

## **PRÍSTUP CLLD A LEADER V PROGRAMOVOM OBDOBÍ 2014 – 2020**

Priatel'ia Zeme-CEPA, september 2013

**Vypracované pre:** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**Spracovateľ štúdie:** Priatel'ia Zeme-CEPA, občianske združenie

**Spracovatelia:** Magdaléna Grambličková, Juraj Melichár, Miroslav Mojžiš, Zora Pauliniová, Renáta Tížiková  
Nemcová, Juraj Zamkovský

## **OBSAH**

ÚVOD.....	3
1. METODIKA.....	4
2. ZHRNUTIE EVALUAČNÝCH OTÁZOK A ODPOVEDÍ.....	6
2.1 Aké sú vaše skúsenosti s fungovaním prístupu LEADER v súčasnom programovom období? .....	6
2.2 Ako by mal byť nastavený proces výberu MAS? .....	7
2.3 Ako podporiť tvorbu kvalitných miestnych rozvojových stratégií? .....	8
3. ANALÝZA A ODPORÚČANIA.....	9
3.1 Skúsenosti s implementáciou nástroja LEADER.....	9
Prínosy prístupu LEADER v období 2007 – 2013.....	9
Slabé stránky prístupu LEADER v období 2007 - 2013.....	9
3.2 Fungovanie prístupov CLLD a LEADER v programovom období 2014 - 2020.....	10
Proces a kritériá výberu MAS.....	10
Výška a formy finančnej podpory MAS .....	11
Hodnotenie činnosti MAS v priebehu implementácie.....	12
Stabilita pravidiel a podmienok čerpania financií .....	12
Komunikácia a spolupráca s riadiacim orgánom.....	13
Technická podpora a budovanie kapacít MAS.....	14
3.3 Miestne rozvojové stratégie .....	15
Štruktúra a obsah stratégií .....	15
Zapojenie verejnosti do prípravy stratégií .....	15
Tematické priority stratégií .....	16
3.4 Príprava, riadenie a implementácia CLLD a LEADER – hlavné princípy.....	17
Rozdelenie kompetencií medzi centrálnou a miestnou úrovňou.....	17
Príprava programových dokumentov CLLD a LEADER.....	18
Integrácia a realizovateľnosť stratégií .....	18
3.5 Ďalšie problémy vplývajúce na implementáciu stratégií.....	18
ZHRNUTIE VÝSTUPOV A ODPORÚČANÍ .....	20
EXECUTIVE SUMMARY .....	22
PRÍLOHY .....	24

## ÚVOD

V roku 2013 intenzívne prebieha príprava dokumentov, ktoré určia, akým spôsobom budú najbližších sedem rokov na Slovensku využité fondy EÚ. Európska komisia ponúka pre programové obdobie 2014 – 2020 nástroje, ktoré umožnia plánovať a rozdeľovať časť fondov „zdola“, na miestnej úrovni. V Programe rozvoja vidieka je to prístup LEADER, pre štrukturálne fondy (Európsky sociálny fond a Európsky fond regionálneho rozvoja) je určený nový nástroj nazvaný „Community-led local development“ (CLLD) – „Komunitou vedený miestny rozvoj“. Oba nástroje dávajú časť financií do rúk tzv. miestnych akčných skupín (MAS), ktoré ich rozdeľujú na základe miestnej stratégie. Miestni aktéri tak preberajú úlohu riadiaceho orgánu.

Na Slovensku už máme skúsenosti s implementáciou princípu LEADER z rokov 2007 – 2013, ktoré ukazujú, aké významné prínosy môže programovanie fondov „zdola“ regiónom priniesť. Implementácia prístupu LEADER však neprebehla bez problémov a komplikácií. Je preto potrebné fungovanie prístupu dôsledne vyhodnotiť a na základe skúseností kvalitne nastaviť podmienky pre nové programové obdobie, od metódik a pravidiel prípravy miestnych rozvojových stratégií, cez systému hodnotenia a výberu miestnych akčných skupín, administratívne a finančné podmienky ich fungovania až po systém priebežného hodnotenia kvality výsledkov ich činnosti.

Táto správa vznikla na podnet Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSVROS) a jej cieľom je participatívnymi metódami vyhodnotiť implementáciu prístupu LEADER a sformulovať odporúčania pre implementáciu nástrojov CLLD a LEADER v novom programovom období. V správe vychádzame z informácií a podnetov zozbieraných v dvoch kolách regionálnych workshopov, doplnených individuálnymi konzultáciami. V prvej časti približujeme metódy, ktorú sme pri zbere dát, ich analýze a formulácii odporúčaní použili. Druhá časť je zhrnutím evaluačných otázok, zadaných Úradom splnomocnenca, a odpovedí, ktoré sme získali v priebehu workshopov. V tretej, najrozsiahlejšej časti správy zozbierané informácie analyzujeme, interpretujeme a ponúkame konkrétne odporúčania, ako zabezpečiť efektívne uplatnenie prístupu CLLD a LEADER na Slovensku a umožniť miestnym akčným skupinám naplno rozvinúť ich potenciál. Okrem odporúčaní k zadaným evaluačným otázkam sa diskusie v rámci workshopov dotkli aj ďalších oblastí, ktoré sú pre dobré fungovanie miestnych akčných skupín dôležité – správu sme teda rozšírili o nové témy, ktoré ponúkame v časti 3.4 a 3.5. Na záver ponúkame zhrnutie výsledkov a odporúčaní v slovenčine aj v angličtine.

Správa bude slúžiť ako podklad pre ďalšiu prípravu nástroja CLLD v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa, ktorú koordinuje ÚSVROS.

## 1. METODIKA

Cieľom evaluácie bolo získať odpovede na kľúčové evaluačné otázky, ktoré sme položili účastníkom pracovných stretnutí, realizovaných ako diskusné workshopy v Košiciach, Banskej Bystrici a Bratislave v dňoch 10. – 12. 9. 2013 a na základe ich interpretácie formulovať odporúčania pre Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti pre ďalšie inštitúcie, ktoré sa budú podieľať na príprave a implementácii nástrojov LEADER a CLLD.

Aby sme pri príprave správy vychádzali z relevantných dát, zvolili sme metodiku, ktorá by umožnila reprezentatívne zastúpenie z hľadiska sektorov aj regiónov. Mapovanie sme uskutočnili priamo v regiónoch, so zapojením ľudí so skúsenosťou z fungovania miestnych akčných skupín a verejno-súkromných partnerstiev (pri vzniku, riadení, tvorbe stratégií, vzdelávaní a pod.) alebo s prehľadom v oblasti regionálneho rozvoja a fungovania miestnych partnerstiev. Stretnutia mali formu workshopov, ktoré umožnili kvalitnú diskusiu. Zúčastnilo sa ich spolu 67 ľudí; išlo najmä o predstaviteľov MAS a verejno-súkromných partnerstiev (37% účastníkov), mimovládnych organizácií, samospráv (10% účastníkov), metodikov, konzultantov a predstaviteľov štátnych inštitúcií(31% účastníkov). V nasledujúcej tabuľke ponúkame prehľad o zastúpení rôznych aktérov na workshopoch:

Skupina účastníkov	Košice 10. 9. 2013	Banská Bystrica 11. 9. 2013	Bratislava 12. 9. 2013	Spolu
MAS a verejno-súkromné partnerstvá	28%	57%	29%	37%
Mimovládne organizácie	4%	14%	14%	10%
Miestne samosprávy	56%	19%	14%	31%
Štátne inštitúcie	0%	0%	33%	10%
Iné	12%	10%	10%	10%
Celkový počet účastníkov	25	21	21	67

### Formát stretnutí

Stretnutia mali nasledujú časti:

1. Otvorenie, ciele stretnutia, program, vstupné informácie;
2. Kontext: informácia o tom, prečo je stretnutie dôležité, aké sú plánované výstupy, ako budú spracované a využité;
3. Diskusia v skupinách na základe položených otázok v 3 kolách a vzájomná prezentácia výstupov z jednotlivých kôl;
4. Zhrnutie, doplnenie, informácia o ďalších krokoch.

Vzhľadom na počet účastníkov sme okrem úvodného a záverečného bloku s prácou v pléne pracovali v 3 paralelných skupinách tak, aby bolo možné intenzívne zapojenie všetkých účastníkov do diskusie.

### Evaluačné otázky

Pri formulácii otázok, ktorým sme v rámci stretnutí v regiónoch venovali, sme vychádzali z evaluačných otázok zadaných ÚSVROS:

1. Aké sú skúsenosti s implementáciou nástroja LEADER?
2. Ako by mal byť nastavený proces výberu MAS (miestnych akčných skupín)?

### 3. Ako podporiť tvorbu kvalitných miestnych rozvojových stratégií?

Pri príprave workshopov sme ku každej evaluačnej otázke spracovali súbor otázok, ktorý slúžili ako rámec pri facilitácii diskusií a spracovaní dát získaných v rámci workshopov.

#### **Facilitácia a spracovanie správy**

Stretnutia facilitovala profesionálna facilitátorka (Zora Pauliniová) a predstavitelia Priateľov Zeme-CEPA (Magdaléna Grambličková, Juraj Melichár, Miroslav Mojžiš). Výstupy zo stretnutí spracovali facilitátori do chronologického zápisu a následne sme informácie vyberali a triedili do tematických celkov. Takýmto spôsobom sme získali odpovede na evaluačné otázky, ale aj ďalšie dôležité výstupy nad rámec týchto otázok. Na základe informácií z workshopov, ale aj už existujúcich materiálov (najmä výstupov z workshopov, ktoré zorganizovali Priatelia Zeme-CEPA v júni 2013) sme spracovali interpretáciu a sformulovali odporúčania. Správu sme vo forme konceptu poskytli ÚSVROS týždeň pred termínom odovzdania na konzultácie a pripomienkovanie.

#### **Štruktúra správy**

Okrem úvodu, metodiky a príloh správa obsahuje tri kľúčové časti:

1. Časť „**Zhrnutie evaluačných otázok a odpovedí**“ ponúka odpovede na evaluačné otázky tak, ako zazneli v diskusiách v regiónoch, bez dodatočnej interpretácie spracovateľov.
2. Časť „**Analýza a odporúčania**“ ponúka interpretáciu zistení z workshopov v širšom kontexte (na základe skúseností a iných materiálov, ktoré už boli spracované).
3. Časť „**Zhrnutie výstupov a odporúčaní**“ ponúka sumár analýzy a rámčuje zistenia a odporúčania v širšom kontexte.

#### **Využitie správy**

Predložená správa má slúžiť ako **východiskový dokument** pre expertnú skupinu pri ÚSVROS pri nastavovaní nových nástrojov v novom programovacom období. Môže tiež slúžiť ako zdroj informácií pre iné inštitúcie, ktoré sa podieľajú na príprave nástrojov CLLD a LEADER v programovom období 2014 – 2020 a na rýchlu orientáciu pre tých, ktorí sa potrebujú zorientovať v oblasti využitia nástroja LEADER a práce miestnych akčných skupín.

## **2. ZHRNUTIE EVALUAČNÝCH OTÁZOK A ODPOVEDÍ**

Nasledujúca časť správy je zhrnutím odpovedí na evaluačné otázky tak, ako zazneli počas workshopov a individuálnych rozhovorov. V tejto časti správy neponúkame interpretáciu získaných dát ani neformulujeme odporúčania – tie sú spracované [v nasledovnej kapitole](#).

### **2.1 Aké sú vaše skúsenosti s fungovaním prístupu LEADER v súčasnom programovom období?**

#### **Rozvoj partnerstiev, spolupráca a budovanie kapacít**

- V regiónoch s kvalitne fungujúcou MAS sa výrazne zlepšila spolupráca medzi obcami aj medzi verejným súkromným a občianskym sektorom.
- Prístup LEADER umožnil v podporených územiach vybudovať kapacity (predovšetkým predstaviteľov MAS), ktoré majú potenciál dlhodobo systematicky pracovať na rozvoji regiónu.

#### **Rozhodovanie na miestnej úrovni a zapojenie verejnosti**

- MAS a aktéri v regiónoch uvítali možnosť nastaviť si v regióne podmienky využívania financií z fondov EÚ (napr. čas, nastavenie výziev, čiastočne podporované opatrenia a aktivity).
- V regiónoch, kde mali MAS odbornú podporu zameranú na proces (napr. na východnom Slovensku, kde UNDP implementovalo projekt na podporu MAS), výborne zvládli proces prípravy stratégií a kvalitne doň zapájali verejnosť.
- MAS, ktoré nemali prístup k metodologickej pomoci, prípadne MAS, v ktorých nebol dostatočný záujem členov a manažmentu alebo sa u nich prejavovali politické tlaky, mali problém zvládnuť proces prípravy stratégie a efektívne doň zapojiť verejnosť.
- Predstavitelia MAS oceňovali ako využiteľnú a komplexnú metodiku zapojenia verejnosti pri príprave stratégií, ktorú pripravila p. Jela Tvrdoňová.

#### **Prístup k finančným zdrojom**

- LEADER znamenal zlepšenie prístupu niektorých žiadateľov, najmä malých obcí, k financiám - išlo o financie, ku ktorým by sa inak nedostali.
- Časť potenciálnych žiadateľov nemala kapacity na to, aby si boli schopní spracovať v rámci prístupu LEADER projekty.

#### **Nastavenie podmienok**

- Obmedzujúco nastavené podmienky čerpania financií MAS, napr. veľmi úzko určené oprávnené aktivity a oprávnení žiadatelia (napr. podpora podnikania obmedzená na cestovný ruch a poľnohospodárstvo, presne určené typy ubytovacích zariadení, ktoré môžu byť podporené a pod.), obmedzili realizovateľnosť stratégií.
- Pre niektorých potenciálnych žiadateľov boli financie rozdeľované MAS nedostupné, hlavne kvôli nevhodne nastaveným podmienkam platieb (pre začínajúcich podnikateľov alebo malé obce je refundácia nepoužiteľný model financovania) a spolufinancovania (50% pre podnikateľov, 5% pre obce).
- Aj keď MAS mali formálne možnosť využiť systém zálohových platieb, zle nastavené pravidlá im jeho efektívne využitie znemožnili.

- Pri výbere MAS kládol RO dôraz rovnomerné regionálne rozloženie podporených MAS na úkor kvality MAS a predložených stratégií.
- Podmienky činnosti MAS nepodporovali využitie dobrovoľníckej práce a zapojenie dobrovoľníkov do činnosti MAS.

### **Komunikácia s riadiacim orgánom**

- Administratívna náročnosť, dvojité kontroly podporených žiadostí a zdĺhavý proces kontroly žiadostí riadiacim orgánom spôsoboval frustráciu žiadateľov a výrazne komplikoval činnosť MAS. Problémom bolo aj nedodržovanie termínov zo strany riadiaceho orgánu.
- Prácu MAS sťažovali veľké zmeny v usmerneniach počas implementácie, sprísňovanie podmienok a komplikovanie postupov.
- Ku koncu programového obdobia sa zlepšila spolupráca s riadiacim orgánom – skvalitnila sa komunikácia a podmienky pre prácu MAS boli stabilnejšie.

### **Transparentnosť a politické vplyvy pri výbere MAS**

- Proces posudzovania žiadostí a výberu MAS nebol dostatočne transparentný. Niektoré MAS boli pravdepodobne podporené vďaka politickému vplyvu. Politické rozhodnutia sa následne premietli aj do samotného výkonu práce MAS (napr. pridelovanie zdrojov určitým subjektom).

## **2.2 Ako by mal byť nastavený proces výberu MAS?**

### **Kritériá pre výber MAS**

- Pri výbere MAS by sa mali by sa posudzovať už existujúce aktivity a iniciatívy členov MAS v regióne a fungovanie partnerstva.
- Väčšiu váhu by pri výbere mala mať kvalitná príprava stratégie, aktivizácia obyvateľov a zapojenie verejnosti do prípravy stratégie.
- Výška podpory pre MAS by sa mala odvíjať od viacerých kritérií: ekonomická situácia regiónu, veľkosť územia, hustota obyvateľstva, miera nezamestnanosti a pod.

### **Proces výberu MAS**

- Musí ísť o komplexný proces, kde sa hodnotí aj personálna pripravenosť, kapacita žiadateľa (potenciál žiadateľa a potenciál územia).
- Výber MAS by nemal prebiehať len prostredníctvom predložených dokumentov, ale aj formou verejnej obhajoby zámerov MAS.
- Každú žiadosť by mali posudzovať najmenej dvaja hodnotitelia a pri posudzovaní žiadostí by bolo vhodné využiť expertné systémy hodnotenia (napr. metóda párového porovnania).

## 2.3 Ako podporiť tvorbu kvalitných miestnych rozvojových stratégií?

### Štruktúra a obsah stratégií

- Stratégia by nemala byť „statickým“ dokumentom. Je potrebné vytvoriť mechanizmy na sledovanie dôsledkov stratégií a na ich aktualizáciu, napríklad formou krátkodobých akčných plánov.
- Stratégie by mali byť v súlade s PHSR a stratégiami spracovanými na úrovni vyšších celkov, mali by rešpektovať všetky dostupné dokumenty a koncepcie tak, aby mohol vzniknúť synergický efekt.
- Stratégie by mali zahŕňať prierezové aktivity (naprieč obcami), ktoré majú dosah na celom území alebo jeho väčšej časti.
- Používanie štatistických údajov by nemalo byť striktné viazané na oficiálne dáta štátnych inštitúcií, je vhodné využívať aj údaje obcí. Menšie obce by pri zbere údajov potrebovali budovanie kapacít a technickú pomoc.

### Proces prípravy stratégií a zapojenie verejnosti

- Je potrebné klásť dôraz na reálne a kvalitné zapojenie všetkých sektorov, tak ako je popisované v metodike.
- V niektorých regiónoch je problémom de facto neexistencia občianskych organizácií. Je potrebné vyčleniť kapacity na „vytváranie občianskej spoločnosti“ – budovanie kapacít, podpora drobným občianskym iniciatívam a pod.
- Zo súčasného programového obdobia existujú konkrétne príklady kvalitného zapojenia občanov do prípravy stratégie, napr. terénny prieskum a stretnutia s občanmi alebo verejné zhromaždenia v obciach doplnené dotazníkmi, ktoré dostali občania do schránok.

### Tematické priority stratégií

- Ekonomický rozvoj regiónu – tvorba pracovných miest, podpora malého podnikania – miestnych výrobcov a poskytovateľov služieb, využívanie miestneho potenciálu (napr. výroba potravín, remeslá), rozvoj cestovného ruchu.
- Životné prostredie –protipovodňové opatrenia, odpadové hospodárstvo a zhodnocovanie odpadov.
- Budovanie kapacít v regióne – vzdelávanie a rozvoj občianskej spoločnosti (v tejto oblasti by bolo dobré zvážiť aj možnosť podpory neformálnych skupín, nielen formálnych subjektov), zlepšovanie informovanosti v rámci regiónu.
- Základná infraštruktúra – miestne komunikácie, životné prostredie, školstvo, drobná infraštruktúra.
- Boj proti chudobe – podpora marginalizovaných komunít, komunitné centrá, rozvoj sociálnych služieb, ochrana proti úžere.



### 3. ANALÝZA A ODPORÚČANIA

#### 3.1 Skúsenosti s implementáciou nástroja LEADER

##### Prínosy prístupu LEADER v období 2007 – 2013

Hoci sa voči prístupu LEADER, resp. spôsobu jeho implementácie na Slovensku, ozývali väčšinou kritické hlasy, priniesol viacero dôležitých prínosov. V niektorých regiónoch bol LEADER prvým impulzom pre budovanie miestnych partnerstiev a sieťovanie ľudí, ktorí mali záujem na rozvoji regiónu. Priniesol **lepšiu spoluprácu a komunikáciu** medzi samosprávami, súkromným sektorom a občianskymi organizáciami a pomohol budovať **solidaritu medzi obcami** v regióne - príkladom sú regióny, v ktorých sa väčšie obce stali členom MAS a zúčastnili sa prípravy stratégie, no o financie v rámci výziev MAS nežiadali a nechali priestor menším obciam.

LEADER **zlepšil prístup k financiám** pre niektoré typy subjektov. Keďže Národný strategický referenčný rámec akceptoval teóriu tzv. pólov rastu, projekty v malých obciach nemohli byť financované zo štrukturálnych fondov EÚ, napr. z Regionálneho operačného programu a Program rozvoja vidieka (PRV) bol pre ne jediným možným zdrojom európskych financií. Mnohé malé obce, podniky, živnostníci či miestne občianske združenia nemajú kapacity na to, aby pripravovali komplikované žiadosti v iných programoch, no dokázali sa uchádzať o financie, ktoré rozdeľovala MAS. Keďže kancelárie MAS sa nachádzajú priamo v regiónoch, prístup zároveň **priblížil financie EÚ ľuďom v regióne** - žiadatelia mali možnosť konzultovať svoje projekty priamo v kancelárii MAS, čo vyvolalo pozitívne reakcie.

Vďaka prístupu LEADER sa v podporených regiónoch **vytvorili kapacity** - vznikli siete spolupracujúcich obcí a organizácií, partnerstvá; ľudia, zaoberajúci sa strategickým plánovaním so špecifickými zručnosťami a vedomosťami. Okrem nového zdroja financií pre žiadateľov, ktorí by v ostatných programoch nedokázali konkurovať (alebo neboli oprávnenými žiadateľmi) pomohol LEADER vytvoriť v regióne tímy ľudí, ktorí dokážu koordinovať spoluprácu v rámci regiónu a profesionálne pracovať na jeho rozvoji. Vznikli kancelárie MAS, ktoré nielen zabezpečujú výber a kontrolu projektov, ale aj koordinujú spoluprácu a budujú kapacity v regióne. Okrem tímu v rámci MAS sa v niektorých regiónoch vyškolili aj ďalší experti, ktorí pre obce, firmy a mimovládne organizácie pripravujú a riadia projekty. MAS v Nitrianskom kraji, ktoré neboli podporené v rámci PRV, ocenili podporu Úradu Nitrianskeho samosprávneho kraja, ktorý im poskytol menšiu finančnú podporu, aby mohli rozvíjať partnerstvo a financovať drobné projekty v regióne.

Prístup LEADER vytvoril **priestor pre komplexný a koordinovaný prístup k rozvoju** na regionálnej úrovni. Tam, kde partnerstvo fungovalo kvalitne, znamenala spoločná príprava stratégie pre časť členov MAS prvú skúsenosť s prácou na strategickej úrovni a obce motivovala uvažovať nad spoločnými záujmami a potrebami.

##### Slabé stránky prístupu LEADER v období 2007 - 2013

Nie všetky MAS a VSP rešpektovali princípy programu LEADER a využili možnosti, ktoré priniesol. **Časť partnerstiev fungovala len formálne** a stratégia vznikala zhora, ako súhrn požiadaviek samospráv, prípadne časti miestnych podnikateľov - v stratégiách preto chýbal pohľad na potreby a potenciál regiónu ako celku. Verejnosť bola do prípravy stratégií zapojená len formálne, prostredníctvom malého počtu spolkov s priamou účasťou obcí alebo zástupcov miestnych samospráv, či prostredníctvom nevhodne nastavených nástrojov (dlhé a komplikované dotazníky, nedostatočne propagované verejné stretnutia). Dôsledkom bolo často neefektívne rozdeľovanie prostriedkov, ktoré pomohli iba konkrétnej obci, no nemali prínos pre územie ako celok. K nízkej kvalite činnosti časti MAS prispeli aj nevhodne nastavené hodnotiace kritériá, ktoré pri výbere neumožňovali dostatočne rozlíšiť medzi kvalitne fungujúcimi a problémovými partnerstvami.

Postupy a pravidlá pre implementáciu prístupu LEADER sa pripravovali s **oneskorením** (výzvy v rámci prioritnej osi LEADER vychádzali v Programe rozvoja vidieka ako posledné), čo negatívne ovplyvnilo kvalitu implementácie. MAS mali kvôli oneskoreniu vyhradený na prípravu stratégií krátky čas a nemali dostatok

priestoru na vytváranie kvalitných partnerstiev a zapojenie verejnosti. Dokumenty a usmernenia k prioritnej osi boli pripravené nedôsledne, s množstvom chýb a nejasností, čo následne viedlo k veľmi **častým zmenám pravidiel** v priebehu implementácie, ktoré sa schvaľovali jednostranne, bez predchádzajúcej komunikácie či diskusie s prijímateľmi. MAS teda pracovali v nestabilnom prostredí a ich bežné fungovanie ohrozovali a komplikovali zmeny pravidiel napr. v oblasti reportovania a platieb.

Hoci základom prístupu LEADER je rozhodovanie o prioritách a potrebách regiónu zdola, v slovenskej verzii boli **podmienky nastavené do veľkej miery centrálné**, na úrovni riadiaceho orgánu (RO), a to aj v oblastiach, kde bolo možné nechať rozhodovanie v kompetencii MAS. V prioritnej osi boli veľmi úzko vymedzené napr. oprávnené aktivity, ktoré MAS môžu podporiť, či oprávnení žiadatelia, ktorí môžu o podporu MAS žiadať. Rovnako boli riadiacim orgánom určené "demarkačné línie", vymedzujúce, na ktoré projekty možno žiadať financie v rámci MAS a z iných programov,. Možnosť rozhodovať na miestnej úrovni bola teda výrazne obmedzená nadbytočnými a zväzujúcimi pravidlami a podmienkami.

Fungovanie MAS komplikovala aj **nepružná komunikácia zo strany riadiaceho RO** a nadmerná administratívna náročnosť. Časté zmeny usmernení boli spracované neprehľadne a nejasne a RO na ne prijímateľov neupozorňoval. Manažéri MAS upozorňovali aj na **nedodržiavanie zmluvných podmienok a lehôt** zo strany Pôdohospodárskej platobnej agentúry (PPA). Zdlhavé kontroly podporených projektov, v rámci ktorých si PPA vyžadovala množstvo dokladov (často aj takých, ktoré podľa schválených usmernení neboli povinní predkladať), oneskorili začiatok implementácie projektov až o rok. Chýbala tiež metodická podpora zo strany RO, čo sa odrazilo na kvalite spracovania stratégií časti MAS. Viacerí účastníci workshopov sa zhodli na tom, že v priebehu programového obdobia sa spolupráca a komunikácia s RO postupne zlepšovala s ku koncu obdobia už fungovala pomerne dobre.

Európska komisia v rámci hodnotenie implementácie prístupu LEADER upozornila, že na Slovensku čerpal verejný sektor v porovnaní s väčšinou štátov EÚ nepomerne väčšiu časť rozpočtov MAS. Účastníci videli dôvod v príliš striktné nastavených pravidlách oprávnenosti a finančných podmienkach (napr. výška spolufinancovania), ktoré veľmi zúžili okruh potenciálnych žiadateľov a takmer znemožnil čerpanie financií mimovládny organizáciám a veľkej časti súkromného sektora. Mnohých žiadateľov, najmä z rád podnikateľov, odradil aj zdlhavý proces výberu a kontroly projektov, ktorý by realizáciu ich zámerov výrazne oneskoril.

Časť účastníkov workshopov upozorňovala aj na netransparentnosť a politické a skupinové vplyvy pri výbere podporených MAS, ale aj pri príprave stratégií, výbere projektov a rozhodovaní o tom, kam pôjdu peniaze. Absencia objektívnych výberových kritérií a jasne popísaného procesu hodnotenia a výberu MAS pre LEADER 2007 – 2013 neumožňuje potvrdiť či vyvrátiť toto tvrdenie.

### 3.2 Fungovanie prístupov CLLD a LEADER v programovom období 2014 - 2020

#### Proces a kritériá výberu MAS

Výber MAS by mal byť procesom, v ktorom sa **dôsledne a komplexne posúdi fungovanie a činnosť MAS, jej kapacity a stratégia**. V rámci workshopov zazneli nasledovné **kritériá**, ktoré by sa mali v rámci výberu posudzovať:

- história a činnosť MAS – realizované aktivity MAS a jej členov,
- fungovanie partnerstva, úsilie venované aktivizácii obyvateľov v regióne (tieto kritériá boli podľa účastníkov v súčasnom období podcenené),
- kapacity MAS – personálna pripravenosť,
- kvalita stratégie,
- spôsob prípravy stratégie – zapojenie verejnosti, reálne zapracovanie návrhov a pripomienok.

Neexistuje však konsenzus o tom, akú váhu by jednotlivé kritériá mali mať a na to, aby boli podmienky a kritériá nastavené kvalitne, je potrebná ďalšia diskusia. Rôznia sa aj názory na to, či posudzovať rovnakým spôsobom MAS, ktoré už boli podporené a verejno-súkromné partnerstvá (VSP), ktoré financie v súčasnom období nemali a potrebujú si budovať kapacity. Účastníci workshopov vyjadrovali obavy, aby VSP neboli pri výbere znevýhodnené, ale aj naopak, aby neboli kvôli zle nastaveným výberovým kritériám od prístupu k financiám odstavené skúsené a dobre fungujúce MAS. Zároveň je potrebné riešiť otázku problémových MAS, ktoré napriek finančnej podpore nefungovali a čerpali financie len na chod MAS. Účastníci workshopov upozorňovali, že zlá skúsenosť zo súčasného obdobia by sa mala odraziť pri výbere MAS v budúcom období - treba však pritom zohľadniť možnosť výrazného zlepšenia fungovania MAS, napr. po personálnych zmenách v manažmente MAS či vedení obcí, ktoré sú jej členmi.

Otázne je, ako nastaviť pravidlá pre veľkosť územia MAS. Kým niektorí účastníci považovali za ideálne územie s 15 – 20 tis. obyvateľmi, ľudia z riedko osídlených oblastí považujú za problematickú aj minimálnu hranicu 10 tis. obyvateľov (menšie obce môžu byť v tomto prípade „prevalcované“ väčšími obcami či mestami, bez ktorých by založenie MAS nebolo vôbec možné). V súčasnom období bolo problematická aj podmienka „vidieckosti“ – niektoré regióny (veľká časť západného Slovenska) tak boli z implementácie prístupu LEADER úplne vylúčené) a niektorí účastníci navrhli kritérium „vidieckosti“ úplne vylúčiť.

Niektorí účastníci sa vyjadrili, že v rámci prístupu LEADER 2007 – 2013 boli niektoré MAS podporené len vďaka politickému vplyvu. Je preto potrebné nastaviť proces posudzovania žiadostí tak, aby boli minimalizovaný priestor pre politické rozhodnutia a neobjektívne hodnotenie. V diskusiách sa objavilo viacero návrhov, ako sprehľadniť a skvalitniť výberový proces, napr. každej žiadosti priradiť viac hodnotiteľov či využiť metódu tzv. párového porovnávania. Výber MAS by nemal prebiehať len na základe písomných materiálov a MAS by mali mať možnosť verejnej obhajoby svojej stratégie a projektu – skúsenosť so zaradením priamej prezentácie projektu pred výberovou komisiou do výberového procesu existuje aj v ČR v opatrení zameranom na sieťovania MAS.

## **Odporúčania**

- *Kritériá pre výber MAS by mali byť komplexnejšie a hodnotiť nielen kvalitu stratégie, ale aj kapacity MAS, fungovanie partnerstva, pôsobenie MAS v regióne či účasť verejnosti na príprave stratégie. Kritériá by mali byť nastavené tak, aby odrážali nepomer v kapacitách MAS a VSP a neznevýhodňovali ani jednu skupinu. Zároveň by mali byť sformulované jednoducho a zrozumiteľne. Na spracovanie podrobných hodnotiacich kritérií odporúčame vytvoriť expertnú skupinu a skonzultovať ich s fungujúcimi MAS a VSP.*
- *Súčasťou kritérií by malo byť aj posúdenie činnosti MAS v minulom období. Ak MAS v minulosti fungovala problematicky, malo by sa to odraziť na jej hodnotení, no nemalo by ju to z výberu celkom vylúčiť. Proces hodnotenia minulej činnosti MAS a VSP musí byť postavený na jasnej metodike a musí byť prvým krokom pred vytvorením systému hodnotenia a výberu MAS.*
- *Proces výberu MAS by mal byť transparentný, s jasne danými podmienkami a kvalitne nastavenými výberovými kritériami. Každú žiadosť by mal posudzovať väčší počet hodnotiteľov a súčasťou výberového procesu by mala byť aj osobná prezentácia / obhajoba projektu pred výberovou komisiou. Dôležitý je aj dôsledný výber hodnotiteľov na základe ich odborných znalostí a skúseností.*

## **Výška a formy finančnej podpory MAS**

V súčasnom období bola výška podpory pre jednotlivé MAS rovnaká, bez ohľadu na ich veľkosť, územie a pod., čo účastníci workshopov považovali za nevhodné riešenie a navrhovali diferencovať podpora podľa viacerých kritérií (niektorí účastníci označili ako dobrý aktuálny návrh Ministerstva pôdohospodárstva):

- rozloha,
- počet obyvateľov,
- počet obcí,

- hustota obyvateľstva,
- ekonomická a sociálna situácia v regióne, miera nezamestnanosti.

Aby bolo možné stratégie uplatňovať komplexne a integrovane, nemôžu byť financie z CLLD či LEADER jediným finančným zdrojom. MAS by sa mala stať plnohodnotným oprávneným prijímateľom pre všetky operačné programy (OP), aby mohla získať financie na realizáciu zastrešujúcich aktivít a projektov s regionálnym dosahom.

### Odporúčania

- *Finančná podpora pre MAS by mala byť diferencovaná podľa viacerých kritérií a odrážať nielen veľkosť regiónu, ale aj jeho ekonomickú a sociálnu situáciu. Odporúčame zvážiť použitie modelu navrhovaného Ministerstvom pôdohospodárstva SR a skonzultovať navrhované kritériá a ich váhu s expertmi, ako aj s predstaviteľmi fungujúcich MAS a VSP.*
- *Je potrebné presadiť, aby MAS boli oprávnenými žiadateľmi aj v operačných programoch, ktoré nevyužívajú prístup LEADER alebo CLLD. Odporúčame zvážiť možnosť, aby projekty, ktoré prispievajú k napĺňaniu stratégie, boli pri výbere v rámci ostatných OP zvýhodnené.*

### Hodnotenie činnosti MAS v priebehu implementácie

V súčasnom období bola činnosť MAS v programe LEADER hodnotená na základe výšky čerpania financií a splnenia administratívnych požiadaviek programu, čo účastníci workshopov hodnotili ako problematické. Upozorňovali, že dobre fungujúce MAS sa okrem rozdeľovania financií venujú aj budovaniu kapacít a rozvoju komún v regióne a práve táto činnosť MAS by mala byť dôležitou súčasťou posudzovania.

V rámci reportovania a hodnotenia činnosti museli MAS dokladať množstvo informácií, ktoré považovali za nadbytočné a nedôležité pre posúdenie kvality fungovania MAS.

### Odporúčanie

- *Zaviesť systém reportovania a hodnotenia činnosti MAS, ktorý sa zameriava na celkovú kvalitu činnosti MAS. Model by mal byť jednoduchší a nemal by zohľadňovať iba mieru čerpania a plnenie administratívnych podmienok, ale aj realizáciu ostatných činností MAS v danom území v súlade so stratégiou danej MAS (napr. aktivity zamerané na budovanie kapacít v regióne).*

### Stabilita pravidiel a podmienok čerpania financií

Veľmi vážnym problémom v súčasnom období boli časté a jednostranné zmeny podmienok a pravidiel počas implementácie. Usmernenia mali viac verzií s drobnými zmenami vo formuláciách a účastníci workshopov upozorňovali na nedostatočné informovanie prijímateľov o zmenách. V jednom prípade tieto zmeny neboli v novej verzii usmernenia zvýraznené a prijímatelia museli podrobne študovať obe verzie usmernenia, aby zistili, kde nastali zmeny. Usmernenia boli tiež formulované nejasne a RO v priebehu implementácie menil nielen ich znenie, ale aj interpretáciu.

Účastníci workshopov upozornili aj na to, že RO v priebehu implementácie jednostranne menil znenie zmlúv a sám nedodržiaval zmluvné podmienky a stanovené lehoty. To všetko znížilo efektívnosť implementácie a spôsobilo problémy v chode MAS aj pri implementácii projektov.

### Odporúčania

- *Usmernenia pre implementáciu CLLD a LEADER musia byť spracované včas, jasne a zrozumiteľne. RO by mal zverejňovať záväzné interpretácie usmernení a upozorniť na ne prijímateľov.*

- *Zmeny v usmerneniach by mal RO robiť len vo výnimočných prípadoch a po konzultácii s prijímateľmi, aby bolo možné posúdiť vplyv zmeny na činnosť podporených MAS. Odporúčame, aby pri väčších zmenách pravidiel RO umožnil prijímateľom zaškolenie k novým postupom. Zmluvné podmienky by sa po podpise zmluvy nemali meniť.*
- *V usmerneniach a zmluvách je potrebné presne a jasne vymedziť aj povinnosti RO, najmä určiť lehoty, v ktorých musí vykonať niektoré úkony (napr. schválenie správy či žiadosti o platbu, zaslanie platby). V zmluvách by mali byť vyvodené konkrétne dôsledky v prípadoch, keď RO nedodrží stanovené podmienky.*

### **Komunikácia a spolupráca s riadiacim orgánom**

Účastníci workshopov identifikovali niekoľko vážnych problémov v komunikácii a spolupráci s RO (PPA), ktoré je potrebné v budúcom období odstrániť. RO sa v komunikácii so žiadateľmi zameriaval najmä na administratívne zabezpečenie chodu programu a výrazne menej na kvalitu výsledkov, poskytovanie podpory a budovanie kapacít. Chýbal priamy, osobný kontakt pracovníkov RO a MAS.

Úzke zameranie na formálnu stránku implementácie so sebou prinieslo niekoľko problémov. Dvojitá kontrola podporených projektov (v prvom kole vyberali projekty a overovali priložené dokumenty MAS, v druhom kole vykonávala takú istú kontrolu PPA) výrazne oneskorila začiatok implementácie projektov. Časové prieťahy v kontrole reportov (spôsobené pravdepodobne nízkou prioritou LEADER na MPRV SR, nedostatočnými kapacitami a slabými kompetenciami pracovníkov PPA, nedôverou PPA voči MAS) oneskorili platby a čerpanie financií, spôsobili frustráciu žiadateľov a problémy s financovaním chodu MAS, keďže platby na chod MAS boli viazané na výšku čerpania financií na projekty. V neposlednom rade dochádzalo k problémom pri formálnej a administratívnej kontrole PPA, keď si hodnotitelia žiadali predloženie dodatočných dokumentov ďaleko nad rámec zverejnených metodík a pokynov.

### **Odporúčania**

- *Vytvoriť kvalitný systém komunikácie so žiadateľmi a prijímateľmi, v rámci ktorého bude RO vystupovať ako inštitúcia, ktorá sleduje a podporuje kvalitu výsledkov programu. Systém by mal umožňovať priamu komunikáciu MAS a pracovníkov RO, napr. prostredníctvom pravidelných stretnutí či školení.*
- *Zabezpečiť včasný začiatok implementácie, rýchlejší proces schvaľovania žiadostí a podpisovania zmlúv.*

### **Finančné a administratívne podmienky**

Vážnym problémom, ktorý komplikoval činnosť MAS a odradil časť potenciálnych žiadateľov, bola veľká administratívna náročnosť. Pravidlá pre predkladanie správ o činnosti MAS vyžadovali priloženie rozsiahleho súboru dokumentov. Žiadatelia, ktoré predkladali MAS projekty, museli už vo fáze žiadosti odovzdať množstvo dokladov, napríklad dokumentáciu k verejnému obstarávaniu. RO v niektorých prípadoch požadoval od MAS aj žiadateľov doplnenie dokumentov aj nad rámec platnej legislatívy a usmernení pre prístup LEADER. Problémom boli aj časté zmeny v pravidlách pre predkladanie správ. Kontrola projektov bola v súčasnom období zameraná len na administratívu – kontrolóri mali s projektmi kontakt len prostredníctvom predložených dokladov a formát správ neumožňoval posúdiť kvalitu schválených projektov a reálny prínos činnosti MAS pre región, keďže sledoval takmer výlučne čerpanie financií. Predstavitelia MAS hodnotili ako problematické aj to, že nedostávali k predloženým správam kvalitnú spätnú väzbu.

Pre časť potenciálnych žiadateľov (malé obce, podnikatelia, MVO) boli neprijateľné aj finančné podmienky prioritnej osi. Mnoho žiadateľov mohlo využiť len systém refundácií, ktorý je pre malé podniky či miestne MVO neprijateľný. Niektoré MAS, ktoré využili systém zálohových platieb, čelili v priebehu implementácie tlaku zo strany PPA, aby prešli na systém refundácie. Mnohí potenciálni žiadatelia sa do programu nezapojili kvôli výške spolufinancovania projektov (5% pre obce, 50% pre podnikateľov) - podľa vyjadrení

účastníkov workshopov to bol jeden z hlavných dôvodov, prečo mal na Slovensku verejný sektor nadmerne veľký podiel na čerpaní financií v prístupe LEADER.

Financovanie chodu MAS bolo v súčasnom programovom období viazané na sumu ukončených projektov (toto pravidlo zaviedla PPA po negatívnych skúsenostiach s niektorými MAS, ktoré čerpali financie len na chod, no nevyhlásili výzvy); v kombinácii s meškaním pri schvaľovaní správ na strane PPA to spôsobilo veľké problémy s financovaním kancelárií MAS. Účastníci workshopov navrhovali, aby bol v budúcnosti chod MAS financovaný v závislosti od činnosti MAS (počet podaných projektov, aktivity v regióne).

## Odporúčania

- *Výrazne zjednodušiť administratívne postupy a obmedziť množstvo požadovaných dokumentov. Výberový proces by mal umožňovať hodnotenie zámerov bez potreby predkladať podrobnú dokumentáciu a povolenia. Predvýber by umožnil konkurenciu projektových zámerov bez nadmerného zaťaženia žiadateľov.*
- *Aby bolo možné efektívne využiť absorpčnú kapacitu regiónov, musia byť vhodnejšie nastavené finančné podmienky. Pre všetkých žiadateľov v rámci CLLD a MAS by mali byť povolené zálohové platby a výška spolufinancovania by mala zohľadňovať reálne možnosti potenciálnych prijímateľov (menej ako 5% pre malé obce a občianske organizácie a, pokiaľ by to umožnili pravidlá ochrany hospodárskej súťaže v nariadeniach EÚ, aj menej ako 50% pre malých a mikro podnikateľov).*
- *Systém reportovania a kontroly je potrebné zjednodušiť a znížiť množstvo vyžadovaných dokumentov. Správy by malo byť možné podávať elektronicky, ale kvôli možným výpadkom treba umožniť aj iný spôsob podania. Reporty by mali sledovať najmä kvalitu činnosti MAS, nie len čerpanie financií a splnenie množstva formálnych kritérií. Kontrolóri by mali projekty monitorovať aj v teréne a mali by MAS dávať k reportom kvalitnú spätnú väzbu.*
- *Platby konečným prijímateľom v CLLD a LEADER by nemali byť schvaľované a zasielané centrálné na úrovni RO, mala by za ne zodpovedať a vykonávať ich MAS.*

## Technická podpora a budovanie kapacít MAS

Mnohé MAS, ktoré získali financie v súčasnom období, majú vybudované kvalitné kapacity a bez problémov zvládajú viesť proces prípravy stratégie a koordináciu partnerstva. Aby sa rozvíjali aj partnerstvá v ďalších regiónoch, je potrebná finančná podpora na rozbeh partnerstiev, ale hlavne technická a metodická podpora pri zbere a analýze dát, pri práci so štatistickými údajmi, plánovaní, zapájaní verejnosti - napríklad vo forme coachingu, facilitácie pri procese tvorby stratégie či odborných konzultácií. Zaujímavou možnosťou je peer-to-peer poradenstvo, ktoré by menej rozvinutým partnerstvám mohli poskytovať skúsené MAS. Niektorí účastníci workshopov vyjadrili obavy, že by celú prípravu stratégie mohli prevziať externé subjekty, ktoré nie sú v kontakte s regiónom – zodpovednosť za prípravu stratégie a koordináciu miestnych aktérov by mala zostať v rukách jednotlivých MAS a nemala by byť prenesená na externých dodávateľov. Ako však ukazujú skúsenosti zo súčasného obdobia, za dobre nastavených podmienok spolupráce môže byť asistencia odborníkov zvonka pre fungovanie MAS a kvalitu stratégie veľkým prínosom a tento typ podpory by mal byť v rámci podporných opatrení pre MAS umožnený.

V niektorých prípadoch sa ako prekážka pri napínaní priorít stratégie ukázali aj nedostatočné kapacity potenciálnych prijímateľov, ktorí mali problém zvládnuť prípravu projektu a jeho administráciu. Úlohou MAS by nemalo byť len rozdeľovanie financií, ale aj aktivizácia obyvateľov, rozvoj komunit a budovanie kapacít v regióne a tieto aktivity by mali byť súčasťou finančnej podpory pre MAS. Ako prínosné hodnotili účastníci workshopov napríklad aktivity zamerané na sieťovanie a výmenu skúseností, študijné cesty či exkurzie pre obyvateľov regiónu.

## Odporúčania

- *Súčasťou podpory MAS by nemal byť len finančný príspevok na prípravu stratégií – je potrebné vytvoriť systém metodologickej a technickej podpory pre MAS, zameraný na kvalitné fungovanie partnerstiev, rozvoj členstva, prípravu stratégií a zapojenie verejnosti do nej, ale aj administratívne a finančné podmienky programu. MAS by mali mať možnosť vybrať si, akú formu pomoci v regióne potrebujú, napr. tútorstvo, facilitáciu pri vzniku partnerstiev, školenia, poradenstvo, pomoc pri tvorbe metodických postupov a pri participatívnych procesoch (verejná diskusia, prieskumy, verejná obhajoba stratégií). Inšpiráciou môže byť program UNDP, realizovaný v programovom období 2007 – 2013 na východnom Slovensku.*
- *V alokácii na podporu MAS by mali byť financie vyčlenené na budovanie partnerstva a rozvoj kapacít v regiónoch. Mali by byť samostatnou súčasťou rozpočtu MAS, s výškou v závislosti od konkrétnych aktivít, ktoré MAS v regióne plánuje realizovať.*

### 3.3 Miestne rozvojové stratégie

#### Štruktúra a obsah stratégií

Účastníci workshopov zdôrazňovali, že stratégie by mali byť šité na mieru regiónu a mali by reagovať na potreby – ich štruktúra preto nemôže byť príliš zväzujúca. V súčasnom období bola štruktúra stratégie určená príliš schematicky a jej súčasťou boli rôzne analytické údaje a texty, ktoré boli pre niektoré regióny irelevantné. MAS by mali mať pri spracovaní stratégií väčší priestor, aby mohli štruktúru prispôbiť potrebám regiónu.

Okrem priorít, na ktoré by mala MAS rozdeľovať financie, by mali byť do stratégie zahrnuté aj plány zamerané na budovanie kapacít MAS a regiónu, rozvoj komunit či spoluprácu s inými regiónmi.

Integrované stratégie by mali byť v súlade s už spracovanými stratégiami (napr. PHSR). Nemali by byť súčtom aktivít v jednotlivých obciach – naopak, mali by zahŕňať prierezové aktivity v regióne a nadviazať na existujúce plány a koncepcie tak, aby vyvolali synergický dopad.

Stratégie by mali byť živým dokumentom – mali by byť pružné, s možnosťou priebežného hodnotenia a aktualizácie. Jeden z návrhov bol, aby mal strategický dokument dve časti – dlhodobú stratégiu a akčné plány, ktoré sú na kratšie obdobie a hodnotia sa priebežne.

#### Odporúčania

- *Štruktúra stratégií by nemala byť daná príliš striktno a nemala by vyžadovať údaje a texty, ktoré sú relevantné len pre niektoré regióny. Odporúčame určiť povinné súčasti stratégie, ktoré musia spracovať všetky MAS a voliteľné súčasti, z ktorých si MAS môže vybrať podľa situácie a potrieb regiónu.*
- *Stratégie nemôžu byť statickým, nemenným dokumentom. Je potrebné vytvoriť priestor na ich priebežnú aktualizáciu, aby mohla MAS reagovať na nové podmienky a príležitosti v regióne. To je možné zrealizovať napríklad prostredníctvom dvojročných akčných plánov, ktoré nadväzujú na stratégiu a MAS ich budú predkladať v rámci priebežného reportovania a hodnotenia.*

#### Zapojenie verejnosti do prípravy stratégií

Skúsenosti z programového obdobia 2007 – 2013 v tejto oblasti sa rôznia, od veľmi dobrej metodiky a kvalitnej účasti občanov až po čisto formálne zapojenie verejnosti prostredníctvom organizácií, ktoré sú členmi MAS. Kvalitu účasti verejnosti na príprave stratégií výrazne ovplyvnili tieto faktory: čas vyhradený na prípravu stratégií, záujem samospráv podieľať sa na príprave stratégie a zapájať verejnosť a metodická podpora procesu (pozitívne skúsenosti boli s technickou a metodickou podporou v rámci projektu UNDP).

Problémom v niektorých regiónoch je malé množstvo miestnych občianskych organizácií – ide skôr o spolky so skupinovým záujmom, než o organizácie, zaoberajúce sa verejným záujmom. Aby bola do prípravy a

implementácie stratégií reálne zapojená občianska spoločnosť, je potrebné investovať kapacity do jej budovania a rozvoja.

### **Odporúčania**

- *Pre menej skúsené partnerstvá je potrebné vytvoriť systém metodologickej podpory (metodické príručky, poradenstvo) a vytvoriť priestor na výmenu skúseností s inými MAS.*
- *Podporiť budovanie a rozvoj občianskych združení, neziskových organizácií a iných aktérov občianskej spoločnosti.*

### **Tematické priority stratégií**

Ako priority, na ktoré sa MAS chcú sústrediť, zaznievali nasledovné oblasti:

#### **Rozvoj miestnej ekonomiky a podpora zamestnanosti**

- podpora remeselníkov, malých a mikro podnikov, komunitných iniciatív a družstiev, systematické budovanie kapacít
- zakladanie komunitných a obecných podnikov,
- podpora miestnej sebestačnosti – poľnohospodárstvo, výroba a predaj potravín na miestnej úrovni, obecné podniky, drobní, mladí poľnohospodári, komunitné iniciatívy,
- využitie potenciálu regiónu, miestnych zdrojov,
- riešenie nezamestnanosti – najmä pracovné / podnikateľské príležitosti pre mladých,
- inovácie v podnikaní,

#### **Rozvoj komunitného života a občianskej spoločnosti**

- podpora miestnych mimovládnych organizácií a občianskych združení, spolkov, klubov, zväzov – podpora činnosti, technické a materiálne vybavenie,
- aktivizácia občianskej spoločnosti – vyhľadávanie a podpora miestnych lídrov a iniciatív, aktivizácia obyvateľov účasť občanov na rozhodovacích procesoch, zlepšovanie vzťahov medzi samosprávami a občanmi,
- zapojenie mládeže do života obcí a regiónu,
- tvorba regionálnej identity – vzdelávanie a osвета miestnych obyvateľov o ich regióne a jeho možnostiach, zdrojoch, potenciáli,

#### **Cestovný ruch**

- budovanie kapacít podnikateľov, samospráv a ľudí v regióne,
- spolupráca medzi subjektmi a sektormi, celoregionálne projekty,
- drobná infraštruktúra pre turistov – chodníky, cyklotrasy, bežkárске trate,
- podpora zážitkovej turistiky,
- budovanie malých stravovacích zariadení,



## **Životné prostredie**

- protipovodňové opatrenia – ekosystémové riešenia, zadržiavanie vody v krajine,
- odpadové hospodárstvo (triedenie, zhodnocovanie odpadu),

## **Boj proti chudobe, podpora marginalizovaných komún**

- boj proti úžere, rozvoj finančnej gramotnosti,
- komunitné centrá,
- rozvoj sociálnych služieb.

## **Budovanie kapacít v regióne**

- práca s mladými (v rámci formálneho vzdelávania aj mimo neho) – vychovávanie budúcej generácie miestnych lídrov a manažérov,
- zlepšovanie fungovania verejnej správy – efektívnosť, elektronizácia,
- výmena skúseností s inými regiónmi.

## **Základná infraštruktúra**

- voda, kanalizácia,
- miestne komunikácie,
- školstvo.

## **3.4 Príprava, riadenie a implementácia CLLD a LEADER – hlavné princípy**

### **Rozdelenie kompetencií medzi centrálnou a miestnou úrovňou**

Za hlavné pozitívum prístupu LEADER bola označovaná možnosť nastaviť podmienky implementácie priamo na miestnej úrovni a podľa miestnych potrieb. Tento priestor bol však obmedzený podmienkami oprávnenosti (oprávnené aktivity, oprávnené výdavky), určenými centrálnou úrovňou riadiaceho orgánu. Dôsledkom bol nesúlad priorít stratégií so SWOT analýzou a problémy s naplnením stratégie. V budúcnosti by MAS mali mať širšie možnosti stanoviť si priority.

Problémom v súčasnom období bolo aj stanovenie „demarkačnej“ línie – ak boli určité opatrenia zahrnuté do stratégie, bolo možné uchádzať sa o podporu v rámci nich len z prostriedkov rozdeľovaných MAS, čo výrazne obmedzilo možnosti žiadateľov získavať financie na svoje projekty. Je potrebné túto bariéru odstrániť a rozhodnutie o tom, či bude žiadosť podaná v rámci MAS alebo v rámci OP, by malo byť v kompetencii žiadateľa (s takýmto systémom sú skúsenosti napr. aj v ČR).

Časť účastníkov považuje riadenie na centrálnej úrovni prostredníctvom Poľnohospodárskej platobnej agentúry (PPA) za neefektívne a navrhli decentralizovať kompetencie na niekoľko regionálnych kancelárií – do úvahy prichádzajú organizácie s účasťou štátu, ako sú regionálne PPA, Regionálne rozvojové agentúry (RRA) či Národná sieť rozvoja vidieka (NSRV). Tieto „regionálne centrá“ by mali na starosti komplexné vzťahy s MAS, vrátane technickej podpory a asistencie. Bez ohľadu na to, ktorá inštitúcia bude za riadenie zodpovedná, je nevyhnutné vytvoriť v nej dostatočné kapacity a kompetencie, aby bola zabezpečená odbornosť a nezávislosť pracovníkov a efektívnosť riadenia.

## **Odporúčanie**

- *MAS musia mať vytvorený priestor pre určenie si priorit stratégií na základe reálnych problémov a rozvojových priorit na ich území. Podmienky oprávnenosti (napr. oprávnené aktivity, žiadatelia) nemôžu byť úzko vymedzené.*

### **Príprava programových dokumentov CLLD a LEADER**

V súčasnom období sa implementácia prístupu LEADER začala s oneskorením, čo skomplikovalo prípravu stratégií a ovplyvnilo kvalitu programových dokumentov. Programové dokumenty množstvo chýb a nedokonalostí, nepresné formulácie. V novom období by mali byť spracované dôsledne, k ich príprave je potrebné prizvať expertov a ľudí s praktickými skúsenosťami.

Pri zavedení CLLD a jeho súčasnom fungovaní s LEADER je dôležitá otázka koordinácie, harmonizácie postupov, pravidiel a podmienok, ako aj riadenia implementácie. Otázkou je napríklad, či bude môcť jedna MAS žiadať financie v rámci oboch prístupov a ako bude v tom prípade zabezpečené obsahové rozdelenie podpory.

### **Odporúčanie**

- *Príprava programových dokumentov pre LEADER a CLLD musí prebehnúť v dostatočnom predstihu a s aktívnym zapojením regionálnych partnerov. Musia byť jasne rozdelené kompetencie inštitúcií zodpovedných za oba prístupy a dobre nastavený systém koordinácie. Podmienky pre MAS (napr. obsah stratégií, obsah formulárov, pravidiel financovania) v prístupe LEADER a CLLD by sa nemali výrazne líšiť.*

### **Integrácia a realizovateľnosť stratégií**

Miestne rozvojové stratégie by mali byť naozaj integrované a navrhnuté opatrenia by mali byť realizovateľné. V súčasnom programovom období boli veľmi úzko vymedzené opatrenia a aktivity, na ktoré mohli MAS čerpať financie a MAS mali minimálne možnosti získať financie na napĺňanie stratégie z iných zdrojov. Hoci stratégie reagovali na celý komplex problémov v regióne, reálne bolo možné financovať len ich časť. MAS by mali mať v budúcnosť možnosť čerpať financie na podstatne širší okruh aktivít a mali by byť oprávneným prijímateľmi aj v iných OP.

Debata sa dotkla aj otázky prepojenia schválených stratégií na iné OP. Otázkou je, či by mohli byť pri výbere zvýhodňované projekty, ktoré sú súčasťou / v súlade so stratégiou v iných OP. Rozhodne by to zvýšilo realizovateľnosť stratégie ako celku a jej celkový vplyv.

### **Odporúčanie**

- *Umožniť integráciu projektových zámerov, aby sa znížila administratívna náročnosť pre žiadateľov a zvýšila sa kvalita realizovaných projektov. Projekty by mali byť financovateľné z viacerých fondov a jednotlivé zábery by mali mať možnosť žiadať o rôzne typy aktivít, aby nedochádzalo k umelému deleniu zámerov.*

## **3.5 Ďalšie problémy vplyvajúce na implementáciu stratégií**

Účastníci workshopov upozornili na niekoľko ďalších problémových oblastí, ktoré sa síce priamo netýkajú nastavení prístupu CLLD a LEADER, no na činnosť MAS a implementáciu miestnych rozvojových stratégií majú vplyv:

## **Zákon o verejnom obstarávaní a podpora miestnej ekonomiky**

Súčasná legislatíva znemožňuje uprednostňovať vo výberových kritériách miestnych dodávateľov pred ostatnými, čo je v priamom rozpore s cieľom rozvíjať miestnu ekonomiku a podporovať miestnych výrobcov a dodávateľov služieb. Účastníci workshopov upozornili, že legislatíva EÚ umožňuje využiť rôzne typy verejného obstarávania (napr. zelené verejné obstarávanie, spoločensky zodpovedné verejné obstarávanie), ktoré by bolo možné po legislatívnych úpravách uplatniť aj v slovenských podmienkach.

## **Bariéry pre malých podnikateľov**

Rozšíreniu drobného miestneho podnikania nebráni len nedostatok kapitálu, ale aj množstvo legislatívnych obmedzení, napr. pri výrobe potravín v malom, ubytovaní na súkromí, drobnom predaji miestnych výrobkov a pod.

## **Prepojenie na stratégie na vyššej úrovni**

Na úrovni krajov majú byť pre programové obdobie vytvorené tzv. Integrované územné stratégie. Nie je jasné, či a ako majú miestne a územné stratégie byť prepojené a teda hrozí, že nebudú pripravované koordinovane, či dokonca že budú vo svojich zámeroch protichodné.

## **ZHRNUTIE VÝSTUPOV A ODPORÚČANÍ**

Správa „Prístup CLLD a LEADER v programovom období 2014 – 2020“ je výsledkom série workshopov, ktoré zorganizovali Priatelia Zeme-CEPA a Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v júni a v septembri 2013. Hodnotí skúsenosti s implementáciou prístupu LEADER v rokoch 2007 – 2013 a formuluje odporúčania pre implementáciu prístupu Komunitou vedený miestny rozvoj (Community-led local development - CLLD) a LEADER v programovom období 2014 – 2020.

Výsledky workshopov poukázali na niekoľko významných prínosov, ktoré môže programovanie fondov EÚ na miestnej úrovni priniesť. V lokalitách, kde pôsobia miestne akčné skupiny (MAS), sa **rozvíja spolupráca verejnej správy, podnikateľského a občianskeho sektora** – partnerstvo, ktoré prepája všetky tri sektory v určitom území, umožňuje pozeráť sa na potreby a potenciál regiónu ako celku, nie len z hľadiska aktuálnych špecifických potrieb obecného úradu či firmy. Pokiaľ majú MAS dostatok kapacít a metodickú podporu, vytvárajú **priestor, aby sa do plánovania na miestnej úrovni priamo zapájali občania**, aktivizujú ich a **posilňujú tak občiansku spoločnosť v regiónoch**. Možnosti MAS rozhodovať o podmienkach rozdeľovania financií v regióne rozširujú okruh potenciálnych prijímateľov a **zvyšujú dostupnosť fondov EÚ** pre niektoré subjekty, najmä pre malé obce, živnostníkov, malé podniky a miestne mimovládne organizácie. Spoločná príprava stratégie a dlhodobé fungovanie kancelárie MAS v regióne **buduje kapacity** a tak **vytvára podmienky pre strategický, systematický a komplexný rozvoj regiónu**.

Tento potenciál však možno rozvinúť, len ak sú nástroje správne nastavené na národnej úrovni. V súčasnom programovom období boli v nastavenia a implementácia prístupu LEADER po mnohých stránkach problematické. Centrálne, na úrovni riadiaceho orgánu (RO) / prioritnej osi nebol určený len rámec pre činnosť MAS, ale aj **veľmi úzko vymedzené obsahové priority**, ktoré možno financovať. MAS teda formálne v stratégii mohli navrhnúť opatrenia pre komplexný rozvoj regiónu, z programu LEADER však mohli financovať len malý podiel z nich. Hoci projekty na miestnej úrovni schvaľovali MAS, ich kontrola a platby prebiehali na úrovni RO. **Časť partnerstiev fungovala len formálne** a niektorým MAS **chýbali odborné kapacity** na vytváranie a rozvoj partnerstva, kvalitnú prípravu stratégií a zapájanie verejnosti. Metodická podpora zo strany RO bola minimálna - v dôsledku toho využila potenciál a výhody prístupu LEADER len časť podporených MAS. Činnosť MAS a implementáciu projektov v regióne vážne komplikovali **náročné administratívne postupy a časté zmeny pravidiel** a podmienok zo strany RO.

Z výstupov workshopov je zrejmé, že miestni aktéri na Slovensku si uvedomujú možné prínosy prístupov CLLD aj LEADER a majú **veľký záujem o ich implementáciu v novom programovom období**. Je však potrebné, aby inštitúcie zodpovedné za ich prípravu a implementáciu zohľadnili pri príprave usmernení pre oba prístupy návrhy skúsenosti zo súčasného programového obdobia a formovali tieto nástroje tak, aby čo najviac podporovali rozvoj spolupráce, budovanie kapacít na miestnej úrovni a prispievali ku komplexnému a systematickému rozvoju regiónov. **Príprava usmernení preto musí prebiehať v úzkej spolupráci s expertmi a predstaviteľmi fungujúcich miestnych partnerstiev**.

Z výstupov workshopov, ich analýzy a interpretácie, vyplynuli najmä nasledovné odporúčania:

- **Proces výberu MAS** by mal zohľadňovať kvalitu predloženej stratégie, ale aj proces prípravy stratégie a úroveň zapojenia občanov doňho, kapacity a aktivity MAS a jej členov v regióne. Je pritom potrebné nastaviť proces posudzovania a výberu MAS tak, aby bol minimalizovaný priestor pre politické rozhodnutia, a to najmä kvalitne definovanými kritériami pre hodnotenia MAS, využitím expertných systémov hodnotenia a rozšírením výberového procesu o možnosť priamej obhajoby stratégií.
- **Finančná podpora pre MAS** by mala byť diferencovaná podľa viacerých kritérií a odrážať nielen veľkosť územia, ale aj jeho ekonomickú a sociálnu situáciu. Je potrebné presadiť, aby MAS boli oprávnenými žiadateľmi aj v operačných programoch, ktoré nevyužívajú prístup LEADER alebo CLLD.
- **Systém reportovania a hodnotenia činnosti MAS** sa musí zamerať predovšetkým na celkovú kvalitu výsledkov činnosti MAS. Reporty by mali sledovať najmä kvalitu činnosti MAS, nie len čerpanie financií a splnenie množstva formálnych kritérií. Model by mal byť jednoduchší a musí zohľadňovať aj vykonávanie podporných činností MAS v danom území.

- **Usmernenia pre implementáciu CLLD a LEADER** musia byť spracované včas, jasné a zrozumiteľné. Zmeny v usmerneniach by mal RO robiť len vo výnimočných prípadoch a po konzultácii s prijímateľmi.
- Je potrebné vytvoriť **kvalitný systém komunikácie so žiadateľmi a prijímateľmi**, v rámci ktorého bude RO vystupovať ako inštitúcia, ktorá sleduje a podporuje kvalitu výsledkov programu. Systém by mal umožňovať priamu komunikáciu MAS a pracovníkov RO.
- Je potrebné zabezpečiť **včasný začiatok implementácie, rýchlejší proces** schvaľovania žiadostí a podpisovania zmlúv.
- Je potrebné výrazne **zjednodušiť administratívne postupy** v oblasti monitorovania činnosti MAS, kontroly a zúčtovania projektov.
- Aby bolo možné efektívne využiť absorpčnú kapacitu regiónov, musia byť **vhodnejšie nastavené finančné podmienky** (oprávnené aktivity a výdavky, zálohové platby a výška spolufinancovania).
- Je potrebné **vytvoriť systém metodickej a technickej podpory pre MAS**, zameraný na kvalitné fungovanie partnerstiev, rozvoj členstva, prípravu stratégií a zapojenie verejnosti do nej, ale aj administratívne a finančné podmienky programu.
- Štruktúra **stratégií** by nemala byť daná príliš striktno a nemala by vyžadovať údaje a texty, ktoré sú relevantné len pre niektoré regióny. Je potrebné vytvoriť priestor na priebežnú aktualizáciu stratégií, aby mohla MAS reagovať na nové podmienky a príležitosti v regióne.
- MAS musia mať vytvorený **priestor pre určenie si priorít stratégií** na základe reálnych problémov a rozvojových priorít na ich území.
- Je potrebné umožniť financovanie širšieho okruhu opatrení a aktivít. Z diskusií o **tematických prioritách** pre podporu vyplýva, že prístupy CLLD a LEADER by sa mali zamerať najmä na podporu rozvoja miestnej ekonomiky, boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu, rozvoja komunitného života a občianskej spoločnosti a budovania kapacít v regiónoch.
- Musia byť **jasne rozdelené kompetencie** inštitúcii zodpovedných za prístup LEADER a CLLD a dobre nastavený systém koordinácie.

## **EXECUTIVE SUMMARY**

The report “CLLD and LEADER approach in 2014 – 2020 programming period” is a result of a series of workshops, which were organized by Friends of the Earth-CEPA and Office of Plenipotentiary of Government of Slovak Republic for Development of Civil Society in June and September 2013. It evaluates the experience with implementation of LEADER approach in 2007 – 2013 period and gives the recommendations for successful implementation of Community-led Local Development (CLLD) and LEADER approach in 2014 – 2020 period.

The outcomes of the workshops show the significant assets of programming of EU funds on local level. The **cooperation of public sector, private sector and civic sector develops successfully** in the areas where local action groups (LAGs) are working. The partnership interconnecting all three sectors encourages local actors to assess the needs and potential of the region complexly, not only from the specific point of view of municipality or company. In the regions where LAGs have sufficient capacities and access to methodical support, they are able to **create the space for public participation in local planning**, encourage citizen engagement and thus **strengthen the civil society in the region**. The possibilities of LAGs to decide upon the conditions of utilization of finances result into wider group of potential beneficiaries and **increase the accessibility of EU funds** for certain types of subjects, such as small municipalities, small enterprises and local NGOs. Joint preparation of strategy and long-term operation of LAG's office in the region **bring new capacities to the region** and thus **create the conditions for strategic, systemic and complex development of the region**.

The large potential of the approach can be fully utilized only if the setting of the tools on national level is favourable. In current programming period, the conditions and implementation of LEADER approach were problematic in many aspects. The framework for operation of LAGs, as well as the **eligible priorities and activities, were defined very tightly** on the level of managing authority (MA) / priority axis. LAGs had a formal possibility to select and define their local strategy and priorities, but only a small portion of those were eligible for funding via LEADER approach. Although projects were selected approved by LAGs, the monitoring and payments were managed centrally by MA. **Part of LAGs operated only on a formal level** and / or **lacked expert capacities** for forming and development of partnership, good preparation of strategy and involvement of citizens in the process and only minimal methodical support was provided by MA. Therefore, only part of LAGs financed by LEADER really utilized the potential and assets of the approach. **Complicated administrative procedures** and **frequent changes of the regulations** presented significant barrier to successful operation of LAGs and the implementation of the projects on local level.

It seems that **local actors** in Slovakia are well aware of potential benefits of CLLD and LEADER and **strongly support implementation of both LEADER and CLLD** in new programming period. However, in new programming period, MAs responsible for preparation and implementation of these tools have to consider the experience from current period and form the tools in the way that will support cooperation, develop the capacities on local level and contribute to complex and systematic development of the regions. **The regulations have to be prepared in close cooperation with experts and representatives of local groups**.

Following recommendation result from the analysis and interpretation of the outcomes of the workshops:

- **The selection process of LAGs** should be focused on the quality of the strategies, but also the process of preparation of strategy, level of public participation in the process, capacities and activities of LAG and its members in the region. The procedures of evaluation and selection of LAGs should minimize the opportunities for politically motivated decisions, particularly by well-defined evaluation criteria, use of expert evaluation systems and creating space for public presentation of strategies.
- **The level of financial support for LAGs** should be differentiated using several criteria, such as size of the area, its economic and social situation. LAGs should become eligible beneficiary even in OPs that don't use LEADER or CLLD approach.

- **Reporting and evaluation system** should focus mainly on the quality of results of LAG's activities. The reporting model has to be simplified and it should follow the quality of outcomes and capacity-building activities of LAGs, not only the level of spending and fulfillment of formal requirements.
- **The regulations for CLLD and LEADER implementation** should be prepared timely and they should be clear and comprehensible. The changes in the regulations are acceptable in exceptional cases and should be adopted only after the consultation with the beneficiaries.
- **The well-working system of communication with applicants and beneficiaries** should be created, with MAs in the role of monitoring and supporting institution. The system should enable the direct, personal contact of LAGs and representatives of MAs.
- It is necessary to **start the implementation in due time** and to enable **faster selection and approval** of the proposals and signature of contracts.
- **The administrative procedures** in monitoring of LAGs' activities, control and financial reporting of projects have to be significantly simplified.
- In order to fully utilize the absorption potential of the regions, **the financial conditions** (eligibility of activities and expenses, rules for advance payments and co-financing) have to be set properly.
- **The system of methodical and technical support for LAGs** should be created, with the focus on good operations of LAGs, membership development, preparation of strategies, public participation in the process, but also administrative and financial procedures.
- The structure of **strategies** should be adoptable to specific needs of the regions and it shouldn't require data and texts relevant only for part of the regions. The space for updates of the strategies should be created, so that LAGs could react to new conditions and opportunities in the region.
- LAGs should have **freedom to define the priorities of the strategies**, based on real problems and development priorities of the region.
- The financing of wider range of measures and activities should be allowed. The discussions on **thematic priorities** suggest that CLLD and LEADER should focus on financing of development of local economies, fight against poverty and social inclusion, strengthening of communities and civil society and building of capacities in the regions.
- **The roles of the institutions responsible for implementation of LEADER and CLLD** should be clearly defined and the well-working system of coordination between both tools should be created.

## **PRÍLOHY**

1. Zápisy z workshopov uskutočnených 10. - 12. septembra 2013 v Košiciach, Banskej Bystrici a Bratislave spracované facilitátormi diskusie
2. Zoznam účastníkov workshopov