

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 503. PLENÁRIS ÜLÉSE (2014. DECEMBER 10–11.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze

(feltáró vélemény az EU Tanácsának görög elnöksége felkérésére)

(2015/C 230/01)

Előadó: Roman HAKEN

2014. április 2-án Theodoros N. Sotiropoulos, Görögország Európai Unió melletti állandó képviselőjének elnöke a görög elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2014. november 18-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2014. december 10–11-én tartott, 503. plenáris ülésén (a 2014. december 11-i ülésnapon) 133 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB megállapítja, hogy az elmúlt húsz év során a LEADER megközelítés bebizonyította életképességét. Segítette a vidéki szereplőket a régiójukban rejlő hosszú távú potenciál felmérésében, valamint hatékony és eredményes eszköznek bizonyult a fejlesztési politikák végrehajtásában. Az Európai Bizottság az Urban, URBACT, EQUAL uniós kezdeményezések, valamint a helyi Agenda 21, a Transition Towns és a területi foglalkoztatási paktumok keretében szintén támogatta ezt a projektfinanszírozásra szolgáló partnerségi módszert. Ennek eredményeképpen jelent meg a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés (ismert angol rövidítéssel: CLLD – Community-Led Local Development), amely a – bizonyos értelemben átmeneti változást képviselő – LEADER megközelítés frissített változata.

1.2. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés szubregionális szinten alkalmazandó sajátos eszköz, amely helyi szinten kiegészíti az egyéb fejlesztési támogatásokat. Képes arra, hogy mobilizálja és bevonja a helyi közösségeket és szervezeteket az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megteremtésébe. Erősíti a területi kohéziót, és lehetővé teszi más egyedi szakpolitikai célkitűzések megvalósítását is harmadik országokból való partnerekkel fenntartott kapcsolatok keretében. Lehetővé teszi az európai strukturális és beruházási alapok révén egy fenntartható növekedés kialakítását, például új, minőségi munkahelyek és vállalkozások létrehozásával, és magába foglalja azokat a tevékenységeket, melyeket a helyi szereplők az éghajlatváltozás és a fenntartható fejlődés terén végeznek, összhangban az Európa 2020 stratégiával.

1.3. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést minél gyorsabban „SMART” eszközzé kell alakítani, hogy a helyi közösségek támogatást kapjanak a gazdasági és társadalmi válságból történő kilábaláshoz, és helyreálljon az Európai Unió politikájába vetett bizalom. Az új Európa 2020 stratégiával összhangban a hangsúlyt az innovatív projektekre, az új, minőségi munkahelyekre és vállalatokra kell helyezni, erősíteni kell az éghajlatváltozás kezelésére irányuló intézkedéseket, továbbá támogatni kell a fenntartható fejlődést és a társadalmi beilleszkedést. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés olyan újfajta partnerséget jelent, melynek célja a társadalmi innovációs fejlesztések támogatása.

1.4. A tagállamok többsége a partnerségi megállapodások keretében fogadta el a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést, ami a helyi fejlesztés mai jelentőségéről tanúskodik⁽¹⁾. Ezt a többoldalú irányítást az európai strukturális és beruházási alapok révén ki kellene terjeszteni az összes finanszírozott tevékenységre, meghatározva adott esetben az alapok kötelező felhasználásának a szintjét (minimum 5%). Az EGSZB támogatja, hogy az EU összes tagállama kezdje el fokozatosan használni ezt az eszközt, a partnerség elvére és a bevált gyakorlatok cseréjére alapozva.

1.5. Az EGSZB örömmel fogadja, hogy 2014-ben a Tanács görög és olasz elnöksége nagy jelentőséget tulajdonít a kohéziós politikának, amely a fenntartható fejlődés ösztönzésének és a jelenlegi európai gazdasági válságból való kilábalásnak egyik értékes eszköze.

1.6. Az EGSZB arra számít, hogy jelen vélemény is támpontként fog szolgálni a (többek között európai bizottsági forrásokból finanszírozott) kísérleti projektek megvalósításához, amelyek célja a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés célszerűségének igazolása ott, ahol jelenleg nem alkalmazzák, azaz mindenképp a városkörnyéki és különösen városi területeken jellemző körülmények között, valamint a felhasználási perspektívák kibővítése. Az EGSZB támogatja, hogy a CLLD-t a 2014–2020-as időszakban az összes alap keretében és mind a vidéki, mind a városi területeken alkalmazzák ott, ahol érdeklődnek e módszer iránt. A két demokrácia – a képviselői és a részvételi – kombinációja a cél. Röviden egy olyan eszközről van szó, amely lehetővé teszi, hogy az egyes közigazgatások képviselői partnerségek formájában együttműködjenek a szervezett civil társadalommal és a polgárokkal.

1.7. Az EGSZB szerint helyénvaló lenne lehetővé tenni a helyi közösségek, vagyis a polgárok, a gazdasági és társadalmi partnerek, a nonprofit jellegű nem kormányzati szervezetek és a helyi önkormányzatok számára, hogy részt vegyenek például a településüket érintő helyi fejlesztési stratégiákban a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerének segítségével. A vidéki területeken gyűjtött LEADER-tapasztalatokból kiindulva az is fontos, hogy konkrét tartalommal töltsük meg a közösségek szintjén irányított helyi városfejlesztés fogalmát, hogy a városok és a polgárok tudatában legyenek annak, milyen intézkedéseket lehet majd javasolni a CLLD keretében a városokban.

1.8. Az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy a közigazgatás gyakran – a módszer hatásosságának ellenére – idegenkedik a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerétől. Feltétlenül olyan stratégiát kell választani, melynek keretében az érintettek megfelelő tájékoztatást és útmutatást kapnak, továbbá amely konkrétan a hatóságokat célozza meg, hogy ki lehessen használni ezt az alkalmat a helyi fejlesztési stratégiák kialakítására és megvalósítására. Az ilyen csoportokon belül elért „eredmények tulajdonjogának” kérdése rendkívül fontos a hosszú távú fejlesztési stratégiák stabilitásához és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósításához. Az eszköz sikeréhez minden (európai, nemzeti, regionális és helyi) szinten politikai támogatásra van szükség.

1.9. Az EGSZB úgy véli, hogy mind a szociális és gazdasági partnereket, mind a szervezett civil társadalmat nagyobb mértékben be kell vonni a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésbe, és ennek egyik feltétele az e szerep betöltéséhez szükséges kapacitásaik erősítése. A polgárok érdekei és igényei tényleges képviselőként az alapját a fenti partnereknek a közigazgatási partnerségekben való részvétele jelenti.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést mint regionális politikai innovációt sem helyi szinten, sem a tagállamok némelyikében, sem pedig a szóban forgó módszert esetlegesen alkalmazni képes szereplőket egybegyűjtő platformokban nem ismerik eléggé. Ahhoz, hogy előmozdítsuk a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésnek mint új eszköznek az uniós politikák keretében történő alkalmazását, részletes értékelő elemzést kell készítenünk arról, hogy az egyes tagállamok hogyan közelítik meg ezt a kérdést, illetve ajánlásokat kell kidolgoznunk a CLLD sikeres alkalmazásához. Egy ily módon elkészített tanulmány nemcsak a bevált gyakorlatokat tartalmazza majd, de a jövőben elkerülendő kudarckokról is beszámol. Az EGSZB szívesen részt venne e tanulmány kidolgozásában az Európai Bizottság, az Európai Parlament, a Tanács és a Régiók Bizottság illetékes szolgálataival közösen. A tanulmány alapul szolgálhatna egy a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztéssel foglalkozó közös munkacsoport, és egyben intézményközi fórum felállításához.

⁽¹⁾ Az általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU rendelet a 2014–2020-as időszakra három különböző integrált megközelítést határoz meg. Ezek közül az egyik a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés, az integrált területi beruházással és a közös cselekvési tervekkel együtt.

1.11. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést illetően az EGSZB az alábbi szempontokat támogatja:

- a) **több alapot felhasználó finanszírozás** – a cél a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés megközelítésének a folytatása és megerősítése egy több alapot felhasználó finanszírozás keretében, amelyet Európában és az uniós programokban horizontális módon kell alkalmazni; továbbá erőfeszítéseket kell tenni a következő programozási időszak mielőbbi elindítása érdekében;
- b) **a gyakorlatok és megközelítések egységesítése** – a helyi akciócsoportok működésének szabványosítása ⁽²⁾ és a bevált gyakorlatok megosztása révén elő kell segíteni a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés magas színvonalát az EU-ban, és mindent meg kell tenni a hiányosságok orvoslásáért, hogy a LEADER megközelítést földrajzi és tematikai értelemben is ki lehessen bővíteni, ami elengedhetetlen feltétele a LEADER/CLLD megközelítés sikeres működésének a különböző uniós programok keretében;
- c) **hálózatépítés és együttműködés** – mindkét tényező alapfeltétel a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerének megfelelő működéséhez; együttműködési projekteket kell végrehajtani a meglévő hálózatokban, létre kell hozni regionális, nemzeti és európai szintű hálózatokat. Fontos továbbá, hogy a hálózatok létrehozásának és működésének költségei (köztük a tagok hozzájárulásai) támogathatóak legyenek;
- d) **a megközelítés kiszélesítése** – a cél, hogy a közösségek szintjén irányított fejlesztés módszerének alkalmazását támogassák, túllépve az Unió területi keretén, sőt túlmenve az Unió határain, például az előcsatlakozási vagy a fejlesztéspolitikai tárgyalások keretében;
- e) **az eljárás egyszerűsítése** – fontos, hogy e kisméretű testületeket helyi szinten ne bénítsák meg a túlzott adminisztratív terhek, és a jelentéstételi kötelezettség, ahol lehetséges, csak annyi legyen, amennyire szükség van ahhoz, hogy ne veszítse el a hitelességét. Mindenütt haladéktalanul el kell indítani azokat a programokat, amelyek információkat szolgáltatnak, és szemináriumokat kell szervezni, melyek hasznos tapasztalatcserékre nyújtanak alkalmat, és támogatják a helyi állami és magánszféra szereplőit;
- f) **a szociális és gazdasági partnerek, valamint a civil társadalmi szereplők kapacitásainak erősítése**, hogy minél több partner javasolhasson intézkedéseket a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztéshez, az e célra kijelölt időszak vége (azaz 2017. december 31.) előtt.

1.12. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszere nem csupán az ESZA alapok forrásaira alkalmazható tökéletesen, hanem (helyi, regionális és tagállami szintről származó) saját források átcsoportosítására is. Ezért fontos, hogy a fejlesztési stratégiák, a konkrét projektek és ezek végrehajtásának módozatai ne az előirányzott uniós finanszírozáshoz legyenek szabva, hanem a helyi közösség életminőségének változásaiból adódó tényleges szükségleteket tükrözzék.

1.13. Az EGSZB lényegesnek tartja, hogy a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerének alapvető elveit szigorúan betartsák. A helyi közösségek részvételével megvalósuló kiegyensúlyozott partnerségek szükségszerűen előzetes feltételei a támogatási források odaítélésének. A helyi fejlesztés csak akkor lehet hatékony, ha nem tűrjük a pusztán formális fellépést, amikor a helyi hatóságok a támogatások megszerzése érdekében deklarálják ugyan a partnerségi megközelítés alkalmazását, de ez a gyakorlatban nem valósul meg. Hatékony ellenőrző és felügyeleti rendszert kell kialakítani a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés elveinek eltorzítása ellen.

1.14. Az EGSZB megállapítja, hogy az államháztartásokból kiinduló pénzmozgások átláthatósága, a közigazgatási szervek és a lakosság közötti nagyobb bizalom, valamint a beruházások hatékonysága nem csak a gazdasági válság időszakában tekintendő a szóban forgó eszköz nélkülözhetetlen jellemzőjének. Az ENSZ, az OECD és a Világbank mellett más intézmények is támogatják az ilyen partnerségi megközelítéseket. Kibővített megközelítésről van tehát szó, amely Európán kívül is támogatja a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszereinek alkalmazását, például a fejlesztési politikával kapcsolatos előcsatlakozási tárgyalások során, valamint az arra irányuló erőfeszítések keretében, hogy teljesítsük a fenntartható fejlődésre vonatkozóan 2015-re kitűzött ENSZ-célokat és betartsuk az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatban vállalt kötelezettségeket.

⁽²⁾ Vagyis az EU különböző tagállamaiban azonos feltételek biztosítása a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés eszközeinek a működéséhez, e megközelítés elveivel összhangban, ugyanakkor a nemzeti és regionális sajátosságok figyelembevételével.

1.15. Az EGSZB felhívja a figyelmet azokra a kihívásokra, amelyek a következő időszakban a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés terén az adminisztratív költségek egyszerűsítése és korlátozása kapcsán felmerülhetnek. A következőkről van szó:

- a) szakértőkből álló, alternatív és független döntéshozatali és/vagy békéltetői rendszerek vagy platformok létrehozása, hogy segítsék az operatív programok kezelő szervei és a különböző partnerek (a pénzügyi könyvvizsgálók feladatához hasonló szerepben, de nem pénzügyi területen) közötti esetleges konfliktusokból eredő adminisztratív és pénzügyi problémák gyors és egyszerű megoldását;
- b) gyakorlati alkalmazása annak az elvnek, hogy a végrehajtó (köztük a nyomkövetési jelentéseket ellenőrző) szervek a) a projektek konkrét megvalósításával, hatásaival, eredményeivel és hasznával, b) a kiadások megalapozottságával és c) a határidők betartásával foglalkoznak, nem pedig a szóban forgó eredmények eléréséhez vezető út részleteivel;
- c) az adott területen több ajánlattevő által benyújtott „integrált projektekre” vonatkozó felhívásokat is közzé kell tenni (az EQUAL mechanizmushoz hasonlóan);
- d) pénzügyi téren módosítani kell a szabálytalanság eddigi definícióját, valamint a költségvetési fegyelem megsértése fogalmának értelmezését, vagyis:
 - ne értékeljük aránytalanul szigorúan a „néhány eurós”, csekély jelentőségű eseteket: ne ellenőrizzék és ne nevezzék szabálytalannak azokat az eseteket, ahol nem megfelelően könyveltek, vagy ahol például 10 (vagy 40) eurónál alacsonyabb összegek hiányoznak,
 - ugyanakkor, ha a kár kisebb összegű, mint helyreállításának költsége (akár a kedvezményezett, akár az ellenőrző szerv részéről), akkor nem kell vele foglalkozni, csak esetleg feljegyezni és hozzáadni más kisebb összegű károkhoz.

1.16. Az EGSZB más-más terminusok alkalmazását javasolja a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztési program különféle felhasználási módjaira, ahogy ez a vidéki helyi akciócsoportok és a helyi halászati akciócsoportok esetében megfigyelhető. A városi helyi akciócsoportokat illetően például a „városi partnerségek” megnevezést ajánljuk, a városi területen zajló közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést illetően pedig a CLLD-U rövidítést. Ezáltal pontosítható lenne, milyen típusú területről van szó, és jobban elkülöníthetőek lennének a pénzmozgások és célterületeik. Javasoljuk egyben, hogy a sikeres LEADER program mintájára a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztéshez is keressünk új elnevezést – egy érdekes betűszót, amellyel minden szereplő könnyebben azonosul. Az elnevezés a promóciós kampány teljes jogú eleme, és a módszer nevéként a „községek szintjén irányított helyi fejlesztés” kifejezés „lábjegyzet” maradhat.

2. A kérdéskör bevezetése: Mit tartalmaz és hogyan jött létre a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés eszköze? (LEADER program) – Háttér, következmények és az európai intézmények álláspontja

2.1. A LEADER megközelítés alapvető elvei, azok hozzáadott értéke és alkalmazása a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszere keretében:

2.1.1. Területi megközelítés

A kisméretűként meghatározott területek tartós fejlődése érdekében a program hasznosítja az e területekben rejlő lehetőségeket. Figyelembe veszi az erős és gyenge pontjait, és a kidolgozott fejlesztési stratégia megfelel a valós igényeknek. A területek határai rugalmasak, és nem kizárólag a közigazgatási határok alapján állapították meg őket.

2.1.2. Alulról építkező megközelítés

A fejlesztési stratégiákra vonatkozó határozatok és a prioritások definiálása során nagy jelentőséget tulajdonítunk a területi adminisztráció és a lakosok szövetségének. A legalacsonyabb szintre helyezett hangsúly a program hét pontjának legfontosabb elemét jelenti. Utóbbi azonban nem kívánja a nemzeti felső szintet megkerülni, hanem inkább támogatni kívánja a két szint közötti cserét.

2.1.3. Helyi akciócsoport

A program lényeges elemét képezi a helyi csoportok létrehozásának támogatása. A helyi csoportok feladata, hogy a közszférából, a magánszektorból és az önkéntes ágazatból érkező partnereket összekösse, és elérje, hogy a területfejlesztés irányvonalairól vitát folytassanak.

2.1.4. Innovatív megközelítés

A program támogatja az innovációt. Termékek, eljárások, szervezetek és új piacok létrehozására törekszik. A helyi csoportok maximális rugalmasságának biztosítása lehetővé teszi az innováció fellendítését.

2.1.5. Integrált és több ágazatot érintő megközelítés

A programra vonatkozó eljárások előírják, hogy hangsúlyt kell fektetni a különböző ágazatok integrációjára. A gazdasági, szociális és kulturális területek, valamint a környezeti kérdések koordinálására, majd az összprojektkbe való integrálására törekszik.

2.1.6. Hálózatépítés

A program támogatja a hálózatok létrehozását a résztvevők tapasztalatcseréje érdekében. Ezek a hálózatok vagy intézményi jellegűek, amikor az Európai Bizottság finanszírozza őket, vagy kevésbé formális jellegűek, amikor tagállami, területi és helyi szinten kerülnek kialakításra.

2.1.7. Az együttműködés

A hálózatokon belüli tapasztalatcsere ugyanakkor nem a program által eltervezett együttműködés végső szakasza. A helyi csoportok közvetlenül együttműködhetnek egymással egy tematikus projekt keretében.

2.1.8. Helyi ösztönzés

Ahhoz, hogy valódi munkát lehessen folytatni egy adott terület lakóival, nem elegendő tájékoztatni őket, hanem ki kell alakítani a kommunikációnak kedvező környezetet is, és erősíteni kell a lakosság bizalmát azzal kapcsolatban, hogy elképzeléseiket objektíven fogják értékelni és figyelembe venni.

2.2. A **Régiók Bizottsága** „a CLLD-t a városi és vidéki területek harmonikus fejlesztése olyan kulcsfontosságú eszközként tekinti, amely megerősíti az arra való képességüket, hogy összeköttetéseket alakítsanak ki az őket körülvevő városkörnyéki és vidéki övezetekkel”⁽³⁾.

2.3. Az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** több véleményt is kidolgozott a partnerségben történő együttműködésről és részvételről, ezek közül néhányat a lágjegyzetben sorolunk fel⁽⁴⁾.

2.4. Az **Európai Bizottság** – a LEADER módszerrel szerzett tapasztalatok alapján – a következő dokumentumokat tette közzé a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés végrehajtása céljából: „Európai strukturális és beruházási alapok – iránymutatások a tagállamok és a programban részt vevő hatóságok számára – iránymutatások a kedvezményezettek számára – iránymutatások a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésről”⁽⁵⁾ és „Iránymutatások a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés érdekében az európai strukturális és beruházási alapok keretében”⁽⁶⁾.

2.5. Valódi proaktív tájékoztatási stratégia keretében hatékonyabban kell ezeket a dokumentumokat terjeszteni. Teret kell engedni a közösségek szintjén végzett helyi fejlesztések szereplőinek ülései számára is, melyek keretében szakértők bevonásával megvitathatják és összehasonlíthatják az EU különböző régióiban bevett megközelítéseket. Az ülésekhez szükséges infrastruktúrát rendelkezésre bocsáthatná például az EGSZB is.

⁽³⁾ A Régiók Bizottsága véleménye: „A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja” (HL C 17., 2013.1.19., 18. o.).

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye: „Nemzeti és regionális szintű kormányzás és partnerség, valamint projektek megalapozása a regionális politika terén” (HL C 77., 2009.3.31., 143. o.); „A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményei” (HL C 228., 2009.9.22., 141. o.); „A 2007 és 2013 közötti időszak helyes gyakorlatain alapuló hatékony partnerségek ösztönzése a kohéziós politikai programok irányítása terén” (HL C 44., 2011.2.11., 1. o.); „A kohéziós politika szerepe és prioritásai az EU 2020 stratégián belül” (HL C 248., 2011.8.25., 1. o.); „Az Európa 2020 keretei közötti intelligens növekedéshez hozzájáruló regionális politika” (HL C 318., 2011.10.29., 82. o.); „A LEADER mint helyi fejlesztési eszköz” (HL C 376., 2011.12.22., 15. o.); „Az európai strukturális alapokra alkalmazandó rendelkezések” (HL C 191., 2012.6.29., 30. o.).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hu.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hu.pdf

3. A vidéki térségek helyi akciócsoportjai és tevékenységük támogatása a 2014–2020 közötti időszakban – állami ellenőrzés alatt álló állami költségvetések

3.1. A LEADER program alapegységei a helyi akciócsoportok. Ezek a helyi partnerséget hozzák létre, melynek keretében az ágazatok és az intézkedési területek arányos képviselete valósul meg. A helyi akciócsoportok jogi személyek, és irányítási, illetve döntéshozatali eljárásokkal rendelkeznek. Az Unióban a vidékfejlesztési programok és más, a LEADER-hez hasonló intézkedések által támogatottan 2 402 helyi akciócsoport működik, amelyek lefedik az EU 77 %-át ⁽⁷⁾, pontosabban a vidéki területek 90 %-át és az uniós lakosság több mint 50 %-át ⁽⁸⁾.

3.2. A LEADER megközelítés annyira hatékonynak bizonyult, hogy lehetőség szerint az EU teljes vidéki térségére ki kellene terjeszteni. Gondoskodni kell ugyanakkor a különböző tagállamokban székelő helyi akciócsoportok közötti nemzetközi együttműködést irányító szabályok összeegyeztettségéről.

3.3. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó program javasolt prioritásai közé tartoznak többek között az alábbiak:

- a) **fiatalok vidéki környezetben** – a cél a fiataloknak a központi területekről a vidéki térségekbe történő irányítása a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés révén, a vidéki térségek vonzerejének növelése a fiatalabb generációk számára, az információs technológiák fejlesztésének és elérhetőségének támogatása, valamint az oktatás előmozdítása;
- b) **a helyi gazdaság** – a cél a helyi gazdaság fellendítése, a nem mezőgazdasági kisvállalkozások ösztönzése (például a kézművesség és a mikrovállalkozások felélesztésével), valamint a kis- és középvállalkozások támogatása;
- c) **a szociális vállalkozás** – helyi szinten meg kell erősíteni azokban az innovatív ágazatokban, amelyek hatással vannak a munkahelyteremtésre és a fenntartható fejlődésre (ilyen például az idegenforgalom, a megújuló energiaforrások, valamint a kulturális és sporttevékenységek). Nagyon fontos, hogy a helyi, nemzeti és uniós érintettek, valamint a többi gazdasági partner a helyi gazdasági és társadalmi fejlődés kulcsfontosságú tényezőjeként ismerje el a szociális vállalkozást. Az uniós intézményeknek kampányokat kellene indítaniuk annak kiemelésé céljából, hogy a szociális gazdaság mennyire hozzájárul a helyi fejlődéshez. Ezenkívül általános iránymutatásokat kellene meghatározni arra vonatkozóan, hogy a szociális vállalkozásokat bevonják a helyi fejlesztésre irányuló partnerségekbe. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy hozzanak létre szövetkezeteket és egyéb szociális vállalkozásokat állami és magán tanácsadó szolgálatok segítségével, amelyeket helyi vállalkozók és üzleti inkubátorházak támogatnak. Az EGSZB támogatja a helyi szociális vállalkozások, valamint a helyi és regionális közigazgatási szervek közötti partnerségek ösztönzését, amelyek a szükséges szolgáltatások nyújtására irányulnak (például a társadalmi befogadás, az oktatás területén);
- d) **egészséges élelmiszerek** és regionális termékek **előállítás**a;
- e) **a műszaki infrastruktúrák fejlesztése** (például szennyvíztisztító telepek, beleértve az egyedi és a növényi szennyvíztisztítást);
- f) **átmenet az alacsony szén-dioxid kibocsátású, fenntartható társadalom felé.** Ezt az elemet be lehetne építeni egyfelől a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésnek a fenntartható fejlődéssel, a szén-dioxid-kibocsátással, az ellenálló képességgel, illetve a fenntartható fejlődésre és az éghajlatváltozásra vonatkozó európai uniós célkitűzések megvalósításával kapcsolatos mutatóiba és célkitűzéseibe, másfelől a fenntartható fejlődésre vonatkozóan 2015-re kitűzött ENSZ-célokba és az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatban vállalt kötelezettségekbe;
- g) **a meglévő erőforrások hatékony felhasználása** (például: nemzeti vidékfejlesztési hálózatok).

4. A városkörnyéki területek és a helyi halászati akciócsoportok – sajátos problémák

4.1. A városok és a vidék keskeny határmezsgyéje alkalmas terület a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés hatékony megvalósítására. Az ilyen eszközök révén válaszolni lehet a terület működési változásaira, és számításba lehet venni az adott térség funkcionális kapcsolatait. Igen erős kapcsolat létezik a városok és a városkörnyéki vidéki térségek között, amely egyedi megközelítést érdemel.

⁽⁷⁾ Európai vidékfejlesztési hálózat, grafikus információ a LEADER-ről.

⁽⁸⁾ Lásd: Depoele, van L., „Local development strategies in the EU”, The Case of LEADER in Rural Development, [Helyi fejlesztési stratégiák az EU-ban – A LEADER és a vidékfejlesztés], 4. o.: http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu.pdf

4.2. A városkörnyéki területek sajátos problémákkal (kihívásokkal) küzdenek, amelyek megoldhatók a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés révén. A főbb kihívások: a fenntartható mobilitás, egy szociálisan koherens társadalom kiépítése, a prioritások meghatározása a földhasználat terén. Városkörnyéki területről a 25 000-nél több lakosú városok esetében beszélhetünk. Megemlítendő ennek kapcsán az OECD és az Európai Bizottság RURBAN nevű közös kutatási projektje, amely a városok és a vidék közti formális és informális partnerségek, valamint az általuk a helyi fejlesztéshez tett hozzájárulás azonosítását és kiértékelését célozza ⁽⁹⁾.

4.3. A helyi fejlesztési megközelítést 2007 óta az Európai Halászati Alap keretében is alkalmazzák a halászközösségek fenntartható fejlődésének a helyi halászati akciócsoportokon (GALP) keresztül történő támogatására.

5. A városi területek – a lakosság mozgósítása és a helyi fejlesztés finanszírozásának biztosítása

5.1. A városi területekre nem létezik kizárólagos definíció, csupán a tagállami és helyi szinten elterjedt szabályokra és szokásokra támaszkodhatunk. A vidéki területek esetében a maximális városméret jelenti a kritériumot: az ilyen városokban élők száma nem érheti el a 25 000 főt. Hasonló séma vonatkoztatható a városi területekre is (10 000 fős minimális és 150 000 fős maximális népességet írva elő). A közigazgatást az adott térségért felelős személyeknek kellene képviselniük, lehetőleg úgy, hogy a városok központi önkormányzatai együttműködnek bizonyos városrészekkel (pl. a kerületekkel, egy társadalmilag kirekesztett területtel vagy bizonyos problémákkal küzdő városnegyedekkel stb.).

5.2. Ötletforrásként szolgálhat ⁽¹⁰⁾ egyes városok konkrét tapasztalata, amelyet az URBACT II operatív programban, az ismeretek fejlesztésére irányuló európai platformban ⁽¹¹⁾ (és rövid ideig: a városfejlesztési platformban) való részvételük során szereztek. A Transition Towns és a permakultúra-közösségek tapasztalatait is meg kell említeni, amelyek keretében EU-szerte több ezer helyi közösség sikerrel támogatta a közösségek szintjén irányított fenntartható fejlesztést.

5.3. Húsz év tapasztalat vidéki környezetben – ez azt is jelenti, hogy a városok tanulhatnak a vidéki közösségektől, például egy – utólag kiértékelendő – átmeneti időszakban. A gyakorlatban ily módon, további szakértői támogatással és irányítással, sikeresen átadható ez a módszer.

5.4. Már a 2007–2013 közti programtervezési időszakban létrehozásra kerültek konzultatív szervek a városok szintjén, helyi URBACT támogatócsoportok formájában, amelyeket bevontak a helyi cselekvési tervek kidolgozásának folyamatába. Ellentétben azonban a LEADER és a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerével, itt inkább informális konzultatív szakértői csoportosulásokról volt szó, amelyekben nem volt elvárás a különböző ágazatok képviselője. E csoportok összetételét az adott projekt tematikus orientációja határozta meg. Az URBACT II operatív program pénzügyileg nem támogatta a helyi támogatócsoportok tevékenységeit. Annak érdekében, hogy a városi közegben is növeljük a partnerségi elv működésének hatékonyságát, a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés alapján kell partnerségeket kialakítani. E partnerségeknek rendelkezniük kell a tevékenységükhöz szükséges pénzügyi eszközökkel. „Ez a megközelítés városi, valamint olyan övezetekben is alkalmazható, melyek kis és közepes méretű városokból, továbbá – helyi és szubregionális központként – ezek funkcionális térségeiből állnak ⁽¹²⁾.”

5.5. Tekintettel a városokban megoldandó problémákra, a különféle operatív programok jelentik a megfelelő eszközt a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztéssel összefüggő kísérleti projektek finanszírozására. Ezért azt javasoljuk, hogy alkalmazzák ezt a megközelítést és a kísérleti projektek keretében e megközelítésen alapuló stratégiákat a városok területére előirányzott finanszírozásra (például a környezetvédelem, valamint a kulturális örökség és helyszínek megóvása terén) ⁽¹³⁾.

5.6. Érdemes lenne példákat gyűjteni az egyes tagállamoknak a partnerségi megközelítésen alapuló városfejlesztéssel kapcsolatban szerzett bevált gyakorlataira, amelyeket integrálhatnánk az 1.10. pontban említett tanulmányba. „A partnerség elve a közös stratégiai kerethez tartozó alapok végrehajtásában – a partnerségről szóló európai magatartási kódex elemei” c. magatartási kódex ⁽¹⁴⁾ is vezérelheti a partnerségek keretében folyó munkát.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ www.eukn.org

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Lengyel városok szövetsége, 2014. január, <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés mellett az integrált területi beruházás is fontos integrált eszköz. Ezeknek az eszközöknek a párhuzamos alkalmazása szinergiát eredményez.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_hu.pdf

6. Hogyan lehetne elérni, hogy a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztést gyakrabban és mindenhol alkalmazzák?

6.1. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztésnek segítenie kell a polgárokat abban, hogy megfelelően és hosszú távon fejlesszék településeiket és városaikát. Az ilyen típusú fejlesztésnek köszönhetően a polgárok közvetlenül részt vehetnek az életminőség javításában saját településükön, és ez tényleges inkluzív növekedést jelent, amelynek eredményei helyi szinten láthatóak. Magától értetődik, hogy a fejlesztés végrehajtása érdekében megfelelő forrásokat kell biztosítani a kapacitásépítéshez, hogy a partnerek ne csak megfigyelők legyenek a folyamatban, hanem ténylegesen teljesíthessék feladataikat és tevékenyen részt vehessenek egy horizontális partnerségben, a több szintű kormányzás szellemében. Ezen túlmenően támogatni kell a nagyobb tapasztalattal rendelkező szereplők és szakemberek általi segítségnyújtást és mentorálást, vagyis szakmai továbbképzést és más képzéseket. A jelenlegi javaslatnak ugyanakkor meg kell vizsgálnia és meg kell magyaráznia a LEADER megközelítés hatékonyságának és sikerének okait, és meg kell indokolnia, hogy miért célszerű a közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés módszerét az összes ESB-alapra támaszkodó programra kiterjeszteni a kohéziós politika sikeres megvalósítása érdekében.

6.2. Azokon a területeken, ahol még nem fogadták el ezt a módszert, középtávú értékelést kell végezni annak érdekében, hogy a 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) keretében elindítsák ezt az eljárást.

6.3. Ebben a tekintetben lényeges szempont a szociális és gazdasági partnerek, a civil társadalmi szereplők, a területi önkormányzatok, valamint az államigazgatási szervek szaktudásának megosztása, melyet minden félnek támogatnia kellene.

6.4. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés stratégiáinak kidolgozásához időre van szükség. Fontos azonban, hogy az adott időkereten belül a végrehajtásra is maradjon elegendő idő, és rendelkezésre álljanak a különféle intézkedések finanszírozásához szükséges eszközök. Ha a felkészülés túlságosan hosszú és nem jár látható helyi eredményekkel (megvalósult projektek formájában), továbbá ha (a felhasználási határidő közeledése miatt) felgyorsítják a tevékenységek finanszírozását, akkor ez bizalmatlansághoz vezet a szóban forgó eszközzel szemben.

6.5. A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés korrekt alkalmazása érdekében olyan problémákat is meg kell oldani, mint a bürokrácia és a túlzott adminisztratív terhek, a késlekedő költségterítés és a projektek előfinanszírozása saját eszközökből vagy kölcsönökből, melyek kamatai a végső kedvezményezettet terhelik. Ezzel összefüggésben beszélhetünk a közösségi finanszírozási modellről, amely köz-magán finanszírozást és a bankszektor szervezett részvételét jelenti, állami garanciával.

6.6. A tagállamok gyakran messzebbre mennek, mint ahogyan azt az Európai Bizottság által előírt szabályok megkívánják: olyan további rendelkezéseket vezetnek be, amelyek saját tagállami bürokráciájukból erednek, és ezzel nagymértékben megnehezítik a támogatások elérését. Ráadásul az eljárások összetettsége és a lehetséges következmények elriaszthatják a kérelmezőket. Néhány nemzeti hatóság emellett arra törekszik, hogy a lehető legalacsonyabbra csökkentse a kisebb helyi akciócsoportok területszervezéséhez és adminisztrációjához kapcsolódó költségeket, ez a megközelítés azonban az egész rendszer működési válságához is vezethet.

6.7. Az EGSZB oktatók kiképzését sürgeti: az általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU rendelet 5. cikke alapján a technikai segítségnyújtás keretében biztosítani kell a nemzeti, illetve regionális szereplők képzését. Ezenkívül meg kell teremteni a regionális, nemzeti és nemzetközi hálózatok létrehozásához és hatékony alkalmazásához szükséges feltételeket, mivel a hálózatban végzett munka jelentős hozzáadott értéket jelent.

6.8. Érdemes lenne példákat gyűjteni az egyes tagállamok bevált gyakorlataira, amelyeket integrálni lehetne az 1.10. pontban említett tanulmányba.

Kelt Brüsszelben, 2014. december 11-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE