



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Program **LEADER a komunitně vedený místní rozvoj** napomáhá zapojení místních subjektů, ale další výhody zatím nebyly dostatečně prokázány

Obsah

| | |
|---|---|
| SHRNUTÍ (body I–XI)..... | 2 |
| ÚVOD (body 1–18)..... | 3 |
| ROZSAH A KONCEPCE AUDITU (body 19–23)..... | 4 |
| PŘIPOMÍNKY (body 24–75)..... | 4 |
| ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (body 76–84)..... | 7 |
| Doporučení 1 – Komplexně zhodnotit náklady a přínosy programu LEADER..... | 7 |
| Doporučení 2 – Posoudit přístup ke komunitně vedenému místnímu rozvoji..... | 8 |

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

SHRNUTÍ (body I–XI)

Souhrnná odpověď Komise na shrnutí:

Metoda LEADER¹ se za 30 let od svého zavedení osvědčila a je platná i dnes. Přidaná hodnota metody LEADER vyplývá z jejího plného uplatnění² a projevuje se prokazatelnými přínosy v oblasti místní správy, zlepšením sociálního kapitálu a lepšími výsledky *projektů LEADER ve srovnání s projekty, které nejsou realizovány v rámci metody LEADER*.

V současné době existuje síť 2 800 místních akčních skupin LEADER v Evropské unii i mimo ni³. Do této sítě jsou nyní zapojeny desítky tisíc členů místních akčních skupin: místní orgány, sociální a hospodářská sdružení, venkovské podniky a občané a zasahuje do většiny venkovských oblastí Evropy a vytváří pozitivní obraz EU.

Významné investice EU do lidského a sociálního kapitálu spočívající ve vytváření a činnosti místních akčních skupin a vytváření sítě odrážejí trvalý závazek Komise ke stále většímu posilování postavení místních obyvatel a demokratické účasti v EU.

Finanční prostředky určené na fungování místních akčních skupin jsou tedy mnohem více než jen „správní náklady“, protože umožňují také neocenitelné investice do lidí, oživení a kolektivního vzdělávání ve venkovských oblastech. Mezi tyto nehmotné přínosy patří také cenná práce v oblasti styku s veřejností, kterou program LEADER zajišťuje prostřednictvím propagace financování rozvoje venkova v místních venkovských komunitách, a jeho spolupráce s mnoha obyvateli venkova, jejichž kvalita života se díky němu zlepšila.

Díky participativnímu způsobu řízení strategie se také navyšuje sociální a lidský kapitál na místní úrovni. Jeho součástí je výměna informací, budování důvěry, upevňování vztahů, posilování postavení místních zúčastněných stran a rozšiřování schopností občanů pomocí školení, jednání a vytváření sítě.

Komunity LEADER se od počátku vybízejí k tomu, aby se přizpůsobovaly a učily. Komise investuje do národních a regionálních sítí programu LEADER a také do vytváření sítě na evropské úrovni. Toto úsilí přispívá k budování odolnosti a reaguje na hlavní priority Komise⁴, jako je oživení po pandemii COVID-19, sociální začleňování a digitální transformace.

Ačkoli události posledních let negativně ovlivňují rozsáhlou analytickou činnost, Komise se bude usilovněji snažit prokázat přínos iniciativy LEADER pro sociální kapitál a místní správu, a to včetně

¹ Zkratka „LEADER“ pochází z francouzského výrazu „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“, což znamená „Propojování akcí hospodářského rozvoje venkova“. Metoda LEADER umožňuje místním akčním skupinám složeným z veřejných a soukromých sociálních a hospodářských subjektů vytvářet a realizovat své strategie na místní územní úrovni, usnadňovat inovace na místní úrovni, zapojovat se do spolupráce mezi územími a vytvářet síť.

² Přidaná hodnota programu LEADER vyplývá z plného uplatnění metody LEADER (Guidelines: Evaluation of LEADER/CLLD, EU Rural Development Evaluation Network (2017), s. 21. Rozhodující význam pro jeho realizaci má také oživení a podpora budování kapacit. To potvrdila i nedávná studie na podporu hodnocení dopadu programu LEADER na vyvážený územní rozvoj (2022). (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en).

³ Přístup LEADER se uplatňuje také v některých zemích mimo EU, jako je například Turecko, Srbsko, Severní Makedonie a Moldavsko.

⁴ Sdělení Zelená dohoda pro Evropu (COM(2019) 640 final); sdělení Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ (COM(2020) 381 final); sdělení Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 (COM(2020) 380 final); https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decadedigital-targets-2030_en 9 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-andinvestment/european-pillar-social-rights_en

síťových efektů. Komise se bude snažit usnadnit porozumění a metodiky pro zohledňování těchto nehmotných aktiv a vybízet členské státy, aby tak také činily.

EU investuje do kvality místních rozvojových strategií podporou jejich přípravy, školení a dalších činností zajišťovaných budoucími místními akčními skupinami. Členské státy organizují hodnocení kvality strategií podle jednoznačných kritérií. Tímto způsobem se může zapojit a rozvíjet mnoho území, včetně těch, která vycházejí z nižšího sociálního kapitálu.

Program LEADER zahrnuje nejen ekonomickou, ale i sociální a environmentální udržitelnost, a je proto relevantní pro všechny venkovské oblasti v EU.

Projekty podporované v rámci programu LEADER vycházejí ze strategií místního rozvoje, na kterých se společně dohodly místní zúčastněné strany. Lepší kvalita nebo výsledky projektů LEADER se mohou projevit různými způsoby, které jsou přímým důsledkem metody LEADER, jako např.: inovace na místní úrovni, vzájemná blízkost a proaktivní způsob zapojení účastníků, kteří by se jinak nezapojili, větší udržitelnost, zhodnocení jedinečných územních aktiv včetně kreativních a tradičních odvětví, podpora místní identity, poskytování služeb komunitě, vazby mezi projekty a účastníky a další aspekty. Některé projekty řeší základní místní potřeby (zejména v obcích se slabou daňovou základnou), které jsou často předpokladem dalšího rozvoje a které by se bez programu LEADER zpozdily nebo jednoduše nenaplnily. Komise bude vybízet členské státy, aby se zaměřily na způsobilost intervencí LEADER v oblastech, kde by využití přístupu LEADER mělo větší přidanou hodnotu, ale zároveň ponechaly dostatečný prostor pro rozhodnutí na základě přístupu zdola nahoru, která by odpovídala místním potřebám a možnostem.

Kromě toho by bylo komplikované porovnávat realizaci programu LEADER s jinými modely financování, přičemž by bylo třeba náležitě zohlednit nehmotný přínos programu LEADER na jedné straně a rizika a náklady jiných režimů financování na straně druhé.

Komise dále vyzývá členské státy, aby přezkoumaly prováděcí mechanismus, a zejména aby zamezily zdvojování funkcí místních akčních skupin a přidružených institucí a aby snížily administrativní zátěž využitím možností zjednodušeného vykazování nákladů a volných zdrojů pro další ožívování a budování kapacit.

Komise bude i nadále spolupracovat s členskými státy, aby podpořila lepší uplatňování metody LEADER všemi místními akčními skupinami a prokázala její přidanou hodnotu. Přípomínky EÚD jsou v tomto směru užitečným krokem.

Komise částečně přijímá první doporučení týkající se analýzy nákladů a přínosů programu LEADER a plně přijímá druhé doporučení týkající se posouzení přístupu komunitně vedeného místního rozvoje (community-led local development – CLLD).

ÚVOD (body 1–18)

Souhrnná odpověď Komise k bodům 1 až 16:

Místní akční skupiny přinášejí místním komunitám přímou hodnotu. Mezi jejich úkoly patří oživení strategie komunitně vedeného místního rozvoje s cílem usnadnit výměnu informací mezi zúčastněnými stranami, propagovat strategii a podpořit případné příjemce při vypracování operací a přípravě žádostí. Přitom výrazně přesahují rámec toho, co lze považovat za „administrativní náklady“, jejichž strop ve výši 25 % podle čl. 35 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) č. 1303/2013 zahrnuje i tyto činnosti.

Členské státy mohou poskytnout další pokyny týkající se inkluzivnosti partnerství a Komise je bude vybízet, aby zajistily, že partnerství místních akčních skupin budou mít inkluzivní charakter a že

budou zapojovat zejména mladé lidi, ženy a sociálně znevýhodněné skupiny do činnosti rozhodovacích orgánů.

Program LEADER zahrnuje nejen ekonomickou, ale i sociální a environmentální udržitelnost, a je proto relevantní pro všechny venkovské oblasti v EU. Potřeby týkající se sociálního začleňování a schopnosti přizpůsobit se životnímu prostředí a změně klimatu se neomezují pouze na lokality se slabou ekonomickou výkonností.

O tom, že členské státy oceňují přístup LEADER, svědčí skutečnost, že na něj vyčlenily značnou část prostředků, která výrazně převyšuje zákonné minimum pro EZFRV a dobrovolné čerpání v rámci ostatních fondů ESI. Opatření v rámci iniciativy LEADER pro programy rozvoje venkova EU-27 na období 2014–2022 činí 6,4 %.

Díky participativnímu způsobu řízení strategie se navíc navyšuje sociální a lidský kapitál na místní úrovni. Jeho součástí je výměna informací, budování důvěry, upevňování vztahů, posilování postavení místních zúčastněných stran a rozšiřování schopností občanů pomocí školení, jednání a vytváření sítí.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU (body 19–23)

Komise neodpověděla.

PŘIPOMÍNKY (body 24–75)

Souhrnná odpověď Komise k bodům 24 až 30:

Komise se domnívá, že činnost místních akčních skupin není pouze snahou usnadnit zapojení místních obyvatel a že financování jejich fungování představuje investici EU do lidského a sociálního kapitálu ve venkovských oblastech, ačkoli schvalovací procesy probíhají pomalu.

Strop 25 %⁵ na provozní náklady místních akčních skupin výslovně zahrnuje náklady na oživení území, usnadnění výměn mezi zúčastněnými stranami, informace, propagaci a podporu potenciálních žadatelů při vypracování operací, jakož i řízení, monitorování a hodnocení strategií místního rozvoje.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 31 až 37:

EU významně podporuje přípravu strategií místního rozvoje s cílem zajistit jejich kvalitu. Tato podpora zahrnuje školení, odbornou podporu a konzultace se zúčastněnými stranami. Členské státy navíc tento proces řídí prostřednictvím metodických pokynů a dalších prostředků.

Komise se domnívá, že všechny strategie místního rozvoje vybrané k provádění by měly splňovat standardy kvality. Povinnost členských států stanovit kritéria pro výběr strategií místního rozvoje k zajištění kvality je zakotvena v právních předpisech.

Stanovení kritérií pro výběr strategií místního rozvoje k zajištění kvality však nutně neznamená, že by bylo vždy nutné nějaké strategie odmítnout. Záleží na konkrétních podmínkách jednotlivých

⁵ Článek 35 nařízení (EU) č. 1303/2013 jasně stanoví, že strop do 25 % se vztahuje na: řízení strategie místního rozvoje, jakož i náklady na oživení, výměny mezi zúčastněnými stranami, informace a podporu potenciálních žadatelů při přípravě jejich operací.

členských států. K tomu, aby různá venkovská území mohla růst z hlediska sociálního kapitálu a sítí, je zapotřebí „inkluzivnost“.

Ačkoli byly posuzovány všechny strategie místního rozvoje, některé členské státy, jako například Rumunsko, nezavedly systém, který by zajistil minimální úroveň kvality. Slovensko a Řecko použily jako způsob zajištění společného standardu kvality systém transparentních kritérií s požadovaným minimálním počtem bodů. Česká republika definovala některá transparentní kritéria, která jsou povinná pro všechny strategie, a místní akční skupiny měly možnost své předložené strategie před výběrem ještě vylepšit.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 45 až 53:

Komise vybízí a bude i nadále vybízet členské státy, aby ve strategických plánech SZP na období 2023–2027 zaměřily způsobilost intervence LEADER na oblasti, pro něž představuje přidanou hodnotu, a zároveň zachovaly nezbytnou míru pružnosti, která umožní přístupy zdola nahoru podle místních potřeb.

Za tímto účelem Komise posílí monitorování a zdokonalí metodiku prokazování přínosu iniciativy LEADER pro sociální kapitál a místní správu. Členským státům se navrhuje soubor příslušných monitorovacích ukazatelů, který zajistí rovnováhu mezi relevancí a nenáročností sběru dat.

Komise si je vědoma administrativní zátěže místních akčních skupin a vede členské státy k tomu, aby pečlivě přizpůsobily své systémy provádění tak, aby se zaměřily na základní funkce místních akčních skupin⁶, vyjasnily povinnosti a vyhnuly se zdvojení úkolů. Ve velké míře se také prosazuje využívání zjednodušené metody vykazování nákladů. To by mělo místním akčním skupinám umožnit uvolnit zdroje na další ožívování a budování kapacit.

Část této práce se provádí pod záštitou Evropské sítě pro rozvoj venkova (ENRD).

S cílem zlepšit monitorování a hodnocení programu LEADER a sběr údajů Komise pomocí asistenční služby pro hodnocení vypracovala pokyny, uspořádala semináře na úrovni EU i v jednotlivých členských státech a zajistila propagační činnosti. Komise a asistenční služba pro hodnocení se tedy rozsáhle zabývaly hodnocením iniciativy LEADER a vybízely členské státy, aby zlepšily hodnocení iniciativy LEADER.

Podle nejnovějších údajů z výročních zpráv o provádění již několik členských států provedlo hodnocení programu LEADER. V současné době je dokončeno 85 hodnocení zaměřených na LEADER/CLLD.

Pokud jde o nadcházející hodnocení dopadu programu LEADER na vyvážený územní rozvoj, Komise zdůrazňuje, že hodnocení se bude řídit zásadami zlepšování právní úpravy a bude zahrnovat pět hodnotících kritérií⁷. Proto je posuzovaným hodnotícím kritériem přidaná hodnota EU, nikoliv přidaná hodnota programu LEADER. Přidaná hodnota EU se zabývá otázkou, proč a zda daná politika (LEADER) přináší lepší výsledky, pokud je uplatňována na úrovni EU, na rozdíl od jiných úrovní správy (státní, regionální), a nikoli zda metoda LEADER přináší lepší výsledky ve srovnání s metodami, které přístup LEADER nevyužívají (např. srovnání podpory prostřednictvím tradičního opatření rozvoje venkova založeného na přístupu shora dolů).

Komise dále upozorňuje, že přidaná hodnota programu LEADER není v rámci hodnotícího procesu povinná, ale je doporučeným přístupem k hodnocení LEADER.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 54 až 56:

⁶ Základní výlučné funkce místních akčních skupin jsou uvedeny v čl. 33 odst. 1 nařízení (EU) 1060/2021.

⁷ Pět hodnotících kritérií jsou: účelnost, efektivnost, relevance, soudržnost a přidaná hodnota EU.

Komise se domnívá, že mnoho projektů posuzovaných Evropským účetním dvorem mělo potenciál přinést místním komunitám další přínosy přímo spojené s metodou LEADER. Tyto přínosy je možné vidět například v inovacích na místní úrovni, spolupráci aktérů, zhodnocování jedinečných územních aktiv, posilování identity komunit, podpoře kreativního nebo tradičního podnikání nebo poskytování služeb potřebných v dané oblasti. U projektů analyzovaných Evropským účetním dvorem v příloze III je rovněž patrná značná rozmanitost rozsahu a hojné zapojení místních obyvatel do mnoha (zejména těch menších) z nich.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 57 až 58:

Při posuzování projektů izolovaně může uniknout celkový obraz. Některé strategie zahrnují projekty, které uspokojují spíše „základní“ potřeby, ale jsou důležité pro celkovou strategii a bez financování z programu Leader by nebyly naplněny nebo by byly naplněny mnohem později.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 61 až 63:

Ačkoli hodnocení aspektů místní správy a sociálního kapitálu může být obtížné (jedná se o proces převážně kvalitativní a náročný na zdroje), některé metodiky lze přizpůsobit a použít. Komise se touto problematikou bude více zabývat v rámci vytváření sítí a hodnocení EU.

Přestože posoudit navýšení sociálního kapitálu může být složité, panuje shoda v tom, že sociální kapitál je důležitým faktorem růstu, který přispívá k nižším transakčním nákladům, lepšímu dodržování smluv, ochotě podstupovat rizika, inovacím, kolektivnímu učení a sociální adaptaci, což vysvětluje, proč mnohé členské státy využívají program LEADER k řešení řady společenských výzev, jako je sociální začleňování a v poslední době také oživení po pandemii COVID-19.

Komise rovněž podporuje projekty programu Horizont 2020 zaměřené na vývoj metodik pro lepší hodnocení sociálních aspektů. Projekty jako SIMRA, IMAJINE nebo MATILDE jsou zaměřeny na vývoj řešení, která lze využívat pro monitorování a hodnocení sociálních aspektů a místního rozvoje ve venkovských oblastech, což lze následně použít při hodnocení přidané hodnoty programu LEADER. Tyto zdroje byly rovněž zařazeny do znalostní banky asistenční služby pro hodnocení, aby pomohly členským státům a odborníkům najít užitečné nástroje pro hodnocení programu LEADER.

S cílem poskytnout členským státům a hodnotitelům informace o potenciálu těchto projektů pro hodnocení vytvořila Komise prostřednictvím asistenční služby pro hodnocení tzv. znalostní banku, kde byly tyto projekty analyzovány s cílem vysvětlit, jak mohou být jejich výstupy užitečné pro hodnocení SZP, a to i z hlediska socioekonomických aspektů a místního rozvoje.

Na základě poznatků získaných ze souhrnné výroční zprávy o provádění pracuje Komise za pomoci asistenční služby pro hodnocení také na zlepšení kvantifikace příspěvku k programu LEADER s ohledem na následné hodnocení současných programů rozvoje venkova.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 64 až 75:

Společný strategický rámec stanoví v souladu s článkem 10 nařízení (EU) č. 1303/2013 (nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020) strategické hlavní zásady. Členským státům však nesmí ukládat další povinnosti, nýbrž by jim měl usnadnit programování.

Strukturovaná spolupráce v rámci strategie CLLD financované z více zdrojů může mít pozitivní dopad na koordinaci mezi odpovědnými orgány členských států (z hlediska přístupu k financování, odborných znalostí jiného odvětví či zdrojů) ve srovnání se situací bez společné strategie, kdy např. přístup k podpůrným programům může být obtížný, pokud se nacházejí na různých úrovních správy.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ (body 76–84)

Odpovědi Komise:

78. Strop ve výši 25 % zahrnuje řízení strategií, oživení, výměny mezi zúčastněnými stranami a pomoc potenciálním žadatelům při vypracování jejich operací. Participativní povaha řízení strategie spolu s důrazem na učení a vytváření sítí navíc posiluje postavení místních obyvatel a lze ji považovat za investici do místních komunit.

79. Kvalitu strategií místního rozvoje zajišťuje řada mechanismů, jako např.: podpora jejich přípravy a kritéria pro výběr (hodnocení kvality). EU finančně podporuje přípravu strategií místního rozvoje s ohledem na jejich kvalitu. Každá strategie je před svým výběrem posouzena. Rovněž je vhodné zapojovat území, jejichž výchozí úroveň (z hlediska sociálního kapitálu) je nižší, aby nezůstala pozadu.

80. Komise bere na vědomí, že by mohlo dojít ke kompromisu mezi kvalitou projektu a administrativním zjednodušením. Kvalita projektu se projevuje různými znaky jak na straně předkladatele projektu, tak na straně administrativního systému, který ji ověřuje, sleduje a vyhodnocuje.

81. Komise bude i nadále vybízet členské státy, aby zajistily, že partnerství místních akčních skupin budou mít inkluzivní charakter a že budou zapojovat zejména mladé lidi, ženy a sociálně znevýhodněné skupiny do činnosti rozhodovacích orgánů. Tato skutečnost bude rovněž sledována.

82. Komise bude s členskými státy spolupracovat na lepším posuzování a prokazování přidané hodnoty přístupu LEADER pro sociální kapitál a místní správu. K tomu bude sloužit monitorování, metodiky hodnocení a vytváření sítí na úrovni EU.

83. Mnoho projektů se opíralo o oživení, spolupráci mezi místními partnery nebo inovace na místní úrovni či využívání místních vnitřních zdrojů, což lze považovat za přidanou hodnotu přístupu LEADER.

84. Strukturovaná spolupráce v rámci strategie CLLD financované z více zdrojů může mít pozitivní dopad (z hlediska přístupu k financování, odborných znalostí jiného odvětví či zdrojů) ve srovnání se situací bez společné strategie, kdy např. přístup k podpůrným programům může být obtížný, pokud se nacházejí na různých úrovních správy.

Doporučení 1 – Komplexně zhodnotit náklady a přínosy programu LEADER

Komise toto doporučení částečně přijímá.

1.A Komise doporučení 1a přijímá.

1.B Komise doporučení 1b přijímá.

1.C Komise doporučení 1c částečně přijímá.

Pokud jde o iniciativu LEADER v rámci SZP, Komise ve snaze rozvíjet svou schopnost posuzovat inkluzivnost rozhodovacích orgánů připravuje prováděcí akt, v němž bude po členských státech požadovat, aby podávaly zprávy o věku a pohlaví členů.

Komise nicméně nesouhlasí se zmiňováním dalších cílových skupin, protože tato analýza může představovat kritický problém v oblasti ochrany osobních údajů a shromažďování údajů.

Komise navíc nesouhlasí se lhůtou stanovenou na rok 2023. Pokud bude tento právní akt přijat, budou údaje k dispozici v roce 2026.

1.D Komise doporučení 1d přijímá.

1.E Komise doporučení 1e částečně přijímá.

Toto doporučení provede v co největší možné míře, přičemž bude zohledňovat omezení při shromažďování údajů a rozdíly mezi členskými státy v tom, co je definováno jako zákonem stanovený úkol.

Doporučení 2 – Posoudit přístup ke komunitně vedenému místnímu rozvoji

Komise doporučení přijímá.