

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „LEADER ako nástroj miestneho rozvoja“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2011/C 376/03)

Spravodajca: **Roman HAKEN**

Európsky hospodársky a sociálny výbor sa 20. januára 2011 rozhodol podľa článku 29 ods. 2 rokovacieho poriadku vypracovať stanovisko z vlastnej iniciatívy na tému

LEADER ako nástroj miestneho rozvoja

(stanovisko z vlastnej iniciatívy).

Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 6. septembra 2011.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 474. plenárnom zasadnutí 21. a 22. septembra 2011 (schôdza z 21. septembra 2011) prijal 151 hlasmi za, pričom 15 členovia sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1 Program LEADER preukázal svoju životaschopnosť v priebehu predchádzajúcich 20 rokov. Je preto potrebné uvažovať o ďalšom rozšírení metódy LEADER ako osvedčeného nástroja rozvoja pri zachovaní jej základných hodnôt, ako je priama účasť občianskej spoločnosti prostredníctvom jej zástupcov v miestnom partnerstve a stála komunikácia s miestnymi obyvateľmi o prioritách ďalšieho rozvoja.

1.2 V prípade operačných programov v období po roku 2013 je potrebné uvažovať o podstatnom posilnení partnerských prístupov (hlavne miestnych a regionálnych medzisektorových partnerstiev samostatne vo vidieckych, ale aj mestských regiónoch) s potrebnou štandardizáciou procesov a partnerstiev a s vysokými požiadavkami na pridanú hodnotu, účelnosť a účinnosť ich projektov. Partnerstvo musí vždy vychádzať zdola (bottom-up approach).

1.3 Metódu LEADER a jej rozšírenie v podobe partnerstiev zdola výbor odporúča uplatniť pri prostriedkoch z iných fondov EÚ pre vidiecke oblasti a výslovne odporúča použiť túto metódu pod iným názvom aj v mestách pri riešení rozvojových stratégií a investícií. Partnerstvá sa môžu podieľať na uskutočňovaní aktivít miestnej správy, miestnych podnikov, neziskových organizácií a obyvateľov, ktoré sa uskutočňujú na základe udržateľnosti. To by však znamenalo prekonať súčasné „odvetvové“ myslenie, pokiaľ ide o EPFRV a štrukturálne fondy, obmedziť tendenciu k prísnemu rozlišovaniu medzi fondmi a zároveň stanoviť rovnaké predpisy pre využívanie rozdielnych fondov so spoločným systémom kontrol a ukazovateľov.

1.4 Na obdobie po roku 2013 výbor navrhuje:

a) komplexný prístup k miestnemu rozvoju pre vidiecke regióny, ktorého rozpočet budú tvoriť prostriedky z rôznych fondov a ktorý bude pozostávať z možností využívania Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre

rozvoj vidieka, Európskeho fondu pre regionálny rozvoj, Kohézneho fondu, Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo a Európskeho sociálneho fondu, ako aj iných fondov na základe zjednodušeného postupu a bez zvýšenia administratívnej záťaže;

b) prerokovať a schváliť jednotnú definíciu vidieckeho priestoru, požadovať integrovaný prístup pri tvorbe stratégie miestneho rozvoja;

c) použiť metódu LEADER ako vhodný model vytvárania a riadenia partnerstva zdola (bottom-up approach);

d) vo všetkých fondoch vytvoriť finančný priestor na prípravu a realizáciu integrovanej rozvojovej stratégie a pritom využiť kapacity a zručnosti miestnych partnerstiev;

e) jasne a citlivo definovať konflikt záujmov členov miestnych akčných skupín, a tým odstrániť podstatnú časť kritiky implementácie metódy LEADER. Na zlepšenie transparentnosti, verejnej kontroly a informovanosti obyvateľstva zamerať sa na rozšírenie publikovania o tom, čo sú to vlastne miestne akčné skupiny, aká je ich činnosť, čo sa dosiahlo konkrétne v jednotlivých obciach a pod. Využiť konferencie, semináre, publikácie, relácie v miestnych médiách (rozhlase, televízii, tlači atď.).

1.5 Hlavným pojmom Barcovej správy⁽¹⁾ je „place-based development model“, čiže miestne orientovaný model rozvoja, ktorý má zdôrazniť integrovaný územný, prípadne regionálny

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

prístup k riešeniu problémov. Cieľom stratégie „založenej na mieste“ (*place-based policy*) je znížiť pretrvávajúce nevyužívanie potenciálu. To je však v úplnom súlade s podstatou a účelom metódy LEADER: prístup „zdola nahor“ (*bottom-up*) založený na špecifickosti miestnych problémov, pri ktorom miestni aktéri spojením síl hľadajú riešenie ako lepšie využiť vnútorný potenciál regiónu. V diskusiách sa často pripomína skutočnosť, že Lisabonská zmluva priniesla nové ponímanie subsidiarity spojené s posilnením úlohy regionálnych a miestnych subjektov.

1.6 Výbor odporúča podstatne znížiť administratívu a byrokraciu hlavne pri malých projektoch (napríklad znížením množstva predkladaných dokladov a správ) a začleniť metódu LEADER do procesu ZJEDNODUŠENIA, a tým umožniť väčšiu pružnosť a zavádzanie inovácií v regiónoch. Pri projektoch výbor odporúča plošne zaviesť systém zálohového financovania Európskou úniou alebo systém priebežného financovania. To významne zvýši kapacitu prijímať finančné prostriedky na území a neohrozí cash-flow malých subjektov, ktoré sú predkladateľmi, konečnými príjemcami a potom aj realizátormi projektov. Zároveň odporúča zvážiť možnosť nahradiť národné spolufinancovanie vlastným nefinančným vkladom (*in-kind*) – napríklad dobrovoľníckou prácou.

1.7 Pri prechode na väčší objem prostriedkov, viacfondové využitie a prenesenie metodiky do miest výbor odporúča znovu sa formou „procesu učenia sa“ vrátiť sa do obdobia, kedy bola metóda LEADER vnímaná ako laboratórium, pritom však nadviazať na dvadsiťročnú nespochybniteľne dobrú skúsenosť, ktorú sme získali od začatia implementácie tejto metódy a iniciatív Spoločenstva vo vidieckych oblastiach. Výbor navrhuje väčšiu pružnosť pri využívaní inovatívneho prístupu. Výsledkom bude rýchlejší rozvoj regiónov.

2. Úvod

2.1 Nástroj LEADER, jeho vznik, história a dosah

2.1.1 Metóda LEADER bola dlhodobo pripravovaná v niekoľkých fázach od roku 1991 ako iniciatíva Spoločenstva pod záštitou Komisie. Najskôr ako LEADER I – „experiment“, neskôr ako LEADER II – „laboratórium“ a potom ako LEADER + do roku 2006 – „maturita“. V rokoch 2004 až 2006 bola metóda skusmo doplnená do programov v nových členských krajinách. Od súčasného programovacieho obdobia 2007 je LEADER jednou zo štyroch osí druhého piliera SPP ako „mainstream tool“ spoločnej poľnohospodárskej politiky. V súčasnosti je LEADER financovaná z EPFRV ako súčasť programov členských štátov na rozvoj vidieka a spolufinancovaná členskými štátmi podľa zásady spoločného riadenia medzi Európskou komisiou a členskými štátmi. Od roku 1991 bolo do rôznych iniciatív Spoločenstva LEADER a súčasnej osi IV EPFRV spolu investovaných 9,75 miliárd EUR. V súčasnosti v EÚ pôsobí viac ako 2 200 „miestnych akčných skupín“. Za posledných dvadsať rokov prispelo financovanie metódy LEADER Úniou k vytvoreniu unikátnej siete vidieckych subjektov vo všetkých 27 členských krajinách EÚ.

2.1.2 Tak vznikla jedinečná inovatívna metóda partnerstva a spolupráce. Táto metóda umožňuje transparentne financovať projekty aj v najodľahlejších oblastiach EÚ-27 a sprístupniť im finančné prostriedky EÚ.

2.2 Súčasný stav v EÚ – miestne akčné skupiny

2.2.1 LEADER ako nástroj financovania i metóda je vo vidieckych oblastiach obľúbená, a to nielen členmi miestnych akčných skupín, ale aj samosprávami obcí a ďalšími subjektmi pôsobiacimi na území vidieckych obcí. Miestne akčné skupiny sú vytvorené vo všetkých 27 členských krajinách EÚ, pričom v Bulharsku a Rumunsku budú funkčné čoskoro. LEADER zohráva významnú úlohu v predvstupovej stratégii pre kandidátske a potenciálne kandidátske krajiny.

2.2.2 V EÚ-27 bolo zatiaľ vybraných 2 192 miestnych akčných skupín s celkovým rozpočtom EPFRV približne 5,5 miliárd EUR na obdobie 2007 – 2013.

2.2.3 LEADER sa stala nosnou pre štvrtú os fondu EPFRV na obdobie 2007 – 2013. Celkové výdavky vrátane spolufinancovania štátmi a súkromným sektorom v rámci tohto programu dosiahli 13,9 miliardy EUR z verejných rozpočtov a 5 miliárd EUR zo súkromných zdrojov.

2.2.4 LEADER sa viacej využíva v nových členských štátoch EÚ než v krajinách EÚ-15. V niektorých štátoch miestne akčné skupiny pokrývajú skoro celé územie členského štátu a sú účinným nástrojom uplatňovania politických opatrení zameraných na vidiek a malé vidiecke mestá. Táto štruktúra vhodne dopĺňa miestnu verejnú správu alebo samosprávu.

2.2.5 Miestne akčné skupiny vytvorili administratívnu kapacitu, ktorá je na mieste schopná transparentne rozdeľovať finančné prostriedky EÚ.

2.2.6 V súčasnej hospodárskej kríze je možné prostredníctvom týchto miestnych flexibilných „sprostredkovateľských orgánov“ efektívne podporiť zvyšovanie zamestnanosti na miestnej úrovni.

2.3 Vyhodnotenie LEADER+

2.3.1 Realizáciu iniciatívy Spoločenstva LEADER+ skúmal Európsky dvor audítorov. Dvor audítorov urobil 6 základných odporúčaní na adresu Európskej komisie a členských štátov. V odporúčaní boli zhrnuté slabé stránky metódy. Európska komisia na ne reagovala a kritiku Dvora audítorov zohľadnila pre zvyšok súčasného obdobia a pri koncepcii iniciatívy LEADER na budúce programovacie obdobie.

2.3.2 Do iniciatívy Spoločenstva LEADER+ bolo zapojených 893 miestnych akčných skupín v krajinách EÚ-15. V roku 2004 začalo uplatňovať opatrenia typu LEADER aj 250 miestnych akčných skupín v šiestich nových členských štátoch. Na financovanie iniciatívy Spoločenstva bolo spolu použitých 2,1 miliárd EUR.

2.3.3 Metóda LEADER priniesla do vidieckych regiónov partnerstvo verejného a súkromného sektora. Pomocou metódy LEADER+ sa výrazne zvýšila kapacita prijímať finančné prostriedky EÚ.

2.3.4 Vďaka LEADER+ vzrástol počet miestnych akčných skupín v súčasnom období na viac ako 2 200.

2.3.5 Aj napriek kritike zo strany Európskeho dvora audítorov je používanie metódy LEADER funkčné a v plnej miere zohľadňuje politiku Európskej únie tým, že je účinná, vyvoláva pozitívnu zmenu a je cielená, plošná a transparentná. Metóda LEADER má preto svoje miesto v európskej politike rozvoja vidieka a programoch členských štátoch na rozvoj vidieka a zasluguje si väčšiu podporu nielen v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky. Metóda LEADER podporuje vytváranie miestnych medzisektorových partnerstiev, pôsobí ako miestny finančný nástroj na základe zásady subsidiarity a podporuje projekty, ktoré znamenajú rozvoj podľa želania miestnych obyvateľov a zvyšujú životnú úroveň na vidieku.

2.3.6 Stanovisko by malo spôsobiť zvýšenie záujmu o metódu LEADER a uľahčiť štrukturálne využitie miestnych akčných skupín aj pre iné nástroje financovania mimo oblasť rozvoja vidieka. Okrem toho by malo pomôcť zdôvodniť potrebu zachovania množstva finančných prostriedkov vyčleňovaných na LEADER z celkového rozpočtu SPP, a tým zachovať dôležitú úlohu metódy LEADER v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky.

2.3.7 Samotná metóda LEADER sa môže využiť aj pre programy v rámci iných fondov EÚ. Metóda LEADER vo vidieckom priestore zvýšila aj súdržnosť vidieckych spoločenských.

3. Odporúčania pre vidiecky priestor

3.1 V metóde LEADER je ukrytý potenciál na urýchlenie rozvoja vidieckych aglomerácií a metóda sa natoľko osvedčila, že by sa mala rozširovať v rámci možnosti na celé územie vidieckeho priestoru v EÚ. Výbor odporúča, aby sa metóda LEADER v rámci SPP zachovala a aby sa súčasne prostredníctvom tejto metódy mohli zapojiť aj fondy z politiky súdržnosti a z oblasti životného prostredia. To by umožnilo komplexný prístup k rozvoju vidieka a účinnejšie intervencie, pokiaľ ide o integrovaný udržateľný rozvoj vidieckych oblastí. Umožnilo by to tiež zlepšiť vzťahy a vzájomné pôsobenie medzi mestom

a vidiekom⁽²⁾. Metóda LEADER v rámci EPFRV je vhodným prepojením medzi vidieckym a mestským prostredím. Pre mestské prostredie je nutné princíp metódy modifikovať a vyčleniť z programu LEADER, napr. do programu „Spájanie aktivít, ktoré podporujú hospodársky rozvoj miest“ – Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie des Villes (LEADEV).

3.2 Výbor navrhuje, aby sa pomocou metódy LEADER realizovalo viacero finančných prostriedkov nielen budúcich programov rozvoja vidieka. Táto metóda sa v súčasnosti využíva v rámci Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo. Výbor navrhuje, aby všetky ostatné operačné programy, ktoré plnia ciele na vidieku a môžu tu mať príjemcov (malé obce, vidiecke školy, mikro/malé/stredné podniky, poľnohospodárske subjekty, neziskové organizácie atď.), poskytovali možnosť zapojenia do príslušného programu pomocou metódy LEADER uplatnenej v rámci EPFRV a vyčlenili na ňu 5 – 25 % prostriedkov. Tým sa zabezpečí podiel integrovaných a inováčných projektov realizovaných koordinovaným úsilím spoločenstva vo vidieckom prostredí.

3.3 Výbor navrhuje, aby sa metóda LEADER považovala za inováčný prístup zdola, a aby preto bola minimálne obmedzovaná byrokraciou a témami. Ľudia v meste vedia, čo najviac potrebujú – to je základná zásada subsidiarity. Výbor navrhuje využiť zásadu verejnej kontroly v partnerstve na základe iniciatívy miestnych obyvateľov.

3.4 Významná pridaná hodnota miestnych akčných skupín a partnerstiev spočíva v animácii a facilitácii medzi obyvateľmi na danom území. Táto hodnota nie je dostatočne vnímaná pri hodnotení realizácie iniciatívy Spoločenstva LEADER+, a preto výbor navrhuje zvýšiť dôraz na význam animácie členov miestnych akčných skupín na území. Tým sa dosiahne otvorený prístup k formulácii stratégie miestneho rozvoja, ku koordinácii na miestnej úrovni a k zapojeniu všetkých, ktorí o to majú záujem, do udržateľného a pestrého rozvoja v prospech vyššej kvality života. Výbor ďalej odporúča, aby dobrovoľné partnerské vzťahy obcí mohli byť členmi miestnych akčných skupín a predkladateľmi projektových zámerov. Zároveň je však jasné, že LEADER nemôže byť náhradou nedostatočných príjmov rozpočtov obcí, ani nedostatočného financovania služieb vo verejnom záujme na miestnej úrovni v jednotlivých členských krajinách EÚ.

3.5 Veľmi dôležitá je aj medziregionálna a nadnárodná spolupráca medzi miestnymi akčnými skupinami pri uplatňovaní metódy LEADER. Počas predchádzajúceho dvadsaťročného obdobia nebol celkom docenený pozitívny dosah metódy LEADER pri uplatňovaní medziregionálnej (medzi viacerými miestnymi akčnými skupinami) a medzinárodnej spolupráce a partnerstva. V EÚ, v krajinách s diametrálne rozdielnou úrovňou, s diametrálne rozdielnymi vidieckymi oblasťami (aj v rámci jedného štátu) je to aktivita maximálne potrebná a pre vidiek nevyhnutná, schopná výrazne ovplyvniť jeho rozvoj.

⁽²⁾ Pozri http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (str. 10).

4. Odporúčania pre mestský priestor

4.1 Ak bude možné využiť partnerské metódy vo všetkých fondoch EÚ, je možné použiť princíp metódy LEADER aplikovaný na vidieku aj v mestských aglomeráciách a ich častiach samostatne na vytváranie „miestnych partnerstiev“ – na začiatok napríklad na prechodné obdobie, ktoré bude vyhodnotené. Výbor odporúča, aby sa pre tento partnerský prístup našlo vhodné pomenovanie programu pre mestský priestor a aby sa táto možnosť začlenila do všetkých rozvojových fondov spravovaných rôznymi GR. Integrácia zdrojov zvýši ich využiteľnosť.

4.2 Výbor odporúča využiť princíp metódy LEADER avšak samostatne a oddelene od programu LEADER aj v prímestských oblastiach, pričom mestá prispievajú k metóde v prímestských oblastiach tak, aby sa postupne znižoval rozdiel medzi rozvojom vidieckeho a mestského priestoru.

4.3 Výbor odporúča prepojiť a integrovať aktivity bývalej iniciatívy Komisie URBAN, program LIFE a ďalšie s princípmi metódy LEADER, a tým zvýšiť celkovú pridanú hodnotu.

4.4 Na prípravu a realizáciu projektov sa javí nanajvýš vhodné, aby sa na partnerstve v mestských aglomeráciách buď priamo zúčastňovala miestna samospráva, alebo aby s ňou boli konzultované jednotlivé činnosti. Tým by sa zabránilo prípadnej protichodnosti jednotlivých projektov a naopak bolo by možné dosiahnuť synergiu medzi projektmi realizovanými samosprávou a miestnym partnerstvom, prípadne podporu partnerských projektov. Najvhodnejšou metódou pre vznik synergie je vytváranie integrovaných plánov rozvoja konkrétnych miest, mestských oblastí a mestských aglomerácií.

4.5 Metodika LEADER by sa v mestskom priestore mohla uplatniť na základe vytvorenia partnerstiev na určitú subregionálnu mestskú oblasť obdobne ako teraz vo vidieckom priestore podľa vopred stanovených parametrov.

V Bruseli 21. septembra 2011

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON
