

GHID AL DG AGRI PENTRU APLICAREA AXEI LEADER DIN PROGRAMELE DE DEZVOLTARE RURALĂ 2007-2013 FINANȚATE DE FEADR

- Versiune revizuită prezentată Comitetului pentru dezvoltare rurală la 8 martie 2011; finalizată la 25 martie 2011 -

Considerații introductive privind revizuirea acestui ghid al DG AGRI în 2010-2011¹

Versiunea originală a prezentului ghid a fost redactată în 2006-2007 în vederea aprobării programelor de dezvoltare rurală (PDR). Actualizarea acestui document se datorește rezultatelor analizei privind aplicarea axei Leader, analiză realizată în principal prin activitățile focus grupurilor subcomitetului Leader al ENRD și pe baza raportului special al Curții de Conturi Europene privind „Implementarea abordării Leader pentru dezvoltarea rurală” (publicat în noiembrie 2010).

Actualizarea vizează în principal aspecte care nu au putut fi prevăzute în prima versiune datorită fiind caracterul inovator al „abordării integratoare” a demersului Leader. Aceasta trebuie înțeleasă ca instrument de îmbunătățire a modalității de implementare a abordării Leader în perioada actuală, în vederea pregătirii unei tranziții fără dificultăți către noua perioadă.

În funcție de propunerile din evaluările intermediare ale PDR, se pot efectua încă ajustări relevante pentru îmbunătățirea modalității de implementare a axei Leader pentru fiecare PDR în parte.

De asemenea, ar trebui facilitată punerea în aplicare a recomandărilor specifice privind monitorizarea și evaluarea la nivelul grupurilor de acțiune locală (GAL) în cazul în care pe parcursul etapei de implementare se au în vedere modificări ale strategiilor de dezvoltare locală.

Obiectivele și structura ghidului

Prezentul ghid a fost redactat având ca obiectiv principal sprijinirea autorităților din statele membre în proiectarea axei Leader a programelor de dezvoltare rurală [„axa 4” desemnată în temeiul articolelor 61 - 65 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005] cu scopul de a demara pregătirile pentru selectarea zonelor și a grupurilor și de a asigura buna gestiune financiară în ceea ce privește implementarea strategiilor de dezvoltare locală. În prezentul document, DG AGRI furnizează o scurtă listă de verificare cu întrebări și o serie de exemple utile pe care statele membre ar trebui să le ia în considerare în scopul de a realiza valoarea adăugată potențială a abordării Leader.

¹ Pentru a deosebi textul vechi de cel nou, textul nou este evidențiat.

Măsura „cooperare” din cadrul axei Leader nu este reglementată de prezentele orientări, aceasta făcând obiectul unor orientări specifice (Ghidul pentru implementarea măsurii „cooperare” din cadrul axei Leader a programelor de dezvoltare rurală 2007-2013), cele mai recente versiuni ale acestora fiind prezentate Comitetului pentru dezvoltare rurală la 19 noiembrie 2008).

Ghidul de față nu creează norme legislative noi. Ar trebui subliniat că, în orice caz, interpretarea legislației UE ține în cele din urmă de competența Curții Europene de Justiție.

Cuprins

Capitolul I.	Introducere
Capitolul II.	Definirea unei strategii pentru zonele rurale prin intermediul abordării Leader
Capitolul III.	Proiectarea conținutului axei Leader în cadrul programului: planificare și resurse
Capitolul IV	Selecția grupurilor de acțiune locală
Capitolul V	Implementarea strategiei de dezvoltare locală

Capitolul I Introducere

De ce este necesară o axă Leader în politica de dezvoltare rurală?

În perioada 1991 - 2006, Leader I, Leader II și Leader+ au fost concepute drept un laborator menit să încurajeze crearea și testarea de noi abordări privind dezvoltarea integrată și durabilă, precum și să influențeze, completeze și/sau consolideze politica de dezvoltare rurală în cadrul UE.

Dobândind experiența celor trei perioade de programare, inițiativa Leader a atins un nivel de maturitate care permite autorităților competente ale statelor membre și grupurilor de acțiune locală din zonele rurale să implementeze abordarea Leader la scară largă în cadrul programării formale a dezvoltării rurale.

Din acest motiv, Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru perioada 2007-2013 prevede o a patra „axă” intitulată axa Leader².

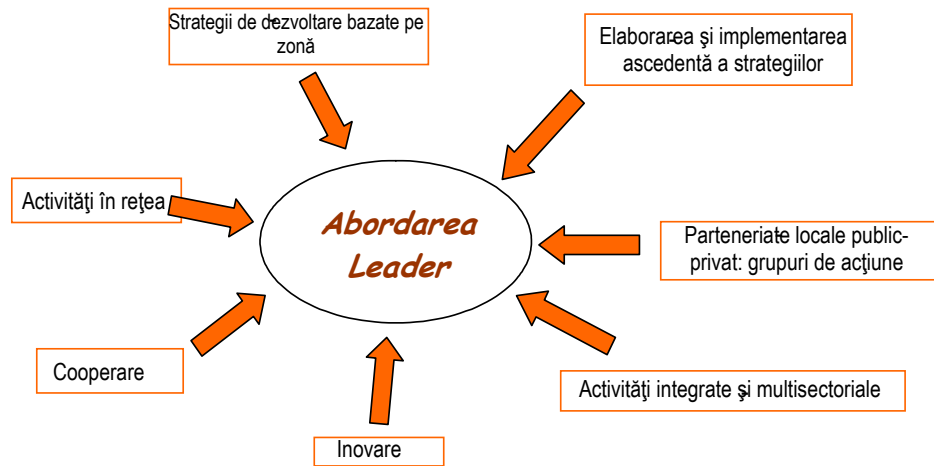
Diferența esențială dintre axa Leader și celelalte axe din această perioadă de programare a FEADR nu constă neapărat în conținutul acțiunilor. De fapt, astfel cum se va vedea în cele ce urmează, multe dintre acțiunile realizate în cadrul axei Leader vor fi probabil similare celor puse în aplicare în cadrul altor axe.

Principala valoare adăugată a axei Leader poate fi regăsită în *modul de implementare și corelare a acțiunilor atât în cadrul comunităților rurale, cât și de către acestea.*

² JO L 277, 21.10.2005

Cele șapte caracteristici cheie ale metodei Leader:

Cele șapte caracteristici cheie ale metodei Leader



Această imagine prezintă o serie de sugestii privind modul în care zonele rurale pot valorifica la maximum axa Leader descrisă în restul acestui ghid.

Capitolul II

Definirea unei strategii pentru zonele rurale prin intermediul abordării Leader

Pentru a defini **contextul** axei Leader, se recomandă statelor membre să răspundă la următoarele întrebări esențiale:

Care este strategia națională generală pentru dezvoltarea zonelor rurale și care va fi rolul principal al axei Leader în realizarea acestei strategii?

Având în vedere că abordarea Leader nu mai corespunde unei inițiative comunitare, rămâne la latitudinea statelor membre să definească rolul strategic al acesteia în politica de dezvoltare rurală prin luarea în considerare a orientărilor strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală (Decizia 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006 publicată în JO L 55, 25.2.2006 p. 20).

În cadrul acestor orientări strategice, prioritatea strategică generală specifică axei Leader o reprezintă constituirea de capacități locale pentru ocuparea forței de muncă și diversificare:

„Resursele alocate axei 4 (Leader) ar trebui să contribuie la prioritățile axelor 1 și 2 și, în special, la cele ale axei 3 și, de asemenea, să joace un rol important în ceea ce privește prioritatea orizontală de ameliorare a guvernării și de mobilizare a potențialului endogen de dezvoltare a zonelor rurale.

Sprijinul în cadrul axei 4 oferă posibilitatea de a combina cele trei obiective – competitivitate, mediu și calitatea vieții/diversificare – în cadrul unei strategii de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității și bazată pe nevoile și atuurile locale. Abordări integrate care asociază agricultorii, silvicultorii și alți actori rurali pot să salvgardeze și să pună în valoare patrimoniul local natural și cultural, să sensibilizeze populația cu privire la problemele de mediu și să promoveze produsele tipice, turismul, precum și resursele regenerabile pentru energie.”³

Furnizarea unei perspective generale pentru axa Leader este probabil una dintre cele mai importante etape în proiectarea unei strategii credibile. Aceasta este însă, în egală măsură, una dintre cele mai complexe și mai sensibile etape din punct de vedere politic. Această perspectivă are menirea de a reuni principalele părți interesate din spatele programului, fiind necesar, prin urmare, ca acestea să fie implicate de la bun început în procesul de elaborare a programului.

Această perspectivă ar trebui să stabilească principiile generale privind rolul pe care abordarea Leader îl poate juca în zonele rurale în perioada de programare 2007-2013.

Axa Leader poate juca cel puțin trei roluri principale diferite, și anume: stimularea *dezvoltării locale* endogene, ameliorarea capacității de organizare a *guvernantei* comunităților rurale și ruperea cercului vicios al declinului existent încă în multe dintre zonele rurale prin încurajarea *inovării*. Importanța acordată acestor trei aspecte de către fiecare stat membru în parte afectează atât strategia, cât și gestionarea axei Leader.

³ Punctul 3.4 din Decizia nr. 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006.

Axa Leader ca instrument pentru dezvoltarea locală endogenă

Unul dintre principalele avantaje ale abordărilor ascendente („bottom-up”) constă în capacitatea acestora de a mobiliza mai multe resurse locale pentru procesul de dezvoltare. Acest lucru se întâmplă pentru că actorii locali cunosc mai bine posibilitățile care apar în materie de resurse, iar simțul proprietății și angajarea față de proiecte este mai dezvoltat în cazul lor.

Experiențele anterioare arată că abordările ascendente nu trebuie înțelese drept concurente sau opuse abordărilor descendente („top-down”) ale autorităților naționale și/sau regionale, ci ca abordări care le completează și care interacționează cu acestea în vederea unor rezultate generale mai bune.

Axa Leader ca instrument de guvernanta pentru constituirea capacității organizaționale a comunității rurale

Grupurile de acțiune locală Leader joacă un rol esențial în reunirea tuturor organizațiilor publice, private și civile care funcționează într-un anumit teritoriu și în crearea în mod progresiv de metode și cunoștințe pentru a conlucra în vederea atingerii obiectivelor comune.

De asemenea, axa Leader stimulează un simț al identității locale care trece *dincolo* de limitele stricte ale satelor. Delimitările multor servicii guvernamentale locale au fost în consecință reorganizate pentru a se adapta teritoriilor constituite de parteneriatele Leader.

Unul dintre obiectivele axei Leader constă în îmbunătățirea capacității organizaționale a comunităților rurale (consolidarea managementului local și a capacității de dezvoltare de proiecte). Acesta tinde să implice o acoperire relativ largă a comunităților rurale (ca rezultat, anumite țări vor acoperi aproape toate zonele rurale prin intermediul parteneriatelor Leader). De asemenea, obiectivul implică dezvoltarea încrederii, a unor structuri pe termen lung, experiență și cunoștințe, având, prin urmare, un impact semnificativ asupra importanței acordate măsurii „dobândirea de competențe” și proceselor de selecție a grupurilor de acțiune locală.

Axa Leader ca instrument de stimulare a inovării

Leader poate juca un rol important în stimularea unor abordări noi și inovatoare privind dezvoltarea zonelor rurale. Inovarea este încurajată prin acordarea unei mari libertăți și flexibilități grupurilor de acțiune locală în procesul de luare a deciziilor în legătură cu acțiunile pe care doresc să le susțină. Acest fapt are un impact semnificativ asupra stabilirii normelor de eligibilitate în cadrul programelor.

Posibilitatea finanțării unor proiecte experimentale sau inovatoare depinde în mare parte de măsura în care PDR valorifică posibilitățile oferite de regulamentul Consiliului de a finanța proiecte în afara gamei standard de măsuri din axele 1 – 3 (articolul 64). În principiu, toate proiectele care corespund obiectivelor axelor 1, 2 și 3 din Regulamentul nr. 1698/2005 sunt eligibile pentru finanțare.

Normele de eligibilitate pentru inovare trebuie să corespundă necesităților existente în materie de implementare a proiectelor inovatoare. Evaluările anterioare ale inițiativei comunitare Leader au subliniat faptul că beneficiile Leader în ceea ce privește inovarea se pot pierde dacă normele de eligibilitate sunt prea detaliate sau limitate. Într-adevăr, criteriile foarte stricte pot

împiedica inovarea și pot limita dezvoltarea ideilor (noi). Inovarea trebuie înțeleasă în sens larg, nefiind în mod necesar definită în materie de noutăți de înaltă tehnicitate. Inovarea este considerată pur și simplu drept o modalitate de găsire a unor soluții noi pentru necesitățile unei zone. În acest sens, fiecare zonă – indiferent cazurile în care gradul de dezvoltare este scăzut – poate beneficia de o strategie de inovare adaptată la problemele cele mai stringente ale acesteia. Inovarea poate însemna introducerea unui produs nou, a unui proces nou, a unei noi organizări sau chiar a unei piețe noi. Această definiție comună a inovării este valabilă atât pentru zonele rurale, cât și pentru cele urbane.

Cu toate acestea, din cauza densității scăzute și a nivelului relativ redus de resurse umane și fizice, o serie de zone rurale au legături mai slabe cu centrele de dezvoltare și cercetare și pot întâmpina dificultăți în producerea de inovații radicale, deși acestea sunt posibile.

Inovarea în zonele rurale poate implica transferul și adaptarea inovațiilor dezvoltate în alte părți, modernizarea formelor tradiționale de expertiză sau identificarea de noi soluții la problemele persistente din zonele rurale pe care celelalte intervenții politice nu le-au putut soluționa într-o manieră satisfăcătoare și durabilă. Aceasta poate furniza răspunsuri noi la problemele specifice din zonele rurale și la nivel local. De asemenea, criteriile de selecție pentru proiectele inovatoare ar trebui stabilite la nivelul corespunzător. Datorită naturii specifice a abordării Leader, este puțin probabil ca potențialul de inovare să fie măsurat doar de către autoritățile publice. Într-adevăr, condițiile de eligibilitate și selecție definite în cadrul PDR pot împiedica sprijinirea noilor tipuri de proiecte. Ar fi mult mai relevant ca grupurile de acțiune locală să stabilească criteriile în contextul propriei strategii locale și al condițiilor zonale/de dezvoltare. Prin solicitarea ca grupurile de acțiune locală să furnizeze un sistem adecvat de criterii de selecție, precum și un sistem eficient pentru documentarea propriilor decizii, problema privind eligibilitatea proiectelor inovatoare poate fi soluționată prin aplicarea principiului „legitimității”. În orice caz, ține de competența grupurilor de acțiune locală să estimeze dacă un proiect îndeplinește sau nu criteriile în ceea ce privește strategia sa locală, prin urmare, dacă acesta conferă valoare zonei respective.

Alte funcții potențiale al axei Leader

La momentul redactării propriilor planuri strategice naționale, statele membre trebuie să asigure coerența acestora în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006. De asemenea, astfel cum se stipulează în orientările strategice ale Comunității, „statele membre ar trebui să asigure optimizarea sinergicilor dintre axe și în interiorul acestora și să evite eventualele contradicții. După caz, statele membre pot dezvolta abordări integrate”⁴.

Abordarea Leader constituie un instrument de implementare a schemelor integrate care combină o serie de sectoare economice cu scopul de a realiza o abordare globală privind dezvoltarea rurală prin organizarea unei coaliții a actorilor rurali și prin coordonarea diferitelor măsuri de sprijin în vederea creării de sinergii între axele 1, 2 și 3 (de exemplu, pentru promovarea produselor alimentare de calitate în legătură cu dezvoltarea turismului). De asemenea, abordarea Leader orizontală face posibilă îmbinarea obiectivelor care vizează diversificarea, mediul și calitatea vieții.

⁴

Punctul 3.5 din Decizia nr. 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006.

Leader este un instrument care permite dezvoltarea unei abordări pe zone la nivel micro-regional, luând, prin urmare, în calcul diversitatea zonelor rurale. Avantajul real al abordării Leader rezidă în capacitatea sa mai mare de includere a complexității sistemului teritorial, de exemplu în ceea ce privește infrastructura rurală, bunurile comune, patrimoniul local, capacitatea organizațională, transferul de cunoștințe, promovarea culturii etc.

De asemenea, abordarea Leader este un instrument de soluționare a conflictelor locale dintre interesele divergente ale dezvoltării rurale (de exemplu, dezvoltarea turismului în zonele protejate, competitivitatea exploatațiilor agricole sau forestiere care este compatibilă cu protecția naturii și a apelor).

Capitolul III

Proiectarea conținutului axei Leader în cadrul programului: planificare și resurse

În paralel cu procesul de stabilire a lucrurilor care *trebuie* făcute, astfel cum se precizează în capitolul anterior, statele membre trebuie să hotărască ce anume *se poate* face cu resursele disponibile. Aceasta implică furnizarea de răspunsuri la o serie de întrebări prezentate mai jos.

În cadrul cărei axe tematice ar trebui să fie implementată axa Leader?

Axa Leader este o axă orizontală, metodologică, care urmează să fie implementată în una sau mai multe dintre cele trei axe tematice. Prin urmare, în ceea ce privește conținutul, trebuie să se aleagă locul corespunzător de aplicare a metodei Leader.

O abordare pragmatică ar consta în luarea în considerare a experienței anterioare reușite privind strategiile de dezvoltare locală din cadrul axei Leader pe baza obiectivului lor de intervenție și a rezultatelor evaluării.

Tabelul financiar orientativ al programului, care ilustrează procentul de finanțare a axei Leader între cele trei axe, poate fi modificat ulterior [a se vedea mai jos o parte din tabelul respectiv anexat la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei de stabilire a normelor detaliate de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului]. Cheia de distribuție a strategiilor de dezvoltare locală în legătură cu cele trei axe (4.1) se aplică, de asemenea, în ceea ce privește cooperarea (4.21) și costurile de exploatare, dobândirea de competențe și animarea teritoriului. (4.31)

4.1 Strategii de dezvoltare locală:
• 411. Competitivitate
• 412. Managementul de mediu/managementul terenurilor
• 413. Calitatea vieții/diversificare
4.21 Cooperare:
4.31 Costuri de exploatare, dobândirea de competențe, animare

Studiul de evaluare „Metodele și succesul integrării inovațiilor și a abordării Leader în cadrul programelor de dezvoltare rurală”⁵, realizat la cererea DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, a definit conceptele de „integrare strategică verticală/descendentă” și de „integrare la cerere”.

⁵ Raportul final al ÖIR – Managementdienste GmbH
Viena, 19 aprilie 2004

Procesul actual reprezintă o „integrare strategică/descendentă” deoarece a început la nivelul UE înainte de a fi transpus în priorități naționale în cadrul planurilor strategice naționale. Acesta a fost implementat ulterior la nivel local. „Integrarea la cerere” înseamnă că integrarea poate fi introdusă, de asemenea, ascendent prin intermediul afirmațiilor/declarațiilor politice făcute de către părțile interesate locale și regionale, care comunică solicitările populației și ale instituțiilor locale (de exemplu, municipalitățile): integrarea la cerere are loc după experiențele inițiale reușite cu abordările de tip Leader, care, în opinia părților interesate locale, ar trebui să fie intensificate.

O adevărată abordare ascendentă utilizată de anumite state membre pentru pregătirea următoarei perioade de programare constă în aplicarea modelului de „integrare la cerere”; aceasta permite celor trei axe să aplice metoda Leader și să autorizeze grupurile de acțiune locală să definească domeniul de aplicare a propriilor strategii de dezvoltare locală.

O abordare descendentă implică excluderea uneia sau a două axe din program.

Trebuie inclusă inovarea în program?

Inovarea nu este obligatorie la nivelul grupurilor de acțiune locală, însă trebuie inclusă în program ca obiectiv operațional al axei; „implementarea abordărilor inovatoare” este un element al abordării Leader, astfel cum este aceasta definită la articolul 61 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

Inovarea **trebuie** inclusă ca temă strategică (a se vedea fișa 3 privind inovarea în strategiile de dezvoltare rurală anexate la modelul de orientări „Stabilirea planului strategic național”), fiind posibilă integrarea acesteia ex ante în cadrul „strategiilor integrate de dezvoltare locală” sau prioritizarea acesteia în selecția strategiei de dezvoltare locală **(a se vedea capitolul II: Axa Leader ca instrument de stimulare a inovării)**.

Câte zone urmează să participe la axa Leader?

Programul trebuie să pună la dispoziție, între altele, „numărul orientativ de grupuri de acțiune locală prevăzut și procentul prevăzut al zonelor rurale care intră sub incidența strategiilor de dezvoltare locală”⁶.

În temeiul articolului 37 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006, statele membre sau regiunile pot alege să acopere în întregime sau parțial propriul teritoriu prin adaptarea corespunzătoare a criteriilor privind selecția grupurilor de acțiune locală și a zonelor pe care le reprezintă acestea.

Dacă obiectivul statului membru este de a acoperi doar o parte din teritoriul său rural⁷, acest lucru conduce la o competiție mai pronunțată între grupurile de acțiune locală deoarece fiecare parteneriat rural de la nivel local trebuie să beneficieze de posibilitatea de a prezenta o strategie de dezvoltare locală. Criteriile de selecție pot include criterii socio-economice pentru a favoriza zonele dezavantajate sau pentru a prioritiza criteriile calitative referitoare la strategia și organizarea grupurilor de acțiune locală.

⁶Punctul 5.3.4.1. din anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

⁷ A se vedea articolul 37 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006

În cazurile în care se estimează că abordarea Leader va fi implementată în întreg teritoriul programului, selecția va avea loc în special pe baza condițiilor pentru grupurile de acțiune locală prevăzute la articolul 62 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005. În ceea ce privește criteriile de selecție, a se vedea, de asemenea, articolul 37 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

Astfel cum s-a menționat anterior, dacă unul dintre principalele obiective strategice ale axei Leader constă în ameliorarea guvernantei politicii rurale, implementarea acesteia va implica o acoperire mai largă a comunităților rurale în raport cu perioada anterioară de programare. Statele membre pot măsura ameliorarea guvernantei locale prin indicarea în cadrul programului lor a creșterii acoperirii geografice și a populației, precum și a numărului preconizat de grupuri de acțiune locală selectate în comparație cu perioada anterioară de programare.

Cum vor fi pregătite comunitățile rurale pentru a pune în aplicare strategiile de dezvoltare locală?

Chiar și atunci când există anumite experiențe locale ale Leader, este important să se asigure pregătirea corespunzătoare a grupului de acțiune locală pentru rolul pe care acesta urmează să îl joace.

Una dintre cele mai importante sarcini ale rețelei rurale naționale finanțate în temeiul asistenței tehnice⁸ va consta în elaborarea programelor de formare profesională pentru grupurile de acțiune locală în cadrul procesului de formare⁹. Se recomandă ca rețelele rurale naționale să fie puse în aplicare la scurt timp după adoptarea programelor, deși termenul limită de punere în aplicare este 31 decembrie 2008, în conformitate cu articolul 41 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006. Dacă rețeaua nu este stabilită până la sfârșitul lui 2008, este de preferat utilizarea submăsurii „dobândirea de competențe” în temeiul articolului 63 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, de la începutul perioadei de programare cu scopul de a ajuta grupurile locale să se organizeze pe cont propriu și să pregătească planul de dezvoltare locală într-o perioadă scurtă de timp (de exemplu, între 6 luni și un an). Articolul 59 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului definește următoarele acțiuni eligibile:

- (1) La nivel național, prin intermediul organismelor de formare profesională în calitate de beneficiari:
 - formarea profesională a personalului implicat în pregătirea și punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală;
 - evenimente promoționale și formarea profesională a liderilor;
- (2) La nivel local, prin intermediul comunităților locale, al strategiilor de dezvoltare locală, al partenerilor locali asociați pe baza unui acord sau al grupurilor de acțiune locală deja stabilite în calitate de beneficiari:
 - studii ale zonei în cauză, inclusiv analiza unei eventuale strategii locale;

⁸ A se vedea articolul 66 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

⁹ A se vedea articolul 68 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

- măsuri pentru furnizarea informațiilor privind zona în cauză și strategia de dezvoltare locală;

În statele membre care au stabilit unități naționale de rețele Leader+, astfel de structuri pot furniza asistență tehnică pentru grupurile de acțiune locală în elaborarea noilor strategii de dezvoltare locală (de exemplu, Țările de Jos); acest lucru poate fi realizat înainte de punerea în aplicare a noii unități de rețele pentru dezvoltarea rurală.

La nivelul grupurilor de acțiune locală, este important să se asigure o tranziție ușoară de la etapa de constituire a capacității la etapa de implementare și să se aloce timp suficient pentru cea de-a doua. Din acest motiv, în general, cererile de propuneri pentru selectarea zonelor rurale în ceea ce privește implementarea strategiilor de dezvoltare locală trebuie organizate în termen de doi ani de la aprobarea programelor¹⁰.

Trebuie menționat faptul că dobândirea de competențe în conformitate cu articolul 63 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului trebuie să fie, de asemenea, disponibilă pe parcursul etapei de implementare a strategiilor de dezvoltare locală pentru acțiunile de formare profesională cu privire la aspecte precum gestionarea grupului de acțiune locală, autoevaluarea, monitorizarea etc. Se recomandă ca schimbul de experiență între grupurile de acțiune locală cu privire la strategiile respective de dezvoltare locală – care nu sunt eligibile în cadrul cooperării în cazul în care se solicită o acțiune comună – să fie eligibil în cadrul dobândirii de competențe.

Pentru a sintetiza, statele membre ar trebui să explice grupurilor de acțiune locală existente și potențiale modul în care planifică să sprijine zonele în elaborarea și implementarea propriei strategii de dezvoltare (rețeaua națională, seminarii prin intermediul altor organisme de formare profesională prin dobândirea de competențe, constituirea capacității locale, pregătirea documentației financiare și administrative necesare etc.)

Care va fi durata de implementare a strategiilor de dezvoltare locală?

Intervalul de timp rămas pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală depinde în principal de calendarul procedurii de selecție a grupurilor de acțiune locală. Programele naționale sau regionale trebuie să indice calendarul de selecție a grupurilor de acțiune locală. În conformitate cu articolul 37 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006, cererile de propuneri pentru selecția zonelor rurale în vederea implementării strategiilor de dezvoltare locală se organizează în decursul unei perioade de maximum doi ani de la aprobarea programelor. Cu toate acestea, statele membre sau regiunile pot organiza cereri de propuneri suplimentare, în special dacă Leader este deschis la zone noi, situație în care pot fi necesare intervale de timp mai lungi.

Prin urmare, este posibil să se organizeze o cerere sau două valuri de proiecte la începutul perioadei de programare. Cu toate acestea, trebuie amintit că dezvoltarea locală și constituirea capacității reprezintă un proces pe termen lung. Experiențele anterioare au demonstrat că, în mod normal, implementarea propriu-zisă a strategiilor locale pe teren nu începe înainte de cel de-al patrulea an al perioadei de programare.

Ce tipuri de proiecte pot fi finanțate în cadrul strategiilor de dezvoltare locală?

¹⁰ A se vedea articolul 37 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

Normele minime generale detaliate de eligibilitate [condițiile stabilite la nivelul UE și la nivel de program în conformitate cu articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005] vor trebui respectate.

De asemenea, vor fi aplicate „criteriile de atribuire” [criteriile de selecție în temeiul articolului 78 litera a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005] stabilite la nivel de program după consultarea comitetului de monitorizare.

În plus, grupurile de acțiune locală definesc criteriile de selecție a proiectelor, și anume „criteriile de selecție locală”, în legătură cu prioritățile specifice ale propriilor strategii de dezvoltare locală. Se recomandă ca aceste criterii de selecție locală să fie incluse în strategiile de dezvoltare locală; în cadrul acestui model, criteriile specifice de selecție locală pot fi aprobate în temeiul procedurii de selecție pentru grupurile de acțiune locală.

În conformitate cu articolul 63 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, grupurile de acțiune locală pot întreprinde acțiuni care intră sub incidența unei măsuri FEADR sau în afara domeniului de aplicare a măsurii respective în cadrul fiecărei axe desemnate ca fiind aplicabilă abordării Leader în cadrul programului.

Aceasta înseamnă că orice activitate care se încadrează în domeniul de aplicare a axei desemnate (competitivitatea sectorului agricol și forestier, ameliorarea mediului sau diversificarea activităților economice și ameliorarea calității vieții) este eligibilă.

În limitele responsabilității lor, statele membre trebuie să asigure coerența și compatibilitatea cu alte fonduri ale UE. De asemenea, strategiile de dezvoltare locală pot viza obiective ale altor fonduri europene (de exemplu, FEDR, FSE și FED). În ceea ce privește axa 4 (Leader), nu este posibilă trasarea unor linii clare de demarcație între PDR astfel cum s-a procedat în cazul măsurilor din axele 1-3 deoarece aceasta ar submina natura integrată și multisectorială a abordării Leader.

Faptul că un proiect propus pentru finanțarea Leader în cadrul FEADR poate fi finanțat de unul dintre fondurile structurale nu exclude eligibilitatea acestuia în cadrul FEADR.

Ține de strategiile de dezvoltare locală să explice care tip de acțiuni corespund obiectivelor diferitelor fonduri europene și, prin urmare, să clarifice care tip de acțiuni ar trebui finanțate de Leader prin intermediul FEADR. În cazul în care un proiect corespunde obiectivelor FEADR și dacă acesta este compatibil cu strategia de dezvoltare locală, autoritatea de gestionare nu poate exclude opțiunea ca un grup de acțiune locală să înainteze un proiect pentru finanțarea Leader în cadrul FEADR.

Proiectele complexe care depășesc obiectivele FEADR pot fi împărțite într-o serie de acțiuni pentru a fi finanțate simultan de diferite fonduri.

În orice caz, autoritatea de gestionare trebuie să se asigure că nu există o finanțare dublă a acțiunii în cauză.

(1) Acțiuni eligibile în cadrul măsurilor definite în Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului

În principiu, măsurile teritoriale și anumite măsuri sectoriale conexe pot fi puse în aplicare prin intermediul abordării Leader (a se vedea concluziile studiului solicitat de DG Agricultură și Dezvoltare Rurală intitulat „Metodele și succesul integrării inovațiilor și a abordării Leader

în cadrul programelor de dezvoltare rurală³¹¹ de la punctul 5.2.3.2): „suficiente exemple au demonstrat că o gamă variată de măsuri agricole, în afară de cele eligibile în temeiul articolului 33 (diversificare) și al articolului 9 (formare profesională) din Regulamentul nr. 1257/99, pot fi integrate în cadrul programelor de tip Leader, cum ar fi investițiile în ferme, instalarea tinerilor fermieri, comercializare și prelucrare, măsuri agro-ecologice și silvicultură dincolo de limita măsurilor deja în vigoare în cadrul programelor regionale operaționale. Există suficiente exemple în ES, FI, FR, IT și UK care arată că integrarea consolidată a caracteristicilor Leader include măsuri pentru dezvoltarea exploatațiilor agricole și pentru conservarea diversității peisajelor culturale. Includerea măsurilor agricole poate avea ca rezultat beneficii materiale și imateriale pentru producători, gestionarii de terenuri, societatea rurală și societatea ca întreg ...”

Măsurile pot fi puse în aplicare exclusiv prin intermediul axei Leader sau în completarea sistemului formal de livrare descendent (selectarea proiectelor de către autoritatea de gestionare).

În cazul în care un proiect se încadrează în domeniul de aplicare a unei măsuri specifice, se aplică condițiile privind eligibilitatea și selecția (articolul 64 din Regulamentul nr. 1698/2005). Condițiile care se aplică măsurii respective sunt definite la nivel UE (prin intermediul Regulamentului nr. 1698/2005 al Consiliului și/sau al Regulamentului nr. 1974/2006) și la nivel de program [normele de eligibilitate definite în conformitate cu articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005]. Se aplică, de asemenea, condițiile orizontale care nu sunt specifice unei măsuri (de exemplu, normele privind ajutorul de stat, contribuțiile în natură etc.).

În conformitate cu analiza grupurilor tematice Leader stabilite în 2010 în cadrul Rețelei Europene pentru Dezvoltare Rurală, statele membre ar trebui să reexamineze măsurile existente în cadrul PDR pentru a stabili dacă normele de eligibilitate limitează capacitatea grupurilor de acțiune locală de a proiecta și pune în aplicare strategii inovatoare, multisectoriale și locale cu scopul de a realiza obiectivele axelor 1-3 ale politicii de dezvoltare rurală. Proiectele tipice abordării Leader ar trebui să fie eligibile; acestea pot include proiectele inovatoare, proiectele teritoriale, proiectele la scară mică sau proiectele cu mai mulți parteneri. De asemenea, **combinarea anumitor măsuri** (și a axelor) ar trebui să permită sprijinirea proiectelor complexe care iau mai bine în calcul obiectivele transversale ale strategiilor de dezvoltare locală.

(2) Acțiuni eligibile în afara măsurilor definite în Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului

Acțiunile sprijinite nu corespund în mod implicit uneia dintre măsurile de dezvoltare rurală. Acest element este important pentru conservarea funcției experimentale/inovatoare a metodei Leader. Se aplică, de asemenea, condițiile orizontale definite la nivelul UE (de exemplu, normele privind ajutorul de stat, contribuțiile în natură etc.) și la nivel de program care nu sunt specifice unei anumite măsuri. **Obiectivele axei relevante trebuie respectate.**

În temeiul analizei grupurilor tematice Leader, statele membre ar trebui să își modifice normele în mod corespunzător pentru a permite grupurilor de acțiune locală să dezvolte, în egală măsură, soluții locale care nu corespund în totalitate măsurilor privind programele de

¹¹ A se vedea nota 5.

dezvoltare rurală, astfel cum sunt acestea definite în cadrul programelor, dar care pot contribui la obiectivele axelor relevante. Elementele PDR care pot asigura o punere în aplicare eficientă a metodei pot include următoarele:

- **crearea de submăsurii specifice** (pentru măsurile 411-413), inclusiv acțiunile eligibile, condițiile financiare și condițiile privind beneficiarii, care permit finanțarea proiectelor care nu corespund criteriilor de eligibilitate ale măsurilor standard, dar care au drept scop atingerea obiectivelor aparținând uneia sau mai multora dintre axele 1 – 3;

- **posibilitatea de finanțare a proiectelor ca parte a unei strategii de dezvoltare locală care nu este legată de anumite măsuri specifice din cadrul PDR**, cu condiția ca acest lucru să fie efectuat în vederea atingerii obiectivelor uneia sau mai multora dintre celelalte trei axe [în sensul articolului 63 litera (a) și al articolului 4 din Regulamentul 1698/2005]. Acțiunile și beneficiarii eligibili sunt definiți în cadrul strategiei de dezvoltare locală. Condițiile financiare sunt definite la nivel de program (de exemplu, susținerea proiectelor la scară redusă).

Cum va acoperi bugetul fiecărui grup cheltuielile de funcționare a grupului, precum și dobândirea de competențe și animarea teritoriului?

Programul trebuie să furnizeze o estimare orientativă a cheltuielilor care vor fi efectuate pentru funcționare, dobândirea de competențe și animare în cadrul axei Leader¹². Perioada eligibilă pentru toate cele trei tipuri de activități poate fi atât perioada necesară pentru elaborarea strategiei, cât și perioada de implementare a acesteia.

- *Cheltuieli de funcționare*

Cheltuielile de funcționare ale grupurilor nu pot depăși 20% din cheltuielile publice totale alocate strategiei locale [articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006]. Cheltuielile de funcționare includ costurile de personal și costurile administrative ale GAL selectate. Participarea personalului GAL și a membrilor GAL la reuniunile rețelelor naționale și europene ar trebui să fie considerate, de asemenea, cheltuieli eligibile deoarece cooperarea în rețea este unul dintre cele șapte principii Leader.

În mod normal, personalul minim necesar pentru funcțiile de bază (a se vedea capitolul V) este: un administrator calificat și un asistent administrativ. Resurse umane suplimentare pot fi necesare în funcție de cantitatea de sarcini administrative suplimentare delegate, zona și/sau populația acoperite sau strategia bugetară. Personalul trebuie să fie calificat și/sau să aibă experiență în gestionarea administrativă a proiectelor locale și, de asemenea, în anumite modele de punere în aplicare a gestionării financiare.

Se recomandă aplicarea unui sistem de avansuri pentru cheltuielile de funcționare în temeiul articolului 38 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 pentru a permite LAG să își asigure necesitățile privind fluxurile de numerar.

- *Dobândirea de competențe*

Articolul 59, menționat la articolul 63 litera (c) din Regulamentul 1698/2005 al Consiliului, prevede activitățile eligibile pentru dobândirea de competențe („studii asupra regiunii în

¹² Punctul 5.3.4.3. din anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

cauză”, „formarea persoanelor care participă la elaborarea și la punerea în aplicare a unei strategii locale de dezvoltare”). Formarea profesională a membrilor GAL ar trebui considerată, de asemenea, cheltuială eligibilă în cadrul dobândirii de competențe deoarece aceștia sunt implicați în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare locală.

- *Animare*

Majoritatea grupurilor de acțiune locală consideră că principala parte a muncii lor și valoarea acesteia rezultă din activitățile de animare.

Articolul 59, menționat la articolul 63 litera (c) din Regulamentul 1698/2005 al Consiliului, enumeră activitățile de animare eligibile („acțiuni de informare privind regiunea și strategia locală de dezvoltare;”, „acțiuni de animare și formare a animatorilor”). Acestea includ activități de dezvoltare de proiect, cum ar fi sprijinirea eventualilor beneficiari în dezvoltarea proiectelor și elaborarea aplicațiilor, dar și reunirea diferitelor părți interesate din comunitatea lor. În cazul în care aceștia nu îndeplinesc rolul respectiv, la punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală participă doar cele mai puternice organizații, întreprinderi și teritorii. Această parte importantă a funcției grupurilor de acțiune locală constă în: încurajarea membrilor și a zonelor mai slab dezvoltate ale comunității; asigurarea asistenței tehnice necesare acestora; stimularea unor idei noi care nu ar apărea altfel; contribuția la depășirea conflictelor care există în fiecare comunitate; crearea unei culturi a colaborării în vederea atingerii obiectivelor comune; crearea unei identități și a unei imagini puternice a teritoriului.

GAL ar trebui să utilizeze diverse modalități de informare a comunității locale în legătură cu posibilitățile de obținere a unor subvenții pentru proiecte: în cadrul reuniunilor și evenimentelor publice, prin intermediul foilor volante și al publicațiilor, al site-urilor web ale GAL și prin intermediul membrilor grupului. În acest mod, GAL nu doar răspund la cererea existentă de subvenții, ci pot încuraja și alți actori locali să ia în considerare investiții noi sau alte proiecte.

Animarea necesită resurse suplimentare și aptitudini de comunicare care diferă de cele necesare pentru funcțiile financiare și administrative menționate anterior. Țările care au utilizat abordările Leader pentru a îmbunătăți capacitatea organizațională și dezvoltarea locală a zonelor rurale dispun, în mod normal, la nivel local de o echipă formată din 4-5 angajați. Echipele locale trebuie să posede atât aptitudini economice, cât și aptitudinile tehnice necesare pentru evaluarea și sprijinirea viabilității proiectelor locale.

Ar trebui inclusă cooperarea în strategia de dezvoltare locală?

Cooperarea nu este obligatorie la nivelul grupurilor de acțiune locală, însă trebuie să fie disponibilă pentru grupurile de acțiune locală care sunt dispuse să pună în aplicare proiecte de cooperare. Măsura „cooperare”, la fel ca orice altă măsură Leader, trebuie să fie programată.

Cooperarea poate fi integrată ex ante în cadrul strategiilor de dezvoltare locală, iar în statele membre vechi aceasta trebuie să fie prioritară în cadrul criteriilor de selecție pentru strategia de dezvoltare locală.

De asemenea, măsura „cooperare” poate fi pusă în aplicare în mod direct prin intermediul procedurilor de selecție organizate de către autoritatea competentă.

Capitolul IV

Selecția grupurilor de acțiune locală

Care vor fi criteriile și procedurile de selecție care trebuie respectate?

Procedura de selecție

Selectarea și stabilirea grupurilor de acțiune locală, precum și a teritoriilor și strategiilor corespunzătoare acestora este probabil cea mai importantă etapă din întregul program. Prin urmare, este important ca definirea criteriilor de selecție să nu fie considerată drept un simplu proces administrativ, ci să corespundă obiectivelor politice strategice desemnate pentru axa Leader în cadrul programului.

Cererile de propuneri pentru selectarea zonelor rurale în vederea punerii în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală trebuie organizate în maximum doi ani de la aprobarea programelor. Cu toate acestea, statele membre sau regiunile pot organiza cereri de propuneri suplimentare, în special dacă Leader este deschis la zone noi, situație în care pot fi necesare intervale de timp mai lungi.

Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 prevede că programul specifică procedurile, calendarul și criteriile obiective pentru selectarea strategiilor de dezvoltare locală. Avantajul pe care îl reprezintă existența criteriilor obiective de selecție foarte precise în cadrul programului constă în faptul că cererile de oferte pot fi lansate cât mai curând posibil.

Statele membre se bucură de o anumită flexibilitate în adoptarea modelelor de implementare.

Procedurile de selecție a grupurilor de acțiune locală trebuie să fie deschise tuturor zonelor rurale și să asigure concurența între grupurile de acțiune locală care înaintează strategii de dezvoltare locală¹³. Cu alte cuvinte, statele membre trebuie să demonstreze cel puțin că au fost puse în aplicare proceduri pentru informarea părților interesate în legătură cu posibilitatea de aplicare a axei Leader și că procesul de luare a deciziilor este clar. Comunitățile rurale ar trebui să primească informații cât mai detaliate cu putință (publicații, site-uri web etc.).

Aceleași criterii de selecție ar trebui să se aplice pentru toate grupurile de acțiune locală din cadrul programului cu scopul de a se asigura aplicarea principiului tratamentului egal.

Procedurile de selecție în temeiul unui program național pot include o etapă regională de selecție pentru a evalua compatibilitatea strategiei de dezvoltare locală cu strategia de dezvoltare regională în temeiul altor politici sau instrumente. Cu toate acestea, ar trebui să se aplice aceleași criterii de selecție pentru toate grupurile de acțiune locală. Această etapă regională ar trebui să preceadă etapa națională finală de selecție în care comitetul național de selecție efectuează o evaluare comparativă a tuturor cererilor.

Autoritatea de gestionare poate avea în vedere o invitație de manifestare a interesului cu două termene limită de depunere: o primă dată pentru zonele cu experiență Leader care sunt pregătite să pună în aplicare strategiile de dezvoltare locală și o a doua dată pentru zonele în

¹³ Articolul 37 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

care Leader+ nu a fost încă implementată, în vederea lansării strategiilor locale începând cu 2008.

Autoritatea de gestionare poate avea în vedere, de asemenea, două cereri succesive de propuneri pentru fiecare dintre aceste categorii.

În zonele cu experiență Leader în perioada de programare 2000-2006 (sau 2004-2006 pentru UE 10), normele tranziționale trebuie respectate: grupurile de acțiune locală vor începe să pună în aplicare noile lor strategii de dezvoltare locală atunci când strategia anterioară a fost deja încheiată în ceea ce privește angajamentele juridice cu beneficiarii. De asemenea, trebuie avute în vedere cazurile speciale ale fostelor grupuri de acțiune locală care își extind teritoriul sau domeniul de aplicare a strategiei lor locale; acestea pot începe să pună în aplicare noua strategie în noul teritoriu în timp ce așteaptă sfârșitul anului 2008 (sau încheierea angajamentelor/datelor limită) în vechiul teritoriu. În cazul în care este inclus un nou tip de operațiune (o categorie nouă de destinatari eligibili ai plăților sau o zonă de intervenție nouă) în cadrul strategiei de dezvoltare locală, punerea în aplicare a acesteia poate demara în paralel cu strategia anterioară. Trebuie să existe un sistem separat de contabilitate. Cu toate acestea, în interesul unei bune gestionări financiare, se recomandă ca grupurile de acțiune locală să epuizeze alocația financiară a strategiei anterioare de dezvoltare locală înainte de a începe să pună în aplicare noua strategie.

În zonele noi, este necesară dobândirea în prealabil a competențelor (pe parcursul unei perioade de la 6 luni la un an) înainte de prezentarea unei strategii de dezvoltare locală.

După efectuarea selecției, o practică administrativă bună adoptată la inițiativa unor state membre constă în semnarea unei convenții/a unui acord contractual privind planul de dezvoltare locală între entitatea juridică stabilită sau desemnată de către grupul de acțiune locală și agenția de plăți și/sau autoritatea de gestionare. Aranjamentele administrative care urmează să fie puse în aplicare în vederea furnizării strategiei de dezvoltare locală convenite sunt sintetizate în planul de dezvoltare locală.

Criterii de selecție

Se poate distinge între trei categorii de criterii de selecție: acestea sunt criteriile referitoare la teritoriu (1), parteneriat (2) și strategie (3). Pentru fiecare dintre aceste trei elemente pot fi solicitate elementele calitative care completează criteriile de eligibilitate (compatibilitatea teritoriului, calitatea strategiei, organizarea grupului de acțiune locală).

Articolul 62 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului definește criteriile minime de selecție. Prin urmare, acestea pot fi completate de criteriile naționale specifice. Aceasta înseamnă că statele membre pot adăuga noi criterii care să le ajute să selecteze cele mai bune grupuri și zone pentru punerea în aplicare a obiectivelor lor pentru comunitățile locale.

- (1) Criterii referitoare la teritoriu

Zona reglementată de strategie este compatibilă și oferă o masă critică suficientă în ceea ce privește resursele umane, financiare și economice pentru a susține o strategie de dezvoltare viabilă [articolul 62 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

Compatibilitatea teritoriului

Zona trebuie să fie suficient de *compatibilă* din punct de vedere geografic, economic și social. Abordarea teritorială adoptată pentru axa Leader modifică în mod fundamental modul în care sunt percepute și definite zonele locale. Teritoriile devin proiecte teritoriale – și anume organizații active și de învățare care lucrează împreună pentru realizarea unui obiectiv comun. Această abordare modifică logica de definire a granițelor pentru zonele grupurilor de acțiune locală. Nu se recomandă ca punct de plecare granițele administrative fixe, ci ar trebui să se aibă în vedere necesitățile acestora, iar apoi să se caute o persoană (de obicei, din afară) care să soluționeze problema. Ciclul trebuie să înceapă cu actorii din teritoriu, definirea necesităților acestora, identificarea potențialului și a strategiei lor pentru viitor. Granițele precise ale teritoriului depind de actorii care doresc să se asocieze.

Criterii ale masei critice: care ar trebui să fie dimensiunea teritoriilor?

Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 stabilește pragurile minime și maxime pentru zona unui grup de acțiune locală în termeni flexibili: „De regulă, populația fiecăreia din zone nu trebuie să fie mai mică de 5 000 de locuitori și nici mai mare de 150 000 de locuitori. Cu toate că, în cazurile justificate corespunzător, este posibil ca pragul de 5 000 de locuitori să scadă, iar cel de 150 000 de locuitori să crească”¹⁴.

În cazul în care statul membru în cauză se folosește de această posibilitate de derogare, trebuie prezentată în cadrul programului o justificare solidă. Orașele mici și zonele periurbane pot fi incluse în cadrul teritoriului, însă pentru axa 4 obiectivele geografice nu trebuie să depășească limitele zonei rurale menționate în program: în conformitate cu articolul 61 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, strategiile de dezvoltare locală bazate pe zone ale abordării Leader sunt destinate *teritoriilor rurale* subregionale foarte bine identificate.

Ca referință, dimensiunea medie a grupurilor de acțiune locală Leader+ este de aproximativ 56 000 de locuitori pentru un teritoriu mediu de 1 805 kilometri pătrați. Aceste cifre maschează însă variații considerabile; numărul mediu de locuitori a fost de peste 70 000 în țări ca Irlanda, Regatul Unit și Italia și sub 40 000 în Spania, Austria, Belgia și Luxemburg. În Suedia și Finlanda, dimensiunea medie a teritoriului este mai mare de 4 000 km², iar în Belgia, Luxemburg și Țările de Jos, mai mică de 500 km².

Este clar faptul că dimensiunea teritoriului ar trebui adaptată la realitățile fiecărei țări în parte (de exemplu, densitatea populației). În acest sens, fiecare stat membru trebuie să ia în considerare cel puțin două aspecte:

- Cu cât teritoriul este mai mare, cu atât mai mare este masa critică. Pot exista economii de scară în gestionarea programului, iar zona poate (însă nu este necesar) să se plieze mai îndeaproape unei zone funcționale (și durabile) a pieței muncii.
- Cu cât teritoriul este mai mic, cu atât mai ușoară va fi conexiunea cu populația locală, creșterea numărului de participanți la nivel local și constituirea capacității de organizare, precum și a identității locale. Prin urmare, de vreme ce acestea sunt obiectivele principale ale axei Leader, zonele nu ar trebui să fie prea mari.

¹⁴ Articolul 37 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

În consecință, principala sarcină a statelor membre este să creeze un echilibru acceptabil între cele două aspecte menționate mai sus, în limitele prevăzute la articolul 37 alineatul (3) din regulamentul de punere în aplicare.

- (2) Criterii referitoare la parteneriat

Grupul de acțiune locală trebuie să constituie fie un grup care beneficiază deja de inițiativa Leader II sau Leader+ sau care corespunde abordării Leader, fie un nou grup reprezentativ de parteneri din diverse medii socio-economice prezente la nivel local pe teritoriul în cauză¹⁵.

La nivel decizional, partenerii economici și sociali, precum și alți reprezentanți ai societății civile, cum ar fi agricultorii, femeile din mediul rural, tinerii și asociațiile acestora trebuie să reprezinte cel puțin 50% din parteneriatul local. În acest caz, obiectivul constă în atingerea unui echilibru între compoziția socio-economică a zonei și compoziția parteneriatului¹⁶.

Grupurile de acțiune Leader trebuie distinse de parteneriatele public-private locale din cadrul axei 3 în temeiul articolului 59 litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, care au fost stabilite pentru strategiile locale ce aplică una sau mai multe măsuri ale axei 3 și în cadrul cărora procentul minim de parteneri privați nu este fixat la nivelul UE.

Grupurile de acțiune locală trebuie să facă dovada că au capacitatea de a defini și de a pune în aplicare o strategie de dezvoltare pentru zona în cauză, să propună o strategie de dezvoltare locală integrată și să fie responsabile de punerea în aplicare a acesteia¹⁷.

Autoritatea de gestionare se asigură că grupurile de acțiune locală desemnează un coordonator administrativ și financiar care are capacitatea de a administra subvențiile publice și de a asigura buna funcționare a parteneriatului sau că acestea se asociază într-o structură comună constituită juridic, al cărei statut garantează buna funcționare a parteneriatului¹⁸. Trebuie să se garanteze capacitatea de administrare a subvențiilor publice. Anumite grupuri locale pot deține această expertiză în cadrul propriilor organizații, în timp ce în alte cazuri poate fi necesară capacitatea unuia dintre membrii parteneriatului sau a unui organism extern de a gestiona subvențiile. Cel de-al doilea model, deși acceptabil pentru noile teritorii de acțiune locală fără experiența Leader, nu trebuie utilizat în mod sistematic în vechile grupuri de acțiune locală.

- (3) Criterii referitoare la strategia de dezvoltare locală

O strategie de dezvoltare locală integrată trebuie să se bazeze cel puțin pe următoarele elemente [articolul 61 literele (a) - (d) și (g) din Regulamentul Consiliului]:

- strategii de dezvoltare locală pe zone, concepute pentru zone rurale clar definite la nivel subregional;
- parteneriate public-private la nivel local;
- o abordare ascendentă cu putere decizională pentru grupurile de acțiune locală în ceea ce privește elaborarea și punerea în aplicare a unor strategii de dezvoltare locală;

¹⁵ Articolul 62 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

¹⁶ Articolul 62 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

¹⁷ Articolul 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

¹⁸ Articolul 62 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

- o concepție și punere în aplicare multisectorială a strategiei, bazată pe interacțiunea dintre agenți și proiecte din diverse sectoare ale economiei locale;
- interconectarea parteneriatelor locale.

Statele membre UE 15 trebuie să acorde prioritate selecției grupurilor de acțiune locală care au integrat cooperarea în cadrul propriei dezvoltări locale. De asemenea, acestea trebuie să se acorde prioritate strategiilor inovatoare sau altor caracteristici.

Faptul că grupul de acțiune locală ca entitate juridică pune în aplicare alte fonduri UE (de exemplu, acționează în calitate de grup în cadrul axei 4 a Fondului european pentru pescuit) nu trebuie considerat drept un criteriu de excludere. Este necesar să se asigure o separare clară a instrumentelor (parteneriate distincte; comitetele de selecție a proiectelor; contabilitatea separată și delimitarea strategiilor) și împărțirea costurilor comune de exploatare.

Capitolul V

Punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală

Grupul de acțiune locală are responsabilitatea practică de a pune în aplicare strategia de dezvoltare locală [articolul 62 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005]. „Centrul de gravitate” în procesul decizional ar trebui să fie local, și anume locul în care trebuie efectuate acțiunile principale privind implementarea axei Leader. Descentralizarea sarcinilor de gestionare nu afectează responsabilitatea autorității de gestionare în ceea ce privește eficiența și corectitudinea gestionării [articolul 75 alineatul (2) din Regulamentul 1698/2005].

Modele de punere în aplicare a axei Leader

Experiențele anterioare ale inițiativelor comunitare Leader trecute au demonstrat că există diferențe majore între statele membre în ceea ce privește domeniul de aplicare a sarcinilor delegate grupurilor de acțiune locală. Există trei modele majore de punere în aplicare a axei Leader care sunt în prezent utilizate cu statele membre în cadrul axei Leader:

- grupurile de acțiune locală sunt competente doar să selecteze proiectele
- grupurile de acțiune locală sunt competente să selecteze proiectele și să plătească beneficiarii
- grupurile de acțiune locală sunt competente atât să selecteze, cât și să aprobe proiectele

Primul model (doar descentralizarea competenței de selecție a proiectelor) poate fi considerat un „model de bază” corespunzător cerințelor minime în ceea ce privește transferul procesului decizional la nivel local. La inițiativa statelor membre s-au dezvoltat și alte modele.

În primele două modele, agenția de plăți, autoritatea de gestionare sau un alt organism public prin delegare verifică eligibilitatea proiectelor înainte de a le aproba. Verificarea administrativă ar trebui să fie o verificare juridică *exclusiv* cu privire la eligibilitatea operațiunilor și nu o evaluare a calității sau a relevanței proiectelor pentru strategia locală. Doar proiectele care au fost deja selectate de către grupurile de acțiune locală ar trebui să facă

obiectul unei astfel de verificări. Proiectele sau listele proiectelor care au fost respinse de către grupurile de acțiune locală nu ar trebui să facă obiectul verificărilor/considerațiilor ulterioare de către organismele respective.

Autoritățile de gestionare ar trebui să furnizeze agențiilor de plată orientări clare cu privire la rolul pe care acestea urmează să-l joace în procesul decizional pentru Leader.

În toate modelele de implementare trebuie să se păstreze o separare corespunzătoare a responsabilităților pentru a se asigura transparența procesului decizional și pentru a se evita orice eventual conflict de interese. În general, persoanele implicate în dezvoltarea proiectelor nu trebuie să fie implicate în procesul de selecție sau aprobare a proiectelor. În mod similar, persoanele implicate în procesul de selecție sau aprobare a proiectelor nu trebuie să fie implicate în sarcinile de control privind cererile de plată.

Sarcinile administrative de bază ale grupurilor de acțiune locală

Funcțiile administrative de bază ale grupurilor de acțiune locală comune tuturor modelelor de implementare sunt următoarele (în mod natural, acestea trebuie să fie adaptate la contextul administrativ național sau regional):

1. Elaborarea și publicarea cererilor, inclusiv definirea criteriilor de selecție locală (cereri periodice sau permanente)
2. Primirea cererilor
3. Evaluarea proiectelor
4. Clasificarea proiectelor și prezentarea listelor de proiecte selectate către autoritatea de gestionare, inclusiv stabilirea valorii sprijinului sau prezentarea în mod periodic a proiectelor selectate către autoritatea de gestionare
5. Monitorizarea punerii în aplicare a strategiei (inclusiv monitorizarea punerii în aplicare a proiectelor selecționate)
6. Evaluarea strategiei

Rolul autorității de gestionare ar trebui să vizeze sarcinile care urmăresc să faciliteze la nivel local munca grupului de acțiune locală prin furnizarea cadrului necesar de punere în aplicare către grupul de acțiune locală și a unui sistem de supraveghere pentru monitorizarea punerii în aplicare la nivel local. În același mod, autoritatea de plată ar trebui să se axeze pe sarcinile de control pentru a asigura respectarea normelor de eligibilitate.

Procedura de selecție a proiectelor

Grupurile de acțiune locală realizează evaluarea calitativă a proiectelor, inclusiv respectarea strategiei de dezvoltare locală pe baza criteriilor de selecție a proiectelor locale. Evaluarea proiectelor ar trebui motivată și documentată pentru a demonstra calitatea și corectitudinea deciziei în ceea ce privește criteriile coerente și relevante de selecție. Deciziile privind selecția proiectelor sunt de obicei încredințate unui organism desemnat (comitet, consiliu etc.) din cadrul parteneriatului.

Trebuie puse în aplicare proceduri pentru a se asigura transparența tuturor deciziilor, cu vizibilitatea corespunzătoare (de exemplu, publicarea proceselor-verbale ale reuniunilor de selecție a proiectelor pe site-urile web ale grupurilor de acțiune locală) și pentru a se evita conflictele de interese. Orice membru al comitetului de selecție a proiectelor care are un interes cu privire la un anumit proiect ar trebui să își declare interesul și să nu ia parte la vot. Declarația ar trebui să descrie natura legăturii dintre membrul comitetului de selecție și aplicat. De asemenea, astfel de informații ar trebui să fie înregistrate în procesele-verbale, de exemplu în cazul în care există un conflict de interese în care exercitarea funcțiilor membrului din cadrul comitetului de selecție a proiectelor este compromisă din motive privind interesele familiale sau economice (de exemplu, membrul comitetului de selecție este și aplicat).

Normele interne ar trebui să fie, de asemenea, aplicate de către grupurile de acțiune locală pentru a se asigura că parteneriatele nu sunt dominate de către autoritățile locale în cadrul reuniunilor de selecție a proiectelor, de exemplu, solicitându-se ca membrii din sectorul „privat” să reprezinte cel puțin 50% din voturi în cadrul fiecărei reuniuni de luare a deciziilor (articolul 62.1.b).

Procedura de apel

Ar trebui pusă în aplicare o procedură de apel pentru ca solicitantul să poată înainta apel organismului responsabil de aprobarea proiectului (autoritate de gestionare sau grup de acțiune locală, în funcție de modelele de implementare) într-o anumită perioadă de timp de la data deciziei negative.

Funcția de plată

Există două modele principale pentru certificarea cheltuielilor și despăgubirea beneficiarului final:

(1) Sistemul de subvenție globală constituie un model decentralizat, în care grupul răspunde direct de certificarea inițială a completării proiectelor și a plății. Subvenția globală este deținută de către grupul de acțiune locală sau este gestionată de către o agenție parteneră, care fie este integrată în grupul de acțiune locală, fie acționează independent de acesta.

Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 enumeră sarcinile care trebuie îndeplinite de către agenția de plăți și prevede că: „Cu excepția plăților reprezentând sprijin comunitar, executarea acestor sarcini poate fi delegată”. Articolul 6 alineatul (1) se referă doar la „plata sprijinului comunitar”. În ceea ce privește dezvoltarea rurală, în cadrul căreia, în mod normal, se plătește beneficiarului final o singură subvenție publică cofinanțată de UE și de statul membru în cauză, plata respectivă către beneficiarul final nu este reglementată de articolul 6 alineatul (1), prin urmare, aceasta poate fi executată de către grupul de acțiune locală. Doar rambursarea părții UE a subvenției către o altă autoritate sau către un alt organism trebuie să revină agenției de plăți.

În cazurile în care statul membru în cauză se folosește de această posibilitate, agenția de plăți este singura răspunzătoare de legalitatea și regularitatea întregii tranzacții secundare, inclusiv de protejarea interesului financiar al UE, precum și de declararea cheltuielilor corespunzătoare către Comisie și de pregătirea conturilor. De exemplu, grupurile de acțiune locală pot utiliza o listă de verificare a eligibilității pregătită de către agenția de plăți care corespunde legislației financiare relevante. Lista de verificare trebuie completată de către

grupurile de acțiune locală. Dosarul trebuie păstrat în vederea controalelor ulterioare pentru intervalul de timp prevăzut de legislația relevantă.

Un sistem de subvenție a livrării este complet operațional doar dacă toate fondurile publice sunt concentrate într-un singur pachet (a se vedea mai jos: partea din gradul de concentrare a finanțării). În cazul în care este decentralizată doar finanțarea europeană, în timp ce grupul de acțiune locală trebuie să liciteze pentru cofinanțarea națională a fiecărui proiect, câștigul de flexibilitate ar fi eliminat în totalitate. O subvenție globală necesită o gestionare coordonată corespunzătoare a fluxurilor financiare.

(2) Un model mai centralizat este atunci când plata este efectuată de către agenția de plăți. Beneficiarul final înștiințează agenția de plăți în legătură cu cererea de plată prin intermediul grupului de acțiune locală (grupul de acțiune locală informează agenția de plăți că plata poate fi efectuată) sau înștiințează direct agenția de plăți, trimițând grupului de acțiune locală o copie a cererii de plată. Plata este executată de către agenția de plăți direct către beneficiarul final, grupurile de acțiune locală fiind înștiințate prin intermediul unei copii. Grupurile de acțiune locală trebuie să fie informate în scopul monitorizării și evaluării strategiei acestora.

Ambele sisteme au fost utilizate pentru grupurile de acțiune locală în cadrul Leader+. Există avantaje și dezavantaje ale ambelor metode. Cu toate acestea, multe aspecte depind de practica și rutina administrativă. De exemplu, anumite autorități sunt capabile să efectueze direct și rapid plățile către beneficiar după primirea documentației din partea grupului de acțiune locală în cauză fără a interveni în procesul de luare a deciziilor. În alte cazuri, aceasta poate implica un proces laborios de dublă verificare, care încetinește considerabil procedurile și diminuează capacitatea grupului de a lua decizii și de a oferi rezultate.

Se propune introducerea de termene limită maxime de plată către beneficiari sau, după caz, pentru rambursări către grupurile de acțiune locală în descrierea circuitelor financiare, pentru ca grupurile de acțiune locală să beneficieze de o măsură de securitate în planificarea și gestionarea duratei.

Controale

Articolul 28f .2 [fostul articol 33 alineatul (1)] din Regulamentul CE nr. 65/2011 al Consiliului (care prevede normele de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1698/2005 cu privire la procedurile de control) autorizează statele membre să delege sarcini de control grupurilor de acțiune locală printr-un act oficial în cazul cheltuielilor în conformitate cu articolul 63 litera (a) (măsura „punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală”) și articolul 63 litera (b) (măsura „cooperare”). Verificările administrative privind punerea în aplicare și cererile de plată, inclusiv vizitele la fața locului referitoare la investiții pot fi efectuate de către grupurile de acțiune locală. Cu toate acestea, autoritatea competentă trebuie să se asigure că grupurile de acțiune locală respective au capacitatea administrativă și de control pentru a îndeplini astfel de sarcini și va desfășura controale periodice ale acțiunilor grupurilor de acțiune locală, inclusiv verificarea contabilității și repetarea verificărilor administrative.

În cazul în care grupul de acțiune locală nu a primit o astfel de delegare se recomandă informarea acestuia în legătură cu rezultatele verificărilor sau autorizarea personalului său să participe la vizitele și verificările de la fața locului. Aceasta este o modalitate prin care grupurile de acțiune locală pot să monitorizeze punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală și să-și îmbunătățească abilitățile în ceea ce privește normele de eligibilitate și gestionarea financiară.

Realizarea verificărilor la fața locului ține de responsabilitatea autorităților competente. Eșantionul care urmează să fie verificat reprezintă ponderea relativă a cheltuielilor Leader.

Cofinanțare

Focus grupurile EN RD Leader au menționat că obținerea cofinanțării publice este problematică în anumite state membre. Soluțiile practice la dificultățile actuale pot include următoarele:

- stabilirea de fonduri naționale/regionale și/sau locale pentru a se asigura cofinanțarea publică a beneficiarilor în paralel cu sprijinul FEADR
- utilizarea unui formular de cerere comună în pentru cofinanțarea UE și națională.

În cazul cofinanțării publice naționale obținute separat de către beneficiar, GAL poate juca un rol util în obținerea sau acordarea cofinanțării publice naționale sau a unei părți din aceasta.

Monitorizarea și evaluarea la nivel PDR

Există indicatori specifici privind rezultatele Leader [tabelul O.41 (1) - tabelul 0.431]. Pentru tabelul O.41 (2) se indică numărul de proiecte și de beneficiari. Datele ar trebui defalcate pe diferitele măsuri din cadrul axelor 1, 2 sau 3. Proiectele care nu pot fi relaționate cu o măsură specifică ar trebui contabilizate la categoria „diverse” a diferitelor axe în conformitate cu obiectivele respective la care contribuie. Datele privind beneficiarii sunt ulterior defalcate pe indivizi, sectoare publice și private și GAL; iar pentru indivizi, pe gen/vârstă.

Nu există și indicatori specifici privind rezultatele și impactul pentru Leader deoarece metoda este un instrument de realizare a obiectivelor celeilalte axe.

Există opt întrebări specifice de evaluare CMEF pentru Leader:

Măsura 41: Trei întrebări fac referire exclusiv la evaluarea calitativă a efectului pe care îl are abordarea Leader, și anume se axează pe caracteristicile specifice ale abordării Leader (ameliorarea guvernantei, mobilizarea potențialului endogen, abordările multisectoriale și cooperarea). O întrebare se referă la aportul abordării Leader la prioritățile axelor 1, 2 și 3.

Măsura 421: - În ce măsură contribuie sprijinul la promovarea cooperării și la încurajarea transferului de bune practici? - În ce măsură contribuie proiectele de cooperare și/sau transferul de bune practici bazate pe abordarea Leader la o mai bună realizare a obiectivelor uneia sau mai multora dintre celelalte trei axe?

Măsura 431: În ce măsură sporește sprijinul capacitățile grupurilor de acțiune locală și ale altor parteneri implicați în implementarea strategiilor de dezvoltare locală? În ce măsură contribuie sprijinul la creșterea capacității de implementare a programului Leader?

Monitorizarea și evaluarea la nivel de strategie locală (GAL)

Există un sistem de monitorizare și evaluare a strategiei de dezvoltare locală la nivelul grupului de acțiune locală înainte de demararea procesului de implementare a strategiei de

dezvoltare locală. Costurile legate de aceste sarcini ar trebui să fie eligibile în temeiul submăsurii „funcționarea grupului de acțiune locală” de la măsura 431.

Monitorizare

Procedurile privind monitorizarea și raportarea oficială cu privire la punerea în aplicare a strategiei și verificările asociate privind respectarea acesteia pot fi stabilite de către autoritatea de gestionare sau pot fi evidențiate în orientările programului. Grupul de acțiune locală ar trebui să indice modul în care intenționează să respecte aceste cerințe.

Obiectivele strategiei de dezvoltare locală ar trebui să definească în special rezultatele locale care urmează să fie obținute, furnizând, prin urmare, un cadru și orientări clare în ceea ce privește gestionarea zilnică a programelor și o bază pentru gestionarea performanței și responsabilizare, care urmează să fie raportate la intervale periodice și într-un raport anual. Nu există un sistem separat pentru monitorizarea grupurilor de acțiune locală. Ar trebui să se solicite grupurilor să informeze autoritatea de gestionare cu privire la rezultatele proiectelor pe care le susțin într-o formă similară cele care urmează să fie utilizate pentru raportarea cu privire la alte axe. Rapoartele grupurilor de acțiune locală privind monitorizarea anuală ar trebui să contribuie la monitorizarea anuală a PDR. Monitorizarea punerii în aplicare a proiectelor (măsurarea progreselor financiare și fizice ale proiectelor) este un pas necesar pentru a se asigura monitorizarea procesului de punere în aplicare a strategiei de dezvoltare locală. Prin urmare, este important ca grupurile de acțiune locală să aibă o percepție clară asupra obiectivelor PDR ca întreg și să fie instruite să monitorizeze indicatorii pentru a putea include în cadrul propriei strategii anumite detalii privind modul în care vor contribui la obiectivele respective.

Evaluare

O autoevaluare a grupurilor de acțiune locală ar trebui să se axeze pe întrebările selectate referitoare la obiectivele strategiei de dezvoltare locală, precum și pe întrebările comune de evaluare, de exemplu referitoare la metoda Leader și valoarea adăugată. Punctele comune ale autoevaluării grupurilor de acțiune locală includ:

- procesele interne de lucru ale grupului de acțiune locală
- satisfacția beneficiarilor și feedback-ul privind serviciile grupului de acțiune locală, și
- evaluarea impactului grupului de acțiune locală de către părțile interesate

Autoritatea de gestionare ar trebui să stabilească orientările privind coordonarea autoevaluării. Specialiștii în evaluare ar trebui să instruiască grupul de acțiune locală să se autoevalueze.

Instrumentele utilizate de către grupurile de acțiune locală în cadrul inițiativei comunitare Leader+ includ, printre altele, utilizarea grupurilor de lucru, comunitatea generală și consultările părților interesate, reuniunile grupului de acțiune locală și sprijinul consultanților.

Autoritățile de gestionare ar trebui să ia în considerare posibilitatea ca grupurile de acțiune locală să reexamineze și să modifice în mod periodic strategia de dezvoltare locală pentru a beneficia de monitorizare și evaluare.