Europski
odbor regija

NAT-VII/044

164. plenarno zasjedanje, 19. i 20. veljače 2025.

MIŠLJENJE

Kako programiranje u okviru inicijative LEADER i programa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (CLLD) nakon 2027. može pridonijeti boljoj provedbi dugoročne vizije za ruralna područja EU-a

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR)

- poziva na to da se lokalizirane teritorijalne politike ojačaju i bolje usmjere jačanjem kapaciteta programa CLLD i LEADER kako bi se ispunila sve veća očekivanja u pogledu ruralnog razvoja i teritorijalne kohezije. Ti su se programi pokazali učinkovitima u osnaživanju ruralnih područja, ali ih sada treba prilagoditi kako bi se odgovorilo na izazove koje donosi budućnost;
- smatra da je od ključne važnosti pojednostaviti pristup financijskim sredstvima i postupcima EU-a u okviru usklađenog i fleksibilnog pristupa teritorijalnom razvoju;
- predlaže uvođenje novih provedbenih instrumenata za potporu inicijativama CLLD i LEADER. Ti bi se instrumenti temeljili na glavnom fondu čija bi se uredba o upravljanju primjenjivala na doprinose iz drugih mobiliziranih fondova iz svakog od kojih bi se obavezan postotak izdvajao za CLLD , i na korištenju paušalnih financiranja za male projekte;
- predlaže da se potiče korištenje mehanizama pretfinanciranja i predujmova za male projekte. Nadalje, poziva na uvođenje mehanizma kojim bi se osiguralo da se predujam, koji predstavlja 80 % dodijeljenih bespovratnih sredstava, sustavno isplaćuje čim se projekt odobri;
- poziva na veću uključenost žena u tijela za donošenje odluka u okviru projekta LEADER i u participativnom lokalnom razvoju (CLLD) i potiče sve razine društva, od mladih do starijih osoba, da sudjeluju u planiranju i osmišljavanju projekata;
- predlaže da se intenzivnije radi na komunikaciji i obrazovanju u vezi s CLLD-om i LEADER-om kako bi se lokalnim akterima omogućilo da u potpunosti iskoriste njihove prednosti.

Rue Belliard 101 | 1040 Bruxelles | BELGIQUE | Tél. +32 22822211
www.cor.europa.eu | @EU_CoR | /european.committee.of.the.regions | /european-committee-of-the-regions | @EU_regions_cities

Izvjestitelj:

Thibaut Guignard (FR/EPP), načelnik Općine Plœuc-l'Hermitage

Mišljenje Europskog odbora regija – „Kako programiranje u okviru inicijative LEADER i programa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice nakon 2027. može pridonijeti boljoj provedbi dugoročne vizije za ruralna područja EU-a”

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR)

Opće napomene

1. napominje da se, s obzirom na to da 80 % europskog teritorija čine ruralna područja, ona često suočavaju sa sve većim osjećajem marginalizacije, praćenim porastom euroskepticizma;

2. napominje da je od 1991. u ruralnim područjima metoda LEADER, koja je kasnije obuhvaćena političkim instrumentom lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice putem lokalnih akcijskih grupa (LAG), pokazala da može mobilizirati i osnažiti lokalne akter za inovativne i prilagođene strategije. Time se doprinosi postizanju europskih ciljeva kroz inicijative utemeljene na lokalnim okolnostima u tim područjima;

3. ističe demokratsku dodanu vrijednost teritorijalnih pristupa. Jačanjem izravnog uključivanja lokalnih zajednica u definiranje vlastitog razvoja, lokalni razvoj pod vodstvom zajednice doprinosi podupiranju temeljnih vrijednosti EU-a, poput sudjelovanja građana i socijalne kohezije. Prisutnost lokalnih akcijskih grupa u ruralnim područjima ponos je Europske unije i većina ruralnih aktera s njome vezu uspostavlja kroz njih. To zapažanje dijeli novi europski Bauhaus, koji također uviđa da je zajednica pravi okvir za poduzimanje mjera, u kojem se rezultati mogu odmah provesti, vidjeti i osjetiti, a različita područja politika spojiti u holistički pristup[1];

4. izražava žaljenje zbog propuštene prilike da se dugoročna vizija za ruralna područja Europske unije formalizira u obliku bijele knjige koja bi osigurala potrebne organizacijske ovlasti, kao i zbog toga što europski ruralni program, unatoč tome što je spomenut u Rezoluciji od 3. listopada 2018., još uvijek ne postoji; nadalje izražava žaljenje zbog toga što je Komisija kasnila s objavljivanjem svoje komunikacije i time spriječila njezinu punu integraciju u postojeći programski okvir; sa zabrinutošću primjećuje da se načelima integriranog teritorijalnog razvoja i programima lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice ne pridaje dovoljna važnost;

5. žali zbog toga što su ruralna područja, iako ponos Europe, i dalje prečesto marginalizirana. Suočena su sa stalnim izazovima kao što su demografske promjene, digitalna tranzicija, potreba za razvojem održive poljoprivrede u kojoj se proizvodi cjenovno pristupačna i visokokvalitetna hrana i prilagodba klimatskim promjenama, a situaciju pogoršavaju nedovoljno usklađene politike. Stoga u velikoj mjeri zaostaju u pogledu demokratskog sudjelovanja, pristupa osnovnim

[1] Novi europski Bauhaus, 2023., str. 6..

uslugama, infrastrukturi i zapošljavanju.[2] Takva situacija oslabljuje ugled Europe, potkopava napore za jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije među regijama EU-a, potiče zabrinjavajući euroskepticizam i tako ugrožava jedinstvo i stabilnost Unije;

6. u svjetlu nedavnih studija i izvješća[3], poziva na osnaživanje i bolje usmjeravanje lokaliziranih politika jačanjem kapaciteta inicijativa CLLD i LEADER kako bi se ispunili sve veći zahtjevi u pogledu ruralnog razvoja i teritorijalne kohezije. Ti su se programi pokazali učinkovitima u osnaživanju ruralnih područja, ali ih sada treba prilagoditi kako bi se odgovorilo na izazove koje donosi budućnost;

7. naglašava da bi inicijative CLLD i LEADER, kao već ukorijenjene i dobro poznate instrumente u svim ruralnim područjima Europe, trebalo u potpunosti integrirati u dugoročnu viziju za ruralna područja EU-a i iskoristiti za postizanje njezinih ciljeva; naglašava da jačanje prilagođenih integriranih instrumenata poput lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice potiče prihvaćanje te politike u regijama i lokalizirane pristupe u okviru kohezijske politike;

8. poziva države članice da u potpunosti iskoriste kapacitete inicijativa CLLD i LEADER i smatra da treba zadržati dostatnu razinu financiranja za te programe kako bi se zadržala i obnovila živa i uspješna lokalna ruralna gospodarstva;

9. traži da se to promišljanje stavi u širi kontekst, odnosno kontekst rascjepkanosti europskog financiranja namijenjenog ruralnim područjima. Iako je Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) u prošlosti najviše pridonosio razvoju ruralnih područja, povećanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike posljednjih godina ostavilo je vrlo malo prostora za ruralnu infrastrukturu i usluge, kao i za lokalni razvoj općenito;

10. poziva Komisiju da zajamči da sve države članice na odgovarajući način u obzir uzimaju ruralnu i integriranu dimenziju pod vodstvom zajednice i da ocijeni njezinu provedbu i njezin učinak u strateškim planovima zajedničke poljoprivredne politike, partnerskim sporazumima za programe kohezijske politike i planovima za oporavak i otpornost;

11. smatra da drugi fondovi poput Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Fonda za pravednu tranziciju (FPT), pružaju mogućnosti i rješenja za ruralna područja;

---

2 Perpiña Castillo, C., Jacobs-Crisioni, C., Barranco, R., Curtale, R., Kompil, M., Vallecillo, S., Auteri, D. i Dijkstra, L.: *Opportunities and challenges for remote rural areas in the European Union* (Mogućnosti i izazovi za udaljena ruralna područja u Europskoj uniji), Europska komisija, Ispra, 2023., JRC135398; Vilcu, R., Van den Bossche, L., Altman, N., Ziegler, V., Salle, E., Zomer, B. (2023.): *Empowering rural areas in multi-level governance processes* (Osnaživanje ruralnih područja u postupcima višerazinskog upravljanja), Dokument o stajalištu organizacije SHERPA.

3 Europska komisija, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, *Evaluation on the impact of LEADER on Balanced Territorial Development* (Evaluacija učinka programa LEADER na uravnotežen teritorijalni razvoj)., radni dokument službi Komisije, 2024.;

Europska komisija, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, Münch, A., Gorny, H., Badouix, M., Gaugitsch, R. i dr.: ***Study on funding for EU rural areas – Final report*, (Studija o financiranju ruralnih područja EU-a – završno izvješće)**, Ured za publikacije Europske unije, 2024.,

Europska komisija, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku, radni dokument službi Komisije, *Commission Staff Working Document Accompanying document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 9th Cohesion Report* (neslužbeni prijevod: Radni dokument službi Komisije priložen dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o devetom izvješću o koheziji).

12. poziva na to da se svim europskim strukturnim fondovima podrži otvaranje radnih mjesta, socijalna uključenost, usluge za ruralno stanovništvo, inovacije i konkurentnost u ruralnom gospodarstvu i da se osigura odgovarajuća infrastruktura za ruralne zajednice, uključujući dostatan broj jedinica koje omogućuju pristojno i cjenovno pristupačno stanovanje. Dio tih sredstava trebalo bi namijeniti jačanju teritorijalnih pristupa u ruralnim područjima s pomoću CLLD-a za nepoljoprivredni ruralni razvoj kako bi se dopunile mjere koje se podupiru u okviru pristupa LEADER. To će također biti temeljni način za rješavanje geografije nezadovoljstva;

13. smatra da je od ključne važnosti pojednostaviti pristup financijskim sredstvima i postupcima EU-a u okviru usklađenog i fleksibilnog pristupa teritorijalnom razvoju, posebno za ruralna područja, i pritom zadržati načela višerazinskog upravljanja i partnerstva, posebno s obzirom na buduće proširenje EU-a;

Olakšavanje pristupa financiranju za ruralna područja

14. naglašava važnost razvoja usklađenog i fleksibilnog pristupa teritorijalnom financiranju, uz pojednostavljeni i olakšani pristup financijskim sredstvima EU-a putem integriranog pristupa u raznim fondovima;

15. predlaže da se u očekivanju novog pristupa promiče upotreba financiranja iz više fondova, a da se prioritet istodobno daje smanjenju prekomjernog administrativnog opterećenja povezanog s trenutačnim postupcima.

16. preporučuje da se upravljačka tijela potaknu na korištenje najboljih praksi u području fleksibilnijeg financiranja u okviru inicijative LEADER za kraj programskog razdoblja 2021. – 2027.;

17. predlaže uvođenje novih provedbenih instrumenata za potporu inicijativama CLLD i LEADER u 27 država članica nakon 2027. Ti bi se instrumenti temeljili na načelu „zajedničke blagajne”, koja bi uključivala: a) glavni fond čija bi se uredba o upravljanju primjenjivala na doprinose iz drugih mobiliziranih fondova, kao što su Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond plus (ESF+) i Fond za pravednu tranziciju (FPT); b) pojednostavljenu regulativu za male projekte radi smanjenja administrativnog opterećenja korisnika i olakšavanja pristupa financiranju za inovativne lokalne inicijative prilagođene posebnim potrebama lokalnih područja. Najbolja opcija bilo bi korištenje paušalnog financiranja, koje se pokazalo učinkovitim u zemljama poput Estonije i Poljske; i c) obvezni postotak financijskih sredstava namijenjenih CLLD-u u svakom od predmetnih fondova (namjensko izdvajanje sredstava), čime bi se osigurala znatna potpora najugroženijim područjima, posebno ruralnim, prigradskim, planinskim, otočnim i graničnim. Tim novim načinom upravljanja u potpunosti bi se iskoristile odredbe Ugovora iz Lisabona, ojačala teritorijalna kohezija i postigla djelotvornija potrošnja financijskih sredstava dodijeljenih državama članicama, osobito u ruralnim područjima.

Oslanjanje na dinamiku lokalnih akcijskih grupa i uključivanje dionika

18. poziva na priznavanje strateške uloge lokalnih akcijskih grupa na nacionalnoj i regionalnoj razini, od kojih neke djeluju kao pokretači inovativnih rješenja prilagođenih potrebama ruralnih područja od 1991. Ta lokalna tijela, koja se sastoje od stručnjaka na terenu, dobro poznaju lokalne posebnosti i pokretače razvoja;

19. potiče upravljačka tijela da lokalnim akcijskim grupama osiguraju veće institucionalno priznanje i da im pruže potporu u njihovim nastojanjima da provedu strategije ruralnog razvoja. Lokalne akcijske grupe moraju na raspolaganju imati veće resurse i veću autonomiju kako bi mogle maksimalno povećati svoj teritorijalni učinak. Njihova uloga nadilazi puku realizaciju projekata: one su ključni akteri u teritorijalnoj koheziji i stvaranju lokalnih mreža;

20. treba pravilno nadzirati lokalne akcijske grupe. Njihovo djelovanje mora se kontrolirati kako bi se osigurao ravnopravan pristup upravljanju tim grupama, na temelju zasluga i ovisno o ciljevima;

21. poziva na to da se upravljačka tijela potiče da i dalje cjelovitije i participativnije pristupaju ruralnom razvoju. Krajnji cilj upravljačkih tijela mora biti usmjeren na teritorijalnu koheziju i razvoj. U tu je svrhu potrebno ojačati administrativni i financijski inženjering u ruralnim područjima;

22. poziva na uključivanje većeg broja predstavnika civilnog društva u lokalne akcijske grupe, uz već prisutne stručnjake i predstavnike privatnog i javnog sektora;

23. poziva na veću uključenost žena u tijela za donošenje odluka u okviru projekta LEADER i u participativnom lokalnom razvoju (CLLD) i potiče sve razine društva, od mladih do starijih osoba, da sudjeluju u planiranju i osmišljavanju projekata;

24. smatra da treba učiniti više kako bi se istaknula činjenica da inicijativa LEADER može olakšati inovacije; inovativni projekti mogu se poticati bez dodatnog administrativnog opterećenja;

25. predlaže da se intenzivnije radi na komunikaciji i obrazovanju u vezi s CLLD-om i LEADER-om kako bi se lokalnim akterima omogućilo da u potpunosti iskoriste njihove prednosti. Treba bolje informirati lokalne vlasti, posebno u ruralnim i udaljenim područjima, o mogućnostima koje im taj pristup nudi kako bi im se pružila potpora u pristupu fondovima EU-a;

26. predlaže da se uvedu programi osposobljavanja za lokalne aktere, posebno za koordinatore LEADER-a i izabrane predstavnike, s ciljem jačanja njihovih vještina u području inicijativa LEADER i CLLD. Takvo bi osposobljavanje trebalo omogućiti bolje razumijevanje alata koji su im na raspolaganju, podržati stabilno upravljanje projektima i osigurati kontinuitet tima, a istodobno naglasiti strategije integriranog ruralnog razvoja. Taj bi se pristup trebao usmjeriti na inovacije, stjecanje vještina, pristupe koji se temelje na financiranju iz više fondova i učinkovito korištenje programa CLLD i LEADER za poticanje održivog ruralnog razvoja; odlučno ustraje na tome da se radi promicanja gospodarske i ekološke otpornosti nositeljima ruralnih projekata omogući financiranje teritorijalnog inženjeringa;

27. poziva na razvoj prilagođenih programa potpore za lokalne akcijske grupe, lokalne udruge i druge potencijalne korisnike, kako bi se povećala njihova osviještenost o načinu upotrebe fondova kohezijske politike i olakšala provedba projekata na lokalnoj razini do kraja programskog razdoblja 2021. – 2027.;

28. predlaže da se nakon 2027. uvedu programi osposobljavanja za sve ruralne aktere, uključujući upravljačka tijela fondova EU-a, lokalne izabrane predstavnike, lokalne akcijske grupe i druge dionike. Ti bi programi trebali u praksu prenijeti temeljna načela programa LEADER i lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice i nastojati osnažiti i promicati horizontalno upravljanje, donošenje odluka i decentraliziranu organizaciju;

29. poziva na poticanje stalnog osposobljavanja. Time bi se doskočilo čestoj fluktuaciji koordinatora inicijative LEADER, posebice u zemljama u kojima je ta fluktuacija izraženija, i poboljšalo upravljanje fondovima na lokalnoj razini jer bi se bolje razumjeli mehanizmi financiranja i teritorijalnog upravljanja;

Jačanje povjerenja u inicijative CLLD i LEADER

30. poziva na promicanje uzajamnog povjerenja među dionicima kako bi se povećala učinkovitost CLLD-a. On se, posebno u okviru inicijative LEADER, pokazao fleksibilnim i učinkovitim u nekoliko država članica, posebno u onima gdje mu vlada i lokalne vlasti vjeruju. To je povjerenje ključno za uspješnu primjenu tih teritorijalnih instrumenata;

31. poziva na sklapanje sporazuma o uzajamnom povjerenju između Europske komisije, država članica, upravljačkih tijela, lokalnih akcijskih grupa i nositelja projekata. Cilj toga sporazuma trebalo bi biti izbjegavanje prerevnog donošenja propisa, smanjenje prekomjerne regulacije i sprječavanje da različite razine vlasti zahtijevaju sve više provjera, ali i osiguravanje strogog upravljanja fondovima. Cilj je postići ravnotežu između zaštite od rizika i neometanog pristupa financijskim sredstvima EU-a;

32. predlaže poticanje korištenja mehanizama pretfinanciranja i predujmova za male projekte u svim državama članicama, posebno za one koje vode poduzetnici, udruge ili MSP-ovi. Trenutno se financijska sredstva za te projekte često isplaćuju nakon izvođenja radova, što otežava situaciju lokalnim akterima koji ne mogu unaprijed osigurati potrebna financijska sredstva;

33. poziva na to da države članice koje se već koriste mogućnostima pretfinanciranja radi poticanja te prakse svoje iskustvo podijele s državama članicama u kojima se ono rjeđe koristi. Nadalje, poziva na uvođenje mehanizma kojim bi se osiguralo da se predujam, koji predstavlja 80 % dodijeljenih bespovratnih sredstava, sustavno isplaćuje čim se projekt odobri. Time bi se smanjile financijske poteškoće s kojima se suočavaju nositelji projekata, posebno u ruralnim i najugroženijim područjima, a istodobno povećala učinkovitost i dostupnost europskog financiranja;

Povećanje lokalne autonomije uz jačanje kontrole na europskoj razini

34. poziva na poticanje i jačanje korištenja mehanizma procjene učinka na ruralna područja u razvoju europskog zakonodavstva i institucionalnih okvira. To se posebno odnosi na sljedeći višegodišnji financijski okvir, kao i na nacionalne i regionalne politike država članica;

35. predlaže da se sve relevantne glavne uprave Europske komisije uključe u procjenu teritorijalnog učinka politika za koje su odgovorne najmanje dvaput tijekom programskog razdoblja. Tim bi se procjenama omogućilo uspostavljanje preciznijih polazišnih točaka i utvrđivanje načina na koje se specifične odlike ruralnih područja mogu na bolji način uključiti u europske politike;

36. potiče države članice da provedu detaljne procjene svojih unutarnjih politika ruralnog razvoja u skladu sa zajedničkom metodologijom koju će predložiti Europska komisija. Tim bi se procjenama osiguralo uzimanje u obzir ruralnih potreba i poboljšala usklađenost nacionalnih i europskih politika;

37. predlaže da se ocijeni da li bi se procjena učinkovitosti politika za ruralna područja mogla povećati pristupom utemeljenim na uspješnosti. Taj bi pristup uključivao povezivanje dijela financijskih sredstava s postizanjem konkretnih i mjerljivih ciljeva kako bi se osiguralo da se sredstva dodjeljuju tamo gdje imaju stvaran i trajan učinak.

Bruxelles, 20. veljače 2025.

Predsjednica
Europskog odbora regija

Kata TÜTTŐ

Glavni tajnik
Europskog odbora regija

Petr BLÍŽKOVSKÝ

II. POSTUPAK

Naslov:	Kako programiranje u okviru inicijative LEADER i programa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (CLLD) nakon 2027. može pridonijeti boljoj provedbi dugoročne vizije za ruralna područja EU-a
Referentni dokument/i:	
Pravna osnova:	članak 307. stavak 4. UFEU-a
Postupovna osnova:	pravilo 41. točka (b) podtočka ii. Poslovnika
Datum zahtjeva Vijeća/EP-a / Datum dopisa Komisije:	
Datum odluke Predsjedništva / predsjednika/ice:	
Nadležno povjerenstvo:	Povjerenstvo za prirodne resurse (NAT)
Izvjestitelj/ica:	Thibaut Guignard (FR/EPP)
Rasprava u Povjerenstvu:	27. studenoga 2024.
Datum usvajanja u Povjerenstvu:	27. studenoga 2024.
Rezultat glasanja Povjerenstva (većina/jednoglasno):	većina
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20. veljače 2025.
Prethodna mišljenja Odbora:	
Napomene o primjeni načela supsidijarnosti:	