punktu widzenia jest to rozwiązanie niee-

fektywne. Rekomendujemy zatem pozostawienie dotychczas stosowanego modelu z Radą i zarządem, w którym ciałem o zachowanych proporcjach jest Rada LGD. Wydaje się, że wskazane w przepisach, aby żaden sektor nie przekraczał 49% członków Rady, jest co do zasady prawidłowe. Warto jednak dać pewien stopień elastyczności w utrzymaniu tych proporcji. W części LGD zanotowano problemy z utrzymaniem tych proporcji ze względu na małe zainteresowanie przedsiębiorców pracami w Radzie. Przy zwiększeniu kompetencji Rady problem może będzie miał mniejsze nasilenie, jednak dopuścilibyśmy możliwość nieznacznych odstępstw od parytetów przy wiarygodnym uzasadnieniu. Nie chroni on jednak w wielu wypadkach przed nadmiernym wpływem sektora publicznego na działania LGD. **Rekomendujemy rozważenie, aby w skład zarządu nie wchodził przedstawiciel samorządów lokalnych lub – w wersji mniej radykalnej – aby prezesem zarządu była osoba wywodząca się z sektora społecznego, posiadająca doświadczenie w kierowaniu organizacjami społecznymi. Rozwiązanie to nie wyeliminuje w pełni problemu, ale może w wielu wypadkach zmniejszyć jego skalę. Jest ona szczególnie widoczna w ramach projektów infrastrukturalnych, w ramach których przedstawiciele gmin dokonują własnego, nieformalnego podziału dostępnych środków. Wielu rozmówców wskazuje na rolę zarządu w kształtowaniu pracy biura. Kompetentny i zaangażowany zarząd, w szczególności prezes zarządu, to kluczowy dla funkcjonowania LGD element. Skład zarządu powinien być niewielki, a osoby w nim zasiadające powinny być zaangażowane w pracę na rzecz LGD. Rekomendujemy małe składy zarządu: 2-3 osobowe, zapewniające sprawne działanie. Osoby wchodzące w skład zarządu (przynajmniej jedna osoba) powinny być zatrudnione także w biurze LGD. W sytuacji, gdy żaden z członków zarządu nie jest zatrudniony w biurze LGD, jego zaangażowanie w prace LGD jest mniejsze, a LGD zaczyna pełnić jedynie rolę obsługującą nabory. Osoba zasiadająca w zarządzie powinna być dyspozycyjna dla LGD. Doświadczenie pokazuje, że osoby kompetentne, ale mające mało czasu na rzeczywiste zaangażowanie się w pracę w LGD ze względu na swoje inne zobowiązania, są dla niej obciążeniem.**

**Rekomendujemy także, aby raz w roku Rada opiniowała plan działania LGD, w odniesieniu zarówno do działań wspierających beneficjentów o charakterze informacyjno-animacyjnym, doradczym, jak i planowanych konkursów i ich zakresu, projektu grantowego, projektów współpracy czy projektów własnych. W tym wypadku chodzi nam bardziej o prowadzenie dyskusji wynikającej z doświadczeń członków Rady niż o formalną akceptację działań, tak aby nie powielać kompetencji walnego zgromadzenia. Zwiększy to kompetencje Rady w kierunku zwiększenia roli organu, o zrównoważonej sektorowo strukturze. Ma to**

duże znaczenie dla funkcjonowania całej LGD – obecnie w wielu wypadkach biuro i zarząd LGD traktują Radę jako swojego rodzaju „ciało obce”, a nie partnera w pracy, co powoduje, że faktyczna rola Rad często ma charakter fasadowy. **A to właśnie ona powinna być cennym źródłem wiedzy i inspiracji – szczególnie dla usług animacyjnych prowadzonych przez LGD. To na posiedzeniach Rady powinny odbywać się dyskusje, kogo zachęcać do aplikowania, gdzie potrzebne są usługi animacyjne, aby zrealizować LSR. Podejmowane są próby integracji biur LGD i Rad poprzez wyjazdy szkoleniowe czy wizyty studyjne, ale to wciąż proces w wielu przypadkach niezakończony.** Równocześnie jednak Rada opiniuje kwestie techniczne, co do których często nie ma kompetencji, jak np. aneksy techniczne do umów o dofinansowanie z beneficjentami. Warto w tym przypadku założyć pewną elastyczność, tak aby przy aneksach o charakterze technicznym nie było potrzeby zwoływania Rady. Warto zaznaczyć oczywiście, że dodatkowe spotkania Rady wiążą się z koniecznością przeznaczenia dodatkowych środków na wypłaty diet dla członków Rady.

Analizując prace Rad LGD, zidentyfikowaliśmy często fasadowość ich działań, związaną często z dużą liczbą wniosków, w ramach której Rada podążała za wstępną rekomendacją biura/zarządu LGD. W sytuacji, gdy LSR będzie wąsko doprecyzowana, liczba wniosków zmniejszy się, a wprowadzenie fiszki poprawi jakość składanych wniosków, co umożliwi bardziej wnikliwą ocenę. Rekomendujemy ustrukturyzować prace Rady w ten sposób, że każdy członek Rady będzie miał przydzielane wnioski do przeczytania i oceny, którą następnie przedstawiałby innym członkom Rady. Ocena ta wraz z opinią biura/zarządu LGD stanowić będzie punkt wejścia do dalszej dyskusji. Każdy wniosek powinien mieć wyznaczonych 2 członków Rady, którzy zobowiązani są do ich przeczytania i zrecenzowania na posiedzeniu Rady. W ten sposób każdy wniosek będzie precyzyjnie przeanalizowany, Rady w ten sposób mogą być bardziej zmotywowane do wysyłania próśb do wykonawców o uzupełnienia czy wyjaśnienia. Teraz z tej opcji korzysta mało Rad, nawet przy występujących wątpliwościach. Aby LGD częściej korzystały z tej możliwości, przydatne byłyby wytyczne (nawet nieformalne), o jakie dokumenty Rada może prosić, ponieważ w znacznej części analizowanych przez nas przypadków w LGD nie ma takiej wiedzy.



## **Standardy działań informacyjnych, doradczych i animacyjnych**

**Aby zapewnić odpowiednią jakość usług informacyjnych, doradczych i animacyjnych należy ustalić pewne kryteria jakościowe, wskazujące na podstawowe wymogi danego procesu, począwszy od wymaganych kompetencji, przez zasady kontaktu z beneficjentami, po opis**

**kluczowych etapów procesu, kończąc na dokumentowaniu usług i monitorowaniu ich jakości.** Materiał ten stanowić mógłby swojego rodzaju standardy jakościowe świadczenia tych usług. W chwili obecnej poziom świadczenia tych usług jest zróżnicowany, niektóre LGD posiadają zręby systemu monitorowania czy wymogów jakościowych samego procesu – głównie w odniesieniu do usług szkoleniowo-informacyjnych. W wielu LGD nie ma niestety często świadomości potrzeby monitorowania jakości świadczenia tego typu usług. Usługi animacyjne w wielu przypadkach nie są realizowane i mylone z usługami informacyjnymi. Nierzadkim przypadkiem jest, że pracownicy biura nie do końca wiedzą, na czym polega animacja lokalna i nie widzą swojej roli w tym procesie, a wsparcie beneficjentów rozpoczyna się w momencie przyścia beneficjenta do LGD z prośbą o poradę w sprawie wniosku. Takie podejście skutkuje tym, że wspierane są podmioty stosunkowo silne i aktywne, a słabsze pozostawiane są bez wsparcia. A to właśnie w animacji, osadzeniu lokalnym upatrujemy kluczową rolę LGD.

**Opracowanie standardów jakości świadczenia usług przez LGD na rzecz beneficjentów powinno mieć partycypacyjny charakter, uwzględniający rzeczywisty przebieg tych usług i dobre praktyki funkcjonujące w niektórych LGD. Dokument ten nie powinien być za bardzo sformalizowany, ale dostosowany do warunków LGD i elastyczny, tj. mający wbudowany mechanizm aktualizacji, np. raz do roku, tak aby unikać zapisów nie przystających do rzeczywistości, które w pierwszych wersjach dokumentu zapewne się znajdują.** Opracowanie takiego dokumentu powinno odbywać się poprzez szereg moderowanych warsztatów dotyczących każdej z usług, na których analizowany byłby każdy element świadczenia tych usług. Co więcej, po opracowaniu dokumentu, należałoby przeprowadzić w ramach całej sieci warsztaty wdrażające nowe standardy dla wszystkich osób realizujących daną usługę. Proces ten jest ważny, ponieważ wtedy dokument ten ma szansę być realizowany w rzeczywistości, a nie być jedynie narzuconą odgórnie formalnością. Prace nad standardami powinny być inspirowane przez MRiRW, które wspomagać się powinno moderatorami zewnętrznymi, niezależnymi od sieci.



### **Współpraca aktorów systemu**

Finansowanie działań ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania LGD, a w szczególności biura, co rzutuje na skuteczność i efektywność całego systemu. Brak zaliczki i formuła refundacyjna na pokrywanie kosztów bieżących LGD w ramach PROW stanowi problem dla wielu LGD, zagrażający płynności finansowej stowarzyszeń, które posiłkują się często pożyczkami (o ile takie

uzyskują). Problemem jest także uzależnianie wypłaty kolejnej transzy od % wypłaconych środków dla beneficjentów, co powoduje znaczne utrudnienia w funkcjonowaniu LGD, często niezależne od samej LGD.

**Problemem w wielu LGD jest niski poziom wynagrodzeń, co powoduje rotację pracowników. Poziom wynagrodzeń ustalają LGD, jednak przez okres wdrażania programu zachodzą zmiany w ogólnym poziomie wynagrodzeń, a sztywność zapisów często uniemożliwia reakcję osób kierujących biurem na rezygnacje z pracy wywołane niskim poziomem wynagrodzeń. Zmusza to LGD do posiłkowania się często pracownikami w ramach stażu z Urzędów Pracy, którzy potem nie są zatrudniani czy nawet zatrudnieniem osób w ramach robót interwencyjnych.** W przypadku części LGD, wynagrodzenia są współfinansowane ze składek gmin, dzięki czemu udaje się utrzymać adekwatną do poziomu rynkowego wysokość wynagrodzeń, co pozwala zatrzymać dobrych specjalistów. W kontekście realizacji celów, w LGD kluczową kwestią jest zbudowanie silnego i zaangażowanego personelu biura, co w wielu przypadkach przekłada się na jakość funkcjonowania. Ma to szczególne znaczenie dla działań animacyjnych, które wymagają innych umiejętności niż informowanie czy doradztwo przy wniosku i wydaje się, że w wielu LGD brakuje kadry o takich kompetencjach, a także wiedzy o procesie animacji, sposobach docierania do środowisk, grup inicjatywnych, pobudzania do działania, w tym projektowego. Wykształcenie takich kompetencji, jak również późniejsza realizacja działań w tym zakresie wymaga stabilnej, odpowiednio wynagradzanej kadry.

Dodatkowo, wielu rozmówców wskazywało na potrzebę stworzenia katalogu kosztów niekwalifikowalnych w PROW, obecnie kwestia ta budzi wiele nieporozumień, także wśród wnioskodawców.

Dodatkowo rekomendujemy kilka elementów wpływających na sytuację finansową LGD:

- **składki członkowskie w LGD** powinny być rozumiane przez wszystkich jej członków jako budowanie potencjału finansowego stowarzyszeń, jakimi są LGD. Głównymi partnerami strategicznymi w sensie finansowym są gminy, ale nie zawsze rozumieją, że powinny wspierać LGD odpowiednimi składkami. Czasem twierdzą, że LGD to tylko jedno z wielu stowarzyszeń na ich obszarze, ale to błędne myślenie. Należy pokazywać gminom, jakie korzyści mają z funkcjonowania LGD na ich obszarze, że składka jest podwójna w korzyściach, jakie uzyskują z LGD. Często przyjętym modelem jest uzależnienie składki gminy od liczby mieszkańców. Dobrym przykładem są gminy, które są gotowe w razie konieczności udzielić pożyczki dla Biura LGD. Rekomendacja ta nie dotyczy bez-

pośrednio systemu i realizowana powinna być głównie przez LGD we współpracy z SW, ale jest istotnym elementem gospodarki finansowej LGD;

- **pożyczki dla LGD oferowane przez BGK lub UM** to dobre rozwiązanie, zapewniające płynność finansową, ale koszty obsługi tych instrumentów (w tym kont bankowych) powinny być niższe;
- rekomendujemy, aby była **możliwość zabudżetowania środków na obsługę/ doradztwo prawne**. Obecnie jest takie zapotrzebowanie, a zaspokojenie tych potrzeb w LGD odbywa się różnymi, półformalnymi kanałami;
- **wypłaty dodatkowych kwot z tytułu premii za osiągnięcie kamieni** milowych oznaczają dodatkowe nabory i obowiązki, ale nie ma z tego tytułu premii dla biura. Rekomendujemy, aby wraz z zadaniami zwiększać także proporcjonalnie kwoty na biura LGD.



## Współpraca aktorów systemu

Współpraca aktorów systemu dotyczy różnych poziomów. Kluczowa dla systemu jest współpraca na poziomie regionalnym: SW-LGD. Nie do przecenienia jest także współpraca na poziomie krajowym, w tym rola MRiRW.

**Poziom współpracy na poziomie regionalnym jest bardzo zróżnicowany. Są regiony, gdzie współpraca ma charakter bardziej partnerski, ale są także takie regiony, gdzie komunikacja odbywa się w formie pisemnej i właściwie trudno mówić o jakiegokolwiek współpracy, a relacje mają charakter tylko nadzorczy. Panuje wtedy duża nieufność i brak zrozumienia po obu stronach. Wynika to ze zbyt niskiej intensywności kontaktów, w tym kontaktów roboczych, co przekłada się na niezrozumienie sposobu funkcjonowania drugiej strony i ich roli w systemie LEADER.** Kluczem jest prawidłowe zrozumienie roli poszczególnych instytucji w systemie. LGD nie są beneficjentami, a członkami systemu o określonej roli. Aby pokonać ten impas sugerujemy kilka działań. **Należy utworzyć (tam, gdzie nie funkcjonują) robocze zespoły na poziomie regionalnym składające się z przedstawicieli SW (wszystkie departamenty zaangażowane we wdrażanie LEADER w ramach wszystkich funduszy) i wszystkich LGD z danego województwa, na posiedzeniach których omawiano by kluczowe kwestie dla wdrażania LEADERA, ale i też całego PROW i RPO (w przypadku wielofunduszowości) w województwie.** Powinno być to także forum do konsultacji dokumentów programowych

kluczowych dla wdrażania PROW i RPO (jeśli dotyczy), omawiania kluczowych problemów i strategii radzenia sobie z nimi przy wykorzystaniu sieci LGD w regionie. Dodatkowo grupa taka mogłaby przygotowywać założenia do wdrażania RLKS w regionie na przyszły okres programowania. Posiedzenia tego zespołu powinny być stosunkowo często – ok. 1 raz na miesiąc i mieć charakter roboczy i niesformalizowany. Po pewnym czasie rozwiązanie to przyczyni się do odblokowania kanałów komunikacji w części regionów.

Warto także korzystać z już istniejących dobrych praktyk, jak np. program praktyk pracowników LGD w SW. Zdecydowanie tego typu działanie poprawia wzajemne zrozumienie i zmniejsza bariery w komunikacji.

**Na poziomie krajowym w budowaniu współpracy pomiędzy uczestnikami systemu istotna jest rola MRIRW. Wprowadzenie cyklicznych, roboczych spotkań całej sieci (SW i LGD) raz na kwartał w celu poruszenia kluczowych dla sieci kwestii jest ważne.** Jako metodę pracy sugerujemy warsztaty w mniejszych grupach, co sprzyjać będzie szerszej wymianie doświadczeń. Ważne jest także organizowanie branżowych spotkań, np. dla animatorów, doradców czy kierowników biur, podczas których omawiane są kluczowe dla nich kwestie, ale także będzie na nich możliwość zaprezentowania swoich dobrych praktyk. Spotkanie branżowe odbywać się powinny w znacznej części poza Warszawą, ale ich gospodarzem mogą być LGD w województwach, w których odbywa się spotkanie. Spotkania takie łączyć można z warsztatami, szkoleniami czy wizytami studyjnymi. Warto także, aby stworzone zostały odrębne listy mailingowe osób zajmujących się doradztwem czy animacją w LGD, aby możliwy był bezpośredni kontakt z nimi. Taki kontakt ma szczególne znaczenie przy rozpoczęciu prac nad nową perspektywą i pozwoli obniżyć niepewność i napięcie tym spowodowane wśród uczestników systemu.

Co więcej, **sieci skupiające LGD powinny w większym stopniu być orędownikiem interesów LGD, w ich ramach powinno ustalać się wspólne stanowisko LGD w stosunku do istotnych dla sieci kwestii.** Ważne jest, aby sieci te miały finansowe możliwości na tego typu działania.

Dodatkowym elementem poprawiającym współpracę jest zmniejszenie liczby kwestii dotyczących funkcjonowania LGD, które podlegają kontroli i akceptacji SW, jak np. plan szkoleń czy opisy stanowisk pracy.

Warto także rozważyć zmiany w Umowie Ramowej, która w chwili obecnej jest dość restrykcyjna w stosunku do LGD. Kary za jej niewykonanie nakładane są tylko na LGD. Nie chodzi nam o to, aby nakładać kary na SW, ale przy tak skonstruowanej umowie stosunki SW-LGD są bar-



dziej sformalizowane, narzucające dominującą rolę urzędu. Warto rozpocząć dialog w tej sprawie, zarówno z SW, jak i LGD podczas ogólnopolskich cyklicznych spotkań.

W tej perspektywie obcięto środki na Pomoc Techniczną PROW, co jest problemem nie tylko dla UM, ale ma przełożenie także na LGD. Efekty tych cięć to zmniejszenie szkoleń dla LGD, brak integracji i wymiany doświadczeń, długa obsługa wniosków w UM (redukcja personelu). Warto, aby w przyszłej perspektywie przyjrzeć się ponownie kwestii finansowania i implikacji, także w odnośnie do sieci LGD. Częściowo rolę integracyjną i wymianę doświadczeń zapewniają projekty współpracy, jednak nie ma to charakteru systemowego i nie dotyczy współpracy w skali całego regionu czy kraju.



## Etyka

Kwestie etyczne, o które pytaliśmy respondentów, zwłaszcza projektodawców, nie budziły ich zastrzeżeń. Nie budzi kontrowersji kwestia aplikowania osób i podmiotów w jakiś sposób powiązanych z członkami Rady czy pracownikami biura. Podnoszone są dwa postulaty – zachowanie przejrzystych kryteriów oceny i dbanie o wysoką jakość wniosku. Bardzo często projektodawcy, którzy aplikują o środki w LGD, są aktywnymi aktorami na lokalnym rynku, niezależnie od sektora, z jakiego się wywodzą. Trudno więc oczekiwać w realiach funkcjonowania małych środowisk, że nie będą rozpoznawalni lub że nie zdarzy się sytuacja, kiedy projektodawca zna lub współpracuje z członkiem Rady lub pracownikiem LGD. W ocenie naszych rozmówców, jeśli projekt „broni się” wartością, jaką niesie dla mieszkańców i lokalnej społeczności, oceniony jest za pomocą obiektywnych kryteriów, to nie ma potrzeby szczegółowej regulacji wszystkich tzw. konfliktu interesów. Co więcej, gdyby zaostorzono kryteria związane z występowaniem konfliktu interesów, prawdopodobnie wiele cennych inicjatyw nie mogłoby zostać zrealizowanych.

Dotychczas stosowanym „bezpiecznikiem” jest podpisywanie oświadczeń o bezstronności przez członków Rady i wyłączenie się z oceny wniosku tego członka, który jest powiązany z wnioskodawcą (np. pokrewieństwo, małżeństwo, związek nieformalny, występowanie stosunku służbowego, etc.). Rekomendujemy utrzymanie tej praktyki.

## 9 Optymalny sposób funkcjonowania LGD

Rozdział ten stanowi podsumowanie wniosków płynących z poprzednich rozdziałów. Wskazujemy w nim optymalne sposoby funkcjonowania LGD w siedmiu obszarach. Są to:

1. Jakość LSR i proces tworzenia LSR
2. Struktura i wielkość LGD oraz struktura i działanie Rady LGD
3. Procedury naboru, ocena wniosków, wsparcie projektodawców przy uzupełnieniach wniosków
4. Działania informacyjne, animacyjne i doradcze dla beneficjentów
5. Zdolności instytucjonalne biura LGD i praca zarządu LGD
6. Finansowanie/budżet LGD
7. Współpraca z urzędem marszałkowskim.

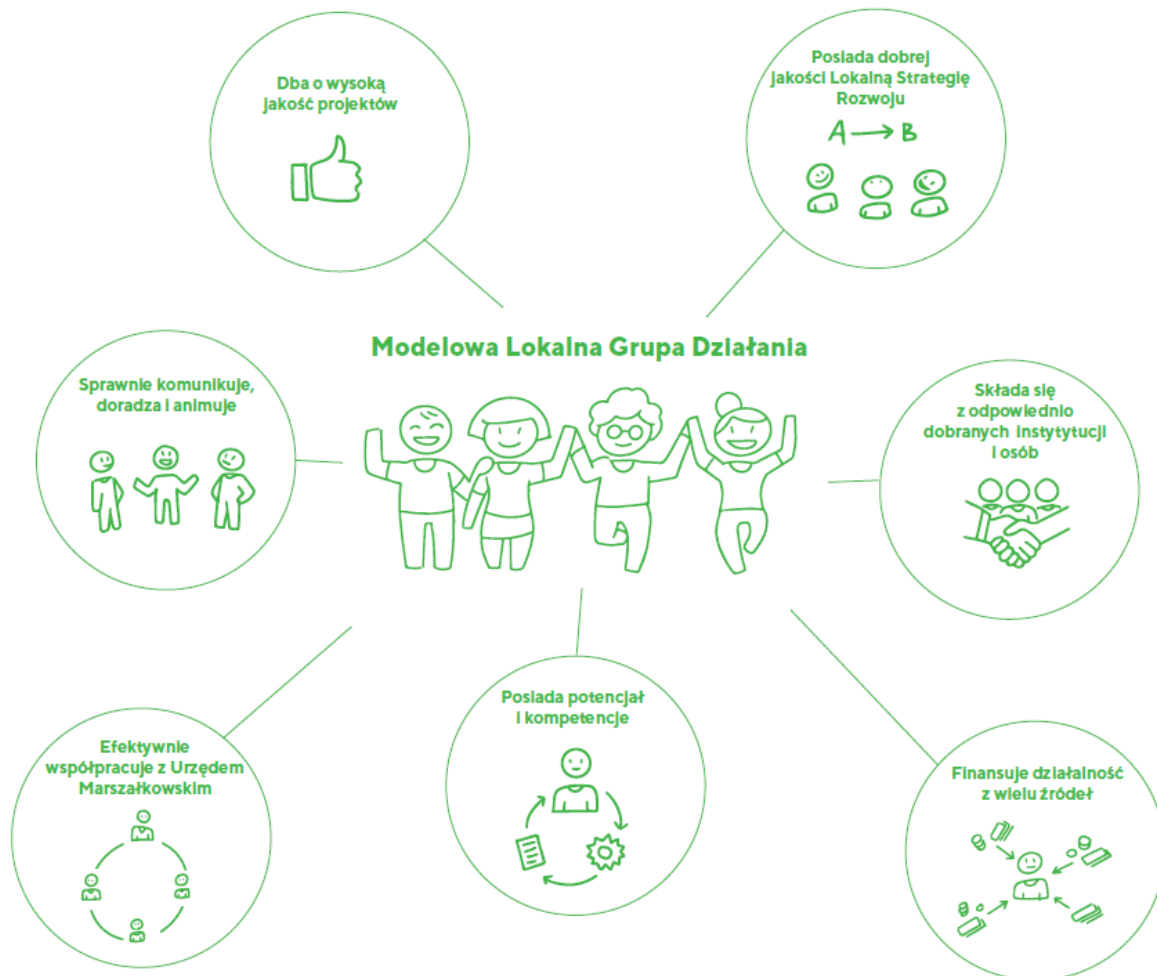
Wybierając obszary staraliśmy się objąć nimi najważniejsze aspekty funkcjonowania LGD. Przy czym warto zwrócić uwagę, że w niemal we wszystkich wskazanych obszarach istnieją wytyczne formalne<sup>20</sup>, jak LGD powinno działać. W sposób formalny określony został zatem model funkcjonowania LGD. W praktyce LGD wypełniają te wytyczne założenia w różnym stopniu, z różną intensywnością i jakością. Wynika to z różnych czynników: wewnętrznych, zewnętrznych, zależnych lub niezależnych od LGD, które działają w zróżnicowanych warunkach społecznych, gospodarczych czy terytorialnych. Oznacza to, że sposób wypełniania tych ram formalnych przez LGD jest różny. To właśnie wśród tych różnorodnych podejść lokalnych grup działania poszukiwaliśmy najefektywniejszych sposobów wypełniania zadań.

Na podstawie powyższego określiliśmy jeden wzorcowy model funkcjonowania LGD, zbudowany na podstawie dobrych rozwiązań zaobserwowanych podczas badań. Model ten stanowi pewien wzorzec, do którego powinny dążyć LGD. Wzorzec w formie rysunku przedstawiamy poniżej. W dalszych częściach rozdziału omawiamy każdy z modelowych obszarów działania LGD.

---

<sup>20</sup> Bardziej lub mniej szczegółowe, zawarte w różnych dokumentach czy wytycznych, do których odwoływaliśmy się w poprzednich częściach.

Rysunek 1. Modelowa Lokalna Grupa Działania



Źródło: Opracowanie własne

## JAKOŚĆ LSR I PROCES TWORZENIA LSR



LGD posiada dobrej jakości Lokalną Strategię Rozwoju (LSR)

co oznacza, że:

**LSR powinna przede wszystkim wynikać z potrzeb obszaru, na którym obowiązuje.**

Aby to zapewnić kluczone jest **zapewnienie procesu tworzenia LSR, który jest etapowy i prowadzony we wszystkich gminach obszaru. Proces tworzenia powinien mieć być starannie zaplanowany, a do każdego etapu należy przyporządkować właściwe narzędzia (an-**

kiety, moderowane spotkania, burze mózgów, grupy fokusowe, itp.). Generalnie można wyróżnić dwa podejścia do tworzenia strategii. Pierwsze podejście dotyczy rozpoczęcia prac od identyfikacji konkretnych działań do realizacji - o dość szczegółowym i precyzyjnym charakterze, które w drugiej kolejności są grupowane w bardziej ogólne kierunki działań. Z kolei w drugim ujęciu, w początkowej fazie identyfikacji podlegają ogólne kierunki działań, które w dalszym toku prac są uszczegóławiane. Jeśli proces tworzenia LSR jest rozpisany na etapy, a narzędzia dostosowane są do grupy docelowej i etapu prac nad strategią, oba podejścia przynoszą pożądany skutek. Kluczowe w tym wypadku jest precyzyjne zaplanowanie tego procesu.

W LSR powinny znaleźć się te cele i obszary działań, które są najczęściej wskazywane przez badanych (mieszkańców, interesariuszy strategii). To na etapie budowania LSR należy dokonać priorytetyzacji celów i działań. **Uczestnictwo w pracach nad LSR powinno być aktywnie wspierane** przez liderów lokalnych, projektodawców, którzy swoim przykładem i pozycją lokalną zachęcają do uczestnictwa we współtworzeniu LSR szerszą grupę osób. Ważne jest, aby wskazane w tym procesie obszary zostały precyzyjnie (konkretnie) zapisane w LSR.

Cele i działania zawarte w LSR powinny być podporządkowane **spójnej wizji rozwojowej danego obszaru w perspektywie obowiązywania LSR, tj. należy określić co ma być końcowym efektem działań LSR jako całości** (jaki ma być stan docelowy obszaru objętego LSR po zakończeniu jego realizacji). W ten sposób w naturalny sposób wspierane są strategiczne przedsięwzięcia rozwojowe, które mogą się składać z różnych rodzajowo działań. Dofinansowywane działania nie powinny skupiać się na zadaniach, będących kompetencjami własnymi gmin.



#### **Dobry przykład – Stowarzyszenie Dolina Karpia**

Za dobrą praktykę można uznać konsultacje celowane. Przeznaczone są one dla konkretnych grup mieszkańców, które uznane zostały za dyskryminowane na terenie LGD. Konsultacje realizowane były w ramach opracowywania LSR. W ramach tej koncepcji przeprowadzono warsztaty przeznaczone dla rybaków i nieaktywnych zawodowo kobiet, podczas których podejmowano tematykę wsparcia tych grup. Spotkanie miało zatem charakter „branżowy”, a precyzyjne dobranie grupy docelowej spotkań pozwoliło trafnie określić zakres interwencji w LSR.

**Wyróżnieniem jest, jeśli LSR realizuje nie więcej niż dwa-trzy obszary priorytetowe**, określone w sposób precyzyjny, tak aby nie rozmywać interwencji. **Warto zapewnić mechanizm dający możliwość dostosowania zakresu interwencji w odpowiedzi na zmiany sytuacji zewnętrznej**. Należy osiągnąć swego rodzaju złoty środek pomiędzy potrzebą koncentracji działań i środków na precyzyjnie określonych działaniach (a więc zawężenia interwencji)

a możliwością elastycznego dostosowania LSR do zmian w środowisku zewnętrznym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że doprecyzowanie zakresu interwencji może nastąpić na etapie wyboru projektów, a nie tylko w ramach LSR.

**Ważne jest, aby LGD samodzielnie wypracowało LSR bez posilkowania się ekspertami zewnętrznymi.** Takie strategie są lepiej dopasowane do potrzeb lokalnych pomimo niekiedy gorszej formy technicznej. Warto zaznaczyć, że bez rzetelnego, uspołecznionego procesu tworzenia LSR, opartego o pracę z interesariuszami strategii (co opisaliśmy powyżej) nie jest możliwe opracowanie dostosowanej do potrzeb lokalnych LSR. W części LGD, które nie posiadają odpowiednich kompetencji, przyjęto rozwiązanie połowiczne, tj. ekspert prowadził proces konsultacji, a następnie opracowywał LSR. Jednak rozwiązanie to nie jest optymalne, ponieważ LGD powinno identyfikować się z LSR, to podstawowy dokument wyznaczający nie tylko zadania, ale i misję LGD. Nawet najlepsze technicznie LSR napisane „z zewnątrz” nie zapewnią identyfikacji z celami i zadaniami stawianymi przez LSR.



#### **Dobry przykład – Stowarzyszenie Dolina Karpia**

W ramach LSR w sposób spójny przewija się temat promowania marki lokalnej, nie tylko w działaniach własnych LGD, ale też promowani są przedsiębiorcy ze znakiem/licencją produktu lokalnego oraz ci, których działania mogą przyczynić się do rozwoju strategicznego przedsięwzięcia, jakim jest Ekomuzeum. Jest to wynik spójnego, strategicznego planowania na poziomie LSR.



#### **Dobry przykład – LGD Równiny Wołomińskiej**

LSR zostało opracowane na podstawie serii warsztatów z interesariuszami przeprowadzonymi w każdej z gmin wchodzących w skład LGD. Zaproszenie na LGD obejmowało szereg instytucji, a uczestnictwo w warsztatach było wspomagane poprzez różne kanały komunikacji z możliwymi uczestnikami (kontakt bezpośredni, social media, internet). Następnie każdy z pracowników biura odpowiedzialny był za opisanie jednego z celów, które były wskazywane najczęściej podczas warsztatów.

## **STRUKTURA I WIELKOŚĆ LGD ORAZ STRUKTURA I DZIAŁANIE RADY LGD**



**LGD składa się z odpowiednio dobranych instytucji i osób**

co oznacza, że **LGD składa się z JST zdolnych do dobrej i sprawiedliwej terytorialnie współpracy, która umożliwi osiągnięcie konkretnego celu stowarzyszenia.** To gminy są często

inicjatorami stowarzyszeń LGD i mimo realizacji zapisów o zrównoważonym sektorowo udziale we wszystkich organach stowarzyszenia (a szczególnie w Radzie) pozostają w nim naturalnie silnym partnerem. Obszar gminy jest także najmniejszą jednostką służącą do wyznaczenia zakresu terytorialnego stowarzyszenia (w jego skład mogą wchodzić co najmniej dwie gminy), a sam typ gmin konstytuujących obszar LGD może być różny- choć zasadniczo jest to obszar wiejski według kryteriów instrumentu RLKS. Ważne jest zatem, aby przedstawiciele sąsiadujących ze sobą gmin (a wraz z nimi wszyscy członkowie społeczni i gospodarczy funkcjonujący na ich obszarze) **potrafili określić wspólny cel lub przynajmniej główny profil współpracy w ramach stowarzyszenia**. Wspólny cel integruje i spaja działalność stowarzyszenia, jest warunkiem koniecznym dla wielu innych cech modelu idealnego LGD. W badaniu zidentyfikowano pozytywne przykłady takich celów, jakimi mogą być np.:

- ochrona, gospodarowanie i promocja obszaru o wybitnych cechach ekologicznych,
- budowa wspieranie i promowanie produktu lokalnego i rzemiosła
- promocja wybranych branż kluczowych na obszarze LGD.

Określony w ten sposób cel pozwala w pełni zrozumieć sens działalności LGD, do realizacji którego **RLKS może być traktowany jako jeden z kilku instrumentów (np. obok innych zewnętrznych źródeł finansowania)**. Nie jest to w pełni równoznaczne ze sprawną redystrybucją środków RLKS, a **LGD nie powinna być zasadniczo traktowana jako „agencja rozwoju”**.

Sprawiedliwa terytorialnie współpraca w ramach LGD może być realizowana na wiele sposobów. Z jednej strony **ważnym jest, aby nie pomijać potencjalnie najłabszych partnerów**, szczególnie gmin wiejskich o najmniejszej liczbie mieszkańców, a z drugiej **forsować realizację najbardziej efektywnych inwestycji**, istotnie poprawiających warunki życia mieszkańców całego obszaru. Te **postulaty należy umiejętnie równoważyć**, prowadząc dobrą i sprawiedliwą współpracę.

Instrumentami, jakimi posługują się najlepiej współpracujące stowarzyszenia są z reguły nieformalne uzgodnienia strategii pozyskiwania środków przez gminy z uwzględnieniem organizacji funkcjonujących na ich obszarze (tzw. *gentlemen's agreement*). Istnieją również bardziej sformalizowane zasady sprawiedliwego wykorzystywania zasobów, np. premiowanie w kryteriach konkursów projektów zlokalizowanych na obszarach gmin wiejskich (wg kryteriów PROW) lub ustalenie geograficznych parytetów udziału w Radzie na podstawie liczby mieszkańców gminy.

Dodatkowym aspektem dotyczącym składu LGD jest struktura jej organów i ich kompetencje – w szczególności chodzi to o zarząd i Radę LGD. Wymogiem podejścia LEADER jest, aby w jednym z organów LGD zachowane były odpowiednie proporcje pomiędzy członkami. W LGD istnieją dwa rozwiązania w tym zakresie.

Pierwsze dotyczy sytuacji, gdy Rada LGD (jako organ zachowujący odpowiednie proporcje) jest odrębnym od zarządu organem, wspomaganym przez Biuro LGD. Rada ocenia wnioski napływające do LGD, ale odpowiedzialność za decyzję ponosi zarząd. Ten dualizm występuje we wszystkich LGD, w których Rada funkcjonuje jako odrębny organ. Jednak znaczenie tego dualizmu dla działania LGD jest różne. Kluczem do sukcesu w tym wypadku jest wypracowanie odpowiednich partnerskich relacji na linii zarząd-Rada-Biuro LGD. Relacje te powinny być oparte na sprawnym i bieżącym przepływie informacji i wzajemnym zaufaniu. Co warto podkreślić, relacje te budowane są z czasem, z tego powodu wprowadzanie rewolucyjnych zmian w strukturze LGD i jej organów nie jest pożądane i może się negatywnie odbić na pracach całej LGD. Przy takim rozwiązaniu istnieją jednak różne praktyki działania, które można zaobserwować w LGD. Sprawniej działają Rady o mniejszej liczbie członków, np. ok. 15.

Drugie rozwiązanie dotyczy sytuacji, w której funkcje Rady pełni Zarząd LGD. Rozwiązanie to implikuje konieczność, aby w zarządzie zachować odpowiednie proporcje poszczególnych sektorów. Powoduje to, że zarząd jest wtedy rozbudowany, a odpowiedzialność rozmyta pomiędzy jego członków. Co więcej, przy dużych składach zarządu często zdarza się, że wielu członków zarządu nie włącza się w jego prace.

W naszej opinii lepiej sprawdza się pierwsze rozwiązanie, kiedy **Rada jest osobnym organem, w której zachowane są proporcje poszczególnych sektorów (żaden sektor nie może przekraczać 49%)**. Problemem dla wielu LGD było utrzymanie proporcji pomiędzy sektorami – zdarzało się wielokrotnie, że jeden z członków Rady (najczęściej przedsiębiorca) zrezygnował z członkostwa, a trudności w zrekrutowaniu następców powodowały zachowanie właściwych proporcji. Rozwiązaniem tej sytuacji byłoby wprowadzenie pewnej elastyczności czy okresów przejściowych w dostosowywaniu składu Rady. Równocześnie w naszej opinii, **lepiej działały zarządy, w skład których nie wchodziłi przedstawiciele samorządów lokalnych, a prezes wywodził się z sektora społecznego. Takie rozwiązanie zapewniało swoistą równowagę sił, pomiędzy silnym sektorem publicznym i słabszym społecznym czy biznesowym. Dobrym rozwiązaniem jest także, gdy członkowie zarządu (przynajmniej jedna osoba) byli także pracownikami LGD - w ten sposób są silniej związani z LGD, na bieżąco uczestniczą w jej**

pracach, a zarząd i Biuro LGD pracują wtedy w sposób bardziej zintegrowany uzupełniając się wzajemnie. Co więcej, najsprawniej działające zarządy charakteryzują się małym składem – do 3 osób, które są dyspozycyjne dla LGD. Osoby nawet wysoko kompetentne, ale mające mało czasu na zaangażowanie się w prace LGD ze względu na swoje inne zobowiązania, są raczej obciążeniem dla LGD.



### Dobry przykład- Stowarzyszenie Partnerstwo dla Doliny Baryczy

Stowarzyszenie powstało z inicjatywy organizacji pozarządowych, zajmujących się ekologią. Organizacje tworzące Partnerstwo dla Doliny Baryczy rozpoczęły współpracę jeszcze pod koniec XX-wieku, gdy Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju oraz PTPP „pro Natura” pod patronatem Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Doliny Baryczy opracowały program „Ekorozwój Doliny Baryczy”. Kanwą, na bazie której wyłoniono obszar działalności tych organizacji, był obszar Natura 2000. Do współpracy zaproszono samorządy, przedsiębiorców i organizacje działające na terenie 8 gmin z dwóch województw: dolnośląskiego (5 gmin) i wielkopolskiego (3 gminy). Obszar partnerstwa został zatem wyznaczony nie przez granice administracyjne, a obszar Natura 2000. Stowarzyszenie, którego celem jest od samego początku zrównoważony rozwój tego obszaru, konsekwentnie odmawia poszerzenia go o sąsiadujące gminy.

**Wyróżnieniem jest, jeśli dodatkowo LGD potrafi integrować swoich członków, budując odpowiedni potencjał terytorialny i instytucjonalny do optymalnego działania oraz kontynuować z nimi współpracę, utrzymując wysoki poziom zaangażowania.** Skład gmin, tworzących obszar LGD powinien być tak dobrany, aby zapewnić odpowiednią masę krytyczną - **potencjał do realizacji wspólnie ustalonego celu.** Wiele najlepszych polskich stowarzyszeń wskazywało w badaniu, że optymalnym jest dla nich obszar pokrywający się z granicami powiatu. Oprócz dodatkowych impulsów do współpracy wynikających z kompetencji powiatu, wydaje się, że obszar o podobnej wielkości może kumulować **lepszy potencjał finansowy**- zarówno do realizacji celów LSR, jak i płynności Biura (o czym szerzej w aspekcie finansowym modelu). Oczywiście członkostwo w stowarzyszeniu jest dobrowolne, a cel jego powołania nie musi być jednakowo ważny dla gmin należących administracyjnie do jednego powiatu (ani województwa). Ta „optymalna” wielkość LGD ma zatem charakter poglądowy. W badaniu zaobserwowano, że w trakcie obu perspektyw budżetowych skład dużej części stowarzyszeń uległ zmianie, co prowadzi do wniosku, że cenną i pożądaną cechą współpracy w ramach LGD jest umiejętność jej kontynuacji, a w wymiarze indywidualnym także umiejętność utrzymania wysokiego zaangażowania członków LGD. **Ciągłość i intensywność współpracy daje dobre rezultaty w kontekście kumulowania się wiedzy, doświadczeń i ewolucji kompetencji niezbędnych do kooperacji na nowych, bardziej zaawansowanych płaszczyznach.**





### Dobry przykład- Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka

Stowarzyszenie obejmuje tereny nadmorskie, bardzo atrakcyjne turystycznie, w tym Półwysep Helski. Praca nad strategią LSR trwała dwa lata, ponieważ władze lokalne musiały wyrazić wolę połączenia sił z uwagi na fakt, że w poprzedniej perspektywie finansowej na tym obszarze odrębnie działała LGD i PLGR. Obecnie stowarzyszenie wdraża strategię dwufunduszową – z PROW i PO Rybactwo i Morze. Dwufunduszowość oceniana jest pozytywnie. Oznacza większy strumień środków i szerszy krąg beneficjentów. Jednocześnie połączenie tych dwóch funduszy pomaga łączyć dwa skrajnie różne sektory – rybacki i turystyczny.

## PROCEDURY NABORU, OCENA WNIOSKÓW, WSPARCIE PROJEKTODAWCÓW PRZY UZUPEŁNIENIACH WNIOSKÓW



**LGD dba o wysoką jakość projektów,**

co oznacza, że **LGD dba o rozwój kompetencji Rady do właściwej oceny projektów i systematycznie weryfikuje stan wiedzy i jakość pracy członków Rady.** Jak przyznają badane przez nas LGD ewolucja procedur obowiązujących w instrumencie RLKS/inicjatywie LEADER przyniosła w tej perspektywie budżetowej pozytywne zmiany - wyposażyła członków Rady w niezbędne instrumenty oceny jakości projektów (kryteria oceny). Zmiana ta pociągnęła za sobą większą odpowiedzialność, w tym potencjalnie odpowiedzialność finansową LGD, a także ryzyko błędu. Wydaje się zatem, że kluczowym rozwiązaniem w idealnym modelu funkcjonowania LGD jest prowadzenie szkoleń dla Rady w sposób systematyczny i co się dzieje w najlepszych stowarzyszeniach- **weryfikowanie tej wiedzy w obowiązkowych egzaminach przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną.** Potwierdzają to także przedstawiciele samorządów województw, nadzorujący poprawność procesu oceny wniosków przez LGD. Sprawną pracę Rady wspomagają także inne dobre praktyki jak np.: obecność przedstawiciela Biura podczas posiedzeń Rady na zasadach obserwatora bez prawa głosu, a także elektroniczny system obsługi wniosków. Aspekt wprawdzie czysto techniczny, ale bardzo porządkujący organizacyjnie.

**Dobrze funkcjonujące LGD powinny tworzyć skuteczne procedury i kryteria, prowadzące do redukcji liczby odwołań i uzupełnień.** Podstawą „bezpiecznego” procedowania nad oceną

wniosków jest opracowywanie przemyślanych założeń i dokumentów. Nie jest oczywiście możliwa całkowita eliminacja ryzyka związanego z odwołaniem wnioskodawcy od decyzji Rady szczególnie, jeśli na danym obszarze występuje natężona konkurencja o środki. Niemniej dobrą praktyką, jaką zidentyfikowaliśmy w badaniu, jest **wprowadzenie do wniosku formularza samooceny wnioskodawcy**. Taki kwestionariusz, w którym wnioskodawca, posługując się kryteriami konkursu identycznymi jak Rada, dokonuje autoewaluacji swojego potencjału, buduje jego świadomość i pozwala lepiej zrozumieć proces oceny wniosku. Jest to czynnik przyczyniający się do redukcji liczby odwołań. Inną dobrą praktyką okazało się **wprowadzenie „szybkiego trybu” rozpatrywania odwołań**, czyli możliwość natychmiastowego odwołania się od projektu decyzji Rady jeszcze przed uchwaleniem ostatecznej listy rankingowej. Daje to członkom Rady możliwość ewentualnej weryfikacji zasadności takiego „wstępnego” odwołania.

Liczbę uzupełnień próbowano natomiast zredukować, wprowadzając **kryteria oceny wniosku premiujące staranne przygotowanie projektu** (uczestnictwo w szkoleniach i doradztwie, dostarczenie wymaganych załączników). LGD są także zainteresowane możliwością **wzywania wnioskodawców do uzupełnień**, jednak potrzeba tu bardziej doprecyzowanych zasad i prawdopodobnie wydłużenia terminów naboru projektów.

**Wyróżnieniem jest jeśli dodatkowo LGD współpracuje z innymi instytucjami (sieciowo lub bilateralnie) w celu uproszczenia procedur i eliminacji najczęściej powtarzających się błędów lub braków.** To założenie modelu ma charakter częściowo postulatywny, nie jest realizowane w praktyce, a raczej zauważa się dużą potrzebę prowadzenia takich działań. Zarówno same LGD jak i samorządy województw wyrażają zdecydowaną **chęć większej konsultacji procedur stosowanych w instrumencie RLKS** (szczególnie w kontekście wymaganych uzupełnień), jednak obecnie żadna ze stron nie ma poczucia, że jej głos jest brany pod uwagę przez instytucje wyższego szczebla. To co natomiast dzieje się w mniejszym lub większym stopniu, lecz co powinno być standardem, jest **indywidualna współpraca na linii LGD - samorząd województwa** w celu redukcji najczęściej powtarzających się błędów i braków występujących we wnioskach. Monitorowanie jakości wniosków zatwierdzanych do realizacji przez LGD powinno prowadzić do informacji zwrotnej, przekazywanej cyklicznie każdemu stowarzyszeniu, które na tej podstawie będzie miało możliwość poprawy jakości zgłaszanych do dofinansowania wniosków. Ponadto, dla LGD pracownicy UM są najlepszym źródłem wiedzy, dlatego niezbędna jest współpraca i możliwość korzystania z zasobów urzędów, zwłaszcza przy pierwszorazowych naborach lub nowych działaniach.

Należy pamiętać, że na jakość wniosku składa się wiele czynników, i tylko jednym z nich jest sposób prowadzenia doradztwa. Szerokim zagadnieniem jest mierzenie jakości usług doradczych i informacyjnych (piszemy o tym w głównej części raportu) i nie może odbywać się wyłącznie poprzez najprostszą analizę liczby odwołań czy liczby godzin doradczych. Po pierwsze, chodzi tu o monitoring typów podmiotów biorących udział w doradztwie i czasu przeznaczanego na doradztwo, zestawiając to z skutecznością w aplikowaniu o środki. Można śledzić w ten sposób zmiany w czasie, a także dodatkowo zestawiać to ze skutecznością w aplikowaniu tego samego typu podmiotów, które doradztwa nie uzyskały. Należy jednak podkreślić w tym przypadku potrzebę odpowiedniej interpretacji wyników takiego pomiaru jakości, które powinny być nastawione na poprawę jakości usług dla klientów, a nie na dyscyplinowanie LGD. Ostatecznie bowiem to podmiot aplikujący decyduje o ostatecznym kształcie wniosku aplikacyjnego, a nie doradca w LGD. Wyniki takiego monitoringu usług służyć powinny raczej wskazaniu obszarów do rozwoju w świadczeniu usług doradczych.

Do systematycznego i świadomego poprawiania jakości usług po pierwsze niezbędna jest informacja zwrotna z urzędu marszałkowskiego, która umożliwi LGD eliminowanie najczęściej popełnianych błędów. Ważny jest także monitoring grup klientów najczęściej korzystających z doradztwa i wyodrębnienie grup niezmotywowanych, a także spojrzenie z perspektywy przydatności usługi dla klienta.

## DZIAŁANIA INFORMACYJNE, ANIMACYJNE I DORADCZE DLA BENEFICJENTÓW



LGD sprawnie komunikuje, doradza i animuje

co oznacza, że **powinna realizować skoordynowane działania informacyjne, doradcze i animacyjne, dostosowane do potrzeb i umiejętności projektodawców**. W przypadku projektodawców bardziej świadomych i o wyższych kompetencjach wystarczające są działania informacyjne i doradztwo przy wniosku, uzupełnione wsparciem na etapie uzupełnień wniosków. Ważne, aby usługi informacyjne i doradcze dostępne były w różnych lokalizacjach, tak aby zapewnić równy dostęp różnym podmiotom. Kluczowe w przypadku działań informacyjno-doradczych jest duża dostępność pracowników biura LGD i szybki czas reakcji na zapytania. LGD sprawnie komunikujące się z potencjalnymi projektodawcami stosować powinno zróżnicowane kanały dotarcia: od bardziej nowoczesnych po tradycyjne, biorąc pod uwagę grupy docelowe działań, na temat których informują. Warto wykorzystywać media społecznościowe,

portale branżowe, regionalne/lokalne czy prasę lokalną. Nie do przecenienia jest także rola projektodawców, którzy już skorzystali ze środków czy organizacji współpracujących z LGD (w tym członków LGD i Rady). Dobrą praktyką jest wykorzystanie z kontaktów przedstawicieli gmin wchodzących w skład LGD do rozpowszechniania informacji, czy istniejących sieci np. Koła Gospodyń Wiejskich, spotkania sołeckie.

W przypadku **doradztwa kluczowa jest wiedza fachowa i skuteczna pomoc, która wymaga często dodatkowych konsultacji z ekspertami np. z UM.** Doradztwo świadczone powinno być w formie mailowej, osobistej lub telefonicznej. Dobrą praktyką jest **określenie standardu realizacji tego typu usług,** w zakresie między innymi czasu reakcji czy formy odpowiedzi. W przypadku doradztwa kluczową rolę pełni wiedza merytoryczna, którą powinien dysponować doradca. Doradcy powinni na bieżąco aktualizować posiadane informacje pozwalające skutecznie wesprzeć wnioskodawców w opracowywaniu wniosków. W tym celu w sposób cykliczny powinny odbywać się spotkania z UM, mające na celu omówienie kluczowych kwestii w zakresie wdrażania PROW (kwestie te zostały omówione szerzej w dalszej części rozdziału), co pozwoli na bieżąco aktualizować stan wiedzy doradców. Kolejnym sposobem zdobywania wiedzy są szkolenia i warsztaty w zakresie tematyki wsparcia poszukiwanej przez projektodawców. LGD dysponują budżetami na szkolenia pracowników, które powinny być skrupulatnie dobierane właśnie pod kątem zapotrzebowania projektodawców na określony typ wsparcia. Wskazane jest także, aby doradcy sami wykazywali inicjatywę w zdobywaniu wiedzy poprzez samokształcenie, do której powinni być motywowani przez przełożonych. Drugą kwestią w zakresie poziomu kompetencji doradców stanowią kompetencje miękkie do pracy z klientami o różnych specyfikach, w tym umiejętność radzenia sobie z tzw. trudnymi klientami. Umiejętności te są ważnym elementem składającym się na jakość i skuteczność procesu doradczego.

Natomiast **w przypadku środowisk słabszych, nieaktywnych, o niskim potencjale konieczne są działania animacyjne, motywujące do wypracowania pomysłów wpisujących się w LSR.** **W praktyce oznacza to „wchodzenie” w środowiska słabsze i identyfikowanie lokalnych liderów, którzy są w stanie mobilizować społeczność lokalne.** Kolejnym etapem jest praca z nimi nad z jednej strony uświadamianiem potrzeby zmian, korzyści płynących z podjęcia trudnego opracowania wniosku. Niewątpliwym atutami w takiej sytuacji jest wsparcie udzielane przez LGD na różnych etapach opracowania wniosku i realizacji projektu. Proces ten jest trudny i długotrwały, ale niezbędny przy precyzyjnie określonej LSR. Paradoksalnie społeczności naj-

bardziej potrzebujące wsparcia są tego najmniej świadome i najmniej zmotywowane do podejmowania zadań, a rolą LGD powinno być aktywne pobudzanie lokalnej inicjatywy, a nie jedynie informowanie czy doradzanie już przy opracowanym do pewnego stopnia pomysśle.

W ramach planowania swoich działań LGD powinien dokonać diagnozy społeczności lokalnych pod kątem ich aktywności społecznej i projektowej. W kolejnym kroku należy na podstawie diagnozy dostosować katalog działań do potrzeb tych środowisk – dla społeczności aktywnych, silnych o dużym potencjale kapitału społecznego wystarczające mogą okazać się działania informacyjno-doradcze, a w przypadku środowisk słabszych, mniej aktywnych konieczne jest zastosowanie zintegrowanej strategii działań, uwzględniającej działania animacyjne w powiązaniu z działaniami informacyjno-doradczymi.

**Praca animacyjna wymaga od animatorów dość specyficznych umiejętności wynikających z doświadczenia w pracy z ludźmi, w realizacji partnerskich inicjatyw, połączonego z odpowiednim warształem w zakresie metod pracy ze społecznościami lokalnymi.** Oznacza to, że animatorami powinny być osoby z doświadczeniem zawodowym, łatwo nawiązujące kontakty, dysponujące kompetencjami do pracy ze społecznościami lokalnymi zróżnicowanymi metodami i otwarte na zdobywanie kolejnych kompetencji.

W zależności od potencjału projektodawcy lub potencjalnego projektodawcy LGD powinna ułożyć **ścieżkę jego wsparcia**. Zwykle kategorie ścieżek wsparcia beneficjentów się powtarzają, co ułatwia ich planowanie i realizację. Co więcej, działania informacyjne, doradcze i animacyjne powinny być poddawane **regularnemu monitoringowi pod kątem wczesnej ustalonych kryteriów jakościowych dotyczących sposobu świadczenia tych usług**.



#### **Dobry przykład – Stowarzyszenie Dolina Karpia**

LGD powołało do życia i koordynuje działanie Ekomuzeum jako katalizatora wielu inicjatyw lokalnych, co należy uznać za przejaw działań animacyjnych, zachęcających do aktywności w społeczności lokalnej. Co więcej, LGD w ramach projektów własnych kojarzy rybaków, przetwórców z restauratorami i kupcami, a więc strony wcześniej skonfliktowane.



#### **Dobry przykład – LGD Perla Jury**

Wiele z działań LGD ukierunkowanych jest na aktywizację społeczności lokalnej. LGD wspiera organizacje społeczne np. finansowo lub oferując pomoc w znalezieniu innych źródeł finansowania. LGD organizuje i współorganizuje wiele imprez animacyjnych i integracyjnych, co bardzo dobrze widoczne na stronie LGD.

LGD zorganizowało również konkurs pod nazwą „Aktywność nasza przyszłością” odbywający się raz do roku. Na działanie przeznaczone było 5 tysięcy złotych na gminę, w którym dwie organizacje gminne mogły aplikować o fundusze na realizację wydarzenia o charakterze animacyjno-integracyjnym.

Wyróżnieniem jest prowadzenie zamiejscowych lub mobilnych punktów informacyjno-doradczych, które zapewniają dostęp różnym grupom odbiorców. W przypadku działań animacyjnych pożądana jest stała współpraca z organizacjami będącymi lokalnymi centrami aktywności, np. Koła Gospodyń Wiejskich. Taka współpraca umożliwia systemową pracę animacyjną opartą o lokalne organizacje, które cieszą się większym zaufaniem w społecznościach lokalnych, co ułatwia dalszą pracę.



#### **Dobry przykład – LGD Korona Sądecka**

LGD stale współpracuje z Kołami Gospodyń Wiejskich uznając, że podmioty te mają kluczowe znaczenie dla społeczności lokalnych, w których funkcjonują. LGD wspiera KGW w formalnym rejestrowaniu się Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich. LGD udostępnia KGW punkt mobilny (w formie wozu na kołach zakupionego w ramach projektu własnego LGD), który KGW może postawić na różnych imprezach lokalnych i np. sprzedawać produkty kulinarne. LGD zawsze zamawia catering na różne spotkania w KGW, co traktowane jest jako forma wsparcia tych podmiotów. W sytuacjach, gdy LGD jeździ na różne imprezy np. targi turystyczne, zawsze zabiera jedno z KGW albo zespół regionalny. Korona Sądecka prowadzi też miesięcznik, Magazyn Korony Sądeckiej, gdzie zawsze zamieszczane są przepisy kulinarne od członkiń KGW, co jest ważne dla członkiń KGW w budowaniu ich pewności siebie i rozpoznawalności.



#### **Dobry przykład – LGD Perła Jury**

LGD posiada 3 punkty zamiejscowe w Szczekocinach, Pilicy i Kroczykach, które powstały w wyniku rozmów z beneficjentami, którzy zgłaszali problem konieczności dojazdu do biura w Łazach. Rozwiązanie to znacznie poprawiło dostępność usług LGD, z których skorzystało więcej niż dotychczas osób.

## ZDOLNOŚCI INSTYTUCJONALNE BIURA LGD I PRACA ZARZĄDU LGD



### LGD posiada potencjał i kompetencje

co oznacza, że **LGD odpowiednio zarządza pracownikami biura, tak aby osoby tworzące zespół były kompetentne, zaangażowane i zmotywowane**. Aby to osiągnąć potrzeba **długofalowej strategii rozwoju pracowników** biura, przejawiające się zarówno w programach szkoleniowych, dobranych i celowych, jak i **zapewnieniu rynkowego wynagrodzenia**. Wiąże się to z koniecznością odpowiedniego planowania budżetu na wynagrodzenia, uwzględniające także podwyżki płac, które mogą być finansowane także ze źródeł zewnętrznych. Jest to szczególnie ważne w początkowym etapie realizacji działań LGD, ze względu na ograniczenia w zwiększaniu wynagrodzeń pracowników w ramach budżetów LGD czy w ramach innych projektów. Ważne w tym kontekście jest, aby kadra była w miarę stabilna i składała się z osób doświadczonych, chętnych do współpracy i nabywania nowych umiejętności. Istotne jest także rozważne planowanie budżetów szkoleniowych, które nie powinny podlegać akceptacji UM, ponieważ pracownicy LGD nie odpowiadają za rozwój pracowników LGD. Plany szkoleniowe powinny obejmować te elementy, które poprawiają efektywność pracy danej osoby. Szkolenia z wiedzy na temat procedur są ważne, jednak w obliczu zadań stawianych przed LGD nie są jedyne. W przypadku animatorów konieczne są szkolenia/treningi zwiększające kompetencje w pracy ze społecznościami lokalnymi z użyciem różnych metod, a w przypadku doradców przydatne są np. szkolenia/treningi w zakresie pracy z tzw. trudnym klientem. Każdy pracownik powinien mieć opracowany plan rozwoju, uwzględniający te formy doształcania się, które są kluczowe dla pracy na danym stanowisku.

O sukcesie pracy biura często decyduje **charyzmatyczny lider**, który może być z jednej strony dyrektorem/kierownikiem biura lub/i członkiem zarządu LGD. Zasadniczo to jednak prezes stowarzyszenia LGD ma pełnić taką rolę, a dyrektor/kierownik biura ma być sprawny technicznie. Charyzma to cecha charakteru, ale w naszym ujęciu charyzmatyczny lider to osoba o silnym poczuciu misji społecznej, doświadczona w pracy z ludźmi, o szerokich kontaktach na

obszarze działania LGD. Kluczowe jest, aby identyfikowała się z celami podejścia LEADER, tak aby była wiarygodna dla pracowników biura, członków LGD i wszystkich interesariuszy LSR.

Biuro musi posiadać personel odpowiadający zakresowi zadań - optymalnie co najmniej trzyosobowy (wraz z dyrektorem/kierownikiem), nie jest możliwe obsługiwanie LSR przez jedną osobę.



#### Dobry przykład - Stowarzyszenie Ostrzeszowska Lokalna Grupa Działania

Prezesem LGD jest dyrektor z Ostrzeszowskiego Stowarzyszenia Przedsiębiorców, a więc osoba rozpoznawalna na obszarze działania LGD, o szerokich kontaktach i wiedzy, co poprawia rozpoznawalność LGD i usprawnia jej pracę.



#### Dobry przykład – LGD Nyskie Księstwo Jezior i Gór

Prezesem jest osoba, która wiele lat pracowała w Izbie Rolniczej, jest to osoba bardzo dobrze znająca potrzeby rolników i kontekst lokalny. Sprawia to, że jest osobą wiarygodną dla różnych interesariuszy LSR.

Wyróżnieniem jest jeśli dodatkowo zarząd LGD nie jest zbyt rozbudowany (2-4 osób), z których część (min. 1) jest także zatrudniona w LGD.

Pożądane jest także, aby prezes miał doświadczenie w działalności społecznej lub był aktywnym społecznikiem. W tym przypadku kluczowe jest poczucie misji społecznej, identyfikacji z celami i założeniami podejścia LEADER, co sprawia, że osoba taka jest wiarygodna i autentyczna dla różnych interesariuszy LSR.

## BUDŻET LGD W TYM FINANSOWANIE ZEWNĘTRZNE



### LGD finansuje działalność z wielu źródeł.

Obowiązkowa forma prowadzenia działalności przez LGD, jaką jest stowarzyszenie specjalne, została oceniona w badaniu bardzo pozytywnie. Reprezentanci LGD nie zgłaszali chęci zmiany tej formuły na inną. Jedynym jej mankamentem jest, jak się wydaje, **typowy dla stowarzyszeń, niski potencjał finansowy**. LGD mogą wprawdzie prowadzić odpłatną działalność statutową, a także działalność gospodarczą, pod warunkiem że tego typu działania będą odrębnie ujmowane w księgach rachunkowych, jednak tego nie czynią. Żadne z badanych LGD nie prowadziło takiej działalności. Głównym zasobem finansowym w dyspozycji LGD są środki w ramach dzia-



łania 19.4, tj. budżet na wsparcie funkcjonowania i koszty aktywizacji, a także działania 19.3 tj. budżet na projekty współpracy, które stanowią ściśle określoną część budżetu przeznaczanego na działanie 19.2. **Biura LGD borykają się z ryzykiem utraty płynności, na skutek uzależnienia wypłat od postępów finansowych w realizacji działania 19.2, nie będących wprost zależnymi od działań samego Biura (ale także partnerów lokalnych - projektodawców, jak również partnera regionalnego- SW)** . Mając to na uwadze, ważną cechą LGD w aspekcie finansowym jest **umiejętność mobilizowania członków stowarzyszenia (czyli de facto sektora publicznego) do wnoszenia odpowiednich składek**, które umożliwiają LGD podstawową działalność. Nie jest to łatwe i jeśli się udaje, zależy to z pewnością od wielu czynników, z których część wskazano już w innych punktach modelu m.in.: zrozumienia interesu publicznego przez członków stowarzyszenia, akceptacji celu publicznej działalności LGD oraz identyfikowania się z tym celem, a często również autorytetu Lidera. Bardzo dobrą praktyką demonstrowaną przez gminy należące do Ostrzeszowskiej Lokalnej Grupy Działania jest zgłoszona przez nie gotowość do udzielenia pożyczki dla OLGD ze środków własnych, jeśli zajdzie taka potrzeba. Na tle innych stowarzyszeń zapewnia to relatywny komfort działania, choć oczywiście LGD mają dostęp do pożyczek asygnowanych przez BGK lub SW.

**Dobrze funkcjonujące LGD powinny efektywnie wykorzystywać dostępne w RLKS instrumenty (granty, projekty własne, projekty współpracy) dla realizacji własnych celów i rozwoju działalności stowarzyszenia.** W ramach działania 19.2, tj. realizacji LSR, LGD ma możliwość realizowania projektów własnych w trybie pozakonkursowym oraz parasolowego projektu mikrograntowego. W ramach działania 19.3 możliwe jest natomiast zrealizowanie projektu współpracy, który nie ogranicza działań do jedynie miękkich. Jak się okazuje, nie wszystkie LGD korzystają z tych możliwości, a często argumentują, że z **powodu małego budżetu LSR wolą zrezygnować z realizacji projektów własnych** i udostępnić większą pulę środków wnioskodawcom. Nie jest to jednak zgodne z ideą tych instrumentów. Warto zatem **propagować przykłady LGD**, które w pomysłowy i efektywny sposób wykorzystują dostępne środki.



#### **Dobry przykład- Północno-kaszubska Lokalna Grupa Rybacka**

Centrum Organizacji Pozarządowych jako projekt własny stowarzyszenia z Władysławowa. Centrum oferuje pomoc księgową i prawną różnym podmiotom z sektora społecznego. Ważnym komponentem tego projektu jest szkolenie animatorów, którzy staną się w przyszłości kadrą realizującą usługi społeczne dla mieszkańców obszaru. W ramach rewizji sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, zdiagnozowano potrzeby związane m. in. ze zmianami demogra-

ficznymi i starzeniem się populacji. Dlatego powstał pomysł nawiązania w przyszłości współpracy z hospicjum i zapewnienia stacjonarnych usług społecznych dla mieszkańców, w tym seniorów. Do realizacji tych zamierzeń wykorzystane będą świetlice wiejskie wyremontowane także ze środków PROW. Plany te zostaną uwzględnione w przyszłej lokalnej strategii rozwoju.



### Dobry przykład- Nyskie Księstwo Jezior i Gór

Centrum Produktu Lokalnego jako projekt współpracy krajowej Nyskiego Księstwa Jezior i Gór ma charakter częściowo infrastrukturalny. Jest zgodny z celem powołania stowarzyszenia, które za swoją główną działalność uważa wypromowanie lokalnej marki (m.in. prowadzi rejestrację produktów lokalnych). W centrum będą odbywały się imprezy targowe, szkolenia i sympozja, na miejscu będzie można zakupić produkty lokalne, będzie prowadzony sklep internetowy. Projekt jest dobrze zintegrowany z innymi działaniami w ramach LSR, realizowanymi wielosektorowo, jak również jest komplementarny do międzynarodowego projektu współpracy, w którym wiedzę o promocji produktu lokalnego pozyskuje się od doświadczonych partnerów czeskich.

**Wyróżnieniem jest jeśli dodatkowo LGD aplikuje o środki zewnętrzne, starając się realizować cele stowarzyszenia.** W związku z wyróżnionymi problemami finansowymi LGD niezmiernie rzadko sięgają po środki zewnętrzne. W programach regionalnych (RPO, EWT) nie są brane pod uwagę jako beneficjent, nie otrzymują żadnych preferencji. Jedynie wyjątkowe stowarzyszenia aplikują o takie środki, a w badaniu zidentyfikowano wręcz jeden przypadek, gdy (jednofunduszowe) LGD z sukcesem zrealizowało projekt z programu PO WER.

### WSPÓŁPRACA z URZĘDEM MARSZAŁKOWSKIM



#### LGD efektywnie współpracuje z Urzędem Marszałkowskim

co oznacza, że **powinna być partnerem dla UM w realizacji PROW.** Cechą charakterystyczną dobrej współpracy są **częste, robocze (bieżące i cykliczne) kontakty LGD z pracownikami UM, dotyczące nie tylko realizacji działań LGD, ale także problemów beneficjentów w realizacji projektów.** Spotkania te powinny zaowocować ustalaniem wspólnych rozwiązań usprawniających wdrażanie projektów i realizację LSR. Dobrą praktyką jest, aby spotkania cykliczne realizować w formule regionalnej, tj. spotkanie wszystkich LGD z UM.

Współpraca i partnerskie podejście nie jest wynikiem uregulowań formalnych, a powstaje na bazie długotrwałego i częstego kontaktu i wspólnej pracy. Ważnym elementem tego procesu jest wzajemne zrozumienie po obu stronach – roli każdego z partnerów w systemie oraz celów

i misji działania LGD. W tym kontekście kluczowe znaczenia ma postawa liderów LGD i osób decyzyjnych w UM, co w dużej mierze przekłada się na postawę i otwartość na współpracę pracowników po obu stronach. Warto, aby osoby decyzyjne w UM i LGD monitorowały jakość i sposób współpracy na poziomie pracowników, tak aby na bieżąco rozwiązywać zatory komunikacyjne, które narastając prowadzą do niepotrzebnych konfliktów.

Prawdziwa i rzetelna współpraca skutkuje lepszym wdrażaniem zadań LGD, a pojawiające problemy rozwiązywane są na bieżąco. Co więcej, w takiej sytuacji poziom stresu i napięć w środowisku pracy jest mniejszy.



### **Dobry przykład – województwo opolskie**

Bieżące i cykliczne spotkania pomiędzy LGD a UM udrożniły kanały komunikacji po obu stronach. Stopniowo, współpraca rozszerza się – od kwestii związanych tylko z funkcjonowaniem LGD na kwestie merytoryczne dotyczące działania PROW. Proces rozwoju współpracy był stopniowy, strony musiały się poznać i nabrać do siebie zaufania, co było możliwe dzięki częstym roboczym kontaktom, nie tylko bieżącym (skupionym na rozwiązywaniu bieżących kwestii czy problemów), ale także cyklicznym spotkaniom, na których rozmawiano o różnych aspektach związanych z realizacją zadań PROW i sytuacją na obszarach działań poszczególnych LGD.

Warto także wskazać, że w istotnych kwestiach LGD z województwa opolskiego potrafią wypracować wspólne stanowisko, które przedstawiane jest UM. To przejaw dobrych relacji i przepływu informacji nie tylko na poziomie UM-LGD, ale także pomiędzy LGD.



### **Dobry przykład – województwo podlaskie**

W województwie podlaskim wdrażany jest instrument RLKS obejmujący dodatkowo EFS i EFRR, stąd ważne było nawiązanie efektywnej współpracy na linii UM-LGD. Współpraca ta przybiera różne formy. Po pierwsze są to spotkania - fora Podlaskich LGD, które odbywają się 2 lub 3 razy w roku. Za każdym razem gospodarzem jest inna LGD, jednak zawsze w spotkaniach tych uczestniczą przedstawiciele SW. Jedno spotkanie finansowane jest ze środków pomocy technicznej KSOW, kolejne organizowane są w ramach konkursów KSOW.

Oprócz forów organizowane są spotkania szkoleniowe, które organizuje UM na prośbę LGD – łącznie z 3 departamentami – EFS EFRR i PROW lub osobno – w zależności od potrzeb.

Ponadto organizowane są spotkania dla beneficjentów z udziałem przedstawicieli poszczególnych departamentów UM, zwłaszcza w przypadku nowych lub trudnych zagadnień. Przykładem mogą być spotkania dla start-upów, które teraz kończą swoje projekty i wchodzi w etap rozliczeń, stąd powstał pomysł zorganizowania spotkania dla tej grupy beneficjentów razem z UM. Podobnie współpracuje się przy naborach, które organizowane są pierwszy raz lub w przypadku zmiany zasad.

Kolejna formuła to kontakty robocze, mailowe lub telefoniczne, podejmowane w przypadku wątpliwości czy pomysł beneficjenta się kwalifikuje, lub określenia kwalifikowalności kosztów czy kwestie przy rozliczeniu. Samorząd w ramach swoich potrzeb reaguje podobnie i kontaktuje się z LGD z pytaniami i uzgodnieniami dotyczącymi np. wydłużenia terminu czy zmiany wskaźników we wniosku. Takie możliwości wyjaśnienia, są bardzo dobrą formą współpracy. Także przed wyjazdami na spotkania ponadregionalne i konferencje LGD razem z UM zawsze uzgadniają wspólne stanowisko.

Najistotniejszą kwestią jest obecność Podlaskiej Sieci LGD w KM przy RPO WP. Jedno miejsce dedykowane dla sektora ngo zajmuje właśnie przedstawiciel LGD. Także jest on obecny w posiedzeniach zespołu monitorującego postępy w realizacji PROW na szczeblu regionalnym. PROW. Nie jest to tak formalna struktura jak w KM RPO WP, ale posiedzenia KM odbywały się na etapie projektowania zakresów wsparcia PROW w województwie, co bardzo dobrze zadziałało i obecnie podejmowane są także podobne spotkania przygotowawcze do kolejnej perspektywy finansowej.

**Wyróżnieniem jest, jeśli dodatkowo LGD jest partnerem dla UM w planowaniu strategicznym różnych działań dotyczących obszarów wiejskich.** Pożądane jest, aby LGD uczestniczyła w spotkaniach wypracowujących kierunki działań czy ustalających działania strategiczne regionie w zakresie obszarów wiejskich. Znajomość uwarunkowań lokalnych i silne umocowanie lokalne to cenny atut w pracach nad planowaniem działań dotyczących obszarów wiejskich, na które UM powinien zwracać uwagę. Nie chodzi tylko o samą identyfikację działań, ale także o etap ich wdrażania, a którym znaczącą rolę wspierającą mogą odegrać LGD.