

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność (CLLD): na drodze do sukcesu

W tym wspólnym oświadczeniu, wiele europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego i sieci z wieloletnim doświadczeniem i dogłębną znajomością lokalnego rozwoju wita z zadowoleniem propozycję Komisji Europejskiej w zakresie Rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność [ang. Community-led Local Development, w skrócie CLLD]...

... i wzywa do działania podmioty europejskie, krajowe i regionalne w celu dołożenia starań, aby inicjatywa ta mogła być przekształcona w jeden z głównych obszarów Wspólnych Ram Strategicznych i Umów Partnerskich, które obejmą wszystkie fundusze oraz obszary miejskie, wiejskie i zależne od rybactwa, korzystając z dotychczasowych sukcesów CLLD i pokonując przeszkody napotkane w jej dotychczasowym wdrażaniu.

[1] Pozytywne nowe propozycje CLLD

Komisja Europejska przedstawiła propozycje dotyczące okresu 2014-2020, które są konstruktywne i przewidują wspólny udział funduszy WRS (EFRR, EFS, EFRROW, EMFF) w celu wspierania CLLD. Dla wzmocnienia spójności terytorialnej, Komisja odnosi się do roli miast, funkcjonalnych geografii i sub-regionalnych obszarów stojących w obliczu konkretnych wyzwań geograficznych lub demograficznych. Jednym ze sposobów przeciwdziałania im będzie ułatwianie realizacji zintegrowanych strategii rozwoju lokalnego i tworzenia lokalnych grup działania (LGD) w oparciu o doświadczenia programu LEADER.

Komisja proponuje jednolitą metodologię odnośnie CLLD dla funduszy WRS, która:

- *skupia się na specyficznych obszarach sub-regionalnych,*
- *jest realizowana przez społeczność, poprzez lokalne grupy działania złożone z przedstawicieli lokalnych, publicznych i prywatnych, podmiotów społeczno-gospodarczych,*
- *jest prowadzona poprzez zintegrowane i wielosektorowe lokalne strategie rozwoju, opracowane dla danego obszaru w sposób odpowiadający na lokalne potrzeby i wykorzystujące lokalny potencjał,*
- *uwzględnia innowację na warunki lokalne oraz sieciowanie i gdzie to jest odpowiednie, współpracę z innymi obszarami.*

Ta jednolita metodologia pozwoli na połączone i zintegrowane wykorzystanie funduszy dla realizacji lokalnych strategii rozwoju.

Komisja zakłada, że głównymi celami CLLD będą:

- *zachęcenie lokalnych społeczności do rozwoju zintegrowanego, oddolnego podejścia tam, gdzie jest potrzeba strukturalnej zmiany w odpowiedzi na sub-regionalne i lokalne wyzwania,*
- *zbudowanie potencjału społeczności i stymulowanie innowacji (włączając innowację społeczną), przedsiębiorczości i potencjału dla zmiany poprzez zachęcenie do rozwoju i odkrywania uśpionych możliwości społeczności i obszarów,*
- *promowanie własności społeczności poprzez wzrost partycypacji społecznej i budowanie poczucia włączenia się i własności, które może zwiększyć efektywność polityk Unii Europejskiej,*
- *wspieranie wielopoziomowego zarządzania poprzez dostarczenie wskazówek dla społeczności lokalnych dla pełnego wzięcia uczestniczenia w kształtowaniu wdrożenia celów Unii Europejskiej we wszystkich obszarach.*

Zostały zaproponowane zachęty dla realizacji programów operacyjnych poprzez CLLD (np. wyższe stawki współfinansowania z funduszy WRS), a także Komisja zakłada, że na CLLD zostanie przeznaczony istotny budżet, ale tylko w przypadku EFRROW został określony obowiązkowy minimalny limit na poziomie 5% tego funduszu.

[2] Wnioski z wcześniejszych realizacji CLLD

Traktujemy te ramy jako dobrze przemyślany krok do przodu, który może posunąć naprzód decentralizację rządu i może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju. Rzeczywiście, opiera się on na ponad 20 latach doświadczenia podejścia LEADER i innych inicjatyw i programów, które przyjęły i wspierały lokalną koncepcję rozwoju, w sposób eksperymentalny, począwszy od 1980 roku poza ramami funduszy strukturalnych UE.

To doświadczenie pokazuje, że przy stosunkowo małych inwestycjach, podejście LEADER przyczyniło się do tworzenia nowych miejsc pracy i lokalnych inicjatyw, które były bardzo popularne, a pozwoliły społecznościom lokalnym odkrywać trwałe rozwiązania dla wielu wyzwań stawianych przez strategię Europa 2020. To również pokazuje, że takie podejście musi w praktyce pokonywać szereg przeszkód i „wąskich gardeł” w trakcie wdrażania, które wyszczególniono poniżej.

- "Metoda LEADER" jest zdecydowanie najbardziej systematycznym i powszechnym zastosowaniem CLLD w Europie i na świecie. Mimo to, że metoda sama w sobie ma szerokie poparcie, jej wdrożenie poprzez Oś Leader (w ramach obecnych programów rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW) ograniczyło zakres lokalnych inicjatyw i innowacji. Podmioty lokalne narzekają na: zbyt wiele problemów w relacji z organami administracji publicznej, zbyt mało miejsca na lokalne podejmowanie decyzji, zbyt wąski zakres kwalifikujących się projektów i działań oraz malejące dobrowolne zaangażowanie obywateli.
- Podobne podejście zostało zastosowane z powodzeniem w realizowanym od 2007 r. Europejskim Funduszu Rybackim i ukazuje ciekawe doświadczenie dotyczące podejścia, które może pomóc uporać się ze szczególnymi wyzwaniami, przed jakimi stają całe grupy społeczeństwa. Jednak partnerstwa dopiero rozpoczynają pracę, przypominając nam o długim czasie potrzebnym dla ujawnienia się trwałych wyników.
- Mimo, że nie obejmowały wszystkich najważniejszych składników CLLD, Inicjatywy Wspólnotowe takie jak URBAN i EQUAL wniosły pewną wartość do lokalnego rozwoju, ale wiele z ich innowacyjnych aspektów zostało rozmytych po włączeniu ich do „głównego nurtu” programów operacyjnych. URBACT przejęła niektóre z zasad poprzez współtworzenie lokalnych planów działania z udziałem wielopodmiotowych lokalnych grup interesariuszy, ale grupy te nie mają żadnego formalnego dostępu do funduszy na realizację tych planów.
- Wiele innych lokalnych inicjatyw, jak Lokalna Agenda 21, ruchy wzajemnej pomocy, ekonomii społecznej, paktów zatrudnienia i lokalnych kampanii przeciwko ubóstwu, bezrobociu i dyskryminacji ma wspólne cele i/lub grupy docelowe z CLLD, ale zwykle nie zostały one połączone z instrumentami finansowania CLLD i jego systemem zarządzania.

Ogólnie rzecz biorąc, dwie sprawy powinny być podkreślone z zastosowania CLLD i innych lokalnych rozwiązań rozwojowych do tej pory.

Po pierwsze, chociaż CLLD okazała się sukcesem, jej pełny potencjał nie został zrealizowany z powodu sposobu, w jaki została ona zrealizowana, przez ich wąskie postrzeganie jako „narzędzie do dostarczenia”, a zwłaszcza przez jego realizację bez specjalnych przepisów zapewniających upowszechnianie przez administracje przesiąkniętą tradycją odgórnego dostarczania pomocy finansowej.

Po drugie, CLLD powoduje podwójne wyzwanie dla krajowych administracji - w delegowaniu decyzji do niepublicznych instytucji, jakimi są lokalne grupy działania oraz w zastosowaniu wszystkich funduszy razem. Jest dość prawdopodobne, że w właściwie dobrowolne zadanie zintegrowania nowych zasad zastosowania EFRR, EFS, EFRROW, EFMR będzie zaakceptowane przez małą ilość Państw Członkowskich i regionów. Administracje są ustrukturyzowane raczej wzdłuż niż w poprzek

funduszy i wielofunduszowa koordynacja wymaga wprowadzenia odpowiednich działań, aby stawić temu czoła i chęci ich kontynuowania cały czas.

Z tych powodów obawiamy się, że nieadekwatne rozwiązania dla CLLD na poziomie UE i sposób w jaki będą one przenoszone w „realność” na poziom Państwa Członkowskiego mogą poważnie osłabić tę wielką szansę, którą stworzyły wstępne propozycje wysunięte przez Komisję.

[3] Wielka szansa, której nie można zmarnować

Przeszkody te należy przezwyciężyć, aby nie zmarnować nowych szans CLLD, pozwalając planom i realizacji działań CSF „odpłynąć” od idei CLLD w latach 2014-2020. Widzimy CLLD nie tylko jako mechanizm lepszej koordynacji funduszy, ale także wyjątkową okazję, by wykorzystać kapitał społeczny, dynamizm, innowacyjność i inne cechy CLLD w sposób, który ożywi wiele aspektów europejskich polityk publicznych. Będzie to się wiązać z pewnego rodzaju wyzwaniem, wskazanymi poniżej - w rosnącym porządku ich trudności i ambicji - w trzech następujących obszarach:

Po pierwsze, w odniesieniu do CLLD na obszarach wiejskich i zależnych od rybactwa, pierwsze opinie wskazują, że większość zainteresowanych stron, szczególnie tych, które były zaangażowane w to podejście przez dłuższy czas, przyjmie odświeżone zastosowanie "metody LEADER" oraz przywita z zadowoleniem naukę z doświadczeń i poradzi sobie z krytyką ukierunkowaną na sposób, w jaki podejście LEADER będzie zastosowane w bieżącym okresie.

Po drugie, w miastach i aglomeracjach miejskich możliwość stosowania partycypacyjnych podejść do różnych wyzwań jest ogromna, a Komisja po raz pierwszy zasugerowała wyznaczenie konkretnego priorytetu dla zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w ramach funduszy strukturalnych.

Europa jako całość stoi przed wyzwaniami, które wymagają szczególnej uwagi, często dużych i długoterminowych inwestycji oraz interdyscyplinarnej polityki, takimi jak: przerażające liczby młodych ludzi bez pracy w coraz większej liczbie krajów, opieka socjalna i ekonomiczna oraz równość społeczna w okresie spowolnienia gospodarczego, niedobór zasobów naturalnych, ochrona środowiska i klimatu, napięcia w lokalnych społecznościach i międzykulturowy charakter wielu z nich, starzenie się i inkluzja nowych grup społecznych, zwalczanie nierówności i zwalczanie dyskryminacji, sprawiedliwy dostęp do wiedzy i informacji oraz demokratycznej kontroli. We wszystkich tych kwestiach CLLD ma wiele do zrobienia poprzez dostarczanie miejsc kontaktu i eksperymentalnego gruntu w odniesieniu do wspólnych, uzgodnionych wspólnie, innowacyjnych i trwałych rozwiązań.

Po trzecie, europejskie tworzenie polityki wkroczyło w kryzys legitymizacji. Obywatele są w większości nie poinformowani, jeśli nie wyalienowani od europejskich instytucji i mechanizmów podejmowania decyzji. W wielu przypadkach korzyści z europejskich interwencji pozostają ukryte. Prostą kontynuacją i aktualizacją poprzednich programów można z pewnością pogorszyć ten niepokojący proces erozji europejskiego ducha. CLLD oferuje możliwość odnowienia europejskiej perspektywy rozwoju. To może pobudzić innowacyjność lokalną, ukazać zaradność Europy, dać nadzieję i solidarność w trudnych czasach.

Wierzmy, że wszystkie rodzaje społeczności i obszarów będą mogły skorzystać z dogodnej ramy, która umożliwi i rozwinie innowacyjne i integrujące rozwiązania w ramach CLLD.

Jeśli chodzi o różne **rodzaje terytoriów**, można sobie wyobrazić, że zaistnieją:

- **wszerz wiejskiej Europy**, odmłodzony LEADER z lokalnymi grupami będącymi w stanie realizować jeszcze raz prawdziwie innowacyjne strategie i różnorodne, inkluzyjne partnerstwa, które kładą nacisk na dalekosiężność, dialog i współpracę;

- **w miastach**, lokalne grupy działania wchodzące w zaniedbane osiedla dużych miast nękanie przez ubóstwo, gniew i niepewność, starszych i młodych, właścicieli sklepów i bezrobotnych, dawnych i nowych mieszkańców, obywateli i urzędników miejskich działających razem na rzecz rewitalizacji życia publicznego, regeneracji najważniejszych usług i stopniowo rewitalizacji dzielnic, poprzez liczne mikroprojekty;
- **w przybrzeżnych i śródlądowych obszarach zależnych od rybactwa**, partnerstwa lokalne tchnące nowe życie w zaniedbane wioski rybackie, przybliżając rybaków do swoich klientów, aby znaleźć dodatkowe dochody z nowych działalności i wspierać inicjatywy społeczne na temat zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;
- **i, nowe partnerstwa pomiędzy różnymi obszarami**: na obszarach wiejskich i małych miasteczkach, miast i obszarów podmiejskich, w powiązaniu z ekonomicznymi ruchami samopomocowymi, np. wymyślające nowe formy gospodarki (inicjatywy społeczne biznesu, przedsiębiorczość społeczna, itp.)

Jeśli chodzi o **kwestie ekonomiczne, społeczne i środowiskowe**, można sobie wyobrazić:

- lokalne grupy działania realizujące inicjatywy „zero węgla” , oszczędność zasobów, inwestycje z zdecentralizowanej produkcji energii, inteligentne sieci elektroenergetyczne, rozwiązania mobilne, itp., (ponad 70% emisji gazów cieplarnianych zależy od stylu życia i CLLD jest właściwym podejściem odpowiadającym na potrzeby ludzi pod względem tego, gdzie mieszkają i pracują);
- lokalne grupy działania, biorące pod uwagę potrzeby miejskiego ogrodnictwa oraz rozwijające faktyczne powiązania ze zrównoważonymi gospodarstwami rodzinnymi opartymi na lokalnych i regionalnych łańcuchach dostaw żywności, rozwijające zieloną edukację dla młodzieży dorastającej w środowiskach zurbanizowanych często zaniedbanych, co dałoby redukcję rosnących tendencji w kierunku niedożywienia, otyłości i braku ruchu, poprawiając tym samym stan zdrowia publicznego;
- lokalne grupy działania prowadzące sieci dialogu międzykulturowego, wydarzeń kulturalnych, wzmacniające więzi wiejsko-miejskie, podnoszące świadomość wspólnej zabawy i uczenia się od siebie;
- lokalne grupy działania prowadzące lokalne i regionalne fundusze, których celem jest pomoc mikro i małym przedsiębiorcom nie mającym dostępu do systemu bankowego, aby rozpocząć lub rozwinąć swoją działalność i budować struktury współpracy na terenie i z partnerami z zagranicy;
- partnerstwa promujące innowacyjne wykorzystanie IT do zaangażowania obywateli w dialog i wymianę informacji w kluczowych kwestiach, odkrywanie innowacji społecznych w usługach publicznych, opracowanie lokalnych planów działań przeciwko ubóstwu lub wspieranie poszczególnych grup, takich jak migranci, młodzież i kobiety...

[4] Najlepszy sposób na uzyskanie rezultatów

Bez wątpienia, wielki potencjał CLLD powoduje wyzwania dla kreatywności lokalnych podmiotów. To także powoduje wielkie wyzwania dla instytucji odpowiedzialnych za politykę rozwoju na poziomie UE i Państw Członkowskich w zakresie wypracowania realnych ram, które umożliwią wykorzystanie tego potencjału i kreatywności lokalnych podmiotów.

Po pierwsze, te instytucje powinny zademonstrować, że wiele się nauczyły z doświadczeń zastosowania podejścia CLLD w przeszłości i szczególnie że:

- doceniają rzeczywisty zdecentralizowany, samostanowiący i wiarygodny proces podejmowania decyzji przez tych, których to dotyczy i którzy są połączeni wspólnym powodem działania,

- rozumieją specyfikę CLLD i nie będzie podejmowana żadna próba wdrożenia CLLD poprzez te same reguły i procedury, które stosowane są do innych części głównych programów,
- rozumieją, że CLLD nie może być wprowadzone odgórnie, co w praktyce oznacza raczej zaangażowanie regionalnych i lokalnych podmiotów najszybciej jak to możliwe w wypracowanie tego, jak CLLD powinno być wdrażane na dole, niż prezentowanie tego jako *'fait accompli'* [faktów dokonanych].

Po drugie, te instytucje powinny dostarczyć przekonujących odpowiedzi, odpowiednich dla różnych środowisk w różnych Państwach Członkowskich, w kluczowych, dla wdrożenia CLLD, sprawach:

- **„Funkcjonalny” obszar lokalny.** Takie definicje potrzebują respektować charakterystykę różnych typów obszarów i naturę problemów podjętych przez lokalną strategię. Ta kwestia jest szczególnie istotna w dużych obszarach miejskich, gdzie „rozwiązania” problemów zaniedbanych dzielnic nie mogą być szukane tylko na poziomie tych dzielnic.
- **Zintegrowane strategie.** Podczas, gdy w pełni zintegrowana strategia terytorialna jest ideałem, to będzie ważne, aby poznać i uwzględnić szczególne wymiary i priorytety, dotyczące sektorów (np. rybaków) lub grup docelowych (np. Romów).
- **Zarządzanie.** Urozmaicona geometria poziomych i pionowych partnerstw powinna być przemyślana i utworzona w celu odpowiedzenia na lokalne potrzeby.
- **Systemy pomocy [płatności] pozwalające na terminowe i sprawne wsparcie lokalnie zatwierdzonych projektów.** „Diabeł tkwi w szczegółach” i z tego powodu tak wiele tych szczegółów, jak to możliwe (np. uproszczone listy kosztów kwalifikowalnych) powinny być określone, np. uproszczona lista kosztów kwalifikowalnych, mechanizmy finansowania, które mogą gwarantować wystarczającą autonomię i elastyczność dla lokalnych podmiotów, włączając w to wyprzedzające płatności.

Ogólniej, praktyczne zagadnienia dotyczące CLLD w okresie 2014-2020 są daleko bardziej zaadresowane do szerszego zakresu i szczegółów w przypadku EFRROW i EFMR niż EFRR i EFS. Dlatego uważamy, że jest szczególnie pilna potrzeba dalszego rozwoju instrumentów dla EFRR i EFS odnośnie CLLD, tak aby te stały się w pełni równorzędne i kompatybilne z dwoma pozostałymi funduszami.

[5] Instytucje UE i Państw Członkowskich odpowiedzialne za politykę rozwoju muszą działać

Wzywamy instytucje UE i Państw Członkowskich do stworzenia struktur i procedur, które dostarczą żywej gleby, na której CLLD będzie się mogło urodzić, rozwinąć i rozkwitnąć, stając się nie tylko instrumentem dla miejskiego i wiejskiego renesansu, ale również wartościowym wątkiem agendy wzrostu – wkładając wiele potrzebnego, łagodnego, zielonego i zrównoważonego wzrostu, z którego skorzystają bezpośrednio potrzebujące społeczności i który przyczyni się do prosperującej i solidarnej Europy.

Dlatego, wzywamy **Członków Komisji Europejskiej, Radę Europejską i Parlament Europejski**, aby:

- uzgodniono priorytet dla CLLD w ich międzyinstytucjonalnych negocjacjach,
- ujęto CLLD raczej jako instytucjonalną innowację niż przejściowy przypis do głównych polityk i programów funduszy strukturalnych,
- zapewniono, że te same lub równorzędne wymagania podstawowe odnośnie CLLD będą zawarte we wszystkich czterech funduszach Wspólnych Ram Strategicznych,
- ustanowiono wczesne terminy selekcji i zatwierdzenia lokalnych strategii i lokalnych grup działania (wcześniej niż 31 grudnia 2015 roku dla pierwszej rundy selekcji w celu uniknięcia

dziury finansowej dla istniejących grup, i nie później niż 31 grudnia 2016 roku dla drugiej rundy selekcji, tak aby nie skrzywdzić nowych LGD, ale i dać im wystarczający czas na wdrożenie).

Wzywamy szczególnie **Komisję Europejską**, aby:

- ustaliła schemat wdrożenia CLLD, który w pełni będzie respektował i wspierał zastosowanie głównych komponentów CLLD i ułatwione użycie połączonych funduszy,
- zapewniła, że specyficzne środki dla CLLD, zgodnie z powyższym, będą uwzględnione we wszystkich Umowach Partnerskich i towarzyszącym im szczegółowym porozumieniom pomiędzy krajowymi i regionalnymi/lokalnymi partnerami,
- zapewniła również, że wielofunduszowość nie będzie użyta w celu pomniejszenia wielkości wsparcia finansowego, które było poprzednio dostępne dla operacji typu CLLD przez poszczególne fundusze, takie jak EFRROW dla podejścia LEADER,
- rozpoczęła bez zwłoki szeroką kampanię informacyjną ukierunkowaną na krajowe, regionalne i lokalne władze i instytucje odpowiedzialne za politykę rozwoju, społeczność i inne podmioty o zakresie i potencjale CLLD.

Wzywamy szczególnie **Państwa Członkowskie**, aby:

- współpracowały blisko z Komisją Europejską w przygotowaniu Umów Partnerskich zgodnie z sugestiami powyżej i szczególnie, zdefiniowały jasną strategię i budżet dla CLLD,
- aktywowały bez zwłoki, wspólnie z lokalnymi partnerami, wsparcie przygotowawcze dla wnioskowania o CLLD w różnych środowiskach – miejskim, wiejskim, miejsko-wiejskim, zależnym od rybactwa, przygranicznym – używając środków finansowych na wsparcie techniczne z obecnego okresu, a także zachęcały lokalne podmioty do zastosowania CLLD w sposób kreatywny, zaadresowany do szerokiego zakresu spraw;
- aktywnie angażowały się w uproszczenie procedur i redukcję biurokracji dla Beneficjentów i lokalnych partnerstw (LGD), połączone z rosnącą autonomią LGD, poprzez m.in. wypracowanie odrębnych instrumentów dla CLLD wewnątrz odpowiednich programów operacyjnych i poprzez adaptowanie schematu wdrożenia przygotowanego przez Komisję Europejską (o którym mowa powyżej).

5 czerwca 2012