



Европейски икономически и социален комитет

NAT/502
LEADER като инструмент за
местно развитие

Брюксел, 22 септември 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„LEADER като инструмент за местно развитие“

(становище по собствена инициатива)

Докладчик: г-н **Roman Naken**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„LEADER като инструмент за местно развитие“
(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 септември 2011 г.

На 474-ата си пленарна сесия, проведена на 21 и 22 септември 2011 г. (заседание от 21 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“ и 15 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 През последните двадесет години методът LEADER доказва своята жизнеспособност. Следователно е целесъобразно да се обмисли разширяването на LEADER като изпитан инструмент за развитие, като същевременно се запазят основните му принципи, напр. пряко участие на гражданското общество посредством негови представители в местни партньорства и постоянен диалог с местното население относно приоритетите на бъдещото развитие.
- 1.2 Що се отнася до оперативните програми за периода след 2013 г., целесъобразно е да се обмисли значителното укрепване на партньорските подходи (по-специално междусекторните местни и регионални партньорства в селските, но също отделно и в градските райони), като същевременно се осъществи необходимата стандартизация на процедурите и партньорствата и се поставят изисквания за висока добавена стойност, полза и ефективност от проектите. Партньорствата трябва винаги да се основават на възходящ подход.

- 1.3 Комитетът предлага подходът LEADER да се прилага и разшири под формата на възходящи партньорства, като бъдат включени средства от други европейски фондове, предназначени за селските райони, и препоръчва изрично същият метод да се използва под друго название в градовете, с цел успешно реализиране на стратегиите и инвестициите в областта на развитието. Партньорите могат да допринесат за свързване на дейностите на местната администрация, предприятията, организациите с нестопанска цел и гражданите на дадено населено място въз основа на принципите на устойчивостта. Това би означавало обаче скъсване със сегашния „секторен подход“ между ЕЗФРСР и структурните фондове, ограничаване на тенденцията за строго разделение между отделните фондове, като същевременно се приемат сходни разпоредби, за да могат различните фондове да бъдат използвани в рамките на система за общи показатели и контрол.
- 1.4 За периода след 2013 г. Комитетът предлага:
- а) всеобхватен подход за местно развитие на селските райони, включващ средства от различни фондове в един единствен бюджет и основаващ се на възможността за използване на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския фонд за рибарството и Европейския социален фонд, както и на други фондове, при следване на опростена процедура и без допълнителна бюрокрация;
 - б) да се обсъди и приеме стандартно определение на селските райони, да се поиска прилагане на интегриран подход при разработването на стратегията за местно развитие;
 - в) подходът LEADER да се използва като удачен модел за създаване и поддържане на възходящи партньорства;
 - г) в рамките на всеки фонд да се предвидят възможности за финансиране на подготовката и прилагането на интегрирана стратегия за развитие, като се мобилизират капацитетът и опитът на местните партньорства;
 - д) да се определят ясно и точно конфликтите на интереси на членовете на местните групи за действие в отговор на голяма част от критиките относно прилагането на LEADER; с цел по-голяма прозрачност и засилване на обществения контрол и на осведомеността на гражданите, подобряване на осведомеността за това, което местните групи за действие реално представляват, за техните дейности, за конкретните резултати в отделните общини и др.; във връзка с това следва да се организират конференции, семинари, публикации, участия в програми местните медии (радио, телевизия, преса и др.).

- 1.5 Основна идея на доклада на г-н Барса¹ е „моделът за развитие по места“, който извежда на преден план интегриран териториален или регионален подход за разрешаване на проблемите. Целта на подобна „териториализирана“ стратегия е да се бори срещу трайното недостатъчно оползотворяване на местния потенциал. Ето защо тя съответства напълно на духа и целите на метода LEADER, а именно, „възходящ“ подход, който се основава на специфичния характер на местните проблеми и се опира на обединените сили на местните участници, които заедно оползотворяват по-добре потенциала, с който разполага техният регион. При дискусиите по тази тема често се припомня, че Лисабонският договор обнови концепцията за субсидиарност, свързана със засилената роля на регионалните и местните участници.
- 1.6 Комитетът се застъпва за значително намаляване на административните разходи, по-специално за малките проекти (например като се намали броят на документите и отчетите, които следва да се представят) и за включване на LEADER в процеса на опростяване, което ще позволи да се действа с повече гъвкавост и да се въведат иновации на равнище региони. По отношение на проектите Комитетът препоръчва мащабно прилагане на механизъм за финансиране от европейските фондове чрез авансиране на средства или чрез постоянно финансиране. Това ще повиши значително капацитета за усвояване на равнището на административно-териториалната единица, без да застраши бюджета на малките единици, които са създателите, крайните бенефициери, а също и ръководителите на проектите. Същевременно Комитетът предлага да се обмисли възможността за замяна на националното съфинансиране с апортна вноска в натура, като напр. доброволен труд.
- 1.7 Що се отнася до прехода към увеличаване на ресурсите, кумулативното използване на различни фондове и транспонирането на този подход към градските райони, Комитетът препоръчва връщане към етапа, на който подходът LEADER беше разглеждан като лаборатория, посредством „процес на усвояване“, като същевременно се използва натрупаният двадесетгодишен опит от прилагането на подхода и на инициативите на Общността в селските райони, опит, който безспорно се оказва положителен. Комитетът се застъпва за по-голяма гъвкавост при използването на този новаторски подход. Това ще позволи на регионите да се развиват по-бързо.

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

2. Въведение

2.1 Създаване, история и въздействие на подхода LEADER

2.1.1 Лансиран през 1991 г. като инициатива на Общността, подходът LEADER е разработен от Европейската комисия и преминава дълъг период на подготовка, включващ няколко фази: „експериментална“ фаза LEADER I, „лабораторна“ фаза – LEADER II, за да достигне до 2006 г. фаза на „зрялост“ с LEADER+. От 2004 г. до 2006 г. подходът се осъществяваше експериментално в новите държави-членки. От началото на настоящия програмен период, започнал през 2007 г., LEADER е част от четирите оси на втория стълб на Общата селскостопанска политика и един от нейните основни инструменти. Понастоящем LEADER се финансира от ЕЗФРСР като част от програмите на държавите-членки за развитие на селските райони и е съфинансиран от държавите-членки въз основа на принципа за споделено управление между Европейската комисия и държавите-членки. От 1991 г. на различните инициативи на Общността, свързани с LEADER, и на настоящата Ос IV на ЕЗФРСР бяха предоставени общо 9,75 млрд. евро. Понастоящем в ЕС действат повече от 2200 „местни групи за действие“. През последните 20 години средствата на ЕС по LEADER спомогнаха за изграждането на единствена по рода си мрежа от действащи лица в селските райони във всички 27 държави-членки.

2.1.2 Така се роди един уникален и новаторски подход на партньорство и сътрудничество. Той дава възможност да се финансират проекти по прозрачен начин, дори и в най-отдалечените региони на ЕС-27, които също получават достъп до европейските фондове.

2.2 Положението в ЕС към момента – местни групи за действие

2.2.1 Като инструмент за финансиране и като подход LEADER се радва на популярност в селските райони, и то не само сред членовете на местните групи за действие, а най-вече в общините и другите структури, които действат на територията на селските райони. Местни групи за действие са създадени във всяка от 27-те държави-членки на ЕС, а в България и Румъния в най-близко бъдеще ще започнат да функционират. LEADER има основна роля в рамките на предприсъединителните стратегии на страните кандидатки за членство в ЕС и за страните потенциални кандидатки за членство.

2.2.2 Досега в ЕС-27 са избрани 2 192 местни групи за действие, които се финансират с приблизително 5,5 млрд. евро от бюджета на ЕЗФРСР за периода 2007–2013 г.

2.2.3 LEADER оказва подкрепа на четвъртата ос на ЕЗФРСР за периода 2007–2013 г. Общо разходите по програмата, включително съфинансирането от страна на държавите-членки и частния сектор, достигнаха 13,9 млрд. евро от публичните фондове и 5 млрд. евро частно финансиране.

- 2.2.4 В новите държави-членки LEADER се използва повече, отколкото в ЕС–15. В някои държави-членки местните групи за действие покриват почти цялата територия на страната и са ефикасен инструмент за осъществяване на политиката за селските райони и за малките градове в селските райони. Това е структура, която допълва по подходящ начин органите на местното самоуправление.
- 2.2.5 Чрез местните групи за действие се създаде административен капацитет, който е в състояние да разпределя средства от ЕС на местно равнище при пълна прозрачност.
- 2.2.6 В условията на настоящата икономическа криза тези междинни органи, които се отличават с гъвкавост и работят на местно равнище, спомагат ефикасно за повишаване на заетостта на местно равнище.
- 2.3 **Оценка на LEADER+**
- 2.3.1 Прилагането на инициативата на Общността LEADER+ беше проверено от Сметната палата на Европейския съюз, която отправи шест основни препоръки към Европейската комисия и към държавите-членки. Тези препоръки обобщават слабите места на подхода LEADER+. Комисията реагира на тези препоръки и критичните бележки на Сметната палата ще бъдат взети предвид за оставащото време от настоящия период и при разработването на LEADER за следващия програмен период.
- 2.3.2 В ЕС–15 в инициативата на Общността LEADER+ участваха 893 местни групи за действие. От 2004 г. още 250 местни групи за действие в шест нови държави-членки започнаха да прилагат мерки от типа LEADER. На тази инициатива на Общността са предоставени общо 2,1 млрд. евро.
- 2.3.3 Благодарение на подхода LEADER селските райони започнаха да създават публично-частни партньорства. Подходът LEADER подобри осезателно капацитета за усвояване на европейските фондове.
- 2.3.4 През настоящия период LEADER+ подпомогна развитието на местните групи за действие, чийто брой понастоящем надхвърля 2200.

- 2.3.5 Въпреки критиките на Сметната палата на Европейския съюз, използването на подхода LEADER дава конкретни резултати и се вписва напълно в политиката на Европейския съюз, тъй като е ефикасен, води до положителни промени и се оказва целенасочен, обхванен и прозрачен. Следователно подходът LEADER има своето легитимно място в политиката на ЕС за развитие на селските райони и в програмите за развитие на държавите-членки и заслужава по-голяма подкрепа, и то не само в рамките на Общата селскостопанска политика. Методът LEADER насърчава създаването на междуетраслови партньорства на местно равнище и функционира въз основа на принципа на субсидиарността като инструмент за финансиране на местно равнище в подкрепа на проекти за развитие в съответствие с очакванията на местното население и повишаване на жизненото равнище в селските райони.
- 2.3.6 Настоящото становище следва да насърчи интереса към подхода LEADER и да улесни структурното използване на местните групи за действие и за други инструменти за финансиране извън контекста на развитието на селските райони. Освен това то следва да допринесе за обосноваване на необходимостта за запазване поне на средствата, предоставяни на LEADER от общия бюджет на ОСП, и по този начин да запази и в бъдеще по-значима роля за LEADER в рамките на Общата селскостопанска политика.
- 2.3.7 Подходът LEADER може да се използва също и за програми по други фондове на ЕС. В селските райони, наред с другото, този метод спомогна за засилване на сближаването на селските общини.

3. Препоръки по отношение на селските райони

- 3.1 Подходът LEADER има потенциал за ускоряване на развитието на селските райони и доказва, че е толкова успешен, че е целесъобразно, в рамките на възможното, да бъде прилаган във всички селски райони на ЕС. Комитетът препоръчва подходът LEADER да се запази в ОСП и този подход да позволява да се използват фондовете на политиката на сближаване и опазване на околната среда. Това ще даде възможност да се подходи изчерпателно към селскостопанското развитие и да се осъществяват по-ефикасни интервенции в областта на интегрираното устойчиво развитие на селските райони. Също така ще могат да се подобрят отношенията и взаимодействието между градските и селските райони². В рамките на ЕЗФРСР подходът LEADER представлява полезна връзка между селските и градските райони. По отношение на градските райони е целесъобразно да се промени принципът на действие на този метод и той да бъде отделен от LEADER, например в рамките на програма „Връзки между действията за развитие на градската икономика“ – LEADEV.

²

Вж. http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (стр. 10).

- 3.2 Комитетът предлага посредством подхода LEADER да се предоставят повече финансови средства, а не само тези, свързани с бъдещите програми за развитие на селските райони. Подходът се използва и в рамките на Европейския фонд за рибарство. Освен това Комитетът предлага всички други оперативни програми, чиито цели се отнасят до селските райони и които могат да имат там бенефициери (малки общини, селски училища, микро-, малки и средни предприятия, селскостопански структури, организации с идеална цел и др.), да предвиждат възможност за участие в съответната програма посредством метода LEADER, прилаган в рамките на ЕЗФРСР, за което е целесъобразно да се заделят между 5 и 25 % от средствата. Това ще гарантира дял интегрирани и новаторски проекти, осъществявани с координирани действия на общностите в селските райони.
- 3.3 Комитетът предлага методът LEADER да се разглежда като новаторски възходящ подход, към който следователно трябва да се прилагат възможно най-малко ограничения на процедурно-административни или тематични основания. Хората по места познават най-добре собствените си нужди. Става въпрос за основен принцип на субсидиарността. Комитетът предлага за партньорствата, създадени по инициатива на местното население, да се прилага принципът на обществен контрол.
- 3.4 Високата добавена стойност на местните групи за действие и на партньорствата се дължи на това, че те мотивират и улесняват взаимодействията сред местното население. Това предимство не се изтъква достатъчно добре при оценката на прилагането на инициативата на Общността LEADER+ и затова Комитетът предлага да се наблегне повече върху значението на работата на членовете на местните групи за действие на дадена територия. Това ще позволи да се постигне открит подход при разработването на стратегия за местно развитие, както и координация на местно равнище и участие на всички заинтересовани от устойчиво и многообразно развитие, което ще гарантира по-добро качество на живот. Освен това Комитетът препоръчва доброволно сключваните партньорства между общините да могат да членуват в местните групи за действие и да предлагат проекти. Въпреки това е очевидно, че LEADER не може да запълни недостига от бюджетни средства на общините и да финансира на местно равнище услугите от общ интерес в отделните държави-членки на ЕС.
- 3.5 Междутериториалното и транснационалното сътрудничество между местните групи за действие имат първостепенно значение при прилагане на подхода LEADER. През последните две десетилетия твърде положителното въздействие на този метод при прилагане на междурегионалното и международното сътрудничество и партньорства (между различни местни групи за действие) не получи дължимото признание. В един ЕС, в който държавите-членки понякога имат твърде различно жизнено равнище и селските им райони се различават значително (дори и в рамките на една държава), тази така необходима дейност може да придобие първостепенно значение за селските райони, тъй като може да повлияе решително на тяхното развитие.

4. Препоръки по отношение на градските райони

- 4.1 След като методите на партньорството могат да бъдат използвани в рамките на всички европейски фондове, то принципът на прилагания в селските райони метод LEADER може да бъде използван отделно и в градските райони с цел създаване на „местни партньорства“. Като начало може да се започне с преходен период, след изтичането на който да се направи оценка. Комитетът смята за целесъобразно този подход на партньорство да бъде наречен „програма за градско развитие“ и тази възможност да бъде включена във всички фондове за развитие, управлявани от различните генерални дирекции. Интегрирането на ресурсите ще допринесе за тяхната ефективност.
- 4.2 Комитетът препоръчва принципът на метода LEADER да се прилага и за крайградските зони, но отделно и по различен начин от LEADER. В тези зони приносят на градовете към метода би бил за прогресивно намаляване на различията в развитието между селските и градските райони.
- 4.3 Той предлага да се комбинират и интегрират инициативи от предишната инициатива на Общността URBAN, програмата LIFE и др. с принципите на метода LEADER, с цел постигане на по-висока обща добавена стойност.
- 4.4 По отношение на подготовката и осъществяването на проектите е целесъобразно местната администрация да участва пряко в партньорствата в градските агломерации или с нея да се провеждат консултации във връзка с различните дейности. Това би позволило да се ограничат евентуални противоречия между различните проекти и да се създадат синергии между проектите, управлявани от местната администрация и местното партньорство, като при необходимост се осигури подкрепа от партньорските проекти. Най-добрият метод за създаване на синергии е разработването на интегрирани планове за развитие на конкретни градове, градски райони и градски агломерации.
- 4.5 В градските райони подходът LEADER би могъл да се приложи посредством създаването на партньорство за даден подрегионален градски район въз основа на предварително определени критерии, както се прави понастоящем в селските райони.

Брюксел, 21 септември 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson