



Evropský hospodářský a sociální výbor

NAT/502
LEADER jako nástroj pro
místní rozvoj

V Bruselu dne 21. září 2011

STANOVISKO

Evropského hospodářského a sociálního výboru
k tématu

LEADER jako nástroj pro místní rozvoj
(stanovisko z vlastní iniciativy)

Zpravodaj: **pan Haken**

Dne 20. ledna 2011 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

LEADER jako nástroj pro místní rozvoj
(stanovisko z vlastní iniciativy).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 6. září 2011.

Na 474. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 21. a 22. září 2011 (jednání dne 21. září), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 151 hlasy pro a 15 členů se zdrželo hlasování.

*

* *

1. **Závěry a doporučení**

- 1.1 Metoda LEADER prokázala životaschopnost v průběhu uplynulých 20 let. Proto je třeba uvažovat o dalším rozšíření metody LEADER jako osvědčeného nástroje rozvoje, za zachování jejích základních hodnot, jako je přímá účast občanské společnosti prostřednictvím jejích zástupců v místním partnerství a neustálá komunikace s místními obyvateli o prioritách dalšího rozvoje.
- 1.2 Pro operační programy v období po roce 2013 je zapotřebí uvažovat o podstatném posílení partnerských přístupů (zejména místních a regionálních mezisektorových partnerství samostatně ve venkovských, ale i městských regionech) s potřebnou standardizací procesů a partnerství a s vysokými požadavky na přidanou hodnotu, účelnost a účinnost jejich projektů. Partnerství musí vždy vycházet odspodu (bottom-up approach).
- 1.3 Metodu LEADER a její rozšíření v podobě partnerství odspodu Výbor doporučuje pro využívání prostředků z jiných fondů EU zaměřených na oblast venkova a výslovně doporučuje použití metodiky pod jiným názvem také ve městech při řešení rozvojových strategií a investic. Partnerství se mohou podílet na provázání aktivit místní správy, místních podniků, neziskových organizací a obyvatel, které se realizují na principech udržitelnosti. Znamenalo by to ovšem překonat současné „odvětvové myšlení“ mezi EZFRV a strukturálními fondy, omezit sklon k přísnému rozlišování mezi fondy a zároveň nastavit shodné předpisy pro využívání rozdílných fondů se společným systémem kontrol i indikátorů.

1.4 Pro období po roce 2013 Výbor navrhuje:

- a) společný přístup k místnímu rozvoji pro venkovské regiony kombinující finanční prostředky z různých fondů v jediném rozpočtu, založený na možnosti využívání Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, Evropského fondu pro regionální rozvoj, Fondu soudržnosti, Evropského rybářského fondu a Evropského sociálního fondu a jiných fondů, s použitím zjednodušeného postupu a bez jakékoli další byrokracie;
- b) projednat a schválit jednotnou definici venkovského prostoru, požadovat integrovaný přístup při tvorbě místní rozvojové strategie;
- c) použít metodu LEADER jako vhodný model utváření a provozování partnerství (bottom – up approach) odspodu;
- d) vytvořit ve všech fondech finanční prostor pro přípravu a provádění integrované rozvojové strategie při využití kapacit a dovedností místních partnerství;
- e) jasně a citlivě definovat konflikt zájmů pro členy místních akčních skupin, a tím odstranit významnou část kritiky implementace iniciativy LEADER; ke zlepšení transparentnosti, veřejné kontroly a informovanosti obyvatelstva se zaměřit na rozšíření publikování o tom, co jsou to vlastně místní akční skupiny, jaká je jejich činnost, čeho se dosáhlo konkrétně v jednotlivých obcích apod.; využít konference, semináře, publikace, relace v místních médiích – rozhlase, televizi, tisku atd.

1.5 Klíčovým pojmem Barcovy zprávy¹ je „place-based development model“, čili místně orientovaný model rozvoje, který má zdůraznit integrovaný územní, resp. regionální přístup k řešení problémů. Strategie „založená na místě“ (*place-based policy*) má za cíl snížit přetrvávající nevyužívání potenciálu. To je ovšem v plném souladu s podstatou a účelem metody LEADER: přístup „zdola nahoru“ (*bottom-up*) založený na specifičnosti místních problémů, řešený spojením sil místních aktérů, kteří společně lépe využijí vnitřní potenciál regionu. V diskusích se často připomíná fakt, že Lisabonská smlouva přinesla nové pojetí subsidiarity spojené s posílením úlohy regionálních a místních subjektů.

1.6 Výbor doporučuje podstatně snížit administrativu a byrokracii zejména u malých projektů (např. snížením množství předkládaných dokladů a zpráv) a zařadit metodu LEADER do procesu ZJEDNODUŠENÍ, a tím umožnit větší flexibilitu a zavádění inovací v regionech. U projektů Výbor doporučuje plošně zavést systém zálohového financování ze strany EU anebo průběžného financování. To významně zvýší absorpční kapacitu v území a neohrozí to cash-flow malých subjektů, které jsou předkladateli, konečnými příjemci a následně i realizátory projektů. Zároveň doporučuje zvážit možnost náhrady státního spolufinancování vlastním nefinančním vkladem (in-kind) – např. dobrovolnickou prací.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

- 1.7 Při přechodu na větší objem prostředků, vícefondové využití a přenesení metodiky do měst Výbor doporučuje znovu se formou „učícího se procesu“ vrátit do období, kdy byla metoda LEADER vnímána jako laboratoř, přitom ovšem navázat na dvacetiletou nezpochybnitelnou dobrou zkušenost, kterou jsme získali od zahájení implementace metody a iniciativ Společenství ve venkovských oblastech. Výbor navrhuje větší flexibilitu ve využití inovativního přístupu. Výsledkem bude rychlejší rozvoj regionů.

2. Úvod do problematiky

2.1 Nástroj LEADER a jeho vznik – historie, dopady

- 2.1.1 Metoda LEADER byla dlouhodobě připravována v několika fázích od roku 1991 jako iniciativa Společenství rozvíjená Komisí. Nejdříve jako Leader I – „experiment“, pak jako Leader II – „laboratoř“ a následně Leader+ do roku 2006 – „maturita“. V letech 2004–2006 byla metoda experimentálně implementována do programů v nových členských státech. Od současného programovacího období 2007 je LEADER jednou ze čtyř os ve II. pilíři SZP jako „mainstream tool“ společné zemědělské politiky. V současnosti je iniciativa LEADER financována z EZFRV jako součást programů členských států zaměřených na rozvoj venkova a spolufinancována členskými státy v souladu se zásadou sdíleného řízení mezi Evropskou komisí a členskými státy. Od roku 1991 bylo do různých iniciativ Společenství LEADER a současné osy IV fondu EZFRV celkem investováno 9,75 miliardy EUR. Nyní v EU působí více než 2200 „místních akčních skupin“. Za posledních dvacet let přispělo unijní financování iniciativy LEADER k vytvoření unikátní sítě venkovských subjektů napříč všemi 27 státy EU.

- 2.1.2 Vznikla tak unikátní inovativní metoda partnerství a spolupráce. Tato metoda umožňuje financovat projekty transparentní cestou i v nejdlehlších částech EU-27 a umožňuje i jim přístup k evropským fondům.

2.2 Současný stav v EU – místní akční skupiny

- 2.2.1 LEADER jako nástroj financování i metoda je ve venkovských oblastech oblíben, a to nejen členy místních akčních skupin, ale zejména samosprávami obcí a dalšími subjekty působícími na území venkovských obcí. Místní akční skupiny jsou utvořeny ve všech 27 státech EU a v Rumunsku a Bulharsku budou brzy funkční. LEADER hraje významnou roli v předvstupní strategii pro kandidátské a potenciální kandidátské země na vstup do EU.
- 2.2.2 V EU-27 bylo dosud vybráno 2 192 místních akčních skupin s celkovým rozpočtem EZFRV pro období 2007–2013 okolo 5,5 miliardy EUR.
- 2.2.3 Iniciativa LEADER se stala nosnou pro osu IV fondu EZFRV v období 2007–2013. Celkové výdaje včetně spolufinancování státy a privátním sektorem v tomto programu dosáhly 13,9 miliardy EUR z veřejných rozpočtů a 5 miliard EUR z privátních zdrojů.

- 2.2.4 V nových členských státech EU je iniciativa LEADER využívána více nežli v EU-15. V některých státech místní akční skupiny pokrývají téměř celou rozlohu členského státu a jsou účinným nástrojem politiky pro venkovský prostor i pro malá města na venkově. Tato struktura vhodně doplňuje místní veřejnou správu/samosprávu.
- 2.2.5 Místní akční skupiny vytvořily administrativní kapacitu, která je v místě schopna transparentně distribuovat finanční prostředky EU.
- 2.2.6 V současné době hospodářské krize je možné prostřednictvím těchto místních flexibilních „intermediate body“ efektivně podpořit zvyšování zaměstnanosti na místní úrovni.
- 2.3 **Vyhodnocení LEADER+**
- 2.3.1 Provádění iniciativy Společenství LEADER+ bylo zkoumáno Evropským účetním dvorem. Účetní dvůr učinil 6 základních doporučení směrem k Evropské komisi a členským státům. V doporučeních byly shrnuty slabiny metody, na které Evropská komise odpověděla, a po zbývajících část současného období a v podobě iniciativy LEADER v budoucím programovacím období byla kritika Účetního dvora zohledněna.
- 2.3.2 Do iniciativy Společenství LEADER+ bylo zapojeno 893 místních akčních skupin v EU-15. V roce 2004 začalo provádět opatření typu LEADER i 250 místních akčních skupin v šesti nových členských státech. Celkově byla iniciativa Společenství financována 2,1 miliardy EUR.
- 2.3.3 Metoda LEADER přinesla do venkovských regionů partnerství veřejného a soukromého sektoru. S pomocí metody LEADER se výrazně zvýšila absorpční kapacita pro fondy EU.
- 2.3.4 LEADER+ inicioval nárůst místních akčních skupin v současném období až na jejich současný počet přesahující 2 200.
- 2.3.5 I přes kritiku Evropského účetního dvora je používání metody LEADER funkční a plně zohledňuje politiku Evropské unie tím, že je efektivní, způsobuje pozitivní změnu, je cílená, plošná a transparentní. Proto má metoda LEADER svoje místo v evropské politice rozvoje venkova a v programech rozvoje venkova členských států a zasluhuje si vyšší podpory nejen ve společné zemědělské politice. Metoda LEADER podporuje vytváření místních meziodvětvových partnerství, působí jako místní finanční nástroj na základě zásady subsidiarity a podporuje projekty, které představují rozvoj podle přání místních obyvatel a zvyšují životní úroveň na venkově.

- 2.3.6 Stanovisko by mělo vyvolat větší zájem o metodu LEADER a usnadnit strukturální využití místních akčních skupin, a to i pro jiné nástroje financování mimo kontext rozvoje venkova. Mělo by kromě toho pomoci odůvodnit potřebu zachovat alespoň stejnou výši finančních prostředků pro LEADER přidělovaných z celkového rozpočtu SZP, a zaručit tak, že metoda LEADER bude mít v rámci společné zemědělské politiky významnou roli.
- 2.3.7 Samotná metoda LEADER je využitelná i pro programy v jiných fondech EU. Metoda LEADER ve venkovském prostoru posílila i soudržnost venkovských komunit.

3. Doporučení pro venkovský prostor

- 3.1 V metodě LEADER se skrývá potenciál k urychlení rozvoje venkovských aglomerací a osvědčila se natolik, že by měla být rozšiřována na pokud možno celé území venkovského prostoru v EU. Výbor doporučuje, aby metoda LEADER byl ve společné zemědělské politice zachován a zároveň aby přes tuto metodu mohly být zapojeny i fondy z politiky soudržnosti a z oblasti životního prostředí. To by umožnilo komplexní přístup k rozvoji venkova a efektivnější intervence, pokud jde o integrovaný udržitelný rozvoj venkovských oblastí. Umožnilo by to také zlepšit vztahy a vzájemné působení mezi městem a venkovem.² Metoda LEADER v EZFRV je vhodným mostem mezi venkovským a městským prostorem. Pro městský prostor je nutné princip metody modifikovat a oddělit od iniciativy LEADER, např. do programu „Propojení aktivit rozvíjejících ekonomiku měst – Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie des Villes – LEADEV.
- 3.2 Výbor navrhuje, aby se metodou LEADER realizovalo více finančních prostředků nejen budoucích programů rozvoje venkova. Již v současnosti se metoda využívá v rámci Evropského rybářského fondu. Výbor navrhuje, aby všechny ostatní operační programy, které plní cíle na venkově a mohou zde mít příjemce (malé obce, venkovské školy, mikro/malé/střední podniky, zemědělské subjekty, neziskové organizace apod.), obsahovaly možnost zapojení do příslušného programu metodou LEADER uplatněnou v EZFRV a vyčlenily na ni 5–25 % prostředků. Tím se zajistí podíl integrovaných a inovativních projektů realizovaných koordinovaným úsilím komunity ve venkovském prostoru.
- 3.3 Výbor navrhuje považovat metodu LEADER za inovativní přístup odspodu a proto ji minimálně omezovat byrokracií a tématy. Lidé v místě ví, co nejvíce potřebují – to je základní zásada subsidiarity. Výbor navrhuje využít princip veřejné kontroly v partnerství na základě iniciativy místních obyvatel.

²

Viz http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (str. 10).

- 3.4 Významná přidaná hodnota místních akčních skupin a partnerství spočívá v animaci a facilitaci mezi lidmi v území. Tato hodnota není dostatečně vnímána při hodnocení provádění iniciativy Společenství LEADER+, a proto Výbor navrhuje zvýšit důraz na význam animace členů místních akčních skupin v území. Tím se dosáhne otevřeného přístupu k formulaci strategie místního rozvoje, koordinace na místní úrovni i zapojení všech, kteří o to mají zájem, do udržitelného a pestrého rozvoje ve prospěch vyšší kvality života. Dále Výbor doporučuje, aby dobrovolné partnerské svazky obcí mohly být členy místních akčních skupin i předkladateli projektových záměrů. Zároveň je ale jasné, že LEADER nemůže sloužit jako náhrada za nedostatečné příjmy obecních rozpočtů, a tím i financování služeb ve veřejném zájmu na místní úrovni v jednotlivých členských zemích EU.
- 3.5 Velmi důležitá je i meziúzemní a nadnárodní spolupráce mezi místními akčními skupinami při aplikaci metody LEADER. Z předchozího dvacetiletého období je ne zcela doceněn vysoce pozitivní dopad metody LEADER v aplikaci při meziregionální (mezi více místními akčními skupinami) a mezinárodní spolupráci a partnerství. V EU, v zemích s diametrálně odlišnou úrovní, s diametrálně rozdílnými venkovy (i uvnitř jednoho státu) je to aktivita nanejvýš potřebná a pro venkov nezbytná, schopná výrazně ovlivnit rozvoj venkova.

4. **Doporučení pro městský prostor**

- 4.1 Bude-li možné využít partnerských metod ve všech fondech EU, je možné použít princip metody LEADER aplikovaný na venkově i v městských aglomeracích a jejich částech samostatně pro tvorbu „místních partnerství“ – na začátek například na přechodné období, které bude vyhodnoceno. Výbor doporučuje najít pro tento partnerský přístup vhodné pojmenování programu pro městský prostor a tuto možnost začlenit do všech rozvojových fondů v gesci rozdílných GŘ. Integrace zdrojů zvýší jejich využitelnost.
- 4.2 Výbor doporučuje využít princip metody LEADER rovněž pro příměstské oblasti, ale samostatně a odděleně od iniciativy LEADER s tím, že města napomáhají metodě v příměstském prostoru tak, aby se postupně snižoval rozdíl mezi rozvojem venkovského prostoru a městského prostoru.
- 4.3 Výbor doporučuje propojení a integraci aktivit bývalé iniciativy Společenství URBAN, programu LIFE a dalších s principy metody LEADER a tím zvýšení celkové přidané hodnoty.

- 4.4 Pro přípravu a realizaci projektů se jeví jako nanejvýše vhodné, aby se partnerství v městských aglomeracích buď přímo účastnila místní samospráva, nebo aby s ní byly jednotlivé aktivity konzultovány. Tím by se zamezilo případné protichůdnosti jednotlivých projektů a naopak by se mohlo dosáhnout synergie mezi projekty realizovanými samosprávou a místním partnerstvím, případně podpory partnerských projektů. Nejvhodnější metodou pro vznik synergií je vytváření integrovaných plánů rozvoje konkrétních měst, městských oblastí a městských aglomerací.
- 4.5 Metodika LEADER by se v městském prostoru mohla uplatnit na základě vytvoření partnerství pro určitou subregionální městskou oblast obdobně jako nyní ve venkovském prostoru, dle předem stanovených parametrů.

V Bruselu dne 21. září 2011

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru

Staffan NILSSON
