RAPORT KOŃCOWY

Pomoc techniczna w zakresie uproszczenia wdrażania RLKS i stworzenia odpowiednich kanałów komunikacji w celu zapewnienia realnego i znaczącego udziału lokalnych aktorów w planowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji instrumentu RLKS

Anna Krzyżanowska-Orlik
Andrzej Brzozowy
Beata Pniewska
Aneta Pieczykolan
Katarzyna Włodarczyk-Tomczyk

Październik 2021

KOMISJA EUROPEJSKA

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
Dyrekcja F - Lepsze wdrażanie, zamknięcie i realizacja programów III
Wydział F3 Polska

Osoba do kontaktu: Christopher Todd

E-mail: regio-poland@ec.europa.eu

Komisja Europejska
B-1049 Bruksela

RAPORT KOŃCOWY

Pomoc techniczna w zakresie uproszczenia wdrażania RLKS i stworzenia odpowiednich kanałów komunikacji w celu zapewnienia realnego i znaczącego udziału lokalnych aktorów w planowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji instrumentu RLKS

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

2021 EN

Opracowanie ukończono w: Październik 2021

Wydanie 1

Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikające z ponownego wykorzystania niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021

© Unia Europejska, 2021

ZASTRZEŻENIE
Informacje i opinie zawarte w niniejszym raporcie odzwierciedlają poglądy jego autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Komisji. Komisja nie gwarantuje dokładności danych zawartych w raporcie. Zarówno Komisja, jak i osoby działające w imieniu Komisji nie mogą być pociągane do odpowiedzialności za użycie informacji zawartych w raporcie.

Print	ISBN xxx-xx-xx-xxxxx-x	ISSN xxxx-xxxx	doi:10.xxxx/xx...x xx-xx-xx-xxx-xx-x
PDF	ISBN xxx-xx-xx-xxxxx-x	ISSN xxxx-xxxx	doi:10.xxxx/xx...x xx-xx-xx-xxx-xx-x
EPUB	ISBN xxx-xx-xx-xxxxx-x	ISSN xxxx-xxxx	doi:10.xxxx/xx...x xx-xx-xx-xxx-xx-x
HTML	ISBN xxx-xx-xx-xxxxx-x	ISSN xxxx-xxxx	doi:10.xxxx/xx...x xx-xx-xx-xxx-xx-x

Spis treści

1. Wstęp: ogólne informacje o RLKS..... 8
2. Założenia i cel badania..... 9
3. Działania przeprowadzone w ramach badania..... 10

   3.1. Zestawienie Wywiadów Pogłębionych (wideorozmowy):..... 11
   3.2. Produkty dostarczone w ramach badania – podsumowanie:..... 12
   3.3. Najważniejsze wnioski z przeprowadzonych wywiadów..... 13

      3.3.1. Wywiady z IZ RPO..... 13
      3.3.2. Wywiady z LGD..... 14

   3.4. Wywiady z przedstawicielami KE, MFiPR, MRiRW..... 16
   3.5. Podsumowanie wywiadów..... 17

4. Rekomendacje..... 18
5. I grupa rekomendacji: uproszczenie procedur z uwzględnieniem cyfryzacji procesu..... 19

   5.1. Uproszczenie i skrócenie dokumentu LSR..... 19
   5.2. Uelastycznienie aktualizacji LSR..... 21
   5.3. Precyzyjny podział zadań i kompetencji pomiędzy Biuro LGD, Radę LGD i UM..... 22
   5.4. Uproszczenie zasad rozliczania projektów..... 24
   5.5. Doprecyzowanie relacji pomiędzy ustawą o RLKS a ustawą wdrożeniową..... 26
   5.6. Ograniczenie i doprecyzowanie kryteriów wyboru operacji..... 30
   5.7. Stworzenie wspólnego systemu informatycznego..... 32
   5.8. Informatyzacja składania wniosków na poziomie LGD..... 33

6. II grupa rekomendacji: działania informacyjno-komunikacyjne..... 34

   6.1. Stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za koordynację wdrażania RLKS w Polsce..... 34
   6.2. Systemowe wsparcie RLKS w Polsce z poziomu KE..... 35
   6.3. Cykliczny/ ciągły dialog sieci regionów wdrażających RLKS z ministerstwami..... 36
   6.4. 4. Promocja RLKS poprzez dobre praktyki..... 36

7. III grupa rekomendacji zmiany w podejściu systemowym do wdrażania RLKS..... 38

   7.1. Zapewnienie możliwości różnego sposobu procedowania z LSR oraz LGD na poziomie regionalnym..... 38
   7.2. Zmiana trybu wyboru projektów własnych LGD..... 40

7.3. Granty globalne – rozszerzenie zastosowanie instrumentu, uspójnienie zasad dotyczących projektów grantowych finansowanych z różnych polityk 41
7.4. Konkursy otwarte jako podstawowa forma organizacji konkursów 43
7.5. Rozliczanie jakościowe i uwzględnienie długofalowych efektów realizowanych projektów 43
7.6. Zmiana sposobu rozliczania IZ i prezentowania postępów realizacji programów regionalnych przez MFiPR 44
7.7. Uelastycznienie podejścia do wskaźników realizowanych w RLKS na poziomie programów regionalnych 45
7.8. Wsparcie instrumentu RLKS jako jednego z narzędzi terytorialnych w ramach Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 46

8. Podsumowanie 47
9. Spis tabel 48

Tabela 1. Skróty zastosowane w dokumencie

Skrót	Rozwinięcie
CP5	Cel Polityki 5 „Europa bliższa obywatelom”
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ELARD	Europejskie Stowarzyszenie LEADER na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
FARNET	Sieć obszarów zależnych od rybołówstwa
IIT	Inny Instrument Terytorialny
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
LGD	Lokalna Grupa Działania
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PS	Polityka Spójności
PSLGD	Polska Sieć Lokalnych Grup Działania
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
RPO	Regionalny Program Operacyjny
UP	Umowa Partnerstwa
WPR	Wspólna Polityka Rolna
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1. Wstęp: ogólne informacje o RLKS

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność – RLKS (ang. Community-led local development – CLLD) to instrument oparty na podejściu LEADER stosowanym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

RLKS jest wdrażany w Polsce od 2007 r., w przeciągu dwóch europejskich perspektyw finansowych. W perspektywie 2007–2013 był wdrażany w dwojaki sposób:

- jako część II filara Wspólnej Polityki Rolnej w formie podejścia LEADER, które było obowiązkowe w ramach Osi Priorytetowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich współfinansowanego z EFRROW,
- jako część Wspólnej Polityki Rybackiej w ramach 4 Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego „RYBY" współfinansowanego z EFF.

W perspektywie 2014–2020 obok obu wyżej wymienionych obszarów (EFF został zastąpiony EFMR) dostępna była możliwość wdrażania RLKS w ramach Polityki Spójności w Programach Operacyjnych współfinansowanych z EFRR i EFS. W perspektywie 2021–2027 planowana jest dalsza realizacja i rozszerzenie zastosowania tego narzędzia.

Dwa z polskich województw (kujawsko – pomorskie i podlaskie) zdecydowały się na wdrażanie wielofunduszowego instrumentu RLKS w perspektywie 2014–2020. Choć wdrażanie napotykało na pewne przeszkody oba regiony zadeklarowały kontynuację realizacji tego instrumentu w kolejnej perspektywie 2020+. Oznacza to, że w ich doświadczeniu zyski z wdrażania RLKS przewyższają jego koszty, co prowadzi do potrzeby modyfikacji problematycznych kwestii w tej formule, by uczynić ją bardziej przejrzystą i „przyjazną dla użytkownika". Równie koniecznym jest promowanie nowej formuły oraz informowanie podmiotów, które nie mają wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu wielofunduszowego RLKS, o zaletach oddolnego podejścia w rozwoju lokalnym.

Kluczową rolę w procesie wdrażania RLKS odgrywają Lokalne Grupy Działania. To przede wszystkim od ich działań zależy powodzenie realizacji tego instrumentu. Na nich ciąży odpowiedzialność za wprowadzenie w życie wyróżniających go spośród innych dostępnych instrumentów cech charakterystycznych, tj.:

- oddolność – szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii,
- terytorialność – LSR przygotowana dla danego, spójnego obszaru,
- zintegrowanie – łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu,
- partnerstwo – LGD jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego,
- innowacyjność – eksperymentowanie, podejmowanie nieszablonowych działań w skali lokalnej,
- decentralizacja zarządzania i finansowania,
- sieciowanie i współpraca – wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk.

Na obszarze Polski funkcjonuje 295 LGD: największe rozdrobnienie dotyczy województwa małopolskiego (34 LGD), mazowieckiego (32 LGD) i wielkopolskiego (31 LGD), zaś najmniej LGD funkcjonuje na obszarze województwa zachodnio – pomorskiego i lubuskiego

(po 9). W województwach wdrażających instrument RLKS liczba LGD wynosi odpowiednio: 27 w kujawsko – pomorskim i 12 w podlaskim.

Zarówno finanse na wsparcie przygotowawcze i funkcjonowanie LGD, jak i liczba pracowników (a przynajmniej minimalne zatrudnienie) są uzależnione od liczby mieszkańców danego obszaru objętego LSR. Dwie pełne perspektywy wdrażania LEADER pozwoliły okrzepnąć kadrom LGD, dzięki czemu w sprawnie funkcjonujących LGD (o dużej aktywności i stosunkowo niewielkiej rotacji kadr) pracownicy stali się prawdziwymi ekspertami w zakresie aktywizacji społeczności lokalnych, inicjatyw społecznych i gospodarczych a także czynności administracyjnych.

O ile w obszarach polityki rolnej i rybackiej możemy mówić o ugruntowaniu się całego systemu wdrażania RLKS i wejściu w fazę dojrzałości (4 perspektywy finansowe, podczas których ukonstytuowały się dwie główne sieci na poziomie UE: ELARD i FARNET, dopracowano rozwiązania systemowe w poszczególnych państwach członkowskich, wdrożono wielofunduszowość), o tyle w obszarze Polityki Spójności druga perspektywa wdrażania oznacza nadal fazę początkową.

2. Założenia i cel badania

Celem badania było dostarczenie mechanizmów, które pozwolą na zwiększenie efektywności wdrażania instrumentu RLKS w Polsce poprzez uproszczenie procedur oraz wskazanie sposobów poprawy komunikacji i wymiany informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu. Prowadzone działania miały również na celu rozszerzenie dyskusji i włączenie w nią wszystkich regionów w Polsce oraz zaprezentowanie możliwości jakie daje realizacja RLKS na przykładzie dobrych praktyk polskich i europejskich.

Przedmiotem analizy był proces programowania i wdrażania wielofunduszowego RLKS, który obejmował:

- proces przygotowywania i wyboru LSR,
- proces programowania wsparcia KPO, RPO i PROW uwzględniających RLKS,
- proces wdrażania instrumentu RLKS.

Analiza ww. procesów została przeprowadzona w oparciu o ich poszczególne elementy tj. struktura instytucjonalna i zaangażowanie poszczególnych interesariuszy oraz przepisy prawne regulujące przebieg tych procesów.

Należy podkreślić, że wdrażanie wielofunduszowego RLKS obejmuje komunikację na czterech poziomach:

- od KE do Państw Członkowskich (Ministerstw),
- od Ministerstw do IZ,
- od IZ do LGD,
- od LGD do ostatecznych odbiorców (społeczności lokalnej).

Na każdym z tych poziomów zachodzą różne relacje, które były przedmiotem szczegółowej analizy w ramach zrealizowanego badania.

Prowadzone w ramach badania poszczególne działania miały pomóc w dostarczeniu mechanizmów oraz wypracowaniu rekomendacji, pozwalających na zwiększenie efektywności oraz zasięgu (szczególnie na obszarach miejskich) wdrażania instrumentu RLKS ze wsparciem EFRR oraz EFS w Polsce.

3. Działania przeprowadzone w ramach badania

16 listopada 2020 r. zorganizowane zostało spotkanie inauguracyjne (**kick-off meeting)** przedstawicieli KE i zespołu eksperckiego, mające na celu szczegółowe omówienie poszczególnych etapów badania i doprecyzowanie jego zakresu, natomiast w ciągu trzech tygodni od podpisania umowy został przygotowany **Raport Metodyczny**.

W ramach pierwszego etapu badania została wykonana analiza dokumentacji zastanej (Desk Research) opierająca się na dostępnych dokumentach tj.:

- przepisy prawa na wszystkich poziomach wdrażania RLKS (rozporządzenia unijne, Umowa Partnerstwa, ustawy krajowe oraz wytyczne dotyczące wdrażania RLKS, regulacje regionalne) – zarówno z perspektywy 2014–2020, jak i projekty tych regulacji dla perspektywy 2021–2027,
- badania i ewaluacje przeprowadzone do tej pory w zakresie RPO WKP, RPO WP, LEADER+ oraz doświadczeń z wdrażania RLKS w innych krajach członkowskich,
- dane statystyczne dotyczące aktywności społeczności lokalnych (tj. LGD).

Analiza DR pozwoliła nakreślić formalne uwarunkowania, które mają wpływ na wdrażanie RLKS oraz przedstawić miejsce tego instrumentu w strukturach polityki rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce.

Dla określenia wszystkich relacji zachodzących w procesie wdrażania RLKS kluczowym było poznanie perspektywy uczestników tego procesu. Poznanie i zrozumienie ich punktu widzenia był przedmiotem drugiego etapu analizy. Wywiady z uczestnikami systemu realizacji Polityki Spójności i WPR w Polsce dotyczyły przede wszystkim doświadczeń z wdrażania RLKS w perspektywie 2014–2020. Rozmowy zostały przeprowadzone z: przedstawicielami IZ RPO oraz LGD w dwóch województwach wdrażających wielofunduszowy RLKS, a także z przedstawicielami Ministerstwa Funduszy i Polityki Rozwoju, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przedstawicielami KE – DG REGIO/EMPL.

Na tym etapie badania rozmowy przeprowadzono również z przedstawicielami IZ RPO i LGD z innych województw, w których wielofunduszowy RLKS nie był dotychczas wdrażany. Aktorzy ci są kluczowi dla rozpowszechnienia tego instrumentu w perspektywie 2021–2027. Istnieje również potrzeba by poznać wnioski wyciągnięte z wdrażania instrumentu LEADER (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IP PROW, LGD), który z sukcesem był realizowany w Polsce w poprzednich perspektywach finansowych.

3.1. Zestawienie Wywiadów Pogłębionych (wideorozmowy):

- 16 wywiadów z przedstawicielami IZ RPO posiadających wiedzę w zakresie realizacji instrumentu RLKS – w przypadku poszczególnych województw różnie kształtował się skład osobowy respondentów; w przypadku części wywiadów województwa decydowały się na udział przedstawicieli departamentów odpowiedzialnych za wdrażanie PROW,
- 2 wywiady z przedstawicielami LGD z regionów wdrażających wielofunduszowy RLKS w perspektywie 2014–2020,
- 2 wywiady z przedstawicielami LGD z regionów, które nie wdrażały wielofunduszowego RLKS w perspektywie 2014–2020,
- wywiad z przedstawicielami MFiPR posiadającymi wiedzę w zakresie programowania perspektywy 2021–2027 oraz wielofunduszowego RLKS (Departament Regionalnych Programów Operacyjnych),
- wywiad z przedstawicielem MRiRW posiadającym wiedzę w zakresie programowania i wdrażania instrumentu LEADER i LEADER+ (Departament Wspólnej Polityki Rolnej),
- wywiad z 3 przedstawicielami KE (DG REGIO/ DG EMPL).

Głównym celem przeprowadzenia wywiadów było rozpoznanie:

- potrzeb każdego z uczestników polityki rozwoju na poziomie lokalnym (obszary wiejskie jak i miasta), regionalnym i krajowym w Polsce,
- korzyści z wdrażania wielofunduszowego RLKS (w tym: dobre praktyki),
- przeszkód i trudności we wdrażaniu wielofunduszowego RLKS,
- obaw podmiotów do tej pory niewdrażających tego instrumentu,
- elastyczności podmiotów wobec własnej roli w procesie wdrażania RLKS,
- dotychczasowych sposobów rozwiązywania pojawiających się problemów.

W ramach drugiego etapu badania odbyły się warsztaty międzynarodowe podczas których zaprezentowano dobre praktyki dotyczące wdrażania RLKS z Polski i innych państw członkowskich (Austria, Niemcy, Czechy). Warsztaty odbyły się 26 stycznia 2021 r.

Podczas trzeciego etapu analizy dokonano porównania zebranych opinii i w rezultacie dookreślone zostały główne obszary, w których występuje rozbieżność potrzeb i celów poszczególnych uczestników wraz z doprecyzowaniem kwestii wymagających zmiany, by zwiększyć efektywność wdrażania wielofunduszowego RLKS. Zidentyfikowano główne momenty w procesie wdrażania tego instrumentu, w których kontakt między uczestnikami stwarzał trudności oraz potrzeby i luki w procesie komunikacji.

Zgodnie z ustalonym harmonogramem projekt Raportu Wstępnego został przekazany do KE 6 lutego br. Raport zawierał szczegółowy opis przeprowadzonych wywiadów oraz analizę dostępnych dokumentów. Po zgłoszeniu uwag odbyło się spotkanie z przedstawicielami KE w celu ich omówienia oraz ustalenia dalszych kroków planowanych do podjęcia w ramach badania.

Jednym z istotnych elementów Raportu Wstępnego było zaproponowanie wstępnych ogólnych rekomendacji, które zostały zaprezentowane na warsztatach zorganizowanych 22 marca br. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przedstawiciele Komisji Europejskiej (DG REGIO, DG EMPL), urzędów marszałkowskich województw: Kujawsko-Pomorskiego, Podlaskiego, Pomorskiego i Podkarpackiego oraz przedstawiciele Lokalnych Grup Działania. Celem warsztatów było ukierunkowanie prac zespołu ekspertów na końcowym etapie badania, ewentualnie rozszerzenie zakresu rekomendacji, czy przeanalizowanie dodatkowych istotnych kwestii z punktu widzenia wdrażania RLKS, ustalenie, które z proponowanych rozwiązań są możliwe do wdrożenia i ewentualnie sformułowanie propozycji innych rozwiązań możliwych do realizacji.

Badanie zamyka opracowanie Raportu Końcowego zawierającego praktyczne rekomendacje, dotyczące zmian procedur i usprawnienia komunikacji oraz rozwiązań dla zidentyfikowanych problemów we wdrażaniu wielofunduszowego RLKS, dla poszczególnych uczestników tego procesu.

Zaproponowane w Raporcie Końcowym rozwiązania obejmują: sposoby wsparcia zdolności administracyjnej lokalnych podmiotów, narzędzia zapewniające właściwą realizację zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania programów i strategii, narzędzie wspierające efektywne monitorowanie wielofunduszowego RLKS, sposoby zwiększenia rozpoznawalności tego instrumentu, możliwości zwiększenia wartości dodanej i synergii wdrażania wielofunduszowego RLKS, warunki do wymiany doświadczeń we wdrażaniu tego instrumentu z podmiotami z innych regionów i państw członkowskich.

3.2. Produkty dostarczone w ramach badania – podsumowanie:

- Raport Metodyczny
- Współorganizacja i prowadzenie warsztatów oraz przygotowanie sprawozdania z warsztatów 26 stycznia 2021 r.
- Raport cząstkowy
- Organizacja i prowadzenie warsztatów oraz przygotowanie sprawozdania z warsztatów 22 marca 2020 r.
- Raport końcowy
- Organizacja i prowadzenie warsztatów oraz przygotowanie sprawozdania z warsztatów 27 kwietnia 2021 r.
- Materiały promocyjne – podcasty (5 wywiadów) oraz broszura informacyjna
- Prezentacja Raportu Końcowego na URBANET

3.3. Najważniejsze wnioski z przeprowadzonych wywiadów

3.3.1. Wywiady z IZ RPO

Uczestnikami wywiadów byli najczęściej przedstawiciele Departamentów pełniących funkcję IZ RPO, ale także w kilku przypadkach przedstawiciele Departamentów pełniących funkcję IP PROW oraz innych Departamentów zajmujących się polityką rozwoju województwa.

Regiony zaprezentowały swoje kompleksowe podejście do rozwoju terytorialnego traktując RLKS jako jedno z narzędzi odnoszących się do tego obszaru. Wskazywano, że istnieją inne instrumenty np. ZIT, który jest mechanizmem sprawdzonym, a w wielu regionach po doświadczeniach perspektywy 2014–2020 planowane jest rozszerzenie tej formuły współpracy samorządów. Dodatkowo w ramach instrumentów terytorialnych pojawiła się w perspektywie 2021–2027 nowa propozycja w postaci IIT, w ramach której będą wdrażane między innymi działania rewitalizacyjne (na podstawie gminnych programów rewitalizacji, które spełniają wymogi strategii terytorialnych). Wydaje się, że IIT będzie wdrażane w większości regionów i obok ZIT stanie się kolejnym narzędziem terytorialnym wykorzystywanym w praktyce w ramach programów regionalnych współfinansowanych z funduszy europejskich. Ponadto częstym argumentem dotyczącym rezygnacji z instrumentu RLKS było to, aby nie utrudniać systemu wdrażania dla beneficjentów, nie doprowadzać do sytuacji, w której to na jednym obszarze funkcjonuje kilka narzędzi, jeśli nie ma takiej konieczności i jeśli nie zidentyfikowano takiej potrzeby.

Regiony bardzo dokładnie i szczegółowo argumentowały swoje stanowisko w zakresie wdrażania RLKS. Podejście do rozwoju terytorialnego i tego instrumentu bardzo wyraźnie pokazuje, jak regiony różnią się między sobą uwarunkowaniami, doświadczeniem, potencjałem poszczególnych instytucji, jak różnie układają się relacje pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w systemie realizacji.

Z punktu widzenia programowania wskazywano, że najważniejszy jest cel jaki chce się osiągnąć oraz problem jaki jest do rozwiązania, natomiast w dalszej kolejności dobierane są do tego odpowiednie narzędzia. Jednocześnie, często zwracano uwagę, że w dyskusji przedkłada się sam instrument RLKS ponad cel jego zastosowania.

Zarówno w poprzedniej, jak i obecnej perspektywie finansowej regionom towarzyszą obawy przed nadmiernym obciążeniem systemu nowym instrumentem, podczas gdy te same cele i oczekiwania społeczności lokalnych można zdaniem uczestników wywiadów zrealizować w inny, mniej obciążający sposób.

Na podstawie wywiadów widać bardzo różną ocenę potencjału LGD w poszczególnych regionach. Taka ocena jest jedną z podstaw planowanego sposobu wsparcia tych podmiotów w ramach programów regionalnych. Dla wielu ważniejsze jest budowanie potencjału LGD jako lokalnego lidera, animatora, realizatora projektów dla społeczności lokalnych, a nie budowanie potencjału kolejnej instytucji w systemie z obciążeniami biurokratycznymi.

Pojawiały się również opinie, że LGD chodzi o funkcjonowanie, a nie realizację projektów, ponieważ żeby być lokalnym liderem nie muszą mieć do dyspozycji RLKS. Ponadto, pomimo zachowania równowagi, jeśli chodzi o skład LGD pomiędzy przedstawicielami różnych grup (sektor publiczny, społeczny i gospodarczy), często można spotkać się z zarzutem

upolitycznienia tych podmiotów i zbyt dużego powiązania z lokalnymi władzami samorządowymi.

Jednocześnie wskazywano, że ze względu na szereg warunków towarzyszących programowaniu możliwe jest przeznaczenie relatywnie niewielkich kwot na ten instrument, podczas gdy nakłady pracy i organizacji systemu wdrażania są bardzo znaczące. Ponadto, nawet taka niewielka kwota może wpłynąć na efekty finansowe danego programu, osi priorytetowej.

Przedstawiciele IZ RPO podkreślali, że nie ma żadnej ochrony czy ułatwień w sytuacji, gdy podejmowane jest ryzyko realizacji bardziej skomplikowanego przedsięwzięcia jakim jest niewątpliwie realizacja RLKS, a w trakcie wdrażania pojawią się problemy z osiąganiem wskaźników, czy wydatkowaniem środków. Reguły i obostrzenia w każdych okolicznościach pozostają niezmienne.

W ramach przeprowadzonych wywiadów IZ wskazały jakiego rodzaju uproszczenia mogłyby wpłynąć na efektywność wdrażania RLKS, swoje oczekiwania w tym zakresie. Szczególnie istotne były w tym kontekście informacje przekazane przez przedstawicieli IZ wdrażających wielofunduszowy RLKS, jednak pozostałe województwa również wskazywały na elementy, które zmodyfikowane mogłyby wpłynąć na ich postawę w zakresie wdrażania RLKS.

Bariery na jakie wskazują IZ w odniesieniu do wdrażania RLKS, dotyczą przede wszystkim braku pełnej wiedzy na temat zasad funkcjonowania instrumentu, różnych zasad finansowania kosztów bieżących w poszczególnych funduszach oraz niewystarczającego potencjału finansowo – instytucjonalnego LGD do realizacji projektów własnych oraz pełnienia funkcji i przyjęcia na siebie odpowiedzialności podobnej do odpowiedzialności IP.

W konsekwencji IZ obawiają się wdrażać RLKS z powodu jego niskiej efektywności (odroczona w czasie i trudno mierzalna wartość dodana, brak efektów widocznych na poziomie regionu, niewielka alokacja przeznaczona na instrument, generująca ogromne koszty administracyjne na etapie wprowadzenia RLKS do systemu wdrażania i późniejszej jego obsługi) i ryzyka opóźnień w realizacji RPO.

Należy podkreślić, że wszystkie IZ doceniają ideę oddolności przyświecającą RLKS, natomiast zwracają uwagę na aspekt wdrożeniowy. Podobna sytuacja obserwowana jest w odniesieniu do innych cech RLKS tj. partnerstwo, współpraca i sieciowanie, podejście terytorialne, integracja sektorów – IZ wskazują na szereg obaw i wątpliwości dotyczących realnych możliwości wdrożenia tych elementów.

Zauważalne jest pozytywne nastawienie wobec RLKS, otwartość oraz aktywność MRiRW. Z kolei MFiPR postrzegane jest przez IZ jako zdystansowane i sceptyczne (pojawiły się głosy o braku zrozumienia dla RLKS, braku opiekuna oraz nieelastycznym podejściu w zakresie EFS).

3.3.2. Wywiady z LGD

Na potrzeby realizacji niniejszego badania przeprowadzono 4 wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD z województw, które wdrażały RLKS w RPO (2 respondentów), oraz z województw, które tego instrumentu nie realizowały (2 respondentów). Zastosowano dobór celowy na podstawie informacji uzyskanych z IZ wg kryterium aktywności LGD, gdyż z uwagi na jakościowy charakter badania za najcenniejsze uznano opinie przedstawicieli aktywnie działających LGD posiadających szerokie doświadczenie w realizacji działań.

Cechy, które w opinii respondentów stanowią rdzeń aktywnego funkcjonowania LGD i pomagają zaistnieć jej w świadomości innych uczestników (samorządów, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, mieszkańców) to m.in.:

- celowość działań ukierunkowana na dobro społeczności lokalnej (odpowiedź na jej rzeczywiste potrzeby);
- kreowanie wartości dodanej działań – dbałość o generowanie dodatkowych działań/inicjatyw, które się pojawiają wokół działania głównego;
- inicjatywność (pomysły, śmiałe wizje) i odwaga do podejmowania ryzyka, eksperymentowania;
- umiejętność uczenia się na błędach i nastawienie na poszukiwanie rozwiązań;
- otwartość i nawiązywanie bezpośrednich relacji z innymi uczestnikami w ich środowisku;
- umiejętność zbierania informacji, ich weryfikacji i przekazywania dalej;
- dbałość o kompleksowość produktów – uzupełnianie projektów infrastrukturalnych działaniami „miękkimi”;
- poczucie współodpowiedzialności LGD także za wdrażanie RPO (RW).

Wszyscy respondenci podczas wywiadów wskazywali na fakt, że funkcjonowanie instytucji zależy od ludzi, ich celów i motywacji. Podkreślano również, iż kształtowanie współpracy wewnątrz LGD oraz z podmiotami zewnętrznymi było długotrwałym procesem, gdyż na początku uczestnicy nie znali się i w konsekwencji panowała wzajemna nieufność. W opinii respondentów budowanie zaufania wymaga codziennych, otwartych kontaktów i czytelnego informowania o podejmowanych działaniach i ich efektach, pokazując płynące z nich korzyści dla każdego z interesariuszy (np. umiejętność przyciągania przez LGD dodatkowych środków finansowych z UE i innych funduszy na teren gmin).

Podkreślano zalety LGD, takie jak elastyczność w reagowaniu na aktualnie pojawiające się potrzeby i sytuacje, uwidaczniająca się np. podczas strajku nauczycieli czy w pandemii. Istotna jest dostępność dla każdego mieszkańca czy podmiotu chcącego zaangażować się w działalność. Dobre przykłady aktywnie działających LGD potwierdzają, że jest możliwe wdrożenie RLKS spełniającego wszystkie właściwe mu cele, tj. oddolność, lokalność, integracja sektorów, innowacyjność, partnerstwo, sieciowanie i współpraca.

Niemniej jednak głównym obszarem wskazywanym przez respondentów, od którego zależy powodzenie tych działań są relacje między wszystkimi uczestnikami (KE, MFiPR, MRiRW, LGD) i konieczność ich dalszego kształtowania zgodnie z zasadą partnerstwa.

Przedstawiciele LGD wskazywali na konieczność uproszczenia regulacji w zakresie:

- zmniejszenia wymogów dotyczących LSR i „odchudzenie ich”;
- wprowadzenia jednakowej procedury wyboru operacji dla wszystkich funduszy;
- wprowadzenia jednego systemu informatycznego;
- wprowadzenia płatności ryczałtowych w możliwie jak najszerszym zakresie;
- ograniczenia konieczności sprawdzania racjonalności wydatków do etapu realizacji płatności;

- umieszczenia w przepisach krajowych praktyki stosowanej w unijnych rozporządzeniach (zamiast listy działań/wydatków dozwolonych wprowadzić listę działań/wydatków wykluczonych z możliwości finansowania).

3.4. Wywiady z przedstawicielami KE, MFiPR, MRiRW

KE, MFiPR, MRiRW to instytucje kształtujące ramy prawne dla możliwości wdrażania RLKS, przez co pełnią kluczową rolę w całej sieci powiązań wokół tego instrumentu.

KE jako pierwszy inicjator wprowadzenia RLKS posiada szeroką wiedzę na temat instrumentu i jego wdrażania w poszczególnych Państwach Członkowskich. Do roku 2014 poza EFFROW instrument ten wdrażano również w ramach EFMR, zaś w perspektywie 2014–2020 rozszerzono obszar dla realizacji instrumentu o kolejne fundusze: EFRR oraz EFS. Wraz z wprowadzeniem instrumentu do Polityki Spójności w perspektywie 2014–2020 zaobserwowano wzrost zainteresowania tematyką RLKS w DG REGIO oraz DG EMPL, dla których również był to nowy i nieznany instrument. Obok wiary w słuszność samej idei instrumentu RLKS, jako instrumentu z dużym potencjałem, mającym wpływ na świadomość społeczną i budowę społeczeństwa obywatelskiego, KE posiada silne przekonanie o możliwości i zasadności jego wdrożenia wynikające wprost z przykładów pochodzących z innych państw członkowskich m.in. z Austrii (Tyrol), Niemiec oraz Czech. Propozycje regulacji prawnych na perspektywę finansową 2020+ są na tyle ogólne, by przy zabezpieczeniu idei instrumentu pozostawić państwom członkowskim możliwie jak największą elastyczność w jego kształtowaniu adekwatnie do istniejących krajowych potrzeb. Przedstawiciele KE dostrzegają i doceniają otwartość na dialog ze strony MFiPR jakkolwiek zauważają niewielkie zaangażowanie w promocję tego instrumentu. Zdaniem przedstawicieli KE kluczową dla promocji instrumentu RLKS jest komunikacja efektów jego wdrażania oraz zasadnicza rola IZ jako źródła informacji o dobrych praktykach realizowanych w ramach RPO.

Głównym partnerem w rozmowach z KE dotyczących kształtu Polityki Spójności w Polsce, w tym możliwości i zasad wdrażania instrumentu RLKS, jest MFiPR. W opinii przedstawicieli MFiPR instrumentowi RLKS bliżej do budżetu obywatelskiego z tą różnicą, że wprowadza dodatkowy poziom instytucjonalny (LGD). Wskazywano na wątpliwości dotyczące adekwatności formuły RLKS, która akcentuje oddolność jako sposób osiągnięcia celu, wobec logiki programowania Polityki Spójności, w której akcent położony jest na skuteczność i efektywność realizacji celu. W konsekwencji w projekcie UP wprowadzono fakultatywność instrumentu RLKS pozostawiając ostateczną decyzję IZ, zaś jako główny cel swoich działań MFiPR przyjęło dostarczenie IZ jak najpełniejszej wiedzy, by mogły samodzielnie taką decyzję podjąć. Przyjęty przez MFiPR wariant minimum do wdrożenia w perspektywie 2020+ zakłada dostrzeżenie przez IZ instrumentu RLKS i organizację kilku naborów dla LGD w dziedzinie EFS na projekty zgodne z LSR.

MRiRW jest najbardziej doświadczoną we wdrażaniu RLKS instytucją, z uwagi na fakt realizacji już od trzech perspektyw finansowych podejścia LEADER w ramach WPR. Posiada szeroką wiedzę z zakresu funkcjonowania samego instrumentu, a co najważniejsze doświadczenie wprowadzania go do systemu realizacji PROW. W odniesieniu do funkcjonujących w Polsce LGD obserwowana jest ich ogromna różnorodność – obok prawdziwych lokalnych animatorów i liderów funkcjonują też takie, które nie podejmują działań animacyjnych tłumacząc się brakiem czasu spowodowanym obsługą wniosków, co sprawia, że w opinii przedstawiciela MRiRW LGD nie są jeszcze gotowe na przyjęcie roli IP. Z drugiej strony zauważalny jest postęp osiągnięty w całym procesie konstytuowania się systemu i środowiska wsparcia RLKS, tj.: więcej projektów wspólnych/partnerskich, pojawienie się wielu różnych organizacji

wokół LGD, nawiązanie rzeczywistych partnerstw publiczno – prywatnych na poziomie LGD i w konsekwencji zmiana postrzegania odpowiedzialności za działania. W opinii przedstawiciela MRiRW późniejsze przyjęcie PROW dla perspektywy 2020+ nie jest żadną barierą dla wdrażania RLKS w programach regionalnych. Biorąc pod uwagę proces zatwierdzania UP, a następnie programów regionalnych, przy umiejętnym rozplanowaniu prac i wprowadzeniu ogólnych zapisów w programach, będzie możliwe uzyskanie oddolnego charakteru tego instrumentu, zaś jego uruchomienie zbiegnie się w czasie z zatwierdzeniem nowego PROW i nie przysporzy opóźnień w programach regionalnych.

3.5. Podsumowanie wywiadów

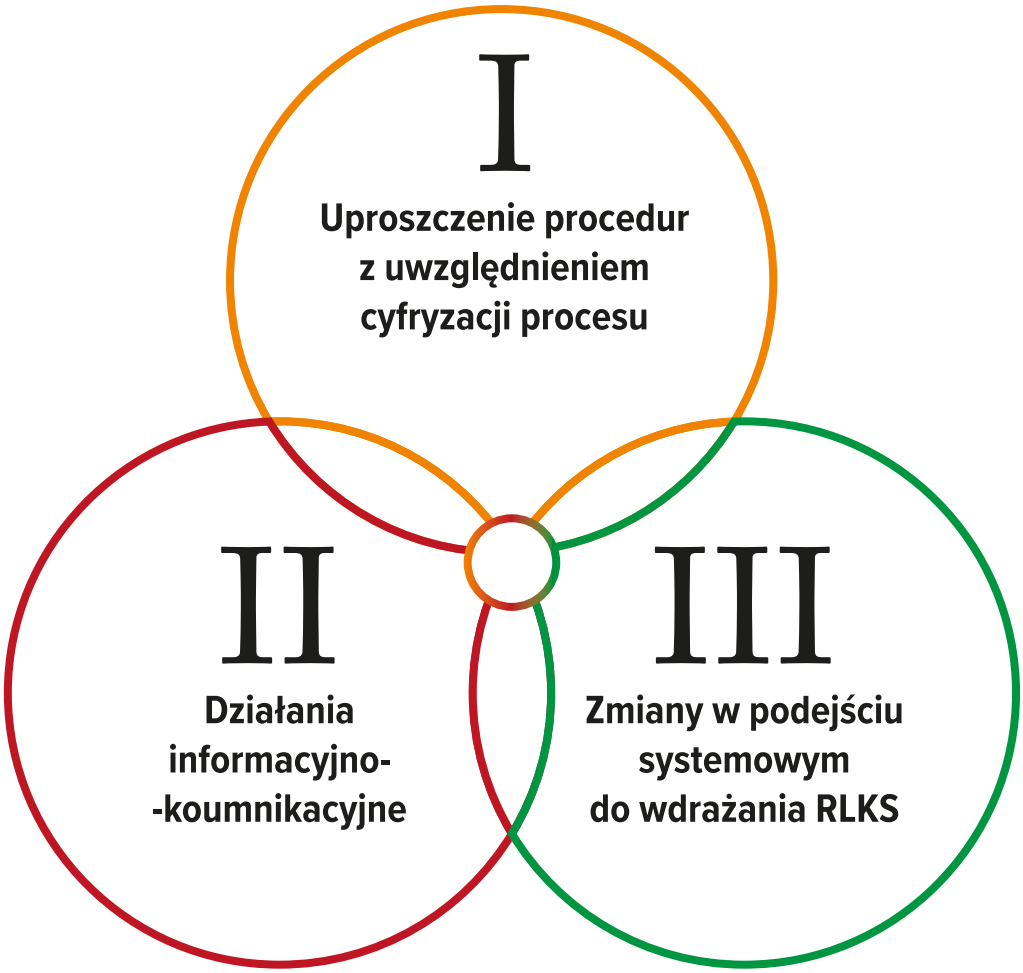
Główna obserwacja, jaką można poczynić w wyniku analizy przeprowadzonych wywiadów dotyczy braku dookreślenia ról poszczególnych uczestników otoczenia – KE, MFiPR, MRiRW dla wdrażania RLKS. Widoczny jest brak koordynacji i brak zorganizowanej/skoordynowanej współpracy/wymiany informacji między nimi (odczuwany przez IZ), co tworzy niestabilne i nieprzewidywalne warunki (chaos informacyjny), niesprzyjające w podejmowaniu decyzji przez IZ.

Należy zwrócić uwagę, iż na brak pełnej wiedzy dotyczącej wdrażania RLKS wskazywali wszyscy respondenci, zarówno po stronie IZ, jak i przedstawicieli Ministerstw. Uwidaczniają się tutaj różnice potrzeb: IZ chciałyby mieć wyczerpujące informacje, w niektórych przypadkach niemal wręcz gotowe instrukcje wdrażania instrumentu, podczas gdy z poziomu Ministerstw brakuje jednego spójnego przedstawiciela dla RLKS: MFiPR przyjęło rolę „neutralnego informatora", zaś MRiRW jest otwarte na dialog i współpracę z IZ wychodząc naprzeciw potrzebie doprecyzowania mechanizmów wdrażania, ale na zasadzie partnerskiego ustalania zasad, nie chcąc, a wręcz nie mając takich kompetencji, by narzucać swoje rozwiązania.

4. Rekomendacje

Główne rekomendacje zostały podzielone na trzy grupy odpowiadające zakresowi prowadzonych prac – rekomendacje dotyczące uproszczenia procedur, z uwzględnieniem cyfryzacji procesu (I grupa), rekomendacje dotyczące działań informacyjno-komunikacyjnych (II grupa) oraz rekomendacje dotyczące zmian w podejściu systemowym do wdrażania RLKS (III grupa). Z uwagi na fakt, iż wdrażanie RLKS jest wielowymiarowym procesem przedstawione rekomendacje wielokrotnie mają charakter komplementarny i uzupełniający się.

Rekomendacje dotyczące wdrażania RLKS



5. I grupa rekomendacji: uproszczenie procedur z uwzględnieniem cyfryzacji procesu

Tabela 2. Rekomendacje z zakresu uproszczenia procedur z uwzględnieniem cyfryzacji procesu

1	Uproszczenie i skrócenie dokumentu LSR
2	Uelastycznienie aktualizacji LSR
3	Precyzyjny podział zadań i kompetencji między Biuro LGD, Radę LGD oraz UM
4	Uproszczenie zasad rozliczania projektów
5	Doprecyzowanie relacji między ustawą o RLKS a ustawą wdrożeniową
6	Ograniczenie i doprecyzowanie kryteriów wyboru operacji
7	Stworzenie wspólnego systemu informatycznego
8	Informatyzacja składania wniosków na poziomie LGD

5.1. Uproszczenie i skrócenie dokumentu LSR

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

Zmiany dotyczące zakresu treści LSR:

1. Ograniczenie:

- diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej do najważniejszych wniosków stanowiących uzasadnienie dla zaplanowanych celów,
- opisu metod partycypacji do listy najefektywniejszych spośród wykorzystanych.

2. Rezygnacja ze:

- szczegółowego planu komunikacji,
- szczegółowych kryteriów wyboru operacji,
- szczegółowego planu działania,
- szczegółowego budżetu,
- technicznych informacji dotyczących zakresu obowiązków pracowników biura LGD i planu szkoleń dla nich oraz dla organu decyzyjnego.

Ww. szczegółowe informacje powinny być załącznikami do umowy ramowej, która jest dokumentem wymagającym mniejszego zaangażowania czasowego i proceduralnego w przypadku aktualizacji.

W kontekście uproszczenia i skrócenia dokumentu LSR należy położyć nacisk na to, aby dokument ten był czytelny i przystępny dla odbiorców. Możliwe jest z jednej strony ograniczenie jego treści do najważniejszych informacji wynikających z diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru. Z drugiej strony bez uszczerbku dla jakości LSR możliwa jest rezygnacja z pewnych elementów proceduralnych/ operacyjnych, które mogą podlegać zmianie i wymuszać długotrwały proces aktualizacji np. plan komunikacji czy kryteria wyboru operacji, które pojawiały się w niektórych LSR, mimo że nie było takiej konieczności.

Plan działania ze wskazaniem min. ilości naborów, które są planowane do przeprowadzenia jest również przykładem informacji o charakterze operacyjnym i nie powinien być elementem dokumentu strategicznego. Ponadto *Harmonogram naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR* jest załącznikiem do umowy ramowej. Załącznikiem do umowy ramowej może być również szczegółowy budżet, który ulega zmianom, a zmiana umowy w drodze podpisania aneksu jest zdecydowanie łatwiejszą procedurą niż aktualizacja LSR.

Po analizie wielu LSR należy zwrócić uwagę na kwestie związane z opisem dotyczącym partycypacyjnego charakteru LSR. LGD bardzo często uwzględniają wiele dostępnych metod partycypacji na poszczególnych etapach opracowywania LSR. Przeprowadzona analiza skłania do wniosku, że liczba tych metod nie musi być w każdym przypadku tak duża, wybranie kilku, dostosowanych do specyfiki danego obszaru będzie działaniem wystarczającym do zaprezentowania tego, w jaki sposób społeczność lokalna została zaangażowana w prace nad dokumentem.

Wydaje się również, że w LSR należy zrezygnować z technicznych informacji dotyczących zakresu obowiązków pracowników biura LGD i planu szkoleń dla nich oraz dla organu decyzyjnego.

W kontekście tej rekomendacji należy zwrócić uwagę na następującą kwestię dotyczącą kryteriów wyboru. Zgodnie z ustawą o RLKS (art. 21 ust. 4) Rada LGD dokonuje wyboru operacji m.in. *na podstawie kryteriów wyboru określonych w LSR*. Oznacza to, że kryteria wyboru operacji powinny być zawarte w LSR. Pomimo takiego zapisu, w praktyce kryteria nie stanowią części składowej LSR, bowiem zgodnie ze wspomnianym wyżej *Poradnikiem dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020*, listę kryteriów wyboru operacji w ramach LSR *należy przedłożyć do oceny samorządu województwa* (jako oddzielny dokument nie stanowiący załącznika do LSR) *razem ze strategią podczas konkursu na wybór LSR*. *Po ich zaakceptowaniu*, *stanowią one załącznik do umowy ramowej zawieranej pomiędzy samorządem województwa a LGD*, *po wybraniu LSR do realizacji*. Sama strategia zawiera jedynie opis sposobu ustanawiania i zmiany kryteriów wyboru.

W związku z powyższym należy przeformułować zapisy w powyższych dokumentach tak, aby były spójne ze sobą i zgodne z faktycznie realizowaną procedurą.

5.2. Uelastycznienie aktualizacji LSR

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

1. Ograniczenie wymogu pełnej partycypacji społecznej przy aktualizacji LSR jedynie do sytuacji zmiany pierwotnych celów strategii.
2. Ustalenie dopuszczalnego zakresu zmian wartości wskaźników w LSR niewymagających aktualizacji całej strategii.

W okresie 2014–2020 przepisy nie regulowały kwestii aktualizacji LSR. Zarówno ustawa o RLKS, jak i wytyczne krajowe w postaci *Poradnika dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020* nie odnosiły się do procedury aktualizacji LSR, która jest konieczna w przypadku zmiany danych dotyczących obszaru, a także ma na celu uwzględnienie zmieniających się oczekiwań mieszkańców oraz wyników przeprowadzonych ewaluacji wdrażania LSR. Brak uregulowań dotyczących aktualizacji strategii był kłopotliwy w sytuacji, w której okazywało się, że część zapisów LSR jest nieadekwatnych i nie przystaje już do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. W badaniach ewaluacyjnych prowadzonych na temat RLKS w obydwu województwach: podlaskim i kujawsko-pomorskim zauważono, że LSR były częściowo nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb danego obszaru. Jedną z przyczyn nieadekwatności LSR były zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które zaszły od czasu opracowania LSR w latach 2013–2014, do momentu ich wyboru. Nastąpiły znaczące zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej, ogólna poprawa sytuacji na rynku pracy czy spadek wskaźników ubóstwa spowodowany m.in. transferami środków z programów tj. Rodzina 500+. Mechanizm RLKS powinien być pod tym względem elastyczny i umożliwiać szybkie reagowanie na zmiany w otoczeniu. Wspomniany wyżej poradnik wskazywał natomiast dość skomplikowaną procedurę tworzenia samej strategii, z naciskiem na jej partycypacyjny charakter, w tym powoływanie grup roboczych, ciał doradczych, organizację warsztatów, debat i spotkań konsultacyjnych, badań ankietowych itp. W kolejnym okresie programowania konieczne jest zapewnienie mechanizmów sprawnej i uproszczonej procedury aktualizacji LSR w kontekście zmieniającej się sytuacji w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Dobrze byłoby również, aby kwestie uproszczonego procesu aktualizacji strategii były ujęte w przepisach lub wytycznych krajowych i/lub procedurach na poziomie regionalnym.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż zmiana wskaźników była jednym z istotniejszych powodów aktualizacji. Taka zmiana za każdym razem implikowała zmiany wartości wskaźników na poziomie całego RPO. Konieczne jest zatem wskazanie dopuszczalnego poziomu zmian wskaźników LSR, które nie wymagałyby aktualizowania całej strategii. Możliwości określenia takich poziomów są zależne od budowy systemu wskaźników i metodologii szacowania ich wartości na poziomie całego RPO, co zostało omówione w części dotyczącej rekomendacji systemowych.

5.3. Precyzyjny podział zadań i kompetencji pomiędzy Biuro LGD, Radę LGD i UM

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

Podział zadań związanych z naborem i oceną wniosków:

- Biuro LGD – funkcja doradcza/ekspercka dla mieszkańców na etapie przygotowania projektów,
- Rada LGD – wybór operacji na podstawie przyjętych kryteriów oceny oraz ustalanie kwot wsparcia,
- UM – weryfikacja kwalifikowalności przedłożonych wniosków w oparciu o najważniejsze kryteria kwalifikowalności (bez powielania kryteriów, na podstawie których oceny dokonuje Rada LGD), prowadzenie obligatoryjnych szkoleń dla pracowników biur oraz członków Rad LGD

Analizując kwestię oceny projektów w ramach RLKS należy wskazać na różnice w brzmieniu przepisów rozporządzenia ogólnego dwóch okresów programowania. W rozporządzeniu ramowym na lata 2021–2027 (art. 33 ust. 3) wymienione zostały konkretne zadania LGD, powierzone im przez autora rozporządzenia na wyłączność, (czego nie było w okresie programowania 2014–2020) cyt. *Lokalne grupy działania*, *wyłącznie*, *wykonują następujące zadania*: (…) *d*) *wybór operacji i ustalenie kwoty wsparcia oraz przedstawienie wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem*; (…). Oznacza to, że zadaniem jakie należy tylko, i wyłącznie do LGD, czyli nie należy do żadnego innego podmiotu, jest m.in. wybór i zatwierdzenie operacji oraz ustalenie kwoty wsparcia. Oczywiście kwalifikowalność musi zawsze potwierdzić IZ, ale wszystkie inne czynności i decyzje związane z wyborem operacji podejmuje LGD.

W toku badania stwierdzono, że w okresie programowania 2014–2020 w obu województwach system wdrażania RLKS został tak skonstruowany, że ocena wniosków dokonywana przez LGD i samorząd województwa w dużej mierze powielała się, co z kolei powodowało jej znaczne wydłużenie. Ocena przeprowadzana na poziomie konkursów lokalnych obejmowała ocenę zgodności projektu z zapisami LSR oraz rozbudowaną część, w której oceniane było spełnianie przez potencjalnego beneficjenta warunków realizacji projektu. W efekcie, niejednokrotnie obie instytucje oceniały te same aspekty. Pojawiły się zarzuty pod adresem IZ, że dokumenty są też wielokrotnie badane i weryfikowane, co także wpływa na wydłużenie procesu. Przedstawiciele LGD mają poczucie, że procedury stosowane przez IZ są wyrazem braku zaufania do ich pracy i decyzji. Brak poczucia, że współpraca ma charakter partnerski może skutkować wzajemną niechęcią do siebie obu instytucji, a IZ przypisywana jest raczej funkcja kontrolna niż wspierająca[1].

W przypadku zadania LGD wskazanego w rozporządzeniu ramowym – *wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia oraz przedstawianie wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem*, należy zwrócić uwagę na zadanie realizowane przez samorząd województwa – weryfikacja wyboru operacji. Na tym etapie dokonuje się sprawdzenia czynności wykonywanych przez LGD związanych z naborem wniosków.

[1] Raport końcowy z badania pn. *Ewaluacja instrumentu RLKS w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 w kontekście doświadczeń perspektywy 2014-2020 i wskazania założeń wsparcia na lata 2021-2027*. Wrzesień 2019.

Zamiast sprawdzania każdej konkretnej czynności wykonanej przez LGD w stosunku do poszczególnych wniosków, należy ograniczyć się do okresowych kontroli, które przeprowadzone na próbie, pozwolą stwierdzić jaka jest jakość działań realizowanych przez LGD. Kwestie dotyczące takiej kontroli, jej zakres i ewentualne sankcje, powinny być przedmiotem umowy ramowej. Podobne stanowisko prezentują różne organizacje skupiające LGD w krajach członkowskich UE[2].

Dodatkowo problemem jaki zidentyfikowany został podczas wywiadów z regionami wdrażającymi RLKS były pojawiające się w dużej liczbie nieprawidłowości w ocenie wniosków dokonywanej przez LGD. Większość wniosków trafiających do IZ wymagała poprawy lub była błędnie oceniona. Odnosząc się do dużej liczby błędnych wniosków wybieranych i przekazywanych do IZ, należy stwierdzić, że w dużej mierze również przyczyną tego problemu może być brak odpowiednich kompetencji członków Rad LGD.

Jak zauważył Ewaluator w badaniu dotyczącym RLKS w województwie podlaskim, istotne byłoby także przekazywanie do LGD, przez wszystkie jednostki organizacyjne IZ, zaangażowane we wdrażanie RLKS, pełnej informacji nt. przyczyn wezwania – na etapie oceny. LGD mogłyby na podstawie analizy tych informacji zdobywać wiedzę niezbędną do prawidłowej oceny projektów w przyszłości.

Dla usprawnienia procesu oceny oraz w celu zadbania o jej jakość i wyeliminowania konieczności powielania konkretnych czynności, istotne jest uwzględnienie dwóch kwestii:

- **wprowadzenie obligatoryjności szkoleń** – zapewnienie działań szkoleniowych kierowanych do pracowników biur oraz członków Rad LGD, po uprzedniej diagnozie występujących problemów oraz potrzeb informacyjnych/szkoleniowych tych osób. Wskazanym byłoby, aby takie szkolenia były prowadzone przez pracowników IZ, zaangażowanych w ocenę wniosków.
- **„uczenie się na błędach”** – przekazywanie do LGD, przez wszystkie jednostki organizacyjne IZ, zaangażowane we wdrażanie RLKS, pełnej informacji nt. przyczyn wezwania do uzupełnienia na etapie oceny lub odrzucenia wniosku. LGD mogłyby na podstawie analizy tych informacji zdobywać wiedzę niezbędną do prawidłowej oceny projektów w przyszłości.

Podsumowując należy stwierdzić, że bez wątpienia IZ dysponuje większym zespołem o wysokich kompetencjach, dlatego jej ocena warunków formalnych i finansowych jest zapewne trafniejsza, niż ocena dokonywana przez LGD, które dysponują ograniczonymi zasobami kadrowymi. Bezsprzecznie również, to IZ ponosi odpowiedzialność finansową za realizację programu operacyjnego, a z powodu wielości stwierdzanych błędów popełnianych przez LGD, tym bardziej rygorystycznie weryfikowała decyzje LGD. Taka sytuacja z kolei może powodować niepotrzebną nikomu wzajemną wrogość, nieufność i ewentualnie negatywnie wpływać na realizację zasady partnerstwa. Dlatego też, w celu uproszczenia systemu wdrażania RLKS, likwidacji wąskich gardeł i powielających się czynności oraz poprawy wzajemnych relacji konieczne jest wprowadzenie zmian.

W dalszej realizacji RLKS niezbędna jest zmiana postaw poszczególnych instytucji i obdarzenie większym zaufaniem LGD, które posiadają już duże doświadczenie we wdrażaniu funduszy – w PROW jest to już kilka okresów programowania, w RPO jeden siedmioletni okres 2014–2020. O ile na początku IZ RPO mogła mieć wątpliwości co do jakości realizacji zadań powierzonych LGD, doświadczała też różnych sytuacji, które utwierdzały ją w przekonaniu, że musi dokładnie sprawdzać i kontrolować LGD, o tyle obecnie nadszedł

[2] http://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/Position-paper-of-BAG-LAG.pdf

czas, aby przekazać LGD kompetencje, uprawnienia i określony stopień decyzyjności oraz wdrożyć zasady rozliczania z wykonywanych zadań.

Dodatkowo należy pamiętać o innej niż wybór operacji roli LGD, jaką jest prowadzenie działań animacyjnych, aktywizowanie mieszkańców i zachęcanie do korzystania z finansowanego wsparcia, pomoc w przygotowaniu aplikacji, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do oceny złożonych wniosków itp. W tym miejscu można wskazać również na potrzebę zwiększania wiedzy członków LGD o możliwościach skutecznego stymulowania rozwoju i skutecznego rozwiązywania problemów społecznych.

5.4. Uproszczenie zasad rozliczania projektów

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

- Wspólna dla wszystkich funduszy jedna metodologia rozliczania wydatków bieżących (tj. koszty przygotowania, zarządzania i animacji) wykorzystująca płatności ryczałtowe oraz posługująca się kosztami uproszczonymi zdefiniowanymi przez IZ przy wsparciu MFiPR oraz MRiRW.
- Umieszczenie w wytycznych krajowych dotyczących poszczególnych funduszy enumeratywnego katalogu wydatków niekwalifikowalnych.

Jako uproszczenie proceduralne rozporządzenie ramowe wprowadza możliwość wyboru funduszu głównego (wiodącego) w przypadku, gdy strategia rozwoju lokalnego będzie wspierana z kilku funduszy. W przypadku wyboru takiego funduszu, do strategii będą miały zastosowanie przepisy funduszu wiodącego dotyczące zarządzania, procedur naboru i oceny operacji, audytów i kontroli, ewentualnych korekt finansowych, natomiast przepisy funduszu finansującego będą miały zastosowanie do elementów takich jak: zakres wsparcia i zasady kwalifikowalności (będące elementem oceny), dane monitoringowe i płatności. Skutkiem tego podczas oceny projektu konieczne jest zastosowanie przepisów dwóch funduszy (wiodącego w kwestii procedury, finansującego w kwestii kwalifikowalności).

Koncepcja FW przedstawiona w rozporządzeniu ramowym nie jest atrakcyjna dla IZ. Te, które już mają doświadczenie we wdrażaniu RLKS twierdzą, że potrzebne im uspójnienia formalne możliwe do wprowadzenia zostały już ustalone i wdrożone w poprzedniej perspektywie 2014–2020 i FW nie wprowadza nic nowego ponad to, co udało się wcześniej uspójnić. Z kolei wśród województw, które nie zamierzają wdrażać RLKS pojawiły się teoretyczne rozważania na temat tego, który fundusz uczynić FW i tu wskazywano na EFFROW, jako fundusz najbardziej znany LGD, choć zdaniem IZ doświadczonych we wdrażaniu RLKS wybór tego funduszu jako FW jest obciążony dużym ryzykiem z powodu okresu przejściowego dla WPR. Koncepcja Funduszu Wiodącego w zaproponowanym kształcie okazuje się nieatrakcyjna również dla LGD. Wprowadzenie go spowoduje konieczność „testowania" kolejnego narzędzia i trudno będzie osiągnąć zamierzony cel dotyczący uproszczenia wdrażania. Wprawdzie podobne rozwiązanie w perspektywie 2014–2020 zostało zastosowane w Tyrolu, natomiast tam dotyczyło ono tylko dwóch funduszy EFRROW i EFRR. W przypadku strategii wielofunduszowych wdrożenie FW byłoby zdecydowanie trudniejsze.

W wyniku przeprowadzonego badania zidentyfikowano, że do ułatwienia rozliczania realizowanych projektów i zmniejszenia obciążeń administracyjnych przyczynią się wskazane poniżej dwie rekomendacje.

- Zastosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków bieżących – jedna metodologia wspólna dla wszystkich funduszy, które mogą pokrywać koszty przygotowania, zarządzania i koszty aktywizacji

Barierą skutecznie utrudniającą wdrażanie RLKS zarówno na poziomie IZ, jak i LGD był brak jednolitych zasadach dotyczących finansowania kosztów bieżących i kosztów animacji (EFFROW – ryczałty (13%-25%), EFS – refundacje). Różnice w zasadach finansowania kosztów bieżących i kosztów animacji między PROW i EFS, prowadziły do nierównego traktowania podmiotów. Możliwe do sfinansowania formy animacji zostały określone w ramach inicjatywy LEADER (na bazie doświadczeń poprzednich perspektyw finansowych), PROW oferował 100% finansowanie kosztów za pomocą płatności ryczałtowych, natomiast w EFS wymagany był 5% wkład własny, zaś rozliczanie następowało na podstawie faktycznie poniesionych wydatków.

W konsekwencji istotną kwestią jest uspójnienie metodologii dla rozliczania kosztów bieżących w różnych funduszach. W efekcie rozpoczętej z inicjatywy MRiRW dyskusji na ten temat z MFiPR zadecydowano, że ma być to przedmiotem ustaleń w negocjacjach poszczególnych RPO z KE, co de facto oznacza brak systemowego rozwiązania, którego oczekiwałaby większość IZ.

Uproszczone metody rozliczania powinny być również zastosowane w poszczególnych obszarach wsparcia w ramach RLKS. W tym zakresie szczególnie istotna może być możliwość wynikająca z artykułów 94 i 95 rozporządzenia ramowego – przygotowanie odpowiedniej metodyki dotyczącej kosztów uproszczonych, która stanowiłaby załącznik do RPO przedkładanego KE do negocjacji.

O ile uzasadnione wydaje się indywidualne opracowanie metodologii dotyczących wybranych obszarów wsparcia na poziomie regionalnym, o tyle w zakresie opracowania uspójnionej metodologii rozliczania kosztów bieżących w różnych funduszach, rekomenduje się ponowne rozważenie takiej możliwości na poziomie Ministerstw.

- Zastosowanie wspólnych zasad kwalifikowalności dla funduszy w przypadku zastosowania instrumentu RLKS na zasadzie wskazania jedynie wydatków niekwalifikowalnych

Uspójnienie wytycznych do kwalifikowalności na poziomie krajowym może mieć pozytywny efekt szczególnie w zestawieniu z zastosowaniem zasad Funduszu Wiodącego. Konieczna jest ścisła współpraca Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W przypadku Tyrolu (dobra praktyka zaprezentowana na warsztatach 26 stycznia 2021 r.) w ramach wdrażania RLKS zastosowano prawie takie same zasady kwalifikowalności i procedury do EFRR i EFRROW.

Wzorując się na podejściu przyjętym w rozporządzeniach unijnych, w odniesieniu do RLKS zasadne wydaje się wskazanie jedynie tych wydatków, które nie są kwalifikowalne do finansowania z funduszy UE. Katalog może być oczywiście szerszy niż w rozporządzeniu, ale powinien stanowić listę zamkniętą. Ocena operacji w zakresie konkretnego wydatku powinna dotyczyć tego czy nie jest on wykluczony z finansowania i czy jest zasadny i niezbędny do poniesienia w kontekście zakresu i celu projektu. Sprawdzanie kwalifikowalności wydatków w dotychczasowy sposób wpływa na przedłużanie procesu oceny nie tylko w przypadku instrumentu RLKS. Takie nowe podejście mogłoby stanowić znaczną zachętę dla potencjalnie zainteresowanych podmiotów jego wdrażaniem, wpłynąć na wzrost zainteresowania instrumentem, stanowić to może przewagę w stosunku do funduszy w głównym nurcie. Takie rozwiązanie stanowiłoby ułatwienie zarówno dla instytucji, które dokonują oceny i weryfikacji projektów, jak i samych beneficjentów.

Z doświadczeń zespołu eksperckiego przy realizacji RPO wynika, że mimo, iż w regulaminach konkursów organizowanych w ramach RPO szczegółowo wymieniane były zarówno koszty kwalifikowalne, jak i niekwalifikowane, wiele kosztów nie było dookreślonych i często zdarzały się przypadki kwestionowania przez IOK kwalifikowalności kosztów podawanych przez Wnioskodawców jako kwalifikowalne. Proponowane rozwiązanie ograniczy w znacznym stopniu tego rodzaju problemy.

Zgodnie z rozporządzeniem ramowym kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, na podstawie szczegółowych przepisów rozporządzenia ramowego lub ustanowionych na jego podstawie oraz przepisów dotyczących poszczególnych funduszy lub ustanowionych na ich podstawie. Rozporządzenie ramowe reguluje kwestię kwalifikowalności wydatków na poziomie bardzo ogólnym np. określa ramy czasowe kwalifikowalności, czy brak możliwości sfinansowania operacji fizycznie zakończonych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

5.5. Doprecyzowanie relacji pomiędzy ustawą o RLKS a ustawą wdrożeniową

Podmiot odpowiedzialny: MFiPR, MRiRW, urzędy marszałkowskie

- Usunięcie z art. 23 ust. 6 ustawy o RLKS terminu „istotna modyfikacja" – analogicznie do usunięcia tego terminu z ustawy wdrożeniowej podczas jej nowelizacji w 2017 r.
- Doprecyzowanie w art. 23 ustawy o RLKS celu przedkładania przez LGD do ZW wniosków o udzielenie wsparcia.
- Wprowadzenie do ustawy o RLKS 14 dniowego terminu na złożenie protestu od oceny projektu, analogicznie do terminu na wniesienie protestu od oceny wniosku w ustawie wdrożeniowej.
- Wprowadzenie w art. 22 ust. 5 ustawy o RLKS jako pierwszej instancji do rozpatrzenia protestu instytucję ogłaszającą nabór, tj. LGD, a w drugiej instancji ZW.
- Usunięcie ust. 6 art. 22 ustawy o RLKS mówiącego o tym, że o wniesionym proteście LGD informuje niezwłocznie zarząd województwa i przeniesienie tej czynności na etap po dokonaniu przez LGD ponownej oceny projektu, po którym następuje przekazanie do zarządu województwa informacji o jej wynikach – w przypadku zmiany podjętego rozstrzygnięcia w zakresie oceny projektu lub przekazanie protestu w celu jego rozpatrzenia – w przypadku utrzymania pierwotnej decyzji LGD w sprawie oceny projektu.
- Doprecyzowanie w ustawie o RLKS okoliczności i procedury zmiany ogłoszenia o naborze oraz dokonywania zmian w wybranych projektach analogicznie do zasad sformułowanych w ustawie wdrożeniowej.
- Rezygnacja z wykluczenia w art. 22 ust 8 pkt 2a) stosowania przepisu art. 24 § 1 pkt 5 KPA w ponownej ocenie.
- Uwzględnienie w ustawie o RLKS procedury naboru projektów pozakonkursowych, analogicznie do ustawy wdrożeniowej.

W zakresie doprecyzowania zasad wdrażania RLKS w aktach prawnych proponuje się uwzględnić następujące kwestie[3]:

- art. 23 ust. 6 ustawy o RLKS mówi o istotnej modyfikacji wniosku – proponuje się usunięcie terminu „istotna modyfikacja" z treści przepisu. Termin *istotna modyfikacja wniosku* pojawił się po raz pierwszy w pierwotnie przyjętej ustawie wdrożeniowej. W art. 43 ust. 2 tej ustawy wskazano, iż *uzupełnienie wniosku o dofinansowanie projektu lub poprawienie w nim oczywistej omyłki nie może prowadzić do jego istotnej modyfikacji*. Termin ten został zinterpretowany w komentarzu do ustawy (Jaśkiewicz Jacek, Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz; LEX/el. 2014 – komentarz, stan prawny: 7 października 2014 r.) jako w szczególności *modyfikacja dotycząca elementów treściwych wniosku*, *której skutkiem jest zmiana podmiotowa wnioskodawcy lub przedmiotowa projektu*, *bądź jego wskaźników lub celów mających wpływ na kryteria wyboru projektów określone w art. 39 ust. 2 ustawy wdrożeniowe*j. W nowelizacji ustawy wdrożeniowej z 2017 r. ustawodawca zrezygnował jednak z używania tego terminu w ustawie. Można przypuszczać, że jednym z powodów zmiany przepisu były pojawiające się trudności w obiektywnej ocenie istotnej modyfikacji wniosku, jakie mieli zarówno wnioskodawcy, jak i instytucje oceniające projekty. Istotna modyfikacja stała się niejednokrotnie powodem negatywnej oceny projektów i była podnoszona w skargach kierowanych do sądów administracyjnych. Kierując się przypuszczeniem, że przepisy ustawy wdrożeniowej były swego rodzaju wzorem i podstawą do opracowania ustawy o RLKS (przyjętej w 2015 r.), proponujemy rezygnację z używania terminu „istotna modyfikacja" w ustawie o RLKS – dotyczy rekomendacji nr 1;
- art. 23 ustawy o RLKS mówi o tym, że LGD przekazuje zarządowi województwa wnioski o udzielenie wsparcia dotyczące wybranych operacji. Jednak brak informacji w jakim celu wnioski te są przekazywane do ZW. Można się jedynie domyślić, że przekazanie wniosków zarządowi ma związek z przepisami rozporządzenia ramowego na lata 2021–2027 (art. 33 ust. 3 pkt. d)) tj. *przedstawienie wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem*. Przepis ustawy o RLKS nie reguluje również co podlega weryfikacji przez ZW. Możemy przeczytać, że w przypadku stwierdzenia braków lub potrzeby wyjaśnień, ZW wzywa podmiot ubiegający się o wsparcie do uzupełnienia braków i złożenia wyjaśnień. Powstaje pytanie – jakich braków, ponieważ teoretycznie ma być to weryfikacja jedynie w zakresie kwalifikowalności, natomiast cała pozostała ocena projektu dokonywana jest wcześniej przez LGD. W ust. 3 omawianego przepisu mowa jest o *warunkach udzielenia wsparcia*, jednak należałoby doprecyzować o jakich warunkach tutaj mowa, jaki zakres obejmują – co do zasady powinny obejmować tylko kwalifikowalność. Czy powinny być przyjmowane przez Komitet Monitorujący, analogicznie jak kryteria wyboru projektów – z przyjętej przez regiony praktyki wynika, że *warunki udzielenia wsparcia* były przyjmowane przez KM. Dodatkowo: czy weryfikacja, którą przeprowadza ZW jest w rzeczywistości oceną projektów. W praktyce weryfikacja *warunków udzielenia wsparcia* dokonywana jest przez Komisję Oceny Projektów na zasadach analogicznych, jak ocena projektów w standardowych projektach. Dodatkowo porównując przepisy dotyczące oceny projektów w ustawie wdrożeniowej i ustawie o RLKS w zakresie weryfikacji prowadzonej przez zarząd województwa, należy stwierdzić, że przepisy tej pierwszej są o wiele bardziej szczegółowe i precyzyjne (w zakresie czynności dokonywanych przez IOK), natomiast w ustawie o RLKS brakuje tak dokładnych

[3] Przedstawione rekomendacje oparte są na dostępnych w momencie przeprowadzania badania aktach prawnych (projekty zmian przedmiotowych ustaw nie były udostępnione do przeprowadzania analiz).

uregulowań, w szczególności dotyczących roli samorządu województwa – dotyczy rekomendacji nr 2;

- ujednolicenie przepisów ustawy o RLKS (obecnie 7 dni) i ustawy wdrożeniowej (obecnie 14 dni) w zakresie terminów na wniesienie protestu, m.in. z uwagi na fakt, że cała dalsza procedura jest praktycznie analogiczna do procedury opisanej w ustawie wdrożeniowej (wskazuje na to art. 22 ust 8 ustawy o RLKS, w którym jest odniesienie do ustawy wdrożeniowej w zakresie procedury odwoławczej). Nie ma również specjalnego uzasadnienia dla takiej różnicy – dotyczy rekomendacji nr 3;
- wątpliwości w zakresie procedury odwoławczej budzi przepis art. 22 ust 5. ustawy o RLKS, wg którego protesty rozpatrywane są przez zarząd województwa, a nie przez LGD. W tym miejscu należy wskazać na art. 56 ustawy wdrożeniowej, który mówi, że protest jest wnoszony za pośrednictwem instytucji, o której mowa w art. 39 ust. 1 (jest nią instytucja ogłaszająca konkurs), która w terminie 14 dni od dnia otrzymania protestu dokonuje tzw. „autokontroli", czyli weryfikuje wyniki dokonanej przez siebie oceny projektu i może dokonać zmiany podjętego przez siebie rozstrzygnięcia lub skierować protest do właściwej instytucji, o której mowa w art. 55 (jest nią IZ IP). Niespójność obu przytoczonych przepisów jest nieuzasadniona. Z przytoczonego przepisu ustawy o RLKS nie wynika jasno możliwość dokonywania „autokontroli", czyli ponownej oceny przez IOK (LGD), choć z przeprowadzonych wywiadów wynika, że w praktyce LGDy dokonują takiej autokontroli. Potwierdzeniem niejako tego jest przepis art. 22 ust. 8 pkt. 2a) ustawy o RLKS, który wskazuje, że powinna być tutaj zastosowana weryfikacja wyników dokonanej przez siebie oceny, którą przeprowadza LGD. Dlatego też wydaje się jednak, że intencją ustawodawcy były jednolite przepisy obydwu ustaw w zakresie procedury odwoławczej, a jedynie przepis ust. 5 art. 22 został niejasno sformułowany. W nawiązaniu do tej kwestii rekomendowane jest również usunięcie ust. 6 art. 22 ustawy o RLKS mówiącego o tym, że o wniesionym proteście LGD informuje niezwłocznie zarząd województwa. Jest to czynność zbędna, którą można przesunąć na etap po dokonaniu przez LGD ponownej oceny projektu (przez którą należy rozumieć powtórną weryfikację projektu w zakresie kryteriów i podniesionych w proteście zarzutów) i przekazanie do zarządu województwa informacji o jej wynikach – w przypadku zmiany podjętego rozstrzygnięcia w zakresie oceny projektu lub przekazanie protestu w celu jego rozpatrzenia – w przypadku utrzymania pierwotnej decyzji LGD w sprawie oceny projektu – dotyczy rekomendacji 4 oraz 5;
- zgodnie z art. 30a ust. 3 w zakresie nieuregulowanym w ustawie o RLKS, realizacja RLKS odbywa się również na zasadach określonych w ustawie wdrożeniowej. Ustawa o RLKS nie reguluje wielu kwestii w sposób szczegółowy, co powoduje konieczność korzystania z przepisów ustawy wdrożeniowej. Taki stan z kolei powoduje, że IZ nie mają pewności co do jednoznacznej interpretacji przepisów. Przykładowo można wymienić:

- ustawa o RLKS nie reguluje tego, czy możliwe są zmiany ogłoszenia o naborze wniosków o udzielenie wsparcia prowadzonego przez LGD (art. 19 ust.4). Ogłoszenie o naborze jest poniekąd odpowiednikiem regulaminu konkursu, o którym mowa w ustawie wdrożeniowej (art. 50 ust.2). Ustawa wdrożeniowa reguluje natomiast w jakich sytuacjach i co można zmienić w regulaminie konkursu. Powstaje pytanie czy należy rozumieć, że w tych samych przypadkach można zmieniać zasady naboru organizowanego przez LGD w ramach RLKS? Jeśli tak to jaka jest procedura? czy LGD przed zwiększeniem alokacji ponownie zwraca się do zarządu województwa z prośbą o wskazanie dostępnych środków, czy (a jeśli tak

to na jakich zasadach) rada LGD ponownie dokonuje oceny, czy wszystko musi odbyć się w terminie 60 dni określonych w ustawie RLKS, czy też miałby tu zastosowanie jakiś nadzwyczajny tryb.

ustawa o RLKS nie reguluje tego, czy projekt po wyborze do dofinansowania może zostać zmieniony. Reguluje to natomiast ustawa wdrożeniowa, jednak nie odnosi się bezpośrednio do RLKS i LSR. Należy uzupełnić przepisy ustawy o RLKS mówiące o tym, w jakich przypadkach jest możliwa zmiana projektu lub doprecyzować art. 61 ust 2) uzupełnić ustawę wdrożeniową o informacje dotyczące RLKS (dotyczy rekomendacji 6).

  - art. 22 ust 8 pkt 2a) ustawy o RLKS wyklucza stosowanie przepisu art. 24 § 1 pkt 5 KPA w ponownej ocenie, o której mowa w art. 58 ust 3 ustawy wdrożeniowej (oceną tą jest „autokontrola", o której mowa w rekomendacji powyżej). Wspomniany przepis KPA – art. 24 § 1 pkt 5 KPA – mówi, że pracownik organu *podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie*, *w której brał udział w wydawaniu zaskarżonej decyzji*. W celu zapewnienia bezstronności i obiektywnej ponownej oceny projektu, ocena ta powinna być dokonywana przez inną osobę, niż ta, która brała udział w wydaniu pierwotnej decyzji w sprawie oceny projektu. Dlatego też niejasny jest powód, dla którego ustawa o RLKS wyłącza stosowanie przytoczonego przepisu ustawy KPA, tym bardziej w przypadku, gdy ustawa wdrożeniowa takiego wyłączenia nie stosuje (dotyczy rekomendacji 7);

- brak w ustawie o RLKS informacji o projektach pozakonkursowych, a co za tym idzie przepisów regulujących zasady finansowania takich projektów. Można jednak uznać, że projekty tego typu są realizowane w ramach instrumentu RLKS. Za przykład pewnego rodzaju projektu pozakonkursowego można podać projekty dotyczące kosztów bieżących i animacji w RLKS (które są pewnego rodzaju pomocą techniczną dla LGD), dla których maksymalna wartość dofinansowania zostaje zagwarantowana w ramach umowy ramowej. Liczba LGD korzystających z tego wsparcia ze środków RPO jest z góry ustalona, kwota wsparcia również, stąd nie ma tu wyboru w sposób konkurencyjny. Z analizy dokumentów wynika, że niedookreślenie kategorii ww. projektów było kłopotliwe również dla instytucji zarządzających, czego przykładem jest uchwała nr 16/2016 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 z dnia 22 marca 2016 r. *w sprawie interpretacji stosowanych trybów wyboru projektów w ramach RLKS dla projektów grantowych i własnych LGD w ramach działania 7.1 Rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz projektów z zakresu kosztów bieżących i animacji*, *grantowych i własnych LGD w ramach działania 11.1 Włączenie społeczne na obszarach objętych LSR*. Zgodnie z przedmiotową uchwałą Komitet Monitorujący przyjął interpretację w zakresie trybu wyboru projektów w ramach RLKS dla projektów grantowych i własnych LGD oraz projektów z zakresu kosztów bieżących i animacji, polegającą na *uznaniu zachowania trybu konkursowego dla powyższych projektów poprzez konkurencyjny i konkursowy wybór LSR*. Z powyższego widać, że niedoprecyzowanie kategorii pewnych projektów zmuszało IZ do podejmowania nietypowych rozwiązań w celu określenia statusu tych projektów.

W tym miejscu można zwrócić uwagę na przepis art. 30a ust. 2 ustawy wdrożeniowej, który wskazuje, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie o RLKS stosuje się przepisy ustawy wdrożeniowej, a co za tym idzie sugeruje to możliwość zastosowania jej przepisów w zakresie projektów pozakonkursowych. Jednak, aby wszystko było jasne i jednoznaczne należy uzupełnić przepisy ustawy o RLKS w zakresie projektów pozakonkursowych lub dodać odniesienie do ustawy wdrożeniowej. Jest to uzupełnienie rekomendacji dotyczącej zmiany trybu realizacji projektów własnych LGD (dotyczy rekomendacji 8).

5.6. Ograniczenie i doprecyzowanie kryteriów wyboru operacji

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

1. Uwypuklenie w kryterium innowacyjności projektu lokalnej skali tej innowacyjności, poprzez np. wskazanie przez wnioskodawcę liczby zastosowań analogicznych rozwiązań w skali obszaru, na który projekt będzie bezpośrednio oddziaływać lub na którym będzie realizowany.
2. Rezygnacja z części kryteriów oceny, na przykład doświadczenie wnioskodawcy w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Przykładem kryterium, którego brzmienie wymaga doprecyzowania jest **innowacyjność operacji.** Weryfikacja kryterium i nadanie odpowiedniej liczby punktów odbywa się na podstawie treści Rozdziału VI LSR pt. *Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru i załączników do wniosku o wybór – kryteria wyboru wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów*. LGD opisują w LSR dość ogólnie tę kwestię, a w kryteriach wyboru operacji proponują w wielu przypadkach następujący opis kryterium: *Preferuje się operacje innowacyjne*. *Przez innowacyjność należy rozumieć zastosowanie lub wprowadzenie nowych lub ulepszonych produktów*, *procesów* (*technologii*), *metod organizacji lub marketingu poprzez praktyczne wykorzystanie lokalnych zasobów unikalnych i charakterystycznych na obszarze LSR* (*przyrodniczych*, *historycznych*, *kulturowych czy społecznych*). *Innowacyjne może być ich nietypowe*, *niestandardowe wykorzystanie czy promocja*. W innych przypadkach definicja brzmi podobnie: *Innowacja to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu* (*wyrobu*, *usługi*, *procesu*), *nowej metody organizacyjnej*, *organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem*, *nowatorskich*, *niestandardowych*, *o eksperymentalnym charakterze*, *w nietypowy sposób podchodzących do lokalnych zasobów*, *tradycji*, *przyczyniających się do pozytywnych zmian na obszarze miasta*. Jest to praktycznie powtórzenie opisu kryterium jakim oceniany jest innowacyjny charakter samej LSR.

Przeprowadzone badania ewaluacyjne[4] wykazały, że taka definicja innowacyjności i sposób jej oceny nie były dość precyzyjnie określone na poziomie LSR i powodowały trudności na etapie oceny i wyboru operacji, zarówno dla wnioskodawców, którzy musieli odpowiednio opisać innowacyjność we wnioskach o dofinansowanie, jak i osób oceniających. W dużej mierze kryterium było oceniane subiektywnie, zarówno przez wnioskodawcę, któremu zależało na zdobyciu większej liczby punktów, jak i oceniającego. Wspomniane badanie wykazało, że wątpliwości dotyczące kryterium innowacyjności miały wpływ na spowolnienie procesu wdrażania RLKS. Członkowie Rad LGD wskazywali, że ocena innowacyjności danych rozwiązań często wymuszała czasochłonne poszukiwanie informacji o unikalności danego rozwiązania. Z ustaleń badania wynika także, że w zakresie oceny kryterium innowacyjności występowało najwięcej przypadków protestów ze strony wnioskodawców od dokonanej oceny.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 RLKS jest instrumentem dedykowanym przede wszystkim do wsparcia obszarów wiejskich oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich obszarach objętych RLKS. W ramach RLKS wspierane będą projekty wynikające z LSR, których celem jest zaspokojenie

[4] Badanie ewaluacyjne *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez firmę EVALU sp. z o.o.

specyficznych, oddolnie zgłaszanych potrzeb lokalnych. RLKS nie jest instrumentem, który miałby zastępować działalność inwestycyjną gminy, lecz przede wszystkim ma służyć budowie kapitału społecznego na danym terenie, budowaniu więzi społecznych i służyć rozwiązywaniu lokalnych problemów. Z dotychczasowych doświadczeń z wdrażania RLKS wynika, że projekty realizowane w ramach tego instrumentu dotyczyły głównie zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców i nie wymagały specjalnej innowacyjności[5]. Bardzo rzadko były to projekty innowacyjne.

W tym miejscu można wskazać na planowaną zmianę przepisów w zakresie innowacji LSR w nowym okresie programowania 2021–2027 w stosunku do poprzedniego okresu. W rozporządzeniu ogólnym na lata 2014–2020 czytaliśmy w art. 33 ust. 1 pkt. c) że Strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność powinna zawierać m.in. *opis zintegrowanego i innowacyjnego charakteru strategii*. Natomiast w rozporządzeniu ramowym na lata 2021–2027 zrezygnowano z tego zapisu. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. rozporządzenia rozwój lokalny kierowany przez społeczność ma wspierać m.in. innowacyjne elementy w kontekście lokalnym. Chodzi tutaj bowiem bardziej o nowatorskie podejście do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów niż o innowacje w rozumieniu najbardziej powszechnie stosowanej definicji tego terminu. Dla każdej społeczności definicja innowacji może być różna. Dla mieszkańców danej gminy "innowacyjne" może być np. uruchomienie świetlicy wiejskiej, a dla innej budowa placu zabaw.

W związku z powyższym niezbędne jest bardzo precyzyjne zdefiniowanie co należy rozumieć przez innowacje w RLKS (ze szczególnym podkreśleniem lokalnego charakteru innowacji), niepowielanie definicji innowacji z CP1 oraz dokładne opisanie, jak należy weryfikować to kryterium (np. poprzez wskazanie w ilu podmiotach/projektach na obszarze lokalnym zastosowano dotychczas przedmiotową innowację, wówczas punkty byłyby przyznawane odwrotnie proporcjonalnie, tzn. jeśli nikt tego rozwiązania nie zastosował – max. liczba punktów, jeśli stosują wszyscy – 0 pkt), aby jego ocena nie przysparzała trudności oceniającym i nie wydłużała niepotrzebnie procesu oceny projektów.

Zasadnym wydaje się podjęcie próby przeglądu kryteriów wyboru operacji stosowanych przez LGD w kierunku ograniczenia ich liczby i zidentyfikowania zbędnych kryteriów, to znaczy takich, które wnoszą znikomą wartość dodaną do oceny, a powodują jej przedłużenie. Dodatkowo konieczne jest precyzyjne określanie ich znaczenia, dzięki czemu ocena przebiegnie sprawniej i będzie bardziej obiektywna.

Kryteria wyboru operacji w zakresie zgodności z LSR zostały wymienione w ustawie o RLKS. Są to 4 kryteria wymienione poniżej:

- operacja realizuje cele główne i szczegółowe LSR poprzez osiąganie określonych w LSR wskaźników,
- operacja jest zgodna z programem (tu: RPO) i z dodatkowymi warunkami wyboru operacji, które może dookreślić LGD, w szczególności odnoszące się do zakresu operacji, miejsca jej realizacji lub podmiotu ubiegającego się o wsparcie,
- operacja jest zgodna z zakresem tematycznym operacji określonych w regulaminie konkursu,
- operacja jest objęta wnioskiem o udzielenie wsparcia złożonego w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze.

[5] Badanie ewaluacyjne *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez firmę EVALU sp. z o.o.

W wyniku wykonanej podczas badania analizy dokumentów stwierdzono, że w rzeczywistości kryteriów wyboru operacji, wg których LGD prowadzi ocenę, jest dużo więcej, często nawet kilkadziesiąt. Niektóre sprawiają trudności w obiektywnej ocenie np. opisana wcześniej *innowacyjność operacji*, inne wydają się niepotrzebnym powieleniem czynności dokonanych przez samorząd województwa podczas oceny LSR. Przykładem kryterium, nad którego zastosowaniem należałoby się zastanowić jest doświadczenie wnioskodawcy w realizacji projektów finansowanych z funduszy.

Ocena prowadzona przez LGD trwa max 60 dni (zgodnie z ustawą o RLKS) – należy skrócić ten okres poprzez odpowiedni przegląd kryteriów i zastosowanie tych, które faktycznie są istotne z punktu widzenia realizacji założonych w LSR celów. Poniekąd takie podejście potwierdza *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020*, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który stwierdza, że LGD musi zdecydować jakie kryteria będzie oceniać, ponieważ w ramach LSR nie ma możliwości zrealizowania wszystkich operacji ani rozwiązania wszystkich problemów występujących na danym obszarze. LGD muszą skoncentrować się na działaniach, które w największym stopniu pozwolą osiągnąć założone w strategii cele. W przypadku zastosowania zbyt dużej liczby kryteriów ryzykuje się, że żadne z nich nie będą mieć decydującej wagi, ani istotnego wpływu na ocenę końcową, a w konsekwencji wszystkie projekty będą mieć podobną wagę.

5.7. Stworzenie wspólnego systemu informatycznego

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW i MFiPR (wspólne działanie)

Objęcie systemem informatycznym formuły RLKS we wszystkich funduszach unijnych poprzez:

1. Stworzenie odrębnego SI dla podejścia oddolnego w PROW i PO RYBY i funkcjonalnego połączenia go z systemem SL (największa funkcjonalność)

LUB

2. Uwzględnienie elementów podejścia oddolnego w PROW i PO RYBY w systemie SL (ograniczona funkcjonalność do najważniejszych kwestii ustalonych wspólnie przez Ministerstwa).

W kwestii wprowadzenia **systemu informatycznego** do obsługi RLKS widoczna jest ambiwalencja: z jednej strony IZ upatrują w jednym wspólnym dla wszystkich funduszy systemie IT „zbawienia", natomiast mają ogromne wątpliwości odnośnie realnych możliwości realizacji tego pomysłu. Dotychczas nie funkcjonuje na gruncie polskim system informatyczny obsługujący formułę LEADER (RLKS w PROW), zatem należałoby: albo stworzyć oddzielny system dla LEADER i połączyć go z funkcjonującym w PS systemem SL2014 (który od perspektywy 2020+ będzie również zawierał informacje dotyczące etapu naboru i oceny wniosków), albo umożliwić „wpięcie" elementów dotyczących LEADER do systemu SL. Oba rozwiązania choć ambitne i skomplikowane nie są niemożliwe natomiast wymagają uzgodnień (i woli współpracy, która z kolei zależna jest od liczby województw, które takiego uspójnienia będą potrzebowały we wdrażaniu RLKS w RPO) na poziomie administratorów/właścicieli systemów informatycznych w poszczególnych Ministerstwach.

Regiony posiadające Lokalne Systemy Informatyczne mogłyby rozszerzyć ich funkcjonalności o RLKS, do których mieliby dostęp również pracownicy LGD. Warto również rozważyć wypracowanie odpowiednich rozwiązań w krajowym systemie informatycznym SL, dopasowanych do specyfiki instrumentu RLKS.

Z uwagi na pozytywne doświadczenia ze współpracy z MRiRW w perspektywie 2014–2020, przedstawiciele MFiPR nie widzą problemu w stworzeniu jednej ustawy, co jest jednym z głównych postulatów po stronie IZ. Z kolei w odniesieniu do kwestii stworzenia wspólnego systemu informatycznego dla wszystkich funduszy inicjatywę oddają MRiRW, ze swojej strony deklarując otwartość na stworzenie wspólnych nakładek w systemie SL umożliwiających, dla potrzeb monitorowania i sprawozdawczości, identyfikację projektów realizowanych w ramach poszczególnych LSR.

Natomiast w opinii przedstawiciela MRiRW istnienie systemu informatycznego nie jest warunkiem niezbędnym dla usprawnienia funkcjonowania tego podejścia.

Decydującą kwestią w zakresie wdrożenia wspólnych rozwiązań informatycznych jest liczba regionów, które zdecydują się na realizację RLKS w ramach Polityki Spójności.

5.8. Informatyzacja składania wniosków na poziomie LGD

Podmiot odpowiedzialny: Urzędy marszałkowskie z LGD, MRiRW i MFiPR

1. Stworzenie generatorów wniosków na poziomie LGD
2. Uproszczenie wniosków aplikacyjnych (jeden dla wszystkich funduszy, podobnie jak w Skandynawii, czy w Tyrolu)

Doświadczenia perspektywy 2014–2021 pokazują, iż informatyzacja procesu składania wniosków o dofinansowanie na poziomie LGD jest możliwa (niektóre LGD zakupiły generator wniosków) i efektywna, szczególnie w przypadku ograniczenia bezpośrednich kontaktów w czasie pandemii. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby uzgodnień między LGD a IZ w zakresie spójności systemów informatycznych, a także umieszczenia kosztu związanego z zakupem generatora wniosków wśród wydatków na funkcjonowanie LGD.

Kolejnym rozwiązaniem zmniejszającym koszty wprowadzenia powyższej rekomendacji jest możliwie jak największe uproszczenie wniosku aplikacyjnego, by obejmował wszystkie fundusze. Jest to zadanie wymagające ścisłej współpracy wszystkich zaangażowanych we wdrażanie RLKS instytucji, np. na forum grupy roboczej, której stworzenie jest jedną z rekomendacji dotyczących działań informacyjno – komunikacyjnych.

6. II grupa rekomendacji: działania informacyjno-komunikacyjne

Tabela 3. Rekomendacje z zakresu działań informacyjno–komunikacyjnych

1.	Stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za koordynację wdrażania RLKS w Polsce
2.	Systemowe wsparcie RLKS w Polsce z poziomu KE
3.	Cykliczny/ ciągły dialog sieci regionów wdrażających RLKS z ministerstwami
4.	Promocja RLKS

6.1. Stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za koordynację wdrażania RLKS w Polsce

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW i MFiPR (wspólne działanie) we współpracy z NGOs lub ekspertami

1. Stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za koordynację wdrażania RLKS w Polsce, którego działania obejmowałyby m.in.:
   - utworzenie internetowego centrum wiedzy dot. RLKS z kompletem ciągle aktualizowanych informacji dot. procedur, prawa, przepisów oraz sposobami rozwiązywania typowych problemów i jego ciągła aktualizacja przez MRiRW i MFiPR,
   - cykliczne szkolenia i warsztaty dla Urzędów Marszałkowskich, LGD, NGOs, gmin, innych zainteresowanych osób i podmiotów,
   - cykliczne wydarzenia konferencyjne, seminaria,
   - sieciowanie osób i podmiotów zajmujących się RLKS.
2. wyznaczenie w MFiPR „opiekuna RLKS" na poziomie Ministerstwa (zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez uczestników wywiadów) – pracownika, który zajmowałby się tym tematem całościowo, co usprawniłoby komunikację między IZ a MFiPR.

Analizując przeprowadzone wywiady można zaobserwować wadliwość procesu komunikacji między uczestnikami: brak informacji, brak wiedzy do kogo po informację się zgłosić, wzajemną nieufność wobec poszczególnych uczestników, brak drożnych i wiarygodnych kanałów przepływu informacji. Zgodnie z samą ideą RLKS warunkiem koniecznym do wdrożenia oddolnego podejścia i integracji różnych sektorów jest współpraca wszystkich uczestników, partnerskie podejście i sieciowanie. Biorąc pod uwagę doświadczenia budowania takiego podejścia na przykładzie formuły LEADER należy pamiętać, że jest to wieloletni proces, który w odniesieniu do obszaru Polityki Spójności w Polsce dopiero się rozpoczyna.

Przykładem tego, jak budowaniu zaawansowanych narzędzi rozwoju lokalnego towarzyszy budowanie zdolności instytucjonalnych, jest w Polsce system rewitalizacji. Od 2015 roku, po wprowadzeniu ustawy o rewitalizacji oraz wytycznych dot. rewitalizacji w programach

operacyjnych na lata 2014–2020, zaczęto rozwijać system budowania wiedzy na temat tworzenia programów rewitalizacji i realizacji procesów rewitalizacji. Ministerstwo utworzyło internetowe Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (z rozpoznawalnym adresem rewitalizacja.gov.pl) i nieustannie zasila je w informacje dotyczące interpretacji przepisów, rozwiązań prawnych, wskazywania dobrych praktyk i inspirujących przykładów. Ponadto centrum wiedzy zawiera szereg pogłębionych raportów przekrojowych i tematycznych, opracowań, filmów i artykułów o dobrych praktykach lub studiach przypadku dotyczących konkretnych miast. Równocześnie organizowane są (przez MFiPR, urzędu marszałkowskie, ośrodki naukowe, organizacje, miasta) konferencje, seminaria, spotkania i dyskusje dotyczące rewitalizacji i przeróżnych jej akceptów. Ponadto powstały studia podyplomowe (a nawet jedne studia dzienne) z zakresu rewitalizacji na kilku uczelniach. MFiPR oraz regiony organizują szkolenia dla gmin oraz interesariuszy dotyczące prowadzenia kompleksowej rewitalizacji, z dużym aspektem włączenia społecznego i zintegrowanego podejścia. To wszystko stanowi komponent transferu wiedzy, tak samo ważny jak regulacje i źródła finansowania rewitalizacji. Transfer wiedzy buduje i trwale rozwija zdolności urzędników oraz włodarzy do ambitnego, kompleksowego, wielowątkowego prowadzenia rewitalizacji.

Zaproponowane rozwiązania w zakresie usprawnienia komunikacji i wymiany informacji wzorowane są na powyższych doświadczeniach.

6.2. Systemowe wsparcie RLKS w Polsce z poziomu KE

Podmiot odpowiedzialny: DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG MARE, we współpracy i z animacją MRiRW oraz MFiPR

1. Umieszczenie w stałej agendzie spotkań Komitetów Monitorujących punktu dotyczącego wdrażania instrumentów terytorialnych, ze szczególnym uwzględnieniem RLKS.
2. Organizacja odrębnej sesji, poświęconej zagadnieniu RLKS, osiągnięć i postępów w realizacji instrumentu podczas spotkań rocznych z KE.
3. Uwzględnienie w procesie sprawozdawczości etapu wyboru LSR oraz ogłaszanych naborów w ramach poszczególnych LGD.

W ramach współpracy KE z poszczególnymi IZ na poziomie regionalnym należy zmienić podejścia do prezentowania efektów realizacji programów. Sposób sprawozdawania z realizacji programów nastawiony jest tylko na efekty rzeczowe i finansowe, brak miejsca na pokazanie jakości i długofalowych efektów. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że do tej pory w programach regionalnych główny nacisk położony był na realizację dużych inwestycji, od dłuższego czasu pojawiają się głosy, że punkt ciężkości powinien być przesunięty na inwestowanie w ludzi, kapitał społeczny. RLKS może być narzędziem, które będzie temu służyło i taki komunikat powinien wyraźnie wybrzmieć m.in. w kontekście sprawozdawczości z efektów wdrażania funduszy na poziomie regionalnym.

W tym kontekście ważne byłoby uwzględnienie podczas spotkań Komitetów Monitorujących punktu na temat wdrażania instrumentów terytorialnych, ze szczególnym uwzględnieniem RLKS jako instrumentu oddolnego, w najlepszy sposób odnoszącego się do realizacji potrzeb społeczności lokalnych. Wdrażanie programów regionalnych nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat realizacji wskaźników, poziomów kontraktacji i certyfikacji, ale faktycznego wpływu na procesy rozwojowe w oparciu o zaangażowanie lokalnych społeczności. Należy pamiętać, że instrumenty terytorialne, w tym w szczególności RLKS wymagają większego zaangażowania po stronie wszystkich instytucji, a proces ich wdrażania jest

wydłużony, co często wpływa na tempo wydatkowania środków. Przedstawienie informacji na temat wdrażania RLKS powinno być także jednym z elementów agendy spotkań rocznych prowadzonych z instytucjami zarządzającymi programami regionalnymi.

Sposobem promocji i szerokiego informowania o efektach mogłoby być zorganizowanie zarówno podczas spotkań rocznych z KE, jak i podczas posiedzeń komitetów monitorujących, odrębnej sesji, poświęconej zagadnieniu RLKS, osiągnięć i postępów w realizacji instrumentu. Takie podejście podnosiłoby z pewnością wagę RLKS w całym systemie wdrażania funduszy na poziomie regionalnym. Dyskusja pomiędzy KE a IZ na temat efektów wydatkowania funduszy europejskich na poziomie regionalnym powinna dotyczyć również sposobów budowania potencjału lokalnego oraz oddolności podejmowanych działań.

6.3. Cykliczny/ ciągły dialog sieci regionów wdrażających RLKS z ministerstwami

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW i MFiPR (wspólne działanie)

- Stworzenie grupy roboczej ds. RLKS będącej platformą cyklicznego/ciągłego dialogu aktorów uczestniczących we wdrażaniu RLKS, tj. przedstawicieli IZ, przedstawicieli LGD, przedstawicieli MFiPR oraz MRiR.

Cykliczny/ciągły i rzeczywisty dialog sieci regionów wdrażających RLKS z dwoma ministerstwami. W ramach bieżącej współpracy i kontaktów roboczych konieczne jest zapewnienie udziału w nich przedstawicieli Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego.

Dialog, o którym mowa powyżej powinien zostać sformalizowany i mógłby stać się stałą platformą wymiany informacji, wiedzy oraz dobrych praktyk. Sieci współpracy już istniejące (na przykład Polska Sieć LGD, współpraca w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich) skupiają się jedynie na części interesariuszy i w większości nie dotyczą podmiotów związanych z Polityką Spójności. Podobnie funkcjonują także inne inicjatywy, organizacje na poziomie europejskim – sieć ELARD, czy FARNET. Doświadczenia gromadzone w ramach tych grup, wydawnictwa, broszury, organizowane wydarzenia z całą pewnością mogą stać się cennym źródłem informacji i inspiracją. Jednak z punktu widzenia postrzegania instrumentu RLKS jako związanego nie tylko z rozwojem obszarów wiejskich, bardzo istotne jest zorganizowanie sieci wymiany i współpracy angażującej podmioty współodpowiedzialne zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym za wdrażanie EFRR oraz EFS. Istotnym w tym kontekście może stać się wykorzystanie zaawansowanych narzędzi informatycznych w procesie komunikacji, co umożliwi dotarcie do szerokiego grona odbiorców.

6.4. 4. Promocja RLKS poprzez dobre praktyki

Podmiot odpowiedzialny: KE, MFiPR, MRiRW

1. Oparcie akcji promujących RLKS na przekazie zawierającym następujące elementy:
   - wskazanie dobrych praktyk,
   - podkreślenie innowacyjnego i oddolnego charakteru instrumentu,
   - wskazanie korzyści dla poszczególnych uczestników wdrażania RLKS,

   - obalanie mitów (np. konsekwencje niezrealizowania ram wykonania).
2. Przeprowadzanie akcji promujących na wszystkich szczeblach realizacji instrumentu, tj. KE, Ministerstwa, Samorządy Województw, LGD, samorządy lokalne, społeczności lokalne.

Promocja RLKS poprzez dobre praktyki, wskazywanie korzyści oraz obalanie mitów, podkreślenie innowacyjnego charakteru RLKS na tle innych dostępnych instrumentów, jego celów, specyfiki to jedne z istotniejszych zadań w zakresie wzmacniania znaczenia tego instrumentu w Polsce.

Konieczna jest zmiana myślenia i analizowania RLKS głównie przez pryzmat problemów wdrożeniowych. Na plan pierwszy wychodzą skomplikowane procedury i trudności we wdrażaniu, a nie faktyczne efekty zaangażowania społeczności lokalnych.

Informowanie o efektach wdrażania RLKS, w tym prezentowanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania instrumentu, powinno mieć miejsce zarówno podczas spotkań rocznych z KE jak i posiedzeń KM.

Wszystkie podmioty uczestniczące w realizacji Polityki Spójności muszą mieć świadomość, że wdrażanie RLKS wpływa na spowalnianie wdrażania programów i wydłuża poszczególne procesy. Jest to nieuniknione, skoro w procesie wyłaniania projektów do dofinansowania swoje zadania realizują dwie instytucje – samorząd województwa oraz LGD. Ten aspekt powinien nabrać mniejszego znaczenia w kontekście konieczności uwzględnienia w większym stopniu efektów jakościowych i długoterminowych.

Należy mieć na uwadze kwestię rozpoznawalności i identyfikowania LGD w społeczności lokalnej. Konieczne jest lepsze informowanie o działaniach LGD na forum np. rad gmin. To może wpłynąć na większą akceptację polityczną dla instrumentu RLKS. Podobna sytuacja powinna mieć miejsce na wyższych szczeblach samorządu, w tym na szczeblu województwa. Bardzo istotne jest konkretne, bardziej wyraźne zaznaczanie przez LGD swojej obecności w przestrzeni lokalnej oraz w pewnym zakresie – regionalnej i zwracanie uwagi na prowadzone działania.

Ponadto konieczne jest dostosowanie komunikatów w zależności od tego jakich działań – infrastrukturalnych (EFRR) czy społecznych (EFS) one dotyczą.

Promocja RLKS powinna obejmować komunikaty dotyczące zalet tego instrumentu tj.:

- umożliwienie społecznościom lokalnym realizację swoich pomysłów, których w innej formule nie miałyby szansy zrealizować,
- budowa kapitału społecznego (współpracy, inicjatywy, odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, poczucia sprawczości),
- budowa tożsamości lokalnej.

7. III grupa rekomendacji zmiany w podejściu systemowym do wdrażania RLKS

Trzecia grupa rekomendacji obejmuje propozycje zmian obejmujące meta-podejście do wdrażania instrumentu RLKS, które uwzględniają aspekty tj. różnorodność poziomu dojrzałości instytucjonalnej LGD, lokalny i oddolny charakter instrumentu, skalę wdrażania RLKS pośród innych instrumentów Polityki Spójności/ Wspólnej Polityki Rolnej/ Wspólnej Polityki Rybołówstwa i obejmują obszar systemu monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji.

Tabela 4. Rekomendacje z zakresu zmian w podejściu systemowym do wdrażania RLKS

1.	Zapewnienie możliwości różnego sposobu procedowania z LSR oraz LGD na poziomie regionalnym
2.	Zmiana trybu wyboru projektów własnych LGD
3.	Granty globalne – rozszerzenie zastosowania instrumentu, uspójnienie zasad dotyczących projektów grantowych finansowanych z różnych polityk
4.	Konkursy otwarte jako podstawowa forma organizacji konkursów
5.	Rozliczanie jakościowe i uwzględnienie długofalowych efektów realizowanych projektów
6.	Zmiana sposobu rozliczania IZ i prezentowania postępów realizacji programów regionalnych przez MFiPR
7.	Uelastycznienie podejścia do wskaźników realizowanych w RLKS na poziomie programów regionalnych
8.	Wsparcie instrumentu RLKS jako jednego z narzędzi terytorialnych w ramach Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich

7.1. Zapewnienie możliwości różnego sposobu procedowania z LSR oraz LGD na poziomie regionalnym

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

Biorąc pod uwagę zróżnicowany potencjał i możliwości LGD w poszczególnych regionach oraz szereg ograniczeń wpływających na wielkość środków możliwych do zaangażowania w instrument, proponuje się wprowadzenie możliwości różnego procedowania z LSR oraz LGD na etapie regionalnym:

1. Konkurencyjna procedura wyboru LSR (założenie, że nie wszystkie LGD realizują strategie) wraz z wyborem LGD, które posiadają zdolności instytucjonalne do wdrażania grantu globalnego. Kryteria wyboru LSR o charakterze jakościowym i premiującym, tj. *doświadczenie LGD w zakresie realizacji strategii lub projektów o charakterze podobnym odpowiednio do LSR lub operacji realizowanych w jej ramach*, *Innowacyjny*

charakter Strategii. Proponowane rozwiązanie dla regionów, które chcą przekazać LGD szeroki zakres obowiązków.

2. Założenie realizacji wszystkich zgłoszonych LSR. Kryteria wyboru LSR powinny mieć charakter jedynie dostępowy.

Obecnie z ustawy o RLKS wynika konkurencyjny tryb wyboru LSR (art. 6 ustawy o RLKS). Z przeprowadzonych w ramach badania wywiadów wynika, że nie zawsze jednak tryb ten sprawdza się i jest uzasadniony. Zależy to od założeń polityki regionalnej jaką dany region prowadzi. Dla niektórych regionów zastosowanie trybu konkursowego nie będzie uzasadnione, gdyż będą chciały w jak największym stopniu pokryć województwo instrumentem RLKS. W takiej sytuacji można byłoby przeprowadzić nabór LSR i zastosować **jedynie kryteria dostępowe,** a wiele innych kwestii można byłoby ustalić i doprecyzować na etapie uzgadniania LSR przed jej zatwierdzeniem.

Dla innych regionów, które chcą przekazać LGD szerszy zakres obowiązków, a w związku z tym wybrać tylko najlepsze LGD, o potencjale instytucjonalnym zapewniającym prawidłowe wdrażanie instrumentu RLKS, w szczególności w oparciu o wymagającą formułę grantu globalnego, można zastosować tryb konkursowy, w ramach którego, oprócz kryteriów dostępowych, opracowane byłyby kryteria jakościowe i premiujące.

Patrząc na katalog kryteriów jakimi oceniane są LSR, zawarty w ustawie o RLKS, można z całą pewnością stwierdzić, że jest on wyraźnie rozbudowany. W poniższych rozważaniach skupiono się na dwóch z nich tj.: *doświadczenie LGD w zakresie realizacji strategii lub projektów o charakterze podobnym odpowiednio do LSR lub operacji realizowanych w jej ramach* oraz *Innowacyjny charakter Strategii*.

a. doświadczenie LGD w zakresie realizacji strategii lub projektów o charakterze podobnym odpowiednio do LSR lub operacji realizowanych w jej ramach

Biorąc pod uwagę, że celem RLKS jest zastosowanie podejścia oddolnego nie tylko na obszarach wiejskich (PROW), ale również na obszarach miejskich (RPO), co wcześniej w ramach PROW nie było możliwe, oczywistą sprawą jest, że będą powstawać **nowe LGD w miastach**. Niekoniecznie będą one mogły wykazać się doświadczeniem w realizacji strategii w przeszłości. Z tego względu należy zastanowić się czy to kryterium powinno być obligatoryjne i czy powinno być premiujące. Należałoby zastanowić się również, czy nie jest to kryterium w pewnym sensie dyskryminujące. W tym miejscu za przykład można wskazać na wnioski z jednej z kontroli ETO, jaka przeprowadzona była w ramach regionalnego programu operacyjnego w województwie lubelskim – *Kontrola DAS2011 EFRR*, *2007PL161PO007 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego* (*PF-4588*). Była to kontrola legalności i prawidłowości płatności w ramach Polityki Spójności, która uznała za dyskryminujące kryterium o podobnym charakterze do omawianego, a mianowicie kryterium pn. „*doświadczenie w realizacji projektów z udziałem funduszy pomocowych*". Oczywiście nie ulega wątpliwość, że im większe doświadczenie, tym większa szansa na powodzenie LGD. Potwierdzają to wnioski z badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w woj. kujawsko-pomorskim[6], jednak mimo to, nie można pozbawiać niedoświadczonych LGD szansy na włączenie się w realizację RLKS na własnych obszarach. Nabywanie doświadczenia, zwłaszcza poprzez styczność z różnymi funduszami, będzie prowadziło do coraz większej sprawności wdrażania RLKS.

Zasadnym jest zastosowanie powyższego kryterium (doświadczenie LGD w zakresie realizacji strategii lub projektów o charakterze podobnym odpowiednio do LSR lub operacji

[6] Raport końcowy z badania pn. *Ewaluacja instrumentu RLKS w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 w kontekście doświadczeń perspektywy 2014-2020 i wskazania założeń wsparcia na lata 2021-2027*. Wrzesień 2019.

realizowanych w jej ramach) jako kryterium premiującego przy zastosowaniu konkurencyjnego trybu wyboru LSR. Natomiast nie powinno być ono kryterium dostępowym.

a. Innowacyjny charakter Strategii

Zgodnie z ustawą o RLKS jednym z kryteriów wyboru LSR jest *Innowacyjny charakter LSR*. W okresie 2014–2020 zgodnie z *Regulaminem konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kryterium to brzmi bardzo ogólnie: *Innowacyjny sposób realizacji LSR*. Tak sformułowane brzmienie nazwy kryterium wskazywałoby na nowy/innowacyjny/inny niż dotychczas sposób realizacji *LSR*. W praktyce definicja/opis tego kryterium brzmi następująco: *Przez innowacyjność rozumie się wdrożenie nowego na danym obszarze lub znacząco udoskonalonego produktu*, *usługi*, *procesu*, *organizacji lub nowego sposobu wykorzystania lub zmobilizowania istniejących lokalnych zasobów przyrodniczych*, *historycznych*, *kulturowych czy społecznych*. Jest to bardzo ogólne określenie innowacyjności, raczej w rozumieniu innowacyjności CP1, a nie innowacyjności społecznej i odnosi się do operacji realizowanych w ramach LSR, a nie samego sposobu realizacji LSR, a przecież to właśnie sposób realizacji LSR ma być tutaj przedmiotem oceny. W instrukcjach dla LGD dotyczących opracowania LSR w tym zakresie wskazuje się, aby LGD *uszczegółowiła w LSR definicję innowacyjności na poziomie przynajmniej jednego przedsięwzięcia i uwzględniła w kryteriach wyboru premiowanie projektów innowacyjnych*- i na tej podstawie oceniany jest innowacyjny sposób realizacji LSR. Czyli w rzeczywistości nie ocenia się tutaj jakiegoś specjalnego czy innowacyjnego podejścia LGD do realizacji LSR, czy jakiegoś szczególnie ciekawego, nowatorskiego pomysłu na realizację tej strategii, na co wskazywałaby nazwa kryterium. Weryfikacja kryterium i nadanie odpowiedniej liczby punktów odbywa się na podstawie treści Rozdziału VI LSR pt. *Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru i załączników do wniosku o wybór – kryteria wyboru wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów*.

Badanie ewaluacyjne[7], przeprowadzone w województwie kujawsko-pomorskim, wskazało, iż sukces w realizacji założonych celów osiągnęły w dużej mierze te LGD, które postawiły na pragmatykę w działaniu, a podejmowane przez nie działania były skuteczne, niekoniecznie innowacyjne. Postawiły przede wszystkim na rozwiązanie problemów gospodarczych, przyjmując, że pozostałe zmiany będą niejako naturalną konsekwencją tych pierwszych.

Rekomendujemy, aby to kryterium było fakultatywne/premiujące tam, gdzie wprowadzony zostanie konkurencyjny tryb wyboru LSR. Nie powinno to być kryterium obligatoryjne/dostępowe dla wyboru LSR.

7.2. Zmiana trybu wyboru projektów własnych LGD

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR

- Należy wprowadzić możliwość pozakonkursowego trybu wyboru projektów dla projektów własnych LGD, które już na etapie tworzenia LSR zidentyfikowały kluczowe dla rozwiązania problemów lokalnych społeczności projekty, których realizacją nie jest zainteresowany żaden inny podmiot z obszaru LSR.

W jednym z badań ewaluacyjnych dotyczących RLKS pojawiła się propozycja respondentów wprowadzenia do LSR pozakonkursowego trybu wyboru projektów tj. wprowadzenia

[7] Raport końcowy z badania pn. *Ewaluacja instrumentu RLKS w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 w kontekście doświadczeń perspektywy 2014-2020 i wskazania założeń wsparcia na lata 2021-2027*. Wrzesień 2019.

projektów kluczowych. Mogłyby być to m.in. projekty własne LGD, postrzegane jako kluczowe/priorytetowe dla rozwiązania konkretnych problemów w społeczności lokalnej. Powinny być to zatem projekty, dla których już na etapie diagnozy zidentyfikowano jednocześnie potrzebę ich realizacji, jak też brak zainteresowania ze strony innych wnioskodawców do ich realizacji. Równocześnie należałoby określić procentowy udział lub pulę środków jaka mogłaby być realizowana w ramach projektów kluczowych, tak aby nie pochłonęły one znaczącej części alokacji na LSR. Oznaczałoby to zatem zmianę aktualnie stosowanych zasad, polegających na tym, że LGD po zidentyfikowaniu przedsięwzięcia musi ogłosić konkurs na jego realizację i dopiero w sytuacji braku zainteresowania przez inne podmioty, może ubiegać się o wsparcie na jego zrealizowanie. Procedura taka wynika z przepisów ustawy o RLKS, które prawdopodobnie zostały wprowadzone po to, aby zapewnić konkurencyjny tryb wyboru projektów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepisy ustawy wdrożeniowej w zakresie trybu pozakonkursowego, którego nie przewiduje ustawa o RLKS. Zgodnie z art. 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej *tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów*, *których wnioskodawcami*, *ze względu na charakter lub cel projektu*, *mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu* oraz *w trybie pozakonkursowym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju*, *regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT*, *lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych*. Wydaje się, że oba warunki można byłoby uznać za spełnione na podstawie treści LSR – zarówno strategiczność/kluczowość dla danego obszaru objętego strategią, jak również fakt, że zidentyfikowany został projekt oraz podmiot, który może ten projekt zrealizować.

Powstaje jedynie wątpliwość czy rozwiązanie takie nie zaburzyłoby podejścia oddolnego. Jak zauważył Ewaluator[8], wymagałoby to *odejścia od wąskiego rozumienia „oddolności" ujmowanej jako inicjowanie działań przez mieszkańców na każdym etapie – określania potrzeb rozwojowych*, *inicjowania działań i oceny ich rezultatów – na rzecz rozwiązania*, *w którym mieszkańcy określają kierunek rozwoju i oceniają rezultaty podejmowanych działań*, *jednak nie muszą być ich jedynymi inicjatorami*.

Mimo wszystko jednak nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie to uprościłoby jeden z elementów wdrażania RLKS jakim jest tryb wyboru projektów własnych LGD i w związku z tym rekomendujemy dodanie trybu pozakonkursowego w przypadku wyboru projektów własnych LGD.

7.3. Granty globalne – rozszerzenie zastosowanie instrumentu, uspójnienie zasad dotyczących projektów grantowych finansowanych z różnych polityk.

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

- Upowszechnienie stosowania grantów globalnych w systemie wdrażania RLKS w formule funkcjonującej w polityce spójności, gdzie beneficjent (LGD, na którym

[8] Badanie ewaluacyjne *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez firmę EVALU sp. z o.o.

spoczywa odpowiedzialność finansowa za prawidłową realizację projektu) najpierw składa wniosek do ZW, a następnie dokonuje wyboru ostatecznych grantobiorców.

W zakresie szczegółowego opracowywania kształtu grantu globalnego właściwym będzie skorzystanie z doświadczeń woj. kujawsko-pomorskiego i projektów grantowych w ramach EFS. Zgodnie z procedurami po przeprowadzonym naborze i ocenie projektów grantowych Zarząd województwa podpisuje umowy o dofinansowanie projektu grantowego z LGD, których projekty zostały pozytywnie ocenione. Następnie LGD występuje do ZW o uzgodnienie terminu naboru na wybór grantobiorców, akceptację treści ogłoszenia oraz limit środków dla naboru, jak na zasadach obowiązujących przy naborach dla podmiotów innych niż LGD.

Odpowiedzialność finansową za realizację projektu grantowego ponosi LGD, w tym za wszystkie nieprawidłowości i naruszenia prawa. Ewentualne korekty nakładane są na LGD jako beneficjenta (LGD ma roszczenia odszkodowawcze wobec mikro projektodawców).

Dofinansowanie jakie otrzymują grantobiorcy nie stanowi operacji w rozumieniu rozporządzenia ramowego, natomiast operacją jest projekt grantowy.

Podkreślić należy, że instrument rekomendowany jest w kształcie przyjętym w ramach Polityki Spójności, a nie Wspólnej Polityki Rolnej, gdzie zastosowano odwrotną procedurę. Realizacja całego procesu rozpoczynała się tam od wyboru grantobiorców, a dopiero po wyborze i ocenie podpisywana była umowa na grant z samorządem województwa. To nastręczało wiele problemów, wiele projektów grantobiorców ze względu na znaczny upływ czasu było nieaktualnych, wymagało kolejnych zmian, co wpływało na wydłużenie całego procesu. Dochodziło również do sytuacji, że w związku z upływem czasu realizacja konkretnego projektu z dużym opóźnieniem stawała się niezasadna. Należy wyraźnie podkreślić, że projekty grantowe w ramach PROW wiązały się nadmiernymi obciążeniami administracyjnymi i biurokratycznymi oraz wydłużeniem procesu.

Grant globalny z jednej strony umożliwia małym podmiotom lokalnym realizację projektów, które nie są obarczone szeregiem reguł właściwych dla operacji w danym funduszu, w głównym nurcie, z drugiej strony może zapewnić środki na zarządzanie dla LGD takim projektem. Realizacja projektu grantowego powinna również dawać możliwość pozyskania dodatkowych środków na jego obsługę i wsparcie eksperckie, jako element kosztów zarządzania. W ramach takiego projektu LGD powinny mieć możliwość np. zatrudnienia na czas realizacji projektu osób za niego odpowiedzialnych (osoba posiadająca doświadczenie w realizacji i rozliczania projektów, działająca jednocześnie jako przedstawiciel LGD, osoba zatrudniona w biurze LGD na czas realizacji projektu).

Przedstawiciele województwa wskazują na elastyczny charakter tego typu projektów i możliwość bieżącego reagowania np. w zakresie zmian harmonogramów.

Ponadto poprzez to narzędzie, możliwe jest wsparcie LGD z największym doświadczeniem i potencjałem. Warto zauważyć, iż na podobnej zasadzie funkcjonują projekty z innych funduszy realizowane z powodzeniem przez niektóre LGD i pozytywnie przez te LGD oceniane w kontekście budowy zaufania, współpracy między instytucjami a także rozwoju własnych kompetencji.

7.4. Konkursy otwarte jako podstawowa forma organizacji konkursów

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

- Wprowadzenie trybu naboru otwartego na projekty realizujące LSR.

Organizowanie konkursów otwartych, często zwanych również ciągłymi, jest propozycją, która ograniczy ilość wykonywanych czynności przez ogłoszenie konkursu tylko raz, bez podania sztywnego terminu zakończenia naboru wniosków, do wyczerpania środków, bez konieczności wielokrotnego weryfikowania procedur w trakcie realizacji programu. W ramach konkursu otwartego mogą być także ogłaszane rundy. Opracowanie dokumentacji dotyczącej pojedynczego konkursu jest procesem czasochłonnym, wymagającym dużego nakładu pracy zarówno po stronie LGD, jak i urzędów marszałkowskich, które weryfikują każdorazowo prawidłowość dokumentów.

7.5. Rozliczanie jakościowe i uwzględnienie długofalowych efektów realizowanych projektów

Podmiot odpowiedzialny: KE, MFiPR, MRiRW

- Rezygnacja z monitorowania LSR wskaźnikami globalnymi i długoterminowymi, tj. zmniejszenie poziomu ubóstwa, w zamian za opisowe przedstawienie wpływu poszczególnych projektów na obszar LSR, któremu dedykowane jest wsparcie.

W trakcie prowadzonych do tej pory badań ewaluacyjnych wśród respondentów pojawiły się zarzuty o nadmierną biurokratyzację i nieprzystawalność systemu monitorowania wskaźników do cech podejścia oddolnego. Stwierdzono, że *powiązanie wskaźników z typami realizowanych przedsięwzięć*, *z celami LSR oraz potrzebami*, *jakie zostały zidentyfikowane w ramach diagnoz do LSR*, *wydaje się najbardziej optymalnym podejściem służącym wypracowaniu trafnych wskaźników do mierzenia efektów interwencji*, *a co za tym idzie – właściwej realizacji LSR*[9]. Przykładem wątpliwych do zastosowania dla RLKS wskaźników mogą być wskaźniki długoterminowe i globalne tj. zmniejszenie poziomu ubóstwa, które nie powinny być mierzone jako efekt RLKS, bo są to projekty bardzo małe i nigdy nie będą miały takiego efektu jak większe. Zmniejszenie poziomu ubóstwa jest efektem skali całej interwencji funduszy w regionie, a nie pojedynczych projektów w RLKS.

Oprócz wskaźników rzeczowych (ilościowych) i finansowych, należy umożliwić monitorowanie w projektach również wskaźników jakościowych (opisowych), co pozwoli na uchwycenie wartości dodanej instrumentu. Wskaźniki jakościowe odzwierciedlają przekonania, opinie ludzi, postrzeganie i postawy wobec danego zagadnienia. Mogą uwzględniać zmiany w poziomie satysfakcji, świadomości, rozumienia pewnych zagadnień. W celu zbadania jakościowych efektów wsparcia konieczne byłoby zaangażowanie społeczności, która skorzystała z RLKS w ramach realizowanych projektów. Niezbędne jest otrzymanie informacji zwrotnej od osób, które były odbiorcami działań realizowanych w ramach projektów (np. w formie

[9] Badanie ewaluacyjne *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez firmę EVALU sp. z o.o.

ankiety). Jednocześnie należy wprowadzić rozwiązanie polegające na tym, że, każda LGD sama proponowałaby (albo projektodawca w projekcie grantowym) taką opisową formę w ramach monitorowania projektu oraz wskaźniki jakościowe, jako uzupełnienie do obowiązkowych wspólnych wskaźników. Warto zauważyć, iż w obecnym systemie wdrażania RLKS dostępny jest podręcznik do ewaluacji LSR zawierający szereg narzędzi (m.in. formularzy ankiet z różnymi interesariuszami) oraz propozycję organizacji długofalowej ewaluacji całego instrumentu, który w pewnym stopniu został zaimplementowany przez poszczególne LGD. Jednakże zakres jego wdrożenia (założenia metodyczne) został na tyle okrojony do możliwości instytucjonalnych LGD, że stał się formalnością o charakterze sprawozdawczym z minimalizacją refleksji nad wynikami przeprowadzonych badań. Należy jednak podkreślić, że zebrane w ten sposób dane stanowią pewne źródło informacji do długofalowych analiz porównawczych, które powinny stać się częścią ewaluacji przeprowadzanych na wyższym niż LGD poziomie, tj. IZ a nawet ministerstw.

7.6. Zmiana sposobu rozliczania IZ i prezentowania postępów realizacji programów regionalnych przez MFiPR

Podmiot odpowiedzialny: MFiPR

- Uwzględnienie przez MFiPR w systemie monitorowania i rozliczania programów regionalnych specyfiki instrumentu RLKS, tj. etap naboru na LSR, etap naboru na projekty realizujące LSR.

W nawiązaniu do poprzedniej rekomendacji należy również zwrócić uwagę na konieczność zmiany sposobu rozliczania IZ i prezentowania postępów realizacji programów regionalnych przez MFiPR. W ramach prezentowania danych na ten temat zarówno opinii publicznej jak i w gronie IZ, należy uwzględnić wymiar terytorialny poprzez wskazanie zakresu zastosowania instrumentów terytorialnych przez regiony. Taki sposób prezentowania informacji pozwoli na pokazanie wysiłku i zaangażowania poszczególnych IZ we wdrażanie RLKS i umożliwi pokazanie tempa wdrażania programów, bez uwzględniania tego instrumentu.

Istotny jest też sposób rozliczania z efektów realizacji regionalnych programów operacyjnych i przeniesienie punktu ciężkości na jakość tego wdrażania, jakość projektów, czy stosowanych rozwiązań. Z jednej strony RLKS to instrument związany z ryzykiem wystąpienia opóźnień we wdrażaniu, z drugiej strony jest rozwiązaniem ambitnym, innowacyjnym, pozwalającym dotrzeć do obszarów, gdzie fundusze często w formach tradycyjnych nie docierają. Część istotnych efektów funkcjonowania RLKS w społecznościach lokalnych jest oddalona w czasie – budowanie kapitału społecznego czy tożsamości lokalnej, wzmacnianie identyfikacji z miejscem, w którym się mieszka i budowanie odpowiedzialności za nie z całą pewnością wychodzi poza siedmioletnie perspektywy finansowe. Tę kwestię również trzeba bardzo wyraźnie podkreślać w dyskusji na temat możliwości rozszerzenia i poprawy sposobu funkcjonowania RLKS.

7.7. Uelastycznienie podejścia do wskaźników realizowanych w RLKS na poziomie programów regionalnych

Podmiot odpowiedzialny: MRiRW, MFiPR, urzędy marszałkowskie

1. Ustalenie na poziomie programu regionalnego dla wskaźników realizowanych w LSR statusu wskaźników informacyjnych
2. Uwzględnienie na poziomie programów regionalnych dopuszczalnej granicy błędu szacowania wartości wskaźników realizowanych przez LSR na postawie doświadczeń perspektywy 2014–2020.

Określenie wartości wskaźników i ich aktualizacja podczas wdrażania programu, a przede wszystkim realizacji LSR wskazana została przez wiele podmiotów jako jeden z głównych problemów wdrożeniowych. Zmiana wskaźników była także jednym z najistotniejszych powodów aktualizacji LSR, co przekładało się także na konieczność aktualizacji wskaźników na poziomie RPO. Biorąc pod uwagę fakt, że kwota przeznaczana na RLKS w ramach Polityki Spójności jest niewielka w stosunku do całej alokacji programu regionalnego, zaś druga perspektywa wdrażania instrumentu w PS nadal jest fazą nauki i dojrzewania całego systemu instytucjonalnego, należy rozważyć możliwość zastosowania wskaźników, które nie będą włączane do rozliczenia jako element Ram Wykonania. Proponuje się, by na poziomie RPO ustalić wartość docelową obligatoryjnie dla wskaźnika "RCO 80 – Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność", natomiast pozostałe wskaźniki adekwatne do realizowanych w RLKS projektów monitorować informacyjnie, bez ustalania wartości docelowej. Kwestia ta powinna być ustalona z KE na etapie negocjacji programu.

Odnosząc się do kwestii wskaźników w kontekście wdrażania RLKS należy zwrócić uwagę na brak wskaźnika finansowego w ramach wykonania, co powinno stanowić czynnik zachęcający dla IZ. Wskaźnik finansowy dotyczył całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych w ramach danego priorytetu. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia ramowego w perspektywie 2021–2027 ramy wykonania obejmują:

a) wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu powiązane z celami szczegółowymi określonymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy;

b) cele pośrednie dotyczące wskaźników produktu, które to cele pośrednie mają zostać osiągnięte do końca 2024 r.; oraz

c) cele końcowe, które mają zostać osiągnięte do końca 2029 r., dotyczące wskaźników produktu i wskaźników rezultatu.

Ponadto podczas szacowania wartości docelowych wskaźników na etapie programów regionalnych, należy ustalić dopuszczalny błąd szacunku dla wskaźników realizowanych w ramach RLKS, który wynikałby z doświadczeń perspektywy 2014–2021. W tym celu należy przeanalizować pierwotnie zakładane wartości docelowe w ramach poszczególnych LSR oraz ich ostateczną realizację, a także wziąć pod uwagę uśrednione koszty jednostkowe.

7.8. Wsparcie instrumentu RLKS jako jednego z narzędzi terytorialnych w ramach Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich

Podmiot odpowiedzialny: MFiPR

- Uwzględnienie w Priorytecie 2 Pkt 2 programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Unijnych działań dotyczących RLKS, jako jednego z instrumentów rozwoju terytorialnego – analogicznie do ZIT oraz IIT.

Bardzo istotną kwestią jest wsparcie wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego zaproponowane w projekcie programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich, uwzględniające ZIT oraz IIT (Priorytet 2 *Skuteczni Beneficjenci* pkt 2 *Wsparcie wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego*), bez wskazania jakichkolwiek działań dotyczących RLKS. Wydaje się to nieuzasadnione w kontekście niewielkiego zaangażowania programów regionalnych w realizację tego instrumentu, co świadczy jednoznacznie o potrzebie systemowego podejścia do zbudowania odpowiedniego potencjału na poziomie regionalnym. Biorąc pod uwagę znaczne środki przeznaczone na wsparcie wdrażania ZIT do tej pory oraz duże doświadczenie zdobyte w perspektywie 2014–2020, warto zastanowić się nad zaangażowaniem części środków we wsparcie RLKS, które jest instrumentem oddolnego działania obywateli. Instrument RLKS pojawia się w programie PT, ale brak jest konkretnych zadań związanych z jego wsparciem. Należy też pamiętać o tym, że może się on stać częścią działań związanych z podnoszeniem świadomości społecznej, współdecydowaniem obywateli, a także aktywizacją osób zagrożonych marginalizacją na zdegradowanych obszarach. Jest to szczególnie istotne w przypadku realizacji polityk miejskich w oparciu m.in. o prężnie działające organizacje pozarządowe, w tym tzw. ruchy miejskie. Wydaje się więc, że oprócz ogólnego wsparcia wdrażania i informowania o instrumencie RLKS, w ramach programu Pomoc Techniczna należy w szczególności zwrócić uwagę na możliwość wdrażania Polityki Spójności na obszarach miejskich w formie RLKS. Jednocześnie istnieje wiele dobrych praktyk w tym zakresie (m.in. przykład Almady w Portugalii), które mogą stać się bazą dla projektowania tego typu działań, którego byłyby współfinansowane z funduszy EFRR oraz EFS+. Należy też pamiętać o polskich dobrych praktykach w tym zakresie – w perspektywie 2014–2020 tylko jeden region wdrażał tzw. „miejski" RLKS, ale na tym polu odniesiono wiele sukcesów, które warto promować w ramach na przykład inicjatywy PIM – Partnerska Inicjatywa Miast.

8. Podsumowanie

W procesie wdrażania RLKS należy zwrócić szczególną uwagę na **różną rolę ministerstw** w odniesieniu do tego instrumentu w ramach WPR i Polityki Spójności. MRiRW pełni rolę IZ dla PROW 2014–2020 oraz PO Ryby 2014–2020 natomiast samorządy województw są Instytucjami Pośredniczącymi w przypadku obu programów. Funkcjonowanie LGD i realizacja LSR w ramach obu polityk jest bardzo szczegółowo regulowana przez ustawę o RLKS, liczne wytyczne, podręczniki i zalecenia na poziomie centralnym. Samorządy województw nie mają możliwości przyjmowania własnych indywidualnych rozwiązań, odpowiadających specyfice LGD z danego obszaru oraz reagowania w odpowiednio szybki sposób na problemy, które w realizacji RLKS się pojawiają. Inaczej wygląda realizacja projektów w ramach Polityki Spójności na poziomie regionalnym, gdzie zarządy województw jako instytucje zarządzające dwufunduszowymi programami, pomimo regulacji systemu w pewnym zakresie z poziomu Instytucji Koordynującej, zachowują znaczną autonomię w działaniu i ponoszą pełną odpowiedzialność za efekty realizacji programów regionalnych.

Tę różnicę bardzo wyraźnie widać właśnie na przykładzie instrumentu RLKS, finansowanego z różnych funduszy unijnych. Brak symetryczności w odniesieniu do zakresu kompetencji i możliwości realizacji określonych zadań związanych z wdrażaniem powoduje, że aby zachować spójność podejmowanych działań, skierowanych do LGD, IZ przyjmują założenia i wytyczne pierwotnie opracowane na potrzeby funkcjonowania LGD w WPR.

Konieczna jest na obecnym etapie zmiana myślenia o instrumencie, który z jednej strony słusznie kojarzony jest z WPR, ma swoje korzenie w podejściu LEADER, jednak z drugiej strony przez takie powiązanie nie dostrzega się jego potencjału i roli jaką mógłby odegrać w ramach Polityki Spójności. Przykładem na to, jak efektywnie można realizować projekty na obszarach miejskich z zastosowaniem tego instrumentu jest bez wątpienia województwo kujawsko-pomorskie i funkcjonujące tam miejskie LGD.

Poza IZ województwa kujawsko – pomorskiego, w którym LGD miejskie już funkcjonują, wśród województw nie ma zainteresowania wprowadzania instrumentu RLKS w miastach. Argumentacja obejmuje przekonania o tym, że: taki instrument w miastach się nie sprawdzi, z uwagi na już istniejące zaangażowanie społeczności w miastach (brak potrzeby ich aktywizacji); działania rewitalizacyjne dedykowane miastom obejmujące partycypację społeczną; objęcie terenów miast i okolic instrumentem ZIT, do którego przynależą również LGD.

Z drugiej jednak strony można spotkać się z opiniami, że jest to obszar do zagospodarowania i wypracowania mechanizmów, które wypełnią istniejące luki np. poprzez odpowiednie zaangażowanie środków EFS+. Faktycznie w miastach realizowany jest instrument ZIT, jednak jak wynika z dotychczasowego doświadczenia główny nacisk położony został w nim na część inwestycyjną, infrastrukturalną. To ten wymiar ZIT jest głównym przedmiotem zainteresowania tworzących ZIT jednostek samorządu terytorialnego. RLKS w miastach opierający się na EFS+ pozwoliłby na wykorzystanie kapitału społecznego, który w tych miastach od wielu lat jest budowany i wzmacniany.

Tego typu forma RLKS pozwoliłaby na zapewnienie komplementarności projektów społecznych np. do rewitalizacyjnych działań infrastrukturalnych. Animacja i ukształtowanie takiego instrumentu, inspiracja musi jednak leżeć po stronie władz publicznych, a wsparcie i wola polityczna w odniesieniu do takich inicjatyw musi być wyraźna. Na początkowym etapie takie zaangażowanie jest istotne w celu mobilizacji kapitału społecznego na obszarach miast.

Korzyścią z wdrożenia RLKS w proponowanym zakresie jest to, że 8% środków EFRR należy przeznaczyć na wsparcie obszarów miejskich, a środki te mogą być wydatkowane w ramach różnych instrumentów terytorialnych, w tym również RLKS.

W najbliższym okresie programowania konieczne jest lepsze poznanie instrumentu, w tym na podstawie przykładów z innych państw członkowskich. Pozwoliłoby to na nakreślenie ram systemu wdrażania RLKS w Polsce w ramach Polityki Spójności, nadanie mu innego wymiaru, co mogłoby zachęcić część województw do podjęcia decyzji o wdrażaniu. *Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce* przygotowane przez MFiPR to dobry punkt wyjścia, ale z pewnością nie jest to działanie wystarczające, tym bardziej, że dotyczy ono bardziej wsparcia społeczności lokalnych ogólnie, niż samej realizacji instrumentu, a wynika to z faktu wskazania kilku form wsparcia LGD, które de facto RLKS nie są. Rola MFiPR to przygotowanie odpowiednich podstaw do wdrażania RLKS i ustanowienie zasad dla tego instrumentu w Polityce Spójności tam, gdzie to możliwe odmiennych od zasad WPR.

9. Spis tabel

4 Tabela 1. Skróty zastosowane w dokumencie

21 Tabela 2. Rekomendacje z zakresu uproszczenia procedur z uwzględnieniem cyfryzacji procesu

48 Tabela 3. Rekomendacje z zakresu działań informacyjno – komunikacyjnych

55 Tabela 4. Rekomendacje z zakresu zmian w podejściu systemowym do wdrażania RLKS

GETTING IN TOUCH WITH THE EU

In person

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct information centres. You can find the address of the centre nearest you at: https://europa.eu/european-union/contact_en

On the phone or by email

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

– by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
– at the following standard number: +32 22999696 or by email via: https://europa.eu/european-union/contact_en

FINDING INFORMATION ABOUT THE EU

Online

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website at: https://europa.eu/european-union/index_en

EU publications

You can download or order free and priced EU publications at: https://op.europa.eu/en/publications. Multiple copies of free publications may be obtained by contacting Europe Direct or your local information centre (see https://europa.eu/european-union/contact_en).

EU law and related documents

For access to legal information from the EU, including all EU law since 1952 in all the official language versions, go to EUR-Lex at: http://eur-lex.europa.eu

Open data from the EU

The EU Open Data Portal (http://data.europa.eu/euodp/en) provides access to datasets from the EU. Data can be downloaded and reused for free, for both commercial and non-commercial purposes.

numer katalogowy

Publications Office
of the European Union