

DR GRZEGORZ NYCZ  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie  
Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii

## Liderzy z sektora niepublicznego w rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność

W polityce rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym, w realiach poszerzonej UE, istotne znaczenie zyskały wspierane ze środków dostępnych z funduszy strukturalnych działania wdrażane przez różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego z udziałem przedstawicieli społeczności spoza sektora publicznego. Ważnym elementem prowadzonych na poziomie lokalnym inicjatyw, mających na celu aktywizowanie potencjału ludności obszarów wymagających dodatkowego impulsu rozwojowego, stały się grupy powoływane we współpracy instytucji publicznych z reprezentantami środowisk gospodarczych i społecznych (pozarządowych). Doświadczenia zdobyte w wyniku realizowania finansowanych ze środków UE inicjatyw LEADER i URBAN przyniosły na forum europejskim upowszechnienie praktyk uczestnictwa przedstawicieli społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych oraz współtworzenia przez działaczy sektora niepublicznego strategii rozwoju dla terytoriów objętych wsparciem unijnym.

Celem artykułu jest analiza perspektyw rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (*community-led local development* – CLLD), proponowanego przez instytucje UE w perspektywie finansowej 2014–2020, w odniesieniu do osiągnięć dotychczasowych programów realizowanych z mechanizmem LEADER. Tematyka CLLD oraz znaczenia środków dostępnych w ramach funduszy UE w tym zakresie podejmowana jest w celu wyodrębnienia istotnych dla rozwoju z udziałem społecznościowym postępów sektora niepublicznego w kształtowaniu przywództwa na obszarach objętych inicjatywami WE.

Z punktu widzenia ścieżek działania stojących przed lokalnymi liderami – reprezentantami środowisk znaczących na poziomie wspólnot terytorialnych – programy Leader umożliwiły w polityce UE, realizowanej na obszarach wiejskich od początku lat 90. XX wieku, odchodzenie od odgórnego zarządzania i przechodzenie do propagowania oddolnych inicjatyw mieszkańców oraz liderów społecznościowych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W. Durka, B. Klepajczuk, S. Kołodziejczak i A. Terelak, *Liderzy lokalni w procesie odnowy wsi. Odniesienia socjologiczne*, [w:] *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, red. A. K. Piasecki, Kraków, 2006, s. 567.

Zjawisko przywództwa o charakterze formalnym i nieformalnym rozumieć można poprzez analizę funkcjonowania grup społecznych, w których członkowie wyróżniają się specyficznymi cechami osobowości przejmując role kierownicze, by angażować innych do inicjowanych przez siebie działań<sup>1</sup>. Lider w niewielkich zbiorowościach – czyli szczególnie aktywny członek lokalnej elity, budujący sieci relacji międzyludzkich – jest przedstawiany jako pośrednik pomiędzy społecznością lokalną a otoczeniem<sup>2</sup>. Jak pisze M. Łacek, wyodrębnić można z perspektywy problemów lokalnych dwa typy liderów: indywidualny (nieformalny i formalny) oraz zbiorowy (grupowy i instytucjonalny)<sup>3</sup>.

W polityce Unii Europejskiej realizowanej na poziomie lokalnym widoczne są elementy służące wspieraniu współdziałania pomiędzy formalnymi i nieformalnymi ośrodkami kierowniczymi oraz łagodzeniu napięć między nimi. W relacji władz samorządowych z lokalnym społeczeństwem obywatelskim występują konflikty wynikające m.in. z odmiennych logik obu organizacji, które – na co zwrócił uwagę T. Kaźmierczak – są względem siebie niespójne, chociaż zarazem nie ma między nimi sprzeczności<sup>4</sup>.

Jak wyjaśniają M. Furmankiewicz i K. Janc, próby zmniejszenia dominacji sektora publicznego na poziomie lokalnym, związane z dostrzeżonymi ograniczeniami administracyjnych form kierowania rozwojem, przyniosły wzrost znaczenia współpracy wielosektorowej poprzez partnerstwo instytucji publicznych, prywatnych (gospodarczych) i społecznych (pozarządowych)<sup>5</sup>. W takim ujęciu, z perspektywy rozwoju terytorialnego, unijne mechanizmy LEADER pozwalają na sterowanie inicjatywami lokalnymi z zachowaniem hierarchii i wymaganych struktur organizacyjnych<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, red. A. K. Piasecki, Kraków, 2006, s. 5.

<sup>2</sup> Zob. M. Łacek, *Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin, 2008, s. 189.

<sup>3</sup> M. Łacek, *Kreowanie wzoru lidera...*, op. cit., s. 184.

<sup>4</sup> T. Kaźmierczak, *Spoleczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy*, [w:] *Spoleczność lokalna w działaniu: kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, red. T. Kaźmierczak, K. Hernik, Warszawa, 2008, s. 178–181.

<sup>5</sup> M. Furmankiewicz, K. Janc, *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, cz. 2, red. A. Harańczyk, seria: Studia PAN. KPZK, t. 140, Warszawa, 2012, s. 233–234.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 234.

## Społeczność na czele? Wizja lokalnej Europy 2020

W projektowanych wspólnych ramach strategicznych na lata 2014–2020, w obrębie zintegrowanego podejścia do dostarczania funduszy i rozwoju terytorialnego, wprowadzony został nowy mechanizm pod nazwą „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (*Community-led local development*), który ma na celu angażowanie partnerów niepublicznych we wdrażanie polityki wykorzystania środków unijnych<sup>1</sup>. Działania realizowane poprzez CLLD powinny prowadzić do delegowania części uprawnień decyzyjnych na rzecz współpracujących lokalnie z instytucjami publicznymi podmiotów prywatnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W ramach przewidywanych uprawnień rozwoju podejścia lokalnego przy wsparciu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS) uczestnictwo podmiotów niepublicznych ma przekładać się na poprawę efektywności oraz wydajności współtworzonych przez nich strategii rozwoju terytorialnego<sup>2</sup>.

Podstawą mechanizmu CLLD są doświadczenia wdrażania inicjatyw wspólnotowych LEADER i URBAN<sup>3</sup> (programu URBACT II) w zakresie dotyczącym lokalnych grup powoływanych we współpracy z instytucjami publicznymi na polu decyzyjnym i planistycznym. Oddolne identyfikowanie potrzeb społeczności na danym terytorium znajduje odzwierciedlenie w ustalanych lokalnie strategiach rozwoju. Podobnie, jak w realizowanych

<sup>1</sup> Commission Staff Working Document, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, European Commission, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final, Part I, 4.3.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Arkusz informacyjny Komisji Europejskiej – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (*Community-led Local Development*) – ze strony [www.ke.polityka-regionalna-inforegio.polityka-spójności-ue-na-lata-2014-2020-proponycje-legislacyjne-wersja-polska-i-angielska](http://www.ke.polityka-regionalna-inforegio.polityka-spójności-ue-na-lata-2014-2020-proponycje-legislacyjne-wersja-polska-i-angielska); cytat: „Podejście społecznościowe nie jest nowością. Projekty pilotażowe Urban w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz programy inicjatyw wspólnotowych URBAN (1994–1999 i 2000–2006), finansowane ze środków EFRR, oraz inicjatywa EQUAL (2000–2006) finansowana ze środków EFS, były oparte na lokalnym partnerstwie i z tego względu stanowią przydatne źródło doświadczeń dla przyszłej koncepcji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”. W wersji angielskiej: „The community-based approach is not new. The Urban Pilot Projects in the 1990s and the URBAN Community Initiative programmes (...) were based on local partnerships and therefore provide a useful source of experience for the CLLD approach in the future”. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_pl.pdf); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf).

w podejściu LEADER i URBACT działaniach na poziomie lokalnym, mechanizm CLLD przewiduje aktywną rolę grup działania ze znaczącym udziałem podmiotów niepublicznych we wdrażaniu programów opartych na środkach z funduszy UE. Udział społeczności z uwzględnieniem grup lokalnych określają umowy partnerskie, obejmujące podejmowane w odniesieniu do właściwego terytorium wyzwania i cele strategiczne<sup>1</sup>.

Zakładane we wspólnych ramach strategicznych 2014–2020 cele funduszy dotyczące włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa mają być urzeczywistniane także w efekcie czynności uzgodnionych w strategiach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W tym celu tematycznym kluczowe działania EFS obejmują m.in. wspieranie opracowywania i wprowadzania strategii CLLD w obszarach odpowiedzialności tego funduszu, tzn. zatrudnienia, edukacji, łączności społecznej oraz budowania potencjału instytucjonalnego. Na potrzeby wspomnianego celu EFRR ma wspierać budowę potencjału lokalnych grup działania dla realizacji strategii CLLD, a także działalność w ich obrębie w obszarach włączenia społecznego oraz rewitalizacji fizycznej i ekonomicznej. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w działaniach lokalnych kontynuujących strategię podejścia LEADER, miałby propagować mechanizm kierowania rozwojem przez społeczność, wspierając również inwestycje infrastrukturalne i usługowe dla ludności wiejskiej<sup>2</sup>.

Promocja włączenia społecznego na obszarach wiejskich ze środków EFRROW poprzez CLLD-LEADER, obok finansowanych z EFRR działań dotyczących rewitalizacji miast i wspieranej przez EFS integracji społecznej grup zmarginalizowanych, służyć ma ograniczaniu ubóstwa o wymiarze terytorialnym<sup>3</sup>. We wspólnych ramach strategicznych zastrzeżono, że dla EFRROW podejście LEADER pozostanie elementem obowiązkowym.

<sup>1</sup> Commission Staff Working Document, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020...*, SWD (2012) 61 final, Part I, op. cit. Por. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (projekt), Komisja Europejska, 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2, 2011/0276 (COD), 5.1.5.

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, Annexes, European Commission, Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61, final Part II, 9.1.

<sup>3</sup> Ibidem, 9.3.

Poza wprowadzeniem mechanizmu CLLD do działań finansowanych ze środków wspomnianych funduszy strukturalnych, w ramowej perspektywie 2014–2020 przewidziano, że lokalne społeczności kierować będą także wdrażaniem działań wspieranych przez Europejski Fundusz Morski i Rybacki w obszarze tematycznym promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej<sup>1</sup>.

Jak zapisano w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, mechanizm CLLD ma koncentrować się na specyficznych terytoriach subregionalnych. Wprowadzanie reguł rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność powinno postępować za sprawą lokalnych grup działania, w których skład wchodzi przedstawiciele publicznych oraz prywatnych interesów socjoekonomicznych. Zastrzeżono, że na poziomie podejmowania decyzji sektor publiczny ani żadna inna grupa interesu nie będzie mieć więcej niż 49% głosów<sup>2</sup>. Do zadań lokalnych grup działania należeć będzie m.in. opracowanie procedury wyboru operacji z gwarancją, że co najmniej 50% głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów spoza sektora publicznego<sup>3</sup>.

Projekt rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na kolejny okres finansowania do 2020 roku przewiduje – w obrębie pierwszego z celów polityki spójności (Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia) – iż identyfikacja obszarów objętych mechanizmem rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność nastąpi poprzez programy operacyjne, określające także wkład dla zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego zgodny z umową partnerską<sup>4</sup>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w opinii z 25 kwietnia 2012 roku – w sprawie wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie funduszy UE w odniesieniu do zawartych w projekcie rozporządzenia zapisów mówiących o CLLD – poparł propozycje wzmocnienia inicjatyw kierowanych przez społeczność w wymiarze lokalnym, sugerując zarazem, by zapewnić reprezentację społeczeństwa obywatelskiego w lokalnych grupach działania LEADER<sup>5</sup>. Proponowane przez wspo-

<sup>1</sup> Ibidem, Annexes, 8.3.

<sup>2</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady... (projekt), 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2, 2011/0276 (COD), art. 28, ust. 1; op. cit.

<sup>3</sup> Projekt 2011/0276 (COD), art. 30, ust. 3, b).

<sup>4</sup> Ibidem, art. 87, ust. 2, c), iv.

<sup>5</sup> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

mniany projekt rozporządzenia oraz wspólne ramy strategiczne 2014–2020 kontynuowanie doświadczeń, opartych na podejściu LEADER w strategiach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, znalazło także odbicie w projektach przepisów regulujących zakres działań finansowanych z funduszy strukturalnych UE.

W propozycji rozporządzenia dotyczącego EFRR, zmieniającego obowiązujące rozporządzenie w sprawie tego funduszu z 2006 roku, w opisie priorytetów inwestycyjnych do zadań związanych z włączeniem społecznym i walką z ubóstwem załączono zapis o przejściu od usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych poprzez inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, przyczyniające się także do rozwoju krajowego, regionalnego oraz lokalnego, jak też zmniejszenia nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej<sup>1</sup>. Projekt rozporządzenia z 2011 roku, zmieniający przepisy w sprawie EFS, przewiduje promocję przez ten fundusz włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa z wykorzystaniem lokalnych strategii rozwoju realizowanych przez społeczność<sup>2</sup>. W projektowanych przepisach przewidziano także możliwość specjalnego traktowania szczególnych uwarunkowań terytorialnych przez wspieranie przez EFS lokalnych strategii rozwoju<sup>3</sup>.

Przepisy określające działalność EFRROW, zajmującego miejsce sekcji orientacji dawnego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – szczególnie istotne dla kontynuacji działań prowadzonych w podejściu LEADER – ewoluują w kierunku wspierania lokalnych strategii rozwoju (LSR) i lokalnych grup działania (LGD) oraz współpracy pomiędzy obszarami terytorialnymi i grupami działającymi przez mechanizm rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz rozwoju oddolnego<sup>4</sup>. Warto przypomnieć, że utrzymywany od 1964 roku podział EFOiGR na dwie sekcje służył

---

oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD) (2012/C 191/06), 4.1.9.

<sup>1</sup> Wniosek Rozporządzenie PE i Rady w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących EFRR... (projekt), KOM(2011) 614, 2011/0275 (COD), 6.10.2011, art. 10 (10) (a), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf\\_proposal\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_pl.pdf).

<sup>2</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, 2011/0268 (COD), (projekt), art. 3 (c) (vi).

<sup>3</sup> Ibidem, art. 12, 1.

<sup>4</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011) 627 final/2, 2011/0282, Brussels, 19.10.2011, (40), [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf).

realizacji polityki wynikającej z celów Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą dotyczących budowy jednolitego rynku europejskiego, obejmującego także rynki rolne, przy czym Sekcja Gwarancji finansowała interwencje rynkowe (a od reform 1992 r. dopłaty bezpośrednie), a Sekcja Orientacji wspierała przystosowania strukturalne w rolnictwie<sup>1</sup>. W wyniku przyjętych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej lat 2003–2004 nowych uregulowań (rozporządzenia w sprawie finansowania WPR z 21 czerwca 2005 r., które weszło w życie 1 stycznia 2007 r.) miejsce EFOiGR zajęły dwa odrębne fundusze: EFRROW i Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji. Ich zakres działania odpowiada dwóm sekcjom dawnego EFOiGR<sup>2</sup>.

## LEADER – doświadczenia rozszerzonej UE na poziomie lokalnym

Jednym z istotnych elementów ewolucji unijnej polityki rolnej – pisząc za A. Czyżewskim i A. Poczta-Wajdą – było podjęcie wyzwań społecznych i środowiskowych w kontekście strukturalnych reform rolnictwa, które po zakończonym w 2008 roku przeglądzie „Health Check” prowadziły poprzez instrument modulacji płatności bezpośrednich do redukcji dotacji dla rolników na rzecz wspierania obszarów wiejskich<sup>3</sup>. Wzmacnianie II filara wspólnej polityki rolnej (realizowane stopniowo od czasu ustaleń ministrów rolnictwa UE ze spotkania luksemburskiego z czerwca 2003 r.) miało przyczynić się także – m.in. – do wnoszenia przez rolnictwo udziału w dynamizowaniu życia na obszarach wiejskich<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy. Official Journal L 094, 28/04/1970 P. 0013 – 0018. Jak wskazano w tym rozporządzeniu z 1970 r., Sekcja Gwarancji EFOiGR miała finansować dopłaty eksportowe do krajów trzecich, przyznane w zgodzie z zasadami Wspólnoty w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych, oraz interwencje mające stabilizować rynki rolne. Sekcja Orientacji miała zaś finansować wspólne środki przyjęte, by osiągnąć cele Traktatu ustanawiającego EWG, m.in. dostosowania strukturalne potrzebne do prawidłowego działania wspólnego rynku (art. 1 i 2, Rozporządzenie (EWG) Nr 729/70). Zob. A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa, 2011, s. 160.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 209.

<sup>3</sup> Zob. A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji*, Warszawa, 2011, s. 256.

<sup>4</sup> Ibidem.

W rozporządzeniu Rady z 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW w zapisach dotyczących programowania w perspektywie objętej osią Leader stwierdzono, że środki dotyczące szerzej rozumianej gospodarki wiejskiej powinny być wdrażane w drodze lokalnych strategii rozwoju, w odniesieniu do doświadczeń inicjatywy LEADER i wielosektorowych potrzeb endogenicznego rozwoju wiejskiego<sup>1</sup>.

Jak podkreślił Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w opinii z września 2011 roku, metoda LEADER okazała się w ciągu dwudziestolecia jej stosowania na tyle skuteczna, by zalecić jej wykorzystanie w rozszerzonej formie jako oddolne partnerstwo na obszarach wiejskich, a także w miastach – pod inną nazwą<sup>2</sup>. W zaleceniach dotyczących obszarów miejskich EKES zaznaczył, iż można wykorzystać zasadę rządzącą metodą LEADER jako osobną zasadę w aglomeracjach miejskich w celu tworzenia „lokalnych partnerstw”<sup>3</sup>. Komitet zalecał także powiązanie i integrację działań w ramach URBAN (i in.) poprzez wykorzystanie zasad LEADER, by zwiększyć łączną wartość dodaną<sup>4</sup>.

LEADER<sup>5</sup> jako inicjatywa wspólnotowa realizowany był w trzech odsłonach: LEADER I od 1991 do 1993, LEADER II od 1994 do 1999 roku, i LEADER+ w latach 2000–2006. Następnie inicjatywa stała się osią czwartą programów rozwoju obszarów wiejskich w drugim filarze wspólnej polityki rolnej<sup>6</sup>. Dane przywoływane przez EKES przypominają, że od 1991 roku na inicjatywę LEADER i Oś 4 (Leader) programów rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW przeznaczono łącznie 9,75 mld euro. Według stanu na grudzień 2011 roku funkcjonowało 2200 lokalnych grup działania w całej UE<sup>7</sup>.

Główną innowacją inicjatywy Wspólnoty – LEADER I (1991–1993), mającą także wymiar społeczny, było horyzontalne partnerstwo tworzone z wydatnym wkładem lokalnych grup działania<sup>8</sup>. W pierwszej eksperymentalnej

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. L 277, (47–50), artykuł 61, d).

<sup>2</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (opinia z inicjatywy własnej), przyjęta 21 września 2011 r., (2011/C 376/03), 1.3.

<sup>3</sup> Ibidem, 4.1.

<sup>4</sup> Ibidem, 4.3.

<sup>5</sup> Akronim od *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale* – tzn. powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej.

<sup>6</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/leader/pl/leader\\_pl.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/pl/leader_pl.cfm); [http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-overview/axes-and-measures/pl/axis4\\_pl.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-overview/axes-and-measures/pl/axis4_pl.cfm).

<sup>7</sup> Opinia EKES (2011/C 376/03), op. cit.

<sup>8</sup> *Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989–1993: Final report*, s. 172.



odsłonięciu inicjatywy powstało 217 lokalnych grup działania, przy wsparciu finansowym w wysokości 442 mln ecu, o zasięgu terytorialnym wynoszącym 367 tys. km kw.<sup>1</sup>

LEADER II (1994–1999) wdrażany był przez 906 LGD oraz 92 inne kolektywne podmioty na obszarach zamieszkałych przez ok. 50 mln osób. Wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych wyniosło dla inicjatywy LEADER II ok. 1,8 mld ecu (do 46,5% z EFRR, do 44,7% z Sekcji Orientacji EFOiGR, do 8,8% z EFS). Końcowe wydatki na tę inicjatywę z uwzględnieniem wkładu państw członkowskich i regionów sięgnęły 5,4 mld ecu<sup>2</sup>.

Inicjatywa LEADER+ rozpisana na lata 2000–2006, której faktyczna realizacja przeciągnęła się do połowy 2009 roku, przyniosła realizację finansowanych przez fundusze strukturalne UE działań na obszarach wiejskich z udziałem 1174 lokalnych grup działania, z czego 893 w krajach UE-15 i 281 w nowych krajach członkowskich. Nakłady finansowe UE na tę inicjatywę osiągnęły poziom 2,1 mld euro<sup>3</sup>.

Celem LEADERA+ było – na co zwrócił uwagę S. Szumski – oparcie realizacji lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich na aktywności lokalnych środowisk<sup>4</sup>. Jak zaznaczają M. Furmankiewicz i K. Janc, w Polsce wpływ Programu Pilotażowego Leader+ na rozwój sektora pozarządowego okazał się większy niż na indywidualną aktywność społeczną<sup>5</sup>. Czyli – można domniemywać – nie zachęcał jeszcze w pełni skutecznie indywidualnych liderów do aktywności na poziomie lokalnym. Niemniej według innych analiz Program Pilotażowy Leader+ jednak przyczyniał się do wyłaniania lokalnych przewodników. W. Durka, B. Klepajczuk, S. Kołodziejczak i A. Terelak podkreślali, że w programie Leader+ liczba chętnych do roli kierowniczych w tworzeniu lokalnych grup działania okazała się duża, a przeznaczona im misja głównego czynnika zmian – szczególnie znacząca dla społeczności wiejskiej<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pl.pdf).

<sup>2</sup> *Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II: Final report*, 2003, s. 17–18, <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/full11.pdf>.

<sup>3</sup> European Court of Auditors, *Implementation of the LEADER approach for rural development*, Special Report No 5, 2010, 3., s. 9. Por. [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm).

<sup>4</sup> S. Szumski, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007, s. 61.

<sup>5</sup> M. Furmankiewicz, K. Janc, *Partnerstwa terytorialne...*, op. cit., s. 232.

<sup>6</sup> W. Durka, B. Klepajczuk, S. Kołodziejczak, A. Terelak, *Liderzy lokalni w procesie odnowy wsi*, op. cit., s. 567–582.

## Oś 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – liderzy z LGD

W rozporządzeniu Rady z 2005 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zapisano, że podejście LEADER obejmuje lokalne strategie rozwoju dotyczące obszarów wiejskich, lokalne partnerstwa publiczno-prywatne, czyli „lokalne grupy działania”, oddolne podejście z kompetencjami decyzyjnymi lokalnych grup działania dotyczących LSR<sup>1</sup>. Tak jak przyjęto we wcześniejszych zapisach, w przypadku LGD przy podejmowaniu decyzji partnerzy ekonomiczni i społeczni oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mieli stanowić przynajmniej 50% składu partnerstwa lokalnego<sup>2</sup>. Na okres programowania 2007–2013 kontynuację inicjatywy LEADER miała zapewnić Oś 4 programów rozwoju obszarów wiejskich<sup>3</sup>. Środki na realizację celów tej polityki po zmianach dotyczących jej finansowania (zastąpieniu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej przez dwa odrębne fundusze, o zakresie wsparcia odpowiadającym dwóm sekcjom EFOiGR, tzn. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji) pochodzą z EFRROW<sup>4</sup>. Budżet tego funduszu na lata 2007–2013 określony został na poziomie 96,31 miliardów euro<sup>5</sup>.

Realizowana w ramach przewidzianych na lata 2007–2013 programów rozwoju obszarów wiejskich Oś 4 Leader miała zostać zasilona łącznym wsparciem finansowym na poziomie 5,5 mld euro ze środków UE oraz 3,4 mld euro ze współfinansowania krajowego<sup>6</sup>.

Programy rozwoju obszarów wiejskich uporządkowane zostały przez wynikające z zapisów rozporządzenia w sprawie EFRROW osie: Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, Oś 3 – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, Oś – 4 Leader. W perspektywie 2007–2013 miały one odpowiadać krajowym planom strategicznym realizującym

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277, art. 61.

<sup>2</sup> Ibidem, art. 62.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pl.pdf); <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-4-LEADER>.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005..., op. cit.

<sup>5</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/).

<sup>6</sup> European Court of Auditors, *Implementation of the LEADER approach for rural development*, Special Report No 5, 2010, 5., s. 10.

strategiczne wytyczne Wspólnoty, zgodnie z decyzją Rady z 20 lutego 2006 roku w sprawie wytycznych<sup>1</sup>.

Oś 4 Leader wyróżnia się podejściem przekrojowym, mającym służyć aktywizacji społeczności wiejskich poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do lokalnych inicjatyw. Jak wspomniano wcześniej, na poziomie decyzyjnym lokalnych grup działania opracowujących lokalne strategie rozwoju partnerzy gospodarczy i społeczni mieli stanowić co najmniej 50%<sup>2</sup>. Projekty innowacyjne wynikające z LSR miały łączyć zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. LGD ujęte zostały jako partnerstwa przedstawicieli wymienionych trzech sektorów działające na obszarze wskazanym w lokalnej strategii rozwoju<sup>3</sup>. Oś 4 Leader miała umożliwiać realizację celów Osi 3 (Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej). Instytucja zarządzająca, czyli w przypadku Polski Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ustaliła kryteria wyboru LGD oraz jakości LSR, oddelegowując część zadań dotyczących wyboru LGD w ramach PROW na rzecz samorządów województw<sup>4</sup>.

Indykacyjny podział środków w Polsce na okres 2007–2013 dla Osi 4 wyniósł 787,5 mln euro wydatków publicznych (z czego 620,5 mln na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, 152 mln na funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizację, 15 mln na wdrażanie projektów współpracy)<sup>5</sup>. Wydatki prywatne przeznaczone na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju przewidziano na poziomie 403 mln euro<sup>6</sup>. Lokalne strategie rozwoju miały być zatwierdzane przez samorząd województwa.

Obszar realizacji LSR wyznacza liczba ludności – od 10 tys. do 150 tys. mieszkańców. W Polsce do realizacji LSR wybrano 338 LGD, najwięcej – 39 – z województwa małopolskiego<sup>7</sup>. Na obszarze działania LGD żyje ok. 17 mln ludności. Lokalne strategie rozwoju obejmują powierzchnię 88,98% lądowego terytorium kraju – 278 tys. km kw. (zob. tabela).

<sup>1</sup> Decyzja Rady (2006/144/WE).

<sup>2</sup> PROW 2007–2013, MRiRW, lipiec 2011 r., 5.3.4., s. 316.

<sup>3</sup> PROW 2007–2013, op. cit., 5.3.4., s. 316.

<sup>4</sup> PROW 2007–2013, op. cit., s. 318.

<sup>5</sup> PROW 2007–2013, op. cit., [tab.] 7: Indykacyjny podział na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich, s. 343.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> *Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2009.

Tabela. LGD wybrane do realizacji LSR w ramach Osi 4 Leader w Polsce (2009 r.)

Województwo	Liczba LGD	Ludność na obszarze działania LGD w tys.	Powierzchnia objęta LSR w km kw.
dolnośląskie	19	1 084,08	15 934,24
kujawsko-pomorskie	20	1 010,05	16 763,00
lubelskie	26	1 285,96	24 481,36
lubuskie	10	567,42	12 650,49
łódzkie	20	673,44	11 080,80
małopolskie	39	1 880,17	13 691,09
mazowieckie	35	1 726,17	30 070,85
opolskie	12	677,98	8 893,17
podkarpackie	31	1 418,95	19 405,23
podlaskie	16	657,50	18 329,62
pomorskie	16	912,64	19 009,38
śląskie	15	895,79	7 686,16
świętokrzyskie	19	884,85	12 147,16
warmińsko-mazurskie	14	753,05	22 329,00
wielkopolskie	31	1 688,44	25 238,83
zachodniopomorskie	15	760,70	20 525,32
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>338</b>	<b>16 877,20</b>	<b>278 235,70</b>

Źródło: Oś IV PROW 2007–2013 – *Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2009, s. 5.

Badania dotyczące działalności polskich LGD prowadzone przez MRIRW potwierdziły, iż preferowaną przez grupy formą prawną działalności są stowarzyszenia (310 z 338 wybranych do PROW)<sup>1</sup>. Ankietowane w podjętym przez resort badaniu grupy sformułowały lokalne strategie rozwoju, określając jako ich główne cele – najczęściej – poprawę jakości życia mieszkańców (76%), rozwój turystyki i promocję regionu (58%), podniesienie aktywności społecznej mieszkańców (43%) oraz rozwój infrastruktury służącej rozwojowi gospodarstwu regionu (32%)<sup>2</sup>.

Badanie firmy PSDB – obejmujące lokalne grupy działania realizujące lokalne strategie rozwoju w ramach PROW 2007–2013 – wskazało, że spośród wybranych przez grupy celów szczegółowych na czoło wysuwały się: rozwój turystyki, tradycja i kultura, rozwój przedsiębiorczości oraz aktywizacja społeczna<sup>3</sup>. Wśród czynników utrudniających prowadzenie działalności LGD respondenci (biura grup działania) w przywoływanym badaniu PSDB wy-

<sup>1</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>3</sup> PSDB, *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, Europejski Fundusz Rolny na

mieniali: biurokrację (83%), sposób finansowania (58%), sposób rozliczania wydatków (51%), a w mniejszym stopniu wymogi dotyczące sprawozdawczości (29%), słabe zaangażowanie partnerów (19%) czy brak osób wykwalifikowanych do takiej pracy (12%)<sup>1</sup>.

Lokalne grupy działania badane jako forma partnerstw lokalnych w Polsce wskazywały znaczne trudności przeszkadzające w ich działaniu po stronie wewnętrznej, tzn. w samych wspólnotach lokalnych uczestniczących w kształtowaniu grup<sup>2</sup>. Jak wskazuje raport Fundacji Partnerstwo dla Środowiska z 2010 roku, znaczną rolę odgrywają w LGD liderzy z administracji publicznej (zidentyfikowano ich blisko 40% z ogółu przywódców grup lokalnych)<sup>3</sup>. Warto dodać, że inicjatorami 51% zdiagnozowanych przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska LGD były władze lokalne<sup>4</sup>. Szczególnie ważnym motywem powstania ankietowanych w tym badaniu grup było dążenie do aktywizacji społeczności lokalnych, a także wykorzystanie dostępnych zasobów społecznych, kulturowych, przyrodniczych<sup>5</sup>.

Można by zatem wnioskować, że sam mechanizm Osi 4 Leader nie zapewnił w wystarczającym stopniu zaangażowania niepublicznych przewodników wspólnot lokalnych. Tym samym otwarte pole pozostało do zagospodarowania i wykorzystania potencjału istniejących LGD w ramach mechanizmu CLLD<sup>6</sup>.

W przypadku Osi 4 Leader – według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2010) – słabością funkcjonujących lokalnych grup działania

---

rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie, Warszawa, s. 26, [www.minrol.gov.pl/.../Raport\\_LGD\\_i\\_studia\\_przypadku\\_20092012.pdf](http://www.minrol.gov.pl/.../Raport_LGD_i_studia_przypadku_20092012.pdf).

<sup>1</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>2</sup> *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy, metodologia i oprac.* W. Knieć, konsultacja i red. A. Jarzębska, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń, 2010, s. 4–5, [http://www.grupypartnerskie.org.pl/media/filemanager/publikacje/badaniepartnerstw\\_raport.pdf](http://www.grupypartnerskie.org.pl/media/filemanager/publikacje/badaniepartnerstw_raport.pdf).

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 17–19.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Perspektywy wdrażania CLLD w Polsce w nawiązaniu do funkcjonujących form partnerstwa z udziałem przedstawicieli sektora pozarządowego zostały omówione przez Krajowe Forum Terytorialne z 12 września 2012, zorganizowane we współpracy z przedstawicielami Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa poświęcone zasadzie partnerstwa (przy programowaniu w nowej perspektywie finansowej) z udziałem wiceministra rozwoju regionalnego, które objęło również problematykę *Community-led Local Development* (CLLD) przedstawioną ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do partnerstw lokalnych. MRR, Spotkanie Krajowego Forum Terytorialnego na temat realizacji zasady partnerstwa, 12 września 2012 r., informacja z 24.09.2012, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/System\\_zarzadzania\\_rozwojem/Debata\\_Strategiczna\\_Krajowe\\_Forum\\_Terytorialne/Strony/Spotkanie\\_KFT\\_120912.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Debata_Strategiczna_Krajowe_Forum_Terytorialne/Strony/Spotkanie_KFT_120912.aspx).

było zarządzanie finansami, dostrzegalne już podczas realizacji podejścia LEADER+<sup>1</sup>. Wydajność wykorzystywania zasobów finansowych uzyskanych ze środków UE nie została, jak zastrzegł trybunał, zmaksymalizowana przez lokalne grupy działania. Było to rozpoznaną przyczyną opisywanej przez trybunał sytuacji „martwego ciągu”, tzn. braku dodatkowego efektu oczekiwanego po przyznaniu dofinansowania na potrzeby działania LGD<sup>2</sup>. Tworzona przez LGD wartość dodana podejścia LEADER – rozumiana w tym kontekście jako lepsza identyfikacja lokalnych potrzeb oraz większe zaangażowanie lokalnych interesariuszy – w ocenie trybunału była niewystarczająca<sup>3</sup>. Problemem okazała się także sprawozdawczość przy trudnościach w określeniu dokładnych celów do realizacji w ramach programów LEADER oraz dostrzeżonych przez trybunał zaniechaniach po stronie LGD, które nie zapewniły wystarczających informacji na temat osiągniętych celów lokalnych strategii rozwoju. Zgodnie z ustaleniami wskazanymi w raporcie specjalnym przez trybunał, KE i państwa członkowskie nie zdołały – z powodu ograniczonych danych – właściwie określić, w jakim zakresie programy LEADER były skuteczne w podnoszeniu wyników w zakresie rozwoju obszarów wiejskich<sup>4</sup>.

Oś 4 Leader, w odniesieniu do Osi 3 (Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej), jak wskazuje częściowa ewaluacja European Evaluation Network for Rural Development z 2010 roku, miała przyczynić się do zwiększonej partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących dobrostanu jako wspólnego celu decydentów politycznych i ludności<sup>5</sup>. Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił jednak uwagę, że – według ustaleń dotyczących realizacji podejścia LEADER+ i Osi 4 Leader do 2010 roku – potencjalna wartość dodana partnerstwa nie była osiągnięta w przypadkach, gdy przy podejmowaniu decyzji dominowały władze lokalne, a tylko mniejszość LGD w swoich działaniach pokazała innowacyjność oraz interakcje pomiędzy różnymi sektorami<sup>6</sup>.

Ugruntowanym w toku realizacji działań w ramach podejścia LEADER założeniem było występowanie wartości dodanej dla wspólnot (społeczności) wiejskich, wynikającej z zastosowania implementacji oddolnej przyczyniającej się do mobilizowania lokalnego potencjału, który miało także wzmacniać uczestnictwo w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym. Oddolne

<sup>1</sup> European Court of Auditors, *Implementation of the LEADER...*, op. cit., s. 30–31.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 41–42.

<sup>4</sup> Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu (2011/C 326/01), 8.34, 8.46, 8.52.

<sup>5</sup> Working Paper on Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas, July 2010, European Evaluation Network for Rural Development, European Communities, 2010, s. 9, [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/wp-leader\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/wp-leader_en.pdf).

<sup>6</sup> European Court of Auditors, *Implementation of the LEADER...*, op. cit., IV, s. 6.

wdrażanie działań w podejściu LEADER miało przekładać się na włączanie społeczności lokalnych, ekonomicznych i społecznych grup interesu oraz przedstawicieli instytucji publicznych i prywatnych w sprawy rozwoju lokalnego, ułatwiające realizację celów lokalnych strategii<sup>1</sup>.

Zebrane w ramach analiz UE doświadczenia realizacji inicjatyw LEADER wraz z Osią 4 Leader wskazuje się jako oparcie dla podejścia CLLD w okresie programowania 2014–2020<sup>2</sup>.

## Przywódstwo lokalne w miastach – od URBAN do URBACT II

Dla obszarów miejskich doświadczenia zbliżone do podejścia LEADER przyniosła realizacja inicjatyw URBAN i URBAN II oraz programów URBACT I oraz URBACT II. Pilotażowe działania URBAN, trwające od 1989 do 1999 roku, przyniosły 59 projektów wspartych kwotą 164 mln euro przez EFRR<sup>3</sup> w ramach działań innowacyjnych na obszarach miejskich, wykorzystujących podejścia partycypacyjne i zintegrowane do odnowy miast<sup>4</sup>.

Inicjatywa URBAN I, realizowana w latach 1994–1999 ze wsparciem EFRR, które wyniosło 900 mln ecu dla 118 obszarów miejskich, przynieść miała korzyści dla 3,2 mln ludzi<sup>5</sup>. Całkowita wartość tych inwestycji sięgnęła 1,8 mld euro, co oznacza, że do 1999 roku w obszarach objętych wsparciem URBAN nakłady wyniosły 560 euro na głowę mieszkańca<sup>6</sup>.

W toku inicjatywy URBAN II, wdrażanej w latach 2000–2006, przewidziano nakłady z EFRR na poziomie 700 mln euro, przy czym środki te miały stanowić do 75% całkowitych kosztów finansowanych przedsięwzięć w regionach Celu 1 oraz do 50% w innych regionach<sup>7</sup>. Głównymi innowacjami dru-

<sup>1</sup> Ibidem, 5.,12., s. 10, s. 15.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/monitoring-evaluation/work\\_shop-03-2012/framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/monitoring-evaluation/work_shop-03-2012/framework_en.pdf); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2012/doc/CLLDWorkshops.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2012/doc/CLLDWorkshops.pdf).

<sup>3</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_inclusion\\_fight\\_against\\_poverty/g24209\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/g24209_en.htm).

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the member states of 28.4.00 laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development URBAN II, C(2000) 1100, I. 5.

<sup>5</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_inclusion\\_fight\\_against\\_poverty/g24209\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/g24209_en.htm).

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the member states of 28.4.00..., op. cit., I. 4.

<sup>7</sup> Ibidem, V. 28.

giej odsłony inicjatywy URBAN – jak podkreślono w raporcie ewaluacyjnym – były wymogi dotyczące wprowadzania na obszarach miejskich lokalnych planów działania i lokalnych grup wsparcia<sup>1</sup>.

Program URBACT I, wprowadzony na lata 2002–2006 w ramach inicjatywy URBAN II umożliwił rozwój partnerstwa 274 miast i powstanie 28 miejskich sieci współpracy tematycznej<sup>2</sup>. Budżet z EFRR dla tego programu wyniósł 18 mln euro. Obszary tematyczne nim objęte dotyczyły spójności społecznej i rewitalizacji miejskiej. W programie URBACT I wzięło udział 21 polskich miast, które realizowały działania w ramach dwóch priorytetów (wymiana i rozpowszechnianie wiedzy oraz tworzenie i gromadzenie informacji) za łączną kwotę 22,8 mln euro<sup>3</sup>. Projekty w przypadku polskich miast w większości wdrażane w obrębie sieci tematycznych (m.in. działania w sferze dziedzictwa kulturowego, zarządzanie i odnowa dużych osiedli mieszkaniowych, regeneracja obszarów miejskich w Europie)<sup>4</sup>.

W programie URBACT II – podobnie jak w ramach inicjatywy LEADER – znalazły się lokalne plany działania i lokalne grupy wsparcia. Beneficjentami przewidzianych w tym programie działań miały się stać oprócz miast władze regionalne i krajowe, uniwersytety i ośrodki badawcze, prywatni partnerzy oraz stowarzyszenia<sup>5</sup>. W programie URBACT II, realizowanym w ramach celu 3. polityki spójności na lata 2007–2013 (Europejska współpraca terytorialna) przy zwiększonym budżecie całkowitym do 68,9 mln euro i 53 mln finansowania z EFRR, oprócz problemów spójności nawiązano do celów strategii lizbońskiej zmodyfikowanych po ustaleniach z Göteborga, kładących nacisk na rozwój zrównoważony<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *Ex-post evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006, Final Report prepared for the European Commission*, June 2010, s. 121, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

<sup>2</sup> ECORYS, *Mid-term Evaluation of URBACT II. Final Report*, [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/Mid-Term\\_Evaluation\\_Final\\_Report.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/Mid-Term_Evaluation_Final_Report.pdf).

<sup>3</sup> Podsumowanie udziału polskich miast w programie URBACT I – MRR, 2007, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/URBACT/Dokumenty/Documents/Raport\\_UI\\_PL.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/URBACT/Dokumenty/Documents/Raport_UI_PL.pdf).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> URBACT II: The Urban Development Network Programme, Alexander Ferstl, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, 9 June 2011. Por. C(2007)4454 The Urban Development Network Programme URBACT II.

<sup>6</sup> URBACT II: The Urban Development Network Programme, Alexander Ferstl, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, 9 June 2011, [https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/app\\_templates/filedownload.cfm?id=97B98BCF-B4BB-F718-1A55-00B8574E385F](https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/app_templates/filedownload.cfm?id=97B98BCF-B4BB-F718-1A55-00B8574E385F); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/details\\_new.cfm?LAN=16&gv\\_PAY=CH&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=1265&gv\\_defL=7#tab](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?LAN=16&gv_PAY=CH&gv_reg=ALL&gv_PGM=1265&gv_defL=7#tab).



Polskie miasta, biorące udział w programie URBACT II, zaangażowały się w działania w ramach sieci tematycznych, dotyczących m.in. zdegradowanych dzielnic, zrównoważonego rozwoju w powiązaniu z wysoką jakością życia, zarządzaniem metropolitalnym i rozwojem kapitału ludzkiego<sup>1</sup>. Wśród partnerów-beneficjentów w projektach programu URBACT II znalazły się m.in. Bytom, Dąbrowa Górnicza, Dębica, Katowice, Kraków, Leszno, Radzionków, Siemianowice Śląskie, Słubice, Sosnowiec, Wrocław<sup>2</sup>.

W polskich realiach barierą rozwijania partnerstw lokalnych mogą okazać się procedury, normowane w sposób nieuwzględniający w istotnym stopniu roli czynnika społecznościowego. Igor Zachariasz i Aleksander Nelicki zwrócili uwagę na instytucjonalny brak prawnych form ochrony faktycznych interesów zgłaszanych w trakcie procedury planistycznej dotyczącej zagospodarowania przestrzennego, z czego wynikać może wykorzystywanie partycypacji społecznej do blokowania decyzji rozwojowych<sup>3</sup>.

## Podsumowanie

Społeczność lokalna może być aktywnym uczestnikiem procesu decyzyjnego, łagodzącym konflikty narastające poprzez sprzeczności pomiędzy interesariuszami, których nie mogą wyeliminować procedury służące harmonizacji stanowisk sektora publicznego oraz przedstawicieli organizacji społecznych i gospodarczych. Partycypacja społeczności na poziomie działania władz lokalnych przyczynia się także do skutecznego tworzenia polityki rozwoju danego terytorium. Realizowana przez Wspólnotę Europejską polityka na obszarach wiejskich zyskała nową dynamikę dzięki inicjatywie LEADER, której mechanizmy okazały się oczekiwanym impulsem mobilizującym podmioty niepubliczne do współkształtowania kierunków rozwoju. Pomimo iż w funkcjonujących grupach działania realizujących lokalne strategie rozwoju bardzo znaczącą rolę odgrywają przedstawiciele władz publicznych (samorządowych), przewidziane w mechanizmie LEADER-CLLD parytety, określające minimalny udział interesariuszy spoza sektora publicznego, stają się

<sup>1</sup> <http://www.urbact.pl/>; [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_prze-strzenna/urbact/Strony/Urbact.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_prze-strzenna/urbact/Strony/Urbact.aspx).

<sup>2</sup> [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/List\\_of\\_beneficiaries\\_05052011CEAB.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/List_of_beneficiaries_05052011CEAB.pdf).

<sup>3</sup> I. Zachariasz, A. Nelicki, *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, „Zarządzanie Publiczne”, 2008, nr 2(4), s. 104.

gwarancją, że głosy organizacji społecznych i gospodarczych we wspólnotach terytorialnych będą mieć decydującą wagę<sup>1</sup>.

Doświadczenia realizacji inicjatyw wspólnotowych LEADER i URBAN wskazały na niedoszacowanie możliwości współtworzenia polityki rozwoju lokalnego przez partnerów niepublicznych, przedstawicieli organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora przedsiębiorstw. *Community-led local development* wyłania się u progu nowego okresu programowania 2014–2020 jako dalszy krok w kierunku przewyższania instytucjonalno-formalnych barier w wykorzystaniu środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych UE na poziomie lokalnym. Uwzględnienie specyfiki właściwej dla konkretnego terytorium, znajomość potrzeb lokalnej społeczności, warunków geograficznych i potencjału instytucjonalnego działających na danym obszarze podmiotów może okazać się głównym argumentem przemawiającym na korzyść szerszego upowszechnienia podejścia CLLD na potrzeby realizacji celów strategii Europa 2020. Umocnione poprzez inicjatywy LEADER terytorialne wymiary integracji powiększonej UE mogą także być punktem odniesienia dla poszukiwań skutecznej formy partnerstwa instytucji publicznych i podmiotów z innych sektorów.

### Non-public sector leaders in community-led local development

The new strategic framework 2014–2020 is about to introduce a new community-led approach to bottom-up development on local level. The experience of LEADER initiatives and URBACT programmes proved that engagement of activists from civil society and private enterprises could invigorate small communities from rural areas and urban districts. The cooperation between public sector and non-public entities appeared to be an advantage of low-level projects linking formal and informal local leaders. Axis 4 of rural development programmes in 2007–2013 perspective gave new opportunities to strengthen community-based actions on rural areas and local development strategies formed by participating groups using EU-funding. In Poland 336 Local Action Groups (LAGs) with public and non-public participants in Local Development Strategies embraced circa 90% of the state's land territory. Proposed mechanism of Community-led local development (CLLD) may become an important further step in overcoming deficiencies of top-down policies within the scope of enlarged EU's structural adjustments and regional policies.

<sup>1</sup> A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa, 2011, s. 286. Por. Wnioski z dyskusji w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, 21.11.2007 r. [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. nauk. M. Kłodziński, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 2008, s. 219–221.

## Literatura

### Opracowania

- Czyżewski A., Pocza-Wajda A., *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa, 2011.
- Durka W., Klepajczuk B., Kołodziejczak S., Terelak A., *Liderzy lokalni w procesie odnowy wsi. Odniesienia socjologiczne, [w:] Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, red. A. K. Piasecki, Kraków, 2006.
- Furmankiewicz M., Janc K., *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców, [w:] Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r., cz. 2*, red. A. Harańczyk, seria: Studia PAN. KPZK, t. 140, Warszawa, 2012, s. 231–245.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław, 2010.
- Janc K., *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*, Wrocław, 2009.
- Każmierczak T., *Spółeczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy, [w:] Społeczność lokalna w działaniu: kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, red. T. Każmierczak, K. Hernik, Warszawa, 2008.
- Łacek M., *Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych, [w:] Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin, 2008, s. 183–198.
- Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, red. A. K. Piasecki, Kraków, 2006.
- Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2009.
- Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy, metodologia i oprac. W. Knieć, konsultacja i red. A. Jarzębska*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków–Toruń, 2010.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2011.
- PSDB, *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie, Warszawa, [www.minrol.gov.pl/.../Raport\\_LGD\\_i\\_studia\\_przypadku\\_20092012.pdf](http://www.minrol.gov.pl/.../Raport_LGD_i_studia_przypadku_20092012.pdf).
- Spółeczność lokalna w działaniu: kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, red. T. Każmierczak, K. Hernik, Warszawa, 2008.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa, 2011.
- Szumski S., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007.
- Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. nauk. M. Kłodziński, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 2008.

Zachariasz I., Nelicki A., *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, „Zarządzanie Publiczne”, 2008, nr 2(4), s. 97–108.

### Dokumenty Komisji Europejskiej

Commission Staff Working Document, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, Annexes, European Commission, Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61, final Part II, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf).

Commission Staff Working Document, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, European Commission, Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final, Part I, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf).

ECORYS, *Mid-term Evaluation of URBACT II. Final Report*, [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_II\\_Final\\_Report\\_3\\_June.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_II_Final_Report_3_June.pdf).

European Court of Auditors, *Implementation of the LEADER approach for rural development*, Special Report No 5/2010, European Union, Luxembourg, 2010, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD) (2012/C 191/06), Dz.Urz. C 191, 29/06/2012 P. 0030–0037, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:191:0030:01:PL:HTML>.*

*Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II: Final report*, by ÖIR – Managementdienste GmbH, December 2003, <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/>.

*Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989–1993: Final report – March 1999*, <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader1/>.

*Ex-post evaluation of The URBAN Community Initiative 2001–2006, Final Report prepared for the European Commission*, June 2010, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

*Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, autorzy sprawozdania Corinne Hermant-de Callataÿ i Christian Svanfeldt, przedmowa Johannes Hahn, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, październik 2011,

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (opinia z inicjatywy własnej) (2011/C 376/03), Dz.Urz. UE C 376/15 PL, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:376:0015:0018:PL:PDF>.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2011) 627 final/2, 2011/0282, European Commission, Brussels, 19.10.2011, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf).

Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy. Official Journal L 094, 28/04/1970, P. 0013–0018 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970R0729:EN:HTML>.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 209, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:209:0001:0001:PL:PDF>.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 277, z 21.10.2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:pl:NOT>.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (projekt), Komisja Europejska, Bruksela, 14.3.2012, COM (2011) 615 final/2, 2011/0276 (COD).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, Komisja Europejska, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011) 607, wersja ostateczna 2011/0268 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0607:FIN:PL:PDF>.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Komisja Europejska, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, 2011/0275 (COD), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf\\_proposal\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_pl.pdf).

Wniosek Rozporządzenie PE i Rady w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących EFRR (projekt), KOM(2011) 614, 2011/0275 (COD) 6.10.2011.