



## **Grupa Fokusowa nr 4: Lepsze Lokalne Strategie Rozwoju**

Wnioski z raportu końcowego z wykonania fazy I:  
Opracowanie i tworzenie strategii

grudzień 2011



*Connecting Rural Europe*

## Spis treści:

<b>Skróty i akronimy .....</b>	<b>2</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>3</b>
1.1. CELE .....	3
1.2. PRZEBIEG PRAC.....	3
<b>2. WNIOSKI .....</b>	<b>5</b>
2.1. ROZPOCZĘCIE PRAC .....	5
2.2. WYTYCZNE.....	9
2.3. STRATEGIA .....	10
2.4. AUTONOMIA.....	12
2.5. LOKALNE PRIORYTETY I DOPASOWANIE STRATEGII.....	13
2.6. WYBÓR STRATEGII .....	13
2.7. MONITOROWANIE I OCENA.....	14

## Skróty i akronimy

RSW	Roczne Sprawozdanie z Wykonania
WRMiO	Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny
PK	Punkt Kontaktowy
WRS	Wspólne Ramy Strategiczne
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
ELARD	Europejskie Stowarzyszenie LEADER na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
ENRD	Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
NZP	Najczęściej zadawane pytania
GF	Grupa Fokusowa (Podkomitetu ds. LEADER)
ZSRR	Zintegrowane Strategie Rozwoju Regionalnego
LGD	Lokalna Grupa Działania
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale', co znaczy "Powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich"
PKL	Podkomitet ds. LEADER
IZ	Instytucja Zarządzająca
PC	Państwa członkowskie
NGO	Organizacja pozarządowa
KSOW	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
NUTS	Wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych
AP	Agencja Płatnicza
ROW	Rozwój obszarów wiejskich
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RROW	Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich
SMART	Cele wg modelu SMART: konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne i określone w czasie
SWOT	Analiza SWOT: mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń

## **1. WPROWADZENIE**

Niniejszy dokument przedstawia główne wnioski płynące z pierwszej fazy pracy Grupy Fokusowej ds. Lepszych Lokalnych Strategii Rozwoju (GF nr 4), utworzonej podczas 6. posiedzenia Podkomitetu ds. LEADER w dniu 17 maja 2011 roku. Wstępne wyniki zostały przedstawione na 7. rozszerzonym posiedzeniu Podkomitetu ds. LEADER w dniu 23 listopada 2011 roku, po którym do końca grudnia 2011 roku zbierano dodatkowe informacje i przeprowadzono dalsze analizy, których wyniki omówiono w niniejszym raporcie.

### **1.1. CELE**

Główna rola Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) we wdrażaniu podejścia LEADER znalazła uznanie w oczach Komisji Europejskiej oraz członków Podkomitetu ds. LEADER.

Zadaniem Lokalnych Grup Działania (LGD) jest opracowanie i realizacja Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR). W praktyce pojawiają się jednak trudności z przygotowaniem LSR wysokiej jakości. W sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) za rok 2010 w sprawie realizacji podejścia LEADER zwrócono uwagę na szereg słabych punktów LSR i podkreślono pilną potrzebę poprawy tego stanu rzeczy. Kontrole Trybunału wykazały, że wprawdzie Lokalne Strategie Rozwoju powinny stanowić istotę podejścia LEADER, to w praktyce LGD nie koncentrowały się na realizacji celów przyjętych w swoich lokalnych strategiach.

W odpowiedzi na te krytyczne uwagi powołano podczas 6. posiedzenia Podkomitetu ds. LEADER (PKL) w dniu 17 maja 2011 roku Grupę Fokusową (GF) ds. Lepszych Lokalnych Strategii Rozwoju. Celem działania Grupy Fokusowej nr 4 (GF4) jest doradzanie państwu członkowskiemu (PC) w ramach bieżącego i przyszłego okresu programowania w zakresie poprawy jakości strategii tworzonych przez LGD.

Podkomitet ds. LEADER uzgodnił następujące cele działania dla Grupy Fokusowej nr 4:

- doradzanie państwu członkowskiemu w kontekście bieżącego i przyszłego okresu programowania; oraz
- podniesienie efektywności i skuteczności podejścia LEADER.

Dwa główne cele operacyjne grupy fokusowej są następujące:

- wskazanie krytycznych wymagań w odniesieniu do tworzenia Lokalnych Strategii Rozwoju; oraz
- stworzenie zbioru narzędzi i dobrych praktyk stosowanych na szczeblu Lokalnych Grup Działania (LGD), które zapewnią sprawną realizację Lokalnych Strategii Rozwoju.

### **1.2. PRZEBIEG PRAC**

Grupą Fokusową nr 4 kierują wspólnie:

- Petri Rinne, Przewodniczący Europejskiego Stowarzyszenia LEADER na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ELARD);
- Sanna Sihvola, fińska Instytucja Zarządzająca; oraz
- Ana Pires da Silva, portugalska Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW).

Grupa fokusowa rozpoczęła swoje prace od spotkania współprzewodniczących, Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DG AGRI) i Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (PK ENRD), które odbyło się podczas seminarium zorganizowanego przez ELARD w czerwcu 2011 roku w Finlandii. Podczas spotkania przyjęto plan pracy Grupy Fokusowej oraz ustalono najważniejsze rezultaty i wyniki jej prac. Prace zostały podzielone na dwa główne etapy. W fazie 1 (lipiec 2011 – grudzień 2011) skoncentrowano się na kwestiach opracowania i tworzenia strategii, natomiast w fazie 2 (grudzień 2011 – czerwiec 2012) na zagadnieniach wdrażania oraz monitorowania i oceny. Plan pracy dla fazy pierwszej zawierał 6 głównych elementów:

- Przygotowanie dwóch ankiet, po jednej dla Instytucji Zarządzających (IZ) i LGD;
- Webinarium dla członków Grupy Fokusowej w celu zatwierdzenia ankiet;
- Przeprowadzenie ankiet wśród LGD i IZ;
- Opracowywanie i analiza wyników ankiet;
- Spotkanie członków Grupy Fokusowej w celu pogłębienia analizy;
- Omówienie elementów analizy podczas poszerzonego 7 posiedzenia Podkomitetu ds. LEADER z udziałem członków GF nr 4.

Niniejszy dokument nawiązuje do kluczowych zagadnień związanych z pierwszą fazą prac Grupy Fokusowej nr 4, badania ankietowego przeprowadzonego wśród instytucji zarządzających i LGD, pierwszego spotkania Grupy Fokusowej nr 4 w Lizbonie w październiku 2011 roku oraz dyskusji prowadzonych podczas 7 rozszerzonego posiedzenia Podkomitetu ds. LEADER, które miało miejsce w listopadzie 2011 roku w Brukseli. Podczas spotkań wspomnianych w dwóch ostatnich punktach uwzględniono i zajęto się szerzej częścią ustaleń wynikających z badań ankietowych i sprawozdań, które powstały na ich podstawie. Sprawozdania te posłużyły jako źródła niniejszego raportu.

Analiza ankiet, na podstawie której przygotowano niniejsze opracowanie, została sporządzona z wykorzystaniem bezpośrednich odpowiedzi udzielonych przez 151 LGD z 18 państw członkowskich oraz 24 instytucje zarządzające z 16 państw członkowskich. Ponadto z dwóch państw członkowskich otrzymano zbiorowe odpowiedzi od LGD, które również zostały uwzględnione w analizie. Ogólnie pracami Grupy Fokusowej objęto wszystkie 27 państw członkowskich, w tym około 200 LGD i instytucji zarządzających ze wszystkich krajów.

## **2. WNIOSKI**

W niniejszym dokumencie zebrano wnioski płynące z różnych części i etapów pierwszej fazy prac Grupy Fokusowej nr 4 ds. Lepszych Lokalnych Strategii Rozwoju. Zostały one opracowane w sposób syntetyczny, zatem nie odpowiadają bezpośrednio strukturze wspomnianych powyżej rozdziałów tematycznych pełnego raportu. Czytając ten dokument należy łączyć jego poszczególne części, co stanowi odzwierciedlenie zintegrowanego charakteru działań w ramach LEADER, przyjętej wielopoziomowej struktury zarządzania i związanych z konkretnymi obszarami LSR opracowywanymi przez LGD. Wnioski te koncentrują się na tych czynnikach, które wpływają na realizację głównego celu działania, jakim jest opracowanie (a następnie wdrażanie) wysokiej jakości strategii.

### **2.1. ROZPOCZĘCIE PRAC**

#### **Wczesne rozpoczęcie prac**

Kwestia ta niewątpliwie odnosi się i dotyczy zarówno LGD, jak i IZ. Zaobserwować można tendencję dążenia do uzyskania jak najpełniejszego przygotowania, co opóźnia rozpoczęcie samego procesu. Priorytetem dla LGD i IZ jest zapewnienie wystarczającej ilości czasu na przygotowanie wartościowej LSR. Część LGD podejmuje działania wyprzedzające w celu rozpoczęcia procesu. Istnieje potrzeba zidentyfikowania i utrzymania właściwego tempa, które jest niezwykle cenne i nie można go stracić. Budowanie potencjału i systemów wymaga czasu i zasobów. Należy przewidzieć i starannie zaplanować wystarczająco dużo czasu na skuteczny przebieg procesu.

Nie należy zakładać, że wszystkie elementy muszą być gotowe przed rozpoczęciem procesu. Warto zastanowić się, co jest absolutnie konieczne i jakie są zagrożenia. Należy także skoncentrować uwagę na prawdziwych celach wykonywanych działań. Administrowanie jest jednym ze środków prowadzących do celu i powinno ułatwiać proces działania, lecz nie jest celem samym w sobie.

#### **Przyjęcie odpowiedzialności, unikanie opóźnień**

Skuteczne wczesne rozpoczęcie prac wymaga jasnych wytycznych i wsparcia. Niezbędne jest w tym celu przekazywanie informacji i opinii zwrotnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami wielopoziomowej struktury zarządzania połączone z efektywną komunikacją, poczynając od KE poprzez IZ i uprawnione organizacje, a skończywszy na LGD, co zapewnić ma maksymalne postępy na każdym etapie. W związku z tym IZ powinny przyjąć postawę ułatwiającą rozpoczęcie realizacji działań. Czekanie na wykonanie wszystkiego w najdrobniejszych szczegółach administracyjnych, na zmianę krajowych ustaw i przepisów, może spowodować niepotrzebne opóźnienia i mieć poważne skutki uboczne. Trudności pojawiają się z powodu nieumiejętnego przewidywania realiów operacyjnych, „wąskich gardeł” i wywołanych skutków ubocznych. Takie opóźnienia utrudniają proces powstawania LSR, konsultacje i zaangażowanie ludzi, co sprawia, że wszyscy uczestnicy działają pod niepotrzebną presją.

Także LGD muszą przyjąć odpowiedzialność i przewidywać, inicjować, komunikować się, konsultować, angażować i przekazywać opinie zwrotne. Muszą one planować i stosować podejście wielostopniowe, tak aby nie przyjmować założeń nieuzasadnionych lub opartych na nierzetelnych informacjach, bowiem to z kolei spowoduje opóźnienia w przyszłości.

Mówiąc w skrócie, niezbędne jest wdrożenie wielopoziomowego zarządzania tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe. Wymagana jest efektywna egzekucja zasady pomocniczości, planowanej z wszystkimi interesariuszami, podejmującymi odpowiedzialność oraz inicjatywę w ramach procesu. Nikt z zainteresowanych nie może oczekiwać, że "wszystko zostanie mu podane na tacy", każdy powinien się starać dawać pewność innym i samemu być również pewnym.

### **Zapewnienie wystarczającej ilości czasu**

Termin lub czas przewidziany na złożenie strategii jest dużo mniej ważny niż czas przeznaczony na jej opracowanie. Aby proces tworzenia wysokiej jakości LSR na poziomie lokalnym zakończył się sukcesem, potrzeba realnie przynajmniej sześciu miesięcy, a czasem nawet więcej w przypadku nowych LGD. Odpowiednia ilość czasu zależy będzie od wielu czynników, które należy wziąć pod uwagę, w tym m.in. dużego zróżnicowania pomiędzy LGD, etapu w ich rozwoju, stopnia ciągłości oraz posiadanych przez nie umiejętności. Zachodzi zatem potrzeba uwzględniania zróżnicowania pomiędzy LGD, a podejście typu „to samo dla wszystkich” ma małe szanse powodzenia.

W nadchodzącym okresie programowania wszystkie LGD czekają zmiany, dlatego nie należy bagatelizować czasu niezbędnego na dostosowania. Odpowiednie jego zaplanowanie zależy także będzie od terminowej dostępności potrzebnych informacji i zasobów. Należy unikać wspomnianych „złodziei czasu”. Uwaga ta odnosi się zarówno do LGD, jak i IZ. LGD powinny przede wszystkim nauczyć się przewidywania konieczności działania, działania odpowiedzialnego i komunikowania, co umożliwi poszerzenie ram czasowych dla tych działań.

### **Mobilizowanie ludzi**

Mobilizacja różnych grup interesariuszy i planowanie ich uczestnictwa jest bardzo istotne w procesie prac nad LSR. LGD, planując prace nad strategią, powinny wziąć pod uwagę, co może wnieść każdy z interesariuszy, jakimi umiejętnościami dysponuje, kiedy powinien się włączyć i jakiego rodzaju wsparcia może to wymagać. W tym kontekście użytecznym narzędziem może być analiza umiejętności LGD przy użyciu szablonu mapowania, która pozwoli stwierdzić: kto uczestniczy w pracach i dlaczego, jakie umiejętności są wymagane i dostępne. Najlepiej analizę taką byłoby przeprowadzić z zastosowaniem standardów kompetencji.

W ramach tych działań należy określić, czy potrzebna będzie pomocy konsultantów, z której powinno się korzystać tylko wtedy, gdy zachodzi wyraźna potrzeba. Taka pomoc powinna być wyraźnie ukierunkowana i aktywnie prowadzona. Konsultanci muszą mieć świadomość, że wykonują prace na rzecz LGD i pod jej kierunkiem.

W praktyce stosuje się szeroki wachlarz metod facylitacji, które miały ułatwić to zadanie, szczególnie w odniesieniu do personelu LGD, partnerów i członków, aczkolwiek z ograniczonym wykorzystaniem specjalistycznego doradztwa zewnętrznego w tym zakresie. Zachowanie ciągłości działania i zaangażowanie LGD oraz ich personelu jest krytycznym czynnikiem ułatwiającym przebieg procesu.

Sukces metod partycypacyjnych został oceniony wysoko, ale są one trudne i wymagają uważnego pokierowania w celu zapewnienia na przykład odpowiedniego zaangażowania i uczestnictwa. Uznano, że metody te są wartościowe, wobec czego należy zachęcać do stosowania innowacyjnych technik uczestnictwa.

Ze względu na te wyzwania, dużą różnorodność i brak spójności w stosowanych podejściach, LGD przydadzą się wytyczne dotyczące tych metod i ich zastosowania; można w tym celu wykorzystać istniejące zasoby, na przykład „Zestaw narzędzi LEADER” dla LGD lub wytyczne w zakresie LSR i innych funduszy. Nowe i doświadczone LGD mają różne potrzeby w zakresie doradztwa. LGD mogą czerpać z wcześniejszych doświadczeń LGD, które posiadają już więcej wiedzy praktycznej lub z materiałów zawierających wcześniejsze oceny strategii. W przyszłym okresie programowania wsparcie w zakresie przygotowywania strategii w ramach LEADER będzie bardzo istotne.

### **Zachowanie, wspieranie i tworzenie zasobów**

Odpowiednio wczesne rozpoczęcie procesu prac i aktywizacja ludzi wymagają zasobów, a ponieważ były z tym problemy w przeszłości, konieczne jest zastosowanie podejścia długoterminowego. Problemy wynikają zarówno z braków, jak i nakładania się programów, np. wysokie zapotrzebowanie na zasoby przy nakładaniu się lub brak zasobów tam, gdzie występuje luka. Nadrzędną sprawą nie jest koszt, lecz wartość niezbędnych zasobów.

Jednym z głównych problemów, z którym mamy do czynienia w kolejnych edycjach inicjatywy LEADER, jest zabezpieczenie i utrzymanie cennego kapitału umiejętności, które posiadli pracownicy, LGD, IZ i inni uczestnicy. Budowanie potencjału i systemów wymaga czasu i zasobów. Szczególne znaczenie mają w tym wypadku zasoby kadrowe LGD. Ich przygotowanie było wielkim wyzwaniem dla IZ w fazie rozruchu i dlatego ważne jest unikanie strat powstających wskutek przerw między programami. Zachowanie ciągłości zaangażowania pracowników ma krytyczne znaczenie w fazie przejściowej. Może to stanowić poważny problem w nadchodzącym okresie transformacji i dlatego utrzymanie pracowników i członków LGD oraz zachowanie kapitału ludzkiego i pamięci organizacyjnej należy potraktować priorytetowo. Dotyczy to także IZ i innych interesariuszy podejścia LEADER, a szczególne znaczenie ma w tym zakresie również mentoring.

LGD i IZ powinny ze sobą współpracować i planować, jak pokierować tym zagadnieniem. IZ powinny rozważyć, w jaki sposób ograniczyć koszty pozyskiwania zasobów, a LGD – jak działać innowacyjnie w sferze pozyskiwania, utrzymania i zabezpieczenia zasobów. Należy rozwiązać



wszelkie problemy z zakresu wsparcia finansowego oraz jego kwalifikowalności, które mogłyby zwiększyć koszty zasobów, co wymagać będzie już na wczesnym etapie jasnych rozwiązań w prawie unijnym, przepisach w sprawie PROW oraz powiązanim prawie krajowym.

### **Wykorzystanie mentoringu**

Wartość mentoringu jest znaczna i wysoko ceniona. LEADER dysponuje ogromnym kapitałem ludzi i zasobem doświadczeń. Mentoring zazwyczaj koncentruje się na najlepszych praktykach oraz rozwijaniu zdolności, które mogłyby wzmocnić i przyspieszyć przebieg procesów i inicjatyw w LGD i IZ. Dostęp do niego jest szczególnie ważny dla nowych LGD, gdzie występują niedostatki w zakresie różnego rodzaju wytycznych i wsparcia. Skorzystanie z mentoringu jako formy doradztwa może być bardziej odpowiednie niż z usług ekspertów.

Mentoring może przebiegać w kierunku od LGD do LGD, między LGD a IZ, a także między różnymi IZ. Koszt mentoringu jest stosunkowo niski, a jego adekwatność do potrzeb – wysoka. Jest on środkiem bezpośredniego transferu wiedzy i umiejętności w ramach programów i pomiędzy nimi, a także między ich kolejnymi edycjami. Może też być skuteczny w umacnianiu wielopoziomowego systemu zarządzania i przyczyniać się do szerszego porozumienia i stosowania komplementarnych metod pracy. W tym zakresie potrzebne jest podejście długoterminowe, co potwierdzają przypadki udanego przyjęcia i stosowania takiego podejścia przez współpracujące ze sobą LGD i IZ.

Jeżeli państwo członkowskie promuje koncepcję rozwoju lokalnego kierowanego przez lokalną społeczność z wykorzystaniem wszystkich funduszy dostępnych w ramach WRS, to grupa najbardziej zaangażowanych podmiotów w tym kraju mogłaby opracować szczegółowe wytyczne dotyczące tworzenia LSR z wykorzystaniem wielu funduszy i zadbać o to, aby przyjęte zasady rozwoju lokalnego nie uległy rozmyciu.

### **Planowanie podejścia etapowego**

Opracowanie i składanie LSR polega przeważnie na wielokrotnym jej składaniu i jest procesem wieloetapowym, tak formalnym, jak i nieformalnym. Może obejmować fazę formułowania oczekiwań, a także kilkukrotne składanie aplikacji, po których otrzymuje się informację zwrotną. Nie ma jedno dobrego, zalecanego podejścia, lecz istotne jest wykształcenie struktury, która umożliwi efektywny przebieg prac nad LSR.

Potrzebna jest odpowiednia ilość czasu, aby skoncentrować się na jakości strategii. Proces przygotowania LSR powinno się traktować jak projekt LEADER, tzn. należy szukać tych, które mają szansę na pozytywne rozpatrzenie i unikać bezowocnych wysiłków ze strony LGD i IZ.

Formalne wyrażenie intencji w fazie początkowej umożliwi IZ przekazanie LGD opinii zwrotnej oraz wskazówek i ułatwi rozwinięcie lokalnej i wielopoziomowej współpracy. Może to wymagać różnego stopnia sformalizowania, na przykład w stosowaniu kryteriów i poziomów decydujących o wstępnym wyborze. Doświadczenie uczy, że w zasadzie najlepszy w tym zakresie jest proces iteracyjny, w ramach którego w sposób cykliczny wykonuje się wstępną weryfikację zgłoszonych

wniosków biorąc pod uwagę różne stadia rozwoju i stopnia dojrzałości LGD. Wymaga to jasno określonych kryteriów, które powinny obowiązywać od samego początku.

## **2.2. WYTYCZNE**

### **Wytyczne jako element całego pakietu wsparcia**

Dostarczenie LGD wytycznych w zakresie opracowania strategii rozwoju, ich dostępność, stosowność i adekwatność były zawsze potrzebą o wysokim priorytecie i należy o nich myśleć w kontekście całego pakietu wspierającego prace nad LSR. Dziedziny, w jakich stworzono wytyczne, zakres, w jakim dotyczyły one przygotowania strategii i sposób, w jaki to uczyniono charakteryzuje znaczna różnorodność. Problemy występują głównie w odniesieniu do kompletności, przejrzystości, złożoności, jakości i spójności takich wytycznych, a także niedostatków w zakresie zróżnicowanego ich dostarczania nowym LGD.

Wytyczne należy przygotować jak najwcześniej, co pozwoli właściwie określić terytoria (których to dotyczy) i zaplanować odpowiednią ilość czasu na opracowanie, sformułowanie i priorytetyzację LSR. Można je opracowywać i przekazywać etapowo zgodnie z zaplanowanym harmonogramem.

### **Kierowanie metodą tworzenia LSR**

LGD potrzebują wytycznych z zakresie formułowania strategii i metodyki pracy. IZ albo zapewniały takie wytyczne w wąskim zakresie, głównie o charakterze technicznym lub administracyjnym, albo udostępniały, lecz znacznie rzadziej, szersze, bardziej wszechstronne wytyczne dotyczące treści strategii, metodyki pracy i przygotowania. Wspólna metodologia z wyszczególnieniem najważniejszych etapów prac nad LSR i jej realizacji sprzyjałaby spójności i ułatwiała transfer wiedzy na temat procesu projektowania strategii. Powinna ona zostać opracowana i udostępniona LGD możliwie jak najszybciej.

Nie należy lekceważyć propozycji w zakresie rozwoju lokalnego pojawiających się we Wspólnych Ramach Strategicznych i rosnącej złożoności prac nad instytucjonalnymi i operacyjnymi ramami LSR. Oznacza to, że LGD w coraz większym stopniu będą potrzebowały wytycznych i wsparcia. Należy zatem opracować szczegółowe wytyczne unijne dotyczące podejścia wielofunduszowego.

Potrzebny jest przejrzysty zarys zasad, przepisów, procesów, harmonogramów i możliwości dostępnych dla LGD, z uwzględnieniem reguł wdrażania zasady subsydiarności. Komunikowanie będzie kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do ustanowienia skutecznego systemu wielopoziomowego zarządzania. Nie będzie tu jednak jednego, „pasującego do wszystkich” rozwiązania.

Istnieje wyraźne zapotrzebowanie na wytyczne o charakterze wspierającym, odpowiednio reagujące i dostosowane do potrzeb. Trzeba zachować równowagę między unikaniem

nadmiernej regulacji a elastycznym dopasowaniem do różnorodnych możliwości, doświadczeń, autonomii i potrzeb LGD. Potrzebna też jest lepsza ocena potrzeb przy tworzeniu wytycznych, co osiągnąć można poprzez dialog z LGD. Stworzenie ram składających się z istotnych elementów połączonych z odpowiednią elastycznością może być korzystne, gdyż umożliwi zajęcie się lokalnymi priorytetami strategicznymi.

### **Poprawa standardów przez szkolenia**

Umiejętności zarówno nowych, jak i istniejących LGD są niewystarczające, szczególnie w odniesieniu do tworzenia LSR. Szkolenia nie zaspokajają tych potrzeb w zadowalającym stopniu, gdyż są albo zbyt ogólne, albo zbyt skomplikowane i brakuje w nich odpowiednich wytycznych w zakresie tworzenia strategii. Odpowiedź na te potrzeby jest priorytetem.

Strategie LGD rzadko zawierają plany szkoleniowe. Transfer wiedzy w ramach programów oraz w obrębie i pomiędzy LGD wydaje się być gorzej zorganizowany niż można by zakładać, a rozwijaniu umiejętności nie nadano wystarczająco wysokiego priorytetu. To poważny problem dla programu opierającego się na strategicznym priorytecie rozwijania i wykorzystywania kapitału ludzkiego i społecznego. Organizacja szkoleń powinna być traktowana jako kluczowy element LSR tworzonych przez LGD, a uzyskanie ogólnego poziomu kompetencji jako element obowiązkowy. W budżecie powinno się zaplanować odpowiednie środki przeznaczone na osiągnięcie tego celu.

LGD powinny być zarządzane w sposób profesjonalny, co jest również ważne przy opracowaniu, realizacji i ocenie strategii. Proponujemy prowadzenie ciągłego programu szkoleń i bieżącą aktualizację wiedzy dla LGD i ich pracowników oraz ewentualnie działanie na rzecz ustanowienia wspólnego standardu kwalifikacji pracowniczych.

## **2.3. STRATEGIA**

### **Jaśniejsze definiowanie**

Aby ułatwić zrozumienie założeń przyjętych przez IZ, muszą one zostać jaśniej określone. Korzystne byłoby określenie wymagań minimalnych i maksymalnych w zakresie zawartości strategii, a także wskazanie kluczowych elementów w strategii i planie działania. Znaczna część popularnych elementów jest stosunkowo prosta i nie przysparza trudności, inne wymagają pilnej uwagi.

#### **• Analiza SWOT**

Biorąc pod uwagę duże znaczenie terytorialnej analizy SWOT istnieje potrzeba, aby była ona lepiej ukierunkowana, kompleksowa, analityczna i zintegrowana, zwłaszcza jeśli myśli się o korzystaniu w przyszłości z wielu funduszy.

SWOT należy lepiej zdefiniować np. w odniesieniu do terytorium, a także znacznie poprawić jej jakość, zwłaszcza w odniesieniu do aspektów analitycznych.

- **Założenia LEADER**

Uwzględnienie założeń LEADER w LSR jest ważne z punktu widzenia usprawnienia procesu. Założenia te są przedmiotem oceny w większości programów. Ich realizacja musi być potwierdzona w praktyce. Wymaga to przejrzystości i spójności procedur związanych z wdrażaniem LSR, nadania struktury organizacyjnej LGD oraz obowiązków towarzyszących.

- **Lokalne zaangażowanie i proces**

Zakres i proces lokalnego zaangażowania jest postrzegany jako bardzo ważny element LSR, gdyż legalizuje strategię i często jest podstawowym kryterium jej oceny. Ten aspekt LSR wymaga podkreślenia.

### **Większa innowacyjność**

Innowacje wydają się mieć stosunkowo niski priorytet, ale ich znaczenie wzrośnie w nowym okresie programowania. W niektórych przypadkach stanowiło to barierę, np. niechęć do podejmowania ryzyka. Problem ten wyraźnie wymaga uwagi. Priorytetem jest zatem rozwijanie bardziej powszechnego rozumienia podstaw – na czym polega wartość innowacji i w jaki sposób przyczynia się ona do rozwoju i wzrostu gospodarczego oraz dlaczego jest częścią podejścia LEADER. Podobne rozumienie tego powinno być podzielane przez LGD oraz IZ i AP.

### **Wzmocnienie logiki interwencji**

Występują bardzo istotne niedociągnięcia w zakresie czterech zestawów czynników odnoszących się do logiki interwencji, dostosowania strategicznego, wytyczania i kwantyfikacji celów i zadań oraz uczenia się przez doświadczenie.

Istnieje brak spójności pomiędzy wysokim priorytetem nadanym analizie SWOT, niedoskonałością analizy danych oraz niskim priorytetem i stwierdzonymi trudnościami w ustalaniu i kwantyfikacji wskaźników, zadań i celów SMART itp. istnieje brak spójności. Widoczny brak wiedzy i zrozumienia dla znaczenia tych kwestii uzasadniających ogólne podejścia i oczywisty niski priorytet stanowią powód do poważnych obaw. Obawy te potwierdzają ewidentnie słabość oceny i uczenia się na wcześniejszych doświadczeniach. Istnieje wyraźna potrzeba wzmocnienia podejścia do logiki interwencji w celu poprawy ukierunkowania działań, ustalania priorytetów, kwantyfikacji i uzasadnienia LSR. Występuje pilna potrzeba wyjaśnienia i zapewnienia wytycznych zarówno w stosunku do LGD, jak i IZ.

### **Zaplanowanie monitoringu i oceny**

Trzy powiązane elementy systemu monitorowania LSR, planu oceny i procedury weryfikacyjnej LSR są słabo reprezentowane w strategii i specyfikacji planów działania – nawet jako dodatkowe elementy. Plan oceny LSR lub system monitoringu stanowią luki najczęściej wymieniane przez IZ. Problem ten dotyczy zarówno LGD, jak i IZ. Kiedy uwzględnimy je z ustaleniami dotyczącymi podstawowych elementów strategii, otrzymamy ważny powód do

niepokoju. Ponieważ ocena jest obecnie funkcją LGD, włączenie monitorowania i planów oceny do strategii jest warunkiem koniecznym. Może to wymagać specjalistycznych szkoleń i doradztwa.

### **Nadanie priorytetu szkoleniom w zakresie strategii**

Plan szkoleń nie został uznany za istotny przez żadną z IZ. Ponieważ jest to kluczowy priorytet strategiczny dla LEADER, brak ten został uznany za krytyczne przeoczenie w obszarze oddziaływania IZ. Biorąc pod uwagę orientację prorozwojową podejścia LEADER, znaczenie przypisywane wiedzy i umiejętnościom pracowników i członków LGD oraz innych partnerów, a także obawy dotyczące utrzymania ciągłości pomiędzy programami i zdolność do zachowania potencjału, są niepokojące i należy się nimi zająć w pierwszej kolejności.

## **2.4. AUTONOMIA**

### **Poszukiwanie równowagi**

Zakres niezależności nie jest zdefiniowany w kategoriach czarno-białych, tylko jako wiele odcieni szarości. W zakresie podanych parametrów lub ograniczeń istnieje wyraźna elastyczność.

Ogólnie wydaje się, że LGD miały dużo swobody i mogły wybierać obszary swoich zainteresowań oraz tematy w ramach podanych parametrów (dla LEADER) i podlegające pewnemu wpływowi IZ, np. poszerzenie celów. Należy uznać to za sukces. Jednak nie wszystkie LGD, które miały swobodę w wyborze obszaru, miały również autonomię w wyborze tematyki i odwrotnie.

LGD i IZ przyznają, że miejscowa społeczność potrafiła najlepiej zdefiniować obszar zainteresowania, np. w odniesieniu do spójności gospodarczej, czy kwestii społecznych i środowiskowych. Tam, gdzie LGD były w stanie skorzystać z doświadczenia we wcześniejszej współpracy ludzi, liczba napięć i wyzwań była w efekcie mniejsza, a podejmowanie decyzji łatwiejsze.

LGD, które nie mogły niezależnie wybrać tematu, wykazywały często pewien stopień elastyczności w ramach ograniczeń i w zakresie definiowania tematów. Zauważono jednak z niepokojem, że sprawa wyboru tematów była czasami poza kontrolą LGD ze względu na konieczność dopasowania do ram PROW. Zachowanie równowagi między adekwatnością wobec PROW i dążeniem LGD do bardziej elastycznego podejścia wskazuje na potrzebę bardziej precyzyjnych wytycznych i zaangażowania się LGD w proces ustalania poziomu, na którym określa się tematy i priorytety. Współdziałanie IZ i LGD w tym zakresie ma istotne znaczenie we wspieraniu budowania zaufania między zaangażowanymi podmiotami.

Ogólnie wydaje się, że im większy stopień autonomii, tym lepsze dostosowanie do potrzeb, potencjału rozwojowego i możliwości danego obszaru.

## **2.5. LOKALNE PRIORYTETY I DOPASOWANIE STRATEGII**

### **Uzyskanie elastyczności w ramach parametrów**

Założenia strategii skoncentrowane na potrzebach zostały uznane za bardzo efektywne, co potwierdza skuteczność metody LEADER w opracowaniu i wdrażaniu strategii. Odzwierciedla to stopień elastyczności przyznanej LGD w adaptowaniu PROW i tematów podejścia LEADER, a także ich realizacji w zakresie zaspokajania lokalnych potrzeb i metodologii LSR.

W przyszłości może to wymagać większej elastyczności. Konieczność dopasowania wielu funduszy z lokalnymi priorytetami wymagać będzie komplementarności; powinno to zostać wpisane w LSR w sposób zintegrowany. Przejrzyste, spójne oraz efektywnie przekazywane parametry i wytyczne będą istotne przy udzielaniu LGD pomocy dotyczącej określania skutecznych i praktycznych tematów strategicznych, które zostaną właściwie ukierunkowane. Podstawy dla strategicznych powiązań i komplementarności wymagają zdefiniowania. W tej mierze wskazane są jasno określone ramy, które stanowiąc będą najważniejsze i konieczne ograniczenia (np. dostosowanie strategiczne) oraz określą odpowiednie i stosowne parametry.

Pogłębienie wiedzy LGD o ogólnych parametrach operacyjnych i kontekstowych oraz wzrost świadomości związanej z koniecznością dostosowania się do tych parametrów powinny poprawić jakość LSR. Może to wprowadzić sugerować, że odpowiedzialność w tej mierze spoczywa przede wszystkim na LGD, ale także uwydatnia potrzebę wyraźniejszego formułowania wytycznych dla LGD i sprawdzania, czy zostały one odebrane i zrozumiane.

## **2.6. WYBÓR STRATEGII**

### **Stosowanie obiektywnych kryteriów jakościowych**

Wybór LSR powinien obejmować obiektywną ocenę jej ogólnej jakości przy użyciu jasnych i spójnych kryteriów, najlepiej w formie list kontrolnych. Powinny one tworzyć system pomiaru jakości zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

### **Przekazywanie wartościowej opinii zwrotnej**

Zróżnicowanie sposobów przekazywania opinii zwrotnej jest niezwykle duże i przybiera wielorakie formy, począwszy od ogólnego przedstawienia informacji po prawdziwe współdziałanie i dialog. Podejścia iteracyjne wyraźnie poprawiają jakość strategii i podnoszą wartość samego procesu. Może to wymagać większych zasobów, ale wydaje się być bardziej zgodne z modelem LEADER i dobrą praktyką w zarządzaniu wielopoziomowym. Planowanie mechanizmów informacji zwrotnej wymagać będą starannego planowania, ponieważ IZ sygnalizują, że w trakcie największego obciążenia pracą, jaka powstaje przy składaniu dokumentów ze strategią, obszar ten może powodować poważne trudności.

### **Ustalanie budżetów opartych na danych empirycznych**

Wstępne budżety mają swoje dobre i złe strony, przeważają jednak te dobre. Realizm podejścia i priorytetyzacja strategii muszą zostać zrównoważone przyznaniem większego znaczenia względem finansowym. Efektem takiego podejścia może być nadanie priorytetu według kryterium finansowej celowości w większym stopniu, niż wynikałoby to z danych. LGD i IZ przedkładają alokacje budżetowe oparte na wskaźnikach uznając je za czynniki wpływające pozytywnie na jakość i realizm strategii. Jest oczywiste, że cele, możliwe skutki i terminy muszą zostać bardzo uważnie rozpatrzone przed realizacją takiego podejścia.

Podejście do alokacji budżetowych w ramach strategii na ogół wydaje się być dość niejasne i ogólnie brak w tej mierze perspektywy strategicznej. Z danych wynika, że występuje istotna luka pomiędzy strategicznym uzasadnieniem stosowanym w kwantyfikacji strategii a podziałem zasobów w ich obrębie. Brak jasnego i systematycznego podejścia opartego na analizie łączy się z problemami, które są widoczne w zakresie słabości logiki interwencji, tzn. niewiele rzeczy w logice interwencji jest oczywiste i dlatego uzasadnienie alokacji budżetowych jest również słabe.

### **Konkurowanie jakością**

Chociaż toczą się debaty nad korzyściami płynącymi z konkurencji między LGD, to dość jednoznacznie przeważa opinia, że alokacja środków w budżecie powinna być powiązana i oparta na ocenie jakości strategii. Dobra jakościowo strategia powinna jasno określać związek pomiędzy terytorium, jego ludnością, obszarem, potrzebami i możliwościami w sposób proporcjonalny. Konkurencja powinna się więc odbywać pomiędzy LGD lub w stosunku do jednakowego standardu, a tym samym priorytetem powinna być ogólna poprawa jakości LSR.

## **2.7. MONITOROWANIE I OCENA**

### **Poprawa wyników działania**

Dane dotyczące oceny są na tym etapie znikome. Widać natomiast wyraźne ogromne różnice w podejściu wśród LGD. Tylko 72% LGD aktywnie monitoruje wyniki pod kątem stopnia realizacji strategii, ale ponad 50% LGD albo nie informuje o aktywnym monitorowaniu lub prowadzi je w bardzo ograniczonym zakresie.

Te, które to prowadzą, nie stosują wspólnego ani spójnego podejścia. Występuje tu bardzo wysoki stopień zmienności w zakresie tego, co jest robione, kto bierze udział i jak często to się robi. Nie wspomina się o formalnym procesie weryfikacji strategii. Wydaje się to odzwierciedlać wcześniej zidentyfikowane problemy z brakiem planów monitorowania i oceny, zachodzi więc potrzeba dokładniejszego zbadania tego stanu rzeczy.

Ten ogólny deficyt i brak spójności jest powodem do niepokoju, gdyż stwarza ryzyko dużej fragmentacji w pomiarze wyników i efektów w ważnym momencie przedstawiania korzyści wynikających z lokalnych rozwiązań rozwojowych. Likwidacja tego deficytu w monitorowaniu

wyników działania wydaje się więc obszarem priorytetowym i zaleca się uwzględnienie monitorowania i oceny w LSR w następnym okresie programowania.

### **Wyraźniejszy kierunek**

Wspólny zespół najważniejszych wskaźników unijnych mógłby zostać skonstruowany w taki sposób, aby możliwe było ich dalsze rozwijanie na szczeblu lokalnym, dzięki czemu mogłyby lepiej uwzględniać efekty lokalne. Lokalne opinie zwrotne są niezbędne w tym procesie. Zachodzi jednak potrzeba umiejętnego znalezienia równowagi między taką specyfiką a możliwością kumulowania tych wskaźników na szczeblu LGD, regionalnym, krajowym i unijnym.

LGD uważają zazwyczaj, że nakłania się je do samooceny, chociaż nie jest to obowiązkowe. Często brak jest wskazówek co do tego, jak przeprowadzać samoocenę i obserwuje się wyraźny brak spójności. Jest to znacząca luka w doradztwie i wsparciu udzielanym LGD i krytyczny element prac oraz realizacji wysokiej jakości Lokalnej Strategii Rozwoju.