

VODNIK GD AGRI ZA UPORABO OSI LEADER IZ PROGRAMOV RAZVOJA PODEŽELJA ZA OBDOBJE 2007–2013, KI JIH FINANCIRA EKSRP

– Prenovljena različica, ki jo je Odbor za razvoj podeželja predstavil 8. marca 2011, dokončana pa je bila 25. marca 2011 –

Uvodna opomba o prenovi vodnika GD AGRI v letih 2010/2011¹

Prvotna različica tega vodnika je bila napisana v letih 2006/2007, ko je bilo treba odobriti programe razvoja podeželja. Ta dokument je bil posodobljen na podlagi rezultatov analize o izvajanju osi Leader, ki so jo večinoma opravile ciljne skupine pododbora Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja, in posebnega poročila Evropskega računskega sodišča, naslovljenega „Izvajanje pristopa Leader pri razvoju podeželja“, ki je bilo objavljeno novembra 2010.

Posodobitve večinoma zadevajo vprašanja, ki jih v prvi različici ni bilo mogoče predvideti, saj se je „vključevanje v glavne programe“ iz pristopa Leader uporabljalo na novo. Razumeti jih je treba kot orodje za izboljšanje izvajanja pristopa Leader v tekočem obdobju in pomoč pri pripravi nemotenega prehoda v novo obdobje.

Ob upoštevanju predlogov iz vmesnih vrednotenj programov razvoja podeželja bodo še vedno mogoče nekatere prilagoditve za izboljšanje izvajanja osi Leader v posameznih programih. Če so spremembe lokalnih razvojnih strategij predvidene že v fazi izvajanja, bi bilo treba poenostaviti tudi izvajanje posebnih priporočil o spremljanju in vrednotenju na ravni lokalnih akcijskih skupin (LAS).

Cilji in zgradba vodnika

Ta vodnik je bil sestavljen zlasti zato, da bi organom držav članic pomagali pri izoblikovanju osi Leader v njihovih programih razvoja podeželja („os 4“, kot je opisana v členih od 61 do 65 Uredbe (ES) št. 1698/2005), da bi se tako začeli pripravljati na izbor območij in skupin, ter hkrati zagotovili dobro finančno poslovanje pri izvajanju lokalnih razvojnih strategij. GD AGRI je v ta dokument vključila kratek kontrolni seznam vprašanj in nekaj koristnih primerov, ki bi jih morale države članice upoštevati, če želijo doseči mogočo dodano vrednost pristopa Leader.

V te smernice ni vključen ukrep „sodelovanje“ v okviru osi Leader, saj se ta obravnava v posebnih smernicah (Vodnik za izvajanje ukrepa „sodelovanje“ v okviru osi Leader iz

¹ Zaradi razlikovanja med starim in novim besedilom ostane novo besedilo označeno.

programov razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 (Guide for the implementation of the „Cooperation“ Measure under the Leader Axis of Rural Development Programmes 2007–13)), katerih najnovejša različica je bila Odboru za razvoj podeželja predstavljena 19. novembra 2008.

Ta vodnik ne določa novih zakonodajnih predpisov. Treba je dodati, da je končna razlaga zakonodaje EU naloga Evropskega sodišča.

Kazalo

Poglavje I	Uvod
Poglavje II	Opredelitev strategije za podeželska območja s pristopom Leader
Poglavje III	Izoblikovanje vsebine osi Leader v programu: načrtovanje in viri
Poglavje IV	Izbor lokalnih akcijskih skupin (LAS)
Poglavje V	Izvajanje lokalne razvojne strategije

Poglavje I

Uvod

Zakaj os Leader v politiki razvoja podeželja?

Programi Leader I, Leader II in Leader+ so bili med letoma 1991 in 2006 zasnovani kot laboratorij, v katerem naj bi spodbujali izoblikovanje in preskušanje novih pristopov k celostnemu in trajnostnemu razvoju ter dopolnjevali in/ali krepili politiko razvoja podeželja v EU in vplivali nanjo.

Pobuda Leader je po teh treh programskih obdobjih dosegla stopnjo zrelosti, ki pristojnim organom v državah članicah in lokalnim akcijskim skupinam na podeželskih območjih omogoča širšo uporabo pristopa Leader v glavnih programih razvoja podeželja.

Zato je v Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) za obdobje 2007–2013 vključena četrta os – os Leader.²

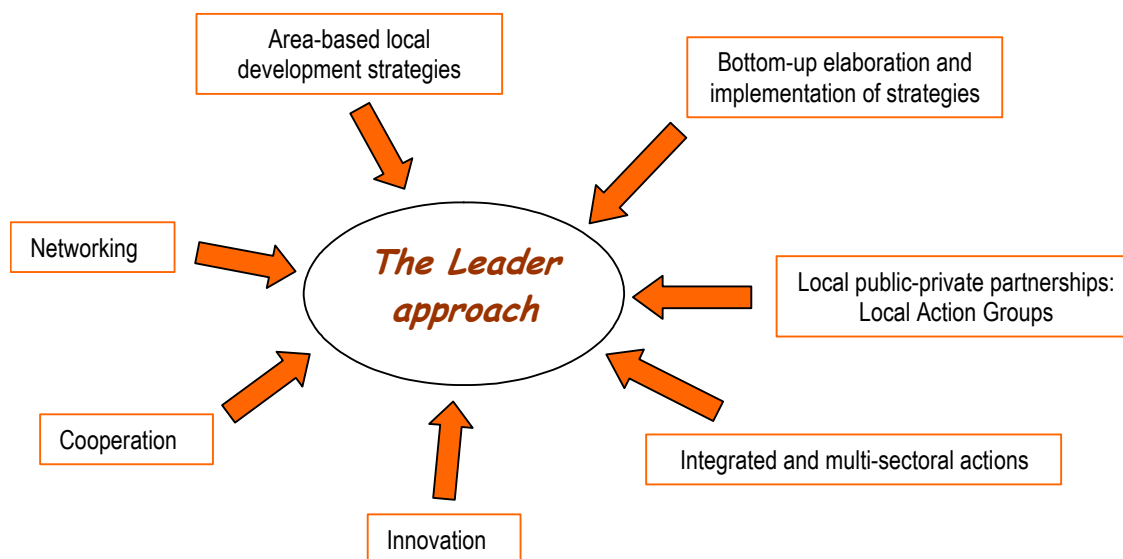
Bistvena razlika med osjo Leader in drugimi osmi v tem programskem obdobju EKSRP ni toliko v sami vsebini ukrepov. Kot bomo videli v nadaljevanju, bo namreč veliko ukrepov, ki se bodo izvajali v osi Leader, verjetno podobnih tistim, ki se izvajajo v drugih oseh.

Glavno dodano vrednost osi Leader je treba iskati v *načinu, kako se ti ukrepi izvajajo in kako so med seboj povezani v samih podeželskih skupnostih ter kako jih te skupnosti izvajajo in povezujejo.*

² UL L 277, 21.10.2005.

Sedem ključnih značilnosti metode Leader:

The seven key features of Leader



The seven key features of Leader	Sedem ključnih značilnosti Leader
The Leader approach	Pristop Leader
Networking	Povezovanje v mrežo
Area-based local development strategies	Območne lokalne razvojne strategije
Bottom-up elaboration and implementation strategies	Pristop od spodaj navzgor in izvajanje strategij
Local public-private partnerships: Local Action Groups	Lokalna javno-zasebna partnerstva: lokalne akcijske skupine
Integrated and multi-sectoral actions	Celostni in večsektorski ukrepi
Innovation	Inovacije
Cooperation	Sodelovanje

Ta slika prikazuje nekaj predlogov, kako podeželskim območjem zagotoviti, da bodo iz osi Leader, kot je opisana v nadaljevanju tega vodnika, iztržila kar največ.

Poglavje II

Opredelitev strategije za podeželska območja s pristopom Leader

Priporočljivo je, da države članice odgovorijo na spodnja glavna vprašanja, ki jim bodo pomagala pri opredelitvi **okvira** osi Leader.

Kakšna je splošna nacionalna strategija razvoja podeželskih območij in kakšna bo glavna vloga osi Leader pri uresničevanju te strategije?

Ker pristop Leader ni več pobuda Skupnosti, morajo države članice opredeliti njegovo strateško vlogo v politiki razvoja podeželja, pri čemer morajo upoštevati strateške smernice Skupnosti za razvoj podeželja (Sklep Sveta 2006/144/ES z dne 20. februarja 2006, UL L 55, 25.2.2006, str. 20).

V njih je določeno, da je splošna strateška prednostna naloga, ki se uporablja posebej za os Leader, gradnja lokalnih zmogljivosti za zaposlovanje in diverzifikacijo:

„Viri, namenjeni osi 4 (Leader), morajo prispevati k prednostnim nalogam osi 1 in 2 in zlasti osi 3, in imeti tudi pomembno vlogo pri horizontalni prednostni nalogi izboljšanja upravljanja in sprostitev endogenega razvojnega potenciala podeželskih območij.

Podpora na podlagi osi 4 ponuja možnost, da se v okviru strategije lokalnega razvoja, ki jo vodi skupnost in temelji na lokalnih potrebah in prednostih, kombinirajo vsi trije cilji – konkurenčnost, okolje in kakovost življenja/diverzifikacija. Celostni pristopi, ki vključujejo kmete, gozdarje in druge akterje na podeželju, lahko varujejo in poudarjajo lokalno naravno in kulturno dediščino, dvignejo okoljsko ozaveščenost in vlagajo v posebne proizvode, turizem in obnovljive vire in energijo ter jih spodbujajo.“³

Verjetno je eden najpomembnejših korakov pri pripravi verodostojne strategije prav zagotovitev celostne vizije osi Leader. Je pa to hkrati tudi eden najbolj zapletenih in politično najobčutljivejših korakov. Namen te vizije je združiti ključne interesne strani, ki stojijo za programom, zato je zelo priporočljivo, da so te že od samega začetka vključene v njegovo oblikovanje.

S to vizijo bi bilo treba določiti nekaj širših načel glede vloge, ki jo pristop Leader lahko odigra na podeželskih območjih v programskem obdobju 2007 – 2013.

Os Leader lahko odigra vsaj tri glavne vloge: z njo je mogoče spodbuditi endogeni *lokalni razvoj*, povečati organizacijske zmogljivosti podeželskih skupnosti pri *upravljanju* ter s spodbujanjem *inovativnosti* prekiniti začarani krog nazadovanja, v katerega so še vedno ujeta številna podeželska območja. Pomen, ki ga posamezna država članica pripisuje tem trem vidikom, vpliva na strategijo in upravljanje osi Leader.

³ Točka 3.4 Sklepa Sveta 2006/144/ES z dne 20. februarja 2006.

Os Leader kot orodje endogenega lokalnega razvoja

Ena glavnih prednosti pristopov od spodaj navzgor je, da je mogoče z njimi v razvojni proces pritegniti več lokalnih virov. Lokalni akterji namreč bolje poznajo priložnosti za pridobitev razpoložljivih virov ter imajo hkrati močnejši občutek lastništva in predanosti projektom.

Izkušnje so pokazale, da pristopa od spodaj navzgor ne bi smeli jemati kot konkurenco ali nasprotje pristopom nacionalnih in/ali regionalnih organov od zgoraj navzdol, ampak raje kot kombinacijo in prepletanje obeh, da se dosežejo boljši vsesplošni rezultati.

Os Leader kot orodje upravljanja za izgradnjo organizacijske zmogljivosti podeželske skupnosti

Lokalne akcijske skupine Leader so pomembno pripomogle k združitvi vseh javnih in zasebnih organizacij ter organizacij civilne družbe, ki delujejo na posameznih ozemljih, pri čemer so se postopoma razvili metode in znanja, kako si skupaj prizadevati za uresničitev skupnih ciljev.

S tem se je izoblikoval tudi občutek lokalne identitete, ki *presega* ozke vaške meje. Zato so se morale številne lokalne vladne službe reorganizirati, da ustrezajo mejam ozemelj, vzpostavljenim v okviru partnerstev Leader.

Os Leader naj bi med drugim pripomogla k povečanju organizacijske zmogljivosti podeželskih skupnosti (krepitev zmogljivosti lokalnega upravljanja in razvoja projektov). To pogosto vključuje dokaj široko pokrivanje podeželskih skupnosti (tako bodo nekatere države v partnerstva Leader vključile skoraj vsa podeželska območja). Hkrati pa gre še za razvoj zaupanja, dolgotrajnih struktur, izkušenj in strokovnega znanja, zato se zelo velik pomen pripisuje ukrepu „pridobivanje strokovnih znanj“ in postopkom izbora lokalnih akcijskih skupin.

Os Leader kot orodje za spodbujanje inovativnosti

Leader ima lahko dragoceno vlogo pri spodbujanju novih in inovativnih pristopov k razvoju podeželskih območij. Take inovacije se spodbujajo tako, da se LAS dopušča veliko manevrskega prostora in prožnosti pri sprejemanju odločitev glede ukrepov, ki jih želijo podpreti. To pomembno vpliva na izoblikovanje pravil o upravičenosti v programih.

Možnost financiranja poskusnih ali inovativnih projektov je zelo odvisna od tega, koliko programi razvoja podeželja izkoriščajo možnosti iz Uredbe Sveta, da se projekti financirajo zunaj standardnega nabora ukrepov iz osi od 1 do 3 (člen 64). Načeloma je mogoče financirati vse projekte, ki ustrezajo ciljem, določenim z osmi 1, 2 in 3 Uredbe št. 1698/2005.

Pravila o upravičenosti za inovacije morajo ustrezati obstoječim potrebam po izvajanju inovativnih projektov. Prejšnja vrednotenja pobude Skupnosti Leader so pokazala, da lahko inovacijske koristi tega pristopa zbledijo, če so pravila o upravičenosti preveč natančna ali omejena. Zelo stroga merila lahko namreč ohromijo inovativnost in omejujejo razvoj (novih) zamisli. Potrebe po inovacijah je treba razumeti v širšem smislu. Ni jih mogoče opredeliti le kot visokotehnološke novosti. Gre preprosto za to, da se poiščejo nove rešitve za zadovoljitev potreb na nekem območju. V tem smislu lahko katero koli območje – pa naj bo še tako nerazvito – izkoristi prednosti inovacijske strategije, prilagojene njegovim najbolj perečim

težavam. Inovacije so lahko uvedba novega proizvoda, novega postopka, nove organizacije ali novega trga. Ta skupna opredelitev inovacije velja za podeželska in tudi za urbana območja. Toda številna podeželska območja imajo zaradi svoje majhne gostote prebivalstva ter razmeroma nizke ravni človeških in fizičnih virov šibkejšo povezavo z raziskovalnimi in razvojnimi središči ter težka uresničitjo radikalne novosti, čeprav bi to moralo biti mogoče.

Inovacije na podeželskih območjih lahko pomenijo prenos in prilagoditev inovacij, razvitih drugod, posodobitev tradicionalnih oblik znanja in izkušenj ali iskanje novih rešitev za trajne težave podeželja, ki jih ostale politične intervencije niso mogle zadovoljivo in trajno odpraviti. S tem je mogoče zagotoviti nove odzive na posebne težave podeželskih območij tudi na lokalni ravni. Prav tako bi bilo na ustrezni ravni treba določiti merila za izbor inovativnih projektov. Ker je pristop Leader zelo poseben, je le malo verjetno, da bodo o potencialni inovativnosti presojali le javni organi. Vendar pa lahko pogoji za upravičenost in izbor, kot so opredeljeni v programih razvoja podeželja, ovirajo podporo novim vrstam projektov. Merila lahko ustrezneje določijo LAS ob upoštevanju svoje lokalne strategije ter okoliščin, povezanih z okoljem/razvojem. Ker morajo LAS zagotoviti ustrezen sistem meril za izbor in učinkovit sistem za dokumentiranje svojih odločitev, je mogoče na vprašanje o upravičenosti inovativnih projektov odgovoriti z uporabo načela „ubranljivosti“. Vsekakor pa lahko samo LAS oceni, ali projekt izpolnjuje merila, povezana z njeno lokalno strategijo, in ali njenemu območju zagotavlja dodano vrednost.

Druge mogoče funkcije osi Leader

Države članice morajo pri pripravi nacionalnih strateških načrtov zagotoviti usklajenost, kot je to določeno v členu 2(1) Uredbe (ES) št. 1974/2006. Poleg tega je v strateških smernicah Skupnosti navedeno, da „morajo države članice zagotoviti, da bodo sinergije med osmi in znotraj njih čim večje in da se preprečijo morebitna nasprotja. Po potrebi lahko razvijejo celostne pristope.“⁴

Pristop Leader je orodje za izvajanje celostnih shem, v katerih je združenih več gospodarskih sektorjev, da bi tako razvili celovit pristop k razvoju podeželja z organizacijo „koalicije“ akterjev na podeželju in uskladitvijo različnih podpornih ukrepov za ustvarjanje sinergij med osmi 1, 2 in 3 (na primer spodbujanje kakovostnih živilskih proizvodov v povezavi z razvojem turizma). Horizontalni pristop Leader omogoča tudi kombinacijo ciljev, povezanih z diverzifikacijo, okoljem in kakovostjo življenja.

To orodje namreč omogoča razvoj območnega pristopa na ravni mikroregij, zato se z njim upošteva raznovrstnost podeželskih območij. Resnična prednost pristopa Leader je večja sposobnost za vključitev zapletenega ozemeljskega sistema v smislu povezave s podeželsko infrastrukturo, skupnimi dobrinami, lokalno dediščino, organizacijsko zmogljivostjo, prenosom znanja, spodbujanjem kulture itd.

Hkrati pa ga je mogoče uporabiti še kot orodje za reševanje lokalnih sporov med različnimi interesi glede razvoja podeželja (na primer razvoj turizma na zavarovanih naravnih območjih ter konkurenčno kmetijstvo ali gozdarstvo, ki je skladno z varstvom narave in voda).

⁴ Točka 3.5 Sklepa Sveta 2006/144/ES z dne 20. februarja 2006.

Poglavje III

Izoblikovanje vsebine osi Leader v programu: načrtovanje in viri

Države članice morajo ob razmišljanju o tem, kaj je *treba* narediti, kot je bilo opisano v prejšnjem poglavju, opredeliti še, kaj je *mogoče* narediti z razpoložljivimi viri. Ob tem morajo odgovoriti na vprašanja, predstavljena v nadaljevanju.

V okviru katere tematske osi se bo izvajala os Leader?

Os Leader je horizontalna metodološka os, ki jo bo treba izvajati v okviru ene ali več od treh tematskih osi. Z vsebinskega vidika je treba torej opredeliti, kje je mogoče metodo Leader najbolj uporabiti.

K temu je mogoče pragmatično pristopiti z upoštevanjem uspešnih izkušenj z lokalnimi razvojnimi strategijami Leader ter ob uporabi njihovega intervencijskega območja in rezultatov vrednotenja.

Pozneje so še vedno mogoče spremembe informativnih finančnih tabel programa, v katerih se navede delež, ki se v vsaki od treh osi financira iz osi Leader (glej izvleček spodnje tabele, ki je priložena Uredbi Komisije (ES) št. 1974/2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005). Porazdelitveni ključ lokalnih razvojnih strategij med tri osi (4.1) se uporablja tudi za sodelovanje (4.21) ter tekoče stroške, pridobivanje strokovnih znanj in animacijo ozemlja (4.31).

4.1 Lokalne razvojne strategije:
• 411. Konkurenčnost
• 412. Upravljanje z okoljem/zemljišči
• 413. Kakovost življenja/diverzifikacija
421. Sodelovanje
431. Tekoči stroški, pridobivanje strokovnih znanj, animacija

V ocenjevalni študiji „Metode in uspeh vključevanja inovacij in pristopa programa Leader v programe za razvoj podeželja“ („Methods for and success of mainstreaming Leader innovations and approach into rural development programmes“)⁵, ki jo je naročil GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, sta bila opredeljena koncepta „strateško vertikalno vključevanje v glavne programe od zgoraj navzdol“ in „vključevanje v glavne programe na zahtevo“.

Trenutni proces je „strateško vključevanje v glavne programe od zgoraj navzdol“, ker se je začel na ravni EU, nato pa je bil preoblikovan v nacionalne prednostne naloge v nacionalnih strateških načrtih. Zatem je bil izveden na lokalni ravni. „Vključevanje v glavne programe na zahtevo“ pomeni, da je mogoče tako vključevanje uvesti tudi od spodaj navzgor, in sicer tako, da lokalne in regionalne zainteresirane strani oblikujejo politične trditve/izjave, v katere so vključene zahteve lokalnega prebivalstva in ustanov (na primer občin): ta oblika vključevanja v glavne programe je primerna za lokalne zainteresirane strani, ki so že uspešno preizkusile pristope, podobne pristopu Leader, vendar bi jih bilo treba po njihovem mnenju okrepiti.

⁵ Končno poročilo ÖIR – Managementdienste GmbH, Dunaj, 19. aprila 2004.

Resničen pristop od spodaj navzgor, ki ga nekatere države članice uporabljajo pri pripravi svojega naslednjega programskega obdobja, pomeni, da uporabljajo model „vključevanja v glavne programe na zahtevo“ ter tako dopuščajo, da metodo Leader uporabljajo vse tri osi, LAS pa opredeljujejo območje svojih lokalnih razvojnih strategij.

Pristop z nekoliko več poudarka na usmeritvi od zgoraj navzdol pomeni, da se iz programa izključita ena ali dve osi.

Ali je treba v program vključiti inovativnost?

Inovativnost na ravni LAS ni obvezna, treba pa jo je vključiti v program kot operativni cilj osi, saj je „izvajanje inovativnih pristopov“ navedeno kot ena od prvin pristopa Leader v členu 61 Uredbe (ES) št. 1698/2005.

Inovativnost **je treba** vključiti kot strateško temo (glej obrazec 3 o inovativnosti v strategijah razvoja podeželja, priložen predlogi z navodili za izdelavo nacionalnega strateškega načrta), ki jo je mogoče predhodno vključiti v „celostne lokalne razvojne strategije“ ali pa ji dati prednost pri izbiri lokalne razvojne strategije. **(Glej poglavje II: Os Leader kot orodje za spodbujanje inovativnosti)**

Koliko območij lahko sodeluje v osi Leader?

Program mora med drugim vključevati „okvirn[o] število[...] lokalnih akcijskih skupin in načrtovan[...] odstot[ek] podeželskih območij, zajetih v lokalne razvojne strategije“⁶.

Na podlagi člena 37 Uredbe (ES) št. 1974/2006 se lahko države članice ali regije odločijo, da vključijo svoje celotno ozemlje ali le njegov del, tako da ustrezno prilagodijo merila za izbor lokalnih akcijskih skupin in območij, ki jih zastopajo.

Če želi država članica vključiti le del svojega podeželja⁷, to pomeni večjo konkurenco med LAS, saj mora imeti vsako lokalno partnerstvo možnost predložiti lokalno razvojno strategijo. Merila za izbor lahko vključujejo socialno-ekonomska merila, da se tako da prednost prikrajšanim območjem, ali pa je močan poudarek na kakovostnih merilih, povezanih s strategijo in organizacijo lokalne akcijske skupine.

Če naj bi se pristop Leader izvajal na celotnem ozemlju programa, izbor večinoma temelji na pogojih za lokalne akcijske skupine iz člena 62 Uredbe (ES) št. 1698/2005). Merila za izbor se obravnavajo tudi v členu 37(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Kot je bilo že navedeno, če je eden glavnih strateških ciljev osi Leader izboljšati upravljanje politike podeželja, bo v njeno izvajanje vključenih več podeželskih skupnosti kot v predhodnem programskem obdobju. Ena od možnosti, kako lahko države članice izmerijo izboljšanje lokalnega upravljanja, je, da v svojem programu navedejo, koliko se je v primerjavi s predhodnim programskim obdobjem povečala geografska in populacijska pokritost ter koliko več izbranih lokalnih akcijskih skupin se pričakuje.

Kako naj se podeželske skupnosti pripravijo na izvajanje lokalnih razvojnih strategij?

⁶Točka 5.3.4.1 Priloge II k Uredbi (ES) št. 1974/2006.

⁷ Glej člen 37(1) Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Tudi če je bilo na lokalni ravni že pridobljenih nekaj izkušenj z osjo Leader, je še vedno pomembno zagotoviti, da je lokalna akcijska skupina ustrezno pripravljena na svojo vlogo.

Ena prvih nalog nacionalne mreže za podeželje, ki se financira v okviru tehnične pomoči⁸, je priprava programov usposabljanja za lokalne akcijske skupine v postopku nastajanja⁹. Priporočljivo je, da se nacionalne mreže za podeželje vzpostavijo kmalu po sprejetju programov, čeprav je s členom 41(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006 določeno, da je skrajni rok za to 31. december 2008. Če mreža ni bila vzpostavljena do konca leta 2008, je bolje že na začetku programskega obdobja uporabiti podukrep „pridobivanje strokovnih znanj“ v skladu s členom 63(c) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005, s čimer se lokalnim skupinam pomaga, da se organizirajo in hitro (na primer v šestih mesecih do enem letu) pripravijo lokalni razvojni načrt. V členu 59 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 so opredeljene naslednje upravičene aktivnosti:

- (1) na nacionalni ravni, pri čemer so upravičenci organi za usposabljanje:
 - usposabljanje osebja, ki sodeluje pri pripravi in izvedbi lokalne razvojne strategije;
 - promocija in usposabljanje vodij;
- (2) na lokalni ravni, pri čemer so upravičenci lokalne skupnosti, lokalne razvojne agencije, na podlagi sporazumov pridruženi lokalni partnerji ali že vzpostavljene LAS:
 - preučevanje zadevnega območja, vključno z analizo morebitne lokalne strategije;
 - ukrepi za zagotavljanje informacij o območju in lokalni razvojni strategiji.

V državah članicah, ki so vzpostavile nacionalne omrežne enote Leader+, lahko te strukture zagotavljajo tehnično pomoč lokalnim akcijskim skupinam pri pripravi novih lokalnih razvojnih strategij (na primer na Nizozemskem); to možnost je mogoče izkoristiti, preden se vzpostavi nova enota mreže za razvoj podeželja.

Na ravni lokalne akcijske skupine je pomembno, da se zagotovi nemoten prehod iz faze oblikovanja zmogljivosti v fazo izvajanja, za katero mora ostati dovolj časa. Zato je na splošno določeno, da morajo biti razpisi za zbiranje predlogov za izbor podeželskih območij za izvajanje lokalnih razvojnih strategij organizirani najpozneje dve leti po odobritvi programov.¹⁰

Dodati je treba, da mora biti pridobivanje strokovnih znanj v skladu s členom 63(c) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 na voljo tudi v fazi izvajanja lokalnih razvojnih strategij, in sicer za dejavnosti usposabljanja v zvezi z vprašanji, kot so upravljanje lokalnih akcijskih skupin, samovrednotenje, spremljanje ipd. Priporočljivo je, da je izmenjava izkušenj med lokalnimi akcijskimi skupinami glede zadevnih lokalnih razvojnih strategij – ki niso upravičene v okviru sodelovanja, saj se v tem primeru zahteva izvajanje skupnih ukrepov – upravičena v okviru pridobivanja strokovnih znanj.

⁸ Glej člen 66(3) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

⁹ Člen 68(2)(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

¹⁰ Glej člen 37(2) Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Če povzamemo, države članice bi morale torej obstoječim in morebitnim lokalnim akcijskim skupinam pojasniti, kako nameravajo območjem pomagati pri pripravi in izvajanju njihovih razvojnih strategij (nacionalna mreža, seminarji, ki jih izvajajo drugi organi za usposabljanje v okviru pridobivanja strokovnih znanj, oblikovanje lokalnih zmogljivosti, priprava potrebne finančne in upravne dokumentacije itd.).

Kako dolgo se bodo izvajale lokalne razvojne strategije?

Koliko časa bo ostalo za izvajanje lokalnih razvojnih strategij, je odvisno zlasti od časovnega razporeda postopka za izbor LAS. Ta mora biti opredeljen v nacionalnih ali regionalnih programih.

Na podlagi člena 37(2) Uredbe (ES) št. 1974/2006 morajo biti razpisi za zbiranje predlogov za izbor podeželskih območij za izvajanje lokalnih razvojnih strategij organizirani najpozneje dve leti po odobritvi programov. Države članice oziroma regije pa lahko organizirajo dodatne razpise za zbiranje predlogov, še zlasti če je program Leader odprt za nova območja – v tem primeru je lahko potreben daljši rok.

Torej je mogoče organizirati le en razpis ali pa na začetku programskega obdobja projekte strniti v dva sklopa. Vsekakor pa je treba vselej upoštevati dejstvo, da sta lokalni razvoj in oblikovanje zmogljivosti dolgotrajna procesa. Izkušnje kažejo, da se dejansko izvajanje lokalnih strategij v praksi običajno začne šele v četrtem letu programskega obdobja.

Kakšne projekte je mogoče financirati v okviru lokalnih razvojnih strategij?

Upoštevati je treba minimalna splošna pravila o upravičenosti (pogoji, določeni na ravni EU in programa v skladu s členom 71(3) Uredbe (ES) št. 1698/2005).

Uporabiti je treba tudi „merila za dodelitev“ (merila za izbor na podlagi člena 78(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005), ki se določijo na ravni programa po posvetovanju z nadzornim odborom. Poleg tega lokalne akcijske skupine opredeljujejo še merila za izbor projektov („lokalna merila za izbor“), povezana s posebnimi prednostnimi nalogami njihovih lokalnih razvojnih strategij. Priporočljivo je, da se ta lokalna merila za izbor vključijo v lokalne razvojne strategije, saj je mogoče v takem modelu posebna lokalna merila za izbor odobriti v postopku za izbor lokalnih akcijskih skupin.

LAS lahko na podlagi člena 63 Uredbe (ES) št. 1698/2005 izvajajo dejavnosti s področja uporabe katerega od ukrepov EKSRP ali zunaj področja uporabe takega ukrepa v posamezni osi, za katero se opredeli, da se v programu navezuje na pristop Leader.

To pomeni, da je upravičena katera koli aktivnost, ki spada na področje uporabe tako določene osi (konkurenčnost kmetijstva in gozdarstva, izboljšanje okolja ali diverzifikacija gospodarskih dejavnosti in izboljšanje kakovosti življenja).

Države članice morajo v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljati skladnost in usklajenost z drugimi skladi EU. Lokalne razvojne strategije se lahko osredotočijo tudi na cilje drugih evropskih skladov (na primer Evropskega regionalnega sklada, Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za ribištvo). V zvezi z osjo 4 (Leader) ni mogoče zarisati jasnih ločnic v programih razvoja podeželja, kot se to zahteva za ukrepe iz osi od 1 do 3, saj bi s tem spodkopali celovitost in „večsektorsko“ pristopa Leader.

Če je mogoče projekt, predlagan za financiranje iz sredstev Leader v okviru EKSRP, financirati iz katerega od strukturnih skladov, to še ne pomeni, da ne more biti upravičen tudi do sredstev iz EKSRP.

V okviru lokalnih razvojnih strategij je treba pojasniti, katere vrste dejavnosti se ujemajo s cilji različnih evropskih skladov, in torej tudi opredeliti, katere vrste ukrepov naj se financirajo iz sredstev Leader prek EKSRP. Če se projekt ujema s cilji EKSRP in se hkrati sklada z lokalno razvojno strategijo, organ upravljanja ne more izključiti odločitve LAS, da v zvezi z njim zaprosi za pridobitev sredstev Leader v okviru EKSRP.

Zapletene projekte, ki presegajo cilje EKSRP, je mogoče razčleniti na več aktivnosti, da se tako omogoči hkratno financiranje iz različnih skladov.

Vendar pa mora organ upravljanja vsekakor zagotoviti, da se posamezna aktivnost ne financira dvakrat.

(1) Aktivnosti, ki so upravičene znotraj ukrepov, opredeljenih v Uredbi Sveta (ES) št. 1698/2005

Načeloma je mogoče s pristopom Leader izvajati vsak ozemeljski ukrep in več sektorskih ukrepov (glej sklepe študije GD za kmetijstvo in razvoj podeželja „Metode in uspeh vključevanja inovacij in pristopa programa Leader v programe za razvoj podeželja“³¹¹ v točki 5.2.3.2): „na voljo je dovolj primerov, ki kažejo, da je mogoče v programe ‚tipa Leader‘ vključiti zelo raznovrstne kmetijske ukrepe poleg tistih, ki so upravičeni na podlagi člena 33 (diverzifikacija) in člena 9 (usposabljanje) Uredbe št. 1257/99, na primer naložbe v kmetije, pomoč mladim prevzemnikom kmetij, trženje in predelava, kmetijsko-okoljske ukrepe ter gozdarstvo v večjem obsegu, kot se to že zagotavlja v regionalnih operativnih programih. V Španiji, na Finskem, v Franciji, Italiji in Združenem kraljestvu je na voljo dovolj primerov, ki kažejo, da močno vključevanje prvin Leader v glavne programe zajema ukrepe za razvoj kmetijskih poslovnih dejavnosti in ohranjanje raznovrstnosti kulturne krajine. Z vključitvijo ukrepov, osredotočenih na kmetije, je mogoče zagotoviti materialne in nematerialne koristi proizvajalcem, upraviteljem zemljišč, podeželski družbi in družbi kot celoti ...“

Ukrepe je mogoče izvajati izključno prek osi Leader ali poleg običajnega dodelitvenega sistema od zgoraj navzdol (projekte izbere organ upravljanja).

Če spada projekt na področje uporabe posebnega ukrepa, se uporabljajo pogoji za upravičenost in izbor za ta ukrep (člen 64 Uredbe št. 1698/2005). Pogoji, ki se uporabljajo za ukrep, so opredeljeni na ravni EU (z Uredbo Sveta št. 1698/2005 in/ali Uredbo št. 1974/2006) in ravni programa (pravila o upravičenosti, kot so opredeljena v skladu s členom 71(3) Uredbe št. 1698/2005). Uporabljajo se tudi horizontalni pogoji, ki niso določeni posebej za ta ukrep (predpisi glede državne pomoči, prispevki v naravi itd.).

Države članice morajo na podlagi analize ciljnih skupin Leader, ustanovljenih leta 2010 v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja, pregledati obstoječe ukrepe v programih razvoja podeželja in oceniti, ali pravila o upravičenosti zavirajo zmožnost lokalnih akcijskih skupin za oblikovanje in izvajanje inovativnih večsektorskih lokalnih strategij, da bi tako uresničile cilje osi od 1 do 3 politike razvoja podeželja. Upravičeni morajo biti projekti, značilni za pristop

¹¹ Glej opombo št. 5.

Leader. To so lahko inovativni, ozemeljski in mali projekti ter projekti, v katere je vključenih več partnerjev. Poleg tega bi bilo treba na podlagi **kombinacije več ukrepov** (tudi med osmi) omogočiti podporo zapletenim projektom, s katerimi se bolje upoštevajo medsektorski cilji lokalnih razvojnih strategij.

(2) *Aktivnosti, ki so upravičene zunaj ukrepov, opredeljenih v Uredbi Sveta (ES) št. 1698/2005*

Ni nujno, da se podprte aktivnosti ujemajo z enim ali več ukrepi za razvoj podeželja. Ta podatek je pomemben, ker je mogoče le tako ohraniti poskusno/inovativno vlogo metode Leader. Uporabljajo se horizontalni pogoji, opredeljeni na ravni EU (predpisi glede državne pomoči, prispevki v naravi itd.) in na ravni programa, ki niso postavljeni posebej za zadevni ukrep. **Treba je upoštevati cilje zadevne osi.**

Analiza ciljnih skupin Leader je pokazala, da morajo države članice po potrebi prilagoditi svoja pravila in tako LAS omogočiti, da razvijejo tudi lokalne rešitve, ki se ne ujemajo povsem z ukrepi programa razvoja podeželja, kot so bili opredeljeni v programih, vendar lahko kljub temu ustrezno pripomorejo k uresničevanju ciljev zadevnih osi. Programi razvoja podeželja, s katerimi se zagotovi učinkovito izvajanje metode, lahko vključujejo:

– **oblikovanje posebnih podukrepov** (k ukrepom od 411 do 413), vključno z upravičenimi dejavnostmi, upravičenci in finančnimi pogoji, da se omogoči financiranje projektov, ki ne izpolnjujejo meril za upravičenost iz nobenega standardnega ukrepa, vendar bi želeli z njimi uresničiti cilje ene ali več osi od 1 do 3;

– **možnost financiranja projektov kot del lokalne razvojne strategije, ki ni povezan z nobenim posebnim ukrepom v programu razvoja podeželja**, pri čemer je edini pogoj, da je namen dejavnosti doseči cilje ene ali več od preostalih treh osi (v smislu člena 63(a) in člena 4 Uredbe št. 1698/2005). Upravičene dejavnosti in upravičenci se opredelijo v lokalni **razvojni strategiji**. Finančni pogoji se opredelijo na ravni programa (na primer podpora malim projektom).

Kako bo proračun za posamezne skupine pokrival njihove tekoče stroške, pridobivanje strokovnih znanj in animacijo ozemlja?

Program mora vključevati informativno oceno izdatkov za tekoče stroške, pridobivanje strokovnih znanj in animacijo za os Leader.¹² **Upravičeno obdobje za vse tri vrste dejavnosti je lahko obdobje, potrebno za izdelavo strategije, in obdobje njenega izvajanja.**

- *Tekoči stroški*

Tekoči stroški skupin ne smejo presegati 20 % skupnih javnih izdatkov lokalne razvojne strategije (člen 38(1) Uredbe (ES) št. 1974/2006). **Ti stroški vključujejo stroške za osebje in upravo izbrane LAS.** Med upravičene izdatke je treba šteti tudi udeležbo osebja in članov LAS na srečanjih nacionalnih in evropskih mrež, saj je povezovanje v mrežo eno od sedmih načel pristopa Leader.

¹² Točka 5.3.4.3 Priloge II k Uredbi (ES) št. 1974/2006.

Običajno sta za opravljanje osnovnih nalog (glej poglavje V) potrebni vsaj dve osebi: usposobljen upravitelj in upravni pomočnik. Včasih se potrebe po človeških virih povečajo, in sicer glede na količino dodeljenih dodatnih upravnih nalog, zajeto območje in/ali prebivalstvo ali proračunsko strategijo. Osebe mora biti usposobljeno za upravno vodenje lokalnih projektov ter nekatere modele izvajanja pri finančnem poslovanju in/ali imeti izkušnje na teh področjih.

Priporočena je uporaba sistema predplačil za tekoče stroške v skladu s pogoji iz člena 38(2) Uredbe (ES) št. 1974/2006, da lahko lokalne akcijske skupine zadovoljijo svoje potrebe po denarnih tokovih.

- *Pridobivanje strokovnih znanj*

V členu 59 Uredbe Sveta št. 1698/2005, na katerega se sklicuje člen 63(c) iste uredbe, so navedene upravičene dejavnosti za pridobivanje strokovnih znanj („preučevanje zadevnega območja“, „usposabljanje osebja, ki sodeluje pri pripravi in izvedbi lokalne razvojne strategije“). Kot upravičen izdelek v okviru pridobivanja strokovnih znanj je treba obravnavati tudi usposabljanje članov LAS, saj ti sodelujejo pri pripravi in izvedbi lokalne razvojne strategije.

- *Animacija*

Večina lokalnih akcijskih skupin meni, da največji in najdragocenejši del njihovega dela temelji na animacijskih dejavnostih.

V členu 59 Uredbe Sveta št. 1698/2005, na katerega se sklicuje člen 63(c) iste uredbe, so navedene upravičene animacijske dejavnosti („ukrepi za zagotavljanje informacij o območju in lokalni razvojni strategiji“, „promocija in usposabljanje vodij“). Mednje spadajo naloge, povezane z razvojem projekta, na primer zagotavljanje podpore mogočim upravičencem pri razvoju projektov in pripravi vlog, pa tudi povezovanje različnih zainteresiranih strani, ki predstavljajo svojo skupnost. Če se to ne bo zagotovilo, bodo pri izvajanju lokalne razvojne strategije sodelovale le najmočnejše organizacije, družbe in območja. Ta pomembni vidik funkcije LAS zajema spodbujanje šibkejših članov in območij skupnosti, zagotavljanje potrebne tehnične pomoči takim članom, iskanje novih zamisli, ki se sicer ne bi izkristalizirale, pomoč pri reševanju sporov, ki obstajajo v vsaki skupnosti, vzpostavitev kulture skupnega dela za uresničitev skupnih ciljev ter ustvarjanje močne identitete in podobe ozemlja.

LAS morajo lokalno skupnost obveščati o možnostih donacij za projekte na različne načine: na javnih srečanjih in dogodkih, z letaki in publikacijami, na spletnih straneh LAS in prek članov LAS. Tako se LAS ne samo odzivajo na obstoječe zahteve za donacije, ampak tudi spodbujajo druge lokalne akterje, da razmislijo o novih naložbah ali drugih projektih.

Za animacijo so potrebni dodatni viri in drugačne komunikacijske sposobnosti od tistih, ki so potrebne za zgoraj navedene finančne in upravne naloge. Države, ki uporabljajo pristope Leader za izboljšanje organizacijske zmogljivosti in lokalnega razvoja svojih podeželskih območij, imajo običajno štiri- ali petčlanske lokalne ekipe. Te ekipe morajo imeti ustrezno ekonomsko in tehnično znanje, potrebno za oceno in podporo vzdržnosti lokalnih projektov.

Ali je treba v lokalno razvojno strategijo vključiti sodelovanje?

Sodelovanje na ravni LAS ni obvezno, vendar ga je treba omogočiti skupinam, ki želijo izvajati projekte sodelovanja. Podobno kot preostale ukrepe Leader je treba tudi ukrep sodelovanja načrtovati.

Sodelovanje je mogoče vnaprej vključiti v lokalne razvojne strategije, v starih državah članicah pa je treba zagotoviti prednostno obravnavo tega vidika med merili za izbor, ki se uporabljajo za lokalno razvojno strategijo.

Ukrep sodelovanja se lahko izvaja tudi neposredno prek izbirnih postopkov, ki jih organizira pristojni organ.

Poglavje IV **Izbor lokalnih akcijskih skupin**

Katera merila za izbor bodo uporabljena in po katerih postopkih se bo treba ravnati?

Izbirni postopek

Verjetno je najpomembnejša faza celotnega programa prav izbor in vzpostavitev lokalnih skupin ter ustreznih ozemelj in strategij za te skupine. Zato je pomembno, da se opredelitev meril za izbor ne razume le kot upravni postopek, ampak se mora ujemati tudi s cilji strateške politike, ki se v programu dodelijo osi Leader.

Razpise za zbiranje predlogov za izbor podeželskih območij za izvajanje lokalnih razvojnih strategij je treba organizirati najpozneje dve leti po odobritvi programov. Države članice oziroma regije pa lahko organizirajo dodatne razpise za zbiranje predlogov, še zlasti če je program Leader odprt za nova območja – v tem primeru je lahko potreben daljši rok.

V Uredbi (ES) št. 1974/2006 je določeno, da se v programu opredelijo postopki, časovni razporedi in objektivna merila za izbor lokalnih razvojnih strategij. Prednost tega, da v programu že obstajajo natančna in objektivna merila za izbor, je, da je mogoče tako javni razpis zelo hitro objaviti.

Državam članicam se pri sprejemanju modelov izvajanja zagotovi nekaj prožnosti.

Postopki za izbor lokalnih akcijskih skupin morajo biti odprti vsem podeželskim območjem in zagotavljati konkurenčnost med lokalnimi akcijskimi skupinami, ki predlagajo lokalne razvojne strategije.¹³ Povedano drugače, države članice morajo dokazati vsaj to, da so vzpostavljeni postopki, s katerimi se zainteresirane strani obveščajo o tem, da se lahko prijavijo za sredstva iz osi Leader, in da jim je proces odločanja jasen. Podeželske skupnosti morajo biti čim bolj informirane (publikacije, spletne strani itd.).

Da se zagotovi uporaba načela enakega obravnavanja, je treba za vse LAS v programu uporabiti enaka merila za izbor.

¹³ Člen 37 Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Izbirni postopki lahko v skladu z nacionalnim programom vključujejo regionalno izbirno fazo, v kateri se oceni skladnost lokalne razvojne strategije z regionalno razvojno strategijo v okviru drugih politik ali instrumentov. Vendar pa je treba za vse LAS uporabiti enaka merila za izbor. Regionalno fazo je treba izvesti pred končno nacionalno izbirno fazo, ko nacionalna izbirna komisija opravi primerjalno oceno vseh prijav.

Organ upravljanja lahko predvidi en sam razpis za prijavo interesa z dvema rokoma za predložitev: prvi datum velja za območja z izkušnjami s pristopom Leader, ki so pripravljena izvajati lokalne razvojne strategije, drugi pa za območja, na katerih se metoda Leader+ še ne izvaja, bi se pa lokalne strategije začele izvajati leta 2008.

Organ upravljanja lahko predvidi tudi dva zaporedna razpisa za zbiranje predlogov za vsako od navedenih kategorij.

Na območjih z izkušnjami s pristopom Leader v programskem obdobju 2000–2006 (ali 2004–2006 za EU-10) je treba upoštevati prehodne določbe: te LAS lahko začnejo izvajati nove lokalne razvojne strategije, šele ko poravnajo vse pravne obveznosti do upravičencev iz predhodnih razvojnih strategij. Treba je predvideti tudi posebne primere nekdanjih LAS, ki so razširile svoje ozemlje ali območje svoje lokalne strategije. Na novem ozemlju lahko začnejo izvajati novo strategijo, medtem ko morajo na starem ozemlju počakati do konca leta 2008 (ali na poravnavo obveznosti/razčlenitev). Če se v lokalno razvojno strategijo vključi nova vrsta aktivnosti (nova kategorija prejemnika, upravičenega do izplačil, ali novo intervencijsko območje), se lahko ta začne izvajati vzporedno s predhodno strategijo. Potreben je ločen računovodski sistem. Da pa se zagotovi dobro finančno poslovanje, se priporoča, naj LAS najprej porabi sredstva iz predhodne lokalne razvojne strategije in šele nato začne izvajati novo.

Na novih območjih je treba pred predložitvijo lokalne razvojne strategije pridobiti strokovna znanja, kar lahko traja od šest mesecev do enega leta.

V skladu z dobro upravno prakso, vzpostavljeno na pobudo nekaterih držav članic, pravna oseba, ki jo ustanovi ali določi LAS, po opravljenem izboru s plačilno agencijo in/ali organom upravljanja podpiše sporazum ali pogodbeni dogovor o lokalnem razvojnem načrtu. Lokalni razvojni načrt vsebuje povzetek upravnih predpisov, ki jih je treba sprejeti za uresničitev dogovorjene lokalne razvojne strategije.

Merila za izbor

Razlikovati je mogoče med tremi kategorijami meril za izbor, ki so lahko povezana z ozemljem (1), partnerstvom (2) in strategijo (3). Poleg meril za upravičenost se lahko za vsako navedeno prvo zahtevajo še kakovostni dejavniki (homogenost ozemlja, kakovost strategije, organizacija lokalne akcijske skupine).

V členu 62 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 so opredeljena minimalna merila za izbor. Torej jih je mogoče dopolniti s posebnimi nacionalnimi merili. To pomeni, da lahko države članice dodajo nadaljnja merila, s katerimi si posebej pomagajo pri izbiri najboljših skupin in območij za uresničevanje svojih ciljev za lokalne skupnosti.

- (1) Merila, povezana z ozemljem

Območje, za katero bo strategija določena, mora biti povezano in mora zagotavljati dovolj kritične mase na področju človeških, finančnih in ekonomskih virov, da se lahko podpira vzdržna razvojna strategija (člen 62(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005).

Homogenost ozemlja

Območje tvori z geografskega, gospodarskega in družbenega stališča zadovoljivo *homogeno* enoto. Z ozemeljskim pristopom, ki se uporablja za os Leader, se temeljito spremeni način dojemanja in opredeljevanja lokalnih območij. Ozemlja postajajo ozemeljski projekti v smislu dejavnih in učečih se organizacij, ki si skupaj prizadevajo za uresničitev skupnega cilja. S tem pristopom se spremeni logika določanja meja območij LAS. Ni priporočljivo izhajati iz fiksnih upravnih meja, preučiti njihovih potreb, nato pa poiskati koga (običajno „od zunaj“), ki naj reši težavo. Cikel je treba začeti z akterji na ozemlju, opredelitvijo njihovih potreb ter ugotovitvijo njihovega potenciala in njihove strategije za prihodnost. Natančna razmejitvev ozemlja je odvisna od tega, kdo želi kaj početi in s kom.

Merilo kritične mase: kako velika naj bodo ozemlja?

Z Uredbo (ES) št. 1974/2006 sta spodnja in zgornja meja območij LAS določeni zelo prožno: „Število prebivalcev vsakega območja [...] mora biti na splošno večje od 5 000 in manjše od 150 000. Vendar pa je v ustrezno utemeljenih primerih meji 5 000 in 150 000 prebivalcev mogoče spustiti oziroma dvigniti.“¹⁴

Če se država članica odloči za uporabo tega odstopanja, mora to v programu ustrezno obrazložiti. Na ozemlje je mogoče vključiti tudi majhna mesta in primestna območja, vendar geografska razmejitve za os 4 ne sme presegati razmejitve podeželskega območja, kot je opredeljena v programu. V členu 61(a) Uredbe št. 1698/2005 je določeno, da so območne lokalne razvojne strategije iz pristopa Leader namenjene dobro opredeljenim subregionalnim *podeželskim območjem*.

Naj informativno še dodamo, da je povprečna velikost lokalnih akcijskih skupin Leader+ približno 56 000 prebivalcev, ki živijo na približno 1 805 km² velikem ozemlju. Vendar se za tema podatkom skrivajo velike razlike, saj so ta območja v državah, kot so Irska, Združeno kraljestvo in Italija, povprečno zajemala več kot 70 000 prebivalcev, v Španiji, Avstriji, Belgiji in Luksemburgu pa manj kot 40 000. Zadevna ozemlja so na Švedskem in Finskem povprečno večja od 4 000 km², v Belgiji, Luksemburgu in na Nizozemskem pa manjša od 500 km².

Velikost ozemlja je treba seveda prilagoditi dejanskim razmeram v posamezni državi (na primer gostoti prebivalstva). Države članice morajo glede tega upoštevati vsaj dva vidika:

- večje kot je ozemlje, večja je kritična masa. Zato je večja verjetnost za ekonomije obsega pri upravljanju programa, območje pa se bo verjetno (ne pa nujno) bolje skladalo s funkcionalnim (in trajnostnim) območjem trga dela;
- manjše kot je ozemlje, lažje se je povezati z lokalnimi prebivalci, povečati lokalno sodelovanje ter zgraditi organizacijsko zmogljivost in lokalno identiteto. Ker so prav to glavni cilji osi Leader, ozemlja ne smejo biti prevelika.

¹⁴ Člen 37(3) Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Torej je glavna naloga držav članic, da ob upoštevanju omejitev, postavljenih s členom 37(3) izvedbene uredbe, poiščejo ustrezno ravnovesje med obema navedenima vidikoma.

- **(2) Merila, povezana s partnerstvom**

Lokalna akcijska skupina mora biti sestavljena ali iz skupine, ki je že usposobljena za pobudi Leader II ali Leader+ – oziroma je pridobila izkušnje v skladu s pristopom Leader – ali pa iz nove skupine, ki zastopa partnerje iz različnih lokalnih socialno-ekonomskih sektorjev zadevnega območja.¹⁵

Na ravni odločanja morajo ekonomski in socialni partnerji ter druge organizacije, ki predstavljajo civilno družbo, kot so kmetje, kmečke ženske in organizacije mladih, predstavljati vsaj 50 % lokalnega partnerstva. Cilj te zahteve je zagotoviti ravnovesje med socialno-ekonomsko sestavo območja in sestavo partnerstva.¹⁶

Akcijske skupine Leader je treba razlikovati od javno-zasebnih partnerstev iz osi 3, kot so določena s členom 59(e) Uredbe (ES) št. 1698/2005. Ta so bila namreč izoblikovana za lokalne strategije, v katerih se uporablja le eden ali več ukrepov iz osi 3, pri čemer najmanjši delež zasebnih partnerjev ni določen na ravni EU.

Lokalna akcijska skupina mora pokazati sposobnost določitve in izvedbe razvojne strategije za to območje, predlagati celovito lokalno razvojno strategijo ter biti odgovorna za njeno izvedbo.¹⁷

Organ upravljanja zagotovi, da lokalne akcijske skupine ali izberejo administrativnega in finančnega vodjo, ki je sposoben upravljati z javnimi skladi in zagotavljati zadovoljivo delovanje partnerstva, ali pa da se združijo v strukturo s splošnim pravnim statusom, ki bo zagotavljala zadovoljivo delovanje partnerstva.¹⁸ Zagotoviti je treba sposobnost upravljanja z javnimi skladi. Nekatere lokalne skupine lahko to strokovno znanje zagotovijo znotraj svoje organizacije, medtem ko je treba pri drugih za to uporabiti katerega od članov partnerstva ali zunanji organ, ki je sposoben upravljati javne sklade. Kar zadeva zadnji model, je razumljivo, da ga uporabijo nova ozemlja LAS, ki še nimajo izkušenj s pristopom Leader, ne bi se pa smel sistematično uporabljati v starejših LAS.

- **(3) Merila, povezana z lokalno razvojno strategijo**

Temelji za celostno lokalno razvojno strategijo morajo biti vsaj spodaj navedene prvine (odstavki od (a) do (d) in odstavek (g) člena 61 Uredbe Sveta):

- območne lokalne razvojne strategije, ki so namenjene dobro opredeljenim subregionalnim podeželskim območjem;
- lokalna javno-zasebna partnerstva;
- pristop od spodaj navzgor, ki vključuje pristojnost odločanja lokalnih akcijskih skupin pri izdelavi in izvedbi lokalne razvojne strategije;

¹⁵ Člen 62(1)(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

¹⁶ Člen 62(1)(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

¹⁷ Člen 62(1)(a) in (c) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

¹⁸ Člen 62(2) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

- večsektorska priprava in izvedba strategije, ki temelji na vzajemnem delovanju med akterji in projekti iz različnih sektorjev lokalne ekonomije;
- vzpostavitev mreže lokalnih partnerstev.

Petnajst držav članic EU si mora prizadevati za to, da se pri izbiri lokalnih akcijskih skupin prednostno obravnavajo tiste, ki so v svoj lokalni razvoj vključile sodelovanje. Prednostno je mogoče obravnavati tudi inovativne strategije ali druge značilnosti.

LAS ni mogoče izključiti le na podlagi dejstva, da kot pravna oseba izvaja druge sklade EU (na primer deluje kot skupina v okviru osi 4 Evropskega sklada za ribištvo). Treba je zagotoviti jasno razlikovanje med instrumenti (ločena partnerstva, odbori za izbor projektov, ločeno knjigovodstvo in razmejitve posameznih strategij) in delitev skupnih tekočih stroškov.

Poglavje V

Izvajanje lokalne razvojne strategije

Lokalna akcijska skupina nosi praktično odgovornost za izvedbo lokalne razvojne strategije (člen 62(1)(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005). „Težišče“ v procesu odločanja mora biti lokalno – torej biti tam, kjer morajo potekati glavne aktivnosti za izvajanje osi Leader. Čeprav se naloge izvajajo decentralizirano, je organ upravljanja še naprej odgovoren za učinkovitost in pravilnost vodenja (člen 75(2) Uredbe št. 1698/2005).

Modeli izvajanja pristopa Leader

Izkušnje s predhodnimi pobudami Skupnosti Leader kažejo, da države članice LAS dodeljujejo zelo različne obsege nalog. Trenutno države članice v okviru osi Leader uporabljajo tri glavne modele za izvajanje tega pristopa:

- LAS so pristojne le za izbor projektov;
- LAS so pristojne za izbor projektov in plačilo upravičencem;
- LAS so pristojne za izbor in odobritev projektov.

Prvi model (decentralizirana je le pristojnost za izbor projektov) je mogoče šteti za „osnovni model“, s katerim so izpolnjene minimalne zahteve glede prenosa odločanja na lokalno raven. Druga dva modela sta bila razvita na pobudo držav članic.

V prvih dveh modelih plačilna agencija, organ upravljanja ali drug pooblaščen javni organ pred odobritvijo projekta preveri, ali so izpolnjena merila za upravičenost. Z administrativnimi pregledi se preveri *le*, ali aktivnosti izpolnjujejo zakonske pogoje glede upravičenosti, ne ocenjujeta pa se kakovost ali primernost projekta z vidika lokalne strategije. Tako je mogoče preveriti le projekte, ki so jih LAS že izbrale. Ti organi ne preverjajo ali obravnavajo projektov ali seznamov projektov, ki so jih LAS že zavrnile.

Organi upravljanja morajo dati plačilnim agencijam jasna navodila o tem, kakšna je njihova vloga v procesu odločanja za pristop Leader.

V vseh modelih izvajanja je treba ohranjati ustrezno ločevanje med pristojnostmi, da se zagotovi preglednost pri odločanju in prepreči morebitno navzkrižje interesov. Na splošno osebe, ki sodelujejo pri razvoju projekta, ne smejo sodelovati pri njegovem izboru ali odobritvi. Prav tako osebe, ki sodelujejo pri izboru ali odobritvi projekta, ne smejo sodelovati pri nadzoru nad zahtevki za izplačilo.

Osnovne upravne naloge LAS

Vsem modelom izvajanja so skupne spodaj navedene osnovne upravne naloge LAS (ki jih je treba seveda prilagoditi nacionalnemu ali regionalnemu upravnemu okviru):

1. sestava in objava razpisov, vključno z opredelitvijo lokalnih meril za izbor (redni ali stalni razpisi);
2. prejem vlog;
3. ocena projektov;
4. razvrstitev projektov in pošiljanje seznamov izbranih projektov organu upravljanja, vključno z določitvijo zneska pomoči, ali pa redno pošiljanje izbranih projektov organu upravljanja;
5. spremljanje izvajanja strategije (vključno s spremljanjem izvajanja izbranih projektov);
6. ocena strategije.

Organ upravljanja se mora osredotočiti na naloge, katerih namen je olajšati delo LAS na lokalni ravni, s čimer tem skupinam zagotavlja potreben izvedbeni okvir in nadzorni sistem, ki omogoča spremljanje izvajanja na lokalni ravni. Podobno se morajo javni organi osredotočiti na nadzorne naloge, da tako zagotovijo upoštevanje pravil o upravičenosti.

Postopek za izbor projektov

LAS na podlagi lokalnih meril za izbor projektov izvajajo kakovostno oceno projektov, vključno z oceno skladnosti z lokalno razvojno strategijo. Ocena projektov mora biti utemeljena in dokumentirana, s čimer se dokaže, da je bila sprejeta tehtna in poštena odločitev na podlagi enotnih in primernih meril za izbor. Odločitve o izboru projektov običajno sprejema izvoljeni organ (odbor, komisija itd.), ki se oblikuje na podlagi partnerstva.

Treba je vzpostaviti ustrezne postopke, da se zagotovi preglednost vseh odločitev z ustrežno opaznostjo (na primer objava zapisnika sestankov za izbor projekta na spletni strani LAS) in se preprečijo navzkrižja interesov. Če ima kateri od članov komisije za izbor projekta interes v zadevnem projektu, mora ta interes jasno izraziti in se odpovedati glasovanju.

V izjavi mora biti opisano, kako je član odbora za izbor povezan z vlagateljem. Ta podatek je treba navesti tudi v zapisniku. Do navzkrižja interesov na primer pride, če je izvajanje nalog člana komisije za izbor projektov ogroženo zaradi vpletenosti družine ali ekonomskega interesa (če je na primer član komisije za izbor hkrati vlagatelj).

LAS morajo upoštevati tudi interna pravila, s katerimi zagotovijo, da na sestankih za izbor projektov partnerstev ne obvladujejo lokalni organi, kar je mogoče doseči na primer z

zahtevo, da člani „zasebnega“ sektorja predstavljajo vsaj 50 % glasov na posameznem sestanku, na katerem se sprejemajo odločitve (člen 62(1)(b)).

Pritožbeni postopek

Vzpostaviti je treba pritožbeni postopek, s katerim se vlagatelju zagotovi možnost, da pri organu, pristojnemu za odobritev projekta (glede na model izvajanja je to lahko organ upravljanja ali LAS), v določenem roku po prejemu negativne odločitve vloži pritožbo.

Plačilna funkcija

Obstajata dva glavna modela za potrjevanje izdatkov in plačilo končnim upravičencem:

(1) Decentralizirani model, v katerem je skupina neposredno odgovorna za začetno potrditev dokončanja projektov in za plačilo je sistem globalnih nepovratnih sredstev. Z globalnimi nepovratnimi sredstvi lahko razpolaga sama LAS ali pa jih upravlja partnerska agencija, ki je ali vključena v LAS ali pa deluje neodvisno od lokalne skupine.

V členu 6(1) Uredbe (ES) št. 1290/2005, v katerem so navedene naloge, ki jih izvaja plačilna agencija, je na koncu dodano: „Izvajanje teh nalog, razen izplačil pomoči Skupnosti, se lahko prenese.“ Člen 6(1) zadeva le „izplačilo pomoči Skupnosti“. Pri razvoju podeželja, kjer se končnemu upravičencu običajno izplača ena sama javna subvencija, ki jo sofinancirata EU in država članica, izplačilo končnemu upravičencu ni vključeno v člen 6(1) in ga torej lahko izvede lokalna akcijska skupina. Plačilna agencija mora biti še naprej pristojna le za to, da drugemu organu povrne del subvencije, ki ga financira EU.

Če država članica izkoristi to možnost, je plačilna agencija še naprej v celoti odgovorna za zakonitost in pravilnost vseh poslovnih dogodkov, vključno z zaščito finančnega interesa EU, prijavo ustreznih izdatkov Komisiji in pripravo ustreznih poslovnih knjig. LAS lahko upravičenost ugotavljajo na primer na podlagi kontrolnega seznama, ki ga pripravi plačilna agencija in je v skladu z upoštevno finančno zakonodajo. LAS morajo ta seznam dopolniti. Za namene nadzora je treba celoten spis hraniti tako dolgo, kot je to določeno v upoštevni zakonodaji.

Sistem dodeljevanja nepovratnih sredstev polno deluje le, če so vsi javni skladi skoncentrirani v enem samem svežnju (glej v nadaljevanju: delež stopnje koncentracije financiranja). Če je decentralizirano le evropsko financiranje, medtem ko se morajo LAS za vsak projekt potegovati na razpisih za nacionalno sofinanciranje, se pridobljena prožnost popolnoma izniči. V sistemu globalnih nepovratnih sredstev je treba zagotoviti usklajeno upravljanje finančnih tokov.

(2) V bolj centraliziranem modelu sredstva izplačuje plačilna agencija. Končni upravičenec predloži zahtevek za izplačilo plačilni agenciji prek LAS (LAS plačilno agencijo obvesti, da se plačilo lahko izvede) ali pa neposredno plačilni agenciji, pri čemer kopijo predloži LAS. Plačilna agencija izplača sredstva neposredno končnemu upravičencu, pri čemer kopijo predloži LAS. LAS morajo biti o transakcijah obveščene, da lahko spremljajo in vrednotijo svojo strategijo.

Za LAS v okviru pristopa Leader+ se uporabljata oba sistema. Obe metodi imata prednosti in slabosti. Veliko je odvisno od upravne prakse in ustaljenih postopkov. Nekateri organi lahko na primer zelo hitro po tem, ko od skupine prejmejo dokumentacijo, izvedejo plačila

neposredno upravičencu, ne da bi pri tem posegali v odločitev. Po drugi strani lahko to v drugih primerih vključuje tudi zamuden proces dvojnega preverjanja, s katerim se precej upočasnijo postopki in zmanjša sposobnost skupine, kar zadeva sprejemanje odločitev in zagotavljanje rezultatov.

Priporočljivo je, da se v opis finančnih krogov vključijo najdaljši roki za izplačilo upravičencem ali povračilo LAS (če se uporablja), da imajo tako LAS pri načrtovanju na voljo določeno varovalo in vedo, kdaj morajo sredstva porabiti.

Pregledi

Na podlagi člena 28f(2) (prej člen 33(1)) Uredbe Sveta (ES) št. 65/2011 (o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov) lahko države članice pri izdatkih iz člena 63(a) (ukrep „izvajanje lokalne razvojne strategije“) in člena 63(b) (ukrep „sodelovanje“) za izvajanje pregledov z uradnim aktom pooblastijo LAS. Administrativne preglede vlog in zahtevkov za izplačilo, vključno z obiski v zvezi z naložbami na kraju samem, lahko opravijo LAS. Pristojni organ pa je še naprej odgovoren za preverjanje, da imajo zadevne LAS upravne in kontrolne zmogljivosti za opravljanje navedenega dela, ter redno nadzoruje aktivnosti LAS, vključno s knjigovodskimi pregledi in ponovnimi vzorčnimi administrativnimi pregledi.

Če LAS nima takega pooblastila, je priporočljivo, da se lokalne akcijske skupine obvestijo o rezultatih preverjanj ali da se dovoli sodelovanje osebja LAS pri obiskih in preverjanjih na kraju samem. Tako lahko LAS spremlja izvajanje lokalne razvojne strategije in pridobi dodatno strokovno znanje na področju pravil o upravičenosti in finančnega poslovanja.

Za izvajanje preverjanj na kraju samem so še naprej odgovorni pristojni organi. Vzorec, ki se preveri, predstavlja relativno težo izdatkov pristopa Leader.

Usklajeno financiranje

Ciljne skupine pristopa Leader, ki se izvaja v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja, so ugotovile, da imajo nekatere države članice težave z zagotavljanjem javnega sofinanciranja. Mogoči sta naslednji praktični rešitvi sedanjih težav:

- vzpostavitev nacionalnih/regionalnih in/ali lokalnih skladov, da se upravičencem zagotovi javno sofinanciranje skupaj s podporo EKSRP;
- uporaba skupnega obrazca za vlogo za sofinanciranje na ravni EU in nacionalni ravni.

Če upravičenec sredstva iz nacionalnega javnega sofinanciranja prejme ločeno, lahko LAS koristno sodeluje pri pridobivanju tega sofinanciranja ali njegovega dela ali jamčenju zanj.

Spremljanje in vrednotenje na ravni programov razvoja podeželja

Obstajajo posebni kazalniki učinkov Leader (tabele od O.41 (1) do O.431). V tabeli O.41 (2) je navedeno število projektov in upravičencev. Podatke je treba razčleniti po različnih ukrepih osi 1, 2 ali 3. Podatke o projektih, ki jih ni mogoče povezati z določenim ukrepom, je treba šteti pod kategorijo „drugo“ različnih osi v skladu z ustreznimi cilji, h katerim prispevajo. Podatki o upravičencih se dalje razčlenijo na posameznike, zasebni in javni sektor ter LAS, pri posameznikih pa še na spol in starost.

Za Leader ni posebnih kazalnikov rezultatov ali vpliva, ker je ta metoda orodje za doseganje ciljev drugih osi.

Za ta pristop je v okviru skupnega spremljanja in vrednotenja postavljenih osem posebnih vprašanj za vrednotenje.

Ukrep 41: Tri vprašanja se navezujejo le na kakovostno oceno učinka pristopa Leader, kar pomeni, da se osredotočajo na posebne značilnosti pristopa Leader (izboljšanje upravljanja, sprostitvev endogenega razvojnega potenciala, večsektorski pristopi in sodelovanje). Eno vprašanje zadeva obseg, v katerem je pristop Leader pripomogel k uresničevanju prednostnih nalog osi 1, 2 in 3.

Ukrep 421: - Koliko je podpora pripomogla k spodbujanju sodelovanja in prenosu najboljših praks? - Koliko je sodelovanje pri projektih in/ali prenosu najboljših praks na podlagi pristopa Leader pripomoglo k boljšemu uresničevanju ciljev ene ali več drugih treh osi?

Ukrep 431: Koliko so se s podporo povečale zmogljivosti lokalnih akcijskih skupin in drugih sodelujočih partnerjev pri izvajanju lokalnih razvojnih strategij? Koliko je podpora pripomogla k povečanju zmogljivosti za izvajanje pristopa Leader?

Spremljanje in vrednotenje na ravni lokalne strategije (LAS)

Sistem za spremljanje in vrednotenje lokalne razvojne strategije se na ravni LAS vzpostavi pred začetkom izvajanja lokalne razvojne strategije. Stroški, povezani s temi nalogami, morajo biti upravičeni v okviru podukrepa „vodenje lokalnih akcijskih skupin“ iz ukrepa 431.

Spremljanje

Postopke za uradno spremljanje izvajanja strategije in poročanje o njem ter s tem povezana preverjanja skladnosti lahko določi organ upravljanja ali se okvirno navedejo v navodilih za izvajanje programa. LAS morajo navesti, kako nameravajo te zahteve izpolniti.

S cilji lokalne razvojne strategije je treba natančno opredeliti lokalne rezultate, ki naj bi se dosegli, da se tako zagotovijo jasen okvir in navodila za tekoče upravljanje programov ter podlaga za upravljanje storilnosti in odgovornosti, o čemer je treba poročati v rednih presledkih in letnem poročilu. Ločenega sistema za spremljanje LAS ni. Od njih se zahteva, da organu upravljanja poročajo o učinkih in rezultatih projektov, ki jih podpirajo, in sicer v podobni obliki kot pri poročanju o drugih oseh. Letna poročila LAS o spremljanju prispevajo k letnemu spremljanju programov razvoja podeželja. Spremljanje izvajanja projektov (merjenje finančnega in fizičnega napredka projektov) je potrebno, da se zagotovi spremljanje izvajanja lokalne razvojne strategije. Zato je pomembno, da imajo LAS jasen pregled nad cilji programov razvoja podeželja kot celote ter so usposobljeni za spremljanje kazalnikov, da lahko v svoje strategije vključijo nekatere podrobnosti glede tega, kako bodo prispevali k uresničitvi zadevnih ciljev.

Vrednotenje

Samovrednotenje LAS se osredotoča na izbrana vprašanja, povezana s cilji njene lokalne razvojne strategije, pa tudi s skupnimi vprašanji za vrednotenje, ki so povezana na primer z metodo Leader in dodano vrednostjo. LAS se pri samovrednotenju osredotočijo na:

- interne delovne postopke LAS;

- zadovoljstvo upravičencev in povratne informacije o storitvah LAS ter

- oceno učinka LAS, ki jo podajo zainteresirane strani.

Organ upravljanja oblikuje smernice za uskladitev samovrednotenja.

LAS morajo za samovrednotenje usposobiti strokovnjaki za vrednotenje.

Orodja, ki jih LAS uporabljajo v okviru pobude Skupnosti Leader+, med drugim vključujejo delovne skupine, posvetovanja s skupnostjo na splošno in zainteresiranimi stranmi, sestanke LAS ter podporo svetovalcev.

Organi upravljanja morajo dati LAS možnost, da redno pregledujejo in prilagajajo lokalno razvojno strategijo ter tako ustrezno izkoristijo rezultate spremljanja in vrednotenja.