

POKYNY GŘ AGRI K UPLATŇOVÁNÍ OSY LEADER V PROGRAMECH ROZVOJE VENKOVA NA OBDOBÍ 2007– 2013, KTERÉ JSOU FINANCOVÁNY Z EZFRV

- Revidované znění předložené Výboru pro rozvoj venkova dne 8. března 2011; dokončeno dne 25. března 2011) -

Úvodní poznámka týkající se revize těchto pokynů GŘ AGRI v roce 2010/2011¹

Původní verze těchto pokynů byla vyhotovena v roce 2006/2007 za účelem schválení programů rozvoje venkova. Aktualizace tohoto dokumentu je důsledkem výsledků analýzy provádění osy Leader, která byla založena především na práci specializovaných skupin podvýboru Leader Evropské sítě pro rozvoj venkova a na zvláštní zprávě Evropského účetního dvora „Provádění přístupu Leader pro rozvoj venkova“ (zveřejněné v listopadu 2010).

Aktualizované znění zahrnuje většinou záležitosti, jež nebylo možno v první verzi předvídat kvůli novosti „začleňování“ přístupu Leader. Pokyny je nutno považovat za nástroj k lepšímu provádění přístupu Leader ve stávajícím období za účelem přípravy na bezproblémový přechod na další období.

Podle návrhů uvedených v hodnocení programů rozvoje venkova v polovině období mohou být provedeny příslušné úpravy s cílem zlepšit provádění osy Leader v každém jednotlivém programu rozvoje venkova.

Mělo by být usnadněno rovněž provedení zvláštních doporučení týkajících se monitorování a hodnocení na úrovni MAS, pokud se během prováděcí fáze předpokládají změny strategií místního rozvoje.

Cíl a struktura pokynů

Hlavním cílem těchto pokynů je pomoci orgánům v členských státech při navrhování osy Leader v jejich programech rozvoje venkova („osa 4“ v člancích 61 až 65 nařízení (ES) č. 1698/2005) k zahájení příprav na výběr oblastí a skupin a k zajištění řádného finančního řízení při provádění strategií místního rozvoje. V tomto dokumentu uvádí GŘ AGRI stručný kontrolní seznam otázek a některé užitečné příklady, které by měly členské státy vzít v úvahu, aby bylo dosaženo možné přidané hodnoty přístupu Leader.

Tyto pokyny se nevztahují na opatření „spolupráce“ v rámci osy Leader, jehož se týkají zvláštní pokyny (Pokyny k provádění opatření „spolupráce“ v rámci osy Leader programů

¹ Kvůli snazšímu rozlišení starého a nového textu je nový text zdůrazněn.

rozvoje venkova na období 2007–2013), jejichž nejnovější verze byla předložena Výboru pro rozvoj venkova dne 19. listopadu 2008).

Tyto pokyny nevytvářejí nová legislativní pravidla. Je nutno podotknout, že výklad právních předpisů EU každopádně přísluší výhradně Evropskému soudnímu dvoru.

Obsah

Kapitola I	Úvod
Kapitola II	Stanovení strategie pro venkovské oblasti pomocí přístupu Leader
Kapitola III	Navržení obsahu osy Leader v programu: plánování a zdroje
Kapitola IV	Výběr místních akčních skupin
Kapitola V	Provádění strategie místního rozvoje

Kapitola I Úvod

K čemu potřebujeme osu Leader v politice rozvoje venkova?

V období od roku 1991 do roku 2006 byly jako experiment vytvořeny iniciativy Leader I, Leader II a Leader+ s cílem podporovat vznik a vyzkoušení nových přístupů k ucelenému a udržitelnému rozvoji a ovlivňovat, doplňovat a/nebo posilovat politiku rozvoje venkova v EU.

Iniciativa Leader poté, co prošla těmito třemi programovými obdobími, dosáhla určitého stupně vyspělosti, který příslušným orgánům členských států a místním akčním skupinám ve venkovských oblastech umožňuje uplatňovat v hlavních programech rozvoje venkova přístup Leader šířeji.

Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) na období 2007–2013 proto obsahuje čtvrtou „osu“, která se nazývá osa Leader².

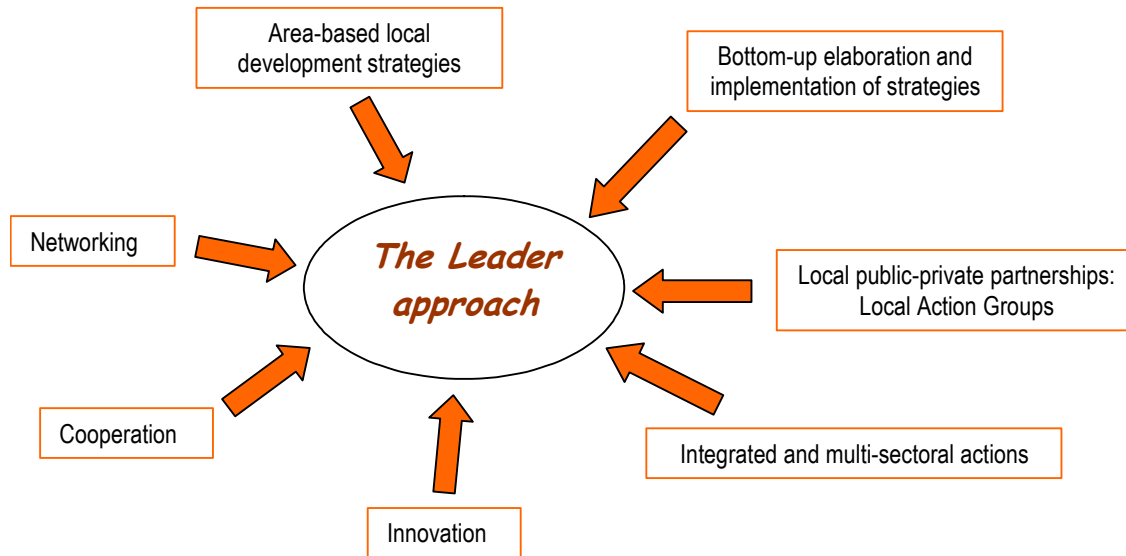
Zásadní rozdíl mezi osou Leader a ostatními osami v tomto programovém období EZFRV nespočívá tolik v obsahu akcí. Jak uvidíme později, ve skutečnosti se bude mnoho akcí prováděných v rámci osy Leader pravděpodobně podobat akcím, které jsou prováděny v rámci ostatních os.

Hlavní přínos osy Leader je nutno spatřovat ve *způsobu, jakým jsou tyto akce prováděny a vzájemně spojeny, a to ze strany venkovských komunit i v jejich rámci.*

² Úř. věst. L 277, 21.10.2005.

Sedm hlavních znaků metody Leader:

The seven key features of Leader



Tento obrázek představuje řadu návrhů, jak ve zbývajících částech těchto pokynů zajistit, aby venkovské oblasti skutečně docílily co nejvyššího přínosu vyplývajícího z osy Leader.

Kapitola II

Stanovení strategie pro venkovské oblasti pomocí přístupu Leader

Za účelem stanovení **rámce** osy Leader se navrhuje, aby se členské státy zabývaly těmito hlavními otázkami:

Jaká je celková národní strategie rozvoje venkovských oblastí a jaká bude hlavní úloha osy Leader při provádění této strategie?

Jelikož přístup Leader již neodpovídá iniciativě Společenství, je na členských státech, aby stanovily svou strategickou úlohu v politice rozvoje venkova s přihlédnutím ke strategickým směrům Společenství pro rozvoj venkova (rozhodnutí Rady 2006/144/ES ze dne 20. února 2006 zveřejněné v Úředním věstníku L 55, 25. 2. 2006, s. 20).

V těchto strategických směrech je celkovou strategickou prioritou, která je specifická pro osu Leader, budování místních kapacit pro zaměstnanost a diverzifikaci:

„Prostředky vyčleněné na osu 4 (iniciativa Leader) by měly přispět k prioritám os 1 a 2, a zejména osy 3, rovněž mohou hrát důležitou úlohu v horizontální prioritě zlepšení řízení a uvolnění endogenního potenciálu pro rozvoj venkovských oblastí.

V souvislosti se strategií místního rozvoje pod vedením Společenství, stavící na místních potřebách a silných stránkách, nabízí podpora možnost spojit všechny tři cíle – konkurenceschopnost, životní prostředí a kvalitu života / diverzifikaci. Integrované přístupy zahrnující zemědělce, lesníky a ostatní venkovské subjekty mohou chránit a rozšiřovat místní přírodní a kulturní dědictví, zvyšovat povědomí o ochraně životního prostředí, jakož i podporovat výrobu specialit, cestovní ruch, obnovitelné zdroje a energii, a investovat do nich.“³

Stanovení celkové vize pro osu Leader je pravděpodobně jedním z nejdůležitějších kroků při navrhování věrohodné strategie. Je však rovněž jednou z nejsložitějších a politicky nejcitlivějších fází. Tato vize má spojit hlavní zúčastněné strany programu – proto se důrazně doporučuje zapojit je od počátku do vypracovávání programu.

Tato vize by měla stanovit některé obecné zásady týkající se úlohy, kterou může přístup Leader hrát ve venkovských oblastech v programovém období 2007–2013.

Osa Leader může hrát nejméně tři různé hlavní úlohy, a to: podněcování endogenního *místního rozvoje*, zvýšení organizační kapacity *řízení* venkovských komunit a prolomení začarovaného kruhu úpadku, který dosud existuje v mnoha venkovských oblastech, podporou *inovací*. Význam, který každý členský stát přikládá těmto třem aspektům, ovlivňuje strategii i řízení osy Leader.

³ Bod 3.4 rozhodnutí Rady 2006/144/ES ze dne 20. února 2006.

Osa Leader jako nástroj endogenního místního rozvoje

Jednou z hlavních výhod přístupů zdola je to, že pro proces rozvoje mohou uvolnit více místních zdrojů. K tomu dochází jednak proto, že místní subjekty znají lépe možnosti, pokud jde o dostupné zdroje, a mají větší pocit odpovědnosti za projekty a více se o projekty zasazují.

Zkušenosti ukazují, že by se přístup zdola neměl pokládat za přístup, který konkuruje přístupům „shora dolů“ ze strany vnitrostátních a/nebo regionálních orgánů nebo který je s nimi v rozporu, nýbrž za přístup, jenž je s nimi spojen a vzájemně s nimi působí za účelem dosažení lepších celkových výsledků.

Osa Leader jako nástroj řízení pro budování organizační kapacity venkovské komunity

Místní akční skupiny Leader hrají významnou úlohu při spojování všech veřejných, soukromých a občanských organizací, které působí na daném území, a postupným vytváření metod a poznatků pro vzájemnou spolupráci při sledování společných cílů.

Osa Leader rovněž vytváří pocit místní identity, která *přesahuje* úzké hranice obcí. Hranice mnoha služeb místní samosprávy byly následně reorganizovány tak, aby vyhovovaly územím vytvořeným partnerstvími Leader.

Jedním z cílů osy Leader je zvýšit organizační kapacitu venkovských komunit (posílení místního řízení a schopnosti vypracovávat projekty). To obvykle zahrnuje poměrně široké pokrytí venkovských komunit (a v důsledku toho některé země zahrnou prostřednictvím partnerství Leader téměř veškeré venkovské oblasti). Znamená to rovněž rozvíjení důvěry, dlouhodobých struktur, zkušeností a odborných znalostí, což má velký dopad na význam, jenž se přikládá opatření „získávání dovedností“ a postupům výběru místních akčních skupin.

Osa Leader jako nástroj k podněcování inovací

Osa Leader může hrát cennou úlohu při podněcování nových a inovačních přístupů k rozvoji venkovských oblastí. Tyto inovace jsou podporovány tím, že MAS je ponechána značná volnost a pružnost při rozhodování o akcích, které chtějí podpořit. To má velký dopad na navrhování pravidel způsobilosti v programech.

Možnost financování experimentálních nebo inovativních projektů velmi závisí na rozsahu, v jakém programy rozvoje venkova využívají možností obsažených v nařízení Rady, pokud jde o financování projektů mimo běžnou nabídku opatření v osách 1–3 (článek 64). Pro financování jsou v zásadě způsobilé všechny projekty, které odpovídají cílům os 1, 2 a 3 v nařízení č. 1698/2005.

Pravidla způsobilosti pro inovace by měla být vhodná k uspokojení stávajících potřeb, pokud jde o provádění inovativních projektů. Především hodnocení iniciativy Společenství Leader ukázala, že přínosy osy Leader z hlediska inovací mohou být ztraceny, jsou-li pravidla způsobilosti příliš podrobná nebo omezená. Velmi přísná kritéria mohou ve skutečnosti bránit inovacím a omezovat rozvíjení (nových) myšlenek. Inovace je nutno chápat v širokém smyslu. Inovace nemusí být nutně vymezeny na základě nových špičkových technologií. Inovace se považují jednoduše za způsob hledání nových řešení potřeb dané oblasti. V tomto smyslu může mít každá oblast (bez ohledu na stupeň rozvoje) prospěch z inovační strategie, která je přizpůsobena jejím nejnaléhavějším problémům. Inovace mohou znamenat zavedení

nového produktu, nového postupu nebo nové organizace či vytvoření nového trhu. Tato společná definice inovací platí pro venkovské i městské oblasti.

Vzhledem k nízké hustotě obyvatel a poměrně nízké úrovni lidských a materiálních zdrojů má řada venkovských oblastí slabší vazby na výzkumná a vývojová střediska a může pokládat za obtížné zajistit zásadní inovace, ačkoliv by to mělo být možné.

Inovace ve venkovských oblastech mohou zahrnovat přenos a přizpůsobení inovací vyvinutých jinde, modernizaci tradičních forem know-how nebo nalezení nových řešení přetrvávajících problémů venkova, jež nebyly s to uspokojivě a udržitelně vyřešit ostatní politické intervence. To může zajistit nové odezvy na zvláštní problémy venkovských oblastí rovněž na místní úrovni. Rovněž o kritériích výběru inovativních projektů by mělo být rozhodnuto na odpovídající úrovni. Vzhledem k zvláštní povaze přístupu Leader není pravděpodobné, že případný potenciál k inovacím posoudí samotné veřejné orgány. Podmínky způsobilosti a výběru stanovené v programech rozvoje venkova mohou ve skutečnosti představovat překážku pro podporu nových druhů projektů. Bylo by vhodnější, aby kritéria stanovily MAS na základě své místní strategie a podmínek oblasti/rozvoje. Tím, že jsou MAS požádány, aby stanovily odpovídající systém výběrových kritérií a účinný systém pro dokumentování svých rozhodnutí, lze vyřešit otázku způsobilosti inovativních projektů, a to použitím zásady „obhajitelnosti“. Je každopádně na samotných MAS, aby odhadly, zda projekt splňuje kritéria z hlediska jejich místní strategie, a zajišťuje tudíž přínos pro danou oblast.

Další možné funkce osy Leader

Při přípravě svých národních strategických plánů musí členské státy podle čl. 2 odst. 1 nařízení (ES) č. 1974/2006 zajistit soudržnost. Jak je uvedeno ve strategických směrech Společenství, „členské státy by měly zajistit maximální součinnost v rámci jednotlivých os i mezi nimi navzájem a vyhnout se potenciálním rozporům. Případně mohou vyvinout integrované přístupy.“⁴

Přístup Leader představuje nástroj k zavedení integrovaných systémů, které spojují řadu hospodářských odvětví s cílem vyvinout globální přístup k rozvoji venkova, a to vytvořením seskupení venkovských subjektů a koordinací různých podpůrných opatření k zajištění součinnosti mezi osami 1, 2 a 3 (např. podpora kvalitních potravinářských výrobků ve spojení s rozvojem cestovního ruchu). Horizontální přístup Leader umožňuje rovněž spojovat cíle zaměřené na diverzifikaci, životní prostředí a kvalitu života.

Přístup Leader je nástrojem, který umožňuje rozvoj přístupu podle jednotlivých oblastí na mikroregionální úrovni, čímž přihlíží k rozmanitosti venkovských oblastí. Skutečná výhoda přístupu Leader spočívá ve větší schopnosti obsáhnout složitost územního systému, tj. ve vztahu k venkovským infrastrukturám, společnému zboží, místnímu dědictví, organizační kapacitě, předávání znalostí, kulturnímu obohacení atd.

Přístup Leader je rovněž nástrojem k řešení místních střetů mezi rozdílnými zájmy v oblasti rozvoje venkova (např. rozvoj cestovního ruchu v chráněných přírodních oblastech, konkurenceschopnost zemědělství nebo lesnictví, která je slučitelná s ochranou přírody a vod).

⁴ Bod 3.5 rozhodnutí Rady 2006/144/ES ze dne 20. února 2006.

Kapitola III

Navržení obsahu osy Leader v programu: plánování a zdroje

Současně s vyřešením toho, co *je třeba* udělat, jak bylo popsáno v předchozí kapitole, musí členské státy rozhodnout, co *lze* provést s dostupnými zdroji. To zahrnuje zodpovězení řady otázek, které jsou uvedeny níže.

V rámci jaké tematické osy by měla být osa Leader prováděna?

Osa Leader je horizontální, metodickou osou, kterou bude nutno provádět v jedné či více ze tří tematických os. Pokud jde o obsah, bude proto nutno rozhodnout, kde lze metodu Leader použít nejlépe.

Jedním z praktických přístupů je zohlednění předchozích úspěšných zkušeností se strategiemi místního rozvoje Leader, využití jejich rozsahu intervencí a výsledků hodnocení.

V pozdější fázi bude vždy možné změnit orientační finanční přehled programu udávající podíl financování osy Leader mezi třemi osami (viz níže uvedený výňatek tabulky připojené k nařízení Komise (ES) č. 974/2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení (ES) č. 1698/2005). Rozdělovací klíč pro strategie místního rozvoje ve vztahu ke třem osám (4.1) platí rovněž pro spolupráci (4.21) a provozní náklady, získávání dovedností a oživení daného území (4.31).

4.1 Strategie místního rozvoje:
• 411. Konkurenceschopnost
• 412. Životní prostředí / hospodaření s půdou
• 413. Kvalita života / diverzifikace
4.21 Spolupráce:
4.31 Provozní náklady, získávání dovedností, animace

Hodnotící studie s názvem „Způsoby začleňování inovací a přístupu Leader do programů rozvoje venkova a jejich úspěšnost“ (Methods for and success of mainstreaming Leader innovations and approach into rural development programmes)⁵, kterou zadalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova, vymezila pojmy „strategické vertikální začleňování / začleňování shora“ a „začleňování na žádost“.

Stávající proces je „strategickým začleňováním shora“, jelikož byl zahájen na úrovni EU před tím, než byl převeden na priority jednotlivých členských států v jejich národních strategických plánech. Poté byl zaveden na místní úrovni. „Začleňování na žádost“ znamená, že začleňování může být zavedeno rovněž zdola prostřednictvím politických prohlášení ze strany místních a regionálních zúčastněných stran, které předávají žádosti místních lidí a institucí (např. obcí): k začleňování na žádost dochází po prvních úspěšných zkušenostech s přístupy podobnými iniciativě Leader, jež by se měly podle názoru místních zúčastněných stran zintenzívnit.

⁵ Závěrečná zpráva ÖIR – Managementdienste GmbH
Vídeň 19. dubna 2004.

Skutečným přístupem zdola, který používají některé členské státy při přípravě příštího programového období, je použití modelu „začleňování na žádost“; to znamená, že je povoleno, aby metodu Leader uplatňovaly všechny tři osy a je ponecháno na MAS, aby stanovily oblast působnosti svých strategií místního rozvoje. Přístup spíše „shora dolů“ by znamenal vyloučení jedné nebo dvou os z programu.

Měly by být do programu zahrnuty inovace?

Inovace nejsou na úrovni MAS povinné, musí však být obsaženy v programu jako operativní cíl osy; „uplatňování inovačních přístupů“ je jedním z prvků přístupu Leader, jež jsou vymezeny v článku 61 nařízení (ES) č. 1698/2005.

Inovace **by měly** být zahrnuty jako strategické téma (viz informační list č. 3 o inovacích ve strategiích rozvoje venkova připojený k orientačnímu vzoru „Vypracování národního strategického plánu“), případně být začleněny předem do „ucelených strategií rozvoje venkova“ nebo by měly být upřednostněny při výběru strategie místního rozvoje. **(Viz kapitola II: Osa Leader jako nástroj k podněcování inovací)**

Kolik oblastí se pravděpodobně zúčastní osy Leader?

Program musí stanovit mimo jiné „předběžný počet MAS a plánované procento venkovských území, na něž se vztahují strategie místního rozvoje“⁶.

Podle článku 37 nařízení (ES) č. 1974/2006 si mohou členské státy a regiony zvolit, zda se bude osa 4 vztahovat buď na celé území, nebo na jeho část, tím, že příslušně přizpůsobí kritéria pro výběr místních akčních skupin a oblastí, které zastupují.

Je-li cílem členského státu zahrnout pouze část venkovského území⁷, vede to k silnější soutěži mezi MAS, jelikož každé venkovské místní partnerství musí mít možnost předložit strategii místního rozvoje. Výběrová kritéria mohou zahrnovat sociálně-ekonomická kritéria s cílem upřednostnit znevýhodněné oblasti nebo přisoudit velkou prioritu kvalitativním kritériím týkajícím se strategie a organizace místní akční skupiny.

V případech, kdy se očekává, že přístup Leader bude prováděn na celém území, na něž se vztahuje program, uskuteční se výběr především na základě podmínek pro místní akční skupiny stanovené v článku 62 nařízení (ES) č. 1698/2005. Co se týká výběrových kritérií, viz rovněž čl. 37 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006.

Jak bylo uvedeno výše, je-li jedním z hlavních strategických cílů osy Leader lepší řízení politiky v oblasti venkova, její provádění bude zahrnovat širší pokrytí venkovských komunit než v předchozím programovém období. Jedním z možných způsobů měření zlepšení místního řízení by mohlo být to, že členské státy ve svém programu uvedou větší zeměpisné pokrytí a pokrytí obyvatelstva a zvýšení předpokládaného počtu vybraných místních akčních skupin v porovnání s předchozím programovým obdobím.

⁶ Bod 5.3.4.1. přílohy II nařízení (ES) č. 1974/2006.

⁷ viz čl. 37 odst. 1 nařízení (ES) č. 1974/2006.

Jak budou venkovské komunity připraveny na provádění strategií místního rozvoje?

Ačkoliv již existují určité místní zkušenosti s iniciativou Leader, je přesto důležité zajistit, aby byla místní akční skupina na svou úlohu náležitě připravena.

Jedním z prvních úkolů vnitrostátní sítě v oblasti venkova financované v rámci technické pomoci⁸ bude příprava vzdělávacích programů pro vytvářející se místní akční skupiny⁹. Doporučuje se, aby byly vnitrostátní sítě v oblasti venkova vytvořeny brzy po přijetí programů, ačkoliv podle čl. 41 odst. 4 nařízení (ES) č. 1974/2006 je lhůta stanovena do 31. prosince 2008. Není-li síť vytvořena do konce roku 2008, doporučuje se využívat od počátku programového období dílčí opatření „získávání dovedností“ podle čl. 63 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 s cílem pomoci místním skupinám se v krátké době (např. 6 měsíců až jednoho roku) zorganizovat a vypracovat plán místního rozvoje. Článek 59 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 stanoví tyto způsobilé operace:

- (1) na vnitrostátní úrovni prostřednictvím vzdělávacích subjektů jakožto příjemců:
 - vzdělávání zaměstnanců podílejících se na přípravě a provádění strategie místního rozvoje;
 - propagační akce a vzdělávání vedoucích pracovníků;
- (2) na místní úrovni prostřednictvím místních komunit, agentur pro místní rozvoj, místních partnerů přidružených prostřednictvím dohody nebo již založených MAS jakožto příjemců:
 - studie týkající se dotyčné oblasti, včetně analýzy možné místní strategie;
 - opatření k poskytování informací o oblasti a o strategii místního rozvoje.

V členských státech, které vytvořily národní síťové jednotky Leader+, mohou tyto struktury poskytovat MAS technickou pomoc při přípravě nových strategií místního rozvoje (např. Nizozemsko); k tomu může dojít před vytvořením nové jednotky sítě pro rozvoj venkova.

Na úrovni MAS je důležité zajistit bezproblémový přechod z fáze budování kapacit do prováděcí fáze a ponechat na tuto poslední uvedenou fázi dostatek času. Proto musí být výzvy k návrhům na výběr venkovských oblastí pro provádění strategií místního rozvoje organizovány zpravidla nejpozději dva roky po schválení programů¹⁰.

Je nutno uvést, že by získávání dovedností podle čl. 63 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 mělo být dostupné rovněž během fáze provádění strategií místního rozvoje pro vzdělávací akce týkající se záležitostí jako řízení MAS, sebehodnocení, monitorování atd. Doporučuje se, aby v rámci získávání dovedností byla způsobilá výměna zkušeností mezi MAS ohledně příslušných strategií místního rozvoje (která není způsobilá v rámci spolupráce, kde se vyžadují společná opatření).

⁸ Viz čl. 66 odst. 3 nařízení (ES) č. 1698/2005.

⁹ Viz čl. 68 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1698/2005.

¹⁰ Viz čl. 37 odst. 2 nařízení (ES) č. 1974/2006.

Členské státy by měly stávajícím a potenciálním MAS vysvětlit, jak hodlají oblastem pomoci při přípravě a provádění jejich strategie rozvoje (vnitrostátní síť, semináře zajištěné prostřednictvím jiných vzdělávacích subjektů s využitím získávání dovedností, budování místních kapacit, přípravy potřebné finanční a správní dokumentace ...).

Jaká bude doba provádění strategií místního rozvoje?

Doba, která zbývá pro provádění strategií místního rozvoje, závisí především na harmonogramu pro postup výběru MAS. Národní nebo regionální programy musí udávat harmonogram pro výběr místních akčních skupin.

Podle čl. 37 odst. 2 nařízení (ES) č. 1974/2006 jsou výzvy k návrhům na výběr venkovských oblastí pro provádění strategií místního rozvoje organizovány nejpozději dva roky po schválení programů. Členské státy nebo regiony však mohou zorganizovat dodatečné výzvy k návrhům, zejména pokud je program Leader otevřený novým oblastem. V tom případě může být zapotřebí delší období.

Je proto možné na počátku programového období zorganizovat jednu výzvu, nebo mít dvě vlny projektů. Vždy je však třeba mít na paměti, že místní rozvoj a budování kapacit představuje dlouhodobý proces. Zkušenosti ukazují, že vlastní provádění místních strategií v praxi obvykle nezačne dříve než ve čtvrtém roce programového období.

Jaké druhy projektů lze financovat v rámci strategií místního rozvoje?

Bude nutno dodržovat podrobná minimální obecná pravidla způsobilosti (podmínky stanovené na úrovni EU a na úrovni programu podle čl. 71 odst. 3 nařízení (ES) č. 1698/2005).

Bude nutno uplatňovat rovněž „kritéria pro udělení“ (výběrová kritéria podle čl. 78 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005, stanovená na úrovni programu po konzultaci monitorovacího výboru).

Místní akční skupiny mimoto stanoví kritéria pro výběr projektů (místní výběrová kritéria) ve vztahu k zvláštním prioritám jejich strategií místního rozvoje. Doporučuje se zahrnout tato místní výběrová kritéria do strategií místního rozvoje; v tomto modelu mohou být zvláštní místní výběrová kritéria schválena v rámci postupu pro výběr místních akčních skupin.

Podle článku 63 nařízení (ES) č. 1698/2005 mohou MAS provádět akce, které spadají do oblasti působnosti opatření EZFRV nebo mimo oblast působnosti opatření v rámci každé osy navržené tak, aby byla použitelná pro přístup Leader v rámci programu.

To znamená, že způsobilá je každá operace v oblasti působnosti této navržené osy (konkurenceschopnost zemědělství a lesnictví, zlepšení životního prostředí nebo diverzifikace ekonomických činností a zlepšení kvality života).

V rámci své odpovědnosti musí členské státy zajistit soudržnost a soulad s ostatními fondy EU. Strategie místního rozvoje se mohou zaměřovat rovněž na cíle jiných evropských fondů (např. EFRR, ESF a ERF). Pokud jde o osu 4 (Leader), v programu rozvoje venkova není možné stanovit jasné hranice stejně, jak tomu musí být u opatření os 1–3, jelikož to by narušilo ucelenou a víceodvětvovou povahu přístupu Leader.

Skutečnost, že by projekt, který je navržen pro financování Leader v rámci EZFRV, bylo možno financovat z jednoho ze strukturálních fondů, nevylučuje jeho způsobilost v rámci EZFRV.

Je na strategiích místního rozvoje, aby objasnily, které druhy akcí odpovídají cílům jednotlivých evropských fondů, a tudíž rovněž ujasnily, jaký druh akcí by měl být financován v rámci osy Leader prostřednictvím EZFRV. Pokud projekt odpovídá cílům EZFRV a je v souladu se strategií místního rozvoje, nemůže řídicí orgán zamítnout rozhodnutí MAS předložit projekt pro financování Leader v rámci EZFRV.

Složitě projekty přesahující cíle EZFRV lze rozdělit do několika operací, aby je bylo možno financovat současně z různých fondů.

Řídicí orgán musí každopádně zajistit, aby nedošlo k dvojímu financování operace.

1. Operace způsobilé v rámci opatření stanovených v nařízení Rady (ES) č. 1698/2005

Pomocí přístupu Leader lze provést jakékoli územní opatření a řadu odvětvových opatření (viz závěry studie GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova s názvem „Způsoby začleňování inovací a přístupu Leader do programů rozvoje venkova a jejich úspěšnost“ (Methods for and success of mainstreaming Leader innovations and approach into rural development programmes)¹¹ v bodě 5.2.3.2): „úspěšné příklady prokázaly, že do programů typu Leader lze kromě opatření, která jsou způsobilá podle článku 33 (diverzifikace) a článku 9 (odborná příprava) nařízení č. 1257/99, zařadit širokou škálu zemědělských opatření, například investice do zemědělských podniků, zahájení činnosti mladých zemědělců, uvádění na trh a zpracování, agroenvironmentální opatření a lesnictví, přesahující to, co se již uskutečňuje v regionálních operačních programech. V ES, FI, FR, IT a UK existuje dostatek příkladů, které prokazují, že důsledné začleňování přístupu Leader zahrnuje opatření pro rozvoj zemědělských podniků a zachování rozmanitosti kulturní krajiny. Zahrnutí opatření zaměřených na zemědělské podniky může přinést hmotné a nehmotné výhody pro producenty, správce pozemků, venkovské společenství i celou společnost ...“

Opatření lze provádět výhradně prostřednictvím osy Leader, nebo navíc k běžnému systému provádění „shora dolů“ (výběr projektů řídicím orgánem).

Pokud projekt spadá do oblasti působnosti konkrétního opatření, použijí se jeho podmínky způsobilosti a výběru (článek 64 nařízení č. 1698/2005). Podmínky vztahující se na opatření jsou stanoveny na úrovni EU (nařízením Rady č. 1698/2005 a/nebo nařízením č. 1974/2006) a na úrovni programu (pravidla způsobilosti stanovená podle čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005). Použijí se rovněž horizontální podmínky, které nejsou specifické pro dané opatření (např. pravidla státní podpory, příspěvky formou věcného plnění ...).

Podle analýzy specializovaných skupin Leader, které byly zřízeny v roce 2010 v rámci Evropské sítě pro rozvoj venkova, by členské státy měly přezkoumat stávající opatření v programech rozvoje venkova s cílem posoudit, zda pravidla způsobilosti omezují schopnost MAS navrhnout a provést inovativní, víceodvětvové místní strategie k dosažení cílů os 1–3 politiky rozvoje venkova. Způsobilé by měly být projekty, které jsou typické pro přístup Leader; to může zahrnovat inovativní projekty, územní projekty, malé projekty nebo projekty

¹¹ Viz poznámka pod čarou č. 5

za účasti více partnerů. **Kombinace několika opatření** (rovněž mezi osami) by měla mimoto umožnit poskytování podpory složitým projektům, které lépe zohledňují průřezové cíle strategií místního rozvoje.

2. Způsobilé operace mimo opatření stanovená v nařízení Rady (ES) č. 1698/2005

Podpořené operace nemusí nutně odpovídat některému z opatření v oblasti rozvoje venkova. To je důležité z hlediska zachování experimentální/inovativní funkce metody Leader. Použijí se horizontální podmínky stanovené na úrovni EU (např. pravidla státní podpory, příspěvky formou věcného plnění ...) a na úrovni programu, které nejsou specifické pro určité opatření. **Je nutno dodržet cíle příslušné osy.**

Podle analýzy specializovaných skupin Leader by členské státy měly v případě potřeby změnit svá pravidla, aby mohly MAS vypracovat rovněž místní řešení, která neodpovídají zcela opatřením v programu rozvoje venkova, jež byla stanovená v programech, mohou však přispět k cílům příslušných os. Prvky v programech rozvoje venkova, které zajišťují účinné provádění metody, mohou zahrnovat:

– **vytvoření zvláštních dílčích opatření** (k opatřením 411–413), včetně způsobilých akcí, příjemců a finančních podmínek, jež umožňují financovat projekty, které neodpovídají kritériím způsobilosti běžného opatření, mají však dosáhnout cílů jedné či více z os 1–3;

– **možnost financovat projekty jako součást strategie místního rozvoje, která není spojena s žádným konkrétním opatřením v programu rozvoje venkova**, s jedinou podmínkou, že se tak děje za účelem dosažení cílů jedné či více z ostatních tří os (ve smyslu čl. 63 písm. a) a článku 4 nařízení č. 1698/2005). Způsobilé akce a příjemci jsou vymezeni ve strategii místního rozvoje. Finanční podmínky jsou stanoveny na úrovni programu (např. podpora malých projektů).

Jak bude rozpočet každé skupiny pokrývat provozní náklady skupiny a rovněž získávání dovedností a oživení daného území?

Program musí uvádět předběžný odhad výdajů, které budou použity na provozní náklady, získávání dovedností a oživení daného území v rámci osy Leader¹². **Způsobilým obdobím pro všechny tři druhy činností může být doba potřebná pro vypracování strategie i doba nezbytná pro její provedení.**

• *Provozní náklady*

Provozní náklady skupin nesmí překročit 20 % celkových veřejných výdajů na strategii místního rozvoje (čl. 38 odst. 1 nařízení (ES) č. 1974/2006). **Provozní náklady zahrnují náklady na zaměstnance a správní náklady vybraných MAS.** Způsobilým výdajem by měly být rovněž náklady na účast zaměstnanců a členů MAS na schůzkách vnitrostátní a evropské sítě, jelikož vytváření sítě je jednou ze sedmi zásad přístupu Leader.

Minimální počet zaměstnanců potřebných pro zajištění základních funkcí (viz kapitola V) představují obvykle dvě osoby – kvalifikovaný vedoucí pracovník a administrativní asistent.

¹² Bod 5.3.4.3. přílohy II nařízení (ES) č. 1974/2006.

Další lidské zdroje mohou být zapotřebí v závislosti na množství dodatečných svěřených správních úkolů, zahrnuté oblasti a/nebo obyvatelstvu či rozpočtové strategii. Zaměstnanci musí mít potřebné kvalifikace a/nebo zkušenosti s administrativním řízením místních projektů a rovněž s určitými modely provádění v rámci finančního řízení.

Doporučuje se používat systém záloh na provozní náklady podle podmínek čl. 38 odst. 2 nařízení (ES) č. 1974/2006, aby mohly MAS pokrýt své potřeby v oblasti peněžního toku.

- *Získávání dovedností*

Článek 59, na nějž se odkazuje v čl. 63 písm. c) nařízení Rady č. 1698/2005, uvádí způsobilé činnosti pro získávání dovedností („studie týkající se dotyčné oblasti“, „vzdělávání zaměstnanců podílejících se na přípravě a provádění strategie místního rozvoje“). Za způsobilý výdaj v rámci získávání dovedností by se mělo považovat rovněž vzdělávání členů MAS, jelikož se podílejí na přípravě a provádění strategie místního rozvoje.

- *Animace*

Většina místních akčních skupin se domnívá, že hlavní část a hodnota jejich práce souvisí s činnostmi v oblasti animace.

Článek 59, na nějž se odkazuje v čl. 63 písm. c) nařízení Rady č. 1698/2005, uvádí způsobilé činnosti v oblasti propagace („opatření k poskytování informací o oblasti a o strategii místního rozvoje“, „propagační akce a vzdělávání vedoucích pracovníků“). Tyto činnosti zahrnují úkoly v oblasti vypracovávání projektů, například poskytování podpory potenciálním příjemcům při vypracovávání projektů a přípravě žádostí, avšak rovněž spojování různých zúčastněných stran, které tvoří komunitu. Pokud nehrají tuto úlohu, budou se na provádění strategie místního rozvoje podílet pouze nejsilnější organizace, společnosti a oblasti. Tato důležitá součást jejich funkcí spočívá v podpoře slabších členů a oblastí komunity; poskytování potřebné technické pomoci; rozvíjení nových myšlenek, které by se jinak neobjevily, pomoci při překonávání konfliktů, které existují v každé komunitě, vytvoření kultury spolupráce na společných cílech a vytváření silné identity a imidže daného území.

MAS by měly při informování místní komunity o možnostech poskytnutí grantů na projekty využít různé prostředky: na veřejných schůzích a akcích, prostřednictvím letáků a publikací, internetových stránek MAS a prostřednictvím členů MAS. Takto MAS nejenže reagují na stávající poptávku po grantech, nýbrž rovněž podněcují ostatní místní subjekty, aby případně zvážily nové investice či jiné projekty.

Animace vyžaduje dodatečné zdroje a komunikační dovednosti, které se liší od těch, jež jsou zapotřebí pro výše uvedené finanční a správní funkce. Země, které k zlepšení organizační kapacity a místního rozvoje svých venkovských oblastí používají přístupy Leader, mají obvykle tým složený ze 4–5 lidí, který působí na místní úrovni. Tyto místní týmy by měly mít ekonomické i technické dovednosti potřebné pro posuzování a podporu životaschopnosti místních projektů.

Měla by být do strategie místního rozvoje zahrnuta spolupráce?

Spolupráce není na úrovni MAS povinná, musí však být dostupná pro MAS, které jsou ochotny provádět projekty založené na spolupráci. Opatření spolupráce, stejně jako ostatní opatření Leader, je nutno naplánovat.

Spolupráce může být do strategií místního rozvoje začleněna předem a ve starých členských státech musí být upřednostněna v kritériích pro výběr strategie místního rozvoje.

Opatření spolupráce může být prováděno rovněž přímo prostřednictvím postupů výběru zorganizovaných příslušným orgánem.

Kapitola IV

Výběr místních akčních skupin

Jaká budou výběrová kritéria a jaké postupy je nutno dodržet?

Postup výběru

Výběr a zřizování místních skupin a příslušných území a strategií je pravděpodobně nejdůležitější fází celého programu. Je proto důležité, aby stanovení výběrových kritérií bylo nejenže považováno za jednoduchý správní postup, nýbrž aby rovněž odpovídalo strategickým cílům politiky přiděleným osu Leader v programu.

Výzvy k návrhům na výběr venkovských oblastí pro provádění strategií místního rozvoje musí být zorganizovány nejpozději dva roky po schválení programů. Členské státy nebo regiony však mohou zorganizovat dodatečné výzvy k návrhům, zejména pokud je program Leader otevřený novým oblastem. V tom případě může být zapotřebí delší období.

V nařízení (ES) č. 1974/2006 je uvedeno, že program stanoví postupy, harmonogram a objektivní kritéria pro výběr strategií místního rozvoje. Výhodou plynoucí z toho, že v programu již existují přesná objektivní výběrová kritéria, je skutečnost, že výzvy k předkládání nabídek mohou být zveřejněny co nejrychleji.

Členské státy mají při přijímání modelů provádění určitou možnost postupovat pružně.

Postupy pro výběr místních akčních skupin musí být otevřené pro všechny venkovské oblasti a musí zajistit soutěž mezi místními akčními skupinami předkládajícími strategie místního rozvoje¹³. Jinými slovy, členské státy musí přinejmenším prokázat, že existují postupy pro informování zúčastněných stran o možnosti podat žádost týkající se osy Leader a že jim je jasný rozhodovací proces. Venkovské komunity by měly obdržet co nejširší možné informace (publikace, internetové stránky atd.).

V programu by měla pro všechny MAS platit stejná výběrová kritéria, aby bylo zajištěno uplatnění zásady rovného zacházení.

¹³ Článek 37 nařízení (ES) č. 1974/2006.

Postupy výběru v rámci národního programu mohou zahrnovat regionální fázi výběru za účelem posouzení souladu strategie místního rozvoje se strategií regionálního rozvoje v rámci ostatních politik nebo nástrojů. Pro všechny MAS by však měla platit stejná výběrová kritéria. Tato regionální fáze by měla předcházet celostátní konečné fázi výběru, kdy vnitrostátní výběrová komise provádí srovnávací posouzení všech žádostí.

Řídící orgán může naplánovat jednu výzvu k vyjádření zájmu se dvěma lhůtami pro podávání žádostí: první datum pro oblasti se zkušenostmi s přístupem Leader, které jsou již připraveny provádět strategie místního rozvoje, a pozdější datum pro oblasti, v nichž dosud není iniciativa Leader+ zavedena, s cílem zahájit provádění místních strategií od roku 2008.

Řídící orgán může rovněž naplánovat dvě po sobě jdoucí výzvy k návrhům, které jsou určeny pro každou z těchto kategorií.

V oblastech, které získaly zkušenosti s přístupem Leader v programovém období 2000–2006 (nebo 2004–2006 v případě EU-10), je nutno dodržovat pravidla přechodu: tyto MAS zahájí provádění nových strategií místního rozvoje až po ukončení předchozí strategie z hlediska právních závazků k příjemcům. Je třeba předpokládat rovněž zvláštní případy bývalých MAS, které rozšířily své území nebo oblast působnosti své místní strategie; tyto MAS mohou na novém území zahájit provádění nové strategie, přičemž na starém území čekají do konce roku 2008 (nebo do skončení závazků / mezního data). Je-li do strategie místního rozvoje zahrnut nový druh operací (nová kategorie způsobilého příjemce plateb nebo nová oblast intervence), může jejich provádění začít souběžně s předchozí strategií. V tomto případě musí existovat oddělený účetní systém. V zájmu řádného finančního řízení se však doporučuje, aby MAS nejdříve vyčerpaly finanční částky přidělené na předchozí strategii místního rozvoje, než zahájí provádění nové strategie.

V nových oblastech je před předložením strategie místního rozvoje nezbytné předchozí získávání dovedností (po dobu 6 měsíců až jednoho roku).

Po provedení výběru je řádným správním postupem, který byl přijat z podnětu určitých členských států, podepsání úmluvy/smlouvy o plánu místního rozvoje mezi právním subjektem zřízeným nebo určeným MAS a platební agenturou a/nebo řídicím orgánem. V plánu místního rozvoje jsou shrnuta správní opatření, jež mají být zavedena za účelem provádění dohodnuté strategie místního rozvoje.

Výběrová kritéria

Je možno rozlišit tři kategorie výběrových kritérií: jedná se o kritéria týkající se území 1), partnerství 2) a strategie 3). U každého z těchto tří prvků mohou být kromě kritérií způsobilosti vyžadovány kvalitativní prvky (celistvost území, kvalita strategie, organizace místní akční skupiny).

Článek 62 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 stanoví minimální výběrová kritéria. Ta mohou být proto doplněna zvláštními vnitrostátními kritérii. To znamená, že členské státy mohou připojit další kritéria, která jim pomáhají vybrat nejlepší skupiny a oblasti pro plnění jejich cílů týkajících se místních komunit.

– 1. Kritéria týkající se území

Oblast, na niž se daná strategie vztahuje, musí být ucelená a nabízet dostatečné kritické množství lidských, finančních a hospodářských zdrojů na podporu udržitelné strategie rozvoje (čl. 62 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005).

Celistvost území

Oblast musí být dostatečně *ucelená* ze zeměpisného, hospodářského a sociálního hlediska. Územní přístup, který byl přijat pro osu Leader, zásadně mění způsob, jakým jsou místní oblasti vnímány a vymezeny. Území se stávají územními projekty – konkrétně aktivními, učícími se organizacemi, které spolupracují na společném cíli. Tento přístup mění logiku stanovení hranic oblastí MAS. Nedoporučuje se začít od stanovených správních hranic, uvážit jejich potřeby a poté vyhledat někoho (obvykle zvenčí), aby problém vyřešil. Cyklus musí začít u subjektů na daném území, stanovení jejich potřeb, určení jejich potenciálu a strategie pro budoucnost. Přesné hranice území závisí na tom, kdo chce dělat co a s kým.

Kritérium týkající se kritického množství: jaká by měla být velikost území?

Nařízení (ES) č. 1974/2006 stanoví dolní a horní limit pro oblast MAS pružně: „Počet obyvatel každé z oblastí musí být v rámci obecného pravidla vyšší než 5 000 obyvatel a nesmí překročit 150 000 obyvatel. V řádně odůvodněných případech se však mohou limity 5 000 a 150 000 obyvatel případně snížit nebo zvýšit“¹⁴.

Pokud členský stát využije tuto možnou výjimku, je nutno v programu předložit řádné odůvodnění. Do území mohou být zahrnuta malá města a příměstské oblasti, avšak u osy 4 by zeměpisné zaměření nemělo přesahovat hranice venkovské oblasti uvedené v programu: podle čl. 61 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005 jsou strategie místního rozvoje v rámci přístupu Leader podle jednotlivých oblastí určené pro řádně vymezená subregionální *venkovská území*.

Pro informaci, průměrná velikost místních akčních skupin Leader+ činí přibližně 56 000 obyvatel na území o průměrné rozloze 1 805 km². To však zastírá velké rozdíly; v zemích jako Irsko, Spojené království a Itálie přesahoval průměrný počet obyvatel 70 000 a ve Španělsku, Rakousku, Belgii a Lucembursku činil méně než 40 000. Ve Švédsku a Finsku je průměrná velikost více než 4 000 km² a v Belgii, Lucembursku a Nizozemsku činí méně než 500 km².

Je zřejmé, že velikost území je nutno přizpůsobit realitě každé země (např. hustotě obyvatel). V tomto smyslu musí každý členský stát vzít v úvahu nejméně dva aspekty:

- Čím větší je území, tím větší je kritické množství. Při řízení programu bude s větší pravděpodobností dosaženo úspor z rozsahu a oblast může případně (nikoli však nutně) více odpovídat oblasti fungujícího (a udržitelného) trhu práce.
- Čím menší je území, tím snazší je navázat kontakt s místními lidmi, zvýšit místní zapojení a vybudovat organizační kapacitu a rovněž vytvořit místní identitu. Jelikož se jedná o hlavní cíle osy Leader, neměly by být oblasti příliš velké.

Hlavním úkolem členských států je proto usilovat o přiměřenou rovnováhu mezi výše uvedenými dvěma aspekty v mezích stanovených v čl. 37 odst. 3 prováděcího nařízení.

¹⁴ Čl. 37 odst. 3 nařízení (ES) č. 1974/2006.

– 2. Kritéria týkající se partnerství

Místní akční skupinu musí tvořit skupina, na kterou se již vztahují iniciativy Leader II nebo Leader+, nebo skupina, která získala zkušenosti podle přístupu Leader, nebo musí být novou skupinou zastupující partnery z jednotlivých společensko-ekonomických odvětví působících místně na dotyčném území¹⁵.

Podíl hospodářských a sociálních partnerů a jiných organizací zastupujících občanskou společnost, například organizace zemědělců, žen a mladých lidí z venkova, musí v místním partnerství na úrovni rozhodování činit alespoň 50 %. Cílem je dosáhnout rovnováhy mezi společensko-ekonomickým složením oblasti a složením partnerství¹⁶.

Akční skupiny Leader je nutno odlišit od partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem na místní úrovni v rámci osy 3 podle čl. 59 písm. e) nařízení (ES) č. 1698/2005, která byla zřízena pro místní strategie uplatňující pouze jedno či více opatření osy 3, a pokud nebylo na úrovni EU stanoveno minimální procento soukromých partnerů.

Místní akční skupina musí prokázat schopnost definovat a provádět strategii rozvoje pro danou oblast, navrhnout ucelenou strategii místního rozvoje a odpovídat za její provádění¹⁷.

Řídící orgán zajistí, že místní akční skupiny si buď zvolí správního a finančního vedoucího, schopného spravovat veřejné prostředky a zajišťovat uspokojivou činnost partnerství, nebo se spojí v rámci zákonně vytvořené společné struktury, jejíž uspořádání zaručuje uspokojivou činnost partnerství¹⁸. Musí být zaručena schopnost spravovat veřejné prostředky. Některé místní skupiny mohou mít tyto odborné znalosti v rámci svých organizací, zatímco v jiných případech může být nezbytné využít jednoho z členů partnerství nebo externí subjekt, který je schopen spravovat veřejné prostředky. Ve starších MAS by se neměl systematicky používat posledně uvedený model, jelikož je určen pro nová území MAS bez zkušeností s přístupem Leader.

– 3. Kritéria týkající se strategie místního rozvoje

Ucelená strategie místního rozvoje musí být založena alespoň na těchto prvcích (čl. 61 písm. a) až d) a g) nařízení Rady):

- strategie místního rozvoje podle jednotlivých oblastí, určené pro řádně vymezená subregionální venkovská území;
- partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem na místní úrovni;
- přístup zdola spojený s tím, že rozhodovací pravomoc týkající se vypracování a provádění strategií místního rozvoje náleží místním akčním skupinám;
- víceodvětvové navrhování a provádění strategie založené na součinnosti mezi subjekty a projekty z různých odvětví místního hospodářství;
- vytváření sítí místních partnerství.

¹⁵ Čl. 62 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1698/2005.

¹⁶ Čl. 62 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1698/2005.

¹⁷ Čl. 62 odst. 1 písm. a) a c) nařízení (ES) č. 1698/2005.

¹⁸ Čl. 62 odst. 2 nařízení (ES) č. 1698/2005.

Členské státy EU-15 jsou povinny usilovat o to, aby upřednostnily výběr místních akčních skupin, které do svého místního rozvoje začlenily spolupráci. Upřednostněny mohou být rovněž inovativní strategie či jiné charakteristiky.

Skutečnost, že právní subjekt MAS provádí jiné fondy EU (např. jedná jako skupina v rámci osy 4 Evropského rybářského fondu), by se neměla považovat za kritérium pro vyloučení. Je nezbytné zajistit jednoznačné oddělení nástrojů (různá partnerství; komise pro výběr projektů; vedení odděleného účetnictví a stanovení hranic mezi strategiemi) a sdílení společných provozních nákladů.

Kapitola V

Provádění strategie místního rozvoje

Místní akční skupina má praktickou odpovědnost za provádění strategie místního rozvoje (čl. 62 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005). „Těžiště“ rozhodovacího procesu by mělo být na místní úrovni, tj. tam, kde se mají uskutečnit hlavní operace při provádění osy Leader. Decentralizace řídicích úkolů nemá vliv na odpovědnost řídicího orgánu, pokud jde o účinnost a správnost řízení (čl. 75 odst. 2 nařízení č. 1698/2005).

Modely provádění přístupu Leader

Zkušenosti s předchozími iniciativami Společenství Leader prokazují, že mezi členskými státy existují velké rozdíly, pokud jde o rozsah úkolů svěřených MAS. Existují tři hlavní modely provádění přístupu Leader, které členské státy v současnosti používají v rámci osy Leader:

- MAS jsou příslušné pouze pro výběr projektů
- MAS jsou příslušné pro výběr projektů a provádění plateb pro příjemce
- MAS jsou příslušné pro výběr i schvalování projektů.

První model (decentralizace pouze pravomoci k výběru projektů) lze považovat za „základní model“, který odpovídá minimálním požadavkům, pokud jde o přenesení rozhodování na místní úroveň. Ostatní modely byly vyvinuty z podnětu členských států.

V prvních dvou modelech provádí ověření způsobilosti před schválením projektu platební agentura nebo řídicí orgán či některý jiný pověřený veřejný subjekt. Tato správní kontrola by měla být *pouze* ověřením legality, pokud jde o způsobilost operací, a nikoli posouzením kvality či významu projektu pro místní strategii. Této kontrole by měly být podrobeny pouze projekty, které již vybraly MAS. Projekty nebo seznamy projektů, které MAS zamítly, by neměly podléhat dalším kontrolám/posouzení ze strany těchto subjektů.

Řídicí orgány by měly platebním agenturám vydat jednoznačné pokyny ohledně úlohy, kterou musí hrát v rozhodovacím procesu v rámci Leader.

Ve všech modelech provádění je nutno zachovat náležité oddělení odpovědností v zájmu zajištění transparentnosti rozhodování a zamezení možnému střetu zájmů. Osoby podílející se na vypracování projektů by se obecně neměly účastnit výběru nebo schvalování projektů.

Osoby podílející se na výběru nebo schvalování projektů by obdobně neměly vykonávat kontrolní úkoly týkající se žádostí o platby.

Základní správní úkoly MAS

Základní správní funkce MAS, které jsou společné všem těmto modelům provádění, jsou následující (samozřejmě je nutno je přizpůsobit celostátnímu nebo regionálnímu správnímu rámci):

1. vypracování a zveřejnění výzev, včetně stanovení místních výběrových kritérií (pravidelné nebo trvalé výzvy)
2. přijímání žádostí
3. posuzování projektů
4. sestavení pořadí projektů a předložení seznamů vybraných projektů řídicímu orgánu, včetně stanovení výše podpory, nebo průběžné předkládání vybraných projektů řídicímu orgánu
5. sledování provádění strategie (včetně sledování provádění vybraných projektů)
6. vyhodnocení strategie.

Úloha řídicího orgánu by se měla zaměřit na úkoly, které mají usnadnit práci MAS na místní úrovni, a to stanovením potřebného prováděcího rámce pro MAS a systému dohledu s cílem sledovat provádění na místní úrovni. Stejně tak by se platební agentura měla zaměřit na kontrolní úkoly s cílem zajistit dodržování pravidel způsobilosti.

Postup výběru projektů

MAS provádějí kvalitativní posouzení projektů, včetně souladu se strategií místního rozvoje na základě místních kritérií pro výběr projektů. Posouzení projektů je nutno odůvodnit a zdokumentovat, aby byla prokázána řádnost a přiměřenost rozhodnutí z hlediska jednotných a relevantních výběrových kritérií. Rozhodnutí o výběru projektů jsou obvykle svěřena volenému subjektu (komise, rada atd.) pocházejícímu z partnerství.

Je nutno zavést postupy k zajištění transparentnosti všech rozhodnutí s náležitým zviditelněním (např. zveřejnění zápisů ze zasedání za účelem výběru projektů na internetových stránkách MAS) a k zamezení střetu zájmů. Kterýkoli člen komise pro výběr projektů, který má na daném projektu zájem, musí nahlásit takovýto zájem a neúčastnit se hlasování.

V prohlášení je nutno popsat povahu vztahu mezi členem výběrové komise a žadatelem. Tyto informace by měly být zdokumentovány rovněž v zápisu ze zasedání. Střet zájmů například existuje, je-li výkon funkcí člena komise pro výběr projektů ohrožen z důvodu rodinných vztahů nebo ekonomického zájmu (člen výběrové komise je například žadatelem).

MAS by měly uplatňovat rovněž vnitřní pravidla s cílem zajistit, aby v partnerství neměly na zasedáních za účelem výběru projektů převahu místní orgány, například tím, že se požaduje, aby členové ze „soukromého“ sektoru zastupovali na každém zasedání, na němž jsou přijímána rozhodnutí, nejméně 50 % hlasů (čl. 62 odst. 1 písm. b)).

Odvolací řízení

Je nutno zavést odvolací řízení, aby žadatel mohl ve stanovené lhůtě ode dne vydání zamítavého rozhodnutí podat odvolání orgánu odpovědnému za schválení projektu (řídící orgán nebo MAS podle modelu provádění).

Provádění plateb

Existují dva hlavní modely osvědčování výdajů a provádění plateb pro konečného příjemce:

1. Decentralizovaným modelem, kdy skupina přímo odpovídá za prvotní potvrzení dokončení projektů a provedení platby, je systém globálních grantů. Globální grant vlastní samotná MAS, nebo je spravován partnerskou agenturou, která je začleněna do MAS, či jedná nezávisle na místní skupině.

V čl. 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 1290/2005 je obsažen výčet úkolů, jež má vykonávat platební agentura, a dále je v něm stanoveno: „S výjimkou plateb podpor Společenství může být výkon těchto úkolů přenesen na jiné subjekty“. V ustanovení čl. 1 odst. 2 se odkazuje pouze na „platby podpor Společenství“. V oblasti rozvoje venkova, v níž je obvykle konečnému příjemci vyplacena jedna veřejná dotace, která je spolufinancována Evropskou unií a členským státem, se na tuto platbu pro konečného příjemce nevztahuje čl. 6 odst. 1, a může ji tudíž provést místní akční skupina. Platební agentura musí uhradit pouze část dotace, která je spolufinancována Evropskou unií a je určena jinému orgánu nebo subjektu.

Pokud členský stát využije tuto možnost, je platební agentura i nadále plně odpovědná za legalitu a správnost celé uskutečněné operace, včetně ochrany finančních zájmů EU, a rovněž za nahlášení příslušných výdajů Komisi a za vyhotovení účetní závěrky. MAS mohou například použít kontrolní seznam pro ověření způsobilosti vyhotovený platební agenturou, který odpovídá příslušným finančním právním předpisům. Tento kontrolní seznam musí vyplnit MAS. Celý spis je nutno za účelem kontroly uchovávat po dobu stanovenou v příslušných právních předpisech.

Systém grantů je plně funkční pouze tehdy, jsou-li všechny veřejné prostředky soustředěny do jednoho balíčku (viz níže: část míry koncentrace financování). Pokud by byly decentralizovány pouze evropské finanční prostředky, přičemž MAS by se musely u každého projektu ucházet o vnitrostátní spolufinancování, byla by zcela odstraněna větší pružnost. Globální grant vyžaduje řádně koordinované řízení finančních toků.

2. Centralizovanějším modelem je model, v němž platbu provádí platební agentura. Konečný příjemce předkládá žádost o platbu platební agentuře prostřednictvím MAS (MAS informuje platební agenturu, že platbu lze provést) nebo přímo platební agentuře s kopií pro MAS. Platbu provádí platební agentura přímo konečnému příjemci s kopií pro MAS. MAS musí být informovány za účelem sledování a vyhodnocení strategie.

U MAS Leader+ se používají oba systémy. V případě obou metod existují výhody i nevýhody. Mnohé však závisí na správním postupu a běžné praxi. Některé orgány jsou například schopny provést platbu přímo příjemci velmi rychle po obdržení dokumentace od skupiny bez zasahování do rozhodnutí. V jiných případech to však může zahrnovat náročný proces dvojích kontrol, který značně zpomaluje postupy a snižuje schopnost skupiny přijímat rozhodnutí a dosáhnout výsledků.

Navrhuje se, aby byly v popisu finančních okruhů stanoveny maximální lhůty pro platby příjemcům nebo případně pro úhrady pro MAS, aby MAS měly určitou míru jistoty při plánování a výdajový rámec.

Kontroly

Ustanovení čl. 28f odst. 2 (bývalý čl. 33 odst. 1) nařízení Rady (ES) č. 65/2011 (kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1698/2005, pokud jde o kontrolní postupy) umožňuje členským státům přenést na MAS kontrolní úkoly v rámci formálního pověření v případě výdajů vzniklých podle čl. 63 písm. a) (opatření „provádění strategie místního rozvoje“) a písm. b) (opatření „spolupráce“). MAS mohou provádět správní kontroly žádostí o grant a žádostí o platby, včetně návštěv na místě v souvislosti s investicemi. Příslušný orgán však zůstává odpovědný za ověření, zda místní akční skupiny mají správní a kontrolní schopnosti potřebné k vykonávání této práce, a provádí pravidelné kontroly operací MAS, včetně kontrol účetnictví a opakování správních kontrol na základě výběrového souboru.

V případě MAS, kterým nebylo uděleno toto pověření, se doporučuje informovat MAS o výsledcích kontrol nebo umožnit účast zaměstnanců MAS při návštěvách a kontrolách na místě. Takto mohou MAS sledovat provádění strategie místního rozvoje a zlepšovat dovednosti, pokud jde o pravidla způsobilosti a finanční řízení.

Za provádění kontrol odpovídají i nadále příslušné orgány. Výběrový soubor, který má být zkontrolován, musí mít ve výdajích osy Leader relativní váhu.

Finanční spoluúčast

Specializované skupiny Evropské sítě pro rozvoj venkova zaznamenaly, že v některých členských státech problém představuje zajištění veřejného spolufinancování. Praktická řešení stávajících problémů by mohla zahrnovat:

- stanovení celostátních/regionálních a/nebo místních finančních prostředků s cílem zajistit, aby příjemci obdrželi veřejné spolufinancování současně s podporou z EZFRV;
- použití společného formuláře žádosti o spolufinancování EU i vnitrostátní spolufinancování.

V případě vnitrostátního veřejného spolufinancování, které získal příjemce zvlášť, může MAS hrát užitečnou úlohu při získávání nebo poskytování vnitrostátního veřejného spolufinancování nebo jeho části.

Monitorování a hodnocení na úrovni programu rozvoje venkova

Existují zvláštní ukazatele výstupů iniciativy Leader (tabulka O.41 (1) až tabulka O.431). Tabulka O.41 (2) udává počet projektů a příjemců. Údaje je nutno rozdělit do jednotlivých opatření osy 1, 2 nebo 3. Projekty, které nelze spojit s žádným konkrétním opatřením, se zahrnují do kategorie „ostatní“ v jednotlivých osách podle konkrétních cílů, ke kterým přispívají. Údaje o příjemcích jsou dále rozepsány podle jednotlivců, soukromého a veřejného sektoru a MAS a u jednotlivců podle pohlaví/věku.

Pro osu Leader neexistují žádné zvláštní ukazatele výsledků a dopadů, jelikož tato metoda je nástrojem k dosažení cílů ostatních os.

Pro osu Leader existuje osm zvláštních hodnotících otázek společného rámce pro sledování a hodnocení:

Opatření 41: Tři otázky se týkají výhradně kvalitativního posouzení dopadů přístupu Leader, tj. zaměřují se na zvláštní znaky přístupu Leader (zlepšení řízení, uvolnění potenciálu pro endogenní rozvoj, víceodvětvové přístupy a spolupráce). Jedna otázka se týká míry, do jaké přístup Leader přispívá k prioritám os 1, 2 a 3.

Opatření 421: – Do jaké míry přispívá podpora k prosazování spolupráce a podněcování k předávání osvědčených postupů? – Do jaké míry přispěly projekty spolupráce a/nebo předávání osvědčených postupů založené na přístupu Leader k lepšímu dosažení cílů jedné či více z ostatních tří os?

Opatření 431: Do jaké míry zvýšila podpora kapacitu místních akčních skupin a ostatních partnerů podílejících se na provádění strategií místního rozvoje? Do jaké míry přispěla podpora k zvýšení kapacity pro provádění přístupu Leader?

Monitorování a hodnocení na úrovni místní strategie (MAS)

Před zahájením provádění strategie místního rozvoje je na úrovni MAS zaveden systém pro monitorování a hodnocení strategie místního rozvoje. Náklady spojené s těmito úkoly by měly být způsobilé v rámci dílčího opatření „provozování místních akčních skupin“ v opatření 431.

Monitorování

Postupy oficiálního monitorování a podávání zpráv o provádění strategie a související kontroly dodržování předpisů budou pravděpodobně stanoveny řídicím orgánem, nebo uvedeny v pokynech k programu. MAS by měly uvést, jak zamýšlejí plnit tyto požadavky.

Cíle strategie místního rozvoje by měly přesně stanovit místní výsledky, jichž má být dosaženo, poskytnout tudíž jednoznačný rámec a vodítka pro každodenní řízení programů a základ pro řízení výkonnosti a odpovědnost. Pro monitorování MAS neexistuje žádný zvláštní systém. Od MAS by se mělo vyžadovat, aby řídicímu orgánu předkládaly zprávy o výstupech a výsledcích podpořených projektů ve formátu podobném formátu, který se používá pro podávání zpráv o ostatních osách. Výroční monitorovací zprávy MAS by měly přispět ke každoročnímu monitorování programů rozvoje venkova. Sledování provádění projektů (měření finančního a fyzického pokroku projektů) je nezbytným krokem pro zajištění sledování provádění strategie místního rozvoje. Je proto důležité, aby MAS měly jasnou představu o cílech celého programu rozvoje venkova a aby byly vyškoleny, pokud jde o ukazatele pro monitorování, aby mohly do své strategie zahrnout určité podrobnosti ohledně svého přispění k těmto cílům.

Hodnocení

Sebehodnocení MAS by se mělo zaměřit na vybrané otázky související s cíli strategie místního rozvoje, avšak rovněž na společné hodnotící otázky, například otázky týkající se metody Leader a přidané hodnoty. Hlavní body sebehodnocení MAS zahrnují:

– vnitřní pracovní postupy MAS

– spokojenost příjemců a zpětná vazba ohledně služeb MAS a

– posouzení dopadů MAS zúčastněnými stranami.

Řídící orgán by měl stanovit pokyny ke koordinaci sebehodnocení.

MAS by měly být s ohledem na sebehodnocení vyškoleny odborníky na hodnocení.

K nástrojům, které MAS používají v rámci iniciativy Společenství Leader+, patří mimo jiné využívání pracovních skupin, konzultace celé komunity a zúčastněných stran, schůzky MAS a podpora ze strany poradců.

Řídící orgány by měly uvážit možnost, aby MAS pravidelně přezkoumávaly a měnily svou strategii místního rozvoje s cílem využít výsledky monitorování a hodnocení.